

รายงานการประชุม
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ครั้งที่ ๔/๒๕๖๒

วันจันทร์ที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ เวลา ๑๓.๐๐ น.

ณ ห้องประชุมไชยวงศ์ ชูชาติ ส.ป.ก. ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพมหานคร

ผู้มาประชุม

๑. ร้อยเอก ธรรมนัส	พรหมเผ่า	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ประธานกรรมการ
๒. นายพิศาล	พงศาพิชน์	รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (แทนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)	กรรมการ
๓. นายสุชาติ	สินรัตน์	รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ (แทนปลัดกระทรวงพาณิชย์)	กรรมการ
๔. นายทรงกลด	สว่างวงศ์	รองผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ ช่วยราชการ สป.มท (แทนปลัดกระทรวงมหาดไทย)	กรรมการ
๕. นายพิเชษฐ์	วิริยะพาหะ	อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์	กรรมการ
๖. นายอนันต์	ดนตรี	รองอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (แทนอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ)	กรรมการ
๗. นางอัญชนา	ตราโฆ	รองเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (แทนเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร)	กรรมการ
๘. นางสาวพรรณพรพรณ	เจริญกิจ	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ (แทนอธิบดีกรมธนารักษ์)	กรรมการ
๙. นางสาวดาวัลย์	คำภา	ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ
๑๐. นายวีระชัย	นาควิบูลย์วงศ์	ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ
๑๑. นายสรเรณู	อิจจุตมานัส	ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ
๑๒. นายสกล	จุลภา	ผู้อำนวยการกองบริหารงานอนุญาต (แทนปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม)	กรรมการ
๑๓. นายสมศักดิ์	มีทกวงศ์	ผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานและส่งเสริมการรังวัด (แทนอธิบดีกรมที่ดิน)	กรรมการ
๑๔. นายธีรยุทธ	สมตน	ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินป่าไม้ (แทนอธิบดีกรมป่าไม้)	กรรมการ

มติคณะกรรมการ รับรองรายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๓/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๒

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อพิจารณา

เรื่องที่ ๓.๑ แนวทางการดำเนินงานตามนโยบายจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินและขอคืนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้แก่ ส.ป.ก.

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ชี้แจงว่า ด้วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ร้อยเอก ธรรมนัส พรหมเผ่า) ได้มอบนโยบายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) แก้ไขปัญหากรณีเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป และขอคืนสิทธิให้แก่ ส.ป.ก. เนื่องจากขราภาพทุพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง หรือประสงค์จะประกอบอาชีพอื่น และไม่มีทายาทหรือมีทายาทแต่ทายาทนั้นไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยให้ ส.ป.ก. กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อจ่ายค่าชดเชยการคืนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรดังกล่าว

ข้อเท็จจริง

๑. เมื่อปี ๒๕๕๗ ส.ป.ก. ได้จัดทำหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) กรณีผู้ได้รับสิทธิไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินและขอคืนสิทธิให้กับ ส.ป.ก. ในอัตราร้อยละ ๖๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน (กรมธนารักษ์) แต่ไม่เกินไร่ละ ๖๐,๐๐๐ บาท นำเสนอคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ซึ่งที่ประชุม คปก. ได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยประเมินมูลค่าเฉพาะที่ดิน ส่วนการประเมินทรัพย์สินที่อยู่บนที่ดินให้เกษตรกรตกลงกันเอง และกรณีที่มีการเสนอราคาสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด โดยเกษตรกรที่จะรับที่ดินมีความพึงพอใจ ให้นำเสนอ คปก. พิจารณาเป็นราย ๆ ไป และให้นำข้อสังเกตของประธานกรรมการฯ ไปพิจารณาดำเนินการให้ครบถ้วนด้วย ทั้งนี้ ประธานกรรมการฯ ได้ให้ข้อสังเกตว่า ประเด็นการจัดการทรัพย์สินบนที่ดินต้องเกิดความชัดเจนและยังมีเรื่องเกี่ยวข้องหลายประการ เช่น คุณสมบัติของผู้คืนสิทธิ และระยะเวลาการครอบครอง ฯลฯ จึงต้องออกหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพิ่มเติม

