



ตัวชี้วัดการประเมินองค์การมหาชน
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 – 2570 (บจร.)

รายงานผลการทบทวน บทบาทภารกิจและความจำเป็น ในการมีอยู่ของ บจร.

ในประเด็นของ

- ✦ ผลการวิเคราะห์และทบทวนภารกิจตามกฎหมายจัดตั้ง รวมทั้งการพิจารณาความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น
- ✦ ผลการวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจร.



จัดทำโดย

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

สารบัญ

เรื่อง		หน้า
บทสรุปผู้บริหาร		๑
บทที่ ๑	บทนำ	๙
	๑. หลักการและเหตุผล	๙
	๒. วัตถุประสงค์	๑๐
	๓. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๑๐
	๔. วิธีการในการดำเนินการและกรอบระยะเวลา	๑๐
บทที่ ๒	สภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย การจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) รัฐธรรมนูญ กฎหมาย แผนนโยบายแห่งรัฐ ความตกลงระหว่างประเทศ	๑๓
	๑. สภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย	๑๓
	๒. การจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)	๑๔
	๓. การจัดตั้งธนาคารที่ดินมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมาย แผนนโยบายแห่งรัฐ และความตกลงระหว่างประเทศ	๑๖
	๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๑๗
	๓.๒ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ	๑๘
	๓.๓ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓	๑๘
	๓.๔ ความตกลงระหว่างประเทศ	๑๘
	๓.๔.๑ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน	๑๘
	๓.๔.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม	๑๘
	๓.๔.๓ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชาวนาและประชาชนในชนบท	๑๙
	๔. สรุปสภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย การจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) รัฐธรรมนูญ กฎหมาย แผนนโยบายแห่งรัฐ ความตกลงระหว่างประเทศ	๒๐
บทที่ ๓	การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินในต่างประเทศ การดำเนินการที่ผ่านมาของประเทศไทย และการดำเนินการของ บจธ	๒๒
	๑. การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินในต่างประเทศ ๑.๑ สหรัฐอเมริกา ๑.๒ ไต้หวัน ๑.๓ ฟิลิปปินส์ ๑.๔ ญี่ปุ่น ๑.๕ กาลิเซีย (Galicia) ๑.๖ ฮังการี (Hungary) ๑.๗ อินโดนีเซีย ๑.๘ เนเธอร์แลนด์	๒๒-๒๖

เรื่อง		หน้า
	๑.๙ ฝรั่งเศส ๑.๑๐ ลิทัวเนีย	
	๒. การเปรียบเทียบการแก้ไขปัญหาในแต่ละประเทศ	๒๖
	๓. การดำเนินการที่ผ่านมาของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหา และการจัดตั้งธนาคารที่ดิน	๒๗
	๓.๑ ลำดับเหตุการณ์เกี่ยวกับการเรียกร้องให้จัดตั้งธนาคารที่ดินตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ก่อนมีการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)	๒๗
	๓.๒ การผลักดันการจัดตั้งธนาคารที่ดิน หรือองค์การอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดิน ภายหลังจากการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)	๓๙
	๓.๓ การดำเนินการที่ผ่านมาของ บจธ.	๔๙
	๔. สรุปผลการดำเนินการของ บจธ. ในมิติความคุ้มค่า	๗๑
	๔.๑ ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ	๗๑
	๔.๒ ความคุ้มค่าทางสังคม	๗๒
	๔.๓ ความคุ้มค่าทางสิ่งแวดล้อม	๗๓
	๕. ผลกระทบทางนโยบาย	๗๓
	๖. ผลกระทบของการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ต่อเศรษฐกิจ สังคม และความยั่งยืนของประเทศ	๗๔
	๖.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ	๗๕
	๖.๒ ผลกระทบต่อสังคม	๗๖
	๖.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ	๗๘
	๖.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ	๗๙
บทที่ ๔	การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินของหน่วยงานอื่นเปรียบเทียบกับ บจธ.	๘๐
	๑. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับ บจธ.	๘๐
	๒. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) กับ บจธ.	๘๒
	๓. กรมธนารักษ์ (กระทรวงการคลัง)	๘๓
	๔. นิคมสร้างตนเอง (พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑)	๘๕
	๕. นิคมสหกรณ์	๘๖
	๖. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) (พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม)	๘๗
	๗. กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน (สป.กษ.)	๘๘
	๘. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘)	๘๙
	๙. การเคหะแห่งชาติ (กคช.)	๘๙
	๑๐. กรมที่ดิน (กระทรวงมหาดไทย)	๙๐

เรื่อง		หน้า
	๑๑. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.)(พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒)	๙๐
	๑๒. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)	๙๐
	ตารางเปรียบเทียบภารกิจของหน่วยงาน	๙๒
บทที่ ๕	การวิเคราะห์และทบทวนภารกิจของ บจธ. ตามกฎหมายจัดตั้ง และการวิเคราะห์และทบทวนความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ	๑๐๖
	๑. การวิเคราะห์และทบทวนภารกิจของ บจธ. ตามกฎหมายจัดตั้ง	๑๐๖
	๑.๑ การทบทวนการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง มาตรา ๗	๑๐๘
	๑.๒ การทบทวนการดำเนินการอำนาจหน้าที่ มาตรา ๘	๑๒๖
	๑.๓ การวิเคราะห์และทบทวนภารกิจตามกฎหมายโดยเชื่อมโยงกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของไทย - บริบทและเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง - วิเคราะห์ภารกิจตามมาตรา ๗ และ ๘ - การทบทวนผลการดำเนินงานและข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง - ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ในการทบทวนภารกิจ	๑๔๙
	๒. การวิเคราะห์และทบทวนความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ - มิติด้าน "ต้นทางของที่ดิน" (Land Sourcing) - มิติด้าน "รูปแบบสิทธิและการถือครอง" (Tenure & Rights) - มิติด้าน "การเงินและการรักษาที่ดิน" (Financial & Protection) - มิติด้าน "การพัฒนาพื้นที่และสังคม" (Area & Social Development) - มิติด้าน "กลุ่มเป้าหมาย" (Target Audience Dimension)	๑๕๒
	การวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ.	๑๕๖
	๑. วิเคราะห์ความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ. ตามกฎหมาย	๑๕๖
บทที่ ๖	๑.๑ เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Mandate)	๑๕๖
	๑.๒ วัตถุประสงค์ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันฯ	๑๕๖
	๑.๓ ความจำเป็นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒	๑๕๗
	๑.๔ ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ	๑๕๘
	๑.๕ ผลกระทบด้านงบประมาณและทรัพยากรภาครัฐกรณียุติการดำเนินงาน	๑๕๙
	๒. การวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ. ในทางสังคม	๑๖๓
	๒.๑ การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง	๑๖๓
	๒.๒ การบริหารจัดการที่ดินเพื่อกระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์ไม่ให้เกิดการทิ้งร้างที่ดิน (Land Optimization)	๑๖๕
	๒.๓ การทำหน้าที่เป็น “ธนาคารที่ดิน” เพื่อพัฒนาที่ดิน	๑๖๕
	๒.๔ กลไกการป้องกันการสูญเสียสิทธิ (Prevention of Land Loss)	๑๖๕

เรื่อง		หน้า
	๓. การวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ. ในการแก้ไขปัญหาที่ดินเอกชนของประเทศ	๑๖๖
	๓.๑ ปัญหาที่ดินที่ดินที่หน่วยงานรัฐแห่งอื่นไม่สามารถดำเนินการได้	๑๖๖
	๓.๒ การวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ. ในโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทย	๑๖๘
	๓.๓ การเปลี่ยน “ที่ดิน” ให้เป็น “สวัสดิการและต้นทุนชีวิต” (Land as Social Welfare)	๑๖๙
บทที่ ๗	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการยกระดับองค์กรสู่ความยั่งยืน	๑๗๑
	๑. ทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อรักษาความต่อเนื่องของภารกิจ (Policy Options)	๑๗๑
	๑.๑ การจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน บจธ.	๑๗๑
	๑.๒ ยกเลิกมาตรา ๔๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม	๑๗๑
	๑.๓ ยุบเลิก บจธ. โดยจัดตั้งองค์การมหาชนใหม่ให้มีความเกี่ยวข้องกับธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน	๑๗๒
	๒. การพัฒนารูปแบบการดำเนินงานแบบสองขา (Dual Track Model)	๑๗๒
	๒.๑ ขาเชิงธุรกิจและบริหารจัดการสินทรัพย์ : “กลไกสร้างรายได้และขับเคลื่อนตลาดที่ดิน”	๑๗๓
	๒.๒ ภารกิจเชิงสังคม (Social Track): การสร้าง “ตาข่ายรองรับทางสังคมด้านที่ดิน” (Land-based Social Safety Net)	๑๗๕
	๓. การขยายขอบเขตกลุ่มเป้าหมายสู่การแก้ไขโครงสร้างที่ดินทั้งระบบ	๑๗๗
	๔. กลไกการระดมทรัพยากรที่ดิน (Land Mobilization Mechanism) : การเปลี่ยน “ที่ดินรกร้าง” สู่ “พลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ”	๑๘๐
	๕. การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและกฎหมายเพื่อความคล่องตัว (Institutional Reform): การยกระดับสู่และปลดล็อกข้อจำกัดเพื่อไปสู่การเป็น “ธนาคารที่ดิน” ที่สมบูรณ์	๑๘๓
	๖. บทสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการยกระดับองค์กรสู่ความยั่งยืนของ บจธ. ในฐานะกลไกเติมเต็มช่องว่างของระบบที่ดินไทย	๑๘๔

บทสรุปผู้บริหาร

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. ในฐานะหน่วยงานของรัฐ ประเภทองค์การมหาชน ที่มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการดำเนินภารกิจด้านการจัดการที่ดิน โดยตามมาตรา ๗ กำหนดให้ บจธ. มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน สนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม การจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกัน การรวบรวมข้อมูลด้านที่ดิน และการทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันทั้งที่ดินทำกินและที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย รวมถึงการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน และการประสานหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้มีที่ดินทำกินและมีรายได้เพิ่มขึ้น ดังนั้น บจธ. จึงทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญของรัฐในการขับเคลื่อนนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาว

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘ ให้ขยายระยะเวลาการยุบเลิกสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ออกไปจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๙ เพื่อศึกษาและทบทวนบทบาท ภารกิจ และความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ. โดยกำหนดให้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว บจธ. ปฏิบัติภารกิจเท่าที่จำเป็นและไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ประกอบกับมติการประชุมคณะกรรมการพัฒนาองค์การมหาชน (กพม.) ครั้งที่ ๕/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๘ ซึ่งได้พิจารณาภารกิจของ บจธ. ในช่วงระยะเวลาการขยายดังกล่าว และมีมติให้การดำเนินภารกิจของ บจธ. จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๙ ต้องไม่ก่อให้เกิดภาระผูกพันหรือก่อหนี้ใหม่ นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งมติ กพม. เป็นต้นไป

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการเข้าถึงสิทธิในที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อย เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน โดยมีลักษณะสำคัญคือ “ความไม่สมดุลในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน” มากกว่าการขาดแคลนที่ดินในเชิงปริมาณ กล่าวคือ ที่ดินส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในมือของบุคคลหรือกลุ่มทุนบางส่วน ขณะที่ประชาชนจำนวนมากไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพและการประกอบอาชีพ ปัญหาดังกล่าวยังทวีความรุนแรงจากปัจจัยเสริมหลายประการ ได้แก่ การเก็งกำไรที่ดิน การปล่อยที่ดินรกร้างว่างเปล่า การเพิ่มขึ้นของภาระหนี้สินในภาคเกษตร และข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุนของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งนำไปสู่สถานการณ์ที่ประชาชนจำนวนมากไม่จำเป็นต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินจากการจำนอง การขายฝาก หรือการถูกบังคับคดี อันส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของครัวเรือนและความเหลื่อมล้ำในสังคมโดยรวม แม้ว่าภาครัฐจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินหลายแห่ง แต่ภารกิจส่วนใหญ่ยังมุ่งเน้นการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การออกเอกสารสิทธิ หรือการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านในลักษณะแยกส่วน ขณะที่ยังขาด “กลไกเชิงระบบ” ที่สามารถบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเข้ากับเครื่องมือทางการเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาในมิติของที่ดินเอกชน การป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน และการสนับสนุนการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ในบริบทดังกล่าว **การจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. จึงเป็นการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติของรัฐ** เพื่อเข้ามาเติมเต็มช่องว่างของระบบเดิม โดยมีบทบาทสำคัญในการกระจายการถือครองที่ดิน การสร้างโอกาสในการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน ตลอดจนการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดินผ่านเครื่องมือทางการเงินและการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ การดำเนินงานของ บจธ. ยัง

สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้รัฐต้องวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด และต้องมีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม เพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การมีอยู่ของ บจธ. มิได้เป็นเพียงนโยบายทางเลือก แต่เป็น “กลไกเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐ” ที่มีความจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างด้านที่ดินของประเทศในระยะยาว

๒. บทบาทและภารกิจของ บจธ.

บจธ. ถูกออกแบบให้เป็น “กลไกพิเศษของรัฐ” ที่มีลักษณะเฉพาะในการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเข้ากับเครื่องมือทางการเงินอย่างเป็นระบบ ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานภาครัฐทั่วไปที่มักดำเนินการในลักษณะแยกส่วน กล่าวคือ บจธ. ทำหน้าที่เชื่อมโยงมิติด้านทรัพยากรที่ดินเข้ากับมิติด้านการเข้าถึงแหล่งทุน เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน บทบาทสำคัญของ บจธ. เริ่มจากการเป็นกลไกในการกระจายการถือครองที่ดิน โดยดำเนินการจัดหาที่ดินทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อนำมาบริหารจัดการและจัดสรรให้แก่เกษตรกรและผู้มีรายได้น้อยในรูปแบบที่เหมาะสม เช่น การเช่า การเช่าซื้อ หรือการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อให้สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินได้จริง กลไกดังกล่าวช่วยลดข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานของการดำรงชีพ และเป็นรากฐานสำคัญของความมั่นคงทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ขณะเดียวกัน บจธ. ยังมีบทบาทเชิงป้องกันในลักษณะ “ตาข่ายรองรับทางสังคม” โดยให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและประชาชนที่มีความเสี่ยงจะสูญเสียสิทธิในที่ดินจากปัญหาหนี้สิน การจำนอง การขายฝาก หรือการถูกบังคับคดี ผ่านมาตรการทางการเงินและการบริหารจัดการที่ดินที่เหมาะสม การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวช่วยรักษาสถานะทรัพยากรที่ดินให้คงอยู่ในมือของประชาชน ลดการสูญเสียทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีพ และป้องกันการขยายตัวของความยากจนในระยะยาว นอกจากนี้ บจธ. ยังมีบทบาทในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเข้าไปบริหารจัดการที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือไม่เต็มศักยภาพ ให้สามารถนำมาใช้ในเชิงเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างเหมาะสม อันจะช่วยลดปัญหาที่ดินรกร้าง ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และสนับสนุนความมั่นคงทางอาหารของประเทศในภาพรวม ในมิติของการพัฒนาเชิงพื้นที่ บจธ. ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนควบคู่ไปกับการจัดการที่ดิน โดยสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกร การพัฒนาอาชีพ การยกระดับมาตรฐานการผลิต และการเข้าถึงแหล่งทุนอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจฐานราก และเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองของชุมชนในระยะยาว

โดยภาพรวม บจธ. ทำหน้าที่ในลักษณะของ “สถาบันการเงินเพื่อสังคม” ที่มุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร มากกว่าการแสวงหากำไรเชิงพาณิชย์ การดำเนินงานดังกล่าวสะท้อนถึงบทบาทของรัฐในการแทรกแซงความล้มเหลวของตลาดอย่างเหมาะสม ผ่านกลไกที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย ซึ่งมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการกระจายการถือครองที่ดินและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืนในระยะยาว

๓. การดำเนินการแก้ไขปัญหาในต่างประเทศ การดำเนินการที่ผ่านมาของประเทศไทย และการดำเนินการของ บจธ.

ปัญหาการถือครองและการเข้าถึงที่ดินนับเป็นหนึ่งในปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญของหลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะในกลุ่มเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มักประสบปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน หรือไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดินได้อย่างเป็นธรรม ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ หลายประเทศจึงได้พัฒนากลไกที่เรียกว่า “ธนาคารที่ดิน” หรือเครื่องมือในลักษณะ

ใกล้เคียง เพื่อเข้ามาจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ในระดับสากล ธนาคารที่ดินมีบทบาทสำคัญในฐานะ “ตัวกลาง” ในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน โดยทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้ต้องการใช้ประโยชน์ เพื่อให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด แนวทางการดำเนินงานมีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และนโยบายรัฐ ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา ธนาคารที่ดินถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูพื้นที่เมืองและจัดการที่ดินรกร้าง ขณะที่ประเทศในเอเชียอย่างไต้หวันและฟิลิปปินส์ให้ความสำคัญกับบทบาทด้านการเงิน โดยใช้ธนาคารที่ดินเป็นแหล่งสินเชื่อเพื่อสนับสนุนภาคเกษตรกรรม ในขณะเดียวกัน ประเทศอย่างญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ และสเปน (กาเลียเซีย) ได้พัฒนาธนาคารที่ดินให้เป็นกลไกในการรวบรวมและจัดสรรที่ดินใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายตัวของแปลงที่ดินและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีแนวทางที่โดดเด่น โดยใช้มาตรการทางกฎหมายให้รัฐมี “สิทธิซื้อก่อน” เพื่อควบคุมราคาที่ดินและป้องกันการเก็งกำไร ซึ่งช่วยรักษาสถิติของตลาดและเอื้อให้เกษตรกรรายย่อยสามารถเข้าถึงที่ดินได้มากขึ้น จากการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศ พบว่าความสำเร็จของธนาคารที่ดินไม่ได้ขึ้นอยู่กับรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ขึ้นอยู่กับกรอบการออกแบกลไกให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศนั้น ๆ ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ความชัดเจนของข้อมูลที่ดิน การมีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับประเทศไทย ปัญหาที่ดินเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะในกลุ่มเกษตรกรที่ขาดแคลนที่ดินทำกิน รัฐบาลได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาผ่านมาตรการต่าง ๆ ตั้งแต่การจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาที่ดิน การดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไปจนถึงการเสนอแนวคิดการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ ๒๕๑๐ เป็นต้นมา แนวคิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการจัดซื้อและพัฒนาที่ดิน รวมถึงสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงที่ดินและแหล่งเงินทุนได้อย่างเหมาะสม มีการศึกษาและเสนอรูปแบบการดำเนินงานหลายแนวทาง ทั้งในลักษณะของหน่วยงานอิสระ หรือการดำเนินงานภายใต้สถาบันการเงินของรัฐ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในทางปฏิบัติยังคงอยู่ในรูปของ “กองทุนที่ดิน” เป็นหลัก เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกรองรับก่อนการพัฒนาไปสู่รูปแบบสถาบันเต็มรูปแบบ บทเรียนสำคัญจากทั้งต่างประเทศและประเทศไทยสะท้อนให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาที่ดินจำเป็นต้องใช้กลไกเฉพาะที่มีความยืดหยุ่นและสามารถบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ธนาคารที่ดินจึงไม่ควรถูกมองเพียงในฐานะสถาบันการเงิน แต่ควรเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่ทำหน้าที่ทั้งด้านการเงินและการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินควบคู่กัน

ท้ายที่สุด ความสำเร็จของการดำเนินงานด้านธนาคารที่ดินในประเทศไทยจะขึ้นอยู่กับกรอบการกำหนดบทบาทที่ชัดเจน การลดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น การบริหารงานอย่างโปร่งใส และการสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน หากสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม ธนาคารที่ดินจะเป็นกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะยาว

๔. การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินของหน่วยงานอื่นเปรียบเทียบกับ บจธ.

การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน โดยแต่ละหน่วยงานมีบทบาท หน้าที่ และกลไกการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป ทั้งในด้านการจัดสรรที่ดิน การแก้ไขปัญหาหนี้สิน การพัฒนาพื้นที่ และการกำหนดนโยบายระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน และสร้างโอกาสในการเข้าถึงที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจน

บจร. มีบทบาทหลักในการบริหารจัดการที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินเอกชน ผ่านกลไกการจัดซื้อ เช่า หรือเช่าซื้อ เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่กลุ่มเป้าหมายในรูปแบบที่เหมาะสม ควบคู่กับการส่งเสริมการรวมกลุ่ม ของเกษตรกรและการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างยั่งยืน แตกต่างจากหน่วยงานด้านที่ดินอื่นที่ส่วนใหญ่ ดำเนินงานในที่ดินของรัฐหรือมีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) นิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ จะพบว่าหน่วยงานเหล่านี้มุ่งเน้นการจัดสรร ที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกร โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินหรือการจัดตั้งนิคม ขณะที่ บจร. ไม่มีอำนาจในการเวนคืนที่ดิน แต่ใช้กลไกความร่วมมือกับภาคเอกชน ทำให้มีความคล่องตัวและ ยืดหยุ่นในการดำเนินงานมากกว่า ในด้านการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและ พัฒนาเกษตรกร (กฟก.) และกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน มีบทบาทในการ ช่วยเหลือด้านหนี้ โดยเฉพาะหนี้ในระบบ ขณะที่ บจร. มีขอบเขตการช่วยเหลือที่ครอบคลุมมากกว่า ทั้งหนี้ใน และนอกระบบ และยังดำเนินการต่อเนื่องไปถึงการจัดหาที่ดินและการพัฒนาอาชีพ จึงมีลักษณะการช่วยเหลือ แบบครบวงจร สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดินของรัฐ เช่น กรมธนารักษ์ มีหน้าที่ดูแลและ จัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างจาก บจร. ที่มุ่งเน้นการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ในส่วนของหน่วยงานที่มีบทบาท ด้านการพัฒนา เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ธนาครเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และกรมที่ดิน ต่างมีภารกิจเฉพาะด้าน เช่น การพัฒนาที่อยู่อาศัย การ ปรับปรุงโครงสร้างที่ดิน การให้สินเชื่อ และการออกเอกสารสิทธิ ซึ่งล้วนสนับสนุนระบบการจัดการที่ดินในมิติ ที่แตกต่างกัน และไม่ได้ทับซ้อนกับภารกิจหลักของ บจร. นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดิน แห่งชาติ (สคทช.) มีบทบาทในเชิงนโยบายและการวางแผนระดับประเทศ ขณะที่ บจร. ทำหน้าที่ในเชิงปฏิบัติ เป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การดำเนินงานจริง โดยเฉพาะในภาคที่ดินเอกชน

เมื่อพิจารณาในภาพรวม จะเห็นได้ว่าภารกิจของ บจร. ไม่ได้ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นโดยตรง แต่กลับเป็นการทำงานที่เกื้อหนุนและเสริมศักยภาพซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือจากระบบปกติ โดยเฉพาะในมิติของการกระจายการถือครองที่ดิน การช่วยเหลือ ผู้ด้อยโอกาส และการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืนด้วยเหตุนี้ บจร. จึงยังคงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ในระบบการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทย และได้รับการยอมรับจากหลายภาคส่วนว่าควรคงอยู่ต่อไปใน ฐานะหน่วยงานเฉพาะทางที่ทำหน้าที่เชิงรุกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ท้ายที่สุด บจร. ไม่ได้เป็นเพียงกลไกของรัฐในการจัดสรรที่ดินเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยมุ่งหวังให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดมูลค่า สูงสุดทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริงและยั่งยืน

๕. การวิเคราะห์และทบทวนภารกิจของ บจร. ตามกฎหมายจัดตั้ง และการวิเคราะห์และทบทวนความ ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ

บจร. ถือเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการ ถือครองที่ดินของประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ควบคู่ไปกับการสร้าง ความมั่นคงและความยั่งยืนให้แก่เกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย บทบาทของ บจร. ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการ จัดสรรที่ดินเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมภารกิจสำคัญหลายด้าน เริ่มตั้งแต่การจัดหาที่ดิน ทั้งจากภาครัฐและ เอกชน เพื่อนำมาบริหารจัดการและจัดสรรให้แก่ผู้ที่ขาดแคลนที่ดินทำกิน นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการ ป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน โดยให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรที่เสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินจากการจำนอง

การขายฝาก หรือการถูกบังคับคดี อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความยั่งยืน ผ่านการสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบชุมชน และการพัฒนาอาชีพตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ในด้านการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ทางกฎหมาย (มาตรา ๗) บจธ. ได้ขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงประจักษ์ในหลายมิติ การกระจายการถือครองที่ดิน ดำเนินการผ่านโครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน ซึ่งสามารถช่วยเหลือประชาชนได้แล้ว ๔๒ พื้นที่ ครอบคลุมเนื้อที่ประมาณ ๓,๑๐๗ ไร่ และมีครัวเรือนได้รับประโยชน์กว่า ๑,๒๗๑ ครัวเรือน ขณะเดียวกัน ในด้านการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน บจธ. ได้ให้สินเชื่อและเข้าซื้อที่ดินเพื่อรักษาสีทธิในการทำกินของเกษตรกร ช่วยเหลือไปแล้ว ๕๒๓ ราย ครอบคลุมพื้นที่มากกว่า ๓,๕๗๘ ไร่ นอกจากนี้ บจธ. ยังให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านโครงการพัฒนาศักยภาพชุมชน ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ย ๖,๒๐๗ บาทต่อเดือน และมีอัตราการใช้ประโยชน์ที่ดินสูงถึงร้อยละ ๙๖.๕๗ สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในการพัฒนาเชิงคุณภาพควบคู่ไปกับการกระจายทรัพยากร อีกหนึ่งบทบาทสำคัญของ บจธ. คือ การเป็น “ตัวกลาง” ในการบริหารจัดการที่ดิน โดยทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ กับผู้ที่ต้องการที่ดินทำกิน ซึ่งช่วยลดภาระงบประมาณของภาครัฐในการจัดซื้อที่ดินโดยตรง พร้อมกันนี้ยังมีการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมบังคับคดี และสถาบันการเงิน เพื่อนำทรัพย์สินที่รอการขายทอดตลาดกลับมาใช้ประโยชน์ในภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้แก่ชุมชนในพื้นที่ เพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคและต่อยอดอาชีพอย่างเป็นระบบ

เมื่อพิจารณาประเด็นความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น พบว่าแม้ภารกิจของ บจธ. จะมีลักษณะใกล้เคียงกับบางหน่วยงาน เช่น การให้สินเชื่อหรือการช่วยเหลือเกษตรกร แต่ในเชิงการดำเนินงานจริงมีความแตกต่างอย่างชัดเจน โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้ ประการแรก ในด้านการจัดหาที่ดิน บจธ. มีอำนาจในการจัดซื้อที่ดินเอกชนและนำมาบริหารจัดการในรูปแบบ “แปลงรวม” พร้อมเปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถเข้าซื้อจนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งแตกต่างจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่ให้เพียงสิทธิการใช้ประโยชน์ และกรมที่ดินซึ่งไม่มีบทบาทในการจัดซื้อหรือบริหารจัดการที่ดินในลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า บจธ. ทำหน้าที่ในส่วนที่หน่วยงานอื่นไม่สามารถดำเนินการได้ ประการที่สอง ในด้านการสนับสนุนทางการเงิน แม้ว่าจะมีหน่วยงาน เช่น ธนาครเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) ที่ให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อ แต่จากข้อมูลในบทที่ ๕ พบว่า บจธ. สามารถช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรที่ไม่ผ่านเกณฑ์ของสถาบันการเงินปกติ รวมถึงสามารถดำเนินการไถ่ถอนที่ดินจากการจำนองหรือการบังคับคดี ซึ่งเป็นบทบาทที่หน่วยงานดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ ประการที่สาม ในด้านการแก้ไขปัญหาที่ดิน บจธ. มีบทบาทเชิงรุกในการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน โดยเข้าไปช่วยเหลือก่อนที่จะเกิดปัญหาจะลุกลาม เช่น การจัดซื้อที่ดินคืนหรือสนับสนุนสินเชื่อเพื่อรักษาสีทธิ แตกต่างจากกรมบังคับคดีซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการหลังเกิดปัญหาแล้วในกระบวนการบังคับคดี สะท้อนให้เห็นความแตกต่างระหว่างการแก้ปัญหาเชิงป้องกันและเชิงแก้ไข ประการที่สี่ บจธ. ยังทำหน้าที่เป็น “ตัวกลางที่ดิน” ในการเชื่อมโยงเจ้าของที่ดินกับผู้ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งเป็นกลไกที่ช่วยให้ที่ดินเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยไม่ต้องใช้งบประมาณภาครัฐจำนวนมาก ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานใดดำเนินการในลักษณะเดียวกันอย่างเป็นระบบ

จากการวิเคราะห์ดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า แม้ภารกิจของ บจธ. จะมีความเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นในเชิงเป้าหมาย แต่ในเชิงบทบาท กลไก และเครื่องมือที่ใช้มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้การดำเนินงานของ บจธ. ไม่ได้เป็นการซ้ำซ้อน แต่เป็นการเติมเต็มช่องว่างของระบบการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของการถือครองที่ดินเอกชนและกลุ่มประชาชนที่เข้าถึงกลไกของรัฐในรูปแบบเดิม และจะเห็นได้ว่าจุดเด่นของ บจธ. อยู่ที่ความคล่องตัวและความสามารถในการเข้าไปจัดการ “ที่ดินเอกชน” ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของการถือครองสูง และมีอยู่นอกเหนือขอบเขตของหน่วยงานรัฐอื่นที่เน้นที่ดินของรัฐเป็นหลัก ด้วยบทบาทที่ครอบคลุมและยืดหยุ่นดังกล่าว บจธ. จึงเป็นกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน สร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน อันนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะยาวอย่างแท้จริง

๖. การวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ.

การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินในประเทศไทยเป็นประเด็นเชิงโครงสร้างที่มีความซับซ้อนและส่งผลกระทบในวงกว้าง ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ แม้ว่าประเทศไทยจะมีทรัพยากรที่ดินเพียงพอในเชิงปริมาณ แต่ปัญหาสำคัญกลับอยู่ที่ “การกระจุกตัวของการถือครอง” ซึ่งทำให้เกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้อย่างเป็นธรรม ในบริบทดังกล่าว สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) จึงถูกจัดตั้งขึ้นในฐานะกลไกเฉพาะทางของรัฐ เพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ

ในเชิงกฎหมายและนโยบายสาธารณะ บจธ. มีความสอดคล้องอย่างชัดเจนกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมุ่งเน้นการกระจายการถือครองที่ดินและการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ บจธ. ยังมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยทำหน้าที่เป็น “กลไกเชิงปฏิบัติการ” ที่สามารถแปลงนโยบายระดับมหภาคไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ผ่านการบูรณาการเครื่องมือด้านการจัดการที่ดินเข้ากับกลไกทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

ในมิติของโครงสร้างองค์กร การจัดตั้ง บจธ. ในรูปแบบองค์การมหาชนสะท้อนถึงความจำเป็นในการมีหน่วยงานที่มีความคล่องตัว สามารถดำเนินงานได้อย่างยืดหยุ่น และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้งในด้านกฎหมายที่ดิน การบริหารทรัพย์สิน และการเงิน การดำเนินงานในลักษณะนี้ทำให้ บจธ. สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่ดินที่มีพลวัตและความเร่งด่วนได้ดีกว่าระบบราชการแบบดั้งเดิม อีกทั้งยังสามารถรักษาสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการดำเนินงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณะได้อย่างเหมาะสม

ในด้านเศรษฐกิจและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายภาครัฐ การดำรงอยู่ของ บจธ. มีความสำคัญอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาผ่านกรอบแนวคิด “ต้นทุนของการไม่ดำเนินการ” (Cost of Inaction) การยุติการดำเนินงานขององค์กรในระยะที่ยังมีภารกิจต่อเนื่องและมีภาระผูกพันกับประชาชน จะก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งในรูปของงบประมาณที่ลงทุนไปแล้ว สิทธิประโยชน์ของรัฐที่ขาดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และโอกาสในการพัฒนากลไกทางการเงินแบบหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือประชาชนในระยะยาว นอกจากนี้ ยังอาจนำไปสู่ปัญหาทางสังคม เช่น ความไม่เชื่อมั่นต่อภาครัฐ และความขัดแย้งในระดับชุมชน

ในมิติทางสังคม บจธ. มีบทบาทสำคัญในฐานะ “ตาข่ายรองรับทางสังคม” (Social Safety Net) ที่ช่วยลดความเปราะบางของเกษตรกรรายย่อย โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดภัยพิบัติปัญหาหนี้สินและความเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดิน บจธ. ไม่เพียงช่วยให้ประชาชนเข้าถึงที่ดินทำกินผ่านกลไกการเช่าและเช่าซื้อเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่ป้องกันไม่ที่ดินหลุดไปสู่การกระจุกตัวในกลุ่มทุน อีกทั้งยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยนำที่ดินรกร้างกลับมาใช้สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคม

ที่สำคัญ บจธ. มีบทบาทเฉพาะที่หน่วยงานภาครัฐอื่นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในมิติของการบริหารจัดการ “ที่ดินเอกชน” ผ่านกลไกตลาด การทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการซื้อ-ขายที่ดินเพื่อการกระจายสิทธิ การไถ่ถอนที่ดินจากภาวะหนี้สิน และการส่งเสริมรูปแบบการจัดการที่ดินแบบกลุ่ม เช่น โฉนดชุมชน บทบาทเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการเติมเต็มช่องว่างเชิงหน้าที่ของระบบการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ในระยะยาว บจธ. ยังมีความสำคัญในฐานะ “ต้นแบบ” ของการพัฒนาไปสู่การจัดตั้งธนาคารที่ดินอย่างเต็มรูปแบบ โดยมีบทบาทในการพัฒนาเครื่องมือทางการเงิน ฐานข้อมูลที่ดิน และระบบบริหารจัดการที่สามารถรองรับการแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างยั่งยืน

โดยสรุป บจธ. มิได้เป็นเพียงหน่วยงานตามภารกิจปกติของรัฐ หากแต่เป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่มีความจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินของประเทศอย่างเป็นระบบ การดำรงอยู่ขององค์กรจึงมีความสำคัญทั้งในมิติของกฎหมาย นโยบาย เศรษฐกิจ และสังคม และเป็นเงื่อนไขสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไปสู่ความเป็นธรรมและความยั่งยืนในระยะยาว

๗. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการยกระดับองค์กรสู่ความยั่งยืน

ท่ามกลางความท้าทายด้านความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของประเทศไทย บจธ. ได้พัฒนาแนวคิดเชิงนโยบายและแนวทางการยกระดับองค์กร เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างต่อเนื่องมีประสิทธิภาพ และยั่งยืนในระยะยาว โดยครอบคลุมทั้งด้านโครงสร้างองค์กร รูปแบบการดำเนินงาน และกลไกการบริหารทรัพยากรที่ดิน

๑. ทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อความต่อเนื่องของภารกิจ เพื่อให้การดำเนินงานของ บจธ. มีเสถียรภาพและไม่สะดุดในระยะยาว ได้มีการเสนอ ๓ แนวทางหลัก ได้แก่ ประการแรก การจัดตั้งเป็น “สถาบันถาวร” ผ่านการตราพระราชบัญญัติสถาบันบริหารจัดการที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน เพื่อยกระดับสถานะทางกฎหมายให้มั่นคงยิ่งขึ้น ประการที่สอง การแก้ไขพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการยกเลิกเงื่อนไขการสิ้นสุดขององค์กร เพื่อให้สามารถดำเนินการกิจในฐานะ “ธนาคารที่ดิน” ได้อย่างต่อเนื่องและสมบูรณ์และประการสุดท้าย การจัดตั้งองค์การมหาชนใหม่ โดยยุบเลิก บจธ. เดิม และจัดตั้งหน่วยงานใหม่ที่มีภารกิจเฉพาะด้านการบริหารจัดการที่ดินขึ้นมาทดแทน

๒. รูปแบบการดำเนินงานแบบ “สองขา” (Dual Track Model) แนวทางสำคัญในการยกระดับองค์กร คือ การปรับบทบาทจากหน่วยงานที่พึ่งพางบประมาณภาครัฐ ไปสู่ “สถาบันการเงินเพื่อสังคม กึ่งพาณิชย์” โดยดำเนินงานควบคู่กันใน ๒ มิติ

ในมิติแรก คือ “ขาเชิงธุรกิจและการบริหารจัดการสินทรัพย์” (Commercial Track) บจธ. จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการด้านการจัดการที่ดิน (Land Service Provider) โดยใช้กลไกตลาดสร้างรายได้ เช่น การเช่าที่ดินแบบเหมาจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ แล้วนำมาจัดสรรให้เกษตรกรเช่าช่วงในราคาที่เหมาะสม รายได้ที่เกิดขึ้นจะถูกนำไปใช้ในลักษณะ “อุดหนุนไขว้” เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านสังคม

ในมิติที่สอง คือ “ขาเชิงสังคม” (Social Track) ซึ่งมุ่งเน้นการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง เช่น เกษตรกรรายย่อย ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ที่เสี่ยงต่อการสูญเสียสิทธิในที่ดิน โดยมีมาตรการสนับสนุน เช่น การให้เช่าที่ดินในอัตราพิเศษ การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อไถ่ถอนที่ดิน และการพัฒนาทักษะอาชีพเพื่อสร้างความมั่นคงในระยะยาว

๓. การขยายขอบเขตกลุ่มเป้าหมายและการปรับสมดุลโครงสร้างที่ดิน บจธ. มีเป้าหมายในการยกระดับบทบาทสู่การเป็น “ผู้ดูแลความสมดุลของตลาดที่ดิน” (Land Market Balancer) โดยขยายฐานผู้ได้รับประโยชน์ให้ครอบคลุมมากขึ้น ไม่จำกัดเฉพาะเกษตรกรรายย่อย แต่รวมถึงชนชั้นกลาง เกษตรกรรุ่นใหม่ (Smart Farmers) และวิสาหกิจชุมชน

ขณะเดียวกัน ยังมุ่งปรับแนวคิดจากการเน้น “กรรมสิทธิ์” ไปสู่ “สิทธิการใช้ประโยชน์” เพื่อให้เกิดการกระจายโอกาสในการเข้าถึงที่ดินอย่างแท้จริง และช่วยนำที่ดินรกร้างกลับมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในด้านการกำกับดูแล มีการเสนอให้แยกบัญชีทางการเงินระหว่างภารกิจเชิงสังคมและเชิงพาณิชย์อย่างชัดเจน (Ring-fencing) เพื่อสร้างความโปร่งใส ลดความเสี่ยง และเพิ่มความเชื่อมั่นจากทุกภาคส่วน

๔. กลไกการระดมทรัพยากรที่ดิน (Land Mobilization) อีกหนึ่งแนวทางสำคัญคือการพัฒนากลไกการระดมที่ดินเข้าสู่ระบบ โดยทำงานควบคู่กับกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กล่าวคือ ในขณะที่ภาษีทำหน้าที่เป็น “แรงผลัก” ให้เจ้าของที่ดินนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ บจธ. จะทำหน้าที่เป็น “แรงดึง” ที่สร้างทางเลือกในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเหมาะสมและปลอดภัย

ภายใต้กลไกนี้ เจ้าของที่ดินสามารถโอนสิทธิการใช้ประโยชน์ให้ บจธ. บริหารจัดการได้โดยสมัครใจ โดยยังคงรักษากรมสิทธิ์ไว้เช่นเดิม ขณะที่ บจธ. จะนำที่ดินดังกล่าวไปจัดสรรใหม่เพื่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงสุดและตอบสนองต่อความต้องการของสังคม

ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางการยกระดับดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของ บจธ. จากหน่วยงานภาครัฐแบบดั้งเดิม ไปสู่กลไกเชิงนวัตกรรมที่ผสมผสานระหว่างบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมอย่างสมดุล หากสามารถขับเคลื่อนแนวทางเหล่านี้ได้อย่างเป็นรูปธรรม จะช่วยเสริมสร้างความยั่งยืนขององค์กร และทำให้ บจธ. เป็นเครื่องมือสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน และสร้างความเป็นธรรมในสังคมไทยได้อย่างแท้จริงในระยะยาว

บทที่ ๑

บทนำ

๑. หลักการและเหตุผล

ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ประเทศไทยเผชิญมาอย่างยาวนาน โดยมีสาเหตุสำคัญจากการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน การเก็งกำไรในที่ดิน และการปล่อยที่ดินทิ้งร้างหรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มศักยภาพ ส่งผลให้พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรกรรมลดลง และกระทบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่ปรากฏว่ามีองค์กรหรือสถาบันการเงินของรัฐใดที่มีภารกิจโดยตรงในการสนับสนุนให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม และการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างเป็นระบบ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. ในฐานะหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน ที่มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจด้านการจัดการที่ดิน แต่ บจธ. เริ่มดำเนินการได้จริงในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ภายหลังจากที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้อำนวยการ จึงได้เริ่มดำเนินการกิจตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

โดยมาตรา ๗ กำหนดให้ บจธ. มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน สนับสนุนการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม การจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกัน การรวบรวมข้อมูลด้านที่ดิน และการทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันทั้งที่ดินทำกินและที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย รวมถึงการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน และการประสานหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้มีที่ดินทำกินและมีรายได้เพิ่มขึ้น ดังนั้น บจธ. จึงทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญของรัฐในการขับเคลื่อนนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งในปัจจุบัน บจธ. ได้ดำเนินการผ่านโครงการต่างๆ และสามารถกระจายการถือครองที่ดินนับถึงปัจจุบัน (๓๑ มีนาคม ๒๕๖๙) จำนวน ๖,๖๕๖-๒-๗๑.๓ ไร่ และเสนอต่อผู้กำกับดูแลร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกับธนาคารที่ดินแล้ว จำนวน ๖ ฉบับ

อย่างไรก็ตาม บจธ. เป็นหน่วยงานที่มีกำหนดระยะเวลาดำเนินการเนื่องจากนโยบายเดิมต้องการให้ บจธ. เร่งจัดตั้งธนาคารที่ดิน แต่เมื่อสถานการณ์และรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงไป ทำให้การจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกับธนาคารที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้ภายในรัฐบาลชุดใดชุดหนึ่งที่ผ่านมานับตั้งแต่ บจธ. เริ่มดำเนินการจนถึงปัจจุบันมีการขยายระยะเวลาดำเนินการไปแล้วจำนวน ๔ ครั้ง โดยจะสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๙ ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘

ให้ขยายระยะเวลาการยุบเลิกสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ออกไปจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๙ เพื่อศึกษาและทบทวนบทบาท ภารกิจ และความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ. โดยกำหนดให้ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว บจธ. ปฏิบัติภารกิจเท่าที่จำเป็นและไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ประกอบกับมติการประชุมคณะกรรมการพัฒนาองค์การมหาชน (กพม.) ครั้งที่ ๕/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๘ ซึ่งได้พิจารณา ภารกิจของ บจธ. ในช่วงระยะเวลาการขยายดังกล่าว และมีมติให้การดำเนินภารกิจของ บจธ. จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๙ ต้องไม่ก่อให้เกิดภาระผูกพันหรือก่อหนี้ใหม่ นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งมติ กพม. เป็นต้นไป

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของ บจธ. ในช่วงการเปลี่ยนผ่านองค์กรไปเป็นธนาคารที่ดินหรือ องค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกัน เป็นไปอย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับ มติคณะรัฐมนตรีและมติคณะกรรมการพัฒนาองค์การมหาชน บจธ. จึงได้ดำเนินการวิเคราะห์และทบทวนภารกิจ ของ บจธ. ตามกฎหมายจัดตั้ง ตลอดจนพิจารณาความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมถึงวิเคราะห์ความ เหมาะสมและความจำเป็นในการดำรงอยู่ของ บจธ. ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ในช่วงการเปลี่ยนผ่านองค์กร และเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเชิงนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการ ปรับบทบาท ภารกิจ และรูปแบบการดำเนินงานของ บจธ.

๒.๒ เพื่อจัดทำแนวทางและข้อเสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อพิจารณาผลการวิเคราะห์และ ทบทวนภารกิจของ บจธ. ตามกฎหมายจัดตั้ง และความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

๒.๓ เพื่อจัดทำแนวทางและข้อเสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อพิจารณาผลการวิเคราะห์ความจำเป็น ในการมีอยู่ของ บจธ.

๓. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๓.๑ บจธ. มีแนวทางการดำเนินงาน และข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการปรับบทบาท ภารกิจ และรูปแบบการดำเนินงานของ บจธ.

๓.๒ บจธ. สามารถนำผลการวิเคราะห์และทบทวนภารกิจของ บจธ. ตามกฎหมายจัดตั้ง และความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ไปปรับภารกิจให้มีความเหมาะสมภายใต้บริบทและสถานการณ์การกระจายการ ถือครองที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป

๓.๓ บจธ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเตรียมการบริหารจัดการกิจกรรมและโครงการต่างๆ ที่มีความซ้ำซ้อน เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานต่อไป

๔. วิธีการในการดำเนินการและกรอบระยะเวลา

๔.๑ ทบทวนบทบาท ภารกิจ และความจำเป็นในการดำรงอยู่ของ บจธ. รวมทั้งกำหนดประเด็น ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการภารกิจของ บจธ. และความซ้ำซ้อนของภารกิจกับภารกิจของหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ เกี่ยวข้องด้านการจัดการที่ดิน

๔.๒ ดำเนินการสอบถามความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแยกสอบถามเป็นรายหน่วยงาน เพื่อให้แต่ละหน่วยงานพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ

๔.๓ รวบรวมความเห็นของทุกหน่วยงานตามข้อ ๔.๒ และวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น

๔.๔ จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อนำเสนอผลการวิเคราะห์และพิจารณา
ข้อมูลร่วมกัน

๔.๕ ปรับแก้ไขและนำเสนอต่อคณะกรรมการ บจธ. และสำนักงาน ก.พ.ร.

โดยปรากฏรายละเอียดและกรอบระยะเวลาดำเนินการ ดังต่อไปนี้

การดำเนินการ	กรอบระยะเวลา						คำอธิบาย
	ไตรมาสที่ ๑			ไตรมาสที่ ๒			
	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	
๑. ทบทวนบทบาทภารกิจ และความจำเป็นในการดำรงอยู่'ของ บจธ. รวมทั้งกำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจของ บจธ. และความซ้ำซ้อนของภารกิจกับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการที่ดิน							การทบทวนบทบาท ภารกิจ และการดำเนินงานของ บจธ. จะดำเนินการทบทวนจากวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ประกอบกับข้อมูลการดำเนินงานที่ผ่านมาของ บจธ. เป็นหลัก และเปรียบเทียบกับกฎหมายการจัดตั้งของหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจใกล้เคียงตามโครงการต่างๆ ที่ บจธ. ดำเนินการ โดยมีการศึกษาการแก้ไขปัญหาที่ดินในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดินในต่างประเทศประกอบด้วย
๒. ดำเนินการสอบถามความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินภารกิจของ บจธ. โดยแยกสอบถามเป็นรายหน่วยงาน เพื่อให้แต่ละหน่วยงานพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ							บจธ. จะดำเนินการสอบถามความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินภารกิจของ บจธ. รวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๗ หน่วยงาน โดยเป็นการสอบถามเฉพาะกับภารกิจที่ หน่วยงานนั้นๆ ดำเนินการ เพื่อให้ได้คำตอบจากผู้เกี่ยวข้องโดยตรงในการทำภารกิจ และป้องกันการได้รับข้อมูลที่ไม่ชัดเจนจากการคาดการณ์จากหน่วยงานอื่นที่อาจไม่ได้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยยึดหน่วยงานตามองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินที่เกี่ยวข้องกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) และหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการในลักษณะใกล้เคียงกันเพิ่มเติม เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นต้น

การดำเนินการ	กรอบระยะเวลา						คำอธิบาย
	ไตรมาสที่ ๑			ไตรมาสที่ ๒			
	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	
๓ . รว บ ร ร ว ม ความเห็นของทุก หน่วยงานตามข้อ ๒ และวิเคราะห์ ข้อมูลเบื้องต้น				↔			การดำเนินการดังกล่าวเป็นการนำข้อมูลตามข้อ ๑ และความเห็นของหน่วยงานต่างๆ ตามข้อ ๒ มา รวบรวมและจัดทำกรวิเคราะห์ในเบื้องต้น
๔. จัดประชุมร่วม ทุกหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องเพื่อ นำเสนอผลการ วิเคราะห์ และ พิจารณาข้อมูล ข้อมูลร่วมกัน						↔	บจธ. จะนำข้อมูลและการวิเคราะห์เบื้องต้นนำเสนอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยการประชุมร่วมกัน เพื่อหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น อันนำไปสู่ การวิเคราะห์บทบาท ภารกิจ และทิศทางการ ดำเนินงานของ บจธ. ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งหารือรูปแบบและลักษณะหน่วยงานของ บจธ. ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทการ จัดการที่ดินของประเทศ
๕ . นำ เสน อ คณะกรรมการ บ จ ธ . แ ล ะ สำนักงาน ก.พ.ร.						↔	เพื่อให้คณะกรรมการ บจธ. พิจารณาให้ความ เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ และนำเสนอ สำนักงาน ก.พ.ร. ต่อไป

บทที่ ๒

สภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย การจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) รัฐธรรมนูญ กฎหมาย แนวนโยบายแห่งรัฐ ความตกลงระหว่างประเทศ

๑. สภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย

ที่ดินเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์ และเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อย่างไรก็ตาม การจัดสรรและการถือครองที่ดินในประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ปัญหาด้านที่ดินของประเทศอย่างชัดเจน โดยเฉพาะปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการไร้ที่ดินทำกิน โดยข้อมูลการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยของกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ พบว่ามีครัวเรือนที่ประสบปัญหาด้านที่ดินและที่อยู่อาศัยรวมประมาณ ๔.๘ ล้านครัวเรือน แบ่งเป็นครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินเลยจำนวน ๒ ล้านครัวเรือน ครัวเรือนที่มีที่ดินแต่ไม่เพียงพอจำนวน ๑.๖ ล้านครัวเรือน และครัวเรือนที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินจำนวน ๑.๒ ล้านครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรไม่น้อยกว่า ๓.๒ ล้านครัวเรือน สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างด้านการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินของประชาชนอย่างกว้างขวาง

ประเทศไทยมีพื้นที่รวมประมาณ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ โดยแบ่งเป็นที่ดินของรัฐประมาณ ๑๙๔ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๖๐ และที่ดินเอกชนประมาณ ๑๒๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ทั้งหมด (กรมที่ดิน, ๒๕๕๙) ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่ามีการใช้ในหลายรูปแบบ ทั้งเพื่อการเกษตรกรรม การอยู่อาศัย อุตสาหกรรม และโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น ส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ป่าไม้ลดลงในบางพื้นที่ ขณะเดียวกันยังพบปัญหาการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ เช่น การปล่อยที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งสะท้อนถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ๒๕๖๔)

บริบทการถือครองที่ดินของประเทศไทยมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง จากอดีตที่ประชาชนสามารถเข้าบุกเบิกและใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเสรี จนกระทั่งมีการพัฒนาระบบกฎหมายและเอกสารสิทธิในที่ดินให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะภายหลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ อย่างไรก็ตาม ภายใต้การพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมการลงทุน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างรวดเร็ว และนำไปสู่การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในกลุ่มผู้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง ขณะเดียวกัน ประชาชนจำนวนหนึ่งกลับสูญเสียที่ดินและกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน นอกจากนี้ จากการสำรวจลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่าพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดประมาณ ๑๔๙.๒๔ ล้านไร่ เป็นพื้นที่เช่าถึงร้อยละ ๕๒ และเป็นพื้นที่ของเกษตรกรเองร้อยละ ๔๘ โดยในจำนวนนี้มีพื้นที่ถึง ๒๙.๗๒ ล้านไร่ที่อยู่ภายใต้ภาระจำนอง ซึ่งสะท้อนถึงความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดินของเกษตรกร

สถานการณ์ปัญหาการถือครองที่ดินของประเทศไทยจึงปรากฏในหลายมิติ โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินที่อยู่ในระดับสูง จากข้อมูลของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ พบว่ากลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงสุดร้อยละ ๑๐ ถือครองที่ดินถึง ๙๔.๘๖ ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ ๖๑.๕ ของประเทศ ขณะที่กลุ่มที่ยากจนที่สุดร้อยละ ๑๐ ถือครองเพียง ๖๘,๓๓๐ ไร่ หรือร้อยละ ๐.๑ ซึ่งแตกต่างกันมากกว่า ๘๐๐ เท่า อีกทั้งกลุ่มผู้ถือครองที่ดินสูงสุดร้อยละ ๒๐ ยังถือครองที่ดินจนถึงร้อยละ ๘๐

ของประเทศ ในขณะที่กลุ่มต่ำสุดถือครองเพียงร้อยละ ๐.๒๕ และมีผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่มากกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ เพียง ๘๓๗ ราย สะท้อนถึงการกระจุกตัวของทรัพยากรในกลุ่มคนส่วนน้อยอย่างชัดเจน

นอกจากปัญหาความเหลื่อมล้ำแล้ว ยังพบปัญหาความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน โดยมีครัวเรือนจำนวนมากไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ส่งผลให้เกิดความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคม ขณะเดียวกัน ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินยังส่งผลให้เกิดปัญหาต่อเนื่อง เช่น การเช่าที่ดิน การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการอพยพเข้าสู่เมือง รวมถึงความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรหรือเกษตรกรกับนายทุนกับความจำเป็นในการใช้ที่ดินของประชาชน นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพหรือการปล่อยที่ดินทิ้งร้าง ซึ่งสะท้อนถึงความไม่สมดุลในการจัดสรรทรัพยากรที่ดินของประเทศ

ทั้งนี้ ปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้มีรายได้น้อยยังคงทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง และแนวทางการแก้ไขปัญหามิได้มีผลในรูปแบบเดิมยังไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องปรับรูปแบบการแก้ไขปัญหาให้มีลักษณะเชิงนวัตกรรม และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน รวมถึงการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ในด้านแนวโน้มความต้องการถือครองที่ดินเพื่อการดำรงชีพ พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางเศรษฐกิจและสังคม โดยในอดีตที่เป็นสังคมเกษตรกรรม ที่ดินถือเป็นปัจจัยหลักในการดำรงชีพ ใช้เพื่อการเพาะปลูกและอยู่อาศัย ขณะที่ในปัจจุบัน ที่ดินยังคงมีความสำคัญ แต่มีบทบาทเป็นฐานความมั่นคงในการดำรงชีพมากขึ้น เนื่องจากประชาชนมีแหล่งรายได้ที่หลากหลาย และไม่ได้พึ่งพาที่ดินเพียงอย่างเดียว ในอนาคต แนวโน้มการถือครองที่ดินจะมุ่งเน้นไปที่ความมั่นคงระยะยาว โดยให้ความสำคัญกับศักยภาพของที่ดินมากกว่าปริมาณ เช่น การใช้ที่ดินแบบผสมผสาน การเกษตรเชิงนิเวศ และการใช้เทคโนโลยีในการเกษตร รวมถึงการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

โดยสรุป ปัญหาการถือครองที่ดินของประเทศไทยเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ และอาศัยแนวทางที่มีความยืดหยุ่น ทันสมัย และมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ควบคู่กับการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงในการดำรงชีพของประชาชนในระยะยาว โดยปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดที่แก้ไขปัญหาให้หมดไปได้ และวิธีการในการแก้ไขปัญหาแบบเดิมไม่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาและสถานะที่มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากปัญหาด้านที่ดินที่ยังคงมีอยู่ และรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยรัฐจำเป็นต้องปรับรูปแบบวิธีการแก้ไขปัญหาในรูปแบบอย่างมีนวัตกรรมและมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งส่วนในการหาแนวทางแก้ไขปัญหา การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน การมีส่วนร่วมในทุนทางสังคมและทุนทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างบูรณาการทั้งภาครัฐและภาคประชาชนในการรับผิดชอบร่วมกัน

๒. การจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๓๓ ก เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ บจธ. เป็นองค์การมหาชนในกลุ่มที่ ๓ บริการสาธารณะทั่วไป โดยนายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ ถึงแม้ว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ แต่มิได้มีการพิจารณาแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน เพื่อเป็นคณะกรรมการ บจธ. ในวาระ

เริ่มแรก ทำให้ยังไม่สามารถดำเนินการตามบทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ อันส่งผลให้การดำเนินการจัดตั้ง บจธ. ดำเนินการไม่แล้วเสร็จและทำให้ บจธ. ไม่สามารถดำเนินการใดได้ตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๕๙ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการในวาระเริ่มแรกจึงมีการดำเนินการสรรหาคณะกรรมการ ผู้อำนวยการ และผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งแล้วเสร็จสามารถเริ่มดำเนินการได้จริงแต่อย่างไรก็ตาม บจธ. เป็นหน่วยงานที่มีกำหนดระยะเวลาขุบเล็กและได้ขยายระยะเวลาเพื่อดำเนินการตามภารกิจแล้วจำนวน ๔ ครั้ง ดังต่อไปนี้

- ๑) ครั้งที่ ๑ ขยายระยะเวลาการดำเนินการออกไปเมื่อพ้นวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๒
- ๒) ครั้งที่ ๒ ขยายระยะเวลาการดำเนินการออกไปเมื่อพ้นวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๕
- ๓) ครั้งที่ ๓ ขยายระยะเวลาการดำเนินการออกไปเมื่อพ้นวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๘
- ๔) ครั้งที่ ๔ ขยายระยะเวลาการดำเนินการออกไปเมื่อพ้นวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๙

บจธ. มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการเป็นหน่วยงานดำเนินการแทนธนาคารที่ดินในระยะเริ่มต้นเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดิน โดย บจธ. ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะดังกล่าว เพื่อจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินมาแล้วจำนวน ๖ ฉบับ แต่ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ โดยมีการดำเนินการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

ฉบับที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) พิจารณานุมัติให้ส่งเรื่องร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี หรือ สลค. ไปพิจารณาทบทวนความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และธนาคารแห่งประเทศไทย

ฉบับที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ในการประชุมร่วมระหว่างรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) กับ บจธ. รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) พิจารณาแล้วเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. โดยให้ บจธ. ปรับแก้ไขให้มีความชัดเจนตามนโยบายที่มอบไว้ โดยมุ่งเน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดิน เมื่อดำเนินการแก้ไขแล้วให้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อพิจารณา นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๙ เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ความว่า “ข้อ ๓ ให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เร่งดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แล้วเสร็จโดยเร็ว” ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๙ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) ได้พิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. และเห็นชอบให้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี และต่อมาเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๙ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือถึงประธานกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน แจ้งเนื้อหาซึ่งสรุปประเด็นได้ ดังนี้

(๑) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว (มีการส่งให้หน่วยงานให้ความเห็น ๑๖ หน่วยงาน โดยมีหน่วยงานส่งความเห็นกลับไปยัง สลค. จำนวน ๑๓ หน่วยงาน โดยทั้ง ๑๓ หน่วยงานเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. โดยมี ๓ หน่วยงาน เห็นชอบและมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอันจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ต่อไป นอกจากนี้กระทรวงการคลังยังได้กรุณาส่งความเห็นต่อร่างกฎหมายดังกล่าวถึง บจธ. ด้วย

(๒) รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาแล้วมีคำสั่งมอบหมายให้ บจธ. นำร่างพระราชบัญญัติเรื่องนี้เสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พิจารณาเพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินเป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ

ในภาพรวม รวมทั้งดำเนินการปรับปรุง “ความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” (Checklist) รวม ๑๐ ประการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ อย่างเคร่งครัดให้มีรายละเอียดครบถ้วนสมบูรณ์ อาทิวัตถุประสงค์และเป้าหมายภารกิจ ควรชี้แจงความจำเป็นที่ต้องมีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน และเมื่อมีกฎหมายธนาคารที่ดินแล้วจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกินของเกษตรกรอย่างไร ตลอดจนความพร้อมในการจัดตั้งธนาคารที่ดินซึ่งจะก่อให้เกิดภาระด้านบุคลากรหรือส่งผลกระทบต่องบประมาณของประเทศหรือไม่เพียงใด ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ฉบับที่ ๓ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๐ ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (กขร.) ได้เชิญ บจธ. และกระทรวงการคลังเข้าร่วมประชุมเรื่องการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยเห็นว่าร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีเนื้อหาคล้ายคลึงกันและเป็นการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยเนื่องจากการเสนอร่างกฎหมายของ บจธ. มีขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการหลายขั้นตอนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ในขณะที่ร่างกฎหมายของกระทรวงการคลังมีขั้นตอนการดำเนินการที่กระชับกว่า ประกอบกับร่างกฎหมายทั้งฉบับ บจธ. และฉบับกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีที่รักษาการตามกฎหมายคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงเห็นว่าควรเสนอร่างกฎหมายของกระทรวงการคลังในการประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ โดยให้ บจธ. และกระทรวงการคลังร่วมกันหารือ ทั้งนี้ บจธ. และกระทรวงการคลังได้หารือกันเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ โดย บจธ. ไม่มีข้อติดขัดต่อร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ของกระทรวงการคลังแต่อย่างใด ซึ่งกระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หรือ สศค. ได้แจ้งว่า กระทรวงการคลัง ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ที่ปรับปรุงตามความเห็นของกระทรวงการคลังต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบให้กระทรวงการคลังเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบแล้ว เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๐

ฉบับที่ ๔ ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๒ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ (ฉบับที่ ๓) มีผลใช้บังคับโดยมีการกำหนดบทเฉพาะกาล มาตรา ๖ ว่า ให้กระทรวงการคลังและผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกับธนาคารที่ดินต่อคณะรัฐมนตรี ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ยกร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการเพื่อกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. และส่งร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อให้ บจธ. เพื่อนำไปดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ภายหลังการรับฟังความคิดเห็น บจธ. ร่วมประชุมหารือกับ สศค. เพื่อพิจารณาปรับแก้ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการเพื่อกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ซึ่งหลังจากการประชุมดังกล่าว สศค. ได้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) ได้พิจารณาแล้วมีบัญชาว่า ให้ส่งคืนร่างพระราชกฤษฎีกาและเอกสารประกอบให้ บจธ. ดำเนินการตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ให้กระทรวงการคลังและผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกับธนาคารที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และทันเวลาที่กำหนดต่อไป

ฉบับที่ ๕ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันบริหารจัดการที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน พ.ศ. เป็นร่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานที่มีภารกิจทำนองเดียวกับธนาคารที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินและการเข้าถึงที่ดินของประชาชน โดย บจธ. ได้นำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินทุกฉบับ รวมถึงฉบับที่ภาคประชาชนเสนอต่อเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาเทียบเคียงศึกษาพร้อมการศึกษางานวิจัยและบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

ฉบับที่ ๖ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันบริหารจัดการที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน พ.ศ. เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๘ บจธ. ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันบริหารจัดการที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน พ.ศ. ต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ) เพื่อพิจารณา ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๘ ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้นางสาวแพทองธาร ชินวัตร พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อความเป็นนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง รัฐมนตรีทั้งคณะจึงพ้นจากตำแหน่งตามไปด้วย ภายหลัง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้ส่งเรื่องดังกล่าวกลับคืนให้ บจธ. เพื่อดำเนินการเสนอเรื่องต่อรองนายกรัฐมนตรีคนใหม่ เพื่อพิจารณาต่อไป

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทยยังคงมีอยู่ ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดการปัญหาอย่างเป็นระบบและถาวร โดยการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดิน อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งดังกล่าวยังไม่สามารถดำเนินการได้ แม้ว่าจะมีการยกร่างกฎหมายมาแล้วหลายครั้งก็ตาม

๓. การจัดตั้งธนาคารที่ดินมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมาย แผนนโยบายแห่งรัฐ และความตกลงระหว่างประเทศ

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

๓.๑.๑ มาตรา ๔๓ กำหนดให้ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

๓.๑.๒ มาตรา ๕๗ กำหนดให้ รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พัฒนา บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

๓.๑.๓ มาตรา ๗๑ กำหนดให้ รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม

๓.๑.๔ มาตรา ๗๒ (๓) กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ในการจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

๓.๑.๕ มาตรา ๗๓ กำหนดให้ รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบ เกษตรกรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่นใด

๓.๑.๖ มาตรา ๒๕๘ กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านการจัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์ และการถือครองที่ดินทั่วประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

๓.๒ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

๓.๒.๑ ยุทธศาสตร์ชาติในเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) ในการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ รวมถึงกระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร

๓.๒.๒ แผนการปฏิรูปประเทศในเรื่องการปฏิรูปประเทศ โดยจัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั่วประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบตามมาตรา ๒๕๘ ข (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แนวทางการปฏิรูปประเทศ ด้านที่ ๕ การขับเคลื่อนและปฏิรูปด้านความมั่นคง ลดความเหลื่อมล้ำ การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเรื่องที่เป็นวาระเร่งด่วนและการแก้ไขปัญหา การดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

๓.๓ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓

ดำเนินการสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๑๓ ในยุทธศาสตร์ที่ ๒ โดยสรุป ดังนี้
หมวดหมู่ที่ ๑ : ไทยเป็นประเทศชั้นนำด้านสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูปมูลค่าสูง (กลยุทธ์ที่ ๘.๑)

หมวดหมู่ที่ ๙ : ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และคนไทยทุกคนมีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอ เหมาะสม

๓.๔ ความตกลงระหว่างประเทศ

๓.๔.๑ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals - SDGs)

ประเทศไทยได้ลงนามตกลงดำเนินการตามภารกิจที่องค์การสหประชาชาติได้จัดทำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals - SDGs) ซึ่งเป็นวาระการพัฒนาภายหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (Post-๒๐๑๕ Development Agenda) ต่อจากเป้าหมายพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals - MDGs) โดย SDGs มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ๑๗ ข้อ และ SDGs ได้ถูกนำมาใช้ในการวางทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) ซึ่งการดำเนินการกิจดังกล่าวสอดคล้องกับ SDGs ที่ประเทศไทยมีต่อองค์การสหประชาชาติในเป้าหมายที่ ๑ ขจัดความยากจน (No Poverty) เป้าหมายที่ ๒ ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน (Zero Hunger) เป้าหมายที่ ๑๐ ลดความเหลื่อมล้ำ (Reduced Inequalities) และเป้าหมายที่ ๑๖ สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก (Peace, Justice and Strong Institutions)

๓.๔.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ไม่ได้ระบุถึง "ธนาคารที่ดิน" (Land Bank) โดยตรงแต่หลักการของกติกาฉบับนี้เป็น "ฐานทางกฎหมายและจริยธรรม" ที่สำคัญที่สุดในการสนับสนุนให้รัฐบาลจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นกลไกในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

ความเกี่ยวข้องกันระหว่าง ICESCR และการจัดตั้งธนาคารที่ดิน สามารถสรุปได้ดังนี้

๑. สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ (ข้อ ๑๑) ระบุว่ารัฐภาคีต้องยอมรับสิทธิของทุกคนใน "มาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ" ซึ่งรวมถึงอาหารและที่อยู่อาศัย

• การเข้าถึงที่ดินทำกิน: สำหรับเกษตรกรและผู้ยากไร้ ที่ดินคือเครื่องมือผลิตอาหารและสร้างรายได้ การจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อกระจายการถือครองที่ดินจึงเป็นการทำตามพันธกรณีเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในอาหาร (Right to Food) และมีรายได้ที่มั่นคง

- สิทธิในที่อยู่อาศัย: ธนาคารที่ดินสามารถจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย ลดปัญหาชุมชนแออัดและการถูกไล่ที่

๒. พันธกรณีในการใช้ทรัพยากรอย่างเต็มที่ (ข้อ ๒) ระบุว่า รัฐต้องใช้ "ทรัพยากรทุกอย่างที่มีอยู่ตามสูงสุด" เพื่อให้เกิดการบรรลุสิทธิในกติกาฉบับนี้โดยลำดับขั้น

- การบริหารจัดการที่ดินที่รัฐมีหน้าที่ต้องนำที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ (ที่ดินทิ้งร้างหรือที่ดินหลุดจำนอง) มาบริหารจัดการใหม่ ไม่ปล่อยให้ทรัพยากรหลุดลอยไปโดยเปล่าประโยชน์ เพื่อนำมาตอบสนองต่อความต้องการของคนยากจน

๓. สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองและการจัดการทรัพยากร (ข้อ ๑) ระบุว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการแสวงหาการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตน

- การลดความเหลื่อมล้ำ: ธนาคารที่ดินทำหน้าที่เป็นกลไก "แก้สิทธิการถือครองที่ดินที่กระจุกตัว" (Land Concentration) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประชาชนส่วนใหญ่

๔. ความเห็นทั่วไป (General Comments) คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติ (Committee on ESCR) ได้ให้คำแนะนำที่สนับสนุนกลไกแบบธนาคารที่ดินไว้ ดังนี้

- ความเห็นทั่วไปฉบับที่ ๑๒ (สิทธิในอาหาร): ระบุว่ารัฐควรดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดิน (Agrarian Reform) เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ผลิตอาหารรายย่อยสามารถเข้าถึงที่ดินได้อย่างมั่นคง

- ความเห็นทั่วไปฉบับที่ ๑๕ (สิทธิในน้ำ): การเข้าถึงที่ดินและแหล่งน้ำมีความสัมพันธ์กัน การบริหารที่ดินผ่านธนาคารที่ดินช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นธรรมขึ้น

การจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. หรือการจัดตั้งธนาคารที่ดินในอนาคตเป็นการตอบสนองต่อพันธกรณีที่ไทยมีต่อ ICESCR เพื่อแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน

๓.๔.๓ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชาวนาและประชาชนในชนบท (UNDROP)

ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชาวนาและบุคคลอื่นที่ทำงานในเขตชนบท (UNDROP - United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas) ซึ่งได้รับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นเอกสารระหว่างประเทศที่ "ชัดเจนและก้าวหน้าที่สุด" ในการสนับสนุนแนวคิดเรื่อง ธนาคารที่ดิน แม้จะไม่ได้ใช้คำว่า "ธนาคารที่ดิน" โดยตรง แต่บทบัญญัติใน UNDROP กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องสร้างกลไกเชิงโครงสร้างเพื่อจัดการที่ดิน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. สิทธิในที่ดิน (ข้อ ๑๗ - Right to Land) เป็นหลักของ UNDROP ที่ระบุว่าชาวนาและผู้ทำงานในชนบทมีสิทธิในที่ดิน ทั้งในฐานะปัจเจกและส่วนรวม โดยรัฐมีหน้าที่

- การเข้าถึงที่ดิน: รัฐต้องจัดให้มีมาตรการเพื่อให้ชาวนาสามารถเข้าถึงที่ดินเพื่อการทำกินอย่างเพียงพอ ซึ่งธนาคารที่ดินทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจัดหาที่ดินมาจัดสรร

- การปฏิรูปที่ดิน (Agrarian Reform): ข้อ ๑๗ วรรค ๖ ระบุชัดเจนว่า รัฐต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงที่ดินอย่างเท่าเทียม ธนาคารที่ดินถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อนำมาปฏิรูป

๒. การจำกัดการถือครองที่ดินและการเก็งกำไร (ข้อ ๑๗ วรรค ๔) UNDROP กำหนดให้รัฐต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้ที่ดินไปกระจุกตัวอยู่กับคนกลุ่มเดียว (Land Concentration)

- บทบาทธนาคารที่ดิน: รัฐสามารถใช้ธนาคารที่ดินเข้าซื้อหรือควบคุมที่ดินที่มีการถือครองเกินความจำเป็น หรือที่ดินที่ถูกทิ้งร้าง เพื่อป้องกันการเก็งกำไรและนำที่ดินเหล่านั้นกลับมาให้ชาวนาตัวจริงได้ใช้ประโยชน์

๓. หน้าที่ทางสังคมของที่ดิน (Social Function of Land) UNDROP เน้นย้ำว่าที่ดินไม่ใช่แค่สินค้าโภคภัณฑ์ แต่มี "หน้าที่ทางสังคม" ในการดำรงชีวิตและระบบนิเวศ

- ธนาคารที่ดินเป็นกลไกที่เปลี่ยนแนวคิดจาก "ที่ดินเพื่อกำไร" เป็น "ที่ดินเพื่อความมั่นคงทางอาหาร" ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ UNDROP ที่ต้องการให้ที่ดินรับใช้สิทธิมนุษยชนมากกว่าสิทธิในทรัพย์สินเชิงพาณิชย์เพียงอย่างเดียว

๔. การคุ้มครองสิทธิในการครอบครองที่มั่นคง (Security of Tenure) ข้อ ๑๗ ระบุว่ารรัฐต้องให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ผู้ครอบครองที่ดิน เพื่อป้องกันการถูกไล่ที่โดยไม่สมัครใจ

- บจธ. หรือ ธนาคารที่ดินสามารถทำหน้าที่เป็น "หน่วยงานรับรองสิทธิ" หรือช่วยเช่าซื้อที่ดินในราคาเป็นธรรมเพื่อให้ชาวนาได้เป็นเจ้าของ หรือมีสิทธิเช่าระยะยาวที่มั่นคง ลดความเสี่ยงในการสูญเสียที่ดินทำกินให้แก่ทุนใหญ่หรือสถาบันการเงินภาคเอกชน

๕. สิทธิของกลุ่มเปราะบาง (เยาวชนและสตรี) UNDROP เน้นย้ำเรื่องการเข้าถึงที่ดินของคนรุ่นใหม่และผู้หญิงในชนบท

- ธนาคารที่ดินควรมีนโยบายเฉพาะ (เช่น กองทุนเพื่อเกษตรกรรุ่นใหม่) ซึ่งตรงกับเจตนารมณ์ของ UNDROP ที่ต้องการหยุดยั้งการทิ้งร้างภาคเกษตรและการอพยพเข้าสู่เมือง

โดยสรุปหาก ICESCR วางแนวทางว่ารัฐต้องดูแลคุณภาพชีวิต UNDROP รัฐต้องจัดการที่ดินอย่างไร โดย UNDROP สนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดินในฐานะ:

๑. กลไกกระจายสิทธิ: เพื่อสกัดกั้นการผูกขาดที่ดิน

๒. เครื่องมือปฏิรูป: เพื่อนำที่ดินเอกชนที่ทิ้งร้างมาใช้ประโยชน์สาธารณะ

๓. เกราะคุ้มครอง: เพื่อรักษาที่ดินให้อยู่ในมือของเกษตรกรรายย่อยอย่างยั่งยืน

ในบริบทของประเทศไทย สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. จึงเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับปฏิญญา UNDROP อย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิของชาวนาไทย ดังนั้นหากยังไม่สามารถจัดตั้งธนาคารที่ดินได้ควรให้ บจธ. ดำเนินการทำหน้าที่เป็นธนาคารที่ดินไปก่อน

๔. สรุปสภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย การจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) รัฐธรรมนูญ กฎหมาย แนวนโยบายแห่งรัฐ ความตกลงระหว่างประเทศ

ที่ดินเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิต ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน โดยเฉพาะในสังคมเกษตรกรรมและสังคมชนบทอย่างประเทศไทย อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในการถือครองและการเข้าถึงที่ดิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อโอกาสในการพัฒนา คุณภาพชีวิต และความเป็นธรรมทางสังคมอย่างกว้างขวาง

ข้อมูลเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นว่า การถือครองที่ดินในประเทศไทยมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มประชากรส่วนน้อย ขณะที่ประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อย ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอ ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำที่รุนแรงกว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ นอกจากปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินแล้ว ประเทศไทยยังเผชิญกับปัญหาการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยมีที่ดินจำนวนมากถูก

ปล่อยทิ้งร้างหรือถือครองไว้เพื่อเก็งกำไร ขณะที่ประชาชนอีกจำนวนมากขาดแคลนที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพ สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนความล้มเหลวของกลไกตลาดและกลไกของรัฐในการจัดสรรทรัพยากรที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมโดยรวม

เพื่อตอบสนองต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน มีการพยายามพัฒนากลไกเชิงนโยบายและกฎหมาย อาทิ แนวคิดการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการกระจายการถือครองที่ดิน ป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน และส่งเสริมการใช้ที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยได้มีการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. ขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ บจธ. ดังกล่าว ยังเผชิญข้อจำกัดด้านฐานะทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และความต่อเนื่องเชิงนโยบาย เนื่องจากการจัดตั้งธนาคารที่ดินในรูปแบบพระราชบัญญัติเฉพาะยังไม่แล้วเสร็จสมบูรณ์

ในระดับกฎหมายสูงสุด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินมาตรการเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากร เพื่อให้ประชาชนมีที่ทำกินอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมถึงการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการ ใช้ประโยชน์ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม การรับรองดังกล่าว ยังถูกกำหนดไว้ในลักษณะ “หน้าที่ของรัฐ” และ “สิทธิที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ส่งผลให้ประชาชนและชุมชนมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาในบริบทระหว่างประเทศ ประเทศไทยยังมีพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ซึ่งรับรองสิทธิในการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ การเข้าถึงทรัพยากร และความมั่นคงในการครอบครองที่อยู่อาศัยและที่ดิน นอกจากนี้ การเข้าร่วมปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชาวนาและประชาชนในชนบท (UNDROP) ยังสะท้อนมาตรฐานสากลที่เน้นการกระจายที่ดินอย่างเป็นธรรมและการคุ้มครองประชาชนจากการถูกขับไล่โดยไม่เป็นธรรม

จากบริบทดังกล่าว จะเห็นได้ว่าปัญหาที่ดินของประเทศไทยมิได้เป็นเพียงปัญหาเชิงเทคนิคของการบริหารจัดการทรัพยากร หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงระหว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ระบบกฎหมาย นโยบายของรัฐ และพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การดำเนินการของ บจธ. ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการแสวงหาแนวทางปฏิรูปการจัดการที่ดินของประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการพัฒนาที่ยั่งยืน

บทที่ ๓

การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินในต่างประเทศ การดำเนินการที่ผ่านมาของประเทศไทย และการดำเนินการของ บจธ.

