



ทศวรรษ  
ส.ป.ก.





# สามสิบปี ส.ป.ก.





## คำนำ

มีหลากหลายแนวทางในการพัฒนาประเทศ ภายใต้นโยบายของรัฐบาลที่มุ่งขจัดความยากจน สร้างความอยู่ดีกินดีให้แก่ประชาชน หนึ่งในแนวทางนั้น คือ การจัดสรรที่ดินทำกิน ซึ่งสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีส่วนร่วมดำเนินการ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยทางอ้อม

แต่ 30 ปีที่ผ่านมา นับจากการสถาปนา ส.ป.ก. เมื่อปี 2518 มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นมาก ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทำให้ภารกิจของ ส.ป.ก. เปลี่ยนแปลงไป ราคาที่ดินที่แพงขึ้น ทำให้จัดซื้อที่ดินเอกชนได้น้อย แต่เพิ่มความสำคัญให้กับเอกสารสิทธิของ ส.ป.ก. ด้วยการแปลง สิทธิประโยชน์เป็นทุน และจัดที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองที่ดินของรัฐอยู่เดิมซึ่งมีจำนวนมากมาย รวมทั้ง ปรับลดบทบาทการพัฒนาในพื้นที่ลง โดยการโอนถ่ายงานให้องค์กรส่วนท้องถิ่น และหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง

หวังว่าก้าวต่อไปของการปฏิรูปที่ดินในทศวรรษที่ 4 ของ ส.ป.ก. จะมีความมั่นคงและ สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ด้วยแรงสนับสนุนของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการ ดำเนินงานให้คล่องตัวยิ่งขึ้น ความเห็นที่หลากหลายในหนังสือ 3 ทศวรรษ ส.ป.ก. นี้ คงจะมีส่วน ที่เป็นประโยชน์ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตามสมควร

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา



# สาร

นายบรรพต หงษ์ทอง

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เนื่องในโอกาสครบรอบ 30 ปี ของการสถาปนาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ในวันที่ 6 มีนาคม 2548 ผมขอแสดงความยินดีและขอส่งความปรารถนาดีมายังผู้บริหาร ข้าราชการ และลูกจ้างของ ส.ป.ก. ทุกท่าน

ยุทธศาสตร์สำคัญของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประการหนึ่ง คือ การทำให้พี่น้องเกษตรกร อยู่ดีกินดี อันเป็นนโยบายในการปฏิบัติงานที่ ส.ป.ก. ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบ โดยได้ดำเนินการ จัดที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นรากฐานของการแก้ไขปัญหาความยากจนของพี่น้องเกษตรกร ตลอดจน สนับสนุนให้เกษตรกรสามารถนำเอกสารสิทธิที่ดินทำกินของ ส.ป.ก. เข้าร่วมในโครงการแปลง สิทธิพิ้งเป็นทุน อันเป็นการสร้างโอกาสให้พี่น้องเกษตรกรได้เข้าถึงแหล่งทุนในระบบตามนโยบาย ของรัฐบาล ดั่งนั้นภารกิจของ ส.ป.ก. จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการเสริมสร้างอนาคตของเกษตรกรไทย ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีอาชีพที่มั่นคง อันจะช่วยให้หลุดพ้นจากความยากจนได้ในที่สุด

โอกาสนี้ ผมขออาราธนาคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลาย โปรดดลบันดาล ให้ข้าราชการและลูกจ้างทุกท่าน มีสุขภาพ พลานามัยสมบูรณ์แข็งแรง และพร้อมใจเป็นอันหนึ่ง อันเดียวกันที่จะร่วมกันปฏิบัติภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จ อันจะเป็นที่พึงให้กับพี่น้องเกษตรกร และเป็นกำลังสำคัญที่จะผลักดันให้การดำเนินงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และ ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าต่อไป

(นายบรรพต หงษ์ทอง)

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

# สาร

นายอดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ

เลขาธิการ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



ในวันที่ 6 มีนาคม 2548 ส.ป.ก. จะมีอายุครบ 30 ปี แต่ผลงานการจัดที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ที่ไม่มื้ที่ทำกินกลับมีไม่มากนัก ส.ป.ก.สามารถจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อจนครบสัญญาและโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (โฉนด) ให้กับเกษตรกรได้เพียง 747 ราย อยู่ระหว่างการเช่าและเช่าซื้ออีกประมาณ 30,000 ราย

สาเหตุที่ผลงานดังกล่าวมีน้อยมากเพราะในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้ให้ ส.ป.ก. ไปแก้ปัญหาการที่ราษฎรบุกรุกเข้าไปครอบครองที่ของรัฐ (ส่วนใหญ่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ) ซึ่งมีอยู่กว่า 40 ล้านไร่ ส.ป.ก.ได้เข้าไปจัดที่ดินดังกล่าวให้กับเกษตรกรถึง 1.62 ล้านราย จำนวนพื้นที่ 25.5 ล้านไร่ โดยยังมีที่เหลืออีกประมาณ 15 ล้านไร่ ที่จะต้องดำเนินการต่อไป

จากนโยบายที่จะช่วยให้คนจนต้องมีที่ทำกิน อนาคตข้างหน้าของ ส.ป.ก. จึงต้องพร้อมที่จะทำงานอย่างหนัก แต่นั่นก็คือปณิธานของการปฏิรูปที่ดินที่ฝากไว้กับชาว ส.ป.ก. จึงหวังว่าชาว ส.ป.ก. จะเตรียมความพร้อมที่จะรับศึกหนักต่อไปด้วยความสนุกและมีความสุขกับการทำงาน

ขออวยพรให้เพื่อนข้าราชการและพนักงานทุกคนมีสุขภาพและพละนาามัยสมบูรณ์  
ประสบแต่ความสุขและความสมหวังในสิ่งอันพึงปรารถนาทุกประการ

(นายอดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ)

เลขาธิการ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



# ทศวรรษ ส.ป.ก.

## สารบัญ

<b>1</b>	<b>ในหลวงกับการปฏิรูปที่ดิน</b>	
	พระบิดาของงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	<b>1</b>
	พินิต สุวรรณะชฎ	
<b>2</b>	<b>ส.ป.ก. ในอดีต</b>	
	9 ปี ของข้าพเจ้ากับการปฏิรูปที่ดิน	<b>11</b>
	พินิต สุวรรณะชฎ	
	30 ปี กับประสบการณ์ที่ดินของ ส.ป.ก.	<b>25</b>
	สุรพล เพชรล้อม	
	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี พ.ศ. 2518	<b>28</b>
	สุรชัย ภูประเสริฐ	
<b>3</b>	<b>การปฏิรูปที่ดินและทิศทาง</b>	
	ก่อนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยในทศวรรษที่สี่	<b>33</b>
	ดร.อดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ	
	สถานการณ์ที่ดินในประเทศไทยกับนโยบายของรัฐ	<b>42</b>
	ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน	
	ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และ อาภาพรธน พัฒนพันธ์	
	การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลังปีที่ 30	<b>61</b>
	ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์	
	ทางออกของ ส.ป.ก. เกี่ยวกับปัญหาที่ดิน	<b>71</b>
	พัชรรัตน์ มณีวงศ์	
	30 ปี ส.ป.ก. สิทธิทำกินและการแก้ไขปัญหา	<b>81</b>
	ความยากจนอย่างยั่งยืน	
	อ.สมพันธ์ เตชะอธิก	



‘ผู้ที่เป็นผู้เช่าที่ดินของ  
ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่เต็ม  
ให้ได้ทำกินในที่ดินนั้นต่อไปชั่วลูกหลาน  
ตราบที่ยังยึดถืออาชีพเกษตรกรรมอยู่  
แต่จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น’



การปฏิรูปที่ดินหลังการปฏิรูประบบราชการ	85
พีระพงษ์ สุดประเสริฐ	
แนวคิดในการแก้ปัญหาเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดิน	90
รายใหญ่ในเขตปฏิรูปที่ดิน	
สุธี บุญคง และ วิมล อินปัชฌาย์	

#### 4 ปฏิรูปที่ดินกับนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

การปฏิรูปที่ดินกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	99
ไพโรจน์ โลกนิยม	
สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปในชีวิตของเกษตรกร	103
ในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภोजอมบึง	
หลังจากเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	
ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และ บุญธิชา ชมชื่น	
การประเมินมูลค่าที่ดินเพื่อการเกษตรในที่ดินของรัฐ	110
ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และ พัทธรา รัตนไชยดำรง	
แปลงสินทรัพย์...กลับสู่มาตุภูมิ	116
เกศินี ชัยโยบัว	

#### 5 ปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนา

บ้านอภัยกษาน ส.ป.ก.	123
จรรยา ยืนยั้ง	
ตลาดชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน	129
สินี ช่วงฉ่ำ และ ไพศาล ช่วงฉ่ำ	
สระน้ำประจำไร่นากับวิถีเกษตรกรที่แปรเปลี่ยน :	142
ผลจากการพัฒนากรณีป่าโคกผักกูด-โป่งแดง	
จังหวัดมหาสารคาม	
สุทธิจิตต์ จินตยานนท์	

ปฏิรูปที่ดินด้าว

รับมอบผืนนาคง

ทรัพย์สินส่วนพระองค์

ริเริ่มโครงการทั้ง

ตำรง

ก่อตั้ง

ห้าหมื่น ไร่

หมดให้เกษตรกร



A photograph showing a group of men in a field. In the foreground, a man in a light-colored suit jacket and glasses is looking at a man in a white shirt who is pointing towards some plants. The man in the suit jacket is holding a large, rolled-up map. Other men are visible in the background, some in uniform. The scene is outdoors with trees and hills in the distance.

# 1. ไนทหลวงกับการปฏิรูปที่ดิน



# พระบิดาของงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พินิต สุวรรณะชญ\*



การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีเป้าหมายเพื่อให้เกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีที่ดินทำกิน และมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิตเกษตรกรรม และเป็นการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม สร้างความเป็นธรรมให้เกิดในหมู่เกษตรกรและสังคมชนบท ตรงกับหลักที่ว่า **LAND TO TILLERS**

เพื่อให้การดำเนินงานนี้มีประสิทธิผลสมเจตนารมณ์ และสามารถช่วยเหลือเกษตรกรสังคมชนบท และประเทศชาติได้ตามเป้าหมาย รัฐบาลจึงขอพระราชทานพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อ พ.ศ. 2518 โดยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ให้ประกาศเป็นพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยในพระราชบัญญัติ มาตรา 4 มีข้อความดังนี้

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพ เกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

\*อดีตเลขาธิการ ส.ป.ก.

ถึงแม้ว่างานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะได้ดำเนินการในประเทศไทยมาแล้วตั้งแต่ปี 2518 ก็ตาม แต่เนื่องจากเป็นงานใหม่และเกี่ยวข้องกับประชาชนหลายฝ่าย จึงมีปัญหาในการดำเนินงานหลายประการ และมีผลกระทบทำให้ความก้าวหน้าของงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ได้หาทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อให้เกิดผลดีแก่งานนี้ให้มากที่สุด และสิ่งที่ควรจารึกไว้ในประวัติของการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยก็คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณต่องานนี้เป็นอันพัน โดยพระองค์ท่านได้โปรดเกล้าฯ ให้การสนับสนุนงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยพระราชทานที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จำนวน 44,369-0-39 ไร่ แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อดำเนินการ ที่ดินพระราชทานนี้อยู่ในท้องที่รวม 5 จังหวัดในภาคกลางคือ จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดนครนายก จังหวัดนครปฐม และจังหวัดฉะเชิงเทรา และ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้จัดให้เกษตรกรเช่าทำกินแล้ว 2,976 ครอบครัว พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน คลองส่งน้ำ คลองระบายน้ำ และขุดสระน้ำเพื่อการเกษตร

นอกจากนั้นพระองค์ท่านยังทรงมีพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี และคณะประกอบด้วย ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และรองเลขาธิการฯ เข้าเฝ้าในวันที่ 22 พฤศจิกายน 2518 เพื่อกราบบังคมทูลเกี่ยวกับหลักการและวิธีการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

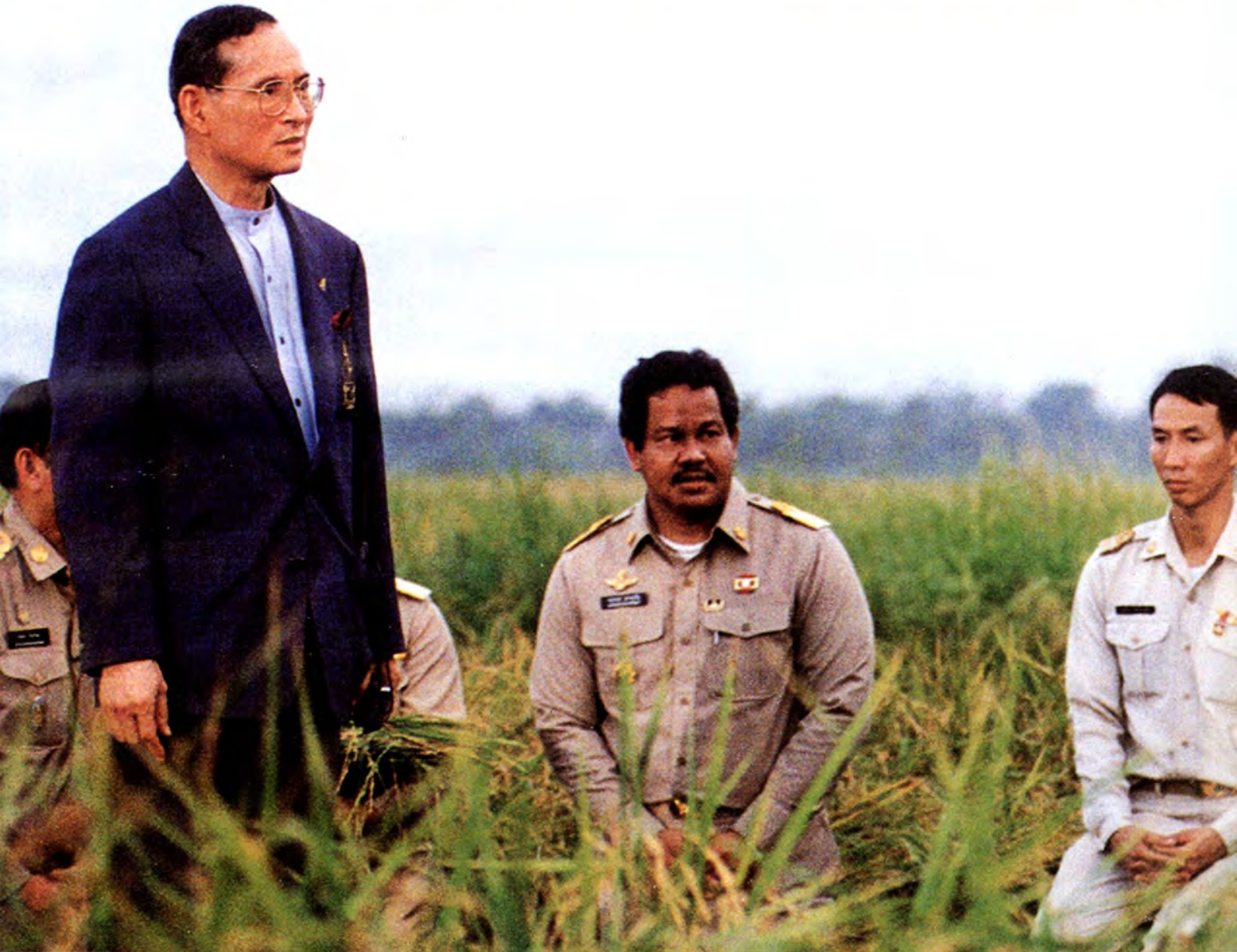
**พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสนพระทัยและพระราชทานข้อวิจารณ์และคำแนะนำหลายประการที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก ซึ่งสรุปได้ดังนี้**

1) การแบ่งสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรในขั้นต้นควรให้เป็นไปตามเนื้อที่ที่เกษตรกรถือครองอยู่เดิมให้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของที่ดินเองหรือเป็นผู้เช่า ทั้งนี้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ พื้นที่อาจจะลดลงได้บ้างตามสภาพทางภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นนั้น ๆ

2) การจัดตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ควรให้เป็นไปตามความต้องการของเกษตรกร และให้สอดคล้องกับสภาพเดิมของท้องถิ่นนั้นๆ ให้มากที่สุด และจัดชุมชนให้อยู่เป็นกลุ่มก้อนเพื่อความปลอดภัยและทำให้การลงทุนในด้านการจัดสาธารณูปโภค เช่น น้ำสะอาด ไฟฟ้า ฯลฯ ถูกลงด้วย

3) จัดระบบการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้าน รวมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และเชื่อมโยงไปถึงสหกรณ์ในเมืองใหญ่ๆ เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างกว้างขวางโดยแท้จริง

พระบุนญาบรเจตเจ้ง      แจงสวรรค์  
ปางเทพเทิดพระขวัญ      ผ่านหล้า  
กาญจนากิเชกสรร      ยศยั้ง  
กษัตริย์-เกษตร เกริกกล้า      โลกซ้องสรรเสริญ





4) การพัฒนาด้านต่างๆ รวมทั้งการจัดระบบชลประทาน คมนาคม และบริการ สาธารณูปโภคต่างๆ เมื่อดำเนินการจัดทำให้แล้ว ต่อไปก็ให้สหกรณ์รับช่วงไปดำเนินการต่อ และจัดการในด้านการบำรุงรักษาต่อไปโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลค่อยๆ ถอนตัวออกได้เมื่อสหกรณ์ มีประสิทธิภาพพอเพียงที่จะรับช่วงต่อไปได้

5) ในระยะแรกจะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถและเสียสละอยู่ประจำ เพื่อให้ คำแนะนำส่งเสริมแก่สหกรณ์โดยใกล้ชิด และจัดให้มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากส่วนกลางออกไป ตรวจการดูแลเยี่ยมเยียนและให้คำแนะนำ เป็นการให้กำลังใจแก่เจ้าหน้าที่โดยสม่าเสมอ

6) การจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรจะต้องคำนึงถึงการขยายตัวของประชากรในท้องถิ่นนั้น ในอนาคตด้วย ดังนั้นป่าไม้ชุมชนที่ดำริจะจัดสร้างขึ้นอาจใช้เป็นที่สำรองสำหรับการทำมาหากิน ในอนาคตได้ด้วย

7) การปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่ จะต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วในระยะเวลา ประมาณ 2-3 ปี เพื่อให้เกษตรกรเห็นผลโดยไม่ชักช้า

8) สำหรับเงินชดเชยค่าที่ดินที่ทรงโปรดเกล้าพระราชทาน ซึ่งรัฐบาลจะต้องทูลเกล้าฯ ถวายตามกฎหมายของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น จะพระราชทานให้เป็นเงินทุนหมุนเวียน สำหรับการดำเนินงานของสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว โดยจะได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการ ที่ปรึกษาสำหรับบริหารเงินทุนนี้ขึ้นคณะหนึ่ง

9) มีพระราชประสงค์ให้ผู้ที่เป็นผู้เช่าที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่เดิมได้ ทำกินในที่ดินนั้นต่อไปชั่วลูกหลาน ตราบที่ยังยึดถืออาชีพเกษตรกรรมอยู่ แต่จะไม่มีกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินนั้น

นอกจากนี้แล้วพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงมีพระราชดำริว่า ค่าชดเชยที่ดิน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ควร จัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อสนับสนุนกิจการสหกรณ์ โดยทรงมีพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้นำเงินที่รัฐบาลทูลเกล้าฯ ถวายเป็นค่าชดเชยที่ดินที่พระราชทานนั้นมาจัดตั้งเป็นกองทุนขึ้น เพื่อดำเนินการสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดิน และสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นนี้จะให้ดำเนินการตามแบบ สหกรณ์การเกษตรหุบกะพง อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี กองทุนดังกล่าวจะอยู่ในความควบคุม ดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งขึ้นตามพระราชอัธยาศัย และจะไม่ให้ชาวนาที่เช่านาอยู่เดิมต้องได้รับความเดือดร้อนด้วยประการต่าง ๆ แต่อย่างใด

จากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระมหากรุณาธิคุณต่อเกษตรกร และต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวแล้ว จึงเปรียบเสมือนพระองค์ท่านทรง เป็น “พระบิดาของงานปฏิรูปที่ดิน”



เมื่อย้อนรำลึกและทบทวนความทรงจำเกี่ยวกับงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยราชการในระดับกรมสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบและดำเนินการสนองนโยบายให้เป็นไปตาม

เจตนารมณ์และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกรมนี้ได้รับการสถาปนา และจัดตั้งมาเมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 ซึ่งนับมาจนถึงบัดนี้ก็เป็นเวลาถึง 30 ปีแล้ว ฉะนั้นในโอกาสครบรอบ 30 ปีของการสถาปนาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จึงใคร่ขอถือโอกาสบันทึกถึงความทรงจำและเรื่องเก่า ๆ ของการดำเนินงานนี้ ตามที่ผ่านมาและเห็นควรเล่าสู่กันฟัง

หน้าว่าง

## 2. ส.ป.ก. ในอดีต

หน้าว่าง



หน้าว่าง

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้

## 9 ปีของข้าพเจ้ากับการปฏิรูปที่ดิน

พินิต สุวรรณะชญ



พินิต สุวรรณะชญ  
อดีตนายกการ ส.ป.ก.

**ชีวิตของผมนักงานปฏิรูปที่ดิน** เริ่มเกี่ยวพันกันตั้งแต่ที่ผมยังอยู่กรมพัฒนาที่ดินและยังไม่ได้เป็นผู้อำนวยการกองจำแนกที่ดิน ผมจำได้ว่าในช่วงนั้น ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ท่านเป็นผู้ก่อตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และเป็นเลขาธิการคนแรกนั้น ท่านยังเป็นรองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ท่านกำลังรวบรวมข้อมูลและหาทางผลักดันงานปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดตั้งให้เป็นกรมอยู่ ความจริงผมทราบว่า ท่านผู้นี้คิดเรื่องงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมานานแล้ว อาจจะตั้งแต่ศึกษาอยู่ในต่างประเทศด้วยซ้ำไป และที่แน่ๆ เมื่อท่านอยู่ในตำแหน่งผู้อำนวยการกองนโยบายที่ดิน และจนกระทั่งถึงเมื่อท่านเป็นรองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ผมมีโอกาสทำงานใกล้ชิดกับท่านจึงได้มีส่วนช่วยศึกษาข้อมูลและปรึกษาหารือกับท่านบ้าง ทำให้ทราบความคิดเห็นของท่านที่จะจัดตั้งงานปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เป็นสำนักงาน และเพื่อให้รับผิดชอบช่วยเหลือเกษตรกรให้มีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง พ้นจากภาวะของผู้เช่า และผู้ไรที่ดินทำกินซึ่งมีแต่เสียเปรียบและอยู่ภายใต้ความบีบคั้นจากบรรดาเจ้าของที่ดินที่ทำนาบนหลังคนอยู่ไม่จบสิ้น และเพื่อให้ตรงกับหลักการที่ว่า **“ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องครอบครองโดยเกษตรกร”** สมกับที่เราพูดกันอยู่เสมอว่า เกษตรกรเป็นกระดูกสันหลังของประเทศ

สำหรับผมนั้นเนื่องจากเป็นผู้ที่ได้คลุกคลีกับเกษตรกรมานาน จึงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะเราเห็นว่าเกษตรกรเป็นผู้ยากจนและเป็นบุคคลในชาติที่เสียเปรียบทางสังคมและต้องอาบเหงื่อต่างน้ำ ฐานะความเป็นอยู่ก็ยังไม่เคยลืมตาอ้าปาก เปรียบเป็นกระดูกสันหลังที่ผู้ฟังผมจึงสนับสนุนความเห็นของ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ และอยากจะให้มีผลเป็นความจริงตามความปรารถนาของท่าน

หลังจากการบุกเบิกของท่านผู้นี้โดยร่วมคิดกับบุคคลบางท่านมาระยะหนึ่ง ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2518 รัฐบาลจึงประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และได้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นมีฐานะเทียบเท่ากรม อยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เป็นเลขาธิการ ผมดีใจกับความก้าวหน้าและความสำเร็จของท่านมาก จึงได้เข้าไปแสดงความยินดีกับท่าน ผมยังจำได้ว่าท่านบอกกับผมว่าอยากได้ตัวผมมาทำงานด้วย แต่อาจจะเป็นเพราะผมโชคดี คือมีผู้บังคับบัญชาที่ดี เพราะฉะนั้นท่านอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินคือ ดร.บรรเจิด พลากร ซึ่งท่านเคยเป็นทั้งอาจารย์ของผม เมื่อผมเรียนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และท่านยังเป็นผู้บังคับบัญชาของผมด้วย ท่านไม่เห็นด้วยที่จะให้ผมย้ายโอนมารับราชการที่ ส.ป.ก. ผมเข้าใจในเวลาต่อมาว่า ท่านมองลู่ทางในอนาคตของผมไว้แล้ว เพราะต่อมาไม่นานท่านก็ได้แต่งตั้งผมเป็นผู้อำนวยการกองจำแนกที่ดิน เป็นความก้าวหน้าของชีวิตราชการอีกวาระหนึ่งของผมที่อดจะขอบพระคุณท่านผู้บังคับบัญชาเสียมิได้ เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงหน้าที่จากหัวหน้างานส่งเสริมและเผยแพร่การพัฒนาที่ดิน ซึ่งผมได้รับหน้าที่นี้มาแล้วถึง 12 ปี จึงเป็นความดีใจอย่างยิ่งที่มีการขยับขยายตำแหน่งหน้าที่ดีขึ้น

ต่อมา ผมมีโอกาสเข้าร่วมทำงานที่สำนักนายกรัฐมนตรีนในสมัย ฯพณฯ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเลขาธิการนายกรัฐมนตรีนในสมัยนั้นคือ คุณเสริมศักดิ์ เทพาคำ ซึ่งเป็นเพื่อนนักศึกษาในสถาบันจิตวิทยาความมั่นคงรุ่นที่ 12 คุณเสริมศักดิ์ได้ชวนผมมาช่วยทำงานที่สำนักนายฯ เพื่อประสานและสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดิน ในช่วงนั้นผมจำเป็นต้องทำงานทั้ง 2 แห่ง คือ ทั้งที่กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักนายกรัฐมนตรีนงานมากขึ้น ภารกิจมากขึ้น แต่เราก็ได้ช่วยเหลือราชการมากที่สุด เพราะว่างานปฏิรูปที่ดินตอนนั้นเป็นระยะเริ่มแรก แต่นับว่าโชคดีที่งานนี้ได้รับการสนับสนุน และถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลสมัยนั้น ผมถือว่าผมเป็นบุคคลหนึ่งที่มีส่วนช่วยสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดินด้วยในฐานะผู้ประสานงานระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับสำนักนายกรัฐมนตรีน (ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีน)

ถึงแม้ว่าในช่วงนั้นผมได้มาช่วยงานปฏิรูปที่ดินที่สำนักนายกรัฐมนตรีนแล้ว แต่ผมยังไม่เคยคิดจะโอนหรือขอย้ายโอนมาทำงานที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ เพราะงานทางกองจำแนกที่ดิน กรมพัฒนาที่ดินที่ผมบังคับบัญชาอยู่กำลังทำงานกันอย่างสนุก มีการขยายงานและปรับปรุงงาน มีความสามัคคีเป็นกันเองกับผู้ใต้บังคับบัญชาเกือบจะทุกคน ส่วนงานทางสำนักนายกรัฐมนตรีนผมก็ต้องเดินทางมาทุกวัน

อยู่มาวันหนึ่งในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2520 ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งพวกเราบรรดาลูกศิษย์ทั้งหลายชอบเรียกท่านว่า “ท่านอาจารย์หลวงอิงค์” หมายถึง คุณหลวงอิงค์ศรีสิการ หรือ ศาสตราจารย์อินทรีย์ จันทรสถิตย์ ได้เรียกผมเข้าไปพบที่ห้องทำงานรัฐมนตรี ท่านบอกกับผมว่า “พินิต ฉันเห็นว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ ควรจะมีคนที่มีความรู้ทางด้านเกษตรกรรมมาทำงานอยู่ด้วย เพราะว่าเป็นงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉันอยากจะให้เธอมาเป็นรองเลขาธิการที่สำนักงานนี้ เธอจะเอาไหม” ผมเองในช่วงนั้นขบคิดตามตรงว่า ไม่ได้เคยคิดมาก่อนว่าจะย้ายโอนมาทำงานปฏิรูปที่ดิน ทั้งงานจำแนกที่ดินที่กำลังรับผิดชอบก็เป็นงานที่สำคัญและกำลังเร่งรัดอยู่ จึงไม่อาจตัดสินใจได้ในทันที แต่ก็ได้กราบเรียนต่อท่านอาจารย์คุณหลวงอิงค์ไปว่า “แล้วแต่ท่านอาจารย์จะกรุณา กระผมเป็นข้าราชการท่านผู้บังคับบัญชาจะให้กระผมไปทำงานที่ใดกระผมไปได้ ทั้งนี้” ท่านจึงโทรศัพท์แจ้งมายัง ส.ป.ก. ให้ทำเรื่องขอโอนตัวผมมาทำงานที่ ส.ป.ก.

เมื่อ ฯพณฯ รัฐมนตรี ให้ความกรุณาอย่างนั้น อันเป็นความกรุณาที่ผมจะต้องจารึกอยู่ในความทรงจำตลอดชีวิตของผม เพราะท่านเป็นผู้สนับสนุนให้ผมได้รับแต่งตั้งเป็น รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อเดือนตุลาคม 2520 อันนับเป็นก้าวแรกที่ผมเริ่มต้นชีวิตราชการในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ และทำให้ผมได้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการในเวลาต่อมา

ในช่วงที่ทำหน้าที่รองเลขาธิการตั้งแต่ปีพ.ศ. 2521 - 2525 นั้น ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ได้เปลี่ยนหน้าที่ไปแล้ว คือ ย้ายไปเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพราะสุขภาพท่านไม่ดีและถึงแก่กรรมในเวลาไม่นานนัก นับเป็นความสูญเสียอย่างมากของงานปฏิรูปที่ดิน และเป็นความน่าเสียดายที่ท่านยังไม่มีโอกาสเห็นความสำเร็จของงานที่ท่านบุกเบิกสร้างสรรค์มา ท่านเลขาธิการคนต่อมาคือ คุณจำลอง อัตนโธ ซึ่งผมได้ทำงานอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของท่านผู้นี้เป็นเวลา 2 ปี อีก 2 ปีต่อมาก็ได้อยู่ในบังคับบัญชาของ คุณจาริน อรรถโยธิน ซึ่งเป็นเลขาธิการ ส.ป.ก. คนที่ 3

ช่วง 4 ปี ในตำแหน่งรองเลขาธิการ ผมคิดว่าผมได้ประสบการณ์พอควร แต่ยังไม่สามารถทำอะไรมากนัก เพราะเหตุว่านโยบายนั้นต้องขึ้นอยู่กับหัวหน้าส่วนราชการซึ่งหมายถึงเลขาธิการ ผมในฐานะรองเลขาธิการก็ทำไปตามผู้บังคับบัญชามอบหมายและบัญชา มา โดยเราจะต้องถือปฏิบัติและรับผิดชอบให้งานเสร็จสิ้นไปตามหน้าที่ให้ดีที่สุด ผมปฏิบัติของผมมาอย่างนั้นโดยตลอด ในชีวิตราชการโดยถือว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งมา เราจะต้องสนองตอบและทำให้ได้ถ้าสิ่งนั้นไม่ผิดทำนองคลองธรรมหรือผิดกฎหมาย ผมจึงเชื่อว่าท่านเลขาธิการทั้ง 2 ท่าน คงไม่หนักใจที่ท่านผู้บังคับบัญชามอบหมาย เพราะผมเป็นรองเลขาธิการที่ทำตามนโยบายและบัญชาของท่านตลอด แต่ก็คิดอยู่ว่าในเมื่อ ส.ป.ก. ยังมีโอกาสจะเจริญเติบโตและทำประโยชน์ให้แก่ชาติได้อีกมาก เราก็น่าจะ

มีโอกาสเป็นเลขาธิการบ้าง เพื่อที่จะได้บริหารงานให้ประสบผลสำเร็จตามที่ใจเราปรารถนา นั่นอาจเป็นความคิดทะเยอทะยานของเรา แต่ก็ก็เป็นความคิดอยู่ในใจ ไม่ได้วิ่งเต้นหรือทำปัญหาให้ยุ่งยากอะไรกับใคร เพราะผมมีความเชื่ออย่างหนึ่งว่า ชะตาชีวิตของคนเรานั้นต้องหมุนเวียนไปตามจังหวะและกฎแห่งกรรม อะไรมันจะเกิดก็ต้องเกิด ถ้าเราจะได้มีโอกาสก้าวหน้าขึ้นเป็นเลขาธิการก็คงได้เป็น และมีปณิธานอยู่เสมอที่จะสร้างสรรค์ให้ ส.ป.ก. เจริญก้าวหน้าจนเป็นหน่วยงานที่สำคัญไม่ด้อยกว่าหน่วยงานอื่นในระดับกรมด้วยกัน



ความหวังของผมได้กลายเป็นความจริงก็คือ เมื่อเดือนตุลาคม 2525 ผมได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นับเป็นความยินดีอย่างยิ่งต่อความก้าวหน้าของชีวิตราชการที่ได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับ 10 นี้ แต่ก็ก็เป็นความยินดีอย่างเงียบๆ อยู่ในใจ ไม่ได้ถึงกับกระโดดโลดเต้น หรือจัดเลี้ยงฉลองอย่างเอิกเกริกแต่อย่างใด เพราะคิดอยู่ล่วงหน้าแล้วว่า นั่นคือ ภารกิจและความรับผิดชอบมากขึ้น ปัญหาย่อมมากขึ้นเป็นเงาตามตัว แต่เราจะต้องพยายามทำงานให้ลุล่วงไปให้จงได้ ซึ่งผมก็เชื่อว่าข้าราชการทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะให้มีชีวิตราชการเป็นอย่างดีเช่นกัน คือทำงานให้ก้าวหน้าขึ้นมาตามลำดับจนถึงตำแหน่งสูงสุด และผมเองหวังที่จะได้เห็นข้าราชการที่ดีทุกคนของเราได้ก้าวหน้าขึ้นได้อย่างใจหวัง ทั้งนี้ทั้งนั้นจะต้องเป็นไปตามผลแห่งงานและโอกาสอันเหมาะสมด้วย

เมื่อผมได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นเลขาธิการ ส.ป.ก. เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2525 สิ่งแรกที่ผมต้องคิดวางแผนที่จะกระทำคือ การจัดหาที่ทำงานให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างของ ส.ป.ก. ทั้งในส่วนกลางและต่างจังหวัดให้มีสภาพดีขึ้น โดยมีสภาพที่กว้างขวางเหมาะสมกับจำนวนข้าราชการและลูกจ้าง สร้างความสง่า ภาควณิ เพื่อให้เกิดพลัง และความมุ่งมั่นที่จะทำงานต่อไป เพราะสถานที่ทำงานเดิมนั้นอาคารแรกตั้งอยู่ที่บ้านเดิมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถนนประดิพัทธ์ เมื่อข้าราชการของ ส.ป.ก. เข้าไปทำงานกันนั้น มีการขยายอัตรากำลังมากขึ้น ที่ทำการก็คับแคบมากจนข้าราชการบางกองถึงกับต้องนั่งทำงานกับพื้น ส่วนที่ทำงานในต่างจังหวัดที่เรียกว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก็เช่นกัน บางสำนักงานเล็กนิดเดียวเทียบกับสำนักงานของกรมอื่นเขาไม่ได้ จนประชาชนบางคนที่ไม่เห็นป้ายนึกว่าเป็นโรงเก็บรถ ดังนั้น ผมจึงจำเป็นต้องคิดขยับขยาย

สำหรับที่ทำงานของกรม คือ “สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)” นั้นในชั้นแรก ผมไปสำรวจที่ดินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในบริเวณติดกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน ทั้งในตอนเช้าและตอนเย็น ปรากฏว่าทั้งผู้คนที่เป็ข้าราชการและรถราคับคั่งติดกันยาวเหยียด ทำให้คิดว่าถ้าหากหน่วยงานของเราย้ายมาร่วมอยู่ด้วยคงจะยิ่งแออัดมากขึ้น และข้าราชการของเราจะพากันเดือดร้อน กว่าจะกลับถึงบ้านก็คงค่ำคืน ส่วนตอนเช้าคงจะรถติดและมาสาย มีแต่ความทรมาน อีกประการหนึ่ง ถ้าได้ที่ดินบริเวณนั้นมาแล้วคงต้องใช้เวลาก่อสร้างอาคารอีกไม่น้อยกว่า 2 ปี เมื่อคิดดังนี้ ก็ต้องเปลี่ยนใจโดยเข้าไปปรึกษาท่านปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งในสมัยนั้นได้แก่ ดร.เถลิง อารังนาวาสวัสดิ์ เมื่อพบกับท่านและชี้แจงถึงความจำเป็นต่างๆ ดังกล่าวท่านก็เห็นใจ และกรุณาอนุมัติให้ใช้อาคารกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเดิมหลังที่ติดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อยู่บนถนนราชดำเนิน ให้เป็นที่ทำการ “สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ดังที่ตั้งเป็นสง่าอยู่ในปัจจุบัน เรื่องนี้เป็นสิ่งที่ผมต้องจำและจารึกอยู่เสมอถึงความกรุณาของ ดร.เถลิง อารังนาวาสวัสดิ์ ที่ให้ความกรุณาต่อเรา ทำให้ ส.ป.ก. มีสถานที่ทำงานที่เหมาะสมและเป็นเกียรติอยู่จนทุกวันนี้ ทั้งยังมีส่วนทำให้การปฏิบัติงานที่ต้องติดต่อประสานงานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สะดวกยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งมีอยู่เป็นประจำ

ส่วนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดก็เช่นกัน ดังที่กล่าวแล้วว่ามี ความสำคัญ และผลที่ดีต่อข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานประจำจังหวัดนั้นๆ ผมจึงได้สั่งการให้กองวิศวกรรมออกแบบสำนักงานประจำจังหวัดขึ้น และได้รับอนุมัติงบประมาณให้ก่อสร้างตามที่สำนักงบประมาณจะกรุณา ซึ่งทำให้มีที่ทำการเป็นของ ส.ป.ก. เอง และมีอยู่บ้างบางสำนักงานที่ต้องเช่าเอกชนอยู่ สำหรับสำนักงาน ส.ป.ก. ประจำจังหวัดมีอยู่หลายจังหวัดที่สามารถก่อสร้างเต็มรูปแบบเช่น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุโขทัย และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตร เพราะมีความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศด้วย เช่นโครงการความร่วมมือกับออสเตรเลีย และโครงการความร่วมมือกับธนาคารโลก

ในด้านกิจการส่งเสริมสวัสดิการของข้าราชการ ส.ป.ก. ผมเห็นว่ามีความจำเป็นต้องแต่งตั้งบุคลากร เพื่อให้จัดตั้งและทำหน้าที่ด้านสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการ ส.ป.ก. กับงานฌาปนกิจสงเคราะห์ข้าราชการ ส.ป.ก. ซึ่งก็มีผู้คัดค้านและไม่เห็นด้วยอยู่บ้าง โดยที่ผมเห็นว่าเพื่อให้เกิดประโยชน์ในแง่สวัสดิการของข้าราชการ จึงยืนยันต้องทำให้ได้ ถ้าผู้ใดไม่เห็นด้วยหรือไม่อยากทำก็จำเป็นต้องย้ายให้พ้นหน้าที่ ในที่สุดก็สามารถจัดตั้งได้โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการ ส.ป.ก. นั้น เท่าที่ระดับรับฟังปรากฏว่าปัจจุบันมีความเจริญ และสามารถเอื้อประโยชน์ทางการเงินให้แก่ข้าราชการ ส.ป.ก. ได้มากและกว้างขวางขึ้น

ผมดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจนถึง กันยายน 2529 ครบ 4 ปี ในตำแหน่งผู้บริหารก็เกือบจะต้องย้ายออกไปตามระเบียบราชการ แต่ด้วยความกรุณาของผู้บังคับบัญชาระดับกระทรวง จึงได้เสนอ ครม. ต่อเวลาของผู้บริหารให้อีก 1 ปี ซึ่งเท่ากับเป็นปีสุดท้ายของชีวิตราชการของผมที่จะต้องเกษียณอายุราชการ เมื่อทบทวนดูผลงานที่ทำไว้ด้วยความร่วมมือของข้าราชการ ส.ป.ก. พอจะจัดได้ว่า มีผลงานอยู่ในเกณฑ์น่าพึงพอใจ แต่สิ่งที่ผมมีความภาคภูมิใจมากก็คือ งานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันนี้ มีประชาชนรู้จักมากขึ้น ได้รับการต้อนรับมากกว่าการปฏิเสธ เพราะเท่าที่เราทราบกัน ปรากฏว่าในช่วงแรกเราจะลงไปทำกินที่ไหนมักจะได้รับการปฏิเสธและคัดค้านว่า ราษฎรเขาไม่อยากให้มาปฏิรูปหรือยกย่มาทำอะไรต่างๆ ทำนองนี้ ถึงแม้ว่าเราพยายามเข้าไปดำเนินการ บางแห่งก็ได้รับการต่อต้านมากจนเกือบจะทำได้ แต่เมื่อมาถึงขั้นนี้ในปัจจุบันนี้เกือบทั้งหมดได้รับการต้อนรับที่ดีจากเจ้าของพื้นที่ ทั้งที่เป็นเกษตรกร ประชาชน และหน่วยงานราชการต่างๆ โอกาสที่จะขยายงานจึงมีมากขึ้น สมกับที่ตั้งเจตนารมณ์ไว้ในตอนแรก ผมคิดว่านั่นเป็นเพราะเราช่วยกันทำงานด้วยความบากบั่น มานะพยายาม เพื่อให้มีผลงานที่ดีมีคุณภาพ มีผลงานที่แสดงออกเป็นรูปธรรม มิใช่ว่ามีแต่ปริมาณแต่ไม่มีผลออกมาให้เห็นเด่นชัดและเป็นแต่นามธรรมเท่านั้น แต่เมื่อเราสามารถทำให้เป็นรูปธรรมอย่างี่ช่วยกันทำไว้แล้วเช่นนี้ ผมคิดว่านั่นก็คือสิ่งที่จะปูพื้นฐานให้คนทั่วไปมีความสนใจ แล้วเข้ามาให้การสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดินของเรามากยิ่งขึ้น นั่นก็คือสิ่งที่เราควรภูมิใจ ผมอยากให้งานในลักษณะนี้ได้รับการสร้างสรรค์ให้มีมากขึ้นกว้างขวางขึ้น ถ้าเราจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรอย่างเดียว ไม่มีงานพัฒนาเข้ามาร่วมสนับสนุน เช่น ด้านสาธารณสุข โภค ถนนหนทางต่างๆ รวมทั้งด้านส่งเสริมพัฒนาอาชีพก็ยิ่งแล้วไปใหญ่ ผมเชื่อว่าที่ดินที่เราปฏิรูปแล้วจัดให้เกษตรกรไปจะไม่เกิดประโยชน์อะไรจริงจิง คนที่ได้รับที่ดินไปนั้นเกือบทั้งหมดเป็นคนยากจน เพราะเป็นเกษตรกรชั้นเล็กที่ยากจน ไม่มีที่ดินทำกินอยู่เดิม และอาจเป็นเกษตรกรลูกจ้างในไร่นา เหล่านี้มีแต่เครื่องมือเล็กๆ เก่าๆ เช่น จอบ เสียม พวกเขามีแต่มือและแรงงาน ไม่มีทุนประกอบการ จะคิดจะทำอะไรก็ดูจะมีแต่ **ทางตัน** ไปไม่รอด ได้แต่นั่งดู นั่งรอจนกว่าพระจะมาโปรด เมื่อใดที่ผู้มีเงินมากกว่ามาขอซื้อหรือหาวิธีมาให้กู้ยืมเพื่อยึดจำนองก็ต้องทำเพราะดีกว่าอดตาย ชายที่เดิมไปก่อนแล้วก็บุกรุก

ไปหาที่ใหม่ ป่าไม้บ้าง ที่สาธารณประโยชน์บ้าง นั่นคือ วิธีการที่เกษตรกรยากจนทำกันอยู่เรียกว่า การทำไร่เลื่อนลอย และเป็นเหตุแห่งการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติคือ ที่ดินและป่าไม้

เพราะฉะนั้น ตามนโยบายของผมที่เน้นให้มีโครงการพัฒนาด้วยนั้น ก็เพื่อเป็นปัจจัยสนับสนุน ให้งานปฏิรูปที่ดินประสบผลสำเร็จได้ ผมอยากจะตำหนิคนที่มักจะกล่าวว่า **“ทำไม ส.ป.ก. ต้องพัฒนาเขตปฏิรูปที่ดิน ทำไมต้องทำให้ดีกว่าพื้นที่อื่น ทำไมถึงต้องไปทำงานซ้ำซ้อนงานของหน่วยราชการอื่น ฯลฯ”** คนพวกนี้มีความคิดแนวเดียว ไม่มีประสบการณ์และไม่รู้ถึงปัญหาที่เราประสบมาแล้วที่ต้องเสียทั้งงบประมาณ เวลา และกำลังใจ ส.ป.ก.ถูกปล่อยให้ทำงานโดดเดี่ยวมาเป็นเวลานานแล้ว ถ้าเราไม่ช่วยกันทำให้สำเร็จใครจะยื่นมือเข้ามาช่วย อย่างไรก็ดีตามก็ต้องขอบอกว่า ถ้าหากข้าราชการใน ส.ป.ก.ไม่ให้การสนับสนุนผมงานนี้คงไม่สำเร็จ เพราะฉะนั้น ผมจึงคิดว่าในช่วงที่ผมทำหน้าที่เลขาธิการมานี้ เราได้ทำงานร่วมกันมาและทุกคนก็ค่อยๆ เข้าใจในตัวผมมากขึ้นเพราะผมตั้งใจทำงานเพื่อส่วนรวม และไม่มีความต้องการที่จะมาสร้าง ความร่ำรวย ความสุขสบายส่วนตัว ผมได้เลื่อนขั้นเป็นเลขาธิการก็ด้วยน้ำพักน้ำแรงของตนเอง จนได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาเพราะผมเป็นคนทำงานและการที่ทุกฝ่ายทุกคนแสดง หน้าที่ให้ความร่วมมือกับผมเป็นผลดีกับส่วนรวมคือมีผลงานมากขึ้น ผมจึงถือว่าเป็นความสำเร็จ ส่วนหนึ่งของชีวิตการทำงานที่ผมมีส่วนร่วมรับผิดชอบอยู่ จึงพยายามชี้แจงให้ข้าราชการเราเข้าใจ อยู่เสมอว่า **“เราจะต้องคิดถึงส่วนรวมเป็นสำคัญ”** ถูกแล้วทุกคนต้องคิดถึงเรื่องส่วนตัว เพราะว่า ถ้าส่วนตัวไม่ดีส่วนรวมจะดีได้อย่างไร แต่ถ้าคิดในมุมกลับว่าถ้าเราทำงานให้ส่วนรวมดีขึ้นแล้ว ส่วนตัวเราก็จะดีตามไปด้วย และไม่ว่าจะทำงานอะไรเราก็ควรพยายามทำให้ดี เรื่องต่างๆ นี่เป็นเรื่องที่ ผมอยากจะฝากไว้ให้เป็นข้อคิด โดยเฉพาะงานปฏิรูปที่ดิน ผมอยากจะให้ทุกคนพากันคิดว่าเป็นเรื่อง สำคัญของชาติบ้านเมืองที่ต้องการความเสียสละและมานะพยายามของข้าราชการและลูกจ้าง ทุกฝ่ายทุกคน เพราะเป็นงานที่จะช่วยแก้ปัญหาให้กับชาติ ทำให้คนอยู่ดีกินดี มีเสถียรภาพในการ ดำรงชีพในอนาคต และกลายเป็นประชาชนที่ดีของท้องถิ่นและของชาติต่อไป



ถ้าเราสามารถทำให้ข้าราชการและลูกจ้าง รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้าใจ ในจุดนี้ เสียสละทำงานให้ส่วนรวมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ผมเชื่อว่าจะเป็นทางผลักดันให้งานปฏิรูปที่ดินของเรา ก้าวหน้าอย่างสง่าผ่าเผย ผมอยากให้แก่เรื่องคนของเราให้ทำงานเพื่อส่วนรวมให้มากที่สุด และพยายามเสริมสร้างความสามัคคีในหน่วยงานของเรา เพื่อเป็นตัวอย่างและแบบอย่างที่ดีของหน่วยราชการอื่น นั่นเป็นอีกแนวทางหนึ่ง

อีกส่วนหนึ่งคือทำอย่างไรที่จะให้คนหลาย ๆ ฝ่ายเข้าใจงานปฏิรูปที่ดินมากขึ้น ซึ่งผมยังยืนยันว่า เราควรจะทำงานในลักษณะรูปธรรมที่มีคุณภาพ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปเห็นว่า เมื่อมีการปฏิรูปที่ดินแล้วท้องถิ่นมีความเจริญผาสุกดีขึ้น อย่างที่ผมพยายามทำอยู่แล้วและปรารถนาให้แต่ละจังหวัดจัดทำโครงการปฏิรูปที่ดินสมบูรณ์แบบอย่างน้อยให้ได้จังหวัดละ 1-2 แห่ง ให้เห็นกัน และเข้าใจกันให้ชัดเจนก่อน คนทั่วไปจะได้เข้าใจและยิ่งถ้ามีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โดยได้รับความร่วมมือจากสื่อมวลชนแล้ว ผมแน่ใจว่างานปฏิรูปที่ดินจะได้รับการสนับสนุนมากยิ่งขึ้น อย่างแน่นอน อย่างเช่น โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินภายใต้เงินกู้ธนาคารโลก โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตร โดยความช่วยเหลือของรัฐบาลออสเตรเลีย เหล่านี้ ผมเห็นว่าเป็นรูปแบบที่ดี คือ เป็นการผสมผสานการพัฒนาการของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชนเป็นรูปแบบที่ถูกต้องแล้ว เราควรใช้รูปแบบนี้ทำงานในพื้นที่อื่นๆ ต่อไปด้วย แต่ทั้งนี้ ส.ป.ก. จะต้องเป็นหน่วยงานหลัก เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามขั้นตอนและแผนซึ่งกำหนดหลังจากการกระจายสิทธิการถือครอง แต่ถ้า ส.ป.ก. ยังคงทำงานไปแต่ฝ่ายเดียว คงต้องใช้เวลา ใช้คน และงบประมาณมากมาย ดังนั้นเราจึงควรทำให้หน่วยงานอื่นเข้าใจและรู้จักประนีประนอม เพื่อให้เขาเข้ามาร่วมมือมากที่สุด ที่ว่ามานี้ ควรดำเนินการเป็นอย่างยิ่งในพื้นที่โครงการที่มีขนาดใหญ่ โดยเฉพาะในที่ดินของรัฐ นอกจากนั้น เพื่อให้โครงการประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมตามเป้าหมายให้เร็วขึ้น ส.ป.ก. ควรย่อขนาดของพื้นที่ทั้งหมดลงมาเป็นพื้นที่เป้าหมายให้มีขนาดเล็กลงเพื่อจัดทำเป็นโครงการนำร่อง คือ Pilot Area แล้วระดมสรรพกำลังเข้าจัดทำให้มีการพัฒนาในด้านต่างๆ ให้เร็วขึ้น โดยเฉพาะควรเน้นหนักในที่ดินเอกชน ดังเช่นที่จัดทำอยู่ที่ นครนายก ลำพูน กาญจนบุรี และที่ดินของรัฐขนาดเล็ก เช่น สุโขทัย และอุทัยธานี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ส.ป.ก. ต้องถือหลักที่ต้องช่วยตนเองก่อน ก่อนที่หน่วยงานอื่นจะเข้ามาช่วย เพราะเราคงรอให้เขามาช่วยไม่ได้ ตัวอย่างในอดีตมีอยู่แล้ว รอไปนานๆ เกษตรกรของเราคงไม่มีอะไรจะกิน เกิดความเบื่อหน่าย ท้อแท้ แล้วคงต้องอพยพย้ายถิ่นฐานไปอยู่ที่อื่นและขายที่ดินให้แก่คนอื่นต่อไป ซึ่งก็หมายถึงว่า การปฏิรูปที่ดินไม่ประสบผลสำเร็จ เวลาที่สูญเสียไปนั้นผมถือว่า มีค่าที่สุด ผมจึงคิดว่า ส.ป.ก. ควรเน้นการทำความเข้าใจแก่บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านต่างๆ ให้ทันกัน โดยพื้นที่แต่ละโครงการ ไม่ต้องใหญ่โตนักประมาณ 2,000 - 5,000 ไร่ก็น่าจะพอ แต่ให้สามารถขยายไปเรื่อยๆ เป็นโครงการๆ ไป



