

สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะ

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นแหล่งเงินที่สนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดินโดยตรง จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพในอันที่จะให้มีเงินทุนเพียงพอที่จะดำเนินการตามโครงการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด จากการศึกษาการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สรุปแล้วจะมีผลดีทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองดังนี้¹

ผลทางเศรษฐกิจ

1. กระจายระบบผูกขาดที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่มาสู่เกษตรกรผู้ผลิตมากขึ้นจะทำให้เกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่า ผู้ไม่มีที่ทำกินและบุกรุกทำลายป่า ซึ่งมีปัจจุบันมีจำนวนประมาณไม่น้อยกว่า 5 แสนครอบครัวได้มีที่ดินเป็นของตนเอง
2. ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีอยู่จำกัดไม่น้อยกว่า 70 ล้านไร่ จะได้รับการปรับปรุงและพัฒนาให้ใช้ผลิตอาหารและผลิตพืชผลทางเกษตรต่าง ๆ ให้เพียงพอต่อความต้องการมากยิ่งขึ้น
3. รายได้ของเกษตรกรและของชาติจะเพิ่มขึ้น ทำให้ความเป็นอยู่และสวัสดิการของเกษตรกรดีขึ้น

¹ ไชยรงค์ ชูชาติ, ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดิน เพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน : เอกสารการปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 8 , หน้า 64

4. ทำให้ชาวชนบทมีงานทั้งในก้นเกษตรและก้นอื่น ๆ ในชนบทมากขึ้น การว่างงานหรือการทำงานไม่เต็มที่จะน้อยลง
5. ทำให้เกษตรกรขนาดเล็กพ้นจากความยากจน เป็นที่สืบและพ้นจากการถูกเอาเปรียบจากผู้ถือสิทธิพลทาง เศรษฐกิจ
6. ป้องกันมิให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น จนเกษตรกรไม่สามารถซื้อที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นของตนเองได้
7. ยับยั้งมิให้ที่ดินเพื่อการเกษตรต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้มีได้เป็นเกษตรกรอีกต่อไป
8. ป้องกันมิให้มีการบุกรุกทำลายป่า
9. พัฒนาการเกษตรให้เจริญก้าวหน้าอันเป็นรากฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ
10. กระจายชุมชนที่หนาแน่นในเมืองไปสู่ชนบท ทำให้ชนบทมีความเจริญขึ้น

นิตทางสังคม

1. ก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม ความแตกต่างของรายได้จะลดน้อยลง ทำให้มีความสงบในสังคมชนบทมากขึ้น
2. เมื่อเกษตรกรส่วนใหญ่มีรายได้สูง การศึกษาและความเป็นอยู่ตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ ของชนบทก็จะดีขึ้น
3. ชาวไร่ชาวนาจะกลายเป็นผู้นำในท้องถิ่นที่มีความภาคภูมิใจ มีศักดิ์ศรีที่ทัดเทียมกันและให้ความร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลาง และโครงการต่าง ๆ ของรัฐมากขึ้น
4. ความปลอดภัยในชนบทจะมีมากขึ้นเมื่อชาวชนบทอยู่กินดี

อาชญากรรมจะลดลง

ผลทางการ เมือง

1. ป้องกันการขัดแย้งระหว่างชนชั้น ชาวไร่ ชาวนากับเจ้าของที่ดิน ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้
2. ป้องกันการปฏิรูปที่ดินแบบคอมมิวนิสต์ที่โซเวียตรุนแรงยึดที่ดินจากเจ้าของที่ดินโดยไม่มีการชดเชยค่าที่ดิน
3. ให้ประชาชน 40 กว่าล้านคน เห็นใจสักใจว่ารัฐเริ่มโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรส่วนใหญ่โดยแท้
4. จำกัดและกำจัดมิให้เจ้าของที่ดินรายใหญ่มีอิทธิพลทางการเมืองเหนือประชาชนส่วนใหญ่ต่อไป
5. เสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ชนบทจนถึงรัฐสภาให้เกษตรกรส่วนใหญ่มีอนาคตที่แจ่มใส มีความรักมั่นแผ่นดินไทย รักษาธิ ศาสนา พระมหากษัตริย์และระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงตลอดไป

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา เรื่องการบริหาร เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหาร เงินกองทุน ฯ ตลอดจนวิธีการดำเนินงาน เพื่อประเมินประสิทธิภาพการบริหาร เงินกองทุน ฯ จากผลการศึกษาถึงกล่าว พบว่ามีปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหาร เงินกองทุน ฯ ดังนี้

1. ปัญหาการบริหารงาน

กองบริการกองทุน ฯ ไม่อาจบริหารโดยเอกเทศ การใช้เงินกองทุน ฯ เพื่อกิจการปฏิรูปที่ดินจะต้องนำเสนอค่าชดใช้เงินผ่านคณะกรรมการ ฯ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ฯ การมีคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้เงินน่าจะเป็น

ผลก็ แต่เนื่องจากคณะกรรมการประกอบด้วยข้าราชการสังกัดส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีการะกิจในราชการประจำมากอยู่แล้ว จึงไม่มีเวลาที่จะอุทิศให้กับการบริหารเงินกองทุน ฯ ไก่เค็มเมื่อกี้เต็มหน่วยและฐานะของกองบริการกองทุน ฯ ก็เป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากองในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งหมดมาจากงบประมาณแผ่นดิน การบริหารงานในลักษณะนี้จึงทำให้กองบริการกองทุน ฯ ไม่มีสภาพคล่องตัวในการดำเนินงานเท่าที่ควร

อนึ่งในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลบริหารประเทศหลายชุด ทำให้นโยบายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่แน่นอนจึงมีผลถึงการใช้จ่ายเงินกองทุนก็ไม่แน่นอนไปด้วย และตามข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีปัญหาด้านการบริหารงานคือ

ก. ขอบเขตการบริหาร

การบริหารเงินกองทุน ฯ โดยกองบริการเงินกองทุน ฯ จะกระทำได้ในขอบเขตของกฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบที่กำหนดไว้ ซึ่งการดำเนินงานตามระเบียบและข้อบังคับของทางราชการมีขั้นตอนมากมาย จึงทำให้การบริหารงานล่าช้าไม่คล่องตัว

ข. การควบคุม

การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ซาคการควบคุมและติดตามผลงานตลอดจนการใช้จ่ายเงิน ทำให้การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ล่าช้าไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด จึงไม่ไ้มีการเบิกจ่ายเงิน ตัวเลขในรายงานการเงินที่แสดงออกมา ทำให้เห็นว่ามีเงินกองทุน ฯ คงเหลืออยู่จำนวนมาก ซึ่งมีผลให้สำนักงานงบประมาณจัดสรร เงินงบประมาณแผ่นดินสมทบเงินกองทุน ฯ ลกลงทุกปี

2. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย

การบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็น

เรื่องที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่ากฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใ้ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการและการบริหารเงินกองทุน ฯ ดังนี้

ก. การกำหนดแหล่งที่มาของเงินทุน

ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใ้ระบุแหล่งที่มาของเงินกองทุนไว้จำกัดมาก ทำให้ไม่สามารถระดมทุนใ้พอเพียงที่จะใช้จ่ายตามโครงการปฏิรูปที่ดิน

ข. กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

ส.ป.ก. ไม่สามารถจะนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนที่จัดซื้อโดยเงินกองทุน ฯ มาจัดสรรใ้เกษตรกรเช่าซื้อใ้ เพราะขัดต่อกฎหมายปฏิรูปที่ดินและกฎหมายที่ราชพัสดุ

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนพิจารณาถึงปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการบริหารเงินกองทุน ฯ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุน ฯ ดังนี้

1. กองสภาพกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ
2. แยกกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกมาจัดตั้งในรูปแบบขององค์การกึ่งอิสระ

1. กองสภาพกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นแหล่งเงินทุนการปฏิรูปที่ดินในกระทรวงการคลัง บริหารงานโดยกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเพื่อ