เพื่อให้การวิเคราะห์วิเคราะห์และทบทวนภารกิจของ บจธ.ตามกฎหมายจัดตั้ง และความเข้าใจกับหน่วยงานอื่นๆ และการวิเคราะห์ความจำเป็นการมีอยู่ของ บจธ. มีข้อมูลในการดำเนินการวิเคราะห์ครบถ้วนทุกมิติ จึงมีการทบทวนข้อมูลการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินในต่างประเทศ การดำเนินการที่ผ่านมาของประเทศไทย และการดำเนินการของ บจธ. ไว้ในบทนี้

๑. การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินในต่างประเทศ

ในต่างประเทศมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาด้านที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนในหลายประเทศ โดยมีรูปแบบลักษณะของหน่วยงานและการบริหารที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ เนื่องมาจากสภาพและความรุนแรงของปัญหาด้านที่ดิน รวมถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่มีความแตกต่างกัน

รูปแบบธนาคารที่ดินในต่างประเทศมีความหลากหลายตามวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาในแต่ละช่วงเวลา โดยในภาพรวมหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมีบทบาทเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหา และเป็นกลไกเชื่อมโยงให้ตลาดที่ดินมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเหมาะสม ลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน และส่งเสริมให้มีการนำที่ดินจากผู้ถือครองรายใหญ่หรือผู้ที่มีได้นำที่ดินไปใช้ประโยชน์ มาใช้ประโยชน์โดยเกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ที่มีโอกาสน้อยในสังคม เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินในการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดรายได้จากการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว โดยชอยกตัวอย่างสรุปได้ ดังต่อไปนี้

๑.๑ สหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินแห่งสหพันธ์ (Federal Land Bank : FLB) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายการกักขังเพื่อการเกษตรแห่งสหพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๙ อันเป็นส่วนหนึ่งของระบบสินเชื่อการเกษตร (FCS) และอยู่ภายใต้บังคับการบริหารสินเชื่อการเกษตร (FCA) มีการดำเนินงานด้านให้เงินกู้ยืมเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์และให้สินเชื่อระยะสั้นแก่เกษตรกร นักธุรกิจการเกษตร และผู้อยู่อาศัยในชนบท โดยในสหรัฐอเมริกามีธนาคารที่ดินในหลายมลรัฐ เช่น St. Louis, Cleveland, Louisville Atlanta, Pennsylvania, New York และ Georgia เป็นต้น ในปัจจุบันนี้มีธนาคารที่ดินกระจายอยู่ถึง ๗๙ แห่งในหลายท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ธนาคารที่ดินสหรัฐอเมริกามีขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๖๐s ปัจจุบันเป็นพัฒนาการธนาคารที่ดินรุ่นที่สามแล้ว ทำหน้าที่สองประการ คือ ถือว่าเป็นเครื่องมือใหม่ของการพัฒนาเมือง (new urban planning tools) และเป็นแหล่งสำรองที่ดิน (land reserve) เพื่อการใช้ในอนาคตทำหน้าที่ฟื้นคืนชีวิตใหม่ให้แก่ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่น (revitalization) การดำเนินการของธนาคารที่ดินยังเป็นเครื่องมือในทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและทำให้เกิดผลผลิตในทางเศรษฐกิจ (productive use) ขึ้น ธนาคารที่ดินสหรัฐอเมริกาคือหน่วยงานเฉพาะ (specialized institution) ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่เฉพาะเนื่องจากข้อจำกัดของการดำเนินงานโดยใช้กลไกปกติกระตุ้นเศรษฐกิจไม่เหมาะสม ธนาคารที่ดินทำให้ที่ดินที่เป็นส่วนเกิน (surplus properties) กลับมาใช้ประโยชน์ได้อีกครั้งหนึ่ง คาดว่าที่ดิน “ส่วนเกิน” นี้หมายความว่า ที่ดินนั้นเกินจากความต้องการใช้ของเจ้าของในทางเศรษฐศาสตร์ ไม่ว่าเจ้าของจะเป็นรัฐหรือเอกชนก็ตาม ถ้าเป็นที่ดินของรัฐก็ถือเป็น

ส่วนเกินจากการรักษาไว้เป็นทรัพย์สินสาธารณะหรือส่วนเกินใช้สอย ธนาคารที่ดินจะนำที่ดินมาทำให้เกิดประโยชน์หมุนเวียนในทางเศรษฐกิจและสร้างมูลค่าโอกาสขึ้นใหม่โดยการนำไปใช้ประโยชน์ ไม่ว่าธนาคารที่ดินใช้เองหรือบุคคลที่สามก็ตาม อันเป็นการสร้างมูลค่าในที่ดินนั้น ไม่ใช่ปล่อยทิ้งว่างเปล่าไม่ดูแลหรือหาประโยชน์ ธนาคารที่ดินจะมาช่วยสร้างประโยชน์เพราะหน่วยงานของรัฐมีอำนาจจำกัด โดยกฎหมายหรือขาดทักษะที่ไม่อาจกระทำได้ ธนาคารที่ดินสหรัฐอเมริกาจากนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจากการที่ให้เงินสนับสนุนโดยตรงมาเป็นการสร้างธนาคารที่ดินเพื่อเป็นสถาบันในการกระตุ้น เศรษฐกิจ ซึ่งจะเห็นได้ว่าธนาคารที่ดินสหรัฐอเมริกาทำงานใกล้ชิดกับท้องถิ่นมาก ธนาคารที่ดินบางแห่งเป็นเครื่องมือในการพัฒนาของท้องถิ่นในการฟื้นฟูเมือง ความเป็นมานี้เองจึงต่างจากกับประเทศไทยที่การจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็นไปเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในเรื่องที่ดินทำกิน (โปรดดูเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔) และที่สำคัญธนาคารที่ดินสหรัฐอเมริกาจะไม่ประกอบการแข่งขันกับเอกชน มีข้อสังเกตว่าธนาคารที่ดินสหรัฐอเมริกาไม่ใช่ธนาคารที่แท้จริง (true bank) แต่เป็นสถาบันในทางเศรษฐกิจเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและความเติบโตของสังคม เป้าหมายการดำเนินงานจึงเป็นไปเพื่อผู้ด้อยโอกาสในสังคมเช่นกัน โดยการถือครองที่ดินไว้ระยะหนึ่งเพื่อโอนไปยังบุคคลที่สามที่อาจเป็นหน่วยงานของรัฐ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หรือเอกชนที่จะใช้ที่ดินต่อไป ความสำเร็จของธนาคารที่ดินสหรัฐอเมริกามาจากการประเมินอุปสรรคและกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนและจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายการทำงานเพราะธนาคารที่ดินจะต้องเผชิญกับความต้องการที่มีอยู่จำนวนมาก นอกจากนี้การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลยังเป็นข้อสำคัญที่จะก่อให้เกิดความโปร่งใสปราศจากการแทรกแซง อันเนื่องมาจากแรงกดดันทางการเมืองและความขัดแย้งด้านเชื้อชาติในทางสังคม ในสหรัฐอเมริกา บทเรียนที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือความชัดเจนทางด้านข้อมูลที่ดินที่จะต้องมีการจัดทำขึ้นและการทำงานร่วมกับสังคม ซึ่งในสังคมสหรัฐอเมริกามีการทำงานร่วมกับท้องถิ่น (local government) อย่างใกล้ชิดมาก สำหรับธนาคารที่ดินของเราที่จะเกิดขึ้นก็ควรต้องตระหนักถึงเรื่องเหล่านี้เช่นกัน โดยเฉพาะการสร้าง ความรับผิดชอบ (accountability) กับสังคมและมีการทำงานร่วมกับประชาชนและสังคม เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

๑.๒ ไต้หวัน ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน (Land Bank of Taiwan : LBOT) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแห่งสาธารณรัฐจีน เมื่อวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๙ มีรูปแบบเป็นธนาคารชำนาญพิเศษ (specialized bank) ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐที่มีเป้าหมายเพื่อการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่เกษตรกร ปัจจุบันทำหน้าที่รับผิดชอบด้านอสังหาริมทรัพย์และสินเชื่อเพื่อการเกษตร โดยธนาคารที่ดินแห่งไต้หวันมีรัฐบาลเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว วัตถุประสงค์ของธนาคารนี้คือ การพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจแห่งชาติให้สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ที่ดิน และการเกษตร

๑.๓ ฟิลิปปินส์ ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ (Land Bank of Philippines : LBP) จัดตั้งภายใต้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๐๖ ต่อมา มีกฎหมายธนาคารที่ดิน พ.ศ. ๒๕๐๘ จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยมีรูปแบบเป็นธนาคารครบวงจร (universal bank) แห่งแรกของประเทศตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๖ โดยรัฐบาลกำหนดให้ธนาคารดำเนินพันธกิจทางสังคม โดยเป็นธนาคารส่งเสริมการพัฒนาชนบทและขยายบทบาทไปสู่การส่งเสริมการพัฒนาประเทศ โดยให้บริการสินเชื่อแก่ภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนสินเชื่อที่อยู่อาศัย รวมทั้งให้สินเชื่อแก่สหกรณ์ สมาคมการเกษตร และเกษตรกรรายย่อย

ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์เป็นธนาคารของรัฐที่สร้างขึ้นตามประมวลกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการกระจายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่ผู้ถือครองที่ดินรายย่อย โดยมีภารกิจหลักในการขยายสินเชื่อให้แก่ภาคการเกษตร ได้แก่ เกษตรกรรายย่อย ชาวประมง ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และธุรกิจด้านการเกษตร ปัจจุบันธนาคารที่ดินอยู่ภายใต้การควบคุมของธนาคารกลาง และได้รับการยกเว้นภาษีทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ทรัพย์สิน และรายได้ต่าง ๆ รวมทั้งไม่ต้องส่งเงินปันผลคืนให้รัฐบาล

๑.๔ ญี่ปุ่น ธนาคารที่ดินการเกษตร (The Farmland Intermediary Management Institutions หรือ Farmland Bank) ของประเทศญี่ปุ่น จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายส่งเสริมกิจการของธนาคารที่ดินเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยอยู่ภายใต้กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (MAFF) และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการรวบรวม ปรับปรุง และให้เช่าที่ดินเพื่อการเกษตร โดยมีสำนักงานระดับจังหวัด ซึ่งใช้องค์กรเกษตรเดิมที่มีอยู่แล้วเป็นตัวแทนในจังหวัดต่าง ๆ

๑.๕ กาลิเซีย (Galicia) ธนาคารที่ดินแห่งกาลิเซีย (Land Bank of Galicia) กาลิเซียเป็นเขตปกครองตนเองของประเทศสเปน โดยมีการตรากฎหมายการบริหารจัดการและมาตรการทางภาษีสำหรับการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรและธนาคารที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาเจ้าของที่ดินจำนวนมากถือครองที่ดินในชนบทแต่ไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ส่งผลให้ที่ดินถูกทิ้งร้างและไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ธนาคารที่ดินทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างเจ้าของที่ดินและเกษตรกร โดยการเช่าหรือซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน ทำให้สิทธิในการดูแลและจัดการที่ดินตกอยู่กับธนาคารที่ดิน จากนั้นธนาคารที่ดินจะนำที่ดินดังกล่าวไปให้เกษตรกรเช่าเพื่อทำการเกษตร

นอกจากนี้ บทบาทเสริมของธนาคารที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์จากที่ดินประกอบด้วย

๑) การขยายสิทธิการถือครองไปยังเจ้าของเดิม (Extension of Existing Farms) โดยชาวนารุ่นใหม่ (Young Farmers) จะได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษ

๒) การตั้งถิ่นฐานใหม่ (Establishment of New Settlements) โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการอพยพของแรงงานวัยหนุ่มสาว จนเหลือแต่ผู้สูงอายุ

๓) การจัดสรรที่ดินเป็นพื้นที่ทดลองและวิจัยด้านการเกษตร (Agrarian Research and Experimentation)

๔) การจัดที่ดินให้เป็นพื้นที่สาธารณะเพื่อรักษาความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability) หรือเพื่อรองรับความจำเป็นทางสังคมในด้านอื่น

๕) การสนับสนุนเกษตรกรผู้หญิงที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงทางเพศ (Gender-based Violence) ให้สามารถเข้าถึงที่ดินได้

๑.๖ ฮังการี (Hungary) กองทุนที่ดินแห่งชาติแห่งฮังการี (Hungarian National Land Fund) ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ และกำกับการทำงานของตลาดที่ดิน โดยการได้มาซึ่งที่ดินเป็นไปโดยความสมัครใจ ทั้งนี้ มีการจ่ายค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดินในราคาตลาด หรือจ่ายเป็นเบี้ยบำนาญรายปีตลอดชีพ (Life-annuity) ซึ่งจะให้แก่เกษตรกรที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป

๑.๗ อินโดนีเซีย “ธนาคารที่ดิน” ในอินโดนีเซีย หรือที่รู้จักในชื่อ Badan Bank Tanah (Land Bank Authority) เป็นหน่วยงานพิเศษที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลกลางภายใต้กฎหมาย Omnibus Law ปี ๒๐๒๐ เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีลักษณะเป็นหน่วยงานเฉพาะ (Sui Generis) กล่าวคือ เป็นนิติบุคคลของรัฐที่ไม่แสวงหาผลกำไร แต่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการในลักษณะคล้ายภาคเอกชน ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดหาที่ดินสำหรับการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านสาธารณประโยชน์และโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน (Agrarian Reform) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ตลอดจนควบคุมราคาที่ดินไม่ให้เกิดการเก็งกำไรโดยกลุ่มนายทุน อันส่งผลให้ราคาที่ดินสูงเกินความเป็นจริง และประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้

๑.๘ เนเธอร์แลนด์ ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ระบบธนาคารที่ดินมีลักษณะโดดเด่น เนื่องจากไม่ได้มุ่งเน้นการซื้อขายที่ดินทั่วไป แต่ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดรูปที่ดิน (Land Consolidation) เพื่อบริหารจัดการพื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งในด้านการเกษตรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหัวใจสำคัญของระบบดังกล่าวคือหน่วยงานที่เรียกว่า BBL (Bureau Beheer Landbouwgronden) หรือสำนักงานจัดการที่ดินเกษตรกรรม ซึ่งทำหน้าที่เป็นธนาคารที่ดินของรัฐ โดยมีกลไกการดำเนินงานที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

๑) การรวมแปลงที่ดิน (Land Mobility)

เนื่องจากที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตมักมีลักษณะกระจัดกระจายและไม่เป็นผืนเดียวกัน ส่งผลให้การประกอบกิจการเกษตรเป็นไปอย่างไม่สะดวก หน่วยงาน BBL จะเข้าไปดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากเกษตรกรที่ไม่ประสงค์ใช้ประโยชน์ หรือจัดซื้อที่ดินว่างไว้ในความครอบครอง จากนั้นจึงนำมาแลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายต่อให้แก่เกษตรกรรายอื่น เพื่อให้สามารถถือครองที่ดินเป็นแปลงขนาดใหญ่และมีความต่อเนื่อง

๒) การเปลี่ยนประเภทการใช้ที่ดิน (Function Change)

เนเธอร์แลนด์ใช้ธนาคารที่ดินเป็นกลไกตัวกลางในการพัฒนาโครงข่ายนิเวศแห่งชาติ (National Ecological Network) ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่รัฐมีความประสงค์จะพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อป้องกันอุทกภัยในบริเวณที่เคยเป็นพื้นที่เกษตรกรรม หน่วยงาน BBL จะดำเนินการจัดซื้อที่ดินในพื้นที่อื่นที่มีความเหมาะสมต่อการเกษตรมาไว้ในความครอบครอง และนำไปแลกเปลี่ยนกับเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในพื้นที่ที่รัฐต้องการอนุรักษ์แนวทางดังกล่าวช่วยให้รัฐสามารถจัดหาพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ได้ โดยไม่ส่งผลกระทบต่ออาชีพของเกษตรกร

๓) การจัดการเชิงรุก (Active Land Policy)

รัฐบาลท้องถิ่น (Municipality) ในเนเธอร์แลนด์มักทำหน้าที่เป็นธนาคารที่ดิน โดยการจัดซื้อที่ดินเกษตรกรรมบริเวณโดยรอบเมืองล่วงหน้าเป็นระยะเวลาหลายปี ก่อนดำเนินการวางผังเมืองใหม่ และจึงนำที่ดินดังกล่าวมาจัดสรรให้ภาคเอกชนเช่าหรือซื้อเพื่อพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยแนวทางดังกล่าวมีส่วนช่วยในการควบคุมไม่ให้ราคาที่อยู่อาศัยปรับตัวสูงเกินไป

๑.๙ ฝรั่งเศส หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่กำกับดูแลคือ SAFER (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี ๑๙๖๐ เพื่อทำหน้าที่จัดระเบียบที่ดินเกษตรกรรมและรักษาโครงสร้างสังคมในชนบท โดยลักษณะสำคัญที่ทำให้ SAFER แตกต่างจากธนาคารที่ดินในประเทศอื่น คือการมีสิทธิซื้อก่อน (Pre-emption rights)

กลไกการดำเนินงานของสิทธิซื้อก่อน (Right of Pre-emption) คือ เมื่อมีการประกาศขายที่ดินเกษตรกรรม กฎหมายกำหนดให้ผู้ขายต้องแจ้ง SAFER ก่อน หาก SAFER เห็นว่าราคาที่ตั้งไว้สูงเกินสมควร หรือผู้

ซื้อมีแนวโน้มจะนำที่ดินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เช่น เพื่อพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยแทนการเกษตร SAFER มีอำนาจใช้สิทธิซื้อก่อนในราคาที่เหมาะสม เพื่อป้องกันการเก็งกำไรที่ดิน และรักษาระดับราคาที่ดินให้เกษตรกรรายย่อยสามารถเข้าถึงได้

ภายหลังจากที่ SAFER ได้มาซึ่งที่ดินแล้ว จะไม่นำไปถือครองระยะยาว แต่จะคัดเลือกและจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่เหมาะสม เช่น เกษตรกรรุ่นใหม่ หรือผู้ที่ต้องการขยายพื้นที่ทำกิน โดยกำหนดเงื่อนไขที่เอื้อต่อการทำเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

๑.๑๐ ลิทัวเนีย ในลิทัวเนีย ระบบธนาคารที่ดินมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์สู่ระบบตลาดเสรี โดยมีหน่วยงานหลักคือ National Land Service (NLS) ภายใต้กระทรวงเกษตร ซึ่งทำหน้าที่บริหารจัดการที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ กลไกสำคัญของธนาคารที่ดินในลิทัวเนียประกอบด้วย ๓ ประการ ดังนี้

๑) การปฏิรูปและคืนสิทธิในที่ดิน (Land Reform and Restitution) ภายหลังจากการแยกตัวออกจากสหภาพโซเวียต ลิทัวเนียต้องดำเนินการคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ธนาคารที่ดินจะเข้ามาบริหารจัดการที่ดินสำรองของรัฐ เพื่อจัดสรรคืนอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

๒) การรวมแปลงที่ดิน (Land Consolidation) ปัญหาสำคัญของลิทัวเนียคือที่ดินเกษตรมีลักษณะแบ่งย่อยเป็นแปลงขนาดเล็กจำนวนมาก (Fragmentation) ส่งผลให้การทำเกษตรเชิงพาณิชย์เป็นไปได้ยาก รัฐจึงใช้กลไกธนาคารที่ดินในการจัดซื้อที่ดินจากเอกชนที่ประสงค์จะขาย หรือใช้ที่ดินของรัฐที่มีอยู่ มาดำเนินการโครงการแลกเปลี่ยน เพื่อให้เกษตรกรสามารถถือครองที่ดินเป็นแปลงขนาดใหญ่และมีความต่อเนื่อง

๓) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเกษตร (Agricultural Land Fund) รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนที่ดินเกษตรกรรมเพื่อจัดซื้อที่ดินที่ถูกปล่อยทิ้งร้างหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ แล้วนำมาจัดสรรโดยการให้เช่าหรือจำหน่ายแก่เกษตรกรรายใหม่หรือเกษตรกรสมัยใหม่ เพื่อให้ทรัพยากรที่ดินถูกนำไปใช้ในการผลิตและสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างเต็มศักยภาพ

๒. การเปรียบเทียบการแก้ไขปัญหในแต่ละประเทศ

ประเทศ	วัตถุประสงค์หลัก	กลไกสำคัญ / ลักษณะเด่น
สหรัฐอเมริกา	การแก้ไขปัญหาที่ดินรกร้างหรือเสื่อมโทรมในเขตเมือง	มุ่งเน้นการบริหารจัดการที่ดินที่ถูกยึดจากการค้างชำระภาษี เพื่อนำมาพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยราคา ย่อมเยา หรือใช้เป็นพื้นที่สาธารณะ
ฝรั่งเศส (SAFER)	การจัดระเบียบที่ดินเกษตรกรรม	มีสิทธิซื้อก่อน (Pre-emption) เพื่อควบคุมราคาที่ดิน และรักษาพื้นที่เกษตรกรรม ไม่ให้เกิดการเก็งกำไรหรือ การเพิ่มราคาที่ดินโดยไม่เหมาะสม
เนเธอร์แลนด์ (BBL)	การจัดรูปที่ดินและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ	ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนที่ดิน (Land Mobility) เพื่อให้เกษตรกรสามารถถือครองที่ดินเป็น ผืนขนาดใหญ่ขึ้น และสนับสนุนการฟื้นฟูระบบนิเวศ
อินโดนีเซีย	การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อ ความเป็นธรรมในการเข้าถึง	รวบรวมที่ดินที่สิ้นสุดสัมปทานหรือที่ดินว่างของรัฐ เพื่อนำมาจัดสรรใหม่เพื่อสาธารณประโยชน์

ประเทศ	วัตถุประสงค์หลัก	กลไกสำคัญ / ลักษณะเด่น
ฟิลิปปินส์	การสนับสนุนทางการเงินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน	มุ่งเน้นการเป็นสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อแก่เกษตรกร (Land Bank) มากกว่าการถือครองที่ดินโดยตรง
ไต้หวัน	การควบคุมราคาที่ดินและการใช้ประโยชน์	ใช้มาตรการภาษีมูลค่าเพิ่มจากการเพิ่มมูลค่าที่ดิน และการจัดรูปที่ดิน เพื่อลดการเก็งกำไรในพื้นที่เขตเมืองและพื้นที่เกษตรกรรม
ญี่ปุ่น	การบริหารจัดการที่ดินเกษตรที่ถูกทิ้งร้าง	มีหน่วยงานตัวกลาง (Intermediate Organization) ทำหน้าที่เช่าที่ดินจากเจ้าของที่ไม่ประสงค์ทำการเกษตรแล้ว เพื่อนำมาจัดสรรใหม่ให้แก่เกษตรกรรายอื่น
ฮังการี	การปฏิรูปการถือครองที่ดินภายหลังยุคคอมมิวนิสต์	การบริหารจัดการที่ดินของรัฐและข้อจำกัดด้านขนาดการถือครอง เพื่อส่งเสริมเกษตรกรรายย่อยและเกษตรกรครัวเรือน
ลิทัวเนีย	การปรับปรุงโครงสร้างที่ดินเกษตร	เน้นการรวมแปลงที่ดินที่มีลักษณะกระจัดกระจาย (Land Consolidation) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร
กาเลียเซีย (สเปน)	การฟื้นฟูพื้นที่ชนบทและการป้องกันไฟป่า	การบริหารจัดการที่ดินที่ถูกปล่อยทิ้งร้าง เพื่อให้บุคคลอื่นเช่าเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ และลดความเสี่ยงของการเกิดไฟป่าจากที่ดินรกร้าง

๓. การดำเนินการที่ผ่านมาของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหา และการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

เพื่อทบทวนให้เห็นเหตุการณ์และแนวคิดที่มีการเปลี่ยนแปลงมาอย่างยาวนานจะมีการเรียงลำดับเหตุการณ์ และแนวคิดเรื่องธนาคารที่ดินตามลำดับเวลาดังต่อไปนี้

๓.๑ ลำดับเหตุการณ์เกี่ยวกับการเรียกร้องให้จัดตั้งธนาคารที่ดินตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ก่อนมี การจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

เพื่อให้เห็นเหตุการณ์และแนวคิดที่มีการเปลี่ยนแปลงมาอย่างยาวนานจะมีการเรียงลำดับเหตุการณ์ และแนวคิดเรื่องธนาคารที่ดินตามลำดับเวลาดังต่อไปนี้¹

พ.ศ. ๒๕๑๒

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้มีการออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของ กรมสหกรณ์ที่ดิน เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๒

¹ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ โสภณ ชมชาญ, รายงานวิจัยว่าด้วยแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/12/2012.11.29-แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน_อ.ดิเรก-อ.โสภณ.pdf สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2562

พ.ศ. ๒๕๑๓

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓ ชื่อโครงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินและการจัดรูปที่ดิน

พ.ศ. ๒๕๑๖

พ.ศ. ๒๕๑๖ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามคำร้องของราษฎรขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน (ก.ส.ส.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ออกไปดำเนินการสอบสวนใกล้เคียงประมณหนี้แก่เกษตรกรชาวนา ชาวไร่ ที่มีปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สินที่ดิน และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

พ.ศ. ๒๕๑๗

ดร. ชัยยงค์ ชูชาติ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองอธิบดี ฝ่ายวิชาการกรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยเน้นไปในการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดินไว้ ๑๖ ประการด้วยกัน สรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

๑. เก็บค่าเช่าและค่าผ่อนส่งที่ดินจากผู้เช่า หรือเกษตรกรที่ซื้อที่ดินจากรัฐไม่ว่าจะเป็นเงินสดหรือพืชผล

๒. ซื้อที่ดินจากเอกชนที่มีที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งมีจำนวนเกินกว่าที่รัฐกำหนดไว้ เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองต่อไป

๓. จ่ายค่าที่ดินคืนให้แก่เอกชนที่ขายที่ดินเพื่อการเกษตรให้แก่รัฐเป็นเงินสด และดำเนินการให้รัฐออกพันธบัตรที่ดินและหุ้นรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เหลือให้แก่เจ้าของที่ดิน

๔. ไถ่ถอนพันธบัตรคืนจากเอกชนผู้ขายที่ดินให้แก่รัฐเมื่อพันธบัตรครบกำหนดไถ่ถอนคืน

๕. ให้เกษตรกรกู้เพื่อซื้อที่ดินจากเอกชนที่ประสงค์จะขายที่ดินเพื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกร

๖. ให้เกษตรกรที่มีที่เพื่อการเกษตรกู้เพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตในการเกษตร

๗. รับฝากและให้เงินกู้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกถือหุ้นธนาคารที่ดินเพื่อการผลิต การตลาด และค่าใช้จ่ายในการครองชีพเท่าที่จำเป็น

๘. รับจำนองที่ดินและรับจำนำพืชผลของเกษตรกรเพื่อป้องกันมิให้ที่ดินหลุดเป็นกรรมสิทธิ์แก่เจ้าหนี้ต่อไป

๙. รับชำระค่าหุ้นจากสมาชิกเกษตรกรทั้งที่เป็นเงินสดหรือพืชผล ซึ่งถือหุ้นของธนาคาร (ตามข้อบังคับ) โดยผ่านสมาคมสหกรณ์เป็นจำนวน ๑๐ เปอร์เซ็นต์ ของเงินกู้ที่สมาชิกเกษตรกรกู้

๑๐. ดำเนินการขายพันธบัตรหรือหุ้นของธนาคารในตลาดหลักทรัพย์

๑๑. ให้เงินกู้ระยะยาวแก่สมาคมสหกรณ์ นิคมกสิกรรม และเกษตรกรรายบุคคลเพื่อบุกเบิกและพัฒนาที่ดิน ปรับปรุงดินและการชลประทาน จัดรูปที่ดิน พัฒนาทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ การอนุรักษ์ดินและน้ำ และการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

๑๒. ให้กู้เพื่อพัฒนาสวนผลไม้ สวนยาง น้ำมันปาล์ม และไม้ยืนต้นอื่น ๆ

๑๓. ให้กู้เพื่อประมง หรือนากุ้ง การเลี้ยงปลาในบ่อ

๑๔. ให้กู้เพื่อซื้อเครื่องมือกลกรรม หรือเครื่องทุ่นแรงต่าง ๆ

๑๕. ให้กู้เพื่อการแปรรูป คลังสินค้าและการตลาด

๑๖. ให้กู้เพื่อไถ่ถอนที่ดินคืนจากเจ้าหน้าที่

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว สถาบันการเงินที่จะสนับสนุนให้โครงการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นโครงการระยะยาวสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ คือ การจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น และดำเนินการในรูปแบบสหกรณ์ ทั้งนี้ ธนาคารที่ดินจะมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกต่อโครงการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาที่ดิน ดังต่อไปนี้

๑. มีเงินทุนเพียงพอในการจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาจำหน่ายต่อให้แก่ชาวนา โดยให้ผ่อนชำระระยะยาวในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (ประมาณ ๑๕ ล้านไร่)

๒. มีเงินทุนเพียงพอในการให้กู้ยืมเพื่อบุกเบิกและพัฒนาที่ดินที่ได้มาจากนายทุนซึ่งปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ใช้ประโยชน์ และนำมาจำหน่ายต่อให้แก่ชาวนา เช่นเดียวกับข้อ ๑ (ประมาณ ๑๐ ล้านไร่)

๓. มีเงินทุนสำหรับให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อบุกเบิกและพัฒนาที่ดินของรัฐที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในอนาคต (ประมาณ ๓๐-๔๐ ล้านไร่)

๔. มีเงินทุนสำหรับให้นิคมสหกรณ์ นิคมประชาสงเคราะห์ และโครงการจัดและพัฒนาที่ดินต่าง ๆ กู้ยืมระยะยาว เพื่อนำไปบุกเบิกและพัฒนาที่ดินให้แก่ชาวนาที่อยู่หรือจะเข้าร่วมโครงการ (ประมาณ ๒๐-๒๕ ล้านไร่)

๕. มีเงินทุนสำหรับให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อจัดรูปที่ดิน ให้สามารถเพาะปลูกพืชหมุนเวียนได้หลายครั้งในเขตชลประทาน (ประมาณ ๑๕ ล้านไร่)

๖. มีเงินทุนสำหรับให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และพัฒนาพื้นที่สวนและไม้ยืนต้น รวมถึงการปลูกสวนป่า ซึ่งมีอยู่หลายล้านไร่

๗. มีเงินทุนสำหรับให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อปรับปรุงและพัฒนาทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ (เนื้อที่ประมาณ ๔๐ กว่าล้านไร่)

๘. มีเงินทุนสำหรับให้ชาวประมงกู้ยืมเพื่อพัฒนาการประมง และพัฒนาที่ดินชายฝั่งทะเลอีกหลายล้านไร่

นอกจากนี้ยังได้เสนอวิธีดำเนินการไว้ดังต่อไปนี้

๑. ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น ให้มีวิธีดำเนินการแบบสหกรณ์ กล่าวคือ

๑.๑ ให้สมาชิกสหกรณ์ถือหุ้นอย่างน้อยเป็นจำนวน ๑๐% ของเงินที่สหกรณ์กู้จากสหกรณ์

๑.๒ ให้สหกรณ์ถือหุ้นธนาคารที่ดินอย่างน้อย ๑๐% ของเงินที่สหกรณ์กู้จากธนาคารที่ดิน

๑.๓ ธนาคารที่ดินควรคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระยะยาวจากสหกรณ์ไม่เกิน ๖ - ๘ % ต่อปี

๑.๔ กำหนดผ่อนส่งเงินกู้เป็นเวลา ๑๐ -๑๕ ปีขึ้นไป

๑.๕ ธนาคารอาจจะไม่เรียกให้สหกรณ์ชำระต้นเงินคืนเป็นเวลา ๓-๗ ปี สำหรับเงินกู้ที่ต้องใช้ระยะเวลารอการได้รับผลิตผล

๑.๖ ธนาคารที่ดินจะใช้ที่ดินของสมาชิกเป็นหลักประกัน โดยการทำจำนองและห้ามมิให้สมาชิกกระทำจำนอง จำนำ หรือขายฝากที่ดินของตนกับบุคคลภายนอก

๑.๗ ธนาคารที่ดินจะให้สหกรณ์กู้โดยจัดทำเป็นโครงการขึ้น การจ่ายเงินกู้ อาจจะจ่ายในรูปเงินสดหรือสิ่งของก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้เงินของสมาชิก

๑.๘ ธนาคารที่ดินอาจจะรับชำระหนี้คืนในรูปเงินสดหรือสินค้าเกษตรก็ได้ โดยจะให้สหกรณ์ดำเนินการดังกล่าวให้

๑.๙ สมาชิกจะต้องทำสัญญาการขายผลิตผลกับสมาคมสหกรณ์โดยตรงด้วย

๒. เงินทุนของธนาคารที่ดิน ได้มาจาก

๒.๑ เงินเริ่มต้นจากรัฐบาลจำนวนหนึ่ง

๒.๒ การขายพันธบัตรที่ดินให้แก่สถาบันการเงินต่างๆ และแก่บุคคลทั่วไป

๒.๓ เงินกู้ภายในและภายนอกประเทศ

๒.๔ เงินฝากและเงินชำระหนี้จากสมาชิก

๒.๕ ขายหุ้นให้แก่สมาชิก

๒.๖ กองทุนช่วยเหลือเกษตรกร

๓. ในโครงการใช้เงินกู้ที่ธนาคารให้แก่สมาชิกสหกรณ์นั้น ในกรณีที่มีความจำเป็น ธนาคารอาจพิจารณาให้เงินกู้ทั้งในระยะปานกลางและระยะสั้น ตามวัตถุประสงค์นั้น ๆ ได้

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกไปก่อหนี้กับบุคคลภายนอกเพิ่มเติม ซึ่งอาจต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง

๔. ธนาคารอาจพิจารณาให้เงินกู้แก่สมาคมสหกรณ์ที่มีการดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ด้านการแปรรูป หรือเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตรในชนบท

๕. ธนาคารนี้จะไม่ใช้เจ้าหน้าที่จำนวนมากเช่นเดียวกับสถาบันการเงินอื่น เนื่องจากการให้กู้ยืมตามโครงการ และไม่จำเป็นต้องมีสาขาในทุกจังหวัด โดยให้สหกรณ์ในระดับภาค จังหวัด อำเภอ และตำบลเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ อาจส่งเสริมให้มีการจัดตั้งธนาคารชนบทเพื่อจูงใจให้ภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินการ

๖. ธนาคารนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดินให้บรรลุความมุ่งหมายของรัฐบาล และส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรให้เจริญก้าวหน้า โดยไม่มุ่งหากำไรจากการให้กู้ยืมโดยตรง หากแต่มุ่งให้สมาชิกชาวไร่ชาวนามีที่ดินคุณภาพดีสำหรับประกอบอาชีพ ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจและสังคมชนบทเจริญก้าวหน้าและเป็นพลังสำคัญของประเทศต่อไป

พ.ศ. ๒๕๑๘ มีลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังต่อไปนี้

๑. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกร ตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยยกเลิกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกร ตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เปิดบัญชี “เงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์” เพื่อให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เบิกไปซื้อที่ดิน เงินที่จะนำเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนนี้ ได้แก่

๑.๑ เงินซึ่งได้รับอนุมัติงบประมาณให้จัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์

๑.๒ เงินค่าซื้อที่ดิน หรือค่าเช่าที่ดินสหกรณ์ หรือผู้ริเริ่มตั้งสหกรณ์ หรือบุคคลอื่นนำส่งต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ตามข้อผูกมัด

๑.๓ เงินประโยชน์ของที่ดิน โดยระบุให้การใช้เงินทุนหมุนเวียนดังกล่าวนี้ต้องเป็นไปเพื่อการจัดซื้อที่ดินให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์นิคม สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การประมง และสหกรณ์บริการ นำไปจัดให้สมาชิกของสหกรณ์เช่า หรือเช่าซื้อตามอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

๒. มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๙ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๑๐ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินการใช้จ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเบิกจ่ายเงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้”

“มาตรา ๑๐ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วย (๑) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน (๒) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลอื่น (๓) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (๔) เงิน ดอกผล หรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

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

พ.ศ. ๒๕๑๙

พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนกองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่ พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งเดิมอยู่ที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และต่อมาโอนมายังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเงินทุนหมุนเวียนนี้มีวัตถุประสงค์ (ข้อ ๔) เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ชาวนา ชาวไร่ ให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเปิดบัญชีไว้ที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ที่คลังจังหวัดและคลังอำเภอ เรียกว่า “บัญชีเงินทุนหมุนเวียนกองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่”

เงินทุนดังกล่าวนี้มาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล โดยข้อ ๗ ของระเบียบได้ระบุการใช้จ่ายเงินไว้ ดังนี้

๑. ค่าใช้จ่ายต่างๆ เกี่ยวกับการจัดหาและหาซื้อเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

๒. ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงที่ดินให้มีสภาพและคุณภาพเป็นที่ดินทำกินได้ตามมติของคณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่

๓. ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินคดี รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อให้ชาวนา ชาวไร่ได้ทราบถึงนโยบายการช่วยเหลือของรัฐบาล

โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งน่าจะเป็นที่ชัดเจนว่า กองทุนนี้เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนา ชาวไร่ และรัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกการแก้ไขปัญหา ของคณะกรรมการกลางแก้ไขปัญหชาวนา ชาวไร่ในขณะนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของ นายกรัฐมนตรีในการรับมือกับปัญหาชาวนา ชาวไร่ ภายใต้การเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนา ชาวไร่แห่งประเทศไทย ดังรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ใช้เงินกองทุนฯ นี้ประกันตัวชาวบ้านจังหวัดลำพูน จำนวน ๙ คน เป็นเงิน ๒๐,๐๐๐ บาท

พ.ศ. ๒๕๒๐

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่ ได้มีการแก้ไขเพื่อขยาย วัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายสำหรับการเตรียมอพยพราษฎรไปอยู่ในที่ดินจัดสรรนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จังหวัดกระบี่ โดยให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้เงิน “ค่าใช้จ่ายอื่นที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรจ่ายเป็นพิเศษเฉพาะราย” ซึ่งเป็น ลักษณะเด่นของกองทุนและกองทุนหมุนเวียนที่อยู่ภายใต้สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ในระยะต่อ ๆ มา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงาน ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้เสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งหนึ่ง โดยให้ ธนาคารที่ดินทำหน้าที่รวม ๙ ประการ คือ

๑. แสวงหาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำและกำหนดระยะเวลาชำระคืนยาว เพื่อลดภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการปฏิรูปที่ดิน และช่วยร่นระยะเวลาในการ ดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้บังเกิดผลสำเร็จได้รวดเร็วยิ่งขึ้น แหล่งเงินกู้ ได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย และ มิตรประเทศ

๒. แสวงหาแหล่งเงินกู้ภายในประเทศในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และกำหนดระยะเวลาชำระคืนยาว ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินอื่น ๆ

๓. ออกพันธบัตรตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

๔. โถ่ถอนคืนพันธบัตรเมื่อครบกำหนด

๕. จ่ายเงินค่าชดเชยที่ดินให้แก่นายทุนเจ้าของที่ดิน

๖. เรียกเก็บเงินชำระคืนค่าที่ดินจากชาวนา ชาวไร่ที่ได้รับการปฏิรูปที่ดินเมื่อครบกำหนด

๗. ให้สินเชื่อกทางเกษตรแก่ชาวนา ชาวไร่ในเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน

๘. เรียกเก็บเงินชำระคืนจากชาวนา ชาวไร่ที่กู้เงินเพื่อการเกษตรกรรมเมื่อครบกำหนด

๙. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่เห็นสมควร

พ.ศ. ๒๕๒๑

ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. เพื่อศึกษาหาทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยผลการศึกษาเห็นสมควรให้จัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยให้อยู่ร่วมกับ ธ.ก.ส. และได้นำร่าง พ.ร.บ. เสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๒

ให้ปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. และร่าง พ.ร.บ. ธนาคารเพื่อเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร พ.ศ. ให้สอดคล้องกัน

พ.ศ. ๒๕๒๓

วันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาด้านธนาคารที่ดินขึ้น โดยคณะกรรมการได้เสนอแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็น ๕ รูปแบบ ดังนี้

๑. จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นเอกเทศในรูปแบบรัฐวิสาหกิจโดยสมบูรณ์
๒. จัดตั้งขึ้นใน ธ.ก.ส. โดยแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ คือ (๑) รวมกับ ธ.ก.ส. โดยแท้จริงทั้งด้านเงินทุน และค่าใช้จ่าย และ (๒) จัดตั้งใน ธ.ก.ส. ในลักษณะกึ่งอิสระจาก ธ.ก.ส. หรือเป็นส่วนหนึ่งของ ธ.ก.ส. แต่แยกเงินทุนและค่าใช้จ่ายออกจากกัน
๓. จัดตั้งจากกองทุน ส.ป.ก. ในลักษณะกึ่งราชการ กึ่งรัฐวิสาหกิจ
๔. จัดตั้งในลักษณะนามธรรม (ไม่มีตัวตน) หรือในรูปแบบคณะกรรมการ โดยมี ส.ป.ก. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ
๕. เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่ ส.ป.ก. โดยไม่ต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่ แต่ให้พิจารณาแก้ไขกฎหมาย และกำหนดนโยบายและมาตรการเพิ่มเติม

พ.ศ. ๒๕๒๓ - ๒๕๒๖

วันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๕ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มีมติให้จัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นโดยเร็วที่สุด โดยให้อยู่ภายใต้การบริหารงานของ ธ.ก.ส. และให้ดำเนินการทั้งในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน มติดังกล่าวได้เสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติจึงมอบหมายให้คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ศึกษา ต่อมาคณะกรรมการที่ดินในคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ก.ช.ช.) ได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยมีผู้จัดการใหญ่ ธ.ก.ส. เป็นประธาน ซึ่งคณะทำงานชุดนี้ได้เสนอรายงานต่อคณะกรรมการที่ดินเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๖ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ว่าจ้างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษาเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน เมื่อรายงานของคณะกรรมการที่ดินได้ส่งไปยังกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นว่าควรพิจารณาเมื่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยศึกษาแล้วเสร็จ

อย่างไรก็ตาม คณะทำงานจัดตั้งธนาคารที่ดินที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการที่ดิน ในคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ได้เสนอร่างแผนการจัดตั้งและการดำเนินงานของธนาคารที่ดินต่อคณะกรรมการที่ดินในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยคณะทำงานมีความเห็นว่า ในระยะแรกธนาคารที่ดินควรจัดตั้งเป็นหน่วยงานหนึ่งของ ธ.ก.ส. ไปก่อน เนื่องจาก ธ.ก.ส. เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน มากกว่าส่วนราชการ นอกจากนี้ ธ.ก.ส. ยังมีสำนักงาน บุคลากร และเขตการดำเนินงานด้านสินเชื่อเพื่อการเกษตร ซึ่งสอดคล้องกับภารกิจของธนาคารที่ดิน และมีการกระจายตัวครอบคลุมทั่วประเทศอยู่แล้ว โดยให้ยุบเลิกกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คณะทำงานจัดตั้งธนาคารที่ดิน ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ๕ ประการ ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดิน หรือจ่ายค่าชดเชยสิทธิการทำกินในที่ดินในเขตปฏิรูปฯ เพื่อนำที่ดินนั้นมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ ต่อการครองชีพ

(๒) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการจัดหาที่ดิน โดยการซื้อกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิในการถือครองอื่นใด จากเอกชนผู้ประสงค์จะขายที่ดินนอกเขตปฏิรูปฯ หรือจากผู้ที่จำเป็นต้องขายที่ดินตามบทบังคับแห่งกฎหมาย เพื่อนำมาปรับปรุงและจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้มีคุณสมบัติตามที่ธนาคารกำหนด

(๓) รับมอบ รับโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิการถือครองที่ดินจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน เพื่อนำมาปรับปรุงและจัดสรรให้แก่เกษตรกร ตามหลักเกณฑ์ที่ หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนกำหนด

(๔) เป็นแหล่งเงินทุนในการก่อสร้างปัจจัยพื้นฐาน และพัฒนาปรับปรุงที่ดินตามความจำเป็น

(๕) เป็นแหล่งเงินทุนให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรกู้ยืมไปใช้จ่ายในการประกอบอาชีพเกษตรกร และลงทุนในกิจการที่เกี่ยวกับการเกษตร

ทั้งนี้ได้มีการร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(ฉบับที่ ..) พ.ศ. และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

พ.ศ. ๒๕๒๗

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รายงานผลการศึกษาโครงการเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๒๗ ว่า “การจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นมาแห่งหนึ่งเพื่อแก้ไขอุปสรรคทางการเงิน และอุปสรรคทางด้านโครงสร้างของงานจัดที่ดินไปพร้อมกัน จึงน่าจะเหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยธนาคารที่ดินในลักษณะนี้จะมีบทบาทสองประการ (dual roles) คือ ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงิน และในขณะเดียวกันก็มีอำนาจพอสมควรในการควบคุม จัดการ และบริหารโครงการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้งานจัดที่ดินของรัฐพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องและมีระบบ ธนาคารที่ดินที่ตั้งขึ้นจะมีหน้าที่ ๓ ประการ ได้แก่ หน้าที่หลัก หน้าที่ทั่วไป และหน้าที่พิเศษ ดังนี้

๑. หน้าที่หลักของธนาคารที่ดิน คือ การระดมทุนจากแหล่งภายนอกประเทศและแหล่งภายในประเทศ เพื่อนำมาใช้ในการจัดที่ดินให้สำเร็จตามความมุ่งหมาย

๒. สำหรับหน้าที่ทั่วไป เป็นกิจกรรมปกติของธนาคาร กล่าวคือ ธนาคารจะทำหน้าที่ให้สินเชื่อเพื่อซื้อที่ดินและพัฒนาที่ดิน นอกจากนี้ ธนาคารจะพิจารณาให้สินเชื่อเพื่อการผลิตและการตลาดแก่เกษตรกรในโครงการด้วย

๓. ในส่วนของหน้าที่พิเศษ เป็นการเสริมหน้าที่หลักและหน้าที่ทั่วไป เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยประกอบด้วย

๓.๑ ให้บริการทางวิชาการเกี่ยวกับที่ดินและการใช้ทรัพยากรที่ดิน

๓.๒ ให้บริการและร่วมมือในการจัดทำโครงการจัดที่ดินแก่หน่วยงานของรัฐ บริษัทเอกชน หรือมูลนิธิ

๓.๓ ให้บริการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ เพื่อนำเสนอผลต่อแหล่งเงินกู้และเงินช่วยเหลือ หรือรัฐบาล

๓.๔ ให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

๓.๕ ให้บริการติดตามและประเมินโครงการ เพื่อนำเสนอผลต่อแหล่งเงินกู้และเงินช่วยเหลือ หรือรัฐบาล

๓.๖ ให้บริการช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๗ ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคในการบริหารโครงการ

๓.๘ ให้บริการแนะนำเกษตรกร สหกรณ์ และบริษัทเอกชนหรือมูลนิธิ เกี่ยวกับการผลิตและการตลาด

โดยสรุปคือ ธนาคารที่ดินในประเทศไทยควรจัดตั้งขึ้นใหม่ให้เป็นเอกเทศ ในส่วนเงินทุนในการจัดตั้งธนาคารที่ดินอาจจะมาจากแหล่งเงินทุน ดังนี้

๑. หุ้นหรือหุ้น หมายถึง เงินลงทุนตามมูลค่าหุ้นที่จดทะเบียนหุ้นเรือนหุ้นอาจแบ่งได้เป็น

ก. หุ้นภาครัฐบาล หมายถึง หุ้นของธนาคารที่ภาครัฐบาลเป็นผู้ถือมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๑ ของทุนจดทะเบียน

ข. หุ้นของเอกชน หมายถึง หุ้นที่ธนาคารบังคับขายให้แก่ลูกค้าเงินกู้ของธนาคารตามสัดส่วนของเงินกู้ (ร้อยละ ๑๐ ของเงินกู้)

๒. ทุนดำเนินการ หมายถึง เงินที่ธนาคารสามารถนำไปใช้ในการดำเนินธุรกิจได้ นอกจากจะประกอบด้วยเงินทุนเรือนหุ้นแล้ว ทุนดำเนินการยังอาจได้มาจากเงินกู้ต่างประเทศ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินกู้ภายในประเทศ เงินฝากจากธนาคารพาณิชย์ และเงินฝากจากเอกชน

ทั้งนี้ ได้มีการร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. และภายหลังที่ผลการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เสนอเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๒๗ คณะอนุกรรมการที่ดินจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อประมวลความเห็นจากคณะทำงานที่คณะอนุกรรมการที่ดินได้จัดตั้งขึ้น และผลการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเสนอคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติต่อไป

พ.ศ. ๒๕๒๘

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ สำนักนายกรัฐมนตรีได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (ก.ช.ก.) เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในด้านที่ดินและหนี้สิน โดยให้มีสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ส.ก.บ.) โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ส.ป.น.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ ก.ช.ก.

พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๑

คณะทำงานประมวลความเห็นที่คณะอนุกรรมการจัดตั้งขึ้นในปี ๒๕๒๘ เพื่อประมวลความเห็นในการจัดตั้งธนาคารที่ดินจากคณะทำงานที่คณะอนุกรรมการที่ดินจัดตั้งขึ้น และจากผลการศึกษาของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้สรุปผลการพิจารณารายละเอียดในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๓๐ โดยมีความเห็นว่า การจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นเอกเทศมีความเหมาะสมที่สุด เพราะจะทำให้สามารถดำเนินงานได้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะต้องใช้เงินทุนจำนวนมากก็ตาม

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดตั้งธนาคารที่ดินจำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งจะต้องใช้เวลานาน และการจัดที่ดินให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาการผลิตทางการเกษตร เพื่อไม่ให้งานล่าช้า จึงเห็นว่าในระยะแรกควรกำหนดรูปแบบการดำเนินงานของธนาคารที่ดินไปก่อน และเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว จึงค่อยปรับให้เป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดไว้ต่อไป โดยได้เสนอให้จัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ มอบหมายให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนายวีรพงษ์ รามางกูร ร่วมกันพิจารณารายละเอียดในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยกระทรวงการคลังได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๓๑ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ซึ่งประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นประธานกรรมการ เจ้าหน้าที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นเลขานุการ และกรรมการอื่นอีก ๗ คน รวมเป็น ๙ คน

ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวได้มีการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ โดยสรุปสาระสำคัญ คือ

(๑) ธนาคารที่ดินควรจัดตั้งเป็นเอกเทศ โดยในระยะแรกควรจัดตั้งเป็นกองทุนที่ดินขึ้นใน ธ.ก.ส.

(๒) กำหนดขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนที่ดินให้เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินต่อการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน เช่น การร่วมกันจัดซื้อที่ดิน กรณีที่ ส.ป.ก. ได้จัดซื้อและจัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์แล้ว เมื่อเกษตรกรได้รับสินเชื่จากกองทุนที่ดิน ให้นำเงินกู้ในส่วนที่เป็นค่าที่ดินส่งคืนกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร และในกรณีที่ที่ดินมีศักยภาพในการพัฒนา ให้ร่วมกันจัดทำเป็นโครงการพัฒนา รวมทั้งรับจ้างงานที่ดินที่เกษตรกรได้รับจาก ส.ป.ก.

พ.ศ. ๒๕๓๒

คณะกรรมการ ธ.ก.ส. ได้พิจารณาถึงความจำเป็นในการจัดตั้งธนาคารที่ดินแล้ว และมีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๒ เห็นชอบในการกำหนดลักษณะและหน้าที่ของกองทุนที่ดิน โดยให้ทำหน้าที่สนับสนุนด้านการเงินเพียงอย่างเดียว ตามที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเสนอ และได้รับความเห็นชอบในหลักการจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้ว ส่วนการแก้ไข พ.ร.บ. เพื่อให้มีกองทุนที่ดินขึ้นใน ธ.ก.ส. นั้น ให้ศึกษาปัญหาข้อกฎหมายให้แน่ชัดก่อน ทั้งนี้ ธ.ก.ส. ได้แจ้งให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังทราบ เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๓๒

พ.ศ. ๒๕๓๔

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ได้มีคำสั่งที่ ๓/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๔ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณารายละเอียดของการดำเนินงานเพื่อรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยมีรองเลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นประธาน และมีผู้อำนวยการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ คณะอนุกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ รวม ๙ ท่าน ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการอีก ๒ คน ทั้งนี้ ให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ศึกษาและพิจารณารายละเอียดของการดำเนินงานให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร และศึกษารายงานการจัดตั้งธนาคารที่ดินของคณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อกำหนดบทบาทและแนวทางการดำเนินงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรให้สามารถรองรับภารกิจที่เกี่ยวข้องกับธนาคารที่ดินได้ วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องแผนพัฒนาการเกษตรและปฏิรูปที่ดินโดยให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารเพื่อ

การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนที่ดินเป็นการจำลองการปฏิบัติงานในรูปแบบธนาคารที่ดิน

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ค.ป.ก.) ได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการพิจารณารายละเอียดของการดำเนินงานเพื่อรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินที่ได้แต่งตั้งขึ้นวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ แล้วมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบในหลักการดังนี้

- ก. ให้จัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นเอกเทศ โดยในระยะแรกประมาณ ๕ ปี ให้เป็นกองทุนที่ดินใน ธ.ก.ส.
- ข. รูปแบบและหน้าที่ของกองทุนที่ดินและธนาคารที่ดินและร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน
- ค. แผนการดำเนินงานและสู่ทางการระดมทุนของธนาคารที่ดิน

๒. ให้คงกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยปรับปรุงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกองทุนที่ดิน

๓. ให้ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ร่วมกันจัดทำรายละเอียดของขั้นตอน วิธีการ ตลอดจนแผนปฏิบัติการของกองทุนที่ดินและกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากก่อนหน้านี้ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ “แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน” ไว้แล้ว โดยได้อนุมัติวงเงิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท จากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ในปีงบประมาณ ๒๕๓๕ เพื่อนำมาดำเนินการตามแผนดังกล่าวในรูปของ “กองทุนที่ดิน” เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในระยะเวลา ๕ ปี ดังนั้น ผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการฯ จึงมีได้นำไปใช้ในทางปฏิบัติ

พ.ศ. ๒๕๓๖

ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมในการช่วยเหลือเกษตรกรอีกจำนวน ๑,๓๙๐ ล้านบาท และขยายวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สิน พ.ศ. ๒๕๓๖ เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบดังกล่าว

พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๖

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และให้โอนงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของ ก.ช.ก. ใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างกระทรวงเกษตรฯ และ ก.ช.ก. เดิมได้มีมติรวมเงินทุนและกองทุนทั้ง ๓ กองทุนเข้าด้วยกัน โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เห็นชอบให้รวมเงินทุนและกองทุนหมุนเวียนเป็นกองทุนเดียว โดยมีชื่อใหม่ว่า “กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน” และได้ประกาศมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ความช่วยเหลือทั้งด้านหนี้สินและที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. เพื่อไถ่ถอนที่ดินจากการขายฝาก หรือจำนอง ซึ่งสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะหลุดเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่น

๒. เพื่อชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืม ซึ่งผู้กู้ยืมได้นำเอกสารสิทธิในที่ดิน เช่น โฉนด หรือ น.ส.๓ ก. หรือ น.ส.๓ ให้เจ้าหนี้ยึดถือไว้เป็นประกัน และที่ดินนั้นจะหลุดเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่น

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

๔. เพื่อซื้อที่ดินตามสิทธิแห่งกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๕. เพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพของผู้กู้ยืม

ผู้มีสิทธิขอความช่วยเหลือต้องเป็นเกษตรกรที่ยากจน หรือผู้ยากจน หรือบิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของเกษตรกรที่ยากจน หรือผู้ยากจน หรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งเกษตรกรที่ยากจนหรือผู้ยากจนที่เป็นลูกหนี้กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนในกรณีกองทุนที่ดิน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้รวมกองทุนที่ดินเข้ากับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. ๒๕๕๑

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ ในนโยบายภาคเกษตร ข้อ ๔.๒.๑.๘ ว่าจะจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจน ในรูปธนาคารที่ดิน

พ.ศ. ๒๕๕๒

คณะกรรมการการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินภายใต้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ได้เสนอแนวทางแก้ไข ความขัดแย้งเรื่องที่ดินทำกินที่เป็นวิกฤติของคนจนและสังคมไทยรวม ๓ ประการคือ

๑. สิทธิชุมชนและโฉนดชุมชน ชุมชนได้สูญเสียสิทธิในการครอบครองและใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากรัฐได้ออกกฎหมายประกาศสิทธิเหนือพื้นที่ที่ชุมชนเคยครอบครอง ส่งผลให้วิถีชีวิตของคนในชุมชนซึ่งต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพ กลายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่รับรองสิทธิของชุมชนและประชาชนที่ทำกินในพื้นที่ดังกล่าวในรูปแบบ “โฉนดชุมชน”

๒. ระบบภาษีที่ดิน ระบบภาษีที่ดินเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายการถือครองที่ดินของเอกชน โดยควรกำหนดอัตราภาษีแบบก้าวหน้า เพื่อเป็นแรงกดดันไม่ให้มีการถือครองที่ดินในปริมาณมาก กล่าวคือ ผู้ที่ถือครองที่ดินมากจะต้องมีภาระภาษีเพิ่มขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดแรงจูงใจในการกักตุนที่ดินเพื่อแสวงหาประโยชน์ในลักษณะเช่นปัจจุบัน

๓. การจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อเป็นกลไกสนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยสามารถเข้าถึงที่ดินทำกิน และเพื่อที่อยู่อาศัยของคนจน โดยองค์กรดังกล่าวต้องไม่ดำเนินงานในเชิงพาณิชย์หรือแสวงหากำไรเช่นสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ในระยะแรกควรได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ รวมทั้งบูรณาการกองทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินให้เป็นกองทุนเดียว และกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางส่วนเพื่อสนับสนุนกองทุนดังกล่าว

จากเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีข้อเสนอแนวทางการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รัฐบาลควรเร่งรัดการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยให้เป็นองค์กรอิสระ บริหารงานในรูปแบบองค์กรมหาชน และไม่แสวงหากำไร เพื่อเป็นกลไกพิเศษในการสนับสนุนการเข้าถึงที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกรรายย่อย รวมทั้งที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของคนจนและชนชั้นกลางระดับล่าง

๒. รัฐบาลควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. มาตรา ๘ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำส่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างคืนเข้าคลังอย่างน้อยร้อยละ ๒ เพื่อเป็นกองทุนสำหรับการจัดตั้งและบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ระหว่างการยกร่างและเปิดรับฟังความคิดเห็นโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)

๓. ให้ธนาคารที่ดินมีอำนาจในการประกาศให้ที่ดินทำกินที่ได้มาผ่านกลไกของธนาคารที่ดินเป็นพื้นที่คุ้มครองเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งสนับสนุนการอนุรักษ์และพัฒนาารูปแบบการเกษตรที่สอดคล้องกับนิเวศวิทยา ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

๔. เกษตรกรรายย่อย คนจน และชนชั้นกลางระดับล่าง ที่ประสงค์จะขอรับการสนับสนุนในการจัดหาที่ดินจากกองทุนธนาคารที่ดิน ต้องรวมกลุ่มในรูปแบบนิติบุคคล เพื่อให้มีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันในลักษณะกรรมสิทธิ์ร่วมหรือโฉนดชุมชน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและคนจน และส่งเสริมความยั่งยืนในการถือครองที่ดิน

๕. ในระยะเริ่มต้น รัฐบาลควรดำเนินการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินโดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยนำเงินจากกองทุนต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกร และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี มาเป็นทุนตั้งต้น และดำเนินโครงการนำร่องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)

๖. ในระยะยาว รัฐบาลควรผลักดันให้มีพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน เพื่อยกระดับกองทุนธนาคารที่ดินให้เป็นองค์กรมหาชนที่มีการบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

๓.๒. การผลักดันการจัดตั้งธนาคารที่ดิน หรือองค์การอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดิน ภายหลังจากการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

พ.ศ. ๒๕๕๔ มีลำดับเหตุการณ์และการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ในการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๔ ระหว่างวันที่ ๒๔-๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่องการปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ที่ประชุมได้มีมติข้อ ๔.๔ ให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยขอให้รัฐบาลเร่งรัดร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ที่เสนอโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้สามารถมีผลบังคับใช้โดยเร็วภายในเวลา ๑ ปี

ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๓๓ ก

(๒) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ทั้งนี้ นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ มีผลใช้บังคับ (วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔) ซึ่งมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนเพื่อเป็นคณะกรรมการ ในวาระเริ่มแรกทำให้ไม่มีกลไกในการเริ่มดำเนินงานของ บจธ. จนกระทั่งระยะเวลาล่วงเลยมาถึง ๓ ปีเศษ

พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ มีลำดับเหตุการณ์และการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑. เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๗๐/๒๕๕๗ แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๒ คน และกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนจำนวน ๒ คน ส่งผลให้คณะกรรมการ บจธ. ในวาระเริ่มแรกมีองค์ประกอบครบถ้วน และสามารถเริ่มดำเนินการกิจตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

๒. เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ข้อ ๙.๓ กำหนดให้มีการพิจารณารูปแบบที่เหมาะสมของธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นกลไกในการนำทรัพยากรที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๓. เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

๔. เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๘ บจธ. โดยความเห็นชอบของรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามขั้นตอน ซึ่งนับเป็นการดำเนินการตามภารกิจของ บจธ. ตามมาตรา ๗ (๑) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยเป็นการเสนอร่างกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็นครั้งแรก

๕. เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๕ (ลง)/๖๙๔๒ แจ้งบัญชาของนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ว่า “ให้ทบทวนเรื่องธนาคารที่ดิน โดยพิจารณาบทบาทในการดูแลที่ดินขายฝากของราษฎร รวมทั้งประเมินงบประมาณที่เกี่ยวข้อง”

๖. เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งต่อ บจธ. ว่า เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) ได้พิจารณาอนุมัติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ไปยังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และธนาคารแห่งประเทศไทย

๗. เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ คณะกรรมการ บจธ. ได้จัดประชุมร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. และมอบหมายให้ บจธ. นำข้อสังเกตของแต่ละหน่วยงานไปปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าว

๘. เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๔/๑๒๒๙๖ แจ้งข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) โดยมีคำที่เกี่ยวข้องกับรายงานการศึกษาเรื่องธนาคารที่ดินว่า “... กรณีธนาคารที่ดิน ให้กระทรวงการคลังพิจารณา ไม่ใช่เป็นเพียงการหาที่ดินหรือเงินมารับซื้อขายฝากจากเกษตรกรเพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดิน แต่ต้องดำเนินการให้เกิดความเป็นธรรม”

๙. เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ บจธ. ได้จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน โดยมีหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ องค์กรชุมชน เกษตรกร และผู้เกี่ยวข้องเข้าร่วม ทั้งนี้ จากการสำรวจความคิดเห็นด้วยแบบสอบถาม สรุปได้ว่า

- ธนาคารที่ดินมีประโยชน์ต่อประเทศไทย ร้อยละ ๙๓.๕๐

- ธนาคารที่ดินมีส่วนช่วยในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และการใช้ที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ ร้อยละ ๙๐.๙๑

- ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. มีความเหมาะสม ร้อยละ ๗๕.๓๓

พ.ศ. ๒๕๕๙ มีลำดับเหตุการณ์และการดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ในการประชุมร่วมระหว่างรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) กับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ รองนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. โดยให้ บจธ. ปรับแก้ไขร่างกฎหมายให้มีความชัดเจนตามนโยบายที่มอบหมาย โดยมุ่งเน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ เมื่อดำเนินการปรับแก้แล้ว ให้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

๒. เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๙ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๔๙๘๐ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมวันเดียวกัน เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญว่า “ข้อ ๓ ให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เร่งดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แล้วเสร็จโดยเร็ว”

๓. เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ ในการประชุมคณะกรรมการ บจธ. ครั้งที่ ๗/๒๕๕๙ ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. และให้เสนอรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เพื่อพิจารณาเห็นชอบ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๔. เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๙ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) ได้พิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. และเห็นชอบให้นำเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีบันทึกถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๕. เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๙ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) มีหนังสือถึงประธานกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๕.๑ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว โดยมีการส่งเรื่องให้หน่วยงาน ๑๖ หน่วยงาน และมี ๑๓ หน่วยงานส่งความเห็นกลับ โดยทั้งหมดเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ทั้งนี้ มี ๓ หน่วยงานที่เห็นชอบพร้อมข้อเสนอแนะเพิ่มเติมซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา นอกจากนี้ กระทรวงการคลังได้ส่งความเห็นต่อร่างกฎหมายดังกล่าวมายัง บจธ. ด้วย

๕.๒ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) ซึ่งปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ บจธ. นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินงานด้านที่ดินเป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินของประเทศในภาพรวม พร้อมทั้งให้ปรับปรุง “ความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” (Checklist) จำนวน ๑๐ ประการ ให้เป็นไปตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ อย่างครบถ้วน อาทิ การชี้แจงวัตถุประสงค์ ความจำเป็น ผลลัพธ์ที่ คาดว่าจะได้รับ และผลกระทบด้านงบประมาณและบุคลากร ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๖. เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ คณะกรรมการ บจธ. ในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๙ มีมติรับทราบเรื่องร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. และเห็นชอบให้ดำเนินการตามที่สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีแจ้ง พร้อมมอบหมายให้ บจธ. เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมหารือ ก่อนเสนอร่าง พระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)

๗. เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๙ บจธ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง ๓ หน่วยงาน ได้ร่วม ประชุมหารือเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยทุกหน่วยงานไม่ขัดข้องต่อการจัดตั้งธนาคารที่ดิน และ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. พร้อมเห็นว่าข้อเสนอแนะของแต่ละหน่วยงานเป็นประโยชน์ต่อ การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

๘. เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๙ บจธ. ได้มีหนังสือ ที่ บจธ. ๙๘๐/๒๕๕๙ ถึงเลขาธิการสำนักงาน นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ในฐานะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการนโยบาย ที่ดินแห่งชาติ) เพื่อส่งร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ให้พิจารณา เพื่อให้การดำเนินงานด้านที่ดินเป็นไป ตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินของประเทศในภาพรวม

พ.ศ. ๒๕๖๐ มีลำดับเหตุการณ์และการดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ คณะกรรมการ คทช. ได้ประชุมและพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. โดยที่ประชุมมีมติรับทราบหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และให้ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำข้อสังเกตของที่ ประชุมไปพิจารณาทบทวนในรายละเอียด เพื่อให้การจัดตั้งธนาคารที่ดินไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่มี วัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกัน และไม่ก่อให้เกิดภาระต้องงบประมาณแผ่นดิน

๒. เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๕/ ๕๒๔๕ เรื่อง รายงานผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ โดยคณะรัฐมนตรีได้ ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ และมีมติดังนี้

๒.๑ รับทราบตามที่สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เสนอ

๒.๒ ให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พิจารณาแนวทางการจัดตั้ง ธนาคารที่ดิน โดยไม่ให้ความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกันที่มีอยู่แล้ว เช่น กองทุน พื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นต้น รวมทั้งให้พิจารณาแนวทางการจัดหารายได้สำหรับการดำเนินงานของธนาคาร ดังกล่าว โดยไม่ให้เป็นภาระงบประมาณแผ่นดินเกินความจำเป็น และให้นำเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดิน แห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๓. บจธ. ได้จัดเสวนาเพื่อชี้แจง ทำความเข้าใจ และรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ ธนาคารที่ดิน พ.ศ. ในพื้นที่ ๔ ภาค ดังนี้

๓.๑ วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๐ ภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่

๓.๒ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๐ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดขอนแก่น

๓.๓ วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๐ ภาคกลาง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๓.๔ วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๐ ภาคใต้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

การจัดเสวนาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้แจงและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหา บทบาทภารกิจ หน้าที่ และขอบเขตการดำเนินงานของธนาคารที่ดินตามร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. (ฉบับ บจธ.) รวมทั้งประชาสัมพันธ์ภารกิจของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) สู่สาธารณะ ผู้เข้าร่วมเสวนาประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน กลุ่มเกษตรกร เกษตรกร และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน ตลอดจนผู้ที่สนใจร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ทั้งนี้ บจธ. ได้ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถามเกี่ยวกับความเข้าใจและความเหมาะสมในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. และการจัดโครงการดังกล่าว โดยสามารถสรุปข้อคิดเห็นได้ดังนี้

- ธนาคารที่ดินมีประโยชน์ต่อประเทศไทยร้อยละ ๙๘

- ธนาคารที่ดินจะมีส่วนช่วยกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและการใช้ที่ดินอย่างเต็มศักยภาพร้อยละ ๙๗ และ

- ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. มีความเหมาะสมร้อยละ ๙๗

๔. เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๐ คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ ๕ ได้จัดประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๖๐ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธานการประชุม ซึ่งได้บรรจุเรื่องธนาคารที่ดินไว้ในระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ ในการประชุมดังกล่าว สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้นำเสนอรายงานความคืบหน้าการดำเนินงาน แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน และร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ที่ประชุมมีมติมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง ร่วมกันพิจารณาแนวทาง เพื่อให้การจัดตั้งธนาคารที่ดินไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่น โดยให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

๕. เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มอบหมายให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายวิจารย์ สิมาฉายา) เป็นประธานการประชุมหารือร่วม เพื่อดำเนินการตามมติคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ ๕ การประชุมดังกล่าวมีหน่วยงานและคณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม อาทิ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง ผู้แทนคณะอนุกรรมการบูรณาการและขับเคลื่อนการปฏิรูปเชิงระบบและโครงสร้าง และฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ ๕ โดยมีสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วมีมติว่า ภารกิจของธนาคารที่ดินไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานใด แต่จะเป็นกลไกในการสนับสนุนและเติมเต็มการดำเนินงานของหน่วยงานที่มี

อยู่เดิมในลักษณะการบูรณาการ อันจะช่วยแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖. เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ ๕ ได้จัดประชุม ณ ห้องประชุมตึกสันติไมตรี (หลังใน) ทำเนียบรัฐบาล โดยมีเรื่องธนาคารที่ดินบรรจุอยู่ในระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ ในการประชุมดังกล่าว สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้นำเสนอความคืบหน้าการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยที่ประชุมมีมติว่า ธนาคารที่ดินไม่มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานใด แต่จะเป็นกลไกในการสนับสนุนและเติมเต็มการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีอยู่เดิมในลักษณะบูรณาการ ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ที่ประชุมเห็นควรให้เร่งรัดการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามมติของคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

๗. เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๐ ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (กขร.) ได้เชิญสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.) และกระทรวงการคลัง เข้าร่วมประชุมหารือเรื่องการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ในการประชุม เห็นว่าร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับมีเนื้อหาคล้ายคลึงกัน และมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินทำกินของเกษตรกร อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายของ บจธ. ยังมีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการอีกหลายประการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ขณะที่ร่างกฎหมายของกระทรวงการคลังมีขั้นตอนการดำเนินการที่กระชับกว่า นอกจากนี้ ร่างกฎหมายทั้งฉบับของ บจธ. และของกระทรวงการคลัง กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเช่นเดียวกัน จึงเห็นควรเสนอร่างกฎหมายของกระทรวงการคลังต่อที่ประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ โดยให้ บจธ. และกระทรวงการคลังร่วมกันหารือในรายละเอียด

ทั้งนี้ บจธ. และกระทรวงการคลังได้หารือร่วมกันเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ โดย บจธ. ไม่มีข้อขัดข้องต่อร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ของกระทรวงการคลังแต่อย่างใด

๘. เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ คณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (กขร.) ได้จัดประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๐ โดยมีนายสุวิทย์ เมษินทรีย์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุม ในการประชุมดังกล่าว เรื่องธนาคารที่ดินได้บรรจุอยู่ในระเบียบวาระที่ ๔.๒ เรื่องการเร่งรัดและขับเคลื่อนประเด็นการปฏิรูปด้านธนาคารที่ดินและองค์กรด้านที่ดิน ซึ่งเป็นหนึ่งใน ๙ ประเด็นที่รัฐบาลกำหนดให้เร่งผลักดันการปฏิรูปภายในเดือนกันยายน ๒๕๖๐ ทั้งนี้ ที่ประชุมเห็นชอบให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในลักษณะธนาคารเฉพาะกิจ เพื่อเป็นแหล่งทุนในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ตามร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. (ฉบับกระทรวงการคลัง) นอกจากนี้ ที่ประชุมมีมติให้กระทรวงการคลังเร่งดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. (ฉบับกระทรวงการคลัง) ต่อคณะรัฐมนตรีภายในเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๐ เพื่อเสนอไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในเดือนกันยายน ๒๕๖๐ โดยขณะนี้อยู่ระหว่างการนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบมติดังกล่าว

๙. เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ ๕ ได้จัดประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๖๐ ณ ห้องประชุมตึกสันติไมตรี (หลังใน) ทำเนียบรัฐบาล โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธานการประชุม ในการประชุมดังกล่าว บจธ. ได้รายงานผลการดำเนินงานตามมติเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ และที่ประชุมมีมติรับทราบ

๑๐. เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๐ บจธ. ได้จัดโครงการเสวนาในหัวข้อ “ธนาการที่ดินจะมีประโยชน์อย่างไรกับเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน” โดยมีผู้เข้าร่วมกว่า ๑๔๐ คน จากผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน เกษตรกร ตลอดจนสื่อมวลชนที่สนใจ

๑๑. เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ บจธ. ได้มีหนังสือแจ้งเรื่องร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดิน พ.ศ. ต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) โดย บจธ. ได้แจ้งว่า ได้ดำเนินการตามมติที่ประชุม คทช. ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เรื่องธนาการที่ดินเรียบร้อยแล้ว และในปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดิน พ.ศ. อยู่ระหว่างการดำเนินการของกระทรวงการคลัง

๑๒. เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๐ บจธ. ได้มีหนังสือถึงสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เพื่อขอทราบความคิดเห็นในการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดิน พ.ศ.