ผมพยายามลดปัญหาของการปฏิบัติงานให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยพยายามอย่าให้มีหรือให้ลดลงซึ่งปัญหาอันจะนำไปสู่การต่อต้านของเกษตรกรเจ้าของที่ดินหรือประชาชนทั่วๆ ไป และพยายามเรียกร้องความร่วมมือจากองค์กรต่างๆ ทั้งทางราชการและเอกชนให้เข้ามาร่วมมือกิจกรรมให้มากที่สุด ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำได้โดยเราต้องทำโครงการตัวอย่างปฏิรูปที่ดินแบบต่างๆ ตามสภาพของพื้นที่ ลักษณะดิน และปัจจัยที่เอื้ออำนวยในแต่ละพื้นที่โครงการนั้น

เนื่องจากผมมีประสบการณ์อยู่ว่า เกษตรกรไทยเรานั้นถ้าเขาสามารถมีที่ดินทำกิน มีบ้าน มีต้นไม้จะเป็นไม้ผลหรือไม้ยืนต้นอะไรก็ตาม แม้ว่าเขาจะลำบากยากแค้นอยู่สักหน่อยเขาก็จะทนได้ เพราะที่ดินเป็นความหวังและเป็นสมบัติซึ่งจะเป็นมรดกของเขาที่ตกทอดถึงลูกหลานได้ บ้านเป็นที่พักพิงหลบนอน ส่วนต้นไม้เป็นร่มเงาให้อยู่ได้อย่างร่มเย็น มีความชุ่มชื้นใจดีกว่าที่จะเห็นทุ่งหญ้าที่แล้งและเหี่ยวเฉา ยิ่งเมื่อทางราชการจัดสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำดื่ม น้ำใช้ ถนนหนทาง อันเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานให้เขา เกษตรกรที่ยากจนเหล่านั้นก็จะยิ่งรักผืนแผ่นดินที่ตนอยู่อาศัย และจะลงหลักปักฐานอยู่นานแสนนานโดยไม่ต้องเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเข้าไปทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของสังคมในเมือง อันนี้แหละที่ผมคิดว่าควรจะเป็นรูปแบบของการจัดที่ดินในพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดินที่น่าจะประสบผลสำเร็จต่อไป

ที่กล่าวมานี้ ส.ป.ก. จะทำได้ไม่มากนัก แต่เป็นการกระทำอย่างมีคุณภาพ ก็นับว่าผลงานเราไม่ล่าช้าแต่ก้าวไปอย่างมีเหตุผลและด้วยความมั่นคง ยังมี ส.ป.ก. จังหวัดบางจังหวัดที่พยายามจะชี้แจงหรือแสดงให้เห็นว่า การกระจายสิทธิการถือครองแต่เพียงอย่างเดียวคือ งานปฏิรูปที่ดินที่จริงก็น่าจะถูกต้องแต่ว่านั้นเป็นแต่เพียงการดำเนินงานอย่างแคบๆ เท่านั้นและเป็นการดำเนินงานขั้นพื้นฐาน ซึ่งถ้าให้หน่วยราชการอื่นทำก็ได้โดยง่ายไม่ยากหรือแปลกพิสดารอะไรนัก ไม่มีอะไรที่จะสร้างความสนใจหรือเห็นความสำคัญ แต่ตรงข้ามกลับจะถูกต่อต้านขัดขวางมากขึ้น เพราะคนทั่วไปไม่เห็นประโยชน์และยิ่งถ้าหากจังหวัดนั้นไม่มีความสามารถที่จะประสานงานหรือขอความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่นเข้ามาพัฒนาแล้ว หลังจากการปฏิรูปที่ดินแล้วจะมีแต่ความยากจนแร้นแค้นทับทวียิ่งขึ้น นายทุนในท้องถิ่นที่เคยช่วยเหลือก็คงจะปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรเหล่านั้น ต่างจากที่พวกเขาเคยกระทำกันมาก่อนการปฏิรูปที่ดิน ผมจึงว่าถ้ากระทำแนวนี้ ผู้ที่รับเคราะห์คือเกษตรกรผู้ยากไร้ในเขตปฏิรูปที่ดินของเรานั้นเอง

สำหรับงานพัฒนาที่รัฐได้ลงไปในพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดินแล้วนั้น ผมคิดว่า ส.ป.ก. ควรจะให้เกษตรกรมีส่วนร่วมรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายบ้าง แต่อย่าให้มากจนเกิดเป็นภาระหรือไม่จ่ายเสียเลยก็ยอมไม่เป็นธรรม ถูกละทางราชการมิใช่จัดสรรที่ดินขาย แต่ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม เพราะเงินที่นำมาใช้จ่ายนั้นเป็นเงินงบประมาณที่ได้จากการเสียภาษีของประชาชนในประเทศ ฉะนั้นเกษตรกรผู้ได้รับผลประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินจึงควรตระหนักในเรื่องนี้ และมีส่วนช่วยรับผิดชอบบ้าง มิใช่จะเป็นแต่ผู้รับประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น

โครงการที่ผมอยากจะทำผลักดันให้ประสบผลสำเร็จนั้น โครงการแรกคือ โครงการปฏิรูปที่ดินเฉลิมพระเกียรติฯ ซึ่งเป็นโครงการที่ผมคิดขึ้นมาเองไม่มีใครมาแนะนำผม ผมเห็นว่าพื้นที่ที่ดินที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานมา เรายังไม่ได้ทำอะไรเป็นชิ้นเป็นอันชิ้นมาให้เห็นเด่นชัดเลย ซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระองค์ท่าน ผมจึงได้เร่งรัดและอยากให้งานนี้ประสบผลสำเร็จเป็นยอดปรารถนาอันดับแรก โครงการอื่นๆ ได้แก่ โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินโดยเงินกู้ธนาคารโลก โครงการความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นและออสเตรเลีย เพราะมันมีรูปแบบที่เห็นชัดและยืนยันได้เลยว่า งานปฏิรูปที่ดินมีผลประโยชน์ต่อประชาชน ผมอยากให้ทุกฝ่ายช่วยกันสานต่อให้สำเร็จ นอกจากนั้นก็ยังมีโครงการในภาคเอกชน เช่น โครงการปลูกมะม่วงหิมพานต์ แม้จะมีปัญหาการต่อต้านหรือหันเหทัศนคติไปก็ตาม แต่ผมเห็นว่าเราจะต้องต่อสู้เพื่อให้เห็นว่าเกษตรกรมีที่ดินแล้ว มีบ้านให้เขา มีต้นไม้ให้เขา อย่างที่ผมกล่าวแล้ว เขาจะรักที่ดินนั้น ถึงแม้หน้าทำการชลประทานจะยังไม่ถึง แต่เขาก็อยู่ได้ เปรียบเหมือนบอนสจากไม้ผลที่ปลูก แต่ไม้ผลนี้ต้องตรงกับที่ตลาดต้องการด้วย โครงการเกษตรครบวงจร อย่างเช่น เรื่องการตั้งโรงสีในพื้นที่ปฏิรูปนี้ก็มีความปรารถนาของผม ที่จะช่วยแก้ปัญหาเกษตรกรที่ปลูกข้าว เมื่อเก็บเกี่ยวแล้วเขาต้องหาบข้าวไปขายในราคาถูก แต่กลับต้องซื้อข้าวสารกลับมากินในราคาแพง ผมว่าไม่เป็นธรรม เพราะเขาเป็นผู้ผลิตแต่ต้องเสียเงินซื้อผลผลิตกลับมาในราคาแพง จึงเป็นแรงดลใจให้ผมผลักดันโครงการโรงสีข้าวขึ้น ผมอยากให้สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินได้ขยายกิจกรรมกว้างขวางขึ้น ทั้งยังทำให้มีทุนหมุนเวียนของตนเองทำกิจกรรมอื่นต่อไปด้วย

อีกโครงการหนึ่งที่ผมอยากกล่าวถึงก็คือ โครงการส่งเสริมการปลูกยางพาราในเขตปฏิรูปที่ดิน โครงการนี้ผมได้เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 โดยเริ่มต้นดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดินอำเภอบ้านดุง จังหวัดอุดรธานี เพราะว่าเกษตรกรได้รับการแจกที่ดินไปแล้วไม่รู้จะเริ่มต้นด้วยการเพาะปลูกอะไรจึงจะอยู่ได้ ผมได้พิจารณาเรื่องที่ดิน และสภาพความเหมาะสมรวมทั้งพิจารณาเห็นว่ายางพาราเป็นพืชที่มีลักษณะใบใหญ่ การระเหยน้ำมีมากจะมีส่วนทำให้อีสานไม่แล้งดังที่เป็นอยู่ ประกอบกับได้รับความร่วมมือจากองค์การสงเคราะห์การทำสวนยางที่ช่วยเหลือในเรื่องพันธุ์ยาง และรับที่จะช่วยต่อไปในขั้นรับซื้อผลผลิตผลยาง และแนะนำการกรีดยาง จึงทำให้โครงการสามารถดำเนินไปได้ และโชคดียิ่งขึ้นเมื่อรัฐบาลฝรั่งเศสทราบเรื่องโครงการนี้ในปีต่อมาจึงให้ความร่วมมือส่งผู้เชี่ยวชาญมาร่วมงาน รวมถึงให้ทุนไปดูงานที่ Ivory Coast อาณานิคมของฝรั่งเศส ซึ่งมีการปลูกยางพาราเป็นสินค้าออกด้วย ทำให้ผมมั่นใจในโครงการมากขึ้น

จากโครงการนี้ต่อมาทางสำนักงานการปฏิรูปที่ดินได้มีการขยายมากขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดินหลายจังหวัด เท่าที่ผมสตั๊ดรับฟัง และลองไปเยี่ยมเยียนดูในภายหลัง เมื่อผมเกษียณอายุแล้วทราบว่า มีผลดีและเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีรายได้ดีขึ้นด้วย ดังปรากฏว่า คราวหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2544 ผมได้นำสมาชิกชมรมผู้สูงอายุ ส.ป.ก. ไปเยี่ยมเยียน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรธานี

ทางจังหวัดได้เชิญเจ้าหน้าที่องค์การสงเคราะห์สวนยาง และเกษตรกรที่ปลูกลายมาพบและบรรยายให้พวกเราฟัง สรุปได้ว่า การปลูกลายพาราในภาคอีสานได้ผลดีหลายประการ ประการแรกคือภาคอีสานในปีหนึ่งจะกรีดยางได้ 9 เดือน ส่วนในภาคใต้กรีดยางได้ 6 เดือน เพราะฝนตกมาก ประการที่สองคนทางอีสานที่เคยไปรับจ้างกรีดยางภาคใต้มาแล้วมีความชำนาญ เมื่อกลับมาปลูกลายในที่ดินของตนเองจึงกรีดยางได้ดีทำให้ได้น้ำยางคุณภาพดี เป็นยางเกรดสูง นอกจากนั้นเกษตรกรชาวสวนยางเหล่านี้ยังบอกผมว่า “เดี๋ยวนี้ผมมีสตางค์ติดกระเป๋าผมแล้ว” ทำให้ผมดีใจถึงกับต้องลุกขึ้นจับมือแสดงความยินดีกับเกษตรกรและแสดงความขอบคุณต่อเจ้าหน้าที่องค์การสงเคราะห์สวนยาง พร้อมพูดกับเขาว่า “อย่างนี้แหละคือสิ่งที่ผมต้องการเป็นที่สุด” จากผลดำเนินงานของโครงการนี้ ในปัจจุบันทราบว่า มีเกษตรกรให้ความสนใจปลูกลายพารากันมากขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2546 ผมพาสมาชิกชมรมผู้สูงอายุ ส.ป.ก. ไปเยี่ยมสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี และไปเยี่ยมแหล่งปลูกลายพาราในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี ได้เห็นเกษตรกรปลูกลายพาราแปลงใหญ่เจริญงอกงามดี และที่ผมประทับใจมากคือ บริเวณที่ปลูกลายพารานั้น ดินและพื้นที่โดยรอบมีความชุ่มชื้นดี ทำให้ผมดีใจที่ความคิดของผมไม่ผิดจากข้อพิจารณาเดิมที่อยากให้ภาคอีสานชุ่มชื้น ไม่แห้งแล้งอย่างที่เคยเป็น

ที่ผมดีใจมากกว่านั้นคือ เมื่อตอนได้รับฟังข่าวถึงนโยบายของรัฐบาลที่มีการส่งเสริมการปลูกลายพาราและประกันราคาอย่างให้สูงขึ้น ทำให้คิดว่าต่อไปนี้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินคงจะได้รับอานิสงส์ของโครงการนี้ ทำให้มีความอยู่ดีกินดีขึ้น



ในเรื่องความท้อแท้ใจระหว่างการปฏิบัติงานก็มีบ้างในช่วงที่เป็นรองเลขาธิการ แต่เมื่อมาเป็นเลขาธิการแล้ว ข้าราชการค่อยๆ ให้ความร่วมมือดีขึ้น ความท้อแท้ก็หายไป มีอยู่บ้างเหมือนกัน คือ รู้สึกว่างานปฏิรูปที่ดินไม่ได้รับการสนับสนุนจากนโยบายของรัฐบาลเท่าที่ควร หรือว่าเมื่อรัฐบาลมีปัญหาเรื่องช่วยเหลือจัดที่ดินให้เกษตรกรจึงสั่งมาให้เราช่วยแก้ไข เราก็ไม่ได้ตั้งใจล่าช้าไปบ้าง แต่มาคิดว่าเป็นเพราะเรามีรูปแบบมัดตัวเองมากเกินไป เช่น กฎหมายต่างๆ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินบ้าง ทั้งงานของเราเองมีส่วนให้รัฐบาลไม่สนับสนุน ฉะนั้น จึงต้องทำงานให้เห็น เรื่องหนึ่งที่ผมคิดว่าเป็นโครงการสำคัญที่รัฐบาลเห็นประโยชน์ต่อบ้านเมืองและแก้ปัญหาการว่างงานก็คือ โครงการเกษตรกรก้าวหน้า อยากจะให้ ส.ป.ก. มีส่วนช่วยรัฐบาลแก้ปัญหาคนหนุ่มสาวที่ไม่มืงงานทำ เพื่อให้รัฐบาลเห็นว่าเราทำได้ ช่วยเขาได้ รัฐบาลจะได้สนับสนุนเรามากขึ้น แต่อาจมีบางคนเห็นว่าเป็นการเพิ่มภาระมากขึ้น ทำให้ถึงคิดอย่างนั้นเขาไม่เข้าใจผม ผมทำเพื่อให้รัฐบาลเห็นว่า เมื่อรัฐมีปัญหา ส.ป.ก. ช่วยแก้ปัญหาได้ ในเรื่องของที่ดินทำกินที่เรารับผิดชอบอยู่ เราจึงควรมีบทบาทช่วยเหลือคนทางด้านเกษตรกรรม ถ้าทุกคนเข้าใจ ผมคิดว่าน่าจะเร่งรัดโครงการเกษตรกรก้าวหน้า และเรื่องนี้ผมพูดกับ ฯพณฯ รมช.สุเทพ เทือกสุบรรณ แล้ว ท่านพยายามสนับสนุนอยู่เรื่อยๆ นอกจากนั้น เรายังอาจช่วยพวกทหารพราน ทหารผ่านศึกได้ด้วยเป็นการช่วยแก้ปัญหาให้บ้านเมืองจะทำให้ ส.ป.ก. มีความสำคัญมากขึ้น และจะได้รับการสนับสนุนมากขึ้นด้วย

นอกจากปัญหาเรื่องนี้ มีบางพวกที่ไม่เข้าใจผมหรือหาทางเล่นงานใส่ความให้เกิดความเสียหายแก่ผม อย่างเช่น เรื่องซื้อที่ดิน ผมกล้ายืนยันได้ว่า ผมไม่มีประโยชน์จากการซื้อที่ดินเลย บางคนอยากให้ทำการปฏิรูปที่ดินของรัฐ ผมว่ามันไม่ถูก ถ้าทำการปฏิรูปที่ดินของรัฐมาก อาจจะถูกกลายเป็นดาบ 2 คมเหมือนกับส่งเสริมให้คนไปบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น แล้วเราก็ไปจัดที่ดินให้ ผมจึงว่าควรทำในที่เอกชนให้มาก แต่คนที่มองในแง่ร้ายกลับหาว่าหาเงินเข้ากระเป๋าหาเงินให้นายทุน แต่โดยปกติแล้วการซื้อที่ดินโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน นี้ซื้อราคาถูกและซื้อจากเจ้าของที่ดินโดยตรงไม่มีค่านายหน้า เราจะได้รับอะไร อย่างนี้ทำให้คนไม่กล้าทำงาน แต่ผมไม่กลัว ผมต้องการซื้อที่ดินแปลงใหญ่ๆ จุดนี้เป็นหัวใจของปฏิรูปที่ดิน เพราะเราต้องการลดจำนวนเจ้าที่ดินลง แล้วพยายามให้เกษตรกรผู้ยากไร้มีที่ทำกินเป็นของตนเอง ถ้าจังหวัดใดยังมีเจ้าของที่ดินครอบครองที่ดินเป็น 1,000-2,000 ไร่อย่างนี้ ผมถือว่าการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนั้นยังไม่ประสบผลสำเร็จ เรื่องนี้เป็นเรื่องที่เราต้องพูดกันมาก แต่ในทัศนะความรู้สึกส่วนตัวของผมนี้ เมื่อมาถึงปีที่ 5 แล้วปัญหาต่างๆ ที่เขาไม่ค่อยเข้าใจตัวเรานี้เบาบางลงไปมาก โดยที่ผมยึดหลักคุณธรรมในการบริหาร ผู้ใต้บังคับบัญชา เรามีความอนุเคราะห์ต่อทุกชั้นของเขาและหาทางช่วยเหลือเขา พูดกับเขาอย่างเปิดอก รับฟังความคิดเห็นถึงแม้จะช่วยไม่ได้ทั้งหมดแต่ก็ต้องทำ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายเป็นระยะๆ ส่วนมากก็เป็นไปตามความต้องการ เช่น อยากเปลี่ยนพื้นที่บ้าง อยากไปอยู่กับครอบครัวบ้าง ส่วนเรื่องการบังคับบัญชา ผมพยายามสนับสนุนผู้มีความรู้ความสามารถและมีความตั้งใจ

ปฏิบัติงานดี แต่ไม่ได้ถือหลักเฉลี่ยความดีความชอบ ใครทำงานดีมีผลงานออกมา ผมก็สนับสนุน ไม่ได้ตั้งเกณฑ์เลือกที่รักมักที่ชัง ผมสนับสนุนผู้มีผลงานด้วยความเต็มใจ ไม่ใช่สนับสนุนคนที่เราชอบอย่างเดียว คนที่กินเหล้ากับเราโดยที่เขาไม่ทำอะไรเลย คนที่ทำตัวไม่ดีหรือว่าเห็นผู้บังคับบัญชาไม่มีความสำคัญอะไรเลย แล้วอยู่ๆ มาได้รับการสนับสนุนให้ได้ความดีความชอบ 2 ชั้นโดยไม่มีเหตุผล ผมถือว่าไม่ใช่วิธีการที่ถูกต้อง ส่วนใหญ่แล้วผมฟังเสียงผู้บังคับบัญชาในสำนักงานตามลำดับชั้นลงมา เพราะถือว่าอยู่ใกล้ชิดกับข้าราชการ ลูกจ้างในบังคับบัญชา แล้วผมก็มีความคิดส่วนตัวของผม ประกอบด้วยเป็นบุคคลๆ ไป บางคนทำดีมาตลอดแต่ไม่ถึงขั้นดีเลิศ ผมก็ให้การสนับสนุนเพื่อเป็นกำลังใจบ้าง ดีกว่าคนที่ได้ 2 ชั้นปีนี้แล้วปีหน้าไม่ทำงาน ผมถือว่าไม่เสมอต้นเสมอปลาย เพราะฉะนั้น ใครทำดีก็สนับสนุนไป นี่คือวิธีการทำงานทางด้านบริหารบุคคลของผม



สุดท้ายที่อยากจะกล่าวถึงความประทับใจต่องานปฏิรูปที่ดินที่ผมยังจดจำมาถึงทุกวันนี้ คือ ในระหว่างที่ผมรับราชการและทำหน้าที่เลขาธิการการปฏิรูปที่ดินอยู่นั้น มีอยู่หลายครั้งที่ผมออกไปร่วม หรือกระทำพิธีแจกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.401 ให้แก่เกษตรกรที่ได้รับสิทธิครอบครองที่ดิน ผมได้สังเกตเห็นเกษตรกรหลายรายที่นั่งดูเอกสาร ส.ป.ก.4-01 อยู่ในมือ เขาเหล่านั้น มีน้ำตาไหลออกมา หรือมีน้ำตาคลอ बै้า ผมแน่ใจว่าพวกเขาดีใจที่มีโอกาสเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นเจ้าของที่ดินอย่างพวกเขาไม่เคยนึกฝัน แต่ ส.ป.ก.มีส่วนช่วยพวกเขาได้แล้ว นับว่าเป็นผลดีและถ้านึกเลยไปอีกว่าเป็นบุญกุศลที่เราได้ช่วยเกษตรกรที่ยากจนเหล่านี้ ซึ่งผมอยากให้เราเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินได้ทราบถึงความประทับใจที่เล่ามานี้ และโปรดตั้งใจทำงานเพื่อช่วยเกษตรกรที่ยากจน และผู้ที่ไร้ที่ดินทำกินให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น 🌸

# 30 ปี กับประสบการณ์ที่ดินของ ส.ป.ก.

นายสุรพล เพชรล้อม



นายสุรพล เพชรล้อม  
อดีตหัวหน้าผู้ตรวจการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.  
และที่ปรึกษาศูนย์ศิลปาชีพบางไทร

ข้าพเจ้าโอนมารับราชการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เมื่อปี พ.ศ. 2518 ตั้งแต่เริ่มแรกก่อตั้ง ส.ป.ก. โดยโอนมาจากกรมพัฒนาที่ดิน ติดตามศาสตราจารย์ ดร.ไชยรงค์ ชูชาติ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นเลขาธิการ ส.ป.ก. คนแรกดูแลงานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้อยู่ช่วยงาน ดร.ไชยรงค์ ชูชาติ อยู่ระยะหนึ่ง เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน 3 จังหวัดแรก คือ พระนครศรีอยุธยา นครนายก และปราจีนบุรี ข้าพเจ้าได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปฏิรูปที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา คุณสุรจิต โซสิวสกุล ดำรงตำแหน่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครนายก และคุณกิตติ นุตาลัย ดำรงตำแหน่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดปราจีนบุรี เรียกได้ว่าเป็นปฏิรูปที่ดินจังหวัด 3 คนแรกของประเทศไทย รับผิดชอบงานปฏิรูปที่ดินตามนโยบายในขณะนั้น โดยยึดแนวปฏิบัติตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นหลักมุ่งเน้นดำเนินการในที่ดินเอกชนที่ไม่ได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง มีไว้ให้เช่าซึ่งจะต้องดำเนินการจัดซื้อตามกฎหมายแล้วนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ยากจน ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเป็นอันดับแรก

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชพระราชทานที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จำนวน 44,369 ไร่ ที่กระจายอยู่ใน 5 จังหวัดภาคกลาง โดยให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินและจัดที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้เช่าที่ดินเดิมเป็นอันดับแรก และให้มีการปรับปรุงสิทธิการเช่าตามขนาดของครัวเรือนเกษตรกร พร้อมทั้งให้มีการปรับปรุงพัฒนาพื้นที่ เช่น ระบบชลประทาน ถนน คูคลอง ตลอดจนแหล่งน้ำธรรมชาติเดิมให้สามารถนำน้ำมาทำการเกษตรได้อย่างพอเพียง และปรับปรุงศักยภาพการผลิต สินเชื่อต่างๆ รวมทั้งจัดตั้งสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินขึ้น เพื่อให้พัฒนาศักยภาพการผลิต เพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร กล่าวได้ว่าสามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง

ในช่วงระยะ 4-5 ปีแรก ของการปฏิรูปที่ดิน ดังได้กล่าวแล้วว่ามุ่งเน้นในที่ดินของเอกชนที่จัดซื้อและที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหลักในการปฏิบัติงาน ในระยะนั้นมีปัญหาอุปสรรคมากมาย เช่น ข้อกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ทำให้การดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชนต้องดำเนินการไปอย่างล่าช้า ในการจัดเกษตรกรลงแปลงที่ดินก็มีข้อขัดข้อง มีการโต้แย้งสิทธิงานทุกอย่างต้องดำเนินการภายใต้ “คณะกรรมการ” ต่อมาให้มีการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ โดยนำที่ดินที่อยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ที่เกษตรกรเข้าไปบุกรุกแผ้วถางป่า จนหมดสภาพป่าไม้ที่สมบูรณ์มาให้ ส.ป.ก. ดำเนินการ ในปีแรกได้กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินและจัดเกษตรกรเข้าทำกินได้ไม่ต่ำกว่า 4 ล้านไร่

ภาวะการณ์ในขณะนั้นจนถึงปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ในแง่เศรษฐกิจการเมืองและสังคม ข้าพเจ้ามองว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้งานปฏิรูปที่ดินล่าช้า และไม่บรรลุเป้าหมายที่จะทำให้เกษตรกรมีความอยู่ดีกินดีขึ้น มีรายได้สูงขึ้น โดยข้าพเจ้ามีประเด็นและข้อคิดเห็นบางประการ ดังต่อไปนี้

1) การพัฒนาพื้นที่ยังไม่สามารถดำเนินการอย่างทั่วถึง ผลผลิตตกต่ำ มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐควรเร่งรัดจัดงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ให้ครบทุกพื้นที่และดำเนินการทุกรูปแบบให้ครบวงจร เพื่อจะให้เกษตรกรมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น


2) ในเรื่องการใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดิน เห็นว่าควรจะนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรโดยตรง โดยจัดทำแผนระยะยาวพัฒนาพื้นที่เพื่อให้เกิดศักยภาพทางด้านการผลิตอย่างเต็มที่ ให้มีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมพื้นที่ปฏิรูปที่ดินทั้งในที่ดินเอกชน ที่ดินพระราชทานและที่ดินของรัฐ

3) ถึงเวลาแล้วที่จะต้องกำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินไว้ในระดับชาติ ให้มีแผนงานที่ชัดเจนเพื่อการจัดสรรงบประมาณและกำลังคนจะได้เป็นไปตามเป้าหมายและเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน ขอให้มีความหมายและนโยบายกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เปลี่ยนรัฐบาล หรือผู้บริหารระดับสูง ระดับกระทรวง กรม แผนงานและนโยบายดังกล่าวจะต้องคงอยู่ มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องไม่เปลี่ยนแปลง

4) การเปลี่ยนแปลงนโยบาย แผนงานงบประมาณ และผู้บริหารบ่อยๆ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ผู้มาดำรงตำแหน่งใหม่ถ้าหากมาจากหน่วยงานอื่นไม่มีประสบการณ์งานปฏิรูปที่ดินมาก่อน จะทำให้การตัดสินใจในการทำงานเกิดความล่าช้า เพราะว่างานปฏิรูปที่ดินมีปัญหามากมาย ต้องการการแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว ดังนั้นจึงมีความเห็นว่าควรที่จะได้พิจารณาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในงานปฏิรูปที่ดินโดยตรง หรือจากคนที่อยู่ ส.ป.ก. โดยตรง ที่เติบโตจนสามารถที่จะเป็นผู้บริหารระดับสูงได้

5) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518-2548 เป็นระยะเวลา 30 ปี ส.ป.ก. มีผู้บริหารระดับเลขาธิการ ถึง 12 ท่าน บางท่านมาจาก ส.ป.ก. โดยตรง แต่ในระยะเวลา 10 ปีหลัง เลขาธิการ ส.ป.ก. มาจากหน่วยงานอื่น การทำงานจึงไม่ค่อยราบรื่น ส่วนใหญ่ ผู้บริหารระดับสูง เลขาธิการ ส.ป.ก. จะต้องสนองนโยบายรัฐบาล เจ้ากระทรวงไม่กล้าขัดแย้ง ทำให้การดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องล่าช้าออกไปอย่างไม่ควรจะเป็น

ตั้งแต่ปี 2539 ที่ข้าพเจ้าครบกำหนดวาระเกษียณอายุราชการ จนถึงทุกวันนี้ ข้าพเจ้ายังติดตามข่าวคราวของ ส.ป.ก. และการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินอยู่ตลอดเวลา ทั้งในด้านข่าวสารของ ส.ป.ก. และตามหน้าหนังสือพิมพ์ หรือได้ยินได้ฟังจากการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร รู้สึกหดหู่ใจที่มีข่าวคราวในเรื่องเสื่อมเสียของข้าราชการ ส.ป.ก. เรื่องทุจริตคอร์รัปชัน ข้าพเจ้าถูกสอบถามจากบุคคลหลายวงการว่าเรื่องที่ข้าราชการ ส.ป.ก. เป็นข่าวอยู่นั้นเป็นจริงหรือไม่ ข้าพเจ้าได้แต่ตอบว่าในทุกหน่วยราชการ มีทั้งคนดีและคนไม่ดี คนไม่ดีปฏิบัติไม่ถูกต้อง สักวันหนึ่งกฎแห่งกรรมจะต้องตอบสนองเอง

ในการเขียนเอกสารและบทความในครั้งนี้ ข้าพเจ้าเขียนด้วยความจริงใจ และนึกถึงภาพในอดีตจนกระทั่งเกษียณอายุราชการ และจนถึงปัจจุบันข้าพเจ้าก็ยังติดตามงานของ ส.ป.ก. อยู่ตลอดมา และถ้าหากจะไปกระทบท่านผู้หนึ่งผู้ใดบ้าง ก็ขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย แต่ด้วยใจจริงข้าพเจ้ายังรักและคิดถึงชาว ส.ป.ก. ทุกคน และอยากเห็นความเจริญก้าวหน้าของ ส.ป.ก. และเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. จะได้เป็นที่พึ่งของเกษตรกรผู้ยากไร้ยากจนตามคำนิยามของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเนื่องในโอกาส ส.ป.ก. มีอายุครบ 30 ปี 

# สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ. 2518

สุรชัย ภูประเสริฐ

ในฐานะที่เคยทำงานอยู่ในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผมได้รับการติดต่อจากผู้จัดทำหนังสือเล่มนี้ให้เขียนบทความลงพิมพ์ ประสบการณ์ที่ผ่านมาได้เคยทำงานเป็นลูกจ้างในกองนิติการ เมื่อปี พ.ศ. 2518 ครั้งนั้นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ตั้งอยู่ ณ บ้านของท่านจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถนนประดิพัทธ์ สะพานควาย ปี พ.ศ. 2518 เป็นปีที่กฎหมายการปฏิรูปที่ดินประกาศใช้ ผมจึงภูมิใจว่าเป็นศิษย์รุ่นแรก ในตอนนั้นการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการยังไม่ครบถ้วน ส.ป.ก. จึงมีความจำเป็นต้องใช้ลูกจ้างชั่วคราวมาเสริม

เมื่อครั้งไปรายงานตัวเพื่อบรรจุเป็นลูกจ้างชั่วคราว ผมได้รับความสนับสนุนจากคุณदनัย สุขศรี ขณะนั้นดำรงตำแหน่งเลขานุการกรม ท่านแนะนำการปฏิบัติงานและแบบแผนของการปฏิบัติงานราชการอย่างสม่ำเสมอ ส่วนผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผม คือ คุณพรหม โตเลี้ยง ซึ่งเป็นผู้อำนวยการกองนิติการ ท่านเป็นอัยการมาก่อนจึงมีความแม่นยำในข้อกฎหมายและสามารถใช้ถ้อยคำในการร่างหนังสือราชการเป็นอย่างดีและแนะนำสิ่งต่างๆ ให้ผม

ขณะนั้น ดึกหลังมีการปรับปรุงซ่อมแซมเพื่อให้เหมาะสมกับการใช้เป็นสำนักงาน ผมจึงมีโอกาสนั่งกระแทบไหล่บุคคลสำคัญต่างๆ ในระดับกรม ต่อมาบุคคลเหล่านั้นได้ขึ้นมาเป็นบุคคลสำคัญต่างๆ ในระดับประเทศ

ความประทับใจที่ผมมีต่อระบบราชการเพิ่มขึ้น ณ ห้องสี่เหลี่ยมที่เคยเป็นห้องบิลเลียดในอดีต ผู้อำนวยการกองต่างๆ มักแวะเยี่ยมเยียนปรึกษาหารือหรือข้อราชการกันอย่างเป็นกันเอง ส่วนมากมักเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย เพราะเพิ่งประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินใหม่ๆ ผมได้รับฟังและบางครั้งมีโอกาสให้ข้อคิดเห็น วัฒนธรรมการทำงานในลักษณะไม่แบ่งชั้นแบ่งระดับจึงซึมซับเข้ามาในตัวผม ขณะนั้น ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ดร.สุทธิพร จีระพันธุ์ ผมจำได้แม่นเพราะท่านตัวสูงๆ อยู่ห้องชั้นบนต้องขึ้นบันไดเวียนไป ผมจะพบท่านตอนเช้า ท่านจะทักทายโอภาปราศรัยอย่างเป็นกันเอง และให้ความรู้ทางวิชาการกับพวกเด็กรุ่นใหม่ อีกท่านหนึ่งที่สร้างความประทับใจและลบล้างภาพที่เด็กบ้านนอกอย่างผมได้เคยได้ยินได้ฟังว่าระบบราชการเป็นระบบเจ้าขุนมูลนาย เป็นเจ้าคนนายคน ทำงานล่าช้าขั้นตอนมากมาย คือ ผู้อำนวยการกองจัดการปฏิรูปที่ดิน คุณปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา ท่านาท่านเป็นคนดูเอาจริงเอาจัง แต่เมื่อได้ทำงานร่วมกับท่านจึงทราบว่า ท่านเป็นคนใจดี มีอารมณ์ขัน มีเมตตา รักงาน ชอบทำงาน และไม่เลือกเวลาทำงานว่าจะเป็นในหรือนอกเวลาราชการ

\*รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ช่วงเวลาเย็นหลังเลิกงาน บรรดาข้าราชการที่เราเรียกว่าระดับบิ๊กๆ และพีๆ ข้าราชการที่เป็นหัวหน้า จะหอบหิ้วผมไปบ้านท่านรองเลขาธิการอยู่บ่อยๆ ท่านรองเลขาธิการ ส.ป.ก. ที่ผมกล่าวถึงคือท่านรองกังวาล เทพหัสติน ณ อยุธยา ผมเป็นเด็กต่างจังหวัดอยู่หอพัก มีเวลาและไม่มีหวังใดๆ จึงมีโอกาสไปบ้านท่านรองฯ เป็นประจำ นอกจากกินฟรีแล้วยังได้ฟังเพลงไพเราะจากบรรดาผู้อำนวยการกองและรองเลขาธิการผลัดกันขับกล่อม บรรยากาศช่างเป็นกันเองและสมัครสมานสามัคคี เป็นทั้งการละลายพฤติกรรม เป็นบรรยากาศสบายๆ และเป็นการศึกษาหารือปัญหากันไป ทำให้ผมเข้าใจว่า ทำไมห้องโถงโตะบิลเลียดที่ผมกล่าวในข้างต้นจึงมีคนผลัดเปลี่ยนเวียนกันมาปรึกษาหารือการงาน โดยไม่ต้องใช้หนังสือหรือบันทึกข้อความที่ใช้เวลาเดินทางของหนังสือถึง 3 วัน 5 วัน เพราะขณะตีพิมพ์ ปัญหาต่างๆ ได้ถูกปรึกษาหาทางออกกันเป็นที่เรียบร้อยแล้วตามนัยที่สรุปกัน ผมยืนยันได้เพราะผมเองเป็นคนรินเหล้า เต็มโซดา รินน้ำ เสิร์ฟของว่างให้ท่านเหล่านั้น พรหมแดนของกองต่างๆ จึงถูกสลายไป กำแพงระหว่างความคิดจึงไม่มี มีแต่ความร่วมมือกันผลักดันให้งานดำเนินไปด้วยความสมัครสมาน งานในช่วงนั้นจึงก้าวหน้าไปเป็นอันมาก ทั้งนี้คงมาจากความกล้าพูดกล้าแสดงความคิดเห็นในวงงานและวงเลี้ยง เป็นความโชคดีของผมที่มีโอกาสได้แบกแผ่นพลิกการดำเนินงานไปตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งท่านผู้ใหญ่ทั้งหลายต้องไปบรรยายสรุปให้ท่านนายกรัฐมนตรีฟัง ผมรู้สึกตื่นเต้นในฐานะลูกจ้างชั่วคราวซึ่งเป็นเด็กบ้านนอกที่มีโอกาสแบกเอกสารเข้ามาถึงทำเนียบรัฐบาลซึ่งผมไม่เคยคิดฝันเลยว่า ต่อมาผมจะเข้ามาเป็นข้าราชการ เป็นตัวจักรกลเล็กๆ ในทำเนียบรัฐบาลแห่งนี้

ขณะที่ผมเป็นลูกจ้างชั่วคราวในปี พ.ศ. 2518 งานสำคัญและเป็นหลักใหญ่ของ ส.ป.ก. คืองานพื้นที่ในต่างจังหวัด ผมมีโอกาสติดตามคุณคำ นามศรี นิตกรอารุโส ไปทำความเข้าใจกับเกษตรกรบรรยายสรุปเกี่ยวกับกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่กิ่งอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดปราจีนบุรี ผมมีอาชีพเดิมคือต้องแบกเอกสารแผ่นพลิกตามไปเปิด ขณะคุณคำ มีศรี บรรยายความรู้ทางกฎหมายและแผนงาน นัยว่า ส.ป.ก. ทำงานเชิงรุกมาตั้งแต่ปี 2518 ที่เดียว บุกลงไปทำความเข้าใจให้กับพี่น้องประชาชน



เกษตรกร โดยไม่ต้องทำให้พี่น้องประชาชนเกษตรกรเป็นร้อยเป็นพันลำบากเสียเวลามากกรุงเทพฯ ส.ป.ก. ให้คนเพียง 2 คนเท่านั้นไปนอนที่บ้านหัวหน้ากิ่งอำเภอ ทั้งยังได้รับฟังความคิดเห็นของเกษตรกรเอากลับมารายงานต่อหัวหน้าว่าเขาต้องการอะไรและไม่ต้องการอะไร เพื่อมาปรับแผนงานให้เกษตรกรได้รับในสิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นความต้องการของเกษตรกรไม่ใช่ยึดเยียดให้ ดูท่าคุณคำ มีศรี จะเป็นผู้บรรยายที่เข้าถึงชาวบ้านได้ดี ผมจึงเดินสายติดสอยห้อยตามไปอยู่แถวปราจีนบุรี เป็นเวลานาน ตระกะกำลังลำบากแฉะๆ กิ่งอำเภอและอำเภอที่ห่างไกลอยู่ช่วงหนึ่ง คุณกิตติ นุตาลัย มาตรวจราชการที่จังหวัดปราจีนบุรี ท่านคงเห็นผมผมมโหฬารหอบหิ้วผมเข้าเมืองมา ขณะนั้นน้องชายท่านเป็นทหารเสนานิการอยู่ในค่ายจังหวัดปราจีนบุรี เลยพาไปเลี้ยงจนอ้อมหน้าสำราญกันทั่วหน้า ผมยังไม่อยากกลับกรุงเทพฯ การออกไปพื้นที่จริงๆ ทำให้พบว่า ประชาชนในต่างจังหวัดห่างไกล มีความยากลำบากจริงๆ แต่เขาก็สู้และมีภูมิปัญญา เมื่อครั้งแรกที่เราไปชี้แจงว่าเราจะปฏิรูปที่ดิน จัดการที่ดิน และเสริมอาชีพ พัฒนาอาชีพให้ เขาตั้งคำถามที่ทำให้ผมได้เห็นถึงปรัชญาที่ว่า ย้ายยึดเยียดการพัฒนาให้เขา แต่ต้องให้เขามีส่วนร่วมในการทำแผนและปฏิบัติงานให้ชัดเจนขึ้น

อีกท่านหนึ่งที่ผมต้องกล่าวพาดพิงถึง คือ ดร.ธีรวิทย์ สุพานิช ตอนนั้นท่านทำหน้าที่ในด้านพัฒนาอาชีพ ท่านเป็นนักวิชาการเดินดินกินข้าวแกง ผมมีโอกาสซึมซับความรู้จากท่านมาหลายอย่าง คนสุดท้ายที่ผมต้องกล่าวถึงไว้ด้วย คือ คุณเผชิญ ยิ้มเนียม ท่านเป็นนักเรียนแคนาดา ที่มีพฤติกรรมแบบภาษาวัยรุ่น คือ แบบเซอร์ๆ ไม่มีพิธีรีตอง จึงทำให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ดี

ในสายตาของผมขณะนั้นการผสมผสานของนักวิชาการ ผู้ปฏิบัติ และผู้มีประสบการณ์ มารับมือกับกฎหมายที่เพ่งใช้บังคับ เพื่อแก้ไขปัญหาที่สั่งสมมาเป็นเวลานานและปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลกเผชิญอยู่คือ ปัญหาความยากจน การกระจายที่ดินไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดิน เป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่พอเลี้ยงชีพ เป็นเรื่องที่ทำทนายและต้องใช้เวลา แต่ด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจของผู้ที่ผมได้พบ ผมแน่ใจว่าความสำเร็จคงต้องเกิดขึ้นแน่ ปัญหาอยู่ที่จะช้าหรือเร็ว

มีหลายเรื่องที่ผมอยากกล่าวไว้ ณ ที่นี้ว่าการทำงานเมื่อปี พ.ศ. 2518 นั้น เป็นการทำงานที่ก้าวล้ำในยุคสมัยนั้น และเพิ่งมาพบอีกครั้งในสมัยนี้ คือ การลงทะเบียนคนจนและความพยายามในการจัดที่ดิน การชลประทานและการส่งเสริมอาชีพ หรือการทำงานอย่างบูรณาการ เพื่อให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่เพียงได้รับที่ดินแต่ต้องสามารถประกอบอาชีพ เลี้ยงชีพ เพื่อถือครองที่ดินไว้ได้อย่างยั่งยืน

เป็นที่น่าเสียดาย ที่ผมทำงานอยู่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพียงระยะเวลาอันสั้น เพราะปี พ.ศ. 2519 ผมได้สอบบรรจุเข้ารับราชการได้ และมาปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แต่สิ่งที่ผมได้รับมาจากการทำงานที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งที่ผมได้กล่าวมาแล้วและยังไม่ได้กล่าวถึงมีค่าและเป็นส่วนสำคัญที่กล่อมเกลาสันับสนุนให้ผมก้าวเดินไปในเส้นทางอาชีพราชการอย่างมั่นคง 🌸

### 3. การปฏิรูปที่ดินและทิศทาง



# ก่อนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยในทศวรรษที่สี่

ดร.อดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ\*



ดร.อดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ

ท่านที่คุ้นเคยกับ ส.ป.ก. ย่อมทราบดีว่า ส.ป.ก. กำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 โดยมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นรากฐาน มี ศ.ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เป็นเลขาธิการ ส.ป.ก. คนแรก มีข้าราชการเริ่มต้นเพียง 46 คน งบประมาณ 2.7 ล้านบาท ซึ่งก็ได้ฟันฝ่าจนกระทั่งมีข้าราชการกว่า 2,000 คน งบประมาณกว่า 1,200 ล้านบาท ในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดินเน้นไปที่การแก้ปัญหาการไม่มีที่ทำกินของเกษตรกร เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร โดยมีข้อสมมุติฐานว่าที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานในการทำการเกษตร แนวคิดในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินจึงเริ่มด้วยการนำเอาที่ดินจากผู้ที่มที่ดินมาก ไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพื่อเอามาจัดให้กับชาวไร่ชาวนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ยังต้องเช่าที่ทำกิน รวมทั้งผู้ที่ต้องเสียสิทธิและสูญเสียที่ทำกิน ทั้งนี้ยังรวมถึงแนวคิดในการปรับปรุงและพัฒนาที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงด้วย

การดำเนินงานในช่วงแรก จึงเน้นไปที่การจัดหาที่ดินจากเอกชน เป็นการซื้อไม่ใช้การยึดเอาที่ดินจากเอกชนมาฟรีๆ เหมือนในประเทศคอมมิวนิสต์บางแห่ง ถึงแม้ในหลักการจะมีการเวนคืนบ้าง แต่ก็ยังเป็นการชำระค่าที่ดินให้ จากนั้นจึงนำมาจัดให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ โดยตั้งเป้าหมายที่จะ

\*เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โอนกรรมสิทธิ์ให้กับเกษตรกรที่จ่ายค่าเช่าซื้อจนครบสัญญา จะเห็นว่า **เราไม่ได้ให้ที่ดินฟรีกับเกษตรกรเหมือนกับที่หลายคนยังเข้าใจผิดอยู่** อย่างไรก็ตามสิทธิที่ ส.ป.ก.มอบให้กับเกษตรกรไม่ว่าจะเป็นการเช่า เช่าซื้อ หรือที่ได้กรรมสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดิน เกษตรกรทุกคนไม่สามารถโอนสิทธิให้กับบุคคลอื่นได้ นอกจากโอนไปยังทายาท หรือโอน-ขายให้กับสถาบันเกษตรกรหรือกลับคืนมายัง ส.ป.ก. เท่านั้น

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินของไทยมีเงื่อนไขที่สำคัญคือ การจัดที่ดินให้กับเกษตรกรที่ไรที่ทำกิน หรือมีที่ดินทำกินได้ไม่เพียงพอ แต่เมื่อจัดให้แล้วก็จะตามไปควบคุมให้ใช้พื้นที่เพื่อทำการเกษตร และห้ามโอนสิทธิให้กับบุคคลอื่น เรียกว่าคุมทั้งพื้นที่ (เพื่อทำการเกษตร) และคุมทั้งคนที่ได้รับสิทธิ (ต้องเป็นเกษตรกร)



ตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการมาในช่วง 30 ปี ปัญหาข้อจำกัดย่อมเกิดขึ้นเป็นธรรมดา โดยเฉพาะเมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามการพัฒนา ข้อถกเถียงเรื่องทำไมต้องควบคุมพื้นที่ให้ทำแต่การเกษตรเท่านั้น ทำให้เกษตรกรที่ได้รับสิทธิในที่ดินจะเปลี่ยนไปมีอาชีพหลักอย่างอื่น โดยมีอาชีพเกษตรเป็นอาชีพรองไม่ได้ (ส่วนที่เข้าใจกันว่าเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินต้องจน รวยไม่ได้ นั่น เป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง รวยได้ แต่ต้องมีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักจึงจะ **ไม่เสียสิทธิ**) สำหรับขนาดของที่ดินก็เริ่มเห็นว่า 50 ไร่ นั้นมากเกินไป อดีตเลขาธิการท่านที่สอง จำลอง อัดทนโถ ก็ยังเคยให้ความเห็นว่าน่าจะไม่เกิน 20 ไร่ แล้วให้ทำแบบจริงจังที่เรียกว่าเกษตรแบบประณีต ทั้งนี้ ไม่นับรวมถึงกรณีที่ยังเป็นปัญหาคาราคาซังอยู่ คือ ทายาทที่จะมารับสิทธิ ไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร ทำให้มีปัญหาในการโอนสิทธิอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาและข้อจำกัดข้างต้นเป็นประเด็นที่ต้องทำตามข้อกำหนด จึงทำให้การแก้ไขเป็นเรื่องยุ่งยาก นอกจากจะต้องพิจารณาแก้ไขข้อกำหนดดังกล่าว

สิ่งที่จะต้องกล่าวถึง ณ ที่นี้ด้วยคือ การที่ ส.ป.ก. ได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ได้ทรงพระกรุณาพระราชทานที่ดินถึง 44,396 ไร่ ในจังหวัดปทุมธานี ฉะเชิงเทรา อยุธยา นครนายก นครปฐม เพชรบุรี สระบุรี และสุพรรณบุรี เพื่อให้ ส.ป.ก. นำไปให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร โดยให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งได้ทรงพระกรุณาพระราชทานคำแนะนำในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ยังความซาบซึ้งในพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นพ้นอย่างหาที่สุดมิได้ และจากพระมหากรุณาธิคุณดังกล่าว ก็ได้มีประชาชนได้บริจาคที่ดินโดยเสด็จพระราชกุศลอีกถึง 7,970 ไร่ เพื่อให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าในช่วงประมาณ 20 ปีแรก การปฏิรูปที่ดินของเราเน้นหนักไปที่การนำเอาที่ดินที่ได้รับพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่รับบริจาคและที่ดินที่ ส.ป.ก.ซื้อจากเอกชนมาจัดให้กับเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินเป็นสำคัญ เรียกว่า ปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนก็ว่าได้ ปัญหาไม่มากนัก เจ้าหน้าที่ก็ทำงานกันอย่างสนุกสนาน มีความสุขกับผลพวงที่เกิดขึ้นคือเกษตรกรได้มีที่ทำกินเป็นของตนเอง

**การใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อแก้ปัญหาที่ราษฎรเข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย** ถือได้ว่าเป็นการพลิกโฉมการดำเนินการของ ส.ป.ก. ไปอย่างมาก และเกิดปัญหาสะท้อนเมืองกระเทือนถึงขั้นต้องปรับเปลี่ยนรัฐบาลไปตามที่ทราบกัน

การบุกรุกเข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีมาช้านานก่อนที่จะเริ่มการปฏิรูปที่ดินในปี 2518 รัฐบาลคณะต่างๆ ได้พยายามที่จะแก้ปัญหามากกว่า 30 ปี แต่ก็ยังไม่บรรลุผลเท่าที่ต้องการอย่างแท้จริง จนกระทั่งในช่วงปี 2525-2531 ได้มีแนวคิดและความพยายามที่จะเอากฎปฏิรูปที่ดินเข้ามาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา ซึ่งคาดว่าจะมีผู้บุกรุกประมาณ 1 ล้านครอบครัว พื้นที่กว่า 30 ล้านไร่ โดยมีแนวคิดว่าจะไล่ออกจากป่าก็ทำไม่ได้ จะให้โฉนดตามที่ดินที่ครอบครองก็จะเป็นการให้สิทธิมากเกินไป น่าจะให้สิทธิเพียงบางส่วนและเป็นสิทธิที่ยังมีเงื่อนไข ในที่สุดก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินในปี 2532 โดยหวังว่าจะแก้ปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐให้จบสิ้นลงในเวลาไม่นานนัก

การแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินในปี 2532 พบภายหลังว่ายังไม่ครอบคลุมถึงวิธีการที่จะแก้ปัญหาทั้งหมดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับสิทธิในที่ดินที่เข้าครอบครองยังคงยึดคุณสมบัติเดิมที่จะต้องเป็นผู้ที่มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก (มีการใช้เวลาส่วนใหญ่ทำการเกษตร) แต่อนุโลมให้กับอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกร แต่ยากจนหรือเป็นลูกของเกษตรกร หรือเรียนจบทางการเกษตรโดยเป็นผู้ที่ยังไม่มีที่ทำกิน

จากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ทำให้ผู้ที่เป็นเกษตรกรที่ครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและมีที่ไม่เกิน 100 ไร่ สามารถได้รับสิทธิจาก ส.ป.ก. ส่วนผู้ที่ถือครองที่ดินมากกว่า 100 ไร่ และพวกที่ถึงแม้จะถือครองที่ดินต่ำกว่า 100 ไร่ แต่ไม่ได้เป็นเกษตรกรก็จะมีคุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิในการจัดที่ดินดังกล่าว ซึ่งก็เป็นปัญหาคาราคาซังจนถึงปัจจุบัน



หลังจากการแก้ไขกฎหมายในปี 2532 รัฐบาลก็ได้ตั้งเป้าหมายที่จะเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมแล้ว และมีราษฎรเข้าครอบครองที่ดินอยู่ โดยตั้งเป้าหมายที่จะดำเนินการในปี 2536-2538 ถึง 18 ล้านไร่ ซึ่งเป็นปริมาณงานที่มากมายที่ ส.ป.ก.ไม่เคยประสบมาก่อน อย่างไรก็ตามการดำเนินงานต้องเร่งรัดตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล การเร่งรัดการมอบพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมฯ จากกรมป่าไม้มายัง ส.ป.ก. การเร่งรัดการรังวัดการสอบสวนสิทธิว่าใครบ้างที่มีสิทธิที่จะได้รับการจัดที่ดิน ตลอดจนการประชุมพิจารณาตัดสินให้สิทธิ (ซึ่งในขั้นแรกเป็นการมอบหรือรับรองสิทธิทำกินที่เรียกว่า ส.ป.ก.4-01) จึงเป็นไปอย่างเร่งรัดมากเจ้าหน้าที่ต้องทำงานกันอย่างหนัก มีการทยอยมอบ ส.ป.ก.4-01 กันเป็นระยะๆ มีความภาคภูมิใจว่าได้เริ่มแก้ปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐไปบ้างแล้ว

กรณีการมอบ ส.ป.ก.4-01 ที่ภูเก็ต เมื่อ 19 พฤศจิกายน 2537 เป็นกรณีที่ศรีภคโครมอย่างยิ่ง เมื่อสื่อมวลชนได้ประโคมข่าวว่า ส.ป.ก.จัดที่ดินให้กับคนรวย มีการตรวจสอบและชี้แจงกันระลอกแล้วระลอกเล่า จนกระทั่งผลสะท้อนถึงการปรับคณะรัฐมนตรี และรัฐบาลต้องยุบสภาในที่สุด ในขณะที่ ภาพพจน์ ส.ป.ก.ก็เปลี่ยนไป จากที่ได้รับความชื่นชมที่ทำงานกันอย่างหนักกลายเป็นจำเลยสังคมในฐานะที่ไม่รักษาผลประโยชน์ให้คนจน ถึงแม้จะพยายามส่งเสียงเรียกร้องขอความเห็นใจว่าได้พยายามทำตามนโยบายของรัฐบาลที่ขอบด้วยกฎหมาย ทำตามมติคณะรัฐมนตรี (4 พฤษภาคม 2536) ที่มีแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจนก็ตาม แต่ภาพพจน์ของ ส.ป.ก. ก็อยู่ในภาวะที่ตกต่ำไปอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ พร้อมกับความชอกช้ำของผู้รับผิดชอบในภารกิจดังกล่าวถือเป็นกรณีที่ชาว ส.ป.ก.ต้องเก็บไว้เป็นบทเรียนที่มีราคาแพงที่สุดว่า การทำตามนโยบายรัฐบาลแต่กลับผิดในข้อกฎหมายนั้นเป็นสิ่งพึงระมัดระวังอย่างยิ่ง

ถึงแม้งานปฏิรูปที่ดินต้องสะดุดไปพักใหญ่โดยเฉพาะการจัดที่ดินของรัฐ ในขณะที่การจัดที่ดินที่ได้มาจากเอกชนนั้นชะงักไปอยู่ก่อนแล้ว แต่อย่างไรก็ตามงานจัดที่ดิน งานพัฒนาที่ดินที่จัดให้เกษตรกร งานพัฒนาการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมก็ได้เริ่มดำเนินการต่อ ภายหลังจากที่ได้ทบทวน และเรียกขวัญและกำลังใจกลับคืนกันมาได้

ส.ป.ก.เป็นข่าวใหญ่อีกครั้งในระหว่างการประชุมวุฒิสภา ในวาระการประชุมพิจารณาผลการดำเนินงานของรัฐบาลในเดือนมีนาคม 2546 เมื่อสมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งได้กล่าววิพากษ์วิจารณ์ถึงการเรียกเก็บเงิน (หัวคิว) จากคณะเจ้าหน้าที่ที่ออกไปปฏิบัติงานในภาคสนาม จนกระทั่งได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบวินัยข้าราชการ ส.ป.ก. ระดับสูงจำนวนหนึ่ง นอกจากนั้น ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์ลุกลามไปอย่างต่อเนื่องถึงความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง ในฐานะที่เข้ามาปฏิบัติงานในตำแหน่งเลขาธิการ ส.ป.ก. เมื่อ 8 เมษายน 2546 ก็ได้มีการตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงและสอบวินัยผู้เกี่ยวข้องตามระเบียบของทางราชการ

ความว้าวุ่นไม่ทันหาย ความควายก็ตามติดมาอีก จากการประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่จังหวัดภูเก็ต (26 พฤษภาคม 2546) ก็มีการหยิบยกกรณีการฆาตกรรมผู้ช่วยที่ดินจังหวัดภูเก็ตว่าอาจจะมาจากการปฏิบัติงานด้านที่ดิน จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงขึ้น โดยพุ่งประเด็นไปในการบริหารจัดการการออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎร โดยแยกเป็นงานออกโฉนดตามประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนของกรมที่ดินว่ามีการออกโฉนดโดยมิชอบเพียงใด รวมทั้งโยงถึงการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้กับเกษตรกร ในส่วนของ ส.ป.ก.ได้นำกรณีการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรว่ามีการจัดออกนอกพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ผู้ที่ได้สิทธิเข้าทำกิน (ส.ป.ก.4-01) จำนวนหนึ่งสิ้นสิทธิเพราะไม่ได้มีอาชีพการเกษตรเป็นหลัก ซึ่งก็ได้นำผลการตรวจสอบเข้าพิจารณาในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม 2 ครั้ง และได้มีมติให้เพิกถอนการจัดกรณีจัดที่ดินออกนอกแนวเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งการสั่งให้สิ้นสิทธิ เนื่องจากขาดคุณสมบัติการเป็นเกษตรกรจำนวนถึง 139 ราย

กรณีภูเก็ตภาคสอง ถึงแม้จะไม่ได้บันทึกท่อนกำลังขวัญเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. มากเหมือนกรณีภูเก็ตภาคแรก แต่ก็ทำให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินต้องชะงักไปพอสมควร เพราะผู้เกี่ยวข้องเริ่มเรียนรู้แล้วว่า ข้าราชการถึงแม้จะทำตามนโยบาย แต่ก็อาจถูกตรวจสอบโดยข้อกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องมีความระมัดระวังในการทำงาน ทำให้ต้องมีการกลั่นกรอง และในหลายกรณีก็ชะลอการตัดสินใจเพื่อลดความเสี่ยงให้กับตนเอง

จากการดำเนินงานที่ผ่านมา 30 ปี จะเห็นได้ว่า งานจัดที่ดินที่ได้มาจากเอกชนยังทำไปได้ช้า แต่ก็ได้ช่วยเกษตรกรที่เป็นผู้ไร่ที่ทำกิน มีฐานะยากจนได้มีที่ดินทำกินถึง 30,000 ราย พื้นที่เกือบหับแสนไร่ แต่ในระยะหลังเริ่มทำได้ในอัตราส่วนที่น้อยลงเรื่อยๆ เพราะที่ดินมีราคาสูงขึ้น ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนที่จะดึงเอาที่ดินจากเอกชนรายใหญ่มาทำการปฏิรูปที่ดิน การใช้อำนาจ

เวนคืนยังไม่สามารถทำได้จริงจัง ทำให้ไม่มีที่ดินมากพอที่จะช่วยผู้ไร้ที่ทำกินได้ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน

ในส่วนของการจัดที่ดินของรัฐบาลที่ดูว่าทำงานได้แก่ การจัดที่ดินให้กับผู้ถือครองเดิมที่มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ก็ได้ดำเนินการไปมากถึง 25.58 ล้านไร่ เกษตรกรประมาณ 1.63 ล้านครัวเรือน คงเหลือส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีปัญหาในข้อกำหนด เช่น ครอบครองที่ดินแปลงใหญ่ ซึ่งคาดว่าจะมีมากกว่า 1 ล้านไร่ ประมาณ 7,000 ราย ส่วนอีกกลุ่มหนึ่ง ถึงจะไม่ได้ครอบครองพื้นที่มากแต่ก็ไม่ได้มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ทำให้ ส.ป.ก.ไม่สามารถจัดที่ดินให้ได้ ถ้ายังไม่มีการแก้ไขกฎหมายฉบับปัจจุบัน

การปฏิรูปที่ดินในอนาคต ถ้าจะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการช่วยผู้ไร้ที่ทำกินและแก้ปัญหาที่ราษฎรเข้าครอบครองที่ดินของรัฐ มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระเบียบและกฎหมายปฏิรูปที่ดินให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินเอกชน จะต้องทำให้การได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีผลบังคับมากขึ้น มาตรการทางภาษีที่จะทำให้เอกชนที่ถือครองที่ดินแปลงใหญ่ ที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จะต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้าจนไม่คุ้มกับการถือครองเพื่อการเก็งกำไรอีกต่อไป หากมีการปรับปรุงกฎหมายและจัดระบบการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพจะทำให้ ส.ป.ก.มีโอกาสได้ที่ดินของเอกชนรายใหญ่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ซึ่งจะมีจำนวนมากขึ้น และสามารถนำมาจัดให้กับเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินได้อย่างจริงจังและสอดคล้องกับนโยบายแก้ปัญหาความยากจนของรัฐบาลได้

พวกที่ถือครองรายใหญ่ในที่ดินของรัฐจะต้องหาทางนำกลับมาเป็นที่ดินของรัฐอย่างแท้จริง จะโดยการให้ผลตอบแทนแก่ผู้ครอบครองในปัจจุบันด้วยการให้เช่า และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวไประยะเวลาหนึ่ง เมื่อครบกำหนดเวลาก็ให้นำมาจัดให้กับผู้ไร้ที่ทำกิน หรืออาจจะจ่ายเป็นค่าชดเชยจากการลงทุนที่ได้มาซึ่งพื้นที่ดังกล่าว ทั้งสองแนวทางนี้อาจจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มบุคคลเหล่านั้น ซึ่งมักจะเรียกรวมๆ กันว่า นายทุน แต่ถ้าจะให้ได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวก็น่าจะลองทำความเข้าใจกันอย่างจริงจัง ส่วนการจะไปยึดคืนกลับมาเป็นของรัฐโดยไม่มีการให้ผลตอบแทนเลย น่าจะเป็นเรื่องที่ลำบากและไม่รู้ว่าจะต้องใช้เวลานานเท่าไร จึงจะนำมาจัดที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ทำกินเข้าไปทำกินได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องขึ้นกับนโยบายของรัฐบาลว่าจะตัดสินใจเดินไปทางใด ถ้าผมเลือกเองได้ ผมจะเลือกหนทางแรก

ในส่วนของผู้ที่ครอบครองพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินน้อยกว่า 50 ไร่ ถึงแม้จะไม่มีคุณสมบัติตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับปัจจุบัน แต่ถ้าเขาจะทำการเกษตรในพื้นที่นั้นอย่างแท้จริงก็สมควรจะได้รับการพิจารณา ซึ่งจะทำให้ก็ต้องมีการแก้ไขกฎหมายเสียก่อน



การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องกำหนดเป็นนโยบายและเป้าหมายให้ชัดเจนว่า พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตเกษตรกรรม จะต้องใช้เพื่อการเกษตรเท่านั้นไม่ว่าใครจะได้สิทธิในที่ดินแปลงนั้นๆ ไป (ทำนองเดียวกันกับพื้นที่ในเขตจัดรูปที่ดินที่จะนำที่ดินไปทำกิจการอื่นไม่ได้ เป็นการคุ้มครองพื้นที่เพื่อใช้ทำการเกษตรเท่านั้น) อย่างไรก็ตามในอดีตจนถึงปัจจุบัน ส.ป.ก. ยังคงทุ่มเทให้กับความพยายามในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ส่วนการติดตามตรวจสอบและการคุ้มครองให้เป็นไปตามระเบียบและหลักการยังไม่ได้ทำอย่างเข้มข้น อาจจะไม่มียุทธศาสตร์ในการตรวจสอบแบบจับผิดมากนัก ซึ่งสมควรจะได้ทบทวนว่า ส.ป.ก. จะต้องตั้งหน่วยตรวจสอบ (หรือจะเรียกหน่วยตรวจจับก็ได้)

ถ้า ส.ป.ก.สามารถจัดหาที่จากเอกชนได้ในปริมาณที่มากพอ สามารถแก้ไขปัญหาโดยการเอาที่ดินคืนจากผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.ก็จะมีพื้นที่ที่สามารถจัดให้กับเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินอย่างแท้จริง ตรงกับเจตนารมณ์ในการปฏิรูปที่ดินและการแก้ปัญหาของรัฐบาลในเรื่องความยากจน (เรื่องที่ดิน) และยังถ้าสามารถควบคุมให้ต้องใช้ทำการเกษตรในพื้นที่ที่จัดให้ก็จะเป็นการคุ้มครองพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ความเข้มข้นในการควบคุมการโอนสิทธิในภายหลังก็น่าจะผ่อนปรนได้ เพียงแต่ต้องจำกัดขนาดการถือครองของผู้ที่จะรับโอนสิทธิดังกล่าวจะต้องมีที่ดินทั้งหมดไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เช่น ไม่เกิน 50 ไร่ เป็นต้น



การพัฒนาการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินดูเหมือนหนึ่งจะไม่ได้มีการหยิบยกมากล่าวถึงและดำเนินการอย่างจริงจัง อาจจะไปเน้นการจัดที่ดิน หรือการให้สิทธิแก่เกษตรกรเป็นสำคัญ แต่การปรับปรุงและพัฒนาที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน ถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาและลงทุนทำกันอย่างจริงจัง เพื่อพลิกพื้นที่ดินที่ได้จัดให้ไปแล้วให้เป็นที่ดินที่มีศักยภาพในการผลิตทางการเกษตรได้อย่างแท้จริง จะโดย ส.ป.ก.เอง หรือโดยองค์กรท้องถิ่นตามกรอบของรัฐธรรมนูญก็ตามที่ นอกจากนั้น การพัฒนาความคิด ความรู้ ความสามารถของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ก็จะต้องได้รับความสนใจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น แทนที่จะให้เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. (ซึ่งมีข้อจำกัดทั้งด้านปริมาณคน และโครงสร้างของการจัดคน-จัดองค์กร ที่ไม่ได้เน้นไปพัฒนาเกษตรกร) เป็นฝ่ายดำเนินการแต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคนและพัฒนาอาชีพจะต้องเข้าไปดำเนินการอย่างจริงจัง ในขณะที่ ส.ป.ก.จะเน้นหนักในการประสานและร่วมกำกับงานพัฒนาเกษตรกร

ประเด็นสุดท้ายที่จะต้องกล่าวถึง ไม่ว่าเราจะกำหนดและวางแนวทางการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินได้ดีเพียงใดก็ตาม แต่ความจำเป็นในการตรวจสอบและสะสางการจัดที่ดินในอดีต รวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดที่ดินทั้งหมด มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตรวจสอบและปรับปรุงให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงให้มากที่สุดและเร็วที่สุด เพื่อให้มั่นใจว่าเรามีฐานข้อมูลที่ถูกต้องและแม่นยำสำหรับการบริหารจัดการที่ดินของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



งานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเริ่มมาถึง 30 ปีแล้ว กำลังจะก้าวเข้าสู่ทศวรรษที่สี่ งานจัดที่ดินที่ได้ชื่อมาจากภาคเอกชน ถึงจะดำเนินการไปด้วยดีมีปัญหาน้อย แต่ปริมาณงานยังได้ไม่มากนัก และก็ทำยากขึ้นทุกที เพราะหาซื้อที่ราคาถูกได้ยาก ในขณะที่ยังมีผู้ไร่ที่ทำกินอีกมากที่รอการจัดที่ดินให้ ในส่วนของการนำเอาการปฏิรูปที่ดินไปแก้ปัญหารัฐบุกรุกเข้าครอบครองพื้นที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าสงวนแห่งชาติก็ดำเนินการไปได้เพียงบางส่วน ที่สำคัญคือกับกลุ่มผู้บุกรุกที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร และครอบครองที่ดินไม่มากจนเกินไปนัก ส่วนอีกสองกลุ่มคือ ผู้ครอบครองรายใหญ่ กับผู้ครอบครอง (ถึงแม้จะมีพื้นที่ไม่มาก) แต่ไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร ยังไม่สามารถจัดที่ดินให้ ความจำเป็นในการแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินอีกครั้ง รวมทั้งการทบทวนแนวคิดในการดำเนินการทั้งเรื่องการได้มาซึ่งที่ดิน การจัดที่ดิน การโอนสิทธิ ตลอดจนการตรวจสอบและควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับ นอกจากนั้นการพัฒนาที่ดินและโครงสร้างพื้นฐาน จำเป็นต้องทำอย่างจริงจัง เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ได้อย่างจริงจัง ส่วนการพัฒนาเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ก็ต้องทบทวนการรับผิดชอบว่าส่วนราชการต่าง ๆ ว่าจะต้องเข้ามาร่วมรับผิดชอบ ไม่ใช่ปล่อยให้ ส.ป.ก. ซึ่งไม่ใช่หน่วยงานหลักในการพัฒนาตัวเกษตรกร เป็นฝ่ายดำเนินการเอง และในประเด็นสุดท้าย ถึงแม้จะมองไปข้างหน้าว่าจะทำอะไรบ้าง แต่ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตรวจสอบและประสานการจัดที่ดินที่ได้ดำเนินการมาตลอด 30 ปี ให้มีความถูกต้องตามความเป็นจริง และจัดปรับปรุงระบบข้อมูลดังกล่าวให้ทันสมัยเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารที่ดินของชาติดำเนินไปได้รวดเร็วและอย่างมั่นคง 🌾

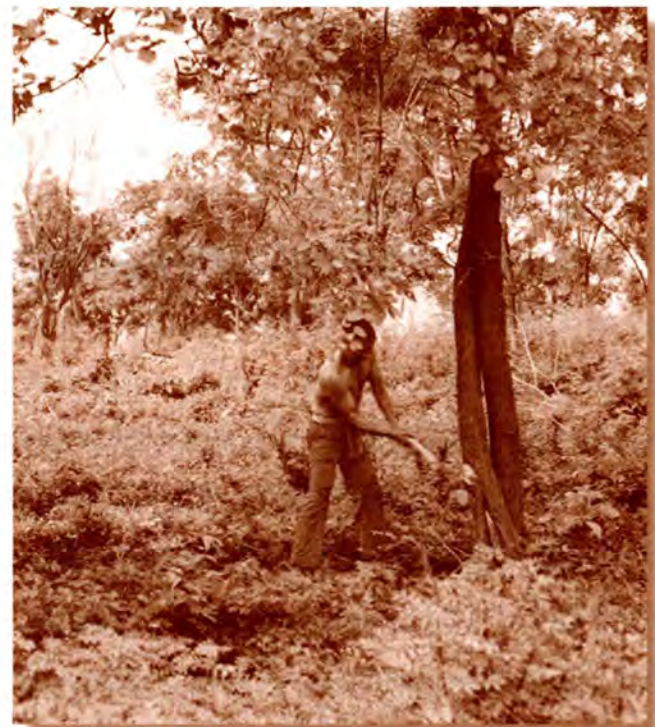
# สถานการณ์ที่ดินในประเทศไทยกับนโยบายของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน

ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์<sup>1</sup>

อภาพรรณ พัฒน์พันธุ์<sup>2</sup>

## คำนำ

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานสำหรับทุกภาคการผลิต ปัจจุบันถือได้ว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่ขาดแคลนเนื่องจากที่ดินมีปริมาณจำกัดในขณะที่ความต้องการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากการเพิ่มของประชากร การขยายตัวของเมือง การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและบริการ ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นตลอดมา มีการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไร ทำให้พื้นที่การเกษตรถูกเปลี่ยนมือจากเกษตรกรไปสู่นายทุน พื้นที่การเกษตรบริเวณชานเมืองเปลี่ยนเป็นโรงงานอุตสาหกรรม บ้านจัดสรร และสนามกอล์ฟ ปัญหาตามมาคือการสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตร การบุกรุกทำลายป่า การไร้ที่ดินทำกินและความยากจนของเกษตรกรรายย่อย



<sup>1</sup> ผู้อำนวยการกองแผนงาน ส.ป.ก.

<sup>2</sup> เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 กองแผนงาน ส.ป.ก.

## สภาพการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์

จากข้อมูลสภาพการถือครองที่ดินรวมของประเทศไทย พ.ศ. 2534-2542 โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (ตารางที่ 1) พบว่าพื้นที่ป่าไม้ประเทศไทยลดลงจาก 85.4 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2534 เหลือเพียง 80.6 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับพื้นที่ถือครองทางการเกษตรลดลงจาก 133.1 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2534 เป็น 131.3 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2542 ขณะที่พื้นที่ไม่ได้จำแนกเพิ่มขึ้นจาก 102.2 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2534 เป็น 108.7 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2542 แสดงให้เห็นว่ามีการใช้พื้นที่ป่าและพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อกิจการอื่นอยู่ตลอดเวลา

ตารางที่ 1 การใช้ที่ดิน พ.ศ. 2534-2542

หน่วย : ล้านไร่

พ.ศ.	เนื้อที่ทั้งหมด	เนื้อที่ป่าไม้	เนื้อที่ถือครองทางการเกษตร	เนื้อที่ไม่ได้จำแนก
2534	320.697	85.436	133.076	102.184
2535	320.697	84.344	132.051	104.302
2536	320.697	83.450	131.271	105.975
2537	320.697	82.801	131.833	106.062
2538	320.697	82.178	132.478	106.040
2539	320.697	81.808	131.820	107.069
2540	320.697	81.441	131.108	108.148
2541	320.697	81.076	130.394	109.227
2542	320.697	80.610	131.341	108.745

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

สำหรับเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรนั้น (ตารางที่ 2) พบว่าลักษณะการใช้ที่ดินเปลี่ยนไป โดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นที่นาและพืชไร่ลดลง นั่นคือส่วนที่เป็นที่นา ลดลงจาก 69.3 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2534 เหลือ 65.7 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2542 และเนื้อที่ที่เป็นพืชไร่ลดลงจาก 33.5 ล้านไร่เหลือ 28.7 ล้านไร่ ระหว่างปี พ.ศ. 2537 ถึง พ.ศ. 2542 ขณะที่พื้นที่ปลูกไม้ผล/ไม้ยืนต้นกลับเพิ่มขึ้นจาก 20.3 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2534 เป็น 26.1 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยังพบว่าพื้นที่ที่ปลูกผักไม้ดอก รวมถึงทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 2 ลักษณะการใช้ที่ดินการเกษตร พ.ศ. 2534-2542

หน่วย : ล้านไร่

พ.ศ.	เนื้อที่ถือครองทางการเกษตร								
	รวม	ที่อยู่อาศัย	ที่นา	พืชไร่	ไม้ผล/ ไม้ยืนต้น	สวนผัก/ ไม้ดอก	ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์	ที่รกร้าง	อื่น ๆ
2534	133.076	3.454	69.253	33.511	20.256	0.858	0.742	3.561	1.441
2535	132.051	3.461	68.836	32.795	20.849	0.882	0.750	3.320	1.158
2536	131.271	3.476	68.337	32.228	20.999	0.931	0.744	3.239	1.317
2537	131.833	3.494	68.321	32.131	21.638	0.938	0.752	3.236	1.323
2538	132.478	3.518	68.293	32.011	22.319	0.958	0.761	3.221	1.397
2539	131.820	3.516	67.547	31.119	23.131	0.959	0.741	3.151	1.651
2540	131.108	3.505	66.695	30.101	24.132	0.961	0.718	3.036	1.966
2541	130.394	3.491	65.914	29.051	25.079	0.961	0.693	2.950	2.250
2542	131.341	3.578	65.686	28.786	26.075	1.025	0.802	2.864	2.521

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ในส่วนของครัวเรือนเกษตรและขนาดการถือครองที่ดินนั้น ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (ตารางที่ 3) พบว่าจำนวนครัวเรือนเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 5.13 ล้านครัวเรือน ใน พ.ศ. 2534 เป็น 5.67 ล้านครัวเรือน ใน พ.ศ. 2542 การเพิ่มของประชากรทำให้การถือครองที่ดินมีขนาดเล็กลง จากอัตราเฉลี่ยครัวเรือนละ 25.94 ไร่ เหลือครัวเรือนละ 23.2 ไร่ ในพ.ศ. 2542

ตารางที่ 3 เนื้อที่การเกษตร ครัวเรือนเกษตรและขนาดการถือครอง พ.ศ. 2534-2542

พ.ศ.	เนื้อที่การเกษตร (ล้านไร่)	ครัวเรือนเกษตร (ล้านครัวเรือน)	ขนาดการถือครอง (ไร่/ครัวเรือน)
2534	133.076	5.13	25.94
2535	132.051	5.15	25.65
2536	131.271	5.17	25.37
2537	131.833	5.20	25.31
2538	132.478	5.25	25.24
2539	131.820	5.28	24.98
2540	131.108	5.30	24.73
2541	130.394	5.33	24.44
2542	131.341	5.67	23.17

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

เมื่อพิจารณาเป็นรายภาค ใน พ.ศ. 2542 พบว่าภาคกลางมีพื้นที่เพาะปลูกเฉลี่ยต่อครัวเรือนสูงกว่าภาคอื่นๆ เนื่องจากครัวเรือนเกษตรมีน้อย ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แม้ว่าจะมีเนื้อที่ทางการเกษตรมากกว่าภาคอื่นแต่ก็มีครัวเรือนเกษตรมากเช่นกัน ทำให้พื้นที่เพาะปลูกเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่ำ ส่วนภาคเหนือและภาคใต้มีพื้นที่เพาะปลูกเฉลี่ยต่อครัวเรือนใกล้เคียงกัน คือประมาณ 21 ไร่ต่อครัวเรือน (ตารางที่ 4)

**ตารางที่ 4 การใช้ที่ดินเป็นรายภาค พ.ศ. 2542**

ภาค	เนื้อที่การเกษตร (ล้านไร่)	ครัวเรือนเกษตร (ล้านครัวเรือน)	ขนาดการถือครอง (ไร่/ครัวเรือน)
เหนือ	28.312	1.297	21.822
ตะวันออกเฉียงเหนือ	57.946	2.598	22.299
กลาง	25.941	0.891	29.102
ใต้	19.139	0.880	21.745

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

จะเห็นว่าการถือครองที่ดินของเกษตรกรต่อครัวเรือนมีขนาดเล็กลงเรื่อยๆ ข้อมูลจากการสำมะโนเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2546 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าจำนวนผู้ถือครองที่ดินการเกษตรขนาดเล็กมีจำนวนเพิ่มขึ้นขณะที่ผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่มีจำนวนลดลง จากตารางที่ 5 จำนวนผู้ถือครองที่ดินขนาดต่ำกว่า 6 ไร่ เพิ่มขึ้นจาก 6 แสนกว่าราย ใน พ.ศ. 2521 เป็นประมาณ 1 ล้านรายใน พ.ศ. 2541 ในทางกลับกันจำนวนผู้ถือครองที่ดินขนาด 40 ไร่ขึ้นไป ลดลงจาก 6 แสนกว่ารายใน พ.ศ. 2521 เหลือประมาณ 5 แสนรายใน พ.ศ. 2541 ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาการผลิตในอนาคตได้เพราะที่ดินมีขนาดเล็กลง ทำให้ได้ผลผลิตต่อรายน้อยลงหรือต้องลงทุนในด้านเทคโนโลยีการเกษตรมากขึ้นเพื่อให้ได้ผลผลิตมากพอที่จะขาย

**ตารางที่ 5 จำนวนผู้ถือครองทำการเกษตรจำแนกตามขนาดเนื้อที่ถือครอง พ.ศ. 2521-2541**

ขนาดเนื้อที่ ถือครอง (ไร่)	จำนวนผู้ถือครอง (ราย)				
	2521	2526	2531	2536	2541
รวม	4,018,427	4,470,631	4,877,424	5,647,490	5,578,191
< 6	638,664	661,780	703,047	1,114,038	1,066,342
6-9	484,237	551,763	602,157	745,982	779,357
10-39	2,243,950	2,580,632	2,910,845	3,064,632	3,205,114
> 40	651,576	676,456	661,375	722,838	527,378

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

## การเช่าที่ดินและปัญหาไร้ที่ดินทำกิน

ปัญหาการถือครองที่ดินการเกษตรที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การเช่าที่ดิน เนื่องจากพื้นที่ถือครองมีขนาดเล็ก ผลผลิตที่ได้ไม่เพียงพอ เกษตรกรบางรายจำเป็นต้องเช่าที่ดินเพิ่มเติม ในขณะที่บางรายกลายเป็นผู้เช่าเนื่องจากต้องสูญเสียที่ดิน ตารางที่ 6 เปรียบเทียบข้อมูลระหว่าง พ.ศ. 2527 และ 2542 พบว่าการทำเกษตรในพื้นที่ของคนอื่นเพิ่มขึ้นจาก 20.2 ล้านไร่ เป็น 23.6 ล้านไร่ อย่างไรก็ตาม การทำประโยชน์ในพื้นที่คนอื่นในภาคกลางลดลงขณะที่ภาคอื่นๆ มีจำนวนเพิ่มขึ้นเนื่องจากพื้นที่การเกษตรในภาคกลางถูกนำไปใช้ในกิจการอื่นมากขึ้น

ในส่วนของการทำการเกษตรในพื้นที่ตนเองนั้นลดลงจาก 103.8 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2527 เหลือ 92.7 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2542 ขณะที่ปริมาณการจ้างองและขายฝากผู้อื่นมีจำนวนมากขึ้น

### ตารางที่ 6 ลักษณะการถือครองที่ดินทางการเกษตรเป็นรายภาค พ.ศ. 2527 และ 2542

หน่วย : ล้านไร่

ภาค	พ.ศ.	เนื้อของที่ตนเอง				เนื้อที่ของคนอื่น				
		ของตนเอง	จ้างอง	ขายฝาก	รวม	เช่า	รับจ้างอง	รับขายฝาก	ทำฟรี	รวม
เหนือ	2527	21.361	0.238	0.011	21.610	4.248	0.069	0.029	2.387	6.734
	2542	17.222	3.899	0.024	21.147	4.888	0.094	0.020	2.161	7.165
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2527	48.914	0.511	0.017	49.442	2.089	0.245	0.006	2.294	6.734
	2542	44.723	6.122	0.102	50.948	3.180	0.559	0.128	3.130	6.998
กลาง	2527	20.324	0.349	0.031	20.704	7.112	0.036	0.002	0.742	7.894
	2542	15.157	3.013	0.022	18.193	6.292	0.063	0.018	1.373	7.747
ใต้	2527	13.270	0.066	0.001	13.337	0.505	0.108	0.0008	0.334	0.949
	2542	15.648	1.725	0.034	17.408	0.433	0.076	0.026	1.195	1.731
รวมทั่วประเทศ	2527	103.869	1.164	0.060	105.093	13.954	0.460	0.039	5.760	20.215
	2542	92.752	14.761	0.183	107.698	14,794	0.794	0.193	7.860	23.643

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ความเดือดร้อนของเกษตรกรเกี่ยวกับการเช่าที่ดินมีมาตั้งแต่อดีตจนกระทั่ง พ.ศ. 2517 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แม้จะมีการออกกฎหมายต่างๆ มาเพื่อแก้ไขปัญหา แต่ปัญหาการถือครองที่ดินก็ยังไม่หมดไปยังมีการเรียกร้องต่างๆ ดังเช่น การเดินขบวนของเกษตรกรภาคอีสานเรื่องที่ดินสาธารณะ หรือเกษตรกรลำพูนบุกเข้าทำประโยชน์ในที่เอกชนที่ทิ้งร้าง

เมื่อตรวจสอบเรื่องปัญหาไร่ที่ดินทำกินจากข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2546 พบว่ามีเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองและทำการเกษตรในพื้นที่ผู้อื่นประมาณ 6 แสนราย โดยอยู่ในภาคเหนือมากที่สุด คือ 219,240 ราย (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 จำนวนผู้ถือครองที่ดินทำการเกษตรในเนื้อที่ของผู้อื่นเป็นรายภาค พ.ศ. 2546

ภาค	จำนวน (ราย)
กลาง	203,738
เหนือ	219,240
ตะวันออกเฉียงเหนือ	198,841
ใต้	27,972
<b>รวม</b>	<b>649,792</b>

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ



ปัญหาเหล่านี้มักสืบเนื่องจากพื้นที่เกษตรกรรมลดลง ประกอบกับปัจจัยอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านดินฟ้าอากาศ ราคาผลผลิตตกต่ำ ผลการสำรวจครัวเรือนเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในจังหวัดที่มีเขตปฏิรูปที่ดินรวม 69 จังหวัด ช่วงปีการเพาะปลูก 2544/2545 โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ตารางที่ 8) มีครัวเรือนผู้ไร้ที่ดินทำกินประมาณ 8 แสนกว่าครัวเรือน หรือร้อยละ 10.81 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด โดยอยู่ในภาคเหนือมากที่สุดประมาณ 3 แสนครัวเรือน ส่วนภาคใต้มีจำนวนน้อยที่สุดประมาณ 1 แสนครัวเรือน

**ตารางที่ 8 จำนวนครัวเรือนเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในจังหวัดที่มีเขตปฏิรูปที่ดินเป็นรายภาค ปีการเพาะปลูก 2544/2545**

หน่วย : ครัวเรือน

ภาค	จำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด	ครัวเรือน	
		จำนวน	ร้อยละ
กลาง	1,069,880	231,647	21.65
เหนือ	1,951,076	313,268	16.06
ตะวันออกเฉียงเหนือ	3,489,68	159,214	4.58
ใต้	11,009,875	108,125	10.71
<b>รวม</b>	<b>7,150,512</b>	<b>812,254</b>	<b>10.81</b>

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หมายเหตุ : ครัวเรือนเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน หมายถึงครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินสำหรับทำการเกษตรเลย แต่มีอาชีพหลักเกี่ยวกับการเกษตร เช่น รับจ้างทำงานด้านการเกษตร เลี้ยงสัตว์ไว้ขาย และ ทำหัตถกรรมขาย เป็นต้น

ในการพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงระหว่างปีการเพาะปลูก 2525/26-2544/45 (ตารางที่ 9) พบว่า หากรัฐบาลไม่มีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาผู้เช่าและผู้ไร้ที่ดินทำกินแล้ว ครัวเรือนผู้ไร้ที่ดินทำกินจะมีอัตราเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 4.05 ต่อปี ซึ่งอาจคาดการณ์ได้ว่าในปีการเพาะปลูก 2554/55 จะมีครัวเรือนผู้ไร้ที่ดินทำกินเพิ่มขึ้นเป็น 1 ล้านราย และเมื่อพิจารณาเป็นรายภาคพบว่า ภาคใต้มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสูงที่สุดคือร้อยละ 10.15 ต่อปี

**ตารางที่ 9 แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงจำนวนครัวเรือนเกษตรผู้ไร้ที่ดินทำกินเป็นรายภาค  
ปีการเพาะปลูก 2525/26, 2535/36 และ 2544/45**

หน่วย : ครัวเรือน

ภาค	แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงของ จำนวนครัวเรือนเกษตรผู้ไร้ที่ดินทำกิน			อัตราเพิ่มต่อปี
	2525/26	2535/36	2544/45	
กลาง	88,751	140,664	212,908	4.71
เหนือ	167,331	233,958	316,332	3.41
ตะวันออกเฉียงเหนือ	96,729	122,825	152,280	2.42
ใต้	16,903	44,426	106,008	10.15
<b>ทั้งประเทศ</b>	<b>366,485</b>	<b>545,318</b>	<b>779,802</b>	<b>4.05</b>

ที่มา : รายงานการวิเคราะห์จำนวนครัวเรือนเกษตรผู้ไร้ที่ดินทำกินใน 69 จังหวัดที่มีเขตปฏิรูปที่ดินปี 2525-2544 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

**ผลกระทบจากสภาพการถือครองและการไร้ที่ดินทำกิน**

ปัญหาการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม การถือครองที่ดินขนาดเล็ก การเช่าที่ดินและการไร้ที่ดินทำกิน มีผลต่อการพัฒนาความเป็นอยู่ของเกษตรกรเนื่องจากพื้นที่ที่เหมาะสมต่อเกษตรกรรมมีจำนวนลดลง ขณะเดียวกันเกษตรกรที่บุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำการเกษตรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ทำให้ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาที่ดินและวิธีการผลิต นอกจากนี้การขาดเอกสารสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงสถาบันการเงินที่จะเป็นโอกาสในการพัฒนาการลงทุนต่างๆ ได้ หากจะมีแหล่งทุนก็จะได้ทุนที่จำกัดไม่สามารถพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมให้ยั่งยืนได้ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีปัญหาเรื่องช่องว่างของรายได้ระหว่างภาคการเกษตรกับภาคนอกการเกษตร โดยภาคการเกษตรมีรายได้ต่ำกว่าภาคนอกการเกษตรเป็นอย่างมาก และเป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (ตารางที่10)

ตารางที่ 10 รายได้เฉลี่ยต่อคน คิดจากมูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศของประชากรเกษตร และนอกรายการเกษตร พ.ศ. 2539-2543

หน่วย : บาท

ปี พ.ศ.	รายได้ของประชากรเกษตร	รายได้ของประชากรนอกรายการเกษตร	อัตราส่วนรายได้ของประชากรเกษตรต่อประชากรนอกรายการเกษตร
2539	13,553	176,341	1:13
2540	14,369	172,734	1:12
2541	16,785	160,796	1:10
2542	14,054	260,173	1:18
2543	13,838	269,364	1:19

- ที่มา : 1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
สำนักนายกรัฐมนตรี “รายได้ประชาชาติของประเทศไทย ฉบับ พ.ศ.2543”  
2. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เอกสารเศรษฐกิจการเกษตร  
เลขที่ 34/2535 “การคาดประมาณแนวโน้มจำนวนประชากรแรงงานในการเกษตรและนอกรายการเกษตร  
ของไทย ปี 2540-2544”

## นโยบายรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน

ในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้กำหนดนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหามาโดยตลอด โดยมีเป้าหมายต้องการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น รายได้สูงกว่ารายจ่าย และปัญหาความยากจนลดลงหรือหมดไป ซึ่งงานสำคัญที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้คือ

### 1. การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การรักษาพื้นที่การเกษตรที่มีความเหมาะสมให้คงอยู่เป็นแหล่งผลิตอาหารสำคัญให้กับประเทศไทยและเป็นแหล่งรองรับประชากรภาคเกษตรที่มีความสำคัญ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีความชัดเจนในการกำหนดและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและเป็นการป้องกันไม่ให้พื้นที่ที่ควรจะรักษาไว้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมสูญเสียไป รัฐบาลได้พยายามผลักดันแนวคิดจนกลายเป็นนโยบายหนึ่งในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมร่วมกับนโยบายต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของประเทศ

ผลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เห็นชอบในหลักการแผนงานและหน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศรวม 7 แผน ซึ่งการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็น 1 ใน 7 แผนงาน

เนื่องจากปัจจุบันพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรลดน้อยลง ในขณะที่จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งแม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอยู่หลายฉบับ แต่เจตนารมณ์ของกฎหมายเหล่านี้มิได้คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติจัดที่ดินทำกินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงมีข้อจำกัดในการใช้คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ขณะเดียวกันกฎหมายที่มีผลต่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเป็นอย่างดี คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีปัญหาในทางปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ และนโยบายที่ดิน พ.ศ. 2530 ก็ได้กำหนดให้มีกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม แต่นโยบายดังกล่าวไม่ได้ถูกหยิบมาใช้ ทำให้ปัญหาที่ดินไม่ได้รับการแก้ไขและสะสมมาจนทุกวันนี้

ใน พ.ศ. 2542 คณะกรรมาธิการการปกครอง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำรายงานการศึกษากรณีให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเสนอแนวคิดในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อรักษาพื้นที่ทำการเกษตรที่เหมาะสมไว้ ไม่ให้ถูกนำไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น ทั้งนี้เพื่อให้การผลิตทางการเกษตรเพียงพอต่อจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น และลดการบุกรุกทำลายป่า นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันไม่ให้ใช้ที่ดินผิดจากวัตถุประสงค์เดิมในพื้นที่เกษตรกรรมที่รัฐได้ลงทุนพัฒนาปัจจัยพื้นฐานการผลิตทางการเกษตรไว้แล้ว และเสนอให้คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความจำเป็น และมีผลกระทบต่อเกษตรกรน้อยที่สุด อันได้แก่ พื้นที่ในเขตชลประทาน พื้นที่เกษตรเขตน้ำฝน ที่มีดินดีเหมาะต่อการเกษตร รวมถึงพื้นที่เฉพาะที่เหมาะสมเป็นพิเศษต่อการปลูกพืชหรือการเกษตรบางชนิด

ในเรื่องการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ ค.ร.ม. ได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบแผนงานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดย ส.ป.ก. เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากการประชุมของคณะกรรมการได้กำหนดขอบเขตการคุ้มครองในพื้นที่ของรัฐที่มีศักยภาพทางการเกษตรมีการลงทุนทางโครงสร้างพื้นฐานแล้ว เช่น เขตชลประทาน และพื้นที่ของเอกชนที่มีการลงทุนทางการเกษตรขนาดใหญ่ ส่วนระยะเวลาการคุ้มครองขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมและสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นสำคัญ สำหรับมาตรการดำเนินการแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการสนับสนุนและจูงใจ เช่น ภาษี อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าว ยังอยู่ในขั้นตอนการศึกษา ระดมความเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

## 2. การแก้ไขปัญหาความยากจน

นโยบายการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินมีมานานแล้วโดย ใน พ.ศ. 2478 มีการจัดตั้งนิคมสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินโดยเอาที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อหรือการจัดที่ดินในรูปแบบ

นิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ต่อมารัฐบาลได้ออกประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 อย่างไรก็ตามปัญหาการไร้ที่ดินทำกินก็ยังไม่ลดลง จนกระทั่ง พ.ศ. 2518 ได้มีการก่อตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้นมีหน้าที่นำที่ดินของรัฐและที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนจากเอกชนที่มีเกินกว่ากฎหมายกำหนดมาจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ จนถึงปัจจุบัน ส.ป.ก. จัดที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรแล้วประมาณ 1.64 ล้านราย 25.59 ล้านไร่ และจัดซื้อที่ดินเอกชนแล้วกว่า 4 แสนไร่ (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2547)

การไร้ที่ดินทำกินเป็นสาเหตุหนึ่งของความยากจนของเกษตรกร ดังนั้นรัฐบาลได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ อีก 4 คณะ และวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 ได้ลงนามจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.)

การดำเนินงานของ ศตจ. แบ่งออกเป็น 7 เรื่อง ซึ่งในแต่ละเรื่องได้แต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบคือ

- 1) การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและที่อยู่อาศัย
- 2) การส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ
- 3) การแก้ไขปัญหาหนี้สินคนยากจน
- 4) การจัดทำแผนและงบประมาณการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแบบบูรณาการ
- 5) การจัดสรรทรัพยากรน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน
- 6) การพิจารณาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การศึกษา กฎหมาย ระเบียบ และวิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจน
- 7) วิชาการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน

การแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการด้านที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและที่อยู่อาศัย โดยตั้งคณะทำงานด้านที่ดินทำกินเพื่อการประกอบอาชีพ มีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และเลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นเลขานุการ

ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดินทำกินมี 7 หน่วยงาน คือ ส.ป.ก. กรมอุทยานแห่งชาติฯ กรมธนารักษ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมที่ดิน และกรมประมง

หลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้ผู้ไม่มีที่ทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ คือ

1. ต้องขึ้นทะเบียน
2. ยากจน (รายได้ไม่เกิน 20,000 บาท/คน/ปี)



3. ไม่มีที่ดินหรือมีแต่ไม่พอเพียง

4. มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ดำเนินการ เว้นแต่มีที่ดินเหลืออาจจัดให้กับคนที่มีภูมิลำเนาใกล้เคียงที่สุด

5. ต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายการจัดที่ดินของหน่วยงานนั้น

แนวทางการดำเนินงานประกอบด้วย 2 ส่วน คือ กระทรวงมหาดไทยรับขึ้นทะเบียนคนจนและประมวลผล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง 7 แห่ง จัดหาที่ดินและจัดที่ดิน ซึ่งขณะนี้กระทรวงมหาดไทยได้จัดกลุ่มผู้ขึ้นทะเบียนออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. กลุ่มผู้ขอรับการจัดที่ดิน ประกอบด้วย กลุ่มไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และกลุ่มมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ทั้ง 2 กลุ่มนี้จำแนกออกเป็นเกษตรกรและไม่เป็นเกษตรกรซึ่งมีฐานะยากจนและไม่ยากจน

2. กลุ่มผู้ขอรับรองสิทธิหรือผู้มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ ประกอบด้วยกลุ่มผู้ใช้ที่ดินของรัฐและกลุ่มผู้ถือครองที่ดินของรัฐ

ผลจากการขึ้นทะเบียนในช่วงเดือนมกราคม-มีนาคม ปี พ.ศ. 2547 มีประชาชนมาขึ้นทะเบียนขอที่ดินทำกินรวม 4.849 ล้านราย แบ่งออกเป็น 4 กรณีใหญ่ๆ คือ ไม่มีที่ดินทำกิน 2.028 ล้านราย หรือ ประมาณร้อยละ 41.82 ของผู้ที่มาขึ้นทะเบียนประเภทที่ดิน นอกจากนี้กลุ่มที่มีที่ดินแต่ไม่เพียงพอมี 1.639 ล้านราย ขอใช้ที่ดินรัฐประมาณ 3 แสนราย และกลุ่มถือครองที่ดินของรัฐประมาณ 8 แสนราย (ตารางที่ 11)

#### ตารางที่ 11 จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนด้านที่ดิน

ปัญหา	จำนวน (ล้านราย)	%
1. ไม่มีที่ดินทำกิน	2.028	41.82
2. มีแต่ไม่เพียงพอ	1.639	33.80
3. ขอใช้ที่ดินรัฐ	0.339	6.99
4. ถือครองที่ดินของรัฐ	0.843	17.90
รวม	4.849	100.00

ที่มา :ฐานข้อมูลกรมการปกครอง

หมายเหตุ : ประมวลผลโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อย่างไรก็ดี เมื่อตรวจสอบข้อมูลโดยการประมวลผลกลุ่มผู้ยื่นทะเบียนขอรับการจัดที่ดิน โดยพิจารณาตามกลุ่มเป้าหมาย 4 กลุ่มข้างต้น โดยแยกเป็นผู้ที่เป็นเกษตรกรและผู้ที่ไม่ได้เป็นเกษตรกร และแบ่งตามฐานะรายได้ว่าเป็นกลุ่มยากจน และไม่ยากจน โดยใช้ข้อมูลจากกรมการพัฒนาชุมชนที่กำหนดว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าหรือเท่ากับ 20,000 บาทต่อปีเป็นผู้ที่ยากจน จะทำให้เห็นเป้าหมายของผู้ที่มีความจำเป็นในเบื้องต้น ที่จะต้องเร่งรัดแก้ไขปัญหาให้ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าผู้ที่มีความประสงค์จะขอให้รัฐช่วยแก้ไขและช่วยจัดหาที่ดินให้และมีรายได้มากกว่า 20,000 บาทต่อปี จะถูกทอดทิ้งไป เพียงแต่จะเป็นกลุ่มเป้าหมายถัดไปที่จะช่วยเหลือให้คนเหล่านี้ได้มีที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพ

ข้อมูลจากตารางที่ 12 แสดงให้เห็นว่าเป้าหมายแรกของการพิจารณา คือ เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินและยากจน ซึ่งมีประมาณ 4 แสนราย และกลุ่มที่ไม่ได้เป็นเกษตรกร แต่ไม่มีที่ดินและยากจนอีกประมาณ 3 แสนราย กลุ่มที่จะต้องพิจารณาในลำดับถัดไป คือ กลุ่มที่มีที่ดินไม่เพียงพอและยากจน มีประมาณ 7 แสนราย (รวมทั้งผู้ที่เป็นเกษตรกรและไม่ได้เป็นเกษตรกร)

### ตารางที่ 12 จำนวนผู้ขอรับการจัดที่ดิน จำแนกตามกลุ่มเป้าหมายและปัญหา

หน่วย : ล้านราย

กลุ่มเป้าหมาย	ไม่มีที่ดิน	มีแต่ไม่เพียงพอ	รวม
1. เป็นเกษตรกร	0.957	1.026	1.983
1.1 ยากจน	0.456	0.557	1.013
1.2 ไม่ยากจน	0.501	0.469	0.970
2. ไม่เป็นเกษตรกร	1.071	0.613	1.684
2.1 ยากจน	0.364	0.228	0.592
2.2 ไม่ยากจน	0.707	0.385	1.092
รวม	2.028	1.639	3.667

ที่มา : ฐานข้อมูลกรมการปกครอง

- หมายเหตุ**
1. ยากจน หมายถึง ผู้มีรายได้ต่ำกว่าหรือเท่ากับ 20,000 บาทต่อปี
  2. ไม่ยากจน หมายถึง ผู้มีรายได้มากกว่า 20,000 บาทต่อปี
  3. ประมวลผลโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในเบื้องต้นการจัดที่ดินสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การจัดให้กับผู้ถือครองในที่ดินของรัฐอยู่แล้ว หมายถึงการรับรองสิทธิโดยยึดหลักเกณฑ์ของหน่วยงานนั้นๆ เป็นหลัก นั่นคือจะจัดให้กับผู้ที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายที่ 3 คือ ขอใช้ที่ดินของรัฐ และกลุ่มที่ 4 กลุ่มที่ถือครองที่ดินของรัฐ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ครอบครองที่ดินของรัฐประเภทใดประเภทหนึ่งอยู่แล้ว เพียงแต่ต้องการความมั่นใจในการครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบ ดังนั้นการจัดที่ดินให้แก่คนกลุ่มนี้ควรคำนึงถึงผู้ที่บุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐและไม่ได้มาขึ้นทะเบียนไว้ด้วย เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านี้ให้เป็นทั้งระบบ

2. การจัดให้ผู้ไม่มีที่ทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ ต้องพิจารณาการนำที่ดินต่างๆ ที่เป็นทั้งของรัฐหรือเอกชนมาจัดให้โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนดไว้

เมื่อพิจารณาเรื่องการจัดที่ดินพบว่า มีเกษตรกรขอให้รับรองสิทธิในพื้นที่ป่าไม้มากที่สุดถึง 194,422 ราย รองลงมาคือในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน 85,469 ราย ผลการดำเนินงานรับรองสิทธิปี 2547 ส.ป.ก. รับรองสิทธิ 14,253 ราย กรมธนารักษ์ 3,475 ราย

ส่วนกรณีจัดที่ดินให้ผู้ไม่มีที่ทำกินหรือมีแต่ไม่พอซึ่งมีจำนวนสูงถึง 3.667 ล้านรายนั้น หน่วยงานเจ้าของพื้นที่ต้องตรวจสอบหาพื้นที่ว่างและความเหมาะสมของพื้นที่ต่อการทำการเกษตรก่อน จากนั้นจึงจะตรวจสอบผู้ขึ้นทะเบียนขอที่ดินทำกินว่ามีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ต่อไป

