

แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม : ศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร

PROCEDURES OF LAW CONCERNING TO USING BENEFITS OF ALRO LANDS FOR LOAN COLLATERAL : CASE STUDY IN CHIANG RAI, PAYAO, TAK AND KAMPAENGPHET PROVINCES

สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และตามร คำไตรย์¹

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงแนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกัน โดยรัฐได้กำหนดเป็นนโยบาย การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

จากการศึกษาวิจัย เมื่อทำการวิเคราะห์ถึงกลไกทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันพบว่า กฎหมายไทยไม่ถือว่า ส.ป.ก.4-01 เป็นหลักประกันในระบบกฎหมาย ธนาคารพาณิชย์ไม่รับ ส.ป.ก.4-01 เพื่อเป็นหลักประกัน รัฐจึงใช้หน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยเหลือ โดยกำหนดเป็นนโยบายและปรับวิธีการทำงานเพื่อให้ ส.ป.ก.4-01 เกิดมูลค่าขึ้นมา อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐยังคงนโยบายสงวนและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติอย่างเข้มงวด ดังจะเห็นได้จากการที่ ส.ป.ก.4-01 เป็นเอกสารสิทธิที่มีเงื่อนไข แต่การทำให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน มีทางเลือกที่เพิ่มขึ้น สามารถสร้างรายได้จากการใช้ที่ดิน ก็เป็นหน้าที่หลักของรัฐ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงสรุปว่า รัฐสามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้โดย แก่ไข่นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การออกพันธบัตรเพื่อการจัดซื้อและเวนคืนที่ดิน การแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ในหมวด 3 เรื่องการระงับข้อพิพาทนอกศาล ตลอดจนการเสริมประสิทธิภาพการทำงานในหน่วยงานของรัฐ อาทิ การปรับบทบาทการทำงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เป็นต้น

คำสำคัญ : ส.ป.ก.4-01 หลักประกัน แนวทางของกฎหมาย

¹ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Abstract

The purpose of the research aims to study the procedures of law concerning to using benefits of ALRO Lands for loan collateral in which the government indicated it to be the Assets Capitalization policy.

The result from the synthesis of current law found that the law rejects using ALRO Lands for loan collateral which same in commercial banks also. The government can assist in order to solve this problem by policy planning and increasing of value added for ALRO 4-01. Even though, the government tries to keep and prevent the right for natural resources hardly as you can see at present that ALRO 4-01 is a rights document with a lot of conditions, but how to help farmers in the loan reform areas have more choices or they can earn more income from land using is the main duty of the government.

The researchers assumed that the government can help farmers by reviewing the laws and policies concerned. For examples, bank annuities for purchasing or expropriated from land owners, revise the Agricultural Land Reform Act in section 3, title dispute settlement outside a state, and/or to improve the potential of working in government organizations such as revising the roles for work in Assets Capitalization Bureau in accordance with current situation.

Key words : ALRO 4-01., Loan Collateral and Procedures of Law

บทนำ

บทความวิจัยฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อนำเสนอผลการวิจัยในโครงการวิจัย “แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม : ศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร” โดยคณะผู้วิจัยต้องการเรียบเรียงเนื้อหาใหม่ให้อยู่ในรูปแบบบทความทางวิชาการ ซึ่งสะดวกต่อการอ่าน และศึกษา รวมถึงต้องการเผยแพร่ผลงานวิจัยเพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจทั่วไป ด้วย

เป็นที่ทราบกันดีว่าเงินซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการลงทุนนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญมาก และการเข้าถึงเงินของผู้ที่มีทรัพย์สินน้อย มีรายได้น้อย จนถึงไม่มีรายได้เลยนั้น เป็นเรื่องที่ไม่ง่าย การกู้ยืมเงินถือเป็นทางออกสุดท้าย และเป็นที่พึ่งประการสำคัญของประชาชนในระดับรากหญ้า (ในบางกรณียังอาจรวมถึงระดับประเทศด้วย) โดยปัจจัยประการสำคัญของการที่เจ้าหน้าที่ยอมให้กู้ยืมเงินก็มัก