พ.ศ. ๒๕๖๑ มีลำดับเหตุการณ์และการดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๑ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้แจ้งว่า กระทรวงการคลังได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดิน พ.ศ. ซึ่งได้ปรับปรุงตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ทั้งนี้ ได้ดำเนินการแล้วเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๐

๒. ในเดือนกันยายน ๒๕๖๑ บจธ. ได้จัดโครงการผลักดันการจัดตั้งธนาการที่ดิน และรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดิน พ.ศ. (ฉบับ บจธ.) จำนวน ๓ ครั้ง ดังนี้

๒.๑ วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๑ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์) โดยมีเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ภาคประชาสังคม และนักวิชาการเข้าร่วม จำนวน ๖๗ คน

๒.๒ วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเซ็นทรา แจ้งวัฒนะ โดยมีหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วม จำนวน ๖๓ คน

๒.๓ วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง โดยมีผู้เข้าร่วมจาก เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ภาคประชาสังคม นักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนสื่อมวลชนที่สนใจ จำนวน ๑๒๗ คน โดยมีหัวข้อการเสวนา “ใครจะได้อะไรจากการจัดตั้งธนาการที่ดิน”

โดยผู้เข้าร่วมเสวนาประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน กลุ่มเกษตรกร เกษตรกร ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของธนาการที่ดิน และผู้ที่สนใจการผลักดันการจัดตั้งธนาการที่ดินตามร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดิน พ.ศ. ทั้งนี้ สถาบันบริหารจัดการธนาการที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. ได้ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นจากแบบสอบถาม โดยสามารถสรุปผลได้ดังนี้

- ธนาการที่ดินมีประโยชน์ต่อประเทศไทย ร้อยละ ๘๐

- ธนาการที่ดินจะมีส่วนช่วยในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และการใช้ที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ ร้อยละ ๕๖.๖๗

พ.ศ. ๒๕๖๒ มีลำดับเหตุการณ์และการดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๒ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ (ฉบับที่ ๓) มีผลใช้บังคับ โดยกำหนดบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๖ ให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดิน หรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกัน ต่อคณะรัฐมนตรีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

๒. เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๒ หรือ บจธ. ร่วมกับกระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้ประชุมหารือเพื่อรวบรวมข้อมูลและสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของธนาคารที่ดิน เพื่อใช้ประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ต่อมา สศค. ได้ยกร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการเพื่อกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. และส่งให้ บจธ. ดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓. บจธ. ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตบนเว็บไซต์ Labia และ Lawamendment รวมทั้งลงพื้นที่จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน รวม ๖ ภาค ระหว่างวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ โดยมีผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นจำนวนทั้งสิ้น ๑,๕๘๑ คน

พ.ศ. ๒๕๖๓ มีลำดับเหตุการณ์และการดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ บจธ. ได้ส่งสรุปผลรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการเพื่อกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) เพื่อพิจารณาดำเนินการ

๒. เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ทาง บจธ. เข้าร่วมประชุมหารือกับ สศค. เพื่อพิจารณาปรับแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการเพื่อกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ตามผลการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งหลังจากการประชุมดังกล่าว สศค. ได้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ที่ได้มีการปรับแก้ไขแล้วมายัง บจธ. เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓. เพื่อเสนอในการจัดตั้งองค์การมหาชนตามมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ประกอบมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๑ บจธ. จึงได้จัดทำคำชี้แจงประกอบการขอจัดตั้งองค์การมหาชน ตามร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. (องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒) ซึ่งคณะกรรมการ บจธ. ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๓ ได้พิจารณาเห็นชอบคำชี้แจงดังกล่าวดังกล่าวแล้ว

๔. เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๓ บจธ. ได้มีหนังสือที่ บจธ ๐๑/๔๖๖ นำเรียนรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) ในฐานะรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล บจธ. เรื่อง การดำเนินการตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อเสนอจัดตั้งองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน (ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.) เพื่อโปรดพิจารณาการดำเนินการตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบัน

บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ และโปรดพิจารณาเห็นชอบคำชี้แจงประกอบการขอจัดตั้งองค์การมหาชน ตามร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. (องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒)

๕. เพื่อให้การดำเนินการตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และ บจธ. ณ ห้องประชุม ชั้น ๓ ตึกบัญชาการ ๑ ทำเนียบรัฐบาล โดยมีนายประสาน หวังรัตนปราณี ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธานการประชุมเพื่อหารือร่วมกันระหว่างการดำเนินการตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒

๖. เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) ได้พิจารณาแล้วมีบัญชาว่า ให้ส่งคืนร่างพระราชกฤษฎีกาและเอกสารประกอบให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาการกจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ให้กระทรวงการคลังและผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกับธนาคารที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและทันเวลาที่กำหนดต่อไป

๗. เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๓ คณะกรรมการ บจธ. ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ ๒๕๖๓ มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดิน ตามคำสั่งคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ที่ ๔/๒๕๖๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดิน ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓ คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่เป็นไปตามคำสั่งคณะกรรมการ บจธ. ดังกล่าว โดยได้มีการประชุมทั้งสิ้นจำนวน ๕ ครั้ง (เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๓, วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๓, วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๓, วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ และวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓) ในขณะการดำเนินการของคณะกรรมการฯ มีความจำเป็นต้องศึกษาค้นคว้าข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมากเพื่อประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดิน อีกทั้งต้องพิจารณาในรายละเอียดเรื่องของความซ้ำซ้อนด้านกฎหมาย และภารกิจการดำเนินการ เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ คณะกรรมการฯ จึงได้เสนอให้ประธานกรรมการ บจธ. พิจารณายายระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการฯ จาก ๖๐ วัน (ตั้งแต่วันที่ ๘ มิถุนายน ถึงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๓) ออกไปอีก ๓๐ วัน นับถัดจากวันครบกำหนดเดิม (ตั้งแต่วันที่ ๖ สิงหาคม ถึง ๕ กันยายน ๒๕๖๓) และประธานกรรมการ บจธ. พิจารณาเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๓)

๘. เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ คณะกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดิน ในการประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๖๓ มีมติที่ประชุมรับทราบและเห็นชอบการลงพื้นที่เพื่อพิจารณาข้อมูลประกอบการจัดทำร่างกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดินในระหว่างวันที่ ๒๐ - ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

๙. ระหว่างวันที่ ๒๐ - ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ คณะอนุกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดิน ได้ลงพื้นที่เพื่อพิจารณาข้อมูลประกอบการจัดทำร่างกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดินในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ในโครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร ในพื้นที่ตำบลริมกก (วิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ่นไอรัก) มีพื้นที่รวม ๖๙ ไร่ ๒ งาน ๒๕ ตารางวา ซึ่งสามารถนำมาจัดการบริหารตามโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรได้ ๖๕ ครอบครัวยุค ๒๐๐ ตารางวา ถึง ๑ ไร่ และตำบลดอยฮาง (วิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชา วัดพุทธยานตออินทรีย์เชียงราย) เนื้อที่ประมาณ ๓๘ ไร่ เพื่อนำมาจัดสรรให้กับสมาชิกวิสาหกิจฯ จำนวน ๒๘ ราย (โครงการเฟส ๑) และเนื้อที่ประมาณ ๔๖ ไร่ ให้กับสมาชิกจำนวน ๓๒ ราย (โครงการเฟส ๒) (อยู่ในระหว่างการดำเนินการ) รวมเนื้อที่ประมาณ ๘๔ ไร่ ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินรายละเอียด ๑ ไร่ เพื่อให้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง นอกจากนี้ในส่วนโครงการแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน ฝ่ายบริหารได้จัดทำวิทัศน์เพื่อนำเสนอในส่วนของปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน ในโครงการที่ บจธ. ได้ดำเนินการช่วยเหลือและสนับสนุนอยู่ในปัจจุบัน

๑๐. เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ คณะอนุกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดิน ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ ได้ร่วมกันพิจารณาและมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการที่ดิน พ.ศ. โดยมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ปรับแก้ไขตามข้อคิดเห็นของคณะอนุกรรมการฯ และขอความอนุเคราะห์อนุกรรมการ (ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ตรวจสอบแก้ไขก่อนเสนอคณะอนุกรรมการฯ พิจารณารับรองรายงานการประชุม เพื่อเสนอคณะกรรมการ บจธ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

อย่างไรก็ดี คณะอนุกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดิน มีความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการเสนอร่างกฎหมายว่า เมื่อได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการที่ดิน พ.ศ. ต่อคณะกรรมการ บจธ. แล้ว ให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทั้งนี้ เนื่องด้วยกระทรวงการคลังได้รับมอบหมายให้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดินร่วมกับ บจธ. จึงเสนอให้ฝ่ายเลขานุการฯ แจ้งการดำเนินการต่อกระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เพื่อโปรดทราบ โดยหากมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมประการใด ให้ บจธ. รวบรวมไว้แล้วดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ตามความในมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้ บจธ. มีวัตถุประสงค์ในการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และจัดตั้งธนาคารที่ดิน

๑๑. เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามมติคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ อนุกรรมการ (ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานบริหารจัดการที่ดิน พ.ศ. ที่ปรับแก้ไขแล้วมายังฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ โดยเป็นมีสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสำนักงานบริหารจัดการที่ดิน พ.ศ. กล่าวคือ เป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ มีการบริหารจัดการโดยสำนักงาน (นิติบุคคล) และมีการจัดตั้งกองทุนภายในสำนักงาน ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีโครงสร้างของร่างกฎหมายแบ่งออกเป็น ๖๐ มาตรา ๖ หมวด และ ๑ บทเฉพาะกาล

๑๒. เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๓ คณะกรรมการ บจธ. ในการประชุม ครั้งที่ ๙/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๓ โดยคณะกรรมการ บจธ. มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการที่ดิน พ.ศ. และให้เสนอรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบ และ บจธ. จะได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามขั้นตอนกระบวนการต่อไป

๑๓. เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๓ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) ได้พิจารณาแล้วมีบัญชาให้เลขาธิการคณะอนุกรรมการนโยบาย แนวทาง และมาตรการการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินจัดประชุมและประสานสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) นำเรื่องดังกล่าวบรรจุในวาระการประชุมคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาต่อไป

๑๔. เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ คณะอนุกรรมการนโยบาย แนวทาง และมาตรการการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธาน มีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน พ.ศ. ตามที่ บจธ. เสนอ และมอบหมายให้ บจธ. ดำเนินการนำร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็นตามบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และนำเสนอคณะอนุกรรมการกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน เพื่อพิจารณา ก่อนเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีต่อไป

๓.๓ การดำเนินการที่ผ่านมาของ บจธ.

ภายหลังการจัดตั้ง บจธ. เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน ตลอดระยะเวลากว่า ๑๑ ปี (มีนาคม ๒๕๕๘ – ปัจจุบัน) บจธ. ได้ดำเนินการกิจกรรมตามนโยบายของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นการช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนให้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ผ่านการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ควบคู่กับการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้

ทั้งนี้ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของ บจธ. ในการแปลงนโยบายไปสู่ผลลัพธ์เชิงรูปธรรม โดยสามารถช่วยให้ประชาชนเข้าถึงที่ดินได้แล้วจำนวน ๑,๓๒๕ ครัวเรือน ครอบคลุมพื้นที่รวม ๖,๖๕๖-๒-๗๑.๓ ไร่ ทั้งนี้ บจธ. ได้ดำเนินการกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายจนบรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กร ๕ ประการ ดังนี้

๑. สามารถกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจน จำนวน ๑,๓๒๕ ครัวเรือน รวมเนื้อที่ ๖,๖๕๖-๒-๗๑.๓ ไร่ ภายใต้โครงการดังต่อไปนี้

๑.๑) โครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน (แปลงรวม กรรมสิทธิ์ร่วม) ซึ่งมีลักษณะการช่วยเหลือในรูปแบบกลุ่ม ปัจจุบันมีพื้นที่ดำเนินการของ บจธ. จำนวน ๓๖ พื้นที่ มีเนื้อที่ ๒,๖๕๒-๑-๔๔.๖ ไร่ สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ ๔๖๓ ครัวเรือน

๑.๒) โครงการหาที่อยู่ในการบริหารจัดการในพื้นที่นำร่อง ๔ ชุมชนภาคเหนือ (แปลงรวม กรรมสิทธิ์ร่วม รูปแบบโฉนดชุมชน) ปัจจุบันมีเนื้อที่ ๗๔๓-๓-๓๕ ไร่ สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ ๓๓๙ ครัวเรือน

๑.๓) โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน (จากการจำนอง ขายฝาก และการถูกบังคับคดี ในลักษณะแปลงเดี่ยว กรรมสิทธิ์รายปัจเจก) โดย บจธ.

สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรจากการจำนองและขายฝากได้จำนวน ๒,๕๑๔-๑-๘๓ ไร่ และสามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้กว่า ๓๗๖ ราย

๑.๔) โครงการตัวกลางที่ดิน (เพิ่มโอกาสการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกร) สามารถเพิ่มโอกาสการเข้าถึงที่ดิน โดยติดต่อประสานระหว่างเจ้าของที่ดินและกลุ่มเกษตรกรหรือผู้ประสงค์จะใช้ที่ดิน ในพื้นที่ ๗๔๖-๐-๘.๗ ไร่ จำนวน ๑๔๗ สัญญา

๑.๕) โครงการบูรณาการเพื่อการบริหารจัดการที่ดินประเภททรัพยากรค้ำขายทอดตลาด (บูรณาการร่วมกับกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม) ดำเนินการในพื้นที่นำร่อง ๒ พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี และจังหวัดเชียงราย โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการสำรวจและศึกษาแนวทางการดำเนินการร่วมกับกรมบังคับคดี เพื่อขยายผลการช่วยเหลือในพื้นที่ทั่วประเทศต่อไป

๑.๖) โครงการสนับสนุนทุน (สินเชื่อ) เพื่อการส่งเสริมอาชีพ ในรูปแบบการรวมกลุ่มของเกษตรกร (บูรณาการร่วมกับ สคทช.) ดำเนินการในพื้นที่ สคทช. นำร่อง ๑๐ พื้นที่ และขยายผลแล้ว ๑๗ พื้นที่ เพื่อให้ชุมชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินสามารถเข้าถึงแหล่งทุนในการพัฒนาที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพ นอกเหนือจากการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐ

๒. บจธ. ได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่ดินและข้อมูลเกษตรกร เพื่อใช้ในการวางแผนการให้ความช่วยเหลือตามขั้นตอน นอกจากนี้ บจธ. ยังได้ดำเนินโครงการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงที่ดิน โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพื่อนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม

๓. บจธ. ได้ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยการจัดทำบันทึกความร่วมมือ และการเข้าร่วมปรึกษาหารือ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจน

๔. บจธ. ได้สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งในส่วนของที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย ในรูปแบบโฉนดชุมชน โดยส่งเสริมให้เกษตรกรรวมกลุ่มในลักษณะสหกรณ์หรือวิสาหกิจชุมชน ก่อนยื่นขอรับความช่วยเหลือจาก บจธ. และส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการกลุ่มอย่างเป็นระบบร่วมกัน

๕. ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในทุกขั้นตอน บจธ. ได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน ให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเต็มศักยภาพ

จากผลการดำเนินงานดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า บจธ. สามารถดำเนินการกิจได้อย่างครอบคลุมในหลายมิติ ทั้งการจัดหาและกระจายที่ดิน การป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน และการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงที่ดินผ่านกลไกตลาดและความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนการเชื่อมโยงกับเครื่องมือทางการเงินเพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างยั่งยืน ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงที่ดินได้อย่างเป็นรูปธรรมเท่านั้น แต่ยังมีส่วนสำคัญในการรักษาฐานทรัพยากรที่ดินของเกษตรกร ลดความเสี่ยงในการสูญเสียที่ดินและวางรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับขนาดของปัญหาในระดับประเทศ ยังพบข้อจำกัดในด้านขอบเขตการดำเนินงานและทรัพยากรที่มีอยู่ จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาและยกระดับกลไกการดำเนินงานให้มีความครอบคลุม เป็นระบบ และสามารถขยายผลได้ในวงกว้างมากยิ่งขึ้น ในบริบทดังกล่าว บจธ. จึงนับเป็นกลไกสำคัญของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน และ

เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายในการสนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากจนมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและสามารถประกอบอาชีพได้อย่างยั่งยืน โดยที่ผ่านมา บจธ. ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทั้งในรูปแบบการรวมกลุ่มและรายปัจเจก ผ่านโครงการสำคัญต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. โครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน (แปลงรวม กรรมสิทธิ์ร่วม)
๒. โครงการหาข้อยุติในการบริหารจัดการในพื้นที่นาร่อง ๔ ชุมชนภาคเหนือ
๓. โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน (จากการจำนอง ขายฝาก ถูกบังคับคดี)
๔. โครงการตัวกลางที่ดิน (เพิ่มโอกาสการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกร)
๕. โครงการบูรณาการเพื่อการบริหารจัดการที่ดินประเภทรั้วไรค้ำขายทอดตลาด (บูรณาการร่วมกับกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม)
๖. โครงการสนับสนุนทุน (สินเชื่อ) เพื่อการส่งเสริมอาชีพ ในรูปแบบการรวมกลุ่มของเกษตรกร (บูรณาการร่วมกับ สศทช.)

โดยมีรายละเอียดโครงการ ดังต่อไปนี้

๑. โครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน

โครงการเพื่อกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจน ภายใต้รูปแบบการบริหารจัดการในลักษณะกลุ่ม และการส่งเสริมให้จัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนหรือสหกรณ์การเกษตร โดยมีมาตรการสนับสนุนด้านการเงินในรูปแบบสัญญาเช่าซื้อ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๓ ต่อปี ระยะเวลาไม่เกิน ๓๐ ปี ควบคู่กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการเสริมสร้างองค์ความรู้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๘ สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนได้รวมทั้งสิ้น ๓๖ พื้นที่ เนื้อที่ ๒,๖๕๒-๑-๔๔.๖ ไร่ ครอบคลุมเกษตรกรจำนวน ๔๖๓ครัวเรือน ส่งผลให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง สามารถลดรายจ่ายในครัวเรือน มีการรวมกลุ่มบริหารจัดการที่ดิน และการผลิตอย่างเป็นระบบ ตลอดจนมีการจัดทำแผนพัฒนาอาชีพ แผนการผลิต และแผนการตลาดอย่างต่อเนื่อง อันนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตอย่างเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในกลุ่มโครงการนาร่องเดิมจำนวน ๑๒ พื้นที่ พบว่า สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นต้นแบบของการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบกลุ่ม โดยชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการองค์กรร่วมกัน มีการวางแผนการผลิตและการตลาดที่สอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่ และก่อให้เกิดรายได้ที่มั่นคงมากยิ่งขึ้น เพื่อสะท้อนผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม สามารถยกตัวอย่างความสำเร็จของวิสาหกิจชุมชนที่ได้รับการสนับสนุน ดังนี้

๑. วิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ้นไอรักษ์ ต.ริมกก อ.เมือง จ.เชียงราย



กรณีของวิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ้นไอรักษ์สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการพัฒนาที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกรผู้มีรายได้น้อยได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยก่อนเข้าร่วมโครงการ สมาชิกส่วนใหญ่ประสบปัญหาการเข้าถึงที่ดินทำกินอย่างชัดเจน เนื่องจากไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง และไม่สามารถซื้อที่ดินได้จากข้อจำกัดด้านรายได้ ขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นต่อเนื่อง โดยมีมูลค่าประมาณ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาทต่อไร่ ส่งผลให้สมาชิกจำนวนมากต้องประกอบอาชีพรับจ้างหรือทำงานนอกภาคเกษตรเป็นหลัก ทั้งนี้ พบว่าสมาชิกถึงร้อยละ ๘๐ ไม่มีรายได้จากภาคการเกษตรเลย และมีเพียงร้อยละ ๒๐ ที่มีรายได้จากการเช่าที่ดินทำกิน ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยประมาณ ๒๙๐,๐๐๐ บาทต่อปี สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดด้านโอกาสและความไม่มั่นคงในอาชีพอย่างชัดเจน

ภายหลังเข้าร่วมโครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน สมาชิกได้รับการจัดสรรที่ดินรวมทั้งสิ้น ๖๘ ไร่ ๒ งาน ๖๐ ตารางวา แบ่งเป็น ๖๖ แปลง โดยกำหนดรูปแบบการผ่อนชำระในระยะยาวไม่เกิน ๓๐ ปี ซึ่งช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงที่ดินได้จริงตามศักยภาพทางการเงินของตนเอง การจัดสรรที่ดินในลักษณะดังกล่าวไม่ได้เป็นการกระจายแบบเท่ากัน แต่เปิดโอกาสให้สมาชิกเลือกขนาดแปลงตามความสามารถในการผ่อนชำระ ส่งผลให้เกิดความเหมาะสมและลดความเสี่ยงด้านภาระหนี้สินในระยะยาว ภายใต้การสนับสนุนของโครงการ สมาชิกได้พัฒนารูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินไปสู่ระบบเกษตรผสมผสานอย่างเต็มรูปแบบ ครอบคลุมทั้งการปลูกพืชผักปลอดสารพิษ ไม้ผล การเลี้ยงสัตว์ ซึ่งช่วยสร้างความมั่นคงทางอาหารในระดับครัวเรือน โดยสมาชิกสามารถลดค่าใช้จ่ายด้านอาหารได้อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากสามารถผลิตเพื่อบริโภคเองได้ ขณะเดียวกัน ยังมีการนำผลผลิตส่วนเกินออกจำหน่าย และพัฒนาไปสู่การแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่า

ผลลัพธ์เชิงเศรษฐกิจเริ่มปรากฏอย่างชัดเจน โดยภายหลังเข้าร่วมโครงการ มีสมาชิกจำนวนร้อยละ ๒๘.๕๗ ที่สามารถสร้างรายได้จากภาคการเกษตรได้แล้ว แม้ว่าสมาชิกส่วนหนึ่งยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการเพาะปลูก โดยกลุ่มที่มีรายได้สามารถสร้างรายได้เฉลี่ยประมาณ ๕๑๒,๐๐๐ บาทต่อปี ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้ รายได้ดังกล่าวเกิดจากการผสมผสานกิจกรรมทางการเกษตร เช่น การปลูกพืชหมุนเวียน การเลี้ยงปลา และการรวบรวมผลผลิตเพื่อแปรรูปและจำหน่าย สะท้อนถึงการพัฒนาจาก “การไม่มีรายได้” ไปสู่ “การมีรายได้ที่หลากหลายและมั่นคงมากขึ้น”

นอกจากผลลัพธ์ด้านรายได้แล้ว สมาชิกยังมีการเปลี่ยนแปลงด้านองค์ความรู้และทักษะจากเดิมที่อาศัยการลองผิดลองถูกในการทำเกษตร ได้พัฒนาไปสู่การทำเกษตรอย่างมีระบบ ผ่านการอบรมและการถ่ายทอดองค์ความรู้จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้สามารถบริหารจัดการดิน น้ำ และพืชได้อย่างเหมาะสม พื้นที่ที่เคยเสื่อมโทรมเริ่มฟื้นตัว และให้ผลผลิตอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังมีการพัฒนาคุณภาพสินค้า โดยมีการตรวจสอบความปลอดภัยของผลผลิตจากห้องปฏิบัติการ และอยู่ระหว่างการขอรับรองมาตรฐาน ซึ่งจะช่วยยกระดับความน่าเชื่อถือและขยายโอกาสทางการตลาดในอนาคต

ในมิติทางสังคมและคุณภาพชีวิต พบว่าการมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองส่งผลให้สมาชิกมีความมั่นคงในชีวิตเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ครอบครัวสามารถกลับมาอยู่อาศัยและทำกิจกรรมร่วมกันในพื้นที่ของตนเอง เกิดความเข้มแข็งของชุมชน และมีการรวมกลุ่มบริหารจัดการในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนอย่างเป็นระบบ อีกทั้งสุขภาพของสมาชิกมีแนวโน้มดีขึ้น ทั้งด้านร่างกายจากการทำเกษตรและด้านจิตใจจากการใช้ชีวิตใกล้ชิดธรรมชาติ ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพลดลง ขณะเดียวกัน โครงการยังมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ถนน แหล่งน้ำ และอาคารส่วนกลาง รวมถึงการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ ซึ่งช่วยเสริมศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่และการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แม้ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ จะเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ ส่งผลให้ผลผลิตเสียหาย แต่โดยภาพรวมยังพบว่าศักยภาพของชุมชนยังคงสามารถฟื้นตัวได้ และสมาชิกยังคงมีความเชื่อมั่นต่อโครงการในระดับสูง จากกรณีศึกษานี้ สะท้อนให้เห็นว่าความสำเร็จของการดำเนินงานเกิดจากการบูรณาการหลายปัจจัย ได้แก่ การเข้าถึงที่ดินในเงื่อนไขที่เหมาะสม การรวมกลุ่มในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน การส่งเสริมองค์ความรู้ด้านการเกษตร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากภาครัฐ ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจาก “ผู้ไม่มีที่ดินและไม่มีรายได้จากภาคเกษตร” ไปสู่ “ผู้มีที่ดินทำกิน มีรายได้ มีความมั่นคง และสามารถพึ่งพาตนเองได้” อย่างยั่งยืน

๒. วิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชาวัดพุทธอุทยานดอยอินทรี ต.ดอยฮาง อ.เมือง

จ.เชียงราย



กรณีของวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชาวัดพุทธอุทยานดอยอินทรี เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการพัฒนาที่ดินจาก “พื้นที่ที่เข้าไม่ถึงและเสื่อมโทรม” ไปสู่ “พื้นที่ต้นแบบเกษตรยั่งยืน” ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยก่อนเข้าร่วมโครงการ สมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และมีเป้าหมายเพียงต้องการปลูกพืชผักปลอดภัยไว้บริโภคในครัวเรือน อย่างไรก็ตาม พื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรในระยะแรกกลับเป็นพื้นที่ที่มีข้อจำกัดด้านคุณภาพดิน เนื่องจากการสะสมสารเคมีจากการปลูกพืชเชิงเดี่ยว (สับปะรด) มาอย่างยาวนาน ส่งผลให้การเริ่มต้นทำเกษตรอินทรีย์ต้องใช้ระยะเวลาและต้นทุนในการฟื้นฟูดินค่อนข้างสูง ประกอบกับก่อนเข้าร่วมโครงการ สมาชิกต้องพึ่งพาการซื้ออาหารจากภายนอกเกือบทั้งหมด มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยวันละ ๔๐๐-๕๐๐ บาท หรือคิดเป็นประมาณ ๑๔๖,๐๐๐-๑๘๒,๕๐๐ บาทต่อปี สะท้อนถึงภาวะขาดความมั่นคงทางอาหารและการใช้จ่ายในครัวเรือนที่สูง

ภายหลังเข้าร่วมโครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน ได้มีการจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกจำนวน ๖๔ ครัวเรือน บนพื้นที่รวม ๘๔ ไร่ ๐ งาน ๕๐.๓ ตารางวา โดยแบ่งเป็นพื้นที่ส่วนกลาง ๒๑ ไร่ และจัดสรรพื้นที่รายบุคคลจำนวน ๖๓ แปลง แปลงละ ๑ ไร่ พร้อมกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นระบบตามหลักเกษตรทฤษฎีใหม่และวิถีเกษตรอินทรีย์ ซึ่งแบ่งพื้นที่ออกเป็นสัดส่วนเพื่อที่อยู่อาศัย พื้นที่ปลูกพืชผัก ไม้ผล และไม้ป่าอย่างชัดเจน ควบคู่กับการผ่อนชำระในอัตราที่เหมาะสมกับศักยภาพของสมาชิก (ประมาณ ๒,๔๐๐ บาทต่อเดือน ระยะเวลา ๓๐ ปี) ส่งผลให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงที่ดินได้จริง

ผลจากการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่ที่เคยเสื่อมโทรมสามารถฟื้นฟูและพัฒนาไปสู่ระบบเกษตรอินทรีย์ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยปัจจุบันมีแปลงเกษตรที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน GAP และอยู่ในกระบวนการพัฒนาไปสู่มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ รวมถึงมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ เช่น ระบบน้ำ ไฟฟ้า

อาคารส่วนกลาง และพื้นที่จำหน่ายสินค้า โดยได้รับการสนับสนุนจากหลายหน่วยงาน และได้รับสินเชื่อเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรวมกว่า ๔,๙๙๙,๘๐๐ บาท ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการยกระดับศักยภาพของพื้นที่

ในมิติด้านเศรษฐกิจ แม้ว่ารายได้จากภาคการเกษตรของสมาชิกส่วนใหญ่ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น เนื่องจากต้องใช้เวลาในการฟื้นฟูดินและรอผลผลิต แต่เริ่มมีสมาชิกบางส่วนที่สามารถสร้างรายได้จากการจำหน่ายผลผลิตได้แล้ว โดยมีรายได้เฉลี่ยประมาณ ๒,๐๐๐ บาทต่อเดือน หรือ ๒๔,๐๐๐ บาทต่อปี ซึ่งแม้จะยังไม่สูง แต่สะท้อนถึง “จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่าน” จากการไม่มีรายได้ทางการเกษตรไปสู่การมีรายได้จริงในอนาคต ขณะเดียวกัน ผลลัพธ์ที่ชัดเจนและเกิดขึ้นทันทีคือ “การลดรายจ่ายในครัวเรือน” โดยหลังเข้าร่วมโครงการ สมาชิกสามารถผลิตอาหารเพื่อบริโภคเองได้ ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายลดลงเหลือประมาณวันละ ๓๐๐ บาท หรือประมาณ ๑๐๙,๕๐๐ บาทต่อปี คิดเป็นการลดค่าใช้จ่ายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕-๔๐ ซึ่งถือเป็นผลลัพธ์เชิงเศรษฐกิจที่มีนัยสำคัญ นอกจากด้านเศรษฐกิจแล้ว ยังพบการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพอย่างชัดเจน สมาชิกมีความรู้และทักษะด้านการเกษตรเพิ่มขึ้น จากการอบรมและการถ่ายทอดองค์ความรู้ของโครงการ สามารถปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตไปสู่ระบบเกษตรอินทรีย์ที่ปลอดภัยต่อผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม รวมถึงมีการแปรรูปผลผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่า เช่น การแปรรูปกล้วย การผลิตชาสมุนไพร และผลิตภัณฑ์สุขภาพ ซึ่งช่วยสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้ในอนาคต

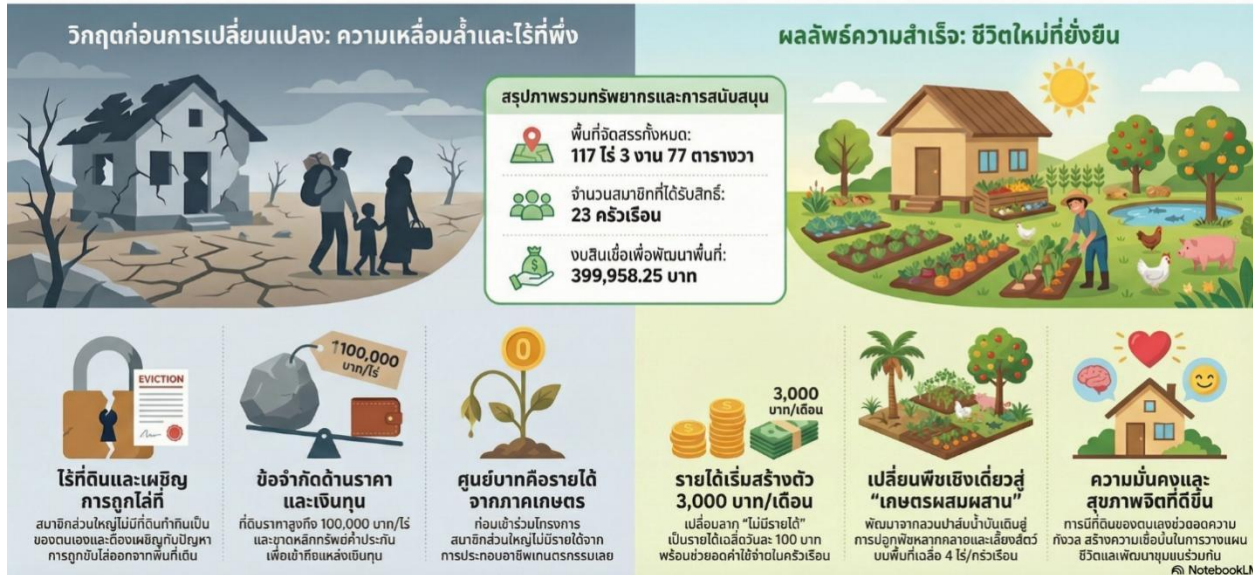
ในมิติด้านสังคมและคุณภาพชีวิต การมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองส่งผลให้สมาชิกมีความมั่นคงในชีวิตเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน สามารถพึ่งพาตนเองด้านอาหาร ลดการพึ่งพาตลาดภายนอก และมีสุขภาพที่ดีขึ้นจากการบริโภคอาหารปลอดภัยและการทำกิจกรรมทางกายอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งยังเกิดความเข้มแข็งของชุมชนจากการรวมกลุ่มในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน มีการบริหารจัดการร่วมกัน และอยู่ร่วมกันภายใต้หลักศีล ๕ อย่างสงบสุข นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาไปสู่การเป็นแหล่งเรียนรู้และท่องเที่ยวเชิงเกษตร ซึ่งสามารถต่อยอดเป็นรายได้ในอนาคต

จากกรณีศึกษานี้ สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความสำเร็จของโครงการไม่ได้วัดเพียง “รายได้” แต่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การทำให้ผู้ไม่มีที่ดินสามารถเข้าถึงที่ดินได้จริง การลดรายจ่ายในครัวเรือน การสร้างความมั่นคงทางอาหาร การพัฒนาทักษะและองค์ความรู้ของเกษตรกร และการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในระยะยาว โดยสามารถสรุปเป็นการเปลี่ยนผ่านสำคัญจาก “ไม่มีที่ดิน-พึ่งพาตลาด-รายจ่ายสูง” ไปสู่ “มีที่ดิน-พึ่งพาตนเอง-รายจ่ายลดลง-เริ่มมีรายได้” ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๓. วิสาหกิจชุมชนรวมพลังสร้างอาชีพวัดประดู่ ต.ปากฉลุย อ.ท่าฉาง จ.สุราษฎร์ธานี

จากไร้ที่ดินสู่ความมั่นคง: โมเดลเก๋อง “วิสาหกิจชุมชนวัดประดู่”

วิสาหกิจชุมชนรวมพลังสร้างอาชีพวัดประดู่ จ.สุราษฎร์ธานี ต้นแบบการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ เปลี่ยนเกษตรกรไร้ที่ดินสู่เจ้าของที่ดินและเกษตรกรผสมผสาน สร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน



กรณีของวิสาหกิจชุมชนรวมพลังสร้างอาชีพวัดประดู่ เป็นตัวอย่างของการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรม โดยก่อนเข้าร่วมโครงการ สมาชิกส่วนใหญ่ไม่เคยรู้จักหรือเข้าใจบทบาทของโครงการมาก่อน และต้องเผชิญกับปัญหาการถูกไล่ที่ รวมถึงการไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ส่งผลให้ไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้อย่างมั่นคง อีกทั้งข้อจำกัดด้านเงินทุนทำให้ไม่สามารถซื้อที่ดินได้ เนื่องจากราคาที่ดินในพื้นที่อยู่ที่ประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อไร่ และสมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเพียงพอในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ส่งผลให้การมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก

ภายหลังได้รับข้อมูลผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์และการประสานงานผ่านหน่วยงานภาครัฐ สมาชิกจึงรวมตัวกันและเข้าร่วมโครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน ส่งผลให้สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้จริง โดยมีการจัดสรรพื้นที่รวมทั้งสิ้น ๑๑๗ ไร่ ๓ งาน ๗๗ ตารางวา ให้แก่สมาชิกจำนวน ๒๓ ครัวเรือน หรือเฉลี่ยประมาณ ๔ ไร่ต่อครัวเรือน พร้อมทั้งจัดสรรพื้นที่ส่วนกลางเพื่อใช้ในการบริหารจัดการร่วมกัน

จากพื้นที่เดิมที่เป็นสวนปาล์มน้ำเงินเชิงเดี่ยว ได้รับการพัฒนาไปสู่ระบบเกษตรผสมผสาน โดยสมาชิกสามารถปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ได้หลากหลาย เช่น ปาล์มน้ำเงิน ไม้ผล (กล้วย ขนุน มะพร้าว มะม่วง ฯลฯ) การเลี้ยงปลา รวมถึงการปลูกไม้เศรษฐกิจเพื่อสร้างรายได้ในระยะยาว ส่งผลให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ และเพิ่มความหลากหลายทางเศรษฐกิจในระดับครัวเรือน

ผลลัพธ์เชิงเศรษฐกิจเริ่มปรากฏอย่างชัดเจน โดยจากเดิมที่สมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีรายได้จากภาคการเกษตร ภายหลังเข้าร่วมโครงการ สมาชิกสามารถสร้างรายได้จากการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรได้เฉลี่ยประมาณวันละ ๑๐๐ บาท หรือประมาณ ๓,๐๐๐ บาทต่อเดือน แม้จะเป็นรายได้ในระดับเริ่มต้น แต่ถือเป็นการเปลี่ยนผ่านสำคัญจาก “ไม่มีรายได้” ไปสู่ “การมีรายได้จากที่ดินของตนเอง” อีกทั้งยังช่วยลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือนจากการสามารถปลูกอาหารเพื่อบริโภคเองได้

นอกจากรายได้แล้ว สมาชิกยังสามารถบริหารจัดการทางการเงินได้ดีขึ้น โดยสามารถชำระค่าเช่าซื้อที่ดินได้อย่างต่อเนื่อง (อัตรา ๓๔๘,๐๐๐ บาทต่อ ๓ เดือนในระดับกลุ่ม) และมีการรวมกลุ่มออมเงิน รวมถึงนำรายได้จากผลผลิตส่วนกลาง เช่น ปาล์มน้ำมัน มาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน ส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งในระดับองค์กร

ในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โครงการได้สนับสนุนสินเชื่อเพื่อการพัฒนาเป็นเงินจำนวน ๓๙๙,๙๕๘.๒๕ บาท สำหรับการปรับปรุงพื้นที่ สร้างอาคารสำนักงาน และพัฒนาถนนภายในพื้นที่ รวมถึงได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกหลายภาคส่วน เช่น สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และหน่วยงานด้านการพัฒนาที่ดิน ซึ่งมีส่วนสำคัญในการยกระดับศักยภาพของพื้นที่ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในมิติด้านสังคมและคุณภาพชีวิต พบว่า สมาชิกมีความมั่นคงในชีวิตเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน จากการมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง สามารถวางแผนการผลิตในระยะยาว ลดความกังวลเรื่องการสูญเสียที่ดิน และมีความเชื่อมั่นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของครอบครัว นอกจากนี้ สุขภาพกายและสุขภาพจิตของสมาชิกมีแนวโน้มดีขึ้น จากการได้ทำกิจกรรมเกษตรและใช้ชีวิตใกล้ชิดธรรมชาติ ขณะเดียวกันยังเกิดความเข้มแข็งของชุมชนจากการรวมกลุ่ม มีการประชุมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่

จากกรณีศึกษานี้ สะท้อนให้เห็นถึง “กลไกความสำเร็จ” ที่สำคัญ ได้แก่ การเข้าถึงที่ดินในเงื่อนไขที่เหมาะสม การรวมกลุ่มบริหารจัดการในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานและองค์ความรู้จากภาครัฐ และการมีส่วนร่วมของสมาชิกในทุกขั้นตอน ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญจาก “ผู้ไม่มีที่ดินและไม่มีรายได้จากภาคเกษตร” ไปสู่ “ผู้มีที่ดินทำกิน มีรายได้ มีการออม และมีความมั่นคงในชีวิต” แม้รายได้จะยังอยู่ในระดับเริ่มต้น แต่มีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่อง และสามารถพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนในระยะยาวได้ จึงนับได้ว่าเป็นกรณีตัวอย่างที่ชัดเจนของการใช้กลไกการบริหารจัดการที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยสามารถสร้างผลลัพธ์ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงในชีวิตของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม และสามารถนำไปเป็นต้นแบบในการขยายผลในพื้นที่อื่นต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔. สหกรณ์การเกษตรสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ จำกัด ต.คลองน้อย อ.ชัยบุรี จ.สุราษฎร์ธานี



กรณีสหกรณ์การเกษตรสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ จำกัด ต.คลองน้อย อ.ชัยบุรี จ.สุราษฎร์ธานี ก่อนเข้าร่วมโครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน สมาชิกส่วนใหญ่ต้องเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินอย่างรุนแรง โดยเฉพาะกรณีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายและการถูกไล่ที่จากเจ้าของที่ดินเดิม ส่งผลให้ไม่สามารถดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการซื้อที่ดินด้วยตนเองก็เป็นเรื่องยาก เนื่องจากราคาที่ดินสูงและสมาชิกขาดแคลนเงินทุน ปัญหาเหล่านี้ทำให้สมาชิกจำนวนมากอยู่ในภาวะไร้ความมั่นคงทั้งในด้านเศรษฐกิจและจิตใจ อย่างไรก็ตาม สมาชิกในกลุ่มนี้มีความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการฯ ในระดับสูง เนื่องจากมีการรวมตัวกันของชุมชนเพื่อผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่ดิน โดยมีหน่วยงานเข้ามามีบทบาทในการประสานงานและไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทำให้สมาชิกได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงและมีความเชื่อมั่นต่อแนวทางการดำเนินงานของโครงการฯ เป็นอย่างมาก ภายหลังการเข้าร่วมโครงการ พบว่าการดำเนินงานโดยรวมเป็นไปอย่างราบรื่น ปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม การประสานงานกับเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกสามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ได้สะดวก โดยเฉพาะการใช้ช่องทางการสื่อสารออนไลน์ เช่น กลุ่มไลน์ ซึ่งช่วยให้การติดต่อสอบถามและขอความช่วยเหลือเป็นไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง

ในปัจจุบัน สมาชิกสหกรณ์การเกษตรสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ จำกัด ได้มีการพัฒนาพื้นที่จากสวนปาล์มเดิมไปสู่การทำเกษตรแบบผสมผสานตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างหลากหลาย ทั้งการปลูกพืชสวน การทำนา การปลูกยางพาราและปาล์มน้ำมันซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจหลัก รวมถึงการเลี้ยงสัตว์และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ส่งผลให้เกิดความมั่นคงด้านอาหารและรายได้ในระดับครัวเรือน นอกจากนี้ โครงการยังสามารถยุติข้อพิพาทด้านที่ดินที่ยืดเยื้อมายาวนานได้ภายในระยะเวลาเพียง ๒ ปี ซึ่งถือเป็นความสำเร็จที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงในสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่สมาชิก พร้อมทั้งได้รับการสนับสนุนด้าน

สาธารณูปโภคพื้นฐานจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทำให้สามารถพัฒนาพื้นที่และยกระดับคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งกลุ่มสมาชิกยังมีการจัดการด้านการเงินอย่างเป็นระบบ โดยมีการทำบัญชีครัวเรือน การออมเงิน และการบริหารจัดการรายรับรายจ่ายอย่างมีวินัย

ในด้านรายได้และความเป็นอยู่ พบว่า ก่อนเข้าร่วมโครงการ สมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีรายได้จากภาคการเกษตรเลย แต่ภายหลังเข้าร่วมโครงการเริ่มมีรายได้จากการจำหน่ายผลผลิต เช่น ผักสวนครัวและผลไม้ โดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณวันละ ๑๐๐-๒๐๐ บาท แม้จะยังไม่ใช่ว่ารายได้หลัก แต่ก็ถือเป็นรายได้เสริมที่ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือนได้อย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ การที่สมาชิกสามารถปลูกพืชเพื่อบริโภคเองยังช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านอาหาร และเพิ่มความมั่นคงทางอาหารในครัวเรือนอย่างชัดเจน ควบคู่กับการได้รับองค์ความรู้ใหม่ ๆ จากการอบรม เช่น การแปรรูปผลผลิต การเลี้ยงชันโรง และแนวคิดตามศาสตร์พระราชา ซึ่งช่วยให้สมาชิกสามารถพัฒนาการทำเกษตรให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีการประสานงานเพื่อยกระดับมาตรฐานการผลิต เช่น การเข้าสู่มาตรฐาน GAP ในอนาคต

ผลจากการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทำให้สมาชิกมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งในด้านร่างกายและจิตใจ สมาชิกมีสุขภาพแข็งแรงขึ้นจากการทำกิจกรรมทางการเกษตร มีความเครียดลดลง และรู้สึกมั่นคงในชีวิตมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องกังวลเรื่องการถูกไล่ที่อีกต่อไป ความสัมพันธ์ในชุมชนก็มีความแน่นแฟ้นมากขึ้นจากการอยู่ร่วมกันและช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ขณะเดียวกันยังส่งผลเชิงบวกต่อเศรษฐกิจในระดับชุมชนจากการลดรายจ่ายและการมีรายได้หมุนเวียนภายในพื้นที่ แม้ในด้านสิ่งแวดล้อมจะยังไม่มีการประเมินอย่างเป็นทางการ แต่แนวโน้มโดยรวมถือว่ามีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นจากการทำเกษตรแบบผสมผสานและเป็นมิตรต่อธรรมชาติ

ในภาพรวมสมาชิกมีความพึงพอใจต่อโครงการในระดับมากที่สุด เนื่องจากสามารถตอบโจทย์ความต้องการพื้นฐาน คือ การมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของความมั่นคงในชีวิต อีกทั้งยังช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน และสร้างโอกาสในการพัฒนาอาชีพและรายได้อย่างยั่งยืน หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการ สมาชิกส่วนใหญ่อาจไม่สามารถเข้าถึงที่ดินได้ เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากเกินศักยภาพ อย่างไรก็ตาม สมาชิกยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม โดยเฉพาะการสนับสนุนด้านแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตรในช่วงฤดูแล้ง รวมถึงการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน ระบบน้ำ และเครื่องมือทางการเกษตร ตลอดจนการสนับสนุนงบประมาณในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดภาระหนี้สิน เพื่อให้เกษตรกรสามารถพัฒนาอาชีพและยกระดับคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

๕. วิสาหกิจชุมชนเกษตรประมงธรรมชาติ ต.บางผึ้ง อ.บางปะกง จ.ฉะเชิงเทรา

เส้นทางสร้างความมั่นคงในที่ดิน: วิสาหกิจชุมชนเกษตรประมงธรรมชาติ ต.บางผึ้ง

จากวิกฤตการไร้ที่ดินสู่สิทธิทำกินที่มั่นคง

● ผลกระทบจากนโยบายเขตเศรษฐกิจ



สมาชิกส่วนใหญ่เคยถูกขับไล่ออกจากที่ดิน
เช่าของเอกชนและไม่มีทุนซื้อที่ดินเอง

● พล้งเครือข่ายภาคประชาชน

ประสานงานผ่าน Land Watch และ P-Move
เพื่อยื่นขอรับการสนับสนุนที่ดินจาก บจธ.



ประสานงานผ่าน Land Watch และ P-Move
เพื่อยื่นขอรับการสนับสนุนที่ดินจาก บจธ.

● ความพึงพอใจในสิทธิที่ถือครอง



สมาชิกพึงพอใจระดับมากที่ได้เข้าถึงที่ดิน
แม้รายได้จะไม่เพิ่มขึ้นในระยะแรก

แผนพัฒนาพื้นที่ 9 ไร่ และความท้าทายในอนาคต

● โมเดล "นาข้าวัง" และท่องเที่ยวเชิงนิเวศ



วางแผนเลี้ยงปูและกุ้งในบ่อส่วนกลาง พร้อมพัฒนาการท่องเที่ยวธรรมชาติในคลอง

● การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานชุมชน



เตรียมสร้างท่าเรือ อาคารเอนกประสงค์
และร้านค้าเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว

● อุปสรรคด้านกายภาพและเงินทุน



ประสบปัญหาน้ำเค็มและดินไม่เหมาะสม
พร้อมความต้องการเงินทุนปรับปรุงพื้นที่

ประสบปัญหาน้ำเค็มและดินไม่เหมาะสม
พร้อมความต้องการเงินทุนเริ่มต้นเพื่อปรับปรุงพื้นที่

© NotebookLM

ก่อนเข้าร่วมโครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน สมาชิกของวิสาหกิจชุมชนเกษตรประมงธรรมชาติประสบปัญหาสำคัญด้านที่ดินทำกิน โดยส่วนใหญ่เคยเช่าที่ดินของเอกชนและถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ อันเป็นผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจของภาครัฐ ทำให้ไม่สามารถดำรงชีวิตและประกอบอาชีพได้อย่างมั่นคง อีกทั้งยังไม่มีต้นทุนเพียงพอในการซื้อที่ดินด้วยตนเอง ส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงทั้งในด้านเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ อย่างไรก็ตาม สมาชิกได้รับข้อมูลเกี่ยวกับโครงการผ่านเครือข่ายภาคประชาชน เช่น Land Watch และ P-Move ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางประสานงานและผลักดันให้เกิดการเข้าถึงสิทธิในที่ดิน โดยแนะนำให้ยื่นขอรับการสนับสนุนจาก บจธ. จนกระทั่งสามารถเข้าร่วมโครงการและได้รับการจัดสรรที่ดินในที่สุด

ภายหลังเข้าร่วมโครงการ พบว่ากระบวนการดำเนินงานโดยรวมเป็นไปอย่างเรียบร้อย การประสานงานและการติดตามจากเจ้าหน้าที่ที่มีความต่อเนื่องในระดับหนึ่ง สมาชิกสามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดบางประการ เช่น การสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ค่อนข้างบ่อย ซึ่งอาจส่งผลให้การประสานงานในบางช่วงขาดความต่อเนื่อง สำหรับการติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน บจธ. มีการเข้ามาประเมินพื้นที่ประมาณปีละ ๑-๒ ครั้ง และมีการจัดอบรมให้ความรู้เป็นระยะตามความสนใจของสมาชิก แม้จะยังไม่ต่อเนื่องมากนักแต่ก็ช่วยเสริมสร้างองค์ความรู้พื้นฐานให้กับชุมชน

ในปัจจุบัน วิสาหกิจชุมชนเกษตรประมงธรรมชาติได้เริ่มพัฒนาพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรร ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๙ ไร่ จากเดิมที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ปัจจุบันสมาชิกสามารถใช้พื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยและวางแผนประกอบอาชีพด้านประมง เช่น การเลี้ยงปูและกุ้ง รวมถึงมีแนวคิดในการพัฒนา “นาข้าวัง” ควบคู่กับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และต่อยอดสู่การพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศในอนาคต เช่น การล่องเรือชมธรรมชาติใน

คลองของชุมชน นอกจากนี้ ยังมีแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่ ท่าเรือ อาคารอเนกประสงค์ อาคารร้านค้า และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ซึ่งจะช่วยรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ในด้านรายได้และความเป็นอยู่ของสมาชิก พบว่ายังไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมทั้งก่อนและหลังเข้าร่วมโครงการยังไม่มีรายได้จากภาคการเกษตร เนื่องจากข้อจำกัดของพื้นที่ โดยเฉพาะปัญหาน้ำเค็มและคุณภาพดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเพาะปลูก ส่งผลให้ไม่สามารถปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งสมาชิกจำนวนมากยังอยู่ระหว่างการก่อสร้างที่อยู่อาศัยและปรับปรุงพื้นที่ จึงยังไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้เต็มศักยภาพ นอกจากนี้ยังได้รับผลกระทบจากสถานการณ์เศรษฐกิจในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ ทำให้รายได้และค่าใช้จ่ายในครัวเรือนยังไม่เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ

ในมิติของการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่าปัจจุบันยังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการพัฒนา โดยมี การจัดสรรพื้นที่และวางแผนการใช้ประโยชน์ร่วมกันผ่านบ่อส่วนกลางสำหรับการเลี้ยงปูและกุ้ง ซึ่งเป็นกิจกรรมหลักของกลุ่ม อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของสมาชิกในกระบวนการบริหารจัดการโครงการยังอยู่ในระดับจำกัด เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่ไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ ทำให้การเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปด้วยยากและไม่ต่อเนื่อง

แม้ผลลัพธ์ด้านรายได้และคุณภาพชีวิตจะยังไม่ปรากฏชัดในระยะสั้น แต่สมาชิกมีความพึงพอใจต่อโครงการในระดับมาก เนื่องจากสามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงในชีวิต และมีความเชื่อมั่นว่าหากสามารถพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมต่อการทำการเกษตรและประมงได้ในอนาคต จะสามารถสร้างรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ สมาชิกยังมีความคาดหวังที่จะเปลี่ยนสถานะจากการเช่าที่ดินไปสู่การเช่าซื้อ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในสิทธิการถือครองที่ดินในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม สมาชิกได้สะท้อนข้อเสนอแนะที่สำคัญต่อการพัฒนาโครงการ โดยเฉพาะ ความต้องการการสนับสนุนเงินทุนเริ่มต้นสำหรับการปรับปรุงพื้นที่และก่อสร้างที่อยู่อาศัย รวมถึงการพัฒนาทักษะด้านการตลาด การแปรรูปผลผลิต และการจัดหาช่องทางการจำหน่ายสินค้า เพื่อให้สามารถสร้างรายได้อย่างต่อเนื่องในอนาคต ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้โครงการสามารถบรรลุเป้าหมายด้านการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของสมาชิกได้อย่างแท้จริงในระยะยาว

๖. วิสาหกิจชุมชนไร่นาสวนผสมเกษตรกรรมฐานรากช่องโคพัฒนา ต.รังกาใหญ่ อ.พิมาย จ.นครราชสีมา



ก่อนเข้าร่วมโครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน สมาชิกส่วนใหญ่ประสบปัญหาสำคัญด้านการเข้าถึงที่ดินทำกิน โดยเฉพาะการไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง รวมถึงบางส่วนต้องเผชิญกับปัญหาการถูกไล่ที่และข้อพิพาทกับเจ้าของที่ดินเดิม ส่งผลให้การอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพขาดความมั่นคง อีกทั้งการจัดหาที่ดินด้วยตนเองเป็นไปได้ยาก เนื่องจากราคาที่ดินมีมูลค่าสูงเกินศักยภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ประกอบกับการขาดแคลนแหล่งเงินทุนและหลักประกัน ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงที่ดินได้

ภายหลังจากเข้าร่วมโครงการฯ พบว่า การดำเนินงานโดยรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกสามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้จริง ส่งผลให้ปัญหาความไม่มั่นคงด้านที่ดินได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ กระบวนการติดตามและประสานงานระหว่างสมาชิกกับหน่วยงานมีความสะดวกและต่อเนื่อง โดยเจ้าหน้าที่ให้การดูแล สนับสนุน และให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิด แม้ในบางช่วงจะมีข้อจำกัดจากการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจส่งผลต่อความต่อเนื่องในการประสานงานบ้างก็ตาม

ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่าสมาชิกสามารถนำที่ดินไปพัฒนาและใช้ประโยชน์ได้หลากหลาย ทั้งการทำเกษตรกรรมแบบผสมผสาน การปลูกพืชเศรษฐกิจ พืชสวน และผักสวนครัว รวมถึงการเลี้ยงสัตว์และการประมง ซึ่งช่วยให้สมาชิกมีแหล่งอาหารสำหรับบริโภคในครัวเรือน และสามารถจำหน่ายผลผลิตเพื่อสร้างรายได้เสริมได้ โดยรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณวันละ ๑๐๐-๒๐๐ บาท หรือประมาณ ๓,๐๐๐-๖,๐๐๐ บาทต่อเดือน แม้รายได้จะยังไม่สูงมากนัก แต่สามารถช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายและเพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับครัวเรือนได้

อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่ยังประสบข้อจำกัดด้านศักยภาพของพื้นที่ เช่น ปัญหาดินเค็ม น้ำไม่เหมาะสม หรืออยู่ระหว่างการปรับปรุงพื้นที่ ส่งผลให้ยังไม่สามารถสร้างรายได้จากภาคการเกษตรได้อย่างชัดเจนในระยะเริ่มต้น ในภาพรวม สมาชิกส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อโครงการฯ ในระดับมาก เนื่องจากสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยได้อย่างแท้จริง ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากร และสร้างความมั่นคงในชีวิต ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และจิตใจ โดยเฉพาะความรู้สึกมั่นคงในสิทธิการถือครองที่ดินที่เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อการวางแผนชีวิตและการประกอบอาชีพในระยะยาว

๒. โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าสูญเสสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน



โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน เป็นภารกิจสำคัญของ บจธ. ที่มุ่งช่วยเหลือเกษตรกรและผู้มีรายได้น้อยให้สามารถรักษาสีทธิในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของตนเองไว้ได้ ท่ามกลางปัญหานี้สิน การจำนอง การขายฝาก และการถูกบังคับคดี ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของครัวเรือนเกษตรกรในวงกว้าง การประเมินความคุ้มค่าของโครงการดังกล่าว ได้ดำเนินการผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลจากรายละเอียดโครงการ ควบคู่กับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประเมินผลตามกรอบของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา าระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบที่เกิดขึ้นในมิติเศรษฐกิจและ สังคม ในด้านประสิทธิภาพของการดำเนินงาน โครงการได้กำหนดตัวชี้วัดหลัก (KPI) คือ จำนวนเกษตรกรที่ได้รับ ความช่วยเหลือ โดยตั้งเป้าหมายไว้ที่ ๓๐ ราย ภายใต้งบประมาณ ๑๕.๘๐๖ ล้านบาท ซึ่งแบ่งเป็นการช่วยเหลือ เพื่อรักษาสีทธิในที่ดินจำนวน ๒๕ ราย และการสนับสนุนเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพอีก ๕ ราย ผลการดำเนินงาน ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ พบว่า สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้ครบตาม เป้าหมาย ๓๐ ราย และยังมีผู้ได้รับอนุมัติเพิ่มเติมอีก ๕ รายที่อยู่ระหว่างดำเนินการ สะท้อนถึงความสามารถใน การดำเนินงานที่บรรลุเป้าหมายเชิงปริมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการดำเนินโครงการมีความเป็นระบบ ตั้งแต่การคัดกรองผู้ขอรับความช่วยเหลือตามคุณสมบัติที่กำหนด การตรวจสอบข้อมูลผ่านเอกสารและการลงพื้นที่ จริง การวิเคราะห์ศักยภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ไปจนถึงการเสนอขออนุมัติและการติดตามผลภายหลังการ ให้ความช่วยเหลือ โดยมีการจัดเก็บข้อมูลและติดตามความก้าวหน้าเป็นรายเดือน และรายงานผลต่อ คณะกรรมการเป็นรายไตรมาส ในมิติของการใช้ทรัพยากร โครงการมีการจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสม โดย งบประมาณส่วนใหญ่ถูกใช้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรโดยตรง ทั้งในรูปแบบการให้สินเชื่อและการจัดการที่ดิน ขณะที่ ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการมีสัดส่วนต่ำ แม้ว่าค่าใช้จ่ายต่อรายจะสูงกว่าบางหน่วยงาน เช่น ธนาคารเพื่อ การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เนื่องจาก บจธ. ไม่มีหน่วยบริการในพื้นที่และต้องลงพื้นที่ด้วยตนเอง แต่ รูปแบบการดำเนินงานดังกล่าวช่วยให้สามารถเข้าถึงปัญหาและให้ความช่วยเหลือได้อย่างตรงจุดและลดภาระของ เกษตรกร

สำหรับผลการประเมินด้านประสิทธิผล พบว่า โครงการสามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ อย่างมีนัยสำคัญ โดยมูลค่าที่เกิดจากการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การเพิ่มรอบการผลิต การขยายกิจกรรมทาง การเกษตร การเพิ่มรายได้ และการลดภาระหนี้สิน รวมทั้งสิ้น ๔๐,๖๐๓,๔๘๘.๑๕ บาท เมื่อเทียบกับงบประมาณ ที่ใช้จำนวน ๑๕,๘๐๖,๐๐๐ บาท ทำให้มีอัตราความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจเท่ากับ ๒.๕๗ เท่า หรือกล่าวได้ว่า ทุก ๑ บาทของงบประมาณ สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจกลับคืนสู่สังคมได้ถึง ๒.๕๗ บาท นอกจากผลลัพธ์เชิง เศรษฐกิจแล้ว โครงการยังส่งผลกระทบเชิงสังคมอย่างชัดเจน โดยช่วยลดความเสี่ยงในการสูญเสียที่ดินของ เกษตรกร ซึ่งหากไม่มีโครงการ เกษตรกรจำนวนมากอาจต้องเผชิญกับการถูกยึดทรัพย์ ขายทอดตลาด หรือถูกฟ้อง ขັບไล่ รวมถึงผลกระทบทางจิตใจ เช่น ความเครียดและความวิตกกังวล ตลอดจนผลกระทบต่อครอบครัว เช่น การ หยุดชะงักทางการศึกษาของบุตรหลาน

โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน ถือเป็น โครงการที่มีความคุ้มค่า ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม สามารถสร้างผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมในการเพิ่มรายได้ ลดภาระหนี้สิน และสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร อันนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตและ

ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อย่างมีนัยสำคัญ และเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมของประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาว

๓. โครงการหาข้อยุติในการบริหารจัดการในพื้นที่นำร่องภาคเหนือ ๔ ชุมชน



โครงการบริหารจัดการพื้นที่นำร่องภาคเหนือ ๔ ชุมชน เป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ยากจนที่ประสบปัญหาการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี อันเนื่องมาจากการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิ โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบผ่านการจัดซื้อที่ดินและจัดสรรให้เกษตรกรสามารถเข้าทำประโยชน์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ควบคู่กับการพัฒนาอาชีพและโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ ในการดำเนินงาน บจธ. ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบสหกรณ์การเกษตร และดำเนินการจัดซื้อที่ดินรวมจำนวน ๗๕๓ ไร่ ๓ งาน ๓๕ ตารางวา เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรจำนวน ๕๐๐ ครัวเรือน โดยแบ่งเป็นเกษตรกรในพื้นที่ดำเนินการของ บจธ. ประมาณ ๓๐๐ ครัวเรือน และในความดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ประมาณ ๒๐๐ ครัวเรือน

ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวเดิมมีชื่อว่า “โครงการนำร่องธนาคารที่ดินในพื้นที่นำร่อง ๕ ชุมชน” แต่ภายหลังจากการตรวจสอบแนวเขตที่ดิน พบว่าพื้นที่บ้านแม่อาว หมู่ที่ ๓ ตำบลนครเจดีย์ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน อยู่ในเขต ส.ป.ก. จึงได้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ดำเนินการ ส่งผลให้ บจธ. เหลือพื้นที่ดำเนินการจำนวน ๔ พื้นที่ และเป็นที่มาของ “โครงการบริหารจัดการพื้นที่นำร่องภาคเหนือ ๔ ชุมชน” ในปัจจุบัน โครงการเริ่มดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งถือว่ามีความล่าช้าจากช่วงเวลาการก่อตัวของปัญหาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่เกษตรกรจำนวนมากซึ่งได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจและการเลิกจ้าง ได้กลับภูมิลำเนาและเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินเอกชนที่ถูกปล่อยทิ้งร้าง ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทและการฟ้องร้องดำเนินคดีในเวลาต่อมา ความล่าช้าในการดำเนินโครงการดังกล่าวส่งผลให้เกษตรกรต้องเผชิญกับภาระที่เพิ่มขึ้นทั้งในด้านมูลค่าที่ดินที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และปัญหาคดีความที่ยืดเยื้อ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้นมา บจธ. ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้รวม ๓๓๙ ครัวเรือน ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ ๗๔๓ ไร่ นอกจากการจัดซื้อที่ดินแล้ว บจธ. ยังได้บูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา และภาคีเครือข่าย ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบน้ำ ระบบไฟฟ้า และการพัฒนาอาชีพ เพื่อยกระดับศักยภาพการผลิตและคุณภาพชีวิตของเกษตรกรในพื้นที่อย่างยั่งยืน ที่สำคัญ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ บจธ. ร่วมกับผู้แทนเกษตรกรในพื้นที่ ได้ข้อยุติเกี่ยวกับรูปแบบการจัดสรรที่ดิน โดยกำหนดให้ใช้รูปแบบ “สิทธิเหนือพื้นดิน” ภายใต้หลักการโฉนดชุมชน ซึ่งให้สหกรณ์เป็นผู้บริหารจัดการและจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิก ภายใต้กฎระเบียบของสหกรณ์ โดยสมาชิกมีสิทธิในสิ่งปลูกสร้างและผลผลิตในที่ดิน และสามารถใช้อย่างได้คราวละ ๓๐ ปี พร้อมทั้งสามารถต่ออายุได้ในอนาคตจากการดำเนินงานดังกล่าว ส่งผลให้เกษตรกรในพื้นที่นาร่องสามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้อย่างมั่นคง ลดปัญหาข้อพิพาททางกฎหมาย และมีโอกาสพัฒนาอาชีพและรายได้อย่างต่อเนื่อง อันนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตและความเข้มแข็งของชุมชนในระยะยาว

ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพความสำเร็จของโครงการอย่างเป็นรูปธรรม ในส่วนถัดไปจะนำเสนอรายละเอียดการดำเนินงานของแต่ละชุมชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการ ผลลัพธ์ และบทเรียนสำคัญจากการบริหารจัดการที่ดินในระดับพื้นที่

๑. ชุมชนบ้านไร่แดง หมู่ที่ ๓ (บ้านใหม่ป่าผาง หมู่ที่ ๑๕) ตำบลน้ำดิบ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน

ชุมชนบ้านไร่แดงมีจุดเริ่มต้นจากการรวมตัวของชาวบ้านในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่รกร้างที่ไม่มีผู้ถือครอง โดยมีการจัดสรรที่ดินให้สมาชิกครัวเรือนละประมาณ ๑ ไร่ ๒ งาน เพื่อใช้ในการทำเกษตรกรรมเลี้ยงชีพ โดยพืชหลักที่ปลูกคือ “ลำไย” ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญของพื้นที่ ควบคู่กับการปลูกมะม่วงและพืชผักสวนครัวเพื่อบริโภคในครัวเรือน ในระยะเริ่มต้น ชุมชนได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลุ่มและกำหนดกฎระเบียบในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการห้ามซื้อขายที่ดินให้บุคคลภายนอก เพื่อรักษาทรัพยากรของชุมชนในระยะยาว ภายหลังได้รับการสนับสนุนจาก บจธ. ชุมชนได้เข้าสู่ระบบการจัดการที่ดินอย่างเป็นทางการในรูปแบบโฉนดชุมชน ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ ทำให้เกษตรกรมีความมั่นคงในสิทธิการใช้ที่ดินมากขึ้น ในด้านเศรษฐกิจ พบว่า เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ย ๕,๐๐๐ – ๑๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน จากผลผลิตทางการเกษตรและอาชีพเสริม อีกทั้งยังสามารถลดรายจ่ายจากการบริโภคผลผลิตของตนเองได้เฉลี่ยไม่น้อยกว่าวันละ ๑๐๐ บาท ส่งผลให้คุณภาพชีวิตโดยรวมดีขึ้นอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ชุมชนยังประสบข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะระบบไฟฟ้าและน้ำประปาที่ยังไม่ครอบคลุม ส่งผลต่อศักยภาพในการพัฒนาการผลิตทางการเกษตร และการอยู่อาศัยในพื้นที่อย่างเต็มรูปแบบ

๒. ชุมชนบ้านแพะใต้ หมู่ที่ ๗ ตำบลหนองล่อง อำเภอเวียงหนองล่อง จังหวัดลำพูน

ชุมชนบ้านแพะใต้มีที่มาจากปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกิน อันเนื่องมาจากการออกเอกสารสิทธิทับซ้อนกับพื้นที่ของชุมชนในโครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ ส่งผลให้ชาวบ้านกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ชาวบ้านจึงได้รวมตัวกันกลับเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่เดิม และมีการจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกครัวเรือนละประมาณ ๑ ไร่ ๒ งาน พร้อมทั้งจัดตั้งกลุ่มและกำหนดกติกาการใช้ที่ดินร่วมกันอย่างเป็นระบบ ภายหลังเข้าร่วมโครงการของ บจธ. ชุมชนได้รับการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน ส่งผลให้เกิดความมั่นคงในสิทธิการใช้ที่ดิน และสามารถพัฒนาการผลิตทางการเกษตรได้อย่างต่อเนื่องปัจจุบัน เกษตรกรในพื้นที่มีรายได้

เฉลี่ยเพิ่มขึ้น ๕,๐๐๐ – ๑๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน จากการปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ลำไย มะม่วง กระท้อน รวมถึงการปลูกพืชผักสวนครัว และการเลี้ยงวัว ซึ่งช่วยสร้างรายได้และความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับครัวเรือนอย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดสำคัญยังคงเป็นเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะไฟฟ้าและน้ำประปาที่ยังไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถพัฒนาการผลิตให้มีมูลค่าสูงได้ และยังคงต้องพึ่งพารายได้จากการรับจ้างทั่วไปควบคู่ไปด้วย

๓. ชุมชนบ้านท่ากอม่วง หมู่ที่ ๓ ตำบลหนองปลาสะวาย อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน

ชุมชนบ้านท่ากอม่วงเป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการถือครองที่ดิน โดยมีการออกเอกสารสิทธิทับซ้อนกับพื้นที่ชุมชน และการเข้ามาจ้างซื้อที่ดินของกลุ่มนายทุน ทำให้พื้นที่จำนวนมากถูกปล่อยรกร้างในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ชาวบ้านจึงได้รวมตัวกันเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว และจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกครัวเรือนละประมาณ ๑ ไร่ ๒ งาน พร้อมทั้งกำหนดกติกาการใช้ที่ดินร่วมกันอย่างเข้มงวดภายหลังได้รับการสนับสนุนจาก บจธ. ชุมชนได้รับการจัดสรรสิทธิการใช้ที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน ส่งผลให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และลดความเสี่ยงจากข้อพิพาทในด้านเศรษฐกิจ เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ย ๕,๐๐๐ – ๑๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน จากการทำเกษตรกรรม เช่น สวนลำไย สวนผสม มะม่วง กล้วย และตะไคร้ รวมถึงการประกอบอาชีพเสริม นอกจากนี้ ชุมชนยังมีการพัฒนาในด้านที่อยู่อาศัย โดยมีการปลูกสร้างบ้านในพื้นที่แล้วบางส่วน สะท้อนถึงความมั่นคงในการอยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้นอย่างไรก็ตาม ชุมชนยังคงประสบปัญหาเรื่องระบบสาธารณูปโภคที่ยังไม่ครอบคลุมทั่วถึง ซึ่งเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ในระยะยาว

๔. ชุมชนบ้านโป่ง หมู่ที่ ๒ ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

ชุมชนบ้านโป่งเกิดจากการขยายตัวของประชากรและภาวะขาดแคลนที่ดินทำกินในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๖ ประกอบกับกระแสการปฏิรูปที่ดินโดยภาคประชาชน ทำให้ชาวบ้านรวมตัวกันเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และจัดสรรที่ดินให้สมาชิกครัวเรือนละ ๒-๓ ไร่ ชุมชนได้มีการจัดตั้งกลุ่มและกำหนดกฎระเบียบในการใช้ที่ดินอย่างชัดเจน พร้อมทั้งเข้าร่วมเครือข่ายสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เพื่อผลักดันนโยบายด้านที่ดินในระดับประเทศ ภายหลังได้รับการสนับสนุนจาก บจธ. ชุมชนได้รับการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน และได้รับการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานบางส่วน เช่น ระบบน้ำและไฟฟ้า ในด้านเศรษฐกิจ เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ย ๕,๐๐๐ – ๑๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน จากการทำเกษตรกรรม เช่น สวนลำไย มะม่วง ชะอม นาข้าว และกล้วย รวมถึงอาชีพเสริมต่าง ๆ ชุมชนมีการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่แล้วจำนวนหนึ่ง และมีการกันพื้นที่บางส่วนไว้เป็นพื้นที่สาธารณะเพื่อประโยชน์ร่วมกันของชุมชนอย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญยังคงเป็นเรื่องระบบไฟฟ้าและน้ำประปาที่ยังไม่ครอบคลุมทั่วทั้งพื้นที่ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการผลิตและการอยู่อาศัยอย่างเต็มรูปแบบ

ทั้ง ๔ ชุมชนสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาที่ดินผ่านกระบวนการรวมกลุ่มของชุมชนและการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยเฉพาะ บจธ. ที่เข้ามามีบทบาทในการจัดการที่ดินและพัฒนาอาชีพ แม้จะยังมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐาน แต่โดยภาพรวมเกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น มีความมั่นคงในสิทธิที่ดิน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน ถือเป็นต้นแบบของการพัฒนาที่ดินเพื่อความยั่งยืนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

๔. โครงการตัวกลางที่ดิน (เพิ่มโอกาสการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกร)



โครงการตัวกลางที่ดิน (เพิ่มโอกาสการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกร) ถือเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่สะท้อนบทบาทเชิงรุกของ บจธ. ในการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างด้านการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินอยู่ในมือของบุคคลบางกลุ่ม ขณะที่เกษตรกรและผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากกลับขาดแคลนที่ดินทำกินหรือมีไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ โครงการนี้มีจุดเด่นสำคัญคือ การออกแบบกลไกที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการใช้งบประมาณภาครัฐในลักษณะของการจัดซื้อที่ดินโดยตรง แต่เน้นการทำหน้าที่เป็น “ตัวกลาง” ในการเชื่อมโยง (matching) ระหว่าง “ผู้มีที่ดิน” กับ “ผู้ต้องการใช้ที่ดิน” ให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าของที่ดินมีที่ดินจำนวนมากแต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มศักยภาพ ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งคือเกษตรกรหรือผู้ยากจนที่มีความพร้อมในการทำการเกษตร แต่ขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน การดำเนินโครงการดังกล่าวจึงเป็นการแก้ไข “ความไม่สมดุล” ของโครงสร้างการถือครองที่ดิน ผ่านกลไกตลาดและความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย ส่งผลให้ที่ดินที่เคยถูกปล่อยทิ้งรกร้างว่างเปล่าสามารถถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกัน เกษตรกรก็มีโอกาสเข้าถึงที่ดินทำกินโดยไม่ต้องแบกรับภาระต้นทุนสูง เช่น การซื้อที่ดิน หรือการเช่าในอัตราที่สูงเกินไป

นอกจากนี้ โครงการยังได้รับการสนับสนุนผ่านการพัฒนา ระบบ “ตลาดกลางที่ดิน” ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจับคู่ระหว่างผู้เสนอที่ดินและผู้ต้องการใช้ที่ดิน ทำให้กระบวนการเข้าถึงที่ดินมีความโปร่งใส รวดเร็ว และลดต้นทุนในการประสานงาน โดยผลการดำเนินงานที่ผ่านมา สามารถประสานการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้รวมทั้งสิ้น ๗๔๖-๐-๘.๗ ไร่ จำนวน ๑๔๗ สัญญา ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จเชิงรูปธรรมของกลไกดังกล่าวในมิติของผลลัพธ์ โครงการนี้ไม่เพียงช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อการเพิ่มรายได้ การสร้างความมั่นคงทางอาชีพ และการพึ่งพาตนเองของครัวเรือนในระยะยาว โดยเฉพาะเมื่อมีการบูรณาการความ

ร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา ในการสนับสนุนองค์ความรู้ เทคโนโลยีการเกษตร และการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานในพื้นที่ ที่สำคัญ โครงการนี้ยังสะท้อนแนวคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากการใช้กลไกที่ไม่ต้องพึ่งพางบประมาณรัฐในระยะยาว แต่สามารถหมุนเวียนทรัพยากรที่มีอยู่ในระบบให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นการสร้าง “ระบบนิเวศของการใช้ที่ดิน” ที่เชื่อมโยงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้ขาดแคลนได้อย่างสมดุล โครงการตัวกลางที่ดิน (เพิ่มโอกาสการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกร) ของ บจธ. ไม่เพียงเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงที่ดินในระยะสั้น แต่ยังเป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน กระจายโอกาสทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่าและยั่งยืนในระยะยาวของประเทศอีกด้วย

๕. โครงการบูรณาการเพื่อการบริหารจัดการที่ดินประเภททรัพย์สินค้ำขายทอดตลาด (บูรณาการร่วมกับ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม)



โครงการบูรณาการเพื่อการบริหารจัดการที่ดินประเภททรัพย์สินค้ำขายทอดตลาด (บูรณาการร่วมกับกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม) ถือเป็นอีกหนึ่งแนวทางสำคัญที่สะท้อนบทบาทของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงที่ดิน ผ่านการนำ “ทรัพย์สินที่มีอยู่แล้วในระบบ” กลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ภายใต้บริบทของประเทศไทยที่ยังคงเผชิญกับปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน และการปล่อยที่ดินทิ้งร้างโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ ขณะที่เกษตรกรรายย่อย ผู้ยากจน และแรงงานไร้ที่ดินทำกินยังคงขาดโอกาสในการเข้าถึงที่ดิน โครงการนี้จึงเป็นกลไกสำคัญที่เข้ามา “เชื่อมช่องว่าง” ดังกล่าว โดยเฉพาะการนำที่ดินประเภท “ทรัพย์สินค้ำขายทอดตลาด” ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมบังคับคดี มาเข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการใหม่ ข้อมูลจากระบบทรัพย์สินการขายของกรมบังคับคดีสะท้อนให้เห็นว่า มีอสังหาริมทรัพย์ที่ค้ำขายทอดตลาดเป็นเวลานานจำนวนมาก โดยเฉพาะรายการที่ค้างเกินกว่า ๑๐ ปี ซึ่งมีจำนวนสูงถึง ๑๘,๕๘๕ รายการ ทรัพย์สินเหล่านี้จำนวนไม่น้อยมีศักยภาพในการนำมาใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัย แต่กลับถูกปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ได้สร้างมูลค่าให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคม

โครงการนี้จึงมีแนวคิดสำคัญในการนำที่ดินดังกล่าว ซึ่งโดยทั่วไปมีราคาต่ำกว่าราคาตลาด มาปรับใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน โดย บจธ. ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมบังคับคดี สำนักงานกิจการยุติธรรม และกรมธนารักษ์ เพื่อคัดเลือกและจัดสรรที่ดินให้แก่กลุ่มเป้าหมายภายใต้รูปแบบที่เหมาะสม จุดเด่นของโครงการนี้ คือ การลดภาระด้านงบประมาณในการจัดหาที่ดินของรัฐ เนื่องจากเป็นการนำทรัพย์สินที่มีอยู่แล้วในระบบบริหารจัดการใหม่ แทนการจัดซื้อที่ดินในราคาตลาดโดยตรง ขณะเดียวกัน ยังช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของเกษตรกรในการเข้าถึงที่ดิน เนื่องจากสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้ในต้นทุนที่ต่ำลง นอกจากนี้ โครงการยังมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรที่ดินของประเทศ โดยเปลี่ยน “ที่ดินร้าง” ให้กลายเป็น “ที่ดินผลิต” ที่สามารถสร้างรายได้ สร้างอาชีพ และเสริมความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้กับประชาชนในระดับฐานราก ซึ่งถือเป็นการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งในมิติของเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมกัน

ในระยะเริ่มต้น โครงการได้ดำเนินการในพื้นที่นำร่อง ๒ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี และจังหวัดเชียงราย โดยอยู่ระหว่างการสำรวจและพัฒนาแนวทางการดำเนินงานร่วมกับกรมบังคับคดี เพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมและสามารถขยายผลไปยังพื้นที่อื่นทั่วประเทศในอนาคต โครงการบูรณาการเพื่อการบริหารจัดการที่ดินประเภททรัพย์สินทางทอดตลาด เป็นตัวอย่างของการใช้ “นวัตกรรมเชิงนโยบาย” ในการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่เพียงช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนเท่านั้น แต่ยังเป็นการพลิกฟื้นทรัพย์สินที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ให้กลับมาสร้างคุณค่า ลดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืนในระยะยาว

๖. โครงการสนับสนุนทุน (สินเชื่) เพื่อการส่งเสริมอาชีพ ในรูปแบบการรวมกลุ่มของเกษตรกร (บูรณาการร่วมกับ สคทช.)