### 3. การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งต่อการพัฒนาที่ดินเกษตรกรรมคือ เอกสารสิทธิในที่ดินที่ไม่สมบูรณ์เท่าโฉนดที่ดิน ทำให้เกษตรกรลำบากในการใช้เป็นเอกสารค้ำประกันการกู้ยืมจากแหล่งทุนในระบบ เนื่องจากสถาบันการเงินจะยอมรับเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนด นส.3 นส.3ก. เพราะเมื่อเกิดปัญหาหนี้เสีย สถาบันการเงินสามารถฟ้องร้องบังคับคดีได้ แม้สถาบันการเงินจะพิจารณาโครงการธุรกิจที่เสนอว่ามีความเป็นไปได้หรือไม่ ที่จะมีกำไร สามารถคืนเงินต้นและดอกเบี้ยได้ แต่ก็พิจารณาหลักทรัพย์ค้ำประกันประกอบเป็นสำคัญ

ระบบคิดดังกล่าวเป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน แต่ระบบคิดดังกล่าวกลับปิดช่องทางของคนจำนวนมากที่ไม่มีทรัพย์สินประเภทที่กล่าวมา คนเหล่านี้มักจะเป็นคนจนที่ครอบครองที่ดินของรัฐหรืออื่นๆ ที่รัฐเพียงแต่อนุญาตให้ใช้ทำประโยชน์ ดังเช่น ที่ดินของ ส.ป.ก. สหกรณ์นิคม นิคมสร้างตนเอง กรมธนารักษ์ หนังสือที่หน่วยงานเหล่านี้อนุญาตจะระบุเป็นการเช่าหรืออนุญาตให้ทำประโยชน์ โดยที่กรรมสิทธิ์ยังเป็นของรัฐ (ยกเว้นที่ดินในสหกรณ์นิคม และนิคมสร้างตนเองเมื่อครอบครองไปตามเงื่อนไขและเวลาหนึ่ง สามารถนำไปออกเป็นโฉนดได้) เอกสารเหล่านี้ไม่สามารถนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันกับสถาบันการเงินได้ แม้ผู้ครอบครองจะมีโครงการมีแผนธุรกิจที่ดี ทำให้ไม่มีโอกาสในการพัฒนาธุรกิจอาชีพของตนเอง

นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้เสนอให้หน่วยงานของรัฐเป็นกลไกที่จะช่วยจัดการหนี้สินในกรณีที่ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ทำผิดเงื่อนไขกับสถาบันการเงิน ทำให้สถาบันการเงินเห็นถึงความมั่นคงและความเป็นไปได้ของการนำสินทรัพย์ประเภทต่างๆ มาเป็นหลักประกันค้ำประกันสินเชื่อได้ และระยะเวลาของการจัดการหนี้เสียยังน้อยกว่าการที่สถาบันการเงินจะต้องไปฟ้องร้องต่อศาลเสียอีก

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจึงทำให้ประชาชนผู้ถือสิทธิในสินทรัพย์บางอย่างรวมถึงที่ดินสามารถเข้าถึงแหล่งทุนหรือกู้ยืมเงินได้ เป้าหมายหลักคือการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโอกาสแก่ประชาชนโดยเฉพาะคนยากจนให้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการใหม่โดยมีหลักการคือ เอกสารสิทธิของสินทรัพย์แต่ละประเภทต้องเป็นเอกสารสิทธิแบบมีเงื่อนไขโดยรัฐสามารถกำกับและควบคุมการโอนสิทธิได้ และต้องมีการประเมินราคาที่เหมาะสมสอดคล้องกับมูลค่าทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินทรัพย์ในแต่ละประเภทด้วย



นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนผ่านการระดมความคิดเห็นจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 หลักการและแนวทางนำไปสู่การปฏิบัติ การประชุมดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้อย่างเต็มระบบเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2547

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนประเภทที่ดินของรัฐ หน่วยงานเจ้าภาพคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน่วยงานและเอกสารสิทธิที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- |  |             |            |
|--|-------------|------------|
| 1. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | เอกสารสิทธิ | ส.ป.ก.4-01 |
| 2. กรมส่งเสริมสหกรณ์                     | เอกสารสิทธิ | กสน.3      |

3. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	เอกสารสิทธิ	น.ค.1
4. กรมที่ดิน	เอกสารสิทธิ	ส.ค.1, น.ส.3ก และ น.ส.3

หน่วยงานทั้ง 4 ได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานร่วมกับสถาบันการเงินที่ร่วมดำเนินการในสินทรัพย์ประเภทที่ดินของรัฐ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2546 โดย ส.ป.ก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการลงนามในบันทึกข้อตกลงร่วมกับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และกรมที่ดินลงนามในบันทึกข้อตกลงร่วมกับธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย

ส.ป.ก. เริ่มดำเนินงานในพื้นที่นาร่องตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2546 และดำเนินงานเต็มพื้นที่ในเดือนมกราคม 2547 โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานใน พ.ศ. 2547 ดังนี้

1. ชี้แจงและชี้แนะทะเบียนเกษตรกรที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการ
2. ตรวจสอบบัญชีรายชื่อเกษตรกรและเสนอสถาบันการเงิน
3. หน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฝึกอบรมพัฒนาอาชีพให้เกษตรกร
4. เกษตรกรยื่นกู้
5. ธ.ก.ส. ตรวจสอบและอนุมัติเงินกู้
6. เกษตรกรดำเนินการตามแผนการผลิต
7. ธ.ก.ส. ติดตามการใช้เงินกู้และการชำระหนี้
8. ไกล่เกลี่ยหนี้ กรณีที่เกษตรกรผิดนัดชำระหนี้

ในพ.ศ. 2548 มีการปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินงานใน 2 เรื่อง ได้แก่ การอบรมเกษตรกรจากเดิมเกษตรกรที่ขอกู้เพื่อประกอบอาชีพใหม่ทุกรายต้องเข้ารับการอบรมอาชีพ เปลี่ยนเป็นให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้พิจารณาว่าเกษตรกรรายใดที่สมควรเข้ารับการอบรมพัฒนาอาชีพ และเกษตรกรสามารถนำสินทรัพย์ประเภทที่ดินเป็นหลักค้ำประกันการพัฒนาอาชีพนอกการเกษตรได้

ผลการดำเนินงานในปี 2547 ที่ผ่านมาของทั้ง 3 หน่วยงาน คือ ส.ป.ก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เกษตรกรขึ้นทะเบียน 534,430 ราย เกษตรกรยื่นกู้ 36,648 ราย และ ธ.ก.ส. อนุมัติเงินกู้ 24,043 ราย วงเงิน 1,876.86 ล้านบาท

ผลการดำเนินงานในปี 2548 (ตุลาคม-ธันวาคม 2547) ทั้ง 3 หน่วยงานเกษตรกรขึ้นทะเบียน 126,409 ราย เกษตรกรยื่นกู้ 8,532 ราย และ ธ.ก.ส.อนุมัติเงินกู้ 17,830 ราย วงเงิน 1,491.95 ล้านบาท

ผลการดำเนินงานในเดือนตุลาคม 2547 - มกราคม 2548 ในส่วนของ ส.ป.ก. ขึ้นทะเบียนเกษตรกรได้ 152,424 ราย เกษตรกรยื่นกู้ 10,260 ราย และ ธ.ก.ส. อนุมัติเงินกู้ 22,210 ราย

## สรุป

ปัญหาการใช้ที่ดิน การถือครองที่ดินและการไร้ที่ดินทำกินเป็นปัญหาเรื้อรังมาหลายยุคหลายสมัย การขยายตัวของเมืองและภาคอุตสาหกรรมตามนโยบายการพัฒนาประเทศทำให้พื้นที่การเกษตรของประเทศไทยและขนาดการถือครองโดยเฉลี่ยต่อครัวเรือนมีปริมาณลดลง แม้ว่าจะมีแรงงานภาคการเกษตรบางส่วนมุ่งหน้าเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ แต่ว่าภาคการผลิตทั้ง 2 ส่วนก็ไม่สามารถรองรับแรงงานจำนวนดังกล่าวได้หมด ทำให้ยังคงมีแรงงานภาคการเกษตรอยู่เป็นจำนวนมาก เมื่อพื้นที่เกษตรลดลงเกษตรกรจึงแก้ปัญหาโดยการบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์ในเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลง ขณะเดียวกันเกษตรกรที่ทำกินในพื้นที่ป่าก็ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีฐานะยากจน ผลตามมาคือ ขาดความมั่นคงและแรงจูงใจในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาที่ดินในขณะนี้รัฐได้กำหนดนโยบายการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรไว้ให้เป็นแหล่งผลิตอาหารและรองรับแรงงานภาคเกษตร เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีข้อจำกัดในการนำมาใช้ทำให้ไม่สามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินได้ ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาและระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

การจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนของประชาชนและปัญหาด้านที่ดินก็เป็นส่วนหนึ่ง โดยแบ่งการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินออกเป็น 2 ส่วน คือ ชี้นทะเบียนคนจนและประมวลผล โดยกระทรวงมหาดไทย และจัดที่ดินให้คนจนโดยหน่วยงานรัฐที่ถือครองที่ดิน เช่น ส.ป.ก. กรมอุทยานแห่งชาติฯ และกรมธนารักษ์ เป็นต้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งของเกษตรกรคือขาดเงินทุนเพื่อพัฒนาที่ดินและอาชีพ เนื่องจากเกษตรกรส่วนมากทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยหน่วยงานรัฐเจ้าของพื้นที่ออกเอกสารอนุญาตให้ทำประโยชน์แต่กรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของรัฐ เอกสารเหล่านี้ไม่สามารถใช้ค้ำประกันกับสถาบันการเงินได้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเป็นการสร้างโอกาสให้กับเกษตรกรเข้าถึงแหล่งทุนในระบบได้ง่ายกว่าเดิม จึงมีการผลักดันนโยบาย การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนสู่การปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามปัญหาเรื่องที่ดินในเชิงปฏิบัติไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จได้ในทันที ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งรัฐบาลซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานรัฐ และเกษตรกรผู้รับผลกระทบโดยตรง จึงจะทำให้นโยบายต่าง ๆ เกิดผลในทางปฏิบัติ ปัญหาความยากจนและการไร้ที่ดินทำกินจะค่อย ๆ ลดไปจากสังคมไทยและคุณภาพชีวิตของคนไทยจะดีขึ้น 🌱

## บรรณานุกรม

- กรมการพัฒนาชุมชน. 2546. **สรุปผลการจัดเก็บข้อมูล จปฐ. และข้อมูล กชช 2ค ปี 2546.** กรุงเทพฯ.
- คณะทำงานด้านที่ดินทำกินเพื่อการประกอบอาชีพ. 2547. **ระเบียบวาระการประชุมครั้งที่ 3/ 2547 วันที่ 9 พฤศจิกายน 2547.**
- โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์. 2525. **การฟื้นฟูการเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ.** กรุงเทพฯ
- ทศพล สมพงษ์. 2541. **การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. สถาบันราชภัฏสกลนคร. สกลนคร.**
- นิวัตติ เรืองพานิช. 2546. **การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ.**
- พินิต สุวรรณะชญ. 2528. **การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม. กรุงเทพฯ.**
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2545. **รายงานการวิเคราะห์เรื่องจำนวนครัวเรือน เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินใน 69 จังหวัดที่มีเขตปฏิรูปที่ดิน ปี 2525-2544 เอกสารสถิติ ฉบับที่ 1162. กรุงเทพฯ.**
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2545. **สถิติที่สำคัญเกี่ยวกับการเกษตรของประเทศไทย ปี 2543 เอกสารสถิติฉบับที่ 1153. กรุงเทพฯ.**
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2545. **สถิติที่สำคัญเกี่ยวกับการเกษตรของประเทศไทย ปี 2543 เอกสารสถิติ ฉบับที่ 1168. กรุงเทพฯ.**
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2545. **สถิติที่สำคัญเกี่ยวกับประชากรของประเทศไทย ปี2544 เอกสารสถิติฉบับที่ 1167. กรุงเทพฯ.**
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2546. **คู่มือปฏิบัติงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ในเขตปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพฯ.**
- สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน). 2547. **เจตนารมณ์ของการแปลง สินทรัพย์เป็นทุน. กรุงเทพฯ.**
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2542. **รายงานการศึกษากรณีให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพฯ.**
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2545. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2543/2544 เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ 9/2544. กรุงเทพฯ.**
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2547. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2545/2546 เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ 401. กรุงเทพฯ.**
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2547. **รายงานผลสำรวจหน้าสำมะโนเกษตร พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ.**

# การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลังปีที่ 30

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์\*



การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยกำลังจะครบรอบ 30 ปี ในเดือนมีนาคม 2548 นี้ ถึงแม้ว่าการดำเนินงานจะมีปัญหาอุปสรรคมากมายหลายประการ แต่ผลของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ได้ช่วยให้เกษตรกรมากกว่า 1 ล้านครัวเรือน ได้มีที่ดินทำกินในทุกภาคของประเทศอย่างมั่นคงในระดับหนึ่ง ประเด็นที่น่าเสนอต่อไปนี้เป็นข้อมูลบางประการที่ผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจนำไปพิจารณา บางประเด็นได้เคยมีการนำเสนอไปบ้างแล้วในหลายที่ แต่ก็ต้องนำมากล่าวไว้ในที่นี้ เนื่องจากยังมีความสำคัญเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน การนำเสนอจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกฎหมายและนโยบายในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อเสนอแนะคิดมุมมองอีกด้านหนึ่งที่จะนำไปสู่แนวทางการปฏิรูปที่ดินหลังปีที่ 30

\*อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 1. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นเครื่องมือที่สำคัญของภาครัฐที่จะทำให้เกิดการปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม องค์กรที่เกี่ยวข้องมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้กำหนดนโยบายระดับชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายในระดับจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นหน่วยปฏิบัติในส่วนกลางและในจังหวัดที่มีการปฏิรูปที่ดิน การทำงานที่ผ่านมาทั้งการจัดซื้อที่ดินจากเอกชนและการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรผู้ยากจนไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือจัดให้ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ผลการดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาอาจกล่าวได้ว่ายังไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคือ ยังไม่สามารถทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเจ้าของที่ดิน เนื่องจากหากพิจารณาผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในช่วงประมาณ 29 ปี ที่ผ่านมาพบว่ามีการให้กรรมสิทธิในที่ดินกับเกษตรกรได้ในจำนวนที่ไม่สูงมากนัก โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2547 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้รับที่ดินเอกชนมาจากการพระราชทาน และการบริจาคของประชาชนตามโครงการภูมิทาน หรือการจัดซื้อ เนื้อที่ 491,063 ไร่ นำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินประมาณ 42,200,000 ไร่ มีเกษตรกรเช่าซื้อที่ดินจำนวน 139,466 ไร่ 9,143 ราย เช่าที่ดิน 335,829 ไร่ 21,094 ราย นอกนั้นเป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยการมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 (หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน) จำนวน 1,962,332 แปลง จำนวนเนื้อที่ 25,586,550 ไร่ เกษตรกร 1,641,547 ราย



ประเด็นที่ควรนำมาพิจารณา คือ สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อ 30 ปีก่อนเป็นอย่างมาก ความต้องการใช้ที่ดินมีความหลากหลายมากขึ้น เทคโนโลยีด้านการผลิตต่างๆ มีความก้าวหน้ามากขึ้น พึ่งพาที่ดินน้อยลง ผู้คนในบ้านเมืองต่างเริ่มมีความตระหนักถึงการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมอันอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ส.ป.ก. ควรทบทวนว่าหลังจากปีที่ 30 ของการปฏิรูปที่ดินจะทำหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างไรบ้าง เพราะนอกจากการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ทำกินของเกษตรกร ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรแล้ว ยังมีปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่ควรนำมาพิจารณา เช่น การสูญเสียที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การบุกรุกที่ดินของรัฐ การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม เป็นต้น

### 1.1 การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การสูญเสียที่ดินเกษตรกรรมไปสู่นอกภาคการเกษตรเกิดจากความต้องการที่ดินเพื่อใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกภาคเกษตรนับตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา และมีอัตราสูงขึ้นในช่วงก่อนเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศในปี 2540 เนื่องจากการตื่นตัวอย่างมากของธุรกิจซื้อขายที่ดินในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศขยายตัว ราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นสูงอย่างรวดเร็วทำให้เกษตรกรส่วนหนึ่งขายที่ดินของตนให้บุคคลนอกภาคการเกษตรมากขึ้น และส่วนหนึ่งได้ยกเลิกการให้เช่าที่ดินเพื่อรอการขายที่ดิน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พื้นที่เกษตรในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ในช่วงปี 2530-2536 ลดลงเฉลี่ยปีละ 18,000 ไร่

การนำที่ดินเกษตรกรรมที่สมบูรณ์ไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น เช่น กิจการอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดน้อยลงตามลำดับ ผลกระทบที่สำคัญคือ การประกอบเกษตรกรรมในยุคต่อไปจำเป็นต้องนำพื้นที่ที่ไม่อุดมสมบูรณ์มาใช้แทน ทำให้ต้องใช้จ่ายเงินส่วนหนึ่งในการพัฒนาพื้นที่เหล่านั้นให้เหมาะสมกับการเกษตร การต้องใช้ต้นทุนที่สูงขึ้นเท่าใดเป็นการลดขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรลงเท่านั้น เพราะผลิตผลการเกษตรที่ได้มาจะมีต้นทุนสูงกว่า ในอนาคตสินค้าเกษตรของไทยอาจไม่สามารถส่งออกไปแข่งขันในตลาดโลกได้ และยิ่งไปกว่านั้นประเทศไทยจะต้องเปิดตลาดสินค้าเกษตรตามข้อตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก หรือ WTO ข้อตกลงเขตการค้าเสรี อาเซียน (AFTA) และข้อตกลง FTA หากสินค้าเกษตรนำเข้ามีราคาถูกกว่า ความเดือดร้อนจะตกกับเกษตรกรในที่สุด

กฎหมายปฏิรูปที่ดินมีบทบัญญัติคุ้มครองเกษตรกรและที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการห้ามโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น ในมาตรา 39 ความว่า “ผู้ได้รับสิทธิไปจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 ให้ความเห็นชอบกับ 7 แผนงานในการแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ ประเด็นหนึ่งที่มีขอบข่ายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำไปศึกษา คือ แผนงานการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาข้อกฎหมายซึ่งต้องแก้ไข นอกจากนั้นในข้อเท็จจริง การกำหนดให้ตกทอดทางมรดกวิธีเดียวอาจไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมไทย เกษตรกรหลายรายที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพมีการยินยอมให้ผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ ดังนั้น การคุ้มครองเกษตรกรและที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกฎหมายควรต้องทบทวนให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทย และให้มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงพอที่จะผลิตพืชผลการเกษตรเลี้ยงคนไทยและส่งขายให้สมกับการตั้งเป้าหมายว่าจะเป็นครัวของโลก แต่ก็ต้องไม่เปิดช่องให้มีการซื้อขายที่ดินกันอย่างเสรี เพราะจะย้อนกลับมาสร้างปัญหาการไร้ที่ดินทำกินอีก

## 1.2 การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. มีหน้าที่หลักในการปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทิศทางของการปฏิรูปที่ดินในระยะเริ่มต้นเป็นการลดขนาดที่ดินที่เอกชนถือครองและไม่ได้ทำการเกษตรด้วยตนเองด้วยการจัดซื้อที่ดินมาจัดให้กับเกษตรกรเช่าในราคาที่เหมาะสม แต่ต่อมารัฐได้ใช้ ส.ป.ก. ให้ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เช่น ป่าสงวน ที่สาธารณะ เป็นต้น ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ได้รับมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่มีผู้บุกรุกเข้าถือครองอยู่เต็มพื้นที่ ผู้บุกรุกมีทั้งเกษตรกรและผู้ที่มีใช้เกษตรกร อีกทั้งมีการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการต่างๆ เช่น เป็นที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เป็นต้น ขาดระเบียบแบบแผน ไม่เหมาะสมกับศักยภาพของดิน

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐที่มีผู้บุกรุกครอบครองอยู่แล้ว จึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่อาจนำหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ในการปรับปรุงสิทธิและการถือครองได้อย่างครบถ้วน เพราะเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐนั้นจะต้องมีความแตกต่างในเรื่องคุณสมบัติของผู้ครอบครองที่ดิน ประเภทของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน สิทธิและหน้าที่ในการใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาทรัพยากรที่ดิน ซึ่งต้องบริหารจัดการอีกแบบหนึ่ง มีกฎหมายรองรับชัดเจน ที่ผ่านมา ส.ป.ก. จึงถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่ทำให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐและให้สิทธิในที่ดินกับผู้ที่ไม่สมควรจะได้รับ

ดังนั้น เมื่อรัฐจะแก้ไขปัญหาในที่ดินของรัฐทั้งระบบโดยให้ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานจัดที่ดิน ก็ควรจะต้องกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐไว้ในกฎหมายปฏิรูปที่ดินหรือกฎหมายอื่นให้เป็นอีกส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจน จึงจะแก้ปัญหาคอนกรีตในการทำงานของ ส.ป.ก. ได้

### 1.3 การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้ทราบว่าพื้นที่ส่วนใดควรบริหารจัดการอย่างไรให้เกิดประโยชน์อย่างเหมาะสมกับศักยภาพของดินและสภาพข้อเท็จจริง การจำแนกเขตพื้นที่ต่างๆ อย่างชัดเจน เช่น เขตพื้นที่เกษตรกรรม เขตพื้นที่เกษตรอุตสาหกรรม เขตพื้นที่เพื่อกิจการอื่นๆ นอกจากการเกษตร เขตพื้นที่เพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น จะมีประโยชน์ต่อการจัดการดูแลและทำให้รัฐสามารถควบคุมติดตามให้มีการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินที่กำหนด อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้นำที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรไปใช้เพื่อการอื่นปะปนกันไป เป็นการสงวนที่ดินเพื่อการเกษตรไว้เป็นแหล่งผลิตทางเกษตรกรรมของประเทศ และป้องกันการใช้ที่ดินผิดประเภทอันจะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม



หลักการนี้อาจนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ที่มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินมาเป็นเวลานานแล้ว และสภาพที่ดินในปัจจุบันอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อม จึงควรต้องมีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์และควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปอย่างเหมาะสมในทางปฏิบัติการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน อาจกำหนดขอบเขตอย่างชัดเจนหรือกำหนดเป็นสัดส่วนของพื้นที่ตามเหมาะสม และท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมในการพิจารณา การเปลี่ยนแปลงเขตการใช้ประโยชน์จะกระทำต่อเมื่อมีความจำเป็นและสมควรเท่านั้น โดยมีกระบวนการในการตัดสินใจอย่างรัดกุม

#### 1.4 ความจำเป็นของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นวิธีการจัดที่ดินที่เป็นที่ยอมรับว่าสามารถแก้ปัญหาการถือครองที่ดินรายใหญ่และจัดที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินได้ดีในระดับหนึ่ง เพราะมีกลไกในการนำที่ดินมาจากเอกชนหรือนำที่ดินของรัฐมาจัดได้และยังมีกฎหมายป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดิน จึงเป็นวิธีการจัดที่ดินที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือหลักในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ หากดูจากตัวเลขผู้ไร้ที่ดินทำกินจะเห็นได้ว่ายังมีผู้ที่ประสงค์จะมีที่ดินและยังไม่ได้รับการจัดให้อีกเป็นจำนวนมาก การปฏิรูปที่ดินจึงยังคงมีความจำเป็นต่อนโยบายที่สำคัญของรัฐ เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่ของประสิทธิภาพของการปฏิรูปที่ดิน มีความจำเป็นที่ต้องเร่งรัดการจัดที่ดินในที่ดินที่ยังคงเหลืออยู่เกือบ 20 ล้านไร่ ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เพื่อให้ผู้ครอบครองได้มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมายและนำไปใช้ในการแปลงเป็นทุนตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล

ในที่ดินที่จัดไปแล้วก็ต้องติดตามการเข้าทำประโยชน์อย่างจริงจัง เพื่อมิให้ที่ดินตกไปอยู่ในมือของผู้ที่ไม่ได้เดือดร้อนจำเป็น และยังมีที่ดินเหลือนำมาจัดให้กับผู้ยากจนได้



ในการปฏิรูประบบราชการ ส.ป.ก. เน้นภารกิจหลักการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ดังนั้น การปฏิรูปที่ดินจะต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการปรับบทบาทและภารกิจดังกล่าว ให้สามารถจัดหาที่ดินที่ผู้ถือครองไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์

มาจัดให้กับเกษตรกร มีกระบวนการจัดที่ดินที่เป็นธรรม รวดเร็วและเกิดประโยชน์ในทางอาชีพ และที่อยู่อาศัยแก่เกษตรกรที่ต้องการที่ดินทำกินอย่างแท้จริง และควรแยกแยะระหว่างพื้นที่การผลิตที่เป็นเกษตรยังชีพหรือเกษตรพอเพียงกับพื้นที่การผลิตที่ทำการค้า

นอกจากนั้นอาจปรับบทบาทและภารกิจของ ส.ป.ก. ให้กว้างขวางกว่าที่เป็นอยู่ โดยทำหน้าที่ดูแลที่ดินไม่ให้เกิดการกระจุกตัวในที่ดินหนึ่งหรือถูกทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์และหาวิธีการนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาใช้เพื่อทำประโยชน์ทางการเกษตรหรือกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการเกษตร เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดจึงไม่ควรให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดินอยู่กับผู้ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ผลประโยชน์ที่ได้จะตกกับประเทศและสังคมโดยรวม ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่นี้โดยตรง

## 2. กฎหมายและนโยบายในการบริหารจัดการที่ดิน

ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับกฎหมายหรือนโยบาย อาจส่งผลต่อทิศทางของการปฏิรูปที่ดินในอนาคต จึงขอเสนอความก้าวหน้าของกฎหมายและนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแนวทางการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ การตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนดังต่อไปนี้

### 2.1 การแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

การแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินมีแนวคิดริเริ่มมาหลายปีแล้ว เพื่อให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินสามารถรองรับงานปฏิรูปที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสม ส.ป.ก. มีการเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ.....” เพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ให้สามารถนำที่ดินเอกชนที่เหมาะสมต่อการเกษตรมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินกระทำได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็วทันต่อความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้ทั้งระบบอย่างสอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคม ทำให้รัฐกำหนดแผนการใช้ที่ดินและบริหารจัดการที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นแหล่งผลิตทางการเกษตรของประเทศตราบเท่าที่จำเป็น สิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับสอดคล้องกับความต้องการสิทธิในที่ดินของประชาชนและการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินตามความเป็นจริงก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน นำไปสู่สังคมคุณภาพ โดยชุมชนท้องถิ่น องค์กรระดับท้องถิ่น จะมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ กับรัฐ ทั้งในด้านการวางแผนอนุรักษ์หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตลอดจนการรวมตัวเพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร ร่างกฎหมายดังกล่าวอยู่ระหว่างขั้นตอนเตรียมการ หากแก้ไขได้สำเร็จการปฏิรูปที่ดินก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 2.2 แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 ให้ความเห็นชอบกับ 7 แผนงาน ในการแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับแผนงานการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดินไปศึกษา ซึ่งผลของการศึกษาและจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” พบว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในระดับชาติเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งระบบด้วยการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับการพัฒนา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินอย่างสมดุล เป็นธรรม และยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยออกเป็นกฎหมาย คือ ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ....

หากมีการออกกฎหมายในแนวทางดังกล่าวได้สำเร็จ ก็จะทำให้การบริหารจัดการที่ดินของชาติในพื้นที่ประเภทต่างๆ และการจัดที่ดินให้กับประชาชนจะมีความชัดเจน เป็นเอกภาพมากขึ้น คาดว่าความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการที่ดินก็จะลดลงหรือหมดไป

## 2.3 การตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เนื่องจากในปัจจุบันยังมีกฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือ ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป บางครั้งก็เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศหรือสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม นายกรัฐมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้ง “คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย” ขึ้น และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้รวม 9 คณะ คือ

1. คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ (นายศิริ เกวลินสฤทธิ เป็นประธาน)
2. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายตามยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความยากจน (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธาน)
3. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันเพื่อการพัฒนาประเทศ (นายสุวรรณ วลัยเสถียร เป็นประธาน)
4. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐและติดตามการบังคับใช้กฎหมาย (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธาน)
5. คณะอนุกรรมการลดและเลิกกฎหมายที่สร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชน (นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน)

6. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายและพัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย (รองนายกรัฐมนตรี นายวิชณุ เครืองาม เป็นประธาน)
7. คณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน)
8. คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและการประชาสัมพันธ์ (เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นประธาน)
9. คณะอนุกรรมการกำกับการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ (รองนายกรัฐมนตรี (นายวิชณุ เครืองาม เป็นประธาน)

คณะอนุกรรมการที่ดำเนินการเรื่องที่ดินและเอกสารสิทธิในที่ดิน คือ คณะอนุกรรมการชุดที่ 1 ซึ่งขณะนี้กำลังพิจารณาในประเด็นการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพตามนโยบาย โดยมีการศึกษา 3 เรื่องหลักคือ การพิจารณาจัดระบบหน่วยงานจัดที่ดินของรัฐ มาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และแนวทางการออกเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว เป็นต้น ซึ่งอาจมีผลเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินและร่างแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ตามแผนงานที่วางไว้ คณะอนุกรรมการฯ จะศึกษาให้แล้วเสร็จเป็นกฎหมายในปีงบประมาณ 2548

## 2.4 ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

ข้อมูลจากการจดทะเบียนคนจนในปี 2547 ตามนโยบายของรัฐบาล ชี้ให้เห็นว่ามีคนจนจำนวนมากต้องการที่ดินทำกินและอยู่อาศัย โดยมีจำนวน 4.12 ล้านปัญหา ในส่วนของแผนการจัดที่ดินของ Supply Side มีที่ดินที่อยู่ในแผนจำนวน 28.89 ล้านไร่ เป็นที่ดินที่สามารถดำเนินการได้ทันที 25.24 ล้านไร่ โดยการรับรองสิทธิในปี 2547 และเป็นที่ดินที่ต้องดำเนินการเพิ่มเติมอีก 3.65 ล้านไร่

หากพิจารณาจากตัวเลขความต้องการที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของคนจนและจำนวนที่ดินที่จะจัดให้ได้แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันมากเพราะความต้องการสูงกว่าจำนวนที่ดินที่มีอยู่ ความต้องการดังกล่าวอาจเป็นความเดือดร้อนจำเป็นอย่างแท้จริงที่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐให้จัดหาที่ดินทำกินให้ หรืออาจเป็นความต้องการเพียงการรักษาสิทธิหรือเพื่อเลือกหากรัฐจัดที่ดินให้ก็จะได้รับโอกาสด้วย ส่วนการจัดที่ดินของ Supply Side ถึงแม้ว่าจะมีตัวเลขที่ดินของรัฐที่สามารถจะนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ก็ไม่แน่ว่าจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากที่ดินของรัฐส่วนใหญ่มีผู้เข้าไปอยู่อาศัยทำกินอยู่แล้ว การจัดผู้ถือครองรายใหม่ลงไปในพื้นที่ที่มีผู้ทำประโยชน์อยู่แล้ว ถึงแม้ว่าจะเป็นการทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็อาจเป็นการสร้างปัญหาใหม่แทนที่จะแก้ปัญหาความยากจน

ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดที่ดิน ซึ่งจะต้องหาทางที่จะทำให้มีที่ดินเพียงพอที่จะนำมาจัดให้กับผู้ยากจน นอกจากนั้น คงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ของการปฏิรูปที่ดินที่เป็นอยู่ว่าจะสามารถตอบสนองนโยบายของรัฐได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพได้อย่างไร ซึ่งสอดคล้องกับบทบาทและภารกิจที่อาจต้องปรับเปลี่ยนไปตามที่กล่าวมาข้างต้น

### 3. สรุป

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ดำเนินการมาถึง 30 ปีแล้วนั้น ได้ก่อให้เกิดผลดีกับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ผู้เช่าที่ดิน และผู้ที่ทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐจำนวนมากให้มีความมั่นคงในที่ดินทำกิน บทบาทภารกิจของ ส.ป.ก. และกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากการทดลองหาแนวทางทำงานที่เหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนดในตอนเริ่มต้นการปฏิรูปที่ดินเมื่อ 30 ปีก่อน เมื่อมาถึงวันนี้ก็มีความชัดเจนในระดับหนึ่งจนกลายเป็นงานประจำที่ปกติ แต่หากได้ทบทวนถึงความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง และความมุ่งหมายของ “การปฏิรูป” จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินจะอยู่หนึ่งไม่ได้ ต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เป็นความต้องการของสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาของเกษตรกรและผู้ยากจนด้านที่ดินทำกิน จึงเป็นเรื่องที่ผู้เกี่ยวข้องจะได้ช่วยกันหาทางทำให้ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ 🌸



# ทางออกของ ส.ป.ก. เกี่ยวกับปัญหาที่ดิน

พัชรรัตน์ มณีวงศ์\*



ปัญหาที่ดินเป็นปัญหาที่สะสมมานาน ผู้มีที่ดินมากทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ เกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน ราษฎรถือครองทำกินในที่ดินของรัฐ อ้างว่าอยู่มาก่อน มีความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รัฐบาลแต่ละสมัยมีนโยบายแก้ไขปัญหาเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในที่ดินอย่างมั่นคง แต่ปัญหาที่ดินยังไม่หมดไป กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอันเป็นเครื่องมือทางนโยบาย หรือกลไกในการจัดการความขัดแย้งที่มีอยู่ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่ประสบความสำเร็จ การดำเนินงานในความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่ดิน ซึ่งมีอยู่หลายหน่วยงานกลับกลายเป็นปัญหาระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันเองเกี่ยวกับขอบเขตที่ดินที่อยู่ในความดูแล ซึ่งโยงไปถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน อีกทั้งสิทธิที่ให้กับประชาชนตามกฎหมายแต่ละฉบับมีความลักลั่นกัน ปัญหาเหล่านี้จะแก้ไข อย่างไร ถึงเวลาแล้วหรือไม่ ที่จะปรับเปลี่ยนแนวคิดและกระบวนการทำงานของรัฐ ทั้งด้านองค์กร นโยบาย และกฎหมายที่สำคัญ

\*หัวหน้ากลุ่มกฎหมายและระเบียบ กองนิติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

## 1. ส.ป.ก. ดำเนินการอย่างไรกับปัญหาที่ดิน

ส.ป.ก. ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินเอกชน โดยการกระจายที่ดินจากผู้มีที่ดินมากไปยังเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน(ผู้เช่า แรงงานรับจ้างทางเกษตรกรรม) เพื่อให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น อันเป็นวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน และถูกเอาเปรียบจากนายทุนให้หมดไป นอกจากนี้ กฎหมายยังให้นำที่ดินของรัฐที่ประชาชนหมดความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว หรือรัฐไม่ประสงค์จะสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว มาจัดให้เกษตรกรเช่าอีกด้วย

**1.1 การดำเนินงานในที่ดินเอกชน** ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากผู้มีที่ดินมากหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อประกอบเกษตรกรรม มาจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ ผลการดำเนินงานจัดซื้อที่ดินเอกชน ตั้งแต่ ปี 2519 - 2547 จัดซื้อที่ดินได้จำนวน 479,314 ไร่ และได้จัดให้เกษตรกรเช่า จำนวน 21,094 ราย 335,829 ไร่ จัดให้เช่าซื้อจำนวน 9,143 ราย 139,466 ไร่ รวมแล้วช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินได้เพียง 30,000 กว่าราย ในระยะเวลา 30 ปี ซึ่งการจัดซื้อที่ดินทำได้มากในช่วง 12 ปีแรก ภายหลังจากที่ดินมีราคาสูง จัดซื้อได้ยาก แม้กฎหมายจะให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการเวนคืนที่ดิน แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีการเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร

โดยที่การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินต้องทำในพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน หากที่ดินที่เจ้าของสมัครใจขายไม่ได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อนจึงจะจัดซื้อได้ ใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 1 ปี ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจากการที่ ส.ป.ก. ต้องปรับปรุงแนวเขตปฏิรูปที่ดินที่ประกาศคลุมไว้ทั้งอำเภอ จำนวน 254 อำเภอ ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2532 ให้คงเหลือเฉพาะเขตดำเนินการ เพื่อให้กรมที่ดินสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามอำนาจหน้าที่ ก่อให้เกิดผลกระทบในการจัดหาที่ดินมาปฏิรูปที่ดินอย่างมาก เพราะ เมื่อ ส.ป.ก. จะจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแปลงใดต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่ทุกครั้ง

จากการที่ ส.ป.ก. ทำการสำรวจครัวเรือนเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในจังหวัด ที่มีเขตปฏิรูปที่ดินรวม 69 จังหวัด ช่วงปีการเพาะปลูก 2544/2545 รวม 7,510,512 ครัวเรือน พบว่ามีครัวเรือนผู้ไร้ที่ดินทำกินประมาณร้อยละ 10.81 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด หรือ 812,254 ครัวเรือน จึงชี้ให้เห็นว่ายังมีเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินอีกมากที่รอคอยความช่วยเหลือ ส.ป.ก.จะต้องแก้ไข ปัญหา เร่งจัดหาที่ดินมาจัดให้เกษตรกรให้ได้อย่างรวดเร็ว



**1.2 การดำเนินงานในที่ดินของรัฐ** ตามที่ดำเนินการอยู่ทุกวันนี้ ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นภารกิจการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยแท้ตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมาย เพราะที่ดินของรัฐที่นำมาดำเนินการไม่ใช่ที่ดินว่างเปล่าที่จะนำมารองรับการจัดให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน แต่กลับเป็นที่ดินของรัฐที่มีผู้ถือครองอยู่เต็มพื้นที่แล้ว อันมีสาเหตุมาจากความบกพร่องในดำเนินนโยบายของรัฐเอง และ ส.ป.ก. ต้องรับภารกิจตามนโยบายรัฐ ในการแก้ไขปัญหาเพื่อรับรองสิทธิผู้ถือครองที่ดินของรัฐ เริ่มมีการดำเนินงานในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ตั้งแต่ปี 2520 โดยการขออนุญาตใช้พื้นที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อนำมาจัดให้แก่ผู้ถือครองเดิมที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ โดยมีมติ ค.ร.ม. วันที่ 10 สิงหาคม 2520 และวันที่ 31 สิงหาคม 2525 ให้กรมป่าไม้ดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อ ส.ป.ก. จัดที่ดินแล้ว

ปี 2525 มีมติ ค.ร.ม. วันที่ 22 มิถุนายน 2525 อนุมัติแผนนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน กำหนดให้การจัดที่ดินของหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่ ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นในกรณีการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาที่ดิน ส.ป.ก. จึงเป็นหน่วยงานหลักในการจัดที่ดิน ตั้งแต่นั้นมา เป็นจุดเริ่มต้นที่ ส.ป.ก. ต้องหาทางปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับภารกิจที่ได้รับมา ดำเนินการ

ปี 2532 มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ในเรื่องคำนิยาม “เกษตรกร” การนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการ โดยให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ให้มีการเช่าซื้อที่ดินของรัฐได้ รวมทั้งขยายขอบเขตการจัดที่ดินให้รวมถึงการจัดที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินด้วย โดยมีได้มีการแก้ไขหลักการปฏิรูปที่ดินตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมาย

ปี 2536 - 2537 ส.ป.ก.ได้รับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 30 มีนาคม 2536 อนุมัติให้นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จำแนกไว้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตร(โซน A)มาดำเนินการ จำนวน 306 ป่า ใน 54 จังหวัด เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่ มติ ค.ร.ม. วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ให้กรมป่าไม้มอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้ว มีราษฎรเข้าถือครองทำกิน ให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และมติ ค.ร.ม. วันที่ 1 มีนาคม 2537 อนุมัติให้นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จำแนกเป็นเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม (โซน E) ที่มีราษฎรถือครองทำกินแล้วมาดำเนินการจำนวน 726 ป่า ใน 46 จังหวัด เนื้อที่ 11.76 ล้านไร่ และอนุมัติหลักการในการนำพื้นที่ป่าโซน E ที่กรมป่าไม้จะมอบเพิ่มเติมให้ ส.ป.ก. ต่อไปอีกด้วย

ส.ป.ก. ได้รับพื้นที่มาจำนวนมากพร้อมกับปัญหาที่ติดมาเต็มพื้นที่ ผู้ถือครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนแล้ว มีทั้งผู้ที่เป็นเกษตรกรและมีใช่เกษตรกร บางรายถือครองมาเป็นเวลานาน โต้แย้งกัน ไม่จบว่าป่าทับคนหรือคนทับป่า มีการใช้ประโยชน์เพื่อประกอบเกษตรกรรม และกิจการอื่นอย่าง หลากหลาย แต่ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ได้กำหนดคุณสมบัติผู้ที่ จะได้รับการจัดที่ดินต้องเป็นเกษตรกร ซึ่งมีอยู่ 2 กลุ่ม คือ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งต้องไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งคือผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม บุตรของเกษตรกร ซึ่งต้องไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งเป็นความหมายที่เพิ่มเติมขึ้นตามกฎหมายที่แก้ไขในปี 2532

ดังนั้น จึงทำให้ราษฎรที่ถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ได้รับมาดำเนินการจำนวนหนึ่ง ไม่อาจได้รับการจัดที่ดินได้ เนื่องจากไม่ได้เป็นเกษตรกรหรือมีสองอาชีพ ทำการเกษตรและอาชีพอื่นด้วย มีที่ดินเป็นของตนเองอยู่แล้ว มีการถือครองที่ดินของรัฐจำนวนมากเกินกว่าที่จะจัดให้ได้ หรือมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการอื่น ที่มีใช่เกษตรกรรม เช่น ที่อยู่อาศัย ร้านค้า อาคารพาณิชย์

ซึ่งแม้กฎหมายจะให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการจัดที่ดินให้กับบุคคลอื่นซึ่งมิใช่เกษตรกร เพื่อใช้ในกิจการที่เกี่ยวข้องหรือสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินได้ แต่ทุกวันนี้ยังคงมีปัญหาทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของประเภทกิจการ ว่ากิจการใด ลักษณะกิจการและผลที่ได้รับจากกิจการเข้าลักษณะกิจการเกี่ยวเนื่องหรือสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ทั้งยังมีปัญหาในเชิงนโยบายอีกด้วย



ถ้าจะถามว่า รัฐมีนโยบายที่จะช่วยเหลือผู้ถือครองที่ดินของรัฐให้ได้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรหรือมิใช่เกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่เกษตรกรรม หรือพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือไม่ ก็น่าจะตอบว่าใช่ เพราะถ้าย้อนกลับไปดูมติ ค.ร.ม. ดังนี้

1) มติ ค.ร.ม. วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 อนุมัติหลักเกณฑ์ การช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งการช่วยเหลือเป็น 3 กลุ่ม (บันได 3 ชั้น) เป็นการช่วยเหลือราษฎรทุกกลุ่มที่อยู่อาศัยทำกินในเขตป่า จนมีสภาพเป็นชุมชน โดยให้สิทธิแตกต่างกันตามระยะเวลาที่ถือครอง คือ ก่อนปี 2510 ให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก่อนปี 2510-2518 ให้ สทก. ปี 2519-2524 ให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ชั่วคราว

2) มติ ค.ร.ม. วันที่ 8 เมษายน 2532 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดมาตรการช่วยเหลือราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีนายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธาน ซึ่งคณะกรรมการฯ มีข้อเสนอตาม

บันได 3 ชั้น โดยมี พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาในขณะนั้น เป็นเครื่องมือ และกำหนดมาตรการระหว่างรอประกาศใช้กฎหมาย ซึ่งต่อมา ค.ร.ม. มีมติวันที่ 13 มิถุนายน 2532 เห็นชอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการช่วยเหลือ สรุปได้ว่า ต้องเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ราษฎรอยู่มาก่อนปี 2524 และไม่มีที่ดินอื่นหรือมีแต่ไม่เพียงพอ โดยอนุญาตให้ครอบครัวละไม่เกิน 250 ไร่ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ถ้าไม่ใช้เพื่อการเกษตรหรือปลูกป่า จะเรียกเก็บเป็น 2 เท่า

เมื่อนโยบายเป็นดังที่กล่าว แต่ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่ออกมา ใช้บังคับ ไม่ตรงวัตถุประสงค์ตามนโยบาย แต่เมื่อออกเป็นกฎหมายแล้ว ก็ต้องถือตามกฎหมาย จึงเป็นปัญหามาถึงทุกวันนี้ ที่ ส.ป.ก. ไม่อาจแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของรัฐได้ทั้งหมดต้องผูกติดกับคำว่า “เกษตรกร” แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมคานियามแล้ว แต่ก็ไม่รวมถึงผู้ถือครองที่ดินของรัฐอยู่เดิมทั้งหมด ส่วนพื้นที่ที่มีได้ใช้เพื่อการเกษตรก็ไม่มีวิธีการที่ชัดเจนในการจัดการ

#### ผลการดำเนินงานในที่ดินของรัฐ ตั้งแต่ปี 2520 - 2547

พื้นที่ที่ได้รับมาดำเนินการ	60.3 ล้านไร่
กันคืนกรมป่าไม้	3.5 ล้านไร่
กันออก/ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร	14.4 ล้านไร่
คงเหลือพื้นที่ดำเนินการ	42.4 ล้านไร่
จัดที่ดินทำกินแล้ว	25.58 ล้านไร่ 1.62 ล้านคน

ในส่วนพื้นที่ที่เหลืออีกกว่า 15 ล้านไร่ ส.ป.ก. กำหนดเป้าหมายดำเนินการเสร็จภายใน ปี 2551 จากปัญหาที่กล่าวข้างต้น หากดำเนินการต่อไปตามกรอบของกฎหมายที่มีอยู่ ก็คงรับรองสิทธิให้ได้เฉพาะผู้ที่เป็นเกษตรกรและจัดที่ดินชุมชนเท่าที่จะสามารถทำได้ โดยยังมีผู้ที่ถือครองที่ดินของรัฐส่วนหนึ่งที่ไม่อาจรับรองสิทธิให้ได้เป็นปัญหาอยู่

การดำเนินการทั้งในที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐดังที่กล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน และเพื่อรับรองสิทธิผู้ถือครองที่ดินของรัฐ เป้าหมายสุดท้ายคือการให้มีการเช่าซื้อที่ดินนั้น เพื่อจะได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินต่อไป แต่กรรมสิทธิ์ดังกล่าวตกอยู่ภายใต้บังคับ มาตรา 39 ห้ามแบ่งแยกและโอน เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ไม่เป็นการจูงใจให้มีการเช่าซื้อที่ดิน ขัดต่อการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิในที่ดินตามความเป็นจริง และมีใช้ว่าจะยับยั้งการเปลี่ยนมือนอกระบบได้ นอกจากนั้น ข้อจำกัดที่เข้มงวดนี้ กลับไม่มีข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ ไม่สามารถคุ้มครองเป็นพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมได้ กระทบต่อแหล่งผลิตทางการเกษตร และทำให้การพัฒนาที่รัฐลงทุนไปแล้วสูญเปล่า เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่จำเป็นต้องแก้ไข

## 2. ส.ป.ก. มีทางออกในการแก้ไขปัญหอย่างไร

ส.ป.ก. มองปัญหาความทุกข์ยากทั้งของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ปัญหาที่มีอยู่ส่วนใหญ่เป็นปัญหาข้อกฎหมาย ไม่มีหนทางอื่นที่จะแก้ไขได้ถ้าไม่แก้ไขกฎหมายทั้งฉบับให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ แยกการดำเนินงานในที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐ ออกจากกันอย่างชัดเจน ได้เตรียมการที่จะแก้ไขกฎหมายตั้งแต่ปี 2540 มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นหลายครั้ง และได้ข้อสรุปในหลักการที่จะแก้ไขกฎหมาย ดังนี้

**2.1 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเอกชน** ต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหาที่ดิน เพื่อช่วยเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินให้ได้อย่างรวดเร็ว เช่น จัดซื้อโดยไม่ประกาศเขต ไม่ขายถูกเวนคืน เช่าที่ดินเอกชนมาจัดให้เกษตรกรเช่าต่อ โดยมาตรการทางภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีกระบวนการจัดหาที่ดินที่ให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม

**2.2 การดำเนินงานในที่ดินของรัฐ** เปลี่ยนมาใช้วิธีการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ช่วยเหลือบุคคลทุกกลุ่ม มิใช่เฉพาะเกษตรกร เพราะลักษณะปัญหาในการเข้าไปถือครองที่ดินของรัฐไม่แตกต่างกัน

1) กำหนดเขตบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

2) จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน แบ่งเป็นเขตพื้นที่เกษตรกรรม เขตพื้นที่เพื่อกิจการอื่น และเขตพื้นที่เพื่อการพัฒนาและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

3) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อบริหารจัดการที่ดินในแต่ละเขตจำแนกให้เกิดประโยชน์สูงสุด และติดตามการใช้ประโยชน์

4) กำหนดเรื่องการจัดที่ดิน เพื่อให้สิทธิในที่ดินแก่ผู้ถือครองเดิม เกษตรกร สถาบันเกษตรกร องค์กรเกษตรกร ในเขตพื้นที่เพื่อเกษตรกรรม และเขตพื้นที่เพื่อกิจการอื่น ในขนาดที่เหมาะสม โดยต้องเสียค่าตอบแทนให้รัฐ รวมทั้งกำหนดมาตรการสนับสนุนที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตรขนาดใหญ่ ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการจัดให้เช่าระยะยาว มีเงื่อนไขต้องเปลี่ยนเป็น สหกรณ์การเกษตรในอนาคต และกำหนดมาตรการสนับสนุนในการใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ จ่ายชดเชยให้แก่ผู้ถือครองเดิมที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ได้รับการจัดที่ดินด้วย ส่วนในเขตพื้นที่เพื่อการพัฒนาและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ไม่มีการจัดที่ดิน ให้ชุมชนท้องถิ่นร่วมกันดูแล

**2.3 ปรับปรุงข้อจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดิน** จากการคุ้มครอง “คน” เป็นคุ้มครอง “ที่ดิน” กำหนดห้ามโอนไว้ช่วงเวลาหนึ่ง เว้นแต่ตกทอดทางมรดก หรือโอนให้ทายาท หรือสภครณ์ หรือส.ป.ก. โดยมีการควบคุมขนาดการถือครอง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วย

**2.4 มีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม** สงวนพื้นที่เกษตรไว้ตราบเท่าที่ยังมีความจำเป็น และให้สิทธิประโยชน์กับผู้ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจาก ส.ป.ก. รวมทั้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอื่น ที่ยอมเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่เกษตรกรรม เช่น มาตรการภาษีที่ต่ำกว่าพื้นที่อื่น การสนับสนุนสินเชื่อในการลงทุน

**2.5 การพัฒนา** กำหนดขอบเขตการพัฒนา การประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐ ให้เอื้อต่อการดำเนินการตามแผนพัฒนา และบูรณาการแผนอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความสำคัญกับการจัดการองค์ความรู้ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

**2.6 การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น และประชาชน** เพื่อร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินอย่างสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

**2.7 ปรับปรุงองค์การดำเนินงานและองค์กรทางการเงิน** โดยกำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่คณะกรรมการทั้งในส่วนกลางและจังหวัด กำหนดขอบเขตการบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามกฎหมายที่จะขอแก้ไข

หลักการดังกล่าวได้นำมากร่างกฎหมาย เสนอต่อคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 27/2547 เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2547 โดยมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และได้นำร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอ ค.ร.ม. คณะที่ 7 (ฝ่ายกฎหมาย) เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2548 ซึ่งเห็นด้วยกับหลักการที่แก้ไข แต่เพื่อให้มีการพิจารณาตรวจสอบหลักการในการให้สิทธิในที่ดิน และข้อกำหนดห้ามโอนตามร่าง พ.ร.บ. นี้ว่าสอดคล้องตามนโยบายเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดี่ยวเพียงใด จึงมีมติให้นำร่าง พ.ร.บ. เสนอคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ พิจารณาให้ความเห็นก่อนนำเสนอ ค.ร.ม. ต่อไป ซึ่งจะเป็นการมองในภาพรวมของประเทศด้วย

