

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น
ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๑. ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งภาคประชาชน ภาคเอกชน นักวิชาการ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐ ได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ในการสัมมนารับฟังความคิดเห็น ส.ป.ก. ถนนราชดำเนินนอก เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ และ ณ โรงแรมตรัง กทม. เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๘ โดยได้นำข้อมูลและผลการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ประกอบการพิจารณา ตามสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะระหว่างวันที่ ๑๖-๑๗ มีนาคม ๒๕๕๘ เรื่องร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (รายละเอียดตามเอกสารแนบ ๑)

๒. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือครั้งที่ ๑ ขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในชั้นให้ความเห็นชอบหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ และหน่วยงานของรัฐได้มีความเห็นและข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

๒.๑ ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาระบบราชการ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กระทรวงยุติธรรม เห็นชอบหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ โดยไม่มีความเห็นหรือข้อสังเกตเพิ่มเติม

๒.๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า แม้ ส.ป.ก. จะมีอำนาจจัดซื้อที่ดินอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปจัดสรรให้กับเกษตรกรได้ตามร่างพระราชบัญญัติฯ แต่เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรที่ดินตามเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติฯ นี้อย่างแท้จริง ส.ป.ก. ควรให้ความสำคัญกับการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีอยู่แล้วมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดก่อนเป็นลำดับแรก โดยเฉพาะการป้องกันและปราบปรามไม่ให้เกิดการเปลี่ยนมือเจ้าของที่ดินและนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของการจัดที่ดิน

๒.๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นชอบในหลักการ โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ เพื่อกำหนดหลักการให้สามารถนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้ลงทุนหาประโยชน์จากเงินและทรัพย์สินของกองทุนได้ โดยเห็นว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกองทุนที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของทุนหมุนเวียน การใช้จ่ายเงินกองทุนดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อกิจการตามวัตถุประสงค์ตามที่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการไว้เป็นการเฉพาะ หากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ในเรื่องใดก็ให้ถือปฏิบัติตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอจัดตั้ง การดำเนินงาน และการประเมินผลการ

ดำเนินงานทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดไว้ ดังนั้น เงินกองทุนฯ จึงเป็นเงินที่ได้รับยกเว้นไม่นำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน การใช้จ่ายเงินควรเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องและประสบผลสำเร็จ การนำเงินกองทุนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นโดยไม่มีข้อจำกัดอาจทำให้กองทุนฯ เกิดความเสี่ยง หากการลงทุนประสบผลขาดทุน ประกอบกับการลงทุนจำเป็นต้องดำเนินการโดยหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ในขณะที่ ส.ป.ก. มีภารกิจหลักเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน มีใช้หน่วยงานที่มีภารกิจด้านการลงทุนหรือการเงินโดยตรง รวมทั้งการเพิ่มหลักการดังกล่าวแตกต่างจากทุนหมุนเวียนของกระทรวงการคลังที่กำหนดให้ลงทุนได้เฉพาะธนาคารซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ พันธบัตรของหน่วยงานของรัฐ หรือตราสารแห่งหนี้ที่กระทรวงการคลังรับรองเท่านั้น ซึ่งล้วนแต่เป็นรูปแบบการลงทุนที่มีความมั่นคง จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่การแก้ไขเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวจะต้องให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทุนหมุนเวียนในภาพรวมพิจารณาความเหมาะสมด้วย

๒.๔ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีข้อสังเกตว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ควรให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดที่ดินของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติด้วย