๒. คปก. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ให้ชะลอการพิจารณา เรื่อง การอนุมัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายค่าชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และปรับแผนการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ออกไปก่อนเพื่อรอความชัดเจนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการแก้ไขกฎหมายให้ได้ข้อยุติก่อนพิจารณาต่อไป

๓. เมื่อปี ๒๕๕๙ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย ส.ป.ก. ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีหลักการสำคัญโดยสรุป ๑๓ ประการ และเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๙ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่เสนอ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ตรวจพิจารณาร่าง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วเสร็จ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๑ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ และเพิ่ม มาตรา ๓๙/๑ เพื่อกำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นค่าชดเชย การลงทุนในการพัฒนาที่ดิน หรือค่าซื้อหรือเช่าซื้อที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ที่ไม่ประสงค์จะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอีกต่อไปหรือประสงค์จะโอนคืน ส.ป.ก.

๔. เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติ เห็นควรเสนอแนะคณะรัฐมนตรียังไม่เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบสรุปผลการประชุมดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๒ ดังนั้น ปัจจุบันจึงยังไม่มี การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา

กฎหมายและหลักเกณฑ์ในการพิจารณา

๑. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

“ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครอง ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิ ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอ แก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนา อาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดี ยิ่งขึ้น

ฯลฯ

มาตรา ๙ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกระทรวงการคลังประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ตามมาตรา ๑๐ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่าย เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำได้นเฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเบิกจ่ายเงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๐ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย

- (๑) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
- (๒) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลอื่น
- (๓) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
- (๔) เงิน ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒. ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๖ การใช้จ่ายเงินกองทุนให้ใช้ได้ตามลักษณะของรายจ่าย ได้แก่

- (๑) รายจ่ายหมุนเวียน สำหรับกิจการ ดังนี้
 - ก. การจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินหรือสิ่งสาธารณทรัพย์ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่ ส.ป.ก. กำหนด
 - ข. การชำระดอกเบี้ยพันธบัตร หรือการไถ่ถอนคืนพันธบัตรเมื่อครบกำหนดชำระ
 - ค. สิ้นเชื้อ ตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - ง. รายจ่ายหมุนเวียนอื่น ๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย
- (๒) รายจ่ายขาด สำหรับกิจการ ดังนี้
 - ก. รายจ่ายตามข้อผูกพันตามกฎหมาย
 - ข. รายจ่ายตามโครงการเร่งด่วนที่เป็นภารกิจของ ส.ป.ก. โดยตรง แต่ไม่ได้รับเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อบริหารงานตามปกติ หรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ
 - ค. โครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินโดยตรง

ความเห็นของ ส.ป.ก.

ส.ป.ก. พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะกระทำได้นเฉพาะลักษณะของรายจ่ายหมุนเวียนและรายจ่ายขาด ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๖ ซึ่งในกรณีที่รายจ่ายใดเป็นรายจ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ระเบียบนี้ยังกำหนดไม่ครอบคลุมถึงรายจ่ายในเรื่องดังกล่าว กรมบัญชีกลางได้เคยมีความเห็นไว้ว่า กระทรวงการคลังย่อมไม่อาจให้ความตกลงในการใช้จ่ายเงินกองทุนนอกเหนือจากระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นี้ได้ และ ส.ป.ก. จะต้องนำเสนอ คปก. และรัฐมนตรีผู้รักษาการแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดให้รายจ่ายดังกล่าวสามารถใช้จ่ายจากเงินกองทุนได้ต่อไป (หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๖.๔/๕๒๘๓๐ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒) อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีการนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้จ่ายเป็นค่าชดเชยให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิที่ไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินและขอคืนสิทธิให้กับ ส.ป.ก. ตามนโยบายข้างต้นนั้น ส.ป.ก. เห็นว่าการพิจารณาเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับลักษณะของรายจ่ายตามที่กำหนดในระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวยังไม่เพียงพอ แต่จะต้องพิจารณาถึงขอบเขตของอำนาจในการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายแม่บทในมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย ซึ่งเห็นว่า กรณีการกำหนดแนวทางดำเนินงานตามนโยบายข้างต้นยังคงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ยังไม่เป็นที่ยุติว่า การจ่ายค่าชดเชยสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) กรณีผู้ได้รับสิทธิไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินและขอคืนสิทธิให้กับ ส.ป.ก. นั้น ถือเป็น “ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ เนื่องจาก “ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ” ตามมาตรา ๔ ในกรณีที่ดินของรัฐนั้นเป็นการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่เกษตรกร กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่เกษตรกรตามมาตรา ๔ ครอบคลุมถึงการนำที่ดินของรัฐมาโดยจ่ายค่าชดเชยสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินให้แก่ผู้ได้รับสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ที่ไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินและขอคืนสิทธิให้กับ ส.ป.ก. ด้วยหรือไม่ เพียงใด ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหกรณีเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป และขอคืนสิทธิให้แก่ ส.ป.ก. เนื่องจากขราภาพ ทุพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง หรือประสงค์จะประกอบอาชีพอื่น และไม่มีทายาทหรือมีทายาทแต่ทายาทนั้นไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม เป็นไปอย่างรอบคอบและอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. จึงเห็นควรกำหนดแนวทางการดำเนินงาน แบ่งเป็น ๓ ระยะ ดังนี้