โครงการสนับสนุน (สินเชื่อ) เพื่อการส่งเสริมอาชีพในรูปแบบการรวมกลุ่มของเกษตรกร (บูรณาการร่วมกับ สคทช.) เป็นอีกหนึ่งกลไกสำคัญที่สะท้อนบทบาทของ บจธ. ในการ “ต่อยอด” การพัฒนาที่ดินไปสู่การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม

ภายหลังจากที่เกษตรกรในพื้นที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.) ได้รับสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว ความท้าทายสำคัญที่ตามมาคือ การขาดแคลนเงินทุนในการพัฒนาอาชีพและบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ โครงการนี้จึงเข้ามาเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว โดย บจธ. ทำหน้าที่สนับสนุนแหล่งทุนในรูปแบบ “สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ” เพื่อให้ชุมชนสามารถนำไปใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม และพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างต่อเนื่อง

จุดเด่นของโครงการอยู่ที่การสนับสนุนใน “รูปแบบการรวมกลุ่ม” ซึ่งเน้นให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการตัดสินใจ การวางแผน และการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนอย่างแท้จริง ส่งผลให้เกิดความเป็นเจ้าของร่วม (collective ownership) และสร้างความรับผิดชอบร่วมกันในการใช้ทรัพยากรและการชำระหนี้ การดำเนินโครงการยังมีเงื่อนไขที่ช่วยเสริมสร้างความพร้อมของชุมชนอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ชุมชนที่จะได้รับการสนับสนุนต้องเป็นพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินจาก สคทช. แล้ว และต้องผ่านการพัฒนาองค์ความรู้ด้านอาชีพจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า โครงการนี้ไม่ได้เป็นเพียงการให้ “เงินทุน” แต่เป็นการสนับสนุนบนพื้นฐานของ “ความพร้อม” และ “ศักยภาพ” ของชุมชน ในด้านเงื่อนไขทางการเงิน บจธ. กำหนดอัตราดอกเบี้ยในระดับต่ำ (ไม่เกินร้อยละ ๕ ต่อปี) และเปิดโอกาสให้มีระยะเวลาการผ่อนชำระยาวถึง ๓๐ ปี ซึ่งช่วยลดภาระของเกษตรกรและเอื้อต่อการวางแผนการผลิตในระยะยาว ขณะเดียวกัน การกำหนดให้มีหลักประกันในรูปแบบที่เหมาะสม เช่น การปลูกไม้ยืนต้น หรือการค้ำประกันกันเองในชุมชน ยังเป็นการสร้างวินัยทางการเงินและความมั่นคงให้กับระบบสินเชื่อในระยะยาว

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากโครงการนี้ ไม่เพียงช่วยให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ง่ายขึ้น แต่ยังส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอาชีพอย่างเป็นระบบ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน และสร้างรายได้ที่มั่นคงให้แก่สมาชิกในชุมชน นอกจากนี้ การดำเนินงานในลักษณะการรวมกลุ่มยังช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน ลดความเสี่ยงในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเพิ่มอำนาจต่อรองในตลาด

ที่สำคัญ โครงการนี้ยังเป็นตัวอย่างของการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดย สคทช. ทำหน้าที่ในการจัดสรรสิทธิการใช้ที่ดิน ขณะที่ บจธ. เข้ามาสนับสนุนด้านเงินทุน และหน่วยงานอื่นร่วมเสริมองค์ความรู้ด้านอาชีพ ทำให้เกิด “ห่วงโซ่การพัฒนา” ที่ครบวงจร ตั้งแต่การเข้าถึงที่ดินไปจนถึงการสร้างรายได้และความมั่นคงในชีวิต โครงการสนับสนุน (สินเชื่อ) เพื่อการส่งเสริมอาชีพในรูปแบบการรวมกลุ่มของเกษตรกร เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเปลี่ยน “สิทธิในที่ดิน” ให้กลายเป็น “โอกาสทางเศรษฐกิจ” อย่างแท้จริง โดยไม่เพียงช่วยเพิ่มศักยภาพในการประกอบอาชีพของเกษตรกร แต่ยังเป็นการวางรากฐานของการพัฒนาชุมชนให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

๔. สรุปผลการดำเนินการของ บจธ.ในมิติความคุ้มค่า



จากการที่ บจธ. ได้ดำเนินการตามภารกิจแล้ว สรุปผลการดำเนินการเบื้องต้นได้ ดังนี้

๔.๑ ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ จากการดำเนินการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ในการขับเคลื่อนโครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน สามารถสะท้อน “ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ” ได้อย่างชัดเจนทั้งในระดับครัวเรือน ชุมชน และระดับสาธารณะ ดังนี้

ประการแรก ในระดับครัวเรือน การลงทุนของ บจธ. ซึ่งมีค่าเฉลี่ยประมาณ ๖๐๐,๐๐๐ บาทต่อครัวเรือน แม้จะเป็นโครงการที่เริ่มดำเนินการในช่วงระยะเวลาไม่นาน (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๓) แต่สามารถก่อให้เกิดผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรม โดยเกษตรกรที่เดิมไม่มีที่ดินทำกินหรือมีไม่เพียงพอ และต้องพึ่งพารายได้จากการรับจ้างหรือเช่าที่ดินกลับสามารถสร้าง “ความมั่นคงทางอาหาร” ได้ด้วยตนเองผ่านการผลิตเพื่อบริโภค และต่อยอดสู่การสร้างรายได้จากผลผลิตทางการเกษตร ตัวอย่างที่ชัดเจน ได้แก่ โครงการอุ่นไอรักซ์ ซึ่งสามารถเพิ่มรายได้จากภาคเกษตรของสมาชิกจากเฉลี่ยเพียง ๕,๒๕๐ บาทต่อเดือน เป็น ๗๗,๘๐๐ บาทต่อเดือน ขณะที่โครงการพิมาย สมาชิกสามารถสร้างรายได้จากการจำหน่ายผลผลิตเฉลี่ยครัวเรือนละ ๓,๘๐๐ บาทต่อเดือน หรือรวมทั้งชุมชนกว่า ๒ ล้านบาทต่อปี สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านจาก “การยังชีพ” ไปสู่ “การสร้างรายได้อย่างยั่งยืน”

ประการที่สอง ในด้านการลดรายจ่าย โครงการมีบทบาทสำคัญในการลดภาระค่าใช้จ่ายของครัวเรือน โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านอาหาร ซึ่งเป็นต้นทุนหลักของครัวเรือนเกษตรกร ก่อนเข้าร่วมโครงการ ครัวเรือนมีค่าใช้จ่ายด้านอาหารเฉลี่ย ๒,๔๘๓ บาทต่อเดือน และลดลงเหลือ ๒,๔๑๖ บาทต่อเดือน หรือประหยัดได้เฉลี่ย ๖,๘๐๔ บาทต่อปีต่อครัวเรือน เมื่อรวมทั้งชุมชนสามารถลดค่าใช้จ่ายได้มากกว่า ๑.๓๖ ล้านบาทต่อปี

ขณะที่โครงการดอยอินทรีสามารถลดค่าใช้จ่ายด้านอาหารของชุมชนได้ถึง ๒.๑๖ ล้านบาทต่อปี ซึ่งสะท้อนถึง “รายได้แฝง” ที่เกิดจากการพึ่งพาตนเอง

ประการที่สาม ในด้านการลดภาระหนี้สิน พบว่าโครงการสามารถช่วยให้เกษตรกรลดหนี้ได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยในกรณีของโครงการอุ่นไอรักฯ หนี้สินรวมของสมาชิกลดลงจาก ๗.๖๔ ล้านบาท เหลือเพียง ๓.๐๒ ล้านบาท ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการฟื้นฟูฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนอย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อพิจารณาในระดับภาพรวมของโครงการ โดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการประเมินความคุ้มค่า ได้แก่ มูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์รวมสุทธิ (PVB) อัตราผลตอบแทนต่อต้นทุน (BCR) อัตราผลตอบแทนภายใน (IRR) และอัตราผลตอบแทนทางสังคม (SROI) จากการเก็บข้อมูลใน ๑๒ พื้นที่ตัวอย่างจำนวน ๒๔๙ ราย พบว่า โครงการใช้งบประมาณรวมทั้งสิ้น ๓๑๓.๘๕ ล้านบาท แต่สามารถสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจรวมได้ถึง ๕๒๖.๔๓ ล้านบาท ส่งผลให้มูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์สุทธิอยู่ที่ ๑๘๕.๔๗ ล้านบาท โดยมีอัตราผลตอบแทนต่อต้นทุน (BCR) เท่ากับ ๑.๕๙ เท่า และอัตราผลตอบแทนภายใน (IRR) อยู่ที่ร้อยละ ๑๗.๘๑ ขณะที่อัตราผลตอบแทนทางสังคม (SROI) อยู่ที่ ๑:๑.๕๙ ซึ่งหมายความว่า ทุกการลงทุน ๑ บาท สามารถสร้างผลตอบแทนกลับคืนสู่สังคมได้ ๑.๕๙ บาท ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาในระยะยาว โดยประมาณการไปอีก ๑๐ ปี (ถึงปี พ.ศ. ๒๕๗๗) พบว่าโครงการจะมีมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์สุทธิสูงถึง ๑,๒๑๑.๙๙ ล้านบาท และมีอัตราผลตอบแทนภายในเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒๙.๖๐ พร้อมทั้งมี SROI สูงถึง ๑:๓.๘๗ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง “ผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้นตามระยะเวลา” และความยั่งยืนของโครงการในเชิงเศรษฐกิจ นอกจากมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สามารถคำนวณได้แล้ว โครงการยังสร้างคุณค่าในมิติทางสังคมและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป โดยชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น ลดการพึ่งพาตลาดภายนอก ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อม และมีส่วนช่วยฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็น “มูลค่าแฝง” ที่จะส่งผลต่อเศรษฐกิจในระยะยาว

การดำเนินโครงการของ บจธ. แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ทั้งในเชิงตัวเลขและผลลัพธ์เชิงคุณภาพ โดยสามารถเปลี่ยนการลงทุนของภาครัฐให้กลายเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ การลดต้นทุนของครัวเรือน การฟื้นฟูศักยภาพทางการเงินของเกษตรกร และการสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจฐานรากอย่างยั่งยืนในระยะยาว

๔.๒ ความคุ้มค่าทางสังคม นับเป็นความคุ้มค่าที่ชุมชนได้รับอย่างเป็นรูปธรรมในระยะต้น เมื่อเทียบกับความคุ้มค่าในด้านอื่น อันเป็นผลจากกระบวนการเปลี่ยนผ่านของสมาชิกชุมชน จากผู้รอรับความช่วยเหลือหรือถูกมองว่าเป็นภาระของสังคม สู่การเป็นพลเมืองที่มีศักยภาพ สามารถลงมือผลิตอย่างยั่งยืนเพื่อสร้างการพึ่งพาตนเอง และมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือสังคม ทั้งในฐานะต้นแบบการเรียนรู้และการสร้างบริการทางระบบนิเวศ คุณค่าทางสังคมที่เกิดขึ้นสะท้อนผ่านการก่อรูปของ “ความเป็นชุมชน” จากสมาชิกที่มีความหลากหลายของที่มา แต่สามารถร่วมกันสร้างระบบคุณค่าและกลไกการจัดการร่วม มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเกิดเป็นพลังทางสังคมในการแก้ไขปัญหา และจัดการวิถีชีวิตร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ชุมชนยังได้รับการยอมรับจากหน่วยงานภาครัฐและสังคมในวงกว้างมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนของชุมชนในระยะยาว

๔.๓ ความคุ้มค่าทางสิ่งแวดล้อม

โครงการของ บจธ. สะท้อนให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จากพื้นที่ที่เคยถูกปล่อยทิ้งร้าง หรือใช้ประโยชน์อย่างไม่เหมาะสม ให้กลับมาเป็นพื้นที่ผลิตที่คำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการนำที่ดินมาใช้ในรูปแบบเกษตรกรรมที่ยั่งยืน ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรจากการดำเนินโครงการพบว่าชุมชนมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการผลิตไปสู่ระบบเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เช่น การลดหรือหลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีทางการเกษตร หันมาใช้ปุ๋ยอินทรีย์ การปลูกพืชผสมผสาน และการจัดการดินและน้ำอย่างเหมาะสม ส่งผลให้คุณภาพดินดีขึ้น มีความอุดมสมบูรณ์เพิ่มขึ้น และสามารถรักษาความชุ่มชื้นได้ดีขึ้น ขณะเดียวกันยังช่วยลดการปนเปื้อนของสารเคมีในแหล่งน้ำ และลดผลกระทบต่อสุขภาพของเกษตรกรและชุมชนโดยรอบ ในมิติของทรัพยากรธรรมชาติ การดำเนินโครงการมีส่วนช่วยฟื้นฟูความสมดุลของระบบนิเวศในพื้นที่ ทั้งในด้านความหลากหลายทางชีวภาพ การเพิ่มพื้นที่สีเขียว และการใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า ซึ่งส่งผลให้พื้นที่สามารถรองรับการผลิตในระยะยาวได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ การลดการใช้ปัจจัยการผลิตจากภายนอกยังช่วยลดต้นทุนแฝงที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาว (externalities) อีกด้วย ในขณะเดียวกัน ชุมชนที่เข้าร่วมโครงการยังได้พัฒนาเป็นแหล่งเรียนรู้ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยสามารถถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์สู่พื้นที่อื่น ส่งผลให้เกิดการขยายผลในวงกว้าง และสร้างคุณค่าเชิงระบบนิเวศ (ecosystem services) ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

ความคุ้มค่าทางสิ่งแวดล้อมของโครงการไม่เพียงแสดงให้เห็นผ่านการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงการลดผลกระทบเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อม และการสร้างระบบการใช้ที่ดินที่สมดุล สามารถรองรับการพัฒนาในมิติทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

๕. ผลกระทบทางนโยบาย

ผลการดำเนินงานของ บจธ. ในภาพรวมสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทเชิงนโยบายที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน และการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยกรณีศึกษาที่ บจธ. ดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ สามารถพัฒนาเป็นต้นแบบเชิงนโยบายที่ครอบคลุมหลายมิติ และสามารถนำไปขยายผลในระดับประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม

ในมิติด้านเศรษฐกิจ บจธ. ได้พัฒนากลไกการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ช่วยให้เกษตรกรและผู้ยากจนสามารถประกอบอาชีพได้อย่างมั่นคง โดยลดข้อจำกัดด้านการถือครองที่ดิน และสร้างรายได้จากการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ แนวทางดังกล่าวไม่เพียงช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจฐานราก แต่ยังลดความจำเป็นในการพึ่งพาการอุดหนุนจากภาครัฐในระยะยาว เนื่องจากประชาชนสามารถสร้างรายได้และพึ่งพาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

ในมิติด้านสังคม บจธ. มีบทบาทในการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของชุมชนในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน และการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชน และการพึ่งพาอาศัยกันภายในกลุ่ม ลดภาระของรัฐในการดูแลช่วยเหลือในระยะยาว และก่อให้เกิดกลไกทางสังคมที่สามารถดูแลและพัฒนาตนเองได้อย่างยั่งยืน

ในมิติด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืนของ บจธ. มีส่วนช่วยลดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งยังเป็นการรักษาฐานทรัพยากรให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งช่วยลดภาระงบประมาณของรัฐในการฟื้นฟูทรัพยากรในระยะยาว

ที่สำคัญ บจธ. ได้พัฒนา “กลไกการดำเนินงานที่ไม่พึ่งพางบประมาณภาครัฐเป็นหลัก” ผ่านการทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การส่งเสริมรูปแบบการเช่า การใช้ประโยชน์ร่วม และการบริหารจัดการที่ดินในลักษณะที่ก่อให้เกิดรายได้และการหมุนเวียนทรัพยากรภายในระบบ ตลอดจนการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรชุมชน ซึ่งช่วยลดภาระการลงทุนโดยตรงของรัฐในการจัดหาที่ดิน

อย่างไรก็ตาม แม้แนวทางดังกล่าวจะสะท้อนถึงศักยภาพในการลดการพึ่งพางบประมาณของภาครัฐได้อย่างมีนัยสำคัญ แต่ในปัจจุบันยังมีเกษตรกรและผู้ยากจนที่ต้องการเข้าถึงโอกาสดังกล่าวอีกเป็นจำนวนมากกว่า ๕,๐๐๐ ครัวเรือน โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่มีความต้องการใช้งบประมาณในการดำเนินงานกว่า ๑,๓๗๗,๙๘๙,๐๐๐ บาท แต่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในส่วนดังกล่าว ส่งผลให้ยังมีข้อจำกัดในการขยายผลการดำเนินงาน ดังนั้น ผลกระทบเชิงนโยบายของ บจธ. จึงสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการพัฒนาที่สามารถลดการพึ่งพางบประมาณภาครัฐในระยะยาว ผ่านการสร้างกลไกการบริหารจัดการที่ดินที่มีความยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม อันจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็ง ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความยั่งยืนให้กับประเทศในภาพรวม

๖. ผลกระทบของการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ต่อเศรษฐกิจ สังคม และความยั่งยืนของประเทศ

การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกร รวมถึงการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินถือเป็นกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สะสมมาอย่างยาวนานในสังคมไทย โดยการกระจุกตัวของที่ดินในกลุ่มคนส่วนน้อย ส่งผลให้เกิดการปล่อยที่ดินรกร้าง การใช้ประโยชน์ต่ำกว่าศักยภาพ และการเก็งกำไรในที่ดิน อันกระทบต่อทั้งระบบเศรษฐกิจและความเป็นธรรมทางสังคม

การจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” จึงเป็นกลไกเชิงนโยบายที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งเพิ่มโอกาสให้เกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน ควบคู่กับการส่งเสริมการใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามศักยภาพของพื้นที่ และการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็ง ทั้งนี้ แนวทางการดำเนินงานของ บจธ. ยังให้ความสำคัญกับการสร้างความยั่งยืนในระยะยาว โดยมุ่งลดการพึ่งพางบประมาณแผ่นดิน ผ่านการใช้กลไกทางการเงินและการบริหารจัดการที่สามารถหมุนเวียนและต่อยอดได้ด้วยตนเอง รวมถึงการสนับสนุนการรวมกลุ่มของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันอย่างเป็นระบบ เมื่อร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีผลบังคับใช้ จะช่วยให้การดำเนินงานของ บจธ. มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่และกรอบการดำเนินงาน มีฐานทางกฎหมายรองรับอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถขับเคลื่อนภารกิจในการกระจายการถือครองที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีความมุ่งหมายสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และสร้างความสมดุลทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ความมุ่งหมายเมื่อร่างกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ มีดังต่อไปนี้

๖.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้มีที่ดินทำกินแบบครบวงจร ตั้งแต่การจัดหา จัดสรร พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก โดยน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การอุปโภคบริโภคให้ประหยัดมากขึ้น ชุมชนมีรายได้ที่มั่นคงจากผลผลิตทางการเกษตรในที่ดินของตนเอง ลดค่าใช้จ่ายในการเช่าพื้นที่เกษตรนอกพื้นที่ เกิดการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และก่อให้เกิดการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจภายในชุมชน อีกทั้งชุมชนยังมีทรัพยากรที่มั่นคงเพื่อสืบทอดให้แก่ลูกหลานต่อไป ตัวอย่างเช่น วิสาหกิจชุมชนไร่นาสวนผสมเกษตรกรฐานรากช่องโคพัฒนา ต.รังกาใหญ่ อ.พิมาย จ.นครราชสีมา สมาชิกสามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่ไม่ถึง ๑ ปี แต่มีรายได้ต่อครัวเรือนเพิ่มขึ้นและมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น โดยก่อนเข้าร่วมโครงการกับ บจธ. เกษตรกรส่วนใหญ่มีรายได้จากการทำเกษตรเพียง ๕,๒๕๐ บาทต่อเดือน แต่ภายหลังเข้าร่วมโครงการมีรายได้จากการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็น ๗๗,๘๐๐ บาทต่อเดือน ขณะที่รายได้นอกภาคเกษตรซึ่งเคยเป็นรายได้หลักลดลงจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจโควิด จากเดิมมีรายได้รวม ๔๘๗,๐๐๐ บาท เหลือ ๓๓๕,๐๐๐ บาท หรือลดลง ๑๕๒,๐๐๐ บาท ในด้านหนี้สิน ก่อนเข้าร่วมโครงการ สมาชิกจำนวน ๓๔ ราย มีหนี้รวม ๗,๖๓๙,๐๐๐ บาท แต่ภายหลังเริ่มดำเนินกิจกรรมในโครงการ หนี้สินลดลงเหลือ ๓,๐๒๓,๖๐๐ บาท หรือลดลงถึง ๔,๖๑๕,๐๐๐ บาท แสดงให้เห็นว่าหากผลผลิตทางการเกษตรเติบโตต่อเนื่อง อีกประมาณ ๑-๒ ปี หนี้สินมีแนวโน้มหมดลง และสมาชิกจะสามารถผ่อนชำระให้แก่ บจธ. ได้อย่างมั่นคง ในส่วนของค่าใช้จ่ายด้านอาหาร ก่อนเข้าร่วมโครงการ แต่ละครัวเรือนมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ย ๒,๙๘๓ บาทต่อเดือน และลดลงเหลือ ๒,๔๑๖ บาทต่อเดือน หรือประหยัดได้เฉลี่ย ๕๖๗ บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน คิดเป็น ๖,๘๐๔ บาทต่อปี เมื่อคำนวณรวมทั้ง ๔๕ ครัวเรือน จะสามารถลดค่าใช้จ่ายได้ประมาณ ๒๕,๕๑๕ บาทต่อเดือน หรือ ๓๐๖,๑๘๐ บาทต่อปี สมาชิกในชุมชนสะท้อนว่า “ในอดีตแม้จะมีรายได้จากการค้าขายมากกว่าการทำเกษตร แต่ก็มีรายจ่ายสูงตามไปด้วย เนื่องจากต้องซื้ออาหารเกือบทั้งหมด ขณะที่ปัจจุบันสามารถลดค่าใช้จ่ายด้านอาหาร และมีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินที่มั่นคงมากขึ้น” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ที่พบว่าสามารถลดค่าใช้จ่ายได้ครอบครัวละ ๖,๘๐๔ บาทต่อปี และเมื่อรวมกับรายได้จากการผลิตเฉลี่ย ๔๕,๖๐๐ บาทต่อปี ทำให้มีผลประโยชน์รวมสุทธิเพิ่มขึ้นครัวเรือนละ ๕๒,๔๐๔ บาทต่อปี ซึ่งนับว่ามีความคุ้มค่าอย่างยิ่ง

วิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ่นไอรัก ต.ริมกก อ.เมือง จ.เชียงราย เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ โดยเริ่มจากสมาชิกที่ไม่มีที่ดินทำกิน ต้องประกอบอาชีพรับจ้าง เมื่อได้รับการจัดสรรที่ดินจาก บจธ. โดยลงทุนเฉลี่ยครัวเรือนละ ๖๐๐,๐๐๐ บาท ระยะเวลาผ่อนชำระ ๓๐ ปี สมาชิกจำนวน ๖๕ ราย สามารถใช้ที่ดินดังกล่าวสร้างความมั่นคงทางอาหารและสร้างรายได้ เช่น พ่อจรัสมีรายได้จากการจำหน่ายผักเชียงดาและผักสวนครัวเฉลี่ย ๒๐๐-๘๐๐ บาทต่อวัน หรือประมาณ ๖,๐๐๐-๗,๐๐๐ บาทต่อเดือน ขณะที่นางสาววัชรภรณ์ วงศ์เมือง สามารถสร้างรายได้จากการจำหน่ายดอกเก๊กฮวยอินทรีย์อบแห้งในเดือนแรกประมาณ ๓,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ การรวมกลุ่มในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนยังช่วยสร้างเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็ง และก่อให้เกิดระบบสวัสดิการจากเงินออม โดยปัจจุบันวิสาหกิจมีเงินทุนจำนวน ๒๑๐,๓๑๐ บาท และเงินออมจำนวน ๑๓๐,๘๓๕ บาท

สำหรับวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชาวัดพุทธอุทยานดอยอินทรี ต.ดอยฮาง อ.เมือง จ.เชียงราย เป็นตัวอย่างของพื้นที่ที่มีความมั่นคงทางอาหาร สามารถพึ่งพาตนเองตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง มีการอนุรักษ์และขยายพันธุ์พืชพื้นเมืองอย่างยั่งยืน ส่งผลให้เกิดผลผลิตทางการเกษตรและลดค่าใช้จ่าย

ด้านอาหารได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยก่อนเข้าร่วมโครงการ สมาชิกมีค่าใช้จ่ายด้านอาหารเฉลี่ยคนละ ๗,๘๐๐ บาท ต่อเดือน รวม ๖๐ ราย เป็นเงิน ๕๖๘,๐๐๐ บาทต่อเดือน แต่ภายหลังเข้าร่วมโครงการ ค่าใช้จ่ายลดลงเหลือเฉลี่ย คนละ ๔,๘๐๐ บาทต่อเดือน หรือรวม ๒๘๘,๐๐๐ บาทต่อเดือน ทำให้สามารถลดค่าใช้จ่ายได้ ๑๘๐,๐๐๐ บาทต่อ เดือน หรือ ๒,๑๖๐,๐๐๐ บาทต่อปี

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ บจธ. ลงทุนในการจัดซื้อที่ดินเฉลี่ย คราวเรือนละ ๖๐๐,๐๐๐ บาท ระยะเวลาผ่อน ๓๐ ปี จะเห็นได้ว่าการลงทุนดังกล่าวก่อให้เกิดความคุ้มค่าทาง เศรษฐกิจ ทั้งในทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะผลกระทบทางเศรษฐกิจเชิงบวกจากการผลิตที่ยั่งยืน การฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ และการสร้างบริการทางนิเวศ ซึ่งช่วยลดภาระงบประมาณของรัฐในระยะยาว ผลที่เกิดขึ้น โดยรวม มีดังนี้

๑. ที่ดินที่ถูกทิ้งร้างได้รับการนำมาใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า ส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ โดยรวมของประเทศ

๒. โครงการชลประทานที่รัฐลงทุนสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มศักยภาพ ไม่ถูก ปล่อยรกร้างหรือใช้ผิดวัตถุประสงค์

๓. เศรษฐกิจฐานรากมีความเข้มแข็งและยั่งยืนมากขึ้น ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ จากรายได้ในที่ดินทำกิน

๔. เพิ่มโอกาสให้กลุ่มประชากรร้อยละ ๔๐ ที่มีรายได้ต่ำสุด สามารถเข้าถึงที่ดินและมี รายได้เพิ่มขึ้น เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

๕. ผลผลิตทางการเกษตรขององค์กรชุมชนสามารถสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจของ ประเทศในด้าน “ประเทศไทยเป็นครัวของโลก”

๖.๒ ผลกระทบต่อสังคม

ผลกระทบทางสังคมจากการให้ความช่วยเหลือของ บจธ. ภายใต้โครงการต่างๆ มีส่วนสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงที่ดิน และเสริมสร้างความ ยั่งยืนของชุมชนบนฐานทรัพยากรที่ดิน โดยการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบสหกรณ์และวิสาหกิจชุมชน ส่งผลให้ เกิดความมั่นคงทางอาหาร ประชาชนในชุมชนมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน มีการบริหารจัดการทรัพยากรอย่าง มีส่วนร่วม เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูล ลดความขัดแย้ง และเสริมสร้างความสามัคคี ตลอดจนก่อให้เกิดความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน อันนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนให้ดีขึ้น ตัวอย่างเช่น วิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ้นไธรักษ์ ต.ริมกก อ.เมือง จ.เชียงราย เกิดจากการรวมตัวของเกษตรกรและผู้ยากจนจาก หลายพื้นที่ เพื่อใช้ชีวิตและจัดการที่ดินร่วมกันในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน สมาชิกมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎกติกา มีผู้นำที่เข้มแข็ง และเกิดความร่วมมือทั้งด้านการวางแผนการใช้ที่ดิน การจัดระบบออมทรัพย์ และการพึ่งพาอาศัย กันผ่านการแบ่งปันปัจจัยการผลิตและผลผลิต ส่งผลให้เกิดชุมชนที่เข้มแข็งและสามารถพึ่งพาตนเองได้ ในกรณีของ วิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชาวัดพุทธอุทยานดอยอินทรี ต.ดอยฮาง อ.เมือง จ.เชียงราย สมาชิกจำนวน ๖๐ ครัวเรือน ส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีไม่เพียงพอ หลายคนเคยประกอบอาชีพรับจ้างนอกภาคเกษตร แต่มีความใฝ่ฝันที่จะมีที่ดินเป็นของตนเอง การเปลี่ยนผ่านจากผู้ขาดความมั่นคงในการดำรงชีพ มาเป็นเกษตรกร ที่มีที่ดินทำกินของตนเอง ก่อให้เกิดความภาคภูมิใจและความมั่นคงในชีวิตอย่างชัดเจน ขณะที่สมาชิกในพื้นที่ วิสาหกิจชุมชนไร่นาสวนผสมเกษตรกรฐานรากช่องโคพัฒนา ต.รงกาใหญ่ อ.พิมาย จ.นครราชสีมา ได้สะท้อน

ความรู้สึกว่า “เมื่อมีโอกาสได้รับที่ดินจาก บจธ. ทำให้รู้สึกคลายความกังวล อย่างน้อยเมื่อถูกไล่ที่ก็ยังมียู่อาศัย และมีแผนจะย้ายมาสร้างบ้านถาวรในอนาคต แม้ปัจจุบันยังมีข้อจำกัดด้านการศึกษาของบุตรหลาน”

สมาชิกอีกรายหนึ่งซึ่งเข้าร่วมโครงการเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๓ เล่าว่า “ก่อนเข้าร่วมโครงการมีเพียงรถซาเล้ง ๑ คัน ใช้ชีวิตเร่ร่อนหาปลาเพื่อประทังชีวิต และต้องหลบเลี้ยงเจ้าหนี้เนื่องจากสูญเสียที่ดินจากปัญหานี้สิน เมื่อได้รับโอกาสเข้าร่วมวิสาหกิจชุมชน รู้สึกดีใจอย่างยิ่ง แม้ในระยะแรกยังไม่มีสาธารณูปโภค แต่ปัจจุบันสามารถตั้งหลักชีวิตได้ มีที่อยู่อาศัย มีรายได้จากการปลูกผัก เลี้ยงปลา และเลี้ยงไก่ มากกว่าเดือนละ ๕,๐๐๐ บาท (ไม่รวมรายได้ของสามี)” จากประสบการณ์ของเกษตรกรดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าการมีที่ดินทำกินสามารถเป็นจุดเริ่มต้นของการฟื้นฟูชีวิต สร้างความมั่นคง และก่อให้เกิดความหวังในการพัฒนาครอบครัวและชุมชน แม้ในระยะแรกอาจยังไม่มั่นคงเต็มที่ แต่สามารถพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งได้ในระยะยาว ชุมชนมีการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม เกิดการพึ่งพาอาศัยกัน ใช้ทรัพยากรท้องถิ่นอย่างยั่งยืน และมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากร นอกจากนี้ ยังเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้ยากจนรายอื่นหันมาประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามแนวทางเกษตรอินทรีย์และศาสตร์พระราชา ซึ่งสามารถพัฒนาเป็นต้นแบบทางสังคมได้ ภารกิจของสถาบันสามารถแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดในสังคมได้ ดังนี้

๑. แม้สังคมไทยมีความก้าวหน้าในหลายด้าน แต่การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมยังดำเนินไปอย่างจำกัด โดยเฉพาะด้านรายได้และการเข้าถึงที่ดิน ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมุ่งเพิ่มโอกาสให้เกษตรกรและผู้ยากจนร้อยละ ๔๐ ซึ่งมีรายได้ต่ำสุด สามารถเข้าถึงที่ดินได้อย่างเหมาะสม

๒. ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนที่สูญเสียสิทธิในที่ดินจากการจำนอง การขายฝาก หรือการถูกบังคับคดี โดยการจัดซื้อที่ดินที่มีศักยภาพ และจัดให้สามารถกลับเข้าทำกินหรืออยู่อาศัยในรูปแบบเช่าซื้อ

๓. ให้ความช่วยเหลือผู้ที่เสี่ยงจะสูญเสียสิทธิในที่ดิน โดยการให้สินเชื่อเพื่อรักษาสินทรัพย์จากผลกระทบของหนี้สิน

๔. สนับสนุนเงินทุนแก่เกษตรกรและผู้ยากจนในการลงทุนประกอบอาชีพเกษตรกรรม รวมถึงผู้ที่เคยได้รับความช่วยเหลือแล้ว

๕. ลดปัญหาสังคม เช่น ยาเสพติดและอาชญากรรม เนื่องจากประชาชนมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

๖. ส่งเสริมให้บุตรหลานของเกษตรกรและผู้ยากจนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้น จากฐานรายได้ที่มั่นคงของครอบครัว

๗. เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยมีระบบกติกาและการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทำให้สามารถพึ่งพาตนเองได้

๘. เสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว ลดการย้ายถิ่นแรงงานเข้าสู่เมือง ทำให้ครอบครัวสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมั่นคง

ทั้งนี้ การจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็นแนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของกรรมสิทธิ์ที่ดิน และการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยอาศัยประสบการณ์การดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. ควบคู่กับการคำนึงถึงความยั่งยืนทางการเงินของหน่วยงาน และไม่เป็นการต้องงบประมาณของรัฐในระยะยาว

ในด้านผลลัพธ์เชิงนโยบาย สามารถประเมินได้ ดังนี้

๑) ระยะสั้นและระยะกลาง จำนวนเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือให้มีที่ดินทำกินและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตจะเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจครัวเรือนดีขึ้น

๒) ระยะยาว สัดส่วนของเกษตรกรที่มีความมั่นคงด้านที่ดินจะเพิ่มขึ้น โดยวัดจากการลดลงของจำนวนผู้ที่ประสบปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน

อนึ่ง การดำเนินการของธนาคารที่ดินไม่ก่อให้เกิดภาระหน้าที่เพิ่มเติมแก่ประชาชน และไม่มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับจากนโยบายดังกล่าว

๖.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ

ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการช่วยเหลือให้เกษตรกรและผู้ยากจนมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ส่งผลให้การบุกรุกทำลายป่าและที่ดินของรัฐลดลง อีกทั้งยังสามารถสร้างผลผลิตทางการเกษตรโดยลดการใช้สารเคมี และหันมาใช้ระบบเกษตรอินทรีย์มากขึ้น ทำให้ที่ดินได้รับการฟื้นฟู เกิดพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้น และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในลักษณะดังกล่าวยังเป็นการดูแลระบบนิเวศในพื้นที่ผ่านการจัดการที่ดินของตนเอง ซึ่งช่วยส่งเสริมความสมดุลของระบบนิเวศ ลดมลภาวะทางน้ำและทางอากาศ เช่น มลภาวะจากไฟป่า และการเผาขยะในที่โล่ง เป็นต้น ตัวอย่างเช่น วิสาหกิจชุมชนเชียงรายได้ปลูกฟื้นฟูพื้นที่เดิมซึ่งเคยเป็นบ่อขุดทรายและพื้นที่เกษตรเชิงเดี่ยวที่นายทุนให้เช่า กลายเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ โดยมีการขุดบ่อน้ำในแต่ละแปลง ขุดคลองไส้ไก่รอบพื้นที่เพื่อเพิ่มความชุ่มชื้นให้แก่ผืนดินและเป็นแหล่งน้ำสำหรับการเกษตร มีการปลูกต้นไม้เพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียว และสมาชิกทุกคนยึดหลักศาสตร์พระราชาในการทำเกษตรผสมผสานและเกษตรยั่งยืนที่ไม่ใช้สารเคมี พร้อมทั้งมีการปรับปรุงบำรุงดินด้วยปุ๋ยชีวภาพ ส่งผลให้ในระยะเวลาไม่นาน พื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นแหล่งที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ และสามารถผลิตอาหารอินทรีย์ที่ปลอดภัยสำหรับชุมชน ในกรณีของวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชาวัดพุทธอุทยานดอยอินทรี ต.ดอยฮาง อ.เมือง จ.เชียงราย มีการนำแนวทางศาสตร์พระราชามาประยุกต์ใช้ในการทำเกษตรผสมผสานเชิงนิเวศและเกษตรกรรมยั่งยืน ซึ่งเป็นวิถีที่เกื้อกูลต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยิ่ง โดยในแปลงเกษตรมีการปลูกพืชหลายระดับ มีการฟื้นฟูและบำรุงดินด้วยวิธีอินทรีย์ และมีการปลูกไม้ยืนต้นซึ่งเป็นไม้เศรษฐกิจ เพื่อเป็นต้นแบบของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของสมาชิกบางส่วน ซึ่งเดิมมิได้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร หรือบางรายที่เคยประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่ประสบปัญหาความยากลำบาก เมื่อได้เข้ามาใช้ชีวิตในสภาพแวดล้อมที่ดี อยู่ใกล้ธรรมชาติ และมีการรวมกลุ่มช่วยเหลือและเรียนรู้ร่วมกัน ส่งผลให้เกิดความผ่อนคลาย ลดความเครียด และมีความสุขกับการทำกิจกรรมในแปลงเกษตร เช่น การปลูกผัก ปลูกต้นไม้ อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในชุมชนให้ดีขึ้น โดยมีกรณีตัวอย่างที่สมาชิกซึ่งมีอาการป่วย เช่น ภาวะหัวใจเต้นผิดจังหวะ มีอาการดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด รวมถึงผู้สูงอายุที่มีอาการสั่นจากโรคพาร์กินสันก็มีอาการดีขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงประโยชน์เชิงบวกของสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพของประชาชน

๖.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

ผลกระทบที่มีนัยสำคัญ มีดังต่อไปนี้

๑. รัฐมีหน่วยงานที่เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินโดยตรง

๒. ลดข้อพิพาทด้านที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน

๓. เกษตรกร ผู้ยากจน และองค์กรชุมชน ที่ไม่สามารถขอรับความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนจากภาครัฐในรูปแบบอื่น สามารถได้รับความช่วยเหลือที่สอดคล้องกับลักษณะปัญหาได้อย่างตรงจุด

ผลกระทบเชิงนโยบาย

แผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ แผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม และนโยบายของรัฐบาล ล้วนให้ความสำคัญกับการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน การดำเนินโครงการตามภารกิจของ บจธ. สามารถตอบสนองต่อแผนและนโยบายดังกล่าว โดยช่วยให้ประชาชนกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ ๔๐ มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร การประกอบอาชีพ และบริการทางสังคมที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตัวอย่างเช่น วิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ่นไอรักฯ ต.ริมกก อ.เมือง จ.เชียงราย มีความเชื่อมโยงเชิงนโยบายใน ๒ ด้าน ได้แก่

๑. การสร้างภาคีเชิงนโยบายสนับสนุน บจธ. ได้ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ สถาบันวิชาการ และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมสนับสนุนการดำเนินงาน ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย (สาขาพัฒนาสังคม) สำนักงานประมงจังหวัดเชียงราย สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดเชียงราย สำนักงานเกษตรอำเภอ สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดเชียงราย สถานีเพาะชำกล้าไม้เวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และเครือข่ายส่งเสริมองค์ความรู้ด้านการเกษตร โดยภาคีทั้งหมดมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นเครือข่ายเชิงนโยบายที่สามารถบูรณาการทรัพยากรของรัฐและสังคมมาสนับสนุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. การเป็นต้นแบบทางนโยบาย ระบบการจัดการที่ดินของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเชียงรายฯ เป็นตัวอย่างที่ดีของการเปลี่ยนผ่านจากเกษตรกรผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกินและต้องพึ่งพาการช่วยเหลือจากรัฐ ไปสู่การเป็นกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด รัฐบาลสามารถนำกรณีดังกล่าวไปประยุกต์ใช้เป็นต้นแบบในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมได้

สำหรับพื้นที่วิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชาวัดพุทธอุทยานดอยอินทรีฯ ต.ดอยฮาง อ.เมือง จ.เชียงราย ถือเป็นต้นแบบเชิงนโยบายด้านการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่สูงอย่างบูรณาการ ครอบคลุมทั้งด้านการผลิต การจัดการทรัพยากร และการสร้างเศรษฐกิจชุมชนที่เข้มแข็ง จึงได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนหลายแห่ง เช่น กรมป่าไม้ และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET) ซึ่งมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นเครือข่ายเชิงนโยบายเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่สูงในอนาคต นอกจากนี้ พื้นที่วิสาหกิจชุมชนแก้วกล้า ต.กัลลหอง อ.ท่ายาง จ.เพชรบุรี ยังเป็นต้นแบบทางนโยบายที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาประชาชนที่สูญเสียที่ดินจากนโยบายและโครงการของรัฐ ซึ่งในอดีตหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถแก้ไขฟื้นฟู หรือเยียวยาได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรณีดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการโดยการคืนสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืนให้แก่เกษตรกร พร้อมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิของเกษตรกร พื้นที่นี้จึงเป็นต้นแบบเชิงนโยบายในสองมิติ ได้แก่

- การสะท้อนข้อจำกัดของนโยบายรัฐที่ส่งผลให้เกษตรกรสูญเสียความมั่นคงในการดำรงชีพ
- การแสดงแนวทางในการฟื้นฟูสิทธิของเกษตรกร ทั้งด้านความมั่นคงทางอาหาร

เศรษฐกิจ นิเวศ และสังคม ให้กลับคืนมาอย่างยั่งยืน

บทที่ ๔

การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินของหน่วยงานอื่นเปรียบเทียบกับ บจธ.

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. มีพันธกิจหลักในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้ธนาคารที่ดินเป็นกลไกของรัฐในการบริหารจัดการที่ดินสำหรับเกษตรกรและผู้ยากจน ลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินของประเทศ ตลอดจนเสริมสร้างความมั่นคงในการมีที่ดินทำกินของเกษตรกร ป้องกันและแก้ไขปัญหการสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกิน รักษาพื้นที่เกษตรกรรม และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

บจธ. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐ โดยมุ่งให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน และ การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน นอกจากนี้ ยังดำเนินการเพื่อเป็นแหล่งทุนในการป้องกันและแก้ไขปัญหการสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกินของเกษตรกร ตลอดจนให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและยั่งยืนอีกทั้ง บจธ. ยังมีบทบาทในการคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศ สนับสนุนการประกอบอาชีพของเกษตรกรและผู้ยากจนให้มีความมั่นคงและยั่งยืน รวมถึงการรวบรวมข้อมูลด้านที่ดิน และทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ หรือยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มศักยภาพ โดยทำหน้าที่เป็นตลาดกลางที่ดิน เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมและยั่งยืน นอกจากนี้ ยังส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชน ให้สามารถจัดการที่ดินร่วมกันได้ ทั้งในส่วนของที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ตลอดจนทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการสำรวจที่ดิน เพื่อสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาชนบทและเมือง รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

จากภารกิจการดำเนินงานดังกล่าว บจธ. ได้ทำการวิเคราะห์ความซ้ำซ้อนของบทบาทภารกิจด้านที่ดิน โดยเปรียบเทียบกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

๑. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับ บจธ.

๑.๑ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘) ภารกิจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย ๓ ด้านหลัก ดังต่อไปนี้

(๑) **งานจัดที่ดิน** เป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยดำเนินการในที่ดิน ๒ ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน

(๒) **งานพัฒนา** เป็นการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การก่อสร้าง ปรับปรุง และซ่อมแซมเส้นทางคมนาคมและแหล่งน้ำ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรตามความจำเป็น รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร

(๓) **งานเพิ่มรายได้** เป็นการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงและพัฒนากระบวนการผลิตและโครงสร้างทางการเกษตร โดยครอบคลุมการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน การจัดหาสินเชื่อและปัจจัยการผลิต การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตร ตลอดจนการส่งเสริมให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการ

อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในที่ดินสาธารณะ ที่ดินชุมชน และที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกร ทั้งนี้ การดำเนินงานเป็นไปตามระเบียบและมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) โดย ส.ป.ก. จะประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ และความต้องการของเกษตรกรในแต่ละท้องถิ่น

สำหรับวิธีการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีที่ดินเอกชน เนื่องจากเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อพิจารณาเรื่องความซ้ำซ้อนระหว่าง บจธ. และ ส.ป.ก. โดย บจธ. มีได้ดำเนินการในที่ดินของรัฐในส่วนของที่ดินเอกชน ส.ป.ก. จะนำที่ดินที่ได้จากการจัดซื้อหรือเวนคืน มาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้เช่า ผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือผู้ที่มีที่ดินไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้ โดยเกษตรกรจะอยู่ในรูปแบบการเช่า หรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. และมีโอกาสพัฒนาไปสู่การเป็นเจ้าของที่ดินในอนาคต ทั้งนี้ ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ถือครองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และสามารถจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด รวมถึงการกำหนดขนาดการถือครองที่ดินให้เหมาะสมต่อการดำรงชีพ

๑.๒ การดำเนินการระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)
ไม่มีความซ้ำซ้อนกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.) โดยสามารถเปรียบเทียบได้กับโครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน โดยความแตกต่างได้ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินและวิธีการดำเนินการกิจ

ในส่วนของ บจธ. มีบทบาทในการสนับสนุนให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่เพียงพอ สามารถเข้าถึงที่ดินได้อย่างเหมาะสม เมื่อเปรียบเทียบกับ ส.ป.ก. ซึ่งดำเนินการในที่ดินของรัฐเป็นหลัก โดยส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่ได้รับมอบจากกรมป่าไม้และเป็นพื้นที่ป่าไม้เสื่อมโทรม และหากจะดำเนินการในที่ดินเอกชน จะต้องมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินก่อน จึงจะสามารถดำเนินการได้ ขณะที่ บจธ. ดำเนินการในที่ดินเอกชนเป็นหลัก และไม่จำเป็นต้องมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งผลให้มีความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการดำเนินงานมากกว่า สำหรับที่ดินเอกชนที่มีกรรมสิทธิ์ กลุ่มเกษตรกรหรือผู้ประสงค์จะขอรับความช่วยเหลือจาก บจธ. สามารถยื่นคำขอให้ บจธ. พิจารณาจัดหาที่ดิน เพื่อนำมาจัดให้เช่าหรือเช่าซื้อต่อไปได้ ซึ่งเป็นกลไกที่เอื้อต่อการเข้าถึงที่ดินของผู้มีรายได้น้อยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) กลุ่มเป้าหมาย

ในส่วนของกลุ่มเป้าหมายที่หน่วยงานให้ความช่วยเหลือ บจธ. ดำเนินการโดยจัดหาที่ดินและนำมาบริหารจัดการ เพื่อให้เกษตรกรหรือผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์ในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน โดยเน้นการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมของเกษตรกรเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การดำเนินงานของ บจธ. มิได้ใช้อำนาจรัฐในลักษณะบังคับเหนือประชาชน ขณะที่การดำเนินงานในที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. จะใช้วิธีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ทั้งนี้ บจธ. ไม่มีอำนาจในการเวนคืนที่ดิน การได้มาซึ่งที่ดินจึงดำเนินการโดยการประสานความร่วมมือกับภาคเอกชน ผ่านการจัดซื้อ เช่าซื้อ หรือเช่าที่ดิน ซึ่งถือเป็นทางเลือกที่ช่วยเพิ่มโอกาสให้เกษตรกรและผู้ยากจนสามารถเข้าถึงที่ดินได้มากขึ้น

๒. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) กับ บจธ.

๒.๑ สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) (พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

ภารกิจงานดำเนินงานประกอบด้วยภารกิจสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกร เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและแก้ไขปัญหาของเกษตรกร

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกรของเกษตรกร

(๓) พัฒนาความรู้ด้านการเกษตร หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคการเกษตร เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรเกษตรกร

(๔) พัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง และส่งเสริมการเกื้อกูลกันระหว่างเกษตรกร

วิธีการดำเนินงาน

(๑) กลุ่มเกษตรกรยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานกองทุนหรือสำนักงานสาขา
(๒) สำนักงานกองทุนหรือสำนักงานสาขาตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนในเบื้องต้น

(๓) บันทึกและตรวจสอบความซ้ำซ้อนของข้อมูลสมาชิกในกลุ่ม จากนั้นรวบรวมข้อมูลเพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการระดับจังหวัดพิจารณา พร้อมมอบหมายให้สำนักงานกองทุนจังหวัดประสานงานกับกลุ่มเกษตรกรต่อไป

(๔) คณะกรรมการระดับจังหวัดพิจารณารับขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรและองค์กรพัฒนาเกษตรกร แล้วแจ้งผลไปยังสำนักงานส่วนกลาง เพื่อเสนอให้คณะกรรมการบริหารรับทราบ

(๕) ในกรณีที่เมื่ออนุมัติการขึ้นทะเบียน คณะกรรมการระดับจังหวัดจะต้องแจ้งผลให้ผู้ช่วยนายทะเบียน (หัวหน้าสำนักงานสาขา) เพื่อแจ้งให้องค์กรเกษตรกรทราบภายใน ๓๐ วัน ทั้งนี้ องค์กรเกษตรกรมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารภายใน ๓๐ วัน และคณะกรรมการบริหารต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน

๒.๒ การดำเนินการระหว่างสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) กับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.) โดยสามารถเปรียบเทียบภารกิจในการช่วยเหลือ ได้ดังต่อไปนี้

(๑) การดำเนินการกิจด้านการชำระหนี้จำนองและขายฝาก

กฟก. ดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรที่มีหนี้ในระบบ ซึ่งเป็นหนี้จากสถาบันการเงินหรือหน่วยงานที่ กฟก. กำหนดเท่านั้น โดยไม่ครอบคลุมหนี้นอกระบบหรือหนี้ที่มีเจ้าหนี้เป็นรายบุคคล ทั้งนี้ กฟก. จะโอนหลักทรัพย์ที่ใช้เป็นหลักประกันเงินกู้มาเป็นของกองทุน และให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินดังกล่าว พร้อมดำเนินการฟื้นฟูและพัฒนาลูกหนี้ตามภารกิจต่อไป

บจธ. ดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรในกรณีการไถ่ถอนจำนองและขายฝากตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด โดยสามารถให้ความช่วยเหลือได้ทั้งหนี้ในระบบและหนี้นอกระบบ จึงมีความครอบคลุมมากกว่า ทั้งนี้ บจธ. ใช้วิธีการให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน

นอกจากนี้ บจธ. ยังสนับสนุนสินเชื่อเพื่อจัดซื้อที่ดินในโครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิเคราะห์ความเหมาะสม เช่น วัตถุประสงค์ของโครงการ ความสามารถในการผ่อนชำระ สภาพแวดล้อมของที่ดิน และความเหมาะสมในการทำเกษตร ภายหลังการให้ความช่วยเหลือ บจธ. ยังเข้าไปสนับสนุนด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ ทำให้การช่วยเหลือมีลักษณะเป็นระบบครบวงจร ตั้งแต่การเข้าถึงที่ดินจนถึงการสร้างความมั่นคงในอาชีพ

(๒) การดำเนินงานตามภารกิจหลักด้านที่ดิน

กฟก. มีวัตถุประสงค์หลักในการช่วยเหลือเกษตรกรด้านการจัดการหนี้ เพื่อรักษาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้ฟื้นฟูตนเองและพัฒนาอาชีพเพื่อสร้างรายได้สำหรับการชำระหนี้การดำเนินงานของ กฟก. มุ่งเน้นการปรับโครงสร้างหนี้ และภายหลังจากนั้นเกษตรกรจะต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านการผลิต การแปรรูป การตลาด และเสริมสร้างความสามารถในการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน

บจธ. นอกจากภารกิจในการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดินแล้ว ยังมีบทบาทในการส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน รวมถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม บจธ. ทำหน้าที่เป็นกลไกในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน รวบรวมข้อมูลด้านที่ดิน และเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์ใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มศักยภาพ พร้อมทั้งประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ และดำเนินการจัดหาที่ดินเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า เพื่อนำมาจัดสรรให้เกษตรกรและผู้ยากจน นอกจากนี้ ยังสนับสนุนด้านการเงินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ส่งเสริมให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งในรูปแบบที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย เช่น รูปแบบโฉนดชุมชน และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนอย่างเป็นระบบ

๓. กรมธนารักษ์ (กระทรวงการคลัง)

๓.๑ กรมธนารักษ์ (กระทรวงการคลัง)(พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒)

ดำเนินการในที่ดินราชพัสดุ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- (๑) การบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น
- (๒) มีความคล่องตัว ในการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ
- (๓) เพื่อให้มีหน่วยงานทำหน้าที่ ปกครอง ดูแล และบำรุงรักษาที่ดินราชพัสดุที่สงวนหรือ

หวงห้ามไว้

- (๔) แก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินราชพัสดุที่สงวนหรือหวงห้ามไว้

- (๕) มีหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ดินที่ราชพัสดุนอกราชอาณาจักร และทรัพย์สิน

นอกราชอาณาจักร

วิธีการดำเนินงาน

(๑) การใช้ที่ราชพัสดุในทางราชการ เป็นการนำที่ราชพัสดุไปใช้ประโยชน์ในภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐและองค์กรของรัฐบาลอื่น ๆ เพื่อใช้เป็นสถานที่ราชการ เช่น ศูนย์ราชการ ที่ทำการ ศาลากลางจังหวัด โรงเรียน โรงพยาบาล ที่ว่าการอำเภอ สถานีตำรวจ และหน่วยงานทางทหาร เป็นต้น

ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุ สามารถยื่นคำขอใช้ต่อกรมธนารักษ์ได้ เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดินในการจัดซื้อที่ดิน โดยดำเนินการแจ้งความประสงค์ขอใช้ที่ราชพัสดุตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

(๒) การใช้ที่ราชพัสดุด้านเศรษฐกิจ เป็นการจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุในเชิงเศรษฐกิจ โดยการนำที่ดินออกให้เช่า หรือจัดทำสัญญาต่างตอบแทนในรูปแบบอื่น เพื่อให้เกิดรายได้และการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) การใช้ที่ราชพัสดุด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นการนำที่ราชพัสดุไปใช้เพื่อประโยชน์ต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น การพัฒนาพื้นที่สาธารณะ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือการดำเนินกิจกรรมที่ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม

(๓.๑) การขยายโอกาสทางการศึกษาที่ราชพัสดุนับสนุนภารกิจของรัฐ โดยใช้เป็นที่ตั้งของสถานศึกษา เช่น โรงเรียนและมหาวิทยาลัยของรัฐ เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษา

(๓.๒) การยกระดับคุณภาพด้านสาธารณสุขของประชาชนที่ราชพัสดุถูกนำมาใช้ สนับสนุนภารกิจของรัฐ โดยใช้เป็นที่ตั้งของโรงพยาบาลของรัฐ เพื่อยกระดับคุณภาพการให้บริการด้านสาธารณสุข และการเข้าถึงบริการของประชาชน

(๓.๓) การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุเพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่ช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและยั่งยืน

(๓.๔) โครงการจัดสร้างสวนสาธารณะกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง มีนโยบายในการพัฒนาที่ราชพัสดุเป็นสวนสาธารณะ ทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตของประชาชน ตลอดจนอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในชุมชนเมือง

การพัฒนาที่ราชพัสดุเพื่อสร้างรายได้และเพิ่มมูลค่าทรัพย์สินรัฐบาลได้นำนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานสินทรัพย์ที่มีอยู่ (Asset-Based Economy) มาใช้ในการบริหารประเทศ โดยมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่รัฐมีอยู่ให้เกิดมูลค่าสูงสุด ในส่วนนี้ กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และบริหารจัดการการใช้ที่ราชพัสดุ ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีศักยภาพและมูลค่าสูงสามารถนำมาใช้เป็นฐานในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงได้ดำเนินการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล โดยการปรับปรุงรูปแบบการจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุในแนวทางใหม่ และจัดทำโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุเพื่อสร้างรายได้และเพิ่มมูลค่าทรัพย์สินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม

๓.๒ การดำเนินการระหว่างกรมธนารักษ์กับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.) โดยสามารถเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ได้ดังต่อไปนี้

กรมธนารักษ์มีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ดูแล และพัฒนาที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกประเภท ให้เกิดมูลค่าเพิ่มหรือก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐ โดยถือเป็นหน่วยงานสำคัญในฐานะผู้ดูแลที่ดินของรัฐที่มีพื้นที่รับผิดชอบเป็นจำนวนมาก ปัจจุบัน กรมธนารักษ์มีภารกิจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา อนุญาตให้ใช้ จัดหาประโยชน์ จัดทำนิติกรรม และดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมาย

ที่ดิน โดยหลักการ ที่ราชพัสดุมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม หากที่ราชพัสดุแปลงใดมิได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือมิได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐ กรมธนารักษ์สามารถนำมาจัดหาประโยชน์ได้ เช่น การจัดให้เช่า หรือการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนในรูปแบบอื่น ทั้งนี้ รูปแบบการจัดหาประโยชน์จะขึ้นอยู่กับศักยภาพและสภาพทำเลของที่ดินแต่ละแปลง

ในขณะที่ บจธ. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความมั่นคงในการเข้าถึงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของเกษตรกรและผู้ยากจน บจธ. ยังมีบทบาทในการเป็นแหล่งทุนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกร สนับสนุนการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเหมาะสม ส่งเสริมการประกอบอาชีพให้มีความมั่นคง รวมถึงการรวบรวมข้อมูลที่ดิน และทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มศักยภาพนอกจากนี้ บจธ. ยังส่งเสริมให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งในรูปแบบที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย และทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการสำรวจที่ดิน เพื่อสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือสนับสนุนการดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาชนบท เมือง และโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

๔. นิคมสร้างตนเอง (พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑)

๔.๑ นิคมสร้างตนเองมีภารกิจหลักในการดำเนินงานบนที่ดินของรัฐ โดยมุ่งเน้นการจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชน เพื่อส่งเสริมการพึ่งพาตนเองและยกระดับคุณภาพชีวิต

วิธีการดำเนินงาน

๑. การสำรวจและคัดเลือกที่ดินกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการสำรวจและคัดเลือกพื้นที่สำหรับจัดตั้งนิคม ทั้งนี้ การพิจารณาคัดเลือกที่ดินจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ เช่น ต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ ไร่ มีอาณาเขตเชื่อมโยงกับชุมชน มีความอุดมสมบูรณ์ของดิน มีแหล่งน้ำเพียงพอตลอดปี และไม่มีความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ

๒. การจัดทำโครงการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะจัดทำโครงการเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา โดยโครงการจะประกอบด้วยแผนผังการจัดที่ดิน หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดิน และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง

๓. การจำแนกประเภทที่ดิน ข้อมูลจากการสำรวจจะถูกนำเสนอให้คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินพิจารณา ก่อนเสนอคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ เช่น พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ (กำหนดพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลางประมาณร้อยละ ๒๐)

จากนั้นจะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อยกนุ้มนิติการจำแนกพื้นที่ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการดำเนินการจัดตั้งนิคมต่อไป

๔. การขอใช้พื้นที่เพื่อจัดตั้งนิคมสร้างตนเองกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการต้องขออนุญาตใช้ที่ดินจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำกับดูแลพื้นที่นั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่นิคมสามารถเข้าไปดำเนินการสำรวจรังวัด จัดทำแผนที่ และดำเนินงานเบื้องต้นได้ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง

๔.๒ การดำเนินการระหว่างนิคมสร้างตนเองกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.) โดยสามารถเปรียบเทียบภารกิจในการดำเนินงาน ได้ดังต่อไปนี้

ในส่วนของการดำเนินงานตามภารกิจ นิคมสร้างตนเองมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรกลุ่มเป้าหมาย โดยให้มีการอพยพครอบครัวเข้าไปตั้งถิ่นฐาน ประกอบอาชีพ และอยู่อาศัยในพื้นที่นิคมอย่างเป็นระเบียบและถาวร พร้อมทั้งส่งเสริมให้สมาชิกนิคมสามารถได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเอง ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าวมุ่งพัฒนานิคมในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกมีรายได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถพึ่งพาตนเอง รวมถึงดูแลครอบครัวและชุมชนได้อย่างยั่งยืน อันเป็นการสนองนโยบายของรัฐบาลในลักษณะโครงการพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการปกครอง ดังนั้น นิคมสร้างตนเองจึงเป็นกลไกที่มุ่งเน้นการจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้เป็นหลัก โดยให้มีทั้งที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน พร้อมทั้งพัฒนาให้มีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งกลุ่มเป้าหมายคือประชาชนที่ขาดแคลนที่ดินทำกิน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานดังกล่าวมิได้มุ่งแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินในภาคเอกชนตามกลไกตลาด และก่อนดำเนินการต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตพื้นที่นิคมก่อน

ในขณะที่ บจธ. มีบทบาทในการจัดหาที่ดินทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน โดยประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ และรวบรวมข้อมูลที่ดินจากหน่วยงานภาครัฐ เพื่อนำมาจัดสรรให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน สามารถเข้าถึงที่ดินในรูปแบบการเช่า เช่าซื้อ หรือการเข้าใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น นอกจากนี้ บจธ. ยังสนับสนุนทางการเงินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และส่งเสริมรูปแบบการถือครองที่ดินร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเน้นการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมของเกษตรกรเป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

๕. นิคมสหกรณ์

๕.๑ นิคมสหกรณ์ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีภารกิจ การดำเนินงานของนิคมสหกรณ์ ดังต่อไปนี้

(๑) **การดำเนินการกิจในที่ดินของรัฐ** เป็นการจัดสรรที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมให้แก่สมาชิก โดยสมาชิกมีสิทธิเข้าครอบครองเพื่อทำกินในที่ดินที่ได้รับจัดสรรในลักษณะการเช่า โดยเสียค่าเช่าในรูปแบบสหกรณ์การเช่าที่ดิน ทั้งนี้ สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินสามารถทดแทนทางมรดกแก่ทายาทได้ แต่ไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้อื่นได้

(๒) **การดำเนินการกิจในที่ดินเอกชน** ดำเนินการในรูปแบบสหกรณ์ แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่

(๒.๑) **สหกรณ์นิคม** กรมส่งเสริมสหกรณ์ขอรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้จำแนกเพื่อการเกษตร นำมาจัดสรรให้ราษฎรเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ พร้อมทั้งส่งเสริมให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์ โดยเมื่อสมาชิกปฏิบัติตามข้อบังคับของสหกรณ์ครบถ้วนแล้ว จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จัดสรร

(๒.๒) **สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน** กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากองค์การหรือเอกชน เพื่อนำมาปรับปรุงและจัดสรรให้แก่สมาชิกในรูปแบบสหกรณ์ โดยเมื่อสมาชิกชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดแล้ว จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว

วิธีการดำเนินการจัดตั้งนิคมสหกรณ์ ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตร โดยมีลักษณะการดำเนินงานแบบอเนกประสงค์ ครอบคลุมกิจกรรมด้านสินเชื่อ การจัดหาปัจจัยการ

ผลิต การตลาด การแปรรูป การส่งเสริมอาชีพ และการบริการสังคม ในส่วนของภาครัฐ จะรับผิดชอบด้านการจัดที่ดิน การปรับปรุงพื้นที่ และการพัฒนาสาธารณูปโภค เพื่อสนับสนุนการประกอบอาชีพและการอยู่อาศัยของสมาชิก ขณะที่สหกรณ์นิคมทำหน้าที่เป็นผู้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐ และดำเนินงานภายใต้กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำหรับกรณีสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน เมื่อกรมส่งเสริมสหกรณ์จัดหาที่ดินมาให้สหกรณ์ สหกรณ์จะนำที่ดินดังกล่าวไปจัดให้สมาชิกเช่าหรือเช่าซื้อต่อไป ตามเงื่อนไขที่กำหนด

๕.๒ การดำเนินการระหว่างนิคมสหกรณ์กับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.)