๒.๕ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีความเห็น ดังนี้

(๑) ร่างมาตรา ๓ ได้แก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การจัดตั้งและการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้นำเงินและทรัพย์สินเพื่อเกษตรกรรมไปลงทุนหาผลประโยชน์และให้รายได้ทุกประเภทที่เกิดจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน นอกจากนี้ให้ ส.ป.ก. สามารถนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาจ่ายเป็นค่าชดเชยที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค่าตอบแทนที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์และค่าใช้จ่ายอื่นตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดสำหรับร่างมาตรา ๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมให้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วยเงิน ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของกองทุนและการกำหนดให้เงินทุกประเภทที่เกิดจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินของกองทุน จึงควรดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอจัดตั้ง การดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘ ซึ่งกำหนดให้ก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียน ให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะจัดตั้งทุนหมุนเวียนจัดทำเรื่องเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดตั้งทุนหมุนเวียนที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยหน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายละเอียดในการเสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนตามหลักเกณฑ์การขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนของทางราชการที่กระทรวงการคลังกำหนด ในกรณีทุนหมุนเวียนใด มีความจำเป็นต้องจัดตั้ง และมีความสำคัญเฉพาะในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ต้องมีการกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินงาน และวงเงินดำเนินการไว้ให้ชัดเจนด้วย แต่การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การจัดตั้งและการใช้จ่ายเงินกองทุน

ตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ ยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบดังกล่าว

(๒) ร่างมาตรา ๙ วรรคสาม บัญญัติให้การใช้จ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำได้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการจ่ายค่าชดเชยกันกลางและการพัฒนาที่ดิน การจ่ายค่าตอบแทน ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง จะเห็นได้ว่าการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม รัฐเป็นผู้จัดหาให้กับประชาชนหรือเกษตรกรเพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ซึ่งการที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ประชาชนหรือเกษตรกรไม่มีค่าใช้จ่าย แต่เมื่อประชาชนหรือเกษตรกรต้องการคืนที่ดินให้กับรัฐ รัฐจะต้องจ่ายเงินค่าชดเชยหรือค่าตอบแทนให้แก่ประชาชนหรือเกษตรกร ซึ่งกรณีดังกล่าวจะทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก

๓. ส.ป.ก. ได้พิจารณาความเห็นและข้อสังเกตดังกล่าวแล้ว ได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ ในแต่ละประเด็นสรุปได้ ดังนี้

๓.๑ ร่างมาตรา ๙ ได้ตัดประเด็นการนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปลงทุนหาผลประโยชน์ออกจากร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อให้เป็นไปตามข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓.๒ เมื่อตัดเรื่องการนำเงินกองทุนไปลงทุนหาผลประโยชน์ออกแล้ว ประเด็นที่เหลือที่ได้ขอแก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา ๙ วรรคสอง และวรรคสาม และมาตรา ๙/๑ รวมถึงมาตรา ๑๐ (๔) ร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นเพียงการปรับปรุงถ้อยคำในพระราชบัญญัติฯ ให้ชัดเจนครอบคลุมในเรื่องที่ ส.ป.ก. สามารถปฏิบัติงานได้อยู่แล้วตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ประกอบกับระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการใช้จ่าย การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๖ จึงไม่ใช่กรณีขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนใหม่ที่ต้องนำเสนอคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ การพิจารณาว่าการแก้ไขวัตถุประสงค์และแหล่งเงินทุนฯ เป็นการขยายวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ที่ต้องดำเนินการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนใหม่จึงเป็นการพิจารณาที่เกินกว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้กระทบกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นกองทุนที่ได้จัดตั้งไว้แล้ว จึงได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓ จากเดิมที่ยกเลิกมาตรา ๙ ให้กำหนดใหม่โดยเพิ่มมาตรา ๙/๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มีสาระสำคัญดังนี้

- รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา ๙/๑ วรรคหนึ่ง)

- ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาจ่ายเป็นค่าชดเชยที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค่าตอบแทนที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์และค่าใช้จ่ายอื่นตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา ๙/๑ วรรคสอง)

๓.๓ ส่วนประเด็นการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม มาตรา ๙ วรรคสาม เพื่อการจ่ายค่าชดเชยการบุกเบิกกันกลางและการพัฒนาที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม

การจ่ายค่าตอบแทนตามมาตรา ๓๙ และการใช้จ่ายอื่น ๆ ให้กระทำได้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังนั้น เนื่องจากเป็นกรณีเกษตรกรนำที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ หรือที่ดินที่ได้รับกรรมสิทธิ์จาก ส.ป.ก. มาขายคืน ส.ป.ก. เพื่อจัดให้เกษตรกรรายใหม่ที่จะใช้ประโยชน์ที่ดินต่อไปนั้น ให้ ส.ป.ก. สามารถนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาจ่ายเป็นค่าชดเชยที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ เพื่อเป็นค่าบุกเบิกก่นถางปรับปรุงพัฒนาที่ดิน หรือจ่ายเป็นค่าตอบแทนที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ได้ เพื่อให้เกษตรกรมีเงินทุนนำไปประกอบอาชีพอื่นต่อไป จึงมิได้แก้ไขตามความเห็นของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔. สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือครั้งที่ ๒ ขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในชั้นให้ความเห็นชอบหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ และหน่วยงานของรัฐได้มีความเห็นและข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

๔.๑ สำนักงานพัฒนาระบบราชการ กระทรวงยุติธรรม ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นชอบหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ โดยไม่มีความเห็นหรือข้อสังเกตเพิ่มเติม

๔.๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีความเห็นดังนี้

(๑) เห็นควรให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้มีการทบทวนแก้ไขตามข้อสังเกตของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปด้วยความคล่องตัว และลดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ตั้งแต่การจัดหาที่ดิน การจัดที่ดินทำกิน การควบคุมและดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม รวมทั้งยังเกิดประโยชน์ต่อการรักษาและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นแนวทางสำคัญตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ด้วย ทั้งนี้ในส่วนของความจำเป็นในการดำเนินการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนใหม่ ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น สมควรให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) ผลจากการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ และการดำเนินงานในการยึดคืนที่ดิน ส.ป.ก. ที่ถูกนำไปใช้อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ได้มากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ไร่ ทำให้ ส.ป.ก. มีความจำเป็นต้องวางแผนแนวทางการบริหารจัดการบุคลากร งบประมาณ และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเหมาะสม โดยควรมีการวางแผนและลำดับความสำคัญในการดำเนินงานโดยเฉพาะในระยะเร่งด่วนที่ต้องเร่งดำเนินการในรัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งควรพิจารณาให้ความสำคัญกับการเร่งนำคืนที่ดินที่ถูกนำไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง และการเร่งปรับปรุงและพัฒนาที่ดินที่มีอยู่และที่ได้รับคืนมาเพื่อจัดสรรให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน รวมทั้งการพัฒนาระบบสนับสนุนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการกิจดังกล่าวก่อน โดยในส่วนการจัดหาที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ควรพิจารณาตามความจำเป็นเฉพาะในพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตรและมีราคาที่เป็นธรรม ทั้งนี้ในการดำเนินงานควรต้องยึดพระราชบัญญัติฯ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติอย่างเคร่งครัดและมีความต่อเนื่อง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อนและยาก

ต่อการแก้ไขดังเช่นที่ผ่านมา

๔.๓ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ เห็นชอบในหลักการ โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) ตามร่างมาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น การที่กฎหมายให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินได้ แม้จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานก็ตาม แต่มาตราดังกล่าวยังไม่มีความรัดกุมเพียงพออาจมีการนำที่ดินที่ออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบในเขตที่ดินของรัฐมาดำเนินการ เห็นควรเพิ่มเติมข้อความ (ตามที่ขีดเส้นใต้) ในมาตรา ๒๙/๑ เป็น “ในกรณีมีผู้ประสงค์จะขายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และอยู่นอกเขตที่ดินของรัฐให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินนั้น เพื่อนำมาดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ และให้ถือเสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินนั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕”

