

มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ครั้งที่ 2/2546

วันศุกร์ที่ 14 กุมภาพันธ์ 2546

เรื่องที่ 3.9 การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

ความเป็นมา

ข้อเท็จจริง และผลดำเนินการของ ส.ป.ก. เกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมายในการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

1. ที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้มอบให้ตามมติคณะรัฐมนตรี แต่มีราษฎรถือครองที่ดินเกือบเต็มพื้นที่ และเนื่องจากการส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก. เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินจะมีลักษณะเป็นผืนใหญ่จึงมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินหลากหลาย กล่าวคือเป็นที่ดินเกษตรกรรมเป็นที่ตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ซึ่งมีชุมชนทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่เป็นที่ตั้งโรงเรียน วัด สถานข้าราชการ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ตามกฎหมายที่จะต้องเข้าไปดำเนินการจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านี้ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

2. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีหนังสือที่ นร 0601/331 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2539 แจ้งผลการพิจารณาโดยสรุปว่า ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ถ้าเป็นการจัดที่อยู่อาศัยตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือเป็นการจัดที่ดินให้บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

3. เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2543 ได้มีการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ 1/2543 ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเพิ่มเติม ข้อ 1.5 กำหนดให้กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ คปก. กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 45 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2543 มีผลใช้บังคับตามกฎหมายแล้ว และอนุมัติหลักการให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินชุมชนในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ ทั้งนี้การจัดที่ดินชุมชนจะมีประเภทที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดที่ดินให้ คือ

1) เป็นที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน โดยจะได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ฯ

2) จัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

4. ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดินชุมชน ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินตามโครงการเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ตามโครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตในเขตปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่ปลายปี 2543 ถึง 2545 โดยมีขั้นตอนการจัดที่ดิน และผลการดำเนินงาน (รายละเอียดตามเอกสารที่แนบในวาระการประชุม)

5. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ 8/2544 เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2544 โดยที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบอนุมัติหลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน 8 ข้อ ตามที่เสนอ โดยคณะกรรมการฯ มีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมและให้ ส.ป.ก. ดำเนินการต่อไปดังนี้

1. ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ชัดเจนเรื่องค่าเฉลี่ยพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมต่อหน่วยพื้นที่ชุมชน
2. ให้กำหนดวิธีปฏิบัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้นสำหรับเรื่อง คปก. มอบอำนาจให้ คปจ. ดำเนินการกรณีดังนี้
 - 2.1 การจัดที่ดินให้เกษตรกรอยู่อาศัยตามมาตรา 4 มอบอำนาจให้ คปจ. เป็นผู้พิจารณาจัดที่อยู่อาศัยให้เกษตรกรตามที่เสนอ
 - 2.2 การจัดที่ดินให้เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกร ในด้านเศรษฐกิจและสังคม คปก. จะเป็นผู้พิจารณาในเรื่องนี้โดยตรงก่อนนำไปสู่การมอบอำนาจให้ คปจ.
3. หลักเกณฑ์ข้อ 6 เรื่องการให้สิทธิในที่ดินให้ดำเนินการดังนี้
 - 3.1 การจัดที่ดินให้เกษตรกรอยู่อาศัย ตามมาตรา 4 ให้สิทธิอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่อยู่อาศัย (ส.ป.ก.4-01ข)
 - 3.2 การจัดที่ดินให้เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้สิทธิโดยการให้เช่า
 - 3.3 สำหรับการให้สิทธิโดยการให้เช่าซื้อให้แยกเป็นเรื่องเพื่อพิจารณาต่างหากโดยเฉพาะ
4. ให้ ส.ป.ก. นำเสนอโครงการนำร่องตามกรอบหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว ให้ คปก. พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือความเห็นเพิ่มเติม ซึ่งจะเห็นภาพรวมของการจัดที่ดินชุมชนเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

