ด่วนมาก

ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๗๒๑๑

กรมที่ดิน
ถนนพระพิพิธ กทม. ๑๐๒๐๐

๒๖ มีนาคม ๒๕๕๒

เรื่อง นโยบายของรัฐบาล เรื่อง "ธนาคารที่ดิน" และ "โฉนดชุมชน"

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาคำตอบกระทู้ถามที่ ๐๐๔ ร. และ ๐๐๕ ร. ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำนวน ๔ ฉบับ

ด้วยนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล การปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตร ข้อ ๔.๒.๑.๔ ได้กำหนดไว้ว่า "คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว ฟื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร"

กรมที่ดินได้ตรวจสอบและพิจารณาแล้วปรากฏว่า "ธนาคารที่ดิน" และ "โฉนดชุมชน" ตามนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว มีที่มา ความหมาย และมีผลการดำเนินการในปัจจุบัน ดังนี้

๑. กรณี "ธนาคารที่ดิน" มีที่มาสืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ อนุมัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ที่เสนอแนะให้จัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อรองรับการจัด การใช้ และการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินได้อย่างพอเพียง โดยจัดตั้งขึ้นในรูปของรัฐวิสาหกิจ และเมื่อพิจารณาถึงความพร้อมในทุกด้านแล้ว ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นสถาบันที่มีความเหมาะสมที่จะดำเนินการ ซึ่งตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) ในบทที่ว่าด้วยแผนการปรับปรุงโครงสร้างการเกษตร หัวข้อการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ได้กำหนดมาตรการพัฒนาและดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินไว้ด้วย เพื่อรับซื้อที่ดินส่วนที่เกินของเอกชนและจัดสรรหรือจำหน่ายให้แก่ผู้ที่ยังไม่มีที่ดินทำกินของตนเองต่อไป แต่ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔) ในบทที่ว่าด้วยแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

/ ได้กล่าวถึง...

ได้กล่าวถึงการเร่งรัดกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสนับสนุนทางด้านธนาคารที่ดินหรือกองทุนปฏิรูปที่ดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๓๐ อนุมัตินโยบายที่ดินในเรื่องการจัดที่ดินในอนาคตให้มีการตั้งสถาบันการเงินในรูปของธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการดำเนินงานจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้ราษฎรที่ไร้ที่ดินทำกินได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ตลอดจนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ปัจจุบันคงมีเพียงการบริหารจัดการในรูปแบบของกองทุนปฏิรูปที่ดิน เรื่องดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายธีระ วงศ์สมุทร) โดยได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ได้ชี้แจงตอบกระทู้ถามเรื่อง การจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน เพื่อตอบในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ซึ่งสรุปได้ว่าเป็นภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) รายละเอียดปรากฏตามสำเนาคำตอบกระทู้ถาม ที่ ๐๐๔ ร. ที่ส่งมาพร้อมนี้

๒. กรณี "โฉนดชุมชน" เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้ว ในรูปของโฉนดชุมชน (Land rights certificates) โดยมีการกำหนดตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ ซึ่งยอมรับสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และตามมาตรา ๖๗ ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ ในมาตรา ๘๕ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น โดยนโยบายดังกล่าวเป็นการดำเนินการในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้ว ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบดำเนินการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดินสามารถให้การสนับสนุนในด้านการรังวัดจัดทำแผนที่ขอบเขตของแปลงที่ดินได้เมื่อได้รับการประสานงานจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ อย่างไรก็ดี ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินอยู่อาศัยทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การทำมาหาเลี้ยงชีพนั้น กระทรวงมหาดไทย

/ โดยกรมที่ดิน...

โดยกรมที่ดินได้จัดทำโครงการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่สาธารณะ

การจัดทำโครงการธนาคารที่ดินตามนโยบายของรัฐบาล จึงมีส่วนสนับสนุนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะทำให้ ส.ป.ก. สามารถจัดหาที่ดินได้อย่างต่อเนื่อง และมีที่ดินรองรับเพื่อให้เกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อได้ และในกรณีเช่าซื้อ เมื่อเกษตรกรได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจาก ส.ป.ก. แล้ว ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในบังคับห้ามโอน หรือแบ่งแยก เว้นแต่การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนกลับมายัง ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร ดังนั้น ที่ดินที่ได้รับสิทธิจาก ส.ป.ก. เกษตรกรจะโอนขายเปลี่ยนมือกันไม่ได้ เป็นการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และคุ้มครองตัวเกษตรกรไม่ให้กลับเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน

๒. การคัดเลือกผู้ที่จะได้รับสิทธิในที่ดินในส่วนของ ส.ป.ก. ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ คือ เป็นเกษตรกร ตามความหมายในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว

๓. การจัดหาที่ดิน และจัดที่ดินให้เกษตรกร ปัจจุบัน ส.ป.ก. มีเขตปฏิรูปที่ดินใน ๖๕ จังหวัด และจะขยายเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มอีก ๗ จังหวัดให้ครอบคลุมทั้งประเทศ โดยขณะนี้ได้เร่งรัดให้ ส.ป.ก. จัดหาที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ เพื่อประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติมแล้ว

๔. การดำเนินงานธนาคารที่ดิน ในส่วนของ ส.ป.ก. จะดำเนินการจัดซื้อที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ (น.ส. ๓, โฉนดที่ดิน) และโอนสิทธิในที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรตามเอกสารสิทธิดังกล่าว แต่มีเงื่อนไขห้ามโอนและแบ่งแยกที่ดิน ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
สำนักกฎหมาย
โทร. ๐ ๒๒๘๑ ๖๐๐๒
โทรสาร. ๐ ๒๒๘๑ ๒๕๔๐

คำตอบกระทู้ถามที่ ๐๐๕ ร.
ของนายชุวโรช พะลัง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชุมพร
เรื่อง การเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในรูปของโฉนดชุมชน

ข้าพเจ้านายธีระ วงศ์สมุทร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ให้เป็นผู้ชี้แจงตอบกระทู้ถาม เรื่อง การเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในรูปของโฉนดชุมชน ข้าพเจ้าขอตอบกระทู้ถามของท่านสมาชิกผู้มีเกียรติ ดังนี้

๑. นโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ดินทำกิน **โดยจะดำเนินการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน** ในส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การกิจด้านการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินโดยการจัดสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยการนำที่ดินทั้งที่ดินเอกชน และที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกระบวนการของกฎหมายจัดให้แก่เกษตรกรตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยสิทธิที่เกษตรกรจะได้รับสำหรับที่ดินเอกชน คือ สิทธิการเช่า หรือการเช่าซื้อ และสิทธิที่จะได้รับสำหรับที่ดินของรัฐ คือ การได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรแล้ว กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะสนับสนุนให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้รวมตัวกันในรูปของสหกรณ์ จึงกำหนดให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกรได้ โดยกฎหมายกำหนดให้เช่า ส่วนขนาดของที่ดินขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสหกรณ์นั้น ๆ เพื่อให้เกษตรกรได้ร่วมกันคิด ร่วมกันบริหารจัดการร่วมกัน ให้สถาบันเกษตรกรมีความเข้มแข็ง ช่วยเหลือตัวเองและช่วยเหลือกลุ่มได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดที่รัฐบาลจะสนับสนุนให้เกษตรกร และสมาชิกในชุมชนได้รับโฉนดชุมชน เพื่อให้สมาชิกที่มีหลักการเดียวกันได้ร่วมกันบริหารจัดการที่ดินในชุมชนร่วมกัน ทั้งในรูปของการควบคุม ดูแลการใช้ประโยชน์ มีการกำหนดขอบเขตชุมชนให้ชัดเจน การที่สมาชิกในชุมชนจะเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกี่ยวกับสิทธิต้องได้รับความเห็นชอบจากชุมชนก่อน เพื่อป้องกันมิให้ที่ดินต้องตกไปอยู่ในมือของนายทุน และเพื่อให้ชุมชนเข้มแข็ง และพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไม่ถูกบุกรุกทำลายเพิ่มมากขึ้น

๒. หลักการเรื่องเอกสารสิทธิที่รัฐจะให้กับชุมชนในรูปของโฉนดชุมชน ควรต้องมีการศึกษาในเรื่องนี้อย่างถ่องแท้ และชัดเจน กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ซึ่งอาจต้องระดมความคิดจากหลายหน่วยงาน โดยอาจเริ่มจากการกำหนด "สิทธิชุมชน" ก่อนการนำไปสู่เอกสารสิทธิในรูปของโฉนดชุมชน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย ส.ป.ก. ซึ่งมีภารกิจหลักในเรื่องของการแก้ไขปัญหา

/ ความเดือดร้อน...

ความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรในเรื่องที่ดินทำกิน จึงเห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าว เพราะนอกจากจะมีหลักการเดียวกันในเรื่องการแก้ไขปัญหาให้กับเกษตรกรผู้ยากไร้ได้มีที่ดินทำกินแล้ว ยังมีรูปแบบในการจัดการที่สอดคล้อง และใกล้เคียงกับแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินด้วย ดังนั้น หากได้มีการศึกษาร่วมกัน และกำหนดรูปแบบและความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานหนึ่งที่พร้อมจะสนับสนุนให้นโยบายของรัฐบาลสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
สำนักกฎหมาย
โทร. ๐ ๒๒๘๑ ๖๐๐๒
โทรสาร. ๐ ๒๒๘๑ ๒๕๔๐