รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต

โดย นายปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ

กรกฎาคม 2554

สัญญาเลขที่ RDG5340027

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต

คณะผู้วิจัย

1. นายปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา
2. รศ.ดร. อรพรรณ ณ บางช้าง
3. ผศ. อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์
4. ดร. วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์
5. นายวุฒิพงศ์ โสมนัส

ชุดโครงการ ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน

(Land Policy Study Forum)

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คำนำ

โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามภารกิจและเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินว่าเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปจนถึงปัจจุบันอย่างไรบ้าง การศึกษามีการวิเคราะห์ข้อมูลจากการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในระยะเวลาที่ผ่านมา และการศึกษาข้อมูลปัจจุบันในพื้นที่ตามกรอบงานวิจัย รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการที่ควรปรับปรุงการบังคับใช้ การแก้ไขกฎหมาย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินต่อไปในอนาคต

ในการศึกษาวิจัย ได้ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การสำรวจข้อมูลภาคสนามโดยใช้แบบสอบถามเพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์ การสัมภาษณ์เจาะลึกในพื้นที่ การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องระดับนโยบายและปฏิบัติ การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง การวิเคราะห์ข้อมูลและการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การสำรวจข้อมูลภาคสนาม ได้มีการดำเนินการในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน 8 จังหวัด ประกอบด้วยจังหวัดในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ภาคละ 2 จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา กำแพงเพชร เชียงราย นครราชสีมา อุบลราชธานี ชุมพร และสุราษฎร์ธานี

นอกจากนี้ ในการประชุมรับฟังความคิดเห็นตามผลการศึกษาของโครงการ ได้เชิญผู้เกี่ยวข้องทั้งในพื้นที่และในส่วนกลางมาร่วมแสดงความคิดเห็น ในพื้นที่หรือส่วนภูมิภาค ได้แก่ ตัวแทนเกษตรกรในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน และเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินในจังหวัดต่าง ๆ และในส่วนกลาง นอกจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. แล้ว ยังประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

คณะนักวิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาครั้งนี้และข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย จะมีส่วนสำคัญในการนำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมในอนาคตได้อย่างสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และการให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ ตลอดจนความเอื้ออำนวยความสะดวกเป็นอย่างดี เกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกรอบงานวิจัย ทั้งจากฝ่ายชุมชนและสังคม สกว. และศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน (Land Policy Study Forum) สกว.โดยเฉพาะการได้รับความอนุเคราะห์จาก ดร. สีลาภรณ์ บัวสาย รองผู้อำนวยการ สกว. และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ผู้ประสานงานชุดโครงการศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน สกว. คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้บริหาร ปฏิรูปที่ดินจังหวัดและเจ้าหน้าที่ ที่ได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือ ทั้งการสนับสนุนด้านข้อมูลและเอกสารที่จำเป็นต่อการนำมาใช้ในการศึกษาวิจัย และการสนับสนุนด้านบุคลากรที่ได้ช่วยเกื้อหนุนการดำเนินงานศึกษาวิจัยครั้งนี้

ขอขอบพระคุณ เจ้าหน้าที่และสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา เชียงราย กำแพงเพชร นครราชสีมา อุบลราชธานี ชุมพร และสุราษฎร์ธานี ที่ได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือ ติดต่อประสานงานกับเกษตรกรในพื้นที่และอำนวยความสะดวกแก่คณะนักวิจัย รวมทั้งกลุ่มตัวอย่างเกษตรกรที่ให้ความร่วมมือ จนทำให้การสำรวจและรวบรวมข้อมูลภาคสนามสำเร็จลุล่วงลงด้วยดี

ขอขอบพระคุณ ท่านผู้ทรงคุณวุฒิและเจ้าหน้าที่บริหารโครงการของ สกว. ผู้แทนหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ อาทิ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการร่วมรับฟังรายงานผลการศึกษาวิจัยในแต่ละช่วงเวลาของการวิจัย และร่วมแสดงความคิดเห็น พร้อมข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ทำให้คณะนักวิจัยได้นำมาปรับปรุงการดำเนินงานและทำให้งานวิจัยมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ในท้ายนี้ ขอขอบพระคุณ ท่านที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิของโครงการวิจัยทุกท่าน ที่ได้กรุณาสละเวลาเข้าร่วมประชุมระดมความคิดเห็น ให้คำปรึกษาหารือ ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ทั้งด้านเนื้อหางานวิจัยและเทคนิคการดำเนินงานวิจัย รวมทั้งขอขอบคุณในความร่วมมือของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการทุกท่าน ที่มีส่วนทำให้โครงการศึกษาวิจัยนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

คณะนักวิจัย ฯ

กรกฎาคม 2554

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลของการจัดที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศึกษารูปแบบของการปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในปัจจุบันและอนาคต และเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการที่ควรปรับปรุง โจทย์วิจัย คือ การปฏิรูปที่ดินได้แก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินหรือไม่ และแนวทางการการปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศไทยควรเป็นอย่างไร

ผลการศึกษาพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ในที่ดิน ส.ป.ก. มีอายุเฉลี่ยค่อนไปทางวัยผู้สูงอายุ มีลูกหลานจำนวนน้อยมากที่อยู่ในวัยทำงาน พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ไม่มีระบบชลประทานและไม่มีแหล่งน้ำต้องอาศัยน้ำฝน เกษตรกรส่วนใหญ่มีความพึงพอใจที่ได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 เพราะทำให้รู้สึกมั่นคงในที่ดินทำกินและตกทอดทางมรดกได้ พบว่ามีการซื้อขายเปลี่ยนมือเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 แต่โดยทั่วไปไม่น่าจะมีมาก ยกเว้นในจังหวัดที่พื้นที่โดยรอบเขตปฏิรูปที่ดินมีสภาพการใช้ที่ดินเพื่อพัฒนาเชิงพาณิชย์สูง เกษตรกรส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการที่ ส.ป.ก. จะออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินโดยผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินในที่ของรัฐบางส่วนไม่ขัดข้องที่จะชำระราคาค่าที่ดินด้วยการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินแต่ต้องเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด และมีเงื่อนไขการชำระที่ยาว ราคาตลาดของที่ดินทำให้มีแรงจูงใจทั้งต่อผู้ที่ต้องการเปลี่ยนมือและผู้ที่ต้องการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก.

ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในระยะต่อไปที่สำคัญ คือ ควรเปลี่ยนเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 เป็นโฉนดที่ดิน และพัฒนากลไกตลาดควบคู่ไปด้วย การออกโฉนดที่ดินควรเริ่มจากความสมัครใจของเกษตรกร และต้องเข้มงวดเรื่องการคัดเลือกเกษตรกรที่จะได้รับสิทธิในที่ดิน ส่วนการให้เช่าซื้อที่ดินควรเก็บค่าที่ดินในอัตราต่ำกว่าตลาดโดยให้เกษตรกรผ่อนส่งได้ในระยะยาวผ่านระบบธนาคารและควบคุมพื้นที่เกษตรกรรมควบคู่ไปกับการออกโฉนด กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจเป็นนิติบุคคลต่างหากหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ส.ป.ก. ต่อไปตามภารกิจซึ่งแตกต่างจากธนาคารทั่วไป ส.ป.ก. ควรซื้อที่ดินเอกชนเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรได้เช่าหรือเช่าซื้อซึ่งเป็นภารกิจและกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ส่วนที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพเป็นที่ดินเกษตรควรให้เป็นที่ราชพัสดุเพื่อให้เช่าและคงสภาพเป็นที่ดินของรัฐ ควรปรับปรุงข้อมูลทั้งที่เป็นแผนที่และข้อมูลที่ไม่เป็นแผนที่ให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน ควรทบทวนกฎหมายและพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงมาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งควรมีการแก้ไขหรือยกเลิกหลักเกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่สามารถใช้บังคับได้พร้อม ๆ กับการให้ความรู้ในเรื่องดังกล่าวที่มีการปรับเปลี่ยนไปแก่เจ้าหน้าที่และเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง และควรให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและผู้ปกครองท้องมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างเหมาะสม

Abstract

The objective of this study entitled the '**Strategy for Agricultural Land Reform'** is to evaluate the impacts of agricultural land reform. The study also aims at identifying the appropriate approaches to implementing land reform that is consistent with Thailand's existing socio-economic and political context taking into consideration the directions of changes. Among the key questions addressed is whether or not land reform has effectively dealt with the problems of land rights and the extent to which land reform measures satisfied the equity criteria.

From extensive field surveys conducted, the majority of farmers in land reform areas are elderly with small percentage of the offsprings still living in the land reform areas (LRAs) that are of working age. Most of the LRAs are rain fed areas. In general, farmers are satisfied with the document ALRO 4-01 since it provides tenure security and can be transferred to offsprings. Despite restrictions, there were empirical evidences of land transactions although these are mainly found in provinces where land reform areas are located in locations that have high potential for commercial development. Most land reform beneficiaries were in favour of the concept of issuing 'land titles' according to the framework of the Agricultural Land Reform Act. Land reform beneficiaries in public land were willing to pay for land allocated in the form of land rent or hire-purchasing installments provided that the price were lower than market values and that payments were made over a longer time frame. Findings also confirmed that the high market prices for land created incentives both for those who wanted to sell land and those who wanted to have access to land either by renting or hire-purchasing.

Our recommendations for improvement of the effectiveness of future land reform policy is to change ALRO 4-01 to issuing land title parallel with development of market mechanisms. Issuing of land title should be by voluntary request of land reform beneficiaries. There should be strict procedures for selection of farmers who will be granted rights over the land. Hire-purchasing installments should be lower than market rates with long-term payment arrangements through financial institutions. While issuing land title is proposed, the fundamental principle remains that land reform areas should be used only for agricultural production. The Agricultural Land Reform Fund could either be an independent legal entity or it could remain under the supervision of ALRO. As stipulated by the law, ALRO should purchase private land for reallocation to farmers either through leasing or hire-purchasing arrangements. Public land not presently used for agricultural production should be recognized as State Land to be leased out but to remain as public land. Both maps and information database should be updated and revised for accuracy. The legal framework should be revised to ensure relevance to existing socio and economic situation. Rules and regulations, which could no longer be enforced, should be revised and ALRO officials as well as farmers in land reform areas should be informed and educated about the changes. Local governments and organizations should be able to participate in the land reform process.

สารบัญ

		หน้า
บทสรุปผู้บริหาร		**ก – ช**
บทที่ 1	**บทนำ**	
1.1	หลักการและเหตุผล	1-1
1.2	วัตถุประสงค์	1-3
1.3	โจทย์วิจัย	1-3
1.4	เป้าหมาย	1-3
1.5	ขอบเขตการศึกษา	1-3
1.6	วิธีการศึกษา	1-4
1.6.1	การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ	1-4
1.6.2	การสำรวจข้อมูลภาคสนาม	1-5
1.6.3	การสัมภาษณ์เจาะลึก	1-6
1.6.4	วิเคราะห์ข้อมูล และจัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต	1-6
1.6.5	การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง	1-6
1.7	ระยะเวลาศึกษา	1-7
1.8	ผลที่คาดว่าจะได้รับ	1-7
บทที่ 2	**กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**	
2.1	ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-1
2.2	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	2-1
2.2.1	ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-1
2.2.2	คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-2
2.2.3	คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด	2-3
2.2.4	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด	2-4
2.2.5	กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-5
2.2.6	การแก้ไขกฎหมาย	2-5
2.3	การดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	2-10
2.3.1	การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-10
2.3.2	การจัดซื้อที่ดิน	2-11

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
2.3.3	การนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดิน	2-12
2.3.4	การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร	2-14
2.3.5	การจัดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นนอกจากเกษตรกร	2-15
2.3.6	สถานะของที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปที่ดิน	2-15
2.3.7	สิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน	2-16
2.4	พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน	2-16
2.4.1	พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน	2-17
2.4.2	พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชำระราคา หรือค่าทดแทนที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2520	2-17
2.4.3	กฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	2-18
2.4.4	ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดิน	2-18
2.4.5	ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออกแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540	2-22
2.4.6	ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน	2-23
2.4.7	ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535	2-28
2.4.8	ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2526	2-33
2.4.9	ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541	2-39
2.4.10	ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541	2-43

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
	2.4.11 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536	2-48
2.5	กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-50
	2.5.1 ความเป็นมาของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-50
	2.5.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-51
	2.5.3 โครงสร้างการบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-52
	2.5.4 สถานะของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-56
	2.5.5 ประเภทของที่ดินเอกชนในโครงการปฏิรูปที่ดิน	2-57
	2.5.6 ผลการจัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน	2-58
	2.5.7 การให้สินเชื่อของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-59
	2.5.8 สถานะการเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-59
	2.5.9 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน	2-61
2.6	ผลการศึกษาทิศทางการดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-62
2.7	กองทุนที่ดิน	2-66
บทที่ 3	**การใช้ที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน ภาวะการซื้อขายและการถือครองที่ดินในพื้นที่ตัวอย่างโครงการวิจัย**	
3.1	การใช้ที่ดิน	3-1
	3.1.1 ขนาดการถือครองที่ดิน	3-1
	3.1.2 จำนวนพื้นที่ถือครองที่ดินรวมของเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน	3-1
	3.1.3 จำนวนพื้นที่ของเกษตรกร ที่มีพื้นที่ทั้งในเขตปฏิรูปที่ดินและพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-1
	3.1.4 ภาวะการถือครองที่ดิน	3-2
	3.1.5 การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน	3-17
3.2	การใช้ประโยชน์ที่ดิน	3-24
	3.2.1 จังหวัดอยุธยา	3-24
	3.2.2 จังหวัดฉะเชิงเทรา	3-25
	3.2.3 จังหวัดเชียงราย	3-26
	3.2.4 จังหวัดกำแพงเพชร	3-28

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
3.2.5	จังหวัดนครราชสีมา	3-29
3.2.6	จังหวัดอุบลราชธานี	3-31
3.2.7	จังหวัดชุมพร	3-33
3.2.8	จังหวัดสุราษฎร์ธานี	3-34
3.3	ภาวะการซื้อขายที่ดิน	3-35
3.3.1	พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน	3-35
3.3.2	พื้นที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-49
3.4	แหล่งเงินกู้ และภาวะหนี้สิน	3-57
3.4.1	แหล่งเงินกู้ของเกษตรกร	3-57
3.4.2	ภาวะหนี้สินของเกษตรกร	3-61
3.5	ภาวะการถือครองที่ดินพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน	3-62
3.5.1	ภาวะการถือครองที่ดิน ในที่ดินของรัฐ	3-62
3.5.2	การเช่าซื้อกรณีเป็นโฉนดที่ดินแต่ห้ามโอน	3-63
3.5.3	การสละสิทธิที่ดินและการซื้อขายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก	3-63
3.5.4	ความคาดหวังของเกษตรกรที่เข้ามาอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน	3-63
3.5.5	การส่งเสริม และสนับสนุนจาก ส.ป.ก.	3-64
3.5.6	สถานภาพความเป็นอยู่ ถ้าไม่ได้รับที่ดินจากส.ป.ก.	3-65
3.6	ทัศนคติของเกษตรกรต่อการเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก.	3-82
3.6.1	ความแตกต่างด้านสถานภาพของผู้ที่อยู่ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน	3-82
3.6.2	การขายที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อ	3-85
3.6.3	การเช่าซื้อ ไม่เช่าซื้อ เมื่อได้โฉนดที่ดินแบบมีเงื่อนไข	3-86
3.6.4	เปรียบเทียบการขายที่ดินของ ส.ป.ก. ระหว่างโฉนดแบบไม่มีเงื่อนไขหรือแบบมีเงื่อนไข	3-86
3.6.5	ราคาเช่าซื้อที่ดิน	3-87
3.6.6	ระยะเวลาเช่าซื้อ	3-88

บทที่ 4 การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4.1	การปฏิรูปงานของ ส.ป.ก.	4-1
4.1.1	ยุคเริ่มแรกเน้นเรื่องการออกกฎระเบียบ/การสำรวจ/การประกาศเขต	4-1
4.1.2	ยุคการดำเนินงานในที่ดินเอกชน	4-4
4.1.3	ยุคการขยายการดำเนินงานในที่ดินของรัฐ	4-6
4.1.4	ยุคปรับเปลี่ยนวิธีการจัดที่ดินของรัฐ	4-8

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
4.2	การปฏิรูปที่ดินในปัจจุบัน	4-10
	4.2.1 นโยบายปฏิรูปที่ดิน	4-10
	4.2.2 วัตถุประสงค์และภารกิจการปฏิรูปที่ดิน	4-12
	4.2.3 แผนการดำเนินงานปี 2554	4-13
	4.2.4 ผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน	4-15
4.3	ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการปฏิรูปที่ดิน	4-17
	4.3.1 อายุเฉลี่ยของเกษตรกรในเกณฑ์สูง/ขาดผู้สืบทอดอาชีพเกษตรกรรม	4-17
	4.3.2 ข้อจำกัดเรื่องศักยภาพของพื้นที่	4-17
	4.3.3 ข้อกฎหมาย	4-19
4.4	ทิศทางการปฏิรูปที่ดิน	4-21
	4.4.1 การพัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิตเกษตรกร	4-21
	4.4.2 การบริหารจัดการทรัพยากร	4-21
	4.4.3 การแก้ไขข้อกฎหมาย	4-23
4.5	การพัฒนาสิทธิให้แก่เกษตรกรในที่ดินของรัฐ	4-27
	4.5.1 เหตุผลและความจำเป็น	4-27
	4.5.2 แผนงาน กระบวนงาน ขั้นตอน และวิธีการพัฒนาสิทธิ	4-27
	4.5.3 ประโยชน์ที่ได้รับ	4-36
	4.5.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	4-37
บทที่ 5	**วิเคราะห์ผลของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา**	
5.1	วิเคราะห์เจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	5-1
5.2	วิเคราะห์ผลการสำรวจภาคสนาม	5-3
5.3	การวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม	5-8
5.4	การวิเคราะห์หลักเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน	5-10
5.5	วิเคราะห์ผลของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน	5-11
5.6	แนวทางในการแก้ไขปัญหาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	5-11
	5.6.1 นิยามคำว่าเกษตร	5-11
	5.6.2 กลไกในการคัดเลือกเกษตรกร	5-13
	5.6.3 การออกเอกสารสิทธิ	5-15
	5.6.4 ขนาดการถือครอง	5-17
	5.6.5 การควบคุมที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน	5-18

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
5.7	การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	5-19
5.8	การใช้ทางเลือกระบบ Leasing	5-20
5.9	การชำระราคาค่าที่ดิน	5-21
5.10	ข้อเสนอแนวทางในการปรับปรุงการบริหารจัดการปฏิรูปที่ดิน	5-22
	5.10.1 พื้นที่ป่าไม้ในเขตปฏิรูปที่ดินและการผังเมือง	5-22
	5.10.2 การซื้อที่ดินเอกชน	5-24
	5.10.3 สถาบันการดำเนินธุรกรรม	5-25
	5.10.4 การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน	5-28
	5.10.5 การจัดการระบบข้อมูล	5-29
	5.10.6 การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจ	5-31
	5.10.7 การบังคับใช้กฎหมาย	5-31
	5.10.8 การแก้ไขกฎหมาย	5-31

บทที่ 6 บทสรุป

6.1	สรุปความเป็นมาและการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ผ่านมา	6-1
6.2	สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลและข้อเสนอแนะ	6-6

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1 : ขั้นตอนการสำรวจภาคสนาม

ภาคผนวกที่ 2 : ข้อมูลทั่วไป

ภาคผนวกที่ 3 : ภาวะหนี้สินของเกษตรกร

ภาคผนวกที่ 4 : การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือองค์กรชุมชน

ภาคผนวกที่ 5 : แบบสอบถามแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1.8-1 :	แสดงกิจกรรมและระยะเวลาของการศึกษา	1-8
ตารางที่ 2.5-1 :	การจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน	2-56
ตารางที่ 2.5-2 :	การอนุมัติสินเชื่อแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปี 2553	2-59
ตารางที่ 2.5-3 :	งบแสดงฐานะการเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2553	2-60
ตารางที่ 2.5-4 :	งบแสดงผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553	2-61
ตารางที่ 3.1-1 :	จำนวนแปลงทั้งหมดที่เกษตรกรถือครอง จำแนกพื้นในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-3
ตารางที่ 3.1-2 :	จำนวนพื้นที่ทั้งหมดที่เกษตรกรถือครอง จำแนกตามพื้นในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-4
ตารางที่ 3.1-3 :	จำนวนพื้นที่ถือครองที่ดินรวมของเกษตรกร ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน จำแนกเป็นรายจังหวัด	3-4
ตารางที่ 3.1-4 :	จำนวนเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่มีพื้นที่ถือครองที่ดินทั้งในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน และ/หรือนอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-5
ตารางที่ 3.1-5 :	การถือครองที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-6
ตารางที่ 3.1-6 :	การได้มาของที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-11
ตารางที่ 3.1-7 :	สถานะของการได้ที่ดินมาจากการเช่าซื้อจากปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	3-13
ตารางที่ 3.1-8 :	อัตราค่าเช่า เช่าซื้อ และราคาที่ดินที่ซื้อมา ของเกษตรกร ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน	3-13
ตารางที่ 3.1-9 :	ประเภทเอกสารสิทธิของการถือครองที่ดิน ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-17
ตารางที่ 3.1-10 :	การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	3-19
ตารางที่ 3.1-11 :	การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน ในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-22
ตารางที่ 3.2-1 :	การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดอยุธยา	3-25
ตารางที่ 3.2-2 :	การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดฉะเชิงเทรา	3-26
ตารางที่ 3.2-3 :	การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดเชียงราย	3-27
ตารางที่ 3.2-4 :	การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดกำแพงเพชร	3-29
ตารางที่ 3.2-5 :	การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดนครราชสีมา	3-30

สารบัญตาราง (ต่อ)

		หน้า
ตารางที่ 3.2-6 :	การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดอุบลราชธานี	3-32
ตารางที่ 3.2-7 :	การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดชุมพร	3-33
ตารางที่ 3.2-8 :	การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดสุราษฎร์ธานี	3-34
ตารางที่ 3.3-1 :	ภาวะการซื้อขายที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน	3-37
ตารางที่ 3.3-2 :	ภาวะการซื้อขายที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้ ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน	3-40
ตารางที่ 3.3-3 :	ราคาซื้อขายที่ดิน ของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	3-43
ตารางที่ 3.3-4 :	สมาชิกในครอบครัวที่มีที่ดินอยู่ในพื้นที่อำเภออื่น และ/หรือจังหวัดอื่น	3-44
ตารางที่ 3.3-5 :	ต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ในเขตปฏิรูปที่ดิน	3-45
ตารางที่ 3.3-6 :	ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ที่ไม่ขัดต่อระเบียบและถูกต้องตามกฎหมาย	3-47
ตารางที่ 3.3-7 :	ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ที่ขายในราคาเท่ากับราคาตลาด	3-48
ตารางที่ 3.3-8 :	ภาวะการซื้อขายที่ดินของเกษตรกร ในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-50
ตารางที่ 3.3-9 :	เหตุผลของเกษตรกรที่ขายที่ดินกับผู้ที่มาติดต่อขอซื้อ ในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-52
ตารางที่ 3.3-10 :	ราคาซื้อขายที่ดินในหมู่บ้าน ของพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-53
ตารางที่ 3.3-11 :	สมาชิกของครอบครัวที่มีที่ดินอยู่ในพื้นที่อำเภออื่น และ/หรือจังหวัดอื่น	3-54
ตารางที่ 3.3-12 :	ความต้องการซื้อที่ดินถ้ามีคนมาขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01	3-54
ตารางที่ 3.3-13 :	ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ถ้าไม่ขัดต่อระเบียบ และถูกต้องตามกฎหมาย	3-57
ตารางที่ 3.4-1 :	แหล่งเงินกู้ของเกษตรกร พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน	3-58
ตารางที่ 3.4-2 :	แหล่งเงินกู้ของเกษตรกร พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-60
ตารางที่ 3.5-1 :	ความมั่นคงในการถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐ	3-66
ตารางที่ 3.5-2 :	จำนวนผู้ที่ทราบว่าที่ดินที่ได้รับสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ห้ามเปลี่ยนมือยกเว้นตกทอดทางมรดก	3-68
ตารางที่ 3.5-3 :	เงื่อนไขของ ส.ป.ก 4-01 ห้ามโอนเปลี่ยนมือ ยกเว้นตกทอดทางมรดก	3-68
ตารางที่ 3.5-4 :	ทัศนคติของคนในหมู่บ้านเกี่ยวกับเงื่อนไขของ ส.ป.ก. 4-01	3-71
ตารางที่ 3.5-5 :	ประเภทของสิทธิในที่ดินที่ต้องการ	3-74
ตารางที่ 3.5-6 :	ความต้องการที่จะเช่าซื้อกรณีที่เป็นโฉนดแต่ห้ามโอน ยกเว้นตกทอดทางมรดก หรือโอนกลับไปยังสหกรณ์หรือ ส.ป.ก	3-75
ตารางที่ 3.5-7 :	ข้อมูลเกี่ยวกับการสละสิทธิ และการซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	3-75

สารบัญตาราง (ต่อ)

		หน้า
ตารางที่ 3.5-8 :	ความคาดหวังด้านการช่วยเหลือจาก ส.ป.ก	3-77
ตารางที่ 3.5-9 :	การส่งเสริมจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)	3-79
ตารางที่ 3.5-10 :	ความพึงพอใจของเกษตรกรที่ได้รับการส่งเสริมจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)	3-80
ตารางที่ 3.5-11 :	สถานภาพความเป็นอยู่กรณีที่ไม่ได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก.	3-81
ตารางที่ 3.6-1 :	สถานภาพของเกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-88
ตารางที่ 3.6-2 :	การขายที่ดินของ ส.ป.ก. โดยให้เกตรกรเช่าซื้อ เมื่อครบกำหนดจะได้โฉนดที่ดิน ของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน	3-91
ตารางที่ 3.6-3 :	การขายที่ดินของ ส.ป.ก. ให้เกษตรกรเช่าซื้อ เมื่อครบกำหนดจะได้โฉนดที่ดิน ของพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-93
ตารางที่ 3.6-4 :	เหตุผลการเช่าซื้อโฉนดแบบมีเงื่อนไข โดยห้ามโอนยกเว้นตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ หรือ ส.ป.ก. และทำการเกษตรอย่างเดียว	3-94
ตารางที่ 3.6-5 :	เหตุผลของการเช่าซื้อ - ไม่เช่าซื้อ ของโฉนดแบบมีเงื่อนไข ของพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-96
ตารางที่ 3.6-6 :	เปรียบเทียบการตัดสินใจเช่าซื้อที่ดินของส.ป.ก. เมื่อครบกำหนดจะได้โฉนดที่ดินแบบธรรมดา และแบบมีเงื่อนไข	3-97
ตารางที่ 3.6-7 :	ราคาค่าเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก ที่เหมาะสมของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน	3-98
ตารางที่ 3.6-8 :	ระยะเวลาเช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก4-01 ของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	3-99
ตารางที่ 3.6-9 :	ถ้าแก้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน ให้สามารถโอนที่ดินหลังจากเช่าซื้อและได้รับโฉนดที่ดินไปแล้ว 5 ปี แต่ต้องใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรอย่างเดียว	3-100
ตารางที่ 4.2-1 :	ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	4-13
ตารางที่ 4.2-2 :	กิจกรรมในผลผลิตที่ 1: เกษตรกรได้รับการจัดที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	4-14
ตารางที่ 4.2-3 :	กิจกรรมในผลผลิตที่ 2: เกษตรกรได้รับการสงเสริมพัฒนาศักยภาพและสร้างมูลค่าที่ดินทำกิน	4-14
ตารางที่ 4.2-4 :	สรุปผลการจัดที่ดินเอกชนแยกตามประเภทที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	4-16

สารบัญตาราง (ต่อ)

		หน้า
ตารางที่ 4.2-5 :	การดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน (ที่ดินของรัฐ)	4-17
ตารางที่ 4.3-1 :	แสดงช่วงอายุของเกษตรกรที่ถือครองที่ดิน ส.ป.ก.	4-18
ตารางที่ 4.3-2 :	สรุปข้อมูลพื้นที่ปฏิรูปที่ดินผลการจัดที่ดินและพื้นที่ชลประทานในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน	4-18

สารบัญแผนภูมิ

		หน้า
แผนภูมิที่ 2.5-1 :	โครงสร้างการบริหารงานของสำนักบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-52
แผนภูมิที่ 2.5-2 :	ประเภทของที่ดินในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2-58

บทสรุปผู้บริหาร

การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย เกิดขึ้นในช่วง ปี พ.ศ. 2516-2518 มีมูลเหตุสำคัญจากการที่ชาวนาและเกษตรกรเป็นจำนวนมากลุกขึ้นมาเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือ เนื่องจากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม กำลังประสบความเดือนร้อนจากการสูญเสียสิทธิในที่ดินกลายเป็นผู้เช่าที่ดินที่เสียค่าเช่าในอัตราสูงเกินควร มีรายได้จากผลผลิตไม่เพียงพอกับค่าเช่าที่ดิน ผลผลิตตกต่ำเพราะที่ดินขาดการบำรุงรักษาเนื่องจากขาดปัจจัยในการดูแลและไม่มีความรู้ ชาวนาและเกษตรกรเหล่านั้นมีความยากจนลงและไม่มีโอกาสที่จะมีความเป็นอยู่ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้นได้ รัฐบาลในขณะนั้นจึงตัดสินใจแก้ไขปัญหาโดยการใช้นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมาตรการทางกฎหมายโดยออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ที่ดินที่นำไปปฏิรูปที่ดินได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพหรือจัดให้สถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อเช่าหรือเข้าทำประโยชน์ โดยเกษตรกรจะได้รับความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเทียบเท่ากรม ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีเลขาธิการสำนักงานตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดีเป็นผู้บริหารงานสูงสุดของสำนักงาน มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลบริหารราชการปกติของสำนักงาน และมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้กำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการกำกับดูแลการบริหารงานของ ส.ป.ก.

การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในระยะเริ่มต้น ปี พ.ศ. 2518 ทำในที่ดินเอกชนเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาเกษตรกรผู้เช่านาไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยมีการจัดซื้อที่ดินของเอกชนจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์นำมาจัดให้เกษตรกรได้เช่าและเช่าซื้อเป็นของตนเอง และในปี พ.ศ. 2519 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 เพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้นในการจัดหาที่ดินเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้การดำเนินงานในช่วงเริ่มต้น ยังรวมถึงการนำที่ดินเอกชนอีก 3 ประเภท ได้แก่ ที่พระราชทาน

ที่ราชพัสดุ และที่บริจาค มาจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเช่าเป็นที่ดินทำกินตลอดไป โดยจะไม่มีการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

ระยะเวลาต่อมาระหว่างปี พ.ศ. 2520-2524 ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะ 5 ปี ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2519-2524) รัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ทั้งที่มีราษฎรทำกินมาก่อนการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และที่มีราษฎรบุกรุกทำกินจนมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม โดยกำหนดเป้าหมายไว้รวม 10.2 ล้านไร่ ที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมดังกล่าวมีราษฎรเป็นจำนวนมากอาศัยทำกินอยู่ก่อนแล้วและได้เรียกร้องให้มีการนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติแล้วนำไปจัดเป็นที่ดินทำกินและออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ราษฎรที่เป็นเกษตรกร ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน การจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินมีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนที่ดินที่จะหาซื้อได้และงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อ รวมทั้งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการกว่าจะได้มาและนำมาจัดให้เกษตรกรได้เช่าและเช่าซื้อ จึงเป็นผลให้ในเวลานับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน มีการจัดซื้อที่ดินเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับที่ดินของรัฐ

ในช่วงระยะเวลา 10 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2522-2532 มีการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเฉลี่ยปีละ 2-3 ล้านไร่ ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของราษฎรและปัญหาการบุกรุกทำกินในที่ดินของรัฐได้อย่างเหมาะสม แต่ก็ยังมีจำนวนไม่เพียงพอกับจำนวนราษฎรที่ประสบปัญหาดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในปี พ.ศ. 2532 รัฐบาลจึงให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เพื่อให้ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินของรัฐประเภทอื่น เช่น ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้สงวนหรือหวงห้าม ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้นำที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ในเวลาต่อมารัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายการจัดที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเป็นปีละ 4 ล้านไร่

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 9 กำหนดให้มีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งกองทุนดังกล่าวมีที่มาของเงินจาก 4 แหล่ง คือ เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศหรือต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และเงินดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงใช้จ่ายไปเพื่อให้เกิดดอกผลขึ้นและให้มีรายได้กลับคืนเข้ากองทุน เช่น เป็นค่าซื้อที่ดินเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรได้เช่าและเช่าซื้อ เป็นสินเชื่อเพื่อพัฒนาและเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร ประสิทธิภาพของการดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินจึงขึ้นอยู่กับการที่ ส.ป.ก.

สามารถนำที่ดินของ ส.ป.ก. ไปจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อหรือเช่า รวมทั้งความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ ค่าเช่า และได้รับคืนเงินกู้ครบถ้วนตามสัญญามากน้อยเพียงใด แต่ในปัจจุบัน เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่ดินของรัฐที่ยังคงเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือ เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ที่มาของแหล่งเงินกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงยังต้องพึ่งพาจากเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ซึ่งมีไม่มากในแต่ละปี ทำให้การจัดซื้อที่ดินเอกชนไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินทำได้อย่างจำกัด และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการดำเนินงานของกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปสู่การเป็นธนาคารที่ดิน เว้นแต่ ส.ป.ก. จะสามารถสร้างดอกผลและรายได้กลับคืนเข้ากองทุนจากการให้เช่าและเช่าซื้อที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ได้มากที่สุด ภายในระยะเวลาอันควร

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 กำหนดให้ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร และให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาพื้นที่ พัฒนาอาชีพและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและจำหน่าย และ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 30 วรรคสอง กำหนดให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินโดยทั่วไปให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามความต้องการของเกษตรกร และ มาตรา 36 ทวิ กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และสามารถนำไปออกเป็นโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. ได้

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ด้านการจัดที่ดินในที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก.ซื้อมาตั้งแต่ต้นจนถึง ปี พ.ศ. 2553 ที่มีจำนวนเกือบ 4 แสนไร่ มีการดำเนินการเพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรโดยอยู่ระหว่างการเช่าซื้อ รอโอนกรรมสิทธิ์และโอนกรรมสิทธิ์ไปแล้ว รวมทั้งสิ้นประมาณ 2 แสนไร่ คิดเป็นร้อยละ 50 ส่วนที่เหลือเป็นการเช่าที่ดินทำกินจาก ส.ป.ก. ในขณะที่ด้านการจัดที่ดินในที่ดินรัฐ มีการมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรแล้วกว่า 2 ล้านราย คิดเป็นพื้นที่ทำกิน รวม 32.8 ล้านไร่ ในจำนวนนี้ได้มีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินแล้ว 1.279 ล้านไร่ แต่ในจำนวนทั้งหมดนี้ ปัจจุบัน ส.ป.ก. ยังไม่มีการนำไปดำเนินการให้เกษตรกรได้เช่าหรือเช่าซื้อ ซึ่งเป็นภารกิจและเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

ด้านการพัฒนาในพื้นที่ ซึ่งเป็นภารกิจตามกฎหมายเช่นกัน ที่ผ่านมา ส.ป.ก. ได้รับงบประมาณสนับสนุนให้ดำเนินการในช่วงระยะเวลาระหว่าง ปี พ.ศ. 2518-2536 แต่ภายหลังจากช่วงระยะเวลาดังกล่าวก็ต้องยุติการดำเนินงานดังกล่าวลง เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น และมีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น อบต.และ อบจ. เพิ่มขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินงานพัฒนาทุก ๆ ด้านในพื้นที่ รวมทั้งงานพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้น นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา ส.ป.ก. จึงไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใด ๆ ในพื้นที่ ทำให้ประสิทธิภาพในการสนับสนุนขีดความสามารถในการผลิต การตลาดและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินด้อยลงไปอย่างเห็นได้ชัด

ในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศขยายตัว ราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นสูงอย่างรวดเร็วทำให้เกษตรกรส่วนหนึ่งขายที่ดินของตนให้แก่บุคคลนอกภาคเกษตร หรือนำที่ดินเกษตรกรรมที่สมบูรณ์ไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น หรือหากยังคงสภาพการเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ที่ดินอาจกลายเป็นของบุคคลอื่น หรือเจ้าของที่ดินอาจกลายเป็นผู้เช่าที่ดินของตนเอง หรืออาจจะต้องออกจากที่ดินกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาการเปลี่ยนมือที่ดินทำกินและขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวนี้ ล้วนเกิดขึ้นกับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินไม่มากก็น้อย

การวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลการจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ปัญหาและสาเหตุปัญหาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อศึกษารูปแบบของการปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในปัจจุบันและอนาคต เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการ การบังคับใช้และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย รวมทั้งการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในอนาคต ที่เห็นว่าควรมีการปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

การดำเนินงานศึกษาวิจัยประกอบด้วย การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจาก ส.ป.ก. และแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การสำรวจข้อมูลภาคสนามโดยใช้แบบสอบถามเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมภาษณ์เจาะลึกในพื้นที่ การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องระดับนโยบายและปฏิบัติ ผลที่ได้จึงนำมาวิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต นอกจากนี้ เพื่อช่วยให้การศึกษาวิจัยเป็นไปตามกรอบและแนวทางการศึกษาและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องในส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ รวมถึงเกษตรกรในพื้นที่ เพื่อประเมินผลและตรวจวัดระดับความถูกต้องของข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในแต่ละช่วงของระยะเวลาการศึกษา เพื่อให้ผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลมีความสมบูรณ์ครบถ้วนมากที่สุดสำหรับนำไปจัดทำเป็นรายงานผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยพบว่า ข้อเท็จจริงในปัจจุบันที่อาจส่งผลต่อการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคตที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การที่เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพทำกินในที่ดิน ส.ป.ก. มีอายุเฉลี่ยค่อนไปทางวัยผู้สูงอายุ ในขณะที่มีลูกหลานจำนวนน้อยมากที่อยู่ในวัยทำงาน ในขณะที่พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ไม่มีระบบชลประทานและไม่มีแหล่งน้ำเพียงพอต่อการเพาะปลูกต้องอาศัยน้ำฝนอย่างเดียว

การศึกษาด้านกลไกการบริหารจัดการงานปฏิรูปที่ดิน พบว่ากฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับและมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดที่ดินตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติแตกต่างกันไป ในขณะที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินมีประเด็นที่ควรพิจารณาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน เช่น นิยามของคำว่า “เกษตรกร” หรือเรื่องการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐที่นำมา

ปฏิรูปที่ดิน ที่ ส.ป.ก. ยังไม่สามารถดำเนินการให้เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเจ้าของที่ดินได้ เมื่อเทียบกับการนำที่ดินของเอกชนมาปฏิรูปที่ดิน

ในด้านสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดิน พบว่าเกษตรกรต้องการให้มีค่าเหมือนการได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั่วไป เพราะเอกสารสิทธิ์ที่เป็นโฉนด ส.ป.ก. ปัจจุบันไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อและการบังคับคดีเหมือนหลักทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

ในประเด็นเรื่องการห้ามมิให้ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติในกรณีที่เกษตรกรไม่ต้องการถือครองที่ดินต่อไปหรือถึงแก่ความตาย เพราะปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด จึงมีการฝ่าฝืนและเกิดปัญหาการเปลี่ยนมือถือครองที่ดิน

การศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ด้านเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 เกษตรกรส่วนใหญ่มีความพึงพอใจที่ได้รับเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 ด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ ทำให้รู้สึกมั่นคงในที่ดินทำกินไม่เป็นผู้บุกรุกที่ดินทำกิน และสิทธิ์นั้นเป็นทรัพย์สินสำหรับทายาทหรือตกทอดทางมรดกได้ แต่ถ้าเป็นไปได้ความต้องการสูงสุดในเอกสารสิทธิ์ คือ ต้องการให้เป็นโฉนดตามกฎหมายที่ดินมากกว่าโฉนดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

เรื่องการซื้อขายเปลี่ยนมือเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 สำรวจพบว่ามีการซื้อขายเปลี่ยนมือเกิดขึ้นในทุกพื้นที่ แต่จำนวนไม่ปรากฏชัดเจนซึ่งโดยทั่วไปไม่น่าจะมีมาก ยกเว้นในจังหวัดที่พื้นที่โดยรอบเขตปฏิรูปที่ดินมีสภาพการใช้ที่ดินเพื่อพัฒนาเชิงพาณิชย์สูงตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และยังส่งผลให้เกษตรกรที่ถือครองที่ดินบางคนไม่ต้องการได้รับเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 ต่อไป

ในขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่รับรู้ในเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของตนเอง และเห็นด้วยกับการที่ ส.ป.ก. จะออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินในที่ของรัฐบางส่วนไม่ขัดข้องที่จะชำระราคาค่าที่ดินด้วยการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินตามข้อกำหนดของ ส.ป.ก. แต่ต้องเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด และมีเงื่อนไขการชำระที่ยาว นอกจากนี้ ส่วนใหญ่ทราบราคาตลาดของที่ดินในบริเวณท้องที่ทำกิน ทำให้มีแรงจูงใจทั้งต่อผู้ที่ต้องการเปลี่ยนมือ และผู้ที่ต้องการเช่าหรือเช่าซื้อเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจาก ส.ป.ก.

ผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล ในด้านอื่น ๆ พบว่า ปัจจุบันเกษตรกรมีความรู้สึกว่าพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินยังขาดการพัฒนาหรือมีการพัฒนาไม่ต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

ในด้านสินเชื่อพบว่าแหล่งเงินกู้ส่วนใหญ่ได้มาจาก ธกส. และกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งแสดงว่าเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 น่าจะไม่มีส่วนในการพิจารณาให้สินเชื่อโดยตรงของแหล่งเงินกู้ดังกล่าว

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทำให้ได้ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในระยะต่อไป ที่สำคัญ

ประการแรก เรื่องเอกสารสิทธิที่ดิน ต้องเปลี่ยนจากบุคคลสิทธิ (เอกสารสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. 4-01) ไปเป็นทรัพยสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน ส.ป.ก.) เพื่อให้สามารถโอนได้ตามที่กฎหมายกำหนดและสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการขอสินเชื่อจากระบบธนาคารได้ และจำเป็นต้องมีการพัฒนากลไกจัดการตลาดควบคู่ไปด้วย เพื่อให้การซื้อขายแลกเปลี่ยนโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. ที่ทำได้ในวงจำกัดเกิดสภาพคล่องขึ้น และจะทำให้ที่ดินมีมูลค่าทางเศรษฐกิจขึ้นมาทันที ทั้งในแง่สินทรัพย์ของประเทศและมูลค่าทรัพย์สินของ ส.ป.ก.

ประการที่สอง เรื่องการออกโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. ควรทำแบบค่อยเป็นค่อยไปโดยเริ่มจากความสมัครใจของเกษตรกรก่อนมากกว่าการบังคับเป็นการทั่วไป และในระยะต่อไป ต้องเข้มงวดเรื่องการคัดเลือกเกษตรกรที่จะได้รับสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ส่วนการเช่าซื้อโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. ควรเก็บค่าที่ดินในอัตราต่ำกว่าตลาดโดยให้เกษตรกรผ่อนส่งได้ในระยะยาวผ่านระบบธนาคาร และเนื่องจากที่ดินได้เป็นกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรไปแล้วจึงอาจต้องพิจารณาเรื่องการควบคุมพื้นที่เกษตรกรรมควบคู่ไปกับการออกโฉนด

ประการที่สาม เรื่องกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลต่างหาก หรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ส.ป.ก. ต่อไปตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ ภารกิจของกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับธนาคารจะต้องกำหนดให้มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนทั้งในแง่ของการอำนวยสินเชื่อ การค้ำประกันสินเชื่อด้วยโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. และการสร้างตลาดซื้อขายโฉนดที่ดิน ส.ป.ก.

ประการที่สี่ เรื่องการจัดที่ดิน ส.ป.ก. ควรเริ่มกลับมาการซื้อที่ดินเอกชนเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรได้เช่าหรือเช่าซื้อ ซึ่งเป็นภารกิจและกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ส่วนที่ดินของรัฐที่ไม่สามารถนำไปจัดได้เนื่องจากไม่มีสภาพเป็นที่ดินเกษตร ควรให้เป็นที่ราชพัสดุเพื่อให้เช่าและคงสภาพเป็นที่ดินของรัฐ แต่ทำประโยชน์เพื่อกิจการอื่น ๆ ได้ และควรจะพิจารณาขยายขอบเขตกิจกรรมที่ต่อเนื่องกับการเกษตรให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพของเกษตรกรในปัจจุบัน นอกจากนี้ การจัดที่ดินจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ทันสมัยและต้องมีการปรับปรุงข้อมูลทั้งที่เป็นแผนที่และข้อมูลที่ไม่เป็นแผนที่ให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบันอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

ประการที่ห้า เรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย นิยามศัพท์ต่าง ๆ ที่ใช้ในกฎหมายปฏิรูปที่ดินมาตั้งแต่ต้น ควรต้องมีการทบทวนและพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงมาจนถึงปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น นิยามคำว่า “เกษตรกร” ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันเพราะเกษตรกรมีรายได้นอกการเกษตรมากขึ้น และใช้เวลาในฟาร์มน้อยลง รวมทั้ง

การที่เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพทำกินในที่ดินเป็นผู้สูงวัยและเด็ก รวมทั้งควรมีการแก้ไขหรือยกเลิกหลักเกณฑ์ ระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่สามารถใช้บังคับได้ พร้อม ๆ กับการให้ความรู้ในเรื่องดังกล่าวที่มีการปรับเปลี่ยนไปแก่เจ้าหน้าที่และเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง

ประการสุดท้าย เกี่ยวกับการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น ควรให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและผู้ปกครองท้องมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างเหมาะสม เช่น การคัดเลือกเกษตรกร การดูแลและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปอย่างถูกต้อง การบูรณาแผนงานและงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ และการใช้เงินกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการพัฒนาพื้นที่ เป็นต้น

บทที่ 1
บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นเครื่องมือที่สำคัญของภาครัฐที่จะทำให้เกิดการปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และยังถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 (2)[1] ซึ่งหมายถึง *"การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือ มีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น"*

โดยเจตนารมณ์ของกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีหน้าที่หลักในการปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทิศทางของการปฏิรูปที่ดินในระยะเริ่มต้นเป็นการลดขนาดที่ดินที่เอกชนถือครองและไม่ได้ทำการเกษตรด้วยตนเองด้วยการจัดซื้อที่ดินมาจัดให้กับเกษตรกรเช่าในราคาที่เหมาะสม ต่อมารัฐบาลได้มอบหมายให้ ส.ป.ก. ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐที่ถูกบุกรุก เช่น ป่าสงวน ที่สาธารณะ เป็นต้น แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ได้รับมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่มีผู้ถือครองอยู่แล้ว ทั้งผู้ที่เป็นเกษตรกรและผู้ที่มิใช่เกษตรกร อีกทั้งมีการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการต่าง ๆ ซึ่งมิใช่การเกษตรกรรม

ในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศขยายตัว ราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นสูงอย่างรวดเร็วทำให้เกษตรส่วนหนึ่งขายที่ดินของตนให้แก่บุคคลนอกภาคเกษตร หรือนำที่ดินเกษตรกรรมที่สมบูรณ์ไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น หรือหากยังคงสภาพการเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ที่ดินอาจกลายเป็นของบุคคลอื่น หรือเจ้าของที่ดินอาจกลายเป็นผู้เช่าที่ดินของตนเอง หรืออาจจะต้องออกจากที่ดินกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาการเปลี่ยนมือที่ดินทำกินและขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

---

[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 (2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

โดยหลักแล้วกฎหมายกำหนดให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินให้เกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ ที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้เช่าซื้อหรือเช่า เป็นที่ดินเอกชนที่จัดซื้อมาโดยใช้เงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่วนที่ดินที่จัดให้เข้าทำประโยชน์ซึ่งเป็นที่ดินส่วนใหญ่ เป็นที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดินเนื่องจากในข้อเท็จจริงมีราษฎรถือครองทำประโยชน์อยู่เต็มพื้นที่และมีเหตุปัจจัยหลายประการที่ยังไม่สามารถจัดให้เกษตรกรทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก. ได้ในเบื้องต้น จึงมอบเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 และยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนว่าหลังจากนี้เกษตรกรจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือไม่ประการใด นอกจากนั้น มีข้อเสนอให้แก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินโดยเปลี่ยนแปลงจากการห้ามโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นตลอดไป เป็นการห้ามโอนสิทธิในที่ดินเพียงระยะหนึ่งหลังจากนั้นก็ให้โอนสิทธิในที่ดินได้ โดยควบคุมให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเท่านั้น[2] แต่แนวทางเช่นนี้จะทำให้ ส.ป.ก. มีภาระในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากมากและมีค่าใช้จ่ายสูง

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญ คือ การจัดการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้มีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงใช้จ่ายไปเพื่อการลงทุนหรือเป็นรายจ่ายหมุนเวียน เช่น ค่าซื้อที่ดิน สินเชื่อเพื่อพัฒนาเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อให้มีรายได้กลับคืนเข้ากองทุน ประสิทธิภาพของกองทุนการปฏิรูปที่ดินขึ้นอยู่กับการที่ ส.ป.ก. นำที่ดินไปจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อหรือเช่า จัดเก็บค่าเช่าซื้อ ค่าเช่า และได้รับคืนเงินกู้ครบถ้วนตามสัญญา จึงเกี่ยวโยงกับการให้เช่าซื้อหรือให้เช่าที่ดินของ ส.ป.ก. ที่ในปัจจุบันยังเป็นเกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 เป็นส่วนใหญ่ กองทุนฯ จึงยังต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ไม่อาจทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในการสนับสนุนเงินทุนในการจัดซื้อที่ดินและกิจกรรมที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือพัฒนาเป็นธนาคารที่ดินเพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรสามารถประกอบเกษตรกรรมได้อย่างยั่งยืน

จากปัญหาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิของเกษตรกรและผู้ยากจนด้านที่ดินทำกิน สร้างความเป็นธรรมในสังคม จึงควรศึกษาเพื่อสนับสนุนให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีแนวทางที่เหมาะสม ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความเปลี่ยนแปลงในการใช้ที่ดินของคนในชาติทุกภาคส่วนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

---

[2] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2548

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อประเมินผลของการจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ปัญหาและสาเหตุปัญหาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. เพื่อศึกษารูปแบบของการปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในปัจจุบันและอนาคต

3. เสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการที่ควรปรับปรุง การบังคับใช้ การแก้ไขกฎหมายและการลงทุนในการปฏิรูปที่ดินฯ

1.3. โจทย์วิจัย

1. การปฏิรูปที่ดินได้แก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินหรือไม่

2. แนวทางการการปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศไทยควรเป็นอย่างไร

1.4 เป้าหมาย

แนวทางในการปรับปรุงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมในอนาคต สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคม การเมือง การปกครอง และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

1.5 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาและประเมินผลของการจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยร่วมกับ ส.ป.ก. ในการสำรวจการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ศึกษา ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกร เงื่อนไขต่าง ๆ ที่อาจทำให้เกษตรกรไม่ทำประโยชน์หรือละทิ้งที่ดิน ความเหมาะสมของสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับ การใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อสนับสนุนเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. ศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงในกระแสการพัฒนาของโลก เช่น การใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน การใช้ที่ดินเพื่อปลูกพืชพลังงานทดแทนหรือการผลิตสินค้าเกษตร การใช้ที่ดินและทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพ แนวทางการทำเกษตรกรรมโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและเลือกตลาดเฉพาะกลุ่ม ธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ศึกษาวิเคราะห์การปรับตัวของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน และ

สถานภาพของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน รวมทั้งการวิเคราะห์ทิศทางของภาคเกษตรและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต

3. ศึกษาและเสนอแนะ ทางเลือกของการปรับเปลี่ยนแนวทางของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แนวทางของการปรับปรุงกฎหมาย องค์กร ตลอดจนกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเตรียมรับความเปลี่ยนแปลงในอนาคต

1.6 วิธีการศึกษา

การศึกษามีกิจกรรมและวิธีดำเนินงาน ดังนี้

(1) การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจาก ส.ป.ก. และแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

(2) การสำรวจข้อมูลภาคสนาม โดยใช้แบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(3) การสัมภาษณ์เจาะลึกในพื้นที่ การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องระดับนโยบายและปฏิบัติ

(4) วิเคราะห์ข้อมูล และจัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต

(5) การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง

(6) จัดทำรายงานการศึกษา

1.6.1 การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ

คณะผู้ศึกษาทำการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและแผนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผลการจัดหาที่ดินและการจัดที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ข้อมูลผลการตรวจสอบการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน การเปลี่ยนแปลงสิทธิ การสละสิทธิการถือครองที่ดินที่เกษตรกรได้รับข้อมูลการตกทอดทางมรดกที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคมในเขตปฏิรูปที่ดิน ข้อมูลของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผลการเก็บค่าเช่าและค่าเช่าซื้อ การใช้จ่ายและให้กู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ กฎหมาย ระเบียบ มติ คำสั่ง และข้อหารือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดิน สิทธิในที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกร

ข้อมูลหรือเอกสารที่รวบรวมเพิ่มเติม ได้แก่ แนวนโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวกับที่ดิน ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แนวคิดหรือข้อเสนอในการบริหารจัดการที่ดินของกลุ่มหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรภาคประชาชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สถาบันวิจัยต่าง ๆ คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน เป็นต้น

รวบรวมข้อมูลหรือเอกสารจากต่างประเทศเกี่ยวกับกระแสการพัฒนาของโลกเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น การสร้างรายได้จากพื้นที่ป่าเพื่อดูดซับก๊าซคาร์บอน แนวทางการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และการทำป่าไม้ (LULUCF) การปลูกพืชพลังงานทดแทนและการผลิตสินค้าเกษตรที่เป็นมิตรกับทรัพยากรชีวภาพ (BACP) การทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพ การทำเกษตรกรรมโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและเลือกตลาดเฉพาะกลุ่ม ธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

การรวบรวมข้อมูลนี้ คณะผู้ศึกษาจะประสานงานกับ ส.ป.ก. ส่วนข้อมูลอื่นจะรวบรวมจากกลุ่มหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง และการสืบค้นจากห้องสมุดและอินเตอร์เน็ต ข้อมูลเหล่านี้จะถูกนำมาเรียบเรียง วิเคราะห์และจัดทำเป็นเอกสารที่ใช้ในการประชุมหารือและบรรจุในรายงาน

1.6.2 การสำรวจข้อมูลภาคสนาม

คณะผู้ศึกษาทำการสำรวจข้อมูลภาคสนาม โดยดำเนินการ ดังนี้

1. การสำรวจข้อมูลภาพรวม ได้ร่วมมือกับ ส.ป.ก. ในการออกแบบสอบถามและ ส.ป.ก. จะกระจายแบบสอบถามจำนวนหนึ่งที่เห็นชอบร่วมกันไปยังสำนักงานการปฏิรูปจังหวัดทุกจังหวัด เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปจังหวัดสอบถามกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิในที่ดิน และการขอสินเชื่อเพื่อการลงทุนประกอบเกษตรกรรม ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการทำประโยชน์ในที่ดิน เป็นต้น

2. การสำรวจข้อมูลแบบเจาะลึก คณะผู้ศึกษาคัดเลือกพื้นที่ศึกษาร่วมกับ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินบางจังหวัดและสุ่มตัวอย่างในปริมาณที่มีความน่าเชื่อถือทางวิชาการสถิติ (กระจายไปในเขตปฏิรูปที่ดิน 4 ภาค ภาคละ 2 จังหวัด) แล้วลงพื้นที่เพื่อสอบถามกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิในที่ดิน และการขอสินเชื่อเพื่อการลงทุนประกอบเกษตรกรรม ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการทำประโยชน์ในที่ดิน รวมถึงความเห็นเกี่ยวกับทำประโยชน์หรือละทิ้งที่ดิน ความเหมาะสมของสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับ การสนับสนุนเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

ข้อมูลภาคสนามทั้งสองส่วนที่ได้รับนำมาวิเคราะห์ทางสถิติ โดยใช้การวิเคราะห์สมการถดถอยแบบหลายตัวแปร (Multiple-Regression Analysis) วิเคราะห์ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน เช่น ตัวแปรด้านกายภาพของดิน ขนาดการถือครอง แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ระยะห่างตลาดสินค้าเกษตร ภาวะหนี้สิน อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ทางการเกษตรของเกษตรกร ขนาดของครัวเรือน รวมทั้งตัวแปรด้านสถาบัน เช่น ความเข้มแข็งของชุมชน ฯลฯ เพื่อหาคำตอบและข้อสรุปที่จะนำไปใช้ประกอบการจัดทำข้อเสนอเพื่อปรับปรุงแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต

1.6.3 การสัมภาษณ์เจาะลึก

คณะผู้ศึกษาทำการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินในระดับนโยบายและปฏิบัติ ทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนทั่วไป ในส่วนกลางและในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินบางจังหวัด (กระจายไปในเขตปฏิรูปที่ดิน 4 ภาค ภาคละ 2 จังหวัด) เพื่อสอบถามความเห็นและทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แนวทางในการจัดที่ดินให้เกษตรกรและเงื่อนไขเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนสิทธิในที่ดิน รวมถึงความเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับ แนวทางการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในอนาคต เป็นต้น

1.6.4 วิเคราะห์ข้อมูล และจัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต

ขั้นตอนนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับ โดยประเมินผลการจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน สิทธิในที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกร ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงาน และสาเหตุที่เป็นปัญหาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และจัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคตโดยนำแนวคิดในการบริหารจัดการที่ดินใหม่ ๆ มาพิจารณาปรับใช้

1.6.5 การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง

เพื่อให้ได้รับข้อมูลความเห็นรอบด้าน และเป็นที่ยอมรับของฝ่ายต่าง ๆ คณะผู้ศึกษาใช้วิธีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง การจัดประชุมดำเนินการเป็นสองรูปแบบ คือ

1. การประชุม Focus Group สำหรับการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นการประชุมกลุ่มเล็ก ๆ ในช่วงเวลาของการศึกษาเพื่อตอบคำถามสำคัญ

2. การประชุมเชิงปฏิบัติการ จัดขึ้น 2 ครั้ง ครั้งแรกในช่วงเริ่มต้นโครงการเพื่อหาแนวทางในการศึกษาที่รอบด้านชัดเจน และครั้งที่สองในช่วงจัดทำร่างรายงานฉบับสมบูรณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง และนำความคิดเห็นที่ได้รับมาใช้ในการจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

1.7 ระยะเวลาศึกษา

การศึกษาใช้ระยะเวลาดำเนินการทั้งสิ้น 8 เดือน นับจากวันเริ่มสัญญารับทุน

1.8 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบสภาพการถือครอง และการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกร ที่ได้รับการจัดที่ดิน ปัญหาอุปสรรคของการจัดที่ดิน สาเหตุที่ทำให้เกษตรกรไม่ทำประโยชน์หรือละทิ้งที่ดิน ความเหมาะสมของสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับ การใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อสนับสนุนเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน และปัญหาอุปสรรคอื่น ๆ ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงในกระแสการพัฒนาของโลก สถานภาพของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน และทิศทางในอนาคต ตลอดจนแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการดำเนินงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต

ตารางที่ 1.8-1: แสดงกิจกรรมและระยะเวลาของการศึกษา

กิจกรรม	1	2	3	4	5	6	7	8	หมายเหตุ
กิจกรรมที่ 1 การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจาก ส.ป.ก. และแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง	▬	▬							
กิจกรรมที่ 1/1 การประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อหาแนวทางในการศึกษาที่รอบด้านชัดเจน		×							เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง
กิจกรรมที่ 2 การสำรวจข้อมูลภาคสนาม โดยใช้แบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง			▬	▬	▬				
กิจกรรมที่ 2/1 การประชุม Focus Group เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน			×	×	×				รับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นการประชุมกลุ่มเล็ก ๆ
กิจกรรมที่ 3 การสัมภาษณ์เจาะลึกในพื้นที่การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องระดับนโยบายและปฏิบัติ					▬	▬			
กิจกรรมที่ 4 วิเคราะห์ข้อมูล และจัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต					▬	▬			
กิจกรรมที่ 5 การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง							×		เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง จำนวนไม่น้อยกว่า 80 คน
กิจกรรมที่ 6 สรุปผลการศึกษาและจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์								▬	

บทที่ 2
กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.1 ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดจากปัญหาที่เกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่า ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา ทำให้ผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและจำหน่ายผลผลิต ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองของประเทศ มีการเดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา โดยมีการเสนอแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อแก้ปัญหาสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐบาลซึ่งมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีขณะนั้น จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... เพื่อแก้ไขปัญหาและลดความเหลื่อมล้ำของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน

2.2 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ การกำหนดนิยามของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม องค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติ ประกอบด้วย คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม วิธีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งประกอบด้วยส่วนที่สำคัญ คือ การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดซื้อที่ดิน การนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดิน การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การจัดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นนอกจากเกษตรกร และสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน

2.2.1 ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎหมายปฏิรูปที่ดินมาตรา 4 บัญญัติว่า

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมตลอดถึงการจัดที่อยู่ อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำ

ประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น"

จึงเห็นได้ว่าเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การจัดหาที่ดินที่อาจเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาจากเอกชนเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินมากเกินความจำเป็น มาให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ในรูปของการให้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ นอกจากมุ่งหมายให้ประชาชนมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินแล้ว ยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรสามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินด้วย

2.2.2 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย และประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรหกคนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ[1]

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

(1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(2) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อตามมาตรา 30

(3) พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

(4) พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี

---

[1] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 12

(5) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร

(6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภคการศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

(7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

(8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี

(10) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

(11) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.2.3 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า "คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด" ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทน กรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชย์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ[2]

---

[2] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 13

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการ และวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดและให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ

(2) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(3) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงานโครงการงบค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(4) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(6) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ

2.2.4 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 6 บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรมโดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงานเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมาย และให้ทำหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้นสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป คณะกรรมการจะมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่

2.2.5 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินที่กำหนดตาม มาตรา 10 เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน กระทรวงการคลังเป็นผู้เก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้จ่ายตามกฎหมาย

การใช้จ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 10 บัญญัติให้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วย

(1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน

(2) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น

(3) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

(4) เงิน ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.2.6 การแก้ไขกฎหมาย

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกาศใช้มาตั้งแต่ วันที่ 5 มีนาคม 2518 เหตุที่มีการประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากเกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่า ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา ทำให้ผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและจำหน่ายผลผลิตตลอดมา ในช่วงเวลาดังกล่าว ปัญหาของเกษตรกรมีความรุนแรงหลายด้าน จนส่งผลให้เกิดความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองของประเทศ รัฐบาลจึงใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินในการแก้ปัญหา

เนื่องจากการตรากฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทำอย่างรีบเร่งในช่วงเวลาจำกัด เมื่อนำมาใช้ปฏิบัติก็ย่อมมีปัญหาอุปสรรค ทั้งในการตีความบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ และการปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎหมายเอง จึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายมาแล้ว 2 ครั้ง

การแก้ไขกฎหมายครั้งแรกในปี พ.ศ. 2519 ระยะเวลา 1 ปี หลังจากการประกาศใช้ สาระสำคัญของการแก้ไขให้มีรัฐมนตรีจากสามกระทรวงหลัก คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามกฎหมายและแก้ไขการออกพันบัตรการชำระราคา หรือค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น

ครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2532 การเสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่....) พ.ศ..... ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 3 ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 11/2532 (สมัยสามัญ) เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 22 มิถุนายน 2532 ด้วยคะแนนเสียง 197 ต่อ 53 ต่อมาวุฒิสภาได้มีมติผ่านวาระที่ 3 ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11/2532 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 28 กรกฎาคม 2532 และในที่สุดได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 106 ตอนที่ 149 ลงวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2532 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2532

สาระสำคัญของการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 นั้นมีหลายประการ คือ

1. แก้ไขบทนิยามคำว่า "เกษตรกร" เพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ขอแก้ไขใหม่ (มาตรา 4)

2. เพิ่มกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีก 16 ตำแหน่ง รวมทั้งสิ้น 34 ตำแหน่ง (มาตรา 12)

3. เพิ่มกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอีก 12 ตำแหน่ง รวมทั้งสิ้น 22 ตำแหน่ง (มาตรา 13)

4. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยถือเขตที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่ในกรณีจำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และกำหนดมิให้รวมที่ดินในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลเข้าไปด้วย (มาตรา 25 วรรค 3)

5. กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่ยังมิได้กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้ (มาตรา 25 ทวิ)

6. ปรับปรุงแก้ไขอำนาจของ ส.ป.ก. ตามมาตรา 26 แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในการนำที่ดินประเภทต่าง ๆ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เช่น

6.1 ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 26 (2) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอม

6.2 ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 26 (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน

โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

6.3 เพิ่มเติม มาตรา 26 (4) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

7. ให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองสิทธิแต่ประสงค์จะขายที่ดินนั้นทั้งหมด (มาตรา 29 วรรค 3)

8. กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้จัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่า เช่าซื้อ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ทั้งนี้ เพื่อใช้สำหรับการประกอบเกษตรกรรม พร้อมทั้งให้มีอำนาจจัดที่ดินให้บุคคลอื่นใดเพื่อประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 30)

9. แก้ไขบทบัญญัติเรื่องสิทธิของผู้เช่าในที่ดินที่ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าไปดำเนินการให้สอดคล้องกับการเพิ่มหลักการให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้มาซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่ยังมิได้กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (มาตรา 32)

10. กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 36 ทวิ)

ในที่นี้จะหยิบยกเฉพาะการแก้ไขกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาราษฎรที่บุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในป่าสงวนแห่งชาติ คือบทบัญญัติในมาตรา 26 และมาตรา 30 ดังต่อไปนี้

"มาตรา 26 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(1) .....

(2) .....

(3) .....

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้นและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"

"มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกรและเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าว ยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดิน ในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้แล้วแต่กรณีตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด"

สรุปได้ว่าความใน มาตรา 26 ได้เพิ่มประเภทที่ดินที่จะนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินขึ้นอีกประเภทหนึ่ง คือป่าสงวนแห่งชาติ แต่การจะนำมานั้นคณะรัฐมนตรีจะต้องให้ความเห็นชอบก่อน และเพื่อความรวดเร็วกฎหมายจึงกำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงที่นำมาดำเนินการโดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ส่วนมาตรา 30 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินโดยเกษตรกรอาจได้รับที่ดินตามขนาดที่กฎหมายกำหนดและมีสิทธิเลือกที่จะเช่าหรือเช่าซื้อเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์

เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบรรลุผลสมบูรณ์ตามเป้าหมายให้ประชาชนอยู่ดีกินดี จึงต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการจัดที่ดินให้บุคคลใดเพื่อใช้สำหรับกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น เพื่อการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การสาธารณสุข การศึกษา การศาสนา เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้ล้วนมีความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของเกษตรกรให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น

หลักการตาม มาตรา 30 วรรคสาม และวรรคสี่สามารถแก้ไขปัญหาราษฎรที่บุกรุกเข้าไปครอบครองที่ดินของรัฐในเขตป่าสงวนได้ดีกว่าหลักการบันได 3 ขั้น (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528) ด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

1. การจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินสามารถจัดที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนให้กับราษฎรตามหลักการบันได 3 ขั้น ทั้ง 3 กลุ่ม ได้ในระยะเวลาเดียวกัน พร้อมกันทั้งหมด

2. ราษฎรตามข้อ 4.1 จะได้รับการจัดที่ดินอย่างยุติธรรม ตามหลักการที่กำหนดในมาตรา 30 ส่วนพวกที่ครอบครองอยู่ก่อน พ.ศ. 2510 จะได้รับการจัดที่ดินแบบให้เปล่า สำหรับ 50 ไร่แรก ส่วนที่เหลือต้องเสียค่าเช่า หรือค่าชดเชย แต่รวมกันต้องไม่เกิน 100 ไร่

3. สิทธิที่ราษฎรจะได้รับจากการจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินอาจเลือกเช่าหรือเช่าซื้อก็ได้ตามความจำนง เมื่อเช่าซื้อครบตามงวดที่กำหนดแล้ว ก็จะได้รับกรรมสิทธิ์โดย ส.ป.ก. ร้องขอต่อกรมที่ดินให้ออกโฉนดหรือ น.ส.3 ให้แก่เกษตรกร ตามอำนาจที่กำหนดไว้ในมาตรา 36 ทวิ วรรคท้าย

4. เอกสารสิทธิตามข้อ 4.3 ถึงแม้จะตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 39 ของกฎหมาย คือห้ามโอนหรือแบ่งแยกไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม แต่ก็สามารถใช้ค้ำประกันสินเชื่อมาลงทุนได้ และถ้าไม่ประสงค์จะทำกินต่อไปก็ขายกลับคืนไปยัง ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร

2.3 การดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

2.3.1 การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องดำเนินการภายในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย เดิมกฎหมายกำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินถือเขตอำเภอเป็นหลัก ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 2532 ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินกำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล[3]

ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมิได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ ตามมาตรา 30 เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน[4]

ในปัจจุบัน ส.ป.ก. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั่วประเทศจำนวน 69 จังหวัด 711 อำเภอ 3,751ตำบล คิดเป็นเนื้อที่รวม 54,538,959 ไร่ (รวมที่ดินของรัฐและที่เอกชนที่จัดซื้อ) ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ จำนวน 87 ร่างพระราชกฤษฎีกา 254 อำเภอ และดำเนินการปรับเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอเป็นเฉพาะเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน 32 ร่างพระราชกฤษฎีกา 83 อำเภอ[5]

---

3 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 25

4 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 25 ทวิ

5 ข้อมูล ณ วันที่ 28 ธันวาคม 2552 จากศูนย์สารสนเทศ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.3.2 การจัดซื้อที่ดิน

ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(2) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (1) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิดจำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาตก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันไร่ ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ในการจัดซื้อที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนให้ทั้งหมด ก็ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อได้

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าหนึ่งพันไร่อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

ก. ได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมากและการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

ข. เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

ค. ในการที่จะประกอบกิจการได้ต่อไปนั้นจะต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรม

การเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิต และเป็นตลาดรับซื้อผลิตผลเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

ง. เมื่อพันสิบห้าปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถที่จะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต เสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(3) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (3) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ตามขนาดใน (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในปัจจุบัน ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั่วประเทศแล้ว คิดเป็นเนื้อที่รวม 432,583 ไร่[6]

2.3.3 การนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดิน

กฎหมายปฏิรูปที่ดินมีบทบัญญัติให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการนำเอาที่ดินของรัฐหลายประเภทมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินและยังกำหนดยกเว้นให้การนำเอาที่ดินมานั้นไม่ต้องเพิกถอนสภาพตามกฎหมายอื่นเสียก่อน เพราะการปฏิรูปที่ดินต้องการความรวดเร็วที่จะช่วยเหลือผู้ไร้ที่ทำกินจึงตัด

---

6 ข้อมูล ณ วันที่ 28 ธันวาคม 2552 สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ขั้นตอนที่จะทำให้ล่าช้าออกไป อย่างไรก็ดี ส.ป.ก. จะมีอำนาจนำเอาที่ดินมาก็ต่อเมื่อได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ที่ดินของรัฐแต่ละประเภท มีดังนี้[7]

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในปัจจุบัน ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั่วประเทศและจัดที่ดินไปแล้ว 31,766,750 ไร่ รอการจัดที่ดินอีกจำนวน 5,816,800 ไร่[8]

---

[7] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26

[8] ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2553 ศูนย์สารสนเทศ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.3.4 การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร

ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินผู้ที่มีสิทธิยื่นขอรับการจัดที่ดินจะต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักหรือผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

(2) ผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง คือ

(2.1) บุคคลผู้ยากจน

(2.2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม

(2.3) ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร

หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา[9]

ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้มา ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ตามขนาดการถือครองในที่ดินต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่าในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกร ถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าว ยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

---

[9] พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535

ที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมารวม 432,583 ไร่ นั้นได้จัดให้เกษตรกรเช่า จำนวน 11,858 ราย 12,706 แปลง 198,089 ไร่ จัดให้เกษตรกรเช่าซื้อ จำนวน 4,970 ราย 5,392 แปลง 77,079 ไร่ โอนกรรมสิทธิ์ให้เกษตรกรแล้ว จำนวน 1,780 ราย 1,889 แปลง 33,628 ไร่[10]

ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้จัดที่ดินและแจก ส.ป.ก. 4-01 จำนวน 1,987,128 ราย 2,541,611 แปลง 31,766,750 ไร่ รอการจัดอีกจำนวน 5,816,800 ไร่[11]

2.3.5 การจัดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นนอกจากเกษตรกร

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

2.3.6 สถานะของที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 ทวิ บัญญัติให้บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎหมายยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

มาตรา 37 กำหนดห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ และในมาตรา 38 กำหนดให้ ส.ป.ก. ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน ถ้า ส.ป.ก. เกี่ยวข้องในกิจการที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

---

10 ข้อมูล ณ วันที่ 28 ธันวาคม 2552 สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

11 ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2553 ศูนย์สารสนเทศ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.3.7 สิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.4 พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามที่ได้อธิบายมาข้างต้น การดำเนินการในแต่ละขั้นตอนในรายละเอียดจะต้องมีการออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติ ในที่นี้จะนำเสนอพระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบบางฉบับที่ออกใช้เพื่อใช้ประกอบในการวิเคราะห์ต่อไป ได้แก่

1. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอต่าง ๆ
2. พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2520
3. กฎกระทรวง ออกตามความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
4. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดิน
5. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540
6. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน
7. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535
8. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2526
9. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541
10. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541

11. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536

พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ข้างต้น มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

2.4.1 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย เดิมกฎหมายกำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินถือเขตอำเภอเป็นหลัก

ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 2532 ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินกำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ ฉะนั้น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะประกอบด้วยเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดเขตที่ดินโดยระบุท้องที่ และมีแผนที่แสดงเขต

2.4.2 พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2520

กำหนดวิธีการชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่จัดซื้อให้จ่ายเป็นเงินสด หรือเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อซึ่งมีราคาไม่เกินหนึ่งแสนบาท ให้จ่ายเป็นเงินสดทั้งหมด

(2) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อซึ่งมีราคาเกินหนึ่งแสนบาทขึ้นไป สำหรับจำนวนเงินหนึ่งแสนบาทแรก ให้จ่ายตาม (1) ส่วนที่เกินหนึ่งแสนบาทให้จ่ายเป็นเงินสดร้อยละยี่สิบห้า และจ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลร้อยละเจ็ดสิบห้า

การชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ให้จ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ซึ่งมีค่าทดแทนไม่เกินหนึ่งแสนบาท ให้จ่ายเป็นเงินสดร้อยละห้าสิบ ส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล

(2) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ซึ่งมีค่าทดแทนเกินหนึ่งแสนบาท สำหรับจำนวนเงินหนึ่งแสนบาทแรก ให้จ่ายตาม (1) ส่วนที่เกินหนึ่งแสนบาทให้จ่ายเป็นเงินสดร้อยละยี่สิบห้า และจ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลร้อยละเจ็ดสิบห้า

การชำระราคาหรือชำระค่าทดแทนข้างต้น เมื่อจ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลตามมูลค่าแล้วยังมีจำนวนเงินเหลืออยู่ไม่เท่ามูลค่าของหนึ่งหน่วยพันธบัตรที่ตราไว้ให้จ่ายเป็นเงินสด

2.4.3 กฎกระทรวง ออกตามความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เป็นกฎกระทรวงที่กำหนดยกเว้นที่ดินที่จะจัดซื้อหรือเวนคิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งได้มีออกมาหลายฉบับ ดังต่อไปนี้

1. กฎกระทรวง (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(1) ที่ดินที่เป็นเขตปลอดภัยในราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร

(2) ที่ดินที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ หรือที่ดินที่อยู่ในเขตของผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

(3) ที่ดินในบริเวณที่จัดให้เป็นที่อยู่อาศัยหรือบริเวณชุมชนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

(4) ที่ดินที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรมที่ได้ดำเนินกิจการอยู่ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ เท่าที่จำเป็นตามขนาดและประเภทของกิจการอุตสาหกรรมตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

2. กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ให้เพิ่มเติมความต่อไปนี้เป็น (5) (6) (7) และ (8)

(5) ที่ดินที่ใช้ในกิจการตามความมุ่งหมายของสภากาชาดไทย

(6) ที่ดินที่ใช้ในกิจการโรงพยาบาล สถานพยาบาล โรงเรียน หรือสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เท่าที่จำเป็นตามขนาดและประเภทของกิจการตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(7) ที่ดินที่ใช้ในกิจการของผู้ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้ ตามจำนวนที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร

(8) ที่ดินที่ใช้ในกิจการขององค์การหรือทบวงการระหว่างประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทย หรือรัฐบาลไทยได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

2.4.4 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดิน

เป็นระเบียบที่ใช้ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะผู้ที่เป็นเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินมีจำนวนมากกว่าที่ดินที่สามารถจัดให้ได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้เกษตรกรเท่านั้นที่จะมีสิทธิ

ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงต้องกำหนดระเบียบให้มีความชัดเจนในการปฏิบัติ โปร่งไส และเป็นธรรม ระเบียบว่าด้วยการคัดเลือกเกษตรกรประกาศใช้มาหลายฉบับ มีการแก้ไขให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด ปัจจุบันได้ประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดความหมายของ “เกษตรกร” หมายความว่า

(1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่นนั้น

(2) ผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม และผู้เป็นบุตรของเกษตรกรที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

2. กำหนดวิธีการประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้อง การยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และข้อยกเว้นการประกาศและการยื่นคำร้อง (ระเบียบฯ ข้อ 5)

“ข้อ 5. เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเสนอ ให้ดำเนินการจัดเกษตรกรเข้าอยู่อาศัยหรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ท้องที่ใด ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่นั้น ประกาศให้เกษตรกรในท้องที่ดังกล่าวยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามแบบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายในระยะเวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในกรณีที่มีเหตุผลอันสมควรคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจประกาศให้ขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็น แต่กำหนดระยะเวลายื่นคำร้องนี้เมื่อรวมแล้วต้องไม่เกินเก้าสิบวัน

ประกาศตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับความในข้อ 6. และข้อ 7. พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้ยื่นคำร้องนำหลักฐานมาประกอบคำร้องและให้มีแผนที่สังเขปแสดงที่ตั้งที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ และที่ชุมชนในท้องที่ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ หรือจะประกาศทางสื่อมวลชนอื่นด้วยก็ได้

ในกรณีที่ที่ดินที่จะจัดให้มีจำกัด และมีเกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าอยู่ขณะโอนกรรมสิทธิ์เป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือมีเกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 2/2534 เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2534 ไว้แล้ว ให้ดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรดังกล่าวต่อไปโดยไม่ต้องประกาศตามวรรคหนึ่ง และสำหรับผู้ซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนไว้แล้วให้ได้รับยกเว้นการยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ตามระเบียบนี้”

3. กำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรมีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและผู้ไม่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก (ระเบียบฯ ข้อ 6 และข้อ 7)

“ข้อ 6. เกษตรกรผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ 5. ได้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว

(3) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต

(4) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้

(5) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพเป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ข้อ 7. ผู้ใดเคยได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือของหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ขาดสิทธิที่จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเพราะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้บังคับว่าด้วยการนั้น และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีก่อนวันที่จะได้รับการคัดเลือกตามระเบียบนี้ผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก เว้นแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรยกเว้นในกรณีที่การขาดสิทธิไปนั้น เกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควร”

4. กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือก (ระเบียบฯ ข้อ 8)

“ข้อ 8. เกษตรกรผู้จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐหรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้น

(2) เกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3) เกษตรกรอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาในการจัดลำดับเกษตรกรที่จะจัดที่ดินให้ตามวรรคหนึ่ง”

5. กำหนดระยะเวลาการคัดเลือก (ระเบียบฯ ข้อ 9)

“ข้อ 9. การคัดเลือกและจัดเกษตรกรเข้าทำกินในที่ดินตามแปลงที่กำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศตามข้อ 5 วรรคหนึ่ง หรือภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรตามข้อ 5 วรรคสาม ในกรณีมีเหตุผลสมควรคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้ตามความจำเป็น

มิให้นำกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งมาใช้บังคับ ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรให้มีการยื่นคำร้องขอรับที่ดินจากเกษตรกรไว้ล่วงหน้า โดยยังมิได้ทำการคัดเลือก”

6. กำหนดให้มีการตรวจสอบผู้ยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ 10)

“ข้อ 10. ในการคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำกินในที่ดิน ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริง ตามข้อ 6(6) และการเข้าทำประโยชน์โดยได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยและประกอบการเกษตรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ส.ป.ก. กำหนด เพื่อมิให้บุคคลใดได้รับการจัดที่ดินจากหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง

สำหรับผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยและประกอบการเกษตรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้นั้นจะได้รับการคัดเลือกตามระเบียบนี้ต่อเมื่อได้ทำหนังสือยินยอมสละสิทธิในหนังสืออนุญาตนั้น หนังสือสือยินยอมดังกล่าวต้องกำหนดเงื่อนเวลาให้เกิดผลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบนี้เป็นต้นไป”

7. การประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกร (ระเบียบฯ ข้อ 11)

“ข้อ 11. ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรตามข้อ 9. โดยมีแผนผังการจัดแบ่งแปลงที่ดินซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ประกอบด้วย (ถ้ามี) และมีบัญชีรายชื่อเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกและได้รับที่ดินทำกินด้วย ประกาศดังกล่าวให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ และที่ชุมชนในท้องที่ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ สำหรับกรณีตามข้อ 5 วรรคสาม ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งให้เกษตรกรดังกล่าวทราบโดยไม่ต้องดำเนินการประกาศผลการคัดเลือก”

8. ให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกเกษตรกร (ระเบียบฯ ข้อ 12)

“ข้อ 12. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกเกษตรกร ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบนี้”

9. กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบ (ระเบียบฯ ข้อ 13)

“ข้อ 13. ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้ ให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อวินิจฉัยต่อไป”

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 กำหนดบทเฉพาะกาลไว้ ดังนี้

"ข้อ 5 โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมท้องที่ใด ได้มีการรับคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนแล้ว โดยมิได้มีการประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ แต่ยังมิได้ดำเนินการคัดเลือกเกษตรกร ให้ถือว่าคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ดังกล่าวมีผล โดยไม่ต้องมีประกาศตามระเบียบฉบับนี้"

2.4.5 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

เป็นระเบียบที่ใช้ในการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้กับเกษตรกรที่ได้รับคัดเลือกให้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเป็นหลักฐานในการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยให้ ส.ป.ก. มีอำนาจกำหนดแบบและขั้นตอนการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาต โดยปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาต ระเบียบฉบับนี้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 และประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดความหมายของ "หนังสืออนุญาต" หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ 5)

2. กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้รักษาการตามระเบียบ ในกรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ (ระเบียบฯ ข้อ 6)

3. กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกคำสั่ง กำหนดแบบและขั้นตอนการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาต (ระเบียบฯ ข้อ 7)

4. กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกหนังสืออนุญาตได้เมื่อเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่คณะกรรมการกำหนด (ระเบียบฯ ข้อ 8)

5. กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ (ระเบียบฯ ข้อ 9-11)

5.1 ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดแก้ไขเพิ่มเติมหนังสืออนุญาตได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) มีการเขียนหรือพิมพ์ผิดพลาด

(2) จำนวนเนื้อที่ดิน หรือรูปแผนที่ และการแก้ไขใด ๆ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลัง ทั้งนี้ ต้องมิใช่เป็นการเปลี่ยนตัวผู้รับหนังสืออนุญาต หรือเปลี่ยนตำแหน่งที่ดินที่ได้รับอนุญาต

5.2 ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติแล้วแต่กรณีสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(2) เมื่อปรากฏว่าหนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาด

(3) เมื่อปรากฏว่า แนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

(4) เมื่อได้จัดให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือจัดให้โดยมีค่าชดเชยที่ดินแปลงนั้น

5.3 ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกใบแทนหนังสืออนุญาตได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อหนังสืออนุญาตชำรุดในสาระสำคัญอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ชื่อ-นามสกุลผู้ได้รับอนุญาต ชื่อผู้มีอำนาจออกหนังสืออนุญาต เลขสารบัญทะเบียนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและรูปแผนที่เป็นต้น

(2) เมื่อหนังสืออนุญาตสูญหาย

6. กำหนดหนังสืออนุญาตได้ออกตามระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ก่อนระเบียบนี้ให้ถือว่าเป็นหนังสืออนุญาต ตามระเบียบนี้ด้วย (ระเบียบฯ ข้อ 12)

2.4.6 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

เป็นระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกใช้บังคับ ตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับคัดเลือกให้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถือปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ปัจจุบันใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดคำนิยามที่ใช้ในระเบียบ ดังนี้

“เกษตรกร” หมายความว่า เกษตรกรซึ่งเป็นผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า สถาบันเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

"หนังสือรับมอบที่ดิน" หมายความว่า หนังสือที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเพื่อแสดงให้ทราบถึงการได้รับมอบที่ดินและได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามแบบที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

"สัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชย" หมายความว่า สัญญาที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดทำกับเกษตรกรที่ได้รับที่ดินเพิ่มขึ้นจากการจัดให้เกินกว่าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ตามมาตรา 30 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยตกลงว่าจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้เมื่อเกษตรกรได้ชำระค่าชดเชยครบถ้วนแล้ว

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

"ส.ป.ก." หมายความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

"เลขาธิการ" หมายความว่า เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. กำหนดการรับมอบที่ดินไว้ในหมวด 1 ข้อ 5 และข้อ 6

"ข้อ 5. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศรายชื่อเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการเกี่ยวกับการคัดเลือกเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหนังสือรับมอบที่ดินให้ผู้ได้รับการคัดเลือกและให้ผู้ได้รับการคัดเลือกลงลายมือชื่อในหนังสือรับมอบที่ดินไว้เป็นหลักฐาน

หากเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ไม่ลงลายมือชื่อในหนังสือรับมอบที่ดินให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ได้รับการคัดเลือกมาลงลายมือชื่อรับมอบที่ดิน ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายในกำหนดสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือเตือน หากผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ไม่มาลงลายมือชื่อในหนังสือรับมอบที่ดิน ณ สถานที่ ที่กำหนดภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้นั้นหมดสิทธิในการได้รับคัดเลือกทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

ข้อ 6. ในกรณีที่ผู้ได้รับการคัดเลือกมิได้เป็นผู้ถือครองที่ดินหรือมิได้เป็นผู้เช่าที่ดินในที่ดินแปลงที่ได้รับการจัดให้อยู่เดิม ให้มีการนำชี้แนวเขตแปลงที่ดิน และให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งกำหนดวันเวลานำชี้แนวเขตให้ผู้ได้รับการคัดเลือกทราบโดยให้ส่งหนังสือแจ้งก่อนถึงกำหนดนัดนำชี้แนวเขตไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน

เมื่อผู้ได้รับการคัดเลือกมาแสดงตนตามวันเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานว่าเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจริงหรือไม่ เมื่อเห็นว่าถูกต้องแล้วให้นำชี้แนวเขตแปลงที่ดินที่จัดให้และให้ผู้ได้รับการคัดเลือกลงลายมือชื่อรับมอบที่ดินไว้เป็นหลักฐาน

ถ้าผู้ได้รับการคัดเลือกไม่มาแสดงตนตามวันเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควรและไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบ หรือมาแสดงตนแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับมอบที่ดินไว้เป็นหลักฐานให้ผู้นั้นหมดสิทธิในการได้รับคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นและให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจัดที่ดินนั้นให้แก่ผู้ได้รับการคัดเลือกผู้อื่นต่อไป"

3. กำหนดเงื่อนไขการทำประโยชน์ในที่ดินไว้ในหมวด 2 ข้อ 7 - ข้อ 9

“ข้อ 7. เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น

(2) ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

(3) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความ เหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม

(4) ไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ

(5) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใด ๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับโรงเรือนที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น

(6) ดูแลรักษาหมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

(7) ไม่กระทำการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

(8) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(9) ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธะกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก.

ข้อ 8. หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนข้อ 7 ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นยังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควรก็ให้ดำเนินการตามข้อ 11 ต่อไป

ในกรณีที่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้โอนการทำประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่นหรือกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีหนึ่งกรณีใดในข้อ 7 และไม่สามารถหาตัวได้พบให้ดำเนินการตามข้อ 11 ได้โดยมิต้องมีการเตือน

ข้อ 9. การขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมที่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อ 7(4) หรือการปลูกสร้างโรงเรือน ที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรที่เกินสมควรตามข้อ 7(5) ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรยื่นคำขอ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

ในการอนุญาตนั้นให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาถึงผลดีผลเสียสภาพของที่ดินที่จะต้องเสียหาย ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและแปลงที่ดินข้างเคียง และความเป็นไปได้ในการประกอบกิจการนั้น ประกอบด้วย

ในกรณีการอนุญาตให้ดำเนินการขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อ 7(4) ถ้ามีการนำดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ออกไปนอกบริเวณที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไม่ว่าเพื่อการใด ๆ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรต้องใช้เงินเท่ามูลค่าของดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ดังกล่าวเป็นรายได้ของ ส.ป.ก. เพื่อนำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่เป็นการนำออกไปโดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

หากผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าว ไม่ดำเนินการตามที่ขออนุญาตหรือผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาตหรือไม่ชำระเงินตามวรรคสามภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดให้ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 7 และให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ต่อไป ทั้งนี้ หากผู้ได้รับอนุญาตได้เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินไปแล้ว ให้ผู้ได้รับอนุญาตนั้นทำที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิมโดยเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

การพิจารณาอนุญาตตามข้อนี้ ในกรณีมีเหตุอันควรคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมอบหมายให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตแทนก็ได้”

4. กำหนดวิธีการสละสิทธิในที่ดินแปลงที่ได้รับมอบจากการปฏิรูปที่ดิน ในข้อ 10

“ข้อ 10. กรณีเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรใดประสงค์จะสละสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบ ให้ยื่นคำขอสละสิทธิพร้อมกับคำขอบอกเลิกสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชย ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนด”

5. กำหนดเหตุของการสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบและผลของการสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน ในหมวด 3 ข้อ 11 และข้อ 12

ข้อ 11 เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(2) โอนสิทธิการทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(3) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังต่อไปนี้

ก. สัญชาติไทย

ข. เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ค. มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว

(4) ไม่ปฏิบัติตามความในข้อ 7 และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ 8

การสิ้นสิทธิตามวรรคหนึ่ง (1) และ (2) ย่อมมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้น

สำหรับการสิ้นสิทธิตามวรรคหนึ่ง (3) และ (4) นั้น ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิ เว้นแต่ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีข้อสงสัยเกี่ยวกับพฤติการณ์ที่จะสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายใดสิ้นสิทธิและไม่อาจวินิจฉัยได้ ก็ให้ขอความเห็นจากคณะกรรมการเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาสั่งให้สิ้นสิทธิต่อไป

การสิ้นสิทธิตามวรรคสามให้มีผลตั้งแต่เมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามข้อ 13 แต่ถ้ามีการอุทธรณ์และคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยยืนยันว่าผู้อุทธรณ์สิ้นสิทธิการทำประโยชน์แล้ว ให้การสิ้นสิทธิมีผลตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งมติคณะกรรมการ

ในกรณีที่การสิ้นสิทธิตามวรรคหนึ่ง (3) และ (4) ปรากฏต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการจะมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้นั้นสิ้นสิทธิก็ได้

ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งการสิ้นสิทธิพร้อมทั้งระยะเวลาที่ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรพร้อมบริวารออกจากที่ดิน หากบุคคลดังกล่าวไม่ยอมออกจากที่ดิน ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

ในกรณีไม่สามารถแจ้งตามวรรคหกได้ ให้ปิดหนังสือแจ้งนั้นไว้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านแห่งท้องที่ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ แห่งละหนึ่งฉบับ

ข้อ 12. เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรใดสิ้นสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามข้อ 11 ให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายมีหนังสือเรียกสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยหรือหนังสือรับมอบที่ดินคืนให้แก่ ส.ป.ก. ภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากไม่สามารถเรียกเอกสารดังกล่าวคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุใดก็ตาม ให้จัดทำเป็นประกาศของทางราชการเพื่อแสดงให้ทราบว่าเอกสารดังกล่าวเป็นอันเลิกใช้ตั้งแต่วันที่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น โดยให้ปิดประกาศดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านแห่งท้องที่ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่แห่งละหนึ่งฉบับ มีกำหนดสามสิบวัน

เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินหรือหนี้สินของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ทางราชการได้ลงทุนไปหรือให้กู้ยืมตามสัญญา ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

6. กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน ในหมวด 4 ข้อ 13 และข้อ 14

"ข้อ 13. หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ถูกสั่งให้สิ้นสิทธิตามข้อ 11 เห็นว่าคำสั่งนั้นไม่เป็นธรรม ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งหรือ วันที่ได้ปิดคำสั่ง โดยแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบ เว้นแต่เป็นกรณีที่คณะกรรมการมีมติให้สิ้นสิทธิ

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ส่งไปยัง ส.ป.ก. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาต่อไป

ข้อ 14. ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีคำสั่งให้สิ้นสิทธิ อาจอยู่ทำประโยชน์ในที่ดินต่อไปจนกว่าคณะกรรมการมีคำวินิจฉัย

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยแล้ว ให้ ส.ป.ก. แจ้งคำวินิจฉัยไปยังสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีคำวินิจฉัย และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัยจาก ส.ป.ก. ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยยืนตามคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้แจ้งระยะเวลาให้ผู้อุทธรณ์พร้อมทั้งบริวารออกจากที่ดินตามระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้กำหนดไปพร้อมกับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการด้วย"

7. กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเพิ่มเติมได้ และให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบ ในข้อ 15

"ข้อ 15. ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในรายละเอียดได้ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ และในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาต่อไป"

2.4.7 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

เป็นระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกใช้บังคับ ตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินสามารถโอนสิทธิในที่ดินหรือให้มีการตกทอดทางมรดกไปยังทายาทซึ่งที่ดินที่เช่าหรือเช่าซื้อหากถึงแก่ความตาย เนื่องจากสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เหมือนกับสิทธิในที่ดินทั่วไป เพราะต้องห้ามโอนสิทธิไปยังผู้อื่นเว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปัจจุบันใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดคำนิยามที่ใช้ในระเบียบ ดังนี้

“ที่ดิน” หมายความรวมถึงอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในที่ดินนั้นด้วย

“เกษตรกร” หมายความว่า เกษตรกรซึ่งเป็นผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยได้ทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก.

“สิทธิการเช่า” หมายความว่า สิทธิตามสัญญาเช่าที่เกษตรกรทำไว้กับ ส.ป.ก.

“สิทธิการเช่าซื้อ” หมายความว่า สิทธิตามสัญญาเช่าซื้อที่เกษตรกรทำไว้กับ ส.ป.ก.

“ผู้โอน” หมายความว่า เกษตรกรผู้ประสงค์จะโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

“ผู้รับโอน” หมายความว่า ทายาทผู้ประสงค์จะรับโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

“ผู้รับมรดก” หมายความว่า ทายาทผู้ประสงค์จะรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

“คู่สมรส” หมายความรวมถึง ชายและหญิงที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยา โดยมิได้จดทะเบียนสมรสในขณะยื่นคำขอโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ หรือขณะเจ้ามรดกถึงแก่ความตายด้วย

“ทายาท” หมายความว่า สามีหรือภริยาหรือบุตรหรือเครือญาติของเกษตรกร

“บุตร” หมายความรวมถึง บุตรที่เกิดจากบิดามารดาไม่ได้จดทะเบียนสมรสกัน แต่บิดารับรองแล้วและบุตรบุญธรรมของเกษตรกรด้วย

“เครือญาติ” หมายความว่า บุคคลดังต่อไปนี้

(1) บิดาหรือมารดาของเกษตรกร

(2) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันของเกษตรกร

(3) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกันของเกษตรกร

(4) หลานของเกษตรกร

ทั้งนี้ บุคคลตาม (2) หรือ (3) ต้องเป็นผู้ที่ประกอบเกษตรกรรมร่วมกับเกษตรกรในที่ดินแปลงนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน

2. กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้รับโอนและผู้รับมรดก (ระเบียบฯ ข้อ 6)

“ข้อ 6. ผู้รับโอนและผู้รับมรดกตามระเบียบนี้จะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) ผู้นั้นรวมทั้งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพียงพอแก่การครองชีพอยู่ก่อนแล้ว

(2) เป็นผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดไว้ ยกเว้นในกรณีผู้ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หากเข้าเงื่อนไขตามข้อ 8 และข้อ 15 ก็ให้สามารถรับโอนหรือรับมรดกสิทธิในที่ดินได้”

3. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ (ระเบียบฯ ข้อ 7 – ข้อ 10)

ข้อ 7. เมื่อมีเหตุอันสมควร เกษตรกรจะโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อให้แก่คู่สมรสหรือบุตรหรือเครือญาติได้ แต่จะต้องโอนให้แก่บุคคลเพียงรายเดียวเท่านั้น เว้นแต่ที่ดินจะมีเนื้อที่ที่สามารถแบ่งแยกได้และเพียงพอแก่การครองชีพซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าเนื้อที่ถือครองขั้นต่ำที่ คปจ. กำหนดไว้ และการแบ่งแยกไม่เป็นอุปสรรคแก่การประกอบเกษตรกรรม ก็ให้โอนให้แก่บุคคลดังกล่าวตามความประสงค์ของเกษตรกรได้

ในกรณีโอนให้แก่บุตรหรือเครือญาติ ผู้โอนจะต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสก่อน

ข้อ 8. บุตรหรือเครือญาติที่ไม่บรรลุนิติภาวะ จะรับโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อได้เฉพาะเมื่อผู้นั้นเป็นผู้ที่สามารถประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นได้ด้วยตนเองและจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม

สิทธิการเช่าซื้อที่ยังมีเงื่อนไขหรือมีค่าภาระติดพันอยู่ จะโอนให้ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะไม่ได้ เว้นแต่ผู้โอนจะได้ทำให้เงื่อนไขหรือค่าภาระติดพันนั้นหมดไปเสียก่อน หรือผู้รับโอนได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ปกครอง และจะต้องได้รับอนุมัติจากศาลแล้ว

ข้อ 9. เมื่อผู้โอนมายื่นคำร้องต่อ ส.ป.ก. จังหวัด ให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำและเหตุผลความจำเป็นของผู้โอนและสอบสวนคุณสมบัติของผู้รับโอนพร้อมข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ 7 หรือข้อ 8 แล้วแต่กรณีเพื่อเสนอ คปจ. พิจารณา

เมื่อ คปจ. พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่อาจโอนได้ตามข้อ 7 หรือข้อ 8 ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งให้ผู้โอนและผู้รับโอนมารับทราบพร้อมทั้งจัดทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อให้กับผู้รับโอนตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดต่อไป

ข้อ 10. ผู้รับโอนจะต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอน

3. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตกทอดทางมรดกของสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ (ระเบียบฯ ข้อ 11 – ข้อ 18)

ข้อ 11. เมื่อเกษตรกรถึงแก่กรรมให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก

ข้อ 12. ในกรณีที่ไม่มีบุคคลตามข้อ 11 หรือบุคคลตามข้อ 11 ไม่ขอรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อหรือไม่มีคุณสมบัติจะได้รับมรดกสิทธิตามระเบียบนี้ ให้สิทธินั้นตกทอดแก่บุตร

หากมีบุตรหลายคนให้แยกพิจารณา ดังนี้

(1) ถ้าตกลงกันได้ว่าจะให้บุตรคนใดเพียงคนเดียวเป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อก็ให้เป็นไปตามข้อตกลง

(2) ถ้าตกลงกันไม่ได้ และที่ดินสามารถแบ่งแยกได้โดยเพียงพอแก่การครองชีพซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าเนื้อที่ถือครองขั้นต่ำที่ คปจ. กำหนดไว้ ก็ให้จัดแก่บุตรเหล่านั้นตามส่วน

(3) ถ้าตกลงกันไม่ได้และที่ดินไม่สมารถแบ่งแยกให้เพียงพอแก่การครองชีพตาม (2) ได้ครบจำนวนบุตร ให้ คปจ. พิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจากบุตรเหล่านั้นเป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตามจำนวนแปลงที่ดินที่อาจแบ่งแยกได้

ในกรณีที่บุตรคนใดตายก่อนผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อ ให้ผู้สืบสันดานโดยชอบด้วยกฎหมายของบุตรคนนั้นที่ประกอบเกษตรกรรมร่วมกับเกษตรกรนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนมีสิทธิตามวรรคหนึ่ง และวรรคสองแทนที่ในฐานะบุตร

ข้อ 13. ในกรณีไม่มีบุคคลตามข้อ 11 หรือข้อ 12 หรือบุคคลดังกล่าวไม่ขอรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ หรือไม่มีคุณสมบัติจะได้รับมรดกสิทธิตามระเบียบนี้ ให้สิทธินั้นตกทอดแก่เครือญาติได้ถ้ามีเครือญาติดังกล่าวหลายคนให้นำความในข้อ 12 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับอนุโลม

ข้อ 14. เกษตรกรจะกำหนดลำดับทายาทผู้ที่จะได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือการเช่าซื้อที่ดินหากตนเองถึงแก่กรรมไว้ โดยมิให้เป็นไปตามข้อ 11 ข้อ 12 หรือข้อ 13 ก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือตามแบบที่ดิน ส.ป.ก. กำหนด[5] ยื่นต่อ ส.ป.ก. จังหวัดไว้เป็นหลักฐาน

เกษตรกรจะกำหนดทายาทผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินมากกว่าหนึ่งคนก็ได้ หากที่ดินสามารถแบ่งแยกแล้วเพียงพอแก่การครองชีพตามขนาดเนื้อที่ถือครองขั้นต่ำที่ คปจ. กำหนด และให้นำความในข้อ 12 มาใช้บังคับอนุโลม

ถ้าเกษตรกรมีคู่สมรส การแสดงความประสงค์ตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสด้วย

ทายาทที่เกษตรกรกำหนดให้เป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือการเช่าซื้อที่ดิน จะต้องมีคุณสมบัติตามข้อ 6 อยู่ในขณะที่เกษตรกรถึงแก่กรรมด้วย และหากทายาทตามที่ระบุไว้ในหนังสือดังกล่าวข้างต้นไม่มีคุณสมบัติตามข้อ 6 ให้นำความในข้อ 11 ข้อ 12 และข้อ 13 มาใช้บังคับเสมือนหนึ่งเกษตรกรไม่ได้แสดงความประสงค์ตามข้อนี้

ข้อ 15. ในกรณีที่บุคคลตามข้อ 12 ข้อ 13 หรือข้อ 14 ยังไม่บรรลุนิติภาวะให้นำความในข้อ 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 16. เมื่อทราบว่าเกษตรกรถึงแก่กรรม ให้ทายาทหรือผู้มีส่วนได้เสียแจ้งให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการสอบสวนหาผู้ที่จะมีสิทธิได้รับมรดกสิทธิตามระเบียบนี้โดยเร็วเพื่อนำเสนอ คปจ. ต่อไป[6] ให้ คปจ. เป็นผู้พิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้จะได้รับมรดกสิทธิตามระเบียบนี้ เมื่อ คปจ. มีมติเป็นประการใด ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับมรดกสิทธิตามผลการพิจารณาของ คปจ. มารับทราบพร้อมทั้งจัดทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อให้กับผู้รับมรดกตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดโดยเร็วต่อไป

ถ้ามีเหตุอันสมควร คปจ. อาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อให้ผู้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อมีหน้าที่ให้สิทธิประโยชน์บางประการแก่ทายาทผู้ที่ตกลงไม่ขอรับสิทธิ หรือเป็นทายาทที่เป็นผู้เยาว์หรือผู้ทุพพลภาพหรือโรคจิตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบก็ได้ตามความเหมาะสมแก่กรณี

ข้อ 17. ผู้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อจะต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของเกษตรกรผู้ถึงแก่กรรม

ข้อ 18. หากปรากฏว่าผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือ เช่าซื้อฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คปจ. กำหนดตามข้อ 16 วรรคสาม โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ปฏิรูปที่ดิน

จังหวัดมีหนังสือเตือนให้ผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อปฏิบัติตามข้อกำหนดให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามให้ คปจ. กำหนดมาตรการที่สมควร ทั้งนี้อาจพิจารณาถึงขั้นให้ผู้นั้นสิ้นสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อได้

เมื่อ คปจ. ได้สั่งให้ผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อสิ้นสิทธิในที่ดินและมีคำสั่งให้ผู้นั้นออกจากที่ดินภายในเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ คปจ. พิจารณาบุคคลอื่นผู้มีสิทธิที่จะได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตามหมวดนี้เพียงรายเดียวเป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อแทนต่อไป ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิทายาทที่เคยไม่ขอรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อแต่เดิมด้วย

4. กำหนดหลักเกณฑ์สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินสำหรับอยู่อาศัยนอกแปลงเกษตรกรรม (ระเบียบฯ ข้อ 19)

“ข้อ 19. ในกรณีที่มีที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดไว้สำหรับอยู่อาศัยนอกแปลงเกษตรกรรม ให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตามหมวด 1 หรือหมวด 2 ได้รับสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินสำหรับอยู่อาศัยตามไปด้วย และถ้าผู้ได้รับสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินแปลงเกษตรกรรมมีหลายคน ให้แบ่งแยกที่ดินสำหรับอยู่อาศัยดังกล่าวให้บุคคลเหล่านั้นได้เช่าหรือเช่าซื้อตามส่วนแล้วแต่กรณี”

5. กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้โอนหรือถึงแก่กรรม (ระเบียบฯ ข้อ 20 – ข้อ 22)

“ข้อ 20. ถ้าผู้โอนหรือเกษตรกรผู้ถึงแก่กรรมมีหนี้สินค้างชำระกับ ส.ป.ก. หรือสถาบันการเงินที่ร่วมโครงการกับ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้รับโอนหรือผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อจะต้องรับไปซึ่งหนี้สินที่ค้างชำระเหล่านั้นด้วย

หากบุคคลตามวรรคหนึ่งไม่ยอมรับหนี้สินที่ค้างชำระดังกล่าว หรือไม่ยินยอมรับไปซึ่งสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อ ให้ผู้นั้นหมดสิทธิได้รับโอนหรือรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาบุคคลผู้จะได้รับมรดกสิทธิรายอื่นที่ยินยอมชำระหนี้และยินยอมปฏิบัติตามระเบียบนี้เสนอ คปจ. พิจารณาต่อไป โดยให้นำข้อ 18 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 21. ถ้าไม่มีทายาทตามระเบียบนี้มารับสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ หรือมีแต่ไม่ขอรับ หรือไม่มีคุณสมบัติตามข้อ 6 ให้ คปจ. ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรรมรายอื่นตามระเบียบคณะกรรมการว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

กรณีตามวรรคหนึ่งถ้าเป็นการเช่าซื้อที่ดินให้เจ้าหน้าที่หักเงินเท่ากับจำนวนค่าเช่าที่ดินดังกล่าวที่ ส.ป.ก. กำหนดและหนี้สินที่ค้างชำระกับ ส.ป.ก. หรือสถาบันการเงินที่ร่วมโครงการกับ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินที่แจ้งหนี้ให้ ส.ป.ก. ทราบออกจากเงินที่เกษตรกรผู้ถึงแก่กรรมได้ชำระเป็นค่าเช่าซื้อ และคืนเงินที่เหลือให้แก่ทายาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของ

ผู้เช่าซื้อโดยส่งมอบแก่ผู้จัดการมรดก หรือในกรณีไม่มีผู้จัดการมรดกก็ให้ส่งมอบแก่ทายาทคนหนึ่งคนใดซึ่งมีสิทธิจะได้รับมรดกเพื่อแบ่งปันให้กับทายาทรายอื่นต่อไป

ข้อ 22. ถ้าผู้ที่ตกลงรับมรดกสิทธิการเช่าซื้อ ขอเลิกสัญญาเช่าซื้อในภายหลังให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับคืนเงินค่าเช่าซื้อที่เกษตรกรผู้ตายและผู้นั้นได้ชำระไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินตนตกลงรับมรดกสิทธิการเช่าซื้อ โดยให้นำวิธีการหักเงินตามความในข้อ 21 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าผู้ที่ขอยกเลิกสัญญาเช่าซื้อมีภาระผูกพันในเรื่องสิทธิประโยชน์ตามข้อ 16 วรรคสาม ผู้นั้นจะได้รับการคืนเงินตามวรรคหนึ่งต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามภาระผูกพันนั้นครบถ้วนแล้ว

ถ้ามีการขอเลิกสัญยาเช่าซื้อโดยผู้เช่าซื้อมิได้ปฏิบัติตามภาระผูกพันในเรื่องสิทธิประโยชน์ให้ คปจ. พิจารณาผู้มีสิทธิที่จะได้รับมรดกสิทธิการเช่าซื้อตามหมวด 2 คนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวเป็นผู้ได้รับสิทธิการเช่าซื้อแทนต่อไป โดยจะต้องรับไปซึ่งสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาเช่าซื้อทั้งหมดรวมทั้งภาระผูกพัน ในสิทธิประโยชน์ที่มีอยู่เดิมนั้นด้วย และให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

6. กำหนดภาระค่าใช้จ่ายในการรังวัดแบ่งแปลงในกรณีโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อการรายงานการโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบ (ระเบียบฯ ข้อ 23 – ข้อ 25)

“ข้อ 23. ในกรณีโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ หากมีค่าใช้จ่ายในการรังวัดแบ่งแปลง ให้ผู้โอนเป็นผู้ชำระ ส่วนในกรณีตกทอดทางมรดกสิทธินั้นให้บรรดาทายาทผู้ได้รับมรดกสิทธิเป็นผู้ชำระ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ส.ป.ก. กำหนด

ข้อ 24. ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดรายงานการโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อให้ ส.ป.ก. ทราบ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่อไป

ข้อ 25. ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้ ให้เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาต่อไป”

2.4.8 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2526

เป็นระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกใช้บังคับ ตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินไปจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถขอทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา ตามมาตรา 19 (7) (12) และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ปัจจุบันใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2526 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดคำนิยามที่ใช้ในระเบียบ ดังนี้

"ผู้เช่าซื้อ" หมายความว่า เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ซึ่งได้ทำสัญญาเช่าซื้อกับ ส.ป.ก.

"ค่าคืนทุน" หมายความว่า ค่าตอบแทนอันเนื่องจากการที่ผู้เช่าซื้อที่ดินได้รับประโยชน์จากการสาธารณูปโภคและ/หรือการจัดกิจการอื่นซึ่ง ส.ป.ก. ได้ดำเนินการในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

"ค่าธรรมเนียม" หมายความว่า เงินที่ ส.ป.ก. ได้ทดรองจ่ายไปเป็นค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายตามประมวลกฎหมายที่ดินในการรังวัดออกหรือแบ่งแยกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

"เลขาธิการ" หมายความว่า เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. ให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดินในรายละเอียดได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ (ระเบียบฯ ข้อ 5–ข้อ 6)

"ข้อ 5. ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดินในรายละเอียดได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

เมื่อมีการกำหนดตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด แจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบ

ข้อ 6. ให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้แล้วแต่กรณี"

3. กำหนดประเภทที่ดินที่จัดให้เช่าซื้อ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิขอเช่าซื้อที่ดิน ขั้นตอนปฏิบัติของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ระเบียบฯ ข้อ 7 – ข้อ 11)

ข้อ 7. ประเภทที่ดินที่จัดให้เช่าซื้อ ได้แก่

(1) ที่ดินที่ได้มาจากการจัดซื้อ หรือเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(2) ที่ดินที่ได้มาโดยประการอื่น

ข้อ 8. ที่ดินที่จะจัดให้เช่าซื้อ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จัดทำเป็นแผนงานการเช่าซื้อที่ดินเพื่อขอความเห็นชอบจาก ส.ป.ก. และเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามลำดับ

ข้อ 9. การยื่นคำร้องขอเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. ให้ยื่นคำร้องตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่และเวลาตามประกาศของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ข้อ 10. ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอเช่าซื้อที่ดิน ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) กรณีผู้ยื่นคำร้องขอเป็นเกษตรกร

ก. เป็นเกษตรกรซึ่งได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ข. เป็นเกษตรกร ซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง หรือตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควร

ค. เป็นผู้ที่ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบที่ทางราชการกำหนด

(2) กรณีที่ผู้ยื่นคำร้องเป็นสถาบันเกษตรกร

ก. ในขณะที่ยื่นคำร้องต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติของสถาบันเกษตรกรนั้น

ข. ต้องเป็นสถาบันเกษตรกรที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อเพื่อเกษตรกรรม หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อเกษตรกรรม

ค. มีคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอนุโลม

ง. ต้องยินยอมปฏิบัติตามระเบียบที่ทางราชการกำหนด

จ. เป็นสถาบันเกษตรกร ซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาแล้วระยะเวลาหนึ่ง หรือตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควร

ข้อ 11. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด รวบรวมคำร้องดังกล่าวเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อพิจารณาอนุมัติให้เช่าซื้อโดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้ยื่นคำร้องดังนี้

ก. เป็นผู้มีรายได้พอที่จะสามารถชำระค่าเช่าซื้อที่ดินได้

ข. ในกรณีที่เป็นผู้เช่าที่ดินของ ส.ป.ก. จะต้องไม่เป็นผู้ติดค้างชำระค่าเช่าที่ดินของ ส.ป.ก. และหนี้สินของสถาบันอื่นๆ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ค. ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของคู่สมรส หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่พอเพียงแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ

ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งผลการพิจารณาตามวรรคแรกให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบ

4. กำหนดวิธีการทำสัญญาเช่าซื้อที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ 12 – ข้อ 13)

“ข้อ 12. เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ได้อนุมัติให้เช่าซื้อแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีหนังสือแจ้งกำหนดวันทำสัญญา และสถานที่ทำสัญญา ไปยังเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ซึ่งได้รับอนุมัติให้เช่าซื้อ เพื่อให้มาทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับเลขาธิการ หรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายตามแบบสัญญาเช่าซื้อที่คณะกรรมการกำหนด ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันมีหนังสือบอกกล่าว และให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร นำหลักฐานต่อไปนี้มาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในวันทำสัญญาเช่าซื้อ

(1) สำเนาทะเบียนบ้าน และบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานทางทะเบียนของสถาบันเกษตรกร

(2) ในกรณีที่เกษตรกรมีคู่สมรส ต้องมีหนังสือแสดงความยินยอมของคู่สมรสด้วย

ถ้าเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ซึ่งได้รับอนุมัติให้เช่าซื้อไม่มาแสดงตนเพื่อทำสัญญาเช่าซื้อ ที่ดินตามระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนด โดยไม่แจ้งเหตุขัดข้องอันสมควรเป็นหนังสือให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบ หรือแสดงตนแต่สละสิทธิการเช่าซื้อ ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิการเช่าซื้อที่ดินที่ได้รับอนุมัติในคราวนั้น

เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรซึ่งได้รับอนุมัติให้เช่าซื้อ แต่มิได้มาทำสัญญาตามวรรคแรก อาจยื่นคำร้องต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันครบกำหนดให้มาทำสัญญาตามวรรคแรก โดยแสดงเหตุผลอันสมควร หรือเหตุสุดวิสัย เพื่อขอผ่อนผัน เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นว่าคำร้องดังกล่าวมีเหตุผลอันสมควร ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาผ่อนผันให้ผู้ยื่นคำร้องมาทำสัญญาเช่าซื้อภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งให้มาทำสัญญา และรายงานให้ ส.ป.ก. ทราบโดยเร็ว

ข้อ 13 สัญญาเช่าซื้อที่ดินให้จัดทำขึ้นเป็นสี่ฉบับ โดยมีข้อความตรงกันและให้เก็บไว้ ณ กองนิติการ กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรฝ่ายละหนึ่งฉบับ”

5. กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเช่าซื้อที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ 14 – ข้อ 16)

ข้อ 14. การกำหนดอัตราค่าเช่าซื้อที่ ส.ป.ก. จัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าซื้อให้คิดค่าเช่าซื้อเท่ากับราคาที่ดินที่ได้จัดซื้อหรือเวนคืนรวมกับอัตราดอกเบี้ยอันเกิดจากค่าที่ดิน

สำหรับอัตราดอกเบี้ยตามวรรคแรก ให้เท่ากับอัตราดอกเบี้ยร้อยละหกต่อปีของราคาจัดซื้อหรือเวนคืนของที่ดิน

ข้อ 15. การชำระค่าเช่าซื้อนั้น ส.ป.ก. อาจรับชำระค่าเช่าซื้อเป็นเงินหรือผลผลิตก็ได้ ถ้าผู้เช่าซื้อชำระเป็นเงินให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญาแต่ถ้าชำระเป็นผลผลิตให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การคำนวณค่าเช่าซื้อเป็นผลผลิต ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดคำนวณผลผลิตตามราคาท้องตลาดในท้องถิ่นนั้น ในวันที่ถึงกำหนดชำระ

(2) การพิจารณารับชำระผลผลิตเป็นค่าเช่าซื้อ อาจตกลงรับชำระตั้งแต่วันถึงกำหนดชำระงวดแรก หรือภายหลังที่ได้ตกลงรับชำระเป็นเงินแล้วก็ได้

(3) วิธีการรับค่าเช่าซื้อเป็นผลผลิต การเก็บผลผลิตและการจำหน่ายผลผลิตที่ผู้เช่าซื้อชำระเป็นค่าเช่าซื้อ ให้เป็นไปตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(4) ในกรณีที่มีการชำระค่าเช่าซื้อเป็นผลผลิต ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกหลักฐานการรับชำระผลผลิตนั้นเพื่อแสดงว่าได้รับค่าเช่าซื้อเป็นผลผลิตในงวดใด เป็นผลผลิตประเภทใด

ข้อ 16. การเรียกเก็บค่าเช่าซื้อให้เรียกเก็บตั้งแต่ปีแรกที่ทำสัญญาเช่าซื้อ โดยมีระยะเวลาในการเช่าซื้อ ภายในห้าปี สิบปี สิบสองปี หรือสิบห้าปี แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในสัญญา

6. กำหนดการเรียกเก็บค่าคืนทุนและค่าใช้จ่าย (ระเบียบฯ ข้อ 17)

“ข้อ 17. การเรียกเก็บเงินค่าคืนทุน ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอันเกี่ยวเนื่องกับที่ดินให้เรียกเก็บตามสัญญา”

7. กำหนดวิธีการชำระค่าเช่าซื้อและค่าใช้จ่าย (ระเบียบฯ ข้อ 18 – ข้อ 21)

ข้อ 18. ผู้เช่าซื้อที่ดินต้องนำค่าเช่าซื้อไปชำระแก่ผู้ให้เช่าซื้อ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันถึงกำหนดชำระเงินค่าเช่าซื้อแต่ละงวดตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะกำหนด ในกรณีที่เห็นสมควร ปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจจะให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ออกไปเก็บค่าเช่าซื้อ ณ ภูมิลำเนาของผู้เช่าซื้อได้

ข้อ 19. หากผู้เช่าซื้อมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจชำระค่าเช่าซื้อ ตามข้อ 18. ได้ เนื่องจากประสบภัยธรรมชาติ หรือมีเหตุสมควรประการอื่น อันทำให้การประกอบเกษตรกรรมไม่ได้ผล หรือได้ผลไม่สมบูรณ์ทั้งนี้จะมีประกาศของคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าท้องที่ใดเป็นท้องที่ที่เสียหายหรือไม่ก็ตาม ให้ผู้เช่าซื้อยื่นคำร้องโดยชี้แจงข้อเท็จจริง และเหตุผลพร้อมกับหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้องต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อพิจารณาผ่อนผันการเก็บค่าเช่าซื้อตามผลแห่งความเสียหายสำหรับงวดนั้นๆ

ข้อ 20. ให้ผู้เช่าซื้อชำระค่าซื้อเป็นงวดๆ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ถ้าผู้เช่าซื้อประสงค์จะชำระค่าเช่าซื้อแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่าซื้อ ให้ผู้เช่าซื้อเสนอคำร้องพร้อมทั้งแสดงเหตุผลประกอบคำขอ และแผนการชำระค่าเช่าซื้อ โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ให้กรณีที่ผู้เช่าซื้อชำระค่าเช่าซื้อเป็นจำนวนเงินมากกว่าที่ต้องชำระในแต่ละงวดตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งจะมีผลให้ระยะเวลาที่ต้องชำระค่าเช่าซื้อน้อยลง ให้ผู้เช่าซื้อเสนอคำขอต่อปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามที่เห็นสมควร แล้วแจ้งให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบ

การชำระค่าเช่าซื้อดังกล่าว ส.ป.ก. จะโอนสิทธิในที่ดินให้ผู้เช่าซื้อต่อเมื่อครบระยะเวลาที่เช่าซื้อ ห้าปี สิบปี สิบสองปี หรือสิบห้าปี หรือตามระยะเวลาที่ผู้ให้เช่าซื้อกำหนดไว้ในสัญญา

(2) ในกรณีที่ผู้เช่าซื้อขอชำระค่าเช่าซื้อเป็นจำนวนเงินน้อยกาว่าที่ต้องชำระในแต่ละงวดตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งอาจชำระได้ดังนี้

ก. ขอชำระน้อยกว่า แต่ไม่เป็นการขยายระยะเวลาให้ผู้เช่าซื้อนำเงินที่ค้างชำระทั้งหมดโดยนำไปชำระเฉลี่ยกับงวดที่เหลือ หรือไปทบกับงวดถัดไป

ข. ขอชำระน้อยกว่าแต่เป็นการขยายระยะเวลาไปจากที่กำหนดไว้ในสัญญา ให้พิจารณาตามที่เห็นสมควร แต่มิให้เกินกว่าห้าปี โดยให้ผู้เช่าซื้อนำเงินที่ค้างชำระทั้งหมดโดยนำไปชำระเฉลี่ยกับงวดที่เหลือ

ทั้งนี้ ให้ผู้เช่าซื้อยื่นคำร้องดังกล่าวเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อทำความเห็นเสนอเลขาธิการพิจารณาอนุมัติเป็นรายๆ ไป และรายงานให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบ

กรณีตาม (2) หากผู้เช่าซื้อได้รับการผ่อนผันตามข้อ 19 ไม่ต้องขออนุมัติจากเลขาธิการ

ข้อ 21. ถ้าผู้เช่าซื้อผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้องวดหนึ่งงวดใด ผู้เช่าซื้อจะต้องชำระเงินค่าปรับตามที่ระบุไว้ในสัญญา เว้นแต่ผู้เช่าซื้อจะได้รับการพิจารณาให้ผ่อนผันการเก็บค่าเช่าซื้อตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ถ้าผู้เช่าซื้อขาดการชำระเงินค่าเช่าซื้อ 2 งวด ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ดำเนินการตามข้อ 22

8. กำหนดวิธีการเลิกการเช่าซื้อ (ระเบียบฯ ข้อ 22 – ข้อ 23)

ข้อ 22. ในกรณีที่ผู้เช่าซื้อผิดสัญญาเช่าซื้อ เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย มีหนังสือบอกเลิกการเช่าซื้อไปยังผู้เช่าซื้อแล้ว ให้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้เช่าซื้อตามที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อได้มีการบอกเลิกการเช่าซื้อที่ดินแล้ว ให้ผู้เช่าซื้อที่ดินและบริวารออกจากที่ดินภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว หรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด เว้นแต่ผู้เช่าซื้อได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามระเบียบนี้

ข้อ 23. เมื่อได้มีการบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อตามข้อ 22 หากผู้ถูกบอกเลิกสัญญาดังกล่าวประสงค์จะเช่าที่ดินนั้นเพื่อเข้าทำประโยชน์ด้วยตนเองต่อไปให้ยื่นคำร้องต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาตามที่เห็นสมควรแล้วให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด รายงาน ส.ป.ก. เพื่อทราบด้วย

9. กำหนดวิธีการยื่นและพิจารณาคำร้องของผู้เช่าซื้อที่ดินเกี่ยวกับค่าเช่าซื้อและค่าใช้จ่าย หรือการบอกเลิกสัญญา การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบ และการรายงานผลการดำเนินงาน (ระเบียบฯ ข้อ 24 – ข้อ 26)

ข้อ 24. ถ้าผู้เช่าซื้อที่ดินเห็นว่าค่าเช่าซื้อและค่าใช้จ่ายไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมหรือมีข้อพิพาทอื่นเกี่ยวกับค่าเช่าซื้อ หรือค่าใช้จ่าย หรือมีการกล่าวอ้างว่า ผู้ให้เช่าซื้อบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบ ให้ผู้เช่าซื้อยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดท้องที่นั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันชำระค่าเช่าซื้อที่ดินหรือค่าใช้จ่ายหรือวันที่ทราบ หรือควรที่จะทราบมูลเหตุที่พิพาทหรือวันที่บอกเลิกสัญญา พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้ทำความเห็นพร้อมกับรายงานเกี่ยวกับคำร้องนั้น เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต่อไป เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งผลการวินิจฉัยแก่ผู้เช่าซื้อเป็นหนังสือโดยไม่ชักช้า

เมื่อคณะกรรมการได้วินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้ถือเป็นที่สุด

ในกรณีที่มีการร้องเรียนหรือมีการยื่นคำร้องอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้สัญญาเช่าซื้อยังคงมีผลบังคับใช้อยู่จนกว่าคณะกรรมการจะมีคำวินิจฉัย

ข้อ 25. ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้ หรือมีเหตุจำเป็นไม่อาจปฏิบัติตามข้อหนึ่งข้อใดแห่งระเบียบนี้ได้ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือเลขาธิการรวบรวมข้อเท็จจริงพร้อมทั้งให้ความเห็นนำเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ข้อ 26. ให้เลขาธิการ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือปฏิรูปที่ดินจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเมื่อดำเนินการ ซึ่งได้รับมอบหมายเมื่อดำเนินการในเรื่องใด ๆ ตามระเบียบนี้ รายงานผลการดำเนินงานความก้าวหน้าของงานรวมตลอดทั้งปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามที่ให้คณะกรรมการทราบ

2.4.9 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 วรรคห้า กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้ออกระเบียบเพื่อให้ผู้ประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินยื่นคำขอรับอนุญาตได้ ปัจจุบันใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดคำนิยามที่ใช้ในระเบียบ ดังนี้

“กิจการ” หมายความว่า กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“สัญญา” หมายความว่า สัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ สัญญาซื้อ หรือสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ผู้รับอนุญาตทำกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แล้วแต่กรณี

“ผู้อนุญาต” หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

“ผู้รับอนุญาต” หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประกอบกิจการ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ส.ป.ก.” หมายความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. กำหนดขั้นตอนยื่นคำขอรับอนุญาตจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินและการพิจารณาอนุญาต (ระเบียบฯ ข้อ 4 – ข้อ 8)

"ข้อ 4. ผู้ใดประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการ ให้ยื่นคำขอรับอนุญาตที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ที่ประสงค์จะประกอบกิจการพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้

(1) สำเนาหรือภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ใช้แทนบัตรประจำตัวประชาชนได้ หรือสำเนาหรือภาพถ่ายใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว

(2) สำเนาหรือภาพถ่ายทะเบียนบ้าน

(3) ในกรณีที่ผู้ขอรับอนุญาตเป็นนิติบุคคลให้ยื่นหนังสือรับรองของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทแสดงการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล พร้อมทั้งวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นด้วย

(4) แผนและโครงการประกอบคำขอรับอนุญาต ประกอบด้วย

(ก) ประเภทของกิจการ

(ข) ประเภทของสิทธิที่ขอรับอนุญาต

(ค) สถานที่ประกอบกิจการและจำนวนเนื้อที่ที่ต้องการขออนุญาต

(ง) ทุนที่ใช้ดำเนินงานโครงการ รวมทั้งแผนการเพิ่มทุนในอนาคต

(จ) ลักษณะของการดำเนินงานของโครงการโดยระบุลักษณะการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงาน แนวทางการบริหารและการจัดการโครงการ

(ฉ) ผลตอบแทนโครงการ ระยะเวลาคืนทุนของโครงการและเครื่องชี้วัดอื่น ๆ ที่แสดงโอกาสความสัมฤทธิ์ผลของการประกอบกิจการ

(ช) ประโยชน์ที่คาดว่าเกษตรกร สถาบันเกษตรกร และ ส.ป.ก. จะได้รับ

ข้อ 5. เมื่อได้รับคำขอรับอนุญาตแล้วให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกใบรับไว้เป็นหลักฐาน ในการนี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจมีหนังสือเรียกให้ผู้ขอรับอนุญาตมาชี้แจงเพิ่มเติมหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานอื่นเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลาที่เห็นสมควรก็ได้

ถ้าผู้ขอรับอนุญาตจงใจไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกให้มาหรือให้ส่งเอกสารภายในเวลาที่กำหนด ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดยกคำขอรับอนุญาตนั้นเสีย ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้นั้นที่จะยื่นคำขอรับอนุญาตใหม่

ข้อ 6. ในกรณีจำเป็นต้องไปตรวจสถานที่ที่ขอประกอบกิจการ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งให้ผู้ขอรับอนุญาตทราบ เพื่อนำเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องไปตรวจสถานที่นั้น โดยผู้ขอรับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

ข้อ 7. ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตคำขอรับอนุญาตตามระเบียบนี้ ถ้าผู้รับอนุญาตเป็นคนต่างด้าวจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อน และคณะกรรมการจะอนุญาตให้คนต่างด้าวได้เฉพาะการเช่าหรือเข้าทำประโยชน์เท่านั้น

ข้อ 8. เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งให้ผู้ขอรับอนุญาตทราบเป็นหนังสือภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการ

ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติ ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติไม่อนุญาต ผู้ขอรับอนุญาตมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติดังกล่าว โดยยื่นที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

3. กำหนดระยะเวลาการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ ค่าตอบแทน เงื่อนไขที่จะให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติ และการทำสัญญา (ระเบียบฯ ข้อ 9 – ข้อ 14)

“ข้อ 9. ระยะเวลาการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. ประกาศกำหนด

ข้อ 10. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดให้ผู้ขอรับอนุญาตจ่ายค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่คณะกรรมการจะอนุญาตให้ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน

ค่าตอบแทนที่ได้รับให้นำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ข้อ 11. กิจการที่ขออนุญาตจะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความปลอดภัยของราษฎรในพื้นที่

ข้อ 12. เงื่อนไขที่จะให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้ระบุไว้ในสัญญา ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ต้องประกอบกิจการตามแผนและโครงการที่ขออนุญาตนั้นและจะโอนสิทธิไปยังบุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต

(2) ต้องใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้ตรงกับกิจการที่ได้รับอนุญาตตามที่ระบุไว้ในสัญญา หากผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามสัญญา คณะกรรมการหรือผู้อนุญาตมีสิทธิเพิกถอนการอนุญาตและเลิกสัญญาได้

(3) ต้องเริ่มลงมือดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดในการอนุญาต

(4) ต้องไม่เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิ่มเติมกิจการ แผนงาน แผนการดำเนินงาน หรือวิธีดำเนินการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต

(5) ต้องยินยอมให้ ส.ป.ก. เข้าไปตรวจสอบการประกอบกิจการให้เป็นไปตามสัญญาอย่างน้อยปีละครั้ง

(6) ในระหว่างเวลาเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ หรือเมื่อได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้รับอนุญาตแล้วก็ตาม ถ้าผู้อนุญาตเห็นว่าทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างที่ปลูกลงบนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งให้ผู้รับอนุญาตรื้อถอนทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามผู้อนุญาตมีอำนาจรื้อถอนได้โดยผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และผู้รับอนุญาตต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 ต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย

(7) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาเช่าหรือเข้าทำประโยชน์ หรือมีการเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ถ้าผู้อนุญาตเห็นว่าทรัพย์สิน

หรือสิ่งก่อสร้างที่ปลูกลงบนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำ (6) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 13. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการอนุญาต ให้ผู้รับอนุญาตเข้าทำสัญญากับ ส.ป.ก. หากผู้รับอนุญาตไม่ยอมเข้าทำสัญญาภายในระยะเวลาดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้ผู้อนุญาตเพิกถอนการอนุญาตนั้นเสีย

ข้อ 14. แบบของสัญญาให้เป็นไปตามที่ ส.ป.ก. กำหนด”

อนึ่ง ผู้ที่จะมีสิทธิขออนุญาตเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นกิจการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งที่ผ่านมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการออกประกาศกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวม 2 ครั้ง ได้แก่

(1) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ประกาศ ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533 กำหนดกิจการ ดังนี้

1. กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ให้หมายถึงกิจการ ดังนี้
    1.1 กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร
    1.2 กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร
    1.3 กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร
    1.4 กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิต การจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น
2. กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้หมายถึงกิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรมซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก

(2) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) ประกาศ ณ วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 กำหนดกิจการ ดังนี้

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 1.5 ของข้อ 1 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปทีดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

"ข้อ 1.5 กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ"

นอกจากนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีการออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์กำหนดระยะเวลาการเช่า การเข้าทำประโยชน์ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต และการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2543 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ระยะเวลาการเช่าและการเข้าทำประโยชน์ ดังนี้

1. กิจการที่ขอรับอนุญาตถ้าเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรให้กำหนดระยะเวลาเช่าไม่เกิน 3 ปี ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิที่จะขอเช่าใหม่โดยผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

2. กิจการที่ขอรับอนุญาตถ้าเป็นกิจการที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรให้กำหนดระยะเวลาให้เข้าทำประโยชน์ตามความเหมาะสมของแต่ละกิจการ โดยผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

2.4.10 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่องการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541

ที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมีทั้งที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดจากเจ้าของที่ดินและที่ดินของรัฐ บรรดาที่ดินของรัฐบางแปลงมีทรัพยากรมีค่าซึ่งสามารถนำออกใช้ประโยชน์ได้และที่ดินบางส่วนก็ไม่เหมาะกับการทำเกษตรกรรม เช่น กรวด ทราย ลูกรัง แร่ธาตุบางชนิด แต่เนื่องจากเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน การที่ส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายอื่นจะพิจารณาอนุญาตตามคำขอของผู้ประกอบการจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีอำนาจดูแลพื้นที่เสียก่อน

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19(12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ออกระเบียบเพื่อให้สามารถให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ ปัจจุบันใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดคำนิยามที่ใช้ในระเบียบ ดังนี้

"หนังสืออนุญาต" หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใด และให้หมายความรวมถึงการยินยอมหรืออนุญาตให้รับช่วงหรือรับโอนการใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบนี้

2. กำหนดวิธีการยื่นคำขอ (ระเบียบฯ ข้อ 4 – ข้อ 5)

“ข้อ 4. บุคคลใดมีความประสงค์จะขอความยินยอมในการใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อการสำรวจหรือใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งต้องรับได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นให้ยื่นคำขอ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินที่ประสงค์จะขอใช้ตั้งอยู่ พร้อมด้วยหลักฐาน ดังต่อไปนี้

(1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน จำนวน 1 ชุด (กรณีผู้ขอเป็นบุคคลธรรมดา)

(2) สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลและหลักฐานแสดงว่าผู้ยื่นคำขอเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล จำนวน 1 ชุด (กรณีผู้ขอเป็นนิติบุคคล)

(3) โครงการที่ขอใช้พื้นที่ พร้อมแผนที่และผังแสดงการใช้พื้นที่และบริเวณใกล้เคียง

ข้อ 5. เมื่อได้รับคำขอแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบคำขอและหลักฐาน เมื่อเห็นว่าครบถ้วนแล้ว ให้ออกใบรับให้ผู้ยื่นคำขอไว้เป็นหลักฐาน”

3. กำหนดวิธีการตรวจสภาพที่ดิน หลักเกณฑ์การพิจารณาพื้นที่ (ระเบียบฯ ข้อ 6 – ข้อ 8)

ข้อ 6. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสภาพที่ดินบริเวณที่ขอใช้ โดยผู้ยื่นคำขอหรือผู้ได้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ไปให้ข้อเท็จจริงในการตรวจสภาพพื้นที่ตามกำหนดนัดที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินแจ้งให้ทราบ

ข้อ 7. เมื่อได้ตรวจสภาพพื้นที่บริเวณที่ขอใช้แล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาให้ใช้พื้นที่ได้หรือไม่

ข้อ 8. พื้นที่ที่จะพิจารณาให้ความยินยอมตามระเบียบนี้ ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ต้องเป็นพื้นที่ซึ่งกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตรวจสอบข้อตกลงแนวทางปฏิบัติร่วมกันแล้ว หรือไม่อยู่ในบริเวณที่ ส.ป.ก. ได้กันไว้เป็นพื้นที่ป่าในเขตปฏิรูปที่ดิน

(2) ไม่เป็นบริเวณที่มีทิวทัศน์สวยงามอันควรรักษาไว้โดยความเห็นของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งท้องที่นั้น

(3) ไม่มีปัญหากระทบที่สำคัญต่อความเป็นอยู่ของราษฎรในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งท้องที่นั้นด้วย

(4) ต้องมีลักษณะ ขนาด อาณาเขตและเนื้อที่เหมาะสมกับกิจการตามวัตถุประสงค์ที่ขอและแผนการใช้พื้นที่ตามโครงการประกอบคำขอ และพื้นที่นั้นมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการเกษตร

4. กำหนดแนวทางการพิจารณาให้ใช้พื้นที่ (ระเบียบฯ ข้อ 9 – ข้อ 11)

ข้อ 9. ในกรณีเป็นคำขอใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดส่งคำขอพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพิจารณา

ข้อ 10. ในกรณีเป็นคำขอนอกจากคำขอตามข้อ 9 เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นว่าพื้นที่ที่ขอใช้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาให้ความยินยอมได้ ให้รวบรวมคำขอ เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องพร้อมความเห็นเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นแล้วส่งเรื่องให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาต่อไป

ในกรณีที่เห็นสมควร สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะขอให้ผู้ยื่นคำขอส่งเอกสารหลักฐานอื่นประกอบการพิจารณาตามความเหมาะสมแก่เรื่องก็ได้

การยินยอมให้ใช้ที่ดินโดยปกติให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) การยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อการสำรวจแร่ ให้ใช้ที่ดินตามความจำเป็นและเหมาะสม มีกำหนดระยะเวลาไม่เกินอายุอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่หรืออาชญาบัตรพิเศษ

(2) การยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อการทำเหมืองแร่ จะพิจารณาให้ใช้ที่ดินตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่การใช้พื้นที่ตามวัตถุประสงค์และโครงการที่เสนอ แต่ละคำขอไม่เกิน 300 ไร่ และมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินอายุประทานบัตร

(3) การยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อการสร้างทางขนแร่ออกจากเขตพื้นที่ประทานบัตรให้มีความกว้างของทางไม่เกินหกเมตร การสร้างทางและบำรุงรักษาทางต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินอายุประทานบัตร

(4) การยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอันเกี่ยวเนื่องกับการทำเหมืองแร่ เช่น ที่เททิ้งมูลดินทราย ที่พักคนงาน ที่กองเก็บแร่ ที่ตั้งโรงโม่แร่หรือแต่งแร่ รวมทั้งที่เก็บเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำเหมืองแร่และอื่น ๆ ให้ใช้พื้นที่ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่กิจการที่ขอความยินยอม และมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินอายุประทานบัตร

(5) การยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อทำการขุด เก็บ ซึ่งกรวด ทราย ลูกรัง หรือดินที่มิใช่การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ใช้ที่ดินได้ไม่เกิน 10 ไร่ และมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินอายุหนังสืออนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(6) การยินยอมให้ใช้พื้นที่เพื่อหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นให้ใช้ที่ดินได้ไม่เกิน 10 ไร่ และมีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกิน 5 ปี

ในกรณีที่จะยินยอมให้ใช้ที่ดินในจำนวนเนื้อที่หรือระยะเวลาเกินกว่าที่กำหนด หรือให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคสาม ต้องได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

ข้อ 11. ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นว่า พื้นที่ที่ขอใช้นั้นมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการเกษตร และไม่ประสงค์จะ

ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอว่าไม่ขัดข้องที่จะให้นำที่ดินไปใช้ในกิจการที่ขอได้ และต้องกำหนดระยะเวลาที่ผู้นั้นจะไปยื่นคำขออนุญาตตามกฎหมายนั้นไว้ด้วย ภายในเวลาไม่เกิน 90 วัน

5. กำหนดวิธีการออกหนังสือยินยอมและการต่ออายุหนังสือยินยอมให้ใช้พื้นที่ (ระเบียบฯ ข้อ 12 – ข้อ 17)

"ข้อ 12. ในกรณีเป็นคำขอใช้ที่ดินเพื่อการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ หากเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่า การสำรวจในพื้นที่นั้นไม่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการประกอบเกษตรกรรมในที่ดินของเกษตรกร ก็ให้แจ้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อออกหนังสือยินยอมให้แก่ผู้ยื่นคำขอต่อไป

ข้อ 13. ในกรณีเป็นคำขอนอกจากกรณีตามข้อ 12 เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้รับสำเนาหนังสืออนุญาตซึ่งมีการรับรองความถูกต้องแล้ว จึงออกหนังสือยินยอมให้แก่ผู้ยื่นคำขอ

ข้อ 14. ก่อนออกหนังสือยินยอม ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเรียกให้ผู้ยื่นคำขอวางหลักประกันและชำระค่าตอบแทนการใช้ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ทั้งนี้ จำนวนค่าตอบแทนที่จะเรียกเก็บจากผู้ได้รับหนังสือยินยอมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

ข้อ 15. ในกรณีที่มีการอนุญาตให้มีการโอนหนังสืออนุญาต ให้ผู้ได้รับโอนแจ้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับโอน พร้อมหลักฐานตามข้อ 4 และหลักฐานแสดงการได้รับโอน เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกหนังสือยินยอมให้ใช้ที่ดินโดยมีกำหนดเวลาไม่เกินระยะเวลาที่เหลือตามหนังสือยินยอมฉบับเดิม และเรียกให้ผู้ได้รับโอนวางหลักประกันตามข้อ 14 ภายในระยะเวลาที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ถ้าผู้ได้รับโอนไม่แจ้งการโอนภายใน 30 วัน ตามวรรคหนึ่ง หรือไม่วางหลักประกันภายในระยะเวลาที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ให้การยินยอมใช้พื้นที่ตามหนังสือยินยอมนั้นสิ้นสุดลง

ข้อ 16. ถ้าผู้ได้รับหนังสือยินยอมประสงค์จะขอต่ออายุหนังสือยินยอม ให้ยื่นคำร้องขอต่ออายุหนังสือยินยอม ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก่อนครบกำหนดเวลาตามหนังสือยินยอมไม่น้อยกว่า 30 วัน

ในกรณีที่ผู้ได้รับหนังสือยินยอมไม่อาจยื่นคำร้องขอต่ออายุหนังสือยินยอมได้ทันภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งโดยมีเหตุอันสมควร ผู้นั้นอาจยื่นคำร้องขอต่ออายุหนังสือยินยอมภายในเวลาไม่เกิน 30 วันนับแต่วันสิ้นสุดเวลาตามหนังสือยินยอม

ข้อ 17. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจพิจารณาต่ออายุหนังสือยินยอมได้ตามหลักเกณฑ์ในข้อ 10 แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายนั้น"

6. กำหนดหน้าที่ของผู้ได้รับหนังสือยินยอมต้องปฏิบัติ (ระเบียบฯ ข้อ 18 – ข้อ 19)

“ข้อ 18. ผู้ได้รับหนังสือยินยอมต้องปฏิบัติ ดังนี้

(1) ไม่ให้หรือยอมให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับความยินยอม เว้นแต่เป็นการรับช่วงการทำเหมืองที่ได้รับอนุญาตโดยถูกต้องตามกฎหมาย

(2) ชำระค่าตอบแทนการใช้ที่ดินตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเพื่อนำส่งเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3) ต้องใช้ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดในหนังสือยินยอมเท่านั้น จะนำไปใช้ในกิจการอื่นไม่ได้

(4) ต้องไม่กระทำให้ที่ดินบริเวณที่ได้รับความยินยอม และพื้นที่ที่ติดต่อกันเสียสภาพเกินสมควร

(5) ต้องไม่กระทำกิจการอันเป็นการรบกวนผู้อื่นเกินสมควร เช่น ไม่ทำให้เกิดเสียง ทำให้เกิดฝุ่นละออง ทำกิจการในเวลาวิกาล หรือวางหรือตั้งอุปกรณ์ หรือวัตถุต่าง ๆ เป็นการกีดขวางทางสาธารณะ เป็นต้น

(6) การใช้เส้นทาง ความเร็วของรถ และการบรรทุกต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเกี่ยวกับการใช้เส้นทาง

(7) ในระหว่างดำเนินการต้องระมัดระวังไม่ให้ส่งผลกระทบที่ไม่เหมาะสมทางทัศนียภาพหรือการประกอบกิจการ และการอยู่อาศัยของบุคคลข้างเคียง

(8) ต้องยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติงานในบริเวณที่ได้ให้ความยินยอมตามเงื่อนไขได้ทุกเวลา ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และผู้ได้รับหนังสือยินยอมจะต้องเป็นผู้นำตรวจ แต่หากไม่สามารถนำตรวจได้ด้วยตนเองต้องมอบอำนาจให้ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยผู้รับหนังสือยินยอมหรือผู้รับมอบอำนาจจะต้องอำนวยความสะดวกตามควรแก่กรณี และให้ปฏิบัติตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้สั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้

(9) ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องการหลักฐานข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้สามารถเรียกผู้รับหนังสือยินยอมมาชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยวาจา หรือให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานได้

(10) ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

ข้อ 19 หากผู้ได้รับหนังสือยินยอมไม่ปฏิบัติตามความในข้อ 18 ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้ผู้ได้รับหนังสือยินยอมปฏิบัติตาม ภายในเวลาที่กำหนด”

7. กำหนดการสิ้นสุดของหนังสือยินยอม และแบบพิมพ์ที่ใช้ (ระเบียบฯ ข้อ 20 – ข้อ 23)

“ข้อ 20. หนังสือยินยอมย่อมสิ้นสุดในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ผู้ได้รับหนังสือยินยอมตายหรือสภาพนิติบุคคลสิ้นสุดลง

(2) ผู้ได้รับหนังสือยินยอมไม่ปฏิบัติตามข้อ 14 หรือหนังสือเตือนตามข้อ 19 โดยไม่มีเหตุอันควร

(3) ครบกำหนดเวลาตามหนังสือยินยอมให้เข้าใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

(4) หนังสืออนุญาตให้ประกอบกิจการสิ้นสุดลง

กรณีตาม (2) ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้หนังสือยินยอมสิ้นสุดลง และให้มีผลตั้งแต่วันที่มีมติ

ข้อ 21. เมื่อหนังสือยินยอมสิ้นสุดลง ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการให้ผู้ได้รับหนังสือยินยอมและบริวารออกจากที่ดินโดยไม่ชักช้า

ข้อ 22. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรายงานสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบเมื่อมีออกหนังสือยินยอม การต่ออายุหนังสือยินยอม และการออกหนังสือยินยอมให้ผู้ได้รับโอน

ข้อ 23. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจกำหนดแบบพิมพ์ที่ใช้ในการดำเนินการตามระเบียบนี้ รวมทั้งกำหนดรายละเอียดหรือเงื่อนไขให้ผู้ได้รับหนังสือยินยอมปฏิบัติเพิ่มเติมได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้”

2.4.11 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536

ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน นอกจากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วยังมีชุมชนตั้งอยู่เป็นจำนวนมากและขยายตัวเพิ่มขึ้น จึงมีความต้องการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ เช่น การใช้ที่ดินเพื่อสร้างโรงเรียน การอนามัย และสาธารณสุข การศาสนา กิจการไฟฟ้า ประปา ถนน ทางลำเลียง การก่อสร้างหรือปรับปรุงแหล่งน้ำ เช่น ขุดคู คลอง สระน้ำ ฝายอ่างเก็บน้ำ เป็นต้น แต่เนื่องจากเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน การใช้ที่ดินจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีอำนาจดูแลพื้นที่เสียก่อน

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19(3), (6) และ (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ออกระเบียบเพื่อให้สามารถพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ปัจจุบันใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบ และกำหนดให้ผู้ขอเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร (ระเบียบฯ ข้อ 4 – ข้อ 5)

ข้อ 4. ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบนี้เฉพาะพื้นที่ที่ยังมิได้กำหนดในแผนงานหรือโครงการปฏิรูปที่ดินหรือพื้นที่ที่ยังมิได้กำหนดให้ใช้เพื่อการใดโดยเฉพาะในแผนงานหรือโครงการปฏิรูปที่ดินนั้น

ข้อ 5. การให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ตามระเบียบนี้ต้องเป็นการดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร

2. กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ 6 – ข้อ 17)

“ข้อ 6. การใช้ที่ดินเพื่อการศึกษาให้ใช้ได้ ดังต่อไปนี้

(1) โรงเรียนระดับอนุบาล เนื้อที่ไม่เกิน 12 ไร่

(2) โรงเรียนระดับประถมศึกษา เนื้อที่ไม่เกิน 25 ไร่

(3) โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา เนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่

กรณีขอใช้ที่ดินสำหรับโรงเรียนที่มีการสอนหลายระดับ ให้ใช้เนื้อที่สำหรับโรงเรียนในระดับที่สูงกว่าสถานที่ตั้งจะต้องอยู่ไม่ห่างจากชุมนุมชนมากเกินไปและอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

ข้อ 7. การใช้ที่ดินเพื่อการอนามัย และสาธารณสุขให้ใช้ได้ดังต่อไปนี้

(1) สถานบริการสาธารณสุขชุมชน เนื้อที่ไม่เกิน 3 ไร่

(2) สถานีอนามัย เนื้อที่ไม่เกิน 10 ไร่

(3) โรงพยาบาล เนื้อที่ไม่เกิน 20 ไร่

ข้อ 8. การใช้ที่ดินเพื่อการศาสนา ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน 15 ไร่ สำหรับจัดตั้งศาสน-สถานตามประเพณีนิยมแห่งท้องถิ่น

ข้อ 9. การใช้ที่ดินเพื่อกิจการไฟฟ้า ประปา ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นแก่การนั้น

ข้อ 10. การใช้ที่ดินเพื่อสร้างถนน ทางลำเลียง ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นแก่การนั้น

ข้อ 11. การใช้ที่ดินเพื่อการก่อสร้างหรือปรับปรุงแหล่งน้ำเพื่อประกอบการเกษตรกรรม เช่น ขุดคู คลอง สระน้ำ ฝาย อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นแก่การนั้น

ข้อ 12. การใช้ที่ดินเพื่อการสร้างสถานที่ราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน 5 ไร่

ข้อ 13. การใช้ที่ดินเพื่อการส่งเสริมเกษตรกรรม ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นและเหมาะสม

ข้อ 14. การใช้ที่ดินเพื่อสร้างที่ทำการสหกรณ์หรือสิ่งก่อสร้างอื่นเพื่อประโยชน์ของสหกรณ์ เช่น ยุ้ง ฉาง โกดังหรือไซโล เพื่อเก็บรักษาผลผลิตให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นและเหมาะสม

ข้อ 15. การใช้ที่ดินเพื่อสร้างสถานที่จัดเป็นนันทนาการ ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ตามที่พิจารณาเห็นสมควร

ข้อ 16. การใช้ที่ดินเพื่อจัดสร้างศาลาประจำหมู่บ้าน ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้านหรือห้องสมุดให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่รวมกันไม่เกิน 1 ไร่

ข้อ 17. การใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกจากข้อ 6 ถึงข้อ 16 หรือการขอใช้ที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ ให้เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาตามความจำเป็นเพื่อกิจการนั้น”

3. กำหนด แบบ ขั้นตอน ตลอดจนเงื่อนไขในการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน และการเพิกถอนการอนุญาต (ระเบียบฯ ข้อ 18 – ข้อ 19)

“ข้อ 18. แบบ ขั้นตอน ตลอดจนเงื่อนไขในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามระเบียบนี้ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้กำหนดตามความเหมาะสม

ข้อ 19. ถ้าปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตไม่ทำประโยชน์ในที่ดินตามกิจการที่ได้รับอนุญาตโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิกถอนการอนุญาตได้”

ส.ป.ก. ได้มีคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 50/2549 เรื่อง การกำหนดแบบและขั้นตอนแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงโครงสร้างภายในของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

2.5 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.5.1 ความเป็นมาของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 9 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินและมีเงินหมุนเวียนกลับคืนมาสำหรับนำมาใช้จ่ายในโครงการปฏิรูปที่ดิน

แหล่งที่มาของเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมี ดังนี้

1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน

2) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากรัฐบาล หรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศหรือจากต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น

3) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

4) เงินดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเท่านั้นซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการซื้อที่ดินและการให้สินเชื่ออันได้แก่ สินเชื่อเพื่อชดเชยที่ดิน สินเชื่อเพื่อการพัฒนารายได้และสินเชื่อเพื่อการพัฒนาพื้นที่ นอกจากนั้นก็เป็นค่าใช้จ่ายที่มีข้อผูกพันตามข้อตกลง และตามกฎหมาย

เช่น จ่ายคืนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ไถ่ถอนพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินและค่าดอกเบี้ยพันธบัตรการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

2.5.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ซึ่งได้มีการกำหนดระเบียบเพื่อเป็นหลักปฏิบัติในการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่[12]

(1) ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2550

(2) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดทำโครงการที่ใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2536

(3) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536

(4) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับค่าเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2526

(5) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาลดหรือยกเว้นการเก็บค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2536

นอกจากนี้ยังมีพระราชกฤษฎีกา คำสั่ง หลักเกณฑ์ มติคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้มีสภาพคล่องและรัดกุมยิ่งขึ้น

ภารกิจหลักของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เน้นการกระจายสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยนำที่ดินของรัฐหรือจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนด เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้เช่าและไม่มีที่ดินทำกิน โดยการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ ดังนั้น กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีหน้าที่ชำระเงินจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน และการลงทุนพัฒนารายได้ให้แก่เกษตรกร โดยการให้สินเชื่อแก่สถาบันเกษตรกร สินเชื่อรายโครงการและสินเชื่อรายบุคคลในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด รวมทั้งการสนับสนุนโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่จำเป็นและไม่มีงบประมาณปกติเพียงพอที่จะดำเนินการ ในขณะเดียวกันกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังต้องติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรที่ได้รับ

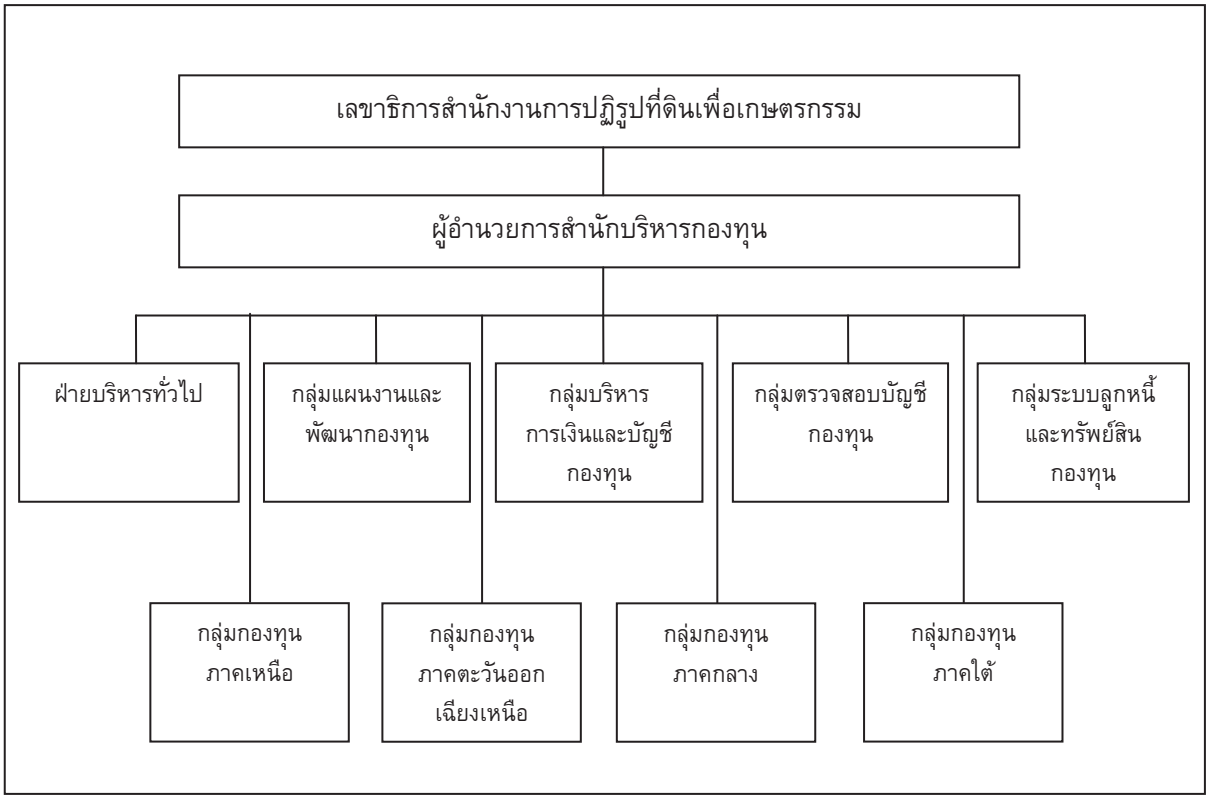
---

[12] สำนักงานบริหารกองทุน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำปีงบประมาณ 2552 เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 367 กันยายน 2553 หน้า 4

ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน โดยการทำสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ และเร่งรัดการจัดเก็บค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ การชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยเพื่อให้มีเงินทุนหมุนเวียนกลับมาใช้จ่ายเพื่อปฏิรูปที่ดินต่อไป

2.5.3 โครงสร้างการบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นหน่วยราชการหน่วยหนึ่งซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับระดับสำนัก มีโครงสร้างขององค์กร ดังต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 2.5-1 : โครงสร้างการบริหารงานของสำนักบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ลักษณะหน้าที่และการดำเนินของฝ่ายและส่วนต่าง ๆ มีดังนี้

1) **ฝ่ายบริหารทั่วไป** มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานแผนงานบุคลากร งานการเงินและบัญชี งานพัสดุ งานประชุม และงานบริหารทั่วไป การจัดทำแผนงานประจำปี การตรวจสอบติดตามประเมินผล และการรายงานผลการปฏิบัติงาน การเงิน งานบัญชี การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณงานบุคคล งานพัสดุ จัดซื้อ จัดจ้าง งานจำหน่ายทรัพย์สิน งานทะเบียนควบคุมวัสดุ-ครุภัณฑ์ งานยานพาหนะและสถานที่ งานจัดประชุมและเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ และคณะทำงานต่างๆ งาน

ประสานและส่งเสริมสนับสนุนส่วนต่างๆ ภายในสำนัก รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

2) กลุ่มแผนงานและพัฒนากองทุน มีหน้าที่จัดทำ แผนงานเงินกองทุนทั้งด้านรายรับรายจ่ายให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนงานของ ส.ป.ก. และของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดทำแผนปฏิบัติการควบคุม จัดสรรปรับเพิ่มลดเปลี่ยนแปลงรายการแผนการใช้จ่ายเงินกองทุนประจำปีศึกษาวิเคราะห์ วิจัย รูปแบบการบริหารกองทุน เสนอแนะแนวทางการพัฒนากองทุน การจัดหาแหล่งทุน การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินกองทุน กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบเกี่ยวกับการให้กู้เงินยืมกองทุนแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน และวิธีเกี่ยวกับการบริหารงานกองทุน กำหนดอัตราค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ ดอกเบี้ยเงินกู้ อัตราค่าชดเชยที่ดิน ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การประเมินมูลค่าทรัพย์สินค่าตอบแทนอื่นๆ กำหนดระเบียนเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน (ม. 19 (10)) วิเคราะห์ และประเมินผลการดำเนินงานกองทุน รวมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

3) กลุ่มบริหารการเงินและบัญชีกองทุน มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการเงิน การเบิกจ่าย การรับและนำส่งเงิน โอนขายบิลไปหน่วยงานส่วนภูมิภาค และหน่วยงานอื่นในระบบ GFMIS ปฏิบัติงานด้านการจัดทำบัญชี รายงานการเงินประจำเดือนของส่วนกลาง รวมทั้งรายงานการเงินของส่วนภูมิภาคจัดทำประกาศรายงานจ่ายเงินกองทุนเสนอรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเสนอผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินให้ สตง. รับรอง ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ตาม.22) พัฒนาระบบบัญชี วางรูปแบบมาตรฐานทางการเงินและบัญชีและวิเคราะห์งบการเงินประจำปี ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

4) กลุ่มตรวจสอบบัญชี มีหน้าที่ตรวจสอบวินิจฉัยความเหมาะสม เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติด้านการเงินและบัญชีกองทุน กำหนดมาตรฐานการตรวจสอบบัญชี และทรัพย์สินกองทุน รวมทั้งการวางระบบควบคุมภายใน ประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยตรวจรับ และให้คำปรึกษาแนะนำด้านการเงิน บัญชี กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบรายงานการเงินประจำปีเดือนทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาครายงานการเงินประจำปี และความถูกต้องของเอกสารประกอบรายงานหลักฐานการเบิกจ่าย และประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

5) กลุ่มระบบลูกหนี้และทรัพย์สินกองทุน มีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ ออกแบบ วางระบบและกำหนดการจัดทำระบบข้อมูลลูกหนี้ค่าเช่า ลูกหนี้ค่าเช่าซื้อ และลูกหนี้เงินกู้ และข้อมูลทรัพย์สินกองทุน เช่น ที่ดิน ครุภัณฑ์ และสิ่งก่อสร้างที่ใช้จ่ายจากเงินกองทุนฯ รวบรวม จัดทำปรับปรุง (Up Date) ควบคุมดูแล และพัฒนา ระบบข้อมูลลูกหนี้ และทรัพย์สินกองทุน เชื่อมโยง

ตรวจสอบข้อมูลลูกหนี้รายตัวกับฐานข้อมูลที่ดินและข้อมูลเกษตรกร ให้บริการข้อมูลลูกหนี้ เงินกองทุน เพื่อใช้ในการบริหารจัดการแก่หน่วยงานภายในองค์กรและภายนอก ในระบบเอกสาร และระบบโปรแกรมเพื่อตรวจสอบ ควบคุม กำกับ ดูแล งานกองทุน สร้างระบบเตือนภัยเพื่อให้ ภาคเร่งรัดการจัดเก็บหนี้ พัฒนาบุคลากรด้านระบบข้อมูลลูกหนี้และทรัพย์สินกองทุนทั้งใน ส่วนกลางและภูมิภาค ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานอื่นที่ เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

6) กลุ่มกองทุนภาคเหนือ มีหน้าที่วิเคราะห์ความเหมาะสม และความเป็นไปได้การให้ สินเชื่อโครงการสินเชื่อขนาดใหญ่ โครงการจ่ายขาด โครงการพิเศษอื่นๆ การพัฒนาพื้นที่อย่างบูรณา การ ในส่วนที่เกินอำนาจจังหวัด การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของการจัดซื้อ ที่ดินเอกชนในส่วนที่เกินอำนาจจังหวัด ติดตาม กำกับ การขอใช้สินเชื่อ และการใช้จ่ายสินเชื่อใน ส่วนที่เป็นอำนาจของจังหวัด เร่งรัด ติดตาม ควบคุม กำกับดูแล การจัดเก็บผลประโยชน์จากการ ปฏิรูปที่ดิน ของส่วนภูมิภาค ให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของ กองทุนในส่วนภูมิภาค ทั้งในการจัดหาที่ดินและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การซื้อ หรือเวนคืนที่ดิน การพัฒนาต่างๆ รวมทั้งการจัดเก็บหนี้สินรายได้เงินกองทุน การตรวจสอบข้อมูลระบบสารสนเทศ เกี่ยวกับหนี้สินของเกษตรกร และการชำระหนี้ กับรายงานทางการเงินและเอกสารประกอบทาง การเงิน ประจำเดือน ของส่วนภูมิภาค ตลอดจนการติดตามเร่งรัด การจัดทำงบการเงินประจำปี ส่วนภูมิภาค ตรวจทานความถูกต้องเกี่ยวกับการชำระราคาที่ดิน พันธบัตรที่ดิน ดอกเบี้ยพันธบัตร และการไถ่ถอนพันธบัตร รับผิดชอบพื้นที่ภาคเหนือ จำนวน 17 จังหวัด ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือ สนับสนุนการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

7) กลุ่มกองทุนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีหน้าที่วิเคราะห์ความเหมาะสม และความ เป็นไปได้การให้สินเชื่อโครงการสินเชื่อขนาดใหญ่ โครงการจ่ายขาด โครงการพิเศษอื่นๆ การพัฒนา พื้นที่อย่างบูรณาการ ในส่วนที่เกินอำนาจจังหวัด การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของ การจัดซื้อที่ดินเอกชนในส่วนที่เกินอำนาจจังหวัด ติดตาม กำกับ การขอใช้สินเชื่อ และการใช้จ่าย สินเชื่อในส่วนที่เป็นอำนาจของจังหวัด เร่งรัด ติดตาม ควบคุม กำกับดูแล การจัดเก็บผลประโยชน์จาก การปฏิรูปที่ดิน ของส่วนภูมิภาค ให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนการแก้ไขปัญหา การดำเนินงานของ กองทุนในส่วนภูมิภาค ทั้งในการจัดหาที่ดินและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การซื้อ หรือเวนคืนที่ดิน การพัฒนาต่างๆ รวมทั้งการจัดเก็บหนี้สินรายได้เงินกองทุน การตรวจสอบข้อมูลระบบสารสนเทศ เกี่ยวกับหนี้สินของเกษตรกร และการชำระหนี้ กับรายงานทางการเงินและเอกสารประการทางการเงิน ประจำเดือนของส่วนภูมิภาค ตลอดจนการติดตามเร่งรัด การจัดทำงบการเงินประจำปีส่วนภูมิภาค ตรวจทานความถูกต้องเกี่ยวกับการชำระราคาที่ดิน พันธบัตรที่ดิน ดอกเบี้ยพันธบัตร และการไถ่ถอน พันธบัตร รับผิดชอบพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 19 จังหวัด ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือ สนับสนุนการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

8) กลุ่มกองทุนภาคกลาง มีหน้าที่วิเคราะห์ความเหมาะสม และความเป็นไปได้การให้สินเชื่อโครงการสินเชื่อขนาดใหญ่ โครงการจ่ายขาด โครงการพิเศษอื่นๆ การพัฒนาพื้นที่อย่างบูรณาการ ในส่วนที่เกินอำนาจจังหวัด การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของการจัดซื้อที่ดินเอกชนในส่วนที่เกินอำนาจจังหวัด ติดตาม กำกับ การขอใช้สินเชื่อ และการใช้จ่ายสินเชื่อในส่วนที่เป็นอำนาจของจังหวัด เร่งรัด ติดตาม ควบคุม กำกับดูแล การจัดเก็บผลประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดิน ของส่วนภูมิภาค ให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนการแก้ไขปัญหา การดำเนินงานของกองทุนในส่วนภูมิภาค ทั้งในการจัดหาที่ดินและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การซื้อ หรือเวนคืนที่ดิน การพัฒนาต่างๆ รวมทั้งการจัดเก็บหนี้สินรายได้เงินกองทุน การตรวจสอบข้อมูลระบบสารสนเทศเกี่ยวกับหนี้สินของเกษตรกรและการชำระหนี้ กับรายงานทางการเงินและเอกสารประการทางการเงิน ประจำเดือน ของส่วนภูมิภาค ตลอดจนการติดตามเร่งรัด การจัดทำงบการเงินประจำปีส่วนภูภาค ตรวจทานความถูกต้องเกี่ยวกับการชำระราคาที่ดิน พันธบัตรที่ดิน ดอกเบี้ยพันธบัตร และการไถ่ถอนพันธบัตร รับผิดชอบพื้นที่ภาคกลาง จำนวน 19 จังหวัด ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

9) กลุ่มกองทุนภาคใต้ มีหน้าที่วิเคราะห์ความเหมาะสม และความเป็นไปได้การให้สินเชื่อโครงการสินเชื่อขนาดใหญ่ โครงการจ่ายขาด โครงการพิเศษอื่นๆ การพัฒนาพื้นที่อย่างบูรณาการ ในส่วนที่เกินอำนาจจังหวัด การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของการจัดซื้อที่ดินเอกชนในส่วนที่เกินอำนาจจังหวัด ติดตาม กำกับ การขอใช้สินเชื่อ และการใช้จ่ายสินเชื่อในส่วนที่เป็นอำนาจของจังหวัด เร่งรัด ติดตาม ควบคุม กำกับดูแล การจัดเก็บผลประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดิน ของส่วนภูมิภาคให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนการแก้ไขปัญหา การดำเนินงานของกองทุนในส่วนภูมิภาค ทั้งในการจัดหาที่ดินและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การซื้อ หรือเวนคืนที่ดิน การพัฒนาต่างๆ รวมทั้งการจัดเก็บหนี้สินรายได้เงินกองทุน การตรวจสอบข้อมูลระบบสารสนเทศเกี่ยวกับหนี้สินของเกษตรกรและการชำระหนี้ กับรายงานทางการเงินและเอกสารประการทางการเงิน ประจำเดือน ของส่วนภูมิภาค ตลอดจนการติดตามเร่งรัด การจัดทำงบการเงินประจำปีส่วนภูภาค ตรวจทานความถูกต้องเกี่ยวกับการชำระราคาที่ดิน พันธบัตรที่ดิน ดอกเบี้ยพันธบัตร และการไถ่ถอนพันธบัตร รับผิดชอบพื้นที่ภาคใต้ จำนวน 14 จังหวัด ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

2.5.4 สถานะของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชนจากเจ้าของที่ดินที่มิได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง หรือมีที่ดินให้เช่า และมีความประสงค์จะขายที่ดินนั้นให้ ส.ป.ก. แล้วนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อ สำหรับอำนาจการอนุมัติจัดซื้อที่ดินเอกชน ได้มีการกระจายอำนาจให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และคณะอนุกรรมการโครงการและเงินกองทุน ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ 4/2539 วันที่ 4 พฤศจิกายน 2539 โดยมีรายละเอียดการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ในช่วงปี 2521-2553 ดังตารางที่ 2.5-1

ตารางที่ 2.5-1 : การจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

พ.ศ.	การจัดซื้อที่ดิน (ไร่)	วงเงิน	ราคาเฉลี่ย/ไร่
2521	5,653.92	11,191,429.54	1,979.41
2522	62,098.46	144,184,147.20	2,321.86
2523	51,753.22	142,562,485.01	2,754.65
2524	28,417.90	83,641,666.24	2,943.27
2525	25,305.10	59,982,877.76	2,370.38
2526	23,382.84	52,240,854.07	2,234.15
2527	25,725.66	80,095,244.33	3,113.43
2528	16,587.66	49,235,914.78	2,968.22
2529	29,791.13	86,144,084.78	2,891.60
2530	30,265.78	94,013,704.70	3,106.27
2531	18,568.46	62,801,355.45	3,382.15
2532	3,254.33	11,062,210.22	3,399.22
2533	5,282.41	17,648,612.19	3,341.01
2534	2,567.53	10,555,926.02	4,111.31
2535	5,069.51	20,941,404.71	4,130.85
2536	12,518.81	105,563,468.84	8,432.38
2537	21,587.78	197,486,427.93	9,148.06
2538	9,141.16	83,222,138.50	9,104.10
2539	10,057.82	102,070,048.25	10,148.33
2540	19,137.43	224,541,244.45	11,733.09
2541	15,699.45	195,103,289.75	12,427.39
2542	1,278.24	16,844,607.50	13,177.96
2543	746.24	19,276,617.50	25,831.57

ตารางที่ 2.5-1 (ต่อ)

พ.ศ.	การจัดซื้อที่ดิน (ไร่)	วงเงิน	ราคาเฉลี่ย/ไร่
2544	689.39	11,533,790.00	16,730.48
2545	1,929.68	27,974,679.70	14,497.07
2546	4,363.95	66,410,676.10	15,218,02
2547	1,619.45	30,694,780.72	18,953.77
2548	1,251.15	34,701,780.0	27,735.96
2549	-	-	-
2550	-	-	-
2551	-	-	-
2552	239.41	9,576,500.00	40,000.00
2553	168.82	6,752,600.00	40,000.00
รวม	**434,152.68**	**2,058,054,566.24**	**4,740.39**

ที่มา : สำนักบริหารกองทุน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

จากตารางที่ 2.5-1 : ในช่วงปี 2521-2553 ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินเอกชนได้รวม 434,152.68 ไร่ วงเงิน 2,058.05 ล้านบาท จะพบว่าการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในปี 2532 และ 2542 การจัดซื้อที่ดินลดลงอย่างมาก ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเมื่อพิจารณาถึงราคาเฉลี่ยที่ดิน/ไร่ จะพบว่ามีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี โดยเฉพาะในปี 2536 ราคาเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวเมื่อเทียบกับปี 2535 และในปี 2543 และ 2548 ราคาเพิ่มสูงขึ้นเกือบเท่าตัวเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า

2.5.5 ประเภทของที่ดินเอกชนในโครงการปฏิรูปที่ดิน

1) ที่ดินเอกชนในโครงการปฏิรูปที่ดินทั้งหมด ตั้งแต่ปี 2519-2554 มีรวมทั้งสิ้น 40,958 แปลง เนื้อที่ 1,360,268.80 ไร่ แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

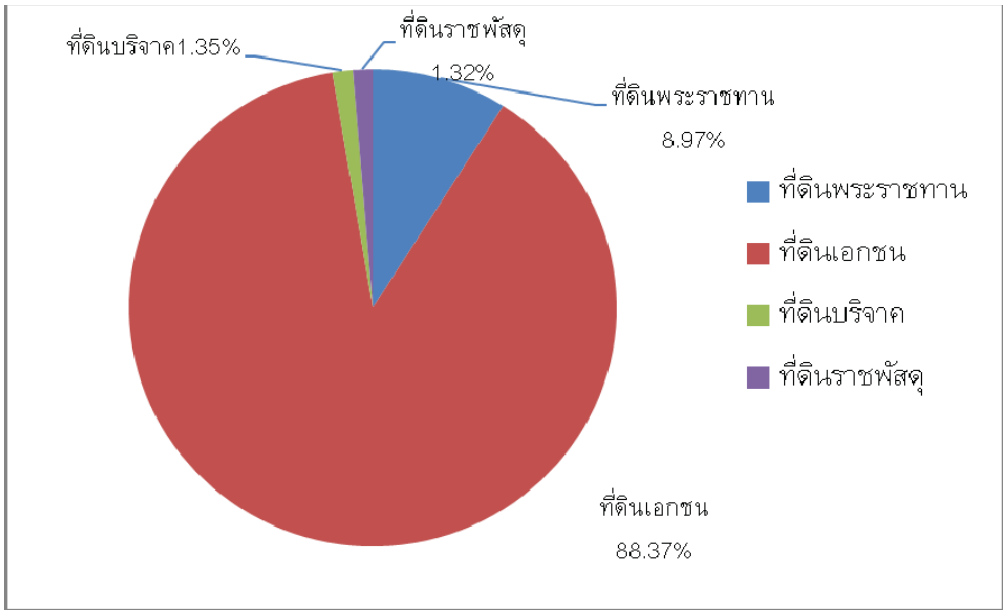
2) **ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หรือที่ดินพระราชทาน** เป็นที่ดินที่ได้รับพระราชทานให้ ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปที่ดิน จำนวน 253 แปลง เนื้อที่ 44,369.70 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 8.97 ของเนื้อที่ทั้งหมด

3) **ที่ดินเอกชน** เป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ซื้อจากเจ้าของที่ดินที่มีความประสงค์ขายให้กับ ส.ป.ก. หรือมีที่ดินเกินกว่ากฎหมายกำหนด ซึ่ง ส.ป.ก. จัดซื้อมาตั้งแต่ปี 2521-2554 มีจำนวน 13,468 แปลง เนื้อที่ 437,421.29 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 88.37 ของเนื้อที่ทั้งหมด

4) **ที่ดินที่ได้รับบริจาค** เป็นที่ดินที่ผู้มีจิตศรัทธายกให้ ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปที่ดิน มีจำนวน 214 แปลง เนื้อที่ 6,674.21 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 1.35 ของเนื้อที่ทั้งหมด

5) **ที่ราชพัสดุ** จำนวน 97 แปลง เนื้อที่ 6,520.59 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 1.32 ของเนื้อที่ทั้งหมด

ประเภทของที่ดินของโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แสดงได้ดังแผนภูมิที่ 2.5-2



แผนภูมิที่ 2.5-2: ประเภทของที่ดินในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.5.6 ผลการจัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

นับตั้งแต่ปี 2521-2554 ส.ป.ก. จัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทุกประเภทรวมทั้งสิ้นจำนวน 26,852 สัญญา เนื้อที่ 402,677.47 ไร่ จำแนกเป็น

1) จัดทำสัญญาเช่าที่ดินรวม 15,514 สัญญา เนื้อที่ 237,305.20 ไร่ โดยแยกตามประเภทของที่ดินได้ ดังนี้

- ที่ดินทรัพย์สิน 5 จังหวัด 3,818 สัญญา เนื้อที่ 40,217.50 ไร่
- ที่ดินบริจาค 18 จังหวัด 424 สัญญา เนื้อที่ 5,838.65 ไร่
- ที่ดินเอกชน 31 จังหวัด 10,829 สัญญา เนื้อที่ 158,487.01 ไร่
- ที่ราชพัสดุ 5 จังหวัด 443 สัญญา เนื้อที่ 5,762.04 ไร่

2) จัดทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินรวม 11,338 สัญญา เนื้อที่ 165,372.26 ไร่ โดยแยกตามประเภทของที่ดินได้ ดังนี้

- ที่ดินเอกชน 31 จังหวัด 11,338 สัญญา เนื้อที่ 165,372.26 ไร่

2.5.7 การให้สินเชื่อของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สินเชื่อแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งในปี 2553 เป็นไปดังตารางที่ 2.5-2

ตารางที่ 2.5-2 : การอนุมัติสินเชื่อแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปี 2553

หน่วย:บาท

ภาค	เกษตรกร		สถาบันเกษตรกร		รวม	ร้อยละ
	ราย	จำนวนเงิน	แห่ง	จำนวนเงิน		
เหนือ	7,077	209,948,000.00	5	9,000,000.00	218,948,000.00	27.30
ตะวันออกเฉียงเหนือ	12,941	357,922,750.00	2	9,000,000.00	366,922,750.00	45.75
กลาง	4,725	152,727,000.00	9	15,350,000.00	168,077,000.00	20.96
ใต้	1,231	48,055,687.08	0	0	48,055,687.08	5.99
รวมทั้งสิ้น	25,974	768,653,437.08	16	33,350,000.00	802,003,437.08	100.00

ที่มา : สำนักบริหารกองทุน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

จากตารางที่ 2.5-2 ในปี 2553 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ให้กู้ยืมแก่เกษตรกรจำนวน 25,974 ราย จำนวนเงินทั้งสิ้น 768,653,437.08 บาท โดยให้กู้แก่เกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด รองลงไปเป็นเกษตรกรในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ตามลำดับ นอกจากนั้นยังให้กู้ยืมแก่สถาบันเกษตรกร จำนวน 16 แห่ง เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 33,350,000 บาท รวมแล้วให้กู้ยืมจำนวน 802,003,437.08 บาท

2.5.8 สถานะการเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สถานะการเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ณ วันที่ 30 กันยายน 2553 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีสินทรัพย์คิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 7,302.45 ล้านบาท ประกอบด้วยสินทรัพย์หมุนเวียน 5,529.30 ล้านบาท และสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน 1,773.15 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้เงินกู้ (เงินกองทุนฯ ที่ให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรกู้ยืม) 2,960.01 ล้านบาท เงินสด เงินฝากธนาคารและเงินฝากคลัง 1,794.47 ล้านบาท และที่ดิน อาคารและอุปกรณ์ 1,771.24 ล้านบาท

สำหรับรายละเอียดของหนี้สิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2553 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหนี้สินเป็นมูลค่ารวม 10.06 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นหนี้สินหมุนเวียน 8.75 ล้านบาท เจ้าหนี้เกษตรกร 1.07 ล้านบาท เจ้าหนี้พันธบัตร 230,800 บาท และเงินรายได้รอการรับรู้-กองทุนที่ดิน 6,806.15 บาท

ตารางที่ 2.5-3 : งบแสดงฐานะการเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2553

	จำนวนเงิน (บาท)
สินทรัพย์	
สินทรัพย์หมุนเวียน	
เงินสด เงินฝาก และเงินฝากคลัง	1,794,474,593.63
ลูกหนี้เงินยืมกองทุน	876.00
ลูกหนี้เงินกู้	2,960,011,941.13
ลูกหนี้เงินกู้-ค่าที่ดิน	33,758,904.69
ลูกหนี้เช่าซื้อ	500,424,820.46
ลูกหนี้เช่าซื้อ-กองทุนที่ดิน	6,806.15
ลูกหนี้ตามคำพิพากษาศาล	9,706,516.42
รายได้ค้างรับ	228,568,067.05
สินทรัพย์หมุนเวียนอื่น	2,352,659.95
รวมสินทรัพย์หมุนเวียน	5,529,305,185.48
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	
สิทธิประโยชน์ในที่ดิน	1,902,660.30
ที่ดิน อาคารและอุปกณ์-สุทธิ	1,771,243,495.64
รวมทรัพย์ไม่หมุนเวียน	1,773,146,155.94
รวมสินทรัพย์	7,302,451,341.42
หนี้สินและเงินกองทุน	
หนี้สินหมุนเวียน	
เงินรับฝากและเงินประกัน	1,187,813.48
ดอกเบี้ยพันธบัตรค้างจ่าย	83,226.33
ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย	10,868.00
หนี้สินหมุนเวียนอื่น	7,471,127.93
รวมหนี้สินหมุนเวียน	8,753,035.74
เจ้าหนี้พันธบัตร	230,800.00
เจ้าหนี้เกษตรกร	1,069,335.46
เงินรายได้รอการรับรู้-กองทุนที่ดิน	6,806.15
รวมหนี้สิน	10,059,977.35
เงินกองทุน	
เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	6,010,853,435.95
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายสะสมยกมา	141,663,531.36
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายสะสมยกมาหลังปรับปรุง	141,663,531.36
บวก รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายงวดนี้	1,139,874,396.76
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายสะสมยกไป	1,281,537,928.12
รวมเงินกองทุน	7,292,391,364.07
รวมหนี้สินและทุน	7,302,451,341.42

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายงานประจำปี 2553 เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 368 หน้า 72-73

สำหรับผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2553 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีรายได้จำนวน 1,165.15 ล้านบาท และมีรายจ่ายจำนวน 25.28 ล้านบาท ซึ่งหมายถึงมีรายได้สูงกว่ารายจ่าย 1,139.87 ล้านบาท

ตารางที่ 2.5-4 : งบแสดงผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

	จำนวนเงิน (บาท)
รายได้	
รายได้จากงบประมาณ	1,000,000,000.00
ค่าเช่ารับ	43,402,090.80
ดอกเบี้ยเงินกู้รับ	34,614,449.04
ดอกเบี้ยเงินกู้ค่าที่ดินรับ	1,300,091.08
ดอกเบี้ยตามคำพิพากษาศาลรับ (เงินกู้)	539,424.69
ดอกเบี้ยเช่าซื้อที่ดินรับ	23,392,638.45
ค่าปรับตามคำพิพากษาศาลรับ	66,289.52
ค่าภาษีบำรุงท้องที่รับ	3,053,099.90
รายได้อื่นๆ	58,785,203.11
รวมรายได้	**1,165,153,286.59**
ค่าใช้จ่าย	
ค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว	13,279,906.85
ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานกองทุน	5,189,453.62
ค่าใช้จ่ายในการรังวัดและออกโฉนดที่ดิน	2,726,478.00
ค่าภาษีบำรุงท้องที่จ่าย	2,896,259.01
จ่ายคืนลูกหนี้ตามคำพิพากษาศาล (ฐานลาภมิควรได้)	20,524.98
ส่วนต่างราคาทุนจากการจำหน่ายทรัพย์สิน	8.00
ค่าเสื่อมราคา	583,196.87
ค่าใช้จ่ายโครงการตัดจ่าย	583,062.50
รวมค่าใช้จ่าย	**25,278,889.83**
รายได้สูง(ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย	**1,139,874,396.76**

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายงานประจำปี 2553 เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 368 หน้า 74

2.5.9 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

จากรายงานผลการดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำปี 2553 ได้รายงานว่า ปัญหาอุปสรรคสำคัญของกองทุนการปฏิรูปที่ดินจะเป็นปัญหาเรื่องการจัดเก็บรายได้และหนี้สินไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

2.6 ผลการศึกษาทิศทางการดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในปี 2548 ส.ป.ก. ได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทำการศึกษาวิจัยทิศทางการดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค และให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาการบริหารงานและการดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลังจากรับมอบงานกองทุนที่ดินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) แล้ว

(2) เพื่อศึกษาทิศทางการพัฒนา และปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต ให้พัฒนาเป็นสถาบันการเงินด้านที่ดินต่อไป

และ (3) เพื่อศึกษาจัดทำแผนแม่บทเพื่อใช้เป็นแนวทางกำหนดการดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต

การศึกษาเสร็จสิ้นในเดือนพฤษภาคม 2549 สรุปสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้[13]

1. ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การใช้จ่ายเงินกองทุนไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด เนื่องจากนโยบาย ส.ป.ก. เน้นการแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินของรัฐ ทำให้ต้องชะลอการจัดซื้อที่ดินเอกชน ประกอบกับราคาที่ดินสูงเมื่อซื้อแล้วไม่สามารถจัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์และทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อได้ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมุ่งการพัฒนาอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรโดยการให้สินเชื่อเป็นหลักทำให้มีเงินคงเหลือหรือสภาพคล่องสูง นอกจากนั้น การจัดเก็บรายรับเข้ากองทุนเก็บได้เพียงร้อยละ 43.75 ของเป้าหมาย ซึ่งถือว่ามีประสิทธิภาพต่ำ เนื่องจากเกษตรกรประสบปัญหาฝนแล้ง น้ำท่วม ผลผลิตและราคาผลผลิตตกต่ำทำให้ไม่มีรายได้พอที่จะชำระหนี้ ขีดความสามารถในการติดตามหนี้จำกัด เนื่องจากขาดอัตรากำลัง งบประมาณ และเครื่องมือเครื่องใช้

2. บทบาทและภารกิจของ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นวิธีการที่แก้ปัญหาการถือครองที่ดินรายใหญ่และจัดที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินได้ดีในระดับหนึ่ง นอกจากนั้น หากดูจากตัวเลขผู้ไร้ที่ดินทำกินจะเห็นได้ว่ายังมีผู้ที่ประสงค์จะมีที่ดินและยังไม่ได้รับการจัดที่ดินให้อีกเป็นจำนวนมาก การปฏิรูปที่ดินจึงยังคงมีความจำเป็นต่อนโยบายที่สำคัญของรัฐ เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีหน้าที่สำคัญในการสนับสนุนเงินในการจัดซื้อที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการจัดเก็บค่าเช่า ค่าเช่าซื้อที่ดิน โดยรัฐสนับสนุนเงินจากงบประมาณแผ่นดินส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นรายได้จากการ

---

13 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, รายงานฉบับสมบูรณ์ "โครงการศึกษาวิจัยทิศทางการดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต" โดย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พฤษภาคม 2549 หน้า 7-1 – 7-9

จัดเก็บค่าเช่า ค่าเช่าซื้อที่ดิน หากพิจารณาสถาบันการเงินที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่านอกจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ไม่มีสถาบันการเงินใดที่ทำหน้าที่สนับสนุนการจัดหาที่ดินและจัดที่ดินให้กับเกษตรกรโดยตรง

3. แนวคิดการพัฒนากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นธนาคารที่ดิน มีการพัฒนาต่อเนื่องมาเป็นลำดับ ตั้งแต่ตอนยกร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดินขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดย ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ให้ทำหน้าที่สำคัญตามโครงการปฏิรูปที่ดินด้านสินเชื่อการเกษตร บริการเกี่ยวกับคลังสินค้าและการตลาด สิ่งที่เป็นรูปธรรม อาจนับจากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2534 เห็นชอบตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอใช้งบประมาณ 1,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2535 จากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำไปฝากไว้ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และให้ ธ.ก.ส. นำเงินจำนวนนี้พร้อมดอกผลไปสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน โดยทำในรูป “กองทุนที่ดิน” ขึ้นใน ธ.ก.ส. เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้ง "ธนาคารที่ดิน" ภายในระยะเวลา 5 ปี แต่เมื่อครบระยะเวลาดังกล่าวการดำเนินการยังขาดความพร้อม จึงขยายเวลามาจนถึงแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545 - 2549) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2545 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และ ธ.ก.ส. เร่งรัดดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อรวมกองทุนที่ดินกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งกฎหมายในประเด็นอื่น เพื่อทำให้การทำงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น หรือแม้กระทั่งการจัดตั้งเป็นองค์กรรูปแบบอื่นที่เหมาะสม กับภารกิจในอนาคต

4. เมื่อศึกษารูปแบบของธนาคารที่ดินในบางประเทศ เช่น ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน ธนาคารที่ดิน แห่งฟิลิปปินส์ และธนาคารเพื่อการพัฒนาการเกษตรและที่ดินแห่งแอฟริกาใต้ พบว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ดินและการพัฒนาทางด้านการเกษตรของในแต่ละประเทศ เช่น ธนาคารที่ดินของประเทศไต้หวัน เป็นธนาคารเดียวที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินการในด้านสินเชื่อเพื่อการพัฒนาทางด้านอสังหาริมทรัพย์และสินเชื่อด้านการเกษตรในการดำเนินการจะต้องมีการเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาลในด้านที่อยู่อาศัย ด้านการเกษตร และด้านนโยบายที่ดิน ธนาคารสามารถระดมทุนเพื่อที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ส่วนธนาคารเพื่อการพัฒนาการเกษตรและที่ดินแห่งแอฟริกาใต้ มีบทบาทในการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแบบบูรณาการ การพัฒนาชนบทแบบยั่งยืน การจัดสรรความช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อให้แก่เกษตรกรรายย่อยที่มีขีดจำกัดทางด้านปัจจัยทุน รวมทั้งการให้สินเชื่อส่งเสริมธุรกิจทางการเกษตร ทั้งทางขนาดเล็ก กลาง และใหญ่ และยังมีอำนาจระดมทุนจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ รวมทั้ง ภาคเอกชนเช่นเดียวกับธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน

5. สำหรับประเทศไทยยังไม่มีสถาบันการเงินในรูปแบบเฉพาะเพื่อการพัฒนาที่ดินในลักษณะของธนาคารที่ดิน ดังเช่นของไต้หวัน ฟิลิปปินส์ หรือแอฟริกาใต้ แม้ว่าสถาบันการเงินทุกสถาบันของไทยจะยอมรับการใช้เอกสารสิทธิ หรือสิทธิในที่ดินเป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อประเภทต่าง ๆ อยู่แล้วก็ตาม สถาบันการเงินของไทยที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการด้านพัฒนาการเกษตรและชนบทเป็นหลัก ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) นอกจากนั้นก็เป็นสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อทั่วไป เช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน ธนาคารออมสิน หรือสถาบันการเงินที่เน้นวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า เป็นต้น ไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่สนับสนุนทางการเงินเพื่อจัดหาที่ดินช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในแบบเดียวกันกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงควรพัฒนากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีขีดความสามารถเพียงพอในการสนับสนุนงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

6. ทางเลือกของรูปแบบองค์กรตามแผนแม่บทของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มี 3 รูปแบบ คือ 1. ให้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหน่วยราชการ 2. ให้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษ และ 3. ให้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นองค์การมหาชน คณะวิจัยเสนอทางเลือกที่ 1 คือ ให้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นหน่วยราชการในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอยู่ในฐานะหน่วยงานปฏิบัติที่มีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบาย ตรวจสอบการดำเนินการ และมีขอบเขตอำนาจในการบริหารจัดการเงินของกองทุนครอบคลุมภารกิจมากขึ้น ซึ่งจะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 9 และมาตรา 10 ให้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนแนวทางดังกล่าว และถ้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วในช่วงเวลาหลังจาก 6 ปีแล้วจึงจะพัฒนาหรือปรับรูปแบบให้เป็นองค์กรมหาชนต่อไป

7. ปัจจัยสนับสนุนการปรับปรุงกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่สำคัญ คือ การแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ได้มีการเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. ....” เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ร่างกฎหมายดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2548 มอบหมายให้คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ[14] เป็นผู้พิจารณาความเหมาะสม ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้นำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. .... มาเป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายว่า

---

[14] ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย ที่ 1/2547 ลงวันที่ 8 กันยายน 2547 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ รวม 8 และตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย ที่ 1/2548 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและบุคคลเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ด้วยการจัดที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการและนโยบายการพัฒนากฎหมายของรัฐบาล ในช่วงนี้จึงเป็นโอกาสที่จะเสนอปรับบทบาทและภารกิจของ ส.ป.ก. และกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากมีแนวคิดที่จะปรับปรุงองค์กรไปในแนวทางใด เพราะอาจเสนอขอปรับปรุงไปในคราวเดียวกันกับการแก้ไขกฎหมายของคณะอนุกรรมการฯ ที่กำลังดำเนินการอยู่ได้

8. การดำเนินงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความจำเป็นที่จะต้องทำแผนแม่บทเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างของกองทุน การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาระบบบริหารจัดการ การพัฒนาระบบบัญชีและการเงิน และการพัฒนาทางด้านระเบียบและกฎหมาย ดังนี้

(1) การปรับโครงสร้างสายงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(2) การพัฒนาบุคลากรของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3) การพัฒนาระบบบริหารจัดการของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(4) การพัฒนาระบบการติดตามและการประเมินผลกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(5) การพัฒนาระบบบัญชีและการเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

9. ส.ป.ก. สามารถหารายได้เข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินได้ โดยอาจไม่ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดิน โดยการเร่งรัดการเก็บค่าเช่าและให้เช่าซื้อที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมา ขายที่ดินของรัฐที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรที่ปัจจุบันเป็นชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน การปรับค่าเช่า ค่าธรรมเนียมให้เหมาะสม เป็นต้น จึงได้ทดลองคำนวณเพื่อประเมินรายได้ที่อาจจะเกิดขึ้น ในกรณีที่ ส.ป.ก. จะนำเอาสินทรัพย์ที่ดินที่มีอยู่ไปบริหารให้เกิดรายได้ โดยนำเอามูลค่าของผลิตภัณฑ์เบื้องต้นจากภาคเกษตร (Agricultural Value Added) ของแต่ละจังหวัดประจำปีของปี 2548 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาหารายได้เฉลี่ยจากการใช้พื้นที่เพื่อทำการเกษตรต่อไร่ ซึ่งสามารถที่จะนำมาเป็นตัวแทนของมูลค่าการใช้ (Use Value) ของที่ดิน รายได้เฉลี่ยจากการทำการเกษตรต่อไร่นี้ ถ้านำมาคูณกับพื้นที่ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. ทั้งที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ รวมทั้งที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. ได้จัดซื้อมาจนถึงปัจจุบัน ก็จะได้มูลค่าของการใช้ของพื้นที่ทำการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งหมด หรืออีกนัยหนึ่งตัวเลขที่คำนวณนี้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการที่จะนำเอาที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินมาใช้ในการผลิตทางการเกษตรเพื่อสร้างรายได้

ผลการประเมินพบว่า ในกรณีที่สามารถที่จะจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าไม่เกินร้อยละ 25 และเช่าซื้อไม่เกินร้อยละ 25 ของพื้นที่ปฏิรูปที่ดินทั้งหมด ก็จะทำให้ ส.ป.ก. มีรายได้รวมในราคามูลค่าปัจจุบันเท่ากับ 68,617.33 ล้านบาท และในกรณีที่สามารถที่จะจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าและเช่าซื้อไม่เกินร้อยละ 50 ของพื้นที่ปฏิรูปที่ดินทั้งหมด ก็จะทำให้ ส.ป.ก. มีรายได้เข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นจำนวน 135,203.12 ล้านบาท

10. เนื่องจากฐานะที่ยากจนของเกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินจึงมีการผ่อนปรนการเก็บค่าเช่าที่ดินของรัฐมาโดยตลอด ซึ่งหมายถึงการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน รัฐเป็นฝ่ายอุดหนุนค่าเช่าให้กับเกษตรกรซึ่งมูลค่าของการอุดหนุนนี้เปรียบเสมือนเป็นต้นทุนที่ ส.ป.ก.

ต้องแบกรับ หากจะมีการเริ่มเก็บค่าเช่าจากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาของการดำเนินการในช่วงต้น ๆ เนื่องจากเกษตรกรเคยชินกับการใช้ที่ดินโดยมิได้มีการจ่ายค่าเช่า ดังนั้น หลักการในการเริ่มเก็บค่าเช่าจึงควรกำหนดให้มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป คือ อาจมีเป้าหมายการจัดเก็บเพียงร้อยละ 5 ของพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน และค่อย ๆ เพิ่มสัดส่วนของพื้นที่ที่จะเก็บค่าเช่าจากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 10 ร้อยละ 15 ร้อยละ 20 ตามลำดับ นอกจากนั้น รายได้จากการเก็บค่าเช่าอาจนำมาใช้ในการพัฒนาอาชีพและรายได้ให้กับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ๆ ก็เป็นแนวทางหนึ่งที่จะจูงใจทำให้เกษตรกรเห็นประโยชน์ของการชำระค่าเช่าและให้ความร่วมมือ

2.7 กองทุนที่ดิน

กองทุนที่ดิน เกิดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2534 ตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอเพื่อแก้ปัญหาการกระจายรายได้และปัญหาการเคลื่อนย้ายของแรงงานภาคชนบท โดยขออนุมัติใช้งบประมาณ 1,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2535 จากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำไปฝากไว้ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และให้ ธ.ก.ส. นำเงินจำนวนนี้พร้อมดอกผลไปสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินโดยทำในรูป “กองทุนที่ดิน” ขึ้นใน ธ.ก.ส. เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้ง "ธนาคารที่ดิน" ภายในระยะเวลา 5 ปี

เพื่อการดำเนินการตามแผนดังกล่าว จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 โดยแก้ไขเพิ่มเติมความหมายของคำว่า “เกษตรกร” และเพิ่มมาตรา 34 ทวิ “ให้มีกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคาร เรียกว่า “กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการให้เงินกู้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” โดยให้แยกบัญชีและเอกสารเกี่ยวกับ การเงินหรือทรัพย์สินอื่นของกองทุนที่ดินออกจากบัญชีและเอกสารเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินอื่นของ ธ.ก.ส.

แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของกองทุนที่ดินดำเนินงานครบ 5 ปี ในปีงบประมาณ 2539 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544) โดยมีหลักการเช่นเดียวกับในระยะแรก กล่าวคือ ดำเนินการในรูปกองทุนที่ดินต่อไปอีก 5 ปี โดยการดำเนินงานได้ยึดหลักไม่ของบประมาณ แต่จะใช้เงินคงเหลือ จำนวน 712.94 ล้านบาทให้พอเพียง จะไม่จัดซื้อที่ดินใหม่ เว้นแต่มีความจำเป็นและเหมาะสม และจะพัฒนาที่ดินคงเหลือจำนวน 7,794 ไร่ แล้วจัดให้แก่เกษตรกรจำนวน 715 ราย รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงโครงการเดิมที่จ่ายเงินกู้ให้แก่เกษตรกรไปแล้ว 2,624 ราย ในที่ดินเนื้อที่ 29,247 ไร่ คณะรัฐมนตรี ได้มีมติอนุมัติในหลักการ เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2542 โดยให้รับข้อสังเกตของกระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปดำเนินการด้วย

กองทุนที่ดินได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ในช่วงแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544) และเมื่อใกล้จะสิ้นสุดแผนระยะที่ 2 ก็จัดให้มีการประเมินผลและศึกษาแนวทางดำเนินงานในระยะต่อไปโดย 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีข้อมูลการดำเนินการและผลการประเมิน ดังนี้[15]

ในระยะที่ 1 (พ.ศ. 2535-2539) กองทุนที่ดินได้กำหนดเป้าหมายการซื้อที่ดินไว้ทั้งสิ้น 166,875 ไร่ สำหรับระยะที่ 2 (พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา) กองทุนที่ดินไม่ได้กำหนดเป้าหมายการซื้อที่ดินไว้ แต่กำหนดเป้าหมายซื้อที่ดินต่อเนื่องทั้งสิ้น 5,730 ไร่ ดังนั้น เป้าหมายซื้อที่ดินตั้งแต่เริ่มดำเนินงานจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2543 จึงมีรวมทั้งสิ้น 172,605 ไร่

ผลการจัดซื้อที่ดินระยะที่ 1 จัดซื้อที่ดินได้ทั้งสิ้น 36,476 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 21.86 ของเป้าหมาย ส่วนในระยะที่ 2 เป็นการซื้อที่ดินที่เป็นภาระผูกพันต่อเนื่องมาจากระยะที่ 1 จำนวน 617 ไร่ ดังนั้นกองทุนที่ดินสามารถจัดซื้อที่ดินได้ทั้งสิ้น 37,093 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 21.50 ของเป้าหมาย ซึ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือซื้อที่ดินได้มากที่สุดคือ 19,515 ไร่ รองลงมาคือภาคเหนือซื้อที่ดินได้ 13,750 ไร่ เมื่อพิจารณาผลการจัดซื้อที่ดินสะสมตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนถึงปัจจุบันดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าน้ำหนักของการจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรส่วนใหญ่อยู่ระหว่างการดำเนินการในระยะที่ 1 ของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน เมื่อเข้าสู่ระยะที่ 2 การดำเนินงานด้านนี้ไม่มี ยกเว้นการจัดซื้อที่ดินตามภาระผูกพันจากระยะที่ 1 ทั้งนี้ เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำเสนอเพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินระยะที่ 2 โดยมีหลักการเช่นเดียวกับระยะที่ 1 กล่าวคือ ดำเนินการในรูปกองทุนที่ดินต่อไปอีก 5 ปี โดยการดำเนินงานได้ยึดหลักไม่ของบประมาณแต่จะใช้งบประมาณที่คงเหลือจำนวน 712.94 ล้านบาทในการดำเนินงานให้พอเพียงโดยไม่จัดซื้อที่ดินใหม่เว้นแต่มีความจำเป็นและเหมาะสมเท่านั้น

กองทุนที่ดินได้กำหนดเป้าหมายการรับเกษตรกรเพื่อเข้าร่วมโครงการไว้ทั้งสิ้น 18,399 ราย ซึ่งเป็นเป้าหมายในระยะที่ 1 จำนวน 16,686 ราย และระยะที่ 2 จำนวน 1,713 ราย ภาคเหนือ 7,523 ราย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 7,169 ราย สำหรับผลการรับเกษตรกรขึ้นทะเบียนเพื่อเข้าร่วมโครงการ พบว่าตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนถึง 30 กันยายน 2543 กองทุนที่ดินสามารถรับเกษตรขึ้นทะเบียนเพื่อเข้าร่วมโครงการได้ทั้งสิ้น 3,286 ราย คิดเป็นร้อยละ 17.86 ของเป้าหมาย ทั้งนี้ ในระยะที่ 1 สามารถรับเกษตรกรขึ้นทะเบียนได้ทั้งสิ้น 2,714 ราย และระยะที่ 2 สามารถรับเกษตรกรได้เพียง 570 ราย หากจำแนกเป็นรายภาคพบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือรับเกษตรกรได้มากที่สุด คือ 1,754 ราย รองลงมาคือภาคเหนือรับเกษตรกรได้ทั้งสิ้น 1,147 ราย ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงผลการจัด

---

[15] ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, รายงานการประเมินผลแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 เสนอต่อ คณะกรรมการกองทุนที่ดิน, เมษายน 2544

เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พบว่าจากแรงงานรับจ้างที่รับขึ้นทะเบียนเพื่อเข้าร่วมโครงการไว้ 3,286 ราย ดังกล่าวข้างต้น กองทุนที่ดินสามารถจัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ทั้งสิ้น 3,253 ราย เนื่องจากบางรายที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้วได้สละสิทธิในภายหลัง หากเปรียบเทียบกับการขึ้นทะเบียนแรงงานรับจ้างของ ส.ป.ก. ในปี 2535 ซึ่งมีจำนวนผู้ต้องการที่ดินทำกินทั้งสิ้น 52,262 ราย คงเหลือแรงงานรับจ้างที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้วและยังไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินอีก 49,009 ราย นอกจากนี้ทางคณะผู้ประเมินได้ทำการสำรวจถึงความต้องการที่ดินทำกินในปัจจุบัน พบว่าแนวโน้มของจำนวนแรงงานรับจ้างที่มีความต้องการที่ดินทำกินในภาคเกษตรยังคงเป็นตัวเลขที่สูงอยู่

ตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนถึง 30 กันยายน 2543 กองทุนที่ดินได้จ่ายเงินกู้ให้เกษตรกรเป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 1,436 ล้านบาท จำแนกเป็นเงินกู้ค่าที่ดินประมาณ 1,114 ล้านบาท และเงินกู้ค่าประกอบอาชีพประมาณ 321 ล้านบาท เฉลี่ยหนี้เงินกู้ของเกษตรกรรายละ 441,530 บาท เป็นเงินกู้ค่าที่ดินเฉลี่ยรายละ 342,549 บาท และเงินกู้ค่าประกอบอาชีพเฉลี่ยรายละ 98,984 บาท หากเปรียบเทียบกับผลการประเมินรายได้คงเหลือในครัวเรือนของเกษตรกรพบว่า เกษตรกรร้อยละ 79.87 มีรายได้คงเหลือในครัวเรือนไม่เกิน 20,000 บาทต่อราย ดังนั้น เมื่อกองทุนที่ดินกำหนดให้ชำระคืนภายใน 20 ปี อัตราการชำระคืนต้นเงินกู้จะอยู่ที่ประมาณปีละ 22,076 บาท จึงคาดได้ว่าเกษตรกรร้อยละ 79.87 ไม่มีความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ให้กับกองทุนที่ดิน ซึ่งผลการดำเนินงานระยะที่ 1 พบว่าอัตราการชำระหนี้เงินกู้ต่อหนี้ถึงกำหนดชำระมีความไม่แน่นอน กล่าวคือ ในปี 2535 และปี 2536 มีอัตราการชำระหนี้ ร้อยละ 76.83 และ 79.35 ทั้งนี้ มีเหตุผิดปกติ กล่าวคือ ในปี 2535 เกษตรกรมีการชำระหนี้ก่อนกำหนดมากทั้ง ๆ ที่มีหนี้ถึงกำหนดชำระน้อย ส่วนในปี 2536 นั้น กองทุนที่ดินได้ซื้อที่ดินที่จังหวัดปัตตานีแต่ไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ได้ เจ้าของที่ดินจึงคืนเงินให้กับกองทุนที่ดิน สำหรับปี 2537 และปี 2538 อัตราการชำระหนี้อยู่ระหว่างร้อยละ 16.91 และร้อยละ 14.26 และปี 2539 อัตราการชำระหนี้กลับเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 56.13 (ข้อมูลเพียงวันที่ 30 มิ.ย. 2539) เนื่องจากในปี 2539 มีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ดังนั้น กองทุนที่ดินจึงโอนเงินกู้ค่าที่ดินของเกษตรกรรายเดิมเป็นการชำระหนี้เงินกู้ค่าที่ดินก่อน แล้วจึงให้เกษตรกรรายใหม่กู้กลับไปอีกครั้งหนึ่ง จึงทำให้ในปีดังกล่าวมีอัตราการชำระหนี้สูง

สำหรับการดำเนินงานในระยะที่ 2 (มีข้อมูลเพียง 2 ปี คือ 2540 และ 2541) พบว่าในปี 2540 อัตราการชำระหนี้ของหนี้ระยะสั้นสูงที่สุด คือร้อยละ 35.94 ระยะปานกลางร้อยละ 10.33 และระยะยาวร้อยละ 14.45 สำหรับอัตรารับชำระหนี้ค่าที่ดินน้อยมากเพียงร้อยละ 2.55 เท่านั้น ซึ่งตรงข้ามกับปี 2541 ซึ่งเงินกู้ค่าที่ดินมีอัตราการชำระหนี้สูงถึงร้อยละ 49.20 และอัตราการชำระหนี้เงินกู้ระยะสั้น ระยะยาว และระยะปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 37.65 25.23 และ 7.75 ของหนี้เงินกู้ถึงกำหนดชำระภายในปีตามลำดับ

กรณีเกษตรกรละทิ้งแปลงพบว่า ตั้งแต่เริ่มดำเนินงานจนถึง 31 มีนาคม 2543 มีเกษตรกรละทิ้งแปลงอย่างเป็นทางการทั้งสิ้น 218 ราย ภาคเหนือ 119 ราย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 60 ราย สำหรับภาคใต้และภาคกลางมีเกษตรกรละทิ้งแปลงทั้งสิ้น 24 ราย และ 15 ราย นอกจากนี้ ยังมี

เกษตรกรที่ละทิ้งแปลงอย่างไม่เป็นทางการอีกจำนวนหนึ่งซึ่งยังไม่สิ้นสิทธิหรือยังอาศัยทำกินในโครงการ แต่จากการสอบถามเจ้าหน้าที่และเกษตรกรในพื้นที่พบว่าในกลุ่มที่ละทิ้งแปลงอย่างไม่เป็นทางการนี้ ส่วนหนึ่งจะไป ๆ มา ๆ คือ ออกไปทำงานที่เดิมแล้วกลับมาดูผลผลิตบ้าง พวกนี้จะไม่ทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรอย่างจริงจัง แต่จะกลับมาแสดงตนเป็นเจ้าของสิทธิ์อย่างน้อยปีละครั้ง หรือกลับมาทุกครั้งที่ทราบข่าวว่าเจ้าหน้าที่จะเข้ามาตรวจ ข้อมูลดังกล่าวอาจอนุมานได้ว่าเกษตรกรกลุ่มนี้น่าจะยังมีรายได้ดีจากอาชีพอื่น จึงยังไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างจริงจัง การมาขอรับที่ดินทำกินก็เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับชีวิตในอนาคตเท่านั้น

คณะประเมินผลจึงเห็นว่ายังไม่สมควรยกฐานะกองทุนที่ดินเป็นธนาคารที่ดิน เนื่องจากยังขาดความพร้อมทั้งในด้านนโยบาย เงินทุน และวิธีการดำเนินงานที่แน่นอน แต่ยังเห็นควรให้ดำเนินงานกองทุนที่ดินต่อไป เนื่องจากยังมีภารกิจต่อเนื่องจากที่จ่ายเงินกู้ไปแล้วและกลุ่มเป้าหมายยังต้องการที่ดินอีกเป็นจำนวนมาก

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจึงมอบหมายให้ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษาเพื่อจัดทำแผนการดำเนินงานโครงการกองทุนที่ดิน[16] สรุปได้ว่ากองทุนที่ดินมีผลประกอบการขาดทุนมาโดยตลอด และเกษตรกรมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ หากกองทุนที่ดินจะดำเนินการต่อไปจะไม่คุ้มค่าไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ดำเนินงานตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่เป็นระบบราชการในลักษณะการสงเคราะห์ไม่สามารถบริหารจัดการกองทุนที่ดินให้เลี้ยงตัวเองอยู่รอดได้ จึงเสนอให้รวมกองทุนที่ดินกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แล้วให้ ส.ป.ก. ทำหน้าที่บริหารจัดการ หรือให้รวมกองทุนที่ดินกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แล้วจัดตั้งเป็นกองทุนใหม่และให้การบริหารจัดการขึ้นอยู่กับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยให้ดำเนินการในรูปแบบเดิมเป็นเวลา 3 ปี เพื่อเตรียมการรวมกองทุนทั้งในด้านการแก้ไขกฎหมาย ชำระบัญชีทั้งหนี้สินและทรัพย์สินตลอดจนเตรียมการส่งมอบ โดยจัดทำเป็นแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549) มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1) แผนงานระยะสั้น

(1.1) ขยายระยะเวลาดำเนินงานกองทุนที่ดินไปอีก 3 ปี จนกว่าจะมีการรวมกองทุนหรือ จัดตั้งกองทุนหรือองค์กรขึ้นใหม่

(1.2) ปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกรของกองทุนที่ดิน พร้อมทั้งฟื้นฟูการผลิตเพื่อให้เกษตรกร มีรายได้เพียงพอแก่การบริโภคและชำระหนี้เงินกู้ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 ปี

---

16 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, รายงานฉบับสมบูรณ์ "การศึกษาเพื่อจัดทำแผนการดำเนินงานโครงการกองทุนที่ดิน", โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ธันวาคม 2544

2) แผนงานระยะปานกลาง

(2.1) รวมกองทุนที่ดินกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 ปี โดยเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 นิยามคำว่า "เกษตรกร" และมาตรา 34 ทวิ หรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 9 และมาตรา 10 ด้วยเพื่อจัดตั้งเป็นกองทุนใหม่ การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นความร่วมมือระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ซึ่งอาจดำเนินการได้ในทันทีที่เริ่มแผนงานฯ ระยะที่ 3

(2.2) ปีที่ 4 และที่ 5 ของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินระยะที่ 3 เป็นช่วงเวลาของการดำเนินงานของกองทุนหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งจะประเมินผลหลังจากดำเนินการไปแล้ว 2 ปี

3) แผนงานระยะยาว

ระยะเวลาหลังจากปีที่ 5 จะต้องขออนุมัติแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินระยะที่ 4 หรือแผนงานอื่นที่เหมาะสมกับกองทุนหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งหมายถึงกองทุนหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะต้องขยายขอบเขตงานไปยังที่ดินประเภทอื่นนอกเหนือจากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยทำเป็นธุรกิจควบคู่ไปกับการสงเคราะห์เกษตรกรหรือผู้ยากไร้ แหล่งเงินทุน จะมาจากการเร่งรัดให้เช่าซื้อที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดิน การดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หรือ ร่วมกับเอกชนในการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และพันธบัตรกองทุนที่รัฐบาลเป็นประกัน

4) แหล่งเงินทุน

ในการดำเนินงานตามแผนนี้จะไม่ของบประมาณ โดยจะใช้เงินทุนคงเหลือตามแผนฯระยะที่ 2 ประมาณ 270.75 ล้านบาทเป็นทุนดำเนินงานและประมาณการว่าเมื่อสิ้นสุดระยะเวลา 3 ปีในปีบัญชี 2547 จะมีเงินทุนคงเหลือประมาณ 107.33 ล้านบาท เพื่อเป็นทุนดำเนินงานในปีที่ 4 และปีที่ 5 ต่อไป

ข้อเสนอดังกล่าวได้นำเสนอคณะกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) พิจารณา ในการประชุมครั้งที่ 2/2545 เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2545 มีมติเห็นชอบแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2547–2549) ตามที่เสนอ และได้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ 1/2545 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2545 มีมติเห็นชอบแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2547–2549) ตามที่เสนอเช่นกัน

ได้มีการนำเรื่องดังกล่าวเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2545 มีมติเห็นชอบแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545–2549) ตามที่เสนอ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เร่งรัดดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อรวมกองทุนที่ดินกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม) ไปพิจารณาดำเนินการเตรียมการล่วงหน้าก่อนการรวมกองทุนจะแล้วเสร็จ โดยจัดทำแผนงานพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดินอย่างบูรณาการให้มีการช่วยเหลือครบวงจรทั้งระบบ เช่น แหล่งน้ำ การตลาด เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผลของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเปิดโอกาสให้ ส.ป.ก. สามารถขอปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งกฎหมายในประเด็นอื่นเพื่อทำให้การทำงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น หรือแม้กระทั่งการจัดตั้งเป็นองค์กรรูปแบบอื่นที่เหมาะสมกับภารกิจในอนาคต

ในปัจจุบันกองทุนที่ดินจึงยุบเลิกและมีการโอนทรัพย์สินและหนี้สินมายังกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้ ส.ป.ก. ทำหน้าที่ดูแลเกษตรกรจากกองทุนที่ดิน สำหรับสถานะของกองทุนที่ดินที่โอนมาจาก ธ.ก.ส. ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2547 มีเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้กองทุนที่ดินจำนวน 3,346 ราย มูลค่าเงินต้นจำนวน 1,434 ล้านบาท และเป็นมูลค่าดอกเบี้ยจำนวน 246 ล้านบาท ในจำนวนนี้ มีเกษตรกรที่กู้เพื่อการซื้อที่ดิน 3,312 ราย มูลค่าเงินต้นที่กู้เพื่อการซื้อที่ดิน ร้อยละ 59 ของมูลค่าเงินกู้ทั้งหมด ซึ่งเท่ากับ 847 ล้านบาท และเป็นมูลค่าดอกเบี้ย 204 ล้านบาท นอกจากนั้นมีเกษตรกรที่กู้เพื่อประกอบอาชีพ 2,145 ราย มูลค่าเงินกู้จำนวน 596 ล้านบาท และเป็นดอกเบี้ยจำนวน 41 ล้านบาท (ตารางที่ 2.8-1)

มีการอนุมัติให้ปรับโครงสร้างหนี้เพื่อประกอบอาชีพจำนวน 1,707 ราย มูลค่าเงินต้นจำนวน 442 ล้านบาท มีดอกเบี้ยจำนวน 91.43 ล้านบาท โดยมีการยกเลิกดอกเบี้ยจำนวน 91.15 ล้านบาท แต่มีการทำสัญญาจริง 1,621 ราย มูลค่าเงินต้นจำนวน 416.72 ล้านบาท มีดอกเบี้ยจำนวน 76.68 ล้านบาท ส่วนผู้ที่ไม่ได้ปรับโครงสร้างหนี้ 201 ราย มูลค่าหนี้ในส่วนเงินต้นจำนวน 42 ล้านบาท และดอกเบี้ยจำนวน 15.9 ล้านบาท

สำหรับการตัดหนี้สูญมีจำนวน 1,365 ราย มูลค่าหนี้ในส่วนเงินต้น จำนวน 592.37 ล้านบาท และดอกเบี้ยจำนวน 206 ล้านบาท ในจำนวนนี้ ส่วนใหญ่เป็นมูลค่าเงินต้นที่ให้กู้เพื่อการซื้อที่ดินประมาณร้อยละ 90 ซึ่งมีดอกเบี้ย 181.8 ล้านบาท ที่เหลือให้กู้เพื่อประกอบอาชีพ 323 ราย มีมูลค่าเงินต้นจำนวน 57.14 ล้านบาท ดอกเบี้ยจำนวน 24.21 ล้านบาท

โดยสรุป ในปัจจุบันกองทุนที่ดินได้ถือว่ายุบรวมเข้าไว้ในกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ จะเป็นการติดตามเรื่องการชำระหนี้ หรือ จ่ายค่าที่ดินคืนเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

บทที่ 3
การใช้ที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน ภาวะการซื้อขายและการถือครองที่ดิน ในพื้นที่ตัวอย่างโครงการศึกษาวิจัย

3.1 การใช้ที่ดิน

3.1.1 ขนาดการถือครองที่ดิน

จากการสอบถามเกษตรกรทั้ง 8 จังหวัด มีจำนวนตัวอย่างรวมทั้งสิ้น 1,172 ตัวอย่าง แบ่งเป็นพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินจากจำนวน 963 ตัวอย่าง และพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน 209 ตัวอย่าง โดยพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ถือครองรวมทั้งสิ้น 1,812 แปลง เป็นเนื้อที่รวม 27,487 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 84 ของพื้นที่รวมทั้งหมด สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินมีที่ดินมีที่ถือครอง รวมทั้งสิ้น 380 แปลง เป็นเนื้อที่รวม 5,426 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 17 ของพื้นที่รวมทั้งหมด (ตารางที่ 3.1-1 ถึง 3.1-2)

3.1.2 จำนวนพื้นที่ถือครองที่ดินรวม ของเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

เกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ได้มีการถือครองที่ดิน ทั้งพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน แบ่งเป็นพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน 23,817 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 87 ของพื้นที่ถือครองรวม และพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน 3,669 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 13 ของพื้นที่ถือครองรวม (ตารางที่ 3.1-3)

3.1.3 จำนวนพื้นที่ของเกษตรกรที่มีพื้นที่ทั้งในเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด เกษตรกรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน และมีที่ดินที่ถือครองอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่เพียงแห่งเดียว มีจำนวน 775 ราย คิดเป็นร้อยละ 81 โดยจังหวัดชุมพรมีสัดส่วนมากที่สุดถึงร้อยละ 98 รองลงมา คือ จังหวัดนครราชสีมา คิดเป็นร้อยละ 88 และจังหวัดกำแพงเพชร คิดเป็นร้อยละ 86 ส่วนที่มีการถือครองที่ดินทั้งในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน มีจำนวน 188 ราย คิดเป็นร้อยละ 20 โดยจังหวัดอยุธยา มีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 36 รองลงมาคือ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดเชียงราย คิดเป็นร้อยละ 29 และ 20 (ตารางที่ 3.1-4)

3.1.4 ภาวะการถือครองที่ดิน

1) ลักษณะการถือครองที่ดิน

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด มีถึงร้อยละ 67 มีที่ดินเป็นของตนเอง รองลงมา คือ เช่าซื้อจาก ส.ป.ก. คิดเป็นร้อยละ 15 ส่วนที่เช่าที่ดิน และซื้อที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 10 และ 8 ตามลำดับและพบว่า จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ไม่มีการเช่า และเช่าซื้อที่ดินเลย ส่วนพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเอง คิดเป็นร้อยละ 57 รองลงมาคือ เช่าที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 25 และซื้อที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 18 ดังตารางที่ 3.3-5 ซึ่งมีรายละเอียดแต่ละจังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

มีเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยการเช่าซื้อมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 74 รองลงมาคือ การเช่าที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 16 ที่เหลือเป็นที่ดินของตนเอง และซื้อมา คิดเป็นร้อยละ 9 และ 1 ตามลำดับ

(2) จังหวัดฉะเชิงเทรา

มีเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยเป็นของตนเองมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 65 รองลงมา คือ เช่าซื้อ และซื้อที่ดิน ในสัดส่วนที่เท่ากันคือ ร้อยละ 12 และเช่าที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 11 ขณะที่เกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จะมีที่ดินเป็นของตนเองมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 46 รองลงมาคือ เช่าที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 41 และซื้อที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 13

(3) จังหวัดเชียงราย

มีเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยเป็นของตนเองมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 55 รองลงมา คือ เช่าซื้อ คิดเป็นร้อยละ 21 ซื้อที่ดินและเช่าที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 13 และ 11 ตามลำดับ ขณะที่เกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จะมีที่ดินเป็นของตนเองมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 51 รองลงมาคือ เช่าที่ดิน และซื้อที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 41 และ 8 ตามลำดับ

(4) จังหวัดกำแพงเพชร

มีเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นของตนเองมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 70 รองลงมา คือ เช่าที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 20 รองลงมาคือ เช่าซื้อ และซื้อที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 9 และ 1 ตามลำดับ ขณะที่เกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จะเป็นการเช่าที่ดินมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 48 รองลงมาคือ เป็นที่ดินของตนเอง และซื้อที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 41 และ 11 ตามลำดับ

(5) จังหวัดนครราชสีมา

มีเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นของตนเองมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 78 รองลงมา คือ เช่าที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 19 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 2 และ 1 เป็นการซื้อที่ดิน และเช่าซื้อ

ตามลำดับ ขณะที่เกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จะมีที่ดินเป็นของตนเองมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 53 รองลงมาคือ ซื้อที่ดิน และเช่าที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 35 และ 12 ตามลำดับ

(6) จังหวัดอุบลราชธานี

มีเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นของตนเองมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 86 รองลงมา คือ ซื้อที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 9 เช่า และเช่าซื้อ คิดเป็นร้อยละ 4 และ 1 ตามลำดับ ขณะที่เกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จะมีที่ดินเป็นของตนเองมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 75 รองลงมาคือ ซื้อที่ดิน และเช่าที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 14 และ 11 ตามลำดับ

(7) จังหวัดชุมพร

มีเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นของตนเองมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 93 รองลงมา คือ ซื้อที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 7 โดยไม่การเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน ขณะที่เกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จะมีที่ดินเป็นของตนเองมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 68 รองลงมา คือ ซื้อที่ดิน และเช่าที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 28 และ 4 ตามลำดับ

(8) จังหวัดสุราษฎร์ธานี

มีเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นของตนเองมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 76 รองลงมา คือ ซื้อที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 24 โดยไม่มีการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน เหมือนกับจังหวัดชุมพร ขณะที่เกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จะมีที่ดินเป็นของตนเองมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 69 และซื้อที่ดินคิดเป็นร้อยละ 31

ตารางที่ 3.1-1 : จำนวนแปลงทั้งหมดที่เกษตรกรถือครอง จำแนกพื้นในเขตปฏิรูปที่ดิน และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : แปลง, ร้อยละ

พื้นที่	จังหวัด				
	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ในเขตปฏิรูปที่ดิน	205 (9.4)	153 (7.0)	295 (13.5)	311 (14.2)	163 (7.4)
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	-	46 (2.1)	61 (2.8)	75 (3.4)	34 (1.6)
รวม	205 (9.4)	199 (9.1)	356 (16.2)	386 (17.6)	197 (9.0)

พื้นที่	จังหวัด			
	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ในเขตปฏิรูปที่ดิน	355 (16.2)	166 (7.6)	164 (7.5)	1,812 (82.7)
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	65 (3.0)	47 (2.1)	52 (2.4)	380 (17.3)
รวม	420 (19.2)	213 (9.7)	216 (9.9)	2,192 (100.0)

ตารางที่ 3.1-2 : จำนวนพื้นที่ทั้งหมดที่เกษตรกรถือครอง จำแนกตามพื้นในเขตปฏิรูปที่ดิน และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ไร่, ร้อยละ

พื้นที่	จังหวัด				
	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ในเขตปฏิรูปที่ดิน	1,955	3,684	1,890	4,821	4,529
	(5.9)	(11.2)	(5.7)	(14.6)	(13.8)
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	-	1,293	412	1,224	504
		(3.9)	(1.3)	(3.7)	(1.5)
รวม	1,955	4,977	2,301	6,045	5,033
	(5.9)	(15.1)	(7.0)	(18.4)	(15.3)

พื้นที่	จังหวัด			
	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ในเขตปฏิรูปที่ดิน	6,531	1,926	2,151	27,487
	(19.8)	(5.9)	(6.5)	(83.5)
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	929	648	416	5,426
	(2.8)	(2.0)	(1.3)	(16.5)
รวม	7,460	2,574	2,567	32,913
	(22.7)	(7.8)	(7.8)	(100.0)

ตารางที่ 3.1-3 : จำนวนพื้นที่ถือครองที่ดินรวมของเกษตรกร ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน จำแนกเป็นรายจังหวัด

หน่วย : ไร่, ร้อยละ

พื้นที่	จังหวัด				
	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ในเขตปฏิรูปที่ดิน	1,228	3,374	1,701	4,248	4,113
	(62.8)	(91.6)	(90.0)	(88.1)	(90.8)
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	727	310	189	573	417
	(37.2)	(8.4)	(10.0)	(11.9)	(9.2)
รวม	1,955	3,684	1,890	4,821	4,529
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.1-3 (ต่อ)

หน่วย : ไร่, ร้อยละ

พื้นที่	จังหวัด			
	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ในเขตปฏิรูปที่ดิน	5,556	1,899	1,700	23,817
	(85.1)	(98.6)	(79.0)	(86.7)
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	975	27	452	3,669
	(14.9)	(1.4)	(21.0)	(13.3)
รวม	6,531	1,926	2,151	27,487
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.1-4 : จำนวนเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่มีพื้นที่ถือครองที่ดินทั้งในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน และ/หรือนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

พื้นที่ถือครอง	จังหวัด				
	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
มีพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน	64	82	127	113	80
เพียงแห่งเดียว	(64.0)	(82.0)	(80.4)	(85.6)	(87.9)
มีทั้ง 2 พื้นที่	36	18	31	19	11
	(36.0)	(18.0)	(19.6)	(14.4)	(12.1)
รวม	100	100	158	132	91
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

พื้นที่ถือครอง	จังหวัด			
	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
มีพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน	130	98	81	775
เพียงแห่งเดียว	(71.4)	(98.0)	(81.0)	(80.5)
มีทั้ง 2 พื้นที่	52	2	19	188
	(28.6)	(2.0)	(19.0)	(19.5)
รวม	182	100	100	963
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.1-5 : การถือครองที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ในเขตปฏิรูปที่ดิน					
การถือครองที่ดิน	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ของตนเอง	19	99	160	216	127
	(9.3)	(64.7)	(54.6)	(70.4)	(78.4)
เช่าที่ดิน	32	16	33	60	30
	(15.6)	(10.5)	(11.3)	(19.5)	(18.5)
เช่าซื้อ	152	19	62	29	1
	(74.1)	(12.4)	(21.2)	(9.4)	(0.6)
ซื้อที่ดิน	2	19	38	2	4
	(1.0)	(12.4)	(13.0)	(0.7)	(2.5)
รวม	205	153	293	307	162
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

การถือครองที่ดิน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ของตนเอง	305	154	124	1,204
	(86.2)	(92.8)	(76.1)	(66.8)
เช่าที่ดิน	14	-	-	185
	(4.0)			(10.3)
เช่าซื้อ	2	-	-	265
	(0.6)			(14.7)
ซื้อที่ดิน	33	12	39	149
	(9.3)	(7.2)	(23.9)	(8.3)
รวม	354	166	163	1,803
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
การถือครองที่ดิน	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ของตนเอง	21	31	31	18
	(45.7)	(50.8)	(41.3)	(52.9)
เช่าที่ดิน	19	25	36	4
	(41.3)	(41.0)	(48.0)	(11.8)
ซื้อที่ดิน	6	5	8	12
	(13.0)	(8.2)	(10.7)	(35.3)
รวม	46	61	75	34
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.1-5 (ต่อ)

นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
การถือครองที่ดิน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ของตนเอง	49 (75.4)	32 (68.1)	36 (69.2)	218 (57.4)
เช่าที่ดิน	7 (10.8)	2 (4.3)	-	93 (24.5)
ซื้อที่ดิน	9 (13.8)	13 (27.7)	16 (30.8)	69 (18.2)
รวม	65 (100.0)	47 (100.0)	52 (100.0)	380 (100.0)

2) การได้มาของที่ดิน

พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เกษตรกรส่วนใหญ่จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 3.1-6 ได้มาจาก ส.ป.ก. คิดเป็นร้อยละ 52 รองลงมา คือ คนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 29 พ่อแม่/ญาติ คิดเป็นร้อยละ 9 และอีกร้อยละ 7 เป็นคนนอกหมู่บ้าน ส่วนที่เหลือเป็นนายทุนนอกพื้นที่ และนายทุนในพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 2 และ 1 ตามลำดับ ขณะที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดชุมพร ได้ที่ดินส่วนใหญ่ จากคนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 85 และ 67 ตามลำดับ โดยไม่พบว่ามีที่ดินที่ได้รับจาก ส.ป.ก. เลย ส่วนจังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดนครราชสีมา พบว่ามีสัดส่วนของการได้มาของที่ดินจากคนในหมู่บ้านมากกว่า ส.ป.ก. คิดเป็นร้อยละ 48 และ 28 ตามลำดับ สำหรับผู้ที่ได้ที่ดินจากการเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. ดังตารางที่ 3.1-7 ส่วนใหญ่ร้อยละ 66 อยู่ระหว่างการรอโอน และอีกร้อยละ 34 อยู่ระหว่าง การผ่อนชำระค่าเช่าซื้อที่ดิน

สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เกษตรกรส่วนใหญ่ได้ที่ดินมาจากคนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 44 รองลงมา คือ คนนอกหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 20 พ่อแม่/ญาติ คิดเป็นร้อยละ 17 และนายทุนนอกพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 14 ส่วนที่เหลือรวมกันอีกร้อยละ 5 เป็นนายทุนในพื้นที่ บริษัทเอกชน และกรมธนารักษ์ ขณะที่จังหวัดฉะเชิงเทรา มีสัดส่วนการได้มาของที่ดินจากนายทุนนอกพื้นที่มากกว่าคนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 40 และ 32 ตามลำดับ

จึงพอสรุปรายละเอียดแต่ละจังหวัดในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ดังต่อไปนี้

(1) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

การได้มาของที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่ได้มาจาก ส.ป.ก. ถึงร้อยละ 84 รองลงมา คือ คนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 6 คนนอกหมู่บ้าน นายทุนนอกพื้นที่ พ่อแม่/ญาติ และนายทุนในพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 4, 3, 2 และ 1 ตามลำดับ

(2) จังหวัดฉะเชิงเทรา

การได้มาของที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่ได้มาจาก ส.ป.ก. คิดเป็นร้อยละ 49 รองลงมา คือ คนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 40 พ่อแม่/ญาติ และคนนอกหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 8 และ 4 ตามลำดับ ขณะที่พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ได้ที่ดินส่วนใหญ่จากนายทุนนอกพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 40 รองลงมา คือ คนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 32 พ่อแม่/ญาติ และนายทุนในพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 24 และ 4 ตามลำดับ

(3) จังหวัดเชียงราย

การได้มาของที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่ได้มาจาก ส.ป.ก. คิดเป็นร้อยละ 50 รองลงมา คือ คนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 35 พ่อแม่/ญาติ คนนอกหมู่บ้าน นายทุนนอกพื้นที่ และนายทุนในพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 8, 6, 2 และ 1 ตามลำดับ ขณะที่พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินส่วนใหญ่ได้จากคนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 50 รองลงมา คือ นายทุนนอกพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 27 นายทุนในพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 10 คนนอกหมู่บ้านและบริษัทเอกชน คิดเป็นร้อยละ 3 เท่ากัน

(4) จังหวัดกำแพงเพชร

การได้มาของที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่ได้มาจาก ส.ป.ก. คิดเป็นร้อยละ 57 รองลงมา คือ คนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 19 พ่อแม่/ญาติ คนนอกพื้นที่ และนายทุนนอกพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 13, 9 และ 2 ตามลำดับ ขณะที่พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ได้ที่ดินส่วนใหญ่จากคนนอกหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 59 รองลงมา คือ คนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 21 พ่อแม่/ญาติ นายทุนนอกพื้นที่ และกรมธนารักษ์ คิดเป็นร้อยละ 14, 5 และ 2 ตามลำดับ

(5) จังหวัดนครราชสีมา

การได้มาของที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่ได้มาจากคนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 28 รองลงมา คือ ส.ป.ก. คิดเป็นร้อยละ 21 พ่อแม่/ญาติ คิดเป็นร้อยละ 19 นายทุนนอกพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 14 ส่วนคนนอกหมู่บ้าน และนายทุนในพื้นที่ มีสัดส่วนที่เท่ากัน คือ ร้อยละ 9 ขณะที่พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ได้ที่ดินส่วนใหญ่จากคนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 75 รองลงมา คือ นายทุนนอกพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 13 พ่อแม่/ญาติ และบริษัทเอกชนมีสัดส่วนเท่ากันที่ร้อยละ 6

(6) จังหวัดอุบลราชธานี

การได้มาของที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่ได้มาจากคนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 48 รองลงมา คือ พ่อแม่/ญาติ คิดเป็นร้อยละ 20 และคนนอกหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 17 ส.ป.ก. คิดเป็นร้อยละ 15 ขณะที่พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ได้ที่ดินส่วนใหญ่จากคนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 50 รองลงมา คือ คนนอกหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 25 พ่อแม่/ญาติ และนายทุนในพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 19 และ 6 ตามลำดับ

(7) จังหวัดชุมพร

การได้มาของที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่ได้มาจากคนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 67 และพ่อแม่/ญาติ คิดเป็นร้อยละ 33 ขณะที่พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินส่วนใหญ่ได้จากคนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 69 รองลงมา คือ พ่อแม่/ญาติ และ ส.ป.ก. คิดเป็นร้อยละ 25 และ 6

(8) จังหวัดสุราษฎร์ธานี

การได้มาของที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่ได้มาจากคนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 85 รองลงมา คือ คนนอกหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 10 และพ่อแม่/ญาติ คิดเป็นร้อยละ 5 ขณะที่พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ได้ที่ดินส่วนใหญ่จากคนในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 56 รองลงมา คือ พ่อแม่/ญาติ และคนนอกหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 38 และ 6 ตามลำดับ

3) อัตราค่าเช่า เช่าซื้อ และราคาที่ดิน

จากการสอบถามถึงการได้มาของที่ดินจากการเช่า เช่าซื้อ และซื้อที่ดิน จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ของเกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูที่ดิน มีอัตราค่าเช่าที่ดินเฉลี่ยไร่ละ 689 บาท ราคาเช่าซื้อเฉลี่ยไร่ละ 860 บาท และราคาที่ซื้อที่ดินเฉลี่ยไร่ละ 44,542 บาท ขณะที่พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน มีอัตราค่าเช่าที่ดินเฉลี่ยไร่ละ 1,033 บาท โดยจังหวัดอยุธยา จังหวัดชุมพร และสุราษฎร์ธานี ไม่มีการเช่าที่ดิน ขณะที่ราคาที่ดินที่ซื้อมาเฉลี่ยไร่ละ 22,077 บาท จากตารางที่ 3.1-8 ซึ่งพอสรุปในแต่ละจังหวัดได้ดังนี้

(1) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีอัตราค่าเช่าที่ดินเฉลี่ยไร่ละ 661 บาท ราคาเช่าซื้อเฉลี่ย 378 บาทต่อไร่

(2) จังหวัดฉะเชิงเทรา

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีอัตราค่าเช่าที่ดินเฉลี่ยไร่ละ 553 บาท และราคาซื้อที่ดินเฉลี่ย 6,403 บาทต่อไร่ ส่วนในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน มีค่าเช่าเฉลี่ยไร่ละ 1,797 บาท และราคาซื้อที่ดิน เฉลี่ยไร่ละ 11,628 บาท

(3) จังหวัดเชียงราย

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีอัตราค่าเช่าที่ดินเฉลี่ยไร่ละ 445 บาท ราคาเช่าซื้อเฉลี่ย 824 บาทต่อไร่ ราคาซื้อที่ดินเฉลี่ย 222,866 บาทต่อไร่ เนื่องจากอยู่ใกล้กับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และติดถนนใหญ่ ส่วนในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน มีค่าเช่าเฉลี่ยไร่ละ 538 บาท และราคาซื้อที่ดิน เฉลี่ยไร่ละ 9,300 บาท

(4) จังหวัดกำแพงเพชร

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีอัตราค่าเช่าที่ดินเฉลี่ยไร่ละ 160 บาท ราคาเช่าซื้อเฉลี่ย 1,083 บาทต่อไร่ ส่วนในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน มีค่าเช่าเฉลี่ยไร่ละ 878 บาท และราคาซื้อที่ดินเฉลี่ยไร่ละ 12,583 บาท

(5) จังหวัดนครราชสีมา

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีอัตราค่าเช่าที่ดินเฉลี่ยไร่ละ 1,625 บาท และราคาซื้อที่ดินเฉลี่ย 4,439 บาทต่อไร่ ส่วนในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน มีค่าเช่าเฉลี่ยไร่ละ 450 บาท และราคาซื้อที่ดิน เฉลี่ยไร่ละ 76,058 บาท

(6) จังหวัดอุบลราชธานี

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีราคาซื้อที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว เฉลี่ยไร่ละ 9,117 บาท ส่วนในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน มีค่าเช่าเฉลี่ยไร่ละ 1,500 บาท และราคาซื้อที่ดินเฉลี่ยไร่ละ 1,575 บาท

(7) จังหวัดชุมพร

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน มีราคาซื้อที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว เฉลี่ยไร่ละ 1,047 บาท และ 35,432 บาท ตามลำดับ

(8) จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีราคาค่าเช่าซื้อที่ดินเฉลี่ยไร่ละ 1,153 บาท ราคาซื้อที่ดินเฉลี่ยไร่ละ 23,382 บาท ส่วนในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินมีราคาที่ดินที่ซื้อมาเฉลี่ยไร่ละ 7,965 บาท

ตารางที่ 3.1-6 : การได้มาของที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ในเขตปฏิรูปที่ดิน					
การได้มาของที่ดิน	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ส.ป.ก.	157 (84.0)	26 (49.1)	66 (49.6)	55 (56.7)	9 (20.9)
คนในหมู่บ้าน	12 (6.4)	21 (39.6)	46 (34.6)	18 (18.6)	12 (27.9)
คนนอกหมู่บ้าน	8 (4.3)	2 (3.8)	8 (6.0)	9 (9.3)	4 (9.3)
นายทุนในพื้นที่	2 (1.1)	-	1 (0.8)	-	4 (9.3)
นายทุนนอกพื้นที่	5 (2.7)	-	2 (1.5)	2 (2.1)	6 (14.0)
พ่อแม่/ญาติ	3 (1.6)	4 (7.5)	10 (7.5)	13 (13.4)	8 (18.6)
รวม	187 (100.0)	53 (100.0)	133 (100.0)	97 (100.0)	43 (100.0)

การได้มาของที่ดิน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ส.ป.ก.	8 (14.8)	-	-	321 (51.8)
คนในหมู่บ้าน	26 (48.1)	8 (66.7)	35 (85.4)	178 (28.7)
คนนอกหมู่บ้าน	9 (16.7)	-	4 (9.8)	44 (7.1)
นายทุนในพื้นที่	-	-	-	7 (1.1)
นายทุนนอกพื้นที่	-	-	-	15 (2.4)
พ่อแม่/ญาติ	11 (20.4)	4 (33.3)	2 (4.9)	55 (8.9)
รวม	54 (100.0)	12 (100.0)	41 (100.0)	620 (100.0)

ตารางที่ 3.1-6 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
การได้มาของที่ดิน	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
คนในหมู่บ้าน	8 (32.0)	15 (50.0)	9 (20.5)	12 (75.0)
คนนอกหมู่บ้าน	-	1 (3.3)	26 (59.1)	-
บริษัท	-	1 (3.3)	-	1 (6.3)
นายทุนในพื้นที่	1 (4.0)	3 (10.0)	-	-
นายทุนนอกพื้นที่	10 (40.0)	8 (26.7)	2 (4.5)	2 (12.5)
พ่อแม่ / ญาติ	6 (24.0)	-	6 (13.6)	1 (6.3)
กรมธนารักษ์	-	-	1 (2.3)	-
รวม	25 (100.0)	30 (100.0)	44 (100.0)	16 (100.0)

การได้มาของที่ดิน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ส.ป.ก.	-	1 (6.3)	-	1 (0.6)
คนในหมู่บ้าน	8 (50.0)	11 (68.8)	9 (56.3)	72 (44.2)
คนนอกหมู่บ้าน	4 (25.0)	-	1 (6.3)	32 (19.6)
บริษัท	-	-	-	2 (1.2)
นายทุนในพื้นที่	1 (6.3)	-	-	5 (3.1)
นายทุนนอกพื้นที่	-	-	-	22 (13.5)
พ่อแม่ / ญาติ	3 (18.8)	4 (25.0)	6 (37.5)	28 (17.2)
กรมธนารักษ์	-	-	-	1 (0.6)
รวม	16 (100.0)	16 (100.0)	16 (100.0)	163 (100.0)

ตารางที่ 3.1-7 : สถานะของการได้ที่ดินมาจากการเช่าซื้อจากปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หน่วย : ราย, ร้อยละ

สถานะการเช่าซื้อ	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
กำลังผ่อน	12	4	46	27	-
	(7.9)	(21.1)	(74.2)	(93.1)	
รอโอน	140	15	16	2	1
	(92.1)	(78.9)	(25.8)	(6.9)	(100.0)
รวม	152	19	62	29	1
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

สถานะการเช่าซื้อ	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
กำลังผ่อน	1	-	-	90
	(50.0)			(34.0)
รอโอน	1	-	-	175
	(50.0)			(66.0)
รวม	2	-	-	265
	100			100

ตารางที่ 3.1-8 : อัตราค่าเช่า เช่าซื้อ และราคาที่ดินที่ซื้อมา ของเกษตรกร ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : บาท, ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ในเขตปฏิรูที่ดิน					
ลักษณะถือครอง	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ค่าเช่า	661	553	445	160	1,625
	(293.3)	(286.2)	(337.1)	(152.0)	(1,850.0)
เช่าซื้อ	378	-	824	1,083	-
			(1,630.0)	(2,923.0)	
ซื้อมา	-	6,403	222,866	-	4,439
		(1,837.9)	(327,818.2)		(11,062.8)

ตารางที่ 3.1-8 (ต่อ)

หน่วย : บาท, ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ในเขตปฏิรูที่ดิน				
ลักษณะถือครอง	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ค่าเช่า	-	-	-	689 (583.7)
เช่าซื้อ	-	-	1,153 (3,697.0)	860 (2,750.0)
ซื้อมา	9,117 (4,718.6)	1,047 (2,124.0)	23,382 (7,287.6)	44,542 (59,141.5)
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
ลักษณะถือครอง	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ค่าเช่า	1,797 (4,162.8)	538 (556.0)	878 (31.7)	450 (70.7)
ซื้อมา	11,628 (62,017)	9,300 (2,500)	12,583 (465.8)	76,058 (76,160.2)
ลักษณะถือครอง	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ค่าเช่า	1,500 (0.0)	-	-	1,033 (964.2)
ซื้อมา	1,575 (1,761.6)	35,432 (20,875.3)	7,965 (16,344.5)	22,077 (25,732)

หมายเหตุ : ราคาค่าเช่าซื้อที่ดิน ไม่มี เพราะอยู่ในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

4) เอกสารสิทธิ

ประเภทเอกสารสิทธิของการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทำกินของเกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ส่วนใหญ่เป็นเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 คิดเป็นร้อยละ 62 รองลงมา คือ สัญญาเช่าปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม คิดเป็นร้อยละ 16 โฉนดที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 8 ไม่มีเอกสารสิทธิ คิดเป็นร้อยละ 7 และเช่าเอกชน คิดเป็นร้อยละ 3 ที่เหลืออีกร้อยละ 4 เป็นเอกสารประเภท นส.3 ก./นส.3 ภบท.5 สค.1 และ สทก./นค. และที่เช่าเอกชน ยกเว้นจังหวัดอยุธยาจะเป็นสัญญาเช่าปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมถึงร้อยละ 77 โดยมีเอกสาร ส.ป.ก.4-01 เพียงร้อยละ 0.5 เท่านั้น สำหรับจังหวัดชุมพร เป็นจังหวัดที่มีเอกสารสิทธิประเภท ส.ป.ก. 4-01 มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 96 รองลงมา คือ จังหวัดอุบลราชธานี คิดเป็นร้อยละ 81 และจังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดสุราษฎร์ธานี คิดเป็นร้อยละ 76 เท่ากัน ดังตารางที่ 3.1-9

สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เกษตรกรร้อยละ 52 มีเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดิน รองลงมา คือ ภบท.5 คิดเป็นร้อยละ 21 ไม่มีเอกสารสิทธิ คิดเป็นร้อยละ 16 ที่เหลืออีกร้อยละ 11 เป็นที่เช่าเอกชน นส.3 ส.ป.ก. สทก./นค. และที่ราชพัสดุ โดยเป็นเอกสารสิทธิที่เป็นโฉนดที่ดินในจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีมากที่สุดถึงร้อยละ 94 รองลงมา คือ จังหวัดชุมพร และจังหวัดกำแพงเพชร คิดเป็นร้อยละ 83 และ 76 ตามลำดับ ขณะที่จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดอุบลราชธานี ส่วนใหญ่เป็นเอกสาร ภบท.5 คิดเป็นร้อยละ 94 และ 71 ตามลำดับ ซึ่งสามารถสรุปประเภทเอกสารสิทธิของแต่ละจังหวัด ได้ดังต่อไปนี้

(1) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินมีเอกสารสิทธิเป็นสัญญาเช่าปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 77 รองลงมา คือ โฉนดที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 12 เช่าเอกชน ไม่มีเอกสารสิทธิ และ ส.ป.ก. 4-01 คิดเป็นร้อยละ 6, 5 และ 1 ตามลำดับ

(2) จังหวัดฉะเชิงเทรา

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินมีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 คิดเป็นร้อยละ 73 รองลงมาเป็นสัญญาเช่าปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม คิดเป็นร้อยละ 17 เช่าเอกชน โฉนดที่ดิน และไม่มีเอกสารสิทธิ 6, 4 และ 1 ตามลำดับ สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่มีเอกสารประเภทโฉนดที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 65 รองลงมา คือ เช่าเอกชน คิดเป็นร้อยละ 20 ไม่มีเอกสารสิทธิ คิดเป็นร้อยละ 13 และนส.3ก./นส.3 คิดเป็นร้อยละ 2

(3) จังหวัดเชียงราย

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินมีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 คิดเป็นร้อยละ 35 รองลงมาไม่มีเอกสารสิทธิ คิดเป็นร้อยละ 23 สัญญาเช่าปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม คิดเป็นร้อยละ 21 ส่วนในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่มีเอกสารสิทธิ คิดเป็นร้อยละ 47 โฉนดที่ดินคิดเป็นร้อยละ 38 ส.ป.ก. 4-01 คิดเป็นร้อยละ 7 ส่วน เช่าเอกชน และนส.3ก./นส.3 คิดเป็นร้อยละ 5 และ 3 ตามลำดับ

(4) จังหวัดกำแพงเพชร

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินมีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 คิดเป็นร้อยละ 69 รองลงมา คือ สัญญาเช่าปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม คิดเป็นร้อยละ 16 เช่าเอกชน คิดเป็นร้อยละ 6 โฉนดที่ดิน ไม่มีเอกสารสิทธิ นส.3ก../นส.3 และ ภบท.5 คิดเป็นร้อยละ 5, 3, 1 และ 0.3 ตามลำดับ สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่เป็นโฉนดที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 76 รองลงมา คือ เช่าเอกชน คิดเป็นร้อยละ 11 ไม่มีเอกสารสิทธิ นส.3ก./นส.3 ภบท.5 และที่ราชพัสดุ คิดเป็นร้อยละ 5, 4, 3 และ 1 ตามลำดับ

(5) จังหวัดนครราชสีมา

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินมีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 คิดเป็นร้อยละ 77 รองลงมา คือ ภบท.5 คิดเป็นร้อยละ 11 ไม่มีเอกสารสิทธิ และเช่าเอกชน มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 6 และอีกร้อยละ 1 เป็นสัญญาเช่าปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่เป็น ภบท.5 คิดเป็นร้อยละ 94 รองลงมา คือ เช่าเอกชน และไม่มีเอกสารสิทธิ มีสัดส่วนเท่ากันที่ร้อยละ 3

(6) จังหวัดอุบลราชธานี

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินมีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 คิดเป็นร้อยละ 81 รองลงมา คือ ไม่มีเอกสารสิทธิ คิดเป็นร้อยละ 7 นส.3ก./นส.3 คิดเป็นร้อยละ 5 ภบท.5 คิดเป็นร้อยละ 4 สค.1/ใบจอง/ตราจอง สัญญาเช่าปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โฉนดที่ดิน และ สทก./นค. มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันที่ร้อยละ 1 สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่เป็นภบท.5 คิดเป็นร้อยละ 71 รองลงมา คือ ไม่มีเอกสารสิทธิ คิดเป็นร้อยละ 28 อีกร้อยละ 2 เป็นเอกสาร ส.ป.ก. 4-01

(7) จังหวัดชุมพร

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินมีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 คิดเป็นร้อยละ 96 รองลงมา คือ นส.3ก./นส.3 คิดเป็นร้อยละ 2 ส่วนโฉนดที่ดิน ไม่มีเอกสารสิทธิ และ ภบท.5 มีสัดส่วนที่เท่ากัน คือ ร้อยละ 0.6 สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่เป็นโฉนดที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 83 รองลงมา คือ ส.ป.ก. 4-01 คิดเป็นร้อยละ 7 นส.3ก./นส.3 และสทก./นค. มีสัดส่วนเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 4 ไม่มีเอกสารสิทธิ คิดเป็นร้อยละ 2

(8) จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินมีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 คิดเป็นร้อยละ 76 รองลงมา คือ โฉนดที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 20 นส.3ก./นส.3 และ ไม่มีเอกสารสิทธิ คิดเป็นร้อยละ 2 เท่ากัน สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่เป็นโฉนดที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 94 รองลงมา คือ นส.3ก./นส.3 คิดเป็นร้อยละ 4 และส.ป.ก. 4-01 คิดเป็นร้อยละ 2

3.1.5 การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน

จากข้อมูลการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน จากตารางที่ 3.1-10 แสดงให้เห็นได้ว่าก่อนที่เกษตรกรในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินจะได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. เกษตรกรยังไม่เคยมีที่ดินมาก่อนถึงร้อยละ 89 จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ส่วนที่เคยมีที่ดินมาก่อนนั้น คิดเป็นร้อยละ 11 โดยมีที่ดินเฉลี่ยจำนวน 26 ไร่ต่อครัวเรือน ซึ่งในจังหวัดนครราชสีมา มีที่ดินมากที่สุดถึง 51 ไร่ต่อครัวเรือน สำหรับสาเหตุที่ทำให้พื้นที่ถือครองที่ดินลดลงมากที่สุด คือ พื้นที่ซึ่งปัจจุบันได้กลายเป็นที่ของ ส.ป.ก. ไปแล้ว คิดเป็นร้อยละ 35 พบมากที่สุดที่จังหวัดอุบลราชธานี มีถึงร้อยละ 81 ส่วนจังหวัดเชียงราย คิดเป็นร้อยละ 60 ต้องขายที่ดินไปเพราะมีความจำเป็นต้องใช้เงิน และจังหวัดนครราชสีมา คิดเป็นร้อยละ 54 ขายที่ดินไปเพราะต้องใช้หนี้ โดยราคาขายที่ดินจากข้อมูลทั้ง 8 จังหวัด พบว่า

มีสัดส่วนของราคาขายที่ใกล้เคียงกัน คือต่ำกว่า 10,000 บาทต่อไร่ คิดเป็นร้อยละ 37 และ 10,000-40,000 บาทต่อไร่ คิดเป็นร้อยละ 33 ของจำนวนเกษตรกรที่ให้สัมภาษณ์ หรือราคาที่ขายไปเฉลี่ยอยู่ที่ 68,193 บาทต่อไร่

สำหรับเกษตรกรที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ดังตารางที่ 3.1-11 ไม่แตกต่างจากเกษตรกรในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน โดยร้อยละ 83 ไม่เคยมีที่ดินมาก่อนที่จะได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. ส่วนที่เคยมีที่ดินมาก่อนจากภาพรวมทุกจังหวัดจะมีที่ดินเฉลี่ยอยู่ที่ 50 ไร่ และบางส่วนได้ขายไปในราคาเฉลี่ยต่อไร่ตั้งแต่ 17,050-223,000 บาท หรือเฉลี่ยอยู่ที่ไร่ละ 111,507 บาท โดยจังหวัดเชียงรายมีราคาที่ดินเฉลี่ยมากที่สุดอยู่ที่ 223,000 บาท รองลงมาคือ จังหวัดชุมพร และจังหวัดฉะเชิงเทรา ราคาเฉลี่ยไร่ละ 215,200 บาท และ 72,700 บาท ตามลำดับ โดยสาเหตุที่ที่ดินลดลง เนื่องจากได้ขายไปเพราะต้องใช้หนี้ คิดเป็นร้อยละ 36 และขายไปเพราะมีความจำเป็นต้องใช้เงิน คิดเป็นร้อยละ 11 และต้องการไปซื้อที่ดินแห่งใหม่อีกร้อยละ 8

ตารางที่ 3.1-9 : ประเภทเอกสารสิทธิของการถือครองที่ดิน ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ในเขตปฏิรูปที่ดิน					
ประเภทเอกสารสิทธิ	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ส.ป.ก. 4-01	1 (0.5)	111 (72.5)	101 (34.5)	212 (69.1)	124 (76.5)
โฉนด	24.0 (11.8)	6.0 (3.9)	56.0 (19.1)	15.0 (4.9)	-
นส.3ก./นส.3.	-	-	3.0 (1.0)	4.0 (1.3)	-
เช่าเอกชน	13 (6.4)	9 (5.9)	3 (1.0)	17 (5.5)	9 (5.6)
ไม่มีเอกสาร	10 (4.9)	1 (0.7)	68 (23.2)	10 (3.3)	10 (6.2)
สัญญาเช่าปฏิรูปที่ดิน	156 (76.5)	26 (17.0)	62 (21.2)	48 (15.6)	1 (0.6)
ภบท. 5	- -	- -	- -	1 (0.3)	18 (11.1)
รวม	204 (100.0)	153 (100.0)	293 (100.0)	307 (100.0)	162 (100.0)

ตารางที่ 3.1-9 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
ประเภทเอกสารสิทธิ	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ส.ป.ก. 4-01	286 (80.8)	159 (95.8)	125 (76.2)	1,119 (62.1)
โฉนด	2 (0.6)	1 (0.6)	32 (19.5)	136 (7.5)
นส.3ก./นส.3.	19 (5.4)	4 (2.4)	4 (2.4)	34 (1.9)
สค.1 /ใบจอง/ ตราจอง	5 (1.4)	-	-	5 (0.3)
สทก./นค.	1 (0.3)	-	-	1 (0.1)
เช่าเอกชน	-	-	-	51 (2.8)
ไม่มีเอกสาร	23 (6.5)	1 (0.6)	3 (1.8)	126 (7.0)
สัญญาเช่าปฏิรูปที่ดิน	3 (0.8)	-	-	296 (16.4)
ภบท. 5	15 (4.2)	1 (0.6)	-	35 (1.9)
รวม	354 (100.0)	166 (100.0)	164 (100.0)	1,803 (100.0)

นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
ประเภทเอกสารสิทธิ	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ส.ป.ก. 4-01	-	4 (6.6)	-	-
โฉนด	30 (65.2)	23 (37.7)	57 (76.0)	-
นส.3ก./ นส.3	1 (2.2)	2 (3.3)	3 (4.0)	-
ที่ราชพัสดุ	-	-	1 (1.3)	-
เช่าเอกชน	9 (19.6)	3 (4.9)	8 (10.7)	1 (2.9)
ไม่มีเอกสาร	6 (13.0)	29 (47.5)	4 (5.3)	1 (2.9)
ภบท. 5	-	-	2 (2.7)	32 (94.1)
รวม	46 (100.0)	61 (100.0)	75 (100.0)	34 (100.0)

ตารางที่ 3.1-9 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
ประเภทเอกสารสิทธิ	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ส.ป.ก. 4-01	1 (1.5)	3 (6.4)	1 (1.9)	9 (2.4)
โฉนด	-	39 (83.0)	49 (94.2)	198 (52.1)
นส.3ก./นส.3	-	2 (4.3)	2 (3.8)	10 (2.6)
สทก./นค.	-	2 (4.3)	-	2 (0.5)
ที่ราชพัสดุ	-	-	-	1 (0.3)
เช่าเอกชน	-	-	-	21 (5.5)
ไม่มีเอกสาร	18 (27.7)	1 (2.1)	-	59 (15.5)
ภบท. 5	46 (70.8)	-	-	80 (21.1)
รวม	65 (100.0)	47 (100.0)	52 (100.0)	380 (100.0)

ตารางที่ 3.1-10 : การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่เคย	76 (76.0)	94 (94.0)	148 (93.7)	125 (94.7)	78 (85.7)
เคย	24 (24.0)	6 (6.0)	10 (6.3)	7 (5.3)	13 (14.3)
รวม	100 (100.0)	100 (100.0)	158 (100.0)	132 (100.0)	91 (100.0)
จำนวนที่ดินที่เคยมี					
เฉลี่ยจำนวนไร่ที่เคยมี (ไร่)	22.2	18.3	8.6	18.6	51.2
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	14.2	14.3	8.4	22.9	53.5

ตารางที่ 3.1-10 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่เคย	156 (85.7)	94 (94.0)	85 (85.0)	856 (88.9)
เคย	26 (14.3)	6 (6.0)	15 (15.0)	86 (11.1)
รวม	182 (100.0)	100 (100.0)	100 (100.0)	763 (100.0)
จำนวนที่ดินที่เคยมี				
เฉลี่ยจำนวนไร่ที่เคยมี (ไร่)	29.1	35.9	18.1	25.9
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	20.3	20.6	18.1	26.6

สาเหตุที่ดินลดลง	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ขายไปเพราะมีความจำเป็นต้องใช้เงิน	1 (4.2)	1 (16.7)	6 (60.0)	-	4 (30.8)
ขายไป เพราะไม่มีแรงงานพอ	-	-	1 (10.0)	-	-
ขายไป เพราะใช้หนี้สิน	4 (16.7)	1 (16.7)	2 (20.0)	3 (42.9)	7 (53.9)
ต้องโอนให้ ส.ป.ก.	7 (29.2)	-	-	-	1 (7.7)
เคยมีที่ดินปัจจุบันได้กลายเป็น ส.ป.ก. ไปแล้ว	9 (37.5)	2 (33.3)	-	2 (28.6)	-
ขายเพราะไปซื้อที่ใหม่	-	1 (16.7)	-	-	-
ไม่ได้ขาย ยกให้ลูก พี่น้อง ญาติ	3 (12.5)	1 (16.7)	1 (10.0)	2 (28.6)	1 (7.7)
รวม	24 (100.0)	6 (100.0)	10 (100.0)	7 (100.0)	13 (100.0)

ตารางที่ 3.1-10 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

สาเหตุที่ดินลดลง	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ขายไป เพราะมีความจำเป็นต้องใช้เงิน	2 (7.7)	2 (33.3)	7 (46.7)	14 (21.5)
ขายไป เพราะไม่มีแรงงานพอ	1 (3.8)	-	-	2 (1.87)
ขายไป เพราะใช้หนี้สิน	-	-	1 (6.7)	17 (16.8)
ต้องโอนให้ ส.ป.ก.	-	-	1 (6.7)	8 (8.4)
เคยมีที่ดินปัจจุบันได้กลายเป็น ส.ป.ก. ไปแล้ว	21 (80.7)	1 (16.7)	2 (13.3)	34 (34.6)
ขายเพราะไปซื้อที่ใหม่	1 (3.9)	-	3 (20.0)	2 (4.7)
ไม่ได้ขาย ยกให้ลูก พี่น้อง ญาติ	1 (3.9)	2 (33.3)	1 (6.7)	9 (11.2)
บริษัทวิจิตรภัณฑ์มากว้านซื้อ จึงจำเป็นต้องขาย	-	1 (16.7)	-	1 (0.9)
รวม	26 (100.0)	6 (100.0)	15 (100.0)	86 (100.0)

	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ราคาที่ขาย					
น้อยกว่า 10,000 บาท	1 (20.0)	1 (33.3)	4 (44.4)	2 (66.7)	3 (27.3)
10,001-40,000 บาท	1 (20.0)	1 (33.3)	4 (44.4)	-	5 (45.5)
40,001-100,000 บาท	-	-	-	1 (33.3)	2 (18.2)
มากกว่า 100,000 บาทขึ้นไป	3 (60.0)	1 (33.3)	1 (11.1)	-	1 (9.1)
รวม	5 (100.0)	3 (100.0)	9 (100.0)	3 (100.0)	11 (100.0)
เฉลี่ยราคาที่ขายไป(บาทต่อไร่)	**146,000.0**	**63,333.3**	**80,611.1**	**20,500.0**	**42,954.5**
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	**123,004.1**	**75,718.8**	**195,248.5**	**25,898.8**	**50,417.5**

ตารางที่ 3.1-10 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ราคาที่ขาย				
น้อยกว่า 10,000 บาท	1 (25.0)	1 (33.3)	5 (45.5)	12 (36.7)
10,001-40,000 บาท	3 (75.0)	1 (33.3)	1 (9.1)	14 (32.7)
40,001-100,000 บาท	-	-	3 (27.3)	3 (12.2)
มากกว่า 100,000 บาทขึ้นไป	-	1 (33.3)	2 (18.2)	6 (18.4)
รวม	4 (100.0)	3 (100.0)	11 (100.0)	35 100
เฉลี่ยราคาที่ขายไป (บาทต่อไร่)	**20,310.5**	**147,133.3**	**58,118.2**	**68,192.7**
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	**9,774.3**	**219,837.8**	**78,976.0**	**115,251.6**

ตารางที่ 3.1-11 : การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน ในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่เคย	23 (76.7)	23 (76.7)	28 (93.3)	21 (70.0)
เคย	7 (23.3)	7 (23.3)	2 (6.7)	9 (30.0)
รวม	30 (100.0)	30 (100.0)	30 (100.0)	30 (100.0)
สาเหตุที่ที่ดินลดลง				
ขายไป เพราะมีคนมาเสนอราคาให้ดี	-	1 (14.3)	-	-
ขายไป เพราะมีความจำเป็นต้องใช้เงิน	1 (14.3)	1 (14.3)	-	2 (22.2)
ขายไป เพราะไม่มีแรงงานพอ		1 (14.3)	-	-
ขายไป เพราะใช้หนี้สิน	2 (28.6)	-	2 (100.0)	5 (55.6)
ขายไปเพราะไปซื้อที่ดินใหม่	1 (14.3)	-	-	1 (11.1)
ไม่ได้ขาย ยกให้ ลูก พี่น้อง ญาติ	3 (42.9)	2 (28.6)	-	1 (11.1)

ตารางที่ 3.1-11 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่เคย	29 100.0)	23 (76.7)	26 (86.7)	173 (82.8
เคย	-	7 (23.3)	4 (13.3)	36 (17.2)
รวม	29 (100.0)	30 (100.0)	30 (100.0)	209 (100.0)
สาเหตุที่ที่ดินลดลง				
ขายไป เพราะมีคนมาเสนอราคาให้ดี	-	-	-	1 (2.8)
ขายไป เพราะมีความจำเป็นต้องใช้เงิน	-	-	-	4 (11.1)
ขายไป เพราะไม่มีแรงงานพอ	-	-	-	1 (2.8)
ขายไป เพราะใช้หนี้สิน	-	2 (28.6)	2 (50.0)	13 (36.1)
ขายไปเพราะไปซื้อที่ดินใหม่	-	1 (14.3)	-	3 (8.3)
ไม่ได้ขาย ยกให้ ลูก พี่น้อง ญาติ	-	2 (28.6)	-	8 (2.8)
บริษัทวิจิตรภัณฑ์มากว้านซื้อจึงจำเป็นต้องขาย	-	-	1 (25.0)	1 (2.8)

ตารางที่ 3.1-11 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
สาเหตุที่ที่ดินลดลง				
ถูกรัฐเวนคืนที่ดิน	-	2	-	-
รวม	7	7	2	9
เฉลี่ยจำนวนไร่ที่เคยมี	64.6	31.6	14	75.4
เฉลี่ยราคาที่ขาย (บาท/ไร่)	72,700	223,000	18,500	66,900
น้อยกว่า 10,000 บาท	1	-	-	-
10,001 – 40,000 บาท	-	-	-	-
40,001 – 100,000 บาท	3	-	-	-
มากกว่า 100,000 ขึ้นไป	-	2	-	3
รวม	4	5	2	8

การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
สาเหตุที่ที่ดินลดลง				
ถูกรัฐเวนคืนที่ดิน	-	2	1	5
รวม	-	7	4	36
เฉลี่ยจำนวนไร่ที่เคยมี	-	47.3	24	50.2
เฉลี่ยราคาที่ขาย (บาท/ไร่)	-	215,200	17,050	111,507
น้อยกว่า 10,000 บาท	-	-	3	4
10,001 – 40,000 บาท	-	1	-	1
40,001 – 100,000 บาท	-	-	1	4
มากกว่า 100,000 ขึ้นไป	-	4	-	9
รวม	-	5	4	28

3.2 การใช้ประโยชน์ที่ดิน

3.2.1 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินของจังหวัดอยุธยา จะปลูกข้าวเจ้าเป็นพืชหลักอย่างเดียว มีพื้นที่ปลูก 1,582 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 734 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายที่ 7.24 บาทต่อกิโลกรัม นอกจากนั้นมีการปลูกผักบุ้งเป็นพืชรองลงมา มีพื้นที่ปลูก 41 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 2,922 บาทต่อกิโลกรัม ราคาขายเฉลี่ยทั้งปีอยู่ที่ 18.69 บาทต่อกิโลกรัม มีทั้งปลูกแบบแยกแปลง และปลูกแปลงเดียวกับข้าวเจ้า เนื่องจากการปลูกผักบุ้งของเกษตรกรในพื้นที่นี้เป็นอาชีพที่ทำรายได้อย่างหนึ่ง ซึ่งราคาผักบุ้งขึ้นกับฤดูกาลเก็บเกี่ยว บางช่วงได้ราคาสูงถึง 25-30 บาทต่อกิโลกรัม ต่ำสุดอยู่ที่ 5-10 บาท

กิโลกรัม โดยพื้นที่เกษตรกรรมส่วนใหญ่อาศัยแหล่งธรรมชาติ และชลประทานเป็นหลัก จึงสามารถทำนาข้าวได้ทั้งนาปีและนาปรัง รายละเอียดแสดงไว้ใน ตารางที่ 3.2-1

ตารางที่ 3.2-1 การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดอยุธยา

พืชที่ปลูก	พื้นที่ปลูก (ไร่)	ผลผลิต (กก./ไร่)	ราคา (บาท/กก.)	แหล่งน้ำการเกษตร
ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
ข้าวเจ้า	1,582.0	734	7.24	แหล่งน้ำธรรมชาติ/ชลประทาน
ผักบุ้ง	41.1	2,922	18.69	แหล่งน้ำธรรมชาติ/ชลประทาน
ไม้ยืนต้น/ไม้ผล (มะม่วง)	34.7	1,113	9.75	ขุดบ่อเอง
ที่อยู่อาศัย	34.5			
อ้อย	8.0	เก็บไว้บริโภค		แหล่งน้ำธรรมชาติ/ชลประทาน
เลี้ยงสัตว์, เลี้ยงปลา	6.0	เก็บไว้บริโภค		ชลประทาน
ให้เช่า	4.0			
พืชผักสวนครัว	1.0	เก็บไว้บริโภค		ชลประทาน

หมายเหตุ : ผลผลิต และราคา เป็นตัวเลขเฉลี่ย

3.2.2 จังหวัดฉะเชิงเทรา

พืชที่ปลูกพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินของจังหวัดฉะเชิงเทรามีหลายชนิด โดยข้าวเป็นพืชหลักที่นิยมปลูกกันมากที่สุด และจะปลูกแบบผสมผสานในแปลงเดียวกันกับมันสำปะหลัง และไม้ยืนต้น/ไม้ผล (มะม่วงหิมพานต์ ทุเรียน มะพร้าว ขนุน และกล้วย) แบ่งเป็นพื้นที่ปลูกข้าว 694 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 771 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 7.33 บาทกิโลกรัม ซึ่งผลผลิตข้าวที่ได้นับว่ามากเป็นอันดับสองรองจากจังหวัดอยุธยา มีเกษตรกรบางรายเลี้ยงปลา วัว และไก่ มีอยู่ 1 ราย เลี้ยงควายพันธุ์และโคพันธุ์ เพื่อขายน้ำนม ในพื้นที่ 360 ไร่ ได้ผลผลิต 200 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขาย 25 บาทต่อกิโลกรัม (ซึ่งอยู่ในพื้นที่เลี้ยงสัตว์รวม 394 ไร่) นอกจากนั้นยังมีพื้นที่ปลูกยางพารา และยูคาลิปตัสบ้างเล็กน้อย ซึ่งส่วนใหญ่ยังไม่ได้ผลผลิต สำหรับพืชผักสวนครัว อาทิเช่น ข่า ตะไคร้ พริก กระเพรา จะปลูกภายในบริเวณบ้าน ซึ่งผลผลิตที่ได้จะเก็บไว้บริโภคภายในครัวเรือน โดยอาศัยแหล่งน้ำจากน้ำฝนอย่างเดียวเป็นหลัก และมีการขุดบ่อเองในพื้นที่

สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน นิยมปลูกข้าวเจ้าเป็นพืชหลักอย่างเดียวเช่นกัน มีพื้นที่ปลูก 960 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 814 กิโลกรัมต่อไร่ ราคา 7.48 บาทต่อกิโลกรัม มีเลี้ยงปลา ไก่ และวัวบ้างเล็กน้อย โดยอาศัยน้ำฝนอย่างเดียวในการทำการเกษตรรายละเอียดแสดงไว้ในตารางที่ 3.2-2

ตารางที่ 3.2-2 : การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดฉะเชิงเทรา

พืชที่ปลูก	พื้นที่ปลูก (ไร่)	ผลผลิต (กก./ไร่)	ราคา (บาท/กก.)	แหล่งน้ำการเกษตร
ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
ข้าวเจ้า	694.0	771	7.33	น้ำฝนอย่างเดียว
เลี้ยงสัตว์ (วัว ควาย) เลี้ยงปลา	394.0	600	30.00	ขุดบ่อ
มะม่วงหิมพานต์	30.0	130	22.50	ขุดบ่อ
ยางพารา	28.0	ยังไม่ได้ผลผลิต		ขุดบ่อ
ขี้ยาง	23.0	164	40.00	ขุดบ่อเอง
ยูคาลิปตัส	21.0	ยังไม่ได้ผลผลิต		น้ำฝน / ขุดบ่อเอง
ที่อยู่อาศัย	17.0			
พืชผักสวนครัว (ข่า ตะไคร้ พริก)	16.0	780	20.83	แหล่งน้ำธรรมชาติ/ชลประทาน
มันสำปะหลัง	12.0	2,354	1.79	ขุดบ่อเอง
บ่อน้ำ	11.0			
ไม้ยืนต้น ไม้ผล (ขนุน)	7.0	900	8.50	แหล่งน้ำธรรมชาติ/ขุดบ่อเอง
ให้เช่า	4.0			
ทิ้งร้าง ว่างเปล่า	2.0			
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	1.0	500	8.00	ขุดบ่อ
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
ข้าวเจ้า	960.0	814	7.48	น้ำฝนอย่างเดียว
เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงปลา (ไก่ วัว)	20.0	250	70.00	น้ำฝนอย่างเดียว
ที่อยู่อาศัย	1.0			

หมายเหตุ : ผลผลิต และราคา เป็นตัวเลขเฉลี่ย

3.2.3 จังหวัดเชียงราย

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงรายส่วนใหญ่นิยมทำนาข้าวเหนียว และข้าวเจ้าเป็นหลัก แบ่งเป็นพื้นที่ปลูกข้าวเหนียว 703 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 508 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 12.03 บาทต่อกิโลกรัม รองลงไปคือ ข้าวเจ้า มีพื้นที่ปลูก 543 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 468 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 14.83 บาทต่อกิโลกรัม ส่วนใหญ่เป็นการปลูกพืชแบบผสมผสานกับพืชหลักในแปลงเดียวกัน ซึ่งเป็นพืชตระกูลถั่ว ยางพารา ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ สับปะรด ไม้ยืนต้น/ไม้ผล (ลิ้นจี่ ลำไย ขนุน กระท้อน และมะกอกน้ำ) พบว่ามีปลูกพืชตระกูลถั่วเป็นพืชหมุนเวียนในแปลงข้าวเหนียวและ ข้าวเจ้าอยู่ 6 ราย สำหรับข้าวเหนียวส่วนใหญ่เกษตรกรจะแบ่งไว้บริโภคภายในครัวเรือน ถ้ามีเหลือจะแบ่งขายบางส่วน ต่างจากพื้นที่นอกเขตปฏิรูปจะขายไปทั้งหมด สำหรับไม้ยืนต้น/ไม้ผล และเลี้ยงปลาจะเก็บไว้เพื่อบริโภคในครัวเรือนเช่นเดียวกันถ้าเหลือจึงจะขาย ส่วนยางพารามีพื้นที่ปลูก 212 ไร่ และยังไม่มีผลผลิตในทุกแปลงเพราะเพิ่งเริ่มปลูกได้ประมาณ 3-5 ปี ส่วนปาล์มน้ำมัน และมันสำปะหลัง พบว่ามีการปลูกอย่างละ 1 ราย และยังไม่ได้ผลผลผลิตเช่นเดียวกัน การปลูกพืชหลักในพื้นที่นี้อาศัยน้ำฝน และแหล่งน้ำธรรมชาติในการทำการเกษตร ส่วนเลี้ยงปลาจะใช้น้ำจากบ่อซึ่งขุดให้ โดย ส.ป.ก.

สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูที่ดิน พืชหลักกลับเป็นสับปะรด มีพื้นที่ปลูก 180 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 2,175 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 7.27 บาทต่อกิโลกรัม และข้าวเจ้า เป็นพืชรอง แม้จะมีพื้นที่ปลูกน้อยกว่าการปลูกต้นสัก โดยข้าวเจ้ามีพื้นที่ปลูก 134 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 521 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 16.44 บาทต่อกิโลกรัม ขณะที่ข้าวเหนียวกลับไม่นิยมปลูกมากนัก มีพื้นที่ปลูกเพียง 82 ไร่ และพบว่ามีผู้ปลูกต้นสักอยู่ 5 ราย มีเพียง 2 ราย พื้นที่ปลูกรวม 142 ไร่ ได้ผลผลิตเฉลี่ย 300 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 2,500 บาทต่อกิโลกรัม ส่วนใหญ่อาศัยน้ำฝน และแหล่งน้ำธรรมชาติในการทำการเกษตร (ตารางที่ 3.2-3)

ตารางที่ 3.2-3 : การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดเชียงราย

พืชที่ปลูก	พื้นที่ปลูก (ไร่)	ผลผลิต (กก./ไร่)	ราคา (บาท/กก.)	แหล่งน้ำการเกษตร
ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
ข้าวเหนียว	702.6	508	12.03	น้ำฝน / แหล่งน้ำธรรมชาติ
ข้าวเจ้า	543.0	468	14.83	น้ำฝน / แหล่งน้ำธรรมชาติ
พืชตระกูลถั่ว	225.0	255	19.29	แหล่งน้ำธรรมชาติ
ยางพารา	212.0	ยังไม่ได้ผลผลิต		น้ำฝนอย่างเดียว
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	145.0	754	5.94	น้ำฝนอย่างเดียว
สับปะรด	99.8	1,148	7.19	น้ำฝนอย่างเดียว
ไม้ยืนต้น/ไม้ผล (ลำไย ลิ้นจี่)	62.0	156	17.45	น้ำฝน / ขุดบ่อโดย ส.ป.ก.
เลี้ยงสัตว์ (วัว) เลี้ยงปลา	48.0	181	36.07	ขุดบ่อโดย ส.ป.ก.
ที่อยู่อาศัย	23.3			
ให้เช่า	23.3			
ทิ้งร้าง ว่างเปล่า	16.5			
ให้คนทำฟรี	12.0			
พืชผักสวนครัว	6.5	50	เก็บไว้บริโภค	ขุดบ่อโดย ส.ป.ก.
มันสำปะหลัง	5.0	ยังไม่ได้ผลผลิต		น้ำฝนอย่างเดียว
บ่อน้ำ	4.0			
ปาล์มน้ำมัน	3.0	1,600	1.00	แหล่งน้ำธรรมชาติ
หอพัก บ้านเช่า รีสอร์ท	1.3	17 (ห้อง)	2,000 (บาท/ห้อง)	น้ำประปา

ตารางที่ 3.2-3 (ต่อ)

พืชที่ปลูก	พื้นที่ปลูก (ไร่)	ผลผลิต (กก./ไร่)	ราคา (บาท/ กก.)	แหล่งน้ำการเกษตร
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
สับปะรด	179.5	2,175	7.27	น้ำฝนอย่างเดียว
ต้นสัก	142.0	300	2,500	น้ำฝนอย่างเดียว / ขุดบ่อ
ข้าวเจ้า	134.0	521	16.44	น้ำฝน / แหล่งน้ำธรรมชาติ
ข้าวเหนียว	81.5	575	9.85	แหล่งน้ำธรรมชาติ
พืชตระกูลถั่ว	28.0	243	14.50	น้ำฝน / แหล่งน้ำธรรมชาติ
พืชผักสวนครัว	3.8	เก็บไว้บริโภค		น้ำประปา
ไม้ยืนต้น/ไม้ผล	3.0	ยังไม่ได้ผลผลิต		น้ำฝนอย่างเดียว
(ลำไย ลิ้นจี่ กระท้อน) ที่อยู่อาศัย	1.3			
เลี้ยงสัตว์ (วัว)	0.5	200	35.00	แหล่งน้ำธรรมชาติ

หมายเหตุ : ผลผลิต และราคา เป็นตัวเลขเฉลี่ย

3.2.4 จังหวัดกำแพงเพชร

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำแพงเพชร นิยมปลูกมันสำปะหลัง เป็นพืชหลัก รองลงมาคือ ข้าวเจ้า มะม่วง และยูคาลิปตัส ซึ่งเป็นการปลูกแบบผสมผสานในแปลงเดียวกัน ระหว่างพืชหลักกับพืชรอง โดยแบ่งเป็นพื้นที่ปลูกมันสำปะหลัง 3,414 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 3,096 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 2.97 บาทต่อกิโลกรัม ข้าวเจ้า มีพื้นที่ปลูก 842 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 568 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 7.42 บาทต่อกิโลกรัม มะม่วง (แก้ว เขียวเสวย น้ำดอกไม้) ซึ่งเป็นพืชที่ทำรายได้เสริมพืชหลักในพื้นที่นี้มีจำนวน 154 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 769 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 5.29 บาทต่อกิโลกรัม ขณะที่ข้าวเจ้าเกษตรกรจะขายเป็นส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 90 ของจำนวนแปลงที่ปลูกข้าวเจ้าทั้งหมด ส่วนพืชที่นิยมปลูกเป็นพืชหมุนเวียนหลังจากเก็บเกี่ยวมันสำปะหลังแล้ว พบอยู่ 2 ราย จะปลูกข้าวเจ้าทดแทน ส่วนยูคาลิปตัส มีถึงร้อยละ 83 ยังไม่ได้ผลผลิต แหล่งน้ำทางการเกษตรจะอาศัยน้ำฝนอย่างเดียว

สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ข้าวเจ้า กลับเป็นพืชหลักที่นิยมเป็นมากที่สุดจำนวน 1,132 ไร่ รองลงมา คือ มันสำปะหลัง มีพื้นที่ปลูก 79 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ยข้าวเจ้า 654 กิโลกรัม ราคาขายเฉลี่ย 7.32 บาทต่อกิโลกรัม และมันสำปะหลัง ผลผลิตเฉลี่ย 2,586 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 2.73 บาทต่อกิโลกรัม สำหรับข้าวเจ้า เกษตรกรจะขายเป็นส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 98 ของจำนวนแปลงที่ปลูกข้าวทั้งหมด แหล่งน้ำทางการเกษตรจะอาศัยน้ำฝนอย่างเดียว (ตารางที่ 3.2-4)

ตารางที่ 3.2-4 : การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดกำแพงเพชร

พืชที่ปลูก	พื้นที่ปลูก (ไร่)	ผลผลิต (กก./ไร่)	ราคา (บาท/กก.)	แหล่งน้ำการเกษตร
ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
มันสำปะหลัง	3,413.5	3,096	2.97	น้ำฝนอย่างเดียว
ข้าวเจ้า	841.8	568	7.42	น้ำฝนอย่างเดียว
มะม่วง	154.0	769	5.29	น้ำฝนอย่างเดียว
ยูคาลิปตัส	140.0	ยังไม่ได้ผลผลิต		น้ำฝนอย่างเดียว
พืชผักสวนครัว	54.0	947	6.32	แหล่งน้ำธรรมชาติ / น้ำฝน
(มะเขือ ถั่วฝักยาว พริก) ยางพารา	25.0	72	160.00	น้ำฝนอย่างเดียว
ทิ้งร้าง ว่างเปล่า	25.0			
เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงปลา	18.0	1,000	25.00	แหล่งน้ำธรรมชาติ
ไม้ยืนต้น (ไผ่)	17.5	500	10.00	แหล่งน้ำธรรมชาติ / น้ำฝน
ให้เช่า	9.0			
บ่อน้ำ	6.5			
ต้นสัก	5.0	ยังไม่ได้ผลผลิต		น้ำฝนอย่างเดียว
ที่อยู่อาศัย	1.0			
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
ข้าวเจ้า	1,132.0	654	7.32	น้ำฝนอย่างเดียว
มันสำปะหลัง	78.5	2,586	2.73	น้ำฝนอย่างเดียว
ที่อยู่อาศัย	3.0			

หมายเหตุ : ผลผลิต และราคา เป็นตัวเลขเฉลี่ย

3.2.5 จังหวัดนครราชสีมา

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา นิยมปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นพืชหลัก รองลงมาคือ มันสำปะหลัง และไม้ยืนต้น/ไม้ผล เป็นพืชรองแบ่งเป็นพื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 3,149 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 807 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 7.99 บาทต่อกิโลกรัม มันสำปะหลังมีพื้นที่ปลูก 835 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 3,291 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 3.03 บาทต่อกิโลกรัม ส่วนไม้ยืนต้น/ไม้ผล (ลำไย มะยงชิด มะไฟ ลิ้นจี่ พุทรานมสด และขนุน) มีพื้นที่ปลูกรวม 309 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 886 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 28.05 บาทต่อกิโลกรัม ส่วนใหญ่เป็นการปลูกแบบผสมผสานในแปลงเดียวกันกับพืชผักสวนครัว (แตงกวา มะเขือเทศ ขมิ้น พริก มะกรูด มะนาว และผักกาดขาว) มีปลูกพืชตระกูลถั่วจำนวน 2 ราย เป็นพืชหมุนเวียนในแปลงข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และปลูกไม้เศรษฐกิจ (ไม้แดง พะยูน มะค่า ประดู่ และมะฮอกกานี) จำนวน 1 ราย มีพื้นที่ปลูก 150 ไร่ แต่ยังไม่ได้จำหน่าย ที่น่าสังเกตคือ ข้าวเจ้า และข้าวเหนียว ซึ่งเป็นพืชหลักในหลายจังหวัด กลับปลูกน้อยที่สุดในจังหวัดนี้ โดยแหล่งน้ำทางการเกษตรยังอาศัยน้ำฝนอย่างเดียว

สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน นิยมปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เป็นพืชหลักเช่นเดียวกับพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน รองลงมาคือ ไม้ยืนต้น/ไม้ผล แบ่งเป็นพื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 380 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 845 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 8.12 บาทต่อกิโลกรัม ไม้ยืนต้น/ไม้ผล มีพื้นที่ปลูก 53 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 638 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 26.33 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งส่วนใหญ่ไม้ผลจะปลูกไว้เพื่อบริโภคในครัวเรือนถึงร้อยละ 50 ของจำนวนแปลงที่ปลูกไม้ผลทั้งหมด และส่วนใหญ่อาศัยน้ำฝนอย่างเดียวในการทำการเกษตร (ตารางที่ 3.2-5)

ตารางที่ 3.2-5 : การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดนครราชสีมา

พืชที่ปลูก	พื้นที่ปลูก (ไร่)	ผลผลิต (กก./ไร่)	ราคา (บาท/กก.)	แหล่งน้ำการเกษตร
ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	3,148.5	807	7.99	น้ำฝนอย่างเดียว
มันสำปะหลัง	834.8	3,291	3.03	น้ำฝนอย่างเดียว
ไม้ยืนต้น/ไม้ผล (ลำไย มะยงชิด มะไฟ ลิ้นจี่ ขนุน พุทรานมสด)	308.5	886	28.05	น้ำฝนอย่างเดียว
ต้นสัก ไม้เศรษฐกิจ	182.0	ยังไม่ได้ผลผลิต		น้ำฝนอย่างเดียว
อ้อย	127.0	14,000	1.40	น้ำฝนอย่างเดียว
พืชผัก (มะเขือเทศ แตงกวา ขมิ้น)	85.0	1,706	9.88	น้ำฝน / ขุดบ่อ
พืชตระกูลถั่ว	65.0	80	48.50	น้ำฝนอย่างเดียว
มะม่วง	50.0	400	10	น้ำฝน / ขุดบ่อ
ยูคาลิปตัส	38.0	ยังไม่ได้ผลผลิต		
ทิ้งร้าง ว่างเปล่า	37.0			
ให้เช่า	35.0	-	666.67 (บาท/ไร่)	
ที่อยู่อาศัย	34.8			
หอพัก บ้านเช่า รีสอร์ท	25.0	4 (หลัง)	1,350.00 (บาท/หน่วย)	
บ่อน้ำ	18.5			
ข้าวเหนียว	3.0	167	เก็บไว้บริโภค	แหล่งน้ำธรรมชาติ / น้ำฝน
ข้าวเจ้า	1.3	1,024	เก็บไว้บริโภค	ขุดบ่อโดย ส.ป.ก.

ตารางที่ 3.2-5 (ต่อ)

พืชที่ปลูก	พื้นที่ปลูก (ไร่)	ผลผลิต (กก./ไร่)	ราคา (บาท/กก.)	แหล่งน้ำการเกษตร
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	380.0	845	8.12	น้ำฝนอย่างเดียว
ไม้ยืนต้น/ไม้ผล	53.0	638	26.33	น้ำฝนอย่างเดียว
ที่อยู่อาศัย	18.8			
มันสำปะหลัง	18.0	3,125	2.90	น้ำฝนอย่างเดียว
พืชตระกูลถั่ว	3.0	450	4.50	น้ำฝนอย่างเดียว
เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงปลา	0.3	0.15	80.00	ขุดบ่อโดย ส.ป.ก.

หมายเหตุ : ผลผลิต และราคา เป็นตัวเลขเฉลี่ย

3.2.6 จังหวัดอุบลราชธานี

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี นิยมปลูกข้าวเจ้าเป็นพืชหลัก รองลงมาคือ ข้าวเหนียว และ มันสำปะหลัง แบ่งเป็นพื้นที่ปลูกข้าว 2,611 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 260 กิโลกรัมต่อไร่ ขายได้ราคาเฉลี่ย 13.68 บาทต่อกิโลกรัม ข้าวเหนียว มีพื้นที่ปลูก 1,537 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 267 กิโลกรัมต่อไร่ ขายได้ราคาเฉลี่ย 11.94 บาทต่อกิโลกรัม มันสำปะหลัง มีพื้นที่ปลูก 1,531 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 2,786 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาเฉลี่ย 3.72 บาทต่อกิโลกรัม สำหรับยางพารา ซึ่งมีพื้นที่ปลูก 526 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 193 ราคาเฉลี่ย 126 บาทต่อกิโลกรัม และมีประมาณร้อยละ 28 ของจำนวนแปลงที่ปลูกยางพารา ยังไม่ได้ผลผลิตเต็มที่ ทำให้เกษตรกรบางรายมีรายได้จากการขายขี้ยางได้ในราคา 49.05 บาทต่อกิโลกรัม ผลผลิตเฉลี่ยที่ 159 กิโลกรัมต่อไร่ และพบว่ามีการปลูกข้าวนาปรังเพียง 2 ราย โดยข้าวเจ้าเกษตรกรส่วนใหญ่จะปลูกไว้เพื่อขาย ขณะที่ข้าวเหนียวส่วนใหญ่จะเก็บไว้บริโภคในครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ 93 ของจำนวนแปลงที่ปลูกข้าวเหนียวทั้งหมด พื้นที่ส่วนใหญ่ยังเป็นการปลูกพืชแบบผสมผสานในแปลงเดียวกันโดยปลูกข้าวเหนียวร่วมกับมันสำปะหลัง ปาล์มน้ำมัน ยางพารา และไม้ยืนต้น/ไม้ผล มีอยู่ 4 ราย ปลูกพืชหมุนเวียนหลังฤดูกาลเก็บเกี่ยวข้าวแล้วจะปลูกพืชผักสวนครัวเช่น หน่อไม้ฝรั่ง และหวาย บางราย ก็ปล่อยให้เป็นพื้นที่เลี้ยงวัว พื้นที่ส่วนใหญ่อาศัยน้ำฝนอย่างเดียวในการทำการเกษตร

สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน นิยมปลูกข้าวเจ้าเป็นพืชหลักเช่นเดียวกันกับพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่พืชรองกลับปลูกมันสำปะหลังมากกว่าข้าวเหนียว มีปลูกยางพาราบ้างเล็กน้อย โดยแบ่งเป็นพื้นที่ปลูกข้าวเจ้า 390 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 171 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขาย 13.00 บาทต่อกิโลกรัม มันสำปะหลัง 205 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 3,143 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 6.28 บาทต่อกิโลกรัม และข้าวเหนียว 174 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 184 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขาย 12.86 บาทต่อกิโลกรัม สำหรับข้าวเจ้า และข้าวเหนียว คิดเป็นร้อยละ 56 และ 74 จะเก็บไว้บริโภคภายในครัวเรือน โดยแหล่งน้ำทางการเกษตรของพื้นนี้ส่วนใหญ่อาศัยน้ำฝนอย่างเดียว (ตารางที่ 3.2-6)

ตารางที่ 3.2-6 : การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดอุบลราชธานี

พืชที่ปลูก	พื้นที่ปลูก (ไร่)	ผลผลิต (กก./ไร่)	ราคา (บาท/กก.)	แหล่งน้ำการเกษตร
ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
ข้าวเจ้า	2,610.5	260	13.68	น้ำฝนอย่างเดียว
ข้าวเหนียว	1,536.5	267	11.94	น้ำฝนอย่างเดียว
มันสำปะหลัง	1,531.0	2,786	3.72	น้ำฝนอย่างเดียว
ยางพารา	526.0	193	126	น้ำฝนอย่างเดียว
ทิ้งร้าง ว่างเปล่า	104.0			
ขี้ยาง	86.0	159	49.05	น้ำฝนอย่างเดียว
เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงปลา	41.0	ยังไม่ได้ผลผลิต		น้ำฝน / ขุดบ่อ
ไม้ยืนต้น/ไม้ผล (มะม่วง ยาคาลิปตัส)	39.8	1,486	13.75	น้ำฝนอย่างเดียว
ให้คนทำฟรี	27.0			
พืชผักสวนครัว (หน่อไม้ฝรั่ง หวาย)	24.0	778	31.25	น้ำฝน / บ่อบาดาล
ปาล์มน้ำมัน	22.0	2,250	7.00	น้ำฝนอย่างเดียว
ให้เช่า	19.0			
ที่อยู่อาศัย	12.0			
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	1.0	1,500	12.00	บ่อบาดาล
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
ข้าวเจ้า	390.0	171	13.00	น้ำฝนอย่างเดียว
มันสำปะหลัง	205.0	3,143	6.28	น้ำฝนอย่างเดียว
ข้าวเหนียว	174.0	184	12.86	น้ำฝนอย่างเดียว
ยางพารา	97.0	108	79.23	น้ำฝนอย่างเดียว
ให้เช่า	10.0			
ให้คนทำฟรี	8.0			

หมายเหตุ : ผลผลิต และราคา เป็นตัวเลขเฉลี่ย

3.2.7 จังหวัดชุมพร

พืชที่นิยมปลูกเป็นพืชหลักในเขตปฏิรูปที่ดินของจังหวัดชุมพร คือ ปาล์มน้ำมัน และยางพาราเป็นพืชรอง แบ่งเป็นพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมัน 1,094 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 2,323 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 4.28 บาทต่อกิโลกรัม ยางพารา มีพื้นที่ปลูก 782 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 266 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 93.60 บาทต่อกิโลกรัม พืชที่ปลูกแบบผสมผสานในแปลงเดียวกันกับยางพาราเป็นส่วนใหญ่ คือ ไม้ยืนต้น/ไม้ผล อาทิเช่น ทุเรียน และมะพร้าว มีอยู่ 1 ราย ที่ปลูกสับปะรดเป็นพืชแซมในสวนยางพารา และมีถึงร้อยละ 27 ของจำนวนแปลงที่ปลูกยางพารายังไม่ได้ผลผลิต เนื่องจากอายุยังไม่ถึง 7 ปี

สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน พืชหลักยังคงเป็นปาล์มน้ำมัน และยางพาราเป็นพืชรองเช่นเดียวกัน โดยมีไม้ยืนต้น/ไม้ผล เป็นพืชที่ปลูกผสมผสานในแปลงเดียวกับกับยางพารา แบ่งเป็นพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมัน 474 ไร่ ได้ผลผลิตเฉลี่ย 2,656 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 3.66 บาทต่อกิโลกรัม และยางพารา มีพื้นที่ปลูก 115 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 187 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาที่ 91.58 บาทต่อกิโลกรัม โดยอาศัยน้ำฝนอย่างเดียวเป็นแหล่งน้ำทางการเกษตร (ตารางที่ 3.2-7)

ตารางที่ 3.2-7 : การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดชุมพร

พืชที่ปลูก	พื้นที่ปลูก (ไร่)	ผลผลิต (กก./ไร่)	ราคา (บาท/กก.)	แหล่งน้ำการเกษตร
ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
ปาล์มน้ำมัน	1,094.0	2,323	4.28	แหล่งน้ำธรรมชาติ
ยางพารา	782.0	266	93.60	แหล่งน้ำธรรมชาติ
ไม้ยืนต้น ไม้ผล (ทุเรียน มะพร้าว)	66.0	481	13.00	แหล่งน้ำธรรมชาติ
ทิ้งร้าง ว่างเปล่า	27.0			
บ่อน้ำ	7.0			
ที่อยู่อาศัย	6.0			
สับปะรด	5.0	6,000	5.00	แหล่งน้ำธรรมชาติ
ขี้ยาง	2.0	345	40.00	ชลประทาน
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
ปาล์มน้ำมัน	474.3	2,656	3.66	น้ำฝนอย่างเดียว
ยางพารา	115.0	187	91.58	น้ำฝนอย่างเดียว
ไม้ยืนต้น ไม้ผล (ทุเรียน มะพร้าว)	30.0	681	20.00	ชลประทาน
ที่อยู่อาศัย	6.0			

หมายเหตุ : ผลผลิต และราคา เป็นตัวเลขเฉลี่ย

3.2.8 จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ส่วนใหญ่นิยมปลูกยางพารา และปาล์มน้ำมันเป็นหลัก โดยเป็นการปลูกแบบผสมผสานในแปลงเดียวกันกับปาล์มน้ำมัน ไม้ยืนต้น/ไม้ผล แบ่งเป็นที่ปลูกยางพารา 1,592 ไร่ ได้ผลผลิตเฉลี่ย 198 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ยกิโลกรัมละ 93.18 บาท ปาล์มน้ำมันมีพื้นที่ปลูก 340 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 1,974 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ยกิโลกรัมละ 4.23 บาท เกษตรกรบางรายยังมีขี้ยางที่สามารถสร้างรายได้ในพื้นที่ 124 ไร่ ได้ผลผลิตเฉลี่ย 283 กิโลกรัมต่อไร่ ขายได้ในราคา 41.73 บาทต่อกิโลกรัม เนื่องจาก ยางพาราส่วนใหญ่มีอายุยังไม่ถึง 7 ปี จึงไม่สามารถกรีดได้ผลผลิตเต็มที่ ส่วนไม้ผลที่ปลูกส่วนใหญ่เป็นเงาะ ลองกอง และมะพร้าว มีพื้นที่ปลูก 78 ไร่ ได้ผลผลิตเฉลี่ย 1,520 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 13.50 บาทต่อกิโลกรัม สำหรับแหล่งน้ำทางการเกษตรจะอาศัยน้ำฝนและแหล่งน้ำธรรมชาติ ส่วนหนึ่งมีการขุดบ่อเองเพื่อใช้เลี้ยงปลาและปลูกไม้ยืนต้น

ส่วนพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเป็นการปลูกพืชแบบผสมผสานในแปลงเดียวกัน นิยมปลูกยางพาราเป็นหลัก และส่วนใหญ่ยังไม่ได้ผลผลิตเช่นเดียวกับพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แบ่งเป็นพื้นที่ปลูกยางพารา 194 ไร่ ได้ผลผลิตเฉลี่ย 120 ไร่ ราคาเฉลี่ย 102 บาท พื้นที่เลี้ยงปลา จำนวน 22 ไร่ ได้ผลผลิตเฉลี่ย 116 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาขายเฉลี่ย 12 บาทต่อกิโลกรัม และปาล์มน้ำมันจำนวน 21 ไร่ 1,800 กิโลกรัมต่อไร่ ขายได้ราคาเฉลี่ย 4.50 บาทต่อกิโลกรัม โดยผลผลิตต่อไร่ของพื้นที่นอกเขตจะต่ำกว่าพื้นที่ในเขตเล็กน้อย ขณะที่ราคาขายไม่แตกต่างกันมากนัก สำหรับแหล่งน้ำทางการเกษตรจะอาศัยน้ำฝนและแหล่งน้ำธรรมชาติเช่นเดียวกัน รายละเอียดแสดงไว้ในตารางที่ 3.2-8

ตารางที่ 3.2-8 : การใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดสุราษฎร์ธานี

พืชที่ปลูก	พื้นที่ปลูก (ไร่)	ผลผลิต (กก./ไร่)	ราคา (บาท/กก.)	แหล่งน้ำการเกษตร
ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
ยางพารา	1,592.0	198	93.18	น้ำฝนอย่างเดียว
ปาล์มน้ำมัน	340.0	1,974	4.23	แหล่งน้ำธรรมชาติ
ขี้ยาง	124.0	283	41.73	ขุดบ่อเอง
ไม้ยืนต้น ไม้ผล (เงาะ ลองกอง)	77.5	1,520	13.50	น้ำฝนขาดบางช่วง / ขุดบ่อเอง
ที่อยู่อาศัย	53.7			
เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงปลา	14.2	6	เก็บไว้บริโภค	ขุดบ่อเอง / น้ำฝน
ให้คนทำฟรี	12.0			
มันสำปะหลัง	12.0	1,800	4.90	น้ำฝนอย่างเดียว
พืชผักสวนครัว	7.0	เก็บไว้บริโภค		ขุดบ่อเอง
ทิ้งร้าง ว่างเปล่า	1.3			

ตารางที่ 3.2-8 (ต่อ)

พืชที่ปลูก	พื้นที่ปลูก (ไร่)	ผลผลิต (กก./ไร่)	ราคา (บาท/กก.)	แหล่งน้ำการเกษตร
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
ยางพารา	194.0	120	102.00	แหล่งน้ำธรรมชาติ/น้ำฝนขาดบางช่วง
ขี้ยาง	157.8	251	48.06	น้ำฝนอย่างเดียว
เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงปลา	22.0	116	12.00	แหล่งน้ำธรรมชาติ/น้ำฝนขาดบางช่วง
ปาล์มน้ำมัน	21.0	1,800	4.50	น้ำฝนอย่างเดียว
ไม้ยืนต้น ไม้ผล เช่น เงาะ ลองกอง	15.0	116.7	12.0	แหล่งน้ำธรรมชาติ / น้ำฝน
ที่อยู่อาศัย	7.1			
พืชผักสวนครัว	4.0	ยังไม่ได้ผลผลิต		แหล่งน้ำธรรมชาติ
ข้าวเจ้า	3.0	333	n.a.	น้ำฝนขาดบางช่วง
ทิ้งร้าง ว่างเปล่า	1.3			

หมายเหตุ : ผลผลิต และราคา เป็นตัวเลขเฉลี่ย

3.3 ภาวะการซื้อขายที่ดิน

3.3.1 พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

1) ผู้ที่มาติดต่อขอซื้อที่ดิน

จากการสอบถามถึงภาวะการซื้อขายที่ดินพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังที่ตารางที่ 3.3-1 พบว่าไม่เคยมีคนมาติดต่อขอซื้อที่ดินมากกว่าร้อยละ 80 ในทุกจังหวัด สำหรับผู้ที่มาติดต่อขอซื้อที่ดินนั้นมีมากกว่าร้อยละ 40 จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ที่เป็นเกษตรกรในพื้นที่ด้วยกันมาขอซื้อ โดยเฉพาะจังหวัดชุมพร มีมากกว่าร้อยละ 90 ส่วนจังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีสัดส่วนที่ร้อยละ 60 เท่ากัน ขณะเดียวกัน ผู้ที่มาติดต่อขอซื้อที่ดินซึ่งเป็นนักลงทุนเพื่อทำกิจการ และนายหน้ามีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 27 และ 26 ตามลำดับ ดังนั้น เมื่อรวมสัดส่วนของทั้งสองรายการเข้าด้วยกันจะมีถึงร้อยละ 54 ทำให้มีสัดส่วนในจำนวนที่สูงกว่าผู้ซื้อที่เป็นเกษตรกรด้วยกัน โดยจังหวัดนครราชสีมา มีจำนวนมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 83 รองลงมาคือ จังหวัดอยุธยา จังหวัดกำแพงเพชร และจังหวัดเชียงราย คิดเป็นร้อยละ 75 69 และ 52 ตามลำดับ

ซึ่งราคาที่ติดต่อซื้อขายเฉลี่ยไร่ละ 181,907 บาท จังหวัดนครราชสีมา มีราคาขายมากที่สุดเฉลี่ยอยู่ที่ไร่ละ 371,029 บาท รองลงมาคือ จังหวัดเชียงราย และจังหวัดสุราษฎร์ธานี อยู่ที่ราคาไร่ละ 299,572 บาท และ 274,133 บาท ตามลำดับ และมากกว่าร้อยละ 90 ในแต่ละจังหวัดเกษตรกรจะไม่ขายที่ดิน โดยจังหวัดอยุธยา และจังหวัดชุมพร ไม่เคยคิดที่จะขายที่ดินเลย เหตุผลหลักคือ ที่ดินมีน้อย ไม่พอทำกิน และต้องการเก็บไว้ให้ลูกหลาน มากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป ในทางกลับกันผู้ที่คิดจะขายที่ดิน ได้แบ่งขายไปประมาณไม่เกิน 18 ไร่ ในราคาเฉลี่ยไร่ละ 273,571 บาท

2) การขายที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้

ในส่วนที่ดินของ ส.ป.ก. จัดให้เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่คิดจะขายที่ดิน ซึ่งมีถึงร้อยละ 97 จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด และมีถึงร้อยละ 90 ให้เหตุผลที่ไม่ขายที่ดินเพราะ มีที่ดินน้อยต้องการเก็บไว้ให้ลูกหลานทำกิน ส่วนผู้ที่คิดจะขายมีเพียงร้อยละ 3 ตอบว่า ต้องการใช้เงินมาลงทุนทางการเกษตร คิดเป็นร้อยละ 41 รองลงมา คือ ต้องการนำเงินไปใช้หนี้ ส่งลูกเรียน และต้องการย้ายบ้านหรือซื้อที่ดินใหม่ ในสัดส่วนร้อยละ 21 เท่ากัน ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 3.3-2 ขณะที่มีผู้ตอบว่าทำการเกษตรไม่ไหว เนื่องจากอายุมากแล้วและไม่มีลูกหลานทำการเกษตร มีเพียงร้อยละ 7 ซึ่งอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดชุมพร เพียงจังหวัดละ 1 ราย และได้ทำการทดสอบกลุ่มเกษตรกรที่คิดจะขายที่ดินและไม่ขายที่ดิน ว่ามีสาเหตุจากรายได้เฉลี่ยของการทำการเกษตรที่แตกต่างกันหรือไม่ โดยใช้วิธีทดสอบด้วย t-test ผลปรากฏว่าได้ค่า t เท่ากับ -0.06 และค่า Sig. (2-tailed) เท่ากับ 0.88 ซึ่งมีค่ามากกว่าระดับนัยสำคัญที่ 95 เปอร์เซ็นต์ จึงสรุปได้ว่าการขายที่ดินหรือไม่ขายที่ดินของเกษตรกรที่ ส.ป.ก. จัดให้ไม่ได้มีผลจากรายได้เฉลี่ยจากการทำการเกษตรที่แตกต่างกันของเกษตรกรในแต่ละครัวเรือน

3) ราคาซื้อขายที่ดิน

สำหรับราคาซื้อขายที่ดินของพื้นที่แต่ละจังหวัด จากตารางที่ 3.3-3 พบว่ามีมากกว่าร้อยละ 52 ขึ้นไปที่เกษตรกรจะทราบราคาซื้อขายที่ดิน ยกเว้นจังหวัดอยุธยา และจังหวัดชุมพรที่ตอบว่าไม่ทราบคิดเป็นร้อยละ 63 และ 60 ตามลำดับ ทั้งนี้ราคาซื้อขายที่ดินจากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัดเฉลี่ยอยู่ที่ไร่ละ 179,075 บาท โดยจังหวัดนครราชสีมา มีราคาเฉลี่ยต่อไร่มากที่สุดอยู่ที่ 451,711 บาท รองลงมา คือจังหวัดเชียงราย ราคาขายเฉลี่ยไร่ละ 385,375 บาท และจังหวัดอยุธยา ราคาขายเฉลี่ยไร่ละ 199,730 บาท โดยจังหวัดกำแพงเพชร มีราคาเฉลี่ยต่ำสุดอยู่ที่ 33,066 บาท

4) สมาชิกในครอบครัวที่มีที่ดินอยู่อำเภออื่น หรือจังหวัดอื่น

กรณีของสมาชิกในครอบครัวที่มีที่ดินอยู่ที่อำเภออื่น หรือจังหวัดอื่น จากตารางที่ 3.3-4 พบว่า มีมากกว่าร้อยละ 80 ขึ้นไปในแต่ละจังหวัด ตอบว่าไม่มี ส่วนผู้ที่ตอบว่ามีอยู่ที่อื่นจะมีประมาณ 1 แปลง พื้นที่เฉลี่ยอยู่ที่ 18 ไร่ โดยจังหวัดชุมพรมีพื้นที่ถือครองมากที่สุดถึง 92 ไร่ รองลงมาคือจังหวัดอยุธยา 41 ไร่ และจังหวัดสุราษฎร์ธานี 23 ไร่ ส่วนในจังหวัดอื่น ๆ เฉลี่ยอยู่ที่ 7-18 ไร่

5) ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01

กรณีที่มีคนนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มาขาย ร้อยละ 64 จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ไม่ต้องการซื้อ ยกเว้นจังหวัดกำแพงเพชร มีถึงร้อยละ 67 ที่ต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 เหตุผลหลักที่เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องการซื้อ คิดเป็นร้อยละ 79 คือ ต้องการที่ดินเพิ่มเพื่อทำการเกษตร ประมาณ 10-29 ไร่ หรือเฉลี่ยอยู่ที่ 19 ไร่ ขณะที่ผู้ไม่ต้องการซื้อได้ให้เหตุผลว่า กลัวไม่มีสิทธิในการถือครองที่ดิน เพราะจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ คิดเป็นร้อยละ 44 เหตุผลรองลงมา คือ ไม่มีเงินซื้อ คิดเป็นร้อยละ 34 ส่วนจังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดกำแพงเพชร ตอบว่าทำไม่ไหวเพราะอายุมากแล้ว ไม่มีลูกหลานทำการเกษตรแทน และที่ดินที่มีอยู่ก็เพียงพอแล้ว คิดเป็นร้อยละ 29 และ 25 ตามลำดับ (ตารางที่ 3.3-5)

6) การซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไม่ขัดต่อระเบียบ และถูกต้องตามกฎหมาย

จากการสอบถามว่า การซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ถ้าสามารถทำได้โดยไม่ขัดต่อระเบียบ และถูกต้องตามกฎหมาย จากตารางที่ 3.3-6 เกษตรกรร้อยละ 66 จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ก็ยังยืนยันที่จะไม่ซื้อ แต่ถ้า ส.ป.ก. จะขายที่ดินให้เท่ากับราคาซื้อขายในตลาด ร้อยละ 81 กลับเต็มใจที่จะซื้อที่ดินในราคาที่เท่ากับราคาตลาดเฉลี่ยตั้งแต่ไร่ละ 30,278-350,000 บาท หรือเฉลี่ยอยู่ที่ 87,969 บาทต่อไร่ ส่วนราคาสูงสุดที่เต็มใจซื้อที่ดินนั้น เฉลี่ยอยู่ที่ไร่ละ 19,989-131,964 บาท หรือเฉลี่ยอยู่ที่ 42,896 บาทต่อไร่ ซึ่งมีราคาเฉลี่ยต่างจากราคาตลาดประมาณ 45,073 บาทต่อไร่ (ตารางที่ 3.3-7)

ตารางที่ 3.3-1 : ภาวะการซื้อขายที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
เคยมีคนมาขอซื้อที่ดิน					
ไม่เคย	96 (96.0)	84 (84.0)	126 (79.7)	113 (85.6)	56 (61.5)
เคย	4 (4.0)	16 (16.0)	32 (20.3)	19 (14.4)	35 (38.5)
รวม	100 (100.0)	100 (100.0)	158 (100.0)	132 (100.0)	91 (100.0)
คนที่มาขอซื้อ					
นายหน้า	1 (25.0)	3 (18.8)	11 (34.4)	4 (21.1)	17 (48.6)
นักลงทุนเพื่อทำกิจการ	2 (50.0)	3 (18.8)	9 (28.1)	9 (47.4)	12 (34.3)
เกษตรกรด้วยกัน	1 (25.0)	9 (56.3)	11 (34.4)	6 (31.6)	1 (2.9)
อื่น ๆ	-	1 (6.3)	1 (3.1)	-	5 (14.3)
รวม	4 (100.0)	16 (100.0)	32 (100.0)	19 (100.0)	35 (100.0)

ตารางที่ 3.3-1 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
เคยมีคนมาขอซื้อที่ดิน				
ไม่เคย	149	90	85	624
	(81.9)	(90.0)	(85.0)	(83.0)
เคย	33	10	15	139
	(18.1)	(10.0)	(15.0)	(17.0)
รวม	182	100	100	763
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
คนที่มาขอซื้อ				
นายหน้า	2	-	4	38
	(6.1)		(26.7)	(26.2)
นักลงทุนเพื่อทำกิจการ	8	1	1	43
	(24.2)	(10.0)	(6.7)	(27.4)
เกษตรกรด้วยกัน	20	9	9	48
	(60.6)	(90.0)	(60.0)	(40.2)
อื่น ๆ	3	-	1	10
	(9.1)		(6.7)	(6.1)
รวม	33	10	15	139
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

การขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ขอซื้อในราคา					
เฉลี่ยราคาที่ขอซื้อ(บาทต่อไร่)	150,000	44,419	299,572	32,650	371,029
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[100,000]	[44,183]	[545,880]	[22,518]	[259,760]
การขายที่ดินหลังจากมีคนมาขอซื้อ					
ไม่ขาย	4	15	31	18	33
	(100.0)	(93.8)	(96.9)	(94.7)	(94.3)
ขาย	-	1	1	1	2
		(6.3)	(3.1)	(5.3)	(5.7)
รวม	4	16	32	19	35
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
จำนวนไร่ที่ขายเฉลี่ย (ไร่)	-	0.32	0.04	0.04	0.6
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	-	[3.2]	[0.56]	[0.44]	[4.4]
ราคาขายเฉลี่ย (บาทต่อไร่)	-	200	3,797	606	13,187
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	-	[2,000]	[47,733]	[6,963]	[115,671]

ตารางที่ 3.3-1 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ขอซื้อในราคา				
เฉลี่ยราคาที่ขอซื้อ (บาทต่อไร่)	29,146	59,400	274,133	181,907
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[19,188]	[55,159]	[632,981]	[355,850]
การขายที่ดินหลังจากมีคนมาขอซื้อ				
ไม่ขาย	32 (97.0)	10 (100.0)	14 (93.3)	157 (95.7)
ขาย	1 (3.0)	-	1 (6.7)	7 (4.3)
รวม	33 (100.0)	10 (100.0)	15 (100.0)	164 (100.0)
จำนวนไร่ที่ขายเฉลี่ย (ไร่)	0.03	-	0.2	17.6
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[0.37]	-	[2.0]	[13.9]
ราคาขายเฉลี่ย (บาทต่อไร่)	27	-	100	273,571
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[371]	-	[1,000]	[420,919]

การขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
เหตุผลที่ไม่ขาย					
ที่มีน้อยเก็บไว้ให้ลูกหลานทำกิน	3 (75.0)	15 (100.0)	25 (80.6)	17 (94.4)	25 (75.8)
ไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงิน	-	-	-	-	1 (3.0)
เป็นที่อยู่อาศัย	-	-	6 (19.4)	1 (5.6)	1 (3.0)
ให้ราคาไม่ดี ต่ำไป	-	-	-	-	6 (18.2)
โอนสิทธิไม่ได้	1 (25.0)	-	-	-	-
รวม	4 (100.0)	15 (100.0)	31 (100.0)	18 (100.0)	33 (100.0)

ตารางที่ 3.3-1 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
เหตุผลที่ไม่ขาย				
ที่มีน้อยเก็บไว้ให้ลูกหลานทำกิน	29	9	12	135
	(90.6)	(90.0)	(85.7)	(86.0)
ไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงิน	-	-	-	1
				(0.6)
เป็นที่อยู่อาศัย	1	-	1	10
	(3.1)		(7.1)	(6.4)
ให้ราคาไม่ดี ต่ำไป	1	-	-	7
	(3.1)			(4.5)
โอนสิทธิไม่ได้	1	-	-	2
	(3.1)			(1.3)
ไม่อยากขายเพราะเป็นมรดกและบ้านเกิด	-	1	1	2
		(10.0)	(7.1)	(1.3)
รวม	32	10	14	157
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.3-2 : ภาวะการซื้อขายที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้ ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ภาวะการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ที่ดิน ส.ป.ก. จัดให้คิดจะขาย/ไม่ขาย					
ไม่คิดจะขาย	100	98	154	131	71
	(100.0)	(98.0)	(97.5)	(99.2)	(87.7)
คิดจะขาย	-	2	4	1	10
		(2.0)	(2.5)	(0.8)	(12.3)
รวม	100	100	158	132	81
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.3-2 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ภาวะการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
เหตุผลไม่คิดจะขาย					
ที่มีน้อยเก็บไว้ให้ลูกหลานทำกิน	93 (93.0)	95 (96.9)	108 (70.1)	119 (90.8)	66 (93.0)
เป็นที่อยู่อาศัย	2 (2.0)	-	32 (20.8)	-	-
โอนสิทธิไม่ได้ ซื้อขายไม่ได้	5 (5.0)	3 (3.1)	14 (9.1)	5 (3.8)	3 (4.2)
ไม่อยากขายเพราะเป็นบ้านเกิด	-	-	-	1 (0.8)	-
และเป็นมรดกเป็นที่เช่า	-	-	-	6 (4.6)	2 (2.8)
รวม	100 (100.0)	98 (100.0)	154 (100.0)	131 (100.0)	71 (100.0)

ภาวะการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ที่ดิน ส.ป.ก. จัดให้คิดจะขาย/ไม่ขาย				
ไม่คิดจะขาย	179 (98.9)	98 (98.0)	91 (91.9)	922 (97.0)
คิดจะขาย	2 (1.1)	2 (2.0)	8 (8.1)	29 (3.0)
รวม	181 (100.0)	100 (100.0)	99 (100.0)	951 (100.0)
เหตุผลไม่คิดจะขาย				
ที่มีน้อยเก็บไว้ให้ลูกหลานทำกิน	170 (95.0)	94 (95.9)	84 (92.3)	829 (89.9)
ไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงิน	2 (1.1)	1 (1.0)	-	3 (0.3)
เป็นที่อยู่อาศัย	1 (0.6)	3 (3.1)	3 (3.3)	41 (4.4)
โอนสิทธิไม่ได้ ซื้อขายไม่ได้	4 (2.2)	-	3 (3.3)	37 (4.0)
ไม่อยากขายเพราะเป็นบ้านเกิด และเป็นมรดก	2 (1.1)	-	1 (1.1)	4 (0.4)
เป็นที่เช่า	-	-	-	8 (0.9)
รวม	179 (100.0)	98 (100.0)	91 (100.0)	922 (100.0)

ตารางที่ 3.3-2 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

เหตุผล	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
คิดจะขาย				
ทำการเกษตรไม่ไหว เพราะอายุมากแล้ว และไม่มีลูกหลานทำการเกษตร	-	-	-	1 (10.0)
ต้องการใช้เงิน ใช้หนี้ ส่งลูกเรียน	1 (50.0)	1 (25.0)	-	2 (20.0)
ต้องการใช้เงินมาลงทุนทางการเกษตร	-	2 (50.0)	1 (100.0)	6 (60.0)
ย้ายบ้าน ซื้อที่ใหม่	-	1 (25.0)	-	-
พื้นที่ไม่ดี	-	-	-	-
ถ้าให้ราคาดีก็จะขาย	1 (50.0)	-	-	1 (10.0)
รวม	2 (100.0)	4 (100.0)	1 (100.0)	10 (100.0)

เหตุผล	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
คิดจะขาย				
ทำการเกษตรไม่ไหว เพราะอายุมากแล้ว และไม่มีลูกหลานทำการเกษตร	-	1 (50.0)	-	2 (6.9)
ต้องการใช้เงินใช้หนี้ ส่งลูกเรียน	-	1 (50.0)	1 (12.5)	6 (20.7)
ต้องการใช้เงินมาลงทุนทางการเกษตร	1 (50.0)	-	2 (25.0)	12 (41.4)
ย้ายบ้าน ซื้อที่ใหม่	1 (50.0)	-	4 (50.0)	6 (20.7)
พื้นที่ไม่ดี	-	-	1 (12.5)	1 (3.4)
ถ้าให้ราคาดีก็จะขาย	-	-	-	2 (6.9)
รวม	2 (100.0)	2 (100.0)	8 (100.0)	29 (100.0)

ตารางที่ 3.3-3 : ราคาซื้อขายที่ดิน ของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ราคาซื้อขายที่ดิน พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ทราบราคาซื้อขายที่ดินในหมู่บ้าน					
ไม่ทราบ	63 (63.0)	48 (48.0)	66 (41.8)	47 (35.6)	15 (16.5)
ทราบ	37 (37.0)	52 (52.0)	92 (58.2)	85 (64.4)	76 (83.5)
รวม	100 (100.0)	100 (100.0)	158 (100.0)	132 (100.0)	91 (100.0)
เฉลี่ยราคาที่ดินที่ซื้อขายในหมู่บ้าน (บาท) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	199,730 [164,464]	83,442 [116,534]	385,375 [627,544]	33,006 [11,622]	451,711 [243,281]

ราคาซื้อขายที่ดิน พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่ทราบ	70 (38.5)	60 (60.0)	47 (47.0)	416 (43.2)
ทราบ	112 (61.5)	40 (40.0)	53 (53.0)	547 (56.8)
รวม	182 (100.0)	100 (100.0)	100 (100.0)	963 (100.0)
เฉลี่ยราคาที่ดินที่ซื้อขายในหมู่บ้าน (บาท) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	34,089 [15,805]	78,800 [42,014]	125,755 [77,332]	179,075 [323,493]

ตารางที่ 3.3-4 : สมาชิกในครอบครัวที่มีที่ดินอยู่ในพื้นที่อำเภออื่น และ/หรือจังหวัดอื่น

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ที่ดินอยู่อำเภออื่น / จังหวัดอื่น	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
มีที่ดินที่อำเภออื่นหรือจังหวัดอื่น					
ไม่มี	97	93	151	122	81
	(97.0)	(93.0)	(95.6)	(92.4)	(89.0)
มี	3	7	7	10	10
	(3.0)	(7.0)	(4.4)	(7.6)	(11.0)
รวม	100	100	158	132	91
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
จำนวนแปลงที่มีอยู่ที่อำเภออื่นหรือจังหวัดอื่น					
เฉลี่ยจำนวนแปลงที่มี (แปลง)	1	1	1.1	1.1	1.1
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	0	0	0.4	0.3	0.3
จำนวนที่ดินที่มีอยู่ที่อำเภออื่นหรือจังหวัดอื่น					
เฉลี่ยที่ดินที่มี (ไร่)	41	18	7	15	13
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[21]	[14]	[7]	[11]	[14]

ที่ดินอยู่อำเภออื่น / จังหวัดอื่น	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
มีที่ดินที่อำเภออื่นหรือจังหวัดอื่น				
ไม่มี	169	92	80	885
	(92.9)	(92.0)	(80.0)	(91.9)
มี	13	8	20	78
	(7.1)	(8.0)	(20.0)	(8.1)
รวม	182	100	100	963
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
จำนวนแปลงที่มีอยู่ที่อำเภออื่นหรือจังหวัดอื่น				
เฉลี่ยจำนวนแปลงที่มี (แปลง)	1.1	1	1.4	1.2
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	0.3	0	1.4	0.7
จำนวนที่ดินที่มีอยู่ที่อำเภออื่นหรือจังหวัดอื่น				
เฉลี่ยที่ดินที่มี (ไร่)	18	92	23	18
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[13]	[17]	[18]	[15]

ตารางที่ 3.3-5 : ต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ในเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก.					
ไม่อยากซื้อ	69 (69.0)	53 (53.0)	125 (79.1)	44 (33.3)	52 (57.1)
อยากซื้อ	31 (31.0)	47 (47.0)	33 (20.9)	88 (66.7)	39 (42.9)
รวม	100 (100.0)	100 (100.0)	158 (100.0)	132 (100.0)	91 (100.0)

	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก.				
ไม่อยากซื้อ	129 (70.9)	74 (74.0)	68 (68.0)	164 (63.8)
อยากซื้อ	53 (29.1)	26 (26.0)	32 (32.0)	349 (36.2)
รวม	182 (100.0)	100 (100.0)	100 (100.0)	963 (100.0)

เหตุผล	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
เหตุผลที่ต้องการซื้อที่ ส.ป.ก.					
เก็บไว้ให้ลูกหลาน	3 (9.7)	4 (8.5)	1 (3.0)	4 (4.5)	3 (7.7)
อยากได้ที่ดินเพิ่มเพื่อทำการเกษตรอยู่แล้ว	24 (77.4)	35 (74.5)	30 (90.9)	76 (86.4)	23 (59.0)
เปลี่ยนชื่อไม่ได้	-	-	-	1 (1.1)	5 12.8
ถ้าราคาไม่แพง	2 (6.5)	7 (14.9)	2 (6.1)	3 (3.4)	6 (15.4)
ต้องการมีที่เป็นของตัวเอง	1 (3.2)	1 (2.1)	-	3 (3.4)	0
ผ่อนชำระเป็นงวดพอส่งได้	-	-	-	1 (1.1)	1 2.6
ถ้าพื้นที่ติดกับที่ของเรา	1 (3.2)	-	-	-	1 2.6
รวม	31 (100.0)	47 (100.0)	33 (100.0)	88 (100.0)	39 (100.0)

ตารางที่ 3.3-5 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

เหตุผล	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
เหตุผลที่ต้องการซื้อที่ ส.ป.ก.				
เก็บไว้ให้ลูกหลาน	11 (20.8)	4 (15.4)	4 (12.5)	34 (9.7)
อยากได้ที่ดินเพิ่มเพื่อทำการเกษตรอยู่แล้ว	42 (79.2)	22 (84.6)	22 (68.8)	274 (78.5)
เปลี่ยนชื่อไม่ได้	- -	-	-	6 (1.7)
ถ้าราคาไม่แพง	-	-	2 (6.3)	20 (5.7)
ต้องการมีที่เป็นของตัวเอง	-	-	2 (6.3)	9 (2.6)
ผ่อนชำระเป็นงวดพอส่งได้	-	-	-	3 (0.9)
ถ้าพื้นที่ติดกับที่ของเรา	-	-	2 (6.3)	3 (0.9)
รวม	53 (100.0)	26 (100.0)	32 (100.0)	349 (100.0)

เหตุผล	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
เหตุผลที่ไม่ต้องการซื้อที่ ส.ป.ก.					
ไม่มีเงิน	24 (34.8)	19 (35.8)	59 (47.2)	9 (20.5)	26 (50.0)
ทำไม่ไหว อายุมากแล้ว ไม่มีลูกหลานทำการเกษตรที่ดินที่มีอยู่ก็เพียงพอแล้ว	4 (5.8)	13 (24.5)	9 (7.2)	11 (25.0)	15 (28.8)
กลัวไม่มีสิทธิในการครอบครอง โอนซื้อขายไม่ได้	35 (50.7)	17 (32.1)	42 (33.6)	23 (2.3)	7 (13.5)
ผิดกฎหมาย	5 (7.2)	4 (7.5)	11 (8.8)	-	4 (7.7)
ยุ่งยากในการทำเรื่องนาน ปัญหามาก	1 (1.4)	-	1 (0.8)	1 (2.3)	-
ขอดูราคาก่อน	-	-	1 (0.8)	-	-
ไม่ได้ทำอาชีพเกษตร	-	-	2 (1.6)	-	-
รวม	69 (100.0)	53 (100.0)	125 (100.0)	44 (100.0)	52 (100.0)
เฉลี่ยจำนวนไร่ที่ต้องการซื้อ (ไร่) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	12.0 [4.3]	28.7 [25.3]	10.2 [5.6]	20.8 [10.6]	24.6 [15.7]

ตารางที่ 3.3-5 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

เหตุผล	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
เหตุผลที่ไม่ต้องการซื้อที่ ส.ป.ก				
ไม่มีเงิน	46 (35.7)	13 (17.6)	15 (22.1)	211 (34.4)
ทำไม่ไหว อายุมากแล้ว ไม่มีลูกหลานทำการเกษตร ที่ดินที่มีอยู่ก็เพียงพอแล้ว	13 (10.1)	3 (4.1)	4 (5.9)	72 (11.7)
กลัวไม่มีสิทธิในการครอบครอง โอน ซื้อขายไม่ได้	68 (52.7)	45 (60.8)	32 (47.1)	269 (43.8)
ผิดกฎหมาย	2 (1.6)	12 (16.2)	15 (22.1)	53 (8.6)
ยุ่งยากในการทำเรื่องนาน ปัญหามาก	-	1 (1.4)	1 (1.5)	5 (0.8)
ขอดูราคาก่อน	-	-	1 (1.5)	2 (0.3)
ไม่ได้ทำอาชีพเกษตร	-	-	-	2 (0.3)
รวม	129 (100.0)	74 (100.0)	68 (100.0)	614 (100.0)
เฉลี่ยจำนวนไร่ที่ต้องการซื้อ (ไร่) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	16.1 [13.1]	17.2 [11.4]	12.6 [6.8]	18.8 [14.7]

ตารางที่ 3.3-6 : ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ที่ไม่ขัดต่อระเบียบและถูกต้องตามกฎหมาย

หน่วย : ราย, ร้อยละ

	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่ต้องการซื้อ	46 (66.7)	36 (67.9)	100 (80.0)	25 (56.8)	47 (90.4)
ต้องการซื้อ	23 (33.3)	17 (32.1)	25 (20.0)	19 (43.2)	5 (9.6)
รวม	69 (100.0)	53 (100.0)	125 (100.0)	44 (100.0)	52 (100.0)

	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่ต้องการซื้อ	68 (52.7)	43 (58.1)	38 (55.9)	403 (65.6)
ต้องการซื้อ	61 (47.3)	31 (41.9)	30 (44.1)	211 (34.4)
รวม	129 (100.0)	74 (100.0)	68 (100.0)	614 (100.0)

ตาราที่ 3.3-7 : ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ที่ขายในราคาเท่ากับราคาตลาด

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ณ ราคาตลาด	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่เต็มใจ	16	20	18	13	16
	(29.6)	(31.3)	(31.0)	(12.1)	(36.4)
เต็มใจ	38	44	40	94	28
	(70.4)	(68.8)	(69.0)	(87.9)	(63.6)
รวม	54	64	58	107	44
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
เฉลี่ยราคาตลาด(บาท/ไร่)	167,763	38,795	138,563	31,234	350,000
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[67,701]	[33,528]	[262,836]	[10,486]	[227,755]
เฉลี่ยราคาสูงสุดที่เต็มใจซื้อ (บาท/ไร่)	71,568	19,989	28,400	21,686	131,964
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[65,082]	[22,901]	[24,449]	[8,406]	[106,148]
สาเหตุที่ไม่เต็มใจซื้อ					
แพงไป	16	20	18	13	16
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
รวม	16	20	18	13	16
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

การซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ณ ราคาตลาด	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่เต็มใจ	6	4	13	106
	(5.3)	(7.0)	(21.0)	(18.9)
เต็มใจ	108	53	49	454
	(94.7)	(93.0)	(79.0)	(81.1)
รวม	114	57	62	560
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
เฉลี่ยราคาตลาด (บาท/ไร่)	30,278	75,425	128,776	87,969
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[9,783]	[33,078]	[55,804]	[130,077]
เฉลี่ยราคาสูงสุดที่เต็มใจซื้อ (บาท/ไร่)	20,157	40,170	95,918	42,896
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[9,396]	[32,524]	[57,234]	[52,660]
สาเหตุที่ไม่เต็มใจซื้อ				
แพงไป	6	3	7	99
	(100.0)	(75.0)	(53.8)	(93.4)
เปลี่ยนสิทธิไม่ได้ ไม่แน่ใจ	-	-	2	2
			(15.4)	(1.9)
กลัวได้ที่ไม่ดี	-	1	4	5
		(25.0)	(30.8)	(4.7)
รวม	6	4	13	106
	(0.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

3.3.2 พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

1) ผู้ที่มาติดต่อขอซื้อที่ดิน

ภาวะความต้องการซื้อที่ดินในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินจากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ดังตารางที่ 3.3-8 เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่เคยมีผู้มาติดต่อขอซื้อที่ดินมากถึงร้อยละ 70 ยกเว้นแต่ในจังหวัดเชียงราย มีถึงร้อยละ 57 ที่เคยมีผู้มาติดต่อขอซื้อที่ดิน ส่วนจังหวัดนครราชสีมามีสัดส่วนเท่ากันที่ร้อยละ 50 ระหว่างผู้ที่มีคนมาติดต่อซื้อที่ดินกับไม่เคยมีผู้มาติดต่อซื้อที่ดิน ซึ่งจากการสำรวจพบว่ามีการซื้อขายเปลี่ยนมือมากถึงร้อยละ 70-90 ขึ้นไปในแต่ละหมู่บ้าน (ภาคผนวกที่ 1 การสำรวจภาคสนาม)

ขณะที่พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเกษตรกรด้วยกันมาขอซื้อที่ดิน แต่พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินกลับเป็นนักลงทุนเพื่อทำกิจการคิดเป็นร้อยละ 31 รองลงมาคือ นายหน้า และอื่น ๆ คือ คนจากกรุงเทพมหานครและนักท่องเที่ยว คิดเป็นสัดส่วนเท่ากันที่ร้อยละ 26 ส่วนเกษตรกรด้วยกันมีเพียงร้อยละ 18

สำหรับราคาที่เสนอซื้อในภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด มีราคาเฉลี่ยตั้งแต่ไร่ละ 17,500-895,000 บาท หรือเฉลี่ยอยู่ที่ 373,008 บาทต่อไร่ โดย 3 จังหวัดแรกที่มีราคาสูงที่สุด คือ จังหวัดเชียงราย มีราคาเฉลี่ยไร่ละ 895,000 บาท รองลงมาคือ จังหวัดนครราชสีมา เฉลี่ยราคาไร่ละ 366,000 บาท และจังหวัดชุมพร เฉลี่ยราคาไร่ละ 155,000 บาท ตามลำดับ

จากที่มีคนมาขอซื้อที่ดินเกษตรกรส่วนใหญ่ในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินก็ไม่ได้ขาย คิดเป็นร้อยละ 81 ดังตารางที่ 3.3-9 เหตุผลส่วนใหญ่ที่ไม่ขาย มีถึงร้อยละ 82 ที่ตอบว่าที่ดินมีน้อยต้องการเก็บไว้ให้ลูกหลานทำกิน ส่วนผู้ที่ขายไปมีเพียงร้อยละ 19 ได้ขายไปในราคาเฉลี่ยตั้งแต่ไร่ละ 3,250-660,000 บาท หรือเฉลี่ยอยู่ที่ไร่ละ 300,958 บาท

2) ราคาซื้อขายที่ดิน

สำหรับราคาซื้อขายในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินจากตารางที่ 3.3-10 จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด เกษตรกรส่วนใหญ่จะทราบราคาซื้อขายถึงร้อยละ 74 ราคาเฉลี่ยไร่ละ 440,357 บาท ซึ่งสูงกว่าราคาที่มีผู้มาติดต่อขอซื้อที่ดินดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอยู่ที่ไร่ละ 373,008 บาท โดยจังหวัดเชียงรายมีราคาขอซื้อมากที่สุดเฉลี่ยไร่ละ 1,504,444 บาท เนื่องจากที่ดินอยู่ติดถนนใหญ่ และใกล้มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ส่วนจังหวัดนครราชสีมา มีราคาเฉลี่ยรองลงมาอยู่ที่ไร่ละ 644,259 บาท ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่นายทุนมากว้านซื้อที่ดินเพื่อทำรีสอร์ท ส่วนอันดับ 3 คือ จังหวัดฉะเชิงเทรา เฉลี่ยไร่ละ 182,188 บาท โดยจังหวัดอุบลราชธานี มีราคาต่ำที่สุดจากทุกจังหวัด เฉลี่ยอยู่ที่ไร่ละ 26,429 บาท

3) สมาชิกในครอบครัวที่มีที่ดินอยู่อำเภออื่น หรือจังหวัดอื่น

จากการสอบถามถึงการมีที่ดินที่ถือครองอยู่ที่อำเภออื่นหรือจังหวัดอื่น ตารางที่ 3.3-11 ของข้อมูลในแต่ละจังหวัด พบว่ามากกว่าร้อยละ 66 ขึ้นไป ตอบว่าไม่มี ส่วนผู้ที่ตอบว่ามีที่ดินอยู่ในพื้นที่อื่นนั้นจะมีที่ดินเฉลี่ยอยู่ที่ 8-50 ไร่ หรือเฉลี่ยจากทั้ง 8 จังหวัด อยู่ที่ 21 ไร่ จำนวนประมาณ 1 แปลง

4) ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01

ในส่วนของผู้มาเสนอขายที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ในภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ข้อมูลไม่แตกต่างจากผู้ตอบพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ตอบว่าไม่ต้องการซื้อ คิดเป็นร้อยละ 57 แต่มีอยู่ 3 จังหวัด คือ จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดฉะเชิงเทรา กลับมีความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 คิดเป็นร้อยละ 73, 55 และ 53 ตามลำดับ เหตุผลหลัก คือ ต้องการได้ที่ดินเพิ่มเพื่อทำการเกษตร ถึงร้อยละ 50 ยกเว้นจังหวัดชุมพร ที่ต้องการซื้อเพิ่มเพื่อเก็บไว้ให้ลูกหลานทำกิน คิดเป็นร้อยละ 38 โดยต้องการซื้อเพิ่มประมาณ 13-32 ไร่ หรือเฉลี่ยอยู่ที่ 21 ไร่ จากทุกจังหวัด ดังตารางที่ 3.3-12

สำหรับผู้ที่ไม่ต้องการซื้อที่ดินที่มีเอกสารสิทธิส.ป.ก. 4-01 ส่วนใหญ่ให้เหตุผลเหมือนกับพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน คือ กลัวไม่มีสิทธิถือครองที่ดิน เนื่องจากจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ คิดเป็นร้อยละ 45 เหตุผลรองลงมา คือ ไม่มีเงินซื้อ คิดเป็นร้อยละ 27 ส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา มีถึงร้อยละ 36 ตอบว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งถ้าการซื้อขายที่ดินส.ป.ก. 4-01 สามารถทำได้โดยไม่ขัดต่อระเบียบและกฎหมาย เกษตรกรร้อยละ 60 จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ก็ยังยืนยันที่จะไม่ซื้อที่ดินอยู่เช่นเดิม (ตารางที่ 3.3-13)

ตารางที่ 3.3-8 : ภาวะการซื้อขายที่ดินของเกษตรกร ในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การซื้อขายที่ดินพื้นที่นอกเขตฯ	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
เคยมีคนมาขอซื้อที่ดิน				
ไม่เคย	26 (86.7)	13 (43.3)	22 (73.3)	15 (50.0)
เคย	4 (13.3)	17 (56.7)	8 (26.7)	15 (50.0)
รวม	30 (100.0)	30 (100.0)	30 (100.0)	30 (100.0)

ตารางที่ 3.3-8 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การซื้อขายที่ดินพื้นที่นอกเขตฯ	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ผู้ที่มาขอซื้อ				
นายหน้า	3 (75.0)	7 (41.2)	1 (12.5)	1 (6.7)
นักลงทุนเพื่อทำกิจการ	- 	8 (47.1)	- 	8 (53.3)
เกษตรกรด้วยกัน	- 	1 (5.9)	4 (50.0)	-
อื่น ๆ คือ คนกรุงเทพฯ และนักท่องเที่ยว	1 (25.0)	1 (5.9)	3 (37.5)	6 (40.0)
รวม	4	17	8	15
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
เฉลี่ยราคาที่ขอซื้อ (บาทต่อไร่) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	 [42,500]	895,000 [1,618,406]	35,000 [23,299]	366,000 [240,321]

การซื้อขายที่ดินพื้นที่นอกเขตฯ	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
เคยมีคนมาขอซื้อที่ดิน				
ไม่เคย	21	26	24	147
เคย	8	4	6	62
รวม	29	30	30	209
ผู้ที่มาขอซื้อ				
นายหน้า	2	1	1	16
นักลงทุนเพื่อทำกิจการ	1	-	2	19
เกษตรกรด้วยกัน	3	1	2	11
อื่น ๆ คือ คนกรุงเทพฯ และนักท่องเที่ยว	2	2	1	16
รวม	8	4	6	62
เฉลี่ยราคาที่ขอซื้อ (บาทต่อไร่) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	17,500 [12,817]	155,000 [37,859]	136,083 [150,606]	373,008 [906,661]

ตารางที่ 3.3-9 : เหตุผลของเกษตรกรที่ขายที่ดินกับผู้ที่มาติดต่อขอซื้อ ในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การขายที่ดินให้กับผู้มาขอซื้อ	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ขายที่ดินให้ผู้มาติดต่อซื้อหรือไม่				
ไม่ขาย	2 (80.0)	14 (82.4)	7 (87.5)	13 (86.7)
ขาย	2 (50.0)	3 (17.6)	1 (12.5)	2 (13.3)
รวม	4 (100.0)	17 (100.0)	8 (100.0)	15 (100.0)
เหตุผลที่ไม่ขาย				
ที่ดินมีน้อย เก็บไว้ให้ลูกหลานทำกิน	2 (100.0)	13 (92.9)	7 (100.0)	8 (61.5)
ไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงิน	-	-	-	3 (23.1)
เป็นที่อยู่อาศัย	-	1 (7.1)	-	2 (15.4)
รวม	2 (100.0)	2 (100.0)	14 (100.0)	7 (100.0)
ราคาที่ดินที่ขายเฉลี่ย (บาท/ไร่) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	150,000 [70,710]	438,333 [396,116]	20,000 -	325,000 [106,066]

การขายที่ดินให้กับผู้มาขอซื้อ	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ขายที่ดินให้ผู้มาติดต่อซื้อหรือไม่				
ไม่ขาย	8 (100.0)	2 (50.0)	4 (66.7)	50 (80.6)
ขาย	- 	2 (50.0)	2 (33.3)	12 (19.4)
รวม	8 (100.0)	4 (100.0)	8 (100.0)	62 (100.0)

ตารางที่ 3.3-9 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การขายที่ดินให้กับผู้มาขอซื้อ	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
เหตุผลที่ไม่ขาย				
ที่ดินมีน้อย เก็บไว้ให้ลูกหลานทำกิน	8 (100.0)	1 (50.0)	2 (50.0)	41 (82.0)
ไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงิน	- 	- 	- 	3 (6.0)
เป็นที่อยู่อาศัย	- 	1 (50.0)	- 	4 (8.0)
ไม่อยากขายเพราะเป็นบ้านเกิด เป็นมรดก	- 	- 	2 (50.0)	2 (4.0)
รวม	13 (100.0)	2 (100.0)	4 (100.0)	50 (100.0)
ราคาที่ดินที่ขายเฉลี่ย (บาท/ไร่) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน		660,000 [678,822]	3,250 [1,060]	300,958 [357,800]

ตารางที่ 3.3-10 : ราคาซื้อขายที่ดินในหมู่บ้านของพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ทราบราคาที่ซื้อขายที่ดินหรือไม่	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่ทราบ	14 (46.7)	3 (10.0)	4 (13.3)	3 (10.0)
ทราบ	16 (53.3)	27 (90.0)	26 (86.7)	27 (90.0)
รวม	30 (100.0)	30 (100.0)	30 (100.0)	30 (100.0)
เฉลี่ยราคาที่ซื้อขายในหมู่บ้าน (บาท/ไร่) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	182,188 [93,059]	1,504,444 [2,657,861]	32,308 [8,512]	644,259 [226,990]

ทราบราคาที่ซื้อขายที่ดินหรือไม่	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่ทราบ	8 (27.6)	11 (36.7)	12 (40.0)	55 (26.3)
ทราบ	21 (72.4)	19 (63.3)	18 (60.0)	154 (73.7)
รวม	29 (100.0)	30 (100.0)	30 (100.0)	209 (100.0)
เฉลี่ยราคาที่ซื้อขายในหมู่บ้าน (บาท/ไร่) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	26,429 [10,594]	152,895 [39,837]	143,611 [70,582]	440,357 [1,223,67

ตารางที่ 3.3-11 : สมาชิกของครอบครัวที่มีที่ดินอยู่ในพื้นที่อำเภออื่น และ/หรือจังหวัดอื่น

หน่วย : ราย, ร้อยละ

มีที่ดินอยู่ที่อำเภออื่น หรือจังหวัดอื่น	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่มี	28	29	23	20
	(93.3)	(96.7)	(76.7)	(66.7)
มี	2	1	7	10
	(6.7)	(3.3)	(23.3)	(33.3)
รวม	30	30	30	30
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
เฉลี่ยที่ดินที่มีอยู่ที่อำเภออื่น/จังหวัดอื่น (ไร่)	7.9	32.3	23.1	23.1
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	10.1	13.9	22.5	22.5
เฉลี่ยจำนวนแปลงที่มี (แปลง)	1.0	1.0	3.0	1.0
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	-	-	[1.8]	-

มีที่ดินอยู่ที่อำเภออื่นหรือจังหวัดอื่น	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่มี	19	28	26	173
	(65.5)	(93.3)	(86.7)	(82.8)
มี	10	2	4	36
	(34.5)	(6.7)	(13.3)	(17.2)
รวม	29	30	30	209
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
เฉลี่ยที่ดินที่มีอยู่ที่อำเภออื่น/จังหวัดอื่น (ไร่)	14.0	50.0	15.5	21.3
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	8.9	14.1	23.0	18.7
เฉลี่ยจำนวนแปลงที่มี (แปลง)	1.0	1.0	1.0	1.4
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	-	-	-	[1.1]

ตารางที่ 3.3-12 : ความต้องการซื้อที่ดินถ้ามีคนมาขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่อยากซื้อ	14	24	8	17
	(46.7)	(80.0)	(26.7)	(56.7)
อยากซื้อ	16	6	22	13
	(53.3)	(20.0)	(73.3)	(43.3)
รวม	30	30	30	30
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.3-12 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
เหตุผลที่อยากซื้อที่ ส.ป.ก.				
เก็บไว้ให้ลูกหลาน	3 (18.8)	1 (16.7)	3 (13.6)	4 (30.8)
อยากได้ที่ดินเพิ่มเพื่อทำการเกษตร	4 (25.0)	4 (66.7)	6 (27.3)	5 (38.5)
เปลี่ยนชื่อไม่ได้	-	-	5 (22.7)	3 (23.1)
ถ้าราคาไม่แพง / ขอดูราคาก่อน	2 (12.5)	-	-	1 (7.7)
ต้องการมีที่เป็นของตัวเอง	6 (37.5)	1 (16.7)	8 (36.4)	-
ผ่อนชำระเป็นงวดพอส่งได้	1 (6.3)	-	-	-
รวม	16 (100.0)	6 (100.0)	22 (100.0)	13 (100.0)

ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่อยากซื้อ	13 (44.8)	22 (73.3)	20 (66.7)	118 (56.5)
อยากซื้อ	16 (55.2)	8 (26.7)	10 (33.3)	91 (43.5)
รวม	29 (100.0)	30 (100.0)	30 (100.0)	209 (100.0)
เหตุผลที่อยากซื้อที่ ส.ป.ก.				
เก็บไว้ให้ลูกหลาน	-	3 (37.5)	2 (20.0)	16 (17.6)
อยากได้ที่ดินเพิ่มเพื่อทำการเกษตร	15 (93.8)	4 (5.0)	8 (80.0)	46 (50.5)
เปลี่ยนชื่อไม่ได้	1 6.3	-	-	8 8.8
ถ้าราคาไม่แพง / ขอดูราคาก่อน	-	1 (12.5)	-	4 (4.4)
ต้องการมีที่เป็นของตัวเอง	-	-	-	15 (16.5)
ผ่อนชำระเป็นงวดพอส่งได้	-	-	-	1 1.1
รวม	16 (100.0)	8 (100.0)	10 (100.0)	91 (100.0)

ตารางที่ 3.3-12 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

เหตุผล	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
เหตุผลที่ไม่อยากซื้อที่ ส.ป.ก				
ไม่มีเงินซื้อ	3 (21.4)	9 (37.5)	4 (50.0)	10 (58.8)
ทำไม่ไหว พอแล้ว	4 (28.6)	2 (8.3)	3 (37.5)	4 (23.5)
กลัวไม่มีสิทธิในการถือครอง โอน / ซื้อขายไม่ได้	-	9 (37.5)	1 (12.5)	2 (11.8)
ผิดกฎหมาย	5 (35.7)	3 (12.5)	-	1 (5.9)
ยุ่งยากในการทำเรื่องนาน ปัญหามาก	1 (7.1)	-	-	-
ถ้าอยู่ไกลดูแลไม่ทั่วถึง	1 (7.1)	1 (4.2)	-	-
เป็นข้าราชการ	-	-	-	-
รวม	14 (100.0)	24 (100.0)	8 (100.0)	17 (100.0)
เฉลี่ยจำนวนไร่ที่ต้องการซื้อ (ไร่) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	32 [24]	13 [6]	20 [9]	15 [10]

เหตุผล	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
เหตุผลที่ไม่อยากซื้อที่ ส.ป.ก.				
ไม่มีเงินซื้อ	4 (30.8)	1 (4.5)	1 (5.0)	32 (27.1)
ทำไม่ไหว พอแล้ว	-	1 (4.5)	4 (20.0)	18 (15.3)
กลัวไม่มีสิทธิในการถือครอง โอน / ซื้อขายไม่ได้	8 (61.5)	18 (81.8)	15 (75.0)	53 (44.9)
ผิดกฎหมาย	1 (7.7)	1 (4.5)	-	11 (9.3)
ยุ่งยากในการทำเรื่องนาน ปัญหามาก	-		-	1 (0.8)
ถ้าอยู่ไกลดูแลไม่ทั่วถึง	-		-	2 (1.7)
เป็นข้าราชการ	-	1 (4.5)	-	1 (0.8)
รวม	13 (100.0)	22 (100.0)	20 (100.0)	118 (100.0)
เฉลี่ยจำนวนไร่ที่ต้องการซื้อ (ไร่) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	15 [10]	22 [12]	24 [17]	21 [15]

ตารางที่ 3.3-13 : ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ถ้าไม่ขัดต่อระเบียบ และถูกต้องตามกฎหมาย

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ถ้าไม่ผิดกฎหมาย	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่อยากซื้อ	10 (71.4)	16 (66.7)	8 (100.0)	14 (82.4)
อยากซื้อ	4 (28.6)	8 (33.3)	(0.0)	3 (17.6)
รวม	14 (100.0)	24 (100.0)	8 (100.0)	17 (100.0)

ความต้องการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ถ้าไม่ผิดกฎหมาย	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่อยากซื้อ	5 (38.5)	7 (31.8)	11 (55.0)	53 (60.2)
อยากซื้อ	8 (61.5)	15 (68.2)	9 (45.0)	47 (39.8)
รวม	13 (100.0)	22 (100.0)	20 (100.0)	100 (100.0)

3.4 แหล่งเงินกู้ และภาวะหนี้สิน

3.4.1 แหล่งเงินกู้ของเกษตรกร

แหล่งเงินกู้ของเกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินจากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ดังตารางที่ 3.4-1 จะเห็นได้ว่า นิยมกู้เงินกองทุนหมู่บ้านในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับ ธ.ก.ส. คิดเป็นร้อยละ 32 และ 31 ตามลำดับ โดยจังหวัดนครราชสีมา จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดเชียงราย และจังหวัดอยุธยา มีสัดส่วนของการกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 39, 37, 36 และ 32 ตามลำดับ ส่วนจังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดฉะเชิงเทรา มีสัดส่วนของการกู้เงินจาก ธ.ก.ส. มากกว่ากองทุนหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 61, 48, 37 และ 35 ตามลำดับ ส่วนการกู้เงินจากหนี้นอกระบบมีเพียงร้อยละ 2 จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด

สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินจากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด แหล่งเงินกู้ของเกษตรกร ดังตารางที่ 3.4-2 จะเห็นได้ว่าไม่แตกต่างจากการกู้เงินของเกษตรกรที่อยู่พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยกองทุนหมู่บ้านยังเป็นที่นิยมของเกษตรกรในเขตพื้นที่นี้ คิดเป็นร้อยละ 39 รองลงมาคือ ธ.ก.ส. คิดเป็นร้อยละ 27 แต่ถ้าจำแนกเป็นรายจังหวัด จะเห็นได้ว่า จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดเชียงรายจะกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 75, 46 และ 45 ตามลำดับ ส่วนจังหวัดที่กู้เงินจาก ธ.ก.ส. มากที่สุดคือ จังหวัดชุมพร คิดเป็นร้อยละ 69 รองลงมา คือ จังหวัดฉะเชิงเทรา คิดเป็นร้อยละ 37 และจังหวัดอุบลราชธานี คิดเป็นร้อยละ 36 โดยจังหวัดฉะเชิงเทรา มีสัดส่วนของ

การกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านและ ธ.ก.ส. ที่ร้อยละ 37 เท่ากัน มีเพียงจังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดเดียวที่กู้เงินจากสหกรณ์การเกษตรมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 47 ส่วนการเงินกู้เงินจากหนี้นอกระบบมีเพียงร้อยละ 0.4

ตารางที่ 3.4-1 : แหล่งเงินกู้ของเกษตรกร พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

แหล่งเงินกู้	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ธ.ก.ส.	60	45	35	100	36
	(28.0)	(34.9)	(15.2)	(27.2)	(25.7)
ธ.ก.ส.	-	-	-	43	1
(กู้ครั้งที่ 2)				(11.7)	(0.7)
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน	8	7	-	-	1
	(3.7)	(5.4)			(0.7)
สหกรณ์การเกษตร	14	8	16	43	8
	(6.5)	(6.2)	(6.9)	(11.7)	(5.7)
สหการณ์เกษตร-	34	2	30	4	6
ปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	(15.9)	(1.6)	(13.0)	(1.1)	(4.3)
ญาติ เพื่อนบ้าน	14	12	5	20	7
	(6.5)	(9.3)	(2.2)	(5.4)	(5.0)
โครงการ ก ข ค จ	1	4	29	-	3
	(0.5)	(3.1)	(12.6)		(2.1)

แหล่งเงินกู้	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ธ.ก.ส.	92	53	30	451
	(36.8)	(60.9)	(48.4)	(30.5)
ธ.ก.ส.	29	-	-	73
(กู้ครั้งที่ 2)	(11.6)			(4.9)
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน	2	-	-	18
	(0.8)		(0.0)	(1.2)
สหกรณ์การเกษตร	8	-	2	99
	(3.2)	(0.0)	(3.2)	(6.7)
สหการณ์เกษตร-	19	1	1	97
ปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	(7.6)	(1.1)	(1.6)	(6.5)
ญาติ เพื่อนบ้าน	9	1	4	72
	(3.6)	(1.1)	(6.5)	(4.9)
โครงการ ก ข ค จ	2	-	-	39
	(0.8)	(0.0)		(2.6)

ตารางที่ 3.4-1 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

แหล่งเงินกู้	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
กองทุนหมู่บ้าน	68	29	83	135	55
	(31.8)	(22.5)	(35.9)	(36.7)	(39.3)
กลุ่มธนาคาร	4	3	24	-	1
	(1.9)	(2.3)	(10.4)	(0.0)	(0.7)
บริษัทเช่าซื้อ	-	1	-	5	1
		(0.8)		(1.4)	(0.7)
เงินกู้นอกระบบ	10	2	6	7	3
	(4.7)	(1.6)	(2.6)	(1.9)	(2.1)
กลุ่มออมทรัพย์	-	14	-	7	17
		(10.9)	(0.0)	(1.9)	(12.1)
องค์กรชุมชน	1	2	3	4	1
	(0.5)	(1.6)	(1.3)	(1.1)	(0.7)
รวม	214	129	231	368	140
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

แหล่งเงินกู้	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
กองทุนหมู่บ้าน	76	16	8	470
	(30.4)	(18.4)	(12.9)	(31.7)
กลุ่มธนาคาร	-	-	6	38
			(9.7)	(2.6)
บริษัทเช่าซื้อ	5	3	6	21
	(2.0)	(3.4)	(9.7)	(1.4)
เงินกู้นอกระบบ	1	-	-	29
	(0.4)			(2.0)
กลุ่มออมทรัพย์	2	11	5	56
	(0.8)	(12.6)	(8.1)	(3.8)
องค์กรชุมชน	5	2	-	18
	(2.0)	(2.3)		(1.2)
รวม	250	87	62	1,481
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.4-2 : แหล่งเงินกู้ของเกษตรกร พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

แหล่งเงินกู้	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ธ.ก.ส.	11 (36.7)	2 (4.8)	2 (5.6)	6 (21.4)
สหกรณ์การเกษตร	3 (10.0)	12 (28.6)	-	1 (3.6)
ญาติ เพื่อนบ้าน	2 (6.7)	1 (2.4)	4 (11.1)	6 (21.4)
โครงการ ก ข ค จ	1 (3.3)	-	2 (5.6)	-
กองทุนหมู่บ้าน	11 (36.7)	19 (45.2)	27 (75.0)	13 (46.4)
กลุ่มธนาคาร	-	2 (4.8)	-	-
บริษัทเช่าซื้อ	-	3 (7.1)	-	-

แหล่งเงินกู้	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ธ.ก.ส.	22 (35.5)	20 (69.0)	3 (17.6)	66 (27.0)
สหกรณ์การเกษตร	12 (19.4)	-	8 (47.1)	36 (14.8)
ญาติ เพื่อนบ้าน	3 (4.8)	-	1 (5.9)	17 (7.0)
โครงการ ก ข ค จ	3 (4.8)	-	-	6 (2.5)
กองทุนหมู่บ้าน	20 (32.3)	5 (17.2)	1 (5.9)	96 (39.3)
กลุ่มธนาคาร	-	1 (3.4)	3 (17.6)	6 (2.5)
บริษัทเช่าซื้อ	-	1 (3.4)	-	4 (1.6)

ตารางที่ 3.4-2 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

แหล่งเงินกู้	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
เงินกู้นอกระบบ	-	-	-	-
กลุ่มออมทรัพย์	2 (6.7)	3 (7.1)	1 (2.8)	2 (7.1)
องค์กรชุมชน	-	-	-	-
รวม	30 (100.0)	42 (100.0)	36 (100.0)	28 (100.0)

แหล่งเงินกู้	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
เงินกู้นอกระบบ	-	-	1 (5.9)	1 (0.4)
กลุ่มออมทรัพย์	2 (3.2)	1 (3.4)	-	11 (4.5)
องค์กรชุมชน	-	1 (3.4)	-	1 (0.4)
รวม	62 (100.0)	29 (100.0)	17 (100.0)	244 (100.0)

3.4.2 ภาวะหนี้สินของเกษตรกร

1) พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินจากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด มีหนี้สินจากการกู้เงินกับบริษัทเช่าซื้อมากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 311,738 บาท รองลงมาคือ กลุ่มธนาคาร 171,211 บาท และเงินกู้นอกระบบ เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 168,914 บาท ซึ่งการกู้เงินจากบริษัทเช่าซื้อ เป็นการกู้เงินประเภทระยะปานกลาง ผ่อนชำระภายใน 3 ถึง 5 ปี ในอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 8.2 ต่อปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อไปซื้อรถไถนา ส่วนกลุ่มธนาคาร และเงินกู้นอกระบบ ทั้ง 2 แหล่งนี้จะเป็นการกู้แบบระยะสั้น ผ่อนชำระภายใน 3 ปี อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 6.2 และ 10.1 ต่อปี ตามลำดับ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินไปใช้จ่ายในครัวเรือน และลงทุนการเกษตร ตามลำดับ

สำหรับกองทุนหมู่บ้าน และ ธ.ก.ส. เป็นแหล่งเงินทุนที่เกษตรกรนิยมกู้เงินมากที่สุด 2 อันดับแรก ดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ 3.4.1 มีจำนวนเงินกู้เฉลี่ย 19,611 และ 133,333 บาท ตามลำดับ โดยเป็นการกู้ประเภทระยะสั้น ผ่อนชำระภายใน 3 ปี อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 5.6 และ 8.7 ต่อปี ตามลำดับ วัตถุประสงค์หลัก เพื่อลงทุนทำการเกษตร

2) พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

ในส่วนของการกู้เงินของเกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด มีหนี้สินจากการกู้เงินกับองค์กรชุมชนมากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 1,500,000 บาท รองลงมา คือ กลุ่มบริษัทเช่าซื้อ เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 297,500 บาท และกลุ่มธนาคาร เฉลี่ยอยู่ที่ 222,833 บาท โดยประเภทของการกู้เงินจากองค์กรชุมชน เป็นเงินกู้ระยะยาว บริษัทเช่าซื้อ เป็นการกู้ระยะปานกลาง ผ่อนชำระภายใน 3-5 ปี และกลุ่มธนาคาร เป็นเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 6.8, 14.3 และ 7.0 ต่อปี ตามลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์จากองค์กรชุมชน และ ธ.ก.ส. เพื่อลงทุนทำการเกษตร ส่วนวัตถุประสงค์การกู้เงินจากบริษัทเช่าซื้อ เพื่อนำเงินมาซื้อรถไถนา และซื้อรถบรรทุก

ขณะที่กองทุนหมู่บ้าน ซึ่งเป็นที่นิยมกู้เงินของพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินมากที่สุด มีจำนวนการกู้เฉลี่ย 22,574 บาท อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 5.5 ต่อปี ระยะการผ่อนชำระภายใน 3 ปี เพื่อลงทุนทำการเกษตรเช่นเดียวกับพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

สำหรับรายละเอียดภาวะหนี้สินของเกษตรกรทั้งพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินในแต่ละจังหวัด ได้แสดงไว้ในภาคผนวกที่ 3

3.5 ภาวะการถือครองที่ดินพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

3.5.1 ภาวะการถือครองที่ดิน ในที่ดินของรัฐ

จากการสอบถามถึงการได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ทำให้มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินสำหรับผู้ที่อยู่ในที่ดินของรัฐ จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด มีถึงร้อยละ 85 ที่ตอบว่ามีความมั่นคง เหตุผลหลักคือ สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เต็มที่ และมีหลักฐานการถือครองที่ถูกต้องตามกฎหมาย คิดเป็นร้อยละ 59 โดยจังหวัดชุมพร จังหวัดเชียงราย และจังหวัดกำแพงเพชรมีถึงร้อยละ 84, 78 และ 73 ตามลำดับ ส่วนผู้ที่ตอบว่าไม่มั่นคง มีถึงร้อยละ 72 ได้ให้เหตุผลว่าเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 นำไปกู้เงินจาก ธ.ก.ส. ได้จำนวนเงินน้อยกว่าโฉนด หรือ นส.3. โดยจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดชุมพร และจังหวัดเชียงราย คิดเป็นร้อยละ 86, 83 และ 76 ตามลำดับ (ตารางที่ 3.5-1)

กรณีที่สอบถามว่า ทราบหรือไม่ว่าที่ดินที่ได้รับสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ห้ามเปลี่ยนมือ ยกเว้นตกทอดทางมรดก ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 3.5-2 ถึง 3.5-3 มีผู้ตอบว่าทราบ คิดเป็นร้อยละ 98 จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด โดยร้อยละ 70 มีความเห็นว่าเงื่อนไขนี้ดี ยกเว้นจังหวัดนครราชสีมาจังหวัดเดียวที่มีความเห็นว่าไม่ดี คิดเป็นร้อยละ 53 ซึ่งผู้ตอบว่าเงื่อนไขนี้ดี ได้ให้เหตุผลถึงร้อยละ 96 ว่าจะได้ไม่ต้องขาย เก็บไว้ให้ลูกหลานทำกินต่อไป โดยจังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดอุบลราชธานี มีถึงร้อยละ 100 ที่ให้ความเห็นนี้ ขณะที่ผู้ตอบว่าเงื่อนไขนี้ไม่ดี กลับให้

เหตุผลว่า น่าจะซื้อขายได้ ถ้าต้องการได้ที่ดินทำกินเพิ่มคิดเป็นร้อยละ 86 โดยจังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดนครราชสีมา มีความเห็นคิดเห็นนี้ถึงร้อยละ 100

สำหรับทัศนคติของของคนในหมู่บ้านส่วนใหญ่เกี่ยวกับเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ผู้ตอบว่าดีคิดเป็นร้อยละ 36 รองลงมา คือ ไม่รู้เหมือนกันว่าคนส่วนใหญ่คิดอย่างไร คิดเป็นร้อยละ 33 และที่เห็นว่าไม่ดี คิดเป็นร้อยละ 32 ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 3.5-4 โดยคนในหมู่บ้านส่วนใหญ่ที่เห็นว่าดีได้ให้เหตุผลหลักว่า จะได้มีหลักฐานว่าเป็นที่ดินของตัวเองและเป็นมรดกตกทอดคิดเป็นร้อยละ 84 สำหรับคนที่ตอบว่าไม่ดี กลับมีเหตุผลในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันระหว่างโอนซื้อขายไม่ได้ และแปลงสินทรัพย์เป็นทุนไม่ได้เพราะไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของตนเอง คิดเป็นร้อยละ 39 และ 37 ตามลำดับ

ประเด็นการสอบถามถึงความต้องการเอกสารสิทธิที่ดินประเภทใดนั้น เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องการได้โฉนดที่ดินไม่มีข้อกำหนดห้ามโอน มากที่สุดถึงร้อยละ 86 รองลงมา คือ ได้รับสิทธิจากการเช่าซื้อเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดิน (ห้ามโอนยกเว้นตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์หรือ ส.ป.ก.) และ เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 8 และ 6 ตามลำดับ ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 3.5-5

3.5.2 การเช่าซื้อกรณีเป็นโฉนดที่ดินแต่ห้ามโอน

จากการสอบถามถึงการเช่าซื้อกรณีที่เป็นโฉนดแต่ห้ามโอน ยกเว้นตกทอดทางมรดก หรือต้องโอนกลับไปให้สหกรณ์ หรือ ส.ป.ก. จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด จะมีผู้เช่าซื้อถึงร้อยละ 91 ไม่เช่าซื้อและไม่แน่ใจ คิดเป็นร้อยละ 7 และ 2 ตามลำดับ ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 3.5-6

3.5.3 การสละสิทธิที่ดิน และการซื้อขายแปลงที่ดิน ที่ได้รับจัดสรรจาก ส.ป.ก.

เกษตรกรจากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ที่ทราบว่ามีคนสละสิทธิที่ดินที่ได้รับจัดสรรจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) คิดเป็นร้อยละ 10 และทราบว่ามีการซื้อขายแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 29 ดังตารางที่ 3.5-7 โดยภาพรวมมีเกษตรกรขายที่ดินไปประมาณ 8 ราย ราคาขายเฉลี่ยไร่ละ 57,659 บาท ซึ่งจังหวัดนครราชสีมามีราคาขายที่ดินเฉลี่ยสูงที่สุด 313,956 บาทต่อไร่ รองลงมาคือ จังหวัดเชียงราย ราคาเฉลี่ยไร่ละ 102,937 บาท ขณะที่จังหวัดอื่น ๆ ราคาเฉลี่ยไร่ละ 6,525-36,000 บาท โดยราคาต่ำที่สุด คือ จังหวัดอุบลราชธานี สำหรับคนที่มาซื้อที่ดินส่วนใหญ่ร้อยละ 42 เป็นคนจากอำเภออื่น รองลงมาคือคนจากจังหวัดอื่น คิดเป็นร้อยละ 35 ส่วนคนในหมู่บ้านมีเพียง ร้อยละ 23

3.5.4 ความคาดหวังของเกษตรกรที่เข้ามาอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

เกษตรกรที่เข้ามาอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินจากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด มีถึงร้อยละ 63 มีความคาดหวังจะให้ ส.ป.ก. เข้ามาช่วยเหลือในหลาย ๆ เรื่อง โดยเรื่องที่สำคัญ 3 อันดับแรก คือ อยากได้เอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดินจะได้มีสิทธิในที่ดินทำกิน คิดเป็นร้อยละ 35 รองลงมา คือ ให้การส่งเสริมด้าน

การเกษตร/ส่งเสริมปัจจัยการผลิต คิดเป็นร้อยละ 33 และอีกร้อยละ 16 ให้ทำถนนและแหล่งน้ำทางการเกษตร รายละเอียดแสดงไว้ในตารางที่ 3.5-8

3.5.5 การส่งเสริม และสนับสนุนจาก ส.ป.ก.

จากการสอบถามเกษตรกรถึงการได้รับการส่งเสริมหรือสนับสนุนจาก ส.ป.ก. ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 3.5-9 ในแต่ละจังหวัด พอสรุปได้ดังนี้

1) จังหวัดอยุธยา

เกษตรกรส่วนใหญ่ในจังหวัดอยุธยา จะได้รับการส่งเสริมการทำถนนเข้า-ออกหมู่บ้านมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 30 รองลงมา คือ การส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร คิดเป็นร้อยละ 28 และการส่งเสริมการผลิตสินค้าการเกษตร คิดเป็นร้อยละ 27

2) จังหวัดฉะเชิงเทรา

เกษตรกรส่วนใหญ่ในจังหวัดฉะเชิงเทรา จะได้รับการส่งเสริมการพัฒนาแหล่งน้ำกิน น้ำใช้ มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 19 รองลงมา คือ การส่งเสริมการผลิตสินค้าการเกษตร คิดเป็นร้อยละ 15 และการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร คิดเป็นร้อยละ 14

3) จังหวัดเชียงราย

เกษตรกรส่วนใหญ่ในจังหวัดเชียงราย จะได้รับการส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 25 รองลงมา คือ การส่งเสริมตลาด/ปัจจัยการผลิต คิดเป็นร้อยละ 20 และการส่งเสริมการผลิตสินค้าการเกษตร คิดเป็นร้อยละ 15

4) จังหวัดกำแพงเพชร

เกษตรกรส่วนใหญ่ในจังหวัดกำแพงเพชร จะได้รับการส่งเสริมการผลิตสินค้าการเกษตรและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือร้อยละ 18 รองลงมาเป็นการส่งเสริมตลาด/ปัจจัยการผลิต คิดเป็นร้อยละ 16

5) จังหวัดนครราชสีมา

เกษตรกรส่วนใหญ่ในจังหวัดนครราชสีมา จะได้รับการส่งเสริมด้านการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 8 รองลงมา คือ ทำถนนเข้า-ออกหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 6 ส่วนการพัฒนาแหล่งน้ำกินน้ำใช้ และการส่งเสริมตลาด/ปัจจัยการผลิต มีสัดส่วนใกล้เคียงกันที่ร้อยละ 5

6) จังหวัดอุบลราชธานี

เกษตรกรส่วนใหญ่ในจังหวัดอุบลราชธานี จะได้รับการส่งเสริมด้านการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 15 รองลงมา คือ ทำถนนเข้า-ออกหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 14 และการพัฒนาแหล่งน้ำกินน้ำใช้ คิดเป็นร้อยละ 8

7) จังหวัดชุมพร

เกษตรกรส่วนใหญ่ในจังหวัดชุมพร จะได้รับการส่งเสริมด้านการพัฒนาแหล่งน้ำกินน้ำใช้มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 22 รองลงมา คือ การส่งเสริมตลาด/ปัจจัยการผลิต คิดเป็นร้อยละ 19 และการส่งเสริมการผลิตสินค้าการเกษตร คิดเป็นร้อยละ 15

8) จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เกษตรกรส่วนใหญ่ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่าจะได้รับการส่งเสริมจาก ส.ป.ก. น้อยที่สุดเกือบทุกรายการเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ โดยมีการทำถนนเข้า-ออกหมู่บ้าน ที่สัดส่วนร้อยละ 3 ใกล้เคียงกันตามลำดับ คือ ถนนเข้า-ออกหมู่บ้าน การส่งเสริมการผลิตสินค้าการเกษตร และการส่งเสริมตลาด/ปัจจัยการผลิต

นอกจากนั้น ยังได้ทำการสำรวจความพึงพอใจจากการได้รับการส่งเสริมจาก ส.ป.ก. โดยให้เกษตรกรเป็นผู้ให้คะแนน 1 ถึง 10 ตามลำดับความพึงพอใจเรียงจากน้อยไปหามาก ผลที่ได้จากตารางที่ 3.5-10 จะเห็นได้ว่า ในทุกรายการส่งเสริมจากภาพรวมทั้งหมด มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 7 คะแนน หรือคิดเป็นร้อยละ 70 และถ้าประเมินจากภาพรวมทุกรายการที่ได้รับการส่งเสริมในแต่ละจังหวัด จะมีคะแนนอยู่ระหว่าง 6-8 คะแนน โดยคะแนนความพึงพอใจ เรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำกินน้ำใช้ของจังหวัดสุราษฎร์ธานีเพียงจังหวัดเดียว ที่มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดอยู่ที่ 2 คะแนน หรือคิดเป็นร้อยละ 20

3.5.6 สถานภาพความเป็นอยู่ ถ้าไม่ได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก.

จากตารางที่ 3.5-11 ได้สอบถามเกษตรกรถึงกรณีที่ไม่ได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. เมื่อหลายปีก่อน เกษตรกรส่วนใหญ่จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ตอบว่าคงจะมีชีวิตที่ลำบาก โดยมี อาชีพรับจ้างทั่วไป คิดเป็นร้อยละ 48 รองลงมา คือ ยังมีอาชีพเป็นเกษตรกรอยู่เหมือนเดิมคิดเป็นร้อยละ 27 และไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ยังต้องเช่าที่ดินคนอื่นทำกิน คิดเป็นร้อยละ 22 และค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 3 ส่วนที่ตอบว่าพยายามบุกเบิกหาที่ดินทำกินเอง มีอยู่เพียงร้อยละ 0.5

ตารางที่ 3.5-1 : ความมั่นคงในการถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐ

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความมั่นคงในการถือครองทีดินของรัฐ	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่มั่นคงกว่าเดิม	12	33	3	16
	(13.0)	(36.3)	(3.1)	(17.6)
มั่นคง	80	58	94	75
	(87.0)	(63.7)	(96.9)	(82.4)
รวม	92	91	97	91
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
สาเหตุที่รู้สึกไม่มั่นคงกว่าเดิม				
กู้เงินจาก ธ.ก.ส. ได้น้อย	6	25	1	9
	(50.0)	(75.8)	(33.3)	(56.3)
ไม่แน่ใจในสิทธิที่ครอบครอง	6	8	2	7
	(50.0)	(24.2)	(66.7)	(43.8)
รวม	12	33	3	16
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ความมั่นคงในการถือครองทีดินของรัฐ	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่มั่นคงกว่าเดิม	36	12	5	100
	(19.8)	(12.0)	(5.0)	(15.5)
มั่นคง	146	88	95	453
	(80.2)	(88.0)	(95.0)	(84.5)
รวม	182	100	100	553
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
สาเหตุที่รู้สึกไม่มั่นคงกว่าเดิม				
กู้เงินจาก ธ.ก.ส. ได้น้อย	31	10	2	84
	(86.1)	(83.3)	(40.0)	(71.8)
ไม่แน่ใจในสิทธิที่ครอบครอง	5	2	3	33
	(13.9)	(16.7)	(60.0)	(28.2)
รวม	36	12	5	117
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.5-1 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความมั่นคงในที่ดิน	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
สาเหตุที่รู้สึกว่ามั่นคง				
เป็นที่ของเราดั้งเดิมอยู่แล้ว	1 (1.3)	-	-	1 (1.3)
สามารถใช้ประโยชน์เต็มที่ มีหลักฐานการถือครองที่ถูกกฎหมาย	29 (36.3)	45 (77.6)	69 (73.4)	54 (72.0)
ดีกว่าไม่ได้รับเอกสารอะไรเลย	34 (42.5)	2 (3.4)	9 (9.6)	8 (10.7)
ดีที่ไม่สามารถซื้อ-ขายได้ เป็นมรดกให้ลูกหลาน	-	5 (8.6)	6 (6.4)	7 (9.3)
สามารถแปลงสินทรัพย์ได้ คือนำไปกู้เงินกับ ธ.ก.ส.	-	-	9 (9.6)	2 (2.7)
ทำมานานแล้ว ไม่มีใครมาเอาที่ดินไปได้	16 (20.0)	6 (10.3)	-	-
ดีกว่าใบ ภบท. 5	-	-	1 (1.1)	3 (4.0)
รวม	80 (100.0)	58 (100.0)	94 (100.0)	75 (100.0)

ความมั่นคงในที่ดิน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
สาเหตุที่รู้สึกว่ามั่นคง				
เป็นที่ของเราดั้งเดิมอยู่แล้ว	-	-	-	3 (0.5)
มี ภบท.5 ก็มีที่ดินทำกินเหมือนกัน	-	-	1 (1.1)	1 (0.2)
สามารถใช้ประโยชน์เต็มที่ มีหลักฐานการถือครองที่ถูกกฎหมาย	103 (70.5)	74 (84.1)	4 (4.3)	378 (59.4)
ดีกว่าไม่ได้รับเอกสารอะไรเลย	1 (0.7)	3 (3.4)	2 (2.1)	56 (8.8)
ดีที่ไม่สามารถซื้อ-ขายได้ เป็นมรดกให้ลูกหลาน	20 (14.0)	74 (84.1)	87 (92.6)	128 (20.1)
สามารถแปลงสินทรัพย์ได้ คือนำไปกู้เงินกับ ธ.ก.ส.	21 (14.1)	9 (10.2)	-	41 (6.4)
มีเจ้าหน้าที่คอยติดตามอยู่เรื่อย ๆ	1 (0.7)	2 (2.3)	-	3 (0.5)
ทำมานานแล้ว ไม่มีใครมาเอาที่ดินไปได้	-	-	-	22 (3.5)
ดีกว่าใบ ภบท. 5	-	-	-	4 (0.6)
รวม	146 (100.0)	88 (100.0)	94 (100.0)	636 (100.0)

ตารางที่ 3.5-2 : จำนวนผู้ที่ทราบว่าที่ดินที่ได้รับสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ห้ามเปลี่ยนมือ ยกเว้นตกทอดทางมรดก

หน่วย : ราย, ร้อยละ

	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่ทราบ	5	5	-	1
	(5.4)	(5.5)		(1.1)
ทราบ	87	86	97	90
	(94.6)	(94.5)	(100.0)	(98.9)
รวม	92	91	97	91
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่ทราบ	4	1	1	17
	(2.2)	(1.0)	(1.0)	(2.3)
ทราบ	178	99	99	736
	(97.8)	(99.0)	(99.0)	(97.7)
รวม	182	100	100	753
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.5-3 : เงื่อนไขของ ส.ป.ก. 4-01 ห้ามโอนเปลี่ยนมือ ยกเว้นตกทอดทางมรดก

หน่วย : ราย, ร้อยละ

เหตุผล	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่ดี	21	40	16	48
	(22.8)	(44.0)	(16.5)	(52.7)
ดี	70	51	80	41
	(76.1)	(56.0)	(82.5)	(45.1)
มีทั้งไม่ดีและดี	1	-	1	2
	(1.1)		(1.0)	(2.2)
รวม	92	91	97	91
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.5-3 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

เหตุผล	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่ดี	59	13	29	226
	(32.4)	(13.0)	(29.0)	(30.0)
ดี	123	87	71	525
	(67.6)	(87.0)	(71.0)	(69.5)
มีทั้งไม่ดีและดี	-	-	-	4
	(0.0)			(0.5)
รวม	182	100	100	753
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

เหตุผลเงื่อนไขดี	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
จะได้ไม่เป็นของนายทุนที่มากว้านซื้อ	2	6	-	-
	(2.9)	(11.8)		
อยู่ในเขตป่าคงไม่มีใครมาแย้งสิทธิ		1	-	-
		(2.0)		
จะได้ไม่ต้องขายเก็บไว้ให้ลูกหลานทำกิน	65	43	80	41
	(92.9)	(84.3)	(100.0)	(100.0)
จะได้มีที่ทำกินถูกกฎหมาย	3	1	-	-
	(4.3)	(2.0)		
รวม	70	51	80	41
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

เหตุผลเงื่อนไขดี	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
จะได้ไม่เป็นของนายทุน	-	3	-	11
ที่มากว้านซื้อ		(3.4)		(2.1)
อยู่ในเขตป่าคงไม่มีใคร	-		-	1
มาแย้งสิทธิ				(0.2)
จะได้ไม่ต้องขาย	123	78	71	501
เก็บไว้ให้ลูกหลานทำกิน	(100.0)	(89.7)	(100.0)	(95.8)
จะได้มีที่ทำกินถูกกฎหมาย	-	5	-	9
		(5.7)		(1.7)
ทางรัฐบาลมีการช่วยเหลือ	-	1	-	1
		(1.1)		(0.2)
รวม	123	87	71	523
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.5-3 : (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

เหตุผลเงื่อนไขไม่ดี	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
น่าจะซื้อ-ขายได้ ถ้าอยากได้ที่เพิ่ม	11 52.4	30 (75.0)	16 (100.0)	48 (100.0)
โอนให้ลูก/พี่น้องไม่ได้	7 (33.3)	4 (10.0)	- -	-
ถ้าเป็นโฉนดจะทำให้มีความมั่นใจกว่า	2 (9.5)	5 (12.5)	-	-
กลัวว่าอนาคตจะไม่มีที่ทำกิน เพราะไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของเรา	-	1 (2.5)	-	-
มีพื้นที่ที่ทำกินน้อย	1 4.8	-	-	-
รวม	21 (100.0)	40 (100.0)	16 (100.0)	48 (100.0)

เหตุผลเงื่อนไขไม่ดี	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
น่าจะซื้อ-ขายได้ ถ้าอยากได้ที่เพิ่ม	58 (98.3)	9 69.2	22 (75.9)	194 (85.8)
โอนให้ลูก/พี่น้องไม่ได้	-	3 (23.1)	4 (13.8)	18 (8.0)
ถ้าเป็นโฉนดจะทำให้มีความมั่นใจกว่า	-	1 (7.7)	2 (6.9)	10 (4.4)
กลัวว่าอนาคตจะไม่มีที่ทำกิน เพราะไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของเรา	-	-	-	1 (0.4)
มีพื้นที่ที่ทำกินน้อย	-	-	-	1 (0.4)
บางครั้งอยากทำอย่างอื่นด้วย	1 (1.7)	-	1 (3.4)	2 (0.9)
รวม	59 (100.0)	13 (100.0)	29 (100.0)	226 (100.0)

ตารางที่ 3.5-4 : ทัศนคติของคนในหมู่บ้านเกี่ยวกับเงื่อนไขของ ส.ป.ก. 4-01

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความเห็นของคนในหมู่บ้าน	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
คนส่วนใหญ่คิดว่าดี	38	25	46	9
	(41.3)	(27.5)	(47.4)	(9.9)
คนส่วนใหญ่คิดว่าไม่ดี	16	44	21	53
	(17.4)	(48.4)	(21.6)	(58.2)
ไม่รู้เหมือนกันว่าคนส่วนใหญ่คิด	38	22	30	29
	(41.3)	(24.2)	(30.9)	(31.9)
รวม	92	91	97	91
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ความเห็นของคนในหมู่บ้าน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
คนส่วนใหญ่คิดว่าดี	50	44	34	268
	(27.5)	(44.0)	(34.0)	(35.6)
คนส่วนใหญ่คิดว่าไม่ดี	60	20	33	237
	(33.0)	(20.0)	(33.0)	(31.5)
ไม่รู้เหมือนกันว่าคนส่วนใหญ่คิด	60	36.0	33	248
	(33.0)	(36.0)	(33.0)	(32.9)
รวม	182	100	100	753
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.5-4 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

เหตุผลคนส่วนใหญ่คิดว่าดี	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
มีหลักฐานว่าเป็นที่ของตัวเอง และเป็นมรดกตกทอด	34 (89.5)	15 (60.0)	30 (65.2)	9 (100.0)
ทำให้ในชุมชนรวมตัวกันดี	-	4 (16.0)	-	-
ทำให้ไม่ตกเป็นของนายทุน	1 (2.6)	-	6 (13.0)	-
มีเอกสาร ส.ป.ก 4-01 ดีกว่าไม่มี	-	1 (4.0)	-	-
คิดว่าดีเพราะต้องทำการเกษตรอยู่แล้ว	3 (7.9)	4 (16.0)	-	-
เป็นเขตป่าสงวนไม่สมควรขาย	-	1 (4.0)	-	-
ถ้าขายไปแล้วไม่มีที่ทำกิน เก็บไว้ให้ลูก	-	-	10 21.7	-
รวม	38 (100.0)	25 (100.0)	46 (100.0)	9 (100.0)

เหตุผลคนส่วนใหญ่คิดว่าดี	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
มีหลักฐานว่าเป็นที่ของตัวเอง และเป็นมรดกตกทอด	65 (90.3)	42 (95.4)	31 (91.2)	226 (84.3)
ทำให้ในชุมชนรวมตัวกันดี	-	-	1 (2.9)	3 (1.1)
ทำให้ไม่ตกเป็นของนายทุน	3 (4.2)	2 (4.5)	-	14 (5.2)
มีเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ดีกว่าไม่มี	-	-	2 (5.9)	3 (1.1)
คิดว่าดีเพราะต้องทำการเกษตรอยู่แล้ว	-	-	-	7 (2.6)
เป็นเขตป่าสงวนไม่สมควรขาย	-	-	-	1 (0.4)
ถ้าขายไปแล้วไม่มีที่ทำกิน เก็บไว้ให้ลูก	4 5.6	-	-	14 (5.2)
รวม	72 (100.0)	44 (100.0)	34 (100.0)	268 (100.0)

ตารางที่ 3.5-4 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

เหตุผลคนส่วนใหญ่คิดว่าไม่ดี	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
แปลงเป็นทุนไม่ได้ ไม่ใช้กรรมสิทธิ์ของเรา	10 (62.5)	33 (75.0)	6 (28.6)	-
โอนไม่ได้ ซื้อขายไม่ได้	2 (12.5)	4 (9.1)	15 (71.4)	26 (49.1)
อนาคตกลัวไม่มีที่ทำกิน	2 (12.5)	6 (13.6)	-	-
ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเรา	-	1 (2.3)	-	27 (50.9)
อยากขายไปทำอาชีพอื่น	2 12.5	-	-	-
รวม	16 100.0	44 100	21 100	53 100

เหตุผลคนส่วนใหญ่คิดว่าไม่ดี	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
แปลงเป็นทุนไม่ได้ ไม่ใช้กรรมสิทธิ์ของเรา	-	13 (65.0)	32 (97.0)	88 (37.1)
โอนไม่ได้ ซื้อขายไม่ได้	50 (100.0)	4 (20.0)	1 (3.0)	93 (39.2)
อนาคตกลัวไม่มีที่ทำกิน	-	2 (10.0)	-	10 (4.2)
ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเรา	-	1 (5.0)	-	44 (18.6)
อยากขายไปทำอาชีพอื่น	-	-	-	2 (18.6)
รวม	50 100	20 100.0	33 (100.0)	237 (100.0)

ตารางที่ 3.5-5 : ประเภทของสิทธิในที่ดินที่ต้องการ

หน่วย : ราย, ร้อยละ

	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
โฉนดที่ดินไม่มีข้อกำหนดห้ามโอน	70	87	86	90
	(76.1)	(95.6)	(88.7)	(98.9)
สิทธิจากการเช่าซื้อเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์	21	3	8	1
เป็นโฉนดที่ดิน	(22.8)	(3.3)	(8.2)	(1.1)
ส.ป.ก. 4-01	1	1	3	
	(1.1)	(1.1)	(3.1)	
รวม	92	91	97	91
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
โฉนดที่ดินไม่มีข้อกำหนด	145	84.0	88	650
ห้ามโอน	(79.7)	(84.0)	(88.0)	(86.3)
สิทธิจากการเช่าซื้อเพื่อให้ได้	11	11.0	2	57
กรรมสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดิน	(6.0)	(11.0)	(2.0)	(7.6)
ส.ป.ก. 4-01	26	5.0	10	46
	(14.3)	(5.0)	(10.0)	(6.1)
รวม	182	100.0	100	753
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.5-6 : ความต้องการที่จะเช่าซื้อกรณีที่เป็นโฉนดแต่ห้ามโอน ยกเว้นตกทอดทางมรดก หรือโอนกลับไปยังสหกรณ์หรือ ส.ป.ก

หน่วย : ราย, ร้อยละ

	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่เช่าซื้อ	8	1	2	4	-
	(8.0)	(12.5)	(3.0)	(8.5)	
เช่าซื้อ	91	7	63	41	-
	(91.0)	(87.5)	(94.1)	(87.2)	
ไม่แน่ใจ	1		2	2	-
	(1.0)		(3.0)	(4.3)	
รวม	100	8	67	47	-
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	

	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่เช่าซื้อ	-	-	-	15
				(6.8)
เช่าซื้อ	-	-	-	202
				(91.0)
ไม่แน่ใจ	-	-	-	5
				(2.3)
รวม	-	-	-	222
				(100.0)

ตารางที่ 3.5-7 : ข้อมูลเกี่ยวกับการสละสิทธิ และการซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หน่วย : ราย, ร้อยละ

	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ทราบว่ามีการสละสิทธิที่ดิน	10	10	34	8	16
ที่ได้รับจาก ส.ป.ก.	(10.0)	(10.0)	(21.5)	(6.1)	(17.6)
ทราบว่ามีการซื้อขายแปลง	15	31	41	37	60
ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน	(15.0)	(31.0)	(25.9)	(28.0)	(65.9)
เฉลี่ยจำนวนรายที่ขายที่ดิน	4	7	8	9	10
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[3]	[19]	[14]	[22]	[16]
เฉลี่ยราคาที่ขาย (บาท/ไร่)	15,200	10,450	102,937	8,235	313,956
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[66,294]	[16,176]	[368,550]	[14,299]	[550,363]

ตารางที่ 3.5-7 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ขายให้ใคร					
คนในหมู่บ้าน (ราย)	-	-	-	31 (88.6)	1 (1.7)
คนจากอำเภออื่น (ราย)	15 (75.0)	30 (71.4)	41 (77.4)	3 (8.6)	5 (8.5)
คนจากจังหวัดอื่น (ราย)	5 (25.0)	12 (28.6)	12 (22.6)	1 (2.9)	53 (89.8)
รวม	20 (100.0)	42 (100.0)	53 (100.0)	35 (100.0)	59 (100.0)

	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ทราบว่ามีการสละสิทธิที่ดิน ที่ได้รับจาก ส.ป.ก.	5 (2.7)	5.0 (5.0)	3 (3.0)	91 (9.5)
ทราบว่ามีการซื้อขายแปลงที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน	40 (22.0)	29 (29.0)	23 (23.0)	276 (28.7)
เฉลี่ยจำนวนรายที่ขายที่ดิน (ราย)	**6**	**7**	**10**	**8**
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	**[5]**	**[18]**	**[10]**	**[15]**
เฉลี่ยราคาที่ขาย (บาท/ไร่)	**6,525**	**36,000**	**22,518**	**57,659**
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	**[13,566]**	**[156,237]**	**[55,859]**	**[248,710]**
ขายให้ใคร				
คนในหมู่บ้าน (ราย)	27 (62.8)	- (0.0)	23 (35.4)	82 (22.5)
คนจากอำเภออื่น (ราย)	8 (18.6)	29 (60.4)	23 (35.4)	154 (42.2)
คนจากจังหวัดอื่น (ราย)	8 (18.6)	19 (39.6)	19 (29.2)	129 (35.3)
รวม	43 (100.0)	48 (100.0)	65 (100.0)	365 (100.0)

ตารางที่ 3.5-8 ความคาดหวังด้านการช่วยเหลือจาก ส.ป.ก

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความคาดหวังจาก ส.ป.ก.	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
คาดหวังว่าจะได้รับการส่งเสริมจาก ส.ป.ก	68	63	106	86	59
	(68.0)	(63.0)	67	(65.6)	(64.8)
ความคาดหวังจาก ส.ป.ก. เมื่อเข้ามาอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน					
เรื่องถนนและแหล่งน้ำทางการเกษตร	22	23	5	13	8
	(32.4)	(36.5)	(4.7)	(15.1)	(13.6)
เรื่องทางการเกษตรและปัจจัยการผลิต	46	19	31	30	10
	(67.6)	(30.2)	(29.2)	(34.9)	(16.9)
โอนให้ลูกหลานได้ และมีขอบเขตที่ชัดเจน	-	2	-	1	3
		(3.2)		(1.2)	(5.1)
อยากได้เป็นโฉนด/มีเอกสารสิทธิในที่ทำกิน	-	15	38	31	27
		(23.8)	(35.8)	(36.0)	(45.8)
อยากให้ช่วยเรื่องแหล่งเงินทุน	-	3	9	3	8
ให้กู้ดอกเบี้ยต่ำ		(4.8)	(8.5)	(3.5)	(13.6)
อยากให้สร้างสาธารณูปโภคให้เพียงพอ	-	-	1	-	2
			(0.9)		(3.4)
ผ่อนผันค่าเช่าซื้อได้	-	-	2	1	-
			(1.9)	(1.2)	
อยากให้เปลี่ยนบ่อปลาให้เป็นที่นา	-	1	20	7	1
		(1.6)	(18.9)	(6.02)	(1.7)
ให้ ส.ป.ก มาควบคุมไม่ได้โอนให้นายทุน	-	-	-	-	-
				(8.1)	
รวม	68	63	106	86	59
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.5-8 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความคาดหวังจาก ส.ป.ก.	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
คาดหวังว่าจะได้รับการส่งเสริมจาก ส.ป.ก	106	65	57	610
	(58.2)	(65.0)	(57.0)	(63.4)
ความคาดหวังจาก ส.ป.ก. เมื่อเข้ามาอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
เรื่องถนน และแหล่งน้ำทางการเกษตร	23	3	-	97
	(21.7)	(4.6)		(15.9)
เรื่องทางการเกษตร และปัจจัยการผลิต	13	30	22	201
	(12.3)	(46.2)	(38.6)	(33.0)
โอนให้ลูกหลานได้และมีขอบเขตที่ชัดเจน	3	2	1	12
	(2.8)	(3.1)	(1.8)	(2.0)
อยากได้เป็นโฉนด/มีเอกสารสิทธิในที่ทำกิน	45	27	31	214
	(42.5)	(41.5)	(54.4)	(35.1)
อยากให้ช่วยเรื่องแหล่งเงินทุนให้กู้ดอกเบี้ยต่ำ	16	2	1	42
	(15.1)	(3.1)	(1.8)	(6.9)
อยากให้สร้างสาธารณูปโภคให้เพียงพอ	2	1	1	7
	(1.9)	(1.5)	(1.8)	(1.1)
ผ่อนผันค่าเช่าซื้อได้	-	-	-	3
				(0.5)
อยากให้เปลี่ยนบ่อปลาให้เป็นที่นา	1	-	-	30
	(0.9)			(4.9)
ให้ ส.ป.ก มาควบคุมไม่ได้โอนให้นายทุน	3	-	1	4
	(2.8)		(1.8)	(0.7)
รวม	106	65	57	610
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.5-9 : การส่งเสริมจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การส่งเสริมจาก ส.ป.ก.	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
การพัฒนาแหล่งน้ำกิน น้ำใช้	55	42	31	14	10
	(25.3)	(19.4)	(14.3)	(6.5)	(4.6)
การพัฒนาแหล่งน้ำ	78	55	58	57	33
เพื่อการเกษตร	(19.4)	(13.7)	(14.4)	(14.2)	(8.2)
ถนนเข้า-ออกหมู่บ้าน	65	28	29	12	13
	(30.2)	(13.0)	(13.5)	(5.6)	(6.0)
การส่งเสริมการผลิต	43	24	24	29	3
สินค้าการเกษตร	(27.2)	(15.2)	(15.2)	(18.4)	(1.9)
การส่งเสริมตลาด/	29	9	22	18	5
ปัจจัยการผลิต	(26.1)	(8.1)	(19.8)	(16.2)	(4.5)
การพัฒนาผลิตภัณฑ์	22	9	20	14	3
ทางการเกษตร	(27.8)	(11.4)	(25.3)	(17.7)	(3.8)
จำนวนตัวอย่าง	100	100	158	132	91

การส่งเสริมจาก ส.ป.ก.	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
การพัฒนาแหล่งน้ำกินน้ำใช้	17	47	1	217
	(7.8)	(21.7)	(0.5)	(100.0)
การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร	61	56	4	402
	(15.2)	(13.9)	(1.0)	(100.0)
ถนนเข้า-ออกหมู่บ้าน	31	30	7	215
	(14.4)	(14.0)	(3.3)	(100.0)
การส่งเสริมการผลิตสินค้าการเกษตร	6	24	5	158
	(3.8)	(15.2)	(3.2)	(100.0)
การส่งเสริมตลาด/ปัจจัยการผลิต	4	21	3	111
	(3.6)	(18.9)	(2.7)	(100.0)
การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร	3	6	2	79
	(3.8)	(7.6)	(2.5)	(100.0)
จำนวนตัวอย่าง	182	100	100	963

หมายเหตุ : จำนวนรายของแต่ละจังหวัดรวมกันจะมากกว่า จำนวนตัวอย่าง เนื่องจากสามารถตอบได้หลายคำตอบ

ตารางที่ 3.5-10 : ความพึงพอใจของเกษตรกรที่ได้รับการส่งเสริมจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

หน่วย : คะแนน

รายการ	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
การพัฒนาแหล่งน้ำกินน้ำใช้	8	7	7	8	6
การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร	8	6	7	8	6
ถนนเข้า-ออกหมู่บ้าน	8	7	7	8	5
การส่งเสริมการผลิตสินค้าการเกษตร	8	7	7	9	8
การส่งเสริมตลาด/ปัจจัยการผลิต	8	6	7	8	6
การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร	9	7	6	8	7
รวม	8	7	7	8	6

รายการ	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
การพัฒนาแหล่งน้ำกินน้ำใช้	8	6	2	7
การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร	7	7	7	7
ถนนเข้า-ออกหมู่บ้าน	8	7	7	7
การส่งเสริมการผลิตสินค้าการเกษตร	6	7	6	7
การส่งเสริมตลาด/ปัจจัยการผลิต	8	6	6	7
การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร	9	5	9	7
รวม	8	6	6	7

หมายเหตุ : ระดับคะแนนความพึงพอใจ 0 หมายถึง ไม่ได้รับการส่งเสริม

1-10 หมายถึง คะแนนความพึงพอใจจากน้อยไปหามาก

ตารางที่ 3.5-11 : สถานภาพความเป็นอยู่กรณีที่ไม่ได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก.

หน่วย : ราย, ร้อยละ

สถานภาพถ้าไม่ได้รับที่ ส.ป.ก.	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ชีวิตคงลำบาก รับจ้างทั่วไป	65	63	64	87	25
	(65.0)	(63.0)	(40.5)	(66.4)	(27.5)
ไม่มีที่ทำกิน / เช่าคนอื่นทำ	27	22	34	24	13
	(27.0)	(22.0)	(21.5)	(18.3)	(14.3)
ค้าขาย	2	7	2	4	3
	(2.0)	(7.0)	(1.3)	(3.1)	(3.3)
จะยังเป็นเกษตรกรอยู่	6	7	55	16	48
	(6.0)	(7.0)	(34.8)	(12.2)	(52.7)
พยายามบุกเบิกหาที่ทำกินเอง	-	-	1	-	2
			(0.6)	-	(2.2)
เป็นที่ของเราอยู่แต่เดิมแล้ว	-	1	2	-	-
		(1.0)	(1.3)		
รวม	100	100	158	131	91
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

สถานภาพถ้าไม่ได้รับที่ ส.ป.ก.	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ชีวิตคงลำบาก รับจ้างทั่วไป	82	24	47	386
	(45.1)	(24.0)	(47.0)	(47.5)
ไม่มีที่ทำกิน / เช่าคนอื่นทำ	52	24	12	172
	(28.6)	(24.0)	(12.0)	(21.6)
ค้าขาย	2	4	3	20
	(1.1)	(4.0)	(3.0)	(2.8)
จะยังเป็นเกษตรกรอยู่	44	48	32	176
	(24.2)	(48.0)	(32.0)	(26.6)
พยายามบุกเบิกหาที่ทำกินเอง	2	-	-	5
	(1.1)			(0.5)
เป็นที่ของเราอยู่แต่เดิมแล้ว	-	-	6	3
			(6.0)	(1.0)
รวม	182	100	100	762
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

3.6 ทัศนคติของเกษตรกรต่อการเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก.

3.6.1 ความแตกต่างด้านสถานภาพของผู้ที่อยู่ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน

จากการสอบถามถึงความรู้สึกของเกษตรกรในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน มีความแตกต่างทางสถานภาพอย่างไรนั้น คิดเป็นร้อยละ 46 จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ตอบว่า ดีกว่าคนที่อยู่ในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ส่วนที่ตอบว่าแย่กว่าคนที่อยู่ในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 33 ที่เหลืออีกร้อยละ 21 ตอบว่าไม่แตกต่างกัน และพบว่ามี 4 จังหวัด คือ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดเชียงราย จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดกำแพงเพชร ที่มีความรู้สึกว่าแย่กว่าคนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 68, 51,43 และ 42 ตามลำดับ

ซึ่งเหตุผลหลักของผู้ที่ตอบว่าดีกว่า เพราะจะได้มีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเอง มีถึงร้อยละ 56 รองลงมา คือ จะได้มีเอกสารสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย คิดเป็นร้อยละ 25 ส่วนผู้ที่ตอบว่าแย่กว่า คิดเป็นร้อยละ 59 เพราะไม่ใช่โฉนดที่ดินที่จำนำได้ และเข้าหาแหล่งเงินทุนยากกว่า และอีกร้อยละ 38 ตอบว่าไม่เป็นอิสระ ต้องทำตามระเบียบหรือข้อกำหนดของ ส.ป.ก. (ตารางที่ 3.6-1)

สำหรับความรู้สึกทางสถานภาพของคนที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินว่ามีความแตกต่างจากคนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปอย่างไรนั้น พอสรุปแต่ละจังหวัด ได้ดังนี้

1) จังหวัดอยุธยา

เกษตรกรจังหวัดอยุธยา ร้อยละ 75 มีความรู้สึกทางสถานภาพดีกว่าคนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน รองลงมา คือ มีความรู้สึกเหมือนเดิม คิดเป็นร้อยละ 23 และรู้สึกว่าแย่กว่าเพียงร้อยละ 2 โดยให้เหตุผลในด้านดีว่า จะได้มีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเอง คิดเป็นร้อยละ 61 และได้รับข้อมูลข่าวสารหลายอย่าง ตลอดจนทำมาหากินสะดวก คิดเป็นร้อยละ 39 ส่วนผู้ที่เห็นว่าแย่กว่าคนอื่น ให้เหตุผลในสัดส่วนร้อยละ 50 เท่ากัน ระหว่างได้ทำการเกษตรที่ตลาดต้องการแต่ขาดเครื่องมือทางการเกษตร และไม่มีอิสระ ต้องทำตามระเบียบหรือข้อกำหนดของ ส.ป.ก.

2) จังหวัดฉะเชิงเทรา

เกษตรกรจังหวัดฉะเชิงเทรา ร้อยละ 58 มีความรู้สึกทางสถานภาพดีกว่าคนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน รองลงมา คือ มีความรู้สึกเหมือนเดิม คิดเป็นร้อยละ 27 และรู้สึกว่าแย่กว่าคิดเป็นร้อยละ 15 โดยให้เหตุในด้านดีถึงร้อยละ 88 ว่าจะได้มีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเอง รองลงมา คือ ได้รับข้อมูลหลายอย่าง ตลอดจนทำมาหากินสะดวก คิดเป็นร้อยละ 10 ส่วนอีกร้อยละ 2 เห็นว่ามีเอกสารสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ขณะที่ผู้มีความเห็นว่าแย่กว่าคนอื่น ให้ความเห็นถึงร้อยละ 87 ว่า ไม่มีอิสระ ต้องทำตามระเบียบหรือข้อกำหนดของ ส.ป.ก. และในสัดส่วนที่ร้อยละ 7 เท่ากัน กลัวว่าจะเรียกที่ดินคืนกับฐานะไม่ดีเหมือนคนที่อยู่นอกพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

3) จังหวัดเชียงราย

เกษตรกรจังหวัดเชียงราย ร้อยละ 51 กลับมีความรู้สึกทางสถานภาพที่แย่กว่าคนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน รองลงมา คือ มีความรู้สึกดีกว่าคนอื่น คิดเป็นร้อยละ 32 และรู้สึกเหมือนเดิม คิดเป็นร้อยละ 17 โดยให้เหตุผลในด้านดีถึงร้อยละ 70 ว่าจะได้มีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเอง รองลงมา คือ ได้รับข้อมูลหลายอย่าง ตลอดจนทำมาหากินสะดวก และมีเอกสารสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในสัดส่วนที่ร้อยละ 12 เท่ากัน ส่วนอีกร้อยละ 6 เห็นว่ามีการจัดระบบน้ำและถนนได้ดี

ขณะที่ผู้มีความเห็นว่าแย่กว่าคนอื่น มีความเห็นว่า ไม่มีอิสระ ต้องทำตามระเบียบหรือข้อกำหนดของ ส.ป.ก. คิดเป็นร้อยละ 93 รองลงมา คือ ที่ดินไม่ดีกลัวจะได้ผลผลิตไม่เต็มที่ และกลัวจะมีการเรียกที่ดินคืน คิดเป็นร้อยละ 3 เท่ากัน ที่เหลือมีสัดส่วนร้อยละ 1 เท่ากัน คือ ได้ทำการเกษตรตามที่ตลาดต้องการ และฐานะทางการเงินไม่ดีเท่ากับคนที่อยู่นอกเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

4) จังหวัดกำแพงเพชร

เกษตรกรจังหวัดกำแพงเพชร ร้อยละ 42 มีความรู้สึกทางสถานภาพที่แย่กว่าคนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน รองลงมา คือ มีความรู้สึกดีกว่าคนอื่น คิดเป็นร้อยละ 33 และรู้สึกเหมือนเดิม คิดเป็นร้อยละ 26 โดยให้เหตุในด้านดี ว่าจะได้มีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเอง คิดเป็นร้อยละ 33 รองลงมา ในสัดส่วนที่ร้อยละ 28 เท่ากัน เห็นว่า มีเอกสารสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย และจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้จะได้ไม่ตกเป็นของนายทุน ส่วนอีกร้อยละ 9 เห็นว่า ได้รับข้อมูลข่าวสารหลายอย่างตลอดจนทำมาหากินสะดวก มีเพียงร้อยละ 1 ที่เห็นว่ามีที่ทำกินมากว่าคนที่อยู่นอกเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

ขณะที่ผู้มีความเห็นว่าแย่กว่าคนอื่น ให้ความเห็นถึงร้อยละ 87 ว่าไม่ใช่โฉนดที่ดินที่จำนำได้และเข้าหาแหล่งเงินทุนได้ยากกว่า รองลงมา คือ มีที่ดินทำกินน้อยกว่าคนนอกเขตปฏิรูปที่ดินและยังต้องเช่า/เช่าซื้อที่ดินอยู่เหมือนเดิม คิดเป็นสัดส่วนเท่ากันที่ร้อยละ 6 ส่วนอีกร้อยละ 2 เห็นว่าได้ทำการเกษตรตามที่ตลาดต้องการแต่ขาดเครื่องมือทางการเกษตร

5) จังหวัดนครราชสีมา

เกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา ร้อยละ 68 มีความรู้สึกทางสถานภาพที่แย่กว่าคนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน รองลงมา คือ มีความรู้สึกเหมือนเดิม คิดเป็นร้อยละ 17 และอีกร้อยละ 15 มีความรู้สึกว่าดีกว่าคนอื่น โดยให้เหตุผลในด้านดีว่า มีเอกสารสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย คิดเป็นร้อยละ 57 รองลงมาในสัดส่วนร้อยละ 14 เท่ากันทั้ง 3 ประเด็น คือ (1) ได้รับข้อมูลหลายอย่าง ตลอดจนทำมาหากินสะดวก (2) จะได้มีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเอง และ (3) จำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้จะได้ไม่ตกเป็นของนายทุน

ขณะที่ผู้มีความเห็นว่าแย่กว่าคนอื่น ให้ความเห็นถึงร้อยละ 95 ว่าไม่ใช่โฉนดที่ดินที่จำนำได้ และเข้าหาแหล่งเงินทุนได้ยากกว่า รองลงมา คือ ไม่มีอิสระ ต้องทำตามระเบียบและข้อกำหนดของ ส.ป.ก. คิดเป็นร้อยละ 3 ส่วนอีกร้อยละ 2 กลัวจะมีการเรียกที่ดินคืน

6) จังหวัดอุบลราชธานี

เกษตรกรจังหวัดอุบลราชธานี ร้อยละ 43 มีความรู้สึกทางสถานภาพที่แย่กว่าคนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน รองลงมา คือ มีความรู้สึกดีกว่าคนอื่น คิดเป็นร้อยละ 40 และอีกร้อยละ 17 มีความรู้สึกว่าเหมือนเดิม โดยให้เหตุในด้านดีว่า มีเอกสารสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย คิดเป็นร้อยละ 53 รองลงมา คือ มีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเอง คิดเป็นร้อยละ 29 จำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ จะได้ไม่ตกเป็นของนายทุน คิดเป็นร้อยละ 10 และได้รับข้อมูลหลายอย่าง ตลอดจนทำมาหากินสะดวก คิดเป็นร้อยละ 8

ขณะที่ผู้มีความเห็นว่าแย่กว่าคนอื่น ให้ความเห็นถึงร้อยละ 98 ว่าไม่ใช่โฉนดที่ดินที่จำนำได้ และเข้าหาแหล่งเงินทุนได้ยากกว่า รองลงมาในสัดส่วนที่ร้อยละ 1 เท่ากัน คือ ไม่มีอิสระต้องทำตามระเบียบและข้อกำหนดของ ส.ป.ก. และมีที่ดินทำกินน้อยกว่าคนที่อยู่นอกเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

7) จังหวัดชุมพร

เกษตรกรจังหวัดชุมพร ร้อยละ 72 มีความรู้สึกทางสถานภาพที่ดีกว่าคนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน รองลงมา คือ มีความรู้สึกว่าเหมือนเดิม คิดเป็นร้อยละ 23 และอีกร้อยละ 5 มีความรู้สึกว่าแย่กว่า โดยให้เหตุในด้านดีว่า มีเอกสารสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย คิดเป็นร้อยละ 58 รองลงมา คือ มีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเอง คิดเป็นร้อยละ 35 ได้รับข้อมูลหลายอย่าง ตลอดจนทำมาหากินสะดวก คิดเป็นร้อยละ 6 และอีกร้อยละ 1 มีการจัดระบบน้ำ และถนนที่ดีกว่า

ขณะที่ผู้มีความเห็นว่าแย่กว่าคนอื่น ให้ความเห็นถึงร้อยละ 80 ว่าไม่มีอิสระ ต้องทำตามระเบียบและข้อกำหนดของ ส.ป.ก. ส่วนอีกร้อยละ 20 เห็นว่า ที่ดินไม่ดีกลัวจะได้ผลผลิตไม่เต็มที่

8) จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เกษตรกรจังหวัดชุมพร ร้อยละ 59 มีความรู้สึกทางสถานภาพที่ดีกว่าคนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน รองลงมา คือ มีความรู้สึกว่าเหมือนเดิม คิดเป็นร้อยละ 26 และอีกร้อยละ 15 มีความรู้สึกว่าแย่กว่า โดยให้เหตุในด้านดีว่าจะได้มีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเอง ถึงร้อยละ 95 และมีเอกสารสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย คิดเป็นร้อยละ 5

ขณะที่ผู้มีความเห็นว่าแย่กว่าคนอื่น ให้ความเห็นถึงร้อยละ 87 ว่าไม่มีอิสระ ต้องทำตามระเบียบ และข้อกำหนดของ ส.ป.ก. และอีกร้อยละ 7 ในสัดส่วนที่เท่ากัน เห็นว่า ไม่ใช่โฉนดที่ดิน

ที่จำนำได้และเข้าหาแหล่งเงินทุนได้ยากกว่า กับได้ทำการเกษตรที่ตลาดต้องการแต่ขาดเครื่องมือทางการเกษตร

3.6.2 การขายที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อ

1) พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

จากการสอบถามว่า ส.ป.ก. จะขายที่ดินโดยให้เกษตรเช่าซื้อ เมื่อชำระค่าเช่าซื้อครบจะได้โฉนดที่ดิน มีถึงร้อยละ 70 จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ที่เกษตรกรตอบว่าจะเช่าซื้อ โดยให้เหตุผลถึงร้อยละ 66 เพราะว่าต้องการทำการเกษตรและเก็บไว้ให้ลูกหลานทำกิน รองลงมา คือ ต้องการเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดิน และอยากมีที่ดินทำกิน คิดเป็นร้อยละ 21 และอีกร้อยละ 13 ต้องการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย สามารถเช่าซื้อโดยการผ่อนชำระได้ (ตารางที่ 3.6-2)

ขณะที่ผู้ตอบว่าไม่เช่าซื้อ มีเหตุผลหลัก คือ ไม่มีเงิน และมีที่ดินเพียงพอแล้วคิดเป็นร้อยละ 78 รองลงมา คือ กลัวปัญหาการจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ คิดเป็นร้อยละ 13 และไม่มั่นใจว่าจะได้รับสิทธิจริง คิดเป็นร้อยละ 7 อีกร้อยละ 1 กลัวได้ที่ดินห่างจากที่อยู่อาศัย และต้องทำการเกษตรอย่างเดียวซึ่งจะทำอาชีพอื่นไม่ได้

2) พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

สำหรับเกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน มีความเห็นเกี่ยวกับ ส.ป.ก. จะขายที่ดินโดยให้เกษตรเช่าซื้อ เมื่อชำระค่าเช่าซื้อครบจะได้โฉนดที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 71 ของภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ซึ่งมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 70 สำหรับเหตุผลหลักก็ไม่แตกต่างกัน คือ ต้องการมีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเอง คิดเป็นร้อยละ 77 รองลงมา คือ ต้องการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถเช่าซื้อโดยการผ่อนชำระได้ คิดเป็นร้อยละ 13 ส่วนอีกร้อยละ 10 ต้องการโฉนดที่ดินและอยากมีที่ดินทำกินเพิ่มขึ้น (ตารางที่ 3.6-3)

ขณะที่ผู้ไม่ต้องการเช่าซื้อ มีเหตุผลหลักเหมือนกับในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีถึงร้อยละ 80 ตอบว่า ไม่มีเงินและมีที่ดินเท่านี้ก็เพียงพอแล้ว รองลงมา คือ กลัวมีปัญหาการจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ คิดเป็นร้อยละ 12 ส่วนอีกร้อยละ 8 ตอบว่า ไม่มั่นใจว่าจะได้รับสิทธิจริง โดยจังหวัดฉะเชิงเทราและจังหวัดเชียงราย มีเหตุผลที่ไม่เช่าซื้อเพราะมีที่ดินทำกินเพียงพอแล้ว ถึงร้อยละ 100 เท่ากันทั้ง 2 จังหวัด

3.6.3 การเช่าซื้อ ไม่เช่าซื้อ เมื่อได้โฉนดที่ดินแบบมีเงื่อนไข

1) พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

จากการสอบถามถึงโฉนดที่ได้รับเป็นโฉนดแบบเงื่อนไข คือ ห้ามโอน ยกเว้นตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ หรือ ส.ป.ก. และจำกัดให้ทำการเกษตรได้อย่างเดียว เกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินถึงร้อยละ 8 100 จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ตอบว่าจะเช่าซื้อ เพราะต้องการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน เพื่อทำการเกษตรอยู่แล้ว และต้องการเก็บไว้ให้ลูกหลานทำกินต่อไป สำหรับผู้ตอบว่าไม่เช่าซื้อ มีเหตุผลว่าที่ดินทำกินเพียงพอแล้ว และไม่มีเงินหรือเวลาที่จะขยายพื้นที่ทำกินเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 58 เหตุผลรองลงมา คือ กลัวมีปัญหาจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ จึงอยากได้เอกสารเป็นโฉนดที่ดินที่ซื้อขายได้ คิดเป็นร้อยละ 36 (ตารางที่ 3.6-4)

2) พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

สำหรับเกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ตามที่ได้สอบถามถึงการได้รับโฉนดแบบมีเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด มีผู้ที่ต้องการเช่าซื้อ คิดเป็นร้อยละ 61 โดยมีความเห็นและสัดส่วนที่เหมือนกันกับพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีเหตุผลหลักเพียงประการเดียว คือ จะเช่าซื้อเพราะต้องการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน เพื่อทำการเกษตรอยู่แล้ว และต้องการเก็บไว้ให้ลูกหลานทำกินต่อไป ถึงร้อยละ 100

ส่วนผู้ที่ตอบว่าไม่เช่าซื้อ ก็มีเหตุผลที่ไม่แตกต่างกันและมีสัดสวนที่ใกล้เคียงกัน ทั้งพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินและพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน โดยเหตุผลหลัก คือ มีที่ดินทำกินเพียงพอแล้ว และไม่มีเงินหรือเวลาที่จะขยายพื้นที่ทำกินเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 59 เหตุผลรองลงมา คือ กลัวมีปัญหาจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ จึงอยากได้เอกสารเป็นโฉนดที่ดินที่ซื้อขายได้ คิดเป็นร้อยละ 41 (ตารางที่ 3.6-5)

3.6.4 เปรียบเทียบการขายที่ดินของส.ป.ก.ระหว่างโฉนดแบบไม่มีเงื่อนไข หรือแบบมีเงื่อนไข

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.6.2 และ 3.6.3 จึงได้ทำการเปรียบเทียบการขายที่ดิน ส.ป.ก. ที่เกษตรกรต้องการเช่าซื้อเมื่อครบกำหนดจะได้โฉนดที่ดินแบบไม่มีเงื่อนไข (แบบธรรมดา) กับโฉนดแบบเงื่อนไข คือ ห้ามโอน ยกเว้นตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ หรือ ส.ป.ก. และจำกัดให้ทำการเกษตรได้อย่างเดียว จากตารางที่ 3.6-6 พบว่า เกษตรกรในภาพรวมทั้ง 8 จังหวัดของพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน มีอัตราส่วนระหว่างการเลือกที่จะได้โฉนดแบบธรรมดา และแบบมีเงื่อนไขในอัตราร้อยละ 70 ต่อ 58 โดยจังหวัดที่มีอัตราส่วนแตกต่างกันมากที่สุด คือ จังหวัดอุบลราชธานี อัตราร้อยละ 52 ต่อ 29 รองลงมาคือ จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีอัตราร้อยละ 73 ต่อ 53 และจังหวัดที่มีอัตราส่วนใกล้เคียงของโฉนดที่ดินทั้งสองดังกล่าว คือ จังหวัดอยุธยา อัตราร้อยละ 90 ต่อ 89 ส่วนจังหวัดกำแพงเพชร มีอัตราร้อยละ 87 เท่ากัน

สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน พบว่า จะมีอัตราส่วนของการเลือกที่จะได้โฉนดที่ดินแบบไม่มีเงื่อนไข (แบบธรรมดา) กับโฉนดที่ดินแบบมีเงื่อนไข ในอัตราส่วนร้อยละ 71 ต่อ 61 โดยจังหวัดเชียงรายมีอัตราส่วนที่ต่างกันมากที่สุด คือ 73 ต่อ 53 ขณะที่มีจังหวัดที่มีอัตราส่วนใกล้เคียงกัน 3 จังหวัด คือ จังหวัดฉะเชิงเทรา อัตราร้อยละ 77 ต่อ 73 จังหวัดกำแพงเพชร อัตราร้อยละ 70 ต่อ 67 และจังหวัดอุบลราชธานี อัตราร้อยละ 76 ต่อ 72

3.6.5 ราคาเช่าซื้อที่ดิน

1) พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ราคาเช่าซื้อที่ดินที่เกษตรในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ตอบว่าราคาควรจะต่ำกว่าราคาตลาด มีถึงร้อยละ 73 รองลงมา คือ ราคาควรเท่ากับราคาประเมินคิดเป็นร้อยละ 24 ที่เหลืออีกร้อยละ 4 เห็นว่าราคาควรจะเท่ากับราคาที่ซื้อขายกันในตลาด ขณะที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีเพียงจังหวัดเดียวที่มีสัดส่วนร้อยละ 43 เท่ากัน ระหว่างความเห็นว่า ราคาเช่าซื้อควรจะต่ำกว่าราคาตลาด และเท่ากับราคาประเมิน ทั้งนี้ ราคาที่ดินที่เท่ากับราคาตลาด ควรอยู่ที่ประมาณ 79,625 บาทต่อไร่ โดยจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีราคาเฉลี่ยสูงสุดอยู่ที่ 151,429 บาทต่อไร่ และต่ำสุด คือ จังหวัดอยุธยาเฉลี่ยอยู่ที่ 10,000 บาทต่อไร่ ส่วนราคาที่ควรจะต่ำกว่าราคาตลาด ควรมีราคาเฉลี่ยอยู่ที่ไร่ละ 26,322 บาท ซึ่งจังหวัดนครราชสีมา มีราคาสูงสุดเฉลี่ยอยู่ที่ไร่ละ 104,552 บาท และต่ำสุดอยู่ที่จังหวัดอุบลราชธานี เฉลี่ยราคาไร่ละ 15,469 บาท (ตารางที่ 3.6-7)

2) พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

สำหรับราคาเช่าซื้อที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด มีถึงร้อยละ 73 เห็นว่า ควรต่ำว่าราคาตลาด รองลงมา คือ ราคาที่ดินควรเท่ากับราคาประเมิน คิดเป็นร้อยละ 25 และอีกร้อยละ 2 เห็นว่า ราคาเท่ากับราคาที่ซื้อขายกันในตลาด ซึ่งมีเพียง 2 จังหวัด คือ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดอุบลราชธานี ที่ตอบว่าราคาที่ซื้อขายกันในตลาด ควรมีราคาเฉลี่ยอยู่ที่ไร่ละ 80,000 บาท และ 35,000 บาท ตามลำดับ

ส่วนราคาเช่าซื้อที่ควรจะต่ำกว่าราคาตลาดจากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ควรมีราคาเฉลี่ยอยู่ที่ไร่ละ 37,405 บาท โดยจังหวัดที่มีราคาเฉลี่ยสูงสุด คือ จังหวัดนครราชสีมา เฉลี่ยราคาไร่ละ 88,846 บาท รองลงมาคือ จังหวัดเชียงราย เฉลี่ยราคาไร่ละ 55,033 บาท และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เฉลี่ยราคาไร่ละ 43,750 บาท ส่วนจังหวัดอื่น ๆ มีราคาเฉลี่ยตั้งแต่ไร่ละ 12,192-31,894 บาท

นอกจากนั้น มีข้อน่าสังเกตว่า ราคาเฉลี่ยที่เกษตรกรสนใจเช่าซื้อในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดของพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินจะมีราคามากกว่าราคาในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเกือบทุกจังหวัด ยกเว้น จังหวัดกำแพงเพชร และจังหวัดนครราชสีมา กลับมีราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด มากกว่าพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน (ตารางที่ 3.6-7)

3.6.6 ระยะเวลาเช่าซื้อ

สำหรับระยะเวลาเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. ตามความเห็นของเกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ควรมีระยะเวลาการเช่าซื้อตั้งแต่ 10-15 ปี หรือประมาณ 13 ปี ขณะที่เกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เห็นว่าระยะเวลาการเช่าซื้อควรอยู่ที่ 9-13 ปี หรือประมาณ 11 ปี (ตารางที่ 3.6-8)

ซึ่งถ้าแก้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน ให้สามารถโอนที่ดินหลังจากเช่าซื้อเมื่อได้รับโฉนดที่ดินไปแล้ว 5 ปี แต่มีเงื่อนไขว่าต้องใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรเท่านั้น เกษตรกรร้อยละ 94 ตอบว่าเห็นด้วย และคิดจะเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. คิดเป็นร้อยละ 87-100 ของแต่ละจังหวัด (ตารางที่ 3.6-9)

ตารางที่ 3.6-1 : สถานภาพของเกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความเห็น	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ดีกว่าคนอื่น	75 (75.0)	58 (58.0)	51 (32.3)	43 (32.6)	14 (15.4)
เหมือนเดิม	23 (23.0)	27 (27.0)	26 (16.5)	34 (25.8)	15 (16.5)
แย่กว่าคนอื่น	2 (2.0)	15 (15.0)	81 (51.3)	55 (41.7)	62 (68.1)
รวม	100 (100.0)	100 (100.0)	158 (100.0)	132 (100.0)	91 (100.0)
เหตุผลที่เห็นว่าดีกว่าคนอื่น					
ได้รับข้อมูลหลายอย่าง /ทำมาหากินสะดวก	29 (38.7)	6 (10.3)	6 (11.8)	4 (9.3)	2 (14.3)
มีการจัดระบบน้ำ และถนนที่ดีกว่า	-	-	3 (5.9)	-	-
มีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตัวเอง	46 (61.3)	51 (87.9)	36 (70.6)	14 (32.6)	2 (14.3)
มีเอกสารสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย	-	1 (1.7)	6 (11.8)	12 (27.9)	8 (57.1)
จำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ จะได้ไม่ตกเป็นของนายทุน	-	-	-	12 (27.9)	2 (14.3)
มีที่ดินทำกินมากกว่า	-	-	-	1 (2.3)	-
รวม	75 (100.0)	58 (100.0)	51 (100.0)	43 (100.0)	14 (100.0)

ตารางที่ 3.6-1 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความเห็น	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ดีกว่าคนอื่น	73 (40.1)	72 (72.0)	59 (59.0)	445 (46.2)
เหมือนเดิม	30 (16.5)	23 (23.0)	26 (26.0)	204 (21.2)
แย่กว่าคนอื่น	79 (43.4)	5 (5.0)	15 (15.0)	314 (32.6)
รวม	182 (100.0)	100 (100.0)	100 (100.0)	963 (100.0)
เหตุผลที่เห็นว่าดีกว่าคนอื่น				
ได้รับข้อมูลหลายอย่าง/ทำมาหากินสะดวก	6 (8.2)	4 (5.6)	-	57 (12.8)
การจัดระบบน้ำ และถนน ที่ดีกว่า	-	1 (1.4)	-	4 (0.9)
มีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตัวเอง	21 (28.8)	25 (34.7)	56 (94.9)	251 (56.4)
มีเอกสารสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย	39 (53.4)	42 (58.3)	3 (5.1)	111 (24.9)
จำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ จะได้ไม่ตกเป็นของนายทุน	7 (9.6)	-	-	21 (4.7)
มีที่ดินทำกินมากกว่า	-	-	-	1 (0.2)
รวม	73 (100.0)	72 (100.0)	59 (100.0)	445 (100.0)

ตารางที่ 3.6-1 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

เหตุผลที่รู้สึกว่าแย่กว่าคนอื่น	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
มีที่ดินทำกินน้อยกว่า	-	-	-	3 (5.5)	-
ไม่ใช่โฉนด จำนำไม่ได้ และ เข้าหาแหล่งเงินทุนได้ยากกว่า	-	-	-	48 (87.3)	59 (95.2)
ได้ทำการเกษตรที่ตลาดต้องการ แต่ขาดเครื่องมือทางการเกษตร	1 (50.0)	-	1 (1.2)	1 (1.8)	-
ไม่มีอิสระ ต้องทำตามระเบียบ และข้อกำหนดของ ส.ป.ก.	1 (50.0)	13 (86.7)	75 (92.6)	-	2 (3.2)
ที่ดินไม่ดี กลัวจะไม่ได้ผลผลิตเต็มที่	-	-	2 (2.5)	-	-
กลัวว่าจะมีการเรียกที่ดินคืน	-	1 (6.7)	2 (2.5)	-	1 (1.6)
ฐานะไม่ดีเหมือนคนนอกพื้นที่	-	1 (6.7)	1 (1.2)	-	-
ยังต้องเช่า หรือเช่าซื้อที่ดินเหมือนเดิม	-	-	-	3 (5.5)	-
รวม	2 (100.0)	15 (100.0)	81 (100.0)	55 (100.0)	62 (100.0)

เหตุผลที่รู้สึกว่าแย่กว่าคนอื่น	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
มีที่ดินทำกินน้อยกว่า	1 (1.3)	-	-	4 (1.3)
ไม่ใช่โฉนด จำนำไม่ได้ และ เข้าหาแหล่งเงินทุนได้ยากกว่า	77 (97.5)	-	1 (6.7)	185 (58.9)
ได้ทำการเกษตรที่ตลาดต้องการ แต่ขาดเครื่องมือทางการเกษตร	-	-	1 (6.7)	4 (1.3)
ไม่มีอิสระ ต้องทำตามระเบียบ และข้อกำหนดของ ส.ป.ก.	1 (1.3)	4 (80.0)	13 (86.7)	109 (37.7)
ที่ดินไม่ดี กลัวจะไม่ได้ผลผลิตเต็มที่	-	1 (20.0)	-	3 (1.0)
กลัวว่าจะมีการเรียกที่ดินคืน	-	-	-	4 (1.3)
ฐานะไม่ดีเหมือนคนนอกพื้นที่	-	-	-	2 (1.3)
ยังต้องเช่า หรือเช่าซื้อที่ดินเหมือนเดิม	-	-	-	3 (1.0)
รวม	79 (100.0)	5 (100.0)	15 (100.0)	314 (100.0)

ตารางที่ 3.6-2 : การขายที่ดินของ ส.ป.ก. โดยให้เกษตรกรเช่าซื้อ เมื่อครบกำหนดจะได้โฉนดที่ดิน ของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความเห็น	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่เช่าซื้อ	10 (10.0)	26 (26.0)	58 (36.7)	17 (12.9)	46 (50.5)
เช่าซื้อ	90 (90.0)	74 (74.0)	100 (63.3)	115 (87.1)	45 (49.5)
รวม	100 (100.0)	100 (100.0)	158 (100.0)	132 (100.0)	91 (100.0)
เหตุผลที่เช่าซื้อ					
ไว้ทำการเกษตร และเก็บไว้ให้ลูกหลานทำกิน	74 (82.2)	57 (77.0)	59 (59.0)	111 (96.5)	38 (84.4)
ต้องการมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย/ผ่อนชำระได้	-	1 (1.4)	35 (35.0)	3 (2.6)	7 (15.6)
อยากได้โฉนด และอยากมีที่ดินทำกิน	16 (17.8)	16 (21.6)	6 (6.0)	1 (0.9)	-
รวม	90 (100.0)	74 (100.0)	100 (100.0)	115 (100.0)	45 (100.0)

ความเห็น	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่เช่าซื้อ	87 (47.8)	19 (19.0)	27 (27.0)	290 (30.1)
เช่าซื้อ	95 (52.2)	81 (81.0)	73 (73.0)	673 (69.9)
รวม	182 (100.0)	100 (100.0)	100 (100.0)	963 (100.0)
เหตุผลที่เช่าซื้อ				
ไว้ทำการเกษตร และเก็บไว้ให้ลูกหลานทำกิน	61 (64.2)	8 (9.9)	36 (49.3)	444 (66.0)
ต้องการมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย/ผ่อนชำระได้	34 (35.8)	5 (6.2)	-	85 (12.6)
อยากได้โฉนด และอยากมีที่ดินทำกิน	-	66 (81.5)	37 (50.7)	142 (21.1)
ใช้เป็นหลักทรัพย์ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้	-	2 (2.5)	-	2 (0.3)
รวม	95 (100.0)	81 (100.0)	73 (100.0)	673 (100.0)

ตารางที่ 3.6-2 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

เหตุผลที่ไม่เช่าซื้อ	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่มีเงิน และมีที่ดินเพียงพอแล้ว	9 (90.0)	20 (76.9)	38 (65.5)	17 (100.0)	37 (80.4)
ไม่มั่นใจว่าจะได้รับสิทธิจริง	-	2 (7.7)	5 (8.6)	-	-
กลัวที่ดินอยู่ห่างจากที่อยู่อาศัยและต้องทำการเกษตรอย่างเดียว	-		6 (10.3)	-	-
กลัวมีปัญหาจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้	1 (10.0)	4 (15.4)	9 (15.5)	-	9 (19.6)
รวม	10 (100.0)	26 (100.0)	58 (100.0)	17 (100.0)	46 (100.0)

เหตุผลที่ไม่เช่าซื้อ	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่มีเงิน และมีที่ดินเพียงพอแล้ว	79 (90.8)	12 (63.2)	13 (48.1)	225 (77.6)
ไม่มั่นใจว่าจะได้รับสิทธิจริง	4 (4.6)	6 (31.6)	4 (14.8)	21 (7.2)
กลัวที่ดินอยู่ห่างจากที่อยู่อาศัยและต้องทำการเกษตรอย่างเดียว	-	1 (5.3)	-	7 (0.7)
กลัวมีปัญหาจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้	4 (4.6)	-	10 (37.0)	37 (12.8)
รวม	87 (100.0)	19 (100.0)	27 (100.0)	290 (100.0)

ตารางที่ 3.6-3 : การขายที่ดินของ ส.ป.ก. ให้เกษตรกรเช่าซื้อ เมื่อครบกำหนดจะได้โฉนดที่ดินของพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความเห็น	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่เช่าซื้อ	7	8	9	12
	(23.3)	(26.7)	(30.0)	(40.0)
เช่าซื้อ	23	22	21	18
	(76.7)	(73.3)	(70.0)	(60.0)
รวม	30	30	30	30
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
เหตุผลที่เช่าซื้อ				
ไว้ทำการเกษตร เก็บไว้ให้ลูกหลาน	19	13	20	16
	(82.6)	(59.1)	(95.2)	(88.9)
มีกรรมสิทธิในที่ดินเป็นของตนเองถูกต้องตามกฎหมาย / ผ่อนชำระได้	3	1	1	2
	(13.0)	(4.5)	(4.8)	(11.1)
เช่าซื้อ เพราะอยากได้โฉนดและต้องการที่ดินทำกินเพิ่ม	1	8	-	-
	(4.3)	(36.4)		
รวม	23	22	21	18
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ความเห็น	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่เช่าซื้อ	7	6	11	60
	(24.1)	(20.0)	(36.7)	(28.7)
เช่าซื้อ	22	24	19	149
	(75.9)	(80.0)	(63.3)	(71.3)
รวม	29	30	30	209
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
เหตุผลที่เช่าซื้อ				
ไว้ทำการเกษตร เก็บไว้ให้ลูกหลาน	15	15	16	114
	(68.2)	(62.5)	(84.2)	(76.5)
มีกรรมสิทธิในที่ดินเป็นของตนเองถูกต้องตามกฎหมาย / ผ่อนชำระได้	5	6	2	20.0
	(22.7)	(25.0)	(10.5)	(13.4)
เช่าซื้อ เพราะอยากได้โฉนดและต้องการที่ดินทำกินเพิ่ม	2	3	1	15
	(9.1)	(12.5)	(5.3)	(10.1)
รวม	22	24	19	149
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.6-3 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

เหตุผลที่ไม่เช่าซื้อ	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
แค่นี้ก็พอแล้วไม่มีเงิน	7 (100.0)	8 (100.0)	7 (77.8)	10 (83.3)
ไม่มั่นใจว่าจะได้รับสิทธิจริง	-	-	-	-
มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง อย่างถูกต้องตามกฎหมาย	-	-	2 (22.2)	2 (16.7)
รวม	7 (100.0)	8 (100.0)	9 (100.0)	12 (100.0)

เหตุผลที่ไม่เช่าซื้อ	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
แค่นี้ก็พอแล้วไม่มีเงิน	5 (71.4)	2 (33.3)	9 (81.8)	48 (80.0)
ไม่มั่นใจว่าจะได้รับสิทธิจริง	1 (14.3)	4 (66.7)	-	5 (8.3)
มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง อย่างถูกต้องตามกฎหมาย	1 (14.3)	-	2 (18.2)	7 (11.7)
รวม	7 (100.0)	6 (100.0)	11 (100.0)	60 (100.0)

ตารางที่ 3.6-4 : เหตุผลการเช่าซื้อโฉนดแบบมีเงื่อนไข โดยห้ามโอนยกเว้นตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ หรือ ส.ป.ก. และทำการเกษตรอย่างเดียว

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความเห็น	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
เหตุผลที่เช่าซื้อ					
ต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน เพื่อทำเกษตรอยู่แล้ว และเก็บให้ลูกหลาน	89 (100.0)	65 (100.0)	79 (100.0)	115 (100.0)	37 (100.0)
เหตุผลที่ไม่เช่าซื้อ					
มีที่ดินทำกินเพียงพอแล้ว ไม่มีเงิน ไม่มีเวลา	8 (72.7)	22 (62.9)	42 (53.2)	17 (100.0)	38 (70.4)
กลัวมีปัญหาจำหน่ายจ่ายโอน จึงต้องการ ที่ดินที่ซื้อขายได้	1 (9.1)	10 (28.6)	28 (35.4)	- (0.0)	16 (26.6)
ต้องทำเกษตรแต่เพียงอย่างเดียว	1 (9.1)	1 (2.9)	5 (6.3)	-	-

ตารางที่ 3.6-4 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความเห็น	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
เหตุผลที่ไม่เช่าซื้อ					
กลัวได้ที่ดินที่ไกลความเจริญ	-	1 (2.9)	1 (1.3)	-	-
ไม่ได้ทำการเกษตร	1 (9.1)	1 (2.9)	3 (3.8)	-	-
รวม	11 (100.0)	35 (100.0)	79 (100.0)	17 (100.0)	54 (100.0)

ความเห็น	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
เหตุผลที่เช่าซื้อ				
ต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินเพื่อทำเกษตรอยู่แล้ว และเก็บให้ลูกหลาน	53 (100.0)	75 (100.0)	53 (100.0)	566 (100.0)
เหตุผลที่ไม่เช่าซื้อ				
มีที่ดินทำกินเพียงพอแล้ว ไม่มีเงิน ไม่มีเวลา	74 (57.4)	12 (48.0)	16 (34.0)	229 (57.7)
กลัวมีปัญหาจำหน่ายจ่ายโอน จึงต้องการโฉนดที่ดินที่ซื้อขายได้	55 (42.6)	13 (52.0)	21 (44.7)	144 (36.3)
ต้องทำเกษตรแต่เพียงอย่างเดียว	-	-	9 (19.1)	16 (4.0)
กลัวได้ที่ดินที่ไกลความเจริญ	-	-	1 (2.1)	3 (0.8)
ไม่ได้ทำการเกษตร	-	-	-	5 (1.3)
รวม	129 (100.0)	25 (100.0)	47 (100.0)	397 (100.0)

ตารางที่ 3.6-5 : เหตุผลของการเช่าซื้อ – ไม่เช่าซื้อ ของโฉนดแบบมีเงื่อนไข ของพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

เหตุผล	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่เช่าซื้อ	8	14	10	17
	(26.7)	(46.7)	(33.3)	(56.7)
เช่าซื้อ	22	16	20	13
	(73.3)	(53.3)	(66.7)	(43.3)
รวม	30	30	30	30
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
เหตุผลที่เช่าซื้อ				
อยากมีที่ทำกิน ทำการเกษตรอยู่แล้วและเก็บไว้	22	16	20	13
ให้ลูกหลาน	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
เหตุผลที่ไม่เช่าซื้อ				
มีที่ดินเพียงพอแล้ว ไม่มีเงิน และเวลา	7	8	7	10
ในการลงทุนเพิ่มขึ้น	(87.5)	(57.1)	(70.0)	(58.8)
กลัวมีปัญหา จำหน่ายจ่ายโอน ไม่ได้ จึงต้องการ	1	6	3	7
เป็นโฉนดที่ซื้อขายได้	(12.5)	(42.9)	(30.0)	(41.2)
รวม	8	14	10	17
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

เหตุผล	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่เช่าซื้อ	8	11	13	81
	(27.6)	(36.7)	(43.3)	(38.8)
เช่าซื้อ	21	19	17	128
	(72.4)	(63.3)	(56.7)	(61.2)
รวม	29	30	30	209
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
เหตุผลที่เช่าซื้อ				
อยากมีที่ทำกิน ทำการเกษตรอยู่แล้ว	21	19	17	128
และเก็บไว้ให้ลูกหลาน	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
เหตุผลที่ไม่เช่าซื้อ				
มีที่ดินเพียงพอแล้ว ไม่มีเงิน และ เวลา	5	2	9	48
ในการลงทุนเพิ่มขึ้น	(62.5)	(18.2)	(69.2)	(59.3)
กลัวมีปัญหา จำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้	3	9	4	33
จึงต้องการเป็นโฉนดที่ซื้อขายได้	(37.5)	(81.8)	(30.8)	(40.7)
รวม	8	11	13	81
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ : 3.6-6 เปรียบเทียบการตัดสินใจเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. เมื่อครบกำหนดจะได้โฉนดที่ดินแบบธรรมดา และแบบมีเงื่อนไข

หน่วย : ราย, ร้อยละ

การเช่าซื้อที่ดิน	อยุธยา		ฉะเชิงเทรา		เชียงราย		กำแพงเพชร		นครราชสีมา	
	โฉนดที่ดินธรรมดา	โฉนดที่ดินมีเงื่อนไข	โฉนดที่ดินธรรมดา	โฉนดที่ดินมีเงื่อนไข	โฉนดที่ดินธรรมดา	โฉนดที่ดินมีเงื่อนไข	โฉนดที่ดินธรรมดา	โฉนดที่ดินมีเงื่อนไข	โฉนดที่ดินธรรมดา	โฉนดที่ดินมีเงื่อนไข
พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน	90 (90.0)	89 (89.0)	74 (74.0)	65 (65.0)	100 (63.3)	79 (50.0)	115 (87.1)	115 (87.1)	45 (49.5)	37 (40.7)
รวม	100 (100.0)		100 (100.0)		158 (100.0)		132 (100.0)		91 (100.0)	
พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	-	-	23 (76.7)	22 (73.3)	22 (73.3)	16 (53.3)	21 (70.0)	20 (66.7)	18 (60.0)	13 (43.3)
รวม			30 (100.0)		30 (100.0)		30 (100.0)		30 (100.0)	

การเช่าซื้อที่ดิน	อุบลราชธานี		ชุมพร		สุราษฎร์ธานี		รวม	
	โฉนดที่ดินธรรมดา	โฉนดที่ดินมีเงื่อนไข	โฉนดที่ดินธรรมดา	โฉนดที่ดินมีเงื่อนไข	โฉนดที่ดินธรรมดา	โฉนดที่ดินมีเงื่อนไข	โฉนดที่ดินธรรมดา	โฉนดที่ดินมีเงื่อนไข
พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน	95 (52.2)	53 (29.1)	81 (81.0)	75 (75.0)	73 (73.0)	53 (53.0)	673 (69.9)	566 (58.8)
รวม	182 (100.0)		100 (100.0)		100 (100.0)		963 (100.0)	
พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	22 (75.9)	21 (72.4)	24 (80.0)	19 (63.3)	19 (63.3)	17 (56.7)	149 (71.3)	128 (61.2)
รวม	29 (100.0)		30 (100.0)		30 (100.0)		209 (100.0)	

ตารางที่ 3.6-7 : ราคาค่าเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก ที่เหมาะสม ของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ราคาเช่าซื้อที่ดิน	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา		เชียงราย		กำแพงเพชร		นครราชสีมา	
	ในเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ
เท่ากับราคาตลาด	2	-	-	1	-	3	-	-	-
	(2.2)			(1.3)		(2.6)			
เท่ากับราคาประเมิน (ถ้ามี)	28	16	6	19	7	18	7	8	-
	(31.5)	(24.6)	(27.3)	(24.1)	(43.8)	(15.7)	(35.0)	(21.6)	
ราคาต่ำกว่าราคาตลาด	59	49	16	59	9	94	13	29	13
	(66.3)	(75.4)	(72.7)	(74.7)	(56.3)	(81.7)	(65.0)	(78.4)	(100.0)
รวม	89	65	22	79	16	115	20	37	13
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
ราคาตลาดเฉลี่ย (บาทต่อไร่)	10,000	-	-	50,000	-	27,500	-	-	-
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	-	-	-	-	-	4,330.1	-	-	-
ต่ำกว่าราคาตลาดเฉลี่ย (บาทต่อไร่)	29,853	17,214	31,894	16,153	55,033	17,835	12,192	104,552	88,846
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	39,614	16,454	36,760	20,733	62,517	6,796	6,156	136,856	80,833

ราคาเช่าซื้อที่ดิน	อุบลราชธานี		ชุมพร		สุราษฎร์ธานี		รวม	
	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ
เท่ากับราคาตลาด	4	1	3	-	7	1	20	2
	(7.5)	(4.8)	(4.0)		(13.2)	(5.9)	(3.5)	(1.6)
เท่ากับราคาประเมิน (ถ้ามี)	1	-	20	8	23	4	133	32
	(1.9)		(26.7)	(42.1)	(43.4)	(23.5)	(23.5)	(25.0)
ราคาต่ำกว่าราคาตลาด	48	20	52	11	23	12	413	94
	(90.6)	(95.2)	(69.3)	(57.9)	(43.4)	(70.6)	(73.0)	(73.4)
รวม	53	21	75	19	53	17	566	128
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3.6-7 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ราคาเช่าซื้อที่ดิน	อุบลราชธานี		ชุมพร		สุราษฎร์ธานี		รวม	
	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ
ราคาตลาดเฉลี่ย (บาทต่อไร่)	30,000	35,000	86,667	-	151,429	80,000	79,625	57,500
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	8,165.0	-	11,547.0		82,143.9	-	74,623.1	31,819.8
ต่ำกว่าราคาตลาดเฉลี่ย (บาทต่อไร่)	15,469	16,600	23,377	30,909	28,113	43,750	26,322	37,405
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	7,347	9,213	22,789	24,578	16,717	8,823	46,587	45,727

ตารางที่ 3.6-8 : ระยะเวลาเช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ปี

ระยะเวลาเช่าซื้อ	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน					
เฉลี่ยระยะเวลาเช่าซื้อ (ปี)	10	15	15	10	14
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[3.8]	[10.0]	[8.8]	[3.9]	[6.5]
พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน					
เฉลี่ยระยะเวลาเช่าซื้อ (ปี)		12	10	9	12
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน		[7.6]	[6.4]	[4.2]	[5.1]

ระยะเวลาเช่าซื้อ	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
เฉลี่ยระยะเวลาเช่าซื้อ (ปี)	14	13	15	13
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[8.1]	[6.9]	[9.0]	[7.4]
พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
เฉลี่ยระยะเวลาเช่าซื้อ (ปี)	10	13	10	11
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[4.2]	[6.7]	[4.1]	[5.7]

ตารางที่ 3.6-9 : ถ้าแก้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน ให้สามารถโอนที่ดินหลังจากเช่าซื้อ และได้รับโฉนดที่ดินไปแล้ว 5 ปี แต่ต้องใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรอย่างเดียว

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ความเห็น	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ไม่เห็นด้วย	-	8	3	3	5
		(12.3)	(3.8)	(2.6)	(13.5)
เห็นด้วย และจะเช่าซื้อ	89	57	76	112	32
	(100.0)	(87.7)	(96.2)	(97.4)	(86.5)
รวม	89	65	79	115	37
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
ถ้าเห็นด้วยจะเช่าซื้อ					
เช่าซื้อ	89	57	76	112	32
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ความเห็น	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ไม่เห็นด้วย	2	6	5	32
	(3.8)	(8.0)	(9.4)	(5.7)
เห็นด้วย และจะเช่าซื้อ	51	69	48	534
	(96.2)	(92.0)	(90.6)	(94.3)
รวม	53	75	53	566
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
ถ้าเห็นด้วยจะเช่าซื้อ				
เช่าซื้อ	51	69	48	534
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

บทที่ 4
การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนับเวลารวมกันถึง 35 ปี เริ่มตั้งแต่หลังมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ ตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) การสำรวจที่ดินที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดซื้อที่ดินเอกชน การคัดเลือกเกษตรกรและจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และรายละเอียดอื่น ๆ อีกมาก ซึ่งแต่ละช่วงเวลามีพัฒนาการตามลำดับจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

4.1 การปฏิรูปงานของ ส.ป.ก.

4.1.1 ยุคเริ่มแรกเน้นเรื่องการออกกฎระเบียบ/การสำรวจ/การประกาศเขต

การดำเนินงานของ ส.ป.ก. ในระยะเริ่มแรก เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบด้วย การสำรวจที่ดินที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน การรับแจ้งที่ดินจากเจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การเจรจาจัดซื้อที่ดินเอกชนส่วนที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด การสำรวจรังวัดขอบเขตที่ดินของรัฐ การแบ่งแปลงที่ดินเพื่อเตรียมจัดสรรให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ ดังนี้

1. การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งในกฎหมายปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งในวาระเริ่มแรกของการปฏิรูปที่ดินได้กำหนดให้มีเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ 14 จังหวัด[1]

แต่เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้เปลี่ยนแปลงการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน โดยให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้[2]

---

[1] มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุม ครั้งที่ 1/2518 วันที่ 2 มิถุนายน 2518

[2] มาตรา 25 วรรคสาม แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

2. ก่อนที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ต้องส่งเจ้าหน้าที่ไปยังท้องที่ต่าง ๆ เพื่อสำรวจที่ดินที่เข้าเงื่อนไขของกฎหมาย โดยจะต้องเป็นท้องที่ที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก และมีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

3. การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน มีผลในทางกฎหมายหลายประการประกอบด้วย

1) การห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ จึงต้องให้เจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเก้าสิบวันตามแบบและวิธีการแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

2) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ หรือกรณีที่ดินใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่หรือหนึ่งร้อยไร่ หรือที่ดินแปลงใดไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วน เพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่

ที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมาเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สิทธิของผู้เช่าที่ดินแปลงนั้นตามสัญญาเช่าหรือตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอันสิ้นสุดลง

3) ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ในที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด จะต้องแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ก็จะต้องยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการอนุญาตให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้น ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาตก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันไร่

4) เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับแล้ว กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

(1) เข้าไปทำการสำรวจรังวัด แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(2) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว ในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดินตัดรานกิ่งไม้และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

5) ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน 4 ประเภท มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้

(1) ที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น แต่ได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือเปลี่ยนสภาพการใช้ หรือยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพการใช้ร่วมกัน แต่มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน ถือว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ที่ราชพัสดุที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม ถ้ากระทรวงการคลังให้ความยินยอมให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่ราชพัสดุ และ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(3) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(4) ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

6) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. สามารถร้องขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ ส.ป.ก. ได้

7) ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด โดยที่ดินเพื่อการเกษตรทั่วไป จัดให้ครอบครัวละไม่เกิน 50 ไร่ ที่ดินเพื่อการเลี้ยงสัตว์ประเภทสัตว์ใหญ่ จัดให้ครอบครัวละไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับสถาบันเกษตรกรจัดให้ตามจำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร

8) กฎหมายกำหนดมิให้ผู้ใดยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้า ส.ป.ก. เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ ส.ป.ก. ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น

ในระยะแรกของการปฏิรูปที่ดิน นอกจากการให้ความสำคัญในเรื่องการออกกฎระเบียบต่าง ๆ และแนวทางในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ยังเป็นช่วงของการจัดการเรื่องสำนักงานและการเตรียมแผนงาน งบประมาณ โดยในปีงบประมาณ 2518 ส.ป.ก. ได้รับการจัดสรรงบประมาณมาเพื่อดำเนินงานในช่วง 3 เดือน (กรกฎาคม-กันยายน 2518) จำนวน 2.7 ล้านบาท และมีอัตรากำลังในขณะนั้นเพียง 48 อัตรา และในการการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2518 และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2518 ได้มีการอภิปรายประเด็นการแบ่งส่วนราชการและการจัดอัตรากำลัง รวมถึงการกำหนดแผนงานและงบประมาณที่จะดำเนินการในปี 2519-2520 เพื่อเป็นการวางแนวทางในการดำเนินงานของ ส.ป.ก.

4.1.2 ยุคการดำเนินงานในที่ดินเอกชน

ในยุคเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดิน เป้าหมายการจัดหาที่ดินจะมุ่งเน้นที่การดำเนินงานในที่ดินเอกชน โดยเริ่มต้นจากผืนดินที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานให้ ดังปรากฏรายละเอียดในแผนงานการปฏิรูปที่ดิน ปี 2519 ที่เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (รายงานการประชุม คปก. ครั้งที่ 3/2518 ลงวันที่ 24 กันยายน 2518) ส.ป.ก. ในฐานะฝ่ายเลขานุการได้เสนอแผนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินปี 2519 โดยเสนอว่า ส.ป.ก. จะดำเนินการเพื่อตอบสนองพระมหากรุณาธิคุณที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานที่ดินจำนวน 50,000 ไร่ โดยมีพระราชประสงค์ให้ใช้ที่ดินจำนวนดังกล่าวเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

ส.ป.ก. ได้กำหนดแผนงานไว้ ดังนี้

1) ดำเนินการจัดซื้อที่ดินใน 7 จังหวัด รวม 29 อำเภอ ที่มีดินพระราชทาน คือ พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระบุรี นครปฐม นครนายก และปทุมธานี รวมเนื้อที่ 730,000 ไร่ ราคาไร่ละ 1,550 บาท จ่ายเงินสด 25 % เป็นเงิน 273,750,000 บาท ออกพันธบัตรให้ 75 % และเป็นค่าปรับปรุงที่ดินที่ซื้อมาอีก 91,250,000 บาท

2) ดำเนินการปรับปรุงที่ดินเพื่อจัดรูปที่ดินในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาฉะเชิงเทรา นครนายก ปทุมธานี รวม 80,000 ไร่ ซึ่งจะต้องใช้เงิน 45,000,000 บาท

3) พัฒนาที่ดินของรัฐซึ่งเป็นป่าไม้ชายเลน เพื่อพัฒนาอาชีพทางการประมง เพื่อทำนากุ้งและการเลี้ยงปลาน้ำกร่อยในเนื้อที่ 45,000 ไร่ จากจำนวนพื้นที่ป่าชายเลนประมาณ 72,868 ไร่ ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาไร่ละ 500 บาท เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 2,000,000 บาท

4) จัดที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนที่ถูกบุกรุก และสภาพเสื่อมโทรมจนไม่อาจจะฟื้นฟูสภาพป่าได้อีกในท้องที่จังหวัดอุดรธานี ลพบุรี และราชบุรี รวม 6 อำเภอ เนื้อที่ 60,000 ไร่ โดยจัดแบ่งที่ดินให้เป็นแปลงละเท่าๆ กัน จัดสร้างทางลำเลียงให้มีโรงเรียนและสุขศาลา ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาไร่ละ 500 บาท เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 30,000,000 บาท

แม้แผนงานดังกล่าวจะได้รับความเห็นชอบ แต่เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ มีการปรับเปลี่ยนจากแผน ดังเช่น ที่ดินพระราชทานท้ายสุดดำเนินการใน 5 จังหวัด ได้แก่ พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี ฉะเชิงเทรา นครนายกและนครปฐม แต่สามารถชี้ให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายและทิศทางของการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในข้างต้นได้ชัดเจน ดังนี้

1) เน้นการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร โดยดูจากแผนงานที่ตั้งไว้ที่จะดำเนินการในพื้นที่ถึง 730,000 ไร่ ซึ่งเป็นเป้าหมายใหญ่ ขณะที่ที่ดินประเภทอื่นมีเป้าหมายเพียงเล็กน้อย

2) การพัฒนาจะถูกพิจารณาควบคู่ไปกับการจัดที่ดินและการพัฒนาในระยะเริ่มต้นนี้มีจุดมุ่งหมาย ที่จะจัดรูปที่ดินไปพร้อมกัน

แนวความคิดและทิศทางการปฏิรูปที่ดินระยะแรก จะเน้นเรื่องการจัดซื้อที่ดินเอกชน จากผู้ถือครองรายใหญ่ หรือมีที่ดินมากกว่ากฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้ ดังจะเห็นจากแผนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน ปี 2519 (รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ 2/2518 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2518) โดยศึกษาจากสิ่งที่คณะกรรมการได้ซักถามรายละเอียดของแผนในประเด็นเกี่ยวกับการออกพันธบัตร และการชำระเงินค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดิน ตามมาตรา 35

ในช่วงนี้ ปัญหาข้อจำกัดเรื่องงบประมาณยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินให้บรรลุวัตถุประสงค์ จึงได้มีความพยายามที่จะหาแหล่งเงินช่วยเหลือ และเงินกู้ที่จะมาสนับสนุนการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อการทำให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจะมีที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตร

โครงการความช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่น (JICA) ซึ่งเป็นโครงการเล็ก ๆ หลายโครงการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการขอผู้เชี่ยวชาญจากประเทศญี่ปุ่น มาช่วยศึกษาพื้นที่ดินเอกชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในโครงการตัวอย่างเจ้าพระยา (Chao Phraya Pilot Project) ซึ่งใช้เวลาถึง 9 ปี ระหว่างปี 2520 – 2528 โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การสำรวจข้อมูลเบื้องต้นทางด้านเศรษฐกิจ

สังคม และศึกษาความเป็นไปได้ทางวิศวกรรม และเพื่อหาความเหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเกษตรชลประทานตามแผน 5 เป็นจุดเริ่มต้นของการจัดทำโครงการเงินกู้ต่อมา

ในระหว่างที่มีการดำเนินการโครงการตัวอย่างเจ้าพระยา ก็ได้มีการเตรียมการจัดทำโครงการเพื่อกู้เงินจาก OECF (Oversea Economic Cooperation Fund ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็น JBIC และ JICA ตามลำดับ) จำนวน 2,650 ล้านเยน โดยดำเนินงานช่วงปี 2526 – 2531 รวม 6 ปี โครงการมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1) เพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน
2) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต
3) เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการผลิต
4) เพื่อลดปัญหาและปริมาณการเคลื่อนย้ายของประชากร
5) เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ
6) เพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกร

4.1.3 ยุคการขยายการดำเนินงานในที่ดินของรัฐ

นอกเหนือจากที่แผนการดำเนินงาน ปี 2519 ได้กล่าวถึงการดำเนินงานเพื่อตอบสนองพระมหากรุณาธิคุณที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงพระราชทานที่ดิน จำนวน 50,000 ไร่ ให้แก่การปฏิรูปที่ดิน (รายงานการประชุม คปก. ครั้งที่ 3/2518 ลงวันที่ 24 กันยายน 2518) และแผนการดำเนินงานในที่ดินเอกชนแล้ว ก็มีแผนงานที่จะนำที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนที่ถูกบุกรุกและมีสภาพเสื่อมโทรมจนไม่อาจจะฟื้นฟูรักษาสภาพป่าอีก มาปฏิรูปที่ดินในท้องที่ จังหวัดอุดรธานี ลพบุรี และราชบุรี รวม 6 อำเภอ เนื้อที่ 60,000 ไร่

รายละเอียดพื้นที่ปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นพื้นที่แรก ๆ ของการเสนอให้ดำเนินงาน คือ ป่าเขาสอยดาว จังหวัดจันทบุรี ป่าชัยบาดาล จังหวัดชลบุรี ป่าสงวนเขาบิน จังหวัดราชบุรี ป่ายางด่านทับตะโก จังหวัดราชบุรี ป่าแม่อาว จังหวัดลำพูน โดยมีการตรวจสอบสภาพร่วมกันระหว่าง ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ (รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ 6/2518 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2518)

การจัดที่ดินในที่ดินของรัฐช่วงเริ่มต้น มีประเด็นเรื่องที่ได้พูดคุยกัน คือ มีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน แต่มีวิธีที่แตกต่างกัน เช่น กรมป่าไม้ เรื่องนี้ยังมีการกำหนดแนวทางว่า เนื่องจากจุดมุ่งหมายมีความแตกต่างกัน คือ กรมป่าไม้จัดที่ดินตามกฎหมายป่าไม้ โดยมีจุดมุ่งหมายแก้ปัญหาเรื่องการป้องกันราษฎรบุกรุกทำลายป่า และเป็นการจัดที่ดินแปลงเล็ก ส่วน ส.ป.ก. จัดที่ดินผืนใหญ่เพื่อผลในระยะยาวให้แก่เกษตรกรทำกินเป็นการถาวร (รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ 3/2519 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2519) และในการประชุมคราวเดียวกันนี้ ได้มีการเสนอให้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินป่าชัยบาดาล

อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี เนื้อที่ 490,000 ไร่ ซึ่งมีเกษตรกรบุกรุกที่ดินอยู่ประมาณ 5,000 - 6,000 ครอบครัว

การจัดที่ดินของรัฐจึงมีลักษณะที่เป็นการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติแก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ผิดกฎหมายป่าไม้มาตั้งแต่ต้นแล้ว

ในการเสนอแผนงานปฏิรูปที่ดิน ปี 2520 นั้น พื้นที่ของรัฐซึ่งเป็นป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้วเริ่มเป็นเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจนขึ้น นอกเหนือจากการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อการจัดที่ดินเอกชน โดยในปี 2520 ได้มีการเสนอแผนที่จะดำเนินการในที่รัฐ (รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ 10/2519 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2519) ดังนี้

1. ป่าแควระบม และป่าสียัด จังหวัดฉะเชิงเทรา
2. ป่าชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี
3. ป่าดงชุมพวง จังหวัดนครราชสีมา
4. ป่าแม่แตงและป่าเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่
5. ป่าท่าฤทธิ์ ป่าลำทองหลาง และป่าลำพญากลาง จังหวัดสระบุรี
6. เขตหวงห้ามของทหาร จังหวัดกาญจนบุรี
7. ป่าทับเสลา จังหวัดอุทัยธานี
8. ทุ่งกุลาร้องไห้ จังหวัดร้อยเอ็ด
9. ทุ่งกุลาร้องไห้ จังหวัดสุรินทร์
10. ป่าโนนตูมนางุม จังหวัดนครพนม
11. บริเวณอ่างเก็บน้ำห้วยหลวง จังหวัดอุดรธานี

รวมเนื้อที่ประมาณ 800,000 ไร่ เป็นครั้งแรกที่ได้วางแผนการปฏิรูปที่ดิน ในที่หวงห้ามทหาร โดยสมัยแรกการดำเนินงานในที่ของรัฐจะเน้นการปูผังแบ่งแปลงใหม่ทั้งหมด ทำให้มีความยุ่งยากในการกระจายสิทธิอย่างมาก จนเป็นที่มาในภายหลังได้ปรับเปลี่ยนเป็นการจัดที่ดินให้ตามรูปแปลงถือครองเดิม

แผนงานปี 2521 ดูเหมือนที่ดินของรัฐจะเริ่มเป็นเป้าหมายการดำเนินงานมากขึ้น ดังจะเห็นจากแผนงานที่ระบุว่า จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเนื้อที่ 2 ล้านไร่ โดยดำเนินการในที่ของรัฐประมาณ 1.7 ล้านไร่ และที่เอกชนประมาณ 3 แสนไร่ (รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ 10/2520 ลงวันที่ 15 กันยายน 2520) และในปีงบประมาณเดียวกันนี้ เพื่อเป็นการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินยังได้เพิ่มเป้าหมายการดำเนินงานเป็น 3,000,000 ไร่ โดยที่เพิ่มเติมก็จะเน้นในที่ดินของรัฐทั้งสิ้น (รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ 11/2520 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2520)

จากข้อจำกัดของงบประมาณในการดำเนินงาน โดยเฉพาะงานพัฒนาที่ยุคเริ่มต้นซึ่งให้ความสำคัญการพัฒนาให้พื้นที่มีความพร้อมที่เกษตรกรจะใช้ประโยชน์ในการเกษตร ดังนั้น การจัดรูปที่เน้นการพัฒนาทั้งแหล่งน้ำ และเส้นทางคมนาคม จะเป็นเป้าหมายหลังจากการจัดที่ดินทั้งในที่

เอกชนและที่ของรัฐ ดังจะเห็นจากการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ได้กู้เงินจาก OECF มาดำเนินการโครงการพัฒนาเกษตรชลประทานลุ่มน้ำเจ้าพระยา (Chao Phraya Irrigated Agriculture Development Project) ในปี 2526 – 2531

พื้นที่ปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐก็เช่นกัน ได้มีการกู้เงินจากธนาคารโลก จำนวน 17 ล้านเหรียญ เพื่อมาพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ภายใต้โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดิน (Land Reform Area Development Project) โดยมีวัตถุประสงค์

1) เพื่อพัฒนารูปแบบในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน
2) เพื่อพัฒนารูปแบบการใช้ที่ดินให้เหมาะสม
3) เพื่อปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐานที่มีอยู่เดิมให้แก่เกษตรกรตามสมควร
4) เพื่อปรับปรุงเสริมสร้างขีดความสามารถของ ส.ป.ก.

การดำเนินงานภายใต้เงินกู้ธนาคารโลกครอบคลุมเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ จำนวน 8 จังหวัด คือ จังหวัดลพบุรี สระบุรี อุทัยธานี เพชรบูรณ์ เชียงราย ศรีสะเกษ นครราชสีมา และนครสวรรค์

ในช่วงเวลาเดียวกัน เดิมโครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นเงินกู้ธนาคารโลก มีแผนจะดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดินของรัฐป่าบึงนารางจังหวัดพิจิตรด้วย แต่เนื่องจาก ส.ป.ก. สามารถเจรจาให้รัฐบาลออสเตรเลียสนใจช่วยเหลือการดำเนินงานและการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดพิจิตรพื้นที่นี้ จึงนำมาจัดทำเป็นโครงการพัฒนาเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตร (Pilot Land Reform Area Rural Development Support Project) โดยมีลักษณะเป็นเงินช่วยเหลือจำนวน 114.57 ล้านบาท ดำเนินการระหว่างปี 2528 -2532 โดยมีวัตถุประสงค์

1) เพื่อปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน
2) เพื่อสนับสนุนและปรับปรุงฐานะทางเศรษฐกิจ ของเกษตรกรให้มั่นคงยิ่งขึ้น
3) เพื่อลดการบุกรุกทำลายป่า
4) เพื่อเพิ่มสมรรถนะแก่ข้าราชการ

โครงการนี้นับเป็นโครงการแรกที่เน้นกระบวนทำงานโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นข้อเสนอของรัฐบาลออสเตรเลียที่ให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ได้เข้ามาร่วมทำงานภายใต้โครงการ ซึ่งหลังจากสิ้นสุดโครงการนี้ที่จังหวัดพิจิตรแล้ว รัฐบาลออสเตรเลียยังสนับสนุนโครงการในลักษณะเช่นเดียวกันที่จังหวัดอุบลราชธานีอีกด้วย

4.1.4 ยุคปรับเปลี่ยนวิธีการจัดที่ดินของรัฐ

การปฏิรูปที่ดินตั้งแต่เริ่มต้นจะเน้นการจัดรูปที่ดินพร้อมไปกับการจัดที่ดิน ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว กระบวนการจัดที่ดินควบคู่ไปกับการจัดรูปที่ดินได้สร้างผลกระทบอย่างมาก คือการปรับเปลี่ยนพื้นที่ มีผลให้เกษตรกรต้องโยกย้าย หรือขยับแปลงที่ดินจากแปลงเดิมที่เคยถือครองอยู่ ในกรณีที่เป็นที่ดินของรัฐ เรื่องนี้เห็นได้ชัดจากขั้นตอนการดำเนินงานที่ ส.ป.ก. เสนอต่อคณะกรรมการ

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) เรื่องที่ดินของรัฐว่า ในการดำเนินงานขั้นแรกจะสำรวจวางผังแบ่งแปลงให้ราษฎรผู้อาศัยเป็นการชั่วคราวอย่างเร่งด่วน โดยทำสัญญาเป็นรายบุคคลมีเงื่อนไขว่า เมื่อมีการออกแบบปรับปรุงพื้นที่แล้ว อาจต้องย้ายแปลงที่ดินให้เป็นไปตามแบบที่กำหนด และ ส.ป.ก. จะดำเนินการพัฒนาพื้นที่และพัฒนาอาชีพควบคู่กันไป (รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ 10/2519 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2519)

ปัญหาดังกล่าว กอปรกับข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณที่จะใช้ในการจัดรูปที่ดิน ดังที่กล่าวถึงในหัวข้อที่ผ่านมา รวมทั้งข้อจำกัดทางกายภาพ โดยเฉพาะการพัฒนาแหล่งน้ำ ทำให้ ส.ป.ก. (รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ 9/2524 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2524) ได้มอบหมายให้สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (Asian Institute of Technology -AIT) โดยใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศึกษาแนวทางการกระจายที่ดินในที่ดินของรัฐ

ในอีกด้านหนึ่ง ส.ป.ก. ก็ได้รับการสนับสนุนจาก UNDP/FAO ภายใต้โครงการ Assistance to ALRO ในการส่งผู้เชี่ยวชาญ คือ Mr. Jose C. Medina Jr. มาศึกษาเกี่ยวกับการจัดที่ดินในที่ของรัฐ ก็ได้เสนอแนวทางต่อ ส.ป.ก. ด้วย

ส.ป.ก. ได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อนำผลการศึกษาของทั้ง AIT และผู้เชี่ยวชาญ UNDP/FAO มาประกอบกับแนวทางการปฏิบัติของ ส.ป.ก. แนวทางการกระจายที่ดินของรัฐ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) โดยมีหลัก 6 ประการ

1) การกระจายที่ดินโดยไม่จัดรูปที่ดิน โดยหลักคือ กระจายเฉพาะส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไปให้บุคคลอื่นที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่ไม่เพียงพอ

2) การประสานการพัฒนากับการกระจายที่ดิน โดยเสนอให้เริ่มการพัฒนาพื้นฐานบางประการระหว่างกระบวนการกระจายที่ดินเพื่อจูงใจเกษตรกรให้ความร่วมมือ นอกจากนี้ควรริเริ่มการส่งเสริมการเกษตรด้วย

3) กระจายที่ดินตามขนาดที่กำหนด โดยมีข้อยกเว้นน้อยที่สุด ข้อยกเว้นคือ ถ้าที่ดินเกินกว่าที่กำหนดเล็กน้อย ไม่สามารถจัดให้เกษตรกรรายอื่นให้สามารถใช้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ หรือถ้าขนาดครัวเรือนมีขนาดใหญ่

4) กำหนดราคาค่าชดเชยตามความเหมาะสมของแต่ละโครงการ โดยประมวลจากราคาตลาดของที่ดิน ค่าลงทุนของผู้ครอบครองเดิม สภาพและความสูญเสียทางด้านรายได้ของผู้ครอบครองเป็นการจูงใจให้ผู้ครอบครองเดิมยอมสละที่ดิน

5) เพิกถอนป่าที่เสื่อมโทรมหมดสภาพ เมื่อได้จัดที่ดินโดยสมบูรณ์และมีการพัฒนาแล้ว

6) เปิดโอกาสให้เกษตรกรมีโอกาสร่วมมือกับรัฐในการคัดเลือกเกษตรกร จัดเกษตรกรลงแปลงและกระบวนการพัฒนา

แนวทางดังกล่าวได้รับความเห็นชอบและถือเป็นแนวปฏิบัติ โดย ส.ป.ก. มาตลอดจนปัจจุบัน

4.2 การปฏิรูปที่ดินในปัจจุบัน

จากการดำเนินงานที่ผ่านมา ส.ป.ก. ได้กลายเป็นองค์กรหลักในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร แม้แต่ในปัจจุบันการปฏิรูปที่ดินก็ยังเป็นมาตรการของทุกรัฐบาลใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคม โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ไร้ที่ดินทำกินหรือเกษตรกรรายย่อย ดังจะเห็นได้จากกฎหมายรัฐธรรมนูญ และนโยบายของรัฐบาล

4.2.1 นโยบายปฏิรูปที่ดิน

1) ที่มาของนโยบายปฏิรูปที่ดิน

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านจัดที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้อง คือ

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีการอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุง และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุม และกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน (รายงานประจำปี 2553 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2554)

ข. นโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล

แนวนโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ แนวคิดและทิศทางการบริหารประเทศ แนวทางการบริหารราชการ

แผ่นดิน และกลไกการนำแผนการบริหารราชการแผ่นดินไปสู่การปฏิบัติ โดยทั้ง 3 ส่วนจะช่วยสร้างความชัดเจน และกำหนดทิศทางการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมาย เกิดความผาสุก ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552-2554 ได้กำหนดแนวทางการบริหารของนโยบายเศรษฐกิจ โดยมีข้อที่เกี่ยวข้องกับ ส.ป.ก. ดังนี้

ข้อ 4.2.1.6

ประเด็นนโยบาย สร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยส่งเสริมการทำการเกษตรตามแนวพระราชดำริ ขยายกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาเกษตรทฤษฎีใหม่ โครงการอาหารกลางวันและธนาคารโคกระบือตามแนวพระราชดำริ และสนับสนุนการทำเกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน วนเกษตร ที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน เพื่อลดการใช้สารเคมีและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร รวมทั้งสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางด้านอาหาร

กลยุทธ์/วิธีดำเนินการ สร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยสร้างเสริมการทำการเกษตรตามแนวพระราชดำริ การเรียนรู้และการพัฒนาเกษตรทฤษฎีใหม่ สนับสนุนการทำเกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน ที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน เพื่อลดการใช้สารเคมี และจัดหาที่ราชพัสดุเพื่อสนับสนุนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

ข้อ 4.2.1.8

ประเด็นนโยบาย คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรระยะยาว ฟื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนทำกินในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร

กลยุทธ์/วิธีดำเนินการ ออกกฎระเบียบเพื่อคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเน้นพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาระบบชลประทานแล้วให้เป็นฐานการผลิตทางการเกษตรที่มั่นคงในระยะยาว

ข้อ 4.2.1.9

ประเด็นนโยบาย พัฒนาภาคเกษตรให้มีความเข้มแข็ง โดยสร้างและพัฒนาคุณภาพเกษตรกรรุ่นใหม่ให้มีความสามารถในการบริหารจัดการผลผลิตและการบริหารองค์กรเกษตรกรรูปแบบต่าง ๆ ด้วยองค์ความรู้จากนวัตกรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น และเทคโนโลยีที่เหมาะสมผ่านระบบการเรียนรู้ทั้งในและนอกระบบการศึกษา เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงภาคเกษตรและสังคมไทย

กลยุทธ์/วิธีดำเนินการ ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรให้มีความเข้มแข็ง พัฒนาสถาบันเกษตรกรให้มีขีดความสามารถในการดำเนินธุรกิจ และช่วยเหลือสมาชิกในการจัดหาปัจจัยการผลิตและจำหน่ายผลผลิต รวมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูลการับจำนำสินค้าเกษตร สร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ เพื่อสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่ที่มีความรู้ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติเพื่อประกอบ

อาชีพเกษตรกรรมและเป็นแบบอย่างที่ดีแก่เกษตรกรรายอื่น เพื่อให้เกิดการพัฒนาการเกษตรที่ยั่งยืน (รายงานประจำปี 2553 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2554)

4.2.2 วัตถุประสงค์และภารกิจการปฏิรูปที่ดิน

จากแนวนโยบายที่ปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลได้นำมาสู่การกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ในปัจจุบัน ดังนี้

วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน

1) จัดและพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

2) พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้รับการส่งเสริมการปลูกไม้ยืนต้นไม้เศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

3) สร้างความเข้มแข็งและพัฒนาตนเองทางเศรษฐกิจพอเพียงของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

4) สร้างโอกาส พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างยั่งยืน

ภารกิจการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมี 3 ประการ คือ

1) งานจัดที่ดิน

เป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยดำเนินการในที่ดิน 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน

(1) ในที่ดินของรัฐ

ส.ป.ก. จะสำรวจรังวัด และสอบสวนสิทธิในที่ดิน เจรจากระจายสิทธิ ลดเนื้อที่และแบ่งแยกที่ดิน (กรณีมีที่ดินกินสิทธิตามกฎหมาย) เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ตามที่เกษตรกรได้ยื่นคำร้องไว้ ซึ่งเกษตรกรจะได้รับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินได้รับ และหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินต่อไป โดยที่ดินของรัฐ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ ที่จำแนกเป็นที่จัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่สาธารณ ประโยชน์ที่ราษฎรเลิกใช้ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติแผ่นดิน และที่รกร้างว่างเปล่าที่อยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร

(2) ในที่ดินเอกชน

ส.ป.ก. จะนำที่ดินที่จัดซื้อมาจัดสรรแก่เกษตรกรผู้เช่า หรือผู้ไร้ที่ทำกิน หรือผู้มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ซึ่งเกษตรกรจะต้องเช่า หรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินต่อไป

2) งานพัฒนา

ดำเนินงานในส่วนที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการก่อสร้างปรับปรุง ซ่อมแซมเส้นทางคมนาคมและแหล่งน้ำ เพื่อยกระดับสภาพความเป็นอยู่ตามความจำเป็น และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร

3) งานเพิ่มรายได้

เป็นการดำเนินงานปรับปรุง เปลี่ยนแปลงระบบการผลิตและโครงสร้างทางการเกษตร จัดตั้งกลุ่มเกษตรกร จัดหาสินเชื่อและปัจจัยการผลิต พัฒนาและส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรและนอกการเกษตร การให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการรักษาดูแลทรัพยากรธรรมชาติ และอื่นๆ ให้เป็นไปตามระเบียบ และมติของ คปก. ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในที่ดินสาธารณะ ที่ดินชุมชน และที่ดินที่จัดให้เกษตรกร โดย ส.ป.ก. จะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ตามสภาพของท้องที่นั้น ๆ สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร

4.2.3 แผนการดำเนินงานปี 2554

การเสนอแผนการดำเนินงานและงบประมาณที่ ส.ป.ก. ได้รับ ในปี 2554 อาจทำให้เห็นภาพของภารกิจและทิศทางการพัฒนาได้โดย ส.ป.ก. ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณปี 2554 ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดการเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน แผนงานที่ 4.2 ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคการเกษตร โดยมีเป้าหมายที่สำคัญของการให้บริการ 2 ประการ คือ เกษตรกรได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้รับการพัฒนาส่งเสริมอาชีพ สำหรับรายละเอียดผลผลิตของแผนงานที่ 4.2 ปรากฏในตารางที่ 4.2-1 4.2-2 และ 4.2-3 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.2-1: ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

แผนงาน/ผลผลิต	**วงเงินงบประมาณ (ล้านบาท)**	**ร้อยละ**
แผนงาน: ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคการเกษตร		
ผลผลิตที่1 : เกษตรกรได้รับการจัดที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (4 กิจกรรม)	1,432.2897	80.27
ผลผลิตที่ 2 : เกษตรกรได้รับการส่งเสริมพัฒนาศักยภาพและสร้างมูลค่าที่ดินทำกิน (10 กิจกรรม)	342.2964	19.18
โครงการที่ 3 : โครงการเงินกู้ OECF เพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดิน (ขอนแก่น มหาสารคาม มุกดาหาร สกลนคร)	9.7506	0.55
รวม	**1,784.3367**	**100**

ที่มา: เอกสารแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติราชการ, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2554

ตารางที่ 4.2-2 : กิจกรรมในผลผลิตที่ 1: เกษตรกรได้รับการจัดที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

กิจกรรม	หน่วยนับ	ปริมาณงาน	งบประมาณ (ล้านบาท)
1. การบริหารจัดการ			1,021.4095
2. จัดที่ดิน	ราย	123,000	379.6902
-จัดที่ดินทำกิน	ล้านไร่/ราย	0.8/53,000	229.7960
-จัดที่ดินชุมชน	ชุมชน/ราย	1,000/70,000	66.5523
-พัฒนาสิทธิ	ฉบับ	200,000	60.0192
-ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ			23.3227
3. แผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่	ไร่	600,000	18.0000
4. ปลูกไม้เศรษฐกิจ/ไม้ยืนต้น	ไร่	10,000	13.1900
รวม			**1,432.2897**

ที่มา: เอกสารแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติราชการ, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2554

ตารางที่ 4.2-3 : กิจกรรมในผลผลิตที่ 2: เกษตรกรได้รับการส่งเสริมพัฒนาศักยภาพและสร้างมูลค่าที่ดินทำกิน

กิจกรรม	หน่วยนับ	ปริมาณงาน	งบประมาณ (ล้านบาท)
1. พัฒนาเกษตรกร	ราย	3,130	7.1023
2. สร้างความร่วมมือไตรภาคี	ราย	2,500	6.9460
3. สานฝันยุวเกษตรกร	โรงเรียน/ราย	400/20,000	16.9130
4. นิคมการเกษตร	นิคม	8	60.1139
5. สร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่	ราย	6,000	54.2610
6. ศูนย์เรียนรู้ขยายผล	ศูนย์/ราย	400/40,000	30.4815
7. นิคมเศรษฐกิจพอเพียง	นิคม	15	40.2718
8. โครงการพระราชดำริ	โครงการ/ราย	11 /2,230	83.7589
9. ศูนย์บริการเคลื่อนที่	ตำบล	400	15.0330
10. พัฒนาองค์ความรู้ผ่านวิสาหกิจชุมชน	ราย	8,000	27.4150
รวม			**342.2964**

ที่มา: เอกสารแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติราชการ, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2554

จะเห็นได้ว่านอกจากภารกิจด้านจัดที่ดินแล้ว ส.ป.ก. ก็ยังพัฒนากิจกรรมด้านการพัฒนาเกษตรกรต่างๆ เพื่อให้คุณภาพชีวิตของเกษตรกรดีขึ้น และจะเน้นการบูรณาการกับหน่วยราชการในการพัฒนาพื้นที่มากขึ้น

4.2.4 ผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน

ผลการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ในที่ดินเอกชนและที่ดินรัฐนับตั้งแต่ พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน (ณ วันที่ 30 กันยายน 2553) สามารถสรุปผลการดำเนินการได้ ดังนี้

1) ที่ดินเอกชน

ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดิน 4 ประเภท ได้แก่ ที่ดินพระราชทาน ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินบริจาค และที่ดินจากการจัดซื้อ เนื้อที่รวม 490,477 ไร่ โดยที่ดินจัดซื้อมีจำนวนมากที่สุด 432,917 ไร่ รองลงมาคือที่ดินพระราชทาน 44,365 ไร่ ที่ดินบริจาค 6,674 ไร่ และที่ดินราชพัสดุ 6,521 ไร่ ตามลำดับ

ปัจจุบันดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกรทำประโยชน์แล้ว จำนวน 28,472 ราย 31,341 แปลง 449,620 ไร่ โดยจัดให้เกษตรกรเช่า จำนวน 15,649 ราย 17,229 แปลง 240,578 ไร่ และให้เกษตรกรเช่าซื้อ จำนวน 5,424 ราย 5,913 แปลง 88,865 ไร่ โดยขณะนี้มีเกษตรกรรมโอนสิทธิ จำนวน 5,536 ราย 6,221 แปลง 85,408 ไร่ ขณะเดียวกันได้มีการโอนสิทธิให้เกษตรกรไปแล้ว รวม 1,863 ราย 1,978 แปลง เนื้อที่ 34,769 ไร่ นอกจากนั้นพื้นที่บางส่วนถูกใช้เป็นโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค จำนวน 11,669 ไร่ และอยู่ระหว่างดำเนินงานจำนวน 2,951 ไร่ ดังนั้น มีที่ดินเอกชนคงเหลือสำหรับจัดให้เกษตรกรทำประโยชน์อีก จำนวน 6,364 ไร่ รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 4.2-1

2) ที่ดินของรัฐ

หลังจากดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชนในยุคเริ่มแรกแล้วนั้น ส.ป.ก. ได้ขยายการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐและดำเนินการเรื่อยมาจนปัจจุบัน ซึ่งสามารถสรุปผลการดำเนินการได้ดังนี้

ส.ปก. ดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน โดยมีเกษตรกรได้รับการจัดที่ดิน (ผ่านการอนุญาตจาก คปจ. และมอบ ส.ป.ก. 4-01) จำนวน 2,326,162 ราย 2,993,803 แปลง 33,015,630 ไร่ แยกเป็นที่ดินเกษตรกรรม จำนวน 2,066,551 ราย 2,642,947 แปลง 32,810,508 ไร่ และที่ดินชุมชน จำนวน 337,156 ราย 350,856 แปลง 205,122 ไร่ รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 4.2-4

ตารางที่ 4.2-4 : สรุปผลการจัดที่ดินเอกชนแยกตามประเภทที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(ทั้งประเทศ)

ประเภทที่ดิน	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	ที่ดินที่ได้มา	การจัดทำประโยชน์															โครงสร้างและสาธา-รณูปโภค	ระหว่างดำเนินงาน	ที่ดินคงเหลือ
					รวมที่ดินจัดทำประโยชน์			เช่า			เช่าซื้อ			รอโอนสิทธิ			โอนสิทธิ					
				ไร่	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่	ไร่	ไร่	ไร่
รวมทั้งประเทศ	**40**	**132**	**428**	**490,477**	**28,472**	**31,341**	**449,620**	**15,649**	**17,229**	**240,578**	**5,424**	**5,913**	**88,865**	**5,536**	**6,221**	**85,408**	**1,863**	**1,978**	**34,769**	**11,669**	**2,951**	**6,364**
ที่ดินพระราชทาน	5	15	43	44,365	3,338	4,043	40,182	3,338	4,043	40,182										3,618	-	-
ที่ดินราชพัสดุ	5	13	34	6,521	474	483	5,957	474	483	5,957										240	299	24
ที่ดินบริจาค	22	35	39	6,674	430	484	5,911	430	484	5,911										418	100	245
ที่ดินจัดซื้อ	35	114	368	432,917	24,230	26,331	397,570	11,407	12,219	188,528	5,424	5,913	88,865	5,536	6,221	85,408	1,863	1,978	34,769	7,393	2,552	6,095

ข้อมูล ณ 30 กันยายน 2553

หมายเหตุ :

1.แหล่งที่มาของข้อมูล สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน

2. การจัดที่ดินเอกชนจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 1 ราย 1 แปลง 38 ไร่ ดำเนินการโดย คปจ.ฉะเชิงเทรา เนื่องจากไม่มี ส.ป.ก.จังหวัด

ตารางที่ 4.2-5 : การดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน (ที่ดินของรัฐ)

ภาค	ผลการจัดที่ดินสะสม ณ 30 กันยายน 2553 (ผ่านการอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและมอบ ส.ป.ก. 4-01)						รวมผลการจัดที่ดินสะสม		
	ที่เกษตรกรรม			ที่ชุมชน					
	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่
รวมทั้งประเทศ	**2,066,551**	**2,642,947**	**32,810,508**	**337,156**	**350,856**	**205,122**	**2,326,162**	**2,993,803**	**33,015,630**
ภาคเหนือ	507,102	670,746	7,318,180	92,018	95,111	68,403	577,957	765,857	7,386,583
ภาคอีสาน	1,094,705	1,366,586	17,143,482	225,695	235,515	123,320	1,268,490	1,602,101	17,266,802
ภาคกลาง	230,526	290,493	4,816,295	15,846	16,516	11,420	242,728	307,009	4,827,715
ภาคใต้	234,218	315,122	3,532,551	3,597	3,714	1,979	236,987	318,836	3,534,530

ที่มา: รายงานประจำปี 2553 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2554

4.3 ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการปฏิรูปที่ดิน

4.3.1 อายุเฉลี่ยของเกษตรกรอยู่ในเกณฑ์สูง/ขาดผู้สืบทอดอาชีพเกษตรกรรม

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินพบว่า อายุเฉลี่ยของเกษตรกรอยู่ในเกณฑ์สูง ซึ่งจากข้อมูลของศูนย์สารสนเทศ ส.ป.ก. เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2553 พบว่า ผู้ถือครองที่ดินเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน มีอายุเฉลี่ย 49.60 ปี มีเกษตรกรที่มีอายุระหว่าง 41-50 ปี มีจำนวน 575,558 ราย คิดเป็นร้อยละ 27.85 อายุระหว่าง 51-60 ปี มีจำนวน 477,083 ราย คิดเป็นร้อยละ 23.09 และอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป มีจำนวน 492,216 ราย คิดเป็นร้อยละ 23.82 ขณะเดียวกันมีเกษตรกรที่มีอายุระหว่าง 20-30 ปี จำนวน 85,103 ราย คิดเป็นร้อยละ 4.12 ปรากฏตามตารางที่ 4.3-1

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า อายุเฉลี่ยของเกษตรกรอยู่ในเกณฑ์สูง เกษตรกรส่วนใหญ่กว่าครึ่งกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ นอกจากนั้นยังพบอีกว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ขาดผู้สืบทอดอาชีพเกษตรกรรม

4.3.2 ข้อจำกัดเรื่องศักยภาพของพื้นที่

ตารางที่ 4.3-2 จะแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของพื้นที่ปฏิรูปที่ดินที่ได้มีการพัฒนาระบบชลประทาน ซึ่งมีอยู่ประมาณร้อยละ 3.29 ของพื้นที่ที่ได้จัดให้เกษตรกรไปแล้ว จากตารางดังกล่าวจะเห็นว่า ปัจจุบันมีพื้นที่เกษตรกรรมที่จัดสรรให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ จำนวน 32.3 ล้านไร่ มีพื้นที่ที่อยู่ในเขตชลประทานประมาณ 1.1 ล้านไร่ มีข้อมูลว่าบางส่วนอยู่นอกเขตชลประทานแต่มีแหล่งน้ำที่พอเลี้ยงตัวเองได้ ประมาณ 10.4 ล้านไร่ และพื้นที่ที่เหลืออีก 20 ล้านไร่ ต้องอาศัยน้ำฝน ทั้งนี้หากช่วงไหนน้ำฝนทิ้งช่วงนาน ผลผลิตของเกษตรกรก็จะได้รับความเสียหาย ส่งผลให้รายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ

ตารางที่ 4.3-1 : แสดงช่วงอายุของเกษตรกรที่ถือครองที่ดิน ส.ป.ก.

จังหวัด	<=20 ปี			21-30 ปี			31-40 ปี		
	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่
รวม	5,399	6,369	117,028	79,704	93,506	1,358,520	358,126	432,291	5,187,384
เหนือ	314	365	4,482	15,768	19,353	278,462	74,712	93,379	1,077,434
อีสาน	960	1,110	12,961	38,472	44,008	581,401	194,634	228,890	2,667,956
กลาง	3,987	4,733	97,235	12,845	15,237	297,072	40,701	49,115	797,790
ใต้	138	161	2,350	12,619	14,908	201,585	48,079	60,907	644,204

จังหวัด	41-50 ปี			51-60 ปี			61-70 ปี		
	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่
รวม	575,558	734,815	8,280,246	447,083	632,657	7,654,205	283,326	377,294	5,058,112
เหนือ	147,575	194,522	1,946,776	131,592	180,022	1,875,435	68,126	92,927	1,097,422
อีสาน	297,518	368,080	4,192,379	246,682	317,192	3,934,267	158,060	205,917	2,811,103
กลาง	60,436	76,148	1,151,668	49,386	64,510	1,037,034	28,711	37,726	654,018
ใต้	70,029	96,065	989,423	49,423	70,933	807,469	28,429	40,724	495,569

จังหวัด	>70 ปี			ไม่ทราบข้อมูล			รวม		
	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่
รวม	208,890	270,899	3,812,120	78,465	95,116	1,342,893	2,066,551	2,642,947	32,810,508
เหนือ	52,638	69,764	833,157	16,377	20,414	205,012	507,102	670,746	7,318,180
อีสาน	113,502	144,459	2,111,345	44,877	56,930	832,070	1,094,705	1,366,586	17,143,482
กลาง	21,673	27,758	506,994	12,787	15,266	274,484	230,526	290,493	4,816,295
ใต้	21,077	28,918	360,624	4,424	2,506	31,327	234,218	315,122	3,532,551

หมายเหตุ : จำนวนเกษตรกรที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 และผ่าน คปจ. แบ่งตามช่วงอายุ (ข้อมูลจากฐานราชาวดี ณ วันที่ 30 กันยายน 2553)

ตารางที่ 4.3-2 : สรุปข้อมูลพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ผลการจัดที่ดินและพื้นที่ชลประทานในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภาค	ผลการจัดที่ดิน		พื้นที่ปฏิรูปฯ อยู่ในเขตชลประทาน
	ราย	ไร่	
เหนือ	591.622	7,601,787	204,899
อีสาน	1,269,579	17,283,706	361,813
กลาง	261,044	5,102,371	454,363
ใต้	239,155	3,565,488	84,287
รวม	2,361,400	33,553,443	1,105,362

ที่มา : ศูนย์สารสนเทศ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ข้อมูล ณ วันที่ พฤษภาคม 2554)

4.3.3 ข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์ในการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้บังคับใช้มานานถึงกว่า 35 ปี ถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขรวม 3 ครั้ง แต่ก็ยังมีปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายหลายประการ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยต่าง ๆ รวมทั้งการเมืองเปลี่ยนแปลงไป จึงอาจทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพของสังคมปัจจุบันดังปัญหา ต่อไปนี้

1) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น แต่ละฉบับได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการจัดที่ดินแตกต่างกัน มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดที่ดินหลายหน่ายงาน แต่ละหน่วยงานต่างดำเนินการจัดที่ดินตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติแตกต่างกันไป ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจัดที่ดินตามกฎหมายแต่ละฉบับก็แตกต่างกัน ไม่เป็นระบบเดียวกันและเท่าเทียมกัน รวมทั้งในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน

2) ความหมายของคำว่า “เกษตรกร” ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งหมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วยนั้น อาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะจากข้อมูลหลายทางทำให้เห็นได้ว่ามีเกษตรกรจำนวนมากที่ต้องหารายได้จากแหล่งอื่นนอกจากเกษตรกรรมเพื่อให้มีรายได้เพียงพอเลี้ยงครอบครัว นอกจากนั้น การทำเกษตรกรรมในปัจจุบันตั้งแต่เพาะปลูกจนถึงเก็บเกี่ยวพึ่งพาเครื่องจักรและการจัดการที่เป็นระบบในลักษณะธุรกิจไม่ใช่การใช้แรงงานของเกษตรกร เป็นต้น จึงทำให้มีปัญหาในการพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรทั้งกับเจ้าหน้าที่และตัวเกษตรกรเอง

3) ในมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน และให้จัดซื้อที่ดินเฉพาะในส่วนที่มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่หรือหนึ่งร้อยไร่ แต่ถ้าเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนให้ทั้งหมด ก็ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อได้ ซึ่งฟังดูแล้วก็ไม่น่าจะมีปัญหา แต่การจัดซื้อที่ดินที่จำกัดไว้เฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งจะต้องมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกระบวนการที่ไม่อาจทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการได้อย่างคล่องตัวเช่นเดียวกับธุรกิจที่รวดเร็ว สนองต่อความต้องการของเกษตรกร รวมทั้งไม่จูงใจให้เจ้าของที่ดินขายที่ดินให้กับ ส.ป.ก. กระบวนการเวนคืนที่ดินแปลงที่เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมขายก็เช่นเดียวกัน ไม่สามารถทำได้เพราะมีขั้นตอนมากมายถึงขั้นออกเป็นพระราชบัญญัติต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2535 จึงเป็นผลให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เคยเวนคืนที่ดินแม้แต่แปลงเดียว ส่งผลถึงประสิทธิภาพการนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ออกแบบมาเพื่อปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเน้นไปที่การดำเนินการในที่เอกชน แต่ในสภาพความเป็นจริงกฎหมายปฏิรูปที่ดินถูกใช้ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่ถูกบุกรุกเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่อาจนำหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ในการปรับปรุงสิทธิและการถือครองได้อย่างครบถ้วน เพราะเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐนั้น จะต้องมีความแตกต่างในเรื่องคุณสมบัติของผู้ครอบครองที่ดิน ประเภทของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน สิทธิและหน้าที่ในการใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาทรัพยากรที่ดิน ซึ่งต้องบริหารจัดการอีกแบบหนึ่ง มีกฎหมายรองรับชัดเจน ที่ผ่านมา ส.ป.ก. จึงถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่ทำให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐและให้สิทธิในที่ดินกับผู้ที่ไม่สมควรจะได้รับ ผลการดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาอาจกล่าวได้ว่ายังไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคือ ยังไม่สามารถทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเจ้าของที่ดินได้

5) สิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นสิทธิตามสัญญาเช่าเช่าซื้อ สิทธิเข้าทำประโยชน์ หรือการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินหลังจากชำระค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วน แต่สิทธิเหล่านี้มีเงื่อนไขห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น จึงเป็นอุปสรรคกับเกษตรกรในการเข้าถึงแหล่งทุน เพราะการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินทั่วไปต้องการหลักประกันที่มั่นคงสามารถบังคับคดีได้ ดังนั้น เกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินไปจากการปฏิรูปที่ดินจึงถูกจำกัดให้ต้องรับสินเชื่อจากแหล่งสินเชื่อของรัฐที่มีข้อตกลงกับ ส.ป.ก. เท่านั้น คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) นอกจากนั้น เกษตรกรไม่สามารถใช้ที่ดินเป็นหลักทรัพย์ในการประกันผู้ต้องหาในคดีอาญา ซึ่งทำให้สิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดูด้อยค่าแตกต่างจากการได้รับการจัดที่ดินจากหน่วยงานอื่นหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั่วไป

6) บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ที่ห้ามมิให้ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้นค่อนข้างจะมีปัญหาในทางปฏิบัติในกรณีที่เกษตรกรไม่ต้องการถือครองที่ดินต่อไปหรือถึงแก่ความตาย เพราะถึงปัจจุบันยังไม่สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดได้ และไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมไทย ทำให้มีการฝ่าฝืนและเป็นปัญหาในปัจจุบัน มีการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินที่ได้รับ โดยเฉพาะ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งทำได้ง่ายกว่าที่ดินที่มีโฉนดหรือ น.ส. 3 จึงมีแนวคิดในการห้ามโอนชั่วระยะเวลาหนึ่ง เช่น 5 ปี หลังจากได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทำนองเดียวกับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 แต่จะควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินว่าจะต้องใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น แนวคิดนี้มีการขานรับค่อนข้างมากแต่ก็จะต้องตรวจสอบผลกระทบต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการกระจายการถือครองที่ดินในภาพรวม เพราะมี

ความกังวลว่าที่ดินจะตกไปอยู่ในมือของนักลงทุนหรือผู้เก็งกำไรที่ดินอีกครั้ง และประเทศไทยไม่มีที่ดินเหลือที่จะนำมาจัดให้แก่เกษตรกรอีกแล้ว

4.4 ทิศทางการปฏิรูปที่ดิน

4.4.1 การพัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิตเกษตรกร

เน้นการสร้างรายได้ของเกษตรกรให้เพียงพอต่อการครองชีพและมีเงินออม โดยนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการพัฒนา ด้วยกระบวนการร่วมสร้างเครือข่ายทำงานแบบบูรณาการ ส.ป.ก. หน่วยงานรัฐอื่น องค์กรปกครองท้องถิ่น เอกชน ปราชญ์ และเกษตรกร ในลักษณะการทำงานบนพื้นฐานที่เป้าหมายเฉพาะร่วมกัน (Area Approach) โดย ส.ป.ก. เป็นผู้บริหารงบประมาณพัฒนาที่ดินให้มีศักยภาพโครงสร้างพื้นฐาน สร้างกระบวนการจัดการรายแปลง การรวมกลุ่ม บริหารผลผลิต ให้มีอำนาจการต่อรอง ที่มีตลาดรองรับ

นอกจากนั้น ยังเน้นการสร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ โดยเฉพาะบุตรหลานเกษตรกร เพื่อสร้างทายาท สร้างแรงจูงใจ ปลูกฝังทัศนคติ เริ่มตั้งแต่ระดับยุวเกษตรกรสร้างค่านิยมในอาชีพธุรกิจการเกษตรแบบมีภูมิคุ้มกัน ซึ่งสามารถสร้างความสุขความมั่นคงในชีวิตให้ยั่งยืนได้ โดยฝึกปฏิบัติจริงในแปลงของปราชญ์เกษตร และเครือข่าย ซึ่งได้มีการศึกษาวิจัยหลักสูตรตามกระบวนการที่ได้ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ สกว. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และพัฒนาทายาทเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องเกษตรกรที่มีอายุมากขึ้นและขาดผู้ที่จะมารับที่ดินต่อได้ส่วนหนึ่ง

4.4.2 การบริหารจัดการทรัพยากร

1) การรักษาและคุ้มครองพื้นที่

ในปัจจุบัน ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินประมาณ 32 ล้านไร่ เกษตรกรได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินประมาณ 2 ล้านราย สถาการณ์ปัจจุบันผลจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้สัดส่วนของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมลดลงอันเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากร ชุมชนและกิจการเกี่ยวเนื่องอื่นๆ เพิ่มขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องรักษาและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยเฉพาะพื้นที่ ส.ป.ก.

สำหรับทิศทางและกระบวนการจะเน้นในเรื่องการพัฒนาปรับปรุงฐานข้อมูลที่ดิน ศึกษาวิจัยเพื่อจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) ให้เหมาะสม กำหนดขอบเขตระหว่างที่ดินเพื่อใช้ในการเกษตร ชุมชนและกิจการเกี่ยวเนื่องให้ชัดเจน โดยการจำแนกพื้นที่เป็น 2 ประเภท คือ พื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำการเกษตรกรรม อันจะนำไปสู่การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม โดยการบริหารจัดการที่ดินในรูปคณะกรรมการฯ ที่มีอยู่ตามกฎหมาย

2) สนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเอง

(2.1) ที่ดินของรัฐ กรณีเป็นเกษตรกรและใช้พื้นที่ทำการเกษตร ดำเนินการพัฒนาสิทธิไปสู่การได้กรรมสิทธิ์ โดยมีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

(1) พิจารณาจากฐานข้อมูล ศสท. ในที่ดินรัฐ ของกลุ่มพื้นที่ไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินประมาณ เจรจาและดำเนินการทางกฎหมายโดยการจ่ายค่าชดเชย

(2) สำรวจฐานข้อมูลเกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิซึ่งมีอายุ 60 ปีขึ้นไป หากไม่มีทายาท ต้องจ่ายค่าชดเชยให้

(3) ที่ดินซึ่งเกษตรกรซื้อขายโดยผิดระเบียบ (ข้อมูลจากการติดตามการเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน) ให้เจรจา ตรวจสอบการมีคุณสมบัติ กรณีเป็นเกษตรกรให้ทำสัญญาเช่า กรณีขาดคุณสมบัติให้จ่ายค่าชดเชย

(2.2) ที่ดินเอกชน จัดหาที่ดินให้เกษตรกรรายย่อย ผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่เพียงพอที่ยื่นคำขอ โดยมีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

(1) ดำเนินการจัดซื้อที่ดิน โดยให้มีมาตรการทางกฎหมายรองรับให้สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัว

(2) พิจารณากฎหมาย มาตรการทางภาษี และพระราชบัญญัติที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(3) ดำเนินการแก้ไขกฎระเบียบกองทุนการปฏิรูปที่ดิน ให้เอื้อต่อการซื้อ-ขายที่ดินให้มีความคล่องตัวมากขึ้น

(4) การจัดการที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อไว้เดิมที่ยังไม่ได้จัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์

สำหรับงบประมาณที่นำมาดำเนินการจัดซื้อที่ดิน มาจากรายได้จากกระบวนการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินและการปรับปรุงพัฒนาสิทธิ และรายได้จากการบริหารจัดการที่ดินเอกชนที่มีอยู่ที่มีการ Zoning พื้นที่ตามศักยภาพและคุณสมบัติของที่ดินเพื่อกำหนดค่าเช่า

3) เร่งรัดศึกษาระบบธนาคารที่ดิน

การศึกษาระบบธนาคารที่ดิน จะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองอย่างเป็นระบบ โดยการศึกษาข้อมูลที่ดินที่ไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยเน้นพื้นที่เกษตรกรรมได้แก่ ข้อมูลแผนที่การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ องค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายผังเมือง จากสถาบันการเงินที่มีที่ดินหลุดจำนองและจากบริษัทบริหารสินทรัพย์จำกัด (บสท.) รวมถึงการศึกษางานวิจัยด้านธนาคารที่ดิน และการศึกษากระแสเงินสดหมุนเวียนของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ทั้งทางด้านองค์กรและด้านบุคลากรให้สอดคล้องกับการดำเนินงานธนาคารที่ดิน

4.4.3 การแก้ไขข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2519 มีการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 เนื่องจากมีอุปสรรคเกี่ยวกับการออกพันธบัตร การชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

การแก้ไขกฎหมายครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2532 มีการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เพื่อขยายขอบเขตการจัดที่ดินให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกร และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบกิจการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม นอกจากนั้น รวมถึงสามารถจัดซื้อที่ดินจากผู้ที่สมัครใจขายได้หมดทั้งแปลง การดำเนินการในที่ดินที่มีผู้ประสงค์บริจาค และแนวทางการนำที่ดินของรัฐมาใช้จัดที่ดิน รวมถึงแก้ไขข้อแตกต่างระหว่างที่ดินที่เป็นของรัฐมาแต่เดิมกับที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน เพื่อให้สามารถจัดสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้สอดคล้องกัน โดยคำนึงถึงเป้าหมายและความต้องการของผู้ขอรับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ และแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและแนวทางในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้เหมาะสม

นอกจากนั้น ปัญหาข้อกฎหมายอื่น ๆ ได้มีการเสนอปัญหาต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอให้มีการตีความหลายครั้ง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความซับซ้อนทั้งในแง่ของการจัดหาที่ดิน การจัดที่ดิน และการให้สิทธิในที่ดิน ซึ่งแตกต่างจากการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่นที่เมื่อจัดให้แล้วก็ให้กรรมสิทธิ์บริบูรณ์หรือกรรมสิทธิ์ที่มีเงื่อนไขห้ามโอนสิทธิในที่ดินชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้วก็ได้กรรมสิทธิ์บริบูรณ์ เพราะผลของการจัดที่ดินเหล่านั้นปรากฏว่าเกษตรกรส่วนหนึ่งสูญเสียสิทธิในที่ดินกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน ต้องบุกรุกที่ดินของรัฐหรือมาขอรับการจัดที่ดินจากรัฐอีก

การแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินมีแนวคิดริเริ่มมาหลายปีแล้ว เพื่อให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินสามารถรองรับงานปฏิรูปที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสม ส.ป.ก. มีการเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. ….” เพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ให้สามารถนำที่ดินเอกชนที่เหมาะสมต่อการเกษตรมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินกระทำได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็วทันต่อความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้ทั้งระบบอย่างสอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคม ทำให้รัฐกำหนดแผนการใช้ที่ดินและบริหารจัดการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นแหล่งผลิตทางการเกษตรของประเทศตราบเท่าที่จำเป็น สิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับสอดคล้องกับความต้องการสิทธิในที่ดินของประชาชนและการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินตามความเป็นจริง ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน นำไปสู่สังคมคุณภาพ โดยชุมชนท้องถิ่น องค์กรระดับ

ท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ กับรัฐ ทั้งในด้านการวางแผนอนุรักษ์หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตลอดจนการรวมตัวเพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2548 มอบหมายให้คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. .... และเสนอในรายงาน แต่ก็ยังมิได้ดำเนินการเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ตั้งขึ้นตามมติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ในการประชุม ครั้งที่ 30 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 20 พฤษภาคม 2552 โดยมี นายสุวโรช พะลัง เป็นประธานคณะกรรมาธิการ ได้มีการหยิบยกร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาและจัดทำรายงาน ซึ่งมีข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการว่า รัฐบาลควรเร่งดำเนินการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งกฎหมายฉบับหนึ่งที่คณะกรรมาธิการเสนอ คือ ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... เป็นการกำหนดให้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดิน เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน มีหลักการและเหตุผลว่า เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับแต่ละฉบับได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการจัดที่ดินแตกต่างกัน มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดที่ดินหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานต่างดำเนินการจัดที่ดินตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติแตกต่างกันไปไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจัดที่ดินตามกฎหมายแต่ละฉบับก็แตกต่างกัน ไม่เป็นระบบเดียวกันและเท่าเทียมกัน รวมทั้งในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้อำนาจ ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อให้การดำเนินการ จัดที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แน่นอนชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน และกำหนดให้สิทธิในที่ดินเป็นระบบเดียวกันและเท่าเทียมกัน เพื่อให้การใช้ที่ดินของรัฐเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... ดังนี้[3]

---

[3] รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร

1) การจัดที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกินอันเป็นเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายที่มุ่งกระจายที่ดินจากเอกชนเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินจำนวนมากมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน

2) การรับรองสิทธิ เพื่อแก้ไขปัญหาผู้ถือครองที่ดินของรัฐโดยนำที่ดินของรัฐที่มีผู้ถือครองทำกินอยู่เต็มพื้นที่มาเป็นเวลานาน และส่วนราชการที่ดูแลที่ดินนั้นอยู่เดิมไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้ว อีกทั้งไม่มีความจำเป็นต้องสงวนที่ดินนั้นไว้ต่อไปมาจัดให้แก่ผู้ถือครองที่ดินเพื่อให้มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งภารกิจนี้ไม่ใช่เรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยแท้

ดังนั้น เมื่อนำกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกินมาใช้กับอีกวัตถุประสงค์หนึ่งเพื่อรับรองสิทธิผู้ถือครองที่ดินของรัฐ จึงทำเกิดให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการจัดที่ดิน เพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้ประชาชนได้ทั้งหมด ถึงจุดเปลี่ยนที่จะต้องแยกการดำเนินงานในที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐออกจากกันและกำหนดไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน โดยการดำเนินการทั้ง 2 ลักษณะนี้มีข้อแตกต่างกันเฉพาะเรื่องการนำที่ดินมาดำเนินการและการจัดที่ดินเท่านั้น ส่วนการควบคุมสิทธิและการใช้ประโยชน์ รวมทั้งการพัฒนาให้ความช่วยเหลือต่างๆ เป็นไปในหลักการเดียวกัน

3) การดำเนินงานในที่ดินเอกชน ใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามหลักการเดิมโดยมีการปรับปรุงบทบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานจัดหาที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินให้ได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็วยิ่งขึ้น

4) การดำเนินการในที่ดินของรัฐ ใช้วิธีการบริหารจัดการที่ดินของรัฐตามหลักการใหม่ เพื่อรับรองสิทธิผู้ถือครองที่ดินของรัฐให้ได้ทั้งหมด โดยไม่จำกัดเฉพาะเกษตรกร และพื้นที่เกษตรกรรมเท่านั้น ดังนี้

(1) กำหนดเขตบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(2) จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน แบ่งเป็นเขตพื้นที่เกษตรกรรม เขตพื้นที่เพื่อกิจการอื่น และเขตพื้นที่เพื่อการพัฒนาและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

(3) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อบริหารจัดการที่ดินในแต่ละเขตจำแนกให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(4) กำหนดเรื่องการจัดที่ดิน เพื่อให้สิทธิในที่ดินแก่บุคคล สถาบันเกษตรกร องค์กรเกษตรกร ในเขตพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมและเขตพื้นที่เพื่อกิจการอื่นในขนาดที่เหมาะสมโดยต้องเสียค่าตอบแทนให้รัฐ รวมทั้งกำหนดมาตรการสนับสนุนที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตรขนาดใหญ่ ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการจัดให้เช่าระยะยาวไม่เกิน 15 ปี ต่อสัญญาได้อีก 1 ครั้ง ไม่เกิน 15 ปี (รวมแล้วไม่เกิน 30 ปี โดยเทียบเคียงกับระยะเวลาการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ) แล้วต้องเปลี่ยนสถานะเป็นสหกรณ์การเกษตร และกำหนดมาตรการสนับสนุนในการใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ จ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ถือครองเดิมที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ได้รับการจัดที่ดินด้วย

5) การควบคุมสิทธิและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

(1) ก่อนได้รับกรรมสิทธิ์ เป็นไปตามหลักการเดิม โดยควบคุมการโอน การตกทอดทางมรดก และการใช้ประโยชน์ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ สัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อ

(2) หลังได้รับกรรมสิทธิ์ ปรับปรุงหลักการใหม่ เมื่อได้รับโฉนดที่ดินแล้วเปลี่ยนจากการห้ามโอนตลอดไปเว้นแต่การตกทอดทางมรดกโดยไม่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ เป็นห้ามโอน 5 ปีแรก เว้นแต่ตกทอดทางมรดกหรือโอนให้ทายาทหรือสหกรณ์หรือ ส.ป.ก. หลังจาก 5 ปีแล้ว ไม่มีข้อจำกัดห้ามโอน โดยมีบทบัญญัติในการควบคุมขนาดการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วย

6) การพัฒนา เป็นไปตามหลักการเดิมโดยมีการปรับปรุงให้เอื้อต่อการดำเนินงานตามแผนพัฒนาและบูรณาการแผนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

7) การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เป็นหลักการใหม่ที่กำหนดเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้เป็นแหล่งผลิตทางการเกษตรของประเทศ โดยให้สิทธิประโยชน์ กับผู้ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจาก ส.ป.ก. เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอื่นที่ยอมเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่เกษตรกรรมด้วย

8) องค์กรดำเนินงานและองค์กรทางการเงิน เป็นไปตามหลักการเดิม โดยมีการปรับปรุง ดังนี้

(1) ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เอื้อต่อการดำเนินงานตามร่างพระราชบัญญัติ

(2) ปรับปรุงการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สอดคล้องกับการดำเนินงานตามร่างพระราชบัญญัติ และให้กระทรวงการคลังนำเงินกองทุนไปหาประโยชน์เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้เงินกองทุนอีกทางหนึ่ง

(3) ในส่วนของ ส.ป.ก. ผู้ที่เป็นคู่สัญญาในการจดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์ ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนด้วย เพื่อเป็นการจูงใจให้เข้าร่วมดำเนินการ

9) การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและประชาชน เป็นหลักการใหม่ที่เปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรอย่างสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกัน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาในการปฏิบัติงานได้

โครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... แบ่งออกเป็น 10 หมวด ดังนี้

หมวด 1 คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินและคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินจังหวัด

หมวด 2 สำนักงานบริหารจัดการที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่

หมวด 3 การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ส่วนที่ 1 การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการ

ส่วนที่ 2 การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ส่วนที่ 3 การจัดที่ดินในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

หมวด 4 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ส่วนที่ 1 การนำที่ดินมาดำเนินการ

ส่วนที่ 2 การจัดที่ดินในพื้นที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หมวด 5 การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

หมวด 6 สิทธิในที่ดิน

หมวด 7 การพัฒนา

หมวด 8 กองทุนบริหารจัดการที่ดินและปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หมวด 9 การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของเกษตรกร

หมวด 10 บทกำหนดโทษ

บทเฉพาะกาล

4.5 การพัฒนาสิทธิให้แก่เกษตรกรในที่ดินของรัฐ

การพัฒนาสิทธิ หมายความว่า “การพัฒนาให้เกษตรกรผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (โฉนดที่ดิน) โดยวิธีการเช่าซื้อตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด”

4.5.1 เหตุผลและความจำเป็น

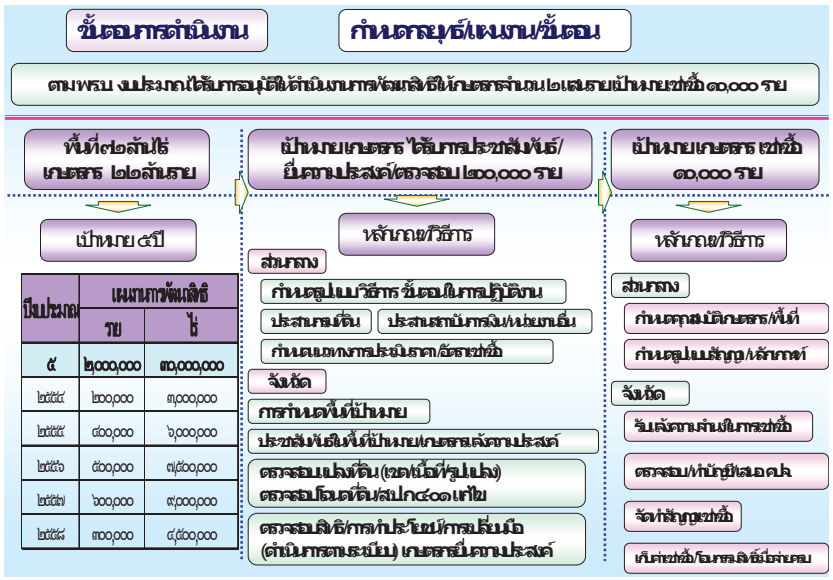
บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 30 บัญญัติไว้ว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ... เช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ... และมาตรา 36 ทวิ ได้บัญญัติไว้ว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มา โดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ... ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ในส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 (2) ความว่า “... กระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีการอื่น ... ”

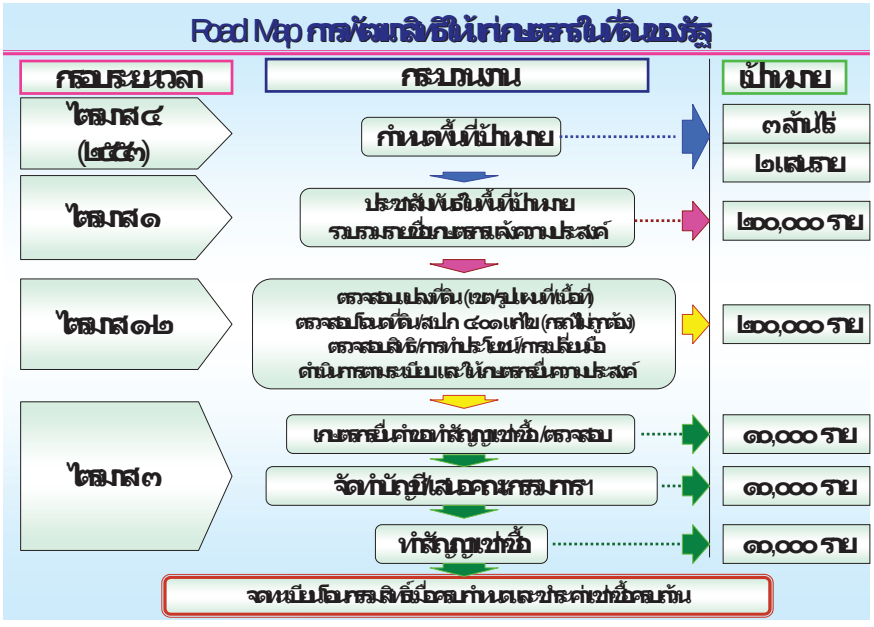
4.5.2 แผนงาน กระบวนงาน ขั้นตอน และวิธีการพัฒนาสิทธิ

ในปีงบประมาณ 2554 ส.ป.ก. ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการแผนงานพัฒนาสิทธิ จำนวน 200,000 ราย เนื้อที่ประมาณ 3,000,000 ไร่ ดังแผนภาพแสดงแผนงานและ Road Map

4.5.2.1 การกำหนดและการคัดเลือกพื้นที่

ในการดำเนินงานคัดเลือกพื้นที่เพื่อดำเนินการในปีงบประมาณ 2553 ให้คัดเลือกพื้นที่ที่ได้ดำเนินการออกโฉนดไปแล้วมาเป็นแผนดำเนินการก่อน จากนั้นพิจารณาพื้นที่ยังไม่ออกโฉนดที่ได้ดำเนินการจัดทำ Digital Map เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งจะกำหนดเป็นพื้นที่ออกโฉนดในปีต่อไป รวมถึงด้านอื่น ๆ มาพิจารณาดำเนินการตามลำดับ ส่วนพื้นที่ที่จัดเป็นแผนงานในปีต่อ ๆ ไปก็จะพิจารณาพื้นที่ที่มีความพร้อมรองลงไป





4.5.2.2 การประชาสัมพันธ์ชี้แจงเกษตรกร

เนื่องจากการพัฒนาสิทธิเป็นเรื่องใหม่ และมีความละเอียดอ่อนต่อสังคมภายนอกที่อาจไม่เข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงเกษตรกรที่มีความคิดว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของตนเองมีการบุกเบิก ลงทุน หรือจ่ายเงินซื้อที่ดิน หรือได้รับโอนสิทธิ รับมรดกสิทธิมาก่อนที่จะประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น การประชาสัมพันธ์ ชี้แจง ทำความเข้าใจกับเกษตรกร หรือบุคคลภายนอกให้ทราบและเข้าใจ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ต้องทำความเข้าใจในหลักการ วัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายที่จะต้องดำเนินงานให้เข้าใจก่อนการประชาสัมพันธ์ ชี้แจงเกษตรกร

ส.ป.ก. ได้กำหนดแผนงาน และวิธีการประชาสัมพันธ์ ชี้แจงต่อเกษตรกรและบุคคลภายนอกตามแผนงานงบประมาณปี 2554 อย่างเข้มข้น โดยแบ่งเป็น 3 เป้าหมาย คือ

(1) ส่วนราชการ/ผู้แทนเกษตรกร/ผู้นำชุมชน เป็นการชี้แจงให้เห็นถึงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ประโยชน์ในภาพรวมเพื่อสื่อถึงเกษตรกรทั่วไปสังคมภายนอกได้ทราบ โดยการออกข่าวประชาสัมพันธ์ผ่านสถานีวิทยุในท้องถิ่น โอกาสในการประชุมต่างๆ ส่วนราชการอื่นในท้องที่ ผู้นำชุมชน หรือผู้แทนเกษตรกร

(2) ศูนย์บริการประชาชนเคลื่อนที่เป็นการชี้แจงในโอกาสที่มีการออกให้บริการประชาชนในพื้นที่เป้าหมายที่ได้กำหนดแผนงานบริการในด้านอื่นด้วย ซึ่งเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างมาก ลงรายละเอียดของเนื้อหาถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากขึ้น

(3) กลุ่มเป้าหมายรายพื้นที่ จัดเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินงานในปีงบประมาณนี้ โดยมีการเตรียมข้อมูลเกษตรกรรายพื้นที่ นัดหมายล่วงหน้า เป็นการชี้แจงทำความเข้าใจกับเกษตรกร โดยละเอียดทุกขั้นตอน ให้นัดหมายกลุ่มละ 50-100 ราย เปิดโอกาสให้มีการสอบถามรายบุคคล พร้อมทั้งให้รวบรวมรายชื่อเกษตรกรที่แจ้งความประสงค์เข้าร่วมพัฒนาสิทธิในภาพรวมรายพื้นที่

จะเห็นได้ว่าเมื่อได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ผ่านกลุ่มเป้าหมายข้างต้นแล้ว ผลผลิตที่จะได้รับตามแผนงาน คือ รายชื่อเกษตรกรที่ได้รับการประชาสัมพันธ์ เข้าใจพร้อมแจ้งประสงค์เข้าร่วมพัฒนาสิทธิ จำนวน 200,000 ราย ดังนั้น ผู้แทนเกษตรกร ผู้นำชุมชนในท้องถิ่นเป็นตัวจักรสำคัญยิ่งในการทำงาน หากสามารถชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้นำดังกล่าวได้แล้ว จะทำให้การสื่อสารสู่เกษตรกรรายอื่นทำได้ง่ายขึ้น

4.5.2.3 การตรวจแปลงที่ดินและการแก้ไข

ในกระบวนงานพัฒนาสิทธิ การตรวจแปลงที่ดินถือว่าเป็นกระบวนงานที่สำคัญมาก ส.ป.ก. ได้วางแนวทางการดำเนินงานไว้ ดังนี้

1. การตรวจสอบแปลงที่ดิน มีวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เพื่อตรวจสอบข้อมูลแผนที่และแปลงที่ดิน แนวเขตปฏิรูปที่ดิน รูปแปลงที่ดิน เนื้อที่รายแปลง รายพื้นที่/โครงการ เพื่อทราบปัญหาพิจารณากำหนดแนวทางแก้ไข และดำเนินการแก้ไขจัดทำหลักฐานแผนที่รายแปลงให้ถูกต้อง

1) การดำเนินงานในสำนักงาน ให้ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลจากฐานข้อมูลราชาวดี แผนที่ และซอง ส.ป.ก. 4-06 โฉนดที่ดิน และ ส.ป.ก. 4-01 ในสำนักงานเพื่อเตรียมความพร้อมของข้อมูลก่อนลงพื้นที่ พร้อมนี้ ให้ตรวจสอบการครอบครองที่ดินเกินสิทธิที่กฎหมายกำหนด (ประมวลผลจากฐานข้อมูล) จัดทำบัญชีเพื่อนำไปเจรจากระจายสิทธิ แบ่งแปลง โดยให้จำแนกพื้นที่ดำเนินการเป็น 2 พื้นที่ คือ

(1) พื้นที่ออกโฉนดที่ดินแล้ว ให้ตรวจสอบข้อมูลการยื่นขอออกโฉนดที่ดินของจังหวัดทั้งหมดว่ามีจำนวนพื้นที่เท่าไรที่ได้ยื่นเรื่องขอออกโฉนดที่ดิน และได้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้ว ผลการรับโฉนดที่ดินจำนวน (แปลง/ไร่) โฉนดคงค้างการรับ (แปลง/ไร่) ระบุสาเหตุปัญหาค้างการรับ หากสำนักงานที่ดินยังไม่ดำเนินการ หรือค้างการรับแต่จ่ายเงินไปแล้ว ให้ประสานสำนักงานที่ดินเพื่อให้ดำเนินการหรือติดต่อขอรับต่อไป จากนั้นให้ตรวจสอบโฉนดที่ดิน กับ ส.ป.ก. 4-01 ลงรายการแปลงที่ดินที่ดำเนินการออกโฉนดใน Digital Map รายแปลง พร้อมเชื่อมโยงกับฐาน ข้อมูลราชาวดี บันทึกข้อมูลผลเปรียบเทียบความแตกต่างที่พบ เช่น เนื้อที่ รูปแผนที่ เพื่อนำข้อมูลตรวจสอบในพื้นที่จริงต่อไป

(2) พื้นที่ยังไม่ออกโฉนดที่ดิน ให้ดำเนินการตรวจสอบข้อมูล ส.ป.ก. 4-01 เตรียมข้อมูลแผนที่ ตรวจแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน คัดแยกแปลงนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ทับซ้อนรูปแปลงลงแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ จัดทำบัญชีรายชื่อเพื่อนำไปตรวจแปลงในพื้นที่จริง

2) การดำเนินงานในพื้นที่ ให้จัดทำแผนการปฏิบัติงานในพื้นที่ กำหนดวันเริ่มต้นแล้วเสร็จ นัดหมายผู้ปกครองท้องที่จัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจ นัดหมายเกษตรกรเพื่อตรวจสอบแปลงที่ดินรายแปลง หากพบแปลงที่ต้องแก้ไขให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ทั้งนี้ สิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติม คือ ที่ดินดังกล่าวเป็นพื้นที่กำหนดห้ามออกเอกสารสิทธิอื่น หรือมีผลกระทบด้านระบบนิเวศหรือไม่ และการทำผังชุมชนในการกันพื้นที่สาธารณประโยชน์ ถนน แหล่งน้ำ และอื่นๆ ตามความจำเป็นของชุมชน เช่น หากแปลงใดไม่มีทางเข้าออกหรือทางเข้าออกไม่สะดวก ให้ดำเนินการเจรจาให้ได้ข้อยุติ ทำการแบ่งแปลงใหม่ จำแนกข้อมูล หากออกโฉนดที่ดินไปแล้วมีข้อผิดพลาดให้ส่งสำนักงานที่ดินเพื่อแก้ไข หรือแบ่งแยกโฉนด หากเป็นพื้นที่ยังไม่ออกโฉนดที่ดินให้ดำเนินการแก้ไข ส.ป.ก. 4-01 ตามระเบียบที่กำหนด จัดทำรายละเอียดข้อมูลเพื่อยื่นขอออกโฉนดที่ดิน พร้อมรายงานการแก้ไขให้ ส.ป.ก. ทราบ

2. แนวทางแก้ไขปัญหาแผนที่แปลงที่ดิน โดยระเบียบของ ส.ป.ก. และมาตรฐานคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ (กมร.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การสำรวจรังวัดและจัดทำแผนที่แปลงที่ดิน วิธีรังวัดภาคพื้นดินและวิธีรังวัดบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศเพื่อใช้ปฏิบัติงาน จากลักษณะปัญหาระบบแผนที่แปลงที่ดินของ ส.ป.ก. ที่ดำเนินการไว้ จึงได้กำหนด แนวทางการแก้ไขปัญหาไว้ 2 แนวทาง คือ

1) การปรับปรุงระวางแผนที่ เป็นการปรับวิธีการเพื่อปรับปรุงแก้ไขแผนที่แปลงที่ดินระบบกลุ่มพิกัดสมมุติ (ศูนย์ลอย) และแผนที่แปลงที่ดินระบบพิกัดฉากภูมิศาสตร์ (N-E) ให้เป็นระบบพิกัดฉาก UTM. ตามวิธีการที่กำหนด

2) วิธีการรังวัดภาคพื้นดิน และวิธีรังวัดบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ เมื่อดำเนินการตรวจสอบข้อมูลแผนที่แปลงที่ดินระบบกลุ่มพิกัดสมมุติ (ศูนย์ลอย) และแผนที่แปลงที่ดินระบบพิกัดฉากภูมิศาสตร์ (N-E) ปรากฏว่ามีหลักฐานแผนที่แปลงที่ดินแต่ไม่มีรายการคำนวณวงรอบหรือเนื้อที่หรือกรณีรูปแผนที่แปลงที่ดินเปลี่ยน ให้ดำเนินการรังวัดภาคพื้นดินหรือรังวัดบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศตามระเบียบที่กำหนด

ผลผลิตที่ ส.ป.ก. ตั้งเป้าหมายตามแผนงานงบประมาณในการดำเนินการตรวจสอบ แก้ไขแปลงที่ดิน ปีงบประมาณ 2554 ไม่น้อยกว่า 3 ล้านไร่ เกษตรกร 2 แสนราย

4.5.2.4 การตรวจสอบการถือครอง การทำประโยชน์ในที่ดิน และแสดงความประสงค์เข้าร่วมโครงการพัฒนาสิทธิในที่ดินของรัฐ

เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินต่อมาได้กระทำผิดระเบียบ เช่น ขาย ให้เช่า หรือขาดคุณสมบัติการเป็นเกษตรกรในภายหลัง เพราะฉะนั้นการตรวจสอบการถือครอง และการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นสิ่งสำคัญยิ่งก่อนที่จะดำเนินการพัฒนาสิทธิให้กับเกษตรกร ทั้งนี้ ให้ดำเนินการตรวจสอบผู้ถือครองว่าเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือก หรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์การโอน หรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่ (ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535) และตรวจสอบการทำประโยชน์ว่า เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 หรือไม่

นอกจากนี้ การตรวจสอบการถือครอง การทำประโยชน์ในที่ดินยังถือได้ว่าเป็นกิจกรรมสำคัญของ ส.ป.ก. ในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเสริมสร้างวินัยในการทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. จึงได้ออกแบบกระบวนงาน รูปแบบ ขั้นตอน วิธีการดำเนินงาน และแนวทางการปฏิบัติงานในการตรวจสอบการถือครอง การทำประโยชน์ในที่ดิน ดังนี้

(1) การกำหนดแผนงาน

จังหวัดกำหนดแผนการดำเนินงานรายพื้นที่ รายตำบล อำเภอ ใช้ฐานข้อมูลแผนที่ และฐานข้อมูลราชาวดีเป็นตัวกำหนดแผนงาน ตามเป้าหมายแผนงานพัฒนาสิทธิประจำปี

(2) การดำเนินงาน

- ตรวจสอบ จัดการฐานข้อมูลการจัดที่ดินในพื้นที่เป้าหมายตามแผนงาน

- การตรวจสอบการถือครอง การทำประโยชน์ในที่ดิน ให้ดำเนินการตรวจสอบทุกราย ทุกแปลงตามพื้นที่เป้าหมาย โดยกำหนดผู้รับผิดชอบ มอบหมายงานให้ชัดเจน ดำเนินการประสานงานกับผู้ปกครองท้องที่ ผู้นำเกษตรกร เครือข่ายชุมชนมาช่วยดำเนินการ อาจมีการกำหนดให้ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานได้ตามระเบียบราชการ ทั้งนี้ ให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายจัดทำแผนงานและประมาณการเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัด

- จัดประชุมชี้แจงผู้ปฏิบัติงานให้เข้าใจในขั้นตอนปฏิบัติงาน วิธีการและการกรอกข้อมูลตามแบบที่กำหนด รวมทั้งออกชี้แจงให้ผู้ปกครองท้องที่ที่จะเข้าดำเนินการให้เข้าใจถึงวิธีการในการดำเนินงาน เพื่อร่วมชี้แจงทำความเข้าใจกับเกษตรกรให้เข้าใจได้อย่างถูกต้อง

- ดำเนินการตรวจสอบในพื้นที่เป้าหมาย โดยให้ตรวจสอบข้อมูลจากผู้นำเกษตรกร ผู้นำชุมชน เครือข่ายเกษตรกรเพื่อให้ทราบข้อมูลผู้ทำประโยชน์ในแต่ละแปลง คัดแยกข้อมูล นัดหมายเกษตรกรที่ทำประโยชน์ด้วยตนเองมาให้ข้อมูลตามแบบที่กำหนด จากนั้นดำเนินการลงพื้นที่ตรวจสอบรายแปลง สำหรับรายที่ไม่มาให้ข้อมูล ขาย ให้ทำประโยชน์ ให้เช่า ทิ้งว่างหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด ดำเนินการตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริง เก็บหลักฐานเพื่อดำเนินการตามระเบียบที่กำหนด

- กรณีไม่พบตัวเกษตรกรหรือพบตัวเกษตรกรแต่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับพฤติการณ์ ให้มีหนังสือแจ้งเกษตรกรรายนั้น โดยลงทะเบียนไปรษณีย์ตอบรับ ณ ภูมิลำเนาปัจจุบัน เพื่อให้มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และแสดงพยานหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่ หากเกษตรกรรายดังกล่าวไม่มาตามกำหนดนัด ให้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง และหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเหตุนั้นสนับสนุนเพิ่มเติม

- กรณีปรากฏหลักฐานชัดสนับสนุนว่า มีการกระทำที่ฝ่าฝืนและผิดระเบียบของ ส.ป.ก. จริง ให้มีหนังสือเตือนให้เกษตรกรละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายใน 30 วัน นับตั้งแต่ได้รับหนังสือเตือน ถ้าเกษตรกรนั้นยังคงฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามหนังสือเตือนโดยไม่มีเหตุอันควร ให้ดำเนินการตามระเบียบของ ส.ป.ก. เพื่อให้เกษตรกรนั้นสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และดำเนินการทางกฎหมายต่อไป

- กรณีเกษตรกรได้โอนการทำประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่นหรือกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของ ส.ป.ก. และไม่สามารถหาตัวได้พบให้จัดทำหนังสือแจ้งข้อเท็จจริง และแจ้งสิทธิให้เกษตรกรดังกล่าวทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ณ ภูมิลำเนาปัจจุบัน จากนั้นให้ดำเนินการตามระเบียบ ส.ป.ก. ต่อไป

- ดำเนินการรวบรวมข้อมูลการทำประโยชน์ในที่ดินตามแบบที่กำหนด บันทึกผลการดำเนินงานรายงานผลให้ ส.ป.ก. ทราบ พร้อมให้เก็บแบบตรวจสอบไว้ในซอง ส.ป.ก. 4-06 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานติดตาม ดูแล คุ้มครองพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมและพัฒนาอาชีพเกษตรกร หรือดำเนินการในส่วนที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ส.ป.ก. ที่กำหนดต่อไป

การตรวจสอบการถือครอง การทำประโยชน์ในที่ดิน และแสดงความประสงค์เข้าร่วมโครงการพัฒนาสิทธิในที่ดินของรัฐข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากดำเนินการตามแบบที่กำหนดจะได้

ข้อมูลที่ใช้ประโยชน์ต่อการดำเนินงานพัฒนาสิทธิสามารถพิจารณาถึงการครอบครอง การทำประโยชน์ ปีที่เข้าทำประโยชน์ ประเภทการประกอบเกษตรกรรม สภาพแปลงที่ดิน ปัญหาแนวเขต รายได้ หนี้สิน เงินออม สมาชิกในครัวเรือน แรงงาน ความประสงค์เข้าร่วมการพัฒนาสิทธิ และที่สำคัญ คือ ผู้ปกครองท้องที่ให้การรับรองว่าข้อมูลเป็นจริงหรือไม่ เพียงใด เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ให้ความเห็นสรุปเรื่องส่งต่อให้ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

เมื่อได้ข้อมูลตามแบบที่กำหนดแล้วให้บันทึกข้อมูล ประมวลผล จำแนกข้อมูล รายงานผล และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

อนึ่ง ในการออกตรวจสอบการถือครอง การทำประโยชน์ในที่ดิน และแสดงความประสงค์เข้าร่วมโครงการพัฒนาสิทธิในที่ดินของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานสามารถวางแผนออกปฏิบัติงานพร้อมกับการออกตรวจสอบแปลงที่ดินในครั้งเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินงานแก้ไขในส่วนที่ต้องดำเนินการร่วมกันให้แล้วเสร็จในคราวเดียวกันเป็นรายพื้นที่ พร้อมนี้ ให้ชี้แจงประชาสัมพันธ์เรื่องการพัฒนาสิทธิให้เกษตรกรเข้าใจอย่างถูกต้องก่อนที่จะสอบถามหรือให้แสดงความประสงค์

ตามกระบวนงานนี้ ส.ป.ก. ได้กำหนดเป้าหมายผลผลิตของงาน คือ เกษตรกรได้รับการตรวจสอบการถือครอง การทำประโยชน์ในที่ดิน และแจ้งความประสงค์เข้าร่วมพัฒนาสิทธิในที่ดินของรัฐ ไม่น้อยกว่า 2 แสนราย

4.5.2.5 คุณสมบัติของเกษตรกรที่มีสิทธิยื่นความจำนงในการพัฒนาสิทธิ (ยื่นขอเช่าซื้อ)

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การพัฒนาสิทธิให้แก่เกษตรกรในที่ดินของรัฐ นอกจากเกษตรกรต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 หรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์การโอน หรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับ การเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2540 และเกษตรกรยังต้องแสดงความประสงค์ และยื่นความจำนงขอเช่าซื้อตามที่ ส.ป.ก. กำหนดอีกด้วย ทั้งนี้ ให้ตรวจสอบรายได้ ปีที่เข้าทำประโยชน์ประกอบการพิจารณาเป็นราย ๆ ไป ดังนี้

(1) เป็นเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือก และอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้รับ ส.ป.ก. 4-01 มาแล้วในระยะเวลาที่กำหนด ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างเต็มความสามารถ

(2) ไม่เคยทำผิดระเบียบที่กำหนด

(3) แสดงความจำนงในการเข้าร่วมโครงการพัฒนาสิทธิ

(4) มีรายได้เพียงพอต่อการครองชีพ และมีความมั่นคง

(5) ผ่านการตรวจสอบแปลงที่ดิน การถือครอง การทำประโยชน์ในที่ดิน และแสดงความประสงค์เข้าร่วมโครงการพัฒนาสิทธิในที่ดินของรัฐจากเจ้าหน้าที่

4.5.2.6 การรับแจ้งความจำนง (ยื่นคำร้องขอทำสัญญาเช่าซื้อ) เสนอคณะกรรมการ และทำสัญญาเช่าซื้อ

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ได้กำหนดในมาตรา 30 วรรค 2 ความว่า “ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกร ให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า” ดังนั้น การที่เกษตรกรจะเข้าสู่กระบวนการพัฒนาสิทธิภายหลังที่ได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบพร้อมแสดงความประสงค์แล้ว ให้ยื่นความจำนง หรือยื่นคำขอทำสัญญาเช่าซื้อ ตามแบบที่กำหนด

เมื่อเจ้าหน้าที่รับคำขอของเกษตรกรแล้วให้ตรวจสอบโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ตรวจสอบการใช้ ส.ป.ก. 4-01 ประกันการกู้เงิน การกู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตรวจสอบข้อมูลในแบบตรวจสอบการถือครองการทำประโยชน์ และแสดงความประสงค์เข้าร่วมโครงการพัฒนาสิทธิในที่ดินของรัฐ ความครบถ้วนถูกต้องของซอง ส.ป.ก. 4-06 อีกครั้ง ประกอบกับข้อมูลที่ได้บันทึกไว้พิจารณาเป็นรายแปลงโดยเรียงลำดับความสำคัญ ดังนี้

(1) ผลการตรวจแปลงที่ดิน เป็นแปลงในเขตปฏิรูปที่ดิน ตำแหน่งที่ดินถูกต้อง รูปแปลงเนื้อที่ถูกต้อง ไม่เป็นแปลงที่ห้ามดำเนินการ มีการกันที่สาธารณะ มีทางเข้าออกสะดวก ไม่เกินสิทธิ

(2) ผลการตรวจการถือครอง การทำประโยชน์ในที่ดิน คุณสมบัติของเกษตรกรถูกต้องตามระเบียบ ทำประโยชน์เต็มพื้นที่ด้วยตนเอง แปลงที่ดินคงเดิม ไม่มีปัญหาแนวเขต มีรายได้ต่อครัวเรือนสูง มีเงินออม ประสงค์เข้าร่วมพัฒนาสิทธิ ผู้ปกครองท้องที่รับรอง เจ้าหน้าที่เห็นสมควรให้พัฒนาสิทธิ

จากนั้นให้ดำเนินการรวบรวมข้อมูล พิจารณาจัดลำดับพร้อมนัดหมายเพื่อออกไปรับคำร้องขอเช่าซื้อที่ดินเพื่อพัฒนาสิทธิในที่ดินของรัฐ (รับแจ้งความจำนง) นำบัญชีรายชื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ส.ป.ก. ได้กำหนดเป้าหมายตามแผนงาน ในปีงบประมาณ 2554 เกษตรกรยื่นความจำนง (ขอเช่าซื้อ) จำนวน 10,000 ราย

อนึ่ง ตามกระบวนงานนี้ ให้ ส.ป.ก.จังหวัด จัดทำข้อมูลราคาประเมินที่ดินรายแปลง ราคาที่จะให้เกษตรกรเช่าซื้อ กำหนดการชำระภายในกี่ปี การผ่อนชำระกี่งวด งวดละกี่บาท เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ประกอบการพิจารณาเป็นรายแปลงด้วย

4.5.2.7 การกำหนดอัตราค่าเช่าซื้อ การค้ำประกันและการซื้อคืน

จากการที่ที่ดินของรัฐมีผู้บุกรุกทำประโยชน์ในพื้นที่เป็นการถาวรมาก่อนที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรมีความเข้าใจว่าเป็นที่ดินของตนเอง เดิมทีการนำที่ของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จัดให้เกษตรกรโดยการให้เช่า และจะให้เข้าสู่กระบวนการเช่าซื้อเหมือนกับที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมา แต่เกิดการต่อต้านจึงได้อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ไปก่อนแล้วค่อยพัฒนาสิทธิไปสู่การเช่าซื้อต่อไป ดังนั้น ในการกำหนดอัตราค่าเช่าซื้อในที่ดินของรัฐจึงไม่สามารถที่จะใช้ราคาประเมินตามมูลค่าตลาดหรือราคาประเมินของกรมธนารักษ์เต็มราคาตามที่กำหนดไว้ได้ โดยมีเหตุผลประกอบ คือ

(1) รัฐมิได้หวังผลกำไรจากการดำเนินการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินกับเกษตรกร แต่ผู้ที่บุกรุกที่หวงห้ามของรัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายบ้างในอัตราที่ต่ำสุด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้

(2) เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ยังยากจน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาพื้นที่และอาชีพเกษตรกรยังไม่ทั่วถึง

(3) ในการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือตามกฎหมายอื่น หรือการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินของกรมที่ดินไม่มีค่าใช่จ่ายใด ๆ เกษตรกรก็ได้รับโฉนดในที่ดินเช่นเดียวกัน

(4) โฉนดที่ดินที่เกษตรกรได้รับมีเงื่อนไขห้ามโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ทำให้สถาบันการเงินประเมินมูลค่าให้ต่ำ (ประมาณ 50-70% ของราคาประเมิน)

ตามที่ ส.ป.ก. ได้จัดทำโครงการตัวอย่างให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระบุรี และมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ในคราวประชุมครั้งที่ 4/2542 เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2542 กำหนดวิธีการคำนวณอัตราค่าเช่าซื้อสูงสุดไม่เกินไร่ละ 5,000 บาท และไม่ต่ำกว่าไร่ละ 1,000 บาท ระยะเวลาการเช่าซื้อไม่น้อยกว่า 3 ปี แต่ไม่เกิน 20 ปี พร้อมมอบอำนาจให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เป็นผู้พิจารณา ต่อมา คปจ.สระบุรีได้อนุมัติให้เกษตรกรเช่าซื้อในอัตราไร่ละ 1.500 บาท โดยที่ขณะนั้นราคาประเมินที่ดินในพื้นที่นั้นอยู่ที่ไร่ละ 10,000 บาท คิดเป็น 15% ของราคาประเมิน (เนื่องจากเป็นโครงการทดลองและเกษตรกรแจ้งความจำนงในราคาข้างต้น)

จากเหตุผลและหลักการดังกล่าว ประกอบกับผลสำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรในเบื้องต้นพบว่าราคาเช่าซื้อในที่ดินของรัฐที่สามารถจ่ายได้อยู่ที่ ประมาณ 10-20% ของราคาประเมินของกรมธนารักษ์ จะเห็นได้ว่าหากคิดราคาประเมินที่ดินอัตราเดียวกันทั่วประเทศจะไม่เกิดความเป็นธรรมกับเกษตรกรและ ส.ป.ก. เนื่องจากต่อไป ส.ป.ก. จะมีการรับซื้อที่ดินคืนจากเกษตรกร ซึ่งมติ คปก. ในครั้งดังกล่าวข้างต้นได้อนุมัติไว้ว่า หากมีเกษตรกรขายกลับคืนมายัง ส.ป.ก. ให้คิดราคาเดิมพร้อมกับอัตราดอกเบี้ย ดังนั้น ในการดำเนินการให้เกษตรกรเช่าซื้อครั้งนี้กำหนดระยะเวลาผ่อนชำระภายใน 1-20 ปี แต่ไม่ต่ำกว่า 2 งวด และกำหนดอัตราค่าเช่าซื้อ

การค้ำประกัน และราคารับซื้อคืน ให้อยู่ในระบบเดียวกันที่เป็นธรรม โดยกำหนดให้ใช้ราคาประเมินของกรมธนารักษ์เป็นเกณฑ์ ดังนี้

(1) อัตราค่าเช่าซื้อในที่ดินของรัฐ
กำหนด 10% ของราคาประเมินของกรมธนารักษ์

(2) อัตราค้ำประกัน
กำหนด 70% ของราคาประเมินของกรมธนารักษ์

(3) อัตราและแนวทางการซื้อคืน
อัตราซื้อคืนกำหนด 80% ของราคาประเมินของกรมธนารักษ์

แนวทางการซื้อคืน ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในคราวประชุมครั้งที่ 4/2542 เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2542 ได้อนุมัติหลักการและวิธีปฏิบัติในการใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อซื้อที่ดินกลับคืน ดังต่อไปนี้

(1) ส.ป.ก. จะใช้ดุลยพินิจระหว่างการประนีประนอมหนี้สินก่อนการฟ้องบังคับชำระหนี้หรือก่อนคดีถึงที่สุดเพื่อจัดซื้อที่ดินกลับคืนก็ได้ หากเห็นว่าทางใดจะก่อประโยชน์ให้กับเกษตรกรมากที่สุด

(2) ส.ป.ก. จะเข้าสู้ราคาในการขายทอดตลาดที่ดินตามคำพิพากษาเพื่อนำที่ดินมาจัดให้เกษตรกรรายอื่นต่อไป

(3) ในการจัดซื้อหรือประมูลราคาที่ดินจากการขายทอดตลาดตามคำพิพากษา ส.ป.ก. จะจัดซื้อหรือสู้ราคาไม่เกินกว่าวงเงินของราคาประเมินที่ดินแปลงนั้นที่ได้ทำความตกลงไว้แต่แรก

4.5.2.8 การโอนกรรมสิทธิ์ให้เกษตรกร (โอนโฉนดที่ดิน)

เมื่อเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อครบตามสัญญา ส.ป.ก. จะโอนโฉนดที่ดินให้แก่เกษตรกรโดยโฉนดที่ดินนั้น จะเป็นโฉนดที่ดินที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

4.5.3 ประโยชน์ที่ได้รับ

4.5.3.1 ประโยชน์โดยตรง (ต่อเกษตรกร)

1) เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดิน/มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเอง มีความมั่นคง มูลค่าที่ดินเพิ่มสูงขึ้น

2) เกษตรกรสามารถขายคืนที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. ได้โดยถูกกฎหมาย และมีความเป็นธรรม

3) ที่ดินได้รับการประเมินราคาทำให้เกษตรกรทราบราคาที่ดินของตนเอง สามารถวางแผนการใช้สินเชื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) เกษตรกรมีหลักทรัพย์ใช้ประกันการกู้เงินจากสถาบันการเงินได้มากขึ้น รวมถึงใช้ประกันผู้ต้องหาได้

5) เกษตรกรมีกำลังใจ กำลังทรัพย์ที่จะพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมให้มีความมั่นคงและยั่งยืน

4.5.3.2 ประโยชน์โดยอ้อม (กับทางราชการหรือ ส.ป.ก. หรือด้านสังคม/เศรษฐกิจของประเทศ)

1) กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีเงินหมุนเวียน สามารถซื้อที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และช่วยผู้จะสูญเสียสิทธิในที่ดิน อีกทั้ง ส.ป.ก. สามารถใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นเงินเพื่อการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

2) เอกสารสิทธิในที่ดินเป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ เกิดความเป็นธรรมในสังคม

3) เศรษฐกิจในเขตปฏิรูปที่ดินดีขึ้นมีความเท่าเทียมกัน และภาครัฐได้รับประโยชน์จากการเก็บภาษีที่ดินเพื่อนำมาใช้เป็นงบประมาณในการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้น

4.5.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

การดำเนินงานพัฒนาสิทธิ (การเปลี่ยนเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็นโฉนดที่ดินให้แก่เกษตรกร) เป็นการพัฒนาการถือครองที่ดินของเกษตรกรไปสู่ความเป็นเจ้าของที่ดินจะเกิดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญโดยสรุป คือ

1) เป็นการสะสาง ตรวจสอบ และแก้ไขการดำเนินงานที่ผ่านมาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2) เป็นหลักประกันความมั่นใจในการเป็นเจ้าของที่ดินของเกษตรกร ความรู้สึกเป็นเจ้าของจะก่อให้เกิดความหวงแหนและเต็มใจที่จะดูแลรักษาผืนดินให้คงความอุดมสมบูรณ์เพื่อเป็นทรัพย์ที่จะตกทอดสู่ลูกหลานต่อไป ส่งผลถึงการคุ้มครองพื้นที่เพื่อเกษตรกรรม และมูลค่าที่ดินสูงขึ้น สถาบันการเงินยอมรับโฉนดที่ดินเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันในการเข้าสู่แหล่งทุนของเกษตรกร

3) กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีรายได้จากค่าเช่าซื้อ นำมาใช้ในการจัดซื้อที่ดินช่วยเหลือ ผู้ไร้ที่ดินทำกิน มีเงินหมุนเวียนเพิ่มขึ้นสามารถพัฒนาสู่ธนาคารที่ดินต่อไปได้

บทที่ 5
วิเคราะห์ผลของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์เจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนำเอาผลของการสำรวจภาคสนามมาวิเคราะห์ร่วมกับการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารในบทก่อนหน้านี้ แนวทางการวิเคราะห์ของคณะผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อประเมินผลของการจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน สภาพปัญหาและสาเหตุปัญหาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก ประกอบด้วย ความพึงพอใจของเกษตรกรที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การเปลี่ยนมือผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เหตุที่ทำให้มีการเปลี่ยนมือผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดิน ปัญหาของการคัดเลือกเกษตรกร และความล่าช้าของการออกโฉนด ส.ป.ก.

จากนั้นเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อแสดงถึงความจำเป็นในการมีสิทธิในที่ดินของเกษตรกร การวิเคราะห์หลักเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และวิเคราะห์ผลของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ต่อจากนั้นจึงเป็นข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของคณะผู้ศึกษา ประกอบด้วย กลไกในการคัดเลือกเกษตรกร การออกเอกสารสิทธิ ขนาดการถือครอง นิยามคำว่าเกษตรกร การควบคุมที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การใช้ทางเลือกระบบ Leasing และการชำระราคาค่าที่ดิน

คณะผู้ศึกษายังได้เสนอแนวทางในประเด็นการจัดการพื้นที่ป่าไม้ในเขตปฏิรูปที่ดิน และการผังเมือง การซื้อที่ดินเอกชน สถาบันการดำเนินธุรกรรม การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดการระบบข้อมูล การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจ การบังคับใช้กฎหมาย การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การศึกษาในครั้งนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

5.1 วิเคราะห์เจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีเจตนารมณ์ในการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อลดช่องว่างของการถือครองที่ดินระหว่างคนที่มีที่ดินมากกับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำด้านฐานะทางเศรษฐกิจและสร้างความเป็นธรรมในสังคม เจตนารมณ์ที่ว่านี้ยังคงยึดถือมาตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน

อนึ่ง คงต้องทำความเข้าใจว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ใช่นโยบายเศรษฐกิจโดยตัวของมันเอง แต่อาศัยการผสมผสานระหว่างแนวคิดทางสังคม (การจัดที่ดินให้เท่าเทียมกัน) รวมกับแนวคิดทางเศรษฐกิจที่เชื่อว่าหน่วยผลิตเล็ก ๆ อาจจะมีประสิทธิภาพได้และเป็นความงดงาม หรือ Small is Beautiful (ซึ่งไม่ค่อยทันสมัยแล้ว) เข้าด้วยกัน ถ้าเป็นเรื่องในทางเศรษฐกิจแท้ ๆ ก็จะเป็นเรื่อง Economy of Scale ผลิตภาพ ประสิทธิภาพในการผลิต (เน้นเครื่องจักรกลและเทคโนโลยี) ซึ่งก็คงไม่เกี่ยวกับความเป็นธรรมมากนัก เพราะต้องการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันเป็นหลัก

เจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การทำให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเอง โดยยึดหลัก Land to the tiller ก็อาจจะต้องดำเนินการต่อไปก่อน ซึ่งขณะนี้ดำเนินการไปเพียงการให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน โดยมอบ ส.ป.ก. 4-01 เท่านั้น ดังนั้น การออกโฉนดที่ดินและให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เกษตรกรซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายก็น่าจะเริ่มดำเนินการได้และน่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งผลพลอยได้ก็คือเกิดโอกาสในการกลั่นกรองผู้ที่สมควรได้รับการจัดที่ดินเป็นครั้งสุดท้ายก่อนที่จะให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เกษตรกร แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อสภาพทางเศรษฐกิจเปลี่ยนไป จำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติเกษตรกร กระบวนการคัดเลือก ตลอดจนลักษณะของการควบคุมที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจด้วย

ต่อคำถามที่ว่า ทิศทางหรือ Road Map ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะไปถึงไหนนั้น คงต้องแยกเรื่องการจัดการที่ดิน เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน กับการคุ้มครองที่ดินที่เหมาะกับการเกษตรกรรมออกจากกัน คณะผู้ศึกษามีความเห็นว่าการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยจะทำได้เฉพาะในเขตที่รัฐมีการควบคุมทางกฎหมายและโดยสภาพ เช่น ในเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เขตชลประทาน หรือนิคมการเกษตรที่เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะ และเห็นว่าการควบคุมคนยังต้องทำอยู่ในแง่คุณสมบัติของผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินพร้อมกับการควบคุมพื้นที่ประกอบการเกษตร (ซึ่งเป็น concept ที่พูดกันมากแต่ไม่เคยทำเป็นกฎหมายยกเว้นในเขตจัดรูปที่ดิน)

สำหรับคุณสมบัติของผู้เป็นเกษตรกรคงยังต้องควบคุม อาจจำเป็นต้องลดระดับความเข้มข้นลงบ้าง และยังต้องจัดให้มีตลาดรองเพื่อให้เกิด Transaction ของทรัพย์ประเภทนี้ ให้มีสภาพคล่องในการซื้อขายแลกเปลี่ยนมากขึ้นในหมู่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร ส.ป.ก. และสถาบันการเงิน เนื่องจากสิทธิที่ได้รับตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินมีข้อจำกัดในการโอน

ส่วนในเรื่องการควบคุมพื้นที่นั้นไม่มีทางอื่น นอกจากออกกฎหมายหรือใช้ระบบจูงใจ เช่น การประกันราคา หรือการประกันภัยพิบัติ เฉพาะพื้นที่ที่กำหนดไว้โดยเป็นเขตเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะ

ด้านการพัฒนา เมื่อสิทธิที่ได้จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนจากสิทธิของบุคคล (บุคคลสิทธิ) เป็นทรัพย์ (ทรัพยสิทธิ) ในระดับหนึ่งและมีกลไกในการจัดการการซื้อขายเปลี่ยนมือตลอดจนการอำนวยสินเชื่อแล้ว ส.ป.ก. ก็น่าจะลดระดับการส่งเสริมสนับสนุนเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินโดยตรงลงได้เป็นลำดับ โดยให้การพัฒนาการเกษตรเป็นไปตามนโยบายรัฐบาลและกลไกการตลาด ส่วน Land to the Tiller program ก็ค่อย ๆ หมดความสำคัญลงด้วยสภาพของความเปลี่ยนแปลง

ส่วนที่กฎหมายกำหนดให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมไปถึงการที่รัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้นนั้น น่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับการพัฒนาชนบท (Rural Development) เป็นอย่างมาก เข้าใจว่านอกเขตและในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีกิจกรรมที่แตกต่างกันบ้างไม่แตกต่างกันบ้างแล้วแต่พื้นที่ แต่ประสิทธิภาพในการผลิตน่าจะใกล้เคียงกัน จึงอธิบายได้ว่า ประเทศไทยมีปัญหาในการพัฒนาการผลิตและประสิทธิภาพในการผลิตโดยส่วนรวม ไม่ใช่เฉพาะในเขตโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรรายเล็กอาจสามารถดำรงอาชีพเกษตรกรรมอยู่ได้หากมีเทคโนโลยี แรงงาน และความเอาใจใส่พอสมควร การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงน่าจะยังเป็นกฎหมายที่ช่วยเกษตรกรรายเล็กได้มาก ส่วนเกษตรกรที่อ้างว่าขายที่ดินเพราะทำไม่ไหว ไม่น่าจะมีเหตุผลจากด้านการผลิตโดยตรง สาเหตุในการขายที่ดินน่าจะเป็นเรื่องอื่นมากกว่า เช่น มีหนี้สิน หรือ ราคาที่ดินดี ฯลฯ

5.2 วิเคราะห์ผลการสำรวจภาคสนาม

1) จากการสำรวจความพึงพอใจในภาคสนามกับเกษตรกรที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 และผู้ที่ได้ทำการเช่าและเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. ในรูปแบบต่าง ๆ ปรากฏว่า แม้นโยบายนี้จะได้รับการต่อต้านในระยะเริ่มดำเนินการ แต่มาในปัจจุบัน ซึ่งเวลาผ่านไปประมาณ 36 ปีแล้ว เกษตรกรที่ได้รับสิทธิประเภทใดประเภทหนึ่งจาก ส.ป.ก. ไม่ว่าจะเป็น ส.ป.ก. 4-01 สิทธิการเช่า รวมทั้งผู้ที่อยู่ในระหว่างการเช่าซื้อ หรือผู้ที่ได้รับเอกสารสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (โฉนด ส.ป.ก.) มีความพึงพอใจกับนโยบายนี้ ซึ่งนอกจากความพอใจที่มีที่ดินทำกินแล้ว ยังมีเหตุผล อื่น ๆ ประกอบด้วย ได้แก่

(1.1) การมีสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ย่อมดีกว่าการไม่มีสิทธิอะไรเลย หากผู้ที่เช่าที่ดินในที่เอกชนก็จะกลายเป็นผู้เช่าของเอกชนไปตลอดไป ทำให้อัตราค่าเช่าก็ดี เงื่อนไขการเช่าก็ดีย่อมขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดินแต่เพียงผู้เดียว ในขณะที่ผู้ที่ครอบครองที่ดินของรัฐที่ได้รับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็สามารถประกอบอาชีพด้วยความมั่นคง สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เต็มที่ เพราะมีหลักฐานการถือครองที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจากการสำรวจของเกษตรกรที่มีความรู้สึกเช่นนี้มีถึง ร้อยละ 59 เกษตรกรจึงอยู่ได้ด้วยความสงบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่ดินของรัฐแทนที่จะต้องระแวดระวังเจ้าหน้าที่ของรัฐมาจับกุมดำเนินคดี หรือทำการผลักดันด้วยวิธีอื่น ๆ ซึ่งก็อาจจะสรุปได้ว่านอกจากมีที่ดินทำกินแล้วผู้ที่ได้รับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินมากยิ่งขึ้น

(1.2) เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรยอมรับนโยบายปฏิรูปที่ดินฯ อาจเกี่ยวเนื่องจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ที่กำหนดว่า ที่ดินที่เกษตรกรได้รับการจัดสรรสามารถตกทอดไปยังทายาทได้ ไม่ว่าจะได้มาจากการจัดสรรที่ดินของรัฐหรือได้มาจากการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินเอกชน เกษตรกรจำนวนหนึ่งเห็นว่าสิทธิที่ได้มานั้นเป็นทรัพย์ชนิดหนึ่งซึ่งเป็นมรดกตกทอดให้กับลูกหลานได้ มีถึงร้อยละ 95 ของเกษตรกรที่เห็นด้วยกับเหตุผลนี้ สิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเป็นหลักประกันว่าทายาทของตนจะมีที่ดินทำกิน มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง โดยเงื่อนไขที่ดินของ ส.ป.ก. 4-01 ที่ห้ามโอนเปลี่ยนมือ ยกเว้นตกทอดทางมรดก เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ให้สัมภาษณ์ถึงร้อยละ 70 เห็นว่าเป็นเงื่อนไข ที่ดี ทำให้มูลค่าทางสังคมของที่ดินประเภทนี้ทวีความสำคัญกับสังคมเกษตรกรรมและสังคมในชนบทมากยิ่งขึ้น

(1.3) เกษตรกรบางส่วนเห็นว่าการมีสิทธิในที่ดิน แม้ว่าจะไม่เป็นกรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ก็เป็นส่วนทำให้สถานภาพทางสังคมของตนดีขึ้น เสมือนกับตนเป็นผู้มีทรัพย์สินอันมีค่าเป็นของตนและครอบครัว ถึงแม้สิ่งที่คาดหวังจาก ส.ป.ก. มากที่สุดเมื่อเข้ามาอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ ก็คือ การได้เอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดินจะได้มีสิทธิในที่ดินทำกินเป็นของตนเองอย่างสมบูรณ์ คิดเป็นร้อยละ 35 รองลงมา คือ การได้รับการส่งเสริมด้านการเกษตรและปัจจัยการผลิตจาก ส.ป.ก. คิดเป็นร้อยละ 33 แม้ขณะนี้สถาบันการเงินจะยังไม่มีนโยบายที่จะรับทรัพย์สินเหล่านี้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพราะข้อจำกัดในการจำหน่ายและการโอน ประเด็นนี้จึงเป็นเหตุผลอย่างหนึ่งที่เกษตรกรถึงร้อยละ 76 ที่เห็นว่าเงื่อนไขนี้ไม่ดี ทำให้ไม่สามารถนำไปแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้ หรือจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ แต่ก็ยังถือได้ว่าสิทธิประเภทนี้ยังดีกว่าไม่มีสิทธิอะไรเลย โดยวิธีปฏิบัติธนาคารของรัฐ เช่น ธ.ก.ส. จะเก็บเอกสารเหล่านี้ไว้เมื่อเกษตรกรมากู้ยืมเงิน ซึ่งคล้ายกับการจำนำทรัพย์สิน และบางครั้งก็ขยายสินเชื่อระยะปานกลางให้กับเกษตรกรผู้ถือสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ด้วย โดยมีการค้ำประกันร่วม แม้จะได้รับการตีราคาประเมินเพื่อการกู้เงินได้จำนวนเงินที่น้อยกว่าเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน

เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรจะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป โดยที่ขณะนี้ยังไม่มีกลไกทางกฎหมายอื่น ๆ ที่จะให้สิทธิในที่ดินแก่เกษตรกรในลักษณะที่บัญญัติไว้โดยกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้จะมีความพยายามในการจัดการที่ดินเชิงนโยบาย เช่น โฉนดชุมชน ฯลฯ เชื่อว่านโยบายเหล่านี้จะยังไม่มีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน และกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็สามารถออกโฉนดให้กับชุมชนได้เช่นกัน ถ้าต้องการออกโฉนดให้กับชุมชนแทนที่จะให้เกษตรกรเป็นรายบุคคล

อย่างไรก็ตาม มีเรื่องที่จะต้องพิจารณาเพิ่มเติมและยังมีปัญหาในเชิงนโยบาย ข้อกฎหมายและกลไกในการบริหารจัดการที่จะต้องแก้ไขหลายประการ ซึ่งน่าจะใช้โอกาสจะปรับปรุงในขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่ยังให้ความพึงพอใจกับนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่

2) ผลจากการสำรวจในภาคสนามสรุปได้ว่า มีการเปลี่ยนมือผู้ที่ได้รับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ โดยเฉพาะสิทธิในที่ดินของรัฐที่ได้รับในรูป ส.ป.ก. 4-01 แต่เนื่องจากข้อจำกัดในการ

สำรวจครั้งนี้จึงไม่สามารถประมาณได้ว่าการเปลี่ยนมือมีจำนวนเท่าใดของพื้นที่สำรวจและมีผลกระทบได้อย่างไรกับการจัดที่ดิน

การเปลี่ยนมือที่ดินมีทั้งส่วนที่ “ถูกกฎหมาย” และ “ไม่ถูกกฎหมาย” ในส่วนที่ถูกกฎหมาย ได้แก่ การเปลี่ยนมือที่มีการผ่านขั้นตอนการดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรผู้เข้ารับช่วงสิทธิเป็นเกษตรกรมีการเปลี่ยนชื่อผู้มีสิทธิ มีการแบ่งแยกถูกต้อง ฯลฯ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นไม่ได้หมายความว่ากลุ่มที่มารับที่ดินจะเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ ในบางกรณี ก็มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินกันระหว่างทายาทหลายคน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย (Land Fragmentation) ได้ด้วย

สำหรับการเปลี่ยนมือที่ดินส่วนที่ไม่ถูกกฎหมาย ผลการสำรวจยืนยันว่ามีอยู่แน่นอน แต่ก็ไม่ทราบขนาดหรือผลกระทบต่อการปฏิรูปที่ดินฯ กรณีการเปลี่ยนผู้ถือครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีหลายกรณี เช่น

(2.1) เกษตรกรผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินยินยอมให้ผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกร (ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ) เป็นผู้ใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีศักยภาพในทางการท่องเที่ยวและพื้นที่มีภูมิอากาศและภูมิทัศน์ดี จากการสำรวจพบว่ามีนักลงทุนเพื่อทำกิจการที่เข้ามาติดต่อขอซื้อที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 27 และเป็นนายหน้า คิดเป็นร้อยละ 26 ของเกษตรกรที่เคยมีคนมาติดต่อขอซื้อที่ดิน โดยราคาที่ติดต่อซื้อขายเฉลี่ยไร่ละ 181,907 บาท จังหวัดนครราชสีมา ในพื้นที่สำรวจอำเภอวังน้ำเขียว ให้ราคาขายมากที่สุดเฉลี่ยอยู่ที่ไร่ละ 371,029 บาท ซึ่งจากภาพรวมมีผู้ที่ขายที่ดินหรือได้แบ่งขายไปประมาณ 18 ไร่ ในราคาเฉลี่ยไร่ละ 273,571 บาท

(2.2) แบ่งให้คนรู้จักหรือเครือญาติโดยมีค่าตอบแทนหรือไม่มีค่าตอบแทนแล้วแต่กรณี โดยไม่มีการแจ้งให้มีการดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งพบว่ามีเพียงร้อยละ 9

(2.3) ขายให้กับคนอื่นทั้งที่เป็นเกษตรกร และอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน คิดเป็นร้อยละ 29 เป็นคนนอกหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 7 หรือไม่ได้เป็นเกษตรกร ซึ่งมาเป็นนายทุนทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 4

การเปลี่ยนมือที่ดินที่ไม่ถูกกฎหมายเป็นปัญหาหลักที่จะต้องได้รับการแก้ไข เนื่องจากเหตุการณ์เช่นนี้หากไม่มีการตรวจสอบที่เข้มงวด หลักการเดิมที่ว่าจะ “จัดที่ดินเกษตรกรรมเพื่อเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอ” จะไม่สามารถบรรลุได้เลย กลับกลายเป็นการจัดที่ดินให้กับผู้ที่มีอาชีพอื่นหรือมีที่ดินอยู่แล้ว หรือมีทุนทรัพย์พอเพียงที่จะกว้านซื้อที่ดินไปเสียทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งนับวันจะสร้างความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น

3) เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนมือก็คือ ระบบการคัดเลือกเกษตรกรเข้ารับสิทธิในการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะในที่ดินของรัฐ ตั้งแต่แรกเริ่มการจัดที่ดิน โดยหลักแล้วการจัดที่ดินในแต่ละพื้นที่มีกลไกในระดับจังหวัดและอำเภอ ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ในระดับจังหวัดเป็นประธาน นายอำเภอเป็นประธานในระดับอำเภอ และมีเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ ซึ่ง

ประกอบด้วยสมาชิก อบต. บ้าง กำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เข้ามาร่วม ซึ่งพอจะสรุปได้ว่าคนเหล่านี้รู้ว่าใครเป็นใครในพื้นที่ของตน แต่ก็ยังไม่สามารถจัดที่ดินให้กับกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งได้แก่ เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน และเกษตรกรที่มีที่ดินทำกิน แต่ไม่เพียงพอได้ โดยมีเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ

(3.1) ระเบียบการจัดที่ดินในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. ตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินการเน้นการจัดที่ดินให้กับผู้ครอบครองเดิมในที่ดินของรัฐ และผู้เช่าเดิมในที่ดินเอกชน และเนื่องจากไม่มีข้อมูลตรวจสอบว่าผู้ใดมีที่ดินที่ครอบครองอยู่แล้วหรือไม่ ซึ่งก็น่าจะถูกต้องในสถานการณ์เศรษฐกิจการเมืองและความมั่นคงในขณะนั้น หากมีการจัดที่ดินให้เฉพาะผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้มีที่ดินไม่เพียงพอก็จะเกิดการต่อต้านอย่างหนัก

(3.2) แม้จะมีความพยายามโดยคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ที่ทำให้พอรู้ว่าผู้ที่มีที่ดินทำกินอยู่แล้วมาขอจัดสรรที่ดิน แม้ไม่เข้าข่ายผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีไม่เพียงพอ ก็ไม่มีหลักฐานใด ๆ ที่จะบอกได้ว่าบุคคลใดมีที่ดินเท่าใดถือครองในลักษณะใด ข้อมูลที่ดินจากการถือครองที่ดินจึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการจัดที่ดินให้กับกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญยิ่ง ปราศจากข้อมูลที่ดินก็ไม่สามารถจัดที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพได้

(3.3) แม้จะจัดที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินไปแล้วก็ตาม สภาพสังคมของประเทศไทยโดยเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐที่ส่วนใหญ่อยู่ห่างไกลความเจริญ ทำให้ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินเกรงกลัวต่ออำนาจของผู้ที่ครอบครองอยู่เดิม บางรายไม่ยอมรับการจัดสรร บางรายอยู่ได้ไม่นานต้องสละสิทธิไป แม้เจ้าหน้าที่เองก็ต้องระมัดระวังตัวในการปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน

4) เหตุผลที่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่ดินของรัฐยินยอมให้มีการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดิน ซึ่งจากการสำรวจปรากฏว่า ความแตกต่างของรายได้กลับไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการเปลี่ยนมือของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างมีนัยสำคัญ เกษตรกรที่ได้ที่ดินมาจาก ส.ป.ก. ส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 90 ไม่คิดจะขายที่ดิน แต่ในบางรายที่ต้องขายหรือขายไปบางส่วน เพราะมีเหตุจำเป็นต้องใช้หนี้ร้อยละ 17 หรือมีความจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อลงทุนและใช้จ่ายในครัวเรือนประมาณร้อยละ 26 หรือราคาที่ดินมีคนมาติดต่อขอซื้อที่ดินจึงเป็นเหตุจูงใจให้ขายที่ดินไป ขณะที่ความแตกต่างการให้บริการของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินฯ เมื่อเปรียบเทียบกับที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินฯ อาจเป็นเหตุที่ทำให้เกษตรกรขายที่ดิน ด้วยเหตุผลหลายประการกล่าวคือ

(4.1) รัฐบาลและสำนักงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณให้กับ ส.ป.ก. ในด้านการพัฒนา โดยระงับการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาให้กับ ส.ป.ก. โดยตรง โดยอ้างว่าเขต ส.ป.ก. ก็เป็นที่ดินที่มีสถานะเช่นเดียวกับเขตอื่น ๆ ดังนั้น หน่วยราชการอื่น ๆ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการพัฒนาอยู่แล้ว ส.ป.ก. ไม่ต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง ส.ป.ก. จึงควรใช้วิธีการวางแผนให้ผู้รับผิดชอบโดยตรงเข้าไปพัฒนา จะเนื่องมาจากเหตุของการไม่มีการประสานงานหรือเหตุที่ไม่ทำความเข้าใจหรือวิธีการงบประมาณก็แล้วแต่ จึงมีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินฯน้อยมาก ไม่ว่าจะเป็น ถนน แหล่งน้ำ การชลประทาน ในขณะที่บริการที่ ส.ป.ก. ให้กับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมการเกษตร เล็ก ๆ น้อย ๆ ที่เห็นเด่นชัดมากที่สุดจากการสำรวจภาคสนามก็คือ การพัฒนาแหล่งน้ำทางการเกษตรในพื้นที่ถือครองให้กับ

เกษตรกรที่ต้องการ ซึ่งก็พบว่ามีเพียงร้อยละ 34 เท่านั้นประกอบกับการให้เกษตรกรกู้ยืมจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อนำเงินไปลงทุนทำการเกษตร พบว่ามีเพียงร้อยละ 7 ของข้อมูลการสำรวจ นับว่ามีสัดส่วนที่น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับการกู้ยืมเงินจากกองทุนหมู่บ้าน และ ธ.ก.ส. ที่มีถึงร้อยละ 32 และ 31 ตามลำดับ ทั้งที่เหตุผลของการกู้เพื่อลงทุนทำการเกษตรและเป็นเงินกู้ระยะสั้นเหมือน ๆ กัน

(4.2) จากการสอบถามเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินฯ เกษตรกรปรารภว่า แม้แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ให้ความสนใจที่จะให้บริการกับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ไม่มากนัก สัมพันธภาพระหว่างเกษตรกรกับ อปท. มีน้อย เกษตรกรจะมีความสัมพันธ์กับกำนันผู้ใหญ่บ้านมากกว่า อปท. หรือตัวแทน ซึ่งเรื่องนี้น่าจะทำความเข้าใจกันได้โดยไม่ยากนัก เพราะเกษตรกรเองก็มีส่วนในการเสียภาษี หรือมีส่วนร่วมกับกิจกรรมของ อปท. ให้มากยิ่งขึ้น

5) ปัญหาหลักอีกประการหนึ่งก็คือ นิยาม คำว่า “เกษตรกร” ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าเกษตรกรต้องมีรายได้จากการเกษตรกรรมเป็นหลัก รวมทั้งต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทำกิจกรรมการเกษตรด้วย เรื่องนี้เป็นที่ทราบกันดีอยู่ว่าโครงสร้างของรายได้ของเกษตรกร ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก กล่าวคือ จากการสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร รายได้นอกภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ในบางกรณีรายได้นอกภาคการเกษตรของเกษตรกรมีมากกว่ารายได้จากการเกษตรเสียอีก แม้ว่าโดยสภาพครัวเรือนเกษตรกรเหล่านั้นก็ยังเป็นครัวเรือนเกษตรกรที่ทำกินบนที่ดินอยู่อย่างเดิม

ปัจจุบันเกษตรกรใช้เวลากับงานเกษตรกรรมลดลงเนื่องจากเวลาที่ใช้ในทางการเกษตรได้ถูกทดแทนโดยการใช้เทคโนโลยี เกษตรกรที่ก้าวหน้าจริง ๆ ใช้เวลาและพื้นที่การเกษตรน้อยลง เวลาที่เหลือมักนำไปใช้ในกิจการนอกการเกษตรซึ่งในบางกรณีให้ผลตอบแทนมากกว่าเมื่อการเป็นเช่นนี้ “เกษตรกร” ตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินฯ ที่ยึดไว้เป็นหลักไว้ดั้งเดิมจึงจะมีจำนวนลดลง ทำให้มีการจัดเกษตรกรที่ไม่เข้ากับหลักที่กำหนดไว้มากขึ้น ก่อให้เกิดช่องว่างในการบริหารจัดการ การคัดเลือก และการปฏิบัติซึ่งแตกต่างกันในแต่ละเขตปฏิรูปที่ดิน

6) จากการสำรวจและการหาข้อเท็จจริงจากข้อมูลทุติยภูมิปรากฏว่ายังไม่มีการออกโฉนด ส.ป.ก. ให้กับเกษตรกรในที่ดินของรัฐเลย นอกจากนั้น ยังไม่มีการทำสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อในที่ดินของรัฐ และยังไม่มีนโยบายในเรื่องนี้ที่ชัดเจน ขณะนี้เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ดำเนินการอยู่ก็คือ ร่วมมือกับกรมที่ดินเพื่อออกโฉนดในที่ดินของรัฐให้กับ ส.ป.ก. ตามกฎหมาย

สำหรับในที่ดินเอกชนได้มีการให้เช่า เช่าซื้อ และออกโฉนดที่ดินให้กับเกษตรกรไปแล้ว แต่เกษตรกรบางรายก็ยังให้ข้อมูลว่า ได้ผ่อนค่าเช่าซื้อไปหมดหลายปีแล้วแต่ก็ยังไม่ได้รับโฉนดที่ดินจาก ส.ป.ก.

7) มีเกษตรกรกลุ่มหนึ่งซึ่งยังต่อต้านการออกเอกสารสิทธิใด ๆ ของ ส.ป.ก. ไม่ว่าจะเป็น ส.ป.ก. 4-01 สัญญาเช่า เช่าซื้อ หรือโฉนด ส.ป.ก. ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งอาจจะแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ

กลุ่มที่ 1 ได้แก่เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินแล้วแต่บังเอิญความเจริญเข้าไปถึงเขตปฏิรูปที่ดินฯ ไม่ว่าจะเป็นรูปของการขยายชุมชนเมือง หรือจากการตั้งสถาบันการศึกษา หรือแหล่งดึงดูดทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น สถานที่ท่องเที่ยว แหล่งบันเทิง ส่วนราชการ ฯลฯ เกษตรกรจึงเกิดปฏิกิริยาต่อต้าน โดยมุ่งหวังจะได้กรรมสิทธิ์เป็นโฉนดตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งก็สามารถนำไปใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันกับสถาบันการเงิน หรือใช้ในกระบวนการทางศาลหรือขายไปได้โดยไม่มีข้อจำกัดการโอนเพื่อไปเป็นทุนในการดำเนินอาชีพอื่นหรือหาที่ดินที่มีมูลค่าต่ำต่อไปได้

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ กลุ่มในพื้นที่ที่ดินมีการเปลี่ยนมือมาก ๆ และไม่พอใจกับสิทธิที่มีข้อจำกัดในการโอนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ว่าจะเป็น ส.ป.ก. 4-01 หรือ โฉนด ส.ป.ก. เพราะคนกลุ่มนี้อาจไม่ตั้งใจที่จะใช้ที่ดินเป็นที่ทำกินตั้งแต่แรก จึงปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือทุกกรณีตั้งแต่ผู้นำท้องถิ่นจนถึงเกษตรกร

ซึ่งจากการสำรวจภาคสนาม พบว่า เกษตรกรในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน มีอัตราส่วนที่ต้องการให้ ส.ป.ก. ออกเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดินตามกฎหมายที่ดินที่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้มากกว่าโฉนด ส.ป.ก แบบมีเงื่อนไข ในอัตราร้อยละ 70 ต่อ 58 โดยเกษตรกรร้อยละ 36 ของผู้มีความเห็นว่าไม่ต้องการซื้อหรือเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก กรณีที่มีเงื่อนไขดังกล่าว เพราะกลัวเรื่องปัญหาการจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้

อนึ่ง คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้พยายามแก้ไขปัญหาการดำเนินการโดยผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการกิจกรรมที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการเกษตร ให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ อยู่ตลอดมา โดยจะสังเกตว่าหลักเกณฑ์การที่จะกำหนดว่ากิจการใดเกี่ยวเนื่องกับภาคการเกษตร แม้มีความเกี่ยวเนื่องแม้แต่เพียงเล็กน้อยก็ถือว่าเป็นกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับการเกษตร ซึ่งคณะกรรมการระดับต่าง ๆ สามารถอนุมัติให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความกดดันทางการเมืองจากคนกลุ่มนี้ และเป็นการส่งเสริมให้มีการลงทุนในพื้นที่ที่เหมาะสมกับกิจการอื่น ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับขอบเขตที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เรื่องนี้จึงต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบว่าจะจัดการอย่างไรต่อไป

5.3 การวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

การวิเคราะห์ในส่วนนี้เพื่อแสดงถึงความจำเป็นในการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกร (โฉนด ส.ป.ก.)

1) แม้ภาวะเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศจะมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องแต่สภาพรายได้ของการเกษตรในระดับไร่นาก็มิได้กระเตื้องขึ้นมากนัก เกษตรกรจึงยังสูญเสียที่ดินอยู่ตลอดมา

เหตุเพราะเมื่อรายได้ของเกษตรกรไม่แน่นอน (เนื่องจากการเกษตรมีความเสี่ยงสูง) การสะสมทุนหรือการออมของเกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ ก็มีน้อยลง การออมส่วนหนึ่งของเกษตรกรซึ่งถือเป็นวิธีปฏิบัติตั้งแต่ดั้งเดิม คือ การมีที่ดิน (รายเล็กรายน้อย) ซึ่งเมื่อเศรษฐกิจของครัวเรือนเกษตรกรไม่ดี เมื่อราคาสินค้าเกษตรยังตกต่ำในภาพรวม เกษตรกรต้องการลงทุนหรือชำระหนี้ก็จะขายที่ดินหรือนำที่ดินไปจำนองหรือขายฝาก หรือแลกกับเงินหรือทุนในรูปแบบอื่น ๆ ทำให้เกษตรกรที่เคยมีที่ดินทำกินมีสภาพเป็นผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน เกษตรกรในวัยแรงงานส่วนมากจะอพยพเข้ามาทำงานในเมือง จากข้อมูลภาคสนามพบว่ามีถึงร้อยละ 33 ของครัวเรือนที่มีผู้ที่ออกไปทำงานต่างจังหวัดหรือนอกพื้นที่ทำกิน และได้ส่งเงินกลับมาช่วยทางบ้านประมาณร้อยละ 70 ของแรงงานที่ออกไปทำงานนอกพื้นที่

ปัญหาที่ตามมาก็คือ ขาดแรงงานในภาคชนบทและแรงงานภาคเกษตรจะมีแต่ผู้สูงอายุและผู้เยาว์เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจากการสำรวจภาคสนามเห็นได้ว่าแรงงานเฉลี่ยในครัวเรือนมีเพียง 2 คนต่อครัวเรือนที่ทำประโยชน์ในที่ดินของตนเอง ที่ดินจึงเป็นแหล่งหารายได้คนกลุ่มนี้ โดยการให้เช่าประกอบการเกษตร โดยสรุปสภาพเกษตรกรในชนบทก็ยังมีชีวิตที่ยากจน ไม่มีการออม ไม่มีการสะสมทุน แต่ผลิตภาพลดลงเพราะแรงงานวัยทำงานลดลง และเกษตรกรมีอายุมากหรือเป็นเด็ก ความสำคัญของที่ดินยังมีอยู่

2) อย่างไรก็ตาม ภาคการเกษตรก็ยังมีสัดส่วนเป็นร้อยละ13 ของ GDP แม้จะมีแนวโน้มลดลง (เรื่องนี้ยังมีปัญหาทางวิชาการเพราะยังถกเถียงกันอยู่ว่า สินค้าใดคำนวณเป็นสินค้าเกษตร สินค้าใดเป็นสินค้าอุตสาหกรรม) แต่ก็ยังเป็นภาคเศรษฐกิจที่ยังเลี้ยงดูคนชนบท และเป็นภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจของประเทศในยามที่มีวิกฤติทางเศรษฐกิจระดับโลก (ตั้งแต่ช่วงปี 2540-2549 เป็นต้น) ที่ทำให้ประเทศไทยสามารถรองรับแรงงานว่างงานที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากภาคอุตสาหกรรม ภาคเมือง และภาคบริการได้อย่างดี ทำให้ไม่มีปัญหาการว่างงานมากนัก ปัญหาการว่างงานเป็นบ่อเกิดของปัญหาทางสังคม อีกทั้งการขาดแคลนอาหารอย่างรุนแรง ยังไม่ปรากฏในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย ยกเว้นการทุโภชนาบางแห่งและบางช่วงเวลา

3) ผลิตภาพที่เกิดจากที่ดินและผลิตภาพแรงงานภาคเกษตรไม่ค่อยจะกระเตื้องขึ้น นอกจากปัญหาการการเคลื่อนย้ายแรงงานแล้ว อาจเป็นเพราะว่าเทคโนโลยีในการผลิตในระยะหลัง ๆ ยังไม่มีทิศทางที่ชัดเจน โดยเฉพาะการต่อต้านความก้าวหน้าทางเทคนิคบางประการ เช่น การใช้ระบบการผลิตแบบใหม่โดยใช้สารเคมี การใช้เทคโนโลยีชีวภาพเพื่อเพิ่มการผลิต เทคโนโลยีส่วนใหญ่ยังเป็นเทคโนโลยีที่นำเข้าจากต่างประเทศโดยตรง ซึ่งต้องใช้เวลาในการปรับตัว ที่สำคัญก็คือที่ดินส่วนหนึ่งที่เหมาะกับการเกษตรถูกเปลี่ยนสภาพไปเป็นเขตอุตสาหกรรมหรือเขตเมือง เช่น ที่ดินในเขตชลประทานที่เคยเป็นที่ดินอุดมสมบูรณ์

4) ถ้าจะพัฒนาภาคเกษตร ปัญหาแหล่งทุนระยะยาวเพื่อการพัฒนาที่ดินและเทคโนโลยีจึงเป็นปัญหาหลัก เกษตรกรไม่มีทรัพย์สินที่จะใช้เปลี่ยนเป็นทุนเพื่อการลงทุนในระยะยาวเพื่อการสร้างความมั่นคงในอาชีพ หรือจัดการระบบการชลประทาน การเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต (เช่น

พันธุ์ ปุ๋ย โรงสี โรงเก็บผลิตผล เครื่องจักรที่ใช้ในฟาร์ม) เมื่อไม่มีการลงทุนผสมกับเหตุการณ์ขาดแรงงาน เกษตรกรจึงได้หันมาใช้วิธีจ้างดำเนินการในการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมง เกษตรกรกลายเป็นผู้ว่าจ้าง (เช่น จ้างไถ จ่ายหว่าน จ้างเกี่ยว ฯลฯ) หรือบางพวกก็มีสภาพเป็นลูกจ้างแรงงานเกษตรเพราะไม่มีที่ดิน (ขณะนี้อาจจะลดลงเพราะมีแรงงานต่างชาติมาทดแทน)

ปัญหาเรื่องทรัพย์สินของเกษตรจึงเป็นเรื่องใหญ่ ซึ่งย่อมเป็นที่ทราบกันดีกว่าโอกาสของเกษตรกรที่จะเข้าถึงแหล่งทุน เช่น ตลาดการเงิน หรือตลาดตราสารหนี้อื่น ๆ ดูจะยังห่างไกลมาก และสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารในปัจจุบัน แม้จะเป็นธนาคารของรัฐก็ยังต้องการหลักทรัพย์ค้ำประกัน (ส่วนใหญ่เป็นที่ดิน หรือให้ค้ำประกันกันเอง ซึ่งเมื่อเกษตรกรคนหนึ่งคนใดล้มเหลวในการประกอบอาชีพก็จะเสียสิทธิในที่ดิน หรือผู้ค้ำประกันร่วมก็จะติดร่างแหกลายเป็นหนี้กับสถาบันการเงินไปด้วย) เมื่อเกษตรกรไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง โอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนในระยะปานกลางหรือระยะยาวแทบจะเป็นไปไม่ได้

อนึ่งเมื่อเกษตรกรเป็นผู้สูงอายุหรือเป็นผู้เยาว์ การเข้าถึงแหล่งทุนยิ่งยากขึ้นเป็นทวีคูณ เนื่องจากสถาบันการเงินจะไม่ยอมรับความเสี่ยง หรือกฎหมายไม่เปิดทางให้เกษตรกรที่ไม่บรรลุนิติภาวะจะกู้ได้ การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินจึงเป็นเรื่องที่จะต้องนำมาพิจารณาเสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งปัจจุบันเกษตรกรมีเพียงสิทธิที่จะใช้ที่ดินในที่ดินของรัฐ หรือแม้แต่ที่เอกชนที่ ส.ป.ก. ให้เช่าซื้อที่ดินและออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ (โฉนด ส.ป.ก.) ไปแล้ว สถาบันการเงินไม่ยอมรับและถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ด้อยสภาพ

5.4 การวิเคราะห์หลักเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ในการจัดที่ดินนอกจากการให้ใช้ประโยชน์แล้วก็มีการเช่า และการให้กรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ (Free hold) เพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของไทย อาจจะต้องพิจารณาวิธีการในต่างประเทศควบคู่ไปด้วย ซึ่งพอสรุปได้ว่า ในต่างประเทศนอกจากการให้เอกสารสิทธิแบบ Freehold แล้วก็มีการให้ใช้และการเช่าระยะยาวในต่างประเทศ เช่น ในยุโรป สิ่งหนึ่งซึ่งยังมีความคลุมเครือในกฎหมายไทยที่เรียกว่า Lease hold (ใกล้เคียงกับการเช่าระยะยาวตามกฎหมายไทย) เช่น การเช่าเกาะฮ่องกงจากจีนโดยรัฐบาลอังกฤษ การที่รัฐบาลอังกฤษให้ผู้เช่าเช่าที่ดินใน London ในลักษณะ Leasehold ซึ่งมีระยะเวลานานและมีกฎหมายคุ้มครองทำให้ Leasehold เป็นลักษณะที่แตกต่างกับการให้เช่าโดยสาระคือ การให้เช่าถือว่ายังเป็นบุคคลสิทธิ ส่วน Leasehold มีสภาพใกล้เคียงกัน Free hold (เทียบกับโฉนดหรือ นส.3 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน) กล่าวคือสามารถจำนอง ค้ำประกันและนิติสัมพันธ์อื่น ๆ ตามกฎหมายได้

แต่ดังกล่าวมาแล้วว่ากฎหมายไทยยังคลุมเครือในเรื่องนี้ ขณะนี้กฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ จึงเป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการให้ใช้ ให้เช่ากับการให้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ (โฉนด ส.ป.ก.) ไม่ใช่ Freehold

เช่นเดียวกับโฉนดที่ได้รับตามประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากมีการห้ามการโอนแต่จะโอนคืนให้กับ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรได้เท่านั้น หรือทายาทที่เป็นเกษตรกร **ซึ่งน่าจะศึกษาต่อไปว่าถ้ามีนโยบายให้ออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินจะมีผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม** และโอกาสที่จะทำ Leasehold ในประเทศไทยเป็นอย่างไร

5.5 วิเคราะห์ผลของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

หากเลือกจะให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ (โฉนด ส.ป.ก.) ผลที่น่าจะมีความชัดเจนก็คือ ที่ดินของรัฐทั้งหมดจะเปลี่ยนสภาพจากที่ดินของรัฐเป็นที่เอกชน จึงมีปัญหาว่าสภาพบังคับต่าง ๆ จะทำได้หรือไม่เพียงใด เช่น การกำหนดความเหมาะสมในการประกอบอาชีพ การกำหนดพื้นที่ที่จะดำเนินการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนา เช่น ถนน แหล่งน้ำ ฯลฯ ซึ่งอาจจะมีปัญหาในอนาคตในการที่รัฐจะใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนา หากจะต้องดำเนินการใด ๆ รัฐก็ต้องจ่ายค่าทดแทนหรือชำระราคา ถ้าให้กรรมสิทธิ์แล้วจะเวนคืนได้ โดยกฎหมายเวนคืนตามปกติหรือจะต้องเวนคืนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ การที่จะเอาที่ดินออกเอกสารสิทธิแล้วคืนมาเป็นของรัฐน่าจะเป็นเรื่องที่ยากมาก

5.6 แนวทางในการแก้ไขปัญหาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

5.6.1 นิยามคำว่าเกษตร

ปัญหาที่คงค้างมานาน ที่จะต้องได้รับการจัดการ คือ นิยามคำว่า “เกษตรกร” โดยเหตุที่สัมพันธภาพระหว่างที่ดินกับการผลิตได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามเทคโนโลยีที่ได้เปลี่ยนไปอย่างมาก สิ่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากก็คือ ขนาดการใช้ที่ดิน ในกระบวนการผลิตเทคโนโลยี เช่น hydrophobic หรือการเขตกรรมประเภทอื่น ๆ เช่น การเกษตรแบบผสมผสาน รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์หรือการประมงน้ำจืด ขนาดเล็กในครัวเรือน อาจจะทำให้การใช้ที่ดินมีขนาดลดลงในขณะที่รายได้หรือผลผลิตยังคงที่หรือเพิ่มขึ้น ซึ่งเทคโนโลยีเหล่านี้บางประเภทอาจทำให้เกษตรกรใช้แรงงานในที่ดินน้อยลงไปด้วย โดยใช้เวลาที่เหลือไปใช้ประกอบอาชีพอื่น ๆ เพื่อหารายได้เสริมมากยิ่งขึ้น

สำหรับรายได้นอกการเกษตรซึ่งตลอดเวลา 10 ปี ที่ผ่านมามีแนวโน้มที่จะสูงเกือบเท่าหรือเท่ากับรายได้ที่มาจากภาคเกษตรกรรมของครัวเรือนเกษตรกรโดยเฉลี่ย และแนวโน้มอาจจะมีสูงยิ่งขึ้นถ้าเกษตรกรใช้เวลาในฟาร์มลดลงตามเทคโนโลยีที่ใช้ ซึ่งมีผลทำให้เกษตรกรใช้เวลาในไร่นาลดลง โดยเหตุผล โดยสังเขป คือ

1) เนื่องจากเกษตรกรหลายประเภทมิได้ลงทุนโดยการใช้แรงงานของตนเองในฟาร์ม (เพราะมีแรงงานไม่พอหรือเหตุผลอื่น) ไม่ว่าจะเป็นการไถ การเก็บเกี่ยว การปรับปรุงดิน การใช้แรงงานจ้างเพื่อการเลี้ยงสัตว์ และการประมง ทำให้เกษตรกรใช้แรงงานของตนเองและครอบครัวในไร่นาน้อยลง ทั้งนี้ เพราะเหตุดังที่กล่าวมาแล้วว่าประชากรในภาคชนบทมีสัดส่วนที่เป็นผู้สูงอายุ

และเด็กมากยิ่งขึ้น คนเหล่านี้ไม่สามารถใช้แรงงานด้วยตนเองได้ จึงต้องมีการจ้างผู้อื่นมาทำงานในไร่มากขึ้น หรือในบางกรณีหัวหน้าครอบครัวหรือสมาชิกในครอบครัวจะกลับจากการรับจ้างแรงงานในเมืองกลับสู่ชนบทเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น เช่น ในฤดูเก็บเกี่ยว เป็นต้น

2) ยังมีคนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งไม่มีอาชีพเกษตรกรรมมาก่อนแต่ต้องการที่จะมีอาชีพเกษตรกรรม โดยในช่วงระหว่างการใช้ ส.ป.ก. 4-01 คนกลุ่มนี้ได้เข้าครอบครองที่ดิน (โดยวิธีการต่าง ๆ) จึงแสดงว่ารัฐได้มอบที่ดินให้เข้าครอบครองหรือได้ซื้อที่ดินจากเกษตรกรเดิม (ไม่ว่าจะถูกต้องตามกฎหมาย หรือตามขั้นตอนหรือไม่) และได้ลงทุนไปในการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ หรือทำประมงไปแล้ว คนเหล่านี้มีความตั้งใจจริงและส่วนใหญ่จะมีเทคโนโลยีสูง ฯลฯ แต่คนเหล่านี้ไม่น่าจะเป็นเกษตรกรตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินตามที่กำหนดไว้เดิม แต่ถ้ามองในแง่การพัฒนาการเกษตร คนเหล่านี้ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเกษตรเช่นกัน

เรื่องนี้เห็นว่าน่าจะมีการกำหนดคำว่าเกษตรกรเป็น 2 ประเภท เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกล่าว คือ

(1) ถ้าเป็นเกษตรกรรายใหม่ที่ยังไม่เคยได้ ส.ป.ก. 4-01 เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดินฯ ควรเน้นคุณสมบัติเกษตรกรรายใหม่ให้เป็นเฉพาะเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินแล้วแต่ไม่พอเพียงเป็นหลัก โดยให้เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ไปก่อน ที่จะให้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งจะทำให้สามารถตรวจสอบและให้เกษตรกรได้อยู่ในการดูแลของรัฐอย่างใกล้ชิด มีโอกาสที่จะสร้างรายได้ให้ตนเองและครอบครัว และมีรายได้พอที่จะผ่อนส่งการได้เอกสารสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ต่อไป

(2) สำหรับเกษตรกรที่ได้ ส.ป.ก. 4-01 ไปแล้ว ในขั้นของการคัดเลือกเพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ควรกำหนดเงื่อนไขของคำว่าเกษตรกรใหม่ คือ

(2.1) ต้องไม่มีที่ดินแปลงอื่นที่ประกอบอาชีพการเกษตร

(2.2) ต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างแท้จริงตลอดมาตั้งแต่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 หรือได้รับอนุญาตให้ได้เข้าครอบครอง

(2.3) ต้องลงทุนในสินทรัพย์ถาวรในพื้นที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 เป็นที่ประจักษ์

(2.4) มีรายการเสียภาษีบำรุงท้องที่และภาษีอื่น ๆ อันเกี่ยวกับรายได้เกิดจากที่ดินที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01

(2.5) ไม่มีพฤติกรรมที่มีลักษณะเป็น Absentee Land Lord โดยมีการมาเยี่ยมเยียนลงแรง ตรวจสภาพ ซื้อขายผลผลิตตามความเหมาะสม (ไม่ใช่ไม่เคยมาเลยหรือมาเพียงปีละ 1-2 ครั้ง)

สาเหตุที่จะต้องผ่อนคลายความหมายคำว่าเกษตรกร**ในพื้นที่ที่จัดไปแล้ว** เนื่องจากว่าส่วนหนึ่งคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถตรวจสอบดูแลได้อย่างเข้มงวดจะด้วยเหตุผลอันใดก็ตาม ทั้งนี้ทั้งนั้นจากการสำรวจของ ส.ป.ก. เอง มีผู้ที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 เพียงประมาณร้อยละ 10

เท่านั้นที่สูญเสียที่ดินไปให้กับบุคคลอื่น ฉะนั้น การที่เกษตรกรได้รับ ส.ป.ก. 4-01 ไปกว่า 10 ปี แล้วและยังทำการเกษตรอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับจัดสรร ก็แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของเกษตรกรที่รักษาที่ดินทำกินไว้ได้ว่าเป็นผู้ที่ต้องการประกอบอาชีพเกษตรกรรมจริง

อย่างไรก็ตาม ต้องย้ำว่าขั้นตอนการคัดเลือกเกษตรกรเพื่อให้โอกาสได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ต่อไปในอนาคตการคัดเลือกเกษตรกรเป็นเรื่องที่สำคัญมาก จะต้องดำเนินการโดยรอบคอบ เป็นธรรม ตามหลักเกณฑ์ที่สามารถใช้บังคับได้ตามสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หากหลักเกณฑ์วิธีการไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ หรือไม่สามารถปฏิบัติได้ ก็จะเป็นสาเหตุให้กลไกในการคัดเลือก มีความย่อหย่อนหรือเกิดความไม่เอาใจใส่หรือแม้แต่การทุจริต และจะทำให้ปัญหาการครอบครองที่ดินหรือสิทธิในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ เสียประโยชน์ไปทั้งหมด โดยที่ดินเกือบ 40 ล้านไร่จะตกไปเป็นของกลุ่มคนที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายเป็นการถาวร

คำถามที่ว่าคนที่เข้าไปครอบครองที่ไม่ใช่เกษตรกร ตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินคิดอย่างไร ก็พออนุมานได้ว่าคนเหล่านี้ต้องการได้ที่ดินเพื่อการผลิตหรือเพื่อการเก็งกำไรหรือเพื่อกิจการอื่น ๆ ทั้งที่เป็นภาคเกษตรและที่มิใช่การเกษตร ในชั้นนี้พวกนี้จะไม่แสดงตัว (ในการสำรวจจึงไม่สามารถให้พวกนี้มาให้ถ้อยคำได้เพราะพวกนี้มีความรู้และรู้ดีว่าตนผิดกฎหมาย) และไม่มีข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องสิทธิ แต่ที่แน่ ๆ ก็คือคนเหล่านี้คาดหวังว่าวันหนึ่งจะได้กรรมสิทธิ์

ดังนั้น แนวทางตามโครงการพัฒนาสิทธิของ ส.ป.ก. ที่จะพัฒนาให้เกษตรกรผู้ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 ให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (โฉนดที่ดิน) โดยวิธีการเช่าซื้อตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดจะเป็นคำตอบที่เหมาะสม เพราะตามขั้นตอนที่กำหนด จะมีการตรวจสอบในพื้นที่เป้าหมายจากผู้นำเกษตรกร ผู้นำชุมชน เครือข่ายเกษตรกรเพื่อให้ทราบข้อมูลผู้ทำประโยชน์ในแต่ละแปลง และนัดหมายให้เกษตรกรมาให้ข้อมูลตามแบบที่กำหนด รายที่ไม่มาให้ข้อมูลหรือไม่พบตัวก็แสดงว่ามีการขายให้ผู้อื่นทำประโยชน์ ให้เช่า ทิ้งว่างหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด ซึ่งหากปรากฏหลักฐานว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนและผิดระเบียบของ ส.ป.ก. ก็อาจสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและดำเนินการทางกฎหมายต่อไป โครงการพัฒนาสิทธิ์ดังกล่าวจึงนอกจากจะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกตรกรรมแล้ว ยังเป็นการคัดกรองเกษตรกรที่ไม่มีคุณสมบัติอีกด้วย

5.6.2 กลไกในการคัดเลือกเกษตรกร

ดังกล่าวมาแล้วว่าขั้นตอนในการคัดเลือกเกษตรกรยังมีความหละหลวมในหลายประเด็น เช่น องค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือก ข้อมูลที่นำมาใช้ในการประกอบการคัดเลือก ตลอดจนระเบียบวิธีการที่บางครั้งอาจจะไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนอย่างถูกต้องโปร่งใสมากนัก เนื่องจากปัญหาการต่อต้านการปฏิรูปที่ดินฯ ในระยะเวลาที่เริ่มดำเนินการ และโดยที่ในยุคสมัยหนึ่ง

รัฐบาลเร่งรัดให้ขยายปริมาณการจัดที่ดินอย่างรวดเร็ว คือ ปีละประมาณ 4 ล้านไร่ ทำให้เจ้าหน้าที่และผู้ปกครองท้องที่ซึ่งมีหน้าที่คัดเลือกเกษตรกรไม่สามารถดำเนินการให้ละเอียดรอบคอบได้

การคัดเลือกเกษตรกรให้ได้รับกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ จึงเป็นเวลาที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และเมื่อหยิบยื่นสิทธินี้ให้กับเกษตรกรแล้วการเอากลับคืน จึงเป็นไปได้ยาก ดังเช่น ตัวอย่างการออก น.ส. 3 ซึ่งน้อยครั้งที่รัฐจะสามารถยึด น.ส. 3 คืนมา หรือยกเลิก น.ส. 3 ได้ แม้การออก น.ส. 3 หลายครั้งก็เป็นที่ทราบกันดีว่าเป็นการออกโดยมิชอบ ดังนั้น การคัดเลือกเกษตรกรให้ได้รับกรรมสิทธิ์ ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ จึงต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป รอบคอบและเป็นที่ยอมรับของสังคมของทั้งผู้ได้รับประโยชน์ ผู้เสียประโยชน์ และสังคมโดยรวม อนึ่งหากจะใช้นโยบายให้เกษตรกรเป็นผู้จ่ายค่าที่ดินแล้ว ในช่วงเวลาการผ่อนส่งค่าที่ดินก็จะเป็นเครื่องช่วยพิสูจน์เองว่า ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจริง หรือไม่ ทั้งนี้มีเรื่องที่จะต้องพิจารณา ได้แก่

1) องค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกเกษตรกรทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นจังหวัดอำเภอหรือตำบล ควรจะมีองค์ประกอบของผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้านที่เกี่ยวข้องและ/หรือองค์กรเกษตรกรที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนที่อยู่ในชุมชนที่จะได้รับการคัดเลือก โดยสัดส่วนของฝ่ายรัฐอาจมากกว่าแต่ต้องไม่มากจนกระทั่งชนะการตัดสินใจทุกครั้ง ความเชื่อมโยงระหว่างเกษตรกร กำนันผู้ใหญ่บ้าน และผู้แทนจากองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ ทั้งในแง่การควบคุม การพัฒนาและดุลระหว่างราชการส่วนภูมิภาค อปท. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรเกษตรกร ซึ่งเป็นหลักประกันในความโปร่งใส และการยอมรับของชุมชนตลอดจนการอยู่ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ในอนาคต

2) จะต้องเริ่มจัดการทำข้อมูล การครอบครองที่ดินของผู้ได้รับการจัด ส.ป.ก. 4-01 ให้ทันสมัยเพื่อการคัดเลือกใหม่ตั้งแต่บัดนี้ เพื่อเอาไว้ในใช้ในการคัดเลือกเกษตรกรให้ได้กรรมสิทธิ์ต่อไป เมื่อตัดสินใจว่าจะออกเอกสารสิทธิให้กับเกษตรกรผู้เคยได้รับ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ต้องประกอบด้วย

(2.1) ความต่อเนื่องในการครอบครองที่ดินของผู้ที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 และการได้มาของผู้ครอบครองที่ดินปัจจุบัน (ถ้ามีการเปลี่ยนมือ ถ้ามีการซื้อขาย ก็ควรจะให้ทราบว่าความเป็นมาเป็นอย่างไร มีการจ่ายเงินคืนหรือไม่)

(2.2) ถ้าเป็นไปได้ให้ตรวจสอบว่าผู้ครอบครองมีที่ดินที่อื่นหรือไม่เท่าใด ซึ่งข้อมูลเรื่องนี้คงจะได้ยาก นอกจะใช้สอบถามจาก อปท. หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อเป็นข้อมูลทางลับ เนื่องจากระบบการครอบครองที่ดินและการเป็นเจ้าของที่ดินของไทยยังไม่มีหรือมีก็ไม่สมบูรณ์ และข้อมูลจะต้องใช้เวลาในการค้นหาเป็นเวลานาน รวมทั้งอาจไม่ตรงกับข้อเท็จจริงด้วย เพราะการครอบครองที่ดินบางประเภทไม่มีจดทะเบียน เช่น การครอบครองที่ดินของรัฐ เป็นต้น

(2.3) ระเบียบการคัดเลือกใดที่เป็นอุปสรรคและ/หรือไม่สามารถนำมาใช้ได้ในการคัดเลือกเกษตรกรที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 ให้มารับกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ให้แก้ไขให้

เหมาะสม เนื่องจากเป็นขั้นตอนคนละขั้นตอนกับในครั้งออก ส.ป.ก. 4-01 ความแม่นยำ ความโปร่งใส ความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

(2.4) ถ้าหากนโยบายการจัดสิทธิในที่ดินให้กับเกษตรกรโดยการออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ จะดำเนินการโดยให้เกษตรกรจ่ายค่าตอบแทนบางส่วน สิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดก็คือ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรที่ได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ไปแล้ว อย่างน้อยก็เพื่อให้ทราบว่าเกษตรกรรายใดควรได้รับการจัดที่ดินตามจำนวนที่ได้จัดสรรไว้เดิมหรือไม่ จะมีโอกาสชำระหนี้กองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ ได้หรือไม่ ในจำนวนเท่าใด ใช้เวลาเท่าใด ในกรณีที่เกษตรกรมีทายาทอาจจะเจรจาต่อรองเรื่องมรดกเสียในคราวเดียวกัน เพื่อมิให้เกิดปัญหาตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ที่กำหนดให้ทายาทเพียงผู้เดียว เป็นผู้ได้รับมรดกจากสิทธิที่เกษตรกรได้จากกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ เพื่อป้องกันปัญหา Land Fragmentation (ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย)

(2.5) ควรพิจารณาปัญหาเรื่องการจัดการที่ดินให้กับคนสูงอายุและผู้เยาว์เสียในคราวเดียวกัน ข้อมูลบอกชัดเจนว่าในชนบทประชากรวัยแรงงานมีน้อย เนื่องจากเข้ามาใช้แรงงานในเมือง ดังนั้นการจัดที่ดินให้กับผู้สูงอายุและผู้เยาว์ จะดำเนินการประการใด จะทำอย่างไร ทายาทที่ไม่ประกอบอาชีพ เกษตรกรรมซึ่งก็จะไม่ใช่เกษตรกรตามความหมายของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่มีผลกระทบในทางสังคมกับคนในชนบทเป็นอย่างยิ่ง เพราะคนในชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุ ถือว่าที่ดินคือสมบัติ ที่ดินคือความมั่นคง ที่ดินคือสิ่งที่ต้องหยิบยื่นให้ลูกหลานต่อไป ยิ่งถ้ามีการให้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ให้แก่เกษตรกร ที่ดินยิ่งจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นทั้งในทางเศรษฐกิจ และมูลค่าในทางสังคมของคนในชนบทมากยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ

5.6.3 การออกเอกสารสิทธิ

ดังกล่าวมาแล้วว่าเจตนาเดิมของการปฏิรูปที่ดินฯ ในระยะเริ่มแรกคือการหาที่ดินทำกินให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ รูปแบบของเอกสารสิทธิที่มอบให้ จึงเป็น ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมีเพียงสิทธิที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมบนที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้เท่านั้น มิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป สภาพความต้องการของเกษตรกรที่จะมีทรัพย์สินไว้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเพื่อการลงทุนจึงมีความ จำเป็นมากยิ่งขึ้น อีกทั้งอันที่จริงแล้วกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ก็กำหนดให้มอบเอกสารสิทธิให้กับเกษตรกรโดยมีข้อจำกัดในการโอนอยู่แล้ว

ในแง่การปฏิบัติการซึ่งทุกฝ่าย (โดยเฉพาะ ส.ป.ก.) อ้างว่าไม่มีนโยบาย เห็นว่าเรื่องนี้ไม่ต้องรอนโยบายเพราะกฎหมายชัดเจนอยู่แล้ว ถ้าไม่มีเงินหรือไม่แน่ใจ เสนอว่าให้ดำเนินการตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย โดยจัดทำเป็นโครงการตัวอย่างกระจายตามภูมิภาค และความแตกต่างของปัญหาเพื่อให้ได้รูปแบบที่ชัดเจน และใช้เวลาเตรียมการในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับกฎระเบียบการจัดการกองทุนฯ ควบคู่กันไป ที่สำคัญคือ เรื่องข้อมูลต้องเริ่มดำเนินการใหม่ทันที (เรื่องข้อมูลไม่ใช่เรื่องนโยบายไม่ต้องรอใครอีก)

จึงเห็นว่าเมื่อเวลาล่วงเลยมานานแล้วเกษตรกรผู้ได้รับมอบ ส.ป.ก. 4-01 ในที่ดินของรัฐที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนเองเป็นเกษตรกรตามความหมายของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สมควรจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (โฉนด ส.ป.ก.) เช่นเดียวกับเกษตรกรในเขตที่เอกชนที่ได้เช่าซื้อ และรับกรรมสิทธิ์ไปแล้วเพื่อเกษตรกรจะได้นำ “ทรัพย์สิน” เหล่านี้ เป็นทุนหรือหลักทรัพย์ในการพัฒนาอาชีพและกิจกรรมทางการเกษตรในที่ดินของตนให้เกิดความเจริญก้าวหน้าต่อไป

อนึ่ง หากมีกรรมสิทธิ์ ความเป็นห่วงเป็นใยของเกษตรกรในเรื่องมรดกตกทอดก็ดี สถานภาพทางสังคมของเกษตรกรก็ดีจะทำให้เกษตรกรรู้สึกถึงความมั่นคงในกรรมสิทธิ์ของตนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร แม้ทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์นี้จะมีข้อจำกัดในการโอนก็ตาม

ในขณะเดียวกันถ้ามองมุมมองของรัฐก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินงานหลายประการ ได้แก่

1) รัฐ โดย ส.ป.ก. จะมีโอกาสในการแก้ไขปัญหาการได้ ส.ป.ก. 4-01 มาโดยไม่ถูกต้องหรือถูกต้องแต่ไม่ถูกเจตนารมณ์ของกฎหมาย (กล่าวคือให้ ส.ป.ก. 4-01 ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย) ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ ส.ป.ก. ได้ถูกตำหนิและถูกกล่าวหาอยู่ตลอดเวลา ในครั้งนี้หากจะมีการมอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ น่าจะใช้โอกาสนี้ตรวจสอบคุณสมบัติเกษตรกรอย่างเข้มงวดได้เป็นครั้งสุดท้าย

2) ส.ป.ก. อาจถือโอกาสนี้ศึกษาและทำการแก้ไขปัญหาเรื้อรังต่าง ๆ ในเชิงนโยบาย เช่น กระบวนการคัดเลือกเกษตรกร คุณสมบัติของเกษตรกร จำนวนเนื้อที่ที่จะมอบให้ การตกทอดทางมรดก การอนุญาตให้กิจการที่ต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินฯ เข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ เป็นต้น

3) เป็นโอกาสให้ ส.ป.ก. ได้ระดมทุนเนื่องจากนโยบายเช่าซื้อที่ดินของรัฐ ซึ่งน่าจะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับที่เอกชนที่ ส.ป.ก. ซื้อมา โดยตามที่มีการสำรวจปรากฏว่าเกษตรกรส่วนใหญ่คิดจะเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. คิดเป็นร้อยละ 70 เพื่อเก็บไว้ให้ลูกหลานทำกินต่อไป และยินดีที่จะจ่ายค่าที่ดินในระดับหนึ่ง ถ้า ส.ป.ก ขายให้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด โดยให้ระยะเวลาเช่าซื้อที่เหมาะสม เงินที่ได้อาจนำมาใช้เพื่อการซื้อที่ดินเอกชนเพิ่มเติม การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินฯ และการให้เกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรกู้ยืมเพื่อการพัฒนาอาชีพ

4) เป็นโอกาสให้รัฐได้จัดระบบการจัดการทรัพย์ชนิดใหม่ (โฉนด ส.ป.ก.) ทั้งในแง่ของการบริหารเงิน การบริหารการลงทุนและค่าใช้จ่าย และการจัดองค์กรให้เหมาะสมกับการซื้อขายแลกเปลี่ยนหรือการบริหารสภาพคล่องของทรัพย์สินประเภทนี้ ตลอดจนการควบคุมทั่วไป ในแง่ของการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและการควบคุมการใช้ที่ดินโดยองค์กรเกษตรกรเอง

5) การให้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินแทน ส.ป.ก. 4-01 ทำให้ต้องมีการจัดระบบข้อมูลใหม่ ทั้งในส่วนที่เป็นแผนที่และข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการคัดเลือกเกษตรกร การแลกเปลี่ยน การบังคับคดี การสนับสนุนและช่วยเหลือเกษตรกร การผังเมือง ฯลฯ

ขอเน้นว่าเรื่องที่ต้องขบคิดควบคู่ไปกับการออกเอกสารสิทธิก็คือ จะให้เกษตรกรผ่อนส่งค่าที่ดินอย่างไร (ซึ่งคงจะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. ซื้อมาดังกล่าวมาแล้ว) ซึ่งเรื่องนี้เห็นว่าควรจะทำให้ได้ ด้วยเหตุที่ว่าเกษตรกรที่ได้ทำการสำรวจความเห็นมาแล้วก็ไม่ขัดข้องและยินดีที่จะให้มีการผ่อนส่งค่าที่ดินในระดับหนึ่ง ราคาที่ซื้อขายกัน (โดยชอบและไม่ชอบ) ก็มีพอจะหาได้เพื่อให้เป็นราคาอ้างอิง ที่สำคัญก็คือ จะทำให้เกษตรกรทุกคน มีความ รู้สึกเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากยิ่งขึ้น ซึ่งการดำเนินงานตามนโยบายนี้จะสำเร็จหรือไม่ ก็ต้องขึ้นกับหลักการเก็บค่าที่ดินว่าสมเหตุสมผลหรือไม่อย่างไร เกษตรกรจะสามารถชำระค่าที่ดินได้อย่างไรเท่าใด วิธีการชำระค่าที่ดินจะสะดวกหรือไม่ จะออกเอกสารสิทธิได้เมื่อใด ฯลฯ

มีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งเห็นว่า ควรจะให้มีการเช่าระยะยาวในทำนอง Leasing ที่ทำกันในต่างประเทศ ซึ่งก็เห็นว่าเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่ง แต่จำเป็นจะต้องพิจารณาตามกฎหมายไทย **ซึ่งเห็นว่าในขณะนี้ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับ Leasing อยู่มากและเห็นว่าควรมีการศึกษาและจำเป็นที่จะต้องแก้กฎหมายเพื่อรองรับ Leasing จึงจะสามารถดำเนินการได้**

5.6.4 ขนาดการถือครอง

ปัญหาที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากระบวนการคัดเลือกเกษตรกร จากผู้ที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็นผู้ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ก็คือ ขนาดของที่ดินที่จะให้เกษตรกร เรื่องนี้เป็นปัญหาที่จะ**ต้องมีการศึกษาอย่างถี่ถ้วนก่อนที่จะดำเนินการ**เนื่องจากวิธีเดิม ๆ นั้นก็มักจะจัดที่ดินให้เกษตรกรผู้ครอบครองเดิม ให้เท่ากับที่ครอบครองไว้เดิม แต่ไม่เกิน 50 ไร่ ซึ่งก็ทำให้เกิดปัญหาอยู่บางประการ เช่น

1) เหตุใด ส.ป.ก. จึงจัดที่ดินให้กับผู้ที่ครอบครองที่ดินของรัฐตามสภาพเดิมแทนที่จะหาที่ดินมาเพื่อให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินแต่ไม่เพียงพอเป็นผู้ได้รับสิทธิ

2) การให้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ในครั้งนี้น่าจะเป็นการจัดที่ดินครั้งสุดท้าย หากจัดให้เท่ากับที่เกษตรกรได้ ส.ป.ก. 4-01 จะมีความชอบธรรมหรือไม่ จะมีที่ดินเหลือหรือไม่ที่จะจัดให้ผู้อื่นนอกจากผู้ครอบครองเดิมและทายาทหรือไม่

3) เดิมการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ยืนอยู่บนพื้นฐานที่ว่าเกษตรกรต้องการ “ที่ดินเพื่อทำกิน” ไม่ใช่ต้องการ “ที่ดินเพื่อเป็นกรรมสิทธิ์” แต่ในปัจจุบันเนื่องจากมีปัญหาหลายประการตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ เมื่อจะให้ “กรรมสิทธิ์” แก่เกษตรกรจะต้องคำนึงถึงเรื่องอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย เช่น

(3.1) ขีดความสามารถในการจ่ายเงินค่าที่ดินของเกษตรกรในแต่ละแห่ง

(3.2) ที่ดินที่จะมอบให้จะมีมูลค่าหรือเป็นทุนทรัพย์ (เงิน) ได้เท่าใด (ที่ใกล้เมือง ใกล้น้ำ ใกล้แหล่งท่องเที่ยว ใกล้ถนน ย่อมมีคุณค่ามากกว่าที่ดินที่อยู่ห่างไกล)

(3.3) เทคโนโลยีสมัยใหม่ทำให้การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรบางประเภทมีความจำเป็นน้อยลงหรือไม่เพียงใด

(3.4) เวลาที่ใช้ในที่ดินและรายได้ที่เกิดขึ้นจากที่ดิน มีความสัมพันธ์กับรายได้หลักของครอบครัวเกษตรกรอีกหรือไม่เพียงใด ฯลฯ

เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่อ่อนไหวกับปัญหาทางสังคมและการเมือง ซึ่งจำเป็นที่จะต้องพิจารณาเพิ่มเติมข้อกำหนดในการจัดที่ดินของผู้ที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 เพื่อออกเป็นเอกสารสิทธิให้มีความชอบธรรม และมีความสะดวกในการคำนวณมูลค่า สามารถชี้แจงได้ง่าย **ซึ่งจะต้องมีการศึกษารายละเอียดและจัดทำ Public Hearing ให้มีความชัดเจน** และจะต้องให้มีการประกาศและทำความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมายอย่างเข้มข้น เช่นเดียวกับเมื่อเริ่มต้นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

5.6.5 การควบคุมที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน

ปัญหาประการหนึ่งจะต้องคำนึงถึงอย่างมากก็คือ การควบคุมเกษตรกรที่ได้รับเอกสารกรรมสิทธิ์ในที่ดินแทน ส.ป.ก. 4-01 ไปแล้ว ให้มีการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและการควบคุมให้เอกสารสิทธิยังคงอยู่ในมือของกลุ่มเป้าหมายคือ เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกิน หรือมีที่ดินทำกินไม่พอเพียง มีประเด็นที่น่าจะพิจารณาดังนี้

1) ระบบการควบคุมอาจทำได้ในทางทะเบียน เพราะตามที่กล่าวมาแล้วว่า การโอนจะกระทำได้เฉพาะให้กับเกษตรกร สถาบันเกษตรกร และ ส.ป.ก. เท่านั้น แต่จะโอนส่งผ่านกันอย่างไรเป็นเรื่องน่าคิด การที่เกษตรกรมีสิทธิที่จะโอนให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร หรือทายาทที่เป็นเกษตรกร นอกจาก ส.ป.ก. ใครจะเป็นผู้ตรวจสอบคุณสมบัติเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเหล่านั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะยังมีอำนาจในการตรวจสอบหรือไม่ ข้อมูลมีหรือไม่ (ปัญหาเดิม) จะตรวจสอบใคร คณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ จะมีอำนาจในการตรวจสอบคุณสมบัติเกษตรกรได้หรือไม่ หากมีการโอนทางทะเบียนโดยมอบหมายให้กรมที่ดินเป็นผู้ดำเนินการจะทำได้หรือไม่ ในเมื่อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรไปแล้ว ถ้ามีการซื้อที่ดินกันอีกครั้งหนึ่งโดยวิธีใดก็ตาม ซึ่งทำให้ที่ดินหลุดไปจาก “เกษตรกร” อีก จะทำอย่างไร

2) เมื่อได้ออกเอกสารกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปแล้ว เขตปฏิรูปที่ดินฯ ยังมีความหมายหรือไม่เพียงใด สภาพบังคับกับเกษตรกรจะยังมีหรือไม่ เป็นปัญหาที่จะต้อง**ศึกษาและตีความให้ถูกต้อง ซึ่งเรื่องนี้น่าจะต้องมีการศึกษาในเชิงลึกอย่างเร่งด่วน**

3) กลไกตามกฎหมายอื่นหรือองค์กรในการควบคุมด้านอื่น ๆ เช่น อบต. จังหวัด คณะกรรมการชุมชน คณะกรรมการในระดับอำเภอ ฯลฯ จะมีบทบาทอย่างไรในการควบคุม ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องทำความเข้าใจอย่างชัดเจนว่า “เกษตรกร” หรือ “สถาบันเกษตรกร” ที่มีสิทธิที่จะมาซื้อที่ดินจากเกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินจะต้องเป็น “เกษตรกร” หรือ “สถาบันเกษตรกร” ตามความหมายเดิมหรือตามความหมายที่จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหรือไม่อย่างใด

4) แม้แต่ ส.ป.ก. เองก็จะต้องมากำหนดบทบาทในการซื้อคืนที่ดินจากเกษตรกรให้เกิดความชัดเจนว่าประเภทใดซื้อได้ ซื้อไม่ได้ เพราะเหตุผลใด ถ้าเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินจะมาขายที่ดินให้กับ ส.ป.ก. เพื่อการชำระหนี้ที่มีอยู่ ส.ป.ก. จะซื้อหรือไม่ เพราะถ้าซื้อก็เท่ากับสร้างเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินเพิ่มขึ้นอีก

5.7 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

มีแนวคิดที่ว่าเมื่อประเทศพัฒนาไปแล้ว รัฐควรจะยังมีภาระที่จะคุ้มครองพื้นที่การเกษตรแทนการควบคุมคุณสมบัติของเกษตรกร เมื่อได้มีการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายของ ส.ป.ก. ไปแล้ว ซึ่งแนวคิดนี้เห็นว่าน่าจะลดความเข้มข้นในการกำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรลงไปได้โดยหันมาควบคุมพื้นที่การเกษตรแทน ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

1) ในเมื่อประเทศไทยยังดำรงนโยบายเป็นประเทศที่พึ่งพาการเกษตรต่อไป หลักเกณฑ์ที่สำคัญน่าจะเป็นการสงวนพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตรไว้เป็นหลัก ไม่ว่าใครก็ตามที่ทำการเกษตรในพื้นที่ที่สงวนไว้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมก็น่าจะเป็นการเพียงพอ ซึ่งน่าจะเป็นเหตุผลที่ลดระดับความเคร่งครัดเกี่ยวกับคุณสมบัติของเกษตรกรลงได้ ขึ้นอยู่กับว่าอำนาจในการควบคุมพื้นที่เกษตรกรรมมีหรือไม่เพียงใด

2) ความต้องการพัฒนาประเทศและพัฒนาการเกษตรให้เท่าเทียมกับประเทศอื่น ๆ เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งยวดเพื่อให้มีการพัฒนาการเกษตรอย่างก้าวกระโดด เช่น ประเทศเพื่อนบ้านของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งเวียดนาม การพัฒนาไม่ว่าในแง่ของนโยบาย ในแง่การใช้เทคโนโลยีทางชีวภาพ การใช้เครื่องจักรกล การดำเนินงานแบบฟาร์มขนาดใหญ่ ล้วนเป็นเรื่องยากที่จะเกิดขึ้นกับเกษตรกรรายย่อย เว้นแต่จะมีการจัดการโดยเจ้าของเทคโนโลยี หรือเจ้าของทุนขนาดใหญ่ หรือโดยสหกรณ์ที่มีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการด้านเทคโนโลยีหรือธุรกิจมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง เรื่องนี้ขัดกับหลักการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเน้นการให้ที่ดินแก่เกษตรกรรายย่อย

3) มีตัวอย่างที่ดีที่ปรากฏในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมพื้นที่ในปัจจุบันคือ กฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งไม่ได้ให้ความสนใจว่าผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินจะเป็นเกษตรกรหรือไม่ สนใจเพียงว่าในเมื่อในเขตจัดรูปที่ดิน รัฐได้ลงทุนระบบชลประทานในระดับไร่นาไปแล้ว ก็ต้องมาทำนาหรือทำอาชีพเกษตรกรรม กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่เน้นเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งที่ผ่านมาก็สามารถใช้ได้อย่างถูกวัตถุประสงค์และควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดี อาจจะมีการร้องเรียนบ้างในกรณีที่เจ้าของที่ดินจะนำที่ดินไปใช้ในกิจการอื่น ซึ่งโดยกฎหมายจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการในระดับจังหวัด ซึ่งเท่าที่ผ่านมาคณะกรรมการระดับจังหวัดมักจะมีความเข้มแข็ง และการอนุมัติให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ๆ มักได้รับการปฏิเสธ เรื่องนี้เป็นเรื่องของหลักการ

ในเบื้องต้นสภาพบังคับดังกล่าวก็อาจจะมีอยู่บ้างตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ในปัจจุบันการจะใช้ที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการอื่นยังมีปัญหาการตีความ แต่ต้องยอมรับว่าเมื่อเกษตรกรได้รับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินแล้ว การควบคุมจะทำได้ยากขึ้น เป็นเรื่องน่าคิดว่าตามกฎหมายที่มีอยู่จะควบคุมการใช้ที่ดินที่ได้จัดให้กับเกษตรกร เพื่อไม่ให้ใช้ไปทำอย่างอื่นที่มิได้มีส่วนเกี่ยวพันกับอาชีพการเกษตรได้อย่างไร ในที่สุด**อาจจะต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย**เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการควบคุมพื้นที่เกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินไปด้วย

5.8 การใช้ทางเลือกระบบ Leasing

มีนักวิชาการบางกลุ่มเห็นว่า เพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาทรัพย์สินของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สาธารณะ สมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ ที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายป่าไม้ ขณะที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายอื่น เช่น ที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า จึงไม่ควรให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในลักษณะ Freehold หรือตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ แต่ควรจะหาวิธีที่ 3 โดยให้การทำการเช่าระยะยาวหรือ Leasing ทำนองเดียวกับการดำเนินงานในหลายประเทศในยุโรป ซึ่งทำให้ความเป็นที่ดินของรัฐยังคงอยู่เพื่อกิจการต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ การชลประทาน การป่าไม้ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ จะได้ทำได้ง่ายขึ้น

เรื่องนี้เป็นแนวทางที่น่าสนใจอย่างยิ่งแต่มีปัญหาหลัก 2 ประการคือ

1) กฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนและยังไม่มีคำพิพากฎีกาใดที่ใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงเกี่ยวกับเรื่อง Leasing ได้

2) ประโยชน์ของ Leasing อย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ระบบนี้ก็คือ ผู้ครอบครองสามารถนำสัญญา Leasing ไปใช้เพื่อเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเป็นหลักทรัพย์เพื่อการลงทุน และใช้ทำนิติกรรมต่าง ๆ ทั้งไปได้เช่นเดียวกับทรัพย์ธรรมดา

การดำเนินการในแนวนี้จะเป็นประโยชน์ไม่เฉพาะเรื่องการปฏิรูปที่ดินฯ เท่านั้น แต่จะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐทั้งหมดทั้งประเทศ (ซึ่งในประเทศไทย นับแต่จะมีวันลดลงเพราะมีการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ โดยอ้างการครอบครองในรูปต่าง ๆ) **แต่ยังมีความจำเป็นจะต้องหาข้อสรุปทางด้านกฎหมายให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น**

ที่สำคัญก็คือ ยังมีความจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจกับสถาบันการเงินว่าหากจะใช้ระบบ Leasing โดยกฎหมายใหม่หรือไม่ออกกฎหมายก็ตามสถาบันการเงินจะใช้สัญญา Leasing เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือใช้เพื่อเป็นประกันความเสี่ยงในการทำธุรกรรมต่าง ๆ ผ่านสถาบันการเงินหรือไม่ จะมีการตีมูลค่าทรัพย์เหล่านี้อย่างไร วิธีบังคับเอากับทรัพย์ทำอย่างไร ฯลฯ เพราะสถาบันการเงินของไทยแม้แต่สถาบันการเงินที่เป็นของรัฐก็ยังมีลักษณะที่อนุรักษ์นิยมอยู่มาก แม้แต่สถาบันการเงินที่ตั้งมาเพื่อกิจการเฉพาะ เช่น SME ธ.ก.ส. Exim ก็ยังถูกจำกัดวิธีการให้สินเชื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

เกี่ยวกับการลงบัญชีและการตรวจบัญชีและการวิเคราะห์หลักทรัพย์ที่เป็นเกณฑ์แบบโบราณและอนุรักษ์นิยมอยู่

5.9 การชำระราคาค่าที่ดิน

หากมีการตัดสินใจที่จะให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ แก่เกษตรกรโดยให้เกษตรกรผ่อนส่งนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงที่สำคัญมากที่สุดมีอยู่ 3 ประการ คือ การคำนวณมูลค่าที่ดิน การคำนวณอัตราและระยะเวลาการผ่อนส่ง และการกำหนดวิธีการผ่อนส่ง

1) ในส่วนของมูลค่าที่ดินนั้นเนื่องจากที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ บางแห่งน่าจะอยู่ใกล้กับที่ดินที่มีการประเมินมูลค่าที่ดินไว้แล้ว ก็สามารถนำมาเทียบเคียงประเมินราคาได้ หากไม่มีก็อาจจะใช้อ้างอิงจากการซื้อขายที่ดิน (ที่ต้องยอมรับว่ามีอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งสามารถยืนยันได้จากการสัมภาษณ์เกษตรกร) ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือในที่ดินใกล้เคียง ราคาที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ อาจจะถูกกว่าที่ดินทั่วไป เพราะการประเมินเกิดจากสมมติฐานที่ว่าเอกสารที่ได้ออกตามประมวลกฎหมายที่ดินไม่มีข้อจำกัดในการโอน แต่เอกสารกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ มีข้อจำกัดในการโอน เมื่อได้ทราบข้อมูลของทั้ง 2 ด้านแล้ว อาจนำมาถ่วงดุลกับประสิทธิภาพในการผลิตของที่ดินและตัวแปรอื่น ๆ ที่ได้มีการศึกษามาแล้วโดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เมื่อครั้งการใช้นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

2) ส่วนเรื่องอัตราและระยะเวลาการผ่อนส่งนั้นควรพิจารณาจากรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรประกอบกับขนาดของที่ดินที่ควรจะจัดให้เกษตรกร อนึ่ง ระยะเวลาการผ่อนส่งในภาพรวมควรจะคำนวณโดยคำนึงถึงแผนการเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย เพื่อการที่จะใช้รายได้จากการผ่อนค่าที่ดินมาดำเนินการต่อไป ในการจัดการที่ดินภาครัฐ การซื้อขายที่ดินเอกชนและการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ในรูปแบบต่าง ๆ ส่วนการพิจารณาอัตราและเวลาการผ่อนส่งของเกษตรกร เป็นรายครัวเรือนย่อมต้องขึ้นกับความสามารถในการหารายได้ของแต่ละครัวเรือน

3) สำหรับการผ่อนส่งหรือชำระเงินนั้นอาจทำได้สองทางกล่าวคือ ทางแรกให้ผ่อนส่งกับ ส.ป.ก. โดยตรง และในทางที่สองคือ การผ่อนส่งผ่านธนาคารของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธ.ก.ส. เนื่องจากมีเครือ ข่ายในการทำงานร่วมกับเกษตรกรเป็นจำนวนมากในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่แล้ว สิ่งที่จะต้องทำความตกลงกับ ธ.ก.ส. ก็คือ เมื่อเกษตรกรมาขอกู้เพื่อผ่อนชำระค่าที่ดิน ธ.ก.ส. ก็คงจะต้องยึดเอกสารสิทธิไว้ เอกสารนี้จะจดทะเบียนจำนองได้หรือไม่อย่างไร ถ้าจดไม่ได้ จะบังคับเอากับลูกหนี้อย่างไร ในกรณีนี้อาจบังคับเอากับทรัพย์ไม่ได้เนื่องจากมีข้อจำกัดในการโอน กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการค้ำประกัน หรือไม่อย่างใด เรื่องนี้**จะต้องตกลงกันล่วงหน้าไว้ก่อนโดยรอบคอบและสามารถปฏิบัติได้เพราะผู้ที่จะโอนทรัพย์คืนมาก็คือ ส.ป.ก.** นั่นเอง เว้นแต่ลูกหนี้จะมีข้อตกลงในการขายทรัพย์ให้แก่บุคคลอื่นก็คือ เกษตรกร และสหกรณ์ ซึ่งก็ยังเป็นปัญหาเรื่องคุณสมบัติเกษตรกรและองค์กรเกษตรกรดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว

อย่างไรก็ตามการผ่อนส่งค่าที่ดินโดยหลักการเป็นเพียงมาตรการให้เกษตรกรมีส่วนร่วมมีความหวงแหนในที่ดินเท่านั้น คงไม่มีวัตถุประสงค์เชิงพาณิชย์ที่จะระดมทุนในการดำเนินการทั้งหมดให้กับ ส.ป.ก. น่าจะระลึกอยู่เสมอว่าตามประมวลกฎหมายที่ดิน เกษตรกรที่ได้รับการออก น.ส. 3 หรือโฉนดที่ดิน ไม่ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้ง ๆ ที่การได้มาซึ่งที่ดินของคนเหล่านั้นก็อาจได้มาในทำนองเดียวกับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินฯ

5.10 ข้อเสนอแนวทางในการปรับปรุงการบริหารจัดการปฏิรูปที่ดิน

5.10.1 พื้นที่ป่าไม้ในเขตปฏิรูปที่ดินและการผังเมือง

จากข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากการศึกษาพบว่า ในที่ดินที่เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมีข้อตกลงที่กำหนดไว้ว่าจะต้องกันพื้นที่ไว้ประมาณ 20% ของพื้นที่ที่นำมาปฏิรูปที่ดินไว้เป็นป่า ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่ได้สอบถามจากเจ้าหน้าที่ปรากฏว่าที่ดินที่กรมป่าไม้ได้กันไว้เป็นป่าก็มีการครอบครองแล้วเช่นกัน และบางแห่งก็ได้แจก ส.ป.ก. 4-01 ไปให้กับเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกไปแล้วด้วย มีเพียงบางแห่งเท่านั้นที่ยังสงวนไว้เพราะโดยสภาพเป็นป่าไม้อยู่อย่างสมบูรณ์

อีกประการหนึ่งก็คือ ในพื้นที่บางแห่งได้มีความเจริญขึ้นมากแล้ว เพราะใกล้กับที่ตั้งมหาวิทยาลัย บางแห่งใกล้เมือง บางแห่งเกิดชุมชนขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือจะกลายเป็นที่ตั้งของส่วนราชการ พื้นที่เหล่านั้นประชาชนส่วนมากไม่ต้องการสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งโดยหลักแล้วที่ดินที่จัดให้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ มีวัตถุประสงค์ให้ผู้รับสิทธิได้ทำเกษตรกรรม แต่โดยสภาพแล้วพื้นที่เหล่านี้อาจไม่มีความเหมาะสมที่จะใช้เพื่อการเกษตรกรรมต่อไปอีกแล้ว

นอกจากนี้แล้วยังมีปัญหาว่ากิจการหลายประเภทที่ต่อเนื่องกับการเกษตร เช่น สถานที่ราชการ ผู้แทนจำหน่ายปัจจัยการเกษตร หรือบางกรณีมีการทำสถานที่ท่องเที่ยวโดยอ้างว่าเป็นการท่องเที่ยวเชิงนิเวศหรือเชิงเกษตร กิจการเหล่านี้บางประเภทเห็นว่าใกล้ชิดกับภาคเกษตร เช่น การบริการทางภาคเกษตรโดยตรง แต่กิจกรรมบางประเภท เช่น ปั๊มน้ำมัน ถ้าจะอ้างว่าเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับการเกษตรก็ทำได้เพราะเกษตรกรคงต้องใช้น้ำมัน ปัญหาซึ่งมีอยู่ว่าการตีความกิจการที่เกี่ยวเนื่องในปัจจุบันถูกต้องหรือไม่เพียงใดอย่างไร

กรณีกล่าวมาข้างต้นเป็นปัญหาเรื้อรังโดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่ดินของรัฐ เนื่องจากในขณะที่ ส.ป.ก. ที่ดินมาจากกรมป่าไม้ ทั้ง ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ (หรือกระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ในกรณีที่ดินของรัฐเป็นที่ราชพัสดุ) ไม่ได้ใช้เวลาที่กำหนดพื้นที่ในแต่ละพื้นที่ว่าส่วนใดเป็นเขตที่จะรักษาไว้เป็นป่า ที่ป่าส่วนใดควรจะกันคืนกรมป่าไม้ และถ้าส่งคืนแล้วพื้นที่เหล่านั้นจะมีสภาพทางกฎหมายอย่างไร ขณะนี้มีเพียงการกำหนดพื้นที่ในแผนที่ 1:50,000 เท่านั้น ในที่ดินจริงไม่มีใครชี้ได้ว่าที่ใดควรจะกันไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ 20% ที่ใดจะคืนกรมป่าไม้ นอกจากนั้นเดิมระหว่างช่วงปีที่มี

การพัฒนาโดย ส.ป.ก. ได้มีงบประมาณมาเพื่อทำถนน แหล่งน้ำ สาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยมีการวางผังไว้เป็นการชัดเจนว่าที่ใดจะดำเนินการให้เป็นประโยชน์สาธารณะ

ต่อมาเมื่อนโยบายเปลี่ยนไป แผนที่และแผนผังเหล่านี้ก็ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ดังนั้นจึงเห็นว่าหากมีนโยบายที่จะให้เอกสารสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ควรจะใช้โอกาสนี้วางผังพื้นที่และใช้บังคับเสียตั้งแต่ต้นว่า พื้นที่ใดจะกันเป็นที่ป่า ที่ใดเป็นที่ที่จะใช้ประโยชน์อื่น ที่ใดไม่ต้องการให้มีผู้อยู่อาศัย หรือจะฟื้นฟูให้เป็นสภาพป่า หรือไร่นาสวนผสม หรือป่าไม้ที่ใช้ประโยชน์ 3 อย่าง (ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว) ที่เหล่านั้นก็ต้องกันที่และทำการรังวัดให้เป็นไปตามนั้น แม้จะเป็นการยากก็ตาม ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาที่ต้องเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะในภายหลัง และควรจะเน้นเรื่องป่าหรือต้นไม้เพื่อประโยชน์ในทางสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ซึ่งป่าอาจจะเป็นทรัพย์สินที่มีค่าต่อชุมชนเองในทางตรงในอนาคต เช่น การใช้ไม้ การชะลอปัญหาน้ำหลาก และในทางอ้อม หรือเช่น การขายคาร์บอนเครดิต ซึ่งใกล้จะเป็นความจริงมากขึ้นแล้ว

สำหรับที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรมีความเห็นว่าจะต้องเป็นพื้นที่ป่า และคืนให้กับกรมป่าไม้ (ซึ่งอาจจะสายเกินไปแล้ว) ก็อาจจำเป็นจะต้องพิจารณาข้อกฎหมายให้ถ่องแท้ด้วย เพราะในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกำหนดว่า "เมื่อ ส.ป.ก. ได้นำที่ดินส่วนใดไปดำเนินการแล้ว" ที่ดินป่าสงวนก็หมดสภาพป่าสงวนไปโดยอัตโนมัติ ถ้ายึดหลักนี้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้ "ดำเนินการแล้ว" ที่ดินส่วนที่กรมป่าไม้ส่งมอบ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. นำไปใช้ ก็จะหมดสภาพเป็นป่าสงวนและถ้ายกเลิกเขตปฏิรูปที่ดินฯ หรือถอนเขตปฏิรูปที่ดินฯ ที่ดินดังกล่าวจะกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดประเภทหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่อเป็นที่รกร้างว่างเปล่าก็เท่ากับว่าใครมาจับจองก็ได้ เมื่อกรมที่ดินทำการออก น.ส. 3 ที่ดินส่วนที่ผู้ครอบครองที่พิสูจน์ได้ว่าครอบครองมาก็จะได้รับ น.ส. 3 ซึ่งไม่น่าจะเป็นธรรมกับเกษตรกรอื่น ๆ

โดยหลักการเห็นว่าหากที่ดินที่กันคืนกรมป่าไม้ ไม่เป็นป่าสงวนตามกฎหมายอีกต่อไป ก็ต้องพยายามกันที่ดินเหล่านั้นให้เป็นที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ รวมทั้งที่ดินที่เห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะทำการเกษตรต่อไปด้วยเหตุผล เช่น เพราะอยู่ใกล้เมือง มีสถานที่ราชการ ทำเลไม่เหมาะกับการทำเกษตร ฯลฯ ที่ดินเหล่านี้ควรจะจัดให้เป็นที่ราชพัสดุเพื่อให้มีการควบคุมโดยรัฐและมีสภาพเป็นที่ดินของรัฐอยู่ ซึ่งถ้าเหมาะสมกระทรวงการคลังอาจจะให้เช่าเพื่อประโยชน์อื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร ซึ่งเมื่อกันที่ดินประเภทนี้ออกไป กิจกรรมที่ต่อเนื่องกับการเกษตรก็สามารถใช้ที่ดินเหล่านี้ได้อย่างถูกต้อง

สำหรับพื้นที่ที่มีความลาดชันสูง ถ้าเป็นพื้นที่ที่มีเกษตรกรเข้าไปครอบครองแล้วควรจะมีการกำหนดเงื่อนไขในการปลูกป่า หรือทำไร่นาผสมป่า หรือกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ จะดำเนินการร่วมกันทั้งชุมชนหรือให้เกษตรกรผู้ครอบครองแต่ละรายดำเนินการโดยเอกเทศก็ได้ โดยมีข้อผูกพันกับการมอบเอกสารสิทธิในที่ดิน

ให้กับเกษตรกร เช่น กรณีที่เกษตรกรได้ลงทุนในการปลูกป่าอาจจะถือตามหลัก Payment for Ecosystem Services (PES) โดยคิดค่าดำเนินงานของเกษตรกรหักใช้ค่าผ่อนส่งที่ดินก็ได้

ส่วนเรื่องการใช้ที่ดินสำหรับกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับการเกษตรนั้นยังเห็นว่า ส.ป.ก. ควรจะพิจารณาเรื่องนี้อย่างเข้มงวด เมื่อมีการกันพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว กิจการที่เกี่ยวเนื่องกับภาคเกษตรจริง ๆ เท่านั้น จึงควรจะได้รับประโยชน์เขตปฏิรูปที่ดินฯ เว้นแต่กิจการเหล่านั้นไปตั้งอยู่ในเขตที่อยู่อาศัยที่ได้กันไว้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ (กฎหมายปฏิรูปที่ดินให้จัดทั้งที่ทำกินและที่อยู่อาศัยให้กับเกษตรกร)

5.10.2 การซื้อที่ดินเอกชน

หลายฝ่ายอาจจะลืมไปแล้วว่าภารกิจอย่างหนึ่งของ ส.ป.ก. ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ก็คือการจัดซื้อที่ดินของเอกชนเพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ เนื่องจากหลายปีที่ผ่านมา ส.ป.ก. เน้นการดำเนินการในที่ดินของรัฐเท่านั้น โดยอ้างว่าที่เอกชนแพงเกินไป รัฐไม่ออกพันธบัตรให้ กลัวปัญหาการประเมินราคาที่ดิน ฯลฯ แต่การซื้อที่ดินเอกชนนี้เป็นภารกิจที่มีความสำคัญยิ่งยวด เนื่องจากในการซื้อที่ดินจากเอกชนนั้น โอกาสที่จะจัดให้ผู้เช่าผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่มีไม่พอเพียง น่าจะเป็นไปได้สะดวกกว่าที่ดินของรัฐ เนื่องจาก ส.ป.ก. ได้กรรมสิทธิ์มาโดยบริบูรณ์โดยการซื้อ ไม่มีผู้ครอบครอง ไม่มีอิทธิพล ฯลฯ และโดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันได้เปลี่ยนไปแล้ว จึงควรมีการซื้อที่ดินเอกชนอีกครั้งหนึ่งโดยมีข้อพิจารณาประกอบ ดังนี้

1) แนวโน้มของรัฐบาลที่เลือกใช้ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจก็คือการออกกฎหมายต่าง ๆ ที่บังคับให้เจ้าของที่ดินรายใหญ่ต้องจ่ายภาษีสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินที่ไม่ใช้ทำประโยชน์ (ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ต่างจังหวัดและเป็นที่ดินเพื่อการเกษตร) นอกจากนั้นยังมีความพยายามที่จะจำกัดการถือครองที่ดิน มีแนวนโยบายที่จะให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินด้วยตนเอง เหล่านี้จะทำให้เกิดความกดดันกับผู้ที่ถือครองที่ดินให้พัฒนาสภาพที่ดินด้วยตนเองหรือต้องขายที่ดินออกมาเพื่อมิให้ต้องเสียภาษีสูง ตลาดที่ดินในต่างจังหวัดและที่ดินการเกษตรน่าจะคึกคักขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

2) แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารน่าจะไม่กระเตื้องขึ้นอีกนาน ดังนั้นการออกพันธบัตรทั่วไปของรัฐบาล จึงได้รับการตอบสนองอย่างดีทุกครั้ง ในกรณีที่จะออกพันธบัตรที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหากมีการให้ผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมและมีระยะไม่ยาวเกินไป น่าจะได้รับการตอบรับอย่างดีจากเจ้าของที่ดิน

3) สำหรับเงินสดที่จะต้องจ่ายเป็นบางส่วนเพื่อการจัดซื้อที่ดินนั้น เห็นว่าเมื่อกำหนดให้เกษตรกรจ่ายค่าที่ดินเพื่อรับเอกสารแสดงสิทธิที่ดินให้กับ ส.ป.ก. นอกเหนือจากพันธบัตรที่เป็นค่าทดแทนดังกล่าวมาข้างต้น คาดว่าจะมีรายได้เพียงพอแต่ละปีเพื่อนำมาใช้จ่ายเพื่อทดแทนค่าที่ดินเป็นเงินสด ทั้งนี้ทั้งนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

อนึ่งมาตรการที่อาจจำเป็นต้องใช้ คือ การเวนคืนที่ดินนั้น อาจจะทำได้เฉพาะที่ดินแปลงใหญ่มาก ๆ ที่อยู่ติดต่อกัน มิฉะนั้นจะไม่คุ้มกับการลงทุนและปัญหาต่อต้านที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้คงต้องขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมในอนาคต และเมื่อได้ที่ดิน จากการซื้อหรือเวนคืน หากเช่าที่ดินแปลงใหญ่ควรจะได้รับการพัฒนาการคมนาคม การจัดที่ดิน การชลประทาน และการจัดรูปที่ดินตามความเหมาะสมและสภาพของที่ดินที่ได้รับมา

ในแง่ของความโปร่งใสในการจัดซื้อที่ดินเห็นว่าราคากลางในการจัดซื้อ ควรขึ้นอยู่กับราคาประเมินที่ทางราชการกำหนดไว้ โดยการซื้อต้องกำหนดตัวแปรเพิ่มเติม เช่น ความอุดมสมบูรณ์ของดิน แหล่งน้ำ การชลประทาน ฯลฯ (ดังที่มีการศึกษาไว้แล้วโดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) กรรมการในการที่จัดหาที่ดินควรจะมีทั้งตัวแทนฝ่ายผู้ขาย กับตัวแทนฝ่ายผู้ซื้อ เมื่อตกลงกันได้ฝ่ายราชการจึงตัดสินใจโดยใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดข้างต้นเป็นแนวทาง หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ควรจะมีการประกาศให้ทราบทั่วกันทั้งในระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล และชุมชนที่จะให้มีการจัดซื้อ และในการโอนที่ดินทุกแปลงควรจะมีหน่วยเฉพาะกิจร่วมระหว่าง ส.ป.ก. กับกรมที่ดิน เป็นผู้ตรวจและรางวัดแนวเขตทุกแปลงเพื่อแก้ปัญหาความผิดพลาดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการรังวัดที่ดิน

5.10.3 สถาบันการดำเนินธุรกรรม

สิ่งที่จะต้องมีการเตรียมการอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากก็คือ จะทำอย่างไรให้เอกสารสิทธิที่ออกตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินมีมูลค่าในทางเศรษฐกิจ เช่น แลกเปลี่ยนเป็นเงินตราได้ โดยการดำเนินการผ่านสถาบันการเงิน หรือใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันในรูปแบบต่าง ๆ โดยที่เอกสารสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ มีข้อจำกัดในการโอน จึงพออนุมานได้ว่าจากมุมมองของสถาบันการเงิน เอกสารสิทธิดังกล่าวเป็นเอกสารที่ด้อยมูลค่าเมื่อเปรียบเทียบกับเอกสารสิทธิที่ออกโดยประมวลกฎหมายที่ดิน (ถ้ารัฐบาลตัดสินใจที่จะใช้วิธี Leasing ก็จำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สถาบันการเงินและบริษัท ห้างร้านต่าง ๆ รับสัญญา Leasing เป็นทรัพย์สิทธิแทนที่จะเป็นบุคคลสิทธิตามระบบการเช่าทรัพย์ทั่วไปของกฎหมายไทย) การประเมินมูลค่าก็ดี การรับไว้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันก็ดี การเอาทรัพย์ค้ำประกันในการบังคับคดีก็ดี จำเป็นจะต้องมีการตระเตรียมให้พร้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกแบบสถาบันการเงินเพื่อมารองรับเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ เท่าที่เห็นเกี่ยวข้องขณะนี้มี 2 สถาบันคือ

สถาบันแรก ได้แก่กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีหน้าที่หลักในการซื้อและจำหน่ายที่ดิน โดยจ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่งและพันธบัตรส่วนหนึ่ง ในส่วนการจำหน่ายได้ใช้นโยบายให้เกษตรกรผ่อนส่งระยะยาว (เฉพาะในที่ดินเอกชน ไม่มีการดำเนินงานในที่ดินของรัฐ) นอกจากนั้นกองทุนฯ ยังมีบทบาทที่ใช้เงินรายได้ส่วนหนึ่งในการดำเนินการจัดหาปัจจัยพื้นฐาน เช่น การคมนาคม ชลประทาน แหล่งน้ำ (ในอดีต) การส่งเสริมอาชีพในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรกู้ไปเพื่อลงทุนในการประกอบอาชีพ

สถาบันที่ 2 ได้แก่ ธ.ก.ส. มีหน้าที่ในการให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพแต่การให้กู้ยืมกับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ส่วนใหญ่ยังเป็นการให้สินเชื่อระยะสั้นเพื่อการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์หรือการประมงเป็นรายปี สำหรับการให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาและลงทุนในระยะยาวยังมีจำนวนน้อย เนื่องจากเอกสารที่ ส.ป.ก. ให้กับเกษตรกรในที่ดินของรัฐ คือ ส.ป.ก. 4-01 ยังมีศักดิ์เท่ากับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น จึงไม่มีมูลค่าในทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด ส่วนใหญ่ ธ.ก.ส. จะใช้วิธีเก็บ ส.ป.ก. 4-01 ไว้เป็นหลักฐานที่ให้เกษตรกรค้ำประกันกลุ่ม เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าจะยังหาผู้รับผิดชอบได้ในกรณีที่ไม่มีการจ่ายคืนเงินกู้

หากรัฐบาลเลือกที่จะตัดสินใจให้กรรมสิทธิ์ที่ดินกับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินของรัฐ ในทางเศรษฐกิจและในแง่ของกฎหมายจะเกิดปรากฏการณ์ 4 อย่างคือ

1) เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์แทนที่จะเป็นสิทธิในการใช้ที่ดิน

2) สิทธิที่ได้เป็นกรรมสิทธิ์จึงเป็นทรัพย์สิทธิที่ใช้ชำระหนี้ได้ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในการโอน

3) เงินที่เก็บได้จากการขายที่ดิน (ผ่อนส่ง) ที่ดินของรัฐจะมีมูลค่าจำนวนหนึ่งยิ่งจำเป็น ต้องมีการบริหารจัดการอย่างรอบคอบ

4) จะเกิดธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่าย จ่ายโอน การจำนอง การตีมูลค่าเพื่อซื้อขาย เสียภาษีสำหรับเอกสารสิทธิประเภทนี้ ฯลฯ

ปรากฏการณ์เหล่านี้ จะมีผลกระทบต่อระบบการจัดการที่ดิน การเงิน ภาษี เศรษฐกิจการลงทุนอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาทางเลือกในการจัดการปัญหาการเงินการคลังและธุรกรรมซึ่งในภาพกว้างอาจจะดำเนินการได้ 3 วิธี คือ

1) กำหนดให้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเป็นผู้ดำเนินการรองรับภารกิจที่จะเกิดขึ้นต่อไป แต่จะต้องเริ่มสร้างขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่และความคล่องตัวในการดำเนินงานตลอดจนทักษะต่าง ๆ ในการประเมินราคา การอำนวยสินเชื่อ การจัดการหนี้สิน และการบังคับเอากับหลักทรัพย์ค้ำประกัน ประโยชน์การดำเนินงานลักษณะนี้ก็คือ ทางกองทุนฯ และเจ้าหน้าที่มีความคุ้นเคยกับงานอยู่แล้ว เพราะเป็นเสมือนส่วนหนึ่งของ ส.ป.ก. อีกประการหนึ่งก็คือ โดยเหตุที่เอกสารสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ มีข้อจำกัดในการโอน ในการเปลี่ยนมือจะต้องมีตรวจสอบว่า คุณสมบัติผู้ที่มารับเอกสารสิทธิต่อเนื่องก็จะต้องเป็นเกษตรกรตามความหมายของกฎหมายปฏิรูปที่ดินซึ่งอาจจะต้องเป็นภารกิจของเจ้าหน้าที่กองทุนในอนาคต

การให้กองทุนเป็นเจ้าของเรื่องอาจทำให้การติดต่อประสานงานง่ายขึ้นเนื่องจากกองทุนฯ อยู่ใกล้ชิดกับ ส.ป.ก. แต่จะต้องขยายอัตรากำลังเป็นจำนวนมากและจะต้องสร้างขีดความสามารถในด้านการเงินให้กับเจ้าหน้าที่ของกองทุนฯ อย่างรวดเร็ว เนื่องจากภาระของงานจะเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณทันทีที่เปิดให้มีการทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดิน (ประเภทโฉนด ส.ป.ก.) อนึ่งควรคำนึงด้วยหากมีการผ่อนส่งค่าที่ดินผ่านกองทุนปฏิรูปที่ดินฯ เกษตรกรคงต้องใช้วิธี ผ่อนส่งกับ ส.ป.ก. โดยตรง

กองทุนฯ ไม่สามารถระดมทุนเพื่อเร่งรัดการออกโฉนดได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งต่างกับการให้สถาบันการเงินเป็นผู้รับภาระจัดเก็บเงินจากเกษตรกร โดยสถาบันการเงินสามารถจัดเงินให้กับกองทุนฯ ได้ทันที และมอบภาระการเก็บหนี้ผ่อนส่งค่าที่ดินให้กับสถาบันการเงิน โดยกองทุนฯ สามารถใช้เงินเหล่านั้นไปใช้ในการซื้อที่ดินเอกชนหรือ ใช้ในการพัฒนาต่อไปได้ ทั้งนี้ หากกองทุนยังให้สินเชื่อกับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินฯอยู่ก็อาจจะต้องขยายงานด้านนี้ขึ้นไปได้อีกมาก ผลดีอีกประการหนึ่งก็คือ ถ้าเกษตรกรไม่ชำระหนี้กองทุนฯ ก็สามารถเลิกสัญญาและโอนทรัพย์สินกลับคืนมาเป็นของ ส.ป.ก. ได้ด้วยตนเอง (เนื่องจากโอนกลับเป็นของ ส.ป.ก. ได้ตามกฎหมาย) ในขณะที่สถาบันการเงินไม่สามารถโอนทรัพย์สินเป็นของสถาบันการเงินได้โดยตรง

2) รัฐบาลอาจจะมอบหน้าที่บางอย่างให้กับธนาคาร เช่น ธ.ก.ส. เช่นเรื่องการชำระค่าที่ดินของเกษตรกร ธ.ก.ส. อาจจะจ่ายเงินทั้งหมดที่เกษตรกรต้องจ่ายให้กับ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. เป็นผู้บริหารสินเชื่อ (ในกรณีนี้คงต้องศึกษาขีดความสามารถในการชำระเงินของเกษตรกรให้ถี่ถ้วน) นอกจากนั้น ธ.ก.ส. อาจมีหน้าที่ให้สินเชื่อทั้งระยะสั้น ยาว และปานกลาง โดยนำทรัพย์สินมาเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน ในกรณีนี้จำเป็นต้องศึกษาวิธีการค้ำประกันความเสี่ยงของธนาคาร และการเอาหลักทรัพย์ค้ำประกัน (ที่ดินโฉนด ส.ป.ก.) ชำระหนี้สิน ในกรณีที่เกษตรกรไม่ชำระหนี้ ถ้าเป็นหนี้ที่ ไม่ชำระหนี้ เป็นหนี้ค่าที่ดินก็ไม่น่าจะมีปัญหาเพราะดังกล่าวมาแล้วว่า ส.ป.ก. สามารถชำระหนี้แทนเกษตรกร แล้วนำทรัพย์สินที่ยึดได้มาขายเพื่อชำระหนี้ต่อไป ซึ่งจะต่างกับหนี้เพื่อการลงทุนทั้งระยะสั้น ระยะยาว ระยะปานกลาง ซึ่งจะต้องพิจารณาว่ากองทุนฯ จะประกันความเสี่ยงของธนาคารอย่างไร เพราะมูลหนี้ไม่ได้เกิดจากการซื้อขายที่ดิน และ ธ.ก.ส. ก็ไม่ได้เป็น “เกษตรกร” หรือ “สถาบันเกษตรกร” จึงไม่สามารถนำทรัพย์มาขายต่อเองโดยพละการ ซึ่งเรื่องเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ยังต้องหาทางแก้ไขหมดไป

3) อาจใช้บริการทั้งจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสถาบันการเงินเพื่อให้ทำธุรกรรมที่แตกต่างกันไป เช่น ธนาคารทำเฉพาะเรื่องการชำระเงินค่าที่ดินให้กับกองทุนฯ ส่วนเรื่องหลักประกันกองทุนฯ เป็นผู้ดำเนินการ และบังคับใช้กฎหมายเมื่อมีปัญหาการชำระหนี้หรือเปลี่ยนตัวผู้ครอบครอง ฯลฯ นั่นคือธนาคารจะดำเนินการเฉพาะเรื่องการจ่ายเงินรับเงินเท่านั้น หรือธนาคารอาจรับอำนวยสินเชื่อระยะสั้นเท่านั้น ส่วนกองทุนฯ ทำหน้าที่อำนวยสินเชื่อระยะยาวโดยต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งการออกแบบนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้วิธีประสานงานอย่างไร

4) อีกวิธีหนึ่งก็คือ การปรับปรุงกองทุนฯ เช่น ยกระดับกองทุนฯ เป็นธนาคารที่ดินในระยะต่อไป ทั้งนี้หากจะปรับปรุงให้เป็นธนาคารที่ดิน โดยรับผิดชอบธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินทั้งหมด รวมทั้งที่ดิน ส.ป.ก. ด้วย คงจะต้องมีการออกกฎหมายใหม่ และพิจารณาองค์ประกอบและภารกิจให้ชัดเจนว่าจะแตกต่างกับ ธ.ก.ส. และธนาคารของรัฐอื่น ๆ และสถาบันการเงินภาคเอกชนอย่างไร คุ้มหรือไม่ ฯลฯ

อนึ่ง ในอนาคตเมื่อที่ดินที่ได้รับจากการดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (น่าจะมีเกินกว่า 30 ล้านไร่) อาจจะมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนมากขึ้น เรื่องนี้ควรจะมีการเตรียมการที่จะจัดเตรียมตลาดรอง เพื่อจัดทำธุรกรรมการซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างเกษตรกร สถาบันเกษตรกรกับ ส.ป.ก. ขึ้นเพื่อให้เกิดสภาพคล่อง และในอนาคตหากมีการซื้อที่ดินภาคเอกชนมากยิ่งขึ้นเพื่อจัดให้เกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ตราสารหนี้ที่รัฐบาลออกให้ผ่าน ส.ป.ก. ก็คงจะมีมูลค่าไม่น้อย จะมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันมาน้อยเพียงใดคงต้องเริ่มคิดกันตั้งแต่บัดนี้

5.10.4 การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน

จากการสัมภาษณ์เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ไม่เพียงพอ บางส่วนมีความเห็นว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งโดยหลักแล้วเห็นว่าการจัดที่ดินให้เกษตรกรควรจะดำเนินงานพัฒนาควบคู่ไปกันด้วย ซึ่งในระยะเริ่มแรกของการปฏิรูปที่ดินฯ ได้มีการลงทุน ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างกว้างขวาง แต่ต่อมาเมื่อนโยบายเปลี่ยนแปลงไปการพัฒนาจึงกลายเป็นภารกิจปกติของหน่วยงาน ที่มีหน้าที่โดยตรง ในขณะที่ ส.ป.ก. ได้ถูกลดบทบาทในการดำเนินการโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน

เป็นที่ทราบกันอยู่ว่าในเขตปฏิรูปที่ดินฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตที่ดินของรัฐ เดิมมักจะเป