ข้อพิจารณา

จากมติ คปก. ครั้งที่ 8/2544 ดังกล่าว ส.ป.ก. ได้ดำเนินการสำรวจศึกษาพื้นที่ชุมชนเพื่อจัดทำเป็นโครงการนำร่องตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวแล้ว โดยดำเนินการในชุมชนบ้านซับสนุ่น หมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 13 ตำบลซับสนุ่น อำเภอวกเหือก จังหวัดสระบุรี อยู่ในโครงการปฏิรูปที่ดินป่าทำถุธิ-ป่าลำทองหลวง และป่าลำพญากลาง ซึ่งเป็นชุมชนที่ ส.ป.ก. ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ไว้แล้ว ในโครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตเสนอมาเพื่อพิจารณาตามกรอบหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการฯ กำหนด มีรายละเอียดข้อเท็จจริงของชุมชนบ้านซับสนุ่น สรุปได้ดังนี้คือ

1. ขอบเขตพื้นที่ชุมชนมีเนื้อที่ 465-1-93 ไร่ มีผู้ถือครองที่ดินจำนวน (564 ราย 614 แปลง) โดยมีแปลงเกษตรกรรมอยู่โดยรอบเขตชุมชน
2. มีพื้นที่เกษตรกรรมในขอบเขตพื้นที่ชุมชน เนื้อที่ 139-3-39 ไร่ (20 ราย 31 แปลง)
3. มีผู้ครอบครองที่ดินในเขตชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย รวมทั้งสิ้นจำนวน 232 ราย 238 แปลง เนื้อที่ 145-3-71 ไร่ แบ่งเป็น

- เกษตรกรครอบครองที่ดินที่ได้รับ ส.ป.ก.4-01 แล้ว จำนวน 82 ราย 87 แปลง เนื้อที่ 43-2-60 ไร่

- เกษตรกรครอบครองที่ดินที่ยังไม่ได้รับ ส.ป.ก.4-01 จำนวน 150 ราย 151 แปลง เนื้อที่ 72-2-22 ไร่

- ผู้ครอบครองที่ดินที่ขาดคุณสมบัติตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรฯ จำนวน 63 ราย 63 แปลง เนื้อที่ 29-2-89 ไร่

4. มีผู้ครอบครองที่ดินในเขตชุมชนเพื่อประกอบกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม ตามประกาศฯ ข้อ 1.5 จำนวน 68 ราย 77 แปลง เนื้อที่ 41-3-59 ไร่

5. มีผู้ครอบครองที่ดินในเขตชุมชนแต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน จำนวน 164 ราย 187 แปลง เนื้อที่ 89-3-08 ไร่

6. ที่ดินประเภทอื่นๆ ที่ ส.ป.ก. สามารถจัดที่ดินได้ตามระเบียบหลักเกณฑ์เฉพาะเรื่องที่มีอยู่แล้ว เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการจัดที่ดินสาธารณูปโภค เช่น วัด โรงเรียน สถานือนามัย ซึ่ง คปก. มอบอำนาจให้ ส.ป.ก. ดำเนินการ จำนวน 4 ราย 4 แปลง เนื้อที่ 41-2-07 ไร่

ความเห็นของ ส.ป.ก.

ชุมชนบ้านซับสนุ่นเดิมเป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าท่าฤทธิ-ป่าลำทองหลวงและป่าลำพญากลาง) แต่เนื่องจากเกิดปัญหาราษฎรบุกรุก ถูกรองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว รัฐบาลจึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2520 และจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร โดยมอบ ส.ป.ก.4-01 ไปแล้ว 6,750 แปลง เนื้อที่ 140,233 ไร่ มีชุมชนต่าง ๆ อยู่ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินจำนวน 35 ชุมชน 2,284 ครัวเรือน ซึ่งมีชุมชนบ้านซับสนุ่นรวมอยู่ด้วย ซึ่งคิดค่าเฉลี่ยพื้นที่เกษตรกรรมต่อหน่วยชุมชนได้ประมาณ 4,000 ไร่ ต่อ 1 หน่วยชุมชน ชุมชนบ้านซับสนุ่นมีขอบเขตพื้นที่ชุมชนประมาณ 465-1-93 ไร่ เป็นชุมชนที่ราษฎรไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ซึ่งหากได้ดำเนินการจัดที่ดินชุมชนตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินแล้ว จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยจัดที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยแก่เกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินแล้ว และจัดที่ดินเพื่อใช้ประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนจัดที่ดินประเภทอื่นๆ