นิคมสหกรณ์ คือ พื้นที่ที่รัฐได้ออกกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้ และดำเนินการพัฒนาปรับปรุงที่ดินให้เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพเกษตรกรรม จากนั้นจึงจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรที่เดือดร้อน ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่ไม่เพียงพอ ให้มีที่ดินสำหรับประกอบอาชีพและตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคง พร้อมทั้งส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ เมื่อเกษตรกรได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนแล้ว จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว

ในส่วนของ บจธ. การดำเนินงานหลักคือการกระจายการถือครองที่ดิน โดยการรับโอนการซื้อ การจัดหา และการแลกเปลี่ยนที่ดินจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ทำสัญญามอบหมาย เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม รวมทั้งดำเนินการไถ่ถอนจำนองหรือขายฝากโดยโอนที่ดินมาเป็นของ บจธ. แล้วจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อในที่ดินดังกล่าว

บจธ. ยังให้การสนับสนุนด้านสินเชื่อเพื่อจัดซื้อที่ดินในโครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของเกษตรกรที่มีแนวคิดร่วมกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอ โดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดหาที่ดินแปลงรวม ทั้งนี้ บจธ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิเคราะห์ข้อมูลก่อนให้ความช่วยเหลือ เช่น การชี้แจงวัตถุประสงค์ขององค์กรเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน การพิจารณาความสามารถในการผ่อนชำระคืนตามเงื่อนไข ความเหมาะสมของสภาพที่ดินต่อการทำเกษตร รวมถึงการตรวจสอบสถานะของที่ดิน

ภายหลังจากการให้ความช่วยเหลือ บจธ. จะเข้าไปพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ ซึ่งเป็นการสนับสนุนด้านที่ดินทำกินอย่างครบวงจร อันนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาคุณภาพดิน และการยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ตลอดจนส่งเสริมการเกษตรอย่างยั่งยืนนอกจากนี้ ยังมีการศึกษาค้นคว้า และพัฒนานวัตกรรมในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม อันเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

๖. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) (พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

๖.๑ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) มีภารกิจดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการในที่ดินที่สามารถใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยทั้งที่ดินรัฐและเอกชน โดยมุ่งเน้นทำงานกับชุมชน

(๒) สนับสนุนและพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินเพื่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกในชุมชน (รูปแบบกลุ่มหรือสหกรณ์)

(๓) สนับสนุนงบประมาณและสินเชื่อในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในชุมชน เช่น โครงการบ้านมั่นคง

วิธีการดำเนินงาน

ดำเนินการเพื่อสนับสนุนและพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนที่เป็นสมาชิกในชุมชน ทั้งในรูปแบบกลุ่มหรือสหกรณ์ เช่น โครงการบ้านมั่นคง โดยมีนโยบายมุ่งแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง รวมถึงชุมชนบุกรุก ให้มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและเหมาะสม

๖.๒ การดำเนินการระหว่างสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) กับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.)

พอช. สนับสนุนและพัฒนาที่อยู่อาศัย เช่น โครงการบ้านมั่นคง โดยมีนโยบายมุ่งแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองและชุมชนบุกรุก ให้มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง จึงเน้นการพัฒนาในด้านที่อยู่อาศัยเป็นหลัก โดยเป็นการดำเนินงานในลักษณะการสร้าง ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลด้านทรัพยากรที่ดิน เพื่อนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในภาพรวม ซึ่งเป็นการดำเนินงานในเชิงนโยบาย โดยจำเป็นต้องมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

บจธ. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกิจด้านที่ดินทำกิน โดยมุ่งลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน และสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนในการมีที่ดินทำกิน รวมทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อดำรงชีพของประชาชน การดำเนินงานของ บจธ. จึงมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน ควบคู่กับการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของเกษตรกร ผู้ยากจน องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน ในการร่วมกันขับเคลื่อนการกิจด้านการบริหารจัดการที่ดิน และการกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมและยั่งยืนต่อไป

๗. กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน (สป.กษ.)

๗.๑ กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน (สป.กษ.) จัดตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

มีภารกิจในการสงวนรักษาที่ดินเพื่อการทำกินหรือเพื่อการอยู่อาศัยไว้ให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจน มิให้ตกไปเป็นของบุคคลอื่น โดยมีวิธีการดำเนินงานตามระเบียบกองทุนฯ กล่าวคือ เริ่มจากการรับคำร้องขอความช่วยเหลือ จากนั้นดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและไต่สวนเพื่อจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ต่อมาพิจารณาและวิเคราะห์คำขอกู้เงิน รวมทั้งพิจารณาอนุมัติเงินกู้และแจ้งผลการพิจารณา แล้วจึงดำเนินการตรวจสอบและอนุมัติการจ่ายเงิน โดยโอนเงินกู้ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สาขาหรือหน่วยอำเภอ พร้อมทั้งแจ้งผู้ขอกู้ให้มาทำสัญญาจำนองที่ดินและรับเงินกู้ หลังจากนั้นมีการรายงานผลและติดตามผลการให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง

๗.๒ การดำเนินการระหว่างกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน (สป.กษ.) กับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.)

สป.กษ. เป็นกองทุนที่มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือในการไถ่ถอนที่ดินที่นำไปขายฝากจำนอง หรือชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน โดยเน้นกลุ่มเกษตรกรและผู้ยากจนที่มีทรัพย์สินไม่เพียงพอในการ

ช่วยเหลือตนเองหรือชำระหนี้ได้ ทั้งนี้ การดำเนินงานต้องผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จึงทำให้มีขั้นตอนเพิ่มขึ้น เนื่องจากไม่มีโครงสร้างหน่วยงานในส่วนภูมิภาค

ในขณะที่ บจธ. มีแนวทางการดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิ รวมทั้งช่วยเหลือเกษตรกรหรือผู้ยากจนในการไถ่ถอนที่ดินที่นำไปขายฝากหรือจำนองเช่นเดียวกัน โดยสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ทำให้การช่วยเหลือมีความคล่องตัว และรวดเร็วมากกว่า นอกจากนี้ สป.กษ. ไม่มีภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ดิน แตกต่างจาก บจธ. ซึ่งนอกจากมีภารกิจในการป้องกันและแก้ไขการสูญเสียสิทธิในที่ดินแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อกระจายการถือครองที่ดินและที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาที่ดินให้สามารถใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพได้อย่างยั่งยืน โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ

๘. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘)

๘.๑ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย และขอบเขตการดำเนินการในการพัฒนาพื้นที่ทั้งที่ดินเอกชนและสาธารณสมบัติ พร้อมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนที่เรียกว่า “กองทุนจัดรูปที่ดิน” เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินงานด้านการเกษตร โดยเน้นการบริหารจัดการน้ำเป็นสำคัญ เช่น การจัดสร้างระบบชลประทานให้ครอบคลุมทุกแปลงเพาะปลูก การก่อสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการปรับระดับพื้นที่ เป็นต้น

๘.๒ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.)

สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่โดยการจัดรูปที่ดินให้มีความเหมาะสม ซึ่งมีความแตกต่างจากภารกิจของ บจธ. ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ทั้งในด้านที่ดินเพื่อการเกษตรและที่ดินเพื่ออยู่อาศัย พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของทั้งภาครัฐและประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน ลดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน เพิ่มมูลค่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกทิ้งร้าง ลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการสนับสนุนภาคเกษตรกรรม และเพิ่มมูลค่าของที่ดินทั้งในเชิงตัวเงินและเชิงการพัฒนาคุณภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

๙. การเคหะแห่งชาติ (กคช.)

๙.๑ การเคหะแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีสถานะเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชน พร้อมทั้งจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย ตลอดจนทำนุบำรุง ปรับปรุง และพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยให้ดีขึ้นทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนที่ประสงค์จะมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง หรือผู้ที่ประสงค์จะร่วมดำเนินกิจกรรมกับการเคหะแห่งชาติในการจัดให้มีที่อยู่อาศัย เพื่อให้ประชาชนสามารถเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อได้ อีกทั้งยังดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น การก่อสร้างอาคาร การจัดหาที่ดิน

การปรับปรุง รื้อถอน หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อพัฒนาให้มีสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมที่เอื้อต่อการอยู่อาศัยที่ดีขึ้น

๙.๒ การเคหะแห่งชาติ (กคช.) กับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

(บจร.)

ภารกิจด้านที่ดินของ บจร. และ กคช. มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ กคช. มุ่งเน้นการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยการให้สินเชื่อแก่ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย ควบคู่กับการฟื้นฟูชุมชนเมืองให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี และการพัฒนาเมืองใหม่เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง

ในขณะที่ บจร. มีกลุ่มเป้าหมายหลักที่ชัดเจนในการจัดให้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ชุมชน องค์การชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน โดยใช้กลไกการกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบแปลงรวมและการถือกรรมสิทธิ์ร่วม รวมทั้งดำเนินการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดินผ่านการให้สินเชื่อเพื่อช่วยเหลือกรณีจำนอง ขายฝาก หรือการถูกบังคับคดีให้ชำระหนี้ตามคำพิพากษา ตลอดจนการจัดซื้อที่ดินของลูกหนี้ที่ถูกขายทอดตลาดหรือหลุดขายฝาก เพื่อคงสิทธิให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้กลับมาทำกินและที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิมของตนเอง พร้อมทั้งสนับสนุนการประกอบอาชีพแก่เกษตรกรในพื้นที่ดำเนินการ

๑๐. กรมที่ดิน (กระทรวงมหาดไทย)

กรมที่ดิน (กระทรวงมหาดไทย) มีวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย และขอบเขตการดำเนินงานที่แตกต่างจาก บจร. โดยกรมที่ดินมีหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร เช่น การให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่น รวมทั้งการรังวัดและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่ดินสาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ ซึ่งแตกต่างจาก บจร. ที่มุ่งเน้นการดำเนินงานในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการที่ดิน อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานของ บจร. ยังมีการประสานความร่วมมือกับกรมที่ดิน โดยเฉพาะในด้านข้อมูลที่ดิน การรังวัดสอบเขต และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่เกี่ยวข้อง

๑๑. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.) (พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒)

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และกำหนดหลักการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดอย่างสมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ ภารกิจด้านที่ดินระหว่าง บจร. และ สคทช. ไม่สามารถเปรียบเทียบกันโดยตรงได้ เนื่องจาก สคทช. ทำหน้าที่ในเชิงนโยบายและการวางแผนระดับประเทศ ขณะที่ บจร. เป็นหน่วยงานเชิงปฏิบัติที่ดำเนินงานภายใต้นโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยเฉพาะการจัดหาและบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่ดินในภาคเอกชนเป็นสำคัญ

๑๒. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร รวมถึงการประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบอาชีพเกษตรกร โดยมิบทบาทเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบท ให้

ความช่วยเหลือทั้งด้านการเงินและการบริหารจัดการแก่บุคคล กลุ่มบุคคล ผู้ประกอบการ กองทุนหมู่บ้าน ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนอาชีพของเกษตรกรหรือชุมชน เพื่อพัฒนาผลผลิตและผลิตภัณฑ์ให้มีประสิทธิภาพทั้งด้านการลงทุน การผลิต การแปรรูป และการตลาด รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของชุมชนและยกระดับคุณภาพชีวิต ตลอดจนให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์เพื่อใช้ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์

ขณะที่ บจธ. ไม่เป็นสถาบันการเงินและไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร โดยมุ่งเน้นการดำเนินงานด้านที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน สนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ดำเนินการเป็นแหล่งทุนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกิน รวมทั้งช่วยให้เกษตรกรและผู้ยากจนมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคงและยั่งยืน ตลอดจนคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศ สนับสนุนการประกอบอาชีพ รวบรวมข้อมูลที่ที่ดิน ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงผู้ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ จัดตั้งเป็นตลาดกลางที่ดิน ส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้งด้านที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย และเป็นกลไกของรัฐในการสำรวจที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อสนับสนุนนโยบายการพัฒนาชนบท เมือง และโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

ตารางเปรียบเทียบภารกิจของหน่วยงาน

หน่วยงาน	ประเภทหน่วยงาน	ประเภทที่ดินหลัก	ภารกิจหลัก	กลุ่มเป้าหมายหลัก
บจธ.	องค์การมหาชน	เอกชน (เป็นหลัก)	บริหารจัดการธนาคารที่ดิน : โดยการจัดซื้อหรือเช่าที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาจัดสรรให้เกษตรกรในรูปแบบเช่าหรือเช่าซื้อ ตลอดจนส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม	เกษตรกรและผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ
สปก.	ส่วนราชการ	รัฐ (เขตปฏิรูป)	การปฏิรูปที่ดิน : โดยนำที่ดินของรัฐบาลจัดสรรให้เกษตรกรเข้าทำกินในรูปแบบสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ซึ่งกำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรเท่านั้น	เกษตรกรและผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ
กฟก.	องค์กรของรัฐ (พ.ร.บ.เฉพาะ)	เอกชน (ที่มีหนี้)	ฟื้นฟูและแก้หนี้ : โดยการชำระหนี้แทนเกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกร เพื่อรักษาสิทธิในที่ดินไม่ให้หลุดมือไป พร้อมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพ	เกษตรกรที่เป็นสมาชิกและประสบปัญหาหนี้สินในระดับวิกฤต
กรมธนารักษ์	ส่วนราชการ	รัฐ (ที่ราชพัสดุ)	บริหารทรัพย์สินของแผ่นดิน : โดยดูแลที่ดินของรัฐที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานด้านป่าไม้ หรือ ส.ป.ก. เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการหรือให้เช่าใช้ประโยชน์	หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนที่ประสงค์จะเช่าที่ดินของรัฐ
นิคมสร้างตนเอง	ส่วนราชการ	รัฐ (นิคมฯ)	จัดสวัสดิการที่ดิน : โดยจัดสรรที่ดินของรัฐให้ราษฎรได้ตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชน พร้อมทั้งสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาสังคม	ผู้มีรายได้ น้อย ครอบครัวยากจน และกลุ่มเป้าหมายเฉพาะตามภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
นิคมสหกรณ์	ส่วนราชการ	รัฐ (นิคมฯ)	ส่งเสริมสหกรณ์ : โดยจัดสรรที่ดินของรัฐให้สมาชิกสหกรณ์ร่วมกันตามหลักการสหกรณ์	สมาชิกสหกรณ์การเกษตรที่มีความต้องการพื้นที่ทำกิน
พอช.	องค์การมหาชน	ทั้งรัฐและเอกชน	พัฒนาที่อยู่อาศัย : โดยสนับสนุนให้องค์กรชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีความมั่นคง เช่น โครงการบ้านมั่นคง	องค์กรชุมชนและผู้มีรายได้ น้อยทั้งในเขตเมืองและชนบท
กองทุนหมุนเวียนฯ	กองทุนในส่วนราชการ	เอกชน (ติดจำนอง/ขายฝาก)	ให้กู้ยืมไถ่ถอนที่ดิน : โดยให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อช่วยไถ่ถอนที่ดินจากการขายฝากหรือจำนองที่ใกล้จะหลุดสิทธิ ดำเนินการผ่าน ธกส.	เกษตรกรและผู้ยากจนที่กำลังจะสูญเสียสิทธิในที่ดิน
สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง	ส่วนราชการ	เอกชน (พื้นที่เกษตรกรรม)	ปรับปรุงโครงสร้างแปลงที่ดิน : โดยการวางแผนที่ดินใหม่ให้มีระบบชลประทานและถนนที่สามารถเข้าถึงทุกแปลง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร	เกษตรกรที่มีความยินยอมในเขตชลประทานหรือนอกเขตชลประทานที่มีความพร้อมด้านแหล่งน้ำ
กรมที่ดิน	ส่วนราชการ	เอกชน	ทะเบียนและสิทธิ : โดยดำเนินการออกโฉนดที่ดิน และจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน	ประชาชนและนิติบุคคลทั่วไปที่ถือครองที่ดินเอกชน
สคทช.	ส่วนราชการ	รัฐ (ทุกประเภท)	นโยบายที่ดินแห่งชาติ : โดยวางระเบียบและประสานการจัดที่ดินทำกินให้แก่ชุมชนในที่ดินของรัฐในรูปแบบแปลงรวม โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน	หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลที่ดิน และประชาชนผู้ยากไร้
ธ.ก.ส.	รัฐวิสาหกิจ	เอกชน (หลักประกัน)	สินเชื่อเกษตร : โดยให้บริการทางการเงินเพื่อสนับสนุนการผลิต การตลาด และการยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร โดยการดำเนินงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย	เกษตรกรและลูกค้าธนาคารที่ต้องการเงินทุนหมุนเวียน

บจร. ได้ดำเนินการสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน ๑๗ หน่วยงาน โดยได้จัดส่งเอกสารประกอบการพิจารณาอย่างครบถ้วนตลอดจนการดำเนินโครงการและกิจกรรมของ บจร. ประกอบการพิจารณาให้ความเห็นด้วย โดยสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ลำดับ	หน่วยงาน	ไม่มี ความ ซ้ำซ้อน	มีความ ซ้ำซ้อน	ความเห็น/ข้อเสนอแนะ
๑	กรมที่ดิน	✓	-	การดำเนินโครงการของ บจร. ไม่มีความซ้ำซ้อน
๒	สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา	✓	-	การดำเนินโครงการของ บจร. ไม่มีความซ้ำซ้อน โดยสำนักงานฯ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เนื่องจาก บจร. เป็นองค์การมหาชน ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะไปบังคับเหนือหน่วยงานอื่นหรือภาคเอกชนให้ปฏิบัติตามได้ รวมทั้ง การดำเนินการกับที่ดินบางประเภทยังเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว ทั้งนี้ ตามความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ที่เคยให้ไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการแต่งตั้งกรรมการตามบทเฉพาะกาล และการยุบเลิกองค์การมหาชนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ (เรื่องเสร็จที่ ๗๕๗/๒๕๕๗) ดังนั้น เมื่อ บจร. เป็นองค์กรเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันธนาคารที่ดิน บจร. จึงควรดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด
๓	การเคหะแห่งชาติ	✓	-	การดำเนินโครงการของ บจร. ไม่มีความซ้ำซ้อน
๔	สำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี	✓	-	การดำเนินโครงการของ บจร. ไม่มีความซ้ำซ้อน โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในฐานะเป็นหน่วยรับผิดชอบการดำเนินการตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการ และกำหนดให้มี คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดินชุมชนกับประชาชน เพื่อให้การขออนุญาตเป็นไป

ลำดับ	หน่วยงาน	ไม่มี ความ ซ้ำซ้อน	มีความ ซ้ำซ้อน	ความเห็น/ข้อเสนอแนะ
				ตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนดนั้น ไม่ได้กำหนดให้ บจช. มีอำนาจในการอนุมัติหรืออนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ ในที่ดินของรัฐ และ การยื่นคำขอดำเนินงานโฉนดชุมชนไม่ ก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ขึ้นใหม่แต่อย่างใด ทั้งนี้ การอนุญาต ให้ชุมชนครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็น อำนาจของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ดูแลที่ดินนั้น โดยตรง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่ง แตกต่างจาก พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการ ธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่กำหนดให้ บจช. มีวัตถุประสงค์ในการ สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหาร จัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินเพื่อยุ่อาศัยใน รูปแบบโฉนดชุมชน โดย บจช. สามารถดำเนินการได้ด้วย วิธีการเช่าซื้อ หรือการจัดให้มีสิทธิเหนือพื้นดิน
๕	สถาบันพัฒนาองค์กร ชุมชน	✓	-	การดำเนินโครงการของ บจช. ไม่มีความซ้ำซ้อน
๖	ธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)	✓	-	ประเด็นที่มีความซ้ำซ้อน : โครงการสนับสนุนทุน (สินเชื่อ) ในการพัฒนาที่ดินเพื่อการส่งเสริมอาชีพ และโครงการ สนับสนุนทุน (สินเชื่อ) เพื่อการพัฒนาที่ดิน (สาธารณูปโภค) เพิ่มเติมจากที่หน่วยงานของรัฐอื่นสนับสนุน ในพื้นที่ดำเนินการ ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ความเห็น/ข้อเสนอแนะ : เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของ โครงการ พบว่ามีความแตกต่างจากหลักเกณฑ์ของ ธ.ก.ส. อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาคุณสมบัติของผู้กู้ตามโครงการ พบว่ามีลักษณะใกล้เคียงกับผู้กู้ที่ธนาคารให้การสนับสนุนสินเชื่อ ตามหลักเกณฑ์ปกติของธนาคาร จึงอาจก่อให้เกิดความเสี่ยง จากการกู้เงินซ้ำซ้อนและส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ ของผู้กู้ เพื่อป้องกันความเสี่ยงดังกล่าว เห็นควรเสนอแนะให้ บจช. สอบทานข้อมูลภาระหนี้ของผู้กู้จากทุกแหล่งเงินกู้ โดย ใช้ข้อมูลจากรายงานข้อมูลเครดิต (เครดิตบูโร) กรณีไม่ สามารถเรียกข้อมูลเครดิตได้ ให้สอบถามจากผู้กู้ เพื่อนำ ข้อมูลมาวิเคราะห์กระแสเงินสดและความสามารถในการ ชำระหนี้

ลำดับ	หน่วยงาน	ไม่มี ความ ซ้ำซ้อน	มีความ ซ้ำซ้อน	ความเห็น/ข้อเสนอแนะ
				หมายเหตุ : เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๙ บจธ. ได้ประชุมหารือร่วมกับ ธ.ก.ส. เรื่องการหารือแนวทางการขับเคลื่อนโครงการสนับสนุนทุน (สินเชื่อ) เพื่อพัฒนาที่ดินส่งเสริมอาชีพ และพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในพื้นที่ดำเนินการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ได้มีการพิจารณาประเด็นความซ้ำซ้อนในการดำเนินโครงการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยนายเมธี เดชศรี ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายกิจการนโยบายรัฐ ในฐานะผู้แทนของ ธ.ก.ส. ชี้แจงว่า ปัจจุบัน ธ.ก.ส. ดำเนินการให้สินเชื่อในลักษณะสินเชื่อทั่วไป ไม่ได้มีโครงการสินเชื่อเฉพาะหรือโครงการพิเศษสำหรับพื้นที่ คทช. และไม่มี การให้สินเชื่อหรือทำธุรกรรมทางการเงินในที่ดินของรัฐ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านกฎหมายและหลักประกัน ยกเว้นกรณีที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งสามารถใช้เป็นหลักประกันได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด ทั้งนี้ การสนับสนุนสินเชื่อของ ธ.ก.ส. ยังสามารถดำเนินการผ่านกลุ่มวิสาหกิจชุมชนหรือสถาบันเกษตรกร โดยให้กลุ่มเป็นคู่สัญญาโดยตรง ซึ่งถือเป็นการดำเนินงานคนละส่วนกับโครงการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทุนของบรรษัทบริหารจัดการที่ดิน (บจธ.) สำหรับเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินในพื้นที่ คทช. ผู้แทน ธ.ก.ส. ยืนยันว่าความซ้ำซ้อนที่เคยชี้แจงไม่ได้หมายถึงความซ้ำซ้อนของตัวโครงการหรือกระบวนการดำเนินงาน แต่หมายถึงความเป็นไปได้ที่ผู้กู้หรือกลุ่มลูกค้าอาจเป็นรายเดียวกันที่ใช้บริการสินเชื่อจากทั้งสองหน่วยงาน ผู้แทน ธ.ก.ส. เห็นว่าโครงการของ บจธ. มีความสำคัญและจำเป็น ช่วยเพิ่มช่องทางการเข้าถึงแหล่งทุนให้แก่เกษตรกรและชุมชนในพื้นที่ คทช. ซึ่งเป็นกลุ่มที่เข้าถึงแหล่งทุนได้ยากและมีรายได้ค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม ได้เสนอแนะให้ บจธ. พิจารณาจัดให้มีกระบวนการตรวจสอบหรือสอบทานข้อมูลภาระหนี้ของผู้ขอกู้จากทุกแหล่งเงินกู้ เช่น การตรวจสอบข้อมูลเครดิตบูโร หรือการสอบถามจากผู้ขอกู้โดยตรง เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพ
๗	ปลัดกระทรวงการคลัง	-	-	กระทรวงการคลังได้ส่งต่อเรื่องให้กรมธนารักษ์พิจารณาและแสดงความคิดเห็น

ลำดับ	หน่วยงาน	ไม่มี ความ ซ้ำซ้อน	มีความ ซ้ำซ้อน	ความเห็น/ข้อเสนอแนะ
๘	สำนักงานงบประมาณ	✓	-	การดำเนินโครงการของ บจธ. ไม่มีความซ้ำซ้อน โดยสำนักงานงบประมาณ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เนื่องจากสำนักงานงบประมาณมีภารกิจหลักในการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐและยุทธศาสตร์ชาติ ควบคู่กับการบริหารงบประมาณ กำหนดมาตรฐานราคากลาง และติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.) นั้นมีภารกิจหลักในการบริหารจัดการและกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม เพื่อจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจน รวมถึงให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบสินเชื่อเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ควบคู่กับการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ ดังนั้น ภารกิจของสำนักงานงบประมาณจึงไม่ซ้ำซ้อนกับ บจธ.
๙	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ	✓	-	การดำเนินโครงการของ บจธ. ไม่มีความซ้ำซ้อน โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า จากการพิจารณาเปรียบเทียบภารกิจของ สคทช. ในด้านการจัดที่ดิน ทำกินให้ชุมชน (คทช.) กับภารกิจของ บจธ. ในโครงการที่เกี่ยวข้องกับ การจัดที่ดิน พบว่า โดยภาพรวมไม่ปรากฏความซ้ำซ้อนในเชิงอำนาจหน้าที่ เนื่องจาก คทช. มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายวางกรอบทิศทาง และบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ขณะที่ บจธ. ทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงปฏิบัติการ อาทิ การจัดหาที่ดิน การบริหารจัดการสิทธิในที่ดิน และการสนับสนุน เงินทุนแก่เกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย แม้บางโครงการจะมีความสอดคล้องกันในเชิงเป้าประสงค์และพื้นที่ดำเนินการ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะเกื้อกูล สนับสนุนและต่อเนื่องกัน ไม่ได้ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนเชิงภารกิจแต่อย่างใด ทั้งนี้ การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศให้บรรลุเป้าประสงค์อย่างเป็นรูปธรรมและเกิดความยั่งยืนในระยะยาว
๑๐	คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	-	-	คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ งดให้ความเห็นในประเด็นการดำเนินการกิจของ บจธ. เนื่องจากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีภารกิจและอำนาจหน้าที่หลักในการ

ลำดับ	หน่วยงาน	ไม่มี ความ ซ้ำซ้อน	มีความ ซ้ำซ้อน	ความเห็น/ข้อเสนอแนะ
				เสนอแนะนโยบาย กำหนดมาตรฐาน ติดตาม ประเมินผล และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้ง การยุบเลิก และประสิทธิผลในการดำเนินงาน จึงไม่ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการกิจของ บจธ. ทั้งนี้ เพื่อความเป็นกลางในการประเมินผลการดำเนินงานของ องค์การมหาชน
๑๑	กรมพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ	✓	-	การดำเนินโครงการของ บจธ. ไม่มีความซ้ำซ้อน โดยสามารถเปรียบเทียบภารกิจในการดำเนินงานได้ ดังต่อไปนี้ ในส่วนของการดำเนินงานตามภารกิจของนิคมสร้างตนเอง มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรกลุ่มเป้าหมายอพยพครอบครัวเข้าไปตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัย ในนิคมสร้างตนเองอย่างเป็นระเบียบและถาวร พร้อมทั้งส่งเสริมให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้นเป็นของตนเอง เพื่อพัฒนานิคมสร้างตนเองในต่างๆ ให้สมาชิกนิคมมีรายได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถช่วยเหลือตนเอง ครอบครัว และชุมชนได้ เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในลักษณะโครงการพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการปกครอง จึงเป็นภารกิจที่มุ่งเน้นในการจัดสรรที่ดินให้กับราษฎรผู้ยากไร้เป็นหลัก โดยให้มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน พัฒนาให้มีรายได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายเป็นราษฎรที่ขาดแคลนที่ดินทำกินซึ่งไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหากระจุกตัวของที่ดินในภาคเอกชน จากระบบกลไกการตลาด ก่อนการดำเนินงานต้องตราพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตพื้นที่ก่อนในส่วนของการดำเนินงานตามภารกิจของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.) ดำเนินการจัดหาที่ดินรัฐโดยประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ และทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือให้ใช้ประโยชน์ในรูปแบบของการถือกรรมสิทธิ์ร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเน้นการมีส่วนร่วม

ลำดับ	หน่วยงาน	ไม่มี ความ ซ้ำซ้อน	มีความ ซ้ำซ้อน	ความเห็น/ข้อเสนอแนะ
				ของเกษตรกรในกลุ่ม สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.) ดำเนินการในที่ดินเอกชน ดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน และดำเนินการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง โดยจัดหาที่ดินเอกชนจากการรับโอน ซื้อ จัดหา แลกเปลี่ยน ที่ดินที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทำสัญญามอบหมายให้จัดหาประโยชน์ เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายหลังที่เกษตรกร ผู้ยากจน ชุมชน และองค์กรชุมชน ได้รับการสนับสนุนแล้วสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.) จะดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาอาชีพแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ชุมชน หรือองค์กรชุมชนในที่ดิน โดยยึดหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และเกษตรทฤษฎีใหม่ โดยให้คำนึงถึงศักยภาพและความเหมาะสมของที่ดิน และศักยภาพของเกษตรกร ผู้ยากจน ชุมชน หรือองค์กรชุมชนในที่ดินประกอบการดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) ส่งเสริมและพัฒนาให้มีการจัดระบบการบริหารจัดการที่ดินของตนเอง (๒) สนับสนุนการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเอง ในด้านการเรียนรู้และพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง (๓) เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ นวัตกรรม และเทคโนโลยีทางการเกษตรที่ก้าวหน้าเพื่อสร้างงาน สร้างรายได้ (๔) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.) ได้ช่วยเหลือด้านการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ด้วยการให้สินเชื่อเพื่อป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดินอันเนื่องมาจากการจำนอง ขายฝากและการบังคับคดี ให้ชำระหนี้ตามคำพิพากษา รวมไปถึงจัดซื้อที่ดินของลูกหนี้ ที่ถูกขายทอดตลาด

ลำดับ	หน่วยงาน	ไม่มี ความ ซ้ำซ้อน	มีความ ซ้ำซ้อน	ความเห็น/ข้อเสนอแนะ
				หรือหลุดปากขายไปแล้ว เพื่อคงสิทธิให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้กลับมาในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิมของตนเอง การดำเนินงานระหว่างงานสินเชื่อของกลุ่มพัฒนานิคมสร้างตนเอง ไม่มีความซ้ำซ้อนกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.) โดยสามารถเปรียบเทียบในการดำเนินงานได้ การดำเนินงานตามภารกิจงานสินเชื่อของกลุ่มพัฒนานิคมสร้างตนเอง มุ่งเน้นยุทธศาสตร์การคุ้มครองสิทธิและสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน" เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและผู้ยากจนอย่างยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ๓ ประการ ดังนี้ ๑. การป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกิน มุ่งเน้นการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการ "ไถ่ถอนที่ดิน" ที่เกิดจากการนำที่ดินไปจำนองหรือขายฝาก เพื่อมิให้ที่ดินเกษตรกรหมดมือไปสู่นายทุนหรือบุคคลภายนอก อันเนื่องมาจากปัญหาหนี้สินทั้งในและนอกระบบ ภารกิจนี้เปรียบเสมือนเกราะคุ้มกันที่ช่วยรักษาที่ดินไว้ให้เกษตรกรสามารถใช้เป็นเครื่องมือทำกินต่อไป ๒. การส่งเสริมการถือครองที่ดิน ดำเนินการจัดหาและสนับสนุนให้ผู้ยากไร้หรือเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ได้มีโอกาสเข้าถึงสิทธิในที่ดินผ่านกระบวนการ "เช่าซื้อ" อย่างเป็นธรรม เพื่อสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน อันเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างรายได้และการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในเขตพื้นที่นิคมสร้างตนเอง ๓. การสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสินเชื่อของกรมฯ ไม่ได้มุ่งเน้นเพียงการสนับสนุนเงินทุนเพียงอย่างเดียว แต่มีเป้าหมายเชิงรุกในการส่งเสริมให้ผู้รับบริการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพตามวิถีเกษตรยั่งยืน เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ที่หมุนเวียนเพียงพอต่อการดำรงชีพและสามารถชำระคืนเงินกู้ได้ตามกำหนด ซึ่งจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้เมื่อพิจารณาความไม่ซ้ำซ้อนของงานสินเชื่อของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) พบว่าทั้งสองหน่วยงานมีภารกิจแตกต่างกันอย่างชัดเจนทั้งในเชิงปฏิบัติ

ลำดับ	หน่วยงาน	ไม่มี ความ ซ้ำซ้อน	มีความ ซ้ำซ้อน	ความเห็น/ข้อเสนอแนะ
				กลไกการดำเนินงาน และกลุ่มเป้าหมาย โดย บจร. มุ่งบริหารจัดการที่ดินในลักษณะ"รายกลุ่ม" ที่ต้องจดทะเบียนตามกฎหมาย ไม่ดำเนินการรายปัจเจก และมีบทบาทเป็นองค์กรกลางในการถือครองที่ดินเพื่อให้เช่าหรือเช่าซื้อ โดยไม่เป็นสถาบันการเงินที่แสวงหากำไร อีกทั้งมีอำนาจบริหารจัดการที่ดินของรัฐได้โดยไม่ต้องรอประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน และมุ่งแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินในภาพรวมขณะทำงาน สันเชื้อของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมุ่งให้ความช่วยเหลือเป็นรายบุคคลหรือรายครอบครัวเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและยกระดับคุณภาพชีวิต ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพพ.ศ. ๒๕๑๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมุ่งเน้นในการส่งเสริมให้มีที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย และทำกินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง รวมถึงการส่งเสริมค่านาอาชีพให้มีความมั่นคง ยั่งยืน ดังนั้น ภารกิจของทั้งสองหน่วยงานจึงเป็นการดำเนินงานที่ส่งเสริมกัน โดยไม่เกิดความทับซ้อนในกลุ่มเป้าหมายและวิธีการดำเนินงาน
๑๒	กรมส่งเสริมสหกรณ์	✓	-	การดำเนินโครงการของ บจร. ไม่มีความซ้ำซ้อน
๑๓	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	✓	-	การดำเนินโครงการของ บจร. ไม่มีความซ้ำซ้อน
๑๔	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	✓	-	การดำเนินโครงการของ บจร. ไม่มีความซ้ำซ้อน
๑๕	สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	✓	-	การดำเนินโครงการของ บจร. ไม่มีความซ้ำซ้อน
๑๖	สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง	✓	-	การดำเนินโครงการของ บจร. ไม่มีความซ้ำซ้อน
๑๗	กรมธนารักษ์	-	-	การดำเนินโครงการของ บจร. ไม่มีความซ้ำซ้อน

จากการรวบรวมความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนทั้งสิ้น ๑๗ หน่วยงาน พบว่า ภารกิจของ บจร. ในภาพรวมไม่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในเชิงอำนาจหน้าที่กับหน่วยงานอื่น เนื่องจากมีบทบาทเฉพาะด้านการบริหารจัดการที่ดินเพื่อสนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และการส่งเสริมการเข้าถึงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของเกษตรกรและผู้ยากจน โดยทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงปฏิบัติการในการจัดหาและบริหารจัดการสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ แม้ภารกิจของ บจร. จะมีความเชื่อมโยงกับหน่วยงานของรัฐอื่นที่ดำเนินงานด้านที่ดิน แต่เป็นความเชื่อมโยงในลักษณะเกื้อกูลและสามารถบูรณาการความร่วมมือกันได้ โดยมีข้อเสนอแนะให้ บจร. กำหนดบทบาทและแนวทางการดำเนินงานให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในด้านการสนับสนุนทางการเงิน เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนของภารกิจ และเสริมสร้าง

ประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐบาลให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ บจธ. ได้สรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๙ ได้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการทบทวนบทบาทและภารกิจของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน ๑๗ หน่วยงาน โดยการประชุมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาว่า บจธ. ได้ดำเนินการกิจกรรมตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด มีความซ้ำซ้อนหรือทับซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่นหรือไม่ และเพื่อเสนอแนวทางในการดำเนินงานและการลงทุนในอนาคต สำหรับการประชุมครั้งนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ได้เสนอ **ความคิดเห็นสำคัญดังนี้**

๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)

สำนักงาน ก.พ.ร. เห็นว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง บจธ. ปัจจุบันกำหนดภารกิจในเชิงกว้างและค่อนข้างเป็นนามธรรม จึงอาจพิจารณาปรับปรุงถ้อยคำให้มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับภารกิจที่แท้จริงของหน่วยงาน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของกฎหมายมหาชน ซึ่งกำหนดให้ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐต้องมีความชัดเจนแน่นอน จากการพิจารณาพบว่า ปัจจุบัน บจธ. ดำเนินการทั้งด้านการจัดสรรที่ดิน การให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อ และการพัฒนาพื้นที่ แม้ภารกิจดังกล่าวจะไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นโดยตรง แต่มีความเกี่ยวเนื่องหรือใกล้เคียงกับภารกิจของบางหน่วยงาน ดังนั้น การปรับปรุงถ้อยคำในกฎหมายให้ชัดเจนและกระชับยิ่งขึ้น อาจช่วยลดข้อสงสัยเกี่ยวกับความซ้ำซ้อน และป้องกันการตีความที่คลาดเคลื่อนในอนาคต โดยเฉพาะในกรณีที่ บจธ. ยังคงมีความจำเป็นต้องดำเนินงานต่อไป นอกจากนี้ จากข้อมูลที่ปรากฏเพิ่มเติม เช่น ผลการศึกษาต่างประเทศ และผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างหน่วยงาน สำนักงานฯ เห็นว่าประเด็นเรื่องความซ้ำซ้อนของภารกิจอาจไม่ใช่ประเด็นหลัก เนื่องจากภารกิจของแต่ละหน่วยงานมีที่มาจากกฎหมายที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาเพิ่มเติม คือ กลุ่มเป้าหมายหรือคุณสมบัติของเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือจากแต่ละหน่วยงาน ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร เพื่อให้เห็นภาพการดำเนินงานที่ชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจาก บจธ. มีลักษณะการให้ความช่วยเหลือที่ยืดหยุ่นสูง อาจเกิดกรณีที่เกษตรกรหรือกลุ่มเป้าหมายเดียวกันสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือจากหลายหน่วยงาน และอาจเลือกใช้บริการจากหน่วยงานที่มีความเหมาะสมหรือเอื้อต่อเงื่อนไขของตนมากที่สุด ซึ่งอาจก่อให้เกิดลักษณะของความซ้ำซ้อนในเชิงกลุ่มเป้าหมาย แม้จะไม่ใช่ความซ้ำซ้อนในเชิงภารกิจ ดังนั้น การพิจารณาจึงควรครอบคลุมหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของกลุ่มเป้าหมายของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้สามารถวิเคราะห์และทำความเข้าใจภาพรวมของการดำเนินงานได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ควรพิจารณาว่า บจธ. ได้ดำเนินการในลักษณะของกลไกคัดกรองหรือระบบตรวจสอบซ้ำ (Clearing House) เพื่อประเมินว่ากลุ่มเป้าหมายที่เข้ารับการช่วยเหลือได้รับความช่วยเหลือซ้ำซ้อนจากหน่วยงานอื่นหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อยืนยันบทบาทของ บจธ. ในการเติมเต็มช่องว่างของระบบ (Gap Filling) อย่างชัดเจน

สำนักงาน ก.พ.ร. เห็นว่าประเด็นสำคัญไม่ใช่เพียงการตรวจสอบว่าผู้ขอรับความช่วยเหลือไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นเท่านั้น แต่ควรครอบคลุมถึงคุณสมบัติของกลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจน กล่าวคือ ควรมีการวิเคราะห์ว่ากลุ่มบุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ของหน่วยงานอื่นหรือไม่ และหากไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นได้ มีสาเหตุจากปัจจัยใด การชี้แจงประเด็นดังกล่าวจะช่วยให้เห็นภาพชัดเจนว่าเหตุใด บจธ. จึงมีความจำเป็นในการดำเนินการช่วยเหลือ เช่น กลุ่มเป้าหมายอาจมีศักยภาพในการประกอบอาชีพและสามารถหาระยะคืนได้ แต่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนจากระบบปกติ เนื่องจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดบางประการ ซึ่งหน่วยงานอื่นอาจพิจารณาว่ามีความเสี่ยง การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความสำคัญในมิติของความเป็นธรรมในการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ โดยการช่วยเหลือต้องเป็นไปอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และมีเหตุผลรองรับ อีกทั้งต้องคำนึงถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐด้วย ดังนั้น หากสามารถแสดงให้เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือของ บจธ. เป็นการดำเนินการเพื่อเติม

เต็มช่องว่างของระบบ โดยมุ่งช่วยเหลือกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นได้ และมีเป้าหมายที่ชัดเจน รวมถึงมีศักยภาพในการชำระคืน จะช่วยให้บทบาทและความจำเป็นของ บจธ. ชัดเจนยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ควรพิจารณาขั้นตอนหรือกระบวนการพิจารณาให้ความช่วยเหลือในกรณีที่กลุ่มเป้าหมายไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น เพื่อประกอบการพิจารณาเชิงนโยบาย และสะท้อนความเหมาะสมในการออกแบบกลไกหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากมีข้อมูลประกอบจากหน่วยงานอื่นที่ยืนยันได้ว่ากลุ่มเป้าหมายดังกล่าวไม่เข้าเกณฑ์หรือไม่สามารถได้รับความช่วยเหลือ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการยืนยันบทบาทของ บจธ. ในฐานะหน่วยงานที่เข้ามาเติมเต็มระบบ ข้อพิจารณาดังกล่าวจะช่วยให้สามารถตอบคำถามทั้งในเชิงระบบและเชิงนโยบายได้อย่างชัดเจนว่า ภารกิจของ บจธ. ยังคงมีความจำเป็น เนื่องจากสามารถรองรับและช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่ตกหล่นจากระบบได้อย่างเหมาะสม

๒. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.)

สคทช. เห็นว่า หากมีการปรับปรุงบทบาท ภารกิจ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ บจธ. ในอนาคต ควรกำหนดขอบเขตของภารกิจให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการมุ่งเน้นการดำเนินงานในส่วนของ ที่ดินเอกชน อย่างเด่นชัด การกำหนดขอบเขตดังกล่าวจะช่วยยืนยันและทำให้เห็นภาพความไม่ซ้ำซ้อนของภารกิจด้านการจัดที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดิน ภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน ภารกิจของ บจธ. มีลักษณะค่อนข้างกว้าง ซึ่งอาจก่อให้เกิดการตีความในประเด็นความซ้ำซ้อนได้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีภารกิจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐอยู่แล้ว โดยเฉพาะภายใต้นโยบายของรัฐบาลในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน และพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งหน่วยงาน เช่น กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดำเนินการจัดสรรสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง รวมถึงหน่วยงานที่มีบทบาทด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ดำเนินงานมาเป็นเวลายาวนาน ดังนั้น การกำหนดขอบเขตภารกิจของ บจธ. ให้ชัดเจนในส่วนของที่ดินเอกชน จะช่วยสร้างความชัดเจนในเชิงบทบาท และลดข้อกังวลเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของภารกิจ หน่วยงาน สคทช. ในฐานะหน่วยงานกำกับนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ เห็นว่าบทบาทของ บจธ. ในการดำเนินงานเกี่ยวกับที่ดินเอกชน โดยเฉพาะภารกิจในการเป็นตัวกลางจับคู่ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ยากไร้หรือผู้ไม่มีที่ดินทำกิน เป็นภารกิจที่สำคัญและสามารถช่วยเติมเต็มช่องว่างของระบบ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงที่ดินและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม สคทช. มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการจัดหาที่ดินเอกชนเพื่อช่วยเหลือประชาชน จากข้อมูลเบื้องต้นพบว่าการช่วยเหลือประมาณหนึ่งพันกว่าครัวเรือน จึงควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ ผลลัพธ์ที่ได้รับ และความคุ้มค่าในการลงทุน เพื่อประกอบการพิจารณาเชิงนโยบาย

ทั้งนี้ สคทช. อยู่ระหว่างการปรับปรุงนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ จึงประสงค์นำข้อมูล รูปแบบ และแนวทางการดำเนินงานของ บจธ. ไปใช้เป็นข้อมูลประกอบในการจัดทำนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ สคทช. เห็นควรให้ บจธ. กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และแนวทางในการคัดเลือกพื้นที่ รวมถึงการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายให้มีความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยเฉพาะกรณีการจัดหาที่ดินเพื่อดำเนินโครงการในอนาคต และควรนำเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินงาน พร้อมทั้งใช้ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์หรือความคุ้มค่าของโครงการตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง บจธ. (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาประกอบการพิจารณา เพื่อปรับลดหรือยกเลิกภารกิจที่สร้างภาระงบประมาณโดยไม่สามารถจัดเก็บผลประโยชน์เพื่อนำเงินมาหมุนเวียนได้ ทั้งนี้ การดำเนินภารกิจในอนาคตของ บจธ. ควรจัดทำหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการดำเนินงานโดยรวมต่อไป

๓. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ส.ป.ก. เห็นว่าประเด็นแรกเกี่ยวกับความครบถ้วนของภารกิจตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง บจธ. พบว่า ตามมาตรา ๗ ของพระราชกฤษฎีกา มีบางภารกิจที่ บจธ. ยังไม่สามารถดำเนินการได้ และบางภารกิจดังกล่าวมีหน่วยงานอื่นดำเนินการอยู่แล้ว เช่น กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก. ดังนั้น ในเบื้องต้น ส.ป.ก. เห็นว่าควรพิจารณาว่าภารกิจดังกล่าวยังมีความจำเป็นที่ บจธ. ต้องดำเนินการหรือไม่ รวมทั้งประเมินศักยภาพในการปฏิบัติการกิจให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ประเด็นที่สองเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของภารกิจกับหน่วยงานอื่น ส.ป.ก. มีภารกิจหลักในการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครอบคลุมทั้งการจัดหาที่ดินและการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกร โดยที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่ดินของรัฐ อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชนได้เช่นกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดภารกิจบางประการที่ใกล้เคียงหรือทับซ้อนกับ บจธ. โดยเฉพาะในด้านการจัดหาที่ดินจากภาคเอกชน ความแตกต่างอาจอยู่ที่ระดับความคล่องตัวในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน สำหรับกลุ่มเป้าหมาย ส.ป.ก. และ บจธ. มีความสอดคล้องกันในบางส่วน คือ มุ่งช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ทั้งนี้ ส.ป.ก. ยังมีอำนาจจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกรด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของภารกิจระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ ส.ป.ก. ยังมีภารกิจด้านการพัฒนา ครอบคลุมทั้งการพัฒนาพื้นที่ การพัฒนาอาชีพ การจัดให้มีสาธารณูปโภคพื้นฐาน รวมถึงการสนับสนุนแหล่งเงินทุนแก่เกษตรกรผ่านกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยรวม จะเห็นว่ามีบางภารกิจที่มีความใกล้เคียงหรือเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินงานของ บจธ. ประเด็นสุดท้ายเกี่ยวกับความจำเป็นในการดำรงอยู่ของ บจธ. ส.ป.ก. เห็นว่า บจธ. ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกา จึงควรพิจารณาว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาได้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้วหรือไม่ และยังมีความจำเป็นต้องดำรงต่อไปในบทบาทดังกล่าวหรือไม่

ทั้งนี้ ส.ป.ก. เห็นว่าหาก บจธ. ยังคงต้องดำเนินการกิจ ควรพิจารณาลดหรือปรับภารกิจบางประการที่ไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น ตามมาตรา ๗ (๓) และกำหนดให้ภารกิจมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับเป้าหมายของที่ดินที่นำมาดำเนินการ ว่ามุ่งเน้นเฉพาะการเกษตรกรรมหรือไม่ และเมื่อไม่สามารถดำเนินการในที่ดินของรัฐได้แล้ว ควรเน้นภารกิจไปที่ ที่ดินเอกชนเพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทเฉพาะและลดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐ

๔. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

จากการพิจารณาภารกิจของ บจธ. ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง พบว่า บจธ. ได้ดำเนินการกิจครบถ้วนแล้ว ธ.ก.ส. เห็นควรให้ บจธ. พิจารณาเพิ่มเติมในประเด็นการพัฒนาอาชีพและรายได้ควบคู่ไปกับการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือผู้ได้รับจัดสรรที่ดิน รวมถึงการติดตามผลหลังการจัดสรรเพื่อสร้างคามยั่งยืนของการใช้ประโยชน์ที่ดิน นอกจากนี้ ธ.ก.ส. เห็นควรให้ บจธ. เสริมการทำงานเชิงบูรณาการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการเงิน และภาคเอกชน พร้อมทั้งพัฒนาองค์ความรู้และฐานข้อมูลที่ดิน เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายระยะยาวอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาความซ้ำซ้อนของภารกิจ พบว่า ในส่วนของความร่วมมือระหว่าง บจธ. และ ธ.ก.ส. อาจมีความซ้ำซ้อนในระดับบางส่วน เนื่องจากเกษตรกรกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มได้รับความช่วยเหลือจากทั้งสองหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ความซ้ำซ้อนดังกล่าวไม่ใช่การทับซ้อนโดยตรง เนื่องจาก ธ.ก.ส. มุ่งเน้นด้านสินเชื่อ การเงิน และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร ขณะที่ บจธ. เน้นการเข้าถึงและบริหารจัดการที่ดินทำกินในฐานะทรัพยากรหลัก รวมถึงโครงการสินเชื่อเฉพาะของ บจธ. ไม่ซ้ำกับสินเชื่อของ ธ.ก.ส. ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ควรบูรณาการบทบาทหน้าที่ระหว่างสองหน่วยงานมากกว่าการลดภารกิจ โดยเน้นการเสริมกันในด้าน “ที่ดิน + เงินทุน + อาชีพ” ซึ่งทั้งสองหน่วยงานได้หารือในประเด็นดังกล่าวแล้ว

ในส่วนของความจำเป็นในการดำรงอยู่ ธ.ก.ส. เห็นว่า บจธ. ควรยังคงมีอยู่ เนื่องจากมีบทบาทเฉพาะ ด้านในการแก้ปัญหาที่ดินทำกิน ซึ่งหน่วยงานอื่นไม่สามารถทดแทนได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม ควรปรับบทบาทให้มุ่งเน้น การบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน การติดตามผลหลังจัดสรร และการเชื่อมโยงกับการพัฒนาอาชีพ พร้อมทั้งเสริมความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

๕. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หากภารกิจตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง บจธ. ได้ดำเนินการครบถ้วนแล้ว เห็นควรพิจารณาพัฒนา ภารกิจดังกล่าวให้มีฐานทางกฎหมายที่สูงขึ้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติการกิจได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ประชาชน ได้รับประโยชน์อย่างกว้างขวาง และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีระบบจากเอกสาร “บทที่ ๔ การ ดำเนินภารกิจแก้ไขปัญหาด้านที่ดินของหน่วยงานอื่นเปรียบเทียบกับ บจธ.” ซึ่งได้เปรียบเทียบข้อมูลของหน่วยงาน ๑๒ หน่วยงาน และสรุปผลเอกสารสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๑๗ หน่วยงาน พบว่ามีหน่วยงานสำคัญ ๒ แห่งที่ยังไม่ได้รับ ข้อมูลประกอบ ได้แก่ สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงาน สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หากยังไม่ได้ดำเนินการเปรียบเทียบหรือประสานเอกสาร ควรเร่งดำเนินการ เพื่อให้ได้ข้อมูลและข้อคิดเห็นจากหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาบทบาทและภารกิจของ บจธ. อย่างรอบด้าน

ทั้งนี้ หากภารกิจของ บจธ. ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ควรให้ บจธ. ดำรงอยู่ต่อไป พร้อมปรับ บทบาทให้ครอบคลุมผู้ที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อให้สามารถพัฒนาตนเองอย่างเข้มแข็ง และสามารถมีส่วนร่วมเป็น กำลังหลักในการพัฒนาพื้นที่ และสนับสนุนสมาชิกกลุ่มใหม่ในอนาคต

๖. สำนักงานประมาณ

เห็นควรให้ บจธ. เร่งดำเนินการกิจตามมาตรา ๗ ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งให้ครบถ้วน โดยเฉพาะ ภารกิจหลักในการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ซึ่งการสร้างโครงสร้างที่มั่นคงและถาวรจะช่วยให้การบริหารจัดการที่ดินมีความ ต่อเนื่องและไม่หยุดชะงักตามความผันผวนทางการเมืองนอกจากนี้ ควรพิจารณาปรับปรุงวัตถุประสงค์ในมาตรา ๗ (๓) เรื่องการได้มาซึ่งที่ดินให้สะท้อนแนวทางการปฏิบัติที่เป็นปัจจุบัน โดยเน้นการจัดการที่ดินเอกชนผ่านกลไกตลาดและ ความสมัครใจ ซึ่งเป็นแนวทางที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่นที่เน้นที่ดินของรัฐ และช่วยลดความซ้ำซ้อนของภารกิจ เพื่อแสดงผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ ควรนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลตอบแทนจากการลงทุน (Return on Investment) นับตั้งแต่ก่อตั้ง บจธ. เพื่อเป็นหลักฐานว่าภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ หน่วยงานสามารถสร้าง ประโยชน์ให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนได้อย่างเป็นรูปธรรม

๗. กรมส่งเสริมสหกรณ์

ภารกิจตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งดำเนินการครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ เห็นว่า บจธ. ควรกำหนดภารกิจ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาคีให้มีความชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นได้ อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ จากการวิเคราะห์ความซ้ำซ้อน พบว่าการดำเนินงานของ บจธ. ไม่ปรากฏความ ซ้ำซ้อนกับภารกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์ แต่ยังคงมีบทบาทสำคัญในการเปิดโอกาสและปิดช่องว่างความเหลื่อมล้ำใน การถือครองที่ดินของประชาชน ดังนั้น กรมส่งเสริมสหกรณ์เห็นว่า บจธ. ควรมีอยู่ต่อไป โดยเน้นการดำเนินงานให้ สอดคล้องกับพันธกิจหลักด้านการบริหารจัดการที่ดินและสนับสนุนประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างต่อเนื่อง

จากการพิจารณาความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง ๗ หน่วยงาน พบว่า ภารกิจตามพระราช กฤษฎีกาจัดตั้ง บจธ. ส่วนใหญ่ดำเนินการครบถ้วนแล้ว แต่หลายหน่วยงานเสนอให้ปรับปรุงรายละเอียดและขอบเขต

ของภารกิจให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น เพื่อสะท้อนการปฏิบัติจริงและกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) แนะนำให้ปรับถ้อยคำในกฎหมายให้ชัดเจน ลดความกำกวมและสร้างความเข้าใจตรงกันในภารกิจของ บจธ. ส่วนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สทช.) เห็นว่าควรกำหนดขอบเขตภารกิจด้านที่ดินเอกชนอย่างชัดเจน เพื่อยืนยันบทบาทเฉพาะและลดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานรัฐที่ดูแลที่ดินสาธารณะอยู่แล้ว

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ชี้ว่าบางภารกิจของ บจธ. ยังไม่สามารถดำเนินการได้ และบางส่วนมีหน่วยงานอื่นดำเนินการอยู่แล้ว จึงควรปรับลดหรือเน้นภารกิจเฉพาะด้านที่ดินเอกชน เพื่อเพิ่มความแตกต่างและลดความทับซ้อนกับหน่วยงานรัฐ ธนากรเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เห็นว่า บจธ. ควรเสริมบทบาทด้านการพัฒนาอาชีพและรายได้ควบคู่กับการจัดสรรที่ดิน พร้อมทั้งติดตามผลหลังการจัดสรร เพื่อสร้างความยั่งยืน ส่วนสำนักงบประมาณเน้นให้ บจธ. เร่งดำเนินการกิจตามมาตรา ๗ และปรับปรุงแนวทางการได้มาซึ่งที่ดินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน พร้อมแสดงผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของงบประมาณอย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณาเรื่อง **ความซ้ำซ้อนของภารกิจกับหน่วยงานอื่น** ส่วนใหญ่เห็นว่า บจธ. ไม่ซ้ำซ้อนโดยตรง แต่มีความเกี่ยวเนื่องกับหน่วยงานอื่นในบางประเด็น เช่น กลุ่มเป้าหมายเกษตรกรบางกลุ่มอาจได้รับความช่วยเหลือจากทั้ง ธ.ก.ส. และ ส.ป.ก. แต่บทบาทของ บจธ. มีความเฉพาะด้านในการเข้าถึงและบริหารจัดการที่ดินทำกิน โดยเฉพาะที่ดินเอกชน จึงไม่เป็นการซ้ำซ้อนโดยตรง แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจน หน่วยงานหลายแห่งแนะนำให้ระบุ **ขอบเขตภารกิจและกลุ่มเป้าหมาย** อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนเชิงกลุ่มเป้าหมาย

สำหรับ **ความจำเป็นในการดำรงอยู่ของ บจธ.** ทุกหน่วยงานเห็นตรงกันว่า บจธ. **ควรยังคงมีอยู่** เนื่องจากมีบทบาทเฉพาะด้านการบริหารจัดการที่ดินและ **ช่วยเติมเต็มช่องว่างของระบบ (Gap Filling)** โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่ไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นได้ บจธ. จึงมีความจำเป็นในการสนับสนุนเกษตรกรและประชาชนผู้ด้อยโอกาส พร้อมทั้งควรปรับบทบาทให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน โดยเน้นการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน การเชื่อมโยงกับการพัฒนาอาชีพและรายได้ และการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานภาคี ท้องถิ่น และภาคเอกชน

โดยสรุป แม้ บจธ. จะดำเนินการกิจครบถ้วนแล้ว แต่ยังคง **ปรับปรุงขอบเขตภารกิจให้ชัดเจน เน้นที่ดินเอกชน เสริมด้านอาชีพและรายได้ และแสดงผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณ** ส่วนความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นไม่ใช่ประเด็นหลัก แต่ควรชี้ขอบเขตกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน เพื่อให้บทบาทของ บจธ. เป็นที่ชัดเจนและยั่งยืนต่อไป

บทที่ ๕

การวิเคราะห์และทบทวนภารกิจของ บจธ. ตามกฎหมายจัดตั้ง และ การวิเคราะห์และทบทวนความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ

จากข้อมูลการดำเนินการภารกิจของ บจธ. ในบทที่ ๓ และข้อมูลการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินของหน่วยงานอื่นเปรียบเทียบกับ บจธ. ในบทที่ ๔ จะเห็นว่า บจธ. เป็นหน่วยงานที่แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน โดยการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนโดยเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดหาที่ดินของรัฐและเอกชนเพื่อการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน จัดการกระจายการถือครองที่ดินและที่อยู่อาศัยแก่เกษตรกรหรือผู้ยากจนอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของเกษตรกรหรือผู้ยากจน ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ตลอดจนรวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรหรือผู้ยากจนอย่างเป็นระบบ เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน และปัญหาการไร้ที่ดินทำกินที่ไม่เพียงพอต่อการทำเกษตรกรรมของเกษตรกรไทย อีกทั้งยังแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินเอกชน และอุปสรรคในการดำเนินการของหน่วยงานรัฐที่ยังไม่สามารถนำที่ดินเอกชนมากระจายการถือครองหรือจัดสรรให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินได้

ทั้งนี้ ภารกิจตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีความคล่องตัวในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยเฉพาะในที่ดินเอกชน รวมถึงการสนับสนุนให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และมีการบริหารจัดการที่ดินอย่างเหมาะสม ซึ่งจะช่วยหนุนเสริมหรือแก้ไขช่องว่างที่เกิดจากอุปสรรคในการจัดที่ดินของหน่วยงานอื่น ๆ และสามารถเป็นโมเดลต้นแบบหรือแนวปฏิบัติในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน รวมทั้งการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืนยิ่งขึ้น

ในบทนี้จะนำข้อมูลที่ได้จากการทบทวนในบทที่ ๒ บทที่ ๓ และบทที่ ๔ ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบภารกิจของ บจธ. กับ ๑๑ หน่วยงาน มาวิเคราะห์ โดยแบ่งหัวข้อการวิเคราะห์ออกเป็น ๒ ประเด็น คือ

๑. การวิเคราะห์และทบทวนภารกิจของ บจธ. ตามกฎหมายจัดตั้ง และ
๒. การวิเคราะห์และทบทวนความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. การวิเคราะห์และทบทวนภารกิจของ บจธ. ตามกฎหมายจัดตั้ง

จากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นโยบาย และกฎหมายจัดตั้ง บจธ. ในบทที่ ๒ จะเห็นได้ว่าการดำเนินการภารกิจของ บจธ. ในการกระจายการถือครองที่ดิน เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องจัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินตามมาตรา ๗๒ (๓) เพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และหากพิจารณาสาเหตุที่จำเป็นต้องมีการกระจายที่ดิน จะเห็นได้จากข้อมูลการกระจุกตัวของที่ดินในบทที่ ๒ ว่า ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินเกิดขึ้นในที่ดินประเภทที่ดินเอกชน มีใช้ที่ดินของรัฐ ซึ่งโดยหลักแล้วที่ดินของรัฐต้องสงวนรักษาไว้เพื่อความมั่นคง การอนุรักษ์ทรัพยากร การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ และเพื่อประโยชน์ทางราชการ

ทั้งนี้ สามารถวิเคราะห์และเปรียบเทียบภารกิจตามกฎหมายจัดตั้ง บจธ. ผ่านโครงการที่ บจธ. ได้ดำเนินการ และการดำเนินภารกิจของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ โดยแยกการนำเสนอ ดังต่อไปนี้

๑.๑ การทบทวนการดำเนินการตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง มาตรา ๗

๑.๒ การทบทวนการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ มาตรา ๘

๑.๓ การวิเคราะห์และทบทวนภารกิจตามกฎหมาย โดยเชื่อมโยงกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคม

ของไทย

๑.๑ การทบทวนการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง มาตรา ๗

เพื่อเชื่อมโยงให้เกิดความเข้าใจในภารกิจของ บจธ. ตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งตามกฎหมาย มาตรา ๗ จึงนำเสนอข้อมูลการทบทวนตามกฎหมาย ประกอบการดำเนินโครงการของ บจธ. และผลการดำเนินการ ดังนี้

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
มาตรา ๗ (๑) ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม จัดตั้งธนาคารที่ดิน			
๑.๑ ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน (บจธ. ได้ดำเนินการภายใต้ ๓ โครงการ)	๑. โครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน	บจธ. ได้ให้ความช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรเพื่อให้มีที่ดินทำกินและสามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้อย่างยั่งยืน โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนหรือสหกรณ์ สมาชิกมีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อกำหนดความต้องการและคัดเลือกที่ดินสำหรับใช้ประโยชน์ในรูปแบบกรรมสิทธิ์รวม ทั้งนี้ บจธ. ทำหน้าที่เจรจาร่วมกับกลุ่มสมาชิกในการจัดซื้อที่ดิน เพื่อนำมาจัดให้เช่าหรือเช่าซื้อในลักษณะแปลงรวมระยะเวลาไม่เกิน ๓๐ ปี ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ พร้อมทั้งสนับสนุนการจัดทำผังแปลงที่ดินตามหลักภูมิสถาปัตยกรรม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ ยังส่งเสริมการฝึกอบรมและพัฒนาศักยภาพเกษตรกร ทั้งด้าน	ได้ดำเนินการแล้ว สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้รวมทั้งสิ้น ๔๒ พื้นที่ คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๓,๑๐๗-๐-๓๕.๗๐ ไร่ ครอบคลุมเกษตรกรจำนวน ๑,๒๗๑ ครอบครัว ซึ่งก่อให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคมในหลายมิติ ได้แก่ การสร้างรายได้ได้อย่างยั่งยืน เกษตรกรในโครงการมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยบูรณาการองค์ความรู้ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ อันช่วยลดต้นทุนการผลิตและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ความคุ้มค่าเชิงป้องกัน การดำเนินการช่วยป้องกันการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกร มีผลในการระงับการบังคับคดีและรักษาที่ดินไม่ให้ตกอยู่ในมือกลุ่มทุน ซึ่งหากเกิดการสูญเสียที่ดินแล้ว ภาครัฐจะต้องใช้

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		จิตสำนึกและการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการประกอบอาชีพ ควบคู่กับการส่งเสริมอาชีพ การจัดทำแผนการผลิตและแผนการตลาดแบบครบวงจร ครอบคลุมตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เพื่อสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนในระยะยาว	งบประมาณในการแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาสังคมในระดับที่สูงกว่ามาก ผลคุณทางเศรษฐกิจระดับฐานราก การที่เกษตรกรและครัวเรือนมีที่ดินทำกินอย่างมั่นคง ส่งผลให้เกิดการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจในชุมชนอย่างต่อเนื่อง และช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจท้องถิ่น ทั้งนี้ การพิจารณาความคุ้มค่าไม่ได้จำกัดอยู่เพียงผลกำไรในเชิงตัวเงินขององค์กร หากแต่ให้ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพชีวิตที่มั่นคงของเกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย ตลอดจนการรักษาฐานทรัพยากรที่ดินให้คงอยู่กับประชาชนระดับฐานรากอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง
	๒. โครงการแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน	ให้ความช่วยเหลือด้านการสนับสนุนสินเชื่อแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ตลอดจนการจัดซื้อที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยหรือที่ดินทำกิน เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเหมาะสม ผ่านรูปแบบการให้เช่า การเช่าซื้อ หรือการให้สินเชื่อแก่ผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียสิทธิในที่ดิน หรือผู้ที่สูญเสียสิทธิ	ได้ดำเนินการแล้ว บจธ. ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน รวมถึงกรณีที่ได้สูญเสียสิทธิในที่ดินไปแล้ว อันเนื่องมาจากการจำนอง การขายฝาก และการถูกบังคับคดี ครอบคลุมพื้นที่รวมทั้งสิ้น ๓,๕๗๘-๕-๒๘๘ ไร่ โดยมีเกษตรกรและผู้ยากจนได้รับความช่วยเหลือจำนวน ๕๒๓ ราย

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		ในที่ดินไปแล้ว อันเนื่องมาจากการจำหน่าย การขายฝาก หรือการถูกบังคับคดี นอกจากนี้ ยังให้การสนับสนุนเงินทุน เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมแก่ เกษตรกรและผู้ยากจนที่ประสบปัญหาด้าน เงินลงทุน เพื่อช่วยให้สามารถคงสิทธิใน ที่ดินและทรัพย์สิน อันนำไปสู่การรักษา ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย การใช้ประโยชน์ ที่ดินอย่างยั่งยืน และการสืบทอดทรัพย์สิน และมรดกภายในครัวเรือนต่อไป	ผลการประเมินความคุ้มค่าโครงการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของ เกษตรกรและผู้ยากจน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ซึ่งมีงบประมาณดำเนินการ จำนวน ๑๕,๘๐๖,๐๐๐ บาท พบว่า โครงการ มีความคุ้มค่าในการดำเนินงาน โดยการ วิเคราะห์มูลค่าทางเศรษฐกิจสะท้อนให้เห็นว่า ทุก ๑ บาทของงบประมาณที่ใช้ไป สามารถ ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจกลับคืนสู่สังคม ได้ถึง ๒.๕๗ เท่า
	๓. โครงการหาข้อยุติในการ บริหารจัดการในพื้นที่นำร่อง ภาคเหนือ ๔ ชุมชน	บจธ. ได้ดำเนินการตามมติ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เพื่อยุติ ข้อพิพาทระหว่างเอกชนและเกษตรกร โดย รับผิดชอบดำเนินการในพื้นที่โครงการ จำนวน ๔ พื้นที่ ได้แก่ ๑) บ้านไร่แดง ๒) บ้านแพะไต้ ๓) บ้านท่ากอม่วง ๔) บ้านโป่ง ทั้งนี้ บจธ. ได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินใน พื้นที่โครงการดังกล่าว เพื่อยุติข้อพิพาท	ได้ดำเนินการแล้ว บจธ. สามารถประสาน เจ้าของที่ดินเพื่อเจรจาจัดซื้อที่ดินและนำมา จัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ได้เป็น ผลสำเร็จ พร้อมทั้งยุติการฟ้องร้องและการ ดำเนินคดีในพื้นที่โครงการทั้ง ๔ ชุมชน ครอบคลุมเนื้อที่รวมทั้งสิ้น ๗๔๓-๓-๓๕ ไร่ โดยมีเกษตรกรได้รับการจัดที่ดินประมาณ ๓๐๐ ครัวเรือน นอกจากนี้ บจธ. ได้ส่งเสริมและ สนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่มในรูปแบบ สหกรณ์การเกษตร เพื่อรองรับการจัดที่ดิน ตามแนวทางที่ บจธ. ได้ร่วมออกแบบกับ เกษตรกร ซึ่งรูปแบบการจัดให้เข้าทำ

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		ระหว่างเอกชนและเกษตรกร และกำหนดรูปแบบการจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และวิถีชีวิตของชุมชน ตลอดจนทำหน้าที่เป็นกลไกในการป้องกันมิให้ที่ดินหลุดมือไปสู่กลุ่มนายทุน นอกจากนี้ ยังได้บูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา และภาคีเครือข่ายในพื้นที่ เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคภายในแปลงที่ดิน พร้อมทั้งส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร โดยมุ่งให้พื้นที่โครงการดังกล่าวเป็นกรณีศึกษาสำหรับการบริหารจัดการที่ดินและการจัดสรรที่ดินในรูปแบบอื่นในระยะต่อไป	ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์และวิถีชีวิตของเกษตรกร และถือเป็นนวัตกรรมในการป้องกันมิให้ที่ดินหลุดมือไปสู่กลุ่มนายทุนอย่างเป็นรูปธรรม ปัจจุบัน อยู่ระหว่างการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดที่ดินในรูปแบบดังกล่าว
๑.๒ มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม	โครงการพัฒนาศักยภาพชุมชนอย่างยั่งยืน เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก	ดำเนินการพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรควบคู่กับการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน เพื่อให้เกษตรกรสามารถบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน ทั้งนี้โครงการให้ความสำคัญกับการส่งเสริม	ได้ดำเนินการแล้ว บจธ. ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการสนับสนุนและบูรณาการการดำเนินงานร่วมกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ส่งผลให้การดำเนินงานบรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		ปัจจัยการผลิตทางการเกษตร การขึ้นทะเบียนเกษตรกร และการยกระดับมาตรฐานการผลิตให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล เช่น GAP (Good Agricultural Practice) และ GFM (Good Farming Management) ตลอดจนการพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ในกลุ่ม OTOP เพื่อเพิ่มมูลค่าและสร้างความหลากหลายให้กับสินค้าชุมชน โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้ ๑. เสริมสร้างองค์ความรู้และทักษะที่จำเป็นด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากร รวมถึงการส่งเสริมปัจจัยการผลิตที่เหมาะสม เพื่อให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความยั่งยืนในระยะยาว ๒. ยกระดับขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของชุมชน ผ่านการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ (GAP, GFM, OTOP) ควบคู่กับการส่งเสริมและขยายช่องทางการตลาดใหม่ ๆ โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีและแพลตฟอร์มออนไลน์	และสามารถติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลได้อย่างชัดเจน ดังนี้ ๑) การพัฒนาศักยภาพคน จัดฝึกอบรมรวมทั้งสิ้น ๘๗ หลักสูตร มีสมาชิกเข้าร่วมจำนวน ๒,๗๔๔ คน ๒) การยกระดับมาตรฐานคุณภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเข้าสู่ห้างสรรพสินค้าและตลาดพรีเมียม • สมาชิกได้รับการรับรองมาตรฐาน GAP (พืช) จำนวน ๑๑๙ ราย • สมาชิกได้รับการรับรองมาตรฐาน GFM จำนวน ๓๐ ราย • ผลิตภัณฑ์ชุมชนได้รับการขึ้นทะเบียน OTOP จำนวน ๑๕ รายการ ๓) การขยายตัวทางเศรษฐกิจฐานราก สนับสนุนปัจจัยการผลิตทางการเกษตร (เมล็ดพันธุ์และพันธุ์ไม้) ให้แก่สมาชิกจำนวน ๕๕ ราย และส่งเสริมการขึ้นทะเบียนที่พิกชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวจำนวน ๓๐ ราย ๔) การเพิ่มรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิต เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ย ๖,๒๐๗ บาทต่อเดือน ซึ่งสูงกว่าเส้นความยากจน

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		เพื่อเพิ่มรายได้และเสริมสร้างความมั่นคงในอาชีพ ๓. บูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ๔. ติดตามและประเมินผลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตลอดจนผลสัมฤทธิ์ด้านรายได้และความเป็นอยู่ของสมาชิกและชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานในระยะต่อไป	ปัจจุบันที่กำหนดไว้ประมาณ ๓,๐๗๘ บาทต่อคนต่อเดือน ๕) การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ อัตราการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งเกษตรกรได้รับการจัดสรรจาก บจธ. อยู่ที่ย้อยละ ๙๖.๕๗ สูงกว่าค่าเป้าหมายร้อยละ ๘๐ ตามที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงการประเมินความคุ้มค่าเพื่อการพัฒนาองค์กรมหาชน
๑.๓ จัดตั้งธนาคารที่ดิน	โครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ลักษณะทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน	บจธ. ได้ดำเนินการยกร่างและทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน หรือการจัดตั้งองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงและการถือครองที่ดินของประเทศ โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นมา ได้มีการจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมายผ่านกระบวนการของคณะทำงาน คณะอนุกรรมการ และคณะกรรมการ บจธ.	บจธ. ได้ดำเนินการทบทวน ปรับปรุง และยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดินอย่างต่อเนื่อง โดยผ่านกระบวนการพิจารณาของคณะทำงาน คณะอนุกรรมการ และคณะกรรมการ บจธ. เพื่อให้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์กรมีความสอดคล้องกับภารกิจที่ดำเนินการจริง รวมถึงบริบทเชิงนโยบายด้านที่ดินของประเทศในปัจจุบัน ทั้งนี้ มีผลการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้ ๑) คณะทำงานทบทวนร่างกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน ได้จัดประชุมรวมทั้งสิ้น ๒ ครั้ง