ก. ปัญหาการบริหาร

การบริหารงานของส่วนราชการจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายข้อบังคับและระเบียบที่กำหนดไว้ การดำเนินงานต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้น ซึ่งทำให้การทำงานล่าช้าไม่คล่องตัว ปัญหาข้อนี้ในส่วนของบริหารเงินกองทุน ฯ ได้แก่การขออนุมัติใช้เงินตามโครงการต่าง ๆ จะต้องจัดทำโครงการตามระเบียบให้กองบริการกองทุน ฯ วิเคราะห์ความเป็นไปได้และรายละเอียดค่าใช้จ่ายของโครงการ แล้วนำเสนอคณะกรรมการโครงการและการเงินกองทุน ฯ พิจารณากลับกรองโครงการ ซึ่งการจัดทำโครงการส่วนมากต้องมีการจัดทำรายละเอียดเพิ่มเติมจนไ้รายละเอียดครบถ้วนแล้วจึงนำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพิจารณาอนุมัติ ซึ่งมีการประชุมเกือบทุกครั้ง จะเห็นว่าการขอใช้เงินตามโครงการต้องผ่านขั้นตอนมากมาย ในแต่ละขั้นตอนก็ต้องใช้เวลาในการ

พิจารณาและถ้าต้องไปรวบรวมรายละเอียดมาเพิ่มเติมอีก ก็จะทำให้การพิจารณาเพื่ออนุมัติล่าช้าไปอีก โดยปกติแล้วระยะเวลาในการเสนอโครงการเพื่อใช้เงินกองทุน ฯ มีใช้เวลาดำเนินการโดยเฉลี่ยประมาณ 30 วัน ซึ่งถ้าหากโครงการนั้นเป็นโครงการที่รีบด่วนแล้ว การอนุมัติโครงการอาจจะไม่ทันต่อเหตุการณ์ อาจก่อให้เกิดผลเสียแก่ทางราชการได้ ปัญหาข้อนี้อาจแก้ไขโดยการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินกองทุนในแต่ละปีไว้แน่นอนเพื่อจะได้จัดทำโครงการ เสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินพิจารณาอนุมัติไว้ล่วงหน้า เมื่อถึงเวลาปฏิบัติงานก็จะดำเนินการตามโครงการ ได้ทันที ปัญหาการเสนอขออนุมัติใช้เงินล่าช้าก็จะลดลง จากการดำเนินงานที่ผ่านมาการใช้จ่ายเงินกองทุนไม่ได้ออกตามแผนการใช้จ่ายเงินไว้ล่วงหน้า ถ้ามีความจำเป็นจะใช้เงินกองทุนก็จะจัดทำโครงการ เสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินอนุมัติให้นำเงินไปใช้ตามโครงการต่าง ๆ

ส่วนปัญหาคำแนะนำการควบคุมการดำเนินการตามโครงการที่อนุมัติให้ใช้เงินกองทุนเพื่อพัฒนาพื้นที่และกิจการอื่นใดซึ่งเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เมื่อได้จัดทำแผนการใช้จ่ายเงินกองทุนไว้แล้วก็จัดให้สายงานตรวจและแนะนำการเงินและบัญชีรับผิดชอบ ควบคุมและติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ให้มีการดำเนินงานอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อจะได้เป็นข้อสนับสนุนในการพิจารณาจัดสรร เงินงบประมาณสมทบของสำนักงานงบประมาณต่อไป ซึ่งโครงการที่อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเองโดยอาจเบิกจ่ายเงินจากส่วนกลางหรือจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและโอนเงินไปให้ส่วนราชการต่าง ๆ เช่น กรมที่ดิน กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้

กรณีที่โอนเงินไปให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้ก็มักจะเก็บในรูปแบบของการขอความช่วยเหลือ ในระยะเริ่มแรกได้มีการโอนเงินไปให้ส่วนราชการต่าง ๆ