(๒) เนื่องจากในปัจจุบันสถานการณ์การบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทำให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีปริมาณลดน้อยลง ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รัฐจึงได้มีนโยบายกำหนดเป้าหมายหลักในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยให้มีความสมบูรณ์ โดยให้มีพื้นที่ป่าไม้ อย่างน้อยร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศภายใน ๑๐ ปี ตามแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าว รวมทั้งได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เรื่องนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ข้อ ๒ ว่า “รัฐไม่ควรให้ออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ” ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญต่อการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น แต่หากเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อดังกล่าว ก็ไม่มีข้อขัดข้องแต่ประการใด

๔.๔ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความเห็นเพิ่มเติมดังนี้

(๑) ตามร่างมาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ การที่กฎหมายให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินได้แม้จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานก็ตาม แต่มาตราดังกล่าวยังไม่มีความรัดกุมเพียงพอ อาจมีการนำที่ดินที่ออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบในเขตที่ดินของรัฐมาดำเนินการ เห็นควรเพิ่มเติมข้อความ (ตามที่ขีดเส้นใต้) ในมาตรา ๒๙/๑ เป็น “ในกรณีมีผู้ประสงค์จะขายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อที่ดินนั้น เพื่อนำมาดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ และให้ถือเสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินนั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕” นอกจากนี้ ควรมีมาตรการหรือหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการได้มาของที่ดินที่จะนำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อป้องกันการจัดซื้อที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตาม

วัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เกษตรกรอย่างแท้จริง

(๒) ควรจะกำหนดเรื่องการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินเพื่อแก้ไขการเปลี่ยนมือไปสู่กลุ่มทุนและการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในรูปแบบของรัฐให้มีความชัดเจน ส่วนในเรื่องการบริหารจัดการพื้นที่ปฏิรูปที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม ควรพิจารณาให้รอบคอบเพราะอาจไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๙ ดังนี้

(๑) อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติฯ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่ง สกค. ตรวจสอบพิจารณาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดำเนินการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีขอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. โดยให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ธรรมภิบาล และนโยบายของรัฐบาล และให้ความเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดำเนินการที่ดินของรัฐไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติต่อไป

(๒) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

(๓) รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรองและกรอบระยะเวลาของร่างพระราชบัญญัติฯ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เห็นชอบให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

ส.ป.ก. ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของ สกค. โดยจัดทำตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ดังนี้

๑. วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น

ส.ป.ก. ได้เปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ผ่านทางเว็บไซต์ของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (www.lawamendment.go.th) กำหนดรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่วันที่ ๖ - ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๐ และเว็บไซต์ของ ส.ป.ก. (www.alro.go.th) กำหนดรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่วันที่ ๖ - ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ และสามารถแสดงความคิดเห็นได้ที่ช่องทาง Fax : ๐๒-๒๕๑-๒๙๐๔ และ E-mail : legal@alro.go.th ซึ่งมีระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน ตามหลักเกณฑ์และแนวทางการรับฟังความคิดเห็น โดยได้แนบข้อมูลที่เกี่ยวข้องประกอบการเปิดรับฟังความคิดเห็น คือ (๑) สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา (๒) ความจำเป็นที่ต้องร่างพระราชบัญญัติฯ ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

(๓) หลักการอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ (๔) ร่างพระราชบัญญัติฯ แก้ไขเพิ่มเติม

๒. จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง

๒.๑ ได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากเกษตรกร องค์กรเกษตรกร นักวิชาการ สื่อสารมวลชน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ประมาณ ๓๓๐ ราย จำนวน ๑ ครั้ง (รายละเอียดตามเอกสารแนบ ๑)

๒.๒ ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป ซึ่งสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (www.lawamendment.go.th) ตั้งแต่วันที่ ๖-๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๐ และทางเว็บไซต์ ส.ป.ก. (www.alro.go.th) ตั้งแต่วันที่ ๖-๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ โดยได้ลิงค์ไปเชื่อมโยงกับเว็บไซต์ของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และสามารถแสดงความคิดเห็นในรูปเอกสารได้ที่ช่องทาง Fax : ๐๒ ๒๘๑ ๒๙๐๔ และ E-mail : legal@alro.go.th (รายละเอียดตามเอกสารแนบ ๒)

๓. พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป

๔. ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปได้มีการเปิดอ่านเว็บไซต์กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (www.lawamendment.go.th) จำนวน ๕๒๗ ครั้ง และมีผู้เข้ามาแสดงความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ จำนวน ๓๕ ราย โดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน (รายละเอียดตามเอกสารแนบ ๓)

๕. ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น

ไม่มีข้อคัดค้านหรือความเห็นอื่นแต่อย่างใด

๖. คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น

ไม่มี

๗. การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๙ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณารวมกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ซึ่งขณะนี้ร่างทั้งสองฉบับดังกล่าวอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส.ป.ก. จึงได้จัดทำสรุปรายงานผลการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปซึ่งเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ โดยไม่มีข้อคัดค้าน และสรุปการวิเคราะห์ผลกระทบการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป

**สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบการเสนอ
ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่..) พ.ศ.**

ผลกระทบต่อกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่..) พ.ศ. จะทำให้ครอบคลุมรายได้และที่มาของรายได้ทุกประเภทที่เกิดจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะทำให้เกิดรายได้เข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิ่มอีกทางหนึ่ง เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินและนำมาฟื้นฟูพัฒนาที่ดิน รวมถึงปรับปรุงคุณภาพชีวิตของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป

ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

๑. การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้กับคู่สัญญาของ ส.ป.ก. จะเป็นแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินมาขายที่ดินให้กับ ส.ป.ก. มากขึ้น เป็นการช่วยเหลือหรือลดค่าใช้จ่ายให้กับเกษตรกรที่เข้าทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก.

๒. กฎหมายกำหนดให้ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินได้เฉพาะในพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อมีผู้ประสงค์จะขายที่ดินให้ ส.ป.ก. และที่ดินมีความเหมาะสมต่อการนำมาจัดให้แก่เกษตรกร แต่ที่ดินอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จึงไม่สามารถจัดซื้อที่ดินนั้นได้ ดังนั้น เพื่อความคล่องตัวในการจัดที่ดินจึงจำเป็นต้องให้ ส.ป.ก. สามารถจัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินได้ เพื่อให้การจัดซื้อที่ดินนำมาจัดให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินทำได้จำนวนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้เกษตรกรมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น

๓. การให้ ส.ป.ก. สามารถบริหารจัดการที่ดินทั้งหมดในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามที่ได้มีการจำแนกการใช้ประโยชน์ไว้เพื่อให้เกิดความสมดุลและเหมาะสมในแต่ละพื้นที่จะทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่สูงสุดตามศักยภาพของที่ดิน

ผลกระทบด้านสังคม

การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ จะทำให้เกษตรกรสามารถโอนสิทธิและตกทอดทางมรดกสิทธิให้แก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนกลับคืนมายัง ส.ป.ก. หรือโอนให้แก่หน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะได้นอกจากนี้ยังทำให้ ส.ป.ก. มีอำนาจอนุญาตให้ทบวงการเมือง องค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งจะทำให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ผลกระทบด้านอื่นๆ

การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ จะทำให้กฎหมายมีความชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ส.ป.ก. สามารถบริหารจัดการที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินจะได้รับความช่วยเหลือในด้านที่ดินทำกินจากรัฐได้จำนวนมากและรวดเร็วยิ่งขึ้น ลดภาระให้กับประชาชนในการห้ามทำนิติกรรม ๓ ปี และการแจ้งการครอบครองที่ดิน การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินและผู้ไร้ที่ดินทำกินจะสามารถมีที่ดินเป็นของตนเองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และการยกเลิกการแจ้งที่ดินของเจ้าของที่ดินจะเป็นการลดภาระให้แก่ประชาชนในเขตปฏิรูปที่ดิน