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		รวมทั้งสิ้น ๖ ครั้ง (จำนวน ๕ ฉบับ) รายละเอียดปรากฏตามลำดับเหตุการณ์  ในระยะแรก แนวคิดการจัดตั้งมีลักษณะใกล้เคียงกับสถาบันการเงิน จึงใช้คำว่า “ธนาคารที่ดิน” เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้รับความเห็นว่า การใช้คำว่า “ธนาคาร” จะทำให้การดำเนินงานต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน และอยู่ในการกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงสังคมและบทบาทด้านการบริหารจัดการที่ดินของการจัดตั้ง ต่อมา บจธ. จึงได้ปรับแนวคิดการจัดตั้ง โดยจัดทำร่างกฎหมายร่วมกับกระทรวงการคลังในรูปแบบ “สถาบันบริหารจัดการที่ดิน” แทนการจัดตั้งในรูปแบบสถาบันการเงิน เพื่อให้กรอบอำนาจหน้าที่และกลไกการดำเนินงานมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบททางกฎหมายมาก	เพื่อทบทวนร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง โดยได้ปรับปรุงวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กร และมีมติเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกา ก่อนเสนอให้คณะอนุกรรมการพิจารณา ๒) คณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ได้จัดประชุมรวมทั้งสิ้น ๓ ครั้ง เพื่อพิจารณาแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน รวมถึงการทบทวนและให้ความเห็นต่อร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง บจธ. และมีมติเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกา ในหลักการ ๓) คณะกรรมการ บจธ. ในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ ได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา และมีมติเห็นชอบ พร้อมทั้งมอบหมายให้ผู้อำนวยการ บจธ. ดำเนินการเสนอร่างกฎหมายในขั้นตอนต่อไปตามมติที่ประชุม จากการพิจารณาดังกล่าว บจธ. จึงได้ดำเนินการทบทวนพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง เพื่อปรับปรุงวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์กรให้สอดคล้องกับภารกิจที่ดำเนินการจริง รวมถึงปรับปรุงเงื่อนไขการยุบเลิกองค์กร

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ แม้จะมีการเสนอร่างกฎหมายมาอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่สามารถผลักดันให้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาจำเป็นต้องเวียนขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน และเมื่อสิ้นสุดวาระของรัฐบาลในแต่ละชุด สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องกลับมาเพื่อให้ทบทวนและปรับปรุง ส่งผลให้ร่างกฎหมายต้องมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับนโยบายและบริบทการบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละช่วงเวลา นอกจากนี้ ในระหว่างดำเนินการดังกล่าว ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและหน่วยงานกำกับดูแลหลายครั้ง ประกอบกับข้อจำกัดตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง บจธ. ซึ่งกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินงานขององค์กร ส่งผลให้การผลักดันร่างกฎหมายบางฉบับต้องชะลอการพิจารณาหรือส่งกลับเพื่อทบทวนเพิ่มเติม ทั้งนี้ แนวทางการปรับปรุงแบบการจัดตั้งดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ บจธ. สามารถทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกับธนาคารที่ดิน	เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจด้านการกระจายการถือครองที่ดินได้อย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดช่องว่างเชิงสถาบันการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว มีสาระสำคัญ ๓ ประเด็นหลัก ได้แก่ (๑) การแก้ไขวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ เป็นการปรับให้วัตถุประสงค์ของ บจธ. สอดคล้องกับภารกิจที่ดำเนินการจริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการจำกัดขอบเขตการรวบรวมข้อมูลด้านที่ดินให้เฉพาะส่วนที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของสถาบัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจด้านข้อมูลที่ดินโดยตรง รวมถึงการตัดภารกิจด้านการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นภารกิจหลักของ บจธ. และอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น การปรับแก้ดังกล่าวช่วยให้วัตถุประสงค์ขององค์กรมีความชัดเจน สามารถประเมินผลการดำเนินงานได้ตรงตามภารกิจ และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การประเมินของสำนักงาน ก.พ.ร. (๒) การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๘ และการเพิ่มมาตรา ๘/๑ เป็นการเสริม

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		โดยยังคงสาระสำคัญของภารกิจด้านการจัดหา บริหารจัดการ และกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ขณะเดียวกันได้มีการพิจารณาปรับตัววัตถุประสงค์บางประการที่มีข้อจำกัดในการดำเนินการ หรือมีหน่วยงานอื่นดำเนินการอยู่แล้ว เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน สรุปได้ว่า ในวัตถุประสงค์ด้านการจัดตั้งธนาคารที่ดิน บจธ. ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องแล้ว อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งในเชิงกฎหมายยังประสบข้อจำกัดจากปัจจัยภายนอก ทั้งในด้านนโยบายรัฐบาล กระบวนการพิจารณาทางกฎหมาย และโครงสร้างการกำกับดูแล ด้วยเหตุนี้ บจธ. จึงได้ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาทางเลือกเชิงนโยบายในหลายแนวทาง เพื่อปรับปรุงแบบการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์กรให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจที่ ดำเนินการจริง และสามารถขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงและการถือครองที่ดินของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน	ศักยภาพการดำเนินงานของ บจธ. ให้สามารถรองรับภารกิจด้านการจัดการที่ดินได้อย่างครบวงจร โดยเฉพาะด้านการจัดประโยชน์ที่ดิน การจัดสรรที่ดิน และการพัฒนาสาธารณูปโภคที่เป็นในพื้นที่โครงการ ซึ่งเดิมมีข้อจำกัดด้านอำนาจตามกฎหมายและต้องพึ่งพาการดำเนินการของหน่วยงานอื่น ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน การเพิ่มอำนาจดังกล่าวจึงช่วยเพิ่มความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโครงการ ขณะเดียวกัน การให้อำนาจในการออกพันธบัตรหรือตราสารทางการเงินภายใต้กรอบที่คณะกรรมการกำหนด ยังเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารทรัพยากรทางการเงินให้เหมาะสมกับลักษณะภารกิจขององค์กร (๓) การแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบเลิกสถาบันตามมาตรา ๔๐ เป็นการปรับจากการกำหนดระยะเวลาการยุบเลิกที่แน่นอน มาเป็นการผูกเงื่อนไขกับการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการด้านการกระจายการถือครองที่ดิน และการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนเป็นไปอย่าง

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
			ต่อเนื่อง ไม่เกิดช่องว่างเชิงสถาบัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายและการแก้ไข ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินของประเทศในระยะยาว
รวบรวมข้อมูลที่ดินและ เป็นตัวกลางระหว่างผู้ ประสงค์จะใช้ประโยชน์ ในที่ดินกับเจ้าของที่ดิน ที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ ประสงค์จะใช้ประโยชน์ ในที่ดินอย่างเต็มที่	โครงการตัวกลางที่ดิน	บจธ. ดำเนินบทบาทเป็นตัวกลางในการจับคู่และเชื่อมโยงผู้ขาดแคลนที่ดินทำกินให้สามารถเข้าถึงพื้นที่เกษตรกรรมที่มีศักยภาพ เพื่อสร้างรายได้และความมั่นคงในการดำรงชีพ ควบคู่กับการสนับสนุนเจ้าของที่ดินในการนำพื้นที่รกร้างหรือพื้นที่ที่ยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มศักยภาพมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ทางการเกษตร ผ่านกลไกและช่องทางที่มีความสะดวก โปร่งใส และน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ บจธ. ยังส่งเสริมการประยุกต์ใช้นวัตกรรมด้านการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อขยายขอบเขตการให้บริการทั้งในมิติของพื้นที่และจำนวนผู้ได้รับประโยชน์ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยดำเนินการในลักษณะตัวกลางขับเคลื่อนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้การบริหารงบประมาณที่ไม่ใช่	ได้ดำเนินการแล้ว ๑. ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ บจธ. ดำเนินการให้เกิดสัญญาและข้อตกลงการใช้ที่ดินใหม่ จำนวน ๕๐ สัญญา ครอบคลุมเนื้อที่รวม ๒๐๕-๓-๓๕.๕ ไร่ ประกอบด้วย การจับคู่ผู้ใช้ที่ดินรายใหม่ การจัดหาผู้เช่ารายใหม่ทดแทน (การจับคู่ซ่อม) การเจรจาต่อสัญญาเดิม และการเชื่อมโยงการใช้ที่ดินกับโครงการอื่นของ บจธ. ๒. ดำเนินการติดตามและประเมินผลการใช้ประโยชน์ที่ดินตามสัญญาและข้อตกลงการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๗ จำนวน ๘๗ สัญญา ครอบคลุมเนื้อที่รวม ๕๔๐-๐-๗๓.๒ ไร่ โดยให้การดูแลอย่างครบวงจร ทั้งด้านเอกสารสัญญา ภาระภาษี การประสานงานที่เกี่ยวข้อง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการเจรจาต่ออายุสัญญา

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		รูปแบบการจัดซื้อที่ดินหรือการจัดสรรที่ดิน สงวนของรัฐ การดำเนินงานดังกล่าวมุ่งแก้ไขปัญหา การถือครองที่ดินของภาคเอกชนในลักษณะ เชิงเก็งกำไร ผ่านการใช้กลไกทาง เศรษฐศาสตร์และการอำนวยความสะดวก แทนการใช้อำนาจรัฐในเชิงบังคับหรือ ลงโทษ เพื่อสร้างทัศนคติเชิงบวกและ ส่งเสริมความร่วมมืออย่างยั่งยืนจากภาค ประชาชน	ผลลัพธ์และความคุ้มค่าเชิงนโยบาย ๑. ประสิทธิภาพการบริหาร งบประมาณภาครัฐโครงการดำเนินงานใน รูปแบบการเป็นตัวกลางบริหารจัดการที่ดิน ช่วยลดภาระงบประมาณของรัฐในการจัดซื้อ ที่ดินจำนวนมาก ขณะเดียวกันยังสามารถ สร้างผลลัพธ์ด้านการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ เกษตรกรและผู้ยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ๒. การสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจใหม่ การนำที่ดินรกร้างหรือที่ดินที่ใช้ประโยชน์ไม่ เต็มศักยภาพกลับมาใช้ในการผลิตทาง การเกษตร ช่วยให้เกิดการหมุนเวียนทาง เศรษฐกิจและสร้างรายได้ในระบบเศรษฐกิจ ภาคเกษตรกรรม ๓. การเสริมสร้างโอกาสและลดภาระ รัฐในระยะยาวการเปิดโอกาสให้เกษตรกร รายย่อยและผู้ยากจนมีที่ดินทำกินและ สามารถพึ่งพาตนเองได้ ช่วยลดภาระ งบประมาณภาครัฐด้านการสงเคราะห์และ สวัสดิการในระยะยาว โดยเปลี่ยนบทบาทจาก ผู้รับสวัสดิการไปสู่การเป็นผู้ผลิตในระบบ เศรษฐกิจ

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
ป ระ ส า น ง า น กั บ หน่วยงานของรัฐเพื่อให้ ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและ ดำเนินการให้ได้มาซึ่ง ที่ดินของเอกชน ที่ไม่ได้ ใช้ประโยชน์หรือใช้ ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ ยากจนได้ใช้ประโยชน์ อย่างทั่วถึง	โครงการบูรณาการเพื่อการ บริหารจัดการที่ดินประเภท ทรัพย์สินค้ำขายทอดตลาดและ ทรัพย์สินรอการขาย	บจธ. ดำเนินการบูรณาการความ ร่วมมือกับสำนักงานกิจการยุติธรรม กรม บังคับคดี กรมธนารักษ์ กองทุนฟื้นฟูและ พัฒนาระบบสถาบันการเงิน บริษัทบริหาร สินทรัพย์ และธนาคารพาณิชย์ เพื่อ ขับเคลื่อนการบริหารจัดการที่ดินอย่างมี ประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยมุ่งแก้ไขปัญห าทรัพย์สินค้ำขายทอดตลาดในประเทศไทย ซึ่งคงค้างอยู่ในระบบของกรมบังคับคดี รวมถึงทรัพย์สินรอการขายของธนาคาร พาณิชย์และหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ บจธ. นำทรัพย์สินดังกล่าวมา บริหารจัดการและกระจายการถือครอง ที่ดินให้แก่เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้ที่ดิน เกิดการใช้ประโยชน์และสร้างผลตอบแทน ทางเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรม โดยผู้เข้า ทำประโยชน์ในที่ดินตามรูปแบบที่ บจธ. กำหนด จะรับภาระการชำระค่าที่ดินคืน ให้แก่ บจธ. ในระดับที่เหมาะสมและลด ภาระทางการเงิน ขณะเดียวกัน บจธ. สามารถขยายการกระจายการถือครองที่ดิน	บจธ. ได้ดำเนินการตรวจสอบรายละเอียดใน สำนวนคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีในพื้นที่ ๑๓ จังหวัด พร้อมทั้งตรวจสอบสภาพที่ดิน จำนวน ๗๔ แปลง รวมเนื้อที่ประมาณ ๑,๐๘๖ ไร่

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		ได้มากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณ ของรัฐจำนวนมากในการจัดหาที่ดิน	
สนับสนุนทางการเงิน แก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม	โครงการสนับสนุน (สินเชื่อ) ในการพัฒนาที่ดิน เพื่อการ ส่งเสริมอาชีพ ในพื้นที่ ดำเนินการตามแผนงานของ (สคทช.) และโครงการ สนับสนุน (สินเชื่อ) เพื่อการ พัฒนาที่ดิน (สาธารณูปโภค) เพิ่มเติมจากที่หน่วยงานของรัฐ อื่นสนับสนุน ในพื้นที่ ดำเนินการตามแผนงาน (สคทช.)	บจธ. ดำเนินโครงการสนับสนุนเงินทุน ในรูปแบบสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อเป็น ช่องทางเพิ่มเติมในการช่วยเหลือเกษตรกร หรือชุมชนที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินตาม นโยบายรัฐบาลในพื้นที่ดำเนินการของ คณะกรรมการ นโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ให้สามารถเข้าถึงแหล่งทุนสำหรับ การพัฒนาที่ดิน การต่อยอดการประกอบ อาชีพ และการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ที่จำเป็น การสนับสนุนดังกล่าวเป็นการ ดำเนินการเสริมจากการช่วยเหลือของ หน่วยงานภาครัฐอื่น ซึ่งในบางพื้นที่ยังไม่ ครอบคลุมหรือไม่เพียงพอ อันเนื่องมาจาก ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ข้อกฎหมาย หรือ เงื่อนไขการบริหารจัดการของหน่วยงาน เจ้าของพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ของรัฐที่มีการ จัดที่ดินตามมาตรา ๗ เช่น พื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติ พื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และที่ราชพัสดุ	มีการประสานและรวบรวมข้อมูลเชิง พื้นที่ และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องร่วมกับ สหกรณ์จังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ ข้อมูลการจัดที่ดินทำกิน ข้อมูลการรวมกลุ่ม หรือการจัดตั้งกลุ่ม ข้อมูลการพัฒนาที่ดินและ พัฒนาอาชีพ รวมถึงข้อมูลการพัฒนา สาธารณูปโภคจากหน่วยงานใน คณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและ การตลาด ทั้งในระดับส่วนกลางและระดับ ภูมิภาค เพื่อใช้ประกอบการวางแผนและ เตรียมความพร้อมก่อนการลงพื้นที่ ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่โครงการ และจัด ประชุมชี้แจงรายละเอียดโครงการร่วมกับ เกษตรกรหรือชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย จำนวน ๔๕ พื้นที่ จากนั้น ได้ดำเนินการลงพื้นที่ ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่โครงการ พร้อม จัดประชุมชี้แจงรายละเอียดแก่เกษตรกรหรือ ชุมชนที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินตามนโยบาย รัฐบาล ในพื้นที่ดำเนินการของคณะกรรมการ นโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) และพื้นที่ที่

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		ทั้งนี้ บจธ. สามารถสนับสนุนทุนในรูปแบบสินเชื่อหรือการสนับสนุนด้านอื่นแก่กลุ่มเป้าหมายได้อย่างยืดหยุ่น ครอบคลุมทั้งกลุ่มที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล รวมถึงเปิดโอกาสให้ใช้ไม่ย่นตันเป็นหลักประกันการชำระหนี้ เพื่อเพิ่มทางเลือกในการเข้าถึงแหล่งทุนและเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน	สหกรณ์จังหวัดทำหน้าที่เป็นคณะทำงานและเลขานุการคณะทำงานส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดระดับจังหวัด ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีการสำรวจความต้องการด้านการสนับสนุน (สินเชื่อ) เพื่อใช้ในการพัฒนาที่ดิน พัฒนาอาชีพ ระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็น และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างการรับรู้และเปิดช่องทางการเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับเกษตรกรหรือชุมชน นอกเหนือจากการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐอื่น ภายใต้กรอบการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ๖ ด้าน โดยเฉพาะด้านที่ ๕ การสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุน และกำหนดตัวชี้วัดค่าเป้าหมายเชิงปริมาณในพื้นที่ดำเนินการรวม ๔๕ พื้นที่
สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน	โครงการหาข้อยุติในการบริหารจัดการในพื้นที่นำร่องภาคเหนือ ๔ ชุมชน	บจธ. มุ่งเน้นการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของประชาชนเป็นสำคัญในลักษณะของแปลงรวม อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการระบุถึงการดำเนินการโดยอาศัยรูปแบบโฉนดชุมชนซึ่งเป็นกลไกที่ใช้เฉพาะกับที่ดินของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้ บจธ. ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการใน	บจธ. ได้ชี้แจงข้อสังเกตต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว และได้นำเสนอรายละเอียดต่อสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพิจารณา ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป ปัจจุบัน

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		ลักษณะดังกล่าวได้ เนื่องจากภารกิจของ บจธ. ครอบคลุมทั้งที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐ และไม่ได้มีอำนาจโดยตรงในการ เป็นคนจัดการที่ดินของรัฐตามกรอบนโยบาย ชุมชน นอกจากนี้ ปัจจุบันการดำเนินงานด้าน โฉนดชุมชนยังขาดความชัดเจนในเชิง โครงสร้างและกลไกการขับเคลื่อน แม้ สำนักงานโฉนดชุมชนจะสังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรีก็ตาม อีกทั้งยังอยู่ระหว่าง การหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ คณะกรรมการ นโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ควรอยู่ ในส่วนใดอย่างชัดเจน ในระหว่างนี้ บจธ. ได้เสนอแนวทางว่า กรณีที่เป็นที่ดินเอกชนและมีความประสงค์ จะบริหารจัดการในลักษณะเดียวกับโฉนด ชุมชน สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ โฉนดชุมชนได้ ตามประกาศที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม เมื่อได้หารือกับสำนักงาน โฉนดชุมชนแล้ว ยังไม่สามารถกำหนด บทบาทของ บจธ. ให้เป็นหน่วยงานหลักใน การจัดทำข้อเสนอเพื่อเสนอต่อ	อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ นโยบายที่ดินแห่งชาติ

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		คณะกรรมการโฉนดชุมชนได้ เนื่องจากการดำเนินงานของฝ่ายโฉนดชุมชนยังไม่เป็นรูปธรรม ด้วยเหตุนี้ ในส่วนของสนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน บจธ. จึงสามารถดำเนินการได้เพียงการจัดทำ “ข้อบังคับชุมชน” เพื่อใช้เป็นกรอบการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันภายในกลุ่มที่อยู่ในความรับผิดชอบของ บจธ. เท่านั้น ซึ่งมีนิยามและขอบเขตแตกต่างจากโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากระเบียบดังกล่าวมุ่งเน้นเฉพาะที่ดินของรัฐ	
ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน	ทุกโครงการของ บจธ. มีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามลักษณะและขอบเขตการดำเนินงานของแต่ละโครงการ	บจธ. ดำเนินการประสานงานและบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในระดับพื้นที่ และภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันพิจารณาและแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การตรวจสอบสถานะที่ดิน การพิจารณาแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ตลอดจนการสนับสนุนและขับเคลื่อน	การประสานงานและบูรณาการดังกล่าวช่วยให้การแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนเป็นไปอย่างเป็นระบบ มีความต่อเนื่อง และลดอุปสรรคด้านข้อกฎหมายและกระบวนการปฏิบัติในระดับพื้นที่ ส่งผลให้กลุ่มเป้าหมายสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเหมาะสมและเต็มศักยภาพ เสริมสร้างความมั่นคงด้านที่ดินทำกิน และสนับสนุนบทบาทของ บจธ. ในการเป็นกลไกกลางของ

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		โครงการด้านการจัดการที่ดินให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ บจธ. ยังได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในมิติอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน อาทิ การพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกร การเข้าถึงแหล่งเงินทุนและสินเชื่อ การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน และการสนับสนุนองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการพื้นที่ โดยอาศัยกลไกคณะทำงาน และคณะอนุกรรมการในระดับต่าง ๆ รวมถึงการทำงานร่วมกับหน่วยงานในระดับพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินโครงการสามารถตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างครบถ้วนและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ การประสานงานดังกล่าวยังครอบคลุมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูล การวางแผนร่วมกัน การติดตามและประเมินผล การดำเนินงาน ตลอดจนการปรับแนวทางการสนับสนุนให้สอดคล้องกับสถานการณ์และข้อจำกัดในแต่ละพื้นที่ เพื่อ	รัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การมหาชน นอกจากนี้ ยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านการวางแผนและดำเนินงานร่วมกัน ลดความซ้ำซ้อนของภารกิจและการใช้ทรัพยากรภาครัฐ ทำให้การสนับสนุนด้านการจัดการที่ดิน การพัฒนาอาชีพ การเข้าถึงแหล่งเงินทุน และการพัฒนาสาธารณูปโภคมีความเชื่อมโยงและตอบโจทย์ปัญหาในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเสริมสร้างความเชื่อมั่นและการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและชุมชนต่อการดำเนินงานของภาครัฐ อันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างยั่งยืนในระยะยาว

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา ๗)	โครงการ	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
		เพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ลด ความซ้ำซ้อน และเสริมสร้างการบูรณาการ การทำงานระหว่างหน่วยงานอย่างเป็น ระบบ	

๑.๒ การทบทวนการดำเนินการอำนาจหน้าที่ มาตรา ๘

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของการ มีอยู่ของ บจธ.
(๑) ให้สินเชื่อเพื่อการ จัดหาและพัฒนาที่ดิน แก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ ประโยชน์ในที่ดิน องค์กรชุมชน หรือ เครือข่ายองค์กรชุมชน ทั้งนี้ ตามที่ คณะกรรมการกำหนด	โครงการที่ ๑ : โครงการบริหารจัดการที่ดินอย่าง ยั่งยืน	- ส.ป.ก. ห้ามซื้อขายที่ดิน และเกษตรกรไม่ได้ถือ กรรมสิทธิ์ในที่ดิน อีกทั้งมี กระบวนการหลายขั้นตอน และใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากต้องตราพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน	- บจธ. สามารถจัดซื้อ ที่ดินเอกชนและบริหาร จัดการในรูปแบบ “แปลง รวมกรรม” โดย เกษตรกรหรือองค์กร ชุมชน สามารถถือ กรรมสิทธิ์ได้เมื่อชำระ ครบตามสัญญาเช่าซื้อ	- บจธ. ดำเนินงานแก้ไข ปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ ยากจนที่ ประสบความ เดือดร้อนด้านที่ดินทำกินหรือที่ อยู่อาศัยอย่างต่อเนื่อง โดย ดำเนินการจัดหาที่ดินและจัด ให้เกษตรกรหรือผู้ยากจน เช่า หรือเช่าซื้อที่ดินตามความ เหมาะสม รวมถึงสนับสนุนการ พัฒนาระบบสาธารณูปโภคใน พื้นที่โครงการ และส่งเสริมการ ประกอบอาชีพเกษตรกร	โครงการบริหารจัดการที่ดิน อย่างยั่งยืนเป็นโครงการเรือธง (Flagship Project) ของ บจธ. ที่ ดำเนินงานภายใต้ระบบตลาดที่ดิน และกฎหมายเอกชนในปัจจุบัน อย่างครบถ้วน โดยทำหน้าที่เสมือน “พื้นที่ปลอดภัย” ท่ามกลาง สภาวะการแข่งขันที่รุนแรงของ ตลาดที่ดิน โครงการนี้มุ่ง แก้ไขปัญหาเชิง โครงสร้าง โดยการใช้ทุนภาครัฐ เข้าเสริมกลไกตลาด และสร้าง “มาตรฐานใหม่ของการเข้าถึง ที่ดิน” ที่เปิดกว้าง ไม่จำกัดเฉพาะ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และไม่จำกัด ระยะเวลาดำเนินการ ทั้งนี้ ส่งผลให้ สหกรณ์และ วิสาหกิจชุมชนสามารถเข้าถึงและ มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้จริง ผ่าน รูปแบบ การเช่าซื้อระยะยาวใน อัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม
		- กรมที่ดินไม่มีหน้าที่ จัดซื้อและถือกรรมสิทธิ์ แทนประชาชน โดยมี หน้าที่หลักในการ ออก เอกสารสิทธิ และจัด ระเบียบที่ดิน และ ไม่ สามารถบริหารจัดการ ที่ดินในรูปแบบแปลงรวม ได้	- บจธ. ประสานความ ร่วมมือกับกรมที่ดิน ใน การดำเนินการ รังวัด สอบเขต และจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรม	- การดำเนินงานดังกล่าว เป็น แนวทางในการกระจาย การถือครองที่ดินจากการ กระจุกตัวในกลุ่มนายทุนหรือผู้ ถือครองรายใหญ่ ไปสู่การ กระจายอย่างเป็นธรรม ซึ่งช่วย ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และก่อให้เกิด ผลสัมฤทธิ์อย่าง	
		- กรมธนารักษ์บริหาร จัดการเฉพาะ “ที่ราชพัสดุ ของรัฐ” และ ไม่สามารถ	- บจธ. ไม่ใช้อำนาจ เวนคืน แต่ใช้วิธีการ ประสานหรือขอใช้ที่ดิน	ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และก่อให้เกิด ผลสัมฤทธิ์อย่าง	

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของการ มีอยู่ของ บจธ.
		จัดซื้อที่ดินเอกชนหรือถือ ครองร่วมกับประชาชนได้	ของรัฐ รวมถึงการซื้อ เช่าซื้อ หรือเช่าที่ดิน เอกชน ซึ่งมีความ รวดเร็วและยืดหยุ่น มากกว่า	เป็น รูป ธรรม และ มี ประสิทธิภาพในระยะยาว	จึงถือเป็น เครื่องมือเชิง นโยบายที่มีศักยภาพสูงในการลด ความเหลื่อมล้ำ สร้างความมั่นคง ในที่ดินทำกิน และก่อให้เกิด ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม คือการที่ ประชาชนมีที่ดินเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการ จัดตั้ง บจธ.
		- การกิจของหน่วยงาน ภาครัฐส่วนใหญ่มุ่งเน้น การบริหารจัดการ “ที่ดิน ของรัฐ” หรือแก้ปัญหาเชิง ปลายเหตุ	- บจธ. เป็น “ผู้สร้าง กลไกตลาดทางเลือก” (Alternative Market Mechanism) โดยสร้าง “ระบบนิเวศขนาดเล็กที่ มีความปลอดภัย” ภายในตลาดที่ดิน ผ่าน การใช้ เครื่องมือทาง การเงินที่กลุ่มเป้าหมาย เข้าถึงได้จริง และการ กำหนด อัตราดอกเบี้ย และเงื่อนไขการผ่อน ชำระ ระยะ ยาว ที่ เหมาะสม ส่งผลให้เกิด การซื้อขายที่ดินในราคา ที่สมเหตุสมผล ภายใต้ ความสมัครใจของ	- เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานใด มีภารกิจโดยตรงในการสร้าง กลไกสมดุลใน “ระบบตลาด ที่ดินเอกชน” ซึ่งเป็นต้นตอ สำคัญของปัญหาการเข้าไม่ถึง ที่ดินจาก ราคาและอัตรา ดอกเบี้ยที่สูงเกินจริง โครงการ บริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน จึงเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว โดยตรง ในฐานะ เครื่องมือของ รัฐที่ดำเนินงานภายใต้กลไก ตลาดและกฎหมายเอกชน ส่งผลให้ บจธ. ไม่ได้ดำเนินงาน ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น แต่ทำ หน้าที่ เต็ม เต็ม และ แก้ไข ช่องว่างของระบบที่ยังขาดอยู่	

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของ การมีอยู่ของ บจธ.
			คู่สัญญาและกรอบ กฎหมายเอกชน โดย ไม่ ขัดต่อหลักกรรมสิทธิ์และ กลไกตลาดเสรี		
	โครงการที่ ๒ : โครงการป้องกัน และแก้ไขปัญหา การสูญเสียสิทธิใน ที่ดินของเกษตรกร และผู้ยากจน	- ส.ป.ก. ดำเนินการจัดซื้อ ที่ดินดำเนินการที่ประกาศ เขตปฏิรูปที่ดิน	- บจธ. ดำเนินการได้ทั้ง ในและนอกเขตปฏิรูป ที่ดิน ได้กรรมสิทธิ์	- ส.ป.ก. จัดที่ดินเพื่อ “สิทธิใช้ ประโยชน์” ไม่ใช่ “กรรมสิทธิ์ ร่วม” ตามแนวทางของธนาคาร ที่ดิน	บจธ. ดำเนินการให้ ความ ช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนที่มี ปัญหาเสี่ยงต่อการสูญเสียสิทธิใน ที่ดิน หรือสูญเสียสิทธิในที่ดินไป แล้ว อันเนื่องมาจากการจำนอง การขายฝาก และการถูกบังคับคดี รวมถึงเกษตรกรและผู้ยากจนที่มี ปัญหาด้านเงินทุนในการประกอบ อาชีพเกษตรกรรม โดย บจธ. เป็น หน่วยงานองค์การมหาชนที่มีความ คล่องตัวกว่าระบบราชการทั่วไป และสามารถดำเนินงานได้อย่าง รวดเร็ว
		- ธกส. กำหนดให้ผู้เข้ารับ ความช่วยเหลือต้องมี คุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ ของประกาศธนาคารแห่ง ประเทศไทย โดยมุ่งเน้น การให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ทั่วไป มิได้มุ่งเน้นเฉพาะ กลุ่มผู้ที่มีปัญหาสิทธิใน ที่ดิน อีกทั้งไม่มีบทบาทใน การจัดซื้อหรือไถ่ถอนที่ดิน จากการจำนอง การขาย ฝาก หรือการถูกบังคับคดี	- บจธ. กำหนด หลักเกณฑ์คุณสมบัติ เพื่อให้สามารถให้ความ ช่วยเหลือแก่เกษตรกรที่ ไม่ผ่านเกณฑ์ของ ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้	- ธกส. ไม่มีอำนาจหรือกลไกใน การจัดซื้อที่ดิน หรือไถ่ถอน ที่ดินจากการขายฝากหรือการ จำนอง ตามรูปแบบการ ดำเนินงานของ บจธ. - ธกส. ไม่สามารถบริหารจัดการ จัดการสิทธิที่ดินที่อยู่ในธกส. ไม่สามารถบริหารจัดการสิทธิ ในที่ดินที่อยู่ระหว่าง กระบวนการบังคับคดีหรือการ ขายทอดตลาดได้	

อำนาจหน้าที่ของ บจร. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจร.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของการ การมีอยู่ของ บจร.
		- กฟก. มุ่งเน้นการช่วยเหลือด้านหนี้สินของเกษตรกร ทั้งหนี้ในระบบและนอกระบบ โดยไม่มีระบบการให้สินเชื่อเพื่อไถ่ถอนสิทธิในที่ดิน หรือการจัดสรรที่ดินในรูปแบบเช่าซื้อ	- บจร. ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนที่มีปัญหาเสี่ยงต่อการสูญเสียสิทธิในที่ดิน หรือสูญเสียสิทธิในที่ดินไปแล้ว อันเนื่องมาจากการจำนอง การขายฝาก (ทั้งในระบบและนอกระบบ) และการถูกบังคับคดี	- กฟก. ไม่สามารถทำหน้าที่เป็น “ผู้ถือครอง” ที่ดินในฐานะเจ้าของเพื่อป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดินได้ และไม่มีอำนาจดำเนินการในกรณีการไถ่ถอนที่ดินที่อยู่ระหว่างการบังคับคดี หรือการขายทอดตลาด	
		- กรมบังคับคดีมีหน้าที่ดำเนินการบังคับคดีและขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยไม่มีภารกิจในการให้สินเชื่อหรือการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกร	- บจร. ให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียสิทธิในที่ดิน อันเนื่องมาจากการบังคับคดีและการขายทอดตลาด	- กรมบังคับคดีขาดกลไกหรือบทบาทในการให้สินเชื่อเพื่อไถ่ถอนที่ดินหรือป้องกันการขายทอดตลาด อีกทั้งไม่สามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและดำเนินการให้เช่าซื้อแก่เกษตรกรได้ตามข้อกำหนด	
		- กรมที่ดิน รับผิดชอบจดทะเบียนสิทธิ ไม่ได้ดำเนินการให้สินเชื่อหรือไถ่ถอนที่ดิน	- ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนที่มีปัญหาจะสูญเสียสิทธิในที่ดิน หรือสูญเสียสิทธิในที่ดินไปแล้ว จากการ	- กรมที่ดิน ไม่มีอำนาจให้สินเชื่อหรือจัดสรรที่ดินเพื่อป้องกันการสูญเสียสิทธิ เป็นหน่วยงานบริหารทะเบียนสิทธิ	

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของการ มีอยู่ของ บจธ.
			จำนอง การขายฝาก (ทั้ง ในระบบและนอกระบบ) และการถูกบังคับคดี รวมถึง ให้ความ ช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ ยากจนที่มีปัญหาการ ลงทุนเพื่อประกอบอาชีพ เกษตรกรรม	ไม่ใช่หน่วยงานสนับสนุนทาง การเงิน	
	โครงการที่ ๓ : โครงการสนับสนุน ทุน (สินเชื่อ) เพื่อ การส่งเสริมอาชีพ ในรูปแบบการ รวมกลุ่มของ เกษตรกร (บูรณา การร่วมกับ สคทช.) ภายใต้ แผนการบริหาร จัดการที่ดินและ ทรัพยากรดินของ คทช.	- ธ.ก.ส. ไม่มีการให้สินเชื่อ ในลักษณะเดียวกับ โครงการนี้ เนื่องจาก ธ. ก.ส. ดำเนินการโดยใช้ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์เป็น หลักประกัน ทั้งนี้ ธ.ก.ส. เป็นหน่วยงานที่ร่วมบูรณา การกับ สคทช. จึงอาจมี ข้อจำกัดภายใต้หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น การนำไม่ยืนต้นมาเป็น หลักประกันการชำระหนี้ ต้องเป็นไม้ยืนต้นที่ปลูกบน ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ตาม	- บจธ. ร่วมบูรณาการ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สคทช. กรมส่งเสริม สหกรณ์ กรมส่งเสริม การเกษตร และกรม พัฒนาที่ดิน โดยจัดตั้ง เป็นคณะทำงาน ทั้งนี้ หากการดำเนินการ ประสบผลสำเร็จ เกษตรกรที่ได้รับการจัด ที่ดินทำกินจาก คทช. จะ มีแหล่งทุนสำหรับการ พัฒนาที่ดิน การประกอบ	- การดำเนินโครงการนี้ไม่มี ความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานใด เนื่องจากการดำเนินการใน ที่ดินที่รัฐจัดสรรให้แก่ราษฎร โดยมีหน่วยงานอื่นร่วมบูรณา การดำเนินการ ทั้งนี้ บจธ. สามารถสนับสนุนสินเชื่อได้ ครอบคลุมทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็น สถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ เป็นนิติบุคคล - บจธ. มีวัตถุประสงค์ใน การช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ ยากจน ทั้งในรายปัจเจกและ รายกลุ่ม ให้มีที่ดินทำกินและที่	บจธ. ขับเคลื่อนและสนับสนุน การเข้าถึงแหล่งทุนของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ภายใต้กรอบการส่งเสริม พัฒนาอาชีพ ๖ ด้าน ซึ่งจำเป็นต้อง อาศัยความร่วมมือจากหลาย หน่วยงานหรือหลายช่องทาง ทั้งนี้ บจธ. จึงเป็นอีกหน่วยงานหรืออีก ช่องทางหนึ่งที่สามารถสนับสนุน การเข้าถึงแหล่งทุนให้แก่เกษตรกร หรือชุมชนที่ได้รับการจัดที่ดินทำกิน ในพื้นที่ดำเนินการของ คทช. นอกเหนือจากการดำเนินงานของ หน่วยงานอื่น

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของ การมีอยู่ของ บจธ.
		ประมวลกฎหมายที่ดิน มีใช้ที่ดินของรัฐ รวมถึง การสนับสนุนสินเชื่อที่ จำกัดเฉพาะเกษตรกรที่ เป็นสมาชิกของ ธ.ก.ส. เท่านั้น อย่างไรก็ดี ตาม ข้อเท็จจริงยังมีเกษตรกร จำนวนมากที่ได้รับการ จัดที่ดินทำกินตามนโยบาย รัฐบาล แต่ยังไม่ได้เป็น สมาชิกของ ธ.ก.ส. หรือ เป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์ในพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติ ซึ่งมีความ กว้างขวาง อีกทั้ง หน่วยงานที่มีภารกิจ ดังกล่าวอาจมีข้อจำกัด ด้านงบประมาณและ กฎหมาย ส่งผลให้ไม่ สามารถเข้าไปสนับสนุน	อาชีพ และการพัฒนา สาธารณูปโภคที่จำเป็น - บจธ. สามารถ ดำเนินการสนับสนุน สินเชื่อได้ครอบคลุมทุก กลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นสถานะ เป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็น นิติบุคคล	อยู่อาศัย โดยเน้นการสร้าง อาชีพด้านเกษตรกรรมเป็น หลัก อันก่อให้เกิดการกระจาย การถือครองที่ดินอย่างเป็น ธรรมและยั่งยืน ควบคู่กับการ สร้างรายได้และอาชีพเพื่อการ ดำรงชีพต่อไป	แม้ว่าหน่วยงานที่มีภารกิจใน ลักษณะใกล้เคียงกันจะดำเนินการ ตามภารกิจอยู่แล้ว แต่ยังไม่ ครอบคลุมหรือทั่วถึงตามความ ต้องการของเกษตรกร อัน เนื่องมาจากข้อจำกัดด้าน งบประมาณ กฎหมาย หรือ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง โดยรูปแบบการดำเนินโครงการของ บจธ. เป็นการเข้าไปสนับสนุน เพิ่มเติมจากการดำเนินงานของ หน่วยงานภาครัฐอื่น ภายใต้กรอบ การส่งเสริมพัฒนาอาชีพ ๖ ด้าน ดังนั้น หาก บจธ. ไม่สามารถ ดำเนินการตามแผนงานโครงการได้ อาจส่งผลให้เกษตรกรหรือชุมชนที่ ได้รับการจัดที่ดินทำกิน และยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง มีช่องทางและโอกาสใน การเข้าถึงแหล่งทุนลดลง โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีขนาดกว้างขวาง และอาจ

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของการ การมีอยู่ของ บจธ.
		หรือให้ความช่วยเหลือได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึงตามความต้องการของเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นการดำเนินการในที่ดินที่รัฐจัดสรรให้แก่ราษฎร			กระทบต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตและรายได้ของเกษตรกรตามนโยบายการจัดที่ดินทำกินในพื้นที่ดำเนินการของ คทช.
		- พอช. ดำเนินการในที่ดินที่สามารถใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยได้ ทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน โดยมุ่งเน้นการทำงานร่วมกับชุมชนในรูปแบบกลุ่มหรือสหกรณ์ เพื่อสนับสนุนและพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน อันนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนที่เป็นสมาชิกในชุมชน ทั้งนี้ มีการสนับสนุนงบประมาณและสินเชื่อสำหรับการพัฒนาที่	- บจธ. ดำเนินการกิจทั้งด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดยมุ่งลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินของประเทศ ตลอดจนเสริมสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจน รวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดิน พร้อมทั้งส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีการ		

อำนาจหน้าที่ของ บจร. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจร.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของ การมีอยู่ของ บจร.
		อยู่อาศัยในชุมชน เช่น โครงการบ้านมั่นคง	ดำเนินงานบนฐานการมี ส่วนร่วมของเกษตรกร และผู้ยากจน องค์กร ชุมชน และเครือข่าย องค์กรชุมชน		
		- กรมส่งเสริมสหกรณ์ กำหนดให้การสนับสนุน สินเชื่อด้อยต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ กำหนด เช่น ผู้ขอรับการ สนับสนุนต้องเป็นสมาชิก กลุ่มเกษตรกรตามพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่ม เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือ เป็นสมาชิกสหกรณ์ใน พื้นที่ที่มีการจัดตั้งตาม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมถึงอาจมี เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลา การเป็นสมาชิกหรือ	-บจร. กำหนดหลักเกณฑ์ การให้ความช่วยเหลือที่ มีความยืดหยุ่นและ ครอบคลุมมากกว่า โดย ไม่จำกัดเฉพาะผู้ที่เป็ นสมาชิกกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์ ทำให้ สามารถสนับสนุน เกษตรกรและผู้ยากจนได้ ทั้งในรูปแบบรายบุคคล และรายกลุ่ม อีกทั้งยังมี การออกแบบเงื่อนไขให้ เหมาะสมกับศักยภาพ ของกลุ่มเป้าหมาย โดย ไม่ยึดติดกับข้อจำกัดด้าน ระยะเวลาการเป็น สมาชิกหรือหลักประกัน		

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของ การมีอยู่ของ บจธ.
		ข้อจำกัดด้านหลักประกัน เป็นต้น	ใน รูปแบบเดียวกับ หน่วยงานอื่น ส่งผลให้ สามารถเข้าถึงความ ช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง และสอดคล้องกับสภาพ ปัญหาที่แท้จริง		
	โครงการที่ ๔ : โครงการบริหารจัดการพื้นที่นำ ร่องภาคเหนือ ๔ ชุมชน	- ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินใน ลักษณะ “ สิทธิใช้ ประโยชน์ ” มิใช่ “กรรมสิทธิ์ร่วม” โดยการ จัดซื้อที่ดินดังกล่าวต้อง ดำเนินการภายใต้การ ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการ ปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘	- บจธ. มีกระบวนการ จัดซื้อที่ดินที่มีความ รวดเร็ว และมีความ ยืดหยุ่นในการกำหนดกฎ ระเบียบ หรือแนวทาง ปฏิบัติ เพื่อนำทรัพย์สิน ขายทอดตลาดมาบริหาร จัดการตามภารกิจ และ จัดให้เกษตรกรและผู้ ยากจนเช่า เช่าซื้อ หรือ ให้สิทธิการใช้ประโยชน์ ในรูปแบบอื่นในราคาที่เป็น ธรรม เพื่อให้สามารถ เข้าถึงที่ดินได้ในระยะ ยาว และมีโอกาสเป็น เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่สุด	- บจธ. มีกระบวนการ พิจารณากำหนดราคาจัดซื้อ ที่ดินที่เป็นธรรม ทั้งต่อเจ้าของ ที่ดินและเกษตรกร - รูปแบบการจัดสรรที่ดิน สอดคล้องกับวิถีชีวิต ความ เป็นอยู่ และวัฒนธรรมของ ชุมชนอย่างแท้จริง - ในกรณีที่เกษตรกรชำระ ค่าที่ดินคืนให้กับ บจธ. ครบถ้วนแล้ว เกษตรกร สามารถได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และไม่ถูกจำกัดสิทธิจาก กฎหมายใด - ในกรณีที่ เกษตรกร ประสงค์เข้าสู่กระบวนการจัด	แม้ว่า บจธ. และ ส.ป.ก. จะมี อำนาจในการจัดหาที่ดินให้แก่ เกษตรกรและผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดิน ทำกิน เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อม ล้ำทางสังคม แต่มีวิธีการดำเนินงาน และรูปแบบการบริหารจัดการที่ แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดย บจธ. มีขั้นตอนการดำเนินงานที่รวดเร็ว และเน้นการใช้หลักการทาง เศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์โดยทำ หน้าที่เป็นตัวกลางในการเจรจา ข้อพิพาท รวมถึงการเจรจาซื้อขาย ที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีกรณี พิพาทกับเกษตรกร และจัดให้ เกษตรกรและผู้ยากจนเช่า เช่าซื้อ หรือให้สิทธิการใช้ประโยชน์ใน

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของ การมีอยู่ของ บจธ.
				ให้เข้าทำประโยชน์ในรูปแบบสิทธิเหนือพื้นดิน โดยไม่ประสงค์ถือกรรมสิทธิ์ จะเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันไม่ให้เกิดที่ดินหลุดมือไปสู่กลุ่มทุน โดยที่มูลค่าที่ดินไม่สูญหาย ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมในการกระจายการถือครองที่ดินของประเทศไทย	รูปแบบอื่นในราคาที่เป็นธรรมเพื่อให้สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้โดยมีกฎหมายรองรับ ตลอดจนมีโอกาสเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่สุด ส่วนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เน้นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินเอกชนที่มีการตรากฎหมายเวนคืน มาจัดสรรให้แก่เกษตรกรโดยตรง โดยเกษตรกรจะได้รับสิทธิทำกินในที่ดินของ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นสิทธิที่สามารถตกทอดทางมรดกได้ แต่ไม่ได้รับกรรมสิทธิ์ หรืออาจถูกจำกัดสิทธิในภายหลัง แม้จะได้ชำระค่าเช่าซื้อที่ดินแล้วเสร็จ ในกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำที่ดินเอกชนซึ่งมีเอกสารสิทธิ มาจัดให้เข้าทำประโยชน์ ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของการ มีอยู่ของ บจธ.
	โครงการที่ ๕ : โครงการบูรณา การเพื่อบริหารจัดการ ที่ดินประเภท ทรัพย์สินค้ำขาย ทอดตลาด (บูรณา การร่วมกับ กรม บังคับคดี กระทรวง ยุติธรรม)	ส.ป.ก. มีกระบวนการ จัดซื้อที่ดินที่ค่อนข้างล่าช้า เนื่องจากต้องดำเนินการ ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ก่อนจึงจะสามารถจัดซื้อ ทรัพย์สินค้ำขายทอดตลาด ได้ อีกทั้งการจัดซื้อที่ดิน ต้องพิจารณาตามราคา ประเมินของทางราชการ ซึ่งไม่สามารถสะท้อนราคา ตลาดได้อย่างแท้จริง รวมถึงขั้นตอนการ พิจารณาจัดซื้อที่ดินต้อง ผ่านกลไกคณะทำงาน ระดับจังหวัด และในบาง กรณีอาจต้องเสนอผ่าน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น จะเห็นได้ว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมมุ่งเน้น การใช้ อำนาจตาม	บจธ. ดำเนินการคัดเลือก ที่ดินร่วมกับกรมบังคับ คดี และหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ซึ่งบางแปลง เป็นที่ดินขนาดใหญ่ เนื่องจากมีราคาต่ำกว่า ราคาประเมินของทาง ราชการ อันเป็นผลจาก การถูกนำออกขาย ทอดตลาดหลายครั้ง ทั้งนี้ บจธ. มิได้ใช้อำนาจ รัฐในการดำเนินการ แต่ ใช้กระบวนการเจรจา ไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้ และลูกหนี้ ผ่านกลไก ของกรมบังคับคดีและ ศาลยุติธรรม	ยังไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการ ในลักษณะดังกล่าว โดยหาก สามารถดำเนินการได้สำเร็จ จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ดินที่ ถูกทิ้งร้างซึ่งอยู่ระหว่าง กระบวนการบังคับคดี และช่วย ลดปัญหาทรัพย์สินค้ำขาย ทอดตลาด	โครงการบูรณาการเพื่อบริหาร จัดการที่ดินประเภททรัพย์สิน ค้ำขายทอดตลาด เป็นโครงการที่มี ลักษณะการดำเนินงานแบบบูรณา การร่วมกันของหลายหน่วยงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหา ทรัพย์สินค้ำขายทอดตลาดใน ประเทศไทย ทั้งนี้ ปัจจุบันพบว่า กรมบังคับคดีมีทรัพย์สินรอการขาย ทอดตลาดค้างอยู่ในระบบเป็น จำนวนมาก โดยมีอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง) ค้ำขาย ทอดตลาดเกินกว่า ๑๐ ปี จำนวน ถึง ๑๘,๕๘๕ รายการ ซึ่ง อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน บางส่วนมีศักยภาพเหมาะสมต่อ การประกอบอาชีพเกษตรกรรมและ การอยู่อาศัย ดังนั้น หาก บจธ. นำที่ดินค้ำ ขายทอดตลาดของกรมบังคับคดี ซึ่ง มีราคาต่ำกว่าราคาที่ดินใน ท้องตลาด มาดำเนินการจัดสรร

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของการ มีอยู่ของ บจธ.
		กฎหมายในการนำทรัพย์สิน ค้ำขายทอดตลาดมา บริหารจัดการตามภารกิจ และในกรณีที่เกษตรกรซึ่ง ได้รับการจัดสรรที่ดินได้ ชำระค่าที่ดินคืนให้ ครบถ้วนแล้ว เกษตรกรจะ ถูกจำกัดสิทธิในกรรมสิทธิ์ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘			ให้แก่เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามรูปแบบที่ บจธ. กำหนด จะทำ ให้ผู้ได้รับประโยชน์มีภาระในการ ชำระค่าที่ดินคืนให้กับ บจธ. ลดลง อีกทั้งยังช่วยให้ บจธ. สามารถ กระจายการถือครองที่ดินได้เพิ่ม มากขึ้น โดยไม่ต้องใช้งบประมาณ ในการจัดหาที่ดินเป็นจำนวนมาก
	โครงการที่ ๒ : โครงการตัวกลาง ที่ดิน	หน่วยงานอื่นภายนอกไม่มี หน่วยงานใดที่มีภารกิจ ดังกล่าวโดยตรง ขณะที่ หน่วยงานภาครัฐหรือ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น แม้อาจมีบทบาท ในการส่งเสริมการเกษตร หรือให้คำแนะนำใน เบื้องต้น แต่โดยส่วนใหญ่ ภารกิจมักสิ้นสุดเพียงใน	บจธ. ทำหน้าที่เป็น “ผู้สร้างพื้นที่เจรจาที่เป็น กลาง” (Neutral Negotiation Space) โดยเข้ามาเป็นตัวกลางใน สถานะตลาดค่าเช่าที่ดิน ที่มีอัตราสูงเกินสมควร เพื่อสร้าง “ระบบนิเวศ แห่งความไว้วางใจ” ที่ เปิดโอกาสให้เจ้าของ	- โครงการนี้มุ่งเน้นการใช้ “ความรู้ความเชี่ยวชาญ” (Intellectual Capital) ของ บุคลากรเป็นหลัก แทนการใช้ งบประมาณจำนวนมาก โดยมี จุดเด่นอยู่ที่ความยืดหยุ่นใน การประยุกต์ใช้เครื่องมือทาง กฎหมายเอกชน เพื่อออกแบบ รูปแบบความร่วมมือที่	บจธ. (โครงการตัวกลางฯ) มีภารกิจในการทำหน้าที่เป็น “ผู้ประสานงานกลางแบบครบวงจร” (Comprehensive Central Coordinator) สำหรับที่ดินเอกชน รายย่อย ซึ่งถือเป็นรูปแบบการ ให้บริการภาครัฐแนวใหม่ที่ยังไม่มี หน่วยงานใดดำเนินการอย่างเป็นทางการ แม้ว่าบางหน่วยงานอาจมี บทบาทในการให้คำปรึกษาอยู่บ้าง

อำนาจหน้าที่ของ บจร. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจร.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของ การมีอยู่ของ บจร.
		ระดับดังกล่าว และไม่ได้มี การติดตามหรือดูแลอย่าง ต่อเนื่อง	ที่ดินและผู้ต้องการใช้ ที่ดินสามารถพบกันได้ อย่างเหมาะสม โดยมี จุดเด่นอยู่ที่การเป็นผู้ ประสานงานอย่างเป็น ธรรมและสร้างสรรค์ ช่วยลดช่องว่างในการ ต่อรอง ทำให้ทั้งสองฝ่าย มองเห็นประโยชน์ ร่วมกัน (win-win) จน เกิดข้อตกลงที่ตั้งอยู่บน พื้นฐานของความสมัคร ใจอย่างแท้จริง โดยไม่ จำ เป็ น ต้ อ ง ใช้ งบประมาณของรัฐใน การจัดซื้อหรือแทรกแซง ราคา	ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุก ฝ่าย - ในขณะเดียวกัน ยังไม่มี หน่วยงานใดทำหน้าที่เป็น “ตัวกลางที่ปรึกษาครบวงจร” (End-to-End Facilitator) ใน การเชื่อมโยงระหว่างเจ้าของ ที่ดินเอกชนรายย่อยกับ เกษตรกร โดยโครงการนี้จะเข้า มาดูแลอย่างต่อเนื่องตลอดทั้ง กระบวนการ ตั้งแต่การค้นหา และจับคู่ การอำนวยความสะดวก ในการเจรจาเพื่อให้เกิด สถานะที่ทั้งสองฝ่ายพึงพอใจ (win-win) ไปจนถึงการให้ คำปรึกษาตลอดอายุสัญญา ซึ่ง ช่วยลดช่องว่างทางข้อมูลและ ความเสียเปรียบในการต่อรอง อันเป็นบทบาทเฉพาะที่ยังไม่มี หน่วยงานใดดำเนินการ	แต่ยังไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่เป็นผู้ ริเริ่ม สร้างความไว้วางใจ และอำนวยความสะดวกอย่างต่อเนื่องตลอดทั้ง กระบวนการ ตั้งแต่การจับคู่ไปจน สิ้นสุดสัญญา ในลักษณะที่เป็นกลาง และมุ่งสร้างประโยชน์ร่วมกัน (win- win) จากความสมัครใจของทั้งสอง ฝ่าย ดังนั้น บทบาทดังกล่าวจึงถือ เป็นภารกิจเฉพาะที่ บจร. เข้ามา บุกเบิกและวางมาตรฐานขึ้นเป็น หน่วยงานแรก โครงการตัวกลางที่ดินจึงเป็น กลไกสำคัญที่สะท้อนความจำเป็น ของการมีอยู่ของ บจร. ในฐานะ นวัตกรรมเชิงสถาบันที่ปรับบทบาท องค์กรสู่การเป็น “ผู้จัดการและผู้ อำนวยความสะดวก” (Facilitator) โดยมุ่งใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในการเชื่อมโยงที่ดินที่ ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้เข้าถึง เกษตรกร ผู้ประกอบการรายย่อย และผู้มีความพร้อมอื่น ๆ เพื่อสร้าง

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของการ มีอยู่ของ บจธ.
					โอกาสทางเศรษฐกิจในหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการเช่าระยะสั้นและระยะยาว การพัฒนาความร่วมมือรูปแบบใหม่ (เช่น ความร่วมมือด้านที่ดิน-ทุน-แรงงาน) หรือการต่อยอดสู่การซื้อขายในอนาคต อันจะทำให้ที่ดินถูกใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพและก่อให้เกิดความผูกพันในระยะยาว ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวนับเป็นกลไกต้นทุนต่ำที่สร้างผลกระทบสูง โดยแม้ปัจจุบันจะยังอยู่ในระยะเริ่มต้นที่มุ่งเน้นการวางรากฐานอย่างรอบคอบ ภายใต้แนวคิด “คุณภาพนำปริมาณ” แต่ก็ถือเป็นการพิสูจน์แนวคิด (Proof of Concept) ที่ประสบผลสำเร็จ และเป็นจุดตั้งต้นสำคัญในการขยายผล เพื่อปลดล็อกศักยภาพของที่ดินทั่วประเทศให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืนต่อไป

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของการ มีอยู่ของ บจธ.
(๒) ส่งเสริมและ สนับสนุนองค์กร ชุมชนและเครือข่าย องค์กรชุมชนในการ บริหารจัดการที่ดิน	บจธ. ได้ดำเนินโครงการส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากและพัฒนาศักยภาพชุมชนอย่างยั่งยืน เพื่อยกระดับเศรษฐกิจฐานรากและเสริมสร้างศักยภาพ ของชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งในระยะยาว โดยมุ่งเน้นการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทุน การพัฒนาอาชีพ การบริหารจัดการที่ดิน และการใช้ ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม ควบคู่กับการส่งเสริมองค์ความรู้ ทักษะ และการรวมกลุ่มของชุมชน เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างมี ประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การสร้างรายได้ที่มั่นคง ลดความเหลื่อมล้ำ และยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและประชาชนในชุมชนอย่าง ยั่งยืน				
(๓) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำ นิติกรรมทุกประเภท กับหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน	โครงการที่ ๑ : โครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน (รายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๘ (๑))				
	โครงการที่ ๒ : โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน (รายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๘ (๑))				
	โครงการที่ ๓ : โครงการบริหารจัดการพื้นที่นำร่องภาคเหนือ ๔ ชุมชน (รายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๘ (๑))				
(๔) โอนหรือรับโอน อสังหาริมทรัพย์หรือ ทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ	โครงการที่ ๑ : โครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน (รายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๘ (๑))				
	โครงการที่ ๒ : โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน (รายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๘ (๑))				
	โครงการที่ ๓ : โครงการบริหารจัดการพื้นที่นำร่องภาคเหนือ ๔ ชุมชน (รายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๘ (๑))				
(๕) ถือกรรมสิทธิ์ มี สิทธิครอบครอง และมี ทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ	โครงการที่ ๑ : โครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน (รายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๘ (๑))				
	โครงการที่ ๒ : โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน (รายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๘ (๑))				
	โครงการที่ ๓ : โครงการบริหารจัดการพื้นที่นำร่องภาคเหนือ ๔ ชุมชน (รายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๘ (๑))				
(๖) ซื้ อ จั ด ห า จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้ เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน หรือดำเนินงาน เกี่ ย ว กั บ	โครงการที่ ๑ : โครงการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน (รายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๘ (๑))				
	โครงการที่ ๒ : โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน (รายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๘ (๑))				
	โครงการที่ ๓ : โครงการบริหารจัดการพื้นที่นำร่องภาคเหนือ ๔ ชุมชน (รายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๘ (๑))				
	โครงการที่ ๔ : โครงการบูรณาการเพื่อการบริหารจัดการที่ดินประเภททรัพย์สินค้างขายทอดตลาด (บูรณาการร่วมกับ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม) (รายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๘ (๑))				

อำนาจหน้าที่ของ บจร. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจร.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของ การมีอยู่ของ บจร.
อสังหาริมทรัพย์หรือ ทรัพย์สินต่าง ๆ					
(๗) เข้าร่วมทุนกับนิติ บุคคลอื่นในกิจการที่ เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ของสถาบัน	บจร. ไม่มีการดำเนินการเข้าร่วมทุนหรือการกู้ยืมเงิน อย่างไรก็ตาม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๑ ได้เห็นชอบการดำเนินการ ตามมาตรา ๕/๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การ เข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น และการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญขององค์การมหาชน ตามที่ กพม. กำหนด และให้องค์การมหาชนที่ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้เป็นแนว ปฏิบัติต่อไป				
(๘) กู้ยืมเงินเพื่อ ประโยชน์ในการ ดำเนินการตาม วัตถุประสงค์ของ สถาบัน					
(๙) ทำความตกลงและ ร่วมมือกับองค์กรหรือ หน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนทั้งใน ป ร เ ท ศ แ ล ซ ต่างประเทศในกิจการที่ เกี่ยวกับการดำเนินการ ตามวัตถุประสงค์ของ สถาบัน	ปัจจุบัน บจร. ได้จัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๔ ซึ่งได้มี การลงนามความร่วมมือเรียบร้อยแล้วกับหน่วยงานจำนวน ๕ แห่ง ได้แก่ กรมธนารักษ์ กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานสถิติแห่งชาติ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ และสำนักงานประกันสังคม (ตารางสรุป บจร. จัดทำ MOU)				

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของ การมีอยู่ของ บจธ.
(๑๐) ประสานงาน ให้ คำปรึกษาและ คำแนะนำการวางแผน พัฒนาและการใช้ ประโยชน์ในที่ดินแก่ หน่วยงานภาครัฐและ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง กับการจัดตั้งธนาคาร ที่ดิน	ในการดำเนินการทุกโครงการของ บจธ. มีการประสานงาน ให้คำปรึกษา และให้คำแนะนำด้านการวางแผนพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินแก่ หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และรูปแบบของแต่ละโครงการอย่าง เหมาะสม				
(๑๑) รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และ จัดทำข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการกำหนด นโยบายและมาตรการ ที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารที่ดิน รวมทั้ง เสนอแนะปัญหา อุปสรรค และ ข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นใน การปฏิบัติงาน ตลอดจนแนวทางการ แก้ไขต่อคณะกรรมการ	บจธ. ได้ดำเนินการศึกษาและวิจัยร่วมกับมหาวิทยาลัยศิลปากร ภายใต้โครงการศึกษากระบวนการดำเนินงานธนาคารที่ดิน โดยได้นำผลการศึกษาดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน หรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกัน (โครงการศึกษากระบวนการดำเนินงานธนาคารที่ดิน)				

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของการ การมีอยู่ของ บจธ.
(๑๒) เรีย ก เก็บ ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือ ค่าบริการในการดำเนิน กิจการต่าง ๆ ตาม วัตถุประสงค์ของ สถาบัน ทั้งนี้ ตาม หลักเกณฑ์และอัตราที่ คณะกรรมการกำหนด	บจธ. ได้ดำเนินการจัดเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินในอัตราไร่ละ ๒๕ บาทต่อปี ภายใต้โครงการบริหารจัดการพื้นที่นาร่องภาคเหนือ จำนวน ๔ ชุมชน โดยเริ่มจัดเก็บตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๖ และกำหนดให้ชำระภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ ก่อนถึงกำหนดชำระ บจธ. จะมี หนังสือแจ้งให้ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินทราบล่วงหน้า เพื่อให้ดำเนินการชำระค่าตอบแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด				
(๑๓) เป็นตัวแทนหรือ นายหน้า หรือ มอบหมาย หรือว่าจ้าง ให้บุคคลหรือนิติ บุคคลอื่น ประกอบ กิจการต่าง ๆ ตาม วัตถุประสงค์ของ สถาบัน	บจธ. ไม่ได้ดำเนินการในลักษณะการเป็นตัวแทนหรือนายหน้า และไม่มีการมอบหมายหรือว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ ของสถาบัน				
(๑๔) เผยแพร่และ ประชาสัมพันธ์การ ดำเนินงานเกี่ยวกับ การจัดตั้งธนาคาร ที่ดิน	บจธ. ดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับรู้บทบาทตาม ภารกิจหลักได้อย่างทั่วถึง โดยการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับธนาคารที่ดินจะเกิดขึ้นควบคู่กับการดำเนินงานหรือความร่วมมือกับ บจธ. ในแต่ละโครงการ				

อำนาจหน้าที่ของ บจธ. ตามมาตรา ๘	การดำเนินของ บจธ.	การวิเคราะห์อำนาจ หน้าที่เปรียบเทียบกับ หน่วยงานอื่น	จุดเด่นของการ ดำเนินการ	วิธีการที่แตกต่างและช่องว่าง ในการดำเนินการ	ความสำคัญของการ การมีอยู่ของ บจธ.
(๑๕) ดำเนินการอื่นใด ที่จำเป็นหรือต่อเนื่อง เพื่อให้ บรรลุ วัตถุประสงค์ของ สถาบัน	บจธ. ไม่มีการดำเนินการอื่นใดนอกเหนือจากภารกิจที่กำหนด ซึ่งอาจถือเป็นการดำเนินการที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน				
การเข้าร่วมทุนตาม (๗) และการกู้ยืมเงิน ตาม (๘) ให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์ที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด	รายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๘ (๗) และ มาตรา ๘ (๘)				

จากข้อมูลปรากฏว่า การดำเนินงานของ บจธ. เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่โดยครบถ้วน ทั้งนี้ ยังปรากฏว่ามีบางภารกิจที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะด้านงบประมาณและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(๑) การสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งโดยหลักการถือเป็นภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรโดยตรง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเชิงสถาบันพบว่า บจธ. มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ เนื่องจากไม่ได้มีสถานะเป็นกองทุนหมุนเวียนขนาดใหญ่ และพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐเป็นหลัก ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการด้านการสนับสนุนทางการเงินได้อย่างครอบคลุม ในขณะเดียวกัน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีกลไกทางการเงินรองรับอยู่แล้วในรูปของ “กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับการจัดซื้อที่ดิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่ บจธ. จะต้องดำเนินการในภารกิจดังกล่าว

(๒) การดำเนินการเรื่องโฉนดชุมชน บจธ. มีลักษณะมุ่งเน้นการดำเนินการในเชิงข้อเท็จจริง โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันในระดับชุมชน อันเป็นการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรที่ดินโดยชุมชนในทางปฏิบัติ ซึ่งแนวทางดังกล่าวมีความแตกต่างจากโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติมลักษณะเป็นกลไกเชิงนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นการรับรองสิทธิของชุมชนผ่าน “เอกสารรับรอง” ในที่ดินของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการใช้และดูแลรักษาที่ดินของรัฐอย่างเป็นระบบและยั่งยืน ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และผ่านกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบดังกล่าว

เมื่อพิจารณาจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่ามีประเด็นที่สมควรได้รับการปรับปรุงในกฎหมายจัดตั้งของ บจธ. ดังต่อไปนี้

กฎหมายเดิม	ร่างกฎหมายที่เสนอ	หมายเหตุ
	ให้เปลี่ยนชื่อสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เป็นสถาบันบริหารจัดการที่ดิน (องค์การมหาชน)	ให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินการกิจกรรมในการดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน จึงเห็นสมควรต้องแก้ไขชื่อสถาบัน
มาตรา ๗ (๒) รวบรวมข้อมูลที่ดิน และเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่	มาตรา ๗ (๒) รวบรวมข้อมูลที่ดิน <u>ในส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสถาบัน</u> และเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่	เพิ่มเติมคำว่า “ในส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสถาบัน....” เนื่องจากในขณะยกร่างกฎหมายจัดตั้ง บจธ. มีการกำหนดงบประมาณ ในการจัดทำแผนที่ จึงกำหนดให้ บจธ. ดำเนินการ ซึ่งปัจจุบันได้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว จึงเห็นควรกำหนดให้เป็นการดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่ดินในส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อการ

กฎหมายเดิม	ร่างกฎหมายที่เสนอ	หมายเหตุ
		ดำเนินงานของ บจธ. เท่านั้น เพื่อให้มีความชัดเจนในการดำเนินงานยิ่งขึ้น
มาตรา ๗ (๓) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าเพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	มาตรา ๗ (๓) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าเพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง	ให้ตัดคำว่า “...รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ออก เนื่องจากตั้งแต่จัดตั้ง บจธ. ไม่เคยมีการดำเนินการให้ความสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อีกทั้งภารกิจดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีงบประมาณและกลไกการสนับสนุนเพียงพออยู่แล้ว
มาตรา ๘ (๖) ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยนหรือดำเนินงานเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่าง ๆ	มาตรา ๘ (๖) ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน <u>จัดประโยชน์</u> หรือดำเนินงานเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่าง ๆ <u>รวมถึงการยกมอบที่ดินเพื่อจัดทำสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพื่อสาธารณะประโยชน์ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด</u>	เพิ่มเติมข้อความ “...รวมถึงการยกมอบที่ดินเพื่อจัดทำสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพื่อสาธารณะประโยชน์ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด” เพื่อให้ บจธ. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดประโยชน์ที่ดิน ตลอดจนการยกมอบที่ดินเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคหรือบริการอื่นที่จำเป็น การแก้ไขดังกล่าวมีความจำเป็นเนื่องจากปัจจุบัน บจธ. ประสบปัญหาในการดำเนินภารกิจบางประการ เนื่องจากไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดหรือพัฒนาสาธารณูปโภค รวมถึงการให้สินเชื่อสาธารณูปโภค ทำให้ต้องพึ่งพาความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและครอบคลุมภารกิจของ บจธ. มากขึ้น
-	มาตรา ๘ (๖/๑) จัดสรรที่ดินภายใต้หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด	เพิ่มเติมมาตรา ๘ (๖/๑) เพื่อให้การดำเนินงานด้านการจัดสรรที่ดินของ บจธ. มีความชัดเจน จึงเห็นสมควรกำหนดอำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดสรรที่ดิน เนื่องจาก ปัจจุบัน บจธ. มีภารกิจในการให้สินเชื่อเพื่อจัดหาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน

กฎหมายเดิม	ร่างกฎหมายที่เสนอ	หมายเหตุ
มาตรา ๔๐ ให้สถาบันเป็นอันยุบเลิกเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน (๒) เมื่อพ้นวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๙ ให้รัฐมนตรีประกาศการยุบเลิกสถาบันในราชกิจจานุเบกษา ให้สภาพนิติบุคคลของสถาบันดำรงอยู่ตราบเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการ ตามมาตรา ๔๑	มาตรา ๔๐ ให้สถาบันเป็นอันยุบเลิกเมื่อมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน	ปัจจุบันสถาบันยังอยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนภารกิจสำคัญ ได้แก่ การจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน และการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยมีการดำเนินโครงการในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้เข้าถึงสิทธิในที่ดินอยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ตามนโยบายของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากมาตรา ๔๐ ของพระราชกฤษฎีกา ได้กำหนดให้สถาบันยุบเลิกเมื่อพ้นวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๙ ซึ่งอาจส่งผลให้ภารกิจสำคัญที่ยังดำเนินอยู่ไม่สามารถดำเนินการต่อเนื่องได้ อันจะกระทบต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ยังรอรับความช่วยเหลือจากสถาบัน และเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินของประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกำหนดยุบเลิกในมาตรา ๔๐ โดยเปลี่ยนแปลงเป็น “ให้สถาบันเป็นอันยุบเลิกเมื่อมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน” เพื่อให้สถาบันสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

๑.๓ การวิเคราะห์และทบทวนภารกิจตามกฎหมายโดยเชื่อมโยงกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของไทย

เมื่อพิจารณาข้อมูลการดำเนินการแก้ไขปัญหาในต่างประเทศ การดำเนินงานที่ผ่านมาในประเทศไทย และผลการดำเนินงานของ บจธ. ตามที่ปรากฏในบทที่ ๓ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ สามารถนำมาวิเคราะห์และทบทวนภารกิจของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. โดยเชื่อมโยงกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ได้ดังนี้

๑. บริบทและเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง

บจธ. ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการขับเคลื่อนนโยบาย “ธนาคารที่ดิน” เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินอย่างรุนแรง โดยที่ดินส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในมือของคนส่วนน้อย ขณะที่เกษตรกรจำนวนมากไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีความเสี่ยงที่จะสูญเสียที่ดินจากปัญหาหนี้สิน ทั้งนี้ บจธ. มีสถานะเป็นองค์การมหาชนภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี จึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นกลไกเฉพาะด้านเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินของประเทศอย่างเป็นระบบ

๒. วิเคราะห์ภารกิจตามมาตรา ๗ และ ๘

๒.๑ มิติการจัดหาและกระจายที่ดิน (Land Redistribution)

บจธ. มีบทบาทในการจัดหาที่ดินจากภาคเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือที่ดินที่เจ้าของประสงค์จะขาย เพื่อนำมาจัดสรรให้เกษตรกรหรือผู้ยากจนในรูปแบบ “เช่า” หรือ “เช่าซื้อ” โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางเพื่อลดผลกระทบจากราคาตลาดที่สูงเกินสมควร ช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงที่ดินได้ในราคาที่เป็นธรรม และมีระยะเวลาผ่อนชำระที่เหมาะสม

๒.๒ มิติการป้องกันและแก้ไขการสูญเสียสิทธิในที่ดิน (Land Loss Prevention)

บจธ. ทำหน้าที่เป็นกลไกช่วยเหลือเกษตรกรที่มีความเสี่ยงสูญเสียที่ดินจากการจำนองขายฝาก หรือการบังคับคดี โดยเข้าไปไกล่เกลี่ยที่ดินและปรับรูปแบบเป็นสัญญาเช่าซื้อในเงื่อนไขที่เอื้อต่อการชำระหนี้ เช่น อัตราดอกเบี้ยต่ำและระยะเวลาผ่อนยาว ซึ่งช่วยลดภาระหนี้และรักษาสิทธิในที่ดินของเกษตรกร

๒.๓ มิติการบริหารจัดการและส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land Utilization)

นอกจากการจัดสรรที่ดิน บจธ. ยังมุ่งเน้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และส่งเสริมองค์ความรู้ด้านอาชีพและการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรสามารถสร้างรายได้และพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

๒.๔ มิติการจัดตั้งกองทุนและการบริหารจัดการข้อมูลที่ดิน (Information & Fund Management)

บจธ. มีบทบาทในการพัฒนาระบบข้อมูลและฐานข้อมูลที่ดิน เพื่อใช้ในการวิเคราะห์วางแผน และบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการบริหารกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืน

โดยภาพรวม ทั้ง ๔ มิติดังกล่าวเชื่อมโยงกันเป็นระบบ ตั้งแต่การเข้าถึงที่ดิน การรักษาสิทธิ การใช้ประโยชน์ ไปจนถึงการบริหารจัดการในระยะยาว ซึ่งทำให้ บจธ. เป็นกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

๓. การทบทวนผลการดำเนินงานและข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง

จากการวิเคราะห์ภารกิจของ บจธ. พบว่ายังคงมี “ช่องว่าง” (Gaps) ที่สำคัญในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ซึ่งสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ดังนี้

๓.๑ ปัญหาด้านงบประมาณ (Financial Sustainability) บจธ. ยังพึ่งพางบประมาณแผ่นดินเป็นแหล่งเงินทุนหลัก ซึ่งมีความไม่แน่นอนในแต่ละปี ส่งผลต่อความต่อเนื่องของการดำเนินงาน ทั้งนี้ หากมีเป้าหมายในการพัฒนาไปสู่ “ธนาคารที่ดิน” อย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีแหล่งรายได้จากการดำเนินงาน หรือมีกองทุนหมุนเวียนที่มีขนาดเพียงพอ เพื่อรองรับภารกิจได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณรายปีเป็นหลัก