### 3. ทางออกของปัญหาที่ดินในภาพรวมของประเทศ

อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีความโดดเด่นในการนำเสนอมุมมองด้านที่ดิน มองเรื่องที่ดินเป็นหัวใจในการแก้ไขปัญหาความยากจน มองที่ดินหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์ แต่มุมมองนี้มีใช้เรื่องใหม่ทั้งหมด รัฐบาลหลายสมัยที่ผ่านมามองอย่างนี้เช่นกัน แต่ยังมีอาจก้าวสู่จุดที่จะทำให้เกิดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างเด่นชัด



ประกอบกับรัฐบาลนี้มีแผนพัฒนากฎหมายอีกด้วยแล้ว การแก้ไขปัญหาที่ดินในภาพรวมของประเทศ และในส่วนของ ส.ป.ก. จึงเริ่มมีทางออก เพราะมีแนวทางการปรับเปลี่ยนทั้งระบบ ซึ่งจะเห็นได้จาก

3.1 มติ ค.ร.ม. วันที่ 3 มิถุนายน 2546 เห็นชอบกับ 7 แผนงานในการแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ และหน่วยงานระดับกระทรวงที่รับผิดชอบ ซึ่งขณะนั้นบางแผนงานได้จัดทำร่างกฎหมายแล้ว บางแผนงานอยู่ระหว่างการศึกษา วิจัย คือ การปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน การปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน การพัฒนาระบบข้อมูลที่ดิน การอนุรักษ์พื้นที่และใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการปรับปรุงสิทธิในที่ดิน

3.2 มีการดำเนินนโยบายทำสงครามกับความยากจน เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนให้สำเร็จภายใน 6 ปี และปัญหาที่ดินเป็นปัญหา 1 ใน 7 ปัญหาสำคัญที่ต้องทำการแก้ไข มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) มี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นผู้อำนวยการ การดำเนินงานของ ศตจ. แบ่งเป็น 7 เรื่อง คือ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่อยู่อาศัย การส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ การแก้ไขปัญหานี้สินคนยากจน การจัดทำแผนและงบประมาณการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแบบบูรณาการ การจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การพิจารณาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การศึกษา กฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคความยากจน และวิชาการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน ซึ่ง


ในแต่ละเรื่องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน เพื่อรับผิดชอบ สำหรับด้านที่ดินอยู่ในเรื่อง การจัดการทรัพยากรฯ มีคณะทำงานด้านที่ดินทำกินเพื่อการประกอบอาชีพ มีปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ เป็นประธาน เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นเลขานุการ

3.3 มีการดำเนินนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ในส่วนสินทรัพย์ที่ดินของรัฐ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ใช้เอกสารหลักฐานการได้รับการจัดที่ดิน ขอรับสินเชื่อจากสถาบันการเงิน ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องเร่งจัดที่ดินและหาวิธีการประเมินมูลค่า ที่ดินที่เหมาะสมและหากกลไกในการจัดการหนี้เสีย

3.4 กฎหมายที่ล้ำสมัยจะได้รับการพัฒนาทั้งระบบ โดยมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 174/2547 สั่ง ณ วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ ว่าการพัฒนากฎหมาย มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และคณะกรรมการนโยบายฯ ได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการขึ้น 9 คณะ คณะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาที่ดิน คือ คณะอนุกรรมการปรับปรุง กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ มี นายศิริ เกวลินสฤกษ์ดี เป็นประธาน ซึ่งเป็นคณะที่จะพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ

ความชัดเจนในนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินในภาพรวมของประเทศ จึงน่าจะ คาดหวังได้ว่า ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาการไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ปัญหาการ ใช้ประโยชน์ที่ดิน ตลอดจนความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรของกลุ่มต่าง ๆ ปัญหา ขอบเขตที่ดินของรัฐ ที่ดินเอกชน และปัญหาความแตกต่างของสิทธิในที่ดิน จะได้รับการ แก้ไข โดยมีกฎหมาย องค์กรวิธีการที่เหมาะสม รวมทั้งระบบข้อมูลที่ดินที่เชื่อถือได้ ระบบ แผนที่ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นเครื่องมือและกลไกในการบริหารจัดการ

#### 4. สรุป

ทางออกของ ส.ป.ก. เกี่ยวกับปัญหาที่ดิน หากแก้ไขกฎหมายได้สำเร็จปัญหาเกษตรกร ไร้ที่ดินทำกิน ผู้ถือครองที่ดินของรัฐ ในเนื้อที่ 42 ล้านไร่ ที่ ส.ป.ก. ได้รับมาดำเนินการแล้ว จะได้รับการแก้ไขให้สำเร็จลุล่วง มีการโซนนิ่งพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของดิน สภาพ ความเป็นจริงในการถือครองที่ดิน การตั้งถิ่นฐาน ระบบนิเวศ มีการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ ที่ดินและการจัดการที่ดิน ซึ่งต้องนำข้อมูลในระดับชุมชน ท้องถิ่น และระดับประเทศ มาประกอบการ พิจารณากำหนดแผนที่นำไปสู่การจัดการที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมีระบบกรรมสิทธิ์ที่สามารถจำหน่ายโอนได้ ภายใต้การ ควบคุมขนาดการถือครองและการใช้ประโยชน์ และชุมชนจะมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 

# 30 ปี ส.ป.ก. สิทธิทำกินและการแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างยั่งยืน

สมพันธ์ เตชะอธิก\*

การปฏิรูปที่ดินเป็นภารกิจหลักของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยจิตสำนึกที่ดี คือ บริการ ช่วยเหลือ แบ่งปัน และเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้และขาดแคลนที่ดิน



งาน ส.ป.ก. จึงเสมือนเป็นงานผ้าป่าหรืองานกุฐิน มีแต่บุญกับความดีเพื่อคนจน

ตามปรัชญาของ ส.ป.ก. ที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคในการกระจายการถือครองที่ดิน ความยุติธรรมในสิทธิที่ดินและการสร้างความมั่นคงในชีวิตด้วยการสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน การสร้างอาชีพและรายได้

\*อาจารย์คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

3 ทศวรรษหรือ 30 ปี ส.ป.ก. ในปี พ.ศ.2548 นี้ บรรลุตามปรัชญาหรือไม่ ตอบได้เลยว่า ยังไม่ได้มากเพียงพอตามปรัชญา เพราะเป็นด้วยปรัชญา ส.ป.ก.เป็นเป้าหมายที่สูงส่ง มีปัญหาอุปสรรคสำคัญคือ ระบบทุนนิยมที่เน้นมือใครยาวสาวได้สาวเอา ที่ดินเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีการกว้านซื้อ และการเข้าครอบครองพื้นที่จากนายทุน ผู้มีอิทธิพล ผู้มีอำนาจทางการเมืองและการเปลี่ยนมือจากเกษตรกรไปสู่กลุ่มคนอื่น ๆ

การจัดการเรื่องนี้ด้วยการกระจายการถือครองที่ดินจึงทำไม่ได้เต็มที่นัก แม้ว่าจะมีร่างพระราชบัญญัติการจำกัดการถือครองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ ก็ไม่สามารถเสนอเข้าสู่รัฐสภาได้ จนว่ากันว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมที่ดิน **คนใดก็ตามบังอาจกล้า** นำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณา แค่เพียงพยายามหรือริเริ่มประชุม 2-3 ครั้งก็มักไปไม่รอดต้อง **หลุดพ้นออกจากตำแหน่งทุกคน**

การกระจายการถือครองที่ดินของผู้ที่มีที่ดินมากๆ แต่ใช้ประโยชน์น้อย โดย ส.ป.ก. จัดซื้อหรือเวนคืนให้เกษตรกรผู้ยากจนทำได้น้อย เพราะไม่มีผู้ใดอยากขายให้ ส.ป.ก. ในราคาต่ำ ขณะนี้ จึงมีแนวคิดผลักดันการเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ซึ่งยังผลักดันได้ยาก

ปัญหาการมอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับลูกหลานได้เป็นปัญหาชอกฏหมาย มาตรา 39 ที่เกษตรกรผู้ได้รับ ส.ป.ก. จนสามารถเลี้ยงดูลูกจบปริญญา และเป็นข้าราชการหรือประกอบอาชีพอื่นๆ มีปัญหาหมอบมรดกที่ดินไม่ได้ กรรมสิทธิ์ที่ดินยังเป็นของ ส.ป.ก. แทนที่จะเป็นของเกษตรกร จุดนี้ต้องแก้ไขกฎหมาย ส.ป.ก.



ตัวเกษตรกรก็ปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตจากการทำเกษตรมาเป็นผู้รับจ้างเป็นกรรมกรใช้แรงงาน และเกษตรกรจำนวนไม่น้อยต้องขายที่ดิน เพื่อใช้หนี้และเลี้ยงดูครอบครัว แม้จะมีกฎหมายห้ามขาย ที่ดิน ส.ป.ก.ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับตรงข้าม

การที่ ส.ป.ก. จะก้าวเดินต่อไปในทศวรรษที่ 4 จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนองค์กร จากผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินกลายเป็นผู้เอื้ออำนวยให้เกษตรกรค่อย ๆ เป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์ที่ละน้อย ๆ เมื่อเกษตรกรสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนและครอบครัวสามารถพัฒนาการเกษตร ด้วยการทำนาทำไร่ พัฒนาดิน น้ำ ป่าให้สมบูรณ์ขึ้น ส.ป.ก. ก็ถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินและจัดเก็บ ภาษีที่ดินเข้า ส.ป.ก. เพื่อทำงานต่อไป (ความคิดของคุณปรีชา ทองอยู่ : ผู้นำเกษตรกรจังหวัดเลย) ลักษณะดังกล่าวจึงจะทำให้เกษตรกรมีสิทธิทำกินที่ยั่งยืน

การกระจายอำนาจสู่ชุมชนโดยสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปแบบสหกรณ์ โดยร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการบริหารจัดการด้านจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. ให้เกษตรกร การซื้อ การเวนคืน การพัฒนาการผลิต การขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. และสินเชื่อระยะยาว โดยสหกรณ์ ทำธนาคารต้นไม้ให้คนอยู่ร่วมกับป่าได้ ดังความคิดของพ่ออำนาจ หมายยอดกลาง ผู้นำเกษตรกรอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา มีความต้องการให้ ส.ป.ก. ร่วมมือกับ ธ.ก.ส. สนับสนุนสหกรณ์ปลูกป่า โดยมีทั้งต้นไม้หลัก เช่น ยางนา ต้นไม้รอง เช่น กฤษณา และต้นไม้ล่าง เช่น สับดำ เปิดโอกาสให้เกษตรกรซื้อหุ้นทำทะเบียนต้นไม้ แปรรูปผลผลิตและใช้ประโยชน์ได้ จะช่วยแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินและแก้ไขความยากจนได้อย่างยั่งยืน โดยแก้วิกฤติอาหาร พลังงาน และยาได้ มีองค์กรแบบสหกรณ์ระดมทุนและจัดการทั้งระบบร่วมกับเกษตรกร

การประกาศยุทธศาสตร์เศรษฐกิจพอเพียงภายในหลวงในพื้นที่ ส.ป.ก. ปีละ 30% ร่วมกับเกษตรกรที่กลับลำหรือปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ จากการไปรับจ้างเป็นกรรมกรมาเป็น เกษตรกรตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยใช้ทฤษฎีใหม่ที่เน้นพออยู่พอกิน รวมกลุ่มเป็น เครือข่าย บริหารจัดการการผลิต แปรรูปตลาดและการเพิ่มรายได้

ส.ป.ก.ควรใช้ปรัชญาและบทบาทหน้าที่ในการสร้างความมั่นคงในชีวิตเกษตรกร ปรับ เปลี่ยนบทบาทเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ให้เป็นผู้เอื้ออำนวยให้ความรู้และเทคโนโลยีที่เหมาะสม การเป็น วิทยากรกระบวนการเพื่อร่วมค้นหาเกษตรกรที่รักสนใจเอาใจใส่ ชัยชนะแข่งกับการทำเกษตร พัฒนารูปแบบแปลงที่ดินมาสู่เกษตรผสมผสาน ไร่นาสวนผสม เกษตรปลอดภัย ส่งเสริม กระบวนการเรียนรู้ด้านคุณภาพผลิตภัณฑ์และการตลาดให้สามารถดำเนินการได้ด้วยกลุ่ม เครือข่าย สหกรณ์ของตนเอง

การแปลงปรัชญาสู่การปฏิบัติได้ คนของ ส.ป.ก. ต้องช่วยกันปรับเปลี่ยนวิธีคิด ฝึกฝน การทำงานใหม่ ต้องมีคน ส.ป.ก. 30% มาจัดกระบวนการแผนแม่บทในการบูรณาการส่งเสริม และพัฒนาเกษตรกรแบบมีส่วนร่วมด้วยการค้นหาแกนนำเกษตรกร การหาปัญหา สาเหตุ วิสัยทัศน์

ยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด การแปลงยุทธศาสตร์สู่แผนปฏิบัติการ การจัดการเรียนรู้ให้เกษตรกรที่เก่ง สอนเกษตรกรที่ยังไม่เก่ง ยังทำไม่ได้ อาจใช้ระบบเกษตรกรเก่ง 1 คนต่อเกษตรกรทั่วไป 10 คน ก็จะได้เกษตรกรเศรษฐกิจพอเพียงอีกหลายแสนคน

เกษตรกรยากจนที่ทั้งจนทรัพย์สิน จนปัญญา จนโอกาส และจนศักดิ์ศรี ก็จะกลับเป็น เกษตรกรเศรษฐกิจพอเพียง ตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยผลงาน ที่ดีของ ส.ป.ก. ร่วมกับเกษตรกร ตามปรัชญาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 🌾



# การปฏิรูปที่ดินหลังการปฏิรูประบบราชการ

พีระพงษ์ สุดประเสริฐ\*

นับแต่อดีต แนวคิดที่จะกระจายการถือครองที่ดินเป็นเรื่องที่ถูกต่อต้านมาโดยตลอด ตั้งแต่แนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐมนูธรรม) ในเค้าโครงการเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2475 ซึ่งนักปฏิรูปที่ดินถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย โดยที่นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดที่ดินไว้สรุปได้ว่า ให้รัฐซื้อที่นาที่ไร้จากเจ้าของที่ดินมาเป็นของรัฐแล้วออกไปกั้ให้เจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินจะได้ดอกเบี้ยในอัตราที่รัฐกำหนด จนกว่าจะได้ค่าที่ดินครบถ้วน รัฐจะพัฒนาที่ดินและนำเทคโนโลยีการผลิตมาใช้ทำการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยราษฎรเป็นลูกจ้างของรัฐ การผลิตจะได้ผลดีและต้นทุนต่ำ ทำให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและได้รับความสุขสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจ แต่แนวคิดดังกล่าวถูกฝ่ายที่มีทัศนะเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี ซึ่งนำโดยพระยามโนปกรณนิติธาดาคัดค้าน มีการออกแถลงการณ์ประณามว่าเป็นคอมมิวนิสต์ และนายปรีดี พนมยงค์ ถูกบังคับให้เดินทางออกนอกประเทศ



พ.ศ. 2497 ได้มีการออกพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีบทบัญญัติจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชนไว้ เช่น ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่ แต่ก็ถูกยกเลิกไปในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2503)

แนวคิดที่จะจัดระบบการถือครองที่ดินด้วยการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินหรือการยับยั้งขัดขวางการสะสมที่ดินมีผู้เสนอขึ้นมาพิจารณาโดยตลอด แต่ก็หยุดอยู่ในขั้นพิจารณาเท่านั้นไม่ว่าจะเป็นมาตรการจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชน หรือการใช้มาตรการทางอ้อม ได้แก่ การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า อัตราภาษีสูงขึ้นสำหรับที่ดินที่มีได้ทำประโยชน์ หรือภาษีมรดกก็ตาม

จนถึงปัจจุบัน การซื้อที่ดินไว้เก็งกำไรยังเป็นที่ยอมรับในสังคมไทย ถึงแม้ว่าที่ดินนั้นยังไม่เสียเอกสารสิทธิหรือมีข้อห้ามซื้อขายก็ตาม ประกอบกับที่ดินของรัฐมีจำกัดจึงทำให้การจัดซื้อและจัดหาที่ดินไปจัดให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินทำได้ยาก และเป็นงานทวนกระแส

\*เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน 6ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรี

### 30 ปีแห่งการทวนกระแสของ ส.ป.ก.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เกิดขึ้นได้ด้วยผลสืบเนื่องจากขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการจนสำเร็จใน พ.ศ. 2516 และต่อมาได้มีเกษตรกรเดินขบวนเรียกร้องให้มีการแก้ปัญหาการเช่านา ภาระหนี้สิน และการไร้ที่ดินทำกิน จนรัฐบาลต้องออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งของสังคม ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีด้วยทรัพยากรที่มีจำกัด และไม่มีเครือข่ายเกษตรกรสนับสนุนมาจนมีอายุ 30 ปี ใน พ.ศ. 2548



ระยะแรกชาว ส.ป.ก. มีความมุ่งมั่นในการทำงานจัดซื้อที่ดินและคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์อย่างเข้มข้น การดำเนินการเพื่อให้เกิดความยุติธรรมที่สุดเมื่อต้องคัดเลือกเกษตรกรที่เป็นผู้มีคุณสมบัติทัดเทียมกันแต่ที่ดินมีจำกัดหากแบ่งลงไปอีกก็เกรงว่าจะไม่พอทำกิน คือการจับฉลากซึ่งเป็นวิธีที่ถูกนำมาใช้เป็นประจำ ในที่ดินของรัฐเข้มข้นด้วยการจัดที่ดินแบบปูผังแบ่งแปลง กล่าวได้ว่าชาว ส.ป.ก. ในยุคแรกๆ ต้องทำงานหนัก

30 ปีที่ผ่านมาด้วยสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยมิได้มีรายได้ส่วนใหญ่จากการเกษตรอีกต่อไป เกษตรกรจำนวนมากเคลื่อนย้ายสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ คนหนุ่มสาวสนใจทำงานอื่นๆ มากกว่าการเกษตร ทำให้ต้องจ้างแรงงานต่างชาติทำการเกษตร ส.ป.ก. ก็ไม่สามารถซื้อที่ดินเพื่อนำมาจัดแก่เกษตรกรได้ เนื่องจากที่ดินมีราคาสูง เพราะเป็นความนิยมซื้อไว้เก็งกำไร คุดรราคาที่ดินให้สูงขึ้นเกินกว่าที่จะจัดซื้อมาจัดแก่เกษตรกร ส่วนที่ดินของรัฐก็ไม่มีพลังทางสังคมสนับสนุนให้บังคับเอาที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินไว้มาก สังคมได้ยอมรับการถือครองที่ดินมือเปล่ามานานแล้ว กระทั่งรัฐจะนำที่ดินนั้นไปสร้างอ่างเก็บน้ำก็ต้องจ่ายค่าชดเชยที่ดินแก่ผู้ถือครองเดิม แต่ ส.ป.ก. ไม่มีมาตรการจ่ายค่าชดเชย

ข้อจำกัดดังกล่าวอาจทำให้บทบาทการกระจายความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินของ ส.ป.ก. ลดลง ในขณะที่ปัญหาที่ดินทำกินเป็นปัญหาที่มีผู้ไปจดทะเบียนมากเป็นอันดับที่ 2 ของปัญหาสังคม และความยากจน อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพราะงานปฏิรูปที่ดินเป็นงานทวนกระแส และ 30 ปีที่ผ่านมา ส.ป.ก. ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินมาโดยไม่มีพลังทางสังคมหรือเครือข่ายเกษตรกรสนับสนุนแต่อย่างใด แม้กระทั่งเกษตรกรที่จะได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินหรือเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. คงมีแต่กระแสเรียกร้องให้เลิกดำเนินการปฏิรูปที่ดินและออกโฉนดที่ดินแทน



### การปฏิรูปที่ดินในยุคหลังปฏิรูประบอบราชการ

ในระบบราชการยุคใหม่ที่มีการลดความซ้ำซ้อนทางภารกิจ เน้นผลงานที่มีตัวชี้วัด และ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานจัดที่ดินโดยการสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางดำเนินงานตามสถานการณ์และบทบาทที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เพื่อเพิ่มตัวชี้วัด ผลงานและสร้างบทบาทการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินทำกินให้โดดเด่น แตกต่างจากภารกิจของหน่วยงานอื่นๆ นอกเหนือจากความพยายามในการแก้ไขกฎหมายซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ด้วยการเพิ่มตัวชี้วัดในการจัดที่ดิน 2 ด้าน และสร้างมาตรการสนับสนุน 2 ประการ ดังต่อไปนี้

## 1. การเพิ่มตัวชี้วัดผลงานการจัดที่ดิน 2 ด้าน

### 1.1 การจัดเกษตรกรเช่าและเช่าซื้อที่ดิน

ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. สามารถจัดที่ดินให้เกษตรกรทำประโยชน์ ให้เช่า และเช่าซื้อที่ดิน แต่ปัจจุบัน ส.ป.ก. จัดให้เกษตรกรทำประโยชน์ประเภทเดียวเท่านั้น ทั้งที่ได้มีการกำหนดอัตราค่าเช่าและเผยแพร่ให้เกษตรกรทราบไปแล้ว ส่วนเรื่องให้เช่าซื้อนั้น ปัจจุบันเกษตรกรมีความหวังว่าจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและเห็นเจ้าหน้าที่กรมที่ดินสำรวจจริงวัดออกโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. แล้ว การที่ยังไม่กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้เกษตรกรได้เลือกใช้สิทธิตามกฎหมาย อาจทำให้เกษตรกรสับสนไม่เข้าใจงานปฏิรูปที่ดิน ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีปัญหาอยู่อีกมาก และจะมีการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ตาม แต่ขณะนี้สมควรปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้อยู่ หากสังคมไม่ยอมรับหรือคัดค้าน จะได้ร่วมกันแก้ไขต่อไป ดีกว่าเก็บปัญหาไว้โดยสังคมไม่รู้ ทำให้ ส.ป.ก. ขาดเครือข่ายสนับสนุนและในที่สุดก็เป็นหน่วยงานที่ไม่มีบทบาทสำคัญอีกต่อไป

### 1.2 การจัดที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเต็มรูปแบบ

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ปัญหาที่พบมากที่สุด คือ เรื่องอัตราค่าตอบแทนที่ยังไม่ลงตัว และการกำหนดให้จัดที่ดินในเขตชุมชนเฉพาะที่อยู่อาศัยแก่เกษตรกรเท่านั้น เนื่องจากปัจจุบันชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินบางแห่งมีลักษณะเป็นห้องแถวเพื่อการค้าและบริการ การขอเลขที่บ้านและการขอไฟฟ้าต้องเกี่ยวข้องกับการได้รับอนุญาตใช้ที่ดินจากหน่วยงานเจ้าของที่ดิน โดยที่ตามสภาพแล้ว ส.ป.ก. ไม่สามารถยับยั้งการเจริญเติบโตของชุมชนและการใช้ที่ดินเพื่อกิจการเหล่านี้ได้ จึงสมควรดำเนินการจัดที่ดินตามระเบียบโดยเร็วเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ถือครองที่ดินและเพิ่มบทบาทของ ส.ป.ก. ทั้งนี้เป็นการเพิ่มรายได้แก่กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกด้วย

## 2. มาตรการสนับสนุน 2 ประการ

### 2.1 เพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระบวนการมีส่วนร่วม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีบทบาทมากในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินจะมีผลต่อการจัดเก็บผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนอาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วนสำคัญของ ส.ป.ก. จึงควรปรับปรุงระบบงานจากการใช้ราชการส่วนภูมิภาคและผู้ปกครองท้องถิ่นเป็นหลักมาเป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดที่ดินทุกกระบวนการ นอกจากนี้ ส.ป.ก. สามารถใช้เวทีประชาคมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดเลือกเกษตรกรหรือร่วมแก้ปัญหาต่างๆ ด้วยก็ได้

## 2.2 กำหนดราคาประเมินที่ดิน ส.ป.ก.

การมีราคาประเมินที่ดิน ส.ป.ก. จะทำให้ ส.ป.ก. มีเครื่องมือทำงานต่อเนื่องได้ และสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี โดยเฉพาะจะเป็นเครื่องมือในการจัดหาที่ดินสำหรับจัดให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินต่อไป ในเบื้องต้น ส.ป.ก. อาจกำหนดราคาไว้กว้างๆ มีคณะกรรมการกำกับดูแลให้ราคาเหมาะสม ยืดหยุ่นเป็นที่ยอมรับ เมื่อนำไปปฏิบัติจริงต้องให้เวทีประชาคมและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกำหนดเป็นรายพื้นที่ต่อไป ตัวอย่างเช่น ใช้ราคาประเมินของกรมธนารักษ์เป็นฐานไปก่อน โดยจำแนกสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. เป็น 3 ระดับ ดังนี้

### 2.2.1 สิทธิในฐานะเป็นผู้ถือครองเดิม

### 2.2.2 สิทธิที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินจาก ส.ป.ก. (ส.ป.ก.4-01 และสัญญาเช่า)

### 2.2.3 กรรมสิทธิ์ (โฉนด)

ทั้งนี้ ที่ดินดังกล่าวมีราคาประเมินสูงขึ้นตามลำดับ เช่น ขณะเป็นสิทธิที่ถือครองเดิมมีราคาประเมิน ร้อยละ 20 สิทธิ ส.ป.ก.4-01/สัญญาเช่ามีราคาประเมินร้อยละ 40 และกรรมสิทธิ์มีราคาประเมินร้อยละ 60 ของราคาประเมินกรมธนารักษ์ หากพื้นที่ใดมีความเห็นต่างจากนี้ก็ให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณา เป็นต้น

## สรุป

แนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินเป็นเรื่องทวนกระแสสังคมและเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี ซึ่ง ส.ป.ก. ได้ปฏิบัติการกิจทวนกระแสเพื่อคุณภาพชีวิตของคนระดับรากหญ้าโดยไม่มีเครือข่ายสนับสนุนมาโดยตลอด จนถึงปัจจุบันซึ่งอยู่ในยุคหลังปฏิรูประบบราชการ ภารกิจด้านการจัดที่ดินแก่เกษตรกรถือว่าเป็นบริการหลักของ ส.ป.ก. และเป็นบทบาทที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ปัจจุบันทำให้รู้สึกว่ายับทบบทบาทของ ส.ป.ก. ถูกกลดลงไปเรื่อยๆ คงเหลือเพียงการรับรองสิทธิแก่เกษตรกรเป็นสำคัญ โดยที่ 30 ปีที่ผ่านมา ส.ป.ก. มิได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้ครบกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด และในที่สุดอาจไม่มี ส.ป.ก.

ผู้เขียนตระหนักดีว่า ผู้บริหารของ ส.ป.ก. มิได้ละความพยายามที่จะทำให้ ส.ป.ก. มีบทบาทที่โดดเด่นในด้านการแก้ปัญหาที่ดินทำกินของประเทศ และกำลังหาทางสร้างเครื่องมือมาดำเนินงานให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงได้เสนอบทความนี้เนื่องในวาระครบรอบ 30 ปี ส.ป.ก. โดยมุ่งหวังเพียงได้เสนอมุมมองที่หลากหลายเพิ่มขึ้นในแวดวง ส.ป.ก. และอาจจะมีส่วนหนึ่งสามารถเสริมบทบาทของ ส.ป.ก. ต่อไป 🍀

# แนวคิดในการแก้ปัญหา เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

สุธี บุญคง<sup>1</sup>  
วิมล อินปัทมา<sup>2</sup>

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองตามกระบวนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ รวมทั้งได้รับการพัฒนาด้านต่างๆ ที่จำเป็นให้มีรายได้เพียงพอ มีคุณภาพชีวิตที่ดี และยั่งยืน ปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้ดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว 69 จังหวัดในที่ดินของรัฐ 51.45 ล้านไร่ มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (เอกสาร ส.ป.ก.4-01) ประมาณ 25.59 ล้านไร่ เกษตรกรจำนวน 1.64 ล้านราย และจัดซื้อที่ดินเอกชน 4.79 แสนไร่ ทำสัญญาเช่า 3.35 แสนไร่ เกษตรกร 2.1 หมื่นราย ทำสัญญาเช่าซื้อ 1.39 แสนไร่ เกษตรกร 9 พันราย (สรุปผลงาน ส.ป.ก. ตั้งแต่ปี 2518-30 กันยายน 2547)



<sup>1</sup> ปฏิรูปที่ดินจังหวัดตราด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตราด

<sup>2</sup> เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน 7 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว



## การดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน

ในส่วนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ หมายถึง การที่ ส.ป.ก. นำเอาที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ มาจัดให้เกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินตามสภาพความเป็นจริงส่วนใหญ่แล้วที่ดินของรัฐ จะมีราษฎรเข้าครอบครองทำกินและอยู่อาศัยก่อนการปฏิรูปที่ดินเต็มพื้นที่แล้ว การปฏิรูปที่ดินในส่วนนี้จึงเป็นเพียงการทำให้ราษฎรทำประโยชน์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

การคัดเลือกและจัดเกษตรกรให้เช่าทำประโยชน์ในที่ดิน มี 2 กรณี ได้แก่

1. เป็นการจัดที่ดินให้ตามขนาดถือครองในที่ดินไม่เกิน 50 ไร่/ครอบครัว สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมทั่วไปและจัดให้ไม่เกิน 100 ไร่/ครอบครัว สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามนัยมาตรา 30 วรรคหนึ่งและสอง แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. เป็นการจัดที่ดินให้เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐตามกรณีแรกที่ได้ถือครองเกินกว่า 50 ไร่อยู่ก่อนเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนด (ก่อนปี พ.ศ.2524) โดยจัดให้ตามจำนวนที่ถือครองไว้ได้ แต่เมื่อรวมกับที่ดินจำนวนที่ได้ถือครองไว้ตามกรณีแรกแล้วต้องไม่เกินกว่า 100 ไร่ ตามนัยมาตรา 30 วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

## ปัญหาจากผู้ถือครองที่ดินแปลงใหญ่

ปัจจุบัน ส.ป.ก. พยายามเร่งรัดจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในส่วนที่เหลืออีกประมาณ 16-18 ล้านไร่ ที่ ส.ป.ก. ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว แต่ดูเหมือนว่าการดำเนินการดังกล่าวยังไม่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด สาเหตุประการหนึ่งที่สำคัญคือ มีเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่ ซึ่งในพื้นที่ที่เหลือนั้นคาดว่าจะประมาณ 10 ล้านไร่เป็นผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่ ทั้งนี้รัฐเองก็ยังไม่มีความมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับข้อจำกัดหรือข้อกำหนดของกฎหมาย และจากการสัมมนาเรื่องที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย หัวใจเกษตรกร โดยคณะกรรมการธิการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2545 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ ได้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดินรายใหญ่ 1,000-2,000 ไร่ คือในส่วน 950 ไร่ ให้เช่ากับรัฐ อีก 50 ไร่ เข้ากระบวนการปฏิรูปที่ดิน หรือจ่ายค่าทดแทนให้ในส่วนอีก 950 ไร่ เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินต่อไป ปัญหาที่ตามมาคือเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ไม่ยินยอมรับค่าชดเชย เนื่องจากผู้ถือครองรายใหญ่เองได้ลงทุนไว้มาก และรัฐเองจะต้องเตรียมหาเงินเพื่อเป็นค่าชดเชยเป็นจำนวนมาก ประกอบกับค่าที่ดินเป็นต้นทุนคงที่ เมื่อที่ดินมีราคาสูง การผลิตต่อหน่วยจะสูงขึ้นตามไปด้วย

ในการนี้จึงขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่ เพื่อเป็นแนวทางเลือกอีกแนวทางหนึ่ง ซึ่งแนวทางนี้ส่วนหนึ่งรัฐเองไม่ต้องเตรียมเงินสำหรับให้เกษตรกรรายย่อย คุ้มกันเพื่อเป็นค่าชดเชย ตัวเกษตรกรรายย่อยเองไม่ต้องรับภาระเกี่ยวกับราคาที่ดินที่เป็นต้นทุนคงที่ในการผลิตทางการเกษตร และเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินสามารถทำกินในที่ดินของตนเอง



จากผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ และจากการจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้เกษตรกร ไม่สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควรคือปัญหาที่ดินแปลงใหญ่ ตามที่ได้กล่าวแล้วซึ่งมีผู้ครอบครองที่ดินไว้เกินที่กฎหมายกำหนด และที่ดินแปลงใหญ่มดังกล่าว ผู้ครอบครองได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เช่น ปลูกยางพารา ปาล์มน้ำมัน สวนผลไม้ ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่สามารถทำรายได้ให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่เป็นอย่างมาก ในทางกลับกันการถือครองที่ดินนั้นๆ เป็นการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่การทำการเกษตรในพื้นที่ขนาดใหญ่ จะมีข้อได้เปรียบกว่าการทำการเกษตรในแปลงขนาดเล็กหลายประการ เช่น

1. สามารถใช้เครื่องทุ่นแรงและเทคโนโลยีในการทำการเกษตรได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ทำให้ต้นทุนในการผลิตต่ำลง สามารถควบคุมการผลิตให้เป็นไปตามความต้องการของตลาดและสามารถแข่งขันได้ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้วการทำการเกษตรจะเป็นลักษณะของฟาร์มขนาดใหญ่
2. สามารถขายผลผลิตได้ในราคาที่สูงกว่ารายย่อย เนื่องจากมีผลผลิตที่มากกว่า ผู้ซื้อผลผลิตสามารถซื้อผลผลิตในแหล่งเดียวกันได้ ทำให้มีอำนาจในการต่อรองในการขายผลผลิตตลอดจนถึงการจัดหาวัสดุปัจจัยการผลิตในราคาที่ดีกว่าเกษตรกรรายย่อยทั่วไป
3. มีโอกาสแสวงหาแหล่งเงินทุนที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ ทำให้ต้นทุนต่อหน่วยในการผลิตที่ต่ำกว่า



## ข้อเสียเปรียบของผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่ มีดังนี้

1. ขาดแคลนแรงงานในการผลิตทางการเกษตร แรงงานนับเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญประการหนึ่งในการผลิตทางการเกษตร แต่เนื่องจากผลตอบแทนค่อนข้างต่ำและไร้หลักประกัน ซึ่งภาคการเกษตรนับได้ว่าเป็นภาคการผลิตที่อ่อนแอมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ จึงเป็นเหตุให้แรงงานส่วนใหญ่เกิดการเคลื่อนย้ายจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรม การอพยพแรงงานภาคชนบทสู่ในเมือง ซึ่งเป็นที่ทราบแล้วว่าก่อให้เกิดปัญหาสังคมหลายๆ ด้านตามมา บางจังหวัดอาจจะต้องจ้างหรือใช้แรงงานต่างชาติเพื่อทำการเกษตร เช่น จากประเทศกัมพูชา พม่า หรือลาว ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาอีกมากมาย ในเรื่องปัญหาแรงงานต่างด้าว

2. ปัญหาแรงงานด้อยคุณภาพ เนื่องจากภาคการเกษตรจะอยู่ในภาคชนบทห่างไกลต่อการศึกษาทำให้เกิดปัญหาแรงงานด้อยคุณภาพในการผลิตทางการเกษตร รวมทั้งความไม่มีประสิทธิภาพของแรงงาน ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานดังกล่าวไม่มีแรงกระตุ้นเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการผลิตที่สูงขึ้น

3. เป็นการถือครองที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการครอบครองที่ดินดังกล่าวเป็นการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ การปฏิรูปที่ดินก็ไม่สามารถจัดให้ได้ เพราะกฎหมายมีข้อจำกัดคือสามารถจัดที่ดินได้ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ และสูงสุดไม่เกิน 100 ไร่ การจัดที่ดินจะจัดให้เฉพาะเกษตรกรและผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกรเท่านั้น ซึ่งคำว่าเกษตรกรคือผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก มีการใช้เวลาในการทำเกษตรมากกว่าอาชีพอื่น ผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่ส่วนใหญ่จะขาดคุณสมบัติตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

## แนวคิดในการดำเนินการแก้ปัญหาเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นประกอบกับข้อเปรียบเทียบในเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินแปลงใหญ่ ปัญหาแรงงานเป็นปัญหาสำคัญในการผลิตทางการเกษตร เช่น การทำสวนยางพาราเกษตรกรจำเป็นต้องใช้แรงงานในการกรีดยาง การเก็บผลผลิตน้ำยางพารา ในลักษณะแบ่งผลผลิตเป็นสัดส่วน เจ้าของสวนยางพาราจะได้ในอัตราส่วนประมาณร้อยละ 60 เกษตรกรที่ใช้แรงงานจะได้รับร้อยละ 40 หรือร้อยละ 50 เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิดของพันธุ์ยางพารา

การแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยประกอบกับการแก้ไขปัญหาค่าที่ดินแปลงใหญ่ จึงควรที่จะให้ผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ได้จัดสรรปันส่วนในการประกอบการให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือเกษตรกรที่รับจ้างในลักษณะเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยจัดตั้งเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและจัดสรรหุ้นให้แต่ละฝ่ายอย่างเหมาะสม สัดส่วนจะเป็นเท่าใดขึ้นอยู่กับลักษณะ ประเภทและการลงทุนโดยมี ส.ป.ก. เป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งมีวิธีการดำเนินการดังนี้



1. มีการจัดสรรลักษณะการถือหุ้นระหว่างเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่กับเกษตรกรลูกจ้าง โดยเกษตรกรลูกจ้างจะถือหุ้นในสัดส่วนของแรงงาน เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่จะถือหุ้นในส่วนที่เป็นที่ดิน เงินทุนและการบริหารจัดการ
2. ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ผลตอบแทนในการผลิตพืชแต่ละชนิดว่า มีการลงทุนในสัดส่วนใดเป็นอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรหุ้นส่วนการถือหุ้น
3. รัฐมอบหมายให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ควบคุมกลไกหรือระเบียบในการจัดสรรหรือการดำเนินการผลิต เพื่อไม่ให้เกิดการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน
4. รัฐควรสนับสนุนแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกร
5. รัฐควรสนับสนุนการจำหน่ายผลผลิตหรือส่งเสริมในลักษณะอุตสาหกรรมเกษตร เพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้า ซึ่งในปัจจุบันการส่งสินค้าไปจำหน่ายยังต่างประเทศจะต้องมีการตรวจสอบหรือมีการรับรองคุณภาพสินค้า เพราะโลกปัจจุบันได้คำนึงถึงความปลอดภัยทางด้านอาหาร

## ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. เกษตรกรที่ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวไม่ต้องรับภาระในการจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้ถือครองที่ดิน ทั้งนี้รัฐเองยังไม่ต้องเตรียมเงินเพื่อให้เกษตรกรกู้ยืม เพื่อจ่ายค่าชดเชยที่ดินอีกเป็นจำนวนมาก เนื่องจากผู้ครอบครองรายใหญ่ได้ลงทุนในการผลิตเป็นจำนวนมาก การจ่ายค่าชดเชยก็จะสูงตามไปด้วย อีกประการหนึ่ง การได้มาซึ่งที่ดินที่เกษตรกรรายใหญ่ถือครองอยู่นั้น ส่วนใหญ่จะซื้อต่อจากเกษตรกรที่ขายให้ ฉะนั้นการจ่ายค่าชดเชยโดยไม่จ่ายในเรื่องค่าที่ดิน จึงทำให้เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ไม่ยินยอมรับค่าชดเชยจากทางราชการ
2. เกษตรกรผู้ครอบครองรายใหญ่และเกษตรกรผู้ใช้แรงงาน จะมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของกิจการร่วมกัน ทั้งนี้จะเป็นแรงกระตุ้นให้ทุกฝ่ายร่วมมือกันอย่างเต็มที่ สามารถทำการผลิตได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากจะได้ผลกำไรจากการผลิต นอกเหนือจากค่าแรงงานที่เกษตรกรได้รับ
3. เป็นการแก้ไขปัญหาที่ดินรายใหญ่แบบค่อยเป็นค่อยไป
4. สามารถพัฒนาการผลิตให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพสามารถลดต้นทุน อันเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการแข่งขันในอนาคต ซึ่งผลผลิตจากฟาร์มขนาดใหญ่จะมีความได้เปรียบฟาร์มขนาดเล็กในทุกๆ ด้าน
5. สามารถกำหนดเป็นพื้นที่การผลิตเพื่อส่งออกโดยเฉพาะ เพราะรัฐสามารถควบคุมคุณภาพการผลิต ปริมาณการผลิต (โควตา) ได้

## สรุป

การแก้ไขปัญหาผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่โดยการจัดตั้งเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคล และจัดสรรหุ้นให้แต่ละฝ่ายอย่างเหมาะสม สัดส่วนจะเป็นเท่าใดขึ้นอยู่กับลักษณะ ประเภทและการลงทุน มี ส.ป.ก. เป็นผู้กำกับดูแล เป็นข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางหนึ่ง ข้อดีที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ รัฐเองไม่ต้องรับภาระในการเตรียมเงินเพื่อจ่ายเป็นค่าชดเชยกับผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่ ซึ่งขณะนี้ประมาณจากที่ดินที่ยังไม่ได้จัดให้แก่เกษตรกร 16-18 ล้านไร่ ในจำนวนนี้น่าจะเป็นที่ดินรายใหญ่ ประมาณ 10 ล้านไร่ ค่าชดเชยที่รัฐจะต้องจ่ายค่าชดเชยไม่น่าจะต่ำกว่าไร่ละประมาณ 10,000 บาท ซึ่งรวมแล้วจะไม่ต่ำกว่า 100,000 ล้านบาท ทั้งเกษตรกรเองไม่ต้องรับภาระในเรื่องของต้นทุนเรื่องราคาที่ดิน ซึ่งที่ดินเป็นต้นทุนคงที่ในการผลิต การใช้แรงงานก็จะเกิดประสิทธิภาพมีแรงกระตุ้นในการผลิตเนื่องจากจะมีรายได้จากแรงงานแล้วยังมีรายได้จากผลกำไรในการจัดสรรหุ้นส่วน ทำให้มีการใช้แรงงานภาคเกษตรอย่างเต็มที่ สร้างความมั่นคงแก่อาชีพเกษตรกรรม สามารถผลิตสินค้าเกษตรเพื่อบริโภคหรือส่งเป็นสินค้าส่งออก เป็นรายได้แก่เกษตรกร แก่ประเทศชาติต่อไป 🌾

#### 4. ปฏิรูปที่ดินกับนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



# การปฏิรูปที่ดินกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ไพโรจน์ โลกนิยม\*

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่สนใจในแวดวงวิชาการ และทิศทางการแก้ไข้ปัญหาของประเทศมาก่อนหน้าการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อยู่หลายปี แต่เริ่มมีการเสนอแนวทางปฏิรูปที่ดินที่ชัดเจน โดยศาสตราจารย์ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เมื่อยังดำรงตำแหน่งเป็นรองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน และได้ศึกษาปัญหาความเป็นเจ้าของที่ดินกับอาชีพเกษตรกรรม พบว่า ชาวนาชาวไร่สูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพิ่มมากขึ้นทุกปี จำเป็นต้องแก้ไข้ปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดิน และป้องกันการสูญเสียสิทธิ์ในที่ดินต่อไป ผลการศึกษาของ ศ.ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เป็นที่สนใจกันมาก ประจวบกับเวลาต่อมาเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย เมื่อเดือนตุลาคม 2514 และวันมหาวิปโยค เดือนตุลาคม 2516 ทำให้พลังนิสิต นักศึกษา ประชาชน ชาวนาชาวไร่ ผืนกกำลังกันอย่างเข้มแข็ง ผลักดันให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 อันเป็นกฎหมายฉบับสุดท้ายในรัฐบาลของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก่อนจะกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งในกระบวนการประชาธิปไตยต่อไป

หลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน ความหวังของรัฐบาลและพี่น้องเกษตรกรต่างฝากความหวังไว้กับพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า จะช่วยแก้ไข้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของพี่น้องเกษตรกรได้อย่างถาวรต่อไป แต่แล้วก็ได้เกิดอุบัติเหตุทางการเมืองขึ้นกับกระบวนการปฏิรูปที่ดิน เกิดข้อบกพร่องในวิถีการปฏิบัติบางส่วนที่ไม่เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย ทำให้ความเชื่อมั่นในวิถีทางแก้ไข้ปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินลดลงและกลายเป็นความยากลำบากของ ส.ป.ก. ในการผลักดันนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไข้ปัญหาที่ดินเกษตรกรและแก้ไข้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรให้ครบวงจร เพื่อเพิ่มศักยภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพิ่มศักยภาพในการยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของพี่น้องเกษตรกรและเพิ่มศักยภาพในการผลิตและการจำหน่ายสินค้า แต่ในขณะที่ความหวังอันเรืองรองของเกษตรกรในการได้รับการแก้ไข้ปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินอับแสงลง ส.ป.ก. พยายามแก้ไข้โดยเสนอขอแก้ไข้กฎหมายให้เป็นรูปธรรมเพื่อให้การแก้ไข้ปัญหาเป็นไปตามความเป็นจริง แต่ในปัจจุบันภายใต้ต้นนโยบายของรัฐบาลแม้จะยอมรับในหลักการแก้ไข้ปัญหาดังกล่าว แต่การ

\*รองผู้อำนวยการสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

แก้ไขกฎหมายมิใช่เรื่องง่ายโดยเฉพาะกฎหมายปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยมวลชน การแก้ไขปรับปรุงหลักการของกฎหมายจึงอยู่ในความสนใจของมวลชนมาตลอด เท่ากับมีเงาทางการเมืองครอบคลุมอยู่กับ ส.ป.ก. ตลอดเวลา อย่างไรก็ตามโดยนโยบายของรัฐบาลในการมุ่งมั่นฟื้นฟูเศรษฐกิจจากระดับรากหญ้าเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ฉะนั้นปัญหาการไร้อินทรมาก็เป็นสาเหตุความยากจนอย่างหนึ่งและที่สำคัญที่สุดคือนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นนโยบายสนับสนุนในการแก้ปัญหาเกษตรกรและประชาชนผู้ยากจน ที่น่าจะเป็นส่วนหนึ่งของแสงสว่างที่เรืองรองขึ้นกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม

### หลักการที่สอดคล้องซึ่งกันและกัน

หลักการของการปฏิรูปที่ดิน คือการช่วยให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและสนับสนุนให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรมเกิดประโยชน์สูงสุด ขณะที่หลักการของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คือ การให้หน่วยงานของทางราชการออกเอกสารสิทธิให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันตามกฎหมายได้และจัดกระบวนการให้เอกสารสิทธินำไปใช้ในการประกันสินเชื่อเพื่อการลงทุนโดยต้องการให้มีการใช้สินทรัพย์นั้นให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้มากที่สุด

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของหลักการทั้ง 2 กรณี มีความสอดคล้องกัน โดยกระบวนการปฏิรูปที่ดิน คือ การให้สิทธิในที่ดินของรัฐและเอกชนแก่เกษตรกรผู้ไม่มีสิทธิอยู่เดิม ส่วนหลักการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้หน่วยงานราชการออกเอกสารสิทธิให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองสินทรัพย์ประเภทที่สองของการปฏิรูปที่ดิน คือ การพัฒนาให้ที่ดินเกษตรกรรมมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ส่วนหลักประการที่สองของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คือ ต้องการให้สินทรัพย์นั้นมีโอกาสใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้มากที่สุด โดยการเป็นหลักประกันเพื่อการลงทุนได้

ความสอดคล้องทางนโยบายดังกล่าวแล้ว คือ แสงสว่างของการจัดทำกระบวนการปฏิรูปที่ดินให้เชื่อมต่อเข้าสู่กระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินสามารถต่อยอดการลงทุนทางการเกษตรหรือลงทุนในกิจการอื่นๆ เพื่อสร้างรายได้หลักเพื่อพัฒนาให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดินและการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนร่วมกัน ทั้งนี้ แม้ว่าการลงทุนในกิจกรรมการเกษตรอาจไม่ใช่การลงทุนที่มีรายได้สูงหรือมีกิจการใหม่ๆ ได้มากนัก แต่การต่อยอดโดยนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะทำให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีทางเลือกเพิ่มขึ้น ในการประกอบอาชีพและจะมีแนวคิดที่ชัดเจนมากขึ้นในการลงทุนทางธุรกิจซึ่งจะมีวิทยาการจากหน่วยงานต่างๆ เข้าไปให้ความคิดและสร้างองค์ความรู้ อย่างสม่ำเสมอกับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินและประชาชนทั่วไป

## กรอบนโยบายและเป้าหมายร่วมกัน

นโยบายทุกรัฐบาลเร่งรัดการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น หลังจากการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน มาได้ 30 ปี จากพื้นที่ 42 ล้านไร่เศษ ส.ป.ก. จัดที่ดินไปแล้ว 26 ล้านไร่ เกษตรกรได้รับประโยชน์ 1 ล้าน 6 แสนครัวเรือน โดยประมาณ ยังเหลือที่ดินอีกประมาณ 14 ถึง 16 ล้านไร่ซึ่งคาดว่า ส่วนหนึ่งจะจัดที่ดินไม่ได้ เหลือตัวเลขที่อาจจัดที่ดินให้เกษตรกรได้เพียง 8-9 ล้านไร่เท่านั้น เป็นที่แน่นอนว่างานจัดที่ดินของ ส.ป.ก. จะจบสิ้นลงในระยะเวลาอันใกล้ แต่เดิมคาคัดหมายว่างานหลัก ที่เหลืออยู่ คือ งานรังวัดสอเขต งานโอนสิทธิ งานตกทอดทางมรดก และงานสินเชื่อเพื่อการพัฒนา ซึ่งจะทำให้งานของ ส.ป.ก. ลดน้อยลงเป็นอย่างมาก แต่เมื่อมีนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ของรัฐบาลมาเชื่อมโยงแล้ว จะส่งผลดีต่อการปฏิรูปที่ดินในหลายทิศทาง ดังนี้



1. ผลดีทางด้านกฎหมาย คือ นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะมีส่วนสนับสนุนการแก้กฎหมายของ ส.ป.ก. ในด้านการจัดระบบเอกสารสิทธิให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และการจำแนกพื้นที่ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด อันจะทำให้การเสนอขอแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินมีหนทางไปสู่ความสำเร็จได้มากขึ้น

2. ด้านการปฏิบัติ อาจทำให้ ส.ป.ก. ต้องเดินหน้านโยบายเอกสารสิทธิเดียว และการจัดการพื้นที่เกษตร และที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตร ตามความเป็นจริง มาทดแทนการจัดที่ดินตามปกติ

3. ด้านการพัฒนาจะมีแนวทางแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาเสริมให้เกษตรกรมีการลงทุนทางธุรกิจสูงขึ้น นอกจากการพัฒนาตามปกติ ทำให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีทางเลือกหลายทาง ส.ป.ก. ในฐานะที่เลี้ยงย่อมต้องมีหน้าที่ปฏิบัติมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

4. งานกฎหมาย เกี่ยวกับการโอนและตกทอดทางมรดก จะเปลี่ยนเป็นการให้สิทธิการจัดการสิทธิ การจัดการหนี้ และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมากขึ้น ในกระบวนการแก้ไขปัญหาหนี้ โดยไม่ต้องฟ้องศาล

## อนาคต

ตามแนวทางและนโยบายที่รัฐบาลกำหนดอาจมองไปยังอนาคตของ ส.ป.ก. ประกอบกับนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้ว่า งานของ ส.ป.ก. จะไม่มีการสิ้นสุดลง แม้งานจัดที่ดินจะหมดไปแล้ว โดยเหตุผลดังนี้

1. เอกสารสิทธิของ ส.ป.ก. จะพัฒนาไปเป็นเอกสารกรรมสิทธิ์ แบบมีเงื่อนไข มีการเปลี่ยนมือได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด ส.ป.ก. จึงเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลเอกสารกรรมสิทธิ์นั้นต่อไป