จะขึ้นอยู่กับ หลักประกันอันเป็นที่พึงพอใจของเจ้าหนี้ ว่าลูกหนี้อยู่ในสถานะใด มีทรัพย์สินพอที่จะชำระหนี้ได้หรือไม่ โดยหลักประกันต่างๆ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ตามหลักกฎหมายแล้ว หลักประกันนั้นจะต้องอยู่ในข่ายของการบังคับคดีได้ กล่าวคือ สามารถบังคับเพื่อนำมาขายทอดตลาดแล้วนำเงินมาชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ได้ แต่ในสภาพเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเฟื่องฟู ทำให้สิ่งที่ไม่น่าจะบังคับคดีได้ตามกฎหมายกลายเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ นั่นคือ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ซึ่งตามกฎหมายแล้วเป็นที่ดินซึ่งรัฐออกให้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปปฏิรูปด้วยการทำการเกษตร แบบมีเงื่อนไข คือไม่สามารถจำหน่ายโอนได้ เท่ากับว่าเป็นที่ดินที่ไม่สามารถบังคับคดีเพื่อขายทอดตลาดแล้วนำเงินมาชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ได้ แต่เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเพื่อให้ทำให้ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันได้ ก็จะต้องมีการศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาอันจะเกิดขึ้นจากการที่ลูกหนี้ตกอยู่ในสภาพที่ไม่อาจชำระหนี้ด้วย ซึ่งรัฐบาลก็ได้มีการกำหนดมาตรการรองรับอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามก็ติดคณะผู้วิจัยมุ่งหวังที่จะสร้างทางออกทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าว และนำเสนอเพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไป

แม้ว่าผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาวิจัยมามากพอสมควรแล้วก็ตาม แต่หากเกิดความบกพร่องขึ้น ณ ส่วนใด ผู้วิจัยก็ขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย ส่วนความดีใดๆ ที่จะเกิดขึ้นนั้น คณะผู้วิจัยขอยกให้ทุกท่านที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดร.วีระชัย นาควิญญ์วงศ์ ซึ่งสละเวลาอันมีประโยชน์มาช่วยตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล อันทำให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

เนื้อหา

จากการที่ประเทศไทย โดยรัฐบาลไทย ได้มีการนำนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาใช้ภายในประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2546 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ง่าย แม้ว่าจะไม่มีสินทรัพย์ที่อาจนำไปใช้เป็นหลักประกันได้ตามกฎหมายโดยปกติ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถนำเงินที่ได้จากการกู้ยืมไปใช้ประโยชน์ในการลงทุนในการประกอบอาชีพต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเกษตรกรที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน แต่มีการถือครองสิทธิในที่ดินซึ่งมีเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.4-01) ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง จึงได้มีการจัดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นจุดที่ก่อให้เกิดการจัดทำพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 ในเวลาต่อมา และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวอันได้แก่ สำนักงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งมีหน้าที่ในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน การประสานงานกับ

หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่ออำนวยความสะดวกให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างสะดวก สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรับผิดชอบในการจัดลำดับพื้นที่ในการดำเนินงาน จัดทำแผนปฏิบัติงาน และดำเนินโครงการตามแนวนโยบาย และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการอนุมัติสินเชื่อให้แก่เกษตรกร อันเป็นไปตามแนวทางของนโยบาย

โดยหลักการแล้วเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 เป็นเอกสารที่รัฐออกให้แก่เกษตรกรเพื่อทำกิน โดยกฎหมายกำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์มีเงื่อนไข และรัฐสามารถคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ ได้ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งกำหนดการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์และจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม แต่กฎหมายไม่ได้เตรียมวิธีการในการบริหารจัดการไว้ ทำให้เมื่อเกษตรกรได้ที่ทำกินแล้วก็ยังคงยากจนอยู่ จึงเป็นผลให้เกิดนโยบายของรัฐบาล “ในการสร้างโอกาสแก่ประชาชนโดยเฉพาะคนยากจนให้ถึงแหล่งเงินทุนในระบบ” โดยนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งทำให้ประชาชนที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 สามารถนำที่ดินมาเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินตามโครงการของรัฐบาลได้ โดยในแง่เนื้อหาของกฎหมายนั้น ส.ป.ก.4-01 เป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้น การแปลงสิทธิในที่ดินเป็นทุนตามนโยบายของรัฐ จึงมิใช่สิทธิตามกฎหมายเอกชน ส่วนทุนที่รัฐบาลให้ผ่านธนาคารของรัฐ เป็นเพียงเงินกู้ที่พิจารณาจากโครงการของเกษตรกร มิใช่ทุนอันเกิดจากที่ดิน โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีหน้าที่ในการประเมินราคาที่ดิน ส.ป.ก.4-01 โดยใช้วิธีเปรียบเทียบมูลค่าตลาดเป็นหลัก และเกษตรกรที่เป็นลูกค้าใหม่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ยังคงต้องใช้หลักเกณฑ์เดิมของธนาคารอยู่ เช่น การจัดระดับชั้นลูกค้า เป็นต้น ทั้งนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรยังคงต้องระวังปัญหาเรื่องการเกษตรไม่ชำระหนี้ จึงคงหลักเกณฑ์การอนุมัติเงินกู้เพียงครั้งเดียว อย่างไรก็ตามในส่วนของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีเงินกองทุนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้กู้เช่นกัน แต่มีหลักเกณฑ์ว่าให้กู้ได้ไม่เกิน 20,000 บาท ซึ่งถ้าการปล่อยกู้เป็นภาระของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรแล้ว กองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ควรนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากกว่าปัจจุบัน ในส่วนของหลักเกณฑ์บางข้อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเกษตรกรเห็นว่าเป็นอุปสรรค เช่น การกำหนดอายุผู้กู้ การให้เกษตรกรหาผู้ร่วม อัตราดอกเบี้ย ส่วนปัญหาที่พบในโครงการฯ นี้คือมีผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกรครอบครองที่ดิน ส.ป.ก.4-01 พบว่ามีทั้งที่มีชื่ออยู่ใน ส.ป.ก.4-01 แล้วและใช้ชื่อผู้อื่นแทน ปัญหานี้พบมากในพื้นที่เนินเขา แม่น้ำ ลำธาร ฯลฯ ซึ่งเป็นผลกระทบต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายของตัวโครงการฯ ในส่วนปัญหาของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่จะต้อง ต้องปรับวิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน จากเดิมใช้เจ้าหน้าที่ 2 คน แต่ลดลงมาเป็น 1 คน เพื่อให้การทำงานรวดเร็วขึ้น แต่ก็อาจเกิดผลเสียขึ้นได้ เช่น ขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบหรือเกิดการคอร์รัปชันได้

นอกจากนี้ ธนาคารยังต้องมียุทธศาสตร์การปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น จากเดิมซึ่งเคยใช้กลุ่มค้ำประกัน มาเป็น การให้ความสำคัญกับโครงการของบุคคล แต่ธนาคารก็จะได้ลูกค้าใหม่เพิ่มขึ้น และมีการริเริ่ม การสร้างแนวปฏิบัติในการประเมินที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ที่หลากหลายขึ้น

ในส่วนของผลกระทบของโครงการฯ ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ จะต้องมีการคิดวิธีการระบับข้อพิพาทนอกศาลอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเกษตรกรทราบถึง ผลของการไม่ชำระหนี้แล้ว แต่จะต้องส่งเสริมเกษตรกรใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากขึ้นกว่าที่ควร จะเป็น และจะต้องมีการพัฒนาการประสานงานกันระหว่าง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เนื่องจากปัจจุบันการทำงาน ยังไม่สอดคล้องกัน

ผลกระทบของโครงการฯ ต่อเกษตรกร คือ เกษตรกรที่ไม่สามารถขอกู้เงินจากธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ เนื่องจากไม่มีกลุ่มค้ำประกัน มีโอกาสใช้ ส.ป.ก.4-01 มาขอกู้เงินได้ ทั้งนี้เกษตรกรบางส่วนยังมีความคิดว้าจู้รัฐบาลเอาเงินมาแจกซึ่งอาจจะเป็นเพราะ มีหลายโครงการที่รัฐบาลยกหนี้หรือปรับโครงสร้างหนี้ใหม่ ทำให้เกษตรกรเข้าใจผิด โดยเกษตรกร ที่ต้องการเงินกู้เพิ่ม เพื่อขยายการผลิต ซึ่งแต่เดิมจะเป็นหนี้กับสหกรณ์การเกษตร หากสหกรณ์ การเกษตรมีหนังสือถึงธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ยินยอมให้กู้ได้แล้ว ธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะอนุมัติเงินกู้ให้เกษตรกรรายนั้น ซึ่งเป็นการเปิดโอกาส เกษตรกรมีทางเลือกเพิ่มขึ้นในการหาแหล่งเงินกู้ และไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกต คือ รัฐบาลมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกระตุ้นให้ธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร ให้ความสำคัญกับเกษตรกรที่ครอบครอง ส.ป.ก.4-01 มากกว่าเดิมและ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จะต้องยึดถือหลักการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ภายใต้แนวทาง “หนี้ที่เกิดขึ้นในโครงการฯ จะต้องก่อให้เกิดรายได้” โดยธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตรจะปล่อยเงินกู้ตามความก้าวหน้าของโครงการ อย่างไรก็ตามในส่วน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น จัดได้ว่าสามารถทำงานสนองนโยบายของรัฐบาล ได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว โดยจะเห็นได้จากจำนวนเกษตรกรที่มากขึ้นทะเบียนเป็นจำนวนมาก

ในส่วนของคุณภาพและข้อเสียของโครงการฯ นั้น อาจแยกให้เห็นได้ดังนี้

ข้อดี

1. เกษตรกรมีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนได้ง่ายขึ้นและเสียดอกเบี้ยต่ำกว่าเงินกู้ในระบบ
2. การใช้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นแหล่งเงินกู้จะเป็นหนทาง ที่ดีกว่า เมื่อเทียบกับแหล่งเงินทุนอื่นของรัฐ เพราะธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จะควบคุมการใช้เงินของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. โครงการฯ นี้เป็นโครงการที่เงินสดถึงมือเกษตรกรโดยตรง และเกษตรกรจะชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยยคืน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นรายปี

4. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีการพัฒนาการทำงานให้รวดเร็วขึ้น และปรับบทบาทการทำงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์มากยิ่งขึ้น เพราะเกษตรกรต้องการใช้ ส.ป.ก.4-01 ไปกู้เงิน

5. โครงการฯ นี้สร้างความรู้สึกที่ดีของเกษตรกรต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และรัฐบาล

ข้อเสีย

1. การปรับเจ้าหน้าที่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ประเมินราคาจากเดิม 2 คน เป็น 1 คน อาจทำให้การประเมินราคาที่ดินไม่ถูกต้องหรือเกิดการคอร์รัปชันได้

2. เกษตรกรที่มี ส.ป.ก.4-01 อาจละทิ้งวิธีการเดิมของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร คือการใช้กลุ่มค้ำประกัน ซึ่งยังคงมีผลดีอยู่มากเพราะสามารถควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกได้

3. เกษตรกรซึ่งมีที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ที่เสื่อมโทรมหรือขาดศักยภาพ ถือโอกาสกู้เงินจาก ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แล้วละทิ้งที่ดินไป พร้อมทั้งไม่ชำระหนี้

4. เกษตรกรที่ไม่สามารถชำระหนี้คืนได้อาจไม่ยอมรับวิธีการระงับข้อพิพาทนอกศาล

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะสำหรับการแก้ไขและพัฒนากระบวนการนำที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงิน โดยเสนอแนะใน 3 ระดับ คือ ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ในเชิงกฎหมายและในเชิงองค์กร

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรมีการปรับเปลี่ยนบทบาทสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) โดยเน้นงานหลัก อันได้แก่ ติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร ปรับปรุงที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาระบบของวิธีการระงับข้อพิพาทนอกศาล ปรับเปลี่ยนกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีประโยชน์มากขึ้น

2. รัฐบาลควรออกพันธบัตรเพื่อการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชนผู้ที่มีที่ดินมากเกินไป ความจำเป็น (ไพโรจน์ โลกนิยม, 2549 : สัมภาษณ์)

3. ให้มีการคงสิทธิของ ส.ป.ก.4-01 ไว้เช่นเดิม คือ การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เพราะการเปลี่ยนสิทธิเป็นการให้สิทธิ หรือการให้กรรมสิทธิ์ ในปัจจุบันไม่มีความจำเป็น เนื่องจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรยินยอมรับ ส.ป.ก.4-01 เป็นหลักประกันในการกู้ยืมได้แล้ว

4. ควรมีการแก้ไขปัญหาดินเสื่อมโทรม เพราะดินถือเป็นทรัพย์ที่ดินของเกษตรกรส่วนใหญ่ ชาติศักยภาพจึงต้องแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ของที่ดินก่อนอื่นได้แก่ ดินเปรี้ยวหรือดินกรด ดินเค็มหรือดินด่าง หน้าดินพังทลาย มลพิษทางดินและน้ำ (วันเพ็ญ สุฤกษ์, 2547 : 210)

5. ควรมีการคงไว้ซึ่งหลักการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในการให้กู้ยืม โดยใช้กลุ่มเป็นประกัน เพราะเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งทั้งนี้ หากเกษตรกรรายใดไม่สามารถหากกลุ่มได้สามารถใช้ ส.ป.ก.4-01 มาเป็นหลักประกัน โดยเน้นที่ เกษตรกรรายย่อยยากจนจริง เนื่องจากเกษตรกรเหล่านี้ส่วนใหญ่มีภาระหนี้สิน ประสบปัญหาเรื่องผลผลิตเป็นกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างแท้จริง

6. ริเริ่มการปฏิรูปการเกษตร ให้ความรู้แก่เกษตรกรในการใช้พื้นที่เพาะปลูกน้อยลง แต่ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น มีคุณภาพดีขึ้น ด้วยการนำระบบสหกรณ์มาใช้ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่มีสหกรณ์ หรือเสริมประสิทธิภาพแก่เขตปฏิรูปที่ดินที่มีสหกรณ์อยู่ก่อนแล้ว

ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

จากการวิจัยดังที่สรุปไว้แล้ว คณะผู้วิจัยเสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 ดังต่อไปนี้

1. กำหนดการระงับข้อพิพาทนอกศาลไว้ในหมวด 3 ของการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนด

2. ควรกำหนดระเบียบ การใช้จ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สอดคล้องกับการใช้ ส.ป.ก.4-01 (มาตรา 9) โดยเน้นการให้สินเชื่อแก่ผู้ที่ทำเกษตรกรรมอย่างแท้จริง การให้สินเชื่อผ่านสหกรณ์ หรือสถาบันเกษตรกร

3. ควรลดขนาดการถือครองที่ดินในมาตรา 30 ลงไปให้สอดคล้องกับแนวทางพระราชดำริตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ได้ทำเกษตรกรรมในแนวทางธุรกิจการเกษตร ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องถือครองที่ดินมากนัก แต่เน้นการเพิ่มผลผลิตและคุณภาพ โดยการใช้ความรู้เศรษฐกิจพอเพียง

ข้อเสนอแนะเชิงองค์กร

ประมาณว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คงเหลือที่ดินเพียง 8-9 ล้านไร่ที่จะจัดให้เกษตรกร ดังนั้นงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงลดน้อยลงเป็นอย่างมาก (ไพโรจน์ โลกนิยม, 2548 : 101) ดังนั้นแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทเพื่อให้งานปฏิรูปที่ดินดำเนินการต่อไปตามวัตถุประสงค์ในกฎหมาย ซึ่งงานอีก 2 ส่วนที่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะต้องทำต่อไปให้สำเร็จ คือ การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด กับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจึงควรมีแนวทางดังต่อไปนี้

1. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรจัดตั้งหน่วยตรวจสอบและคุ้มครองให้เป็นไปตามระเบียบและหลักการ (อดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ, 2548 : 33) เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
2. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรทำหน้าที่ดูแลที่ดินไม่ให้เกิดการกระจุกตัวหรือถูกทิ้งร้าง และหาวิธีการนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาใช้เพื่อทำประโยชน์ทางการเกษตร ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่นี้โดยตรง (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2548 : 67)
3. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรจัดระบบการจัดการหนี้โดยไม่ต้องฟ้องศาล ซึ่งประเมินว่าผู้ได้รับสิทธิจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากจัดที่ดินได้หมดจะมีงบประมาณ 2 ล้านครัวเรือน หากมีการขอสินเชื่อ เพียงร้อยละห้าสิบ จะมี 1 ล้านครัวเรือน หากมีหนี้เสียเพียง 5% จะเท่ากับ 50, 000 ครัวเรือน จึงเป็นงานที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องจัดการต่อไป (ไพโรจน์ โลกนิยม, 2548 : 102)
4. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินราคาที่ดินและสินทรัพย์ในที่ดินของรัฐโดยเร็ว โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อใช้เปรียบเทียบกับประเมินของสถาบันการเงินว่าเหมาะสมหรือไม่ และใช้เป็นราคาที่เป็นธรรมในกรณีที่ต้องเพิกถอนสิทธิในที่ดินจากเกษตรกรที่มีเจตนาไม่ชำระหนี้คืนสถาบันการเงิน (วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์, 2548 : 115)
5. วิธีการทำงานของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ควรเน้น ได้แก่ ในด้านการพัฒนา (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (ม.ป.ป.) : 156-157) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เน้นการประสานงานกับหน่วยงานอื่นโดยแยกเป็น
 - ก. การพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐาน, ประสานกับกรมทางหลวง กรมโยธาธิการ, รพช, กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงสาธารณสุข

ข. การพัฒนาเส้นทางคมนาคม และแหล่งน้ำ ประสานงานกับหน่วยงานที่พร้อมจะดำเนินการ หากหน่วยงานนั้นๆ ไม่พร้อม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ดำเนินการได้เอง

ค. การพัฒนาอาชีพหรือรายได้ ต้องประสานงานกับหน่วยงานที่มีความชำนาญ ได้แก่ กรมพัฒนาที่ดิน, กรมวิชาการเกษตร, กรมปศุสัตว์, กรมส่งเสริมการเกษตร, ธนาการเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์

ง. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรย่อขนาดพื้นที่ทั้งหมดลงมาเป็นพื้นที่เป้าหมายให้มีขนาดเล็กลงเพื่อจัดทำเป็นโครงการนำร่อง (พินิจ สุวรรณะชฎ, 2548 : 18)

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

หนังสือ

- คำพล พัวพาณิชย์. (2521). **เศรษฐศาสตร์ที่ดินเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.
- เจริญ เจษฎาวัลย์. (2548). **คู่มือการประเมินราคาทรัพย์สิน แนวความคิดและกระบวนการวิธีปฏิบัติแบบบูรณาการ**. นนทบุรี : บริษัท พอดี จำกัด.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2548). **แนวคิดเศรษฐกิจชุมชน ข้อเสนอทางทฤษฎีในบริบทต่างสังคม**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ จำกัด.
- ณรงค์ เพชรประเสริฐ. (2546). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประภาส ปิ่นตบแต่งและคณะ. (2546). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มเกษตรกร**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มูลนิธิสถาบันที่ดิน. (2545). **การถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ยอดชาย ทองไทยนันท์. (2546). **การบริหารงานการเกษตรและการพัฒนาชนบท**. ตาก : บริษัท ประสิทธิ์ ดีไซน์ จำกัด.
- วันเพ็ญ สุฤกษ์. (2547). **มุมมองทางภูมิศาสตร์กับความยั่งยืนของการเกษตรไทย**. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2542). **ครบรอบ 60 ปี อาจารย์ อัมมาร**. กรุงเทพฯ : บริษัท จุฑาทอง จำกัด.
- สมพร เทพสิทธิธา. (2547). **แนวคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจทางสายกลาง**. ขอนแก่น : หจก. โรงพิมพ์คลังนาวิทยา.
- สนิทา วาฤทธิ์. (2528). **หลักการปฏิรูปที่ดิน** (เอกสารประกอบการเรียนการสอน วิชา หลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะธุรกิจการเกษตร สถาบันเทคโนโลยีการเกษตร แม่โจ้ เชียงใหม่)

โสภณ ทองปาน.(2531). **นโยบายเกษตร หลักและนโยบายของไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พันธ์.

Robert S. Kaplan, David P. Norton (คมสัน ขจรชีพพันธุ์งาม ผู้แปล) (2548). **การวัดทรัพย์สินที่ไม่มีตัวตน สำหรับความพร้อมเชิงกลยุทธ์**. กรุงเทพฯ : ธรรมการพิมพ์.

รายงานผลการสัมมนา

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (11 พฤศจิกายน 2537). เรื่อง **ภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนเกษตร**. ณ โรงแรม มารวยการ์เด็น.

สมาคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์และภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร และ Hanns Saidel Foundation. (8 พฤษภาคม 2540). เรื่อง **อนาคตการเกษตรไทย ในภาวะวิกฤตสิ่งแวดล้อม**. ณ โรงแรมเซ็นทรัล พลาซ่า ลาดพร้าว กรุงเทพฯ.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (7 กันยายน 2543). เรื่อง **หนี้สินเกษตรกรไทยใครดูแล**. ณ ห้องบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ เซ็นทรัลแกรนด์พลาซ่า ลาดพร้าว กรุงเทพฯ.

รายงานผลการศึกษาวิจัย

กองนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (ม.ป.ป.). เรื่อง **การศึกษาปัญหาหนี้สินของเกษตรกรและสินเชื่อการเกษตรและแนวทางแก้ไข**.

กองกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร. (2542). เรื่อง **การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**.

สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2543). เรื่อง **ภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ของครัวเรือนเกษตร**.

กลุ่มงานวิเคราะห์และพยากรณ์สถิติเชิงเศรษฐกิจ สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2546). เรื่อง **ภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตร พ.ศ. 2546**.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (ม.ป.ป.). เรื่อง **นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย เอกสารประกอบเล่มที่ 1 การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน เอกสารประกอบเล่มที่ 2 สิทธิในที่ดิน เอกสารประกอบเล่มที่ 3 งบประมาณและแหล่งงาน**.

ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2535). รายงานการศึกษา เรื่อง **นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย**.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2548). **3 ทศวรรษ ส.ป.ก. เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 329**.

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน). (ม.ป.ป.). **ขั้นตอนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน**.

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน). (ม.ป.ป.). **คำถาม-คำตอบการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน**.

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน). (ม.ป.ป.). **คู่มือความรู้เรื่องการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน**.

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน). (ม.ป.ป.). **บันทึกความร่วมมือและข้อตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสถาบันการเงินภาครัฐและภาคเอกชนตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน**.

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน). (ม.ป.ป.). สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน). **เจตนารมณ์ของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน.**

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน). (ม.ป.ป.). สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน). **นโยบายและกรอบทิศทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ปี 2547-2551.**

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน).สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน). (ม.ป.ป.). **แผนปฏิบัติงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ปี 2547.**

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่อง นโยบายที่ดิน

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 เรื่อง นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก.ตุลาคม 2540

แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

Christopher Dunford. **Building Better Lives : Sustainable Integration of Microfinance and Education in Child Survival, Reproductive Health and HIV/AIDS Prevention for the Poorest. Entrepreneurs.** Available : http://www.microcreditsummit.org /papers /abstract_ch2.html. 2006, 25 April.

Peter Rossett. (2001). **Resisting “Privatization” of Land Reform by the World Bank, in Economic Justice News online Vol.4, No.2 : [ONLINE]** Available : <http://www.foodfirst.org/pubs/ backgrdrs /2001/w01v7n1.html>. 2004, 15 August.

Robert Swann. (2001). **Alternatives to Ownership : Land Trust as Land Reform, in E.F. Schumacher Society online : [online]** Available : <http:// www.smallisbeautiful.org>. 2004, 16 October.

Salim Rashid. (2000). **Is land Reform Viable Under Democratic Capitalism?.** [Online] Available : http:// www.business.uiuc.edu/Working_Papers/papers/00-0127.pdf. 2006, 16 April.

Solon L.Barraclough. **Land Reform in Developing Countries : THE ROLE OF THE STATE AND OTHER ACTIONS.** UNRISD Discussion Paper No.101, June 1999. Available : <http://www.microcreditsummit.org /declaration.html>. 2006, April 16.

The Microcredit Summi, February 2-4, 1997. **Declaration and Plan of Action.** Available : <http://www.foodfirst.org /pubs/backgrdrs/2001/w01v7n1.html>. 2005, 20 August.

Women’s world Banking.Policies, Regulations and systems that Promote Sustainable Financial Services to the Poor and Poorest. Available : http://www.microcreditsummit.org /papers/ abstract _ch6.html. 2006, 15 April.