

## ความคืบหน้าร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... (ฉบับ บจธ.)

### ๑. เรื่องเดิม

๑.๑ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา ๗ (๑) กำหนดให้ บจธ. มีภารกิจหลักในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน จึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ขึ้น

๑.๒ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ ที่ประชุมมีมติรับทราบหลักการของร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... โดยให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นำข้อสังเกตของที่ประชุมไปพิจารณาทบทวนในรายละเอียดเพื่อให้การจัดตั้งธนาคารที่ดินไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งในลักษณะเดียวกัน และไม่ก่อให้เกิดภาระงบประมาณแผ่นดิน

๑.๓ บจธ. ได้รายงานความคืบหน้าต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ ๕ ดังนี้

๑) เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๐ คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ ๕ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๖๐ ณ ห้องประชุม ตึกสันติไมตรีหลังใน ทำเนียบรัฐบาล โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธานการประชุม ซึ่ง บจธ. ได้รายงานความคืบหน้าการดำเนินการ รวมทั้งแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน และร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ที่ประชุมมีมติมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง ร่วมกันพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรให้ธนาคารที่ดินไม่มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น โดยให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. เป็นเลขานุการ และพิจารณาเรื่องการขอให้ยกเลิกกำหนดระยะเวลาการยุบเลิก บจธ. นั้น

เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ได้มีการประชุมเพื่อดำเนินการตามมติ กขป. คณะที่ ๕ ดังกล่าว โดยได้รับความกรุณาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มอบหมายให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานการประชุม ทั้งนี้ มีผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ เข้าร่วม ดังนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลังเข้าร่วมประชุม ซึ่ง บจธ. ได้นำเสนอความจำเป็นในการจัดตั้งธนาคารที่ดินตลอดจนภารกิจของธนาคารที่ดิน และความไม่ซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของธนาคารที่ดินกับหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะความแตกต่างในภารกิจของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาและมีมติว่าภารกิจของธนาคารที่ดินไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานใดแต่กลับจะช่วยเหลือ สนับสนุน เติมเต็มการดำเนินการของหน่วยงานที่มีอยู่เดิม ซึ่งเป็นการทำงานอย่างบูรณาการ โดยสามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมเกี่ยวกับการถือครองที่ดินให้บรรลุผลสำเร็จได้

ข้อมูล ณ สิงหาคม ๒๕๖๒

๒) ในขณะที่ บจธ. ดำเนินภารกิจการจัดตั้งธนาคารที่ดินภารกิจมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ นั้น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้มีข้อเสนอรายงานเรื่องธนาคารที่ดิน และร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ต่อรัฐบาลด้วย โดยในการประชุมคณะประสานงาน ๓ ฝ่าย (คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ) ในการประชุมครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙ ได้พิจารณาข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เรื่อง ธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และมีมติเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศฯ ดังกล่าว โดยมีความเห็นและข้อสังเกตในประเด็นสำคัญหลายประการ ซึ่งคณะกรรมการประสานงานร่วม ๓ ฝ่าย (คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ) ได้นำความเห็นและข้อสังเกตดังกล่าวกราบเรียนนายกรัฐมนตรียังพิจารณา มีบัญชาเห็นชอบให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ ๒ ด้านเศรษฐกิจ คณะที่ ๓ ด้านระบบราชการ กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมฯ คณะที่ ๕ ด้านความมั่นคง ลดความเหลื่อมล้ำ การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมฯ และแจ้งกระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการคลัง และ บจธ. ซึ่งต่อมากระทรวงการคลังได้นำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับ สปท. ไปปรับแก้ไข บจธ. และกระทรวงการคลัง ในการนี้ ได้มีการประชุมหารือร่วมกันเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๐ โดยผู้แทน บจธ. ได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นข้อแตกต่างของร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... (ฉบับ สปท. ซึ่งกระทรวงการคลังได้ปรับแก้ไข) เรื่องการกระจายสิทธิในการที่จะซื้อที่ดินเพื่อให้เกิดการกระจายสิทธิในมิติต่างๆ อันเป็นหลักการสำคัญของการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินในสังคม ซึ่งกระทรวงการคลังได้รับข้อคิดเห็นของ บจธ. ไปพิจารณา โดยต่อมากระทรวงการคลังได้ปรับแก้ไขร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... แล้ว ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับ กระทรวงการคลัง จึงเป็นร่างกฎหมายที่มีความเป็นเอกภาพและมีสาระสำคัญที่เพียงพอต่อการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๐ การประชุมเตรียมการของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (กขร.) ได้เชิญ บจธ. และกระทรวงการคลังหารือร่วมกันเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ในการประชุม กขร. โดยที่ประชุมเห็นว่าร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีเนื้อหาคล้ายคลึงกันและเป็นการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินทำกินของเกษตรกร และร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับ กระทรวงการคลัง และฉบับ บจธ. เป็นร่างของรัฐบาลทั้ง ๒ ฉบับ ประกอบกับเมื่อพิจารณาร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับกำหนดให้รัฐมนตรีที่รักษาการตามกฎหมายคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนั้น เพื่อความเป็นเอกภาพในการเสนอกฎหมายจึงเห็นควรมอบหมายให้กระทรวงการคลังและ บจธ. ไปพิจารณาหารือร่วมกันเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ข้อมูล ณ สิงหาคม ๒๕๖๒