2. การกระตุ้นและให้การศึกษา ให้ความรู้และให้ข้อเสนอแนะเกษตรกรในการลงทุนตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จะเป็นงานวิชาการและงานประชาสัมพันธ์ ตลอดจนฝึกอบรมกิจกรรมที่ ส.ป.ก. ต้องทำตลอดเวลา トラบเท่าที่กระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนยังดำเนินการอยู่ในระบบงานปกติของทุกหน่วยงานร่วมกับสถาบันการเงิน

3. งานข้อมูลสารสนเทศสินทรัพย์ ซึ่ง ส.ป.ก. เป็นเจ้าของสินทรัพย์ขนาดใหญ่ประเภทหนึ่ง รัฐบาลมุ่งหวังว่าข้อมูลสารสนเทศสินทรัพย์จะพัฒนาไปถึงความชัดเจนของขอบเขตพื้นที่ การใช้ประโยชน์ ราคาประเมินการลงทุน และชื่อของเจ้าของสินทรัพย์ที่จะใช้ระบบคอมพิวเตอร์เป็นข้อมูลพื้นฐานที่สามารถกดปุ่มดูได้ทั้งหมด

4. ระบบจัดการหนี้โดยไม่ต้องฟ้องศาล ประเมินว่า ผู้ได้รับสิทธิจาก ส.ป.ก. หากจัดที่ดินหมดจะประมาณ 2 ล้านครัวเรือน หากมีการขอสินเชื่อเพียงร้อยละห้าสิบจะมี 1 ล้านครัวเรือน หากมีหนี้เสียเพียง 5% จะเท่ากับ 50,000 ครัวเรือน ที่ต้องจัดการแก้ไขปัญหาและเป็นงานที่ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการต่อไป

ดังนั้น ในโอกาสที่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินก้าวมาถึง 30 ปี ของ ส.ป.ก. อาจถือได้ว่าในท่ามกลางความมืดมัวที่ปกคลุมอยู่ในงานปฏิรูปที่ดินมีแสงสว่างทางนโยบายฉายฉานอยู่ อันจะทำให้กระบวนการปฏิรูปที่ดินสานต่อกับกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนทำให้เกิดประโยชน์กับเกษตรกรในการสร้างงาน สร้างรายได้และให้โอกาสในการสร้างกิจการใหม่ๆ รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจระดับรากหญ้าให้เป็นฐานที่มั่นคงของเศรษฐกิจของประเทศต่อไป แล้วความมั่นคงทางการเมืองและทางสังคมจะเกิดขึ้นตามมา ซึ่งเป็นความหวังของทุกคนในอนาคต อันจะทำให้งานปฏิรูปที่ดินเจริญรุ่งเรืองในฐานะกิจกรรมสำคัญของชาติต่อไป 🌸

# สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปในชีวิตของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอจอมบึง หลังจากเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์<sup>1</sup>

บุญธิชา ชมชื่น<sup>2</sup>

## คำนำ

นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนซึ่งดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ได้เริ่มส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการในชีวิตของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่เข้าร่วมโครงการนี้ บทความนี้นำเสนอข้อมูลส่วนหนึ่งที่ได้จากการศึกษาและติดตามการดำเนินงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรีร่วมกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาจอมบึง จ.ราชบุรี เมื่อต้นเดือนมกราคม พ.ศ. 2548



<sup>1</sup> ผู้อำนวยการกองแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

<sup>2</sup> นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล 6 ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



## สภาพก่อนนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและการเปลี่ยนแปลง

นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนโดยสรุปเน้นการสร้างโอกาสให้แก่ คนยากจน โดยเฉพาะ กลุ่มคนที่ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่เป็นที่ยอมรับทางกฎหมายและสถาบันการเงินไม่รับเป็นสิ่งที่ จะใช้จำนอง หรือค้ำประกันเมื่อจะพิจารณาให้สินเชื่อ แนวคิดเรื่องการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเชื่อว่า สิ่งนี้ทำให้คนจนเสียเปรียบ ไม่มีโอกาสที่จะแสวงหาทุนโดยเฉพาะเงินทุนที่จะนำมาพัฒนาอาชีพ การประกอบการของตนเอง โอกาสที่จะมีชีวิตที่ดี อาชีพที่ยั่งยืนจึงยากยิ่ง

การนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในด้านที่ดินพบว่า มีเกษตรกรที่ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูป ที่ดิน นิคมสร้างตนเอง และสหกรณ์นิคม ซึ่งได้รับเอกสารสิทธิให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น ทำให้ สถาบันการเงินไม่ยอมรับเป็นสิ่งที่ใช้ค้ำประกัน หากต้องการใช้เงินทุนไปลงทุนประกอบอาชีพ ต่างๆ สิ่งนี้เป็นข้อจำกัดทำให้เกษตรกรเหล่านี้ต้องอาศัยแหล่งเงินทุนนอกระบบ หรือหากจะเป็น สถาบันการเงินดูเหมือนจะมีเพียง ธ.ก.ส. ที่เข้าไปช่วยเหลือ การค้ำประกันหนี้ได้เสี่ยงไปใช้ กลุ่มค้ำประกันกันเอง ทำให้ที่ผ่านมามีสินเชื่อที่เกษตรกรได้รับมีวงเงินไม่มาก เป็นสินเชื่อระยะสั้น ส่วนมากปีต่อปี การจะนำเงินทุนไปใช้ในการผลิตที่ต้องใช้ระยะเวลามากกว่า 1 ปี จึงไม่อาจจะ กระทำได้

จากการที่หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดที่ดินและมอบสิทธิในการเข้าทำประโยชน์แก่เกษตรกรเป้าหมายได้ตกลงร่วมกับสถาบันการเงิน (ธ.ก.ส.) ที่จะช่วยติดตามในกรณีเกษตรกรรายใดไม่ยอมชำระหนี้ที่เกิดขึ้นภายใต้โครงการนี้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการด้วยกัน

ประการแรก เอกสารสิทธิในการเข้าทำประโยชน์เริ่มมีมูลค่าในแง่ที่สถาบันการเงินยอมรับเป็นสิ่งที่ใช้ค้ำประกันสินเชื่อ ซึ่งจะแทนที่การค้ำประกันโดยระบบกลุ่ม (แม้ระบบกลุ่มอาจจะยังดำรงอยู่เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบ ติดตามพฤติกรรมของลูกค้ำ)

ประการที่สอง วงเงินสินเชื่อเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่สามารถกู้เงินมากกว่าแต่ก่อน และปรับเปลี่ยนจากสินเชื่อระยะสั้นเป็นระยะปานกลางหรือระยะยาวมากขึ้น

ประการที่สาม เกษตรกรใช้ออกาสนี้ลงทุนในอาชีพใหม่ หรือมีการขยายการลงทุนในอาชีพเดิมได้

## กรณีของอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี

ส่วนหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดคือเงื่อนไขการกู้เงินที่ต้องการการค้ำประกันหนี้ เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ได้รับพิจารณาให้ใช้ค้ำประกันสินเชื่อของ ธ.ก.ส. ได้ โดยเอกสารสิทธินี้จะทดแทนการค้ำประกันประเภทอื่น คือการค้ำประกันกลุ่ม แม้ว่าการค้ำประกันตัวบุคคลอาจมีบทบาทก็เป็นเพียงการเสริมในกรณีที่เกษตรกรต้องการเงินลงทุนมาก

ในการรวบรวมข้อมูลเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอำเภอจอมบึง\* จำนวน 133 ราย พบว่าเป็นเกษตรกรที่เคยเป็นลูกค้ำเดิมของ ธ.ก.ส. 108 ราย (81.20%) และเป็นลูกค้ำรายใหม่ 25 ราย (18.80%) ที่น่าสนใจคือในกลุ่มลูกค้ำเดิม เมื่อเปรียบเทียบวงเงินที่ได้รับสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. ก่อนและหลังเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร พบว่าก่อนเข้าร่วมโครงการเคยได้รับสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. โดยเฉลี่ยรายละ 92,412 บาท และหลังร่วมโครงการได้รับสินเชื่อโดยเฉลี่ยรายละ 124,925 บาท โดยรวมได้รับเพิ่มขึ้นเฉลี่ยรายละ 32,513 บาท (ข้อมูลตัวเลขต่างๆ ได้สรุปรวมไว้ในตารางแนบท้ายบทความนี้) ในกลุ่มลูกค้ำเดิมเมื่อตรวจสอบรายที่กู้ต่ำสุดก่อนเข้าร่วมโครงการ มีวงเงินกู้ 12,000 บาท และกู้เป็น 15,000 บาท หลังจากเข้าร่วมโครงการ สำหรับรายที่กู้สูงสุดก่อนโครงการ กู้เงินจำนวน 490,000 บาท หลังเข้าโครงการแล้ว ได้กู้เงิน 898,000 บาท

\*ผู้เขียนขอขอบคุณผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. ที่อำนวยความสะดวกในการเก็บข้อมูล และเจ้าหน้าที่ที่ช่วยเร่งรัดเก็บข้อมูล ณ ธ.ก.ส. จอมบึง คือ 1) วราภรณ์ บัวเพื่อน 2) ลักษณ์ศิริ ชมชื่น 3) อัจฉรา กริ่งเกษมศรี 4) สุภาพร โดใจธรรม และ 5) พัทยา นพสิทธิสุภพงษ์

ส่วนลูกค้าใหม่จำนวน 25 ราย ได้รับสินเชื่อเฉลี่ยรายละ 118,106 บาท ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี และเป็นการยืนยันว่าเอกสารสิทธิได้รับการยอมรับจาก ธ.ก.ส.

ข้อคิดเห็นต่อคุณภาพของสินเชื่อว่าเกษตรกรได้นำไปใช้ในการผลิตอะไร ที่จะทำให้มั่นใจว่าโอกาสนี้ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ต่อการเพิ่มผลผลิต รายได้ และคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ในกลุ่มลูกค้าเดิมจำนวน 108 ราย พบว่า นำเงินไปลงทุนในอาชีพเดิม 45 ราย (41.67%) อาชีพใหม่ 24 ราย (22.22%) พัฒนาหรือขยายอาชีพเดิม 14 ราย (12.96 %) และประกอบอาชีพทั้งเดิมและอาชีพใหม่ 25 ราย (23.15 %)

ในกลุ่มที่นำเงินไปลงทุนในอาชีพเดิมส่วนใหญ่จะเป็นอ้อย เกษตรผสมผสาน โคเนื้อ สวนผัก แต่กลุ่มที่นำสินเชื่อไปลงทุนในอาชีพใหม่พบว่าได้ปรับเปลี่ยนจากการปลูกพืชไร่เป็นการเลี้ยงโคเนื้อ เกษตรผสมผสาน ไม้ผล ปลูกผัก เมื่อพิจารณาร่วมกับเกษตรกรที่ยังคงอาชีพเดิมแล้วเสริมด้วยอาชีพใหม่ จำนวน 25 ราย ก็จะพบอาชีพเสริมใหม่ที่หลากหลาย เช่น เลี้ยงโค เกษตรผสมผสาน พืชผัก บางส่วนเพิ่มชนิดของพืชไร่ ได้แก่ มันสำปะหลัง

ส่วนผู้ที่นำไปพัฒนาขยายกิจการอาชีพเดิม จะเน้นไปลงทุนขยายพื้นที่การผลิต ซื้อปัจจัยการผลิตเพิ่มในอาชีพเกษตรผสมผสาน โคนม

ส่วนเกษตรกรที่เข้าโครงการซึ่งเป็นลูกค้าใหม่จำนวน 25 ราย ปรากฏว่า นำเงินลงทุนไปเลี้ยงโคเนื้อ 7 ราย (28% ของกลุ่มลูกค้าใหม่ 25 ราย) นอกจากนี้นำไปทำเกษตรผสมผสาน 6 ราย (24%) ปลูกอ้อย 4 ราย (16 %) และปลูกผัก 4 ราย (16 %)

## สรุป

ข้อมูลจากการศึกษากรณีเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ทำให้สามารถยืนยันถึงผลสัมฤทธิ์ในระดับหนึ่งของนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยเฉพาะประเด็นที่สำคัญๆ คือ การทำให้เอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 มีมูลค่า เป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินที่จะใช้เป็นสิ่งค้ำประกันเงินกู้ได้ ความเปลี่ยนแปลงของวงเงินที่ได้รับสูงขึ้น เป็นสินเชื่อระยะปานกลางและยาวเพิ่มขึ้น คุณภาพชีวิตได้เปลี่ยนแปลงจากที่เคยลงทุนในการผลิตเดิมเป็นความหลากหลายมีช่องทางมากขึ้น

อย่างไรก็ดีสิ่งที่ยังต้องติดตามต่อไปอีก คือผลสำเร็จของเกษตรกรแต่ละรายในการผลิตและการคืนเงินให้สถาบันการเงิน ท้ายสุดเกษตรกรจะมีอาชีพที่ยั่งยืน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้หรือไม่ 🌸

ข้อมูลเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนฯที่ได้รับอนุมัติเงินกู้  
อ.จอมบึง จ.ราชบุรี

หัวข้อของข้อมูล	จำนวน	จำนวน	
	(ราย)	%	
<b>เกษตรกรที่ได้รับอนุมัติเงินกู้</b>	<b>133</b>		
1. เกษตรกรเป็นลูกค้ายรายเดิม	108	81.20	
2. เกษตรกรเป็นลูกค้ายรายใหม่	25	18.80	
<b>1. เกษตรกรที่เป็นลูกค้ายรายเดิม</b>	<b>108</b>		
1.1 เกษตรกรทำอาชีพเดิม	45	41.67	
1.2 เกษตรกรทำอาชีพใหม่	24	22.22	
1.3 เกษตรกรต่อยอดอาชีพเดิม	14	12.96	
1.4 เกษตรกรทำทั้งอาชีพเดิมและอาชีพใหม่	25	23.15	
<b>1.1 เกษตรกรที่ทำอาชีพเดิม</b>	<b>45</b>		
อ้อย	14	31.11	
ผสมผสาน	11	24.44	
โคเนื้อ	6	13.33	
สวนผัก	5	11.11	
หน่อไม้	2	4.44	
มันสำปะหลัง	1	2.22	
มะม่วง	1	2.22	
โคนม	1	2.22	
ไก่	1	2.22	
กุ้ง	1	2.22	
หอม	1	2.22	
กระท้อน	1	2.22	
<b>1.2 เกษตรกรทำอาชีพใหม่</b>	<b>24</b>		
เดิม อ้อย	เปลี่ยนเป็น โคเนื้อ	3	12.50
	เปลี่ยนเป็น มันสำปะหลัง	1	4.17
	เปลี่ยนเป็น แก้วมังกร	1	4.17
	เปลี่ยนเป็น ชมพู	1	4.17
	เปลี่ยนเป็น สับปะรด	1	4.17
	เปลี่ยนเป็น สวนผัก	1	4.17
	เปลี่ยนเป็น ผสมผสาน	1	4.17
	เปลี่ยนเป็น จำหน่ายไม้	1	4.17

หัวข้อของข้อมูล			จำนวน	จำนวน	
			(ราย)	%	
เดิม	มันสำปะหลัง	เปลี่ยนเป็น	โคเนื้อ	1	4.17
เดิม	มะม่วง	เปลี่ยนเป็น	โคเนื้อ	1	4.17
เดิม	ฝรั่ง	เปลี่ยนเป็น	ผสมผสาน	1	4.17
เดิม	ไก่	เปลี่ยนเป็น	โคเนื้อ	1	4.17
เดิม	ข้าว	เปลี่ยนเป็น	ผสมผสาน	1	4.17
เดิม	ผสมผสาน	เปลี่ยนเป็น	อ้อย	1	4.17
		เปลี่ยนเป็น	โคเนื้อ	2	8.33
		เปลี่ยนเป็น	หมู	2	8.33
		เปลี่ยนเป็น	สวนผัก	3	12.50
เดิม	หอม	เปลี่ยนเป็น	อ้อย	1	4.17
<b>1.3 เกษตรกรต่อยอดอาชีพเดิม</b>			<b>14</b>		
เดิม	ผสมผสาน	ขยายด้าน	พื้นที่การผลิต	3	21.43
เดิม	ผสมผสาน	ขยายด้าน	ปัจจัยการผลิต	3	21.43
เดิม	โคนม	ขยายด้าน	ปัจจัยการผลิต	2	14.29
เดิม	อ้อย	ขยายด้าน	ปัจจัยการผลิต	1	7.14
เดิม	มันสำปะหลัง	ขยายด้าน	พื้นที่การผลิต	1	7.14
เดิม	มะม่วง	ขยายด้าน	พื้นที่การผลิต	1	7.14
เดิม	โคนม	ขยายด้าน	จำนวนโค	1	7.14
เดิม	หมู	ขยายด้าน	ปัจจัยการผลิต	1	7.14
เดิม	หอม	ขยายด้าน	ปัจจัยการผลิต	1	7.14
<b>1.4 เกษตรกรทำทั้งอาชีพเดิมและอาชีพใหม่</b>			<b>25</b>		
เดิม	อ้อย	เพิ่มอาชีพใหม่	โคเนื้อ	3	12.00
		เพิ่มอาชีพใหม่	มันสำปะหลัง	2	8.00
		เพิ่มอาชีพใหม่	สวนผัก	2	8.00
		เพิ่มอาชีพใหม่	ผสมผสาน	2	8.00
		เพิ่มอาชีพใหม่	ข้าวโพด	1	4.00
เดิม	มันสำปะหลัง	เพิ่มอาชีพใหม่	โคเนื้อ	1	4.00
		เพิ่มอาชีพใหม่	หมู	1	4.00
เดิม	มะม่วง	เพิ่มอาชีพใหม่	โคเนื้อ	1	4.00
เดิม	โคเนื้อ	เพิ่มอาชีพใหม่	อ้อย	1	4.00
เดิม	ไก่	เพิ่มอาชีพใหม่	ผสมผสาน	1	4.00
เดิม	ปลาทับทิม	เพิ่มอาชีพใหม่	ผสมผสาน	1	4.00
เดิม	สวนผัก	เพิ่มอาชีพใหม่	โคเนื้อ	2	8.00

หัวข้อของข้อมูล			จำนวน	จำนวน
			(ราย)	%
เดิม ผสมผสาน	เพิ่มอาชีพใหม่	มันสำปะหลัง	2	8.00
	เพิ่มอาชีพใหม่	หน่อไม้ฝรั่ง	1	4.00
	เพิ่มอาชีพใหม่	สวนผัก	1	4.00
	เพิ่มอาชีพใหม่	ข้าวโพด	1	4.00
	เพิ่มอาชีพใหม่	ปลาดุก	1	4.00
เดิม เห็ดนางฟ้า	เพิ่มอาชีพใหม่	โคเนื้อ	1	4.00
<b>2. เกษตรกรเป็นลูกค้ารายใหม่</b>			<b>25</b>	
	อ้อย		4	16.00
	มันสำปะหลัง		1	4.00
	มันแกว		1	4.00
	โคเนื้อ		7	28.00
	เลี้ยงหม่อนไหม		1	4.00
	สวนผัก		4	16.00
	ปัจจัยการผลิต		1	4.00
	ผสมผสาน		6	24.00



# การประเมินมูลค่าที่ดินเพื่อการเกษตรในที่ดินของรัฐ

ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์

พัชรา รัตนไชยดำรง<sup>1</sup>



ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์  
ผู้อำนวยการกองแผนงาน  
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

## บทนำ

นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่ดำเนินการในประเภทที่ดินของรัฐ นอกจากจะมีประเด็นเรื่องการเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองสามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบแล้ว ยังมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาอีกหลายเรื่อง เรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญและระบุไว้ในเอกสารสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่รับผิดชอบดำเนินงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในเขตปฏิรูปที่ดิน คือจะต้องมีการปรับปรุงระบบการประเมินสินทรัพย์

ประเด็นการปรับปรุงระบบการประเมินสินทรัพย์มีความเกี่ยวพันกันสองเรื่องเป็นอย่างน้อย คือ การเปรียบเทียบการประเมินของสถาบันการเงินเพื่อให้สินเชื่อแก่เกษตรกร และในขั้นตอนที่เกษตรกรมีเจตนาไม่ชำระหนี้เงินกู้ และเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing House)

ในประการแรกที่กล่าวถึงการใช้ราคาประเมินมูลค่าที่ดินและสินทรัพย์เปรียบเทียบการประเมินเพื่อให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน เนื่องจากปัจจุบันที่ดินของรัฐโดยเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน ยังไม่มีการประเมินมูลค่าไว้อย่างเป็นระบบและเป็นมาตรฐาน การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนทำให้สถาบันการเงินต้องพิจารณาการให้สินเชื่อใหม่จากมูลค่าของที่ดิน ไม่ใช่กลุ่มค้ำประกัน การประเมินมูลค่าที่ดินจึงต้องพัฒนาขึ้น เพื่อทำให้มีราคากลางที่เป็นธรรมต่อการตีค่าที่ดินที่นำมาจำนองหรือนำมาค้ำประกัน ควรจะเป็นเท่าไร เพราะสถาบันการเงินย่อมใช้ราคานี้ไปกำหนดว่าควรปล่อยสินเชื่อให้เกษตรกรได้เท่าไร

<sup>1</sup> เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน 4 กองแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประการที่สอง โดยเฉพาะในขั้นตอนที่เกษตรกรที่ได้สินเชื่อแล้วไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขและชำระเงินคืนสถาบันการเงิน แน่แน่นอนว่าหน่วยงานเจ้าของสินทรัพย์ในที่นี้คือ ส.ป.ก. จะต้องทำหน้าที่เป็น Clearing House โดยท้ายสุดหากเกษตรกรรายนั้นบิดพลิ้วก็จะต้องส่งเพิกถอนสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดิน แล้วจัดให้เกษตรกรรายใหม่เข้าทำประโยชน์แทน คำถามที่เกิดขึ้น คือ เกษตรกรรายเดิมควรจะได้รับความเป็นธรรมในกรณีที่มูลค่าของที่ดินและสินทรัพย์ต่างๆ มีมากกว่าหนี้สิน และผู้ที่มารับที่ดินแทนควรต้องจ่ายเงินให้แก่รายเดิมในส่วนนี้หรือไม่ ราคาประเมินที่เป็นกลางและเป็นธรรมจึงมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพิจารณาเงินชดเชยที่เกษตรกรรายเดิมควรได้จากเกษตรกรที่ได้รับคัดเลือกเข้าทำประโยชน์แทน อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเรื่องนี้สัมพันธ์กับเรื่องต่างๆ อีกหลายประการเช่น แนวคิดในการถือครองและโอนสิทธิในที่ดินของรัฐ และแนวคิดในการประเมินมูลค่าที่ดินเพื่อการเกษตร

## แนวคิดในการถือครองและโอนสิทธิในที่ดินของรัฐ

การนำเสนอแนวคิดนี้จำเป็นต้องเปรียบเทียบกับแนวคิดที่ใช้อยู่ในต่างประเทศประกอบ ซึ่งเมื่อศึกษาแล้วอาจสรุปเบื้องต้นได้ว่าแนวคิดในการถือสิทธิและโอนสิทธิการถือครองที่ดินของรัฐในประเทศไทยและต่างประเทศมีแนวโน้มที่จะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่หลักการปฏิบัติในปัจจุบันยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก

Lincoln Institute of Land Policy สหรัฐอเมริกาได้จัดประชุมสัมมนาเมื่อปี พ.ศ. 2543 เรื่อง การให้เช่า เช่าซื้อที่ดินของรัฐ (Leasehold) ในประเทศต่างๆ เช่น ฮองกง สาธารณรัฐประชาชนจีน ยูเครน (อดีตสหภาพโซเวียต) โปแลนด์ สวีเดน เนเธอร์แลนด์ และฟินแลนด์ ผลจากการสัมมนา ระบุว่าประเทศเหล่านี้ค่อนข้างเปิดกว้างในการให้ผู้เช่า/เช่าซื้อโอนสิทธิได้อย่างอิสระ นั้นหมายความว่าผู้เช่าและเช่าซื้อที่ดินของรัฐในประเทศเหล่านี้สามารถขายสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อให้แก่ผู้อื่นได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ขณะที่ในประเทศไทยผู้ได้สิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่สามารถจำหน่ายโอนสิทธิในที่ดินนั้นๆ ได้ เว้นแต่ได้รับตักทอนทางมรดกภายใต้เงื่อนไขการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นอกจากนี้ Lincoln Institute of Land Policy ยังได้นำเสนอแนวโน้มในประเทศที่มีการให้เช่า และเช่าซื้อที่ดินของรัฐว่าจะมีการเปลี่ยนรูปแบบสิทธิการถือครองที่ดินของรัฐจากระบบให้เช่าหรือเช่าซื้อ (Leasehold) เป็นระบบกรรมสิทธิ์ครอบครอง (Freehold) มากขึ้นเรื่อยๆ นั้นหมายความว่าทั้งภาครัฐและประชาชนเห็นชอบในการอนุญาตให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์และสามารถซื้อขายที่ดินของรัฐได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

แนวคิดนี้เมื่อนำมาใช้ในประเทศไทยจำเป็นต้องมีการผสมผสานกับเจตนารมณ์การปฏิรูปที่ดินที่เกิดขึ้นในสังคมไทยที่มีภูมิหลังแตกต่างจากประเทศต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เรื่องนี้ปรากฏชัด

อยู่ในกฎหมายการปฏิรูปที่ดินและข้อคิดของผู้ผลักดันงานปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ที่สะท้อนในเบื้องต้นว่ากรรมสิทธิ์สามารถโอนให้แก่เกษตรกรที่ชำระเงินค่าเช่าซื้อในที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมาครบถ้วนแล้ว แต่กฎหมายก็บัญญัติไว้เพื่อป้องกันไม่ให้เกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินต้องสูญเสียที่ดินไป ด้วยการกำหนดว่าที่ดินเหล่านี้จะโอนให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะตกทอดเป็นมรดกให้ทายาทหรือโอนคืนให้ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก.สามารถนำไปจัดให้แก่เกษตรกรรายอื่นต่อไป ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อเนื่องจากกรณีนี้คือ เกษตรกรที่คืนที่ให้ ส.ป.ก. ย่อมต้องได้รับค่าชดเชยในที่ดินและสินทรัพย์ต่างๆ ที่ลงทุนไปในราคาที่เป็นธรรมและเป็นปัจจุบัน



เมื่อนำแนวคิดนี้ไปปรับใช้กับที่ดินของรัฐ ส.ป.ก.ได้พยายามขับเคลื่อน ให้มีการออกโฉนดแก่ผู้ที่ครอบครองและได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 แล้ว แต่ยังไม่คืบหน้า หากแนวคิดนี้ได้รับการผลักดันต่อไปเกษตรกรที่ครอบครองที่ดินของรัฐก็จะได้กรรมสิทธิ์และเข้าสู่เงื่อนไขเดียวกับที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อและจัดให้เกษตรกร นั่นคือจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ แต่สามารถจำหน่ายคืน ส.ป.ก. ได้ ซึ่งประเด็นนี้จะสัมพันธ์กับราคาประเมินที่เป็นธรรมอีกเช่นกัน

หากเป็นเช่นที่กล่าวมา ประเด็นข้อขัดแย้งที่เกรงว่าหากให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรที่อยู่บนที่ดินของรัฐแล้วจะทำให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินให้นายทุนจะหมดไป การคืนที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้เนื่องจากที่ดินและสังคมมีความเคลื่อนไหว (Dynamic) ตลอดเวลา ยกตัวอย่างเช่น เกษตรกรมีอายุมากขึ้น บุตรหลานที่ส่งให้ไปศึกษาต่อไม่ประสงค์จะกลับมาทำการเกษตร ไม่มีผู้จะรับที่ดินที่ถูกต้องตามคุณสมบัติเกษตรกร หากนำมาคืนแล้ว ส.ป.ก. จ่ายค่าชดเชยอย่างเป็นธรรม ย่อมมีเกษตรกรมาคืนที่ดินให้ ส.ป.ก. ทำให้สามารถนำที่ดินไปจัดให้เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินหรือเกษตรกรรายย่อยเช่าหรือเช่าซื้อต่อได้

ประเด็นนี้ยังอาจสัมพันธ์กับเรื่องธนาคารที่ดินที่จะมารับบทบาทการเป็นแหล่งเงินทุนให้การจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรรายเดิม และเกษตรกรรายใหม่ที่ ส.ป.ก. คัดเลือกก็จะมาผ่อนชำระกับธนาคารได้

## แนวคิดในการประเมินมูลค่าที่ดินภาคเกษตร

มีคำถามว่าราคาประเมินที่ดินที่จัดทำโดยกรมที่ดินในอดีตหรือกรมธนารักษ์ในปัจจุบันสะท้อนมูลค่าที่ดินภาคเกษตรหรือไม่ แนวคิดนี้สะท้อนแต่ที่ดินในภาคธุรกิจหรือในเมืองมากกว่าภาคเกษตร พิจารณาอย่างง่าย ๆ สำหรับการจะหาที่ดินเพื่อทำการเกษตร คำถามแรกๆ คงไม่ใช่ว่ามีถนน น้ำประปา ไฟฟ้าดีหรือไม่ แต่น่าจะเป็นคำถามว่าดิน น้ำ ดีหรือไม่แล้วจะต่อด้วยถนนเพื่อลำเลียงผลผลิตเข้าออก และอื่นๆ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

แนวคิดในการประเมินมูลค่าที่ดินเบื้องต้นคือการสะท้อนมูลค่าของที่ดินด้วยการประเมินศักยภาพในการสร้างรายได้ของที่ดิน หรือการประเมินคุณค่าของที่ดินเป็นตัวแทนในสายตาบุคคลทั่วไปที่ยอมจ่ายเพื่อได้เป็นเจ้าของที่ดิน รวมถึงการประเมินมูลค่าทรัพย์สินติดที่ดินรวมไปในการประเมินมูลค่าที่ดินด้วย

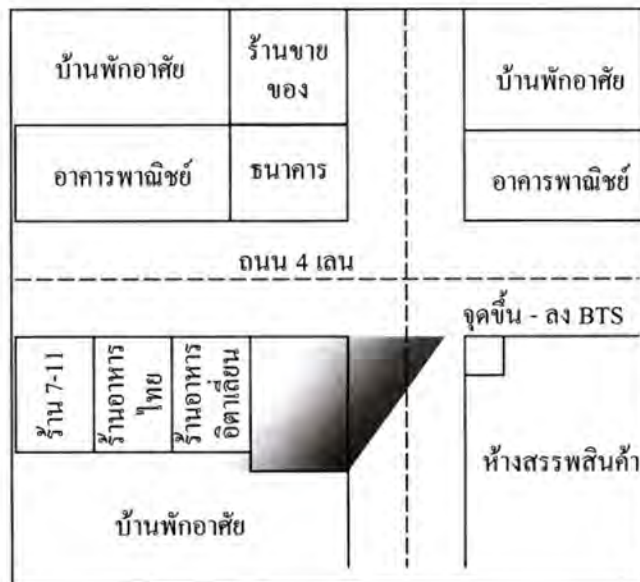
วิธีการประเมินมูลค่าที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมี 3 วิธี คือ

1. วิธีรายได้ (Income Approach) คือการนำเอารายได้ต่อปีที่เกิดจากที่ดิน หาดด้วยอัตราผลตอบแทนการลงทุน หรืออัตราดอกเบี้ยต่อปี (ราคาประเมิน = รายได้ / อัตราดอกเบี้ย)
2. วิธีเปรียบเทียบมูลค่าตลาด (Market Comparison Approach) คือการนำราคาซื้อขายแปลงที่ดินที่มีลักษณะใกล้เคียงและแตกต่างกันหลายๆ แปลงมาเปรียบเทียบ เพื่อหาราคาที่เหมาะสมที่สุดสำหรับที่ดินที่ประเมิน
3. วิธีต้นทุน (Cost Approach) คือการคำนวณมูลค่าสิ่งก่อสร้างซึ่งเป็นทรัพย์สินติดที่ดินหักค่าเสื่อม รวมในมูลค่าที่ดินที่ประเมิน

การประเมินมูลค่าที่ดินแปลงหนึ่งๆ อาจต้องใช้หลายวิธีร่วมกัน เช่นการประเมินมูลค่าอาคารพาณิชย์ จะใช้วิธีการเปรียบเทียบมูลค่าตลาดที่ได้จากข้อมูลจากผู้ประเมินพอมจะมีอยู่ และสอบถามมูลค่าซื้อขายจากผู้คนในละแวกใกล้เคียงกับอาคารที่จะประเมิน โดยกำหนดตัวชี้วัดแล้วจึงเปรียบเทียบมูลค่าตลาด รวมถึงการพิจารณามูลค่าที่ดินของกรมธนารักษ์ ประกอบกับวิธีต้นทุนคือการคำนวณต้นทุนค่าก่อสร้าง โดยพิจารณาว่าถ้าต้องก่อสร้างอาคารนี้ในช่วงเวลาที่ประเมินอาคารนี้จะมีมูลค่าเท่าใด หักด้วยค่าเสื่อมของอาคาร แล้วจึงนำมูลค่าที่ดินมาบวกกับมูลค่าอาคารเป็นมูลค่าอาคารพาณิชย์ที่ประเมินได้

สำหรับมูลค่าของที่ดินเพื่อการเกษตร จะใช้วิธีการเดียวกันกับการประเมินมูลค่าอาคารพาณิชย์ คือวิธีเปรียบเทียบมูลค่าตลาดประกอบกับวิธีต้นทุนก็ได้ แต่การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อเปรียบเทียบมูลค่าตลาด ถ้าใช้ตัวชี้วัดเดียวกันกับการประเมินมูลค่าอาคารพาณิชย์ ดูจะผิดวิสัยรูปประกอบต่อไปนี้จะช่วยให้เห็นความแตกต่างของตัวชี้วัดของที่ดินแต่ละประเภทอย่างชัดเจน

## ที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจ/การค้า



คุณลักษณะทั่วไปของที่ดินที่จะประเมิน  
(แปลงที่แรงงา)

### ข้อดี

- อยู่ย่านการค้า / ธุรกิจ
- ติดถนนใหญ่ 4 เลน
- อยู่ย่านชุมชน
- มีประปา และไฟฟ้า

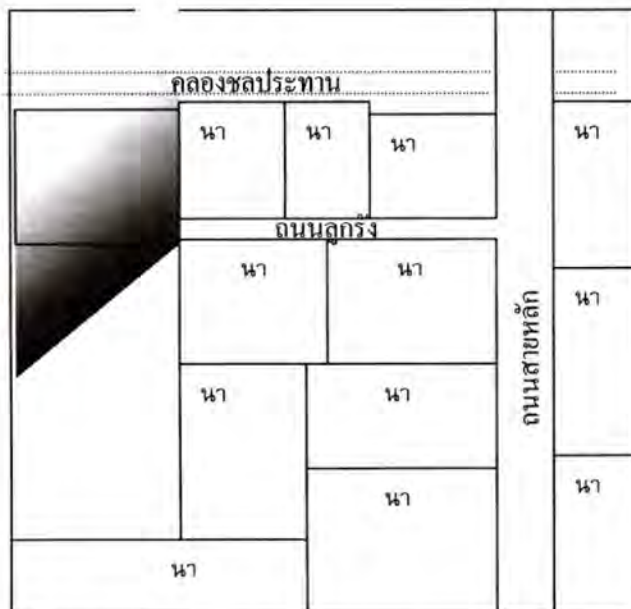
### ข้อเสีย

- ดินเป็นกรดและชั้นดินตื้นซึ่งส่งผลต่อความสามารถในการอุ้มน้ำของดินและการกระจายของราก

### คุณสมบัติจำเป็นสำหรับที่ดินเพื่อธุรกิจ/การค้า

- ใกล้ย่านการค้าและแหล่งอำนวยความสะดวกกับธุรกิจ
- ใกล้แหล่งชุมชน
- การคมนาคมสะดวก

## ที่ดินเพื่อการเกษตร



คุณลักษณะทั่วไปของที่ดินที่จะประเมิน  
(แปลงที่แรงงา)

### ข้อดี

- ติดคลองชลประทานมีน้ำตลอดปี
- ติดถนนลูกรังกว้างขนาดรถแทรกเตอร์ เข้าได้ 1 คัน
- ดินร่วนปนเหนียว มีอินทรีย์วัตถุซึ่งเป็นมูลของวัวที่อยู่ละแวกใกล้เคียงสูง

### ข้อเสีย

- ห่างย่านธุรกิจ แหล่งอำนวยความสะดวก
- ห่างถนนสายหลัก
- ห่างชุมชน

### คุณสมบัติจำเป็นสำหรับที่ดินเพื่อการเกษตร

- คุณภาพ/ ลักษณะ/ ความลึกของดินเหมาะสมแก่การเพาะปลูก
- มีน้ำใช้เพียงพอและตลอดปีการเพาะปลูก
- ติดถนนเพื่อคนและเครื่องจักรสามารถเข้าถึงเพื่อเก็บเกี่ยว และขนส่งผลผลิต

เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริง การประเมินมูลค่าของที่ดิน 2 แปลงนี้ จึงควรมีหลักเกณฑ์ที่ต่างกันเพื่อสะท้อนถึงศักยภาพที่แท้จริงของที่ดินแต่ละประเภท ในการประเมินมูลค่าที่ดินเพื่อการเกษตร เกณฑ์การตัดสินและตัวชี้วัดศักยภาพของที่ดินย่อมไม่เหมือนกับของที่ดินในภาคธุรกิจ ที่มุ่งให้มูลค่ากับความเจริญ ความคับคั่ง และความสะดวกสบาย หลักเกณฑ์และตัวชี้วัดในการประเมินมูลค่าที่ดินเพื่อการเกษตรย่อมต้องเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดศักยภาพการผลิต ดังนี้

1. ดินมีคุณภาพดีและมีชั้นดินลึกเหมาะสมแก่การเพาะปลูก
2. น้ำมีปริมาณเพียงพอต่อการเพาะปลูก โดยเฉพาะมีน้ำใช้ตลอดทั้งปี
3. ถนนหนทางเข้าถึงเพื่อความสะดวกในการเข้าพื้นที่และการเก็บเกี่ยว

ส่วนเรื่องความใกล้-ไกลแหล่งรับซื้อ โรงงานแปรรูป และตลาดก็มีความสำคัญ แต่โดยมากแล้ว แหล่งรับซื้อและโรงงานแปรรูปมักเป็นฝ่ายพิจารณาตัวเองโดยตั้งอยู่ในบริเวณที่สามารถเดินทางถึงแหล่งผลิตได้

นอกจากวิธีเปรียบเทียบมูลค่าตลาดและวิธีต้นทุนแล้ว วิธีรายได้ก็เป็นวิธีหนึ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ประเมินมูลค่าที่ดินเพื่อการเกษตรได้ เรื่องนี้สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ได้มอบให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ศึกษาการประเมินมูลค่าที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้เสนอแนะให้ใช้ 2 วิธีประกอบกัน คือ วิธีรายได้ และวิธีการเปรียบเทียบมูลค่าตลาด อย่างไรก็ตามการศึกษาดังกล่าวยังเป็นกรอบเบื้องต้นหากจะนำไปปฏิบัติยังต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับพื้นที่อีก

## สรุป

การประเมินมูลค่าที่ดินและสินทรัพย์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเตรียมไว้ วัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อใช้เปรียบเทียบกับการประเมินเพื่อพิจารณาสินเชื่อของสถาบันการเงินว่าเหมาะสมหรือไม่ และใช้เป็นราคาที่เป็นธรรมในกรณีที่ต้องเพิกถอนสิทธิในที่ดินจากเกษตรกรที่มีเจตนาไม่ชำระหนี้สินคืนสถาบันการเงิน แล้วจัดที่ดินให้เกษตรกรรายใหม่ โดยที่เกษตรกรรายใหม่ จะต้องชดเชยรายเดิมกรณีที่มูลค่าที่ดินและสินทรัพย์มีมากกว่าหนี้สิน การประเมินมูลค่าที่ดินในภาคเกษตรจำเป็นต้องพิจารณาเพื่อให้สามารถสะท้อนศักยภาพของที่ดินการเกษตรที่แท้จริง เพราะราคาประเมินที่ผ่านมาสสะท้อนที่ดินภาคธุรกิจมากกว่า ดังนั้น เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และจำเป็นที่จะต้องผลักดันให้เกิดราคาประเมินที่ดินและสินทรัพย์ในที่ดินของรัฐโดยเร็ว 🌱

# แปลงสินทรัพย์...กลับสู่มาตุภูมิ

เกศินี ชัยโยบัว\*

“ประเทศไทยยืนยงอยู่ได้อย่างมีอิสระเสรี ไม่ต้องพึ่งพาใคร ก็เพราะพืชพันธุ์ธัญญาหาร  
ที่เรามีและผู้ที่ทำให้เรายืนอยู่ได้อย่างเข้มแข็งคือชาวบ้าน คนไทยที่ภูมิใจในการทำไร่ทำนาตัวเอง”

พระราชดำรัส สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ชาบซึ่งและตระหนักในพระราชดำรัส  
ของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ ที่ทรงห่วงใยและให้ความสำคัญกับเกษตรกรไทย  
ส.ป.ก. จึงได้ดำเนินงานภายใต้นโยบายการส่งเสริมให้เกษตรกรซึ่งเป็นรากฐานของสังคมไทย  
ได้มีที่ดินทำกิน มีวิถีเกษตรไทยที่เข้มแข็ง สร้างผลผลิตและเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรอย่าง  
ต่อเนื่อง และสอดคล้องกับนโยบายโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งสร้างโอกาสและการ  
เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบแก่เกษตรกรผู้ยากไร้

กล่าวกันว่า สังคมชนบทในอดีต ชาวบ้านไม่ต้องมีเงินก็สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ตื่นมาแต่  
เช้ามีด ถูจอบถือเสียมเดินไปในท้องทุ่ง ก็ได้อาหารถือติดไม้ติดมือกลับมา มีทั้งแมงกูดจี่ แมงกิหนู  
และอีกสารพัด รวมทั้งหนุณาที่นำมาปรุงคลุกเคล้ากับกระเทียมพริกไทยแล้วนำมาอย่างจนเหลือหอม  
เป็นอาหารเลิศรสของชาวบ้าน ผักหญ้าตามรั้วรายทางเก็บกินกับน้ำพริกได้ ประสบการณ์สอนให้  
ชาวบ้านเรียนรู้ที่จะสรรหาสิ่งรอบตัวมาใช้เป็นเครื่องดำรงชีวิตได้โดยไม่ต้องซื้อหา

ปีไหนนาแล้งหรือน้ำท่วม ไม่มีข้าวจะหุงหา เดินเข้าป่าขุดมันขุดกลอย นำมาหุงกินแทนข้าว  
ประทังชีวิต มีไม่น้อยที่หอบลูกจูงหลาน เดินเท้าข้ามจังหวัดเพื่อนำพริกแห้ง หอม กระเทียม ปลาร้า  
ไปแลกข้าวสารมาจุนเจือครอบครัว ปีไหนนาอุดมสมบูรณ์ พอเกี่ยวข้าวเสร็จ ชาวนาจะปล่อยน้ำใน  
ทุ่งนาออกให้แห้ง เด็กๆ ได้โอกาสวิ่งจับปลาคลุกโคลนเล่นกันอย่างสนุกสนาน คัดปลาตัวโตทำปลา  
ตากแห้ง ส่วนตัวเล็กนำมาแปรรูปทำปลาร้า เก็บไว้กินข้ามปี

สังคมในอดีตดำรงอยู่บนหลักของการพึ่งพาอาศัย มีน้ำใจแจกจ่ายให้แก่กันอย่างไม่เคย  
เหือดแห้ง ใช้วิธีแบ่งปันและแลกเปลี่ยน หากบ้านหลังหนึ่งต้มไก่กินสักตัว ก็พลอยทำให้เพื่อนบ้าน  
อิ่มท้องไปด้วย แต่พอถึงยุคสมัยปัจจุบัน ชีวิตที่สงบเรียบง่ายเปลี่ยนแปลงไป คนหนุ่มสาวทิ้งไร่นา  
ถิ่นฐานบ้านเกิด มุ่งหน้าสู่เมืองหลวงหรือที่เรียกกันว่าแดนศิวิไลซ์ ทิ้งให้ผู้เฒ่าผู้แก่อยู่กับท้องนา

\*นักวิชาการประชาสัมพันธ์ 4 สำนักงานเลขานุการกรม ส.ป.ก.

เพียงลำพัง หลายคนให้เหตุผลว่าเป็นเพราะความแห้งแล้งของผืนดิน หยาดเหงื่อและแรงกายที่ทุ่มลงไปไม่ให้เห็นงอกเงยตามที่ตั้งใจ จึงหนีไปตายเอาดาบหน้า หวังแสวงโชคเพื่อส่งเงินให้ลูกน้อย และพ่อแม่ผู้แก่เฒ่า บ้างก็บอกว่าเข้ามาทำงานในเมืองกรุง จะกลับไปยังถิ่นฐานเมื่อเก็บเงินได้สักก้อน ซึ่งไม่รู้ว่าจะต้องใช้เวลานานสักกี่ปีที่ความฝันจะเป็นจริง

ในอดีตเมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยว เหล้าสาโทสักไห ต้มปลาต้มไก่ไม่กี่ตัว เพื่อนบ้านก็มาช่วยกันลงแขก ร่วมมือร่วมใจโดยไม่มีราคาค่าจ้างเป็นน้ำเงิน แต่พอไม่มีแรงงานหนุ่มสาววัยฉกรรจ์จะเก็บเกี่ยวสักครั้งต้องใช้วิธีจ้างแรงงานหรือจ้างรถเกี่ยวข้าวและรถสีข้าวจากนายทุน ซึ่งมีราคาค่าจ้างสูงสำหรับชาวบ้านที่มีรายได้น้อย ประเพณีการ “ลงแขก” กำลังเลือนหายไป จึงมีคำถามว่าทำอย่างไรแรงงานเหล่านี้ **จะคืนกลับสู่มาตุภูมิ** ตำนานสายเลือดเกษตรกรไทยจะสูญสิ้นไปกับกาลเวลาเสียหรือ

ปัญหาหลักของคนในสังคมไทย คือ ปัญหาความยากจนและไร้โอกาส มีคนจนจำนวนมากที่ดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดทุกวิถีทาง หลายคนตกลงไปในกับดัก กลายเป็นลูกหนี้นายทุนนอกระบบที่คอยเอาไรต์เอาเปรียบและซูดรีด โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจึงเป็นหนึ่งในโครงการของรัฐบาลที่จะช่วยแก้ไขปัญหานี้ นอกระบบที่กำลังขยายวงกว้างและทวีความรุนแรงในสังคมปัจจุบัน ผลสำเร็จของโครงการไม่ได้วัดจากจำนวนผู้ที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน แต่วัดจากการที่ได้ช่วยให้เกษตรกรผู้ยากไร้ได้หลุดพ้นจากวงจรของความทุกข์เข็ญได้อย่างแท้จริง ดังตัวอย่างของลุงป๋อง ยามดี เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองคาย



“ผมจะนำเงินจากโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ผมกับลูกๆ จะช่วยกันทำมาหากิน เมื่อจะมีเงินนำไปไถ่ที่นาคืน เพราะความจนผมจึงต้องดิ้นรน อยากจะมี อยากจะเป็นอย่างคนอื่นเขา แต่ยิ่งดิ้นก็ ยิ่งจน ยิ่งเจ็บ”

ลุงป๋อง เล่าถึงประสบการณ์อันขมขื่นที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานนัก ที่นาที่ซื้อมาด้วยน้ำพักน้ำแรง นำไปจำนองค้ำประกันการกู้เงินนอกระบบ เพื่อนำเงินมาใช้เป็นค่าเดินทางให้ลูกชายเดินทางไปแสวงโชค ที่ประเทศจอร์แดน แต่ความหวังต้องมาพังทลายลงชั่วพริบตา เมื่อบริษัทนายหน้า เชิดเงิน 210,000 บาท หนีหายไป ทิ้งให้ลุงป๋องจมอยู่กับหนี้ก้อนใหญ่ที่เป็นผลพวงมาจากความหลอกลวงของเพื่อน มนุษย์ด้วยกัน แต่โชคชะตาไม่ได้ละทิ้งลุงป๋องเสียทีเดียว เมื่อยังเหลือที่ดินมีเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดให้เข้าทำกินเมื่อครั้งที่ยังไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง ผืนดินแห่งนี้จึงเป็นเสมือนฟางเส้นสุดท้ายของลุงป๋องและครอบครัว

“ทั้งนี้ก้อนใหญ่ที่ต้องแบกรับภาระ ทั้งดอกเบี้ยที่ทวีคูณขึ้นเรื่อยๆ เป็นปัญหาที่รุมเร้า ครอบครัวของผมจนหาทางออกไม่ได้ ไม่รู้จะหันหน้าไปพึ่งใคร จับต้นชนปลายไม่ถูก... แต่เมื่อใช้สติและปรึกษากับครอบครัวก็พอมองเห็นลู่ทาง เพราะเห็นเพื่อนบ้านที่ปลูกยางพาราแล้ว ประสบความสำเร็จ ฐานะความเป็นอยู่ดีวันดีคืน จึงคิดจะกู้เงินจาก ธ.ก.ส. มาปลูกยางพาราบ้าง แต่เมื่อไปขอยื่นกู้ ความหวังก็ริบหรี่ลง เพราะวงเงินเดิมกู้เต็มจำนวนอยู่แล้ว หนี้ก็ค้างชำระ ไม่รู้จะหาเงินที่ไหนมาชำระหนี้เก่า ในขณะที่ผมรู้สึกสิ้นหวัง หหมดหนทาง ก็มีเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. มาที่หมู่บ้าน เพื่อประชาสัมพันธ์โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ผมบอกกับตัวเองว่าเรามีที่พึ่งแล้ว...



โครงการนี้ได้ให้โอกาสกับครอบครัวของผมที่กำลังขาดที่พึ่ง จึงไม่รีรอรีบสมัครขึ้นทะเบียนเพื่อเข้าร่วมโครงการทันที ต่อมา ธ.ก.ส. ประเมินราคาที่ดินให้ 50 เปอร์เซ็นต์ วงเงินจะกู้ได้เต็มหรือไม่ขึ้นอยู่กับโครงการ ถ้ามูลค่าที่ดินประเมินไม่พอแต่ตัวโครงการมีความเป็นไปได้สูง ใช้คนเข้ามาร่วมค้าประกันเพื่อเป็นการเสริมหลักประกันได้”

เดิมทีชาวบ้านในพื้นที่ส่วนใหญ่มีอาชีพทำไร่ทำนา จนกระทั่งมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานกองทุนสงเคราะห์สวนยาง (สกย.) เข้ามาทำโครงการวิจัยการปลูกยางพาราในเขตพื้นที่ราบสูงที่นิคมเบ็ญจนา อ.รัตนวาปี ไม้ยืนต้นที่เป็นพืชเศรษฐกิจอย่างยางพารา สร้างรายได้ให้กับชาวบ้านเป็นกอบเป็นกำ ส่งผลให้ในปัจจุบันมีชาวบ้านปลูกยางพาราในพื้นที่จังหวัดหนองคาย ถึง 250,000 ไร่

ลุงป๋องนำเงิน 140,000 บาทที่กู้จากโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เพาะขยายพันธุ์ต้นยางพารา โดยซื้อเมล็ดพันธุ์มาทั้งหมด 13 ตัน ต้นละ 7,000 บาท รวมเป็นเงิน 91,000 บาท ปัจจุบันเพาะต้นกล้าได้ทั้งหมด 50,000 ต้น เงินอีกส่วนหนึ่งนำมาใช้เพื่อทำท่อส่งน้ำระบบน้ำหยดใช้หัวฉีดแบบสปริงเกอร์ เพื่อใช้รดต้นกล้ายางพารา ทำให้ประหยัดน้ำ ประหยัดเวลาและแรงงาน

“พอผมเพาะต้นกล้ายางพาราได้เป็นจำนวนมาก มีเกษตรกรรายอื่นเข้ามาขอซื้อต้นกล้ายอดสั่งจองเข้ามามากจนไม่พอขาย ผมคิดว่าหากยังไม่หักค่าใช้จ่าย จะมีรายได้ถึง 550,000 บาท ได้กำไรต้นละประมาณ 5 บาท จึงเกิดความคิดที่จะเพาะต้นกล้ายางพาราขายควบคู่ไปกับการปลูกยางพารา ชาวบ้านแถวนี้มั่นใจในคุณภาพของยางที่ผมนำมาขยายพันธุ์ เพราะนำมาจากศูนย์ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นพันธุ์ที่มีหนังสือรับรองจากกรมวิชาการเกษตร และถือเป็นการความโชคดีที่จังหวัดหนองคายมีปริมาณน้ำฝนมาก มีสถานีสูบน้ำถึง 119 สถานี ตลอดแนวของส่งน้ำมายังคลองตามไร่นา เมื่อดินดี น้ำดี ยางก็มีคุณภาพดี ในอนาคตผมคงมีลูกค้าที่จะสั่งซื้อต้นกล้าจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ทุกวันนี้ผมได้แต่นับวันที่จะปลูกยางให้เต็มเนื้อที่ 30 ไร่ รอวันได้กรีดยางขาย ผมมั่นใจว่าจะลุกขึ้นมาได้อีกครั้ง เพราะยางพาราเป็นไม้ยืนต้นที่ให้ประโยชน์สร้างรายได้ให้แก่ครอบครัวในระยะยาว ต้องขอขอบคุณโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ที่เข้ามาดูแลและประสานงานกับ ธ.ก.ส. เป็นอย่างดี...ขอบคุณที่หยิบยื่นโอกาสให้ผมและครอบครัวได้เริ่มต้นใหม่อีกครั้ง”

ภาพลุงป๋องกับลูกชายที่ซะมักเขม้นช่วยกันทำงานกลางเปลวแดดที่ร้อนระอุ อย่างไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย เป็นภาพที่ชาวบ้านแถวนี้คุ้นตาเป็นอย่างดี รวมทั้งรอยยิ้มที่เจือปนใบหน้าเกรียมแดด และแววตาของลุงป๋องที่ทอประกายแข่งกับพลังแห่งแสงแดดที่แผดเผาในยามบ่าย สะท้อนให้เห็นถึงความหวังและความฝันที่รออยู่ ในอนาคต...



โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน อาจไม่ได้ทำให้ลุงป๊องหลุดพ้นจากความจนเพียงชั่วข้ามคืน แต่อย่างน้อย วันนี้ลุงป๊องก็มีทุน มีความหวังลุกขึ้นมาต่อสู้อีกครั้ง ลุงชายคนโตของลุงป๊องไม่ต้องจากแผ่นดินไทยไปหากินยังต่างแดน ยังอยู่เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงช่วยผู้เป็นพ่อปลูกยางพารา คงจะดีไม่น้อยหากเกษตรกรทุก ๆ คนที่เข้ามาแสวงโชคในเมืองหลวงมีโอกาสอย่างครอบครัวลุงป๊อง เชื่อว่าสำนึกรักในบ้านเกิดคงอยู่ในจิตวิญญาณของเกษตรกรไทยทุกคน... การกลับสู่ถิ่นฐานบ้านเกิดของเกษตรกรนั้น นอกจากพ่อแม่ผู้แก่ชราจะมีคนคอยดูแล ลูกน้อยที่ฝากไว้กับตายายได้กลับสู่อ้อมอกของพ่อแม่แล้ว ผืนดินที่ถูกละทิ้ง ยังจะได้รับการเยียวยา พลิกฟื้นคืนชีวิตอีกครั้ง เพื่อหล่อเลี้ยงสายเลือดเกษตรกรไทยที่หวนคืนมาตุภูมิ 🌸



## 5. ปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนา



## ป้าน้อยกับงาน ส.ป.ก.

จรรยา ยืนยั้ง\*



ในชีวิตคนเราถ้าเลือกเกิดได้ หลายคนก็คงอยากเลือกเกิดมาแล้วมีความสุขสบาย ไม่ทุกข์ไม่จน มีความรู้ มีงานทำ มีเงินใช้ แต่ฉันเป็นเกษตรกรคนหนึ่ง เกิดมาในครอบครัวที่พ่อแม่ทำนาฐานะทางบ้านก็ยากจน มีเพียงที่นาประมาณ 30 ไร่ ที่ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือทำมาหากิน ถ้าไม่ทำก็ไม่มีข้าวกิน ฉันอยากทำงานอย่างอื่นที่สบาย และมีรายได้เหมือนคนในเมืองก็ทำไม่ได้ เพราะไม่มีความรู้ ฉันคิดว่าชีวิตนี้ก็ต้องทำนาไปจนกว่าจะหมดลมหายใจ ฉันเคยไปทำงานในโรงงานที่กรุงเทพฯ กับคนในหมู่บ้าน คิดว่าสบายและไม่ต้องทำนา แต่ฉันต้องอยู่กับงานและงานเพื่อแลกเงิน ไม่ได้พักผ่อน ฉันต้องทำงานภายใต้ตารางเวลา ข้อบังคับต่างๆ เหมือนหุ่นยนต์ ฉันรู้สึกหายใจแบบไม่ทั่วท้อง ไม่สดชื่นเลย เงินที่ได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายที่มากมายเหลือเกิน ฉันคิดถึงบ้าน เพียงไม่กี่เดือน ฉันก็คิดว่ากรุงเทพฯ ไม่เหมาะสำหรับฉันเลย ไม่ใช่สถานที่ของเรา ฉันอยู่ที่บ้านนอกบางวันไม่ต้องใช้เงินก็ยังมีข้าวกิน หาบปุ๋ หาบปลาในท้องถิ่นมาจืดกินก็อิ่มได้ ฉันตัดสินใจกลับบ้าน และคิดว่าจะหางานทำในจังหวัดน่าจะดีกว่า แต่ฉันจะทำอะไรได้ เพราะเรียนแค่ชั้น ป.4 ความสามารถอื่นก็ไม่มี นอกจากทำนา

\*เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน 62 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี



ฉันเคยเห็นพ่อของฉันเสียค่าดอกหญ้าให้กับผู้ใหญ่บ้าน และก็เก็บใบดอกหญ้าไว้เป็นหลักฐาน เพราะคิดว่าเป็นเอกสารสิทธิในที่ดิน มีคนบอกว่าที่นาของพ่อฉัน เป็นที่ของ ส.ป.ก. แล้ว ส.ป.ก. คือใคร เขาจะมาเอาที่ดินของพ่อฉันหรือเปล่า ที่นาของคนอื่นก็เป็นของ ส.ป.ก. เช่นกัน มีเพียงไม่กี่คนที่ไม่มี ส.ค.1 พ่อไม่นานฉันก็เห็นเขาได้ใบโฉนดกัน แล้วไม่นานเขาก็ขายที่ หรือแบ่งที่ขายแล้วไปอยู่ในเมือง แล้วทำไมแปลงนาของพ่อฉันจึงไม่ได้ใบโฉนดเหมือนคนอื่นเขาบ้าง ถ้าได้ก็คงดีเราจะได้ขายที่ดิน มีเงินใช้จ่ายอยากได้อะไรก็ได้ซื้อตามต้องการ

ชาวบ้านเริ่มคุยกันเรื่อง ส.ป.ก. มากขึ้นว่า จะมีเจ้าหน้าที่ออกมาพบชาวบ้านเรื่องปฏิรูปที่ดิน ชาวบ้านบางคนไม่อยากได้ ส.ป.ก. ไม่อยากปฏิรูปที่ดิน ก็มันเป็นที่ดินของเรา ที่ทำกินมาตั้งแต่สมัย ปู่ย่าตายาย แล้ว ส.ป.ก. จะมาเอาไปได้ยังไง ฉันคงไม่ยอมแน่ๆ ปฏิรูปที่ดินคืออะไร ฉันไม่เข้าใจ ชาวบ้านก็ไม่เข้าใจ จนมาวันหนึ่งมีเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. มาพบผู้ใหญ่บ้านว่าจะมานัดชาวบ้านในชุมชนของเรา ให้มาฟังการนิเทศและประชาสัมพันธ์เรื่องการปฏิรูปที่ดิน จนถึงวันนัดมีชาวบ้านที่สนใจ อยากรู้เรื่องของ ส.ป.ก. มาฟังกันมากมายที่วัด ซึ่งตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นมา ฉันและชาวบ้านจึงได้รู้จัก และเข้าใจ ส.ป.ก. และผูกพันกันมาจนถึงทุกวันนี้ สิบกว่าปีแล้วนะ

ฉันจำได้ว่า เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. บอกว่า ส.ป.ก.เป็นหน่วยงานของรัฐที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ชื่อเต็มก็คือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีที่ตั้งสำนักงานใหญ่อยู่ที่ถนนราชดำเนินนอก เขตพระนคร กรุงเทพฯ และก็มีที่จังหวัดอุบลราชธานีของเราด้วย อยู่ที่ศูนย์ลาว ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และออกเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงเกษตรกรรม ตลอดจนการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เราได้มีที่ทำกินที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมไปถึงจะมีงานพัฒนาต่างๆ เข้ามาในพื้นที่ชุมชน มีงานพัฒนาถนน สะพาน ขุดสระน้ำ และงานพัฒนารายได้เกษตรกร ซึ่งจะทำให้มีรายได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดี ฉัน พ่อแม่ของฉันและชาวบ้านดีใจมาก ถ้าเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. สามารถทำได้ตามที่พูดไว้ หรือว่ามาหลอกเรา เพราะฉันยังไม่เคยเห็นหน่วยงานราชการมาช่วยอะไรชาวบ้านได้มากมาย

อีกไม่นานจากวันนั้น ก็มีเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. หน่วยช่างรังวัดออกมาสำรวจรังวัดที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินเอาหลักหมุดไปฝังไว้ตามมุมแปลงที่ดิน เพื่อให้ช่างส่องกล้องวัดระยะแนวเขตที่ดินของแต่ละแปลง ฉันและพ่อช่วยกันเอาหลักไปฝังร่วมกับชาวบ้านเจ้าของที่ดิน ถ้าครอบครัวใดหรือใครที่มีที่ดินเกิน 50 ไร่ ก็ให้กระจายสิทธิให้ทายาทที่บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือถ้าพ่อแม่จะยกที่ดินให้ลูกหลานก็แบ่งกันในชั้นตอนนี้เลย จะได้ไม่ยุ่งยากภายหลัง แล้วฉันก็ได้เห็นว่ารูปแบบที่ดินของครอบครัวเราเป็นอย่างไร หลังจากนั้นก็มีเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ชุดใหม่เข้ามาในชุมชนเราอีก เรียกว่าเป็นนิติกรมาสอบสวนสิทธิการถือครองที่ดินแต่ละแปลง และให้ผู้ปกครองท้องที่รับรองการเป็นเกษตรกร คนที่จะมีสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. นั้น เจ้าหน้าที่บอกว่าต้องไม่มีอาชีพอื่น หรือรับราชการเรื่องนี้ พ่อของฉันมีคุณสมบัติครบแน่นอน เพราะครอบครัวเราทำการเกษตรกันมาตั้งนานแล้ว นอกจากครูช่างบ้านที่ไม่ได้ เพราะมีอาชีพรับราชการ เขาจึงขึ้นชื่อเป็นของภรรยาไป เพราะเป็นแม่บ้านและทำการเกษตรด้วย แล้วหลักจากนั้นไม่นานพ่อของฉันและชาวบ้านได้ไปรับเอกสารสิทธิที่อำเภอ โดยมีนายอำเภอเป็นผู้มอบให้ เขาเรียกว่าเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือชาวบ้านเรียกว่า ใบ ส.ป.ก.4-01 หรือใบเหลืองครุฑแดง ช่างเป็นความสุข ความภาคภูมิใจเหลือเกินที่ได้มีเอกสารสิทธิในที่ดินของตัวเองที่ทำกินกันมา ตั้งนานแล้วไม่เคยมีใครได้อะไรเลยนอกจากใบเสียดอกหญ้า ส.ป.ก.ทำให้ฉัน พ่อ ครอบครัวของฉัน และชาวบ้านที่ได้รับเอกสารสิทธิ ในวันนั้นมีความสุขมาก ส.ป.ก.ที่เรารู้จัก มันเป็นอย่างนี้เอง ฉันและครอบครัวจะขอทำประโยชน์ในที่ดินของเราอย่างเต็มความสามารถด้วยตนเอง

ยิ่งไปกว่านั้นฉันเห็นหน่วยงานก่อสร้างถนนเข้ามาดำเนินการก่อสร้างถนนลูกรังในแปลงนาจากหมู่บ้านของฉันไปยังหมู่บ้านใกล้เคียง ทำให้เรามีถนนหนทางในการคมนาคมได้สะดวกขึ้นไม่ลำบากในการเดินทางไปนา รวมทั้งก่อสร้างสะพาน จากสะพานไม้เก่า ให้เป็นสะพานคอนกรีตที่แข็งแรงกว่าเดิมหลายเท่า และมีโครงการขุดสระน้ำขนาดเล็กในแปลงเกษตรกรรม ซึ่งพ่อของฉันและชาวบ้าน ก็ได้เข้าร่วมโครงการนี้ด้วย หลังจากที่ ส.ป.ก. มาขุดสระน้ำในแปลงนาแล้ว เจ้าหน้าที่



ส.ป.ก. นำปัจจัยการผลิตมาแจกให้อีก มีต้นมะม่วง มะขาม พุทรา ขนุน พวกเราก็ช่วยกันปลูกต้นไม้ ropicันขอบสระ และปลูกต้นกล้วยเสริม เลี้ยงปลากินพืช ทำให้เรามีปลากินและได้ขายด้วยถ้ำมันโตขึ้น ทำแบบนี้เจ้าหน้าที่เขาเรียกว่าเป็นงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ ส.ป.ก. จังหวัด ร่วมกับ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลนำโครงการพัฒนากลุ่มสตรีแม่บ้าน จัดฝึกอบรมอาชีพเกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีวิทยากรมาสอนเรื่องการตัดเย็บเสื้อผ้า และโภชนาการ ฉันและเพื่อนๆ สนใจ อยากเรียนตัดเย็บเสื้อผ้ามาก ระยะเวลาเรียน 25 วัน ทำให้ฉันตัดเย็บเสื้อผ้าได้ตั้งหลายแบบ งานสงกรานต์ปีนั้น ฉันได้ใส่ชุดที่ฉันตัดเอง ไม่ต้องซื้อ รวมทั้งกลุ่มอาหารก็ได้ทำอาหารกันหลากหลายชนิด งานบุญครั้งหน้าก็เลยมีอาหารใหม่ๆ แปลกๆ อร่อย กว่าที่เคยทำกัน มาถวายครูบา ให้ได้บุญกันฉ่ำใจไปเลย สนุกสนานมาก

หลังเสร็จสิ้นการอบรม พวกเราได้ตั้งกลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้าขึ้น ฉันได้รับความไว้วางใจให้เป็น ประธานกลุ่ม รับงานมาตัดเย็บ เช่น ชุดนักเรียน เครื่องนอนนักเรียน ทำให้มีรายได้บ้าง แต่การเรียนอาชีพก็ไม่ได้หยุดแค่นั้น เพราะที่ผ่านมาเป็นเพียงการตัดเย็บขั้นต้นเท่านั้น จำเป็นต้องพัฒนาทักษะไปอีก เมื่อเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. เห็นว่าในหมู่บ้านของเรามีการทอผ้าฝ้ายสีธรรมชาติ ควรจะเพิ่มมูลค่าของผ้าฝ้ายมากกว่าการขายชิ้นผ้าอย่างเดียว จึงร่วมกับมหาวิทยาลัยศิลปากร โดยวิทยากร

จากคณะมัณฑนศิลป์ นำโครงการมาสอนการแปรรูปผ้าฝ้ายเป็นผลิตภัณฑ์ในรูปแบบต่างๆ เช่น กระเป๋า ตุ๊กตา ของชำร่วยแบบต่างๆ ทำให้ฉันและสมาชิกกลุ่มสามารถผลิตงานได้ และเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ได้ประสานงานติดต่อร้านค้าในจังหวัด ศูนย์ศิลปะบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวมทั้งพาไปร่วมจำหน่ายผลิตภัณฑ์ในงานนิทรรศการต่างๆ ของหน่วยราชการ งานกาชาด งานหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ที่กรุงเทพฯ และเชียงใหม่

ฉันจำได้ไม่เคยลืม ตอนที่ฉันได้ไปร่วมงานหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ที่แม่เหียะ อ.หางดง จ.เชียงใหม่ เป็นความประทับใจสูงสุดในชีวิตของฉัน คือสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ทรงเป็นประธานเปิดงานในวันนั้น และพระองค์ท่านได้เสด็จมาที่ร้านของกลุ่มเรา โดยไม่ได้เตรียมการมาก่อน ฉันและเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. พุดอะไรไม่ออก เพราะตื่นเต้นและปลื้มปิติมาก ฉันไม่เคยคิดเลยว่าชาวนาอย่างฉันจะมีโอกาสได้ใกล้ชิดเจ้าฟ้าเจ้าแผ่นดินขนาดนี้ เป็นความสุขและกำลังใจที่จะทำงานพัฒนาตนเอง พัฒนากลุ่มชุมชนของฉันให้ดีขึ้นต่อไป แต่ฉันยังรู้สึกเสียดายที่ไม่ได้ถวายผลผลิตให้ท่าน

จากที่ฉันและสมาชิกกลุ่มไม่เคยมีความรู้ในงานตัดเย็บ จนสามารถแปรรูปได้ มีที่ขาย พวกเราเคยแต่ขายข้าวไม่เคยออกไปงานขายผลิตภัณฑ์ที่ไหน แต่เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ทำให้เรากล้าทำ กล้าขาย กล้ายอมรับหากมีลูกค้าติชมผลงานของเรา ก็นำมาแก้ไขและพัฒนาทักษะฝีมือให้ตรงตามความต้องการต่อไป มีการบริหารจัดการทำงานให้มีระบบขึ้น เราตั้งชื่อกลุ่มว่ากลุ่มแปรรูปผลิตภัณฑ์ผ้าทอพื้นเมือง และ ส.ป.ก. ได้สนับสนุนงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์แก่กลุ่มนาร่องจำนวน 100,000 บาท เพื่อมาดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม ครั้งแรกที่เรารับงานตามคำสั่งของลูกค้า เป็นพวงกุญแจตุ๊กตาสิงโต และแมวจำนวน 700 ตัว พวกเราตื่นเต้นมาก กลัวว่าจะทำไม่ได้ เราแบ่งงานสมาชิกกันตามความถนัด ร่วมแรงร่วมใจและสามัคคีกัน แล้วเราก็ทำเสร็จตามความต้องการของลูกค้า จากการทำงานกลุ่มทำให้พวกเรามีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 500-3,000 บาทต่อคน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิดและปริมาณงาน นับว่าเป็นรายได้ที่ดีสำหรับแม่บ้านที่ไม่มีความรู้และที่สำคัญคือเราได้อยู่กับครอบครัว พ่อ แม่ ลูก หลาน พี่ ป้า น้า ทำให้รู้สึกอบอุ่น รักครอบครัว และชุมชน แม้ว่านอกฤดูทำนา เราก็สามารถทำอาชีพเสริมได้ ไม่ต้องไปรับจ้างทำงานที่อื่น

อย่างนี้เองที่เรียกว่าเป็นการใช้เวลาว่างจากการทำนามาพัฒนาอาชีพ ทำให้มีรายได้ เพราะพวกฉันเป็นเกษตรกรไม่ได้เรียนหนังสือในโรงเรียน ได้มาเรียน ฝึกอาชีพ ทำให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ตนเองและครอบครัว ปัจจุบันมีหน่วยงานอื่นเข้ามาสนับสนุนกิจกรรมกลุ่มอย่างต่อเนื่อง แต่ฉันก็ไม่เคยลืม ส.ป.ก. เลย เพราะวากลุ่มของเราเกิดได้เพราะ ส.ป.ก.

ตอนนี้พ่อของฉันได้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. มาชี้แจงและบริการขึ้นทะเบียนในหมู่บ้านของฉัน เพื่อเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามนโยบายของรัฐบาลสามารถนำเอกสารสิทธิที่มีให้เข้าถึงแหล่งทุนในระบบได้ เพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพ

ในหรือนอกการเกษตร ตอนแรกพ่อของฉันไม่อยากกู้เงิน และไม่อยากเป็นหนี้ แต่เมื่อรัฐเปิดโอกาสให้เราแล้วก็น่าจะรับไว้พิจารณา จึงคิดว่าจะวางแผนกู้เงินเพื่อซื้อโคเนื้อมาเลี้ยงเพิ่มอีก 10 ตัว จากที่มีอยู่แล้ว 2 ตัว เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น และมีมูลไว้เป็นปุ๋ยใส่नाได้ อีก เจ้าหน้าที่บอกว่า พ่อของฉันไม่ต้องไปอบรม เพราะว่าเป็นกิจกรรมเดิมที่เราเคยทำอยู่แล้ว แต่ถ้าเป็นอาชีพที่เราไม่เคยทำ เจ้าหน้าที่จะส่งเราไปอบรมเพื่อให้มีความรู้ในอาชีพนั้น

ฉันเข้าใจแล้วว่า ส.ป.ก. คืออะไร ทำให้ชีวิตของฉัน ครอบครัวและพี่น้องเกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างไร ตั้งแต่ เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. เข้ามาในพื้นที่ของเราไม่ว่า ขั้นตอนใด พวกเราไม่เคยเสียค่าใช้จ่าย แต่ ส.ป.ก. ทำให้เราได้มีที่ดินทำกินที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีงานทำ มีรายได้ ครอบครัวมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ฉันและชาวบ้านจะรักษาที่ดินผืนนี้ไว้จนถึงชั้นลูก หลาน จะไม่ยอมขายที่ดิน คงไม่มีผืนดินที่ไหนจะอบอุ่นเท่าที่ดินที่เป็นเรือนเกิดอีกแล้ว

ต้องขอขอบคุณ ส.ป.ก. ที่ทำให้ฉันและชาวบ้านไม่ต้องละทิ้งที่ดินไปทำงานที่อื่น ครอบครัว อบอุ่น ฉัน พ่อ ครอบครัวของฉัน และชาวบ้านแม้จะไม่รวยเท่าคนในเมือง แต่เราก็มีความสุขที่ได้เป็น เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน อย่างนี้เองที่หลวงพ่อ ที่วัดท่านบอกว่า ปฏิรูป ปรมา สุข ปฏิรูปแล้ว ทำให้มีความสุข 🌸



เค้าโครงเรื่องจากประสบการณ์การทำงานในพื้นที่ ความรู้สึกของเกษตรกรที่มีต่อ ส.ป.ก. กรณี นางยอด จุมพล (ปาน้อย) เกษตรกร หมู่ที่ 4 บ้านปาก้าว ต. โนนสมบูรณ์ อ.นาจะหลวย จ.อุบลราชธานี

# ตลาดชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

สินี ช่วงฉ่ำ<sup>1</sup>

ไพศาล ช่วงฉ่ำ<sup>2</sup>

## การพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

โครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสาน (คฟป.) เป็นโครงการในความรับผิดชอบของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการลักษณะนำร่องในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินใน 4 จังหวัด คือ จังหวัดขอนแก่น มหาสารคาม สกลนคร และมุกดาหาร เริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 สิ้นสุดโครงการในปี พ.ศ. 2549

การศึกษาสภาพพื้นที่ทั้ง 4 จังหวัดก่อนดำเนินโครงการนั้น พบปัญหาพื้นฐานของการทำการเกษตรหลายประการ ที่สำคัญ คือ การขาดแคลนแหล่งน้ำ ส.ป.ก.แก้ปัญหานี้ด้วยการพัฒนาสระน้ำสาธารณะ การขุดลอกคูคลอง การขุดสระน้ำประจำไร่นาขนาด 1,260 ลบ.ม. การขยายสระน้ำประจำไร่นาให้มีขนาดใหญ่ขึ้นสามารถเก็บกักน้ำมากขึ้น จนถึงการก่อสร้างระบบสูบน้ำด้วยไฟฟ้าเพื่อการชลประทาน ซึ่งเป็นระบบที่สามารถพัฒนาพื้นที่การผลิตทางการเกษตรได้ถึง 1,500 ไร่ นอกจากนี้ยังมีโครงการชลประทานจุลภาค (Micro Irrigation System) การพัฒนาแหล่งน้ำดังกล่าวต้องผ่านขั้นตอนการสำรวจความเหมาะสมทั้งทางด้านวิศวกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำ สภาพพื้นที่ก่อสร้าง สภาพครอบครัวและชุมชน และที่สำคัญคือการสมัครใจของครอบครัวนั้นๆ หรือความต้องการของชุมชน ซึ่งในการก่อสร้างยังเน้นให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการพัฒนาแหล่งน้ำด้วย

กิจกรรมต่อเนื่องที่สำคัญภายหลังการก่อสร้างแหล่งน้ำแล้ว คือ การส่งเสริมให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ทางการเพาะปลูก โดยมีเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ให้การสนับสนุนทั้งด้านความรู้ที่จำเป็นตามความต้องการของเกษตรกร อันได้แก่ การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การสาธิตแปลงเกษตร การประชุมแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และเยี่ยมเยียนกันโดยอาศัยการรวมกันเป็นกลุ่ม องค์กร เครือข่าย ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ที่กำหนดกันมาเอง

<sup>1</sup> นักวิจัย สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>2</sup> ผู้จัดการสำนักงานที่ปรึกษาโครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดมุกดาหาร

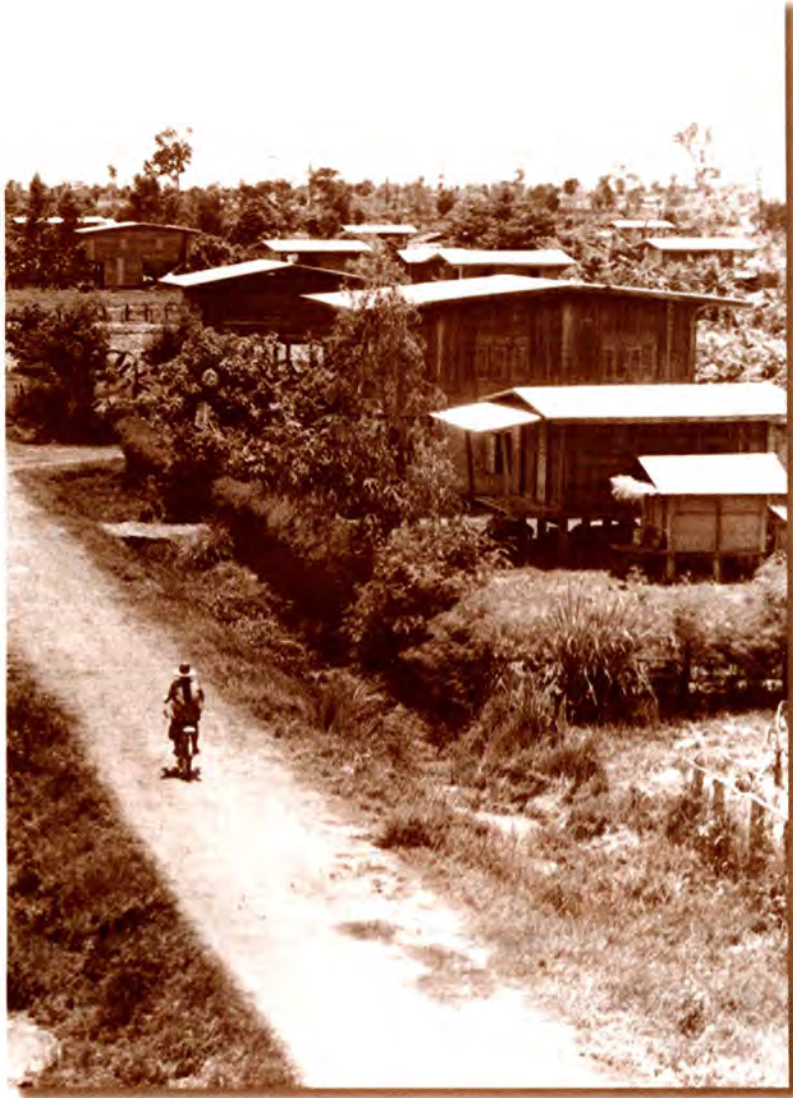
## การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนบนฐานการผลิตการเกษตร

เมื่อแหล่งน้ำต่างๆสามารถเก็บกักน้ำได้ภายหลังก่อสร้างแล้ว เกษตรกรเจ้าของแหล่งน้ำได้ทำการเพาะปลูกพืชผัก ไม้ผล ต่างๆ ตามความต้องการ และความเหมาะสมกับสภาพเงื่อนไขของแต่ละครอบครัวและพื้นที่ เช่น จังหวัดขอนแก่น และมหาสารคาม เกษตรกรจะใช้น้ำจากสระน้ำประจำไร่นาเพื่อการเพาะปลูกพืชผักสวนครัวที่กินเองได้และขายได้ในตลาดท้องถิ่น ซึ่งเกษตรกรรับรู้จากการซื้อขายกันบ้างแล้วในบางชุมชน เกษตรกรที่มีโลกทัศน์กว้างจะมองเห็นโอกาสและทำการผลิตพืชผักเหล่านั้นเพื่อขายสู่ตลาดต่อไป พืชผักเหล่านั้นนอกจากใช้ประกอบอาหารประจำวันของเขาแล้ว ยังได้แจกจ่ายให้ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง ในชุมชนตามลักษณะวัฒนธรรมชุมชนดั้งเดิมที่มีอยู่

แหล่งน้ำต่างๆ ที่ ส.ป.ก. ได้สนับสนุนเกษตรกรนั้น ต่างทยอยก่อสร้างเสร็จมีจำนวนมากขึ้น แม้ว่าแหล่งน้ำบางแห่งจะยังไม่มีย้ำ หรือมีน้ำเก็บกักน้อยอันเนื่องมาจากปัญหาภัยแล้ง แต่การเพาะปลูกพืชผักของเกษตรกรมีแนวโน้มมากขึ้น เนื่องมาจากกระบวนการเสริมสร้างการเรียนรู้และส่งเสริมการเกษตรนั่นเอง เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. จึงแลกเปลี่ยนกันถึงแนวทางการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำที่มองไปในอนาคตเมื่อการขยายการผลิตของเกษตรกรมีมากขึ้น ผลผลิตที่ผลิตได้จะมีจำนวนมากเกินพอความต้องการของครอบครัว และจากตัวอย่างที่เกษตรกรในพื้นที่บางรายสามารถขายผลผลิตได้ในชุมชนของเขาเอง และจากการสำรวจเบื้องต้นถึงสภาวะความต้องการพืชผักของชุมชนต่างๆนั้น พบว่าชุมชนยังมีความต้องการพืชผักเพื่อการบริโภคมากและต้องการหลากหลาย “ทำไมเราไม่ศึกษาสภาพของตลาดพืชผักของชุมชนอย่างละเอียด” คำถามนี้ได้ถูกนำไปแลกเปลี่ยนและปรึกษาหารือถึงแนวคิดต่างๆในการพัฒนาความต่อเนื่อง

ส.ป.ก. จึงได้ประสานความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยขอนแก่นในฐานะที่ปรึกษาด้านการตลาด ทำการศึกษาสภาพการผลิตทางการเกษตรและช่องทางการตลาดผลผลิตการเกษตรโดยใช้กระบวนการศึกษาแบบชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อประเมินศักยภาพและแนวทางสนับสนุนการพัฒนาตลาดชุมชนใน 10 หมู่บ้านนำร่องเป้าหมาย ผลการศึกษาในเบื้องต้นพบว่า ชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับการตลาดผลผลิตการเกษตรที่มีอยู่แล้ว และตลาดทางเลือกอื่นและยังสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์สระน้ำในไร่นาและพื้นที่เกษตรได้อีก ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และไม่มั่นใจในการผลิตอาหารปลอดภัย หรือการทำการเกษตรปลอดภัยจากสารพิษ

มหาวิทยาลัยขอนแก่นร่วมมือกับทีมงานที่ปรึกษาโครงการ คพป. ส.ป.ก. ใน 4 จังหวัดจัดกิจกรรมเสริมศักยภาพผู้นำชุมชนและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการส่งเสริมและพัฒนาตลาดชุมชน ทั้งนี้โดยคาดหมายว่า ตลาดชุมชนจะเป็นกลไกหนึ่งในการกระตุ้นการผลิตอาหารปลอดภัย และสร้างการพัฒนาแบบองค์รวมตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงให้เกิดขึ้นในชุมชนเป้าหมาย คือ ชุมชนผลิตให้พอกินก่อนเหลือจึงขาย เน้นการซื้อขายแลกเปลี่ยนหมุนเวียน



ภายในชุมชนและชุมชนใกล้เคียงก่อน เมื่อชุมชนเกิดการเรียนรู้ มีความชำนาญและมีสินค้ามากขึ้น จึงขยายไปสู่ตลาดภายนอก แนวคิดนี้เป็นการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจรากหญ้าซึ่งเป็นระบบคู่ขนาน (Dual Tract Economy System) ไปกับเศรษฐกิจมหภาค ดังที่อาจารย์ ดร.ณรงค์ เพชรประเสริฐ กล่าวว่าเป็น “ระบบหนึ่งครัวเรือนสองวิถีการผลิต”

เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวมหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงจะมีบทบาทดังต่อไปนี้

- 1) ศึกษาสภาพการผลิต ช่องทางการตลาดผลผลิตทางการเกษตรใน 10 หมู่บ้านเป้าหมาย และสนับสนุนให้จัดทำแผนพัฒนาการตลาดผลผลิตการเกษตรในระดับชุมชน
- 2) พัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านเป้าหมาย ให้สามารถจัดการระบบการผลิตและการตลาดผลผลิตทางการเกษตรของตนเอง โดยเฉพาะในรูปแบบตลาดชุมชน
- 3) สนับสนุนกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชาวบ้านในหมู่บ้านเป้าหมายและเผยแพร่บทเรียนการพัฒนาตลาดชุมชนแก่ผู้สนใจและหน่วยงานทั่วไป โดยการผลิตสื่อวีดิทัศน์และเอกสาร

## ตลาดท้องถิ่นชนบทที่เป็นอยู่

ปรากฏการณ์ระบบตลาดท้องถิ่น (Local Marketing Flow) ด้านสิ่งของอุปโภคบริโภคที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นศึกษานั้น พบว่าหมู่บ้านในพื้นที่โครงการ คฟป. ไม่ว่าจะตั้งอยู่ห่างไกลเส้นทางคมนาคมที่ลำบาก และฐานะประชากรจะยากจนแค่ไหนก็ตาม จะมีร้านค้าในหมู่บ้านที่ซื้อสินค้าจากภายนอกชุมชนมาขาย ทั้งอาหารสดและแปรรูป ซึ่งสินค้าหลายอย่างชุมชนสามารถผลิตได้เองและส่งขายสู่ตลาดนอกชุมชนอยู่แล้ว เช่น พริก มะเขือ มะละกอ เจ้าของร้านบอกว่าในหมู่บ้านไม่มีระบบรวบรวมสินค้ามาขายให้ ตนเองก็ไม่มีเวลาไปหาซื้อจากเกษตรกรด้วยตัวเอง จึงซื้อจากตลาดภายนอกมาขาย เพราะต้องออกไปซื้อสินค้าต่างๆอยู่แล้ว และสะดวกมากกว่าหาซื้อได้ง่ายและครบทุกชนิด มีปริมาณมากตามที่ต้องการ แต่อีกภาพหนึ่งของชุมชน คือ จะพบเห็นเกษตรกรเข็นรถขายผัก ปลา เห็ด ของป่า แดงโม หรือหาบขนมต่างๆ เล็กน้อยๆ ที่ตนผลิตเองหรือหาได้ นำออกขายตามฤดูกาลในหมู่บ้านหรือหมู่บ้านใกล้เคียง ซึ่งมักจะขายดี เพราะเป็นของสดและราคาไม่แพง

ในหมู่บ้านยังมี “ตลาดนัด” คาราวานรถเร่จากภายนอก นำสินค้ามาวางขายตามนัด ทุกอาทิตย์หรือทุกสองอาทิตย์ โดยมีทั้งของกินของใช้ เช่น เสื้อผ้า รองเท้า ของใช้ในครัวเรือน ขนมต่างๆ อาหารปรุงสำเร็จ และผลไม้ คาราวานรถเร่เหล่านี้มักตระเวนไปขอเปิดตลาดนัดโดยยอมเสียค่าเช่าสถานที่ให้กับวัด หรือ อบต. ที่เป็นศูนย์กลางชุมชน โดยเกษตรกรและร้านค้าในชุมชนนั้นๆ จะมีส่วนร่วมนำสินค้ามาขายน้อยรายหรือไม่มีเลย ตลาดนัดนี้กำลังมีบทบาทมากขึ้นในการอำนวยความสะดวกแก่คนในชุมชน ด้านของกินของใช้ ไปจนถึงวัสดุอุปกรณ์การผลิตทางการเกษตร

“รถพุ่มพวง” หรือรถมอเตอร์ไซด์ของพ่อค้า ที่มีสินค้าโดยเฉพาะของกินหลากหลายชนิด ใส่กระบุงหรือภาชนะอื่นๆ ผูกไว้ที่เบาะหลังและมัดห้อยระย้อยตามตัวรถ เร่ขายสินค้าไปตามถนน และตรอกซอยในหมู่บ้านต่างๆ ทุกวัน เป็นอีกกลไกหนึ่งของธุรกิจในรูปแบบบริการขายตรงถึงครัวเรือน ซึ่งพบว่าเป็นที่นิยมของชาวบ้านมาก เพราะสะดวก ราคาเป็นกันเอง มีของสดหลากหลายชนิด และหากสนิทสนมกันก็สามารถสั่งฝากซื้อของที่ตนต้องการได้ด้วย นอกจากนี้ บางครั้งจะมีรถกระบะบรรทุกน้ำปลา เกลือทะเล ผลไม้ตามฤดูกาล ไข่ และหอมกระเทียมมาเร่ขาย หรือนำปลาร้ามาแลกข้าว

กลไกการตลาดทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่า คนในชุมชนทุกวันนี้มีนิสัยการบริโภคพึ่งพาตลาดมากขึ้น ครัวเรือนมีความต้องการในการซื้อสินค้ามากขึ้น ผลิตอาหารเองน้อยลง ส่วนหนึ่งเพราะเปลี่ยนไปปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว แล้วซื้อกิน หรือเปลี่ยนไปทำอาชีพนอกภาคการเกษตรมากขึ้น จากการสำรวจพบว่ารายจ่ายต่อครัวเรือนเพื่อซื้ออาหารเฉลี่ยประมาณ 50-100 บาทต่อวัน ซึ่งเงินแทบทั้งหมดจะไหลออกนอกชุมชนผ่านทางช่องทางตลาดต่างๆ ดังกล่าวแล้ว



## การเกิดขึ้นของตลาดชุมชนในพื้นที่ ส.ป.ก.

ความคิดเดิมนี้พัฒนาขึ้นจากการทำงานพัฒนาชุมชนในพื้นที่ ส.ป.ก. ทั้ง 4 จังหวัด ที่เห็นปรากฏการณ์การซื้อขายพืชผักขึ้นในหมู่บ้านบางแห่ง และการคาดการณ์ว่าการพัฒนาแหล่งน้ำในชุมชนจำนวนมากภายใต้โครงการก่อสร้างให้พื้นที่ เป็น “โอกาส” ที่เกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินมีอยู่ ที่เรียกว่า “กำลังการผลิตที่มีศักยภาพ” (Potentiality of Production) การใช้โอกาสนี้ให้เกิดประโยชน์ต่อไปเป็นรูปแบบที่ครบวงจรจะก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจชุมชน ที่มีการซื้อขายเกิดขึ้นในชุมชน ผู้ผลิตและผู้บริโภคอยู่ในชุมชน การซื้อขายนี้หากมีการจัดการเข้ามาเสริมสร้างในรูปแบบง่ายๆ ที่ชาวบ้านเข้าใจได้ และดำเนินการได้เองก็จะเกิดประโยชน์แก่ชุมชน เมื่อค้นพบการสร้างตลาดท้องถิ่นชนบทที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นดังกล่าวมาแล้ว การพัฒนากำลังการผลิตที่มีศักยภาพของชุมชนผนวกเข้ากับการจัดการระบบซื้อขายผลผลิตในชุมชนจึงเกิดขึ้น จากการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ขึ้น ดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1 วิเคราะห์ระบบการผลิต การใช้จ่าย และการตลาดของชุมชน :** เมื่อการศึกษาชุมชนได้ข้อมูลละเอียดมากขึ้นถึงเรื่องเงินชุมชนไหลออก ข้อเท็จจริงนี้ควรถูกจัดให้เป็นกระบวนการเรียนรู้พร้อมกันระหว่างเจ้าหน้าที่โครงการและเกษตรกรผู้ผลิต เวทีชาวบ้านจึงถูกจัดขึ้นเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์การผลิต การใช้จ่าย และการตลาดของแต่ละหมู่บ้าน และปรึกษาหารือเรื่องแนวทางแก้ปัญหา โดยเน้นการใช้ศักยภาพที่ชุมชนมีอยู่แล้วอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะประเด็นการพึ่งตนเองทางด้านอาหารให้มากขึ้น สร้างช่องทางตลาดทางเลือกเพิ่มขึ้นจากช่องทางตลาดเดิมที่มีอยู่แล้ว คือการจัดตั้ง “ตลาดชุมชน” การวิเคราะห์นี้ทำให้ชาวบ้านมองเห็นปัญหาว่าครัวเรือนและชุมชนทุกวันนี้อ่อนแอและพึ่งพาภายนอกมากขึ้น เงินรั่วไหลออกนอกชุมชนมาก

จนทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาอีกหลายประการ เช่น ภาวะหนี้สิน และเห็นด้วยที่จะแก้ปัญหา แต่แนวทางแก้ปัญหาเป็นประเด็นของความไม่แน่ใจ เพราะชาวบ้านไม่ค่อยชัดเจนนักว่า “ตลาดชุมชน” คืออะไร จะสามารถจัดตั้งได้จริงหรือ จะมีคนนำของมาขายที่ตลาดหรือไม่ เพราะการค้าขายไม่ใช่สิ่งที่เกษตรกรคุ้นเคย ยังไม่มั่นใจที่จะขยายการผลิต ตลาดชุมชนอาจประสบปัญหาว่ามีสินค้าไม่มากนักและไม่ต่อเนื่อง

**ขั้นตอนที่ 2 การเรียนรู้ระบบตลาดชุมชนจากของจริง :** ภาวะความไม่แน่ใจของชาวบ้านเป็นเรื่องปกติ เพื่อให้การตัดสินใจว่าจะ “ทำ” หรือ “ไม่ทำ” เป็นการตัดสินใจของชาวบ้านอย่างแท้จริง และอธิบายด้วยตนเองได้ว่าทำไปเพราะอะไร การเรียนรู้จากกรณีตัวอย่างหมู่บ้านอื่นที่มีสภาพเศรษฐกิจสังคมคล้ายคลึงกับตนเอง และมีประสบการณ์ทดลองทำตลาดชุมชนมาก่อน เป็นวิธีสร้างการเรียนรู้ที่มีพลังสำหรับชาวบ้าน ในกรณีนี้ บ้านโจดหนองแก ต.โจดหนองแก อ.พล จังหวัดขอนแก่น มีประสบการณ์จัดตั้งตลาดชุมชนด้วยตนเอง ตลาดเกษตรอินทรีย์ที่อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น เป็นแหล่งศึกษา ดูงาน ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดี ที่ช่วยสร้างความมั่นใจให้กับหมู่บ้านอื่นๆ ว่า ชาวบ้านทำได้เอง มีรูปธรรม รวมทั้งบทเรียนปัญหาหรือข้อพึงระวังในการจัดตลาดชุมชนให้กับหมู่บ้านอื่นๆ เรียนรู้ได้ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้แบบ “เพื่อนช่วยเพื่อน” คือการลงลึกในรายละเอียดอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมาจากคณะกรรมการและผู้นำชุมชนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการตลาดชุมชน ทั้งด้านแนวคิด วิธีการจัดการการผลิตอาหาร การจัดการตลาด การตั้งราคา การจัดการขยะ และเรียนรู้ปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาของเพื่อน รวมทั้งการสังเกตการณ์ระหว่างการเปิดตลาด ทำให้ได้สัมผัสบรรยากาศจริง ได้พูดคุยกับแม่ค้า และลูกค้าที่มาจับจ่ายซื้อของ

การศึกษาดูงานเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีการสรุปข้อคิดเห็นของตนเอง พร้อมตั้งข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงในประเด็นที่เห็นว่ายังเป็นปัญหาหรือยังทำได้ไม่ดีนัก ให้ผู้แทนหมู่บ้านกรณีศึกษาได้รับฟังว่าประเด็นไหนที่คาดว่าจะทำได้ และเป็นไปไม่ได้ หรือเคยทำแล้วแต่มีปัญหาเนื่องด้วยสาเหตุอะไร นอกจากนี้ การศึกษาดูงานเพิ่มเติมกรณีตัวอย่างในระดับก้าวหน้า คือ มีการประสานความร่วมมือกับกลุ่มผู้ผลิตเกษตรผสมผสานหลายหมู่บ้านในรูปเครือข่าย เพื่อทำตลาดร่วมกัน ทั้งแบบขายส่งและขายปลีก และทดลองแปรรูปผลิตภัณฑ์ร่วมกัน คือ เครือข่ายอัมบุญที่จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าได้ช่วยสร้างแรงบันดาลใจและสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้น เกี่ยวกับบทบาทของตลาดชุมชน จนนำมาสู่ข้อสรุปว่า ตลาดชุมชนหมายถึง สถานที่สำหรับการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า โดยให้ความสำคัญกับผลผลิตที่ผลิตโดยคนในชุมชนและขายโดยคนในชุมชนเอง เพื่อประโยชน์เชิงรายได้ และเป็นกลไกที่จะช่วยให้เกิดการปรับปรุงและขยายการผลิต โดยเฉพาะอาหารปลอดภัยจากสารพิษ เกิดการพัฒนาความรู้ ทักษะทางการตลาด และการบริหารจัดการ โดยมีคณะกรรมการที่มาจากผู้แทนภาคีในชุมชนทำหน้าที่บริหารจัดการตลาดชุมชน ที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะเกษตรกร

ขนาดเล็กและผู้ด้อยโอกาส และความสอดคล้องกับประเพณีวัฒนธรรมของชุมชน เกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น และการสะสมทุนเพื่อเป็นฐานในการพัฒนา เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางสังคม และการพัฒนาต่อเนื่องในด้านอื่น ๆ ต่อไปด้วย

ในการเสริมสร้างศักยภาพของแกนนำชุมชน จะให้ความสำคัญกับผู้นำที่เป็นตัวแทนภาคีฝ่ายต่างๆ คือ ผู้นำทางการ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และ อบต. ผู้รู้หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่ชุมชนให้ความเชื่อถือ แม่ค้าอาชีพในชุมชนทั้งที่เป็นแม่ค้าผู้รวบรวมผลผลิตจากชุมชนไปขายที่ตลาดภายนอก และร้านค้าที่ซื้ออาหารจากนอกชุมชนมาขายในชุมชน เกษตรกรแกนนำที่ทำเกษตรผสมผสาน หรือการผลิตพืช/อาหารเด่นในชุมชน รวมทั้งผู้แทนกลุ่มแปรรูปต่างๆ โดยเอื้อให้ได้เกิดการเรียนรู้ และคิดร่วมกันตั้งแต่เริ่มต้น

**ขั้นตอนที่ 3 ชุมชนประเมินโอกาส ศักยภาพ และความเป็นไปได้ในการจัดตั้งตลาดชุมชนด้วยตนเอง :** การศึกษาเรียนรู้จากกรณีตัวอย่างและการประชุมสัมมนาหลายครั้ง ทำให้แกนนำมีข้อมูลรอบด้านมากขึ้น จนมาถึงขั้นตอนที่ทั้ง 10 หมู่บ้านเป้าหมายต้องตอบคำถามสำคัญด้วยตนเองคือ จะประยุกต์ใช้แนวคิดบทเรียนที่ได้เรียนรู้เหล่านี้กับหมู่บ้านตนเองได้อย่างไร และแต่ละหมู่บ้านจะจัดตั้งตลาดชุมชนหรือไม่ หรือจะเน้นทำกิจกรรมใดก่อน ซึ่งโครงการฯ ได้จัดให้แต่ละชุมชนคิดวิเคราะห์ตัดสินใจด้วยตนเอง แล้วจัดทำแผนปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตัวเองกำหนด

หลังจากที่แต่ละชุมชนมีข้อสรุป และจัดทำแผนงานขึ้น แล้วกลับไปดำเนินการตามแผนงานนั้น ภายในระยะ 14 เดือน พบว่าได้มีการจัดตั้งตลาดชุมชนขึ้นแล้วใน 8 หมู่บ้าน คือ บ้านโจดหนองแก บ้านป่าปอ บ้านกุดแสด บ้านคำข่า บ้านโนนทองโนนธรรม บ้านแก่งนาง บ้านนาเหนือ-นากลาง และบ้านอุนดง ซึ่งมีทั้งการปรับปรุงระบบตลาดนัดที่มีอยู่เดิมในชุมชนและจัดตั้งตลาดขึ้นใหม่ โดยเน้นการจัดระบบบริหารจัดการตลาดที่สอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขทางสังคม-วัฒนธรรมของแต่ละชุมชน มีคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งโดยคนในชุมชน ทำหน้าที่บริหารจัดการกันเอง รวมทั้งจัดทำแผนการส่งเสริมการผลิตอาหารปลอดภัยจากสารพิษ

### การเรียนรู้ตลาดชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

การพัฒนาการตลาดชุมชนตั้งแต่แนวคิดเริ่มแรกจนเกิด “ตลาดชุมชน” ขึ้นจริงจำนวน 8 แห่งเพียงระยะเวลา 1 ปี นั้น สรุปบทเรียนเบื้องต้นการดำเนินงานของตลาดชุมชนในพื้นที่ ดังนี้

#### 1) เกิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนในชุมชน :

1.1 ตลาดชุมชนเป็นสถานที่สำหรับแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค ในชุมชน สร้างโอกาสให้ผู้ผลิตขายตรงให้กับผู้บริโภค ความถี่ของการเปิดตลาดขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้บริโภคและความพร้อมของผู้ผลิตหรือผู้ขาย ซึ่งแต่ละชุมชนจะกำหนดวันเปิดตลาด

ของตนเอง บางหมู่บ้านกำหนดเปิดสัปดาห์ละครึ่ง บ้างสัปดาห์ละ 2 ครั้ง หรือบ้างเปิดขายทุกวัน บางแห่งเปิดขายทั้งวัน บ้างเปิดเฉพาะช่วงเวลาบ่ายไปจนค่ำ เป็นต้น จำนวนแม่ค้า/พ่อค้าที่นำของมาขายในทุกลาดพบว่า มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เช่น ตลาดชุมชนบ้านกุดแฮด อําเภอกุดชุม จังหวัดสกลนคร หลังเปิดทำการมาประมาณ 2 เดือน มีแม่ค้าหรือพ่อค้า นำของมาขายครั้งละกว่า 90 ราย จากเริ่มแรกประมาณ 20 ราย สินค้าที่ขายมีทั้งจากการผลิตเองในชุมชนและสินค้าที่ซื้อมาจากนอกชุมชน เพราะชุมชนผลิตเองไม่ได้ เช่น ไข่ไก่ ปลาทุ ฯลฯ

**1.2 ตลาดชุมชนช่วยสร้างอาชีพ สร้างกิจกรรมเสริมรายได้ให้กับกลุ่มคนที่หลากหลาย** ผู้ทำการแปรรูปผลผลิตทั้งอาหารและของใช้ แม่ค้าใหม่และเก่า ทั้งเยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้ผลิตรายย่อยได้นำสินค้ามาขาย การศึกษายังพบว่า กว่าครึ่งของแม่ค้าเป็นคนใหม่ ตลาดชุมชนจึงเปรียบเสมือนห้องเรียนของนักเรียนและแม่ค้าใหม่ในการฝึกทักษะการซื้อ-ขาย ได้เรียนรู้ความต้องการของลูกค้า เรียนรู้ชนิดและปริมาณผลผลิตในชุมชนทั้งที่ขาดแคลนหรือมีมากเกินไป การตั้งราคาสินค้าที่ตนเองอยู่รอดได้และเป็นที่ยอมรับของผู้บริโภค ประสบการณ์ตรงจากการปฏิบัติจริงดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับแผนการผลิตและการตลาดของตนเอง และเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาสู่การขยายช่องทางการตลาด เช่น การขายตรงสู่ตลาดภายนอกในรูปกลุ่ม ในระยะต่อไป รวมทั้งเป็นห้องเรียนฝึกการบริหารตลาดให้กับแกนนำชุมชนด้วย