เป็นเงินจำนวนมาก เพื่อให้ช่วยเหลือดำเนินการตามโครงการปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้กำหนดแผนการทำงานและแผนการใช้จ่าย ส.ป.ก. จึงไม่สามารถเข้าไปควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ ส่วนการใช้จ่ายเงินจะทราบเมื่อส่วนราชการนั้น ๆ ได้เบิกจ่ายเงินแล้วเท่านั้น ดังนั้นการโอนเงินไปให้ส่วนราชการต่าง ๆ ควรจะให้มีข้อตกลงและกำหนดแผนการทำงานและการใช้จ่ายเงินไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องใช้จ่ายทำอะไรบ้าง ภายในกำหนดเมื่อใดโดยให้ส่วนราชการนั้น ๆ รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินตามโครงการต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ๆ ทุก 6 เดือน และได้เจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. เข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติงานได้เป็นครั้งคราว เพื่อจะได้ทราบผลการดำเนินงาน หากโครงการใดมีปัญหาอุปสรรคไม่สามารถดำเนินการได้ก็จะโอนเงินส่วนที่เหลือมาสมทบกองทุนเพื่อจะนำไปใช้จ่ายโครงการอื่นที่จำเป็นต่อไป

กรณีที่ ส.ป.ก. ดำเนินการเองอาจจะโอนเงินไปตั้งจ่ายที่คลังจังหวัด และเบิกจ่ายโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ส่วนที่เบิกจ่ายส่วนกลางก็จะเบิกจ่ายโดยกองบริการกองทุน ฯ ซึ่งโครงการที่เป็นโครงการก่อสร้างโดยการจ้างเหมาตามระเบียบภายใน ส.ป.ก. ได้จัดให้สำนักงานเลขานุการกรมเป็นผู้ดำเนินการประกวดราคา จ้างเหมาตลอดจนแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับงานก็ควรจะโอนเงินส่วนนั้นมาให้สำนักงานเลขานุการกรมรับผิดชอบในการเบิกจ่ายไปก็ง่าย เพราะสำนักงานเลขานุการกรมมีเจ้าหน้าที่ดำเนินงานทางการเงินครบอยู่แล้ว ส่วนเจ้าหน้าที่ของกองบริการกองทุน ฯ ก็มีหน้าที่จัดทำบัญชีควบคุมเงินกองทุน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันและจะได้กระจายอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไปทำงานสำนักงานตรวจสอบและแนะนำบัญชีได้มากขึ้น จะได้ตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุนได้ทั่วถึงให้มีการทำงานและใช้จ่ายเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนงานหากโครงการใดดำเนินงานแล้วเสร็จมีเงินคงเหลือก็ให้โอนคืนมาสมทบกองทุนต่อไป เพื่อจะได้ใช้จ่ายหมุนเวียนโครงการอื่นต่อไป ส่วนโครงการต่าง ๆ ที่โอนอนุมัติแล้วแต่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จ

ก็ควรจะตรวจสอบการดำเนินการว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคใดเกิดขึ้น เพื่อจะได้แก้ปัญหานั้น ๆ และเร่งดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ข. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย

การกำหนดแหล่งที่มาของเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีส่วนที่จะสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดินให้สำเร็จลุล่วงได้โดยจะต้องมีเงินทุนเพียงพอที่จะหมุนเวียนใช้จ่ายในระยะยาวได้ แหล่งที่มาของเงินทุนที่สำคัญของกองทุน ฯ คือเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่เงินงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปีลดลงมากจึงไม่สามารถจะหวังพึ่งแหล่งเงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินได้มากนัก ดังนั้นควรจะได้มีการระดมทุนจากแหล่งเงินทุนอื่น หรือสามารถหาทุนหมุนเวียนใหม่เพื่อให้เงินทุนได้ขยายจำนวนสูงขึ้นในระยะยาว แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้เพราะถูกจำกัดขอบเขตโดยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งได้บัญญัติแหล่งที่มาของเงินทุน ก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารเงินทุนที่เห็นได้ชัด คือในข้อ 2 "เงินและทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาล หรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลอื่น" หมายถึงเงินและทรัพย์สินที่มีผู้ให้เปล่า ทำให้เกิดปัญหาการระดมทุนเพราะไม่อาจกระทำได้จากการกู้ยืม และในข้อ 4 "เงินดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ซึ่งได้แก่ค่าเช่า หรือค่าเช่าซื้อที่ดินที่ได้รับจากเกษตรกร ไม่ได้รวมถึงผลตอบแทนที่จะได้จากการนำเงินหรือทรัพย์สินไปลงทุนหาผลประโยชน์ ดังนั้นจึงไม่สามารถนำเงินกองทุน ฯ ที่ยังไม่จำเป็นต้องใช้จ่ายไปลงทุนหาผลประโยชน์มาเพิ่มทุนหมุนเวียนใช้จ่ายในกองทุน ฯ ได้ส่วนค่าเช่าที่ดินที่ได้รับจากเกษตรกรนั้นได้รับมาน้อยมากเพราะการติดตามทวงหนี้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จึงขึ้นอยู่กับความสามารถของเจ้าหน้าที่และผลผลิตที่เกษตรกรได้รับในแต่ละปี รายรับค่าเช่าที่ดินจึงไม่สม่ำเสมอ ส่วนค่าเช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ยังไม่เคยมีการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อแต่อย่างใด ดังนั้นฐานะการเงินของกองทุน ฯ ในปัจจุบันจึงมีเงินทุนหมุน -