๓) เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ ๕ ได้มีการประชุมคณะกรรมการฯ ณ ห้องประชุม ตึกสันติไมตรีหลังใน ทำเนียบรัฐบาล โดยมีระเบียบวาระเรื่องธนาการที่ดินบรรจุในระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่นๆ สถาบันบริหารจัดการธนาการที่ดิน : ความคืบหน้าการจัดตั้งธนาการที่ดิน โดยที่ประชุมมีมติว่าธนาการที่ดินไม่เข้าซ้อนกับหน่วยงานใด แต่กลับจะช่วยเหลือ สนับสนุน เติมเต็มการดำเนินการของหน่วยงานที่มีอยู่เดิม ซึ่งเป็นการทำงานอย่างบูรณาการ โดยสามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมเกี่ยวกับการถือครองที่ดินให้บรรลุผลสำเร็จได้ และเห็นว่าควรเร่งรัดการจัดตั้งธนาการที่ดินตามมติของ กขร.

๔) เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ ๕ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๖๐ ณ ห้องประชุม ตึกสันติไมตรีหลังใน ทำเนียบรัฐบาล โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธานการประชุม บจธ. ได้รายงานมติเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ แล้วและที่ประชุมมีมติรับทราบแล้ว

## **๒. ข้อเท็จจริง**

บจธ. ขอนำเรียนว่าธนาการที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดิน พ.ศ. .... เป็นข้อเสนอของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ซึ่งมีการมอบหมายให้กระทรวงการคลังพิจารณาเรื่องธนาการที่ดิน โดยเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๐ การประชุมเตรียมการของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (กขร.) ได้เชิญ บจธ. และกระทรวงการคลังหารือร่วมกันเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดิน พ.ศ. .... ในการประชุม กขร. โดยที่ประชุมเห็นว่าร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีเนื้อหาคล้ายคลึงกันและเป็นการจัดตั้งธนาการที่ดินเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินทำกินของเกษตรกร และร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับ กระทรวงการคลัง และฉบับ บจธ. เป็นร่างของรัฐบาลทั้ง ๒ ฉบับ ประกอบกับเมื่อพิจารณาว่าร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับกำหนดให้รัฐมนตรีที่รักษาการตามกฎหมายคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนั้น เพื่อความเป็นเอกภาพในการเสนอกฎหมายจึงเห็นควรมอบหมายให้กระทรวงการคลังและ บจธ. ไปพิจารณาร่วมกันเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ต่อมาในการประชุม กขร. ในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ ที่ประชุมได้มีมติให้กระทรวงการคลังเร่งรัดการพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดิน พ.ศ. .... เพื่อให้เป็นกลไกในการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ มีมติรับทราบความคืบหน้าผลการประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (กขร.) ดังกล่าว

ซึ่งร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดิน พ.ศ. .... อยู่ในการดำเนินการของกระทรวงการคลัง ตามมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ อย่างไรก็ดี บจธ. ได้นำเรียนรายละเอียดในการร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดิน พ.ศ. .... (ฉบับ บจธ.) พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องให้กับกระทรวงการคลังแล้ว เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๐ และเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ บจธ. ได้มีหนังสือแจ้งสำนักงานนโยบาย

จัดทำโดย กองกฎหมายและงานคดี

ข้อมูล ณ สิงหาคม ๒๕๖๒

และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติหรือ คทช. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ซึ่งหลังจาก คทช. มีมติในการประชุม คทช. ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เรื่องธนาคารที่ดิน บจธ. ได้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายแล้ว

### **๓. สถานการณ์ดำเนินการปัจจุบัน**

ขณะนี้ บจธ. ได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดความในบทเฉพาะกาลมาตรา ๖ ว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ และแผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคมให้กระทรวงการคลังและผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือ องค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกับธนาคารที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ (พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้นไป) ซึ่งหลังจากที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ มีผลใช้บังคับ บจธ. และกระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ร่วมประชุมหารือกันเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๒ เพื่อรวบรวมข้อมูล และสร้างความเข้าใจร่วมกันในส่วนวัตถุประสงค์ และภารกิจในการดำเนินการของธนาคารที่ดิน เพื่อนำไปประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....