แผนระยะที่ ๑ : มอบหมายให้ ส.ป.ก. ดำเนินการขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อดำเนินงานตามนโยบายข้างต้น และประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง

แผนระยะที่ ๒ : แก้ไขปรับปรุงระเบียบและมติ คปก. เกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหากรณีเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ขาดสภาพ ทุพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง หรือประสงค์จะประกอบอาชีพอื่น และไม่มีทายาทหรือมีทายาทแต่ทายาทนั้นไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม ตลอดจนปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการจัดที่ดินให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมและเทคโนโลยีในปัจจุบัน

แผนระยะที่ ๓ : แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ครอบคลุมถึงประเด็นการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดิน หรือค่าซื้อหรือเช่าซื้อที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ที่ไม่ประสงค์จะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอีกต่อไปหรือประสงค์จะโอนคืน ส.ป.ก. โดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

ประเด็นที่น่าสนใจ

เพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหา กรณีเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปและขอคืนสิทธิให้แก่ ส.ป.ก. เนื่องจากขาดสภาพ ทุพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง หรือประสงค์จะประกอบอาชีพอื่น และไม่มีทายาทหรือมีทายาทแต่ทายาทนั้นไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามแผนระยะที่ ๑ แผนระยะที่ ๒ และแผนระยะที่ ๓

ความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการ

ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายวีระชัย นาควิบูลย์วงศ์) ได้แสดงความเห็นใน ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พัฒนาการของ ส.ป.ก. ในเรื่องดังกล่าวนี้มีประเด็นต่างๆ ที่จะต้องพิจารณา อาทิเช่น ปัญหาเรื้อรังที่เกิดขึ้นกับ ส.ป.ก. เจตนารมณ์ของ ส.ป.ก. และกองทุนฯ รวมถึงการใช้จ่ายเงินเพื่อกิจกรรมนี้เป็นเรื่องที่ถูกต้องหรือไม่ เพราะตามข้อเท็จจริงของ ส.ป.ก. ในปัจจุบันที่ได้ดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกรแล้วจำนวน ๒.๘ ล้านครัวเรือน เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินตั้งแต่เริ่มต้นและมีอายุมากกว่า ๖๐ ปี ประมาณ ๑ ล้านครัวเรือน และอีก ๑๐ ปี จะเพิ่มขึ้นอีก ๗ แสนกว่าครัวเรือน ถือเป็นจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน ประกอบกับมีบุตรหลานที่อยู่กับครอบครัวมีเพียงร้อยละ ๑๗ ซึ่งขณะนี้ ส.ป.ก. ยังไม่มีมาตรการรองรับ เพราะติดข้อกฎหมายที่ไม่สามารถจำหน่าย จ่าย โอนได้ ยกเว้นตกทอดทางมรดกสิทธิ หรือคืนให้กับ ส.ป.ก. แต่เกษตรกรจะไม่ได้รับสิ่งใดตอบแทนหรือชดเชย อันจะผิดหลักความเป็นธรรม อีกทั้งสถานการณ์ของ ส.ป.ก. ในปัจจุบันตามที่ได้รับทราบแล้วว่ามีการซื้อขายที่ดินกันมาก เนื่องจากทำการเกษตรกรรมไม่ไหวและคืนที่ดินให้ ส.ป.ก. ก็ไม่ได้อะไรตอบแทน