๓.๒ ข้อจำกัดด้านสถานะทางกฎหมาย บจธ. ถูกจัดตั้งขึ้นในลักษณะของหน่วยงานเฉพาะกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาไปสู่การเป็น “ธนาคารที่ดิน” ที่มีกฎหมายรองรับในระดับพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่สามารถยกระดับได้ ส่งผลให้สถานะขององค์กรยังขาดความมั่นคงในเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะในด้านการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ การสนับสนุนงบประมาณ และการกำหนดแผนงานร่วมเพื่อพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

๓.๓ ข้อจำกัดด้านกลไกราคาที่ดิน (Market Distortion) บจธ. ไม่มีอำนาจในการแทรกแซงตลาดหรือใช้อำนาจรัฐเหนือภาคเอกชน จึงจำเป็นต้องจัดซื้อที่ดินในราคาตลาด (Market Price) เพื่อนำมาดำเนินการกิจการในรูปแบบการให้เช่าหรือเช่าซื้อในอัตราที่เหมาะสมทางสังคม (Social Price) ซึ่งไม่มุ่งแสวงหากำไร ส่งผลให้ในระยะเริ่มต้นยังคงต้องพึ่งพาการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐในลักษณะเงินอุดหนุน (Subsidy) เพื่อชดเชยต้นทุนการดำเนินงาน อีกทั้ง หากราคาที่ดินปรับตัวสูงขึ้นในอนาคต อาจทำให้ความสามารถในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนลดลง ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่ในระดับเดิม

๔. ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ในการทบทวนภารกิจ

เพื่อให้ บจธ. บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายจัดตั้งอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ควรมีการทบทวนและพัฒนากิจการดำเนินงานในประเด็นสำคัญ ดังนี้

๔.๑ การยกระดับกฎหมาย (Legislative Upgrade) ควรเร่งผลักดันการจัดตั้ง “สถาบันบริหารจัดการที่ดิน” ในระดับพระราชบัญญัติ เพื่อยกระดับสถานะให้เป็นองค์กรถาวรที่มีความมั่นคง สามารถระดมทุนได้ และมีเครื่องมือทางกฎหมายที่เข้มแข็ง รองรับภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

๔.๒ การพัฒนาระบบข้อมูลที่ดิน (Digital Twin / GIS) ควรพัฒนาฐานข้อมูลและแผนที่ที่ดินเชิงลึก เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และชี้เป้าที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ (Land Hoarding) อย่างเป็นระบบ รวมถึงการคัดเลือกที่ดินที่มีต้นทุนต่ำและมีศักยภาพ เช่น ที่ดินที่อยู่ระหว่างการบังคับคดีและค้างขายทอดตลาดเป็นเวลานาน หรือที่ดินที่ตกเป็นของรัฐตามคำพิพากษาแต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพื่อนำมาพัฒนาและจัดสรรให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนอย่างเหมาะสม

๔.๓ การพัฒนากลไกทางการเงิน (Credit Guarantee Mechanism) ควรขยายบทบาทจากการเป็น “ผู้จัดหาที่ดิน” ไปสู่การเป็น “ผู้สนับสนุนทางการเงิน” เช่น การค้ำประกันสินเชื่อ หรือการเป็นแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำสำหรับกลุ่มวิสาหกิจชุมชน เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการที่ดินร่วมกันในรูปแบบที่ยั่งยืน เช่น Community Land Trust ซึ่งจะช่วยเพิ่มความคล่องตัวและลดภาระงบประมาณของรัฐในระยะยาว

๔.๔ การบูรณาการกับนโยบายภาษี (Integration with Tax Policy) ควรเชื่อมโยงภารกิจกับระบบภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยกำหนดกลไกจูงใจให้เจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ นำที่ดินเข้าสู่การ

บริหารจัดการของ บจธ. เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม พร้อมทั้งช่วยลดภาระภาษีของเจ้าของที่ดิน และเพิ่มโอกาสในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

สรุปการวิเคราะห์

บจธ. ตามกฎหมายจัดตั้งมีบทบาทเป็น “เครื่องมือทางสังคม” (Social Tool) มีใช้องค์กรที่มุ่งแสวงหากำไร โดยมีภารกิจหลักในการปรับสมดุลการถือครองที่ดินของประเทศให้เกิดความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของภารกิจดังกล่าวยังขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง และการยกระดับสถานะทางกฎหมายสู่ระดับพระราชบัญญัติ เพื่อรองรับการพัฒนาไปสู่การเป็นธนาคารที่ดินของประเทศอย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยในระหว่างการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ควรให้ บจธ. ดำเนินการต่อเนื่องและปรับกฎหมายจัดตั้งให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปและเหมาะสมกับการทำหน้าที่ของ บจธ. ในปัจจุบัน เพื่อเป็นหน่วยงานดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทยต่อไป

๒. การวิเคราะห์และทบทวนความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ

จากข้อมูลในบทที่ ๔ ซึ่งเปรียบเทียบภารกิจของ บจธ. กับ ๑๑ หน่วยงานตามตารางสรุป ดังนี้

หน่วยงาน	ประเภทหน่วยงาน	ประเภทที่ดินหลัก	ภารกิจหลัก	กลุ่มเป้าหมายหลัก
บจธ.	องค์การมหาชน	เอกชน (เป็นหลัก)	บริหารจัดการธนาคารที่ดิน : โดยการจัดซื้อหรือเช่าที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาจัดสรรให้เกษตรกรในรูปแบบเช่าหรือเช่าซื้อ ตลอดจนส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม	เกษตรกรและผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ
สปก.	ส่วนราชการ	รัฐ (เขตปฏิรูป)	การปฏิรูปที่ดิน : โดยนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้เกษตรกรเข้าทำกินในรูปแบบสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ซึ่งกำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรเท่านั้น	เกษตรกรและผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ
กฟก.	องค์กรของรัฐ (พ.ร.บ.เฉพาะ)	เอกชน (ที่มีหนี้)	ฟื้นฟูและแก้หนี้ : โดยการชำระหนี้แทนเกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกร เพื่อรักษาสีดินในที่ดินไม่ให้หลุดมือไป พร้อมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพ	เกษตรกรที่เป็นสมาชิกและประสบปัญหาหนี้สินในระดับวิกฤต
กรมธนารักษ์	ส่วนราชการ	รัฐ (ที่ราชพัสดุ)	บริหารทรัพย์สินของแผ่นดิน : โดยดูแลที่ดินของรัฐที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานด้านป่าไม้ หรือ ส.ป.ก. เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการหรือให้เช่าใช้ประโยชน์	หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนที่ประสงค์จะเช่าที่ดินของรัฐ
นิคมสร้างตนเอง	ส่วนราชการ	รัฐ (นิคมฯ)	จัดสวัสดิการที่ดิน : โดยจัดสรรที่ดินของรัฐให้ราษฎรได้ตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชน พร้อมทั้งสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาสังคม	ผู้มีรายได้น้อย ครอบครัวอพยพ และกลุ่มเป้าหมายเฉพาะตามภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
นิคมสหกรณ์	ส่วนราชการ	รัฐ (นิคมฯ)	ส่งเสริมสหกรณ์ : โดยจัดสรรที่ดินของรัฐให้สมาชิกสหกรณ์ร่วมกันตามหลักการสหกรณ์	สมาชิกสหกรณ์การเกษตรที่มีความต้องการพื้นที่ทำกิน
พอช.	องค์การมหาชน	ทั้งรัฐและเอกชน	พัฒนาที่อยู่อาศัย : โดยสนับสนุนให้องค์กรชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีความมั่นคง เช่น โครงการบ้านมั่นคง	องค์กรชุมชนและผู้มีรายได้น้อยทั้งในเขตเมืองและชนบท
กองทุนหมุนเวียนฯ	กองทุนในส่วนราชการ	เอกชน (ติดจำนอง/ขายฝาก)	ให้กู้ยืมไถ่ถอนที่ดิน : โดยให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อช่วยไถ่ถอนที่ดินจากการขายฝากหรือจำนองที่ใกล้จะหลุดสิทธิ ดำเนินการผ่าน ธกส.	เกษตรกรและผู้ยากจนที่กำลังจะสูญเสียสิทธิในที่ดิน
สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง	ส่วนราชการ	เอกชน (พื้นที่เกษตรกรรม)	ปรับปรุงโครงสร้างแปลงที่ดิน : โดยการวางผังที่ดินใหม่ให้มีระบบชลประทานและถนนที่สามารถเข้าถึงทุกแปลง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร	เกษตรกรที่มีความยินยอมในเขตชลประทานหรือนอกเขตชลประทานที่มีความพร้อมด้านแหล่งน้ำ
กรมที่ดิน	ส่วนราชการ	เอกชน	ทะเบียนและสิทธิ : โดยดำเนินการออกโฉนดที่ดิน และจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน	ประชาชนและนิติบุคคลทั่วไปที่ถือครองที่ดินเอกชน
สคทช.	ส่วนราชการ	รัฐ (ทุกประเภท)	นโยบายที่ดินแห่งชาติ : โดยวางระเบียบและประสานการจัดที่ดินทำกินให้แก่ชุมชนในที่ดินของรัฐในรูปแบบแปลงรวม โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน	หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลที่ดิน และประชาชนผู้ยากไร้
ธ.ก.ส.	รัฐวิสาหกิจ	เอกชน (หลักประกัน)	สินเชื่อเกษตร : โดยให้บริการทางการเงินเพื่อสนับสนุนการผลิต การตลาด และการยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร โดยการดำเนินงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย	เกษตรกรและลูกค้าธนาคารที่ต้องการเงินทุนหมุนเวียน

ตามตารางนี้

อนึ่ง บจธ. ได้ทำการเปรียบเทียบความแตกต่างอย่างละเอียดกับหน่วยงานต่างๆ ปรากฏ



นอกจากนี้ จากการสอบถามข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน ๑๗ หน่วยงาน พบว่า บจธ. มีบทบาทสำคัญในการเข้ามาเติมเต็มช่องว่างเชิงนโยบาย และไม่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกับภารกิจของอีก ๑๑ หน่วยงาน โดยสามารถจำแนกการวิเคราะห์ออกเป็น ๔ มิติหลัก ดังต่อไปนี้

๑. มิติด้าน "ต้นทางของที่ดิน" (Land Sourcing)

มิติด้าน "ต้นทางของที่ดิน" (Land Sourcing) หน่วยงานส่วนใหญ่ในกลุ่ม ๑๑ หน่วยงาน เช่น ส.ป.ก. ธนารักษ์ นิคมสร้างตนเอง หรือ นิคมสหกรณ์ ทำหน้าที่บริหารจัดการ "ที่ดินของรัฐ" (Public Land) ที่มีอยู่เดิม ในขณะที่ บจธ. เน้นไปที่การบริหารจัดการ "ที่ดินเอกชน" (Private Land) ที่ถูกทิ้งร้างหรือไม่ทำประโยชน์ โดยใช้กลไกการซื้อจากภาคเอกชนโดยตรง เพื่อนำมาจัดสรรใหม่ จุดที่มิซ้ำซ้อน คือ บจธ. ทำหน้าที่เป็น "ตัวกลาง" เชื่อมโยงที่ดินจากมือเอกชนสู่มือเกษตรกร ซึ่งหน่วยงานรัฐทั่วไปมักไม่มีอำนาจหรือกลไกทางการเงินในการไปซื้อที่ดินเอกชนเพื่อนำมาบริหารจัดการ แม้ ส.ป.ก. จะมีอำนาจ แต่ก็กระทำได้โดยจำกัดเฉพาะในพื้นที่ที่มีการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และในการซื้อ อำนาจการต่อรอง แม้ ส.ป.ก. จะเป็นหน่วยงานราชการมีอำนาจเวนคืนที่ดินได้ แต่การเวนคืนที่ดินในปัจจุบันก็กระทำได้อย่างจำกัด เพราะเป็นการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน การซื้อที่ดินจึงเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินที่เกิดปัญหาในที่ดินเอกชนได้ แต่ต้องอาศัยอำนาจการตกลงที่เท่าเทียมกันในฐานะผู้ซื้อและผู้ขาย บจธ. แม้จะเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ในการซื้อที่ดินเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ก็ทำในฐานะที่เท่าเทียมกับเอกชน ทำให้สามารถเจรจาต่อรองและซื้อขายในราคาที่เป็นธรรมกับผู้ขายได้ โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิของเอกชน บจธ. จึงเป็นกลไกและเครื่องมือของรัฐในการกระจายการถือครองที่ดินเอกชนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินได้เป็นอย่างดี ตามความพร้อมและงบประมาณที่รัฐเห็นสมควร

ทั้งนี้ ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินเกิดในที่ดินเอกชน จำเป็นที่รัฐต้องใช้เครื่องมือจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในที่ดินเอกชน โดยต้องเป็นการดำเนินการในลักษณะที่ความรับผิดชอบในค่าซื้อที่ดินตกอยู่กับผู้รับบริการ ไม่ใช่ในลักษณะการสงเคราะห์หรือช่วยเหลือโดยไม่มีค่าตอบแทน แต่สามารถเก็บค่าตอบแทนหรือหารายได้ให้กับหน่วยงานได้ โดยไม่ใช่การแสวงหากำไร การดำเนินการผ่าน บจธ. จึงเป็นทางเลือกที่ดีและเป็นการใช้เครื่องมือที่รัฐมีอยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการในที่ดินเอกชนทั้งหมด แต่ดำเนินการในสัดส่วนที่ทำให้ปัญหาการกระจุกตัวลดลง และเกิดการกระจายการถือครองที่ดินเพิ่มขึ้นในที่ดินเอกชน โดยยึดหลัก “ความสมัครใจ” และ “ความเสมอภาค” ไม่ใช่อำนาจรัฐ แต่ใช้กลไกตลาดและหลัก “การมีส่วนร่วม” เป็นเครื่องมือ

๒. มิติด้าน "รูปแบบสิทธิและการถือครอง" (Tenure & Rights)

กรมที่ดินดูแลการออกโฉนดทั่วไป ขณะที่ ส.ป.ก. หรือ สคทช. ให้สิทธิในลักษณะ "สิทธิทำกิน" (ไม่อนุญาตให้ขายหรือโอนกรรมสิทธิ์) ในขณะที่ บจธ. ใช้ระบบ "เช่าซื้อ" (Hire-Purchase) ซึ่งมีเป้าหมายสุดท้ายคือการทำให้เกษตรกรได้มี "โฉนดที่ดิน" เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองจริง ๆ โดยเกษตรกรมีการผ่อนชำระค่าที่ดินพร้อมดอกเบี้ยคืนให้ บจธ. จึงทำหน้าที่ช่วยเหลือกลุ่มประชาชนที่ต้องการความมั่นคงในกรรมสิทธิ์สูงสุด (โฉนด) แต่ไม่มีเงินก้อนไปซื้อที่ดินในราคาตลาดโดยตรง และไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะเข้าสู่ระบบธนาคารเฉพาะกิจ เช่น ธ.ก.ส.

โดยการดำเนินการในรูปแบบของ บจธ. จะทำให้เกิดความมั่นคงในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทำให้ผู้ใช้ที่ดินสามารถพัฒนาที่ดินของตนเองได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ และมีแรงจูงใจในการลงทุนแรงงานและกำลังทรัพย์ เพราะตระหนักถึงความเป็น "เจ้าของ" และทรัพย์สินที่สามารถทดท้อทางมรดกได้

๓. มิติด้าน "การเงินและการรักษาที่ดิน" (Financial & Protection)

หน่วยงานอย่าง กฟก. กองทุนหมุนเวียนฯ และ ธ.ก.ส. เน้นเรื่องการให้สินเชื่อและการแก้หนี้ โดย กฟก. ดูแลกลุ่มเกษตรกรที่อยู่ในระบบสถาบันการเงินและมีการเจรจาลดหย่อนหนี้บางส่วน ในส่วนกองทุนหมุนเวียนฯ ดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรที่เดือดร้อนจากการที่ที่ดินหลุดจำนองหรือขายฝาก โดยผ่านกลไกของ ธ.ก.ส. ในการให้สินเชื่อและบริหารจัดการในขณะที่ บจธ. ไม่ได้แค่ให้กู้เงิน แต่มีกลไก "ธนาคารที่ดิน" ที่สามารถเข้าซื้อที่ดินที่กำลังจะหลุดจำนองมาไว้ในความดูแลของสถาบันก่อน แล้วให้เจ้าของเดิมเช่าหรือเช่าซื้อกลับคืน ทำให้ที่ดินไม่หลุดมือจากเจ้าของเดิม และไม่มีเจ้าหนี้รายอื่นมาบังคับยึดทรัพย์ได้ในระหว่างการเช่าซื้อ เนื่องจากที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของ บจธ. จนกว่าเจ้าของที่ดินจะผ่อนชำระค่าเช่าซื้อครบ จุดเด่นคือ บจธ. เน้นการ "บริหารจัดการตัวที่ดิน" เพื่อไม่ให้เปลี่ยนมือไปสู่นายทุน หรือกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจในระดับบนของประเทศมากเกินไป จนก่อให้เกิดปัญหาการกระจุกตัว และที่ดินทิ้งร้างไม่ใช้ประโยชน์ได้เต็มศักยภาพ ซึ่งส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจในระยะยาวต่อไป

๔. มิติด้าน "การพัฒนาพื้นที่และสังคม" (Area & Social Development)

พอช. เน้นที่อยู่อาศัยในเมือง/ชุมชนแออัด และการจัดรูปที่ดินเน้นโครงสร้างพื้นฐานชลประทาน ในขณะที่ บจธ. เน้นการจัดสรรที่ดินขนาดเหมาะสมเพื่อ "การเกษตรยั่งยืน" ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นโซ่ข้อกลางที่เชื่อมโยงเรื่อง "ที่ดิน + เงินทุน + การส่งเสริมอาชีพ" เข้าด้วยกัน สำหรับกลุ่มเกษตรกรรายย่อยโดยเฉพาะ บจธ. มีการทำงานร่วมกับชุมชนในการวางแผนพื้นที่ สนับสนุนการทำเกษตรทฤษฎีใหม่ และสร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มเกษตรกร จุดเด่นที่สำคัญคือการรวมกลุ่มกันทำกินในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน ช่วยให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรอง และเข้าถึงแหล่งทุนหรือตลาดได้ดีกว่า

๕. มิติด้าน "กลุ่มเป้าหมาย" (Target Audience Dimension) ความแตกต่างของกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงานของ บจธ. เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานภาครัฐอื่น สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างในเชิงโครงสร้างทางสังคมและสถานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกร ซึ่งสามารถพิจารณาได้เป็น ๒ ประเด็นหลัก ดังนี้

๕.๑ ด้านความมั่นคงในสิทธิถือครอง ในกลุ่มเป้าหมายหลักของหน่วยงาน

บจธ. เน้นการดำเนินงานใน กลุ่มที่ต้องการ "เช่าซื้อ" เพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์มาเป็นของตนเองในอนาคต ดังนั้นจึงดำเนินการในที่ดินเอกชนเป็นหลัก ในขณะที่หน่วยงานอื่นกลุ่มเป้าหมายคือผู้ที่ทำกินใน

ที่ดินของรัฐมาแต่เดิม หรือผู้ยากจนที่รัฐจัดสรรที่ดินให้ ซึ่ง "ไม่มีวันได้กรรมสิทธิ์โฉนด" แต่จะได้สิทธิทำกินชั่วลูกชั่วหลาน (โอนมรดกได้แต่ขายไม่ได้)

๕.๒ มาตรการเชิงรุกทางเศรษฐกิจ

บจร. (การเข้าถึงแหล่งทุน) : เน้นกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการ "ตัวช่วยทางการเงิน" เพื่อรักษาหรือจัดหาที่ดิน โดยมองที่ดินเป็นสินทรัพย์ต้นทุนความพร้อมในการทำงานแบบรวมกลุ่ม (Collective Action) เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการซื้อปัจจัยผลิตหรือขายผลผลิต โดยเน้นการดำเนินการในการบริหารจัดการกลุ่ม การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมให้สมาชิกในกลุ่มร่วมกันวางแผนการจัดการสังคมภายในกลุ่ม การวางแผนการผลิต การวางแผนการผลิit การแปรรูปและการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ เพื่อยกระดับเศรษฐกิจของกลุ่มไม่ใช่เพียงสมาชิกรายใดรายหนึ่งเท่านั้น ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้จะทำให้เกิดความยั่งยืนในอนาคต

ภารกิจการดำเนินการของ บจร. ได้วิเคราะห์ความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานตามบทบาทภารกิจหลักด้านที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยเปรียบเทียบกับส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐแล้ว ปรากฏว่าแม้จะมีหน่วยงานที่ดำเนินการด้านที่ดินเช่นเดียวกัน แต่มีความแตกต่างกันในภารกิจและวิธีการดำเนินงาน ภารกิจหลักของแต่ละหน่วยงานมีความชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน และไม่ปรากฏว่าการดำเนินการกิจของ บจร. จะมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานใด

การมี บจร. ทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของการลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินผ่านการกระจายการถือครองที่ดินเอกชน มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีอยู่แล้วแต่อย่างใด

บทที่ ๖

การวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ.

จากการศึกษาสภาพปัญหาและความสำคัญของการจัดการที่ดินในบทที่ ๑ และ ๒ ตลอดจนการถอดบทเรียนจากต่างประเทศและพัฒนาการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศไทยในบทที่ ๓ ประกอบกับการเปรียบเทียบภารกิจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในบทที่ ๔ และการวิเคราะห์ความซ้ำซ้อนเชิงฟังก์ชันตามกฎหมายจัดตั้งในบทที่ ๕ ข้อมูลทั้งหมดข้างต้นได้ถูกนำมาสังเคราะห์เชิงลึกเพื่อประเมินความจำเป็นในการดำรงอยู่ของ บจธ. โดยสามารถจำแนกประเด็นวิเคราะห์สำคัญ ได้ดังนี้

๑. วิเคราะห์ความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ. ตามกฎหมาย

การพิจารณาความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ. ในมิติทางกฎหมาย มิได้จำกัดอยู่เพียงการพิจารณาตามภารกิจที่กำหนดไว้ในการจัดตั้งเท่านั้น หากแต่ต้องพิจารณาในบริบทของปัญหาเชิงโครงสร้างด้านการถือครองที่ดินของประเทศ ตลอดจนข้อจำกัดของกลไกภาครัฐที่มีอยู่เดิม ประกอบกับการวิเคราะห์เชิงลึกถึง “สถานะและอำนาจหน้าที่พิเศษ” ที่กฎหมายได้บัญญัติขึ้น เพื่อรองรับและขับเคลื่อนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และแผนการปฏิรูปประเทศ ทั้งนี้ สามารถจำแนกประเด็นวิเคราะห์สำคัญออกเป็น ๔ ประเด็นหลัก ดังนี้

๑.๑ เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Mandate)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหลักการสำคัญที่รองรับการมีอยู่และภารกิจของ บจธ. ในฐานะกลไกทางนโยบายของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง ดังนี้

มาตรา ๗๒ (๑) และ (๔) : กำหนดให้รัฐพึงวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ (๔) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ในมิตินี้ บจธ. มิใช่เพียงหน่วยงานเสริม แต่คือกลไกหลักที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อทำภารกิจ "กระจายการถือครองที่ดินภาคเอกชน" ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ที่มีปัญหาการกระจุกตัวและถูกปล่อยทิ้งร้างในขณะที่หน่วยงานอื่นมุ่งเน้นการจัดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐเป็นหลัก บจธ. คือกลไกที่มีอำนาจหน้าที่ในการดึงที่ดินจากภาคเอกชนกลับมาสู่มือเกษตรกรรายย่อยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ในบริบทดังกล่าว บจธ. จึงมีบทบาทในฐานะ "กลไกเชิงปฏิบัติการ" (Operating Arm) ของรัฐที่เข้ามาเติมเต็มช่องว่างในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน อันเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างซึ่งเป็นรากฐานของความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย โดยเฉพาะในมิติของการเข้าถึงที่ดินภาคเอกชนที่รัฐใช้เพื่อแทรกแซงกลไกตลาดที่ดินที่ล้มเหลว (Market Failure) ดังนั้น การมีอยู่ของ บจธ. จึงสะท้อนถึงการแปลงหลักการตามรัฐธรรมนูญไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ผ่านรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินที่มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นกว่าระบบราชการแบบดั้งเดิม อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินของประเทศอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

๑.๒ วัตถุประสงค์ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันฯ

บจธ. จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมายได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักอันสะท้อนถึงความจำเป็นในการมีอยู่ เพื่อทำหน้าที่เป็น “กลไกพิเศษของรัฐ” ดังนี้

(๑) การกระจายการถือครองที่ดินและการบริหารจัดการสิทธิ

บจธ. มีพันธกิจโดยตรงในการรวบรวมและบริหารจัดการที่ดิน เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยมุ่งสร้างความมั่นคงในสิทธิในที่ดินผ่านรูปแบบการเช่า การเช่าซื้อ และการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อที่ดิน ซึ่งเป็นกลไกการจัดการที่ดินภาคเอกชนที่มีความยืดหยุ่นกว่าระบบปฏิรูปที่ดินในรูปแบบเดิม

(๒) มาตรการเชิงรุกเพื่อป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน

กฎหมายกำหนดให้ บจธ. มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรและผู้ยากจนที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียสิทธิในที่ดิน อันเนื่องมาจากการจำนอง การขายฝาก หรือภาระหนี้สินทั้งในและนอกระบบ ภารกิจดังกล่าวมีลักษณะเป็น “ตาข่ายรองรับทางสังคม” (Social Safety Net) ซึ่งเป็นกลไกหรือมาตรการที่ภาครัฐร่วมกับภาคีเครือข่ายจัดให้มีขึ้น เพื่อคุ้มครอง พยุง และช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ผู้เปราะบาง หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ ไม่ให้ตกอยู่ในภาวะความยากจนที่รุนแรงหรือสูญเสียฐานทรัพยากรในการดำรงชีพ ในบริบทนี้ บจธ. จึงมีบทบาทเฉพาะในการรักษา “ฐานทรัพยากรที่ดิน” ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของเกษตรกรรายย่อย ให้คงอยู่ในมือของประชาชนอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน อันเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว

(๓) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ บจธ. มีบทบาทในการเข้าไปบริหารจัดการที่ดินให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมและคุ้มค่าสูงสุด ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม โดยมุ่งส่งเสริมให้ที่ดินถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด การดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องและสนับสนุนมาตรการทางภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งนโยบายด้านความมั่นคงทางอาหารของประเทศ อันจะช่วยลดปัญหาการกักตุนที่ดินและการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดมูลค่าเพิ่มและความยั่งยืนในระยะยาว

จากการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ตามกฎหมายจัดตั้งข้างต้น แสดงให้เห็นอย่างประจักษ์ว่า บจธ. ถูกออกแบบให้ทำหน้าที่เป็น “สถาบันเฉพาะทาง” ที่มีลักษณะเด่นในการ "บูรณาการมิติด้านการบริหารจัดการที่ดินเข้ากับมิติด้านการเงิน" อย่างเป็นระบบ ซึ่งถือเป็นภารกิจที่มีความซับซ้อนสูงและต้องอาศัยความคล่องตัวในการดำเนินงาน ตลอดจนความสามารถในการทำนิติกรรมสัญญาที่รวดเร็วและยืดหยุ่นกว่าระบบราชการในรูปแบบปกติ ลักษณะเฉพาะดังกล่าวสะท้อนถึง “ความจำเป็นเชิงโครงสร้าง” ของการมีองค์กรในรูปแบบองค์การมหาชน เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อพลวัตของปัญหาที่ดินและหนี้สินของเกษตรกรได้อย่างทันท่วงที

๑.๓ ความจำเป็นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

การกำหนดให้ บจธ. มีฐานะเป็น “องค์การมหาชน” ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สะท้อนถึงการเลือกรูปแบบองค์กรที่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจซึ่งมีความเฉพาะตัวและซับซ้อนสูง อันไม่อาจดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ระบบราชการปกติ เนื่องจากข้อจำกัดด้านโครงสร้าง ขัณฑ์ตอน และความคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยมีเหตุผลความจำเป็น ดังนี้

(๑) ความคล่องตัวในการดำเนินงาน (Flexibility)

ภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ดินและการให้ความช่วยเหลือทางการเงินมีลักษณะที่ต้องอาศัยความรวดเร็วและสามารถตอบสนองต่อพลวัตของปัญหาที่ดินได้อย่างทันท่วงที การดำเนินงานในรูปแบบองค์การมหาชนจึงเอื้อให้ บจธ. มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และระเบียบวิธีปฏิบัติงาน ซึ่งมีความยืดหยุ่นสูงกว่าระบบราชการปกติ ขณะเดียวกัน ยังสามารถคงไว้ซึ่งกลไกการกำกับดูแลจากภาครัฐอย่างเหมาะสมและใกล้ชิด อันเป็นการสร้างสมดุลระหว่าง “ความคล่องตัวในการดำเนินงาน” กับ “ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ” เพื่อให้การดำเนินภารกิจบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้

(๒) การบูรณาการเป้าหมายทางสังคม (Social Purpose)

บจธ. ถูกออกแบบให้ทำหน้าที่เป็น “สถาบันการเงินเพื่อสังคม” ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความเป็นมืออาชีพทั้งในด้านการวิเคราะห์สินเชื่อ การบริหารความเสี่ยง และการจัดการทรัพย์สิน ควบคู่ไปกับการยึดถือเป้าหมายหลักในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมเป็นสำคัญ มิใช่การแสวงหากำไรเชิงพาณิชย์ ด้วยเหตุนี้ รูปแบบองค์การมหาชนจึงเป็นกลไกที่เหมาะสมในการสร้างสมดุลระหว่าง “ประสิทธิภาพในเชิงสถาบันการเงิน” กับ “พันธกิจเพื่อสาธารณะ” ทำให้ บจธ. สามารถดำเนินภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการตอบสนองต่อเป้าหมายเชิงสังคมได้อย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรม

(๓) ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) :

การบริหารจัดการธนาคารที่ดินเป็นภารกิจที่มีความซับซ้อนและต้องอาศัยองค์ความรู้เฉพาะทางในหลายสาขา อาทิ กฎหมายที่ดิน การประเมินมูลค่าทรัพย์สิน การบริหารจัดการทางการเงิน ตลอดจนการพัฒนาชุมชนเกษตรกรรม รูปแบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนเอื้อต่อการสรรหา ดึงดูด และรักษาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและมีประสบการณ์สูง ให้สามารถเข้ามาปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ มากกว่าระบบราชการปกติที่อาจมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน ด้วยเหตุนี้ บจธ. จึงสามารถขับเคลื่อนภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ที่มีความซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นฐานสำคัญในการดำเนินงาน

การวิเคราะห์ความจำเป็นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าการดำรงอยู่ของ บจธ. ในรูปแบบองค์การมหาชนตามโครงสร้างปัจจุบัน เป็นเงื่อนไขเชิงสถาบันที่สำคัญ ซึ่งเอื้อให้รัฐสามารถขับเคลื่อนภารกิจที่มีความซับซ้อนและมีลักษณะเร่งด่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ รูปแบบดังกล่าวช่วยให้การดำเนินงานมีความคล่องตัว ควบคู่กับการคงไว้ซึ่งการกำกับดูแลจากภาครัฐ ตลอดจนสามารถบูรณาการองค์ความรู้เฉพาะด้านและเครื่องมือทางการเงินเข้ากับการกิจด้านการบริหารจัดการที่ดินได้อย่างเหมาะสม อันส่งผลให้การแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างด้านที่ดินของประเทศสามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

๑.๔ ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ

การดำรงอยู่ของ บจธ. มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะกลไกหลักที่ตอบสนองต่อทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนแม่บทระดับชาติ ซึ่งไม่ใช่เพียงการดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น แต่เป็นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในมิติต่างๆ ดังนี้

(๑) ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐)

ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม โดยเฉพาะประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ ข้อ ๔.๑.๓ กำหนดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินในการประกอบอาชีพได้อย่างมั่นคง ในบริบทดังกล่าว บจธ. ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยมุ่งเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงที่ดินทำกินของประชาชน และปรับโครงสร้างการถือครองทรัพยากรให้เกิดความสมดุลมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน บจธ. ยังมีบทบาทสนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ผ่านการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืนและการรักษาพื้นที่สีเขียว ซึ่งเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาในระยะยาว

(๒) แผนการปฏิรูปประเทศ (ด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ)

แผนการปฏิรูปประเทศได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะประเด็นการเข้าถึงที่ดินและทรัพยากร เป็นวาระเร่งด่วนของประเทศ พร้อมทั้งเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการจัดตั้ง “กลไกธนาคารที่ดิน” เพื่อเป็นเครื่องมือเฉพาะในการดำเนินการดังกล่าว ทำหน้าที่เป็นทั้งแหล่งเงินทุนและกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินที่มีความเฉพาะตัว สำหรับช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยและเกษตรกรรายย่อย ให้สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินและรักษาสิทธิในที่ดินได้อย่างมั่นคง นอกจากนี้ บจธ. ยังมีบทบาทในการสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรฐานราก ผ่านการเสริมสร้างความมั่นคงด้านปัจจัยการผลิต อันนำไปสู่การยกระดับความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับครัวเรือนและชุมชนอย่างยั่งยืน

(๓) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (หมุดหมายที่ ๙)

กำหนดเป้าหมายให้ประเทศไทยสามารถลดปัญหาความยากจนข้ามรุ่น และสร้างหลักประกันทางสังคมที่เพียงพอและเหมาะสมสำหรับประชาชนทุกกลุ่ม โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นต้นตอของความยากจนอย่างยั่งยืน บจธ. จึงมีบทบาทเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเป้าหมายดังกล่าวสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะในมิติของการจัดการทรัพยากรที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานของเกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ บจธ. มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ในการ “ตัดวงจรการส่งผ่านความยากจนข้ามรุ่น” ผ่านการสร้างโอกาสในการเข้าถึงที่ดินทำกินอย่างมั่นคง การป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดินจากภาระหนี้สิน และการสนับสนุนเครื่องมือทางการเงินที่เหมาะสม อันช่วยให้ครัวเรือนสามารถรักษาสถานะทรัพยากรในการดำรงชีพ และยกระดับคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่อง ผลจากการดำเนินการดังกล่าวไม่เพียงช่วยลดความเปราะบางทางเศรษฐกิจของครัวเรือนในระยะสั้น แต่ยังมีส่วนสำคัญในการสร้างเสถียรภาพทางสังคม และลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในระยะยาว ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

๑.๕ ผลกระทบด้านงบประมาณและทรัพยากรภาครัฐกรณียุติการดำเนินงาน

นอกจากการพิจารณาความจำเป็นในมิติทางกฎหมายและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติข้างต้นแล้ว การประเมินความจำเป็นในการดำรงอยู่ของ บจธ. ยังควรพิจารณาผ่านกรอบแนวคิดเชิงนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ “ต้นทุนของการไม่ดำเนินการ” (Cost of Inaction) และ “ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายภาครัฐ” (Value for Money) ควบคู่กันไปอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบัน บจธ. มิได้อยู่ในสถานะของหน่วยงานที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่และยังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการพิสูจน์ผลสัมฤทธิ์ หากแต่เป็นองค์กรที่ได้ดำเนินการกิจมาอย่างต่อเนื่อง และได้ก่อให้เกิดการระดมทุนทั้งในด้านทรัพย์สิน งบประมาณ และพันธสัญญาต่อประชาชนในระดับที่มีนัยสำคัญแล้ว การพิจารณาทางเลือกเชิงนโยบายเกี่ยวกับการยุติการดำเนินงานขององค์กรในห้วงเวลาที่ภารกิจยัง

ไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุด จึงไม่อาจพิจารณาได้เพียงในมิติของการลดภาระงบประมาณในอนาคตเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม การยุติการดำเนินงานดังกล่าวย่อมก่อให้เกิด “ต้นทุนแฝง” (Implicit Cost) และ “ความสูญเสียเชิงโครงสร้าง” (Structural Loss) ที่รัฐต้องแบกรับเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการทรัพยากรที่ได้ลงทุนไปแล้วในอดีต (Sunk Cost) ซึ่งไม่สามารถเรียกคืนได้ ตลอดจนก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะนำไปสู่ผลกระทบต่อเนื่องในลักษณะลูกโซ่ (Ripple Effect) ต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการที่ดินของประเทศในภาพรวม

ดังนั้น เพื่อให้การประเมินมีความรอบด้านและสะท้อนข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ จึงควรพิจารณาผลกระทบจากการไม่ดำเนินการดังกล่าวใน ๔ มิติหลัก ดังต่อไปนี้

(๑) การสูญเสียต้นทุนที่จมไปและมูลค่าสินทรัพย์ของรัฐ

ที่ผ่านมา บจธ. ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดซื้อที่ดินและนำมาบริหารจัดการกระจายสิทธิให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนไปแล้วจำนวนมาก หากมีการยุติการดำเนินงาน ที่ดินเหล่านี้จะกลายเป็น “สินทรัพย์ที่หยุดนิ่ง” ที่ขาดกลไกในการบริหารจัดการจัดเก็บค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้ออย่างเป็นระบบ ส่งผลให้งบประมาณแผ่นดินที่ลงทุนไปในรูปของต้นทุนที่ดินไม่สามารถสร้างผลตอบแทนกลับคืนสู่รัฐและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำตามเจตนารมณ์เริ่มต้น แม้จะมีการพิจารณาแนวทางการโอนย้ายสินทรัพย์และการกิจไปยังหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจใกล้เคียงกัน แต่ในทางปฏิบัติจะก่อให้เกิดความเสียหายและอุปสรรคสำคัญ ดังนี้

(๑.๑) ข้อจำกัดด้านกฎหมายเฉพาะตัว ที่ดินของ บจธ. ส่วนใหญ่เป็นที่ดินเอกชนที่จัดซื้อด้วยกลไกตลาดและบริหารจัดการภายใต้กฎหมายจัดตั้งเฉพาะ หากโอนไปยังหน่วยงานเช่น ส.ป.ก. หรือ กรมธนารักษ์ ซึ่งมีระเบียบการใช้ที่ดินและการจัดเก็บรายได้ที่แตกต่างออกไปจะเกิดปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงสถานะที่ดินตามกฎหมาย ซึ่งต้องใช้เวลานานและอาจส่งผลให้สัญญาเช่าซื้อเดิมที่ทำไว้กับประชาชนเป็นโมฆะหรือต้องแก้ไขใหม่ทั้งหมด

(๑.๒) ต้นทุนการเปลี่ยนผ่านและความล่าช้า การโอนย้ายภารกิจที่อยู่ระหว่างดำเนินการ (In-progress) จะทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาประชาชนต้องหยุดชะงักอย่างน้อย ๑-๒ ปี เพื่อรอกการตั้งงบประมาณใหม่และการถ่ายโอนข้อมูล ซึ่งในช่วงสัญญาภาคนี้ รัฐจะสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ และเกษตรกรจะขาดความมั่นใจจนอาจเกิดการทิ้งร้างที่ดิน หรือการผิวนดินชำระหนี้ในวงกว้าง

(๑.๓) การสูญเสียความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน บจธ. ถูกออกแบบมาให้เป็น ‘ตัวกลาง’ (Intermediary) ที่มีความคล่องตัวในการเจรจาซื้อขายที่ดินเอกชน ซึ่งหน่วยงานระบบราชการปกติไม่มีกลไกหรือระเบียบรองรับการทำงานในลักษณะนี้ การโอนย้ายจึงเสมือนการนำเครื่องมือที่ออกแบบมาเฉพาะทางไปฝากไว้กับหน่วยงานที่ไม่มีทักษะและกลไกในการใช้งานเครื่องมือเช่นได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

(๒) ภาระผูกพันทางการเงินและค่าเสียโอกาส

การยุติบทบาทขององค์กรในขณะที่ยังมีโครงการและภารกิจอยู่ระหว่างการดำเนินการ ย่อมก่อให้เกิดภาระผูกพันทางการเงินที่รัฐต้องแบกรับโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินงานของ บจธ. มิได้จำกัดอยู่เพียงค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรหรือการบริหารจัดการทั่วไป หากแต่มีการก่อให้เกิด “ภาระผูกพันเชิงสัญญา” และ “สินทรัพย์ของรัฐ” ที่เชื่อมโยงกับบุคคลภายนอกในลักษณะระยะยาว การยุติการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนการหยุดกลไกที่กำลังดำเนินอยู่กลางคัน ซึ่งย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในหลายมิติอย่างมีนัยสำคัญ โดยสามารถจำแนกได้ ดังนี้

(๒.๑) ปัจจุบัน บจธ. มีภาระผูกพันตามสัญญาเช่าซื้อและสัญญาเช่าที่ดินกับเกษตรกรและผู้เข้าร่วมโครงการจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสัญญาระยะยาวประมาณ ๒๐-๓๐ ปี โดยมีเงื่อนไขการชำระเงินและการบริหารสิทธิในที่ดินที่ต้องอาศัยการกำกับดูแลอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบในกรณีที่มีการยุติองค์กรรัฐจะมีความจำเป็นต้องจัดหา “หน่วยงานรับโอนภารกิจ” เพื่อทำหน้าที่ติดตามการชำระหนี้ บริหารจัดการสัญญาและคุ้มครองสิทธิของคู่สัญญาแทน ซึ่งย่อมก่อให้เกิดต้นทุนในการเปลี่ยนผ่าน (Transition Cost) ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และระบบงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ หากหน่วยงานที่รับโอนภารกิจอาจไม่มีความเชี่ยวชาญหรือระบบบริหารจัดการหนี้ที่มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับกลไกเดิม อาจนำไปสู่ปัญหาการค้างชำระหนี้ (Non-Performing Loans: NPLs) ในวงกว้าง ส่งผลให้กระแสรายได้ที่ควรจะได้ไหลกลับคืนสู่รัฐตามแผนไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดความเสี่ยงที่งบประมาณแผ่นดินซึ่งได้ใช้ไปในการจัดหาที่ดินจะไม่สามารถก่อให้เกิดผลตอบแทนกลับคืนตามที่คาดการณ์ไว้ อันถือเป็นความสูญเสียเชิงประสิทธิภาพในการใช้จ่ายภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ

(๒.๒) บจธ. ถูกออกแบบให้ทำหน้าที่เป็น “กลไกทางการเงินเพื่อสังคม” (Social Financial Mechanism) ที่สามารถสร้างกระแสรายได้หมุนเวียน (Revolving Fund) จากการให้เช่าและเช่าซื้อที่ดิน โดยนำรายได้ดังกล่าวกลับมาใช้ในการขยายผลการช่วยเหลือไปยังกลุ่มเป้าหมายรายใหม่อย่างต่อเนื่อง อันเป็นการสร้าง “วงจรการพึ่งพาตนเอง” (Self-sustaining Mechanism) ของระบบการแก้ไขปัญหาที่ดินในระยะยาวการยุติการดำเนินงานขององค์กรในช่วงเวลาที่กลไกดังกล่าวกำลังพัฒนาและเริ่มก่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงรูปธรรมจึงเท่ากับเป็นการตัดวงจรการหมุนเวียนของทรัพยากรที่มีอยู่เดิม ส่งผลให้ระบบไม่สามารถต่อยอดการช่วยเหลือได้อย่างต่อเนื่อง และทำให้รัฐสูญเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรที่ได้ลงทุนไปแล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุด

นอกจากนี้ การยุติการดำเนินงานในขณะที่ยังมีกลุ่มเกษตรกรที่อยู่ระหว่างกระบวนการช่วยเหลือ หรืออยู่ในระยะคาดหวังว่าจะได้รับสิทธิในที่ดิน อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมในลักษณะของ “ต้นทุนความไม่พอใจและความขัดแย้ง” (Social Conflict Cost) ซึ่งอาจแสดงออกผ่านการร้องเรียน การรวมกลุ่มเรียกร้อง หรือการดำเนินคดีต่อรัฐ อันจะนำไปสู่ภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการข้อพิพาท การเยียวยาผลกระทบ และการฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ

แม้ว่าต้นทุนดังกล่าวอาจไม่สามารถประเมินเป็นมูลค่าเชิงตัวเงินได้อย่างชัดเจนในระยะสั้น แต่ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพทางสังคม ความน่าเชื่อถือของนโยบายภาครัฐ และความต่อเนื่องในการขับเคลื่อนนโยบายด้านการจัดการที่ดินในระยะยาว

(๒.๓) ความเสียหายต่อมูลค่าสินทรัพย์ของรัฐและประสิทธิภาพของระบบข้อมูล การยุติการดำเนินงานของ บจธ. ย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการด้อยค่าของสินทรัพย์ที่รัฐได้ลงทุนไว้แล้ว รวมถึงการสูญเสียประโยชน์จากระบบข้อมูลที่ได้รับการพัฒนาเพื่อรองรับภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ แม้การพิจารณาในเชิงงบประมาณอาจมองว่าเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในอนาคต แต่ในทางปฏิบัติ การยุติองค์กรในห้วงเวลาปัจจุบันมีลักษณะเสมือนการทำให้ทรัพยากรที่รัฐได้ลงทุนไปแล้วไม่สามารถก่อให้เกิดผลตอบแทนตามวัตถุประสงค์ได้อย่างเต็มที่ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการทำให้การใช้จ่ายงบประมาณในอดีตสูญเสียประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง ในบริบทดังกล่าว ความเสียหายสามารถจำแนกออกเป็น ๒ มิติหลัก ได้แก่ “สินทรัพย์ที่ดิน” และ “สินทรัพย์ข้อมูล” ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญของการขับเคลื่อนนโยบายด้านการจัดการที่ดินของประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) ความเสี่ยงที่ที่ดินจะกลายเป็นทรัพย์สินด้อยคุณภาพ (Distressed Assets) ที่ดินที่อยู่ภายใต้การถือครองหรือการบริหารจัดการของ บจธ. ได้รับการออกแบบให้เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายเพื่อการ “ปฏิรูปโครงสร้างการถือครองที่ดิน” และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านการนำไปใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม หากขาดกลไกองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง ที่ดินดังกล่าวมีความเสี่ยงที่จะถูกปล่อยทิ้งร้าง ใช้ประโยชน์ไม่เต็มศักยภาพ หรือแม้กระทั่งถูกบุกรุกโดยบุคคลที่สาม สถานการณ์ดังกล่าวจะส่งผลให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ขณะเดียวกัน หากรัฐมีความจำเป็นต้องนำที่ดินกลับมาใช้ประโยชน์ในอนาคต ย่อมต้องเผชิญกับต้นทุนเพิ่มเติมในการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ การดำเนินการทางกฎหมายเพื่อขับไล่ผู้บุกรุก หรือการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีแนวโน้มสูงกว่าต้นทุนในการบริหารจัดการเชิงป้องกันหลายเท่า อันสะท้อนถึงความสูญเสียเชิงประสิทธิภาพในการบริหารสินทรัพย์ของรัฐ

(๒) การสูญเสียคุณค่าของระบบฐานข้อมูลที่ดินและโอกาสเชิงนโยบาย บจธ. ได้ลงทุนพัฒนาและรวบรวมฐานข้อมูลที่ดินภาคเอกชนในระดับพื้นที่ โดยใช้งบประมาณภาครัฐ เพื่อสนับสนุนการวางแผนและการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านการจัดการที่ดิน อย่างไรก็ตาม ระบบฐานข้อมูลดังกล่าวมีลักษณะเป็น “สินทรัพย์เชิงพลวัต” (Dynamic Asset) ที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงและบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่องเพื่อคงความถูกต้องและทันสมัย ในกรณีที่ไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในการบริหารจัดการและปรับปรุงข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ ฐานข้อมูลดังกล่าวย่อมเสื่อมคุณค่าและไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การลงทุนที่ได้ดำเนินการไปแล้วไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทนตามวัตถุประสงค์ และทำให้รัฐสูญเสียโอกาสในการใช้ข้อมูลเชิงพื้นที่เพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบายสำคัญและการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินในระดับประเทศอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ. ผ่านมิติต่างๆ ทั้งในด้านเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ วัตถุประสงค์เฉพาะตามกฎหมายจัดตั้ง ความเหมาะสมของรูปแบบองค์กร และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ สามารถสรุปได้ว่า บจธ. มิได้เป็นเพียงหน่วยงานตามภารกิจปกติของรัฐ หากแต่เป็น “กลไกเชิงโครงสร้าง” ที่ถูกออกแบบขึ้นโดยเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของประเทศ ซึ่งมีลักษณะซับซ้อนเชื่อมโยงหลายมิติ และไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้กลไกของหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบเดิม ในมิติทางกฎหมายและนโยบายสาธารณะ บจธ. มีความสอดคล้องโดยตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งล้วนมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะการกระจายการถือครองที่ดินและการสร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนอย่างเป็นธรรม โดย บจธ. ทำหน้าที่เป็น “กลไกเชิงปฏิบัติการ” ที่สามารถแปลงนโยบายระดับชาติไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ผ่านการบูรณาการเครื่องมือด้านการจัดการที่ดินเข้ากับกลไกทางการเงินอย่างเป็นระบบ ในเชิงโครงสร้างการดำเนินงาน บจธ. มีบทบาทสำคัญในการเติมเต็มช่องว่างของระบบราชการ โดยเฉพาะในมิติของ “ที่ดินเอกชน” ซึ่งต้องอาศัยความคล่องตัวในการทำธุรกรรม การบริหารสัญญา และการจัดการทางการเงินในลักษณะที่หน่วยงานภาครัฐทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดตั้งในรูปแบบองค์กรมหาชนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เอื้อให้การดำเนินการดังกล่าวเกิดผลสัมฤทธิ์ ทั้งในด้านความรวดเร็ว ความยืดหยุ่น และความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง

ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาในมิติของมูลค่าในการใช้จ่ายภาครัฐ (Value for Money) และต้นทุนของการไม่ดำเนินการ (Cost of Inaction) พบว่า การยุติการดำเนินงานของ บจธ. ในห้วงเวลาปัจจุบันจะก่อให้เกิดความสูญเสียในเชิงระบบอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในรูปของต้นทุนที่จมไปแล้ว (Sunk Cost) ภาระผูกพันตามสัญญาระยะยาว การสูญเสียกลไกทางการเงินแบบหมุนเวียนที่มุ่งสร้างความยั่งยืน (Revolving Fund) การด้อยค่าของสินทรัพย์ที่ดินและระบบฐานข้อมูล รวมถึงต้นทุนทางสังคมจากความไม่ต่อเนื่องของนโยบายและความเชื่อมั่นของประชาชนที่อาจลดลง นัยสำคัญดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า **บจธ. มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ต่อการรักษาความต่อเนื่องของนโยบายด้านการจัดการที่ดินของประเทศ** การยุติองค์กรในระยะนี้จึงมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบในลักษณะลูกโซ่ต่อทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารทรัพยากรของรัฐ

ดังนั้น จากการวิเคราะห์ในทุกมิติ สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่า **บจธ. ยังคงมีความจำเป็นในการดำรงอยู่ในฐานะ “กลไกเฉพาะทางของรัฐ”** สำหรับการแก้ไขปัญหาที่ดินเอกชนและความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะในช่วงเปลี่ยนผ่านเชิงนโยบายไปสู่การจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” หรือกลไกในลักษณะเดียวกันในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินนโยบายของรัฐมีความต่อเนื่อง เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากรที่ได้ลงทุนไปแล้ว และสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

๒. การวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ. ในทางสังคม

การพิจารณาความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ. ในมิติทางสังคม จำเป็นต้องตั้งอยู่บนบริบทของปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินและโครงสร้างภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีความซับซ้อนและส่งผลกระทบในวงกว้างต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน แม้ว่าประเทศไทยจะมีทรัพยากรที่ดินเพียงพอในเชิงปริมาณ แต่กลับประสบปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินอยู่ในกลุ่มบุคคลเพียงส่วนน้อย ขณะที่เกษตรกรรายย่อยจำนวนมากขาดโอกาสในการเข้าถึงที่ดินทำกิน ต้องพึ่งพาการเช่าที่ดินหรือเผชิญความเสี่ยงในการสูญเสียสิทธิในที่ดินจากภาระหนี้สิน อันนำไปสู่ความไม่มั่นคงในฐานทรัพยากรการผลิตและข้อจำกัดในการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน ในบริบทดังกล่าว การวิเคราะห์ความจำเป็นของ บจธ. จึงมุ่งเน้นการพิจารณาบทบาทขององค์กรในฐานะกลไกของรัฐที่เข้ามาแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างด้านที่ดิน และสร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรม โดยสามารถจำแนกประเด็นวิเคราะห์สำคัญออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๒.๑ การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง

ความเหลื่อมล้ำในโครงสร้างการถือครองที่ดินของประเทศไทยมิได้มีสาเหตุมาจากการขาดแคลนที่ดินในเชิงปริมาณ หากแต่เกิดจาก “ความไม่สมดุลในการเข้าถึงทรัพยากร” ระหว่างกลุ่มผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่กับเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อย ซึ่งส่งผลให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่องในบริบทดังกล่าว บจธ. จึงมีบทบาทสำคัญในการเข้าไปแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง โดยดำเนินการผ่านกลไกที่มีลักษณะเฉพาะและแตกต่างจากระบบปกติ ซึ่งไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในมิติของการบูรณาการเครื่องมือด้านที่ดินและการเงินเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ บจธ. เข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวใน ๓ มิติหลัก ได้แก่ การทลายข้อจำกัดของสถาบันการเงินกระแสหลัก การเปลี่ยน “ทุนตาย” ให้เป็น “ทุนทางสังคม” และ กลไกยับยั้งการหลุดลอยของสิทธิในที่ดิน ซึ่งล้วนเป็นกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความสมดุลในการเข้าถึงทรัพยากรในระยะยาว โดยสามารถจำแนกรายละเอียดในแต่ละมิติได้ ดังนี้

(๑) การทลายข้อจำกัดของสถาบันการเงิน : โดยทั่วไปธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินของรัฐบางแห่งมักกำหนดหลักเกณฑ์การปล่อยสินเชื่อที่เข้มงวด ความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Scoring) โดยให้ความสำคัญกับหลักประกันและความสม่ำเสมอของรายได้เป็นสำคัญ ส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยหรือผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ซึ่งมักขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันและมีรายได้ไม่แน่นอน ถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง และไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้อย่างเพียงพอ จนต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบที่มีต้นทุนสูงและเสี่ยงต่อการสูญเสียสิทธิในที่ดิน บจธ. จึงเข้ามาทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินเฉพาะทางที่มีแนวคิดแตกต่างจากระบบสินเชื่อทั่วไป โดยยึด “ที่ดินและศักยภาพในการประกอบอาชีพ” เป็นฐานในการพิจารณา มากกว่าการประเมินความสามารถทางการเงินในรูปแบบดั้งเดิม ทั้งนี้ บจธ. ได้ออกแบบเครื่องมือทางการเงิน เช่น การเช่าซื้อที่ดิน หรือการสนับสนุนสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ควบคู่กับเงื่อนไขการชำระคืนที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับรายได้ เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงที่ดินทำกิน และมีโอกาสพัฒนาไปสู่การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้อย่างเป็นรูปธรรม กลไกดังกล่าวจึงมีบทบาทสำคัญในการลดข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ และช่วยตัดวงจรการพึ่งพานั้นนอกระบบ อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในสังคมไทย

(๒) การเปลี่ยน “ทุนตาย” ให้เป็น “ทุนทางสังคม” : ในปัจจุบันมีที่ดินภาคเอกชนจำนวนมากที่ถูกปล่อยทิ้งร้างหรือถือครองไว้เพื่อการเก็งกำไร โดยไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ ขณะที่ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและเกษตรกรรายย่อยกลับขาดแคลนที่ดินทำกิน สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินอย่างชัดเจน บจธ. จึงเข้ามาทำหน้าที่เป็น “กลไกเชื่อมโยง” ระหว่างภาคเอกชนผู้ถือครองที่ดินกับประชาชนที่ต้องการใช้ประโยชน์ กระบวนการดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนที่ดินรกร้างซึ่งเป็น “ทุนตาย” ให้กลายเป็น “ทุนทางสังคม” ที่ก่อให้เกิดประโยชน์เชิงเศรษฐกิจและสังคม อาทิ การเป็นแหล่งผลิตอาหาร การสร้างรายได้ และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในระดับฐานราก ด้วยเหตุนี้ บทบาทของบจธ. ในมิติดังกล่าวจึงไม่เพียงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้น หากยังเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างเป็นรูปธรรม อันนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนในระยะยาว

(๓) กลไกยับยั้งการหลุดลอยของสิทธิในที่ดิน : ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรอันจำกัดของเกษตรกรรายย่อยต้องหลุดออกจากการถือครองไปสู่กลุ่มนายทุนหรือสถาบันการเงิน อันเนื่องมาจากการขายฝากหรือภาระหนี้สิน โดยเมื่อสิทธิในที่ดินได้โอนย้ายออกไปแล้ว โอกาสที่เกษตรกรจะได้ที่ดินกลับคืนมามีค่อนข้างจำกัด ส่งผลให้สูญเสียฐานทรัพยากรในการดำรงชีพอย่างถาวร และยิ่งซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างให้รุนแรงมากขึ้น ในบริบทดังกล่าว บจธ. จึงทำหน้าที่เป็นกลไกในการยับยั้งการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ผ่านการดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้สินเชิงรุก โดยเข้าไปไถ่ถอนหรือรับโอนที่ดินที่อยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการหลุดจากการถือครอง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดดินไหลไปสู่การกระจุกตัวในกลุ่มทุน จากนั้นนำมาบริหารจัดการในรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อให้เกษตรกรสามารถผ่อนชำระคืนกับ บจธ. ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดและสอดคล้องกับศักยภาพในการชำระหนี้ กลไกดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการป้องกันการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย และลดการกระจุกตัวของการถือครองในกลุ่มทุน อันเป็นการตัดวงจรของปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างไม่ให้ขยายตัวรุนแรงยิ่งขึ้น พร้อมทั้งช่วยรักษาฐานทรัพยากรที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีพ และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับครัวเรือนและชุมชนอย่างยั่งยืน

๒.๒ การบริหารจัดการที่ดินเพื่อกระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์ไม่ให้เกิดการทิ้งร้างที่ดิน (Land Optimization)

ประเทศไทยยังคงมีที่ดินภาคเอกชนจำนวนมากที่ถูกถือครองไว้เพื่อการเก็งกำไร โดยไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเต็มศักยภาพ ขณะที่ภาครัฐได้กำหนดมาตรการทางภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อเป็นกลไกกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม ในบริบทดังกล่าว บจธ. จึงมีบทบาทเป็นกลไกเสริมของรัฐในการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยดำเนินการผ่าน “โครงการตัวกลางที่ดิน” ซึ่งมุ่งรวบรวมข้อมูลที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และนำมาบริหารจัดการเพื่อสร้างมูลค่าทางสังคม (Social Value) ทั้งนี้ บจธ. ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจับคู่ระหว่างเจ้าของที่ดินกับเกษตรกรหรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้เกิดข้อตกลงในการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นฐานของความสมัครใจและความยินยอมของทั้งสองฝ่าย แทนการปล่อยให้ที่ดินว่างเปล่าโดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ กลไกดังกล่าวไม่เพียงช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวมของประเทศ แต่ยังมีส่วนสำคัญในการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ขาดแคลนที่ดินทำกิน ลดการใช้ทรัพยากรอย่างสูญเปล่า และส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างสมดุลและยั่งยืนในระยะยาว

๒.๓ การทำหน้าที่เป็น “ธนาคารที่ดิน” เพื่อพัฒนาที่ดิน

บทบาทของ บจธ. ในฐานะ “ธนาคารที่ดิน” มีความแตกต่างจากสถาบันการเงินทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ มิได้มุ่งเน้นเพียงการให้สินเชื่อ แต่ให้ความสำคัญกับ “มิติทางสังคม” ควบคู่ไปด้วย ภายใต้แนวคิด “ไม่ใช่เพียงให้กู้ แต่ต้องทำให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน” ในการดำเนินงาน บจธ. จึงยึดหลักการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินควบคู่กับแนวคิดเกษตรทฤษฎีใหม่ โดยสนับสนุนทั้งแหล่งเงินทุนและองค์ความรู้ที่จำเป็นแก่เกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนการใช้ที่ดิน การจัดการทรัพยากร การพัฒนาอาชีพ และการบริหารจัดการทางการเงิน แนวทางดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อให้มั่นใจว่า เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินแล้วจะสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างรายได้อย่างต่อเนื่อง และมีศักยภาพในการผ่อนชำระคืนได้ตามเงื่อนไข อันนำไปสู่ความมั่นคงในอาชีพและคุณภาพชีวิตในระยะยาว ด้วยเหตุนี้ บจธ. จึงไม่ได้ทำหน้าที่เพียงเป็นแหล่งเงินทุน หากแต่เป็นกลไกพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างครบวงจร ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากและลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในสังคมไทย

๒.๔ กลไกการป้องกันการสูญเสียสิทธิ (Prevention of Land Loss)

เกษตรกรจำนวนมากเผชิญกับภาวะ “ที่ดินหลุดมือ” อันเป็นผลจากการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบที่จำกัด จนต้องพึ่งพาหนี้ดอกเบี้ยหรือดอกเบี้ยในอัตราสูง ส่งผลให้ที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการถูกบังคับคดีหรือสูญเสียสิทธิในที่สุด ในบริบทดังกล่าว บจธ. จึงมีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน โดยดำเนินมาตรการเชิงรุกผ่านการเข้าไปเฝ้าถ่วงหรือรับโอนที่ดินที่อยู่ในภาวะเสี่ยง เพื่อลดโอกาสที่เกษตรกรจะสูญเสียที่ดินไปอย่างถาวร ภายหลังจากการดำเนินการดังกล่าว บจธ. จะนำที่ดินเข้าสู่ระบบบริหารจัดการที่เหมาะสม และเปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถผ่อนชำระคืนภายใต้เงื่อนไขที่ผ่อนปรนและสอดคล้องกับศักยภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือน แทนการสูญเสียที่ดินให้แก่เจ้าหนี้หรือกลุ่มทุนกลไกนี้จึงมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของเกษตรกรรายย่อย ลดความเปราะบางทางเศรษฐกิจ และรักษาฐานทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ อันเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงในระดับครัวเรือนและชุมชนในระยะยาว

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความจำเป็นของ บจธ. ในมิติทางสังคม จะเห็นได้ว่าหากปราศจากกลไกดังกล่าว ระบบตลาดเพียงลำพังย่อมมีแนวโน้มเอื้อให้ทรัพยากรที่ดินไหลไปสู่ผู้ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง ส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยสูญเสียสิทธิในการถือครองที่ดิน และอาจกลายเป็นเพียง “แรงงานรับจ้าง” บนที่ดินที่ตนเคยเป็นเจ้าของ ในบริบทนี้ บจธ. จึงมีบทบาทเสมือน “ตาข่ายรองรับทางสังคม” (Social Safety Net) ที่เข้ามาทำหน้าที่ถ่วงดุลกลไกตลาด มิให้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำที่รุนแรงเกินไป โดยช่วยคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการดำรงชีพ นอกจากนี้ บจธ. ยังมีส่วนสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางสังคม ลดความเปราะบางของเกษตรกรรายย่อย และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ การดำรงอยู่ของ บจธ. จึงไม่ใช่เพียงกลไกเชิงนโยบาย หากแต่เป็นองค์ประกอบเชิงสถาบันที่มีความจำเป็นต่อการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม และการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลในระยะยาว

๓. การวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ. ในการแก้ไขปัญหาที่ดินเอกชนของประเทศ

๓.๑ ปัญหาที่ดินที่หน่วยงานรัฐแห่งอื่นไม่สามารถดำเนินการได้

๓.๑.๑ การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน (Structural Inequality)

ประเทศไทยเผชิญปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินในระดับสูง โดยที่ดินจำนวนมากถูกถือครองโดยบุคคลหรือกลุ่มทุนเพียงส่วนน้อยในลักษณะของการสะสมเพื่อเก็งกำไร ขณะที่เกษตรกรจำนวนมากยังขาดแคลนที่ดินทำกิน โดยมีครัวเรือนเกษตรกรกว่า ๑.๕ ล้านครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินอย่างชัดเจน ในบริบทดังกล่าว บจธ. มีบทบาทสำคัญในฐานะ “กลไกตลาดที่เป็นธรรม” โดยสามารถเข้าไปดำเนินการในตลาดที่ดินภาคเอกชนได้โดยตรง ผ่านการจัดหาที่ดินจากผู้ถือครองที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มศักยภาพ แล้วนำมาบริหารจัดการ และจัดสรรให้แก่เกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน บทบาทดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากหน่วยงานภาครัฐอื่น เนื่องจากหน่วยงานส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจหรือกลไกในการ “ซื้อ-ขายเพื่อกระจายสิทธิ” ในที่ดินเอกชนได้อย่างยืดหยุ่นและเป็นระบบ แม้บางหน่วยงาน เช่น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะมีภารกิจด้านการจัดสรรที่ดินเช่นกัน แต่ยังมีข้อจำกัดในด้านขอบเขตพื้นที่ดำเนินการ (เขตปฏิรูปที่ดิน) รวมถึงกระบวนการและเครื่องมือที่แตกต่างจาก บจธ. ด้วยเหตุนี้ บจธ. จึงเข้ามาเติมเต็มช่องว่างเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการจัดการที่ดินภาคเอกชน โดยใช้กลไกตลาดควบคู่กับวัตถุประสงค์เชิงสังคม เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๓.๑.๒ การเป็น “ตาข่ายรองรับ” ป้องกันการหลุดลอยของกรรมสิทธิ์ (Social Safety Net)

เกษตรกรจำนวนมากเผชิญปัญหาหนี้สินจนจำเป็นต้องนำที่ดินไปจำนองหรือขายฝาก และอยู่ในภาวะเสี่ยงที่จะสูญเสียที่ดินทำกินซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญขั้นสุดท้าย หากปราศจากกลไกของรัฐเข้ามาแทรกแซง ที่ดินดังกล่าวย่อมมีแนวโน้มหลุดไปสู่กลุ่มทุนหรือเจ้านั้นนอกระบบ ส่งผลให้เกษตรกรต้องกลายเป็นผู้เช่าในที่ดินเดิมของตนเอง หรือสูญเสียความมั่นคงในการดำรงชีพอย่างสิ้นเชิง บจธ. จึงมีความจำเป็นในฐานะ “สถาบันการเงินเพื่อสังคม” ที่ทำหน้าที่เป็นตาข่ายรองรับ โดยเข้าไปไถ่ถอนหรือรับโอนที่ดินที่อยู่ในภาวะเสี่ยงเพื่อรักษาสีทธิในที่ดินให้ยังคงอยู่กับเกษตรกร พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้สามารถผ่อนชำระคืนภายใต้เงื่อนไขที่ผ่อนปรนและสอดคล้องกับศักยภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ซึ่งแตกต่างจากเงื่อนไขของสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ แม้ว่าภาครัฐจะมีกลไกอื่น เช่น กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ก.ฟ.ก.) และกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่

เกษตรกรและผู้ยากจน (ส.ป.กษ.) แต่กลไกดังกล่าวมีขอบเขตภารกิจ กลุ่มเป้าหมาย และวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างจาก บจธ. อย่างมีนัยสำคัญ โดยมีได้มุ่งเน้นการบริหารจัดการ “ที่ดิน” ควบคู่กับ “เครื่องมือทางการเงิน” ในลักษณะบูรณาการเช่นเดียวกัน ดังนั้น บจธ. จึงมีบทบาทเฉพาะในการเติมเต็มช่องว่างของกลไกภาครัฐ โดยทำหน้าที่เชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาหนี้สินเข้ากับการรักษาสิทธิในที่ดิน อันเป็นปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีพ และเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการขยายตัวของความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในระยะยาว

๓.๑.๓ การอุดช่องว่างระหว่าง “ที่ดินรัฐ” กับ “ที่ดินเอกชน”

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบในบทที่ ๔ และบทที่ ๕ พบว่า กลไกการจัดสรรที่ดินของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มุ่งเน้นการบริหารจัดการ “ที่ดินของรัฐ” (Public Land) เป็นหลักซึ่งมักเผชิญข้อจำกัดสำคัญ เช่น ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกับเขตป่าไม้ ข้อจำกัดด้านกฎหมายการใช้ประโยชน์ รวมถึงคุณภาพที่ดินที่อาจไม่เอื้อต่อการทำเกษตรกรรมในเชิงเศรษฐกิจอย่างเต็มศักยภาพ ในขณะที่ บจธ. มีบทบาทแตกต่างออกไปโดยมุ่งเน้นการบริหารจัดการ “ที่ดินเอกชน” (Private Land) ผ่านกลไกตลาดที่เปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการเลือกทำเลที่ดินตามความเหมาะสมและศักยภาพในการประกอบอาชีพ เนื่องจากผู้รับบริการมีภาระในการผ่อนชำระคืน จึงก่อให้เกิดแรงจูงใจในการเลือกพื้นที่ที่สามารถสร้างรายได้ได้จริง ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ที่ดินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของ บจธ. มักเป็นพื้นที่ที่มีความพร้อมด้านปัจจัยการผลิตมากกว่า ทั้งในด้านทำเลที่ตั้ง ระบบชลประทาน และการเข้าถึงตลาด ซึ่งเอื้อต่อการใช้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรได้ในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้น บจธ. จึงทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการ “เชื่อมช่องว่าง” ระหว่างระบบการจัดสรรที่ดินของรัฐกับความเป็นจริงของตลาดที่ดินเอกชน โดยช่วยให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงที่ดินที่มีศักยภาพสูงได้โดยไม่จำกัดอยู่เพียงที่ดินของรัฐเพียงอย่างเดียว อันเป็นการเพิ่มทางเลือกและยกระดับประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาที่ดินในภาพรวมของประเทศ

๓.๑.๔ การขับเคลื่อน “โฉนดชุมชน” และการบริหารจัดการแบบกลุ่ม

บจธ. มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมรูปแบบการจัดสรรและบริหารจัดการที่ดินในลักษณะ “กลุ่ม” หรือ “ชุมชน” แทนการจัดสรรที่ดินเป็นรายบุคคลเพียงอย่างเดียว ซึ่งมักขาดกลไกกำกับติดตามในระยะยาว แนวทางดังกล่าวสะท้อนถึงการพัฒนาในมิติที่ลึกกว่าการให้สิทธิในที่ดิน โดยมุ่งเน้นการสร้างระบบการถือครองและใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างมีความรับผิดชอบ การดำเนินงานในลักษณะ “ธนาคารที่ดินชุมชน” หรือแนวคิด “โฉนดชุมชน” ช่วยสร้างหลักประกันเชิงสถาบันในการป้องกันการเปลี่ยนมือของที่ดินไปสู่บุคคลภายนอก โดยกำหนดเงื่อนไขและกติกาการใช้ประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชนอย่างชัดเจน ลดความเสี่ยงที่เกษตรกรจะนำที่ดินไปจำหน่ายหรือใช้เป็นหลักประกันจนสูญเสียสิทธิในอนาคต นอกจากนี้ บจธ. ยังมีบทบาทในการสนับสนุนองค์ความรู้และติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างต่อเนื่อง โดยส่งเสริมการทำเกษตรตามแนวคิดเกษตรทฤษฎีใหม่ ควบคู่ไปกับการสนับสนุนด้านเงินทุน เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม สามารถสร้างรายได้และมีความมั่นคงในระยะยาว ด้วยเหตุนี้ แนวทางการบริหารจัดการที่ดินแบบกลุ่มของ บจธ. จึงไม่เพียงแต่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร แต่ยังเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และวางรากฐานของความยั่งยืนทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างเป็นระบบ

๓.๑.๕ การเตรียมความพร้อมสู่ "ธนาคารที่ดิน"

ในเชิงยุทธศาสตร์ บจธ. ทำหน้าที่เป็น “ต้นแบบ” (Prototype) ของการพัฒนาไปสู่การเป็นธนาคารที่ดินของประเทศในอนาคต โดยสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการมีสถาบันเฉพาะทางที่รับผิดชอบการจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำใน “ที่ดินเอกชน” อย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นมิติที่กลไกของรัฐและสถาบันการเงินทั่วไปยังไม่สามารถรองรับได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทบาทของ บจธ. ในปัจจุบันจึงมิได้จำกัดอยู่เพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แต่ยังรวมถึงการวางรากฐานเชิงโครงสร้างสำหรับการพัฒนาระบบธนาคารที่ดินในระยะยาว อาทิ การพัฒนาฐานข้อมูลที่ดินและผู้มีความต้องการใช้ที่ดิน การออกแบบเครื่องมือทางการเงินที่สอดคล้องกับศักยภาพของเกษตรกรรายย่อย ตลอดจนการประเมิน “มูลค่าทางสังคม” ของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นมิติที่แตกต่างจากการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจในระบบตลาดทั่วไป นอกจากนี้ บจธ. ยังมีบทบาทในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านสินเชื่อที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในลักษณะที่สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่สามารถรองรับได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านหลักประกันและความไม่แน่นอนของรายได้ในภาคเกษตรกรรม จึงนับเป็นการพัฒนา “เครื่องมือทางการเงินเพื่อสังคม” ที่ตอบโจทย์กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ บจธ. จึงมีความสำคัญในฐานะกลไกเชิงสถาบันที่ไม่เพียงแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน แต่ยังเป็นการเตรียมความพร้อมและสร้างต้นแบบสำหรับการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” อย่างเต็มรูปแบบในอนาคต อันจะช่วยยกระดับการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินของประเทศให้มีความเป็นธรรมและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