**1.3 ตลาดชุมชนเป็นกลไกช่วยให้เกิดการหมุนเวียนของเงินภายในชุมชน** จากการสำรวจข้อมูลพบว่า รายได้เฉลี่ยของแม่ค้าหรือพ่อค้า จากการขายแต่ละครั้งประมาณ 100-800 บาท/คน หรือรวมเงินหมุนเวียนในตลาดเฉลี่ยครั้งละ 8,000-20,000 บาท ซึ่งหากเปิดขายสัปดาห์ละครึ่ง ในรอบหนึ่งปีจะมีเงินหมุนเวียนในชุมชนประมาณ 416,000-1,040,000 บาท ซึ่งแต่เดิมเงินจำนวนนี้จะหมุนออกนอกชุมชนแทบทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังเป็นการลดรายจ่ายของครัวเรือนในชุมชนด้วยเนื่องจากมีข้อตกลงให้สินค้าที่ขายในตลาดชุมชนมีราคาที่ยุติธรรม และเอื้อต่อคนจนให้ซื้อกินได้ เช่น ตลาดชุมชนบ้านโนนธรรม-โนนทองกำหนดราคาสินค้าที่ 2 บาท 5 บาท และ 10 บาท ดังนั้น “กำไร” จึงไม่ใช่เป้าหมายหลักของตลาดชุมชน แต่การเกื้อกูลกันระหว่างคนในชุมชน ให้ครัวเรือนที่ขายมีรายได้เสริม ครัวเรือนผู้บริโภคนสามารถลดรายจ่าย และมีความสะดวกในการซื้อหา

**1.4 ตลาดชุมชนช่วยสร้างรายได้เพิ่มขึ้น ช่วยให้เกิดสภาพคล่องในครัวเรือนและเกิดการลงทุนขยายการผลิตหรือการแปรรูปมากขึ้น** จากการติดตามครัวเรือนที่นำสินค้ามาขายที่ตลาดชุมชนทราบว่า หลายครัวเรือนที่ไม่มีข้อจำกัดด้านแหล่งน้ำจะมีการลงทุนขยายการผลิตมากขึ้น เนื่องจากผลิตแล้วได้ขาย นอกจากนี้ยังมีอีกหลายครัวเรือนที่ลงทุนแปรรูปอาหารมาขายมากขึ้น แม่บ้านและผู้สูงอายุบางครัวเรือนบอกว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นนี้ ช่วยให้มีเงินใช้จ่ายในครอบครัว มีค่าขนมลูกหลาน และช่วยการศึกษาบุตร ทำให้เกิดสภาพคล่อง ไม่ต้องกู้ยืม ทำให้รู้สึกสบายใจขึ้นมาก

**1.5 ตลาดชุมชนช่วยให้เริ่มมีการสะสมทุนในรูปแบบต่างๆ** ตลาดชุมชน 4 แห่ง จาก 8 แห่งมีการจัดเก็บค่าตลาด ในอัตรา 2-20 บาทต่อราย ขึ้นกับชนิดและปริมาณสินค้า ที่นำมาขาย บางแห่งมีการยกเว้นค่าตลาดให้กับเด็กนักเรียนและผู้สูงอายุด้วย ค่าตลาดนี้จะนำมาใช้ปรับปรุงอาคารสถานที่ จ่ายค่าไฟฟ้า และสะสมไว้สำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่นๆ เช่น เมื่อสิ้นเดือน พ.ย. 2547 ที่บ้านโจดหนองแกสะสมได้ 7,786 บาท บ้านคำซ่าเก็บได้ 4,212 บาท เป็นต้น ตลาดชุมชนบ้านนาเหนือ-นากลาง และตลาดชุมชนบ้านโนนธรรม-โนนทอง มีแนวคิดว่ารายได้ ที่เพิ่มขึ้นควรกันเงินบางส่วนนำมาออมไว้ร่วมกันในรูปกลุ่มออมทรัพย์ของแม่ค้า เพื่อให้แม่ค้าเืมไปใช้จ่ายยามจำเป็น และเพื่อการลงทุนในการผลิต ซึ่งทุกคนเห็นด้วยและเริ่มทำการออมเฉพาะวันที่ เปิดตลาดแล้ว นอกจากนี้สมาชิกกำลังปรึกษาหารือที่จะจัดตั้งกลุ่มฌาปนกิจและระบบสวัสดิการอื่นๆ ของแม่ค้า การริเริ่มสะสมทุนดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญที่เสริมให้เกิดการพัฒนาแบบองค์รวม เป็นฐานสำหรับการขยายผลสู่การพัฒนาในด้านอื่นๆต่อไป

## **2) เกิดการขยายการผลิต อาหารปลอดภัยจากสารพิษ และฟื้นฟูอาหารและพืชผักพื้นบ้าน**

**2.1 เกษตรกรมีความรู้และลงมือทำการผลิตอาหารปลอดภัยจากสารพิษมากขึ้น :** การเปิดตลาดชุมชนทำให้เกษตรกรมีความตื่นตัวที่จะทำการผลิตมากขึ้น การศึกษาดูงานตัวอย่าง กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ ทำให้เกษตรกรตระหนักถึงความสำคัญและมั่นใจในการทำการผลิตอาหาร ปลอดภัยจากสารพิษ โดยการใช้สารชีวภาพ และลดการใช้สารเคมีลง กรณีที่จำเป็นก็ควบคุม ปริมาณและเวลาที่ใช้สารเคมีให้ถูกต้อง ซึ่งมีทั้งการขยายพื้นที่ปลูกทั้งในแปลงกรรมสิทธิ์ของตนเอง และการเช่าพื้นที่คนอื่น การสรุปผลการดำเนินงานพบว่า ตลาดชุมชนส่งผลให้เกิดการขยายพื้นที่ เกษตรในภาพรวมคิดเป็นประมาณ 3 เท่าของพื้นที่ที่ทำเกษตรเดิม อย่างไรก็ตามการปฏิบัติไม่ใช่ เรื่องง่ายและต้องใช้เวลา เกษตรกรต้องปรับเปลี่ยนความคิด ต้องมีความมุ่งมั่น ต้องมีแหล่งน้ำ มีความรู้เกี่ยวกับตลาด ความรู้ด้านเทคนิควิธีที่จำเป็น เช่น การปรับปรุงดิน การจัดการน้ำ การทำปุ๋ย และสารกำจัดแมลงชีวภาพ และการคัดเลือกพันธุ์ที่เหมาะสม การเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้จึงเป็นการ เปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพมากกว่าเชิงปริมาณ เป็นการเปลี่ยนวิถีคิด วิถีชีวิต และวิถีการผลิต

**2.2 เกิดการประสานความร่วมมือกับสำนักงานสาธารณสุขเพื่อสร้างความมั่นใจ ในคุณภาพสินค้าในตลาดชุมชน** นอกจากการทำงานกับผู้ผลิตให้ผลิตอาหารปลอดภัยจากสารพิษ อย่างจริงจังมากขึ้นแล้ว คณะกรรมการตลาดชุมชนบางแห่งได้ประสานกับสำนักงานสาธารณสุข และโรงเรียนในชุมชน เพื่อให้ความรู้และช่วยทำการสุ่มตรวจสอบการปนเปื้อนในอาหารที่ขาย ในตลาดชุมชนเป็นครั้งคราว และประชาสัมพันธ์ผลการสุ่มตรวจ เพื่อให้ผู้บริโภคมั่นใจว่าอาหารที่ขาย ในตลาดชุมชนเป็นอาหารปลอดภัยจากสารพิษจริง



**2.3 ตลาดชุมชนช่วยฟื้นฟูพืชผักและอาหารพื้นบ้าน** ลูกค้าหลักของตลาดชุมชนคือคนในชุมชน ดังนั้น อาหารและผักพื้นบ้านจึงเป็นของดีประจำถิ่นที่ถูกปากและขายดี จากเดิมที่แต่ละครัวเรือนปลูกแต่พอกิน เหลือบ้างเล็กน้อยก็ไม่รู้จะขายที่ไหน เอาไว้แบ่งปันบ้านใกล้เรือนเคียงกันได้บ้างเท่านั้น แต่เมื่อมีตลาดชุมชน ชาวบ้านพบว่าผักพื้นบ้านขายดี จึงขยายพื้นที่ปลูก มีการแลกเปลี่ยนกล้าผักและความรู้ในการปลูกและดูแลรักษา ผักพื้นบ้านบางชนิดที่เริ่มหายากและเกือบสูญพันธุ์แล้วก็มีการขยายพันธุ์มากขึ้น ตลาดชุมชนจึงมีผลต่อการฟื้นฟูพืชผักพื้นบ้าน และมีส่วนสนับสนุนการขยายความรู้ทั้งเรื่องการปลูกและการปรุงอาหารพื้นบ้านต่าง ๆ

### 3) ชุมชนสามารถบริหารจัดการตลาดชุมชนได้เอง

**3.1 ตลาดชุมชน บริหารจัดการด้วยชุมชนเอง :** ตลาดชุมชนทุกแห่งที่จัดตั้งขึ้นบริหารจัดการโดยคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งโดยชาวบ้าน สำหรับองค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการ เป็นการตัดสินใจโดยแต่ละชุมชนเองว่าควรมีกรรมการมากน้อยจำนวนเท่าใด มีคุณสมบัติหรือความเป็นตัวแทนฝ่ายไหน ส่วนระบบการทำงานเป็นการพิจารณากำหนดร่วมกันภายในคณะกรรมการ พบว่าจำนวนกรรมการแต่ละคณะมีประมาณ 9-15 คน ซึ่งมาจากผู้แทนกลุ่มเกษตรกรผู้ทำเกษตรผสมผสาน ผู้แทนกลุ่มแม่ค้า ผู้นำทางการและผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน อบต. กำนัน ครู และผู้รู้ที่ชาวบ้านให้ความเคารพเชื่อถือ บางหมู่บ้านมีการจัดแบ่งบทบาทหน้าที่รับผิดชอบกันชัดเจน เช่น กรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายการผลิต ประธาน เภรัญญิก และฝ่าย



ข้อมูล เป็นต้น บางหมู่บ้านใช้วิธีประชุมปรึกษาหารือและแบ่งงานช่วยกันทำเป็นคราวๆ ไป มีการกำหนดข้อตกลงในการจัดการตลาดของตนเอง เช่น ความถี่และช่วงเวลาการเปิดตลาด ใครจะมีสิทธินำสินค้ามาขาย อัตราค่าตลาดจะเก็บเท่าไรหรือไม่เก็บ การตั้งราคาสินค้า การจัดการขยะ และการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ในระยะเริ่มต้นนี้คณะกรรมการเป็นอาสาสมัคร ไม่มีค่าตอบแทนใดๆ

### 3.2 การประชุมสม่ำเสมอ หลักการพื้นฐานของการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ตลาดชุมชนเป็นเรื่องใหม่ของคน แม้แกนนำจะผ่านการศึกษา ดูงาน และประชุมสัมมนาเกี่ยวกับตลาดชุมชนหลายครั้ง แต่การลงมือปฏิบัติจริงทำให้ทราบว่ายังมีปัญหาข้อจำกัดอีกมากที่คณะกรรมการจะต้องดูแลแก้ไข ในลักษณะเรียนรู้ไปทำไป ดังนั้น การประชุมคณะกรรมการอย่างสม่ำเสมอ เช่น เดือนละครั้ง โดยอาจมีการเรียกประชุมวาระพิเศษเมื่อมีเรื่องที่ต้องปรึกษาเร่งด่วน จึงเป็นวิธีการสำคัญที่จะช่วยให้เกิดการระดมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อสร้างความเข้าใจและหาทางแก้ปัญหาหรือ ปรับปรุงการทำงานร่วมกัน

### 3.3 ระบบข้อมูลเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการตลาดชุมชน

ความสามารถในการจัดการข้อมูล เป็นตัวชี้วัดที่สำคัญของการประเมินประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของกลุ่มหรือองค์กร ซึ่งหากองค์กรสามารถจัดการข้อมูลได้ดี จะช่วยให้องค์กรสามารถสรุปประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการดำเนินงานที่ผ่านมาได้ สามารถปรับปรุงการทำงานของตนเอง ได้ทันการณ์ สามารถวางแผนการปฏิบัติงานในแต่ละระยะได้อย่างรอบคอบมีเหตุผล แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การจัดการข้อมูลเป็นงานที่ต้องมีการทำงานแบบต่อเนื่องและมีระบบ องค์กรส่วนใหญ่จึงมักไม่ผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดนี้ คณะกรรมการตลาดชุมชนซึ่งอยู่ในระยะเริ่มต้นและกำลังจัดระบบงานด้านต่างๆ ของตนเอง จึงมีปัญหาเรื่องการจัดการข้อมูลที่ยังไม่ลงตัวเช่นเดียวกัน ระบบข้อมูลนี้หมายถึง ข้อมูลการผลิต การตลาด รายได้ และการลดรายจ่ายของแต่ละตลาดชุมชน ฯลฯ ขณะเดียวกันก็มีแผนที่จะใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อการพัฒนาผู้นำไปในคราวเดียว โดยเฉพาะในการกำหนดแนวทางพัฒนาตลาดชุมชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว



**3.4 รูปแบบอาคารสถานที่ที่ไม่ตายตัวแต่เน้นความสะดวกและการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม** รูปแบบการจัดและสถานที่ตั้งตลาดมักเป็นเรื่องที่ชาวบ้านกังวล และไม่กล้าที่จะลงมือเปิดตลาด บทเรียนพบว่า เวทีประชาคมจะช่วยหาข้อสรุปเรื่องจุดที่ตั้งที่ทุกฝ่ายรู้สึกว่าจะสะดวกและมีปัญหาน้อยที่สุดได้ แต่มีข้อสังเกตว่า วัดในหมู่บ้านมักเป็นสถานที่หนึ่งที่ถูกเลือกเป็นจุดที่ตั้งตลาดเพราะวัดจะเป็นศูนย์กลางชุมชน มีบริเวณกว้างขวาง แต่ประสบการณ์ของบ้านโจัดหนองแกนั้น มีสินค้าที่เป็นเนื้อสัตว์และการปรุงอาหารลักษณะต่างๆ อาจจะไม่เหมาะสมเพราะเป็นการรบกวนพระสงฆ์ พบว่ารูปแบบตลาดชุมชนที่ชาวบ้านให้การยอมรับและสอดคล้องกับสภาพพื้นฐานทางสังคม-วัฒนธรรมในชุมชนส่วนใหญ่ คือ ตลาดชุมชนแบบตลาดนัดพื้นบ้านที่ไม่มีการกำหนดรูปแบบตลาดเป็นอาคารถาวรตายตัว เพื่อไม่ให้เป็นการลงทุนจำนวนมากตั้งแต่เริ่มต้น แต่เน้นการทำงานแบบค่อยเป็นค่อยไป เมื่อมีเงินสะสมมากขึ้นจึงค่อยปรับปรุงจัดสร้างเป็นเฟืองแบบง่ายๆ แต่เป็นระเบียบก่อน ส่วนการจัดแบ่งพื้นที่ใช้ประโยชน์ คณะกรรมการจะคำนึงถึงผู้ขายรายย่อย และผู้สูงอายุ ให้โอกาสแก่ทุกคนในชุมชนได้เข้ามาซื้อขายที่ตลาดชุมชนอย่างเท่าเทียม เป็นระบบที่เอื้อต่อการรักษาความเกื้อกูลและพึ่งพาอาศัยกัน สร้างการเรียนรู้ให้กับเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะการสร้างเสริมความสัมพันธ์ทางสังคมให้ใกล้ชิดขึ้น มีบรรยากาศแบบเป็นกันเองที่จะทำให้คนในชุมชนได้พูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และถามสารทุกข์สุขดิบซึ่งกันและกันอย่างสบายๆ ซึ่งเป็นแ่งมุมที่ทำให้ตลาดชุมชนเป็นของชุมชน แตกต่างจากตลาดสดในเมืองหรือตลาดเทศบาลหรือตลาดนัดรถเร่โดยทั่วไป

ตลาดชุมชนก่อให้เกิด “ความสุข” หรือ “ความพึงพอใจ” คือ นอกจากการได้ซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าแล้ว ยังเกิดจากความภูมิใจและความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากขึ้น แม้คำคนหนึ่งกล่าวว่า “ได้แลกเปลี่ยนกัน แบ่งปันกันกัน เกิดความภูมิใจ เพื่อนบ้านได้กินอาหารที่ตนเองผลิตและแปรรูปเอง”

สิ่งที่ยังเป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคต่อการพึ่งตนเอง คือ สินค้าบางส่วนที่ขายในตลาดชุมชนมาจากนอกชุมชน และยังไม่ได้ควบคุมสารพิษ ปัญหาภัยแล้ง ทำการผลิตไม่ได้ การใช้ข้อมูลในการสรุปผลและวางแผนปรับปรุงงานโดยคณะกรรมการยังไม่เป็นจริงเท่าที่ควร จะสร้างการเรียนรู้

เพื่อพัฒนาแกนนำ สมาชิก นักเรียนและชุมชนให้มากขึ้นได้อย่างไร จะรักษาความสัมพันธ์แบบพึ่งพา และเอื้ออาทรให้เหนียวแน่นเป้าหมายกำไรมากเป็นหลักได้อย่างไร รูปแบบความร่วมมือในรูปกลุ่มหมู่บ้านและ เครือข่ายจะเป็นจริงได้อย่างไร เช่น การพัฒนาเป็นตลาดขายส่งโดยการรวมกลุ่มภายในชุมชนและ การเชื่อมเครือข่ายในการซื้อขายกัน การจัดการทรัพยากรและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า เช่น การรณรงค์การใช้ไบโอดีเซลและวัสดุธรรมชาติในการทอสินค้าทดแทนถุงพลาสติก หรือการถือ ตะกร้าไปจ่ายตลาด เป็นต้น การหาทางทดแทนหรือลดค่าใช้จ่ายสำหรับสินค้าจากภายนอกที่เข้ามา ขาย เช่น ขนมเครป ฮอทดอก โดนัท ฯลฯ ซึ่งมีราคาแพง เด็กและเยาวชนนิยมบริโภคสินค้าประเภทนี้ ส่งผลให้พ่อแม่เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น รวมทั้งผู้นำชุมชนคนใหม่ไม่เข้าใจและไม่ให้การสนับสนุน ตลาดชุมชนเช่นคนเดิม



### บทสรุปตลาดชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

กิจกรรมตลาดชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินใน 4 จังหวัดนี้ เป็นตัวอย่างของการพัฒนากิจกรรม ที่ต่อเนื่องจากการส่งเสริมการเกษตรภายหลังการพัฒนาแหล่งน้ำที่ดำเนินการโดย ส.ป.ก. ซึ่งเป็น หน่วยงานราชการ แม้จะดำเนินการมาเพียง 1 ปี แต่ก็ได้รับการตอบสนองจากชุมชนเป็นอย่างดี ยิ่ง นับว่าเป็นการเริ่มต้นที่มีอนาคต เป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเอง ของครอบครัวและชุมชน และเป็นตัวอย่างการพัฒนา “ระบบเศรษฐกิจชุมชน” ที่มีนัยแตกต่างจาก ระบบธุรกิจกระแสหลัก บทเรียนในพื้นที่โครงการ คพป.นี้ พบว่าตลาดที่ชุมชนดำเนินการเอง เป็นธุรกิจที่ไม่ได้เน้นกำไรสูงสุด แต่เป็นธุรกิจที่ดำเนินการไปบนสายใยสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมชุมชน เป็นพื้นฐาน เป็นกิจกรรมที่มุ่งคืนกำไรสู่ชุมชนโดยตรงและโดยอ้อม เป็นกิจกรรมที่เป็นจุดเริ่มของ กิจกรรมอื่นๆ ตามมาอีกหลายประการ ซึ่งจะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรากฐานการสร้างชุมชน ให้เข้มแข็ง พึ่งพาภายนอกน้อยลง เมื่อพัฒนาศักยภาพภายในให้สูงขึ้นก็จะพึ่งพาตนเองได้สูงขึ้น เป็นกิจกรรมที่เสริมสร้างเอกลักษณ์ความเป็นสังคมไทยชนบท หากกิจกรรมนี้ได้ใช้เวลาที่เหลืออยู่อีก 2-3 ปี จะนำไปสู่การพัฒนาก้าวต่อไปสู่ความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน ซึ่งชุมชนที่เข้มแข็ง ก็จะเป็นรากฐานที่สำคัญของความเข้มแข็งของประเทศชาติ 🌸

# สรุบน้ำประจําไร่นากับวิถีชีวิตเกษตรกรที่แปรเปลี่ยน : ผลจากการพัฒนากรณีป่าโคกผักกูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม

สุทธิจิตต์ จินตยานนท์\*

## สภาพพื้นที่

ป่าโคกผักกูด-โป่งแดง เป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน 1 ใน 11 แห่ง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมหาสารคาม และได้รับการพิจารณาให้เป็นพื้นที่เป้าหมายในโครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสาน ระยะที่ 1 (คพป.) ซึ่งมีพื้นที่ดำเนินการใน 4 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ ขอนแก่น สกลนคร มุกดาหาร และมหาสารคาม เริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2544 สิ้นสุดโครงการ พ.ศ. 2549

ป่าโคกผักกูด-โป่งแดงมีพื้นที่ประมาณ 18,200 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของ 26 หมู่บ้าน ใน 5 ตำบล 3 อำเภอ คือ ตำบลโนนแดง ตำบลดอนงัว อำเภอบรบือ ตำบลเขว้าไร่ และตำบลหนองเรือ อำเภอนาเชือก และตำบลนาข่า อำเภอวาปีปทุม ลักษณะภูมิประเทศเป็นลอนคลื่นเล็กจากทิศตะวันตกลดระดับไปทางตะวันออก เป็นเขตเกษตรน้ำฝน เกษตรกรจึงปลูกข้าวในพื้นที่ลุ่ม และปลูกสำปะหลังและอ้อยบางส่วนในที่ดอน

## การพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน : ปรับเปลี่ยนแนวคิด/เพิ่มพูนความรู้และโอกาสแก่เกษตรกร

จากสภาพพื้นที่ที่เสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการปลูกพืชเชิงเดี่ยวติดต่อกันเป็นเวลานาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีแนวความคิดที่จะฟื้นฟูสภาพแวดล้อมโดยการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กในไร่นาและปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตจากการผลิตพืชไร่เพื่อการค้ามาเป็นการผลิตหลากหลายของพันธุ์ไม้ทั้งไม้ยืนต้นเพื่อการใช้สอย ไม้ผล และพืชผักสวนครัวเพื่อการบริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก ขณะเดียวกันก็สามารถเกื้อหนุนสมาชิกในชุมชนด้วยกันอีกด้วย อีกนัยหนึ่งคือเป็นการผลิตแบบพอเพียงพึ่งพาตนเอง ตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จากแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวการพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสานจึงเป็นกลยุทธ์ของการพลิกฟื้นสภาพแวดล้อมและสภาพเศรษฐกิจของครัวเรือนในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะในพื้นที่โครงการ ซึ่งได้ดำเนินการพัฒนาเกษตรกรและโครงสร้างพื้นฐาน ดังนี้

\*ผู้จัดการสำนักงานที่ปรึกษาจังหวัดมหาสารคาม

**พัฒนาเกษตรกรโดยกระบวนการฝึกอบรมและศึกษาดูงาน** เพื่อเสริมสร้างแนวความคิดการพัฒนารูปแบบดังกล่าว การดำเนินงานแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ

**ขั้นตอนที่ 1** เกษตรกรจะเข้ารับการอบรม “หลักสูตรการพัฒนาแบบการผลิต” ซึ่งเป็น การให้แนวคิดหรือขยายความคิดเกี่ยวกับความสำคัญหรือประโยชน์ของสระน้ำประจำไร่นาในการทำ เกษตรแบบผสมผสาน และเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่เกษตรกร อาทิเช่น การเกษตรเชิงอนุรักษ์ การเกษตร กับพืชสมุนไพร การแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น

**ขั้นตอนที่ 2** เมื่อเกษตรกรมีความเข้าใจถึงที่มา ความสำคัญของแนวคิดดังกล่าวแล้ว เกษตรกรผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรแรกจะได้รับการคัดเลือกเข้ารับการอบรมเชิงวิชาการเฉพาะด้าน ประกอบการศึกษาดูงานทั้งในด้านการเกษตร การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การบริหารจัดการกลุ่ม ซึ่ง ส.ป.ก. ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและสถาบันการศึกษาในจังหวัด จัดส่งวิทยากรมาให้ความรู้ การศึกษาดูงานมุ่งเน้นให้เกษตรกรได้เรียนรู้จากประสบการณ์ของ เกษตรกรด้วยกันในพื้นที่ใกล้เคียง เช่น กาฬสินธุ์ เรื่องเกษตรผสมผสาน และสกลนคร เรื่องการ มีส่วนร่วมของชุมชนในการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

สำหรับหัวข้อการฝึกอบรมด้านการเกษตรที่ให้แก่เกษตรกรแบ่งออกเป็น 2 หลักสูตรหลัก หลักสูตรแรกคือ ไร่นาสวนผสมและเกษตรผสมผสาน หลักสูตรที่ 2 คือ การเกษตรอื่นๆ ซึ่งประกอบด้วยวิชาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรแรก อาทิเช่น การขยายพันธุ์และการปลูกไม้ผล การเพาะ เห็ดฟางแบบกองเตี้ย การเพาะซากลำไย การปรับปรุงบำรุงดิน การทำน้ำหมักชีวภาพและปุ๋ยชีวภาพ การทำฟางปรุงแต่ง การเลี้ยงโคและกระบือ เป็นต้น

นอกจากการฝึกอบรมแล้ว ส.ป.ก. ยังได้สนับสนุนกิ่งพันธุ์ไม้ผล และเงินกองทุนการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี อีกทั้งระยะแรกก็ได้รับการสนับสนุนจาก ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการบูรณาการกิจกรรมตามวิธีการเกษตรผสมผสานได้แก่ ลูกปลา จากสถานีประมงน้ำจืดมหาสารคาม ลูกไก่จากสำนักงานปศุสัตว์จังหวัด กล้ามะละกอจากสำนักงาน เกษตรจังหวัด เป็นต้น ปัจจุบันสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดมหาสารคามได้นำรายชื่อหมู่บ้านในเขต พื้นที่โครงการเข้าในแผนงานประจำปี เพื่อสนับสนุนเมล็ดพันธุ์พืช ปุ๋ยสดปรับปรุงบำรุงดิน และ สารเร่งชนิดต่างๆ อย่างต่อเนื่องอีกด้วย

**พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยขุดสระน้ำประจำไร่นา ความจุ 1,260 ลูกบาศก์เมตร** การพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรตามแนวทางข้างต้นจะไม่ประสบความสำเร็จหาก เกษตรกรขาดปัจจัยพื้นฐาน คือ น้ำ ซึ่ง ส.ป.ก. ได้ให้ความสำคัญในจุดนี้ โดยดำเนินการขุดสระน้ำ ประจำไร่นาแก่เกษตรกรที่เสนอความต้องการจำนวน 605 สระ ซึ่งดำเนินการแล้วเสร็จตั้งแต่ต้น ปี 2546

## สระน้ำประจำไร่นา : แหล่งน้ำสำคัญต่อวิถีชีวิตของเกษตรกรในเขตเกษตรน้ำฝน

แนวความคิดการทำเกษตรผสมผสานทำให้เกษตรกรเห็นทางเลือกในการผลิต จุดประกายความคิดและนำไปสู่การตัดสินใจปรับแบบแผนการปลูกพืชและการใช้ที่ดิน โดยมี ราคาและผลผลิตพืชไร่ที่ตกต่ำ ไม่นั่นเอง ความอุดมสมบูรณ์ของดินที่เสื่อมสภาพลงทำให้ต้องลงทุนเพิ่มผลผลิตโดยการใช้ปุ๋ยเคมีมากขึ้น แต่ผลตอบแทนที่ได้ไม่คุ้มกับทุนที่ลงทุนไป เป็น “ตัวเร่ง” หรือ “ปัจจัยผลักดัน” ให้เกษตรกรตัดสินใจเริ่มทำเกษตรผสมผสานเร็วขึ้น

เมื่อเกษตรกรมีความพร้อมทั้งความคิดและโครงสร้างพื้นฐาน คือ สระน้ำประจำไร่นา เกษตรกรก็เริ่มทำกิจกรรมทั้งกิจกรรมบนและรอบขอบสระ และบริเวณสระน้ำประจำไร่นาอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มจากปลูกกล้วยและ/หรือมะละกอ รอบในและนอกขอบสระ บางรายปลูกไม้ผลไม้ใช้สอยไปพร้อมกัน จากที่ได้ดำเนินการติดตามการใช้ประโยชน์จากสระน้ำประจำไร่นาทุกปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 พบว่า ในแต่ละปีสระน้ำประจำไร่นากว่าร้อยละ 95 ที่ขุดให้ได้ถูกใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะการปลูกพืชผักบนขอบสระและชานสระ รวมทั้งบริเวณรอบสระซึ่งเกษตรกรบางรายปลูกไม้ผล หรือแปลงผัก ถั่วฝักยาว ทำเห็ดฟางกองเตี้ย แต่การนำน้ำมาใช้เสริมการทำนาไม่มากนัก เพราะฝนตกตามช่วงเวลา

สำหรับฤดูกาลล่าสุดคือ ฤดูกาลเพาะปลูก 2547/48 ซึ่งเป็นฤดูกาลที่เกษตรกรประสบปัญหาฝนแล้งรุนแรงที่สุด ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เกษตรกรที่พบ 458 ราย จากทั้งหมด 605 ราย ยิ่งทำให้เห็นชัดว่าสระน้ำประจำไร่นามีความสำคัญต่อวิถีชีวิตที่ต้องเผชิญกับสภาวะภูมิอากาศที่ไม่แน่นอน และมีการใช้ประโยชน์ที่หลากหลาย ทั้งใช้ปลูกพืชบนขอบสระ เสริมการทำนาปี ปลูกพืชรอบสระ และใช้เลี้ยงสัตว์ พบว่า 13% ของเกษตรกรเหล่านั้นนำน้ำมาใช้ปลูกพืชบนขอบสระเพียงอย่างเดียว อีก 77% ของเกษตรกรเหล่านั้น นำน้ำจากสระน้ำประจำไร่นา 1,260 ลูกบาศก์เมตรมาใช้ตั้งแต่ 2 กิจกรรมขึ้นไป โดยสูบน้ำเสริมการทำนาปีและการปลูกพืชบนขอบสระเป็นกิจกรรมร่วมหนึ่งใน 2 หรือ 3 กิจกรรมข้างต้น และยังพบอีกว่ามี 16 ราย หรือประมาณ 4% ที่ใช้น้ำครบทั้ง 4 กิจกรรม

สระน้ำประจำไร่นาจึงสามารถช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของเกษตรกรได้บ้างแม้ไม่มากนัก อีกทั้งยังมีแหล่งน้ำสำหรับวัวควายซึ่งเป็นทรัพย์สินสำคัญเพิ่มขึ้นและมีคุณค่าอย่างยิ่งในระยะที่ฝนแล้งอย่างรุนแรง เพราะเกษตรกรไม่ต้องพาสัตว์เลี้ยงไปกินน้ำไกลๆ แหล่งน้ำขนาดเล็กแหล่งนี้จึงเปรียบเสมือนแก้วสารพัดนึกในยามที่เกษตรกรต้องประสบกับสภาวะที่ฟ้าฝนไม่เป็นใจ

## ขอบและชานสระน้ำประจำไร่นา : แหล่งผลิตอาหารในครัวเรือน

เมื่อเกษตรกรปักดำหรือหว่านข้าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว กิจกรรมปลูกพืชผักบนขอบสระก็เริ่มขึ้นจากกล้าที่เตรียมไว้ในช่วงก่อนเสร็จการดำนา นำมาปลูกในแปลงที่ได้พรวนดินคลุกกับปุ๋ยคอกหรือ



ปุ๋ยชีวภาพเตรียมไว้ ความหลากหลายของชนิดผักขึ้นอยู่กับเจ้าของสระแต่ละคน พบว่า 30% ของสระทั้งหมด ปลูกผัก 1-2 ชนิด 25% ปลูกผัก 3-4 ชนิด และประมาณ 40% ปลูก 5 ชนิดขึ้นไป บางคนปลูกถึง 15 ชนิด ชนิดผักที่รวบรวมได้จากแปลงที่สำรวจ มีทั้งพืชกินหัว พืชกินใบ พืชกินผล ได้แก่ ชำ ตะไคร้ หอม มะเขือ กุยช่าย(ผักแป้น) แมงลัก โหระพา กะเพรา ผักชีลาว พริก หอมแป้น (ผักชีฝรั่ง) มะเขือพวง ผักชีจีน อีฮีน (ผักพื้นบ้านที่ใบมีกลิ่นคล้ายคัสตาต) ฟักทอง คื่นช่าย บวบ กวางตุ้ง คะน้า น้ำเต้า ฟัก สะระแหน่ มะเขือยาว ถั่วฝักยาว ถั่วพู มะเขือเทศ ตะไคร้ เป็นต้น นอกจากนี้เกษตรกรบางรายยังปลูกไม้พื้นบ้าน เช่น แคน ชะอม(ผักข่า) สะเดา ลิ้นฟ้า (เพกา) กระเจี๊ยบแดง ใวด้วย

ฤดูกาลเพาะปลูก 2545/46 ซึ่งเป็นฤดูกาลแรกที่เกษตรกรได้ใช้สระและฝนตกสม่ำเสมอ ปริมาณน้ำจึงเพียงพอให้เกษตรกรปลูกผักหมุนเวียนได้ตั้งแต่เดือนสิงหาคม-เดือนมีนาคม แต่ฤดูกาล ต่อๆ มา ระยะเวลาปลูกพืชผักสั้นลง เนื่องจากปริมาณฝนลดลงเป็นลำดับ โดยเฉพาะในฤดูกาลนี้ เกษตรกรส่วนมากจะใช้น้ำได้ไม่เกินเดือนมกราคม หรือนานที่สุดคือ เดือนกุมภาพันธ์

นอกจากพืชผักบนขอบสระ เกษตรกรบางรายยังปลูกพืชสมุนไพร ซึ่งส่วนมากปลูก 1-2 ชนิด พืชสมุนไพรที่พบ ได้แก่ ตะไคร้หอม ย่านาง อ้อยดำ ทองพันชั่ง รวงจืด หนอนตายยาก เพชรสังฆาต เสลดพังพอน ใบบัวบก หน้ापักกิ่ง หน้าหวดแมว ทองพันชั่ง หวานชักมดลูก รวงจืด เครือหมาน้อย ติงว่ หางจระเข้ ฟ้าทะลายโจร พลุ หนาด บอระเพ็ด การเลือกชนิดของพืชสมุนไพรขึ้นอยู่กับเจ้าของสระ ว่ามีความนิยมหรือต้องการใช้ประโยชน์ในด้านใด บางรายปลูกแต่ตะไคร้หอมเกือบรอบสระเพื่อไล่แมลงและป้องกันการพังทลายของสระ สำหรับรายที่ปลูกหลายชนิดนั้นมักปลูกอย่างละชนิด อย่างละหน่อย เพื่อทั้งใช้ประโยชน์และอนุรักษ์เนื่องจากสมุนไพรบางชนิดเริ่มหายาก

นอกจากพืชผัก ยังพบว่าเกษตรกรบางรายได้ปลูกพืชน้ำด้วย ในปีแรกพืชน้ำที่ปลูกมักเป็น พืชน้ำพื้นบ้าน เช่น บัว ผักบุ้ง ผักกั้นจอง พังพวย ผักตบชวา บอน เพื่อเป็นอาหารของปลา ที่ปล่อยในสระซึ่งมีทั้งลูกปลาธรรมชาติ เช่น ปลาช่อน ปลาดุก หรือลูกปลาที่พ่อค้าเร่นำมาขายได้แก่ ปลานิล ปลาตะเพียน ปลาจิ้น เป็นต้น ปัจจุบันผักกะเฉด ซึ่งเริ่มในฤดูกาลเพาะปลูก 2546/47 กำลังเป็นพืชน้ำเศรษฐกิจของเกษตรกรอีกหลายราย

### **ผลผลิตจากขอบสระ : จุดเริ่มต้นของการพึ่งตนเองในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง**

จากจุดเริ่มต้นในฤดูกาลเพาะปลูก 2545/46 เกษตรกรได้เก็บเกี่ยวผลผลิตทั้งมะละกอ กล้วยน้ำว้าทั้งผล ปลี และใบ อีกทั้งพืชผักนานาชนิด ที่ปลูกบนขอบสระไว้ไปแล้วหลายครั้ง ซึ่ง ส่วนมากเพื่อการบริโภคในครัวเรือนเป็นลำดับแรก ส่วนที่เหลือก็จึงขาย มีน้อยรายที่ปลูกเพื่อขาย เป็นหลัก จากบัญชีครัวเรือนของเกษตรกรที่สมัครใจบันทึกข้อมูลพบว่า ทุกรายสามารถลดค่าอาหาร ประจำวันของครัวเรือนได้อย่างต่อเนื่อง จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำในแต่ละช่วงเวลา ผลผลิตจากขอบสระสามารถทดแทนการซื้อได้ประมาณ 25-60% บางรายลดค่าใช้จ่ายเฉลี่ย เดือนละ 150 บาท บางราย 300-400 บาท บางราย 500-600 บาท ไม่เพียงแต่ลดค่าใช้จ่าย เกษตรกรเหล่านี้ยังมีรายได้ค่อนข้างต่อเนื่อง บางรายมีรายได้เฉลี่ยจากการขายผลผลิตเดือนละ 200 กว่าบาท บางรายอาจถึง 800 บาทหรือมากกว่านั้น นอกจากข้อมูลบัญชีครัวเรือน ผลการ ติดตามการใช้ประโยชน์ในประเด็นความคิดเห็นของเกษตรกรต่อสภาพความเป็นอยู่หลังจากที่มี สระน้ำ ก็พบว่า กว่า 75% ของเกษตรกร 450 กว่ารายมีความเห็นว่าสระน้ำประจำไร่นาช่วยให้ พวกเขาลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือนได้บ้าง อีกนัยหนึ่งก็คือ เกษตรกรสามารถลดการพึ่งพาในสิ่งที่ ไม่ควรพึ่งจากภายนอกครัวเรือนลง

## สระน้ำประจำไร่นา : ปัจจัยที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตและการผลิต

นอกจากตัวเลขข้างต้นที่บ่งบอกถึงประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับประโยชน์จากสระน้ำประจำไร่นาเชิงเศรษฐกิจในครัวเรือน ทั้งในภาพรวมและเชิงลึกแล้ว วิถีชีวิตของเกษตรกรบางส่วนก็ปรับเปลี่ยนไปด้วย



ผู้เฒ่าผู้แก่หรือแม่แต่ผู้ที่อยู่ในวัยกลางคนเล่าให้ฟังว่า แต่ก่อนเมื่อเสร็จจากนาก็ทิ้งทุ่งให้ว่างเปล่ารอจนกว่าฤดูกาลทำนาปีต่อไปจะมาถึงผู้เฒ่าก็อยู่แต่ในหมู่บ้าน คนในวัยแรงงานทั้งชายหญิงก็หารับจ้างหรือไม่กี่ทำอะไรอ้อยไร่มันสำปะหลัง เมื่อเก็บเกี่ยวก็พบกับความผิดหวังทั้งปริมาณผลผลิตที่ลดลงเป็นลำดับและราคาที่ผันผวนไม่แน่นอน ทุกอย่างในชีวิตประจำวันต้องใช้เงินแลก แม้กระทั่งพืชผักที่ควรผลิตได้เองก็ต้องซื้อ เพราะไม่มีแหล่งน้ำในไร่นาของตนเอง เมื่อเกษตรกรมีสระน้ำในไร่นา ไม่เพียงแต่ใช้เวลาในแปลงนามากขึ้นเท่านั้น เกษตรกรหลายรายได้สร้างหรือกำลังสร้างที่พักในแปลงนาเพื่อลดเวลาการเดินทางจากหมู่บ้าน ทำให้มีเวลาดูแลพืชผักกล้วย มะละกอ ไม้ผล ที่ได้ลงทุนลงแรงไว้ได้มากขึ้น ไม่เพียงเท่านั้นสระน้ำประจำไร่นายังมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน บางรายใช้พื้นที่ติดกับสระปลูกหวาย ทั้งเพื่อบริโภคในครัวเรือนและเพื่อขายจำนวนไม่น้อยแบ่งหรือเปลี่ยนพื้นที่บางส่วนที่เคยปลูกมันสำปะหลังเป็นแปลงหญ้าสำหรับเลี้ยงวัว ปรากฏการณ์เช่นนี้บ่งบอกถึงวิถีชีวิตของเกษตรกรในพื้นที่ป่าโคกผักกูด-โป่งแดงที่กำลังปรับเปลี่ยนโดยให้ความสำคัญแก่คุณค่าของที่ดินมากขึ้น เกษตรกรรายหนึ่งกล่าวว่า การที่มีสระทำให้เขาและภรรยา ชยันมาไร่นา ให้ความเอาใจใส่ต่อพื้นที่เพาะปลูก เห็นความสำคัญต่อการคืนความอุดมสมบูรณ์ให้พื้นดินด้วยวิธีธรรมชาติ และความคิดเห็นของเกษตรกรต่อไปนี้ได้บ่งบอกถึงความตั้งใจจริงที่จะก้าวไปข้างหน้า

“ค่อยทำไปเรื่อย ๆ และจะประสบผลสำเร็จได้ “ตั้งใจทำจริง เหนื่อยนักพักก่อน แล้วค่อยทำใหม่เรื่อย ๆ” “ความคิดของคนสว่างทั้งกลางวันและกลางคืน” “ชยัน ประหยัด ซื่อสัตย์ อดทน และอดออม” “คนบ่ออกจากบ้าน บ่เห็นแดนไกล คนบ่ไปหาเรียน บ่มีความรู้” “คั่นบ่ออกจากบ้าน กะบ่เห็นของดี คั่นบ่ออกจากเฮือนกะบ่มีความรู้” “ทำการเกษตรเพื่อความอยู่รอด” “ปลูกเพื่อมีรายได้ และใช้หนี้ ฟังตนเองได้”



ไม่เพียงแต่การปรับเปลี่ยนความคิดในการผลิตเท่านั้น สระน้ำประจำไร่นายังก่อเกิดผลทางสังคมในเชิงบวกอีกด้วย เพราะความคิดเห็นของเกษตรกรที่ได้จากการติดตามผล 2 ครั้ง พบว่าประมาณ 7% มีความเห็นว่าสระน้ำประจำไร่นาช่วยให้ครอบครัวมีความอบอุ่นขึ้น เกษตรกรรายหนึ่งซึ่งแต่เดิมหารับจ้างในกรุงเทพทั้งเป็นกรรมกร นักร้อง นักมวย ได้กล่าวว่า สระน้ำประจำไร่นาทำให้ชีวิตครอบครัวใกล้ชิดกันมากขึ้น เพราะมีกิจกรรมในไร่นาต้องทำอยู่ด้วยกันตลอด เกษตรกรอีก 3 ราย ที่ตัดสินใจเลิกทำงานในกรุงเทพก็มุ่งมั่นพัฒนาพื้นที่และสระน้ำประจำไร่นา หมั่นหาความรู้จากเพื่อนเกษตรกรด้วยกัน จนเป็นที่ยอมรับในความตั้งใจจริง ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นคือการทำพ่อ แม่ ลูก ได้อยู่ด้วยกัน ลูกได้ทำกิจกรรมการเกษตรหลังเลิกเรียนร่วมกับพ่อ ชิมซบความรู้และตระหนักถึงคุณค่าของงานในไร่นา

นอกจากผลทางสังคมในระดับครัวเรือน สระน้ำประจำไร่นายังช่วยเกิดพันธมิตรในการพัฒนาการทำอยู่ทำกินของเกษตรกรจากหมู่บ้านต่างๆ ในพื้นที่โครงการมีเวทีแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในด้านการทำเกษตรผสมผสาน การทำน้ำหมักและฮอร์โมนชีวภาพ การปรับปรุงบำรุงดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน หรือความรู้อื่นๆ ที่ได้ไปเห็นมา ไม่เพียงแต่ความรู้และประสบการณ์ เกษตรกรเหล่านั้นยังแบ่งปันพันธุ์ไม้ เช่น หน่อกล้วย ตะไคร้หอม พืชสมุนไพร เมื่อยามมีโอกาสมาพบปะหรือเยี่ยมเยียนกัน การเกาะเกี่ยวทางสังคมของผู้คนจากต่างหมู่บ้านที่ห่างหายไปได้เริ่มต้นขึ้นอีก โดยมีกิจกรรมการเกษตรทั้งบนขอบสระและรอบสระเป็นตัวเชื่อม สระน้ำประจำไร่นาจึงส่งผลต่อเกษตรกรทั้งมิติทางเศรษฐกิจและมิติทางสังคมในระดับครัวเรือนและชุมชน

## บทส่งท้าย

จากความพยายามของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในระยะเวลาประมาณ 3 ปีที่ผ่านมา สระน้ำประจำไร่นาในพื้นที่ป่าโคกผักกูด-โป่งแดง ได้ส่งผลต่อเกษตรกรทั้งมิติทางเศรษฐกิจและมิติทางสังคม เกษตรกรได้เรียนรู้ทางเลือกทางการผลิตที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิต เกษตรกรได้เรียนรู้ถึงการพึ่งพาตนเองโดยมีการเกษตรแบบผสมผสาน โดยมีสระน้ำประจำไร่นาเป็นกลไกสำคัญ ผลที่ออกมาเป็นสิ่งที่ยืนยันกลยุทธ์ในการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ได้ผลว่าต้องให้ความสำคัญในการพัฒนาความคิดของเกษตรกรควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจึงจะบรรลุผลตามที่ตั้งไว้

อย่างไรก็ตามยังมีงานที่ท้าทายรออยู่ข้างหน้าก็คือ การพัฒนาเกษตรกรในกลุ่มที่ยังอยู่แถวหลังทางความคิดและการปฏิบัติ และความยั่งยืนของการพัฒนาที่ต้องสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายเกษตรกรในพื้นที่ให้ช่วยเหลือซึ่งกันและกันและเพื่อเชื่อมโยงกับเครือข่ายเกษตรกรภายนอกที่เข้มแข็ง เรียนรู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง 🌱





### **ที่ปรึกษาทิตติมศักดิ์**

นายอดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ เลขานุการ ส.ป.ก.

### **คณะที่ปรึกษา**

นายสุรศักดิ์ แสงอร่าม ผู้ตรวจราชการ ส.ป.ก.

นายสทิศย์พงษ์ สุดชูเกียรติ ผู้อำนวยการกองนิติการ ส.ป.ก.

นายทองแท่ง ชูวารีวัฒน์ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

นางขวัญตา บุญเชิด สำนักมาตรฐานและตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

### **กองบรรณาธิการ**

นายวีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ ผู้อำนวยการกองแผนงาน

นางชนิดา ไทตรจิตร หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

นางพัชรรัตน์ มณีวงศ์ นิติกร 8ว

นายสมศักดิ์ รุ่งเพ็ชรวงศ์ ผู้อำนวยการส่วนสนับสนุนการพัฒนา

นางวรรณวลย์ ไตวนิชย์ เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน 8ว

นางลำดวน ภูริสสัย นักวิชาการเงินและบัญชี 7ว

นางสาวประพิณ สุครีวก บุคลากร 7ว

นางสาวชนิดา เนียมกันต์ เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน 7

นางลักขณา วรรณวิวัฒน์ เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสัมพันธ์ 7

นายวีระพล ชนะชนม์ นักพัฒนากฎหมายกรบุคคล 6ว

นางสาวอากาศพรรณ พัฒนพันธ์ุ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5

นางสาวนันทนา อภิวัฒน์ธนกุล เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 5

นางสาวพัชรา รัตนไชยดำรง เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน 4

นางสมศรี ดำรงค์กุล เจ้าหน้าที่ธุรการ 5

นางสาวจิตติมา ณะศักดิ์ศิริ บรรณารักษ์ 3

นางสาวบุษรินทร์ ปันทอง เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์

นางสาวอุทุมพร เป็นจันทิก เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล

# เหลียวหลัง ปรัชญาผู้สร้าง.....และทางเดินสามทศวรรษ

ประพิน สุศรีวก\*

วันที่หกมีนาคมอุดมฤกษ์  
ให้เพื่อนพ้องน้องพี่ที่ผูกพัน  
สามสิบปีรอยอดีตขี้ดรำลึก  
งานเชิงรุกทุกวิถีที่พัฒนา  
อาจารย์ไชยรงค์ ชูชาติ ปราชญ์ความคิด  
ผืนดินเอื้อเพื่อเกษตรกรชาวนาไทย  
ส.ป.ก. ก่อเกื้อนั้นเพื่อใคร  
ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินสินทรัพย์ตน  
จัดที่ดินเกษตรกรรมให้ชาวดู  
คือก้าวต่อก้าวชีวิตจิตวิญญาณ  
ส.ป.ก. กว่าจะถึงซึ่งวันนี้  
ผ่านเหตุบ้านการเมืองเลื่องลือชา  
คือรหัสหัวใจให้คิดถอด  
ปฏิรูประบราชการงานสำคัญ  
นโยบายแปลงสินทรัพย์รับเป็นทุน  
ชาติสังคมเศรษฐกิจพันพิสมัย  
สู่รากแก้วปลูกฝังยังลงดิน  
คืออุ่นไอล้านดินถิ่นสำราญ  
ลดรายจ่ายเพิ่มรายได้ขยายโอกาส  
ความยากจนหมดสิ้นแผ่นดินไทย  
งานเป็นทีมเป็นธรรมนำโปร่งใส  
ยึดถือความรับผิดชอบบอบการงาน  
ขอพระพิรุณทรงนาคน้ำฟ้าก้ำฟ้า  
เป็นน้ำใสไหลรวมร่วมน้ำใจ

มาน้ำฟ้าเบิกโปรยทิพย์ของฉลองขวัญ  
ได้ร่วมกันสืบสานงานสถาปนา  
ร่วมผนึกพลังใจให้เจิดจ้า  
ให้ก้าวหน้าก้าวนำตำนานไทย  
ผู้ประสิทธิ์ผู้สร้างทางยิ่งใหญ่  
เพื่อให้ได้ทำกินบนถิ่นตน  
ผู้ยากไร้ได้ประโยชน์ในโภชน์ผล  
ผู้ยากจนได้สัมผัสฟ้าบ้านตาล  
สิ้นเพิ่มพูนอาชีพเสริมเต็มสังขาร  
สมปณิธานผู้สร้างร่างปรัชญา  
ล้วนเคยมีล้มและลุกทุกปัญหา  
ด้วยศรัทธาและหน้าที่ที่ฝ่าฟัน  
ช่วยต่อยอดต่อกิ่งทุกสิ่งสรร  
ก้าวให้ทันยุคไอทีที่ทันใจ  
ช่วยเกื้อหนุนหนทางสว่างไสว  
ก้าวต่อไปให้รากหญ้ามาเบิกบาน  
คือธารรินหยาดใสให้สุขคานต์  
คือสัญญาเดินทางอย่างเกรียงไกร  
ด้วยมุ่งมาดนำปัญหามาแก้ไข  
ก้าวนำไกลไปสู่สิทธิที่ยืนนาน  
ตรวจสอบได้ปฏิบัติบรรทัดฐาน  
เพื่อราชการ ส.ป.ก. ก้าวต่อไป  
สายฝนพาฟ้าตระการตุ้มมาไหม  
ประดับไว้ความสุขสันต์วันสถาปนา

\*บุคลากร 73 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



# ทศวรรษ ส.ป.ก.