ประเด็นที่สอง เจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินที่มีการจัดตั้งกองทุนฯ เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน และเรื่องนี้เกี่ยวข้องโดยเป็นการกระจายสิทธิในที่ดิน ซึ่งที่ผ่านมาเป็นระยะเวลากว่า ๔๐ ปี ของ ส.ป.ก. ตั้งแต่

ปี ๒๕๑๘ ที่พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ได้พระราชทานที่ดิน ๕ จังหวัดให้ประมาณ ๕๐,๐๐๐ ไร่ ฉะนั้นเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินจึงตั้ง ส.ป.ก. ขึ้นมาเพื่อการจัดซื้อที่ดิน ซึ่งได้ดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอเพื่อจะซื้อที่ดินโฉนดในส่วนที่เกิน ๒๐ ไร่ ต่อมาเมื่อมีการ บุกรุกที่ป่าสงวนจึงแก้ไขปัญหาโดยการมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. ดำเนินการ และมีการจัดที่ดินโดยปูดังแบ่งแปลง ซึ่งเป็นแนวความคิดการปฏิรูปที่ดินของประเทศไต้หวัน และฟิลิปปินส์ ที่จัดที่ดินให้ครอบครัวละเท่า ๆ กัน แต่ในบางราย มีการถือครองที่ดินมาก จึงได้แก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดการกระจายสิทธิในที่ดิน โดยการจ่ายค่าชดเชย ค่าบุกเบิก ก่อสร้าง ผู้ที่มีที่ดินมากกระจายสิทธิให้ผู้มีที่ดินน้อย ซึ่งผู้ที่รับการกระจายสิทธิจะต้องจ่ายค่าชดเชยเข้ากองทุนฯ ทั้งนี้ภายหลังการดำเนินการดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปหลังจากที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินรัฐมาเป็นจำนวนมาก จึงมีนโยบายให้กระจายสิทธิตามแปลงเดิม มากน้อยตามจำนวนของแต่ละคนที่ครอบครองที่ดิน ทำให้ต้องยุติ การจ่ายค่าชดเชย ต่อมาได้ให้สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (Asian Institute of Technology : AIT) ช่วยศึกษา หลักการในการจ่ายค่าชดเชย ซึ่งได้เสนอให้จ่ายที่ประมาณ ๖๐ เปอร์เซ็นต์ของราคาประเมินที่ดิน นอกจากนี้ ในสมัยที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ ส.ป.ก. ได้ให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ช่วยประเมินมูลค่าที่ดินของ ส.ป.ก. อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลา ๓ ปี ซึ่งเห็นตรงกันว่าไม่ใช่เรื่องของค่าที่ดินเพราะเป็นที่ดินหลวง แต่ที่สามารถ จ่ายค่าชดเชยได้เนื่องจากได้เทียบเคียงกับมติ ครม. ที่กำหนดว่าในกรณีที่ดินจะต้องจ่าย กำหนดให้จ่ายค่าเสียหาย แก่ผู้ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เช่น ที่ดินที่นำมาสร้างอ่างเก็บน้ำ สร้างถนน เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจำเป็น ที่จะต้องจ่ายเงินให้ถึงแม้ว่าจะทำกินอยู่ในเขตป่าสงวน ในเขต ส.ป.ก. ก็ต้องจ่ายเช่นกัน โดยกำหนดให้เป็น ค่าขนย้ายในอัตรา ๖๐ - ๖๗ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งในที่นี้ค่าชดเชยที่ดินเป็นเรื่องของค่าพัฒนาที่ดินที่ทำให้มีความพร้อม สำหรับผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินรายใหม่สามารถทำประโยชน์ได้ทันที แต่สำหรับการจัดที่ดินอีกครั้งผู้ที่ดินจะต้อง จ่ายค่าเช่าหรือเช่าซื้อ อันจะทำให้กองทุนฯ มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งเจตนารมณ์เดิมในแต่ละประเทศ ทำเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพราะต้องการให้กองทุนฯ ยกระดับเป็นธนาคารที่ดิน เช่น ไต้หวัน ญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการปล่อยสินเชื่อและผู้ได้รับการจัดที่ดินรายใหม่ เป็นผู้ชำระเงินเพื่อเช่าทำประโยชน์ และรัฐไม่ต้องเข้าไปดำเนินการหรือให้การช่วยเหลือเลยนั่นเอง