๓.๒ การวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ. ในโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยสามารถพิจารณาได้ในมิติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ บจธ. กับการเติมเต็มช่องว่างเชิงหน้าที่ในโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดิน (Functional Gap) โครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยมีลักษณะกระจายตามภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ โดยแต่ละหน่วยงานดำเนินการภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และข้อจำกัดทางกฎหมายเฉพาะของตน ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาที่ดินซึ่งมีลักษณะเชิงระบบและมีความซับซ้อนหลายมิติ ขาดความเชื่อมโยงและไม่สามารถบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กลไกของรัฐโดยส่วนใหญ่ยังจำกัดการดำเนินงานอยู่ในขอบเขตของ “ที่ดินของรัฐ” เป็นหลักภายใต้บริบทดังกล่าว บจธ. จึงทำหน้าที่เป็นสถาบันเฉพาะทางที่บูรณาการบทบาทด้านการเงินเข้ากับการบริหารจัดการที่ดินเชิงรุก โดยสามารถดำเนินการใน “ที่ดินภาคเอกชน” ผ่านกลไกตลาด เพื่อนำที่ดินเข้าสู่กระบวนการจัดสรรเพื่อประโยชน์ทางสังคมได้อย่างเป็นรูปธรรมบทบาทดังกล่าว นับเป็นการเติมเต็มช่องว่างเชิงหน้าที่ของโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและสถาบันการเงินอื่น เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่มุ่งเน้นการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการผลิตเป็นสำคัญ โดยมีได้มีบทบาทในการบริหารจัดการกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเป้าหมายด้านความมั่นคงทางสังคมโดยตรง

๓.๒.๒ กลไกการแก้ไขปัญหา “ที่ดินมือเปล่า” และ “ที่ดินหลุดมือ” (Market Failure Intervention) ภายใต้ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรี การถือครองที่ดินมีแนวโน้มกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มผู้มั่งคั่งทางทางการเงินสูง อันเป็นผลจากกลไกอุปสงค์-อุปทาน ประกอบกับข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุนของเกษตรกรรายย่อย ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในการถือครองทรัพยากรที่ดินอย่างต่อเนื่อง ในบริบทดังกล่าว บจธ. จึงมีบทบาทในฐานะกลไกแทรกแซงความล้มเหลวของตลาด โดยมุ่งแก้ไขความบิดเบือนในการกระจายการถือครองที่ดิน ผ่านการใช้เครื่องมือทางการเงินควบคู่กับการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ ภายใต้หลักความ

สมัครใจและความยินยอมของคู่สัญญา โดยมีได้อาศัยการใช้อำนาจรัฐในเชิงบังคับ แนวทางดังกล่าวทำให้การแทรกแซงของ บจธ. สามารถดำเนินไปอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับกลไกตลาด และไม่กระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวม ขณะเดียวกันยังช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินได้อย่างมีนัยสำคัญในเชิงโครงสร้าง

๓.๒.๓ การป้องกันการสูญเสียสิทธิ เมื่อเกษตรกรเผชิญวิกฤตหนี้สินและที่ดินกำลังจะถูกยึด บจธ. ทำหน้าที่เป็น "ผู้รับซื้อ/ไถ่ถอนคนสุดท้าย" (Lender of Last Resort for Land) เมื่อเกษตรกรเผชิญภาวะหนี้สินและที่ดินอยู่ในความเสี่ยงต่อการถูกบังคับคดีหรือขายทอดตลาด บจธ. ทำหน้าที่เป็นกลไกค้ำประกันทางสังคมในฐานะ "ผู้รับซื้อหรือไถ่ถอนในทางเลือกสุดท้าย" เพื่อรักษาสิทธิในการถือครองที่ดินของเกษตรกรไว้ บทบาทดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการป้องกันการสูญเสียฐานทรัพยากรในการดำรงชีพของครัวเรือนเกษตรกร ตลอดจนช่วยชะลอการกระจุกตัวของที่ดินในกลุ่มทุนหรือเจ้าหนีนอกระบบ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดและขยายตัวของความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในระยะยาว

๓.๒.๔ การบริหารจัดการที่ดินรกร้างเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร (Idle Land Optimization) ที่ดินเอกชนจำนวนหนึ่งถูกถือครองในลักษณะเพื่อการเก็งกำไรหรือปล่อยทิ้งร้างโดยไม่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจ อันนำไปสู่การสูญเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ในบริบทดังกล่าว บจธ. ทำหน้าที่เป็นกลไกในการนำที่ดินดังกล่าวกลับเข้าสู่ระบบการใช้ประโยชน์ ผ่านเครื่องมือทางนโยบายที่หลากหลาย อาทิ การเช่า การเช่าซื้อ และการดำเนิน "โครงการตัวกลางที่ดิน" ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการเชื่อมโยงระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ประสงค์ใช้ประโยชน์ ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นธรรมและเกิดจากความยินยอมร่วมกันของทุกฝ่าย แนวทางดังกล่าวไม่เพียงช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่ดินในเชิงเศรษฐกิจ แต่ยังสะท้อนรูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรที่อาศัยความร่วมมือระหว่างภาคส่วน (Collaborative Mechanism) ซึ่งยังไม่ปรากฏการดำเนินงานในลักษณะเดียวกันอย่างเป็นระบบในหน่วยงานภาครัฐอื่น

๓.๓ การเปลี่ยน "ที่ดิน" ให้เป็น "สวัสดิการและต้นทุนชีวิต" (Land as Social Welfare)

แนวทางการดำเนินงานของ บจธ. สะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนมุมมองต่อ "ที่ดิน" จาก การเป็นเพียงทรัพย์สินหรือสังหาริมทรัพย์ ไปสู่การเป็น "เครื่องมือเชิงนโยบาย" ในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่ประชาชนรูปแบบการดำเนินโครงการของ บจธ. ให้ความสำคัญกับการถือครองที่ดินในลักษณะกลุ่มหรือชุมชน (Community Land Trust) โดยส่งเสริมการถือครองและบริหารจัดการร่วมกันของสมาชิกในชุมชน ภายใต้กติกาที่กำหนดร่วมกันอย่างเป็นระบบชุมชน ซึ่งช่วยป้องกันปัญหา "ขายสิทธิ" และสร้างเสถียรภาพในการถือครองในระยะยาว นอกจากนี้ บจธ. ยังมุ่งเน้นการสร้างความยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยมีได้จำกัดบทบาทเพียงการจัดสรรสิทธิในที่ดิน แต่ครอบคลุมถึงการสนับสนุนองค์ความรู้ การเชื่อมโยงเครือข่ายปราชญ์ชาวบ้าน และความร่วมมือกับหน่วยงานทางวิชาการ เพื่อนำแนวคิดเกษตรทฤษฎีใหม่มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาพื้นที่ แนวทางดังกล่าวทำให้ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรสามารถสร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและรองรับการดำรงชีพได้อย่างแท้จริง อันส่งผลให้ "ที่ดินเลี้ยงชีวิตได้จริง" ทำหน้าที่เป็นทั้งสวัสดิการพื้นฐานและต้นทุนในการดำรงชีวิตของครัวเรือน ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว

ดังนั้น จากการวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีอยู่ของ บจธ. ในการแก้ไขปัญหาที่ดินเอกชนของประเทศ พบว่า บจธ. มีบทบาทสำคัญในการเติมเต็มข้อจำกัดของกลไกภาครัฐที่มีอยู่ โดยสามารถดำเนินการในมิติของ “ที่ดินเอกชน” ซึ่งหน่วยงานของรัฐอื่นไม่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ บจธ. จึงทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน และปัญหาเชิงโครงสร้างของภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการรักษาสิทธิในที่ดินของเกษตรกรรายย่อย ในเชิงโครงสร้าง บจธ. เป็นเครื่องมือสำคัญในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการถือครองที่ดินเอกชนจาก “การกระจุกตัว” ไปสู่ “การกระจายตัว” อย่างเป็นรูปธรรม อันนำไปสู่การสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว ด้วยเหตุนี้ บจธ. จึงยังคงมีความจำเป็นต้องดำรงอยู่ในฐานะกลไกเฉพาะทางของรัฐ จนกว่าจะมีการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” หรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน

บทที่ ๗

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการยกระดับองค์กรสู่ความยั่งยืน

จากการวิเคราะห์บทบาท ภารกิจ และความจำเป็นในการดำรงอยู่ของ บจธ. ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินและโครงสร้างการถือครองที่ดินของประเทศในบทที่ผ่านมา พบว่า บจธ. เป็น “กลไกเชิงสถาบัน” ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะในมิติของการบริหารจัดการที่ดินภาคเอกชน ซึ่งเป็นพื้นที่เชิงโครงสร้างที่ยังคงมีข้อจำกัดในการเข้าถึงและการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทของข้อจำกัดด้านกรอบกฎหมาย โครงสร้างองค์กร และสถานะเชิงนโยบายในปัจจุบัน การดำเนินการของ บจธ. ยังเผชิญกับความท้าทายในการขับเคลื่อนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ในระยะยาวอย่างเต็มศักยภาพ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินนโยบายด้านการจัดการที่ดินของรัฐมีความต่อเนื่อง เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากรภาครัฐ และสามารถตอบสนองต่อปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างยั่งยืน จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสม เพื่อเสริมสร้างความชัดเจนด้านบทบาท เพิ่มขีดความสามารถเชิงสถาบัน และรองรับการพัฒนาไปสู่กลไกธนาการที่ดินในอนาคต ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะดังกล่าวจะครอบคลุมทั้งมิติด้านกฎหมาย โครงสร้างองค์กร กลไกทางการเงิน และแนวทางการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ

๑. ทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อรักษาความต่อเนื่องของภารกิจ (Policy Options)

เพื่อให้การดำเนินนโยบายของรัฐด้านการจัดการที่ดินเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องกับหลักการ “ความต่อเนื่องของรัฐ” (Continuity of Government) อันเป็นหลักการสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งเน้นให้การดำเนินงานของรัฐบาลและการจัดทำบริการสาธารณะดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องแม้เกิดวิกฤตการณ์รุนแรง เพื่อรักษาความมั่นคง ป้องกันการหยุดชะงักของโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ บจธ. จึงได้ร่วมกันพิจารณาและวิเคราะห์แนวทางเชิงนโยบายที่เป็นไปได้ โดยคำนึงถึงทั้งมิติด้านกฎหมาย โครงสร้างองค์กร ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และผลกระทบต่อประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ สามารถจำแนกทางเลือกเชิงนโยบายหลักออกเป็น ๓ แนวทาง ดังต่อไปนี้

๑.๑ การจัดตั้งธนาการที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกับธนาการที่ดิน บจธ. ได้ดำเนินการยกพระราชบัญญัติสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน พ.ศ. (สบกต.) เพื่อพัฒนาไปสู่การจัดตั้งในรูปแบบสถาบันถาวรที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนและครอบคลุม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการตรากฎหมายต้องใช้ระยะเวลาและผ่านขั้นตอนการพิจารณาหลายระดับ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณามาตรการรองรับในระยะเปลี่ยนผ่าน อาทิ การขยายระยะเวลาการดำรงอยู่ของ บจธ. หรือการพิจารณาปรับปรุง/ยกเลิกมาตรา ๔๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาการที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการสิ้นสุดขององค์กร เพื่อให้การดำเนินการไม่เกิดความสะดุดในช่วงรอยต่อเชิงนโยบาย

๑.๒ ยกเลิกมาตรา ๔๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาการที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แนวทางนี้มุ่งเน้นการใช้กลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ โดยการปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง บจธ. เพื่อยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดยุบเลิก (มาตรา ๔๐) และปรับปรุงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ เพื่อให้ บจธ. สามารถปฏิบัติงานในฐานะ “ธนาการที่ดิน” ได้อย่างสมบูรณ์

๑.๓ ยุบเลิก บจธ. โดยจัดตั้งองค์การมหาชนใหม่ให้มีการกิจเกี่ยวกับธนาคารที่ดินหรือ องค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน โดยแนวทางนี้ บจธ. และสำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง เคยร่วมกันจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. แล้ว

ข้อเสนอทั้งสามแนวทางข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐในการคงไว้ซึ่ง “ความ ต่อเนื่องของรัฐ” (Continuity of Government) ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน โดยสาระสำคัญไม่ได้ อยู่เพียงการคงอยู่ขององค์กรหากแต่เป็นการรักษาและเสริมสร้าง “กลไกเฉพาะทาง” ให้สามารถดำเนินภารกิจได้ อย่างต่อเนื่อง ปราศจากข้อจำกัดจากเงื่อนไขการยุบเลิกองค์กร และสามารถมุ่งเน้นทรัพยากรไปสู่การแก้ไขปัญหา เชิงโครงสร้างได้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้งนี้ การปลดข้อจำกัดดังกล่าวไม่ได้มีนัยเพียงเชิงสถาบันแต่ยังมีผลโดยตรงต่อ “ความเชื่อมั่น” และ “ประสิทธิภาพ” ของการดำเนินภารกิจในระยะยาว ซึ่งสามารถอธิบายได้ในมิติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) การสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนและคู่สัญญา ภารกิจของ บจธ. มีความเกี่ยวข้องโดยตรง กับ “สิทธิในที่ดิน” ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงและมีนัยต่อความมั่นคงในการดำรงชีพของประชาชน การดำเนิน โครงการในลักษณะระยะยาว เช่น สัญญาเช่าซื้อที่ดิน หากองค์กรยังคงอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนด้านสถานะ จะ ส่งผลให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขาดความเชื่อมั่นในความต่อเนื่องของสิทธิและการผูกพัน ในทางกลับกัน การมีสถานะ องค์กรที่มั่นคงและต่อเนื่องจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้เกษตรกรสามารถวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินใน ระยะยาวได้อย่างมั่นใจ ขณะเดียวกันยังเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการนำที่ดินเข้าสู่ระบบการบริหาร จัดการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) การสะสมองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเชิงสถาบัน ปัญหาที่ดินมีความซับซ้อนเชิงโครงสร้าง ครอบคลุมมิติกฎหมาย เศรษฐกิจ และสังคม การมีองค์กรที่ดำเนินภารกิจอย่างต่อเนื่องจะเอื้อต่อการสะสมองค์ ความรู้เชิงลึก การพัฒนาฐานข้อมูลด้านที่ดินเอกชน และการสร้างบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านความ ต่อเนื่องดังกล่าวยังเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเครื่องมือเชิงนโยบายและนวัตกรรมด้านการจัดการที่ดิน เช่น รูปแบบการถือครองแบบกลุ่ม หรือระบบบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบดิจิทัล ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาและการ เรียนรู้เชิงสถาบันอย่างต่อเนื่อง

(๓) การยกระดับสู่การเป็นกลไกเชิงโครงสร้าง เมื่อองค์กรมีความมั่นคงและไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัด ของการดำรงอยู่ในระยะสั้น จะสามารถเปลี่ยนบทบาทจากการแก้ไขปัญหาเฉพาะรายกรณี ไปสู่การขับเคลื่อนการ แก้ไขปัญหาในระดับเชิงโครงสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวครอบคลุมถึงการ พัฒนาและผลักดันนโยบายสาธารณะ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการบูรณาการความร่วมมือกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฐานะ “พันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ระยะยาว” อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างเป็น ระบบและยั่งยืน

๒. การพัฒนารูปแบบการดำเนินงานแบบสองขา (Dual Track Model)

ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณภาครัฐ ประกอบกับความซับซ้อนของปัญหาเชิงโครงสร้างด้าน การถือครองที่ดินในปัจจุบัน การพัฒนารูปแบบการดำเนินงานของ บจธ. ให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว จึงเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในบริบทดังกล่าว แนวคิดการพัฒนารูปแบบการดำเนินงาน แบบ “สองขา” (Dual Track Model) จึงถูกเสนอขึ้นในฐานะกลยุทธ์สำคัญในการยกระดับองค์กร จากหน่วยงาน

ที่พึ่งพิงงบประมาณภาครัฐ ไปสู่การเป็น “สถาบันการเงินเพื่อสังคม” ที่สามารถสร้างความยั่งยืนทางการเงินควบคู่กับการสร้างผลกระทบทางสังคมได้อย่างเป็นรูปธรรม สาระสำคัญของแนวคิดดังกล่าวอยู่ที่การออกแบบโครงสร้างการดำเนินงานของ บจธ. ให้ประกอบด้วยภารกิจ ๒ ส่วนที่มีบทบาทแตกต่างกันแต่สามารถเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ได้แก่ ภารกิจเชิงสังคม (Social Track) และภารกิจเชิงพาณิชย์ เพื่อสังคม (Commercial/Sustainability Track) โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างสมดุลระหว่าง “ความเป็นธรรมทางสังคม” กับ “ความยั่งยืนทางการเงิน” อันเป็นแกนหลักของการพัฒนาองค์กรในระยะยาว

ทั้งนี้ ในกรอบแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) องค์กรภาครัฐที่มีภารกิจเฉพาะทางอย่าง บจธ. จำเป็นต้องปรับบทบาทจากการเป็นหน่วยงานที่พึ่งพางบประมาณแบบจ่ายขาดไปสู่รูปแบบ “สถาบันการเงินเพื่อสังคมกึ่งพาณิชย์” ที่สามารถสร้างกลไกทางการเงินของตนเองได้ โดยยังคงยึดโยงกับเป้าหมายเชิงสาธารณะเป็นสำคัญ ดังนั้น การนำรูปแบบการดำเนินงานแบบสองขา (Dual Track Model) มาประยุกต์ใช้ จึงเป็นแนวทางเชิงโครงสร้างที่มีความเหมาะสมในการลดภาระทางการคลังของรัฐ เสริมสร้างความคล่องตัวในการดำเนินงาน และเพิ่มศักยภาพขององค์กรในการขยายผลการช่วยเหลือไปยังกลุ่มเป้าหมายได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยสามารถกำหนดโครงสร้างการดำเนินงานออกเป็น ๒ ขาหลักที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบเพื่อสร้างทั้งความยั่งยืนทางการเงินและผลกระทบทางสังคมควบคู่กัน ดังนี้

๒.๑ ขาเชิงธุรกิจและบริหารจัดการสินทรัพย์ : “กลไกสร้างรายได้และขับเคลื่อนตลาดที่ดิน”

ภารกิจในส่วนนี้ทำหน้าที่เป็น “กลไกสร้างรายได้” และ “เครื่องยนต์ทางการเงิน” ขององค์กร โดยมุ่งนำกลไกตลาด (Market Mechanism) มาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการที่ดินภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ เพื่อให้เกิดกระแสรายได้หมุนเวียนกลับเข้าสู่สถาบัน อันจะนำไปสู่ความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการเงินในระยะยาว ทั้งนี้ แนวคิดของ “ขาเชิงธุรกิจ” มิได้มุ่งแสวงหากำไรสูงสุดในเชิงพาณิชย์ หากแต่เป็นการพัฒนา บจธ. ให้ทำหน้าที่เป็น “ผู้ให้บริการด้านการบริหารจัดการที่ดินเพื่อสังคม” (Land Service Provider) ดำเนินอยู่ภายใต้ “กรอบเป้าหมายเชิงสาธารณะ” (Public Purpose Framework) ซึ่งกำหนดให้การใช้กลไกตลาดเป็นเพียง “เครื่องมือ” ในการบรรลุเป้าหมายสูงสุดด้านสังคม เศรษฐกิจ และการจัดการทรัพยากรของประเทศ ภายใต้กรอบดังกล่าว การดำเนินงานของ บจธ. ในขานี้สามารถอธิบายผ่าน ๓ มิติสำคัญ ได้แก่

(๑) การสร้างรายได้เพื่อความยั่งยืนของภารกิจ (Profit for Purpose) รายได้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการสะสมกำไรหรือการจ่ายผลตอบแทนเชิงพาณิชย์ แต่มีเป้าหมายเพื่อให้เพียงพอต่อการดำเนินงานขององค์กร (Self-sufficiency) และนำส่วนเกินไปใช้ในการ “อุดหนุนไขว้” (Cross-subsidization) ภารกิจเชิงสังคม เช่น การช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย ผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ กลไกการสร้างรายได้ประกอบด้วย การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการ (Management Fee) จากการเข้าไปบริหารจัดการที่ดินเอกชนในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตัวกลาง (Matching Fee) และจากการจับคู่ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ต้องการใช้ประโยชน์ บจธ. ดำเนินบทบาทในฐานะ “ตัวกลางเชิงสถาบัน” (Institutional Intermediary) โดยใช้แนวทางการเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินภาคเอกชนรายใหญ่ในลักษณะ “การเช่าแบบเหมาระยะยาว” (Wholesale Leasing) ซึ่งโดยทั่วไปสามารถต่อรองอัตราค่าเช่าได้ต่ำกว่าราคาตลาด เนื่องจากเจ้าของที่ดินมีแรงจูงใจในการลดภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนลดต้นทุนและความเสี่ยงจากการบริหารจัดการที่ดินด้วยตนเอง ในการสร้างมูลค่า (Value Creation Process) ภายหลังจากการ

ได้มาซึ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน บจธ. จะดำเนินการพัฒนาเชิงระบบ โดยจัดทำผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Planning) และปรับโครงสร้างแปลงที่ดินให้มีขนาดเหมาะสมต่อการประกอบอาชีพ จากนั้นจึงนำไปจัดสรรให้แก่เกษตรกรรายย่อยหรือผู้ประกอบการเกษตรรุ่นใหม่ในรูปแบบการให้เช่าช่วง (Sub-lease) ในอัตราที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง รวมถึงค่าบริหารจัดการ (Management Cost) ที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์เชิงระบบ (Systemic Outcomes) ส่วนต่างระหว่างอัตราค่าเช่าในระดับ “เหมา” และ “ปลีก” (Spread) ที่เกิดขึ้น มิได้มีลักษณะเป็นกำไรเชิงพาณิชย์จากการเก็งกำไรที่ดิน หากแต่เป็น “ค่าบริการจัดการเชิงพื้นที่” (Land Management Service Value) ซึ่งสะท้อนบทบาทของ บจธ. ในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรที่ดิน รายได้ดังกล่าวจะถูกนำกลับเข้าสู่ระบบในลักษณะของทุนหมุนเวียน (Revolving Fund) เพื่อใช้ในการบริหารจัดการองค์การอย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนภารกิจเชิงสังคมในการช่วยเหลือกลุ่มผู้มียาได้น้อยหรือผู้ขาดแคลนที่ดินในโครงการอื่น ๆ ต่อไป

(๒) การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน (Addressing Inequality)

แม้จะใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือ แต่การดำเนินงานของ บจธ. ถูกออกแบบให้เป็น “ตลาดที่เป็นธรรม” (Inclusive Market) โดยมุ่งให้กลุ่มเปราะบางสามารถเข้าถึงที่ดินได้อย่างมั่นคง ผ่านการกำหนดเงื่อนไขสัญญาที่เป็นธรรม การป้องกันการเอาเปรียบ และการคัดกรองผู้เข้าร่วมโครงการเพื่อให้ประโยชน์ตกสู่เกษตรกรตัวจริงในระดับฐานราก

(๓) การสร้างความยั่งยืนในการใช้ทรัพยากรของประเทศ (National Resource Sustainability) บทบาทของ บจธ. ในฐานะตัวกลางในการบริหารจัดการที่ดิน มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยน “ที่ดินรกร้าง” ให้กลายเป็น “ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ” ผ่านการนำไปใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม ซึ่งช่วยเพิ่มผลิตภาพทางการเกษตร เสริมสร้างความมั่นคงทางอาหาร และลดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ยังสามารถกำหนดเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนในระยะยาว

นอกจากนี้ บจธ. ยังสามารถยกระดับบทบาทผ่านการพัฒนา “คลังที่ดินดิจิทัล” (Digital Land Bank Platform) เพื่อทำหน้าที่เป็นแพลตฟอร์มกลางในการรวบรวม วิเคราะห์ และเชื่อมโยงข้อมูลที่ดินภาคเอกชน อันช่วยลดต้นทุนธุรกรรมในตลาดที่ดิน และเพิ่มประสิทธิภาพในการจับคู่ระหว่างอุปสงค์และอุปทานของที่ดินได้อย่างเป็นระบบ

ในภาพรวม กลไกทั้งหมดนี้จะก่อให้เกิด “กระแสรายได้หมุนเวียน” (Revenue Stream) ที่ต่อเนื่องและหลากหลาย ซึ่งเป็นฐานสำคัญในการเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินขององค์กร โดยรายได้ดังกล่าวจะถูกนำกลับไปสนับสนุนภารกิจเชิงสังคมในลักษณะของการอุดหนุนซ้ำ ทำให้ บจธ. สามารถลดการพึ่งพางบประมาณแผ่นดิน และขยายผลการช่วยเหลือไปยังกลุ่มเป้าหมายได้อย่างต่อเนื่อง

ท้ายที่สุด การพัฒนารูปแบบการดำเนินงานแบบ “สองขา” (Dual Track Model) ในมิตินี้ มิได้มีนัยเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือเบี่ยงเบนวัตถุประสงค์หลักขององค์กรแต่อย่างใด หากแต่เป็นการ “เสริมสร้างศักยภาพเชิงสถาบัน” (Institutional Strengthening) เพื่อให้ บจธ. สามารถดำเนินการกิจตามเจตนารมณ์เดิมได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่องมากยิ่งขึ้นภายใต้บริบทข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐในปัจจุบัน ในสาระสำคัญ โมเดลดังกล่าวเป็นเพียงการเพิ่ม “เครื่องมือทางการเงิน” (Financial Instrument) ให้กับองค์กร มิใช่การเปลี่ยน “เป้าหมายเชิงนโยบาย” (Policy Objective) โดยแกนหลักของ บจธ. ยังคงยึดโยงกับพันธกิจในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน การสร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรของเกษตรกรรายย่อย และการรักษาสิทธิในที่ดินของประชาชนกลุ่มเปราะบางอย่างเคร่งครัด

ทั้งนี้ ขาเชิงธุรกิจทำหน้าที่เป็น “กลไกสนับสนุน” (Enabling Mechanism) มิใช่ “กลไกนำ” (Driving Objective) กล่าวคือ รายได้ที่เกิดขึ้นไม่ได้ถูกนำไปใช้เพื่อการสะสมกำไรหรือขยายกิจกรรมเชิงพาณิชย์โดยอิสระ หากแต่ถูกกำหนดให้เชื่อมโยงโดยตรงกับภารกิจเชิงสังคมผ่านกลไกการอุดหนุนไขว้ (Cross-subsidization) อย่างเป็นระบบและมีทิศทางชัดเจน ในอีกมิติหนึ่ง โมเดลดังกล่าวยังช่วย “คุ้มครองและธำรงเจตนารมณ์ของรัฐ” ในระยะยาว โดยลดความเสี่ยงที่ภารกิจด้านการช่วยเหลือผู้ยากไร้จะหยุดชะงักจากข้อจำกัดทางการคลัง หรือความไม่ต่อเนื่องของการจัดสรรงบประมาณ กล่าวได้ว่า การมีขาเชิงธุรกิจเปรียบเสมือนการสร้าง “ฐานรายได้ภายในองค์กร” ที่ช่วยประกันความต่อเนื่องของนโยบาย (Policy Continuity) และทำให้รัฐสามารถดำเนินบทบาทด้านสวัสดิการที่ดินได้อย่างมั่นคงยิ่งขึ้น

ดังนั้น การพัฒนารูปแบบการดำเนินงานแบบสองขา จึงควรเข้าใจในฐานะ “การยกระดับเครื่องมือ” มิใช่ “การเปลี่ยนเป้าหมาย” โดยเป็นการนำกลไกตลาดมาใช้สนับสนุนภารกิจสาธารณะอย่างมีแบบแผน เพื่อให้ บจธ. สามารถรักษาและต่อยอดเจตนารมณ์ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินของรัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ และยั่งยืนในระยะ มิใช่การมุ่งเน้นผลกำไรในเชิงพาณิชย์

๒.๒ ภารกิจเชิงสังคม (Social Track): การสร้าง “ตาข่ายรองรับทางสังคมด้านที่ดิน” (Land-based Social Safety Net)

ภารกิจเชิงสังคมถือเป็นแกนหลักของการดำเนินงานและสะท้อนเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง บจธ. อย่างชัดเจน โดยมีเป้าหมายในการช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่มีความเปราะบางสูง ได้แก่ เกษตรกรรายย่อย ผู้มีรายได้น้อย ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียสิทธิในที่ดินจากภาระหนี้สิน ทั้งนี้ บทบาทดังกล่าวมิได้มุ่งเน้นเพียงการให้ความช่วยเหลือในลักษณะเฉพาะหน้า หากแต่มีเป้าหมายเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน การดำเนินงานในส่วนนี้มีลักษณะเป็นมาตรการเชิงสงเคราะห์ควบคู่กับการเสริมสร้างศักยภาพ โดยมีเครื่องมือสำคัญ เช่น การจัดที่ดินให้เช่าในอัตราพิเศษที่ต่ำกว่าตลาด การสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อช่วยไถ่ถอนหรือรักษาสิทธิในที่ดิน การออกแบบสัญญาเช่าระยะยาวที่เป็นธรรม รวมถึงการส่งเสริมองค์ความรู้ ทักษะอาชีพ และการพัฒนาศักยภาพการผลิตของเกษตรกร เพื่อให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือสามารถยกระดับรายได้และพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

นอกจากนี้ ภารกิจเชิงสังคมยังทำหน้าที่เป็น “กลไกคุ้มครองทางสังคมเชิงป้องกัน” (Preventive Social Protection) โดยมุ่งลดความเสี่ยงในการสูญเสียที่ดิน ลดการหลุดออกจากระบบการผลิต และลดโอกาสที่ประชาชนจะตกอยู่ในวงจรความยากจนซ้ำซาก อันเป็นการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างมากกว่าการแก้ปัญหาเฉพาะราย

ในมิติของแหล่งเงินทุน ภารกิจเชิงสังคมมิได้พึ่งพิงงบประมาณภาครัฐเพียงอย่างเดียว หากแต่ถูกออกแบบให้เชื่อมโยงกับกลไกทางการเงินจากขาเชิงธุรกิจอย่างเป็นระบบ ผ่านแนวคิด “การอุดหนุนไขว้” (Cross-subsidization) กล่าวคือ รายได้หรือส่วนเกินทางการเงินที่เกิดจากการดำเนินงานในภารกิจเชิงพาณิชย์จะถูกนำมาจัดสรรเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านสังคมโดยตรง อาทิ การชดเชยต้นทุนค่าเช่าที่ดินให้สามารถกำหนดในอัตราพิเศษสำหรับเกษตรกรรายย่อย การสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนสำหรับโครงการช่วยเหลือผู้ไร้ที่ดิน หรือการขยายขอบเขตการช่วยเหลือไปยังพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายที่มีข้อจำกัดสูง

กลไกดังกล่าวทำให้ภารกิจเชิงสังคมมี “ฐานะทางการเงินที่มั่นคงมากขึ้น” และสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่ผันผวนตามข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐเพียงอย่างเดียว ขณะเดียวกันยัง

สะท้อนให้เห็นถึงการบูรณาการระหว่าง “ประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจ” กับ “ความเป็นธรรมทางสังคม” อย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุนี้ การกิจเชิงสังคมของ บจธ. จึงมิได้เป็นเพียงมาตรการช่วยเหลือผู้ยากไร้ในระยะสั้น หากแต่เป็น “ตาข่ายรองรับทางสังคมด้านที่ดิน” ที่มีความเข้มแข็ง ยืดหยุ่น และยั่งยืน โดยมีทั้งงบประมาณภาครัฐและกลไกทางการเงินภายในองค์กรเป็นฐานรองรับ ทำให้สามารถรักษาเจตนารมณ์ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว

บทสรุปเชิงยุทธศาสตร์: การขับเคลื่อน บจธ. สู่ความยั่งยืนด้วยโมเดลสองขา (Dual Track Strategic Conclusion)

การพัฒนารูปแบบการดำเนินงานแบบ “สองขา” (Dual Track Model) สำหรับ บจธ. มิได้เป็นเพียงการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานในระดับปฏิบัติ หากแต่เป็นการ “ปรับฐานคิดเชิงโครงสร้าง” ในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของประเทศ จากระบบที่พึ่งพิงงบประมาณภาครัฐในลักษณะการอุดหนุนแบบจำขาดไปสู่ระบบที่สามารถสร้างกลไกทางการเงินเพื่อหล่อเลี้ยงภารกิจของตนเองได้อย่างยั่งยืน ควบคู่กับการรักษาเป้าหมายด้านความเป็นธรรมทางสังคมอย่างชัดเจน

สาระสำคัญของโมเดลดังกล่าวอยู่ที่การสร้างเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่างภารกิจเชิงพาณิชย์เพื่อสังคมและภารกิจเชิงสังคม โดยอาศัยกลไก “การอุดหนุนไขว้” (Cross-subsidization) เป็นแกนกลาง กล่าวคือ รายได้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานในขาเชิงธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียมจากการบริหารจัดการที่ดิน การทำหน้าที่เป็นตัวกลางในตลาดที่ดิน หรือการสร้างมูลค่าเพิ่มจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ จะถูกนำกลับมาสนับสนุนภารกิจเชิงสังคมโดยตรง เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และกลุ่มเปราะบางให้สามารถเข้าถึงที่ดินได้อย่างเป็นธรรมและมั่นคง กลไกดังกล่าวทำให้ บจธ. เปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้รับงบประมาณ” ไปสู่ “องค์กรที่สร้างรายได้เพื่อส่งต่อคุณค่า” อันจะช่วยลดการพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดินในระยะยาว และสร้างหลักประกันว่าภารกิจช่วยเหลือประชาชนจะสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่องแม้ในภาวะข้อจำกัดทางการเงิน

ในอีกมิติหนึ่ง โมเดลสองขายังมีนัยสำคัญเชิงนโยบายในการยกระดับบทบาทและขีดความสามารถของ บจธ. ให้สามารถก้าวข้ามข้อจำกัดของกลไกรัฐแบบดั้งเดิม โดยเพิ่มความคล่องตัวในการเข้าไปบริหารจัดการที่ดินภาคเอกชน โดยเฉพาะพื้นที่ที่ถูกปล่อยทิ้งร้างหรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มศักยภาพ ซึ่งที่ผ่านมาเป็นพื้นที่ที่ภาครัฐไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ขณะเดียวกันยังช่วยสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนและภาคสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินมากขึ้น ภายใต้แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่การสร้างระบบ “ความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์” ที่ช่วยขยายผลการดำเนินงานขององค์กรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

บจธ. จะมุ่งเน้นการสร้างระบบบริหารจัดการที่แยกส่วนตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPIs) อย่างมีนัยสำคัญ โดยใน **ภารกิจเชิงสังคม** จะใช้ดัชนีชี้วัดผลกระทบทางสังคม (Social Return on Investment: SROI) เป็นบรรทัดฐานหลัก เพื่อวัดความมั่นคงในที่ดินและรายได้ที่เพิ่มขึ้นของประชาชน เป็นเครื่องมือวัดคุณค่าทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากโครงการหรือธุรกิจ โดยคำนวณออกมาเป็นตัวเลขตัวเงินเพื่อเทียบกับต้นทุนที่ใช้ไป ช่วยให้เห็นความคุ้มค่าและผลกระทบเชิงบวกที่แท้จริง เช่น หากลงทุน ๑ บาท ได้ผลตอบแทนกลับมา ๔ บาท ขณะที่ **ภารกิจเชิงพาณิชย์** จะมุ่งเน้นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์และสัดส่วนการ

พึ่งพาตนเองทางการเงิน (Financial Self-sufficiency) มีอิสรภาพทางการเงิน ที่รายได้เพียงพอครอบคลุมค่าใช้จ่ายได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากผู้อื่น สามารถอยู่ได้ด้วยตนเองอย่างไม่ต้องร้อน ทั้งนี้ จะมีการจัดวางระบบบริหารความเสี่ยงในลักษณะ 'การกั้นห้องความเสี่ยง' (Ring-fencing) ระหว่างบัญชีงบประมาณและบัญชีรายได้จากการดำเนินงาน แยกบัญชีระหว่างงบประมาณแผ่นดิน (เพื่อสังคม) และเงินทุนหมุนเวียน (เชิงพาณิชย์) อย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้ความเสี่ยงจากชาธุรกิจลามไปกระทบเงินงบประมาณสวัสดิการ มีระบบคัดกรองเกษตรกรหรือผู้ประกอบการในชาพาณิชย์ (เช่น Smart Farmers) ที่เข้มข้นกว่าชาเชิงสังคม เพื่อรักษาเสถียรภาพของรายได้ที่จะนำมาอุดหนุนไขว้ (Cross-subsidize) เพื่อรักษาเสถียรภาพของกองทุนหมุนเวียนและป้องกันผลกระทบต่อการกิจหลักด้านสังคมอย่างเด็ดขาด

โดยสรุป การนำรูปแบบการดำเนินงานแบบสองขา (Dual Track Model) มาประยุกต์ใช้ คือการยกระดับบทบาทของ บจธ. จากหน่วยงานที่ดำเนินการกิจเชิงสงเคราะห์เพียงมิติเดียว ไปสู่การเป็น 'สถาบันเชิงนโยบายที่มีเครื่องมือทางการเงินและกลไกบริหารจัดการสินทรัพย์ของตนเอง' รูปแบบดังกล่าวสามารถผสาน 'กลไกตลาด' เข้ากับ 'เป้าหมายเชิงสาธารณะ' ได้อย่างสมดุลและมีเอกภาพ อันจะทำให้ บจธ. ก้าวข้ามข้อจำกัดด้านงบประมาณ และสามารถดำรงบทบาทเป็นกลไกยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน สร้างความมั่นคงในอาชีพให้แก่เกษตรกรฐานราก และขับเคลื่อนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อเนื่อง และยั่งยืนในระยะยาวอย่างแท้จริง

๓. การขยายขอบเขตกลุ่มเป้าหมายสู่การแก้ไขโครงสร้างที่ดินทั้งระบบ

เพื่อให้การดำเนินงานของ บจธ. สามารถสร้างผลสัมฤทธิ์ในระดับมหภาคและได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนในสังคม การกิจในระยะต่อไปจึงไม่ควรถูกจำกัดอยู่เพียงบทบาทการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางในลักษณะเชิงสงเคราะห์เท่านั้น หากแต่จำเป็นต้องขยายขอบเขตสู่การเป็น 'กลไกเชิงระบบ' ในการดูแลความเป็นธรรมของตลาดที่ดินทั่วประเทศ โดยยังคงยึดมั่นในวัตถุประสงค์หลักด้านการลดความเหลื่อมล้ำเป็นสำคัญ การขยายบทบาทดังกล่าวมิใช่การเปลี่ยนแปลงกลุ่มเป้าหมายหลักขององค์กร หากแต่เป็นการเสริมสร้างเครื่องมือเชิงโครงสร้างเพื่อให้การช่วยเหลือมีประสิทธิภาพและยั่งยืนยิ่งขึ้น ผ่านการแก้ไขปัญหาเชิงระบบที่เป็นรากฐานของความเหลื่อมล้ำ ทั้งในมิติของการเข้าถึง การกระจายการถือครอง และประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในขณะเดียวกัน บจธ. จะขยายการสนับสนุนไปสู่กลุ่มชนชั้นกลาง เกษตรกรรุ่นใหม่ และผู้ประกอบการรายย่อยที่ประสบข้อจำกัดในการเข้าถึงที่ดิน อันเป็นการสร้างระบบตลาดที่ดินที่เปิดกว้างและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยกลไกดังกล่าวจะช่วยให้ทรัพยากรที่ดินเกิดการหมุนเวียนและถูกใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งในท้ายที่สุดจะเอื้อให้การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องและมีฐานรองรับที่มั่นคงยิ่งขึ้นแนวทางนี้จึงสะท้อนบทบาทของ บจธ. ในฐานะ 'กลไกเพื่อสาธารณะ' ที่สร้างประโยชน์ต่อคนทุกกลุ่มในสังคม ขณะเดียวกันก็ยังคงรักษาเจตนารมณ์หลักในการลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินไว้อย่างชัดเจน สามารถอธิบายผ่าน ๓ มิติสำคัญ ได้แก่

มิติแรก การขยายฐานกลุ่มเป้าหมาย (Inclusive Land Access) เป็นแนวทางสำคัญในการลดข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินของประชาชนในวงกว้าง โดย บจธ. จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการลดอุปสรรคจากภาวะราคาที่ดินจากกลไกตลาด (Market Distortion) ซึ่งส่งผลให้ทั้งเกษตรกรรุ่นใหม่ ชนชั้นกลาง และผู้ประกอบการรายย่อยไม่สามารถเข้าถึงที่ดินได้อย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ การสนับสนุนจะครอบคลุมถึงกลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่ที่ต้องการสร้างฐานการผลิตหรือพัฒนานวัตกรรมทางการเกษตร ตลอดจนผู้ประกอบการรายย่อย

หรือวิสาหกิจชุมชนที่ต้องการพื้นที่สำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจในลักษณะกึ่งพาณิชย์ ภายใต้กรอบนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น เศรษฐกิจสีเขียวหรือเศรษฐกิจฐานชุมชน แนวทางดังกล่าวจะช่วยยกระดับภาพลักษณ์ของ บจธ. จาก “องค์กรลดความเหลื่อมล้ำเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย” ไปสู่ “องค์กรเพื่อโอกาสของคนทุกกลุ่ม” และสร้างฐานแรงงานสนับสนุนทางสังคมที่กว้างขวางยิ่งขึ้น

มิติที่สอง บจธ. จะมีบทบาทเชิงรุกในการแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน (Addressing Land Concentration) ซึ่งถือเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างสำคัญของประเทศ โดยมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการยึดติดกับ “กรรมสิทธิ์” ไปสู่การกระจาย “สิทธิในการใช้ประโยชน์” (Access Rights) อย่างเป็นธรรม ผ่านกลไก “การหมุนเวียนที่ดิน” (Land Circulation) ที่มีประสิทธิภาพและเป็นระบบ ภายใต้แนวทางดังกล่าว บจธ. จะทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการ “ปลดล็อก” ศักยภาพของที่ดินภาคเอกชนที่ถูกปล่อยทิ้งร้างหรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มประสิทธิภาพ โดยเข้าไปเจรจากับเจ้าของที่ดินรายใหญ่เพื่อขอรับสิทธิในการบริหารจัดการในลักษณะการเช่าระยะยาว โดยเจ้าของที่ดินยังคงถือครองกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเดิม แต่สิทธิในการจัดสรรและใช้ประโยชน์จะถูกถ่ายโอนมาอยู่ภายใต้การบริหารของ บจธ. แนวทางนี้ช่วยลดแรงต้านจากเจ้าของที่ดิน ขณะเดียวกันสามารถดึงดูดทรัพยากรที่ดินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้อย่างมีนัยสำคัญ

ในเชิงกลไกการดำเนินงาน บจธ. จะนำที่ดินดังกล่าวมาจัดสรรใหม่ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ผู้ประกอบการภาคเกษตร และกลุ่มเป้าหมายที่มีศักยภาพในรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสม อันเป็นการเปลี่ยนสถานะของ “ที่ดินที่แช่แข็ง” ให้กลายเป็น “ที่ดินที่ไหลเวียน” (From Idle Land to Productive Land) ซึ่งช่วยเพิ่มทั้งประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร นอกจากนี้ กลไกด้านแรงจูงใจทางนโยบาย โดยเฉพาะมาตรการทางภาษี จะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันให้เกิดการนำที่ดินเข้าสู่ระบบ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าของที่ดินรายใหญ่ลดการถือครองเชิงเก็งกำไร และหันมาส่งมอบสิทธิการบริหารจัดการให้แก่ บจธ. มากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับหรือการใช้งบประมาณของรัฐในการจัดซื้อที่ดินโดยตรง

ขณะเดียวกัน การที่ บจธ. เข้ามาทำหน้าที่เป็น “ตัวกลางในตลาดเช่าที่ดินระยะยาว” จะก่อให้เกิดผลในเชิงโครงสร้างของตลาด โดยสามารถพัฒนา “กลไกราคาที่เป็นธรรม” (Fair Market Mechanism) และทำหน้าที่เสมือน “ผู้กำหนดทิศทางตลาด” (Market Facilitator) ซึ่งจะช่วยลดแรงจูงใจในการเก็งกำไรที่ดิน และปรับสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานในระบบเศรษฐกิจให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

แนวทางการแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินโดย บจธ. มิได้มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในเชิงกฎหมาย หากแต่เป็นการ ‘สลายการผูกขาดเชิงการใช้ประโยชน์’ (Breaking the Monopoly of Land Use) เพื่อเปลี่ยนผ่านสถานะที่ดินจาก ‘สินทรัพย์เพื่อการสะสมความมั่งคั่งส่วนบุคคล’ ที่ถูกปิดกั้นการเข้าถึง ให้กลายเป็น ‘ปัจจัยการผลิตภาคสาธารณะ’ ที่มีการหมุนเวียนสิทธิการทำกินอย่างเป็นธรรม โดย บจธ. จะทำหน้าที่เป็นผู้ถือครองสิทธิการบริหารจัดการแทนมหาชน ผ่านการออกแบบกลไกเชิงสถาบันที่สามารถดึงสิทธิจัดการที่ดินออกจากสภาวะกระจุกตัว และกระจายโอกาสไปสู่ประชาชนในวงกว้าง อันเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของที่ดินให้ทำหน้าที่สร้างคุณค่าแก่ระบบเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวม ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของการลดความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืน

มิติที่สาม การยกระดับบทบาทของ บจธ. สู่การเป็น “ผู้ดูแลความสมดุลทางเศรษฐกิจที่ดิน” (Land Market Balancer) นับเป็นพัฒนาการเชิงนโยบายที่สำคัญ ซึ่งสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากหน่วยงานเชิงปฏิบัติการไปสู่การเป็น “กลไกกลางเชิงยุทธศาสตร์” ของประเทศในการกำกับทิศทางของระบบที่ดินโดยรวม

โดย บจธ. จะทำหน้าที่เชื่อมโยงและรักษาดุลยภาพระหว่าง ๓ มิติหลักอย่างบูรณาการ ได้แก่ (๑) มิติเศรษฐกิจ ที่มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพและมูลค่าสูงสุด (Efficiency) (๒) มิติสังคม ที่มุ่งกระจายโอกาส ในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (Equity) และ (๓) มิติรัฐ ที่มุ่งลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ และประชาชนในประเด็นการใช้ประโยชน์ที่ดิน อันจะนำไปสู่เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว

ในบริบทดังกล่าว บจธ. จะมีบทบาทเสมือน “กลไกถ่วงดุล” ที่ทำหน้าที่ประสานผลประโยชน์ของ ภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ให้เอนเอียงไปด้านใดด้านหนึ่ง กล่าวคือ ไม่ปล่อยให้กลไกตลาดขับเคลื่อนโดยไร้การกำกับจนเกิด การกระจุกตัวของทรัพยากร ขณะเดียวกันก็ไม่จำกัดบทบาทเพียงการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มเปราะบาง หากแต่ทำ หน้าที่ออกแบบและพัฒนาระบบตลาดที่ดินให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส และเอื้อต่อการเข้าถึงของประชาชนในวงกว้าง อย่างไรก็ตาม การขยายกรอบภารกิจไปสู่บทบาทดังกล่าวย่อมมาพร้อมทั้งโอกาสและความท้าทาย ในด้านหนึ่ง จะช่วยยกระดับความชอบธรรมขององค์กรในสายตาสาธารณะ เสริมสร้างฐานรายได้ และเพิ่มศักยภาพในการ แก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม แต่อีกด้านหนึ่ง อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านความ ชัดเจนของบทบาท ความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ตลอดจนความซับซ้อนในการบริหารจัดการและความ เสี่ยงทางการเงินที่เพิ่มสูงขึ้น

ด้วยเหตุนี้ บจธ. จึงจำเป็นต้องกำหนด “กลไกกำกับดูแล” (Safeguards) ที่ชัดเจนและรัดกุม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณะและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยยึดหลักการสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ ประการแรก การยืนยันหลักการ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” (Social Primacy) ผ่านการกำหนดสัดส่วนภารกิจเพื่อกลุ่มเปราะบาง อย่างชัดเจน เพื่อคงไว้ซึ่งเจตนารมณ์หลักขององค์กร ประการที่สอง การแยกบัญชีทางการเงินระหว่างภารกิจเชิง สังคมและเชิงพาณิชย์ (Accounting Separation) เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และป้องกันการบิดเบือน วัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน และประการที่สาม การพัฒนาศักยภาพบุคลากรและระบบบริหารจัดการให้มี ความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) โดยเฉพาะในด้านการบริหารสินทรัพย์และการจัดการความเสี่ยง เพื่อรองรับความซับซ้อนของภารกิจในรูปแบบใหม่

แนวคิดดังกล่าวมิได้มุ่งจำกัดบทบาทของ บจธ. ไว้เพียงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย หากแต่เป็น การยกระดับองค์กรให้ทำหน้าที่เป็น ‘กลไกดูแลความเป็นธรรมในตลาดที่ดิน’ (Land Market Equity Mechanism) ของประเทศ โดยมุ่งแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกตลาดที่ทำให้การเข้าถึงที่ดินกระจุกตัวและไม่เป็น ธรรม สำคัญอยู่ที่การขยายขอบเขตการดำเนินงานไปสู่กลุ่มชนชั้นกลาง เกษตรกรรุ่นใหม่ และผู้ประกอบการ รายย่อยที่มีศักยภาพแต่ขาดโอกาสในการเข้าถึงที่ดิน ควบคู่กับการดำเนินมาตรการเชิงรุกในการคลี่คลายปัญหา การกระจุกตัวของที่ดิน เพื่อให้ทรัพยากรที่ดินสามารถไหลเวียนและถูกใช้ประโยชน์อย่างมี ประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ แนวทางดังกล่าวจะส่งผลให้ บจธ. ถูกมองในฐานะ ‘กลไกเพื่อสาธารณะใน ภาพรวม’ ที่สร้างโอกาสให้กับประชาชนทุกกลุ่ม มิใช่เพียงหน่วยงานเฉพาะเพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อันจะนำไปสู่การ ยอมรับในระดับนโยบายและความยั่งยืนขององค์กรในระยะยาว อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้าน ที่ดินในระดับโครงสร้าง และเสริมสร้างความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจที่ดินของประเทศในระยะยาวอย่างแท้จริง

๔. กลไกการระดมทรัพยากรที่ดิน (Land Mobilization Mechanism) : การเปลี่ยน “ที่ดินรกร้าง” สู่ “พลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ”

ในการปฏิรูปโครงสร้างที่ดินของประเทศ ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือการคงอยู่ของที่ดินรกร้างว่างเปล่า (Idle Land) ซึ่งสะท้อนถึงการใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในด้านการผลิต รายได้ และการจ้างงาน ในบริบทดังกล่าว บจธ. จึงเสนอแนวทางการยกระดับบทบาทขององค์กรให้เป็น ‘กลไกกลางในการระดมทรัพยากรที่ดิน’ (Land Mobilization Mechanism) โดยทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเสริมเชิงนโยบาย (Complementary Tool) ที่สนับสนุนการดำเนินงานของกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จากเดิมที่มาตรการทางภาษีมุ่งเน้นการสร้างแรงกดดันต่อเจ้าของที่ดินให้เกิดการใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ กลไกของ บจธ. จะเข้ามาเติมเต็มในมิติของ “การสร้างทางเลือกเชิงปฏิบัติ” ที่เอื้อให้เจ้าของที่ดินสามารถนำที่ดินเข้าสู่ระบบการใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

กล่าวคือ ในขณะที่มาตรการทางภาษีทำหน้าที่เป็น “แรงผลัก” (Push Factor) เพื่อสร้างแรงกดดันให้เจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะกลุ่มที่มีการถือครองในลักษณะกระจุกตัว ตัดสินใจนำที่ดินออกมาใช้ประโยชน์ กลไกของ บจธ. จะเข้ามาเติมเต็มในฐานะ “แรงดึง” (Pull Factor) ผ่านการสร้าง “ทางเลือกเชิงปฏิบัติ” ที่มีความชัดเจน ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ แนวทางดังกล่าวช่วยให้เจ้าของที่ดินสามารถนำทรัพยากรเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้อย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้ความมั่นคงในสิทธิและความเชื่อมั่นในกลไกของรัฐ มิใช่เพียงการปรับพฤติกรรมเพื่อหลีกเลี่ยงภาระภาษีในเชิงเทคนิคเท่านั้น แต่เป็นการจูงใจให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างแท้จริงและยั่งยืนในระดับระบบ

ภายใต้กลไกนี้ บจธ. จะดำเนินบทบาทเป็น “ตัวกลางเชิงสถาบัน” (Institutional Intermediary) ที่รับโอนสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินจากเจ้าของในลักษณะสมัครใจ โดยเจ้าของยังคงถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายไว้อย่างครบถ้วน ขณะที่ บจธ. จะเป็นผู้บริหารจัดการสิทธิการใช้ประโยชน์ดังกล่าวในภาพรวม เพื่อนำไปจัดสรรให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมและเกิดมูลค่าสูงสุดในระบบเศรษฐกิจ การดำเนินงานไม่ได้หยุดอยู่เพียงการ “นำที่ดินออกมาให้เช่า” แต่ครอบคลุมถึงกระบวนการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ทั้งระบบ ได้แก่ การคัดเลือกพื้นที่ การวิเคราะห์ศักยภาพ การออกแบบผังการใช้ประโยชน์ (Land Use Design) การปรับโครงสร้างแปลงให้เหมาะสม การคัดเลือกผู้ใช้ประโยชน์ที่มีศักยภาพ ตลอดจนการกำกับดูแลสัญญาและติดตามผลการใช้ที่ดินอย่างต่อเนื่องในเชิงนโยบาย กลไกนี้จะถูกขับเคลื่อนผ่านชุดมาตรการที่บูรณาการกันอย่างเป็นระบบ ได้แก่ **มาตรการจูงใจทางภาษี (Tax Incentives)** สนับสนุนให้เจ้าของที่ดินที่นำที่ดินเข้าสู่ระบบของ บจธ. ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีในระดับที่จูงใจเพียงพอ เพื่อเปลี่ยน “ภาระภาษี” ให้กลายเป็น “แรงจูงใจในการปล่อยทรัพยากร” **กลไกสัญญาที่มั่นคงและเป็นธรรม (Secure Tenure System)** พัฒนารูปแบบสัญญาเช่าระยะยาวที่คุ้มครองทั้งเจ้าของที่ดินและผู้เช่า ลดความเสี่ยงด้านข้อพิพาท และสร้างความเชื่อมั่นในการเข้าร่วมระบบ **การพัฒนาและยกระดับศักยภาพพื้นที่ (Land Development & Enablement)** ดำเนินการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น และเชื่อมโยงทรัพยากรสนับสนุน เช่น แหล่งเงินทุน เทคโนโลยี และองค์ความรู้ บจธ. จะดำเนินการคัดเลือกและจัดสรรที่ดินโดยยึดหลัก “การให้ความสำคัญกับกลุ่มเปราะบางเป็นลำดับแรก” (Social Prioritization) โดยมุ่งเน้นการเข้าถึงของเกษตรกรรายย่อย ผู้มีรายได้น้อย ผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือผู้ที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงตลาดที่ดินเป็นสำคัญ ภายหลังจากการรองรับกลุ่มเปราะบางอย่างเพียงพอแล้ว จึงขยายการ

จัดสรรไปสู่กลุ่มเป้าหมายอื่นที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนา เช่น เกษตรกรรุ่นใหม่ ผู้ประกอบการ SMEs หรือ วิชากิจชุมชน เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง แนวทางดังกล่าวสะท้อนหลักการสำคัญของ บจธ. ที่มุ่ง “ใช้กลไกตลาดเพื่อสร้างความเป็นธรรม” โดยไม่ละทิ้งภารกิจหลักในการช่วยเหลือผู้เปราะบาง แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถยกระดับการใช้ทรัพยากรที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดในภาพรวมของประเทศได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

หัวใจสำคัญของกลไกนี้จึงอยู่ที่การผสาน “แรงจูงใจของรัฐ” เข้ากับ “ประสิทธิภาพของตลาด” และ “การบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์” เพื่อเปลี่ยนที่ดินจากทรัพย์สินที่ถูกกักเก็บเพื่อการสะสมความมั่งคั่ง ไปสู่การเป็น “ปัจจัยการผลิตที่มีการไหลเวียน” (Circulating Productive Asset) ในระบบเศรษฐกิจ ผลลัพธ์ในระดับระบบ (Systemic Impact) ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ได้แก่

- การลดปริมาณที่ดินรกร้างในประเทศอย่างมีนัยสำคัญ
- การเพิ่มผลิตภาพของทรัพยากรที่ดินและการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจใหม่
- การขยายโอกาสในการเข้าถึงที่ดินของประชาชนในวงกว้าง โดยเฉพาะกลุ่มที่เข้าไม่ถึงตลาดปกติ
- การลดแรงจูงใจในการเก็งกำไรและปรับสมดุลของตลาดที่ดิน
- การสร้างการจ้างงานและกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับพื้นที่

กลไกนี้คือการเปลี่ยน “ที่ดินที่หยุดนิ่ง” ให้กลายเป็น “เครื่องยนต์ทางเศรษฐกิจ” ที่ขับเคลื่อนการเติบโตอย่างทั่วถึง (Inclusive Growth) และยั่งยืนในระยะยาวได้อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ปัจจุบันกลไกของ บจธ. ทำหน้าที่เป็น “ตลาดกลางที่ดิน” ในการเชื่อมโยงระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้ใช้ประโยชน์ แต่ในกลไกการระดมทรัพยากรที่ดิน (Land Mobilization Mechanism) การเปลี่ยน “ที่ดินรกร้าง” สู่ “พลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ” กลไกดังกล่าวมีความแตกต่างจากตลาดกลางทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญทั้งในด้านวัตถุประสงค์ เครื่องมือ และผลลัพธ์เชิงระบบ ดังนี้

ประการแรก ตลาดกลางที่ดินทั่วไป (Traditional Land Market) มีบทบาทหลักในฐานะ “กลไกตัวกลางในการจับคู่” (Matching Platform) ระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้ต้องการใช้ประโยชน์ โดยอาจมีการกำหนดเงื่อนไขที่ยืดหยุ่น เช่น ค่าเช่าในอัตราต่ำ หรือรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่หลากหลาย อย่างไรก็ตาม แก่นของกลไกดังกล่าวยังคงอยู่ที่การอำนวยความสะดวกให้เกิด “ธุรกรรมรายกรณี” เป็นสำคัญ โดยไม่ได้มีบทบาทเชิงรุกในการกำกับทิศทางการใช้ทรัพยากรที่ดินในระดับระบบ ด้วยเหตุนี้ แม้ตลาดกลางที่ดินที่ บจธ. ดำเนินการในรูปแบบที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันจะมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงเจ้าของที่ดินกับผู้ต้องการใช้ประโยชน์ และช่วยเปิดโอกาสให้เกิดการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน กลไกดังกล่าวนับเป็น “จุดตั้งต้นที่สำคัญ” ของการแก้ไขปัญหาที่ดินในเชิงระบบ โดยเฉพาะในมิติของการสร้างตลาดให้เกิดขึ้นจริงการลดช่องว่างระหว่างอุปสงค์และอุปทาน และการทดลองรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินในลักษณะที่ยืดหยุ่นและเข้าถึงได้สำหรับประชาชนในวงกว้าง

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินงานสามารถยกระดับไปสู่การแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างครบถ้วนในระยะยาว กลไกตลาดกลางดังกล่าวจึงจำเป็นต้องได้รับการต่อยอดและเสริมด้วยเครื่องมือเชิงนโยบายเพิ่มเติม โดยเฉพาะการบูรณาการมาตรการภาครัฐ เช่น เครื่องมือทางภาษี และการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในเชิงยุทธศาสตร์

ในบริบทนี้ แนวคิดกลไกการระดมทรัพยากรที่ดินจึงมิใช่การทดแทนตลาดกลางที่มีอยู่เดิม หากแต่เป็น “การยกระดับ” (Scaling Up) จากกลไกการจับคู่เชิงปฏิบัติ ไปสู่กลไกเชิงระบบที่สามารถขับเคลื่อน

การใช้ทรัพยากรที่ดินทั้งประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ชัดเจน และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาในภาพรวม โดยเฉพาะการขยายศักยภาพจากการจัดการที่ดินไปสู่การบริหารจัดการ “ที่ดินแปลงขนาดใหญ่” ที่เป็นสาเหตุการกระจุกตัวของที่ดินในปัจจุบัน กลไกของ บจธ. ภายใต้แนวคิดกลไกการระดมทรัพยากรที่ดินมิได้จำกัดบทบาทอยู่เพียงการจับคู่ผู้ให้เช่าและผู้เช่า แต่เป็นการยกระดับสู่ “กลไกเชิงนโยบาย” ที่สามารถรวบรวม บริหาร และจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับพื้นที่ขนาดใหญ่ได้อย่างเป็นระบบโดยมีการออกแบบรูปแบบการใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ เช่น การพัฒนาเป็นเขตเกษตรกรรมสมัยใหม่ พื้นที่เศรษฐกิจชุมชน หรือพื้นที่รองรับผู้ประกอบการรายย่อย พร้อมกันนี้ การจัดสรรดังกล่าวจะดำเนินการภายใต้หลักการ “การจัดสรรอย่างมีเป้าหมาย” (Targeted Allocation) โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายเชิงสังคมเป็นลำดับแรก ได้แก่ เกษตรกรรายย่อย ผู้มีรายได้น้อย ก่อนขยายไปสู่กลุ่มอื่นในลำดับถัดไป เพื่อให้เกิดทั้งประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร และความเป็นธรรมในการเข้าถึงควบคู่กันในระดับโครงสร้าง ที่สำคัญ บจธ. ยังทำหน้าที่เชื่อมโยง “มาตรการภาษี” เข้ากับ “กลไกตลาด” เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ที่ดินรกร้างถูกนำเข้าสู่ระบบการใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม พร้อมทั้งกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ดังกล่าวให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาของรัฐในภาพรวม

ความแตกต่างเชิงสาระจึงมีได้อยู่ที่รูปแบบของการเป็น “ตัวกลาง” หากแต่อยู่ที่ระดับของบทบาทและเจตนาธรรม กล่าวคือตลาดกลางที่ดินทั่วไปเป็น “กลไกอำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรม” ขณะที่ บจธ. ทำหน้าที่เป็น “กลไกเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดระเบียบและขับเคลื่อนการใช้ทรัพยากรที่ดินของประเทศ” เพื่อให้เกิดทั้งประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและความเป็นธรรมทางสังคมควบคู่กัน

ประการที่สอง ตลาดกลางทั่วไปมีบทบาทจำกัดอยู่เพียงการ “จับคู่ธุรกรรม” (Matching Function) และสิ้นสุดความรับผิดชอบเมื่อเกิดการเช่าหรือซื้อขายแล้ว ขณะที่ บจธ. ทำหน้าที่เป็น “ผู้จัดการสินทรัพย์เชิงยุทธศาสตร์” (Strategic Asset Manager) ที่เข้าไปบริหารจัดการที่ดินตลอดห่วงโซ่ ตั้งแต่การออกแบบการใช้ประโยชน์ การจัดสรรให้กลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสม ไปจนถึงการติดตามและยกระดับผลผลิตของพื้นที่ให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาของประเทศ

ประการที่สาม กลไกของ บจธ. มี “มิติความเป็นสถาบันของรัฐ” (Institutional Role) กล่าวคือ บจธ. สามารถทำหน้าที่เป็น “คู่สัญญาที่มีความน่าเชื่อถือ” ช่วยลดความเสี่ยงให้แก่เจ้าของที่ดิน และสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้ใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะในสัญญาระยะยาว ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ที่ดินจำนวนมากไม่ถูกนำออกสู่ตลาดในระบบปกติ

บทสรุปเชิงยุทธศาสตร์: บจธ. ในฐานะฟันเฟืองหลักของการปฏิรูปโครงสร้างที่ดิน

กลไกการระดมทรัพยากรที่ดิน (Land Mobilization Mechanism) ของ บจธ. มิใช่เพียงการทำหน้าที่เป็นตัวกลางจับคู่ในตลาดที่ดินทั่วไป หากแต่เป็นการยกระดับสู่ “สถาบันบริหารจัดการสินทรัพย์เชิงยุทธศาสตร์ของรัฐ” (State Strategic Asset Manager) ที่เปลี่ยนผ่านบทบาทจากการเป็นหน่วยงานช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม ไปสู่การเป็น “โครงสร้างพื้นฐานทางนโยบาย” (Policy Infrastructure) ที่เชื่อมโยงรัฐ ตลาด และประชาชนเข้าด้วยกัน

ความโดดเด่นของกลไกนี้อยู่ที่การเปลี่ยน “ที่ดินที่หยุดนิ่ง” (Passive/Idle Asset) ให้กลายเป็น “ปัจจัยการผลิตที่มีการไหลเวียน” (Circulating Productive Asset) ผ่านการบูรณาการเครื่องมือทางภาษีเข้ากับระบบการบริหารจัดการที่เป็นมืออาชีพ ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมิได้จำกัดอยู่เพียงแค่ผลตอบแทนทางการเงินของคู่สัญญา แต่คือ “ผลลัพธ์เชิงระบบ” (Systemic Impact) ใน ๓ มิติสำคัญ

๑. ประสิทธิภาพ (Efficiency) การลดความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจจากการทิ้งร้างที่ดิน และเพิ่มผลิตภาพให้แก่ทรัพยากรของชาติ

๒. ความเป็นธรรม (Equity) การสลายการผูกขาดเชิงการใช้ประโยชน์ และสร้างช่องทางที่ปลอดภัยให้กลุ่มเปราะบางและคนรุ่นใหม่เข้าถึงที่ดินทำกิน

๓. เสถียรภาพ (Stability) สร้างสมดุลให้แก่งลไกรราคาในตลาดที่ดิน

ดังนั้น การขับเคลื่อน บจธ. ภายใต้กลไกการระดมทรัพยากรที่ดินนี้ จึงเปรียบเสมือนการติดตั้ง “เครื่องยนต์ทางเศรษฐกิจตัวใหม่” ที่ไม่ได้มุ่งเน้นเพียงการเติบโตของตัวเลข แต่เป็นการสร้าง “การเติบโตที่ครอบคลุม” (Inclusive Growth) ที่แก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินในประเทศไทย สร้างโอกาสในการสร้างชีวิตให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง อันจะเป็นรากฐานที่เข้มแข็งในการขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความมั่นคงที่ยั่งยืนให้แก่สังคมไทยในระยะยาวอย่างแท้จริง

๕. การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและกฎหมายเพื่อความคล่องตัว (Institutional Reform): การยกระดับสู่และปลดล็อกข้อจำกัดเพื่อไปสู่การเป็น “ธนาคารที่ดิน” ที่สมบูรณ์

สืบเนื่องจากทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อรักษาความต่อเนื่องของรัฐ (Policy Options) เป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา บจธ. มิได้จำกัดอยู่เพียงการดำรงอยู่ขององค์กรในรูปแบบเดิม หากแต่เป็นการขับเคลื่อน “การเปลี่ยนผ่านเชิงสถาบัน” (Institutional Transformation) อย่างเป็นระบบ เพื่อปลดล็อกข้อจำกัดทั้งด้านกฎหมาย โครงสร้าง และเครื่องมือในการดำเนินงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวมุ่งยกระดับ บจธ. ให้เป็น “ธนาคารที่ดิน” (Land Bank) ที่มีความครบถ้วนทั้งในด้านบทบาท เครื่องมือ และสถานะทางกฎหมาย สามารถดำเนินภารกิจได้อย่างยืดหยุ่น คล่องตัว และมีความยั่งยืนในระยะยาว โดยสาระสำคัญของการพัฒนานี้อยู่ที่การสร้างองค์กรที่มีได้ทำหน้าที่เพียงบริหารจัดการที่ดินในเชิงปฏิบัติการเท่านั้น แต่ยังสามารถระดม บริหาร และจัดสรรทรัพยากรที่ดิน ควบคู่ไปกับการใช้เครื่องมือทางการเงิน เพื่อขับเคลื่อนนโยบายด้านที่ดินของประเทศในระดับโครงสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ทั้งนี้ การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรควรมุ่งเสริมสร้างความเป็นอิสระในการดำเนินงาน พร้อมทั้งพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจัดการเชิงพาณิชย์เพื่อสังคม เพื่อให้ บจธ. สามารถดำเนินภารกิจภายใต้โมเดล “สองขา” (Dual Track) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงกฎหมายควรเน้นการเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ ควบคู่กับการคงไว้ซึ่งเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านแนวทางสำคัญต่อไปนี้

(๑) การบริหารทุนและสินทรัพย์อย่างคล่องตัว กำหนดกรอบกฎหมายให้ บจธ. สามารถจัดหาและบริหารแหล่งเงินทุนได้หลากหลายมากขึ้น ภายใต้การกำกับดูแลที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ เช่น การร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในรูปแบบที่เหมาะสม การระดมทุนผ่านเครื่องมือทางการเงินที่สอดคล้องกับภารกิจ หรือการบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับมอบให้เกิดรายได้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในระยะเริ่มต้นสามารถดำเนินการในลักษณะ โครงการนำร่อง เพื่อทดสอบรูปแบบการดำเนินงาน ประเมินความเสี่ยง และปรับปรุงกลไกก่อนการขยายผลในระดับระบบ

(๒) การพัฒนาระบบการเงินแบบกึ่งพึ่งพาตนเอง (Self-sustaining Model) ปรับรูปแบบการเงินจากระบบงบประมาณรายปีเพียงอย่างเดียว ไปสู่ ระบบการเงินแบบผสมผสาน (Hybrid Financing Model) ที่ประกอบด้วยทั้งงบประมาณภาครัฐและรายได้จากการดำเนินงาน โดยมี “ระบบทุนหมุนเวียน” (Revolving Fund) เป็นกลไกหลักในการสร้างความต่อเนื่องของภารกิจ ภายใต้แนวทางนโยบายในการยกระดับองค์กรของ บจธ. แหล่งรายได้ของ บจธ. จะไม่ได้จำกัดอยู่เพียงรายได้จากการบริหารจัดการที่ดินใน

รูปแบบค่าเช่าระยะยาวเท่านั้น หากแต่รวมถึงรายได้จากบทบาทการเป็น กลไกการระดมทรัพยากรที่ดิน (Land Mobilization Mechanism) อาทิ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการ (Management Fee) จากการบริหารจัดการที่ดินเอกชนในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตัวกลาง (Matching Fee) และจากการจับคู่ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ต้องการใช้ประโยชน์ รายได้จะถูกนำกลับมาสนับสนุนภารกิจเชิงสังคมอย่างโปร่งใสในลักษณะการ “อุดหนุนไขว้” (Cross-subsidization) ควบคู่กับการได้รับงบประมาณแผ่นดินในส่วนของภารกิจสาธารณะที่ไม่สามารถสร้างรายได้ได้เพียงพอ แนวทางนี้มีเป้าหมายเพื่อ “ลดการพึ่งพางบประมาณ แต่ไม่ตัดขาดจากรัฐ” โดยงบประมาณภาครัฐยังคงทำหน้าที่เป็น *เงินตั้งต้น (Catalytic Funding)* และ *กลไกรองรับความเสี่ยงเชิงนโยบาย* ขณะที่รายได้จากบทบาทเชิงตลาดและการบริหารสินทรัพย์จะเข้ามาเสริมความคล่องตัวทางการเงิน และเพิ่มศักยภาพในการขยายผลในระยะยาว

ผลลัพธ์ที่คาดหวังคือ การสร้างระบบการเงินที่มีความหลากหลายของแหล่งรายได้ มีเสถียรภาพ และสามารถขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงรักษาสมดุลระหว่าง *ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ* และ *เป้าหมายเชิงสังคม* ได้อย่างยั่งยืน

๖. บทสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการยกระดับองค์กรสู่ความยั่งยืนของ บจธ. ในฐานะกลไกเติมเต็มช่องว่างของระบบที่ดินไทย

ในบริบทของโครงสร้างการถือครองที่ดินของประเทศไทย ปัญหาสำคัญมิได้อยู่เพียงการขาดแคลนที่ดินของประชาชนกลุ่มเปราะบาง หากแต่เกิดจาก “ช่องว่างเชิงระบบ” ในการบริหารจัดการที่ดินภาคเอกชน ซึ่งแม้จะเป็นทรัพยากรส่วนใหญ่ของประเทศ แต่กลับยังขาดกลไกกลางที่สามารถเชื่อมโยงการใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และต่อเนื่อง บทบาทของ บจธ. จึงมิใช่การเข้าไปแทนที่กลไกตลาดหรือแทรกแซงกรรมสิทธิ์ หากแต่เป็นการทำหน้าที่ “เติมเต็มช่องว่างของระบบ” (System Gap Filler) โดยการพัฒนากลไกกลางในการระดม บริหาร และจัดสรรสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้สามารถไหลเวียนจากภาคส่วนที่มีศักยภาพต่ำ ไปสู่ภาคส่วนที่มีศักยภาพในการใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

ภายใต้เงื่อนไขสำคัญที่องค์กรมีความมั่นคงต่อเนื่องและได้รับการยกระดับเชิงสถาบัน บจธ. จะสามารถพัฒนาไปสู่การเป็น “กลไกเชิงโครงสร้าง” ที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐ ตลาด และสังคมได้อย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ในมิติของรัฐ บจธ. ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายและลดภาระงบประมาณผ่านกลไกทางการเงินที่ยั่งยืน ในมิติของตลาด บจธ. ทำหน้าที่สร้างความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรที่ดิน และในมิติของสังคม บจธ. ทำหน้าที่กระจายโอกาสในการเข้าถึงที่ดินไปสู่ประชาชนอย่างเป็นธรรม

ด้วยบทบาทดังกล่าว การพัฒนา บจธ. ให้มีความยั่งยืนทางการเงินและมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน จึงมิใช่เพียงการเสริมความเข้มแข็งขององค์กร หากแต่เป็นการสร้าง “เครื่องมือของรัฐ” ที่สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินในระดับโครงสร้างได้อย่างแท้จริง โดยอาศัยกลไกที่ไม่พึ่งพิงงบประมาณเพียงอย่างเดียว แต่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงจากภายในระบบเศรษฐกิจที่ดินเอง

ท้ายที่สุด หาก บจธ. สามารถดำเนินบทบาทดังกล่าวได้อย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากระบบที่ดินที่มีลักษณะ “กระจุกตัวและหยุดนิ่ง” ไปสู่ระบบที่มี “การกระจายตัวและการหมุนเวียน” อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน การเพิ่มผลิตภาพของประเทศ และการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาวอย่างเป็นรูปธรรม