ดังนั้น เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดที่ดินชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเร่งรัดการจัดที่ดินให้เป็นไปตามแผนงาน ส.ป.ก. เห็นควรกำหนดแนวทางในการจัดที่ดินชุมชนฯ ดังนี้

1. การมอบอำนาจของ คปก. ให้ คปจ. สามารถพิจารณากำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ด้วยปัจจุบันอำนาจการกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในแต่ละชุมชน แต่ละพื้นที่เป็นอำนาจของ คปก. ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานจัดที่ดินชุมชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ คล่องตัว ประกอบกับคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และกรรมการประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ๆ จะทราบข้อมูล สภาพปัญหา เหตุผล และความจำเป็นต่าง ๆ รวมทั้ง

แนวทางในการพัฒนาพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ส.ป.ก. จึงเห็นว่าหาก คปก. มอบอำนาจการกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อประกอบกิจการดังกล่าวให้ คปจ. เป็นผู้พิจารณากำหนดขอบเขตพื้นที่ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินที่ คปก. ได้เห็นชอบเป็นกรอบแนวทางในการพิจารณาไว้แล้ว

2. การให้สิทธิอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่อยู่อาศัย (ส.ป.ก.4-01ช) และการจัดทำสัญญาเช่าทำประโยชน์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัด..... (ส.ป.ก.4-118)

ตามที่ คปก. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 8/2544 เห็นชอบอนุมัติหลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน 8 ข้อ โดยคณะกรรมการฯ มีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมและให้ ส.ป.ก. ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ข้อ 6 เรื่องการให้สิทธิในที่ดินนั้น ส.ป.ก. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการจัดที่ดินให้เกษตรกรอยู่อาศัยตามมาตรา 4 เห็นควรให้สิทธิอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่อยู่อาศัยตามข้อคิดเห็นของคณะกรรมการฯ สำหรับการจัดที่ดินให้เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่คณะกรรมการฯ ให้ข้อคิดเห็นว่าควรให้สิทธิโดยการให้เช่า ส.ป.ก. มีความเห็นว่าราษฎรผู้ประกอบกิจการไม่ต้องการเช่า แต่ต้องการได้กรรมสิทธิ์ ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องตามขั้นตอนของโครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตที่ดำเนินการไว้แล้ว ในขั้นนี้ ส.ป.ก. เห็นควรพิจารณาให้สิทธิเข้าทำประโยชน์แก่ผู้ประกอบกิจการฯ ดังกล่าวไปก่อน โดยได้รับการอนุญาตจาก คปจ. ทั้งนี้ให้จัดทำเป็นสัญญาเช่าทำประโยชน์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัด.....(ส.ป.ก.4-118) ตามแบบที่กำหนดไว้แล้ว โดยยกเว้นคำตอบแทน

คำขอ

1. มอบอำนาจให้ คปจ. กำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2. เห็นชอบแก้ไขหลักเกณฑ์ข้อ 6 เรื่องการให้สิทธิในที่ดินเป็นดังต่อไปนี้

2.1 ให้สิทธิอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่อยู่อาศัยแก่เกษตรกรตามมาตรา 4

2.2 ให้สิทธิเข้าทำประโยชน์แก่ผู้ประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยได้รับการอนุญาตจาก คปจ. ทั้งนี้ให้จัดทำเป็นสัญญาเช่าทำประโยชน์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัด.....(ส.ป.ก.4-118) โดยยกเว้นคำตอบแทน

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ได้ชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับถ้อยคำในเรื่องการยกเว้นคำตอบแทนว่า ขณะนี้ ส.ป.ก. ขอเข้าไปจัดระเบียบชุมชนให้เสร็จเรียบร้อยก่อน โดยมอบให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ เมื่อจัดระเบียบชุมชนเรียบร้อยแล้ว ต่อไป ส.ป.ก. จะพิจารณาเรื่องคำตอบแทนอีกครั้งหนึ่ง จึงขอแก้ไขข้อความ “โดยยกเว้นคำตอบแทน” เป็น “โดยยังไม่เรียกเก็บคำตอบแทน”

มติคณะกรรมการ เห็นชอบตามเสนอในข้อ 1 และข้อ 2 และให้แก้ไขข้อความ “โดยยกเว้นคำตอบแทน” เป็น “โดยยังไม่เรียกเก็บคำตอบแทน”