ดังนั้น ในเรื่องดังกล่าวนี้ที่ผ่านมาได้ดำเนินการมาแล้ว และเห็นว่าไม่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการ ตามแผนระยะที่ ๑ ที่จะหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากได้เคยผ่านคณะกรรมการมาแล้ว ๓ คณะ ก่อนที่จะนำเสนอ คปก. ไม่ว่าจะเป็นคณะอนุกรรมการประเมินมูลค่าที่ดินและสินทรัพย์ ส.ป.ก. คณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนฯ และคณะอนุกรรมการกฎหมายฯ ซึ่งมีรองเลขาธิการกฤษฎีกา เป็นประธาน และได้พิจารณาแล้วว่าจะทำให้ ส.ป.ก. สามารถแก้ไขปัญหาการรับที่ดินคืนมาได้ โดยการจ่าย ชดเชยเหมือนเป็นบำเหน็จให้กับเกษตรกรเมื่อเกษียณอายุ และไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินแล้ว

ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายสรรเสริญ อัจจุตมานัส) ได้กล่าวว่า ในสมัยที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ ส.ป.ก. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้เคยทักท้วงว่าที่ดินรัฐไม่สามารถขายได้ ซึ่งได้ชี้แจงว่าไม่ใช่การซื้อขายที่ดินรัฐ แต่เป็นเรื่องของการจ่ายค่าชดเชย ค่ากันถาง หรือค่าสูญเสียโอกาสทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น โดยต่อมาได้เสนอ

เพื่อแก้ไขกฎหมายไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ในขณะนั้น แต่สุดท้ายเรื่องถูกส่งกลับคืน ทั้งนี้ ในประเด็นเรื่องดังกล่าวนี้ ส.ป.ก. เคยดำเนินการมาแล้วในอดีต ยกตัวอย่างเช่น บ้านน้ำพัน อำเภอนองว้าวขอ จังหวัดอุดรธานี ที่ได้มีการจ่ายเงินให้ไร่ละ ๑,๘๐๐ บาท เพื่อออกจากที่ดิน และจัดให้เข้าทำประโยชน์อีกครั้ง รวมทั้งที่ทุ่งคอกว้าง จังหวัดกำแพงเพชร เกษตรกรที่ได้ที่ดินเพิ่มก็มีการจ่ายค่าชดเชยแทน ซึ่งมีหลายรูปแบบ รวมทั้งวิธีการจัดที่ดินด้วย ฉะนั้น ในเรื่องดังกล่าวนี้ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการมานานแล้ว ประกอบกับในปัจจุบันการซื้อที่ดินเอกชนมีราคาแพงกว่าราคาประเมินประมาณ ๓ เท่า แต่ถ้าซื้อที่ดินกลับคืนมาจากเกษตรกรในราคาเช่น ๖๐ เปอร์เซ็นต์ของราคาประเมินที่ดิน จะถูกกว่าการซื้อที่ดินเอกชนประมาณ ๕ เท่า ดังนั้น จึงเห็นด้วยที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้ เนื่องจากเห็นว่า เกษตรกรไม่มีทางที่จะคืนที่ดินให้ ส.ป.ก. โดยไม่ได้รับสิ่งตอบแทนอย่างแน่นอน และมีโอกาสที่เกษตรกรจะลักลอบขายที่ดินอันเป็นการกระทำผิดกฎหมายต่อไปเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขในที่สุด

ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม) ได้นำเสนอว่า อยากให้มีการจัดประชุมหรือสัมมนาคณะกรรมการ เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจในหลาย ๆ เรื่องให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน เช่น กฎหมายปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น เนื่องจากกรรมการบางท่านมาใหม่ ทำให้ในบางประเด็นที่นำเสนออาจจะเห็นภาพไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

ผู้แทนเกษตรกรจังหวัดพะเยา (นายประพันธ์ เทียนนิหาร) ได้แสดงความเห็นว่า ในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่สำคัญและทำเพื่อประชาชน ควรจะต้องเป็นวาระสืบเนื่องที่จะต้องติดตามผล และอยากให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ๑ ชุด เพื่อดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ผู้แทนเกษตรกรจังหวัดสุราษฎร์ธานี (นายสุวิทย์ ไทยเอียด) ได้กล่าวว่า เห็นด้วยกับความเห็นของท่านผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะด้วยเหตุผลความเป็นจริงที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันว่าบางครอบครัวไม่มีที่ดินทำกินก็จะต้องหาซื้อที่ดินและทำประโยชน์ในภาคการเกษตร และบางครอบครัวมีหนี้สินจำนวนมากทำการเกษตรต่อไม่ไหวอยากจะขาย ซึ่งในขณะนี้ถือว่าผิดระเบียบ ฉะนั้น หากมีกฎหมายรองรับในการซื้อคืนที่ดินพร้อมทั้งพืชผลทางการเกษตรก็จะเป็นแนวทางที่ดีในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเพื่อรองรับวิวัฒนาการที่เปลี่ยนไปในปัจจุบัน

ประธานกรรมการ ได้กล่าวว่า ในเรื่องดังกล่าวนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ เห็นด้วยกับท่านผู้ทรงคุณวุฒิที่จะต้องเร่งดำเนินการซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากกับประชาชน โดยแผนงานระยะที่ ๑ จะต้องหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ควรจะลดขั้นตอนนี้เพราะที่ผ่านมาได้มีการพิจารณาและหารือกันหลายครั้งแล้ว โดยให้เริ่มดำเนินการในแผนงานระยะที่ ๒ ได้แก่ การปรับปรุงระเบียบและมติ คปก. พร้อมทั้งให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพัฒนาในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ซึ่งมีองค์ประกอบประมาณ ๙ - ๑๑ ท่าน ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิ (นายสรรเสริญ อัจจุตมานัส) เป็นประธานอนุกรรมการ และมีองค์ประกอบในเบื้องต้น ได้แก่ ๑. รองเลขาธิการ ส.ป.ก. ๒. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ๓. ผู้แทนกรมป่าไม้ ๔. ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ๕. ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ๗. ผู้แทนเกษตรกร (นายประพันธ์ เทียนนิหาร) และ ๘. ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ส.ป.ก.

มติคณะกรรมการ เห็นชอบแนวทางการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหากรณีเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปและขอคืนสิทธิให้แก่ ส.ป.ก. เนื่องจากสุขภาพ ทุพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง หรือประสงค์จะประกอบอาชีพอื่น และไม่มีทายาทหรือมีทายาทแต่ทายาทนั้นไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทั้งนี้ ในส่วนของแผนงานเห็นควรให้ดำเนินงานตามแผนงานระยะที่ ๒ และระยะที่ ๓ โดยไม่ต้องดำเนินการตามแผนงานระยะที่ ๑ เนื่องจากกรรมการมีความเห็นว่า ส.ป.ก. มีอำนาจใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อดำเนินการตามนโยบายข้างต้นนี้ได้ เพราะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเรื่องดังกล่าวนี้ได้ผ่านการพิจารณาและหารือจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว และมอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายการจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกร นำเสนอประธานกรรมการพิจารณาลงนามแต่งตั้ง โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

๑. ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายสรเสรีญ อัจจุตมานัส)	ประธานอนุกรรมการ
๒. รองเลขาธิการ ส.ป.ก. (พันจ่าเอกประเสริฐ มาลัย)	อนุกรรมการ
๓. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย	อนุกรรมการ
๔. ผู้แทนกรมป่าไม้	อนุกรรมการ
๕. ผู้แทนกรมบัญชีกลาง	อนุกรรมการ
๖. ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน	อนุกรรมการ
๗. ผู้แทนเกษตรกร (นายประพันธ์ เทียนวิหาร)	อนุกรรมการ
๘. ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ส.ป.ก.	อนุกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ ในส่วนขององค์ประกอบคณะกรรมการที่จะนำเสนอแต่งตั้งสามารถเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมในการดำเนินงาน

เรื่องที่ ๓.๒ ขออนุมัติหลักการแนวทางการแก้ไขปรับปรุงระเบียบและมติ คปก. เกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ชี้แจงดังนี้

๑. หลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินปัจจุบันสามารถแบ่งได้เป็น ๒ กรณี โดยมีระเบียบและมติ คปก. ที่เกี่ยวข้อง ๖ ฉบับ ได้แก่

๑.๑) กรณีการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกร (การจัดที่ดินตามหลักเกณฑ์ทั่วไป) ซึ่งมีระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