เวียนลดลง ในขณะที่ไม่สามารถระดมทุนจากแหล่งเงินทุนอื่นและเงินงบประมาณสมทบ
ไว้รับลดน้อยลงทุกปี แต่ค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น เมื่อเป็น
เช่นนี้ต่อไปเงินกองทุน ฯ ก็จะต้องน้อยลงไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดิน
ให้ดำเนินการต่อไปได้ จึงควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในมาตรา 10 ให้สามารถระดม
ทุนได้กว้างขวางกว่าที่กำหนดไว้ คือให้สามารถกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศและ
จากต่างประเทศและเปิดโอกาสให้นำเงินกองทุน ฯ ส่วนที่ยังไม่จำเป็นต้องใช้ไปลงทุน
หาผลประโยชน์หรือออกผลเพื่อจะได้เงินมาหมุนเวียนใช้ในกองทุน ฯ มากขึ้น

ส่วนปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน ในปัจจุบันที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดินได้แก่ที่ดินของรัฐ
และของเอกชนที่จัดซื้อโดยเงินกองทุน ฯ ทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ส.ป.ก.
ไม่สามารถที่จะจัดสรรให้เกษตรกรได้เข้าซื้อได้ เพราะมีข้อจำกัดทางกฎหมายตามพระ
ราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 ใ้ระบุไว้ชัดเจน
ว่าที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินจะจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร เข้าในระยะยาว
ได้แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ ดังนั้นจึงไม่สามารถจะให้เกษตรกร เข้าซื้อที่ดิน
ของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินได้ สำหรับที่ดินของเอกชนนั้น ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ
พ.ศ. 2518¹ มาตรา 5 บัญญัติว่า "ให้กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิที่ราชพัสดุ
บรรดาที่ราชพัสดุ ที่กระทรวง ทบวง กรมใดไ้มาโดยการเวนคืน หรือแลกเปลี่ยน หรือ
โดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้น
ที่ดินที่ไ้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ดังนั้น
ที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อจึงตกเป็นที่ราชพัสดุด้วย ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ไ้มาโดยการเวนคืน
ซึ่ง ส.ป.ก. ยังมีไ้มีการเวนคืนที่ดินมาเลย

¹ ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 92 ตอนที่ 54 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518

โครงการปฏิรูปที่ดินเป็นโครงการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินควรจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิในที่ดินทั้งหมดที่จะนำมาปฏิรูปที่ดิน จึงจะสามารถนำที่ดินดังกล่าวมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรได้เร็วหรือเข้าชื่อซึ่งปัญหานี้ ส.ป.ก. อาจแก้ไขโดย

1. แก้กฏหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม โดยบัญญัติว่าให้ที่ดินที่จัดเข้ามาเป็นกรรมสิทธิของ ส.ป.ก.

2. กฎกระทรวงตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า "การโอนกรรมสิทธิที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดง เขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย"

จากการแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วจะทำให้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรสามารถระดมทุนจากแหล่งเงินทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนสามารถหาเงินมาใช้จ่ายหมุนเวียนในกองทุนได้เพิ่มมากขึ้น จากกอกผลหรือผลประโยชน์จากกองทุนเองและจากค่าเช่าชื่อที่ดิน จะทำให้มีเงินทุนเพียงพอที่จะสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดินอันเป็นโครงการระยะยาวได้ตลอดไป ส.ป.ก. ก็จะได้นำเงินไปจัดซื้อที่ดินของเอกชนมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรเช่าชื่อได้มากขึ้น ตลอดจนนำไปพัฒนาทางคันต่าง ๆ ด้วย ทำให้โครงการปฏิรูปที่ดินประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายได้เร็วขึ้นคือได้กระจายสิทธิการถือครองที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีได้ทำการเกษตรด้วยตนเองและมีที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายการปฏิรูปที่ดินกำหนดไปยังเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีไม่เพียงพอแก่การครองชีพ เมื่อเกษตรกรมีที่ดิน

เป็นของตนเองและ ส.ป.ก. ได้เข้าไปช่วยในก้า่นการพัฒนาอาชีพ พัฒนาการเกษตร การตลาดและค้ำานสาธารณูปโภคจะทำให้เกษตรกรในประเทศมีรายได้เพิ่มมากขึ้น มีความเป็นอยู่ในชนบทดีขึ้นก่อให้เกิดความสงบและความสามัคคีภายในประเทศ

2. แยกกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรมออกมาจัดตั้งในรูปองค์การ กึ่งอิสระ คือเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยจัดตั้งในรูปสถาบันการเงินเพื่อสนับสนุนโครงการ ปฏิรูปที่ดินโดยเฉพาะ สถาบันการเงินนี้อาจใช้ชื่อว่า ธนาคารที่ดินหรือ Land Bank เช่น ประเทศไต้หวันที่ประสบผลสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน ได้จัดตั้ง ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน (The Land Bank of Taiwan) ทำหน้าที่สนับสนุน ทางการเงินให้แก่โครงการปฏิรูปที่ดิน และให้สินเชื่อประเภทต่าง ๆ แก่เกษตรกรใน เขตปฏิรูปที่ดิน

ธนาคารที่ดินที่จัดตั้งขึ้นนี้จะสามารถแก้ปัญหาการบริหารงานได้เพราะ ธนาคารที่ดินไม่ได้เป็นส่วนราชการของรัฐ ย่อมเกิดความคล่องตัวในก้า่นการบริหาร และสามารถระดมทุนจากแหล่งเงินทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อให้มีเงิน ทุนเพียงพอที่จะเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามโครงการปฏิรูปที่ดิน ทั้งยังสามารถแก้ ปัญหาค้ำานกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน ธนาคารที่ดินจะเป็นเจ้าของที่ดิน ที่จัดซื้อมาทั้งหมด และสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปจัดสรรให้เกษตรกรเช่าซื้อ ทำให้ เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง อันเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดิน

สถาบันการเงินที่อาจเรียกว่าธนาคารที่ดินจะทำหน้าที่

1. แสวงหาแหล่งเงินกู้จากภายในประเทศและจากต่างประเทศให้กู้ใน อัตราดอกเบี้ยต่ำ และกำหนดส่งใช้คืนระยะยาว เพื่อลดภาระของรัฐบาลในการจัดสรร งบประมาณรายจ่ายให้แก่โครงการปฏิรูปที่ดิน

2. จัดซื้อที่ดินจากเอกชนที่มีที่ดินเพื่อการเกษตร เกินกว่าที่รัฐกำหนดไว้ นำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

3. ออกพันธบัตรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนด และขายหุ้นธนาคารที่ดิน
4. จ่ายดอกเบี้ยพันธบัตร และไถ่ถอนพันธบัตร เมื่อครบกำหนดเวลา
5. จ่ายเงินค่าชดเชยที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดิน
6. เรียกเก็บเงินค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน
7. รับฝากและให้สินเชื่อประเภทต่าง ๆ แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
8. เรียกเก็บเงินที่เกษตรกรกู้ไปคืนเมื่อครบกำหนดเวลา
9. ทำหน้าที่อื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร

ซึ่งธนาคารที่ดินนี้ในระยะแรกจะดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจ ค่อยไปในภายหน้าก็อาจจะขยายขอบเขตโดยการขายหุ้นของธนาคารที่ดินแก่ประชาชนทั่วไปที่สนใจ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งในการระดมเงินทุนและในเวลาเดียวกันก็จะทำให้ความร่วมมือและการประสานงานในการดำเนินงานของธนาคาร เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพมากขึ้น และอาจขยายขอบเขตของการให้ความช่วยเหลือและบริการแก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้มากขึ้นอีกด้วย

จากข้อเสนอแนะทั้ง 2 กรณี แต่ละกรณีก็มีทั้งผลดีผลเสียรวมอยู่ด้วยกัน กรณีแรกเมื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ แล้ว การบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็จะสามารถระดมทุนจากแหล่งเงินทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศได้ และสามารถนำเงินกองทุนที่ยังไม่จำเป็นต้องใช้ไปลงทุนหาผลประโยชน์มาหมุนเวียนให้จ่ายในกองทุนเพิ่มขึ้นตลอดจนจะไถ่รับรายได้จากค่าเช่าซื้อที่ดินจากเกษตรกรจะทำให้กองทุนมีเงินทุนเพียงพอที่จะเป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการปฏิรูปที่ดิน แต่หน่วยงานบริหารกองทุนยังบริหารโดยกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร -

กรรมซึ่งเป็นส่วนราชการการบริหารงานจึงไม่คล่องตัวขึ้น

ส่วนกรณีที่ 2 การแยกกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกมาจัดตั้งในรูปขององค์การกึ่งอิสระจะทำให้การบริหารงานคล่องตัวขึ้น ทั้งจะช่วยแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จัดซื้อมา โดยที่ดินจะเป็นกรรมสิทธิ์ของธนาคารที่ดิน ทำให้การจัดที่ดินทำกินแก่เกษตรกรดำเนินไปโดยราบรื่น ทั้งจะเป็นการลดภาระของรัฐบาลที่จะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นค่าจัดซื้อที่ดินลงไปไ้มาก และในด้านการจัดเก็บเงินค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อที่ดินและผลประโยชน์อื่น ๆ จากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินก็สามารถจะดำเนินการ ไ้คล่องตัวกว่าหน่วยงานของรัฐบาล แต่การจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้นจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากทั้งต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพในการทำงาน และผลตอบแทนที่ได้นั้นไม่สามารถเปรียบเทียบกับสถาบันการเงินอื่น ๆ ซึ่งมุ่งแสวงหากำไร

จากผลสัมฤทธิ์ของข้อเสนอแนะทั้ง 2 กรณี ผู้ศึกษาและวิจัยมีความเห็นว่าในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในระยะเริ่มแรกซึ่งดำเนินการไม่กว้างขวางมีการเก็บค่าเช่าและค่าเช่าซื้อจากเกษตรกร น้อยรายก็ควรจะใช้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ และคงสภาพกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บริหารงานโดยกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็จะทำให้โครงการปฏิรูปที่ดินดำเนินไปอย่างราบรื่น แต่ถ้าวรัฐบาลมีนโยบายที่แน่นอนที่จะขยายขอบเขตการปฏิรูปที่ดินในประเทศให้มีการดำเนินการอย่างกว้างขวางโดยมุ่งหวังที่จะแก้ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรทั่วประเทศแล้วก็ควรที่จะแยกกองทุนออกมาจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินในรูปองค์การกึ่งอิสระเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ในอันที่จะสนับสนุนให้โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ล้มระลูจมุ่งหมายได้เร็วขึ้น แม้จะไม่ให้ผลตอบแทนในรูปกำไรโดยตรง หากแต่จะดำเนินการให้พอกุมกับค่าใช้จ่ายและได้ผลตอบแทนทางอ้อมคือเกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตสูงตลอดไป เพื่อให้การพัฒนาทางด้านเกษตรเจริญก้าวหน้าเป็นพื้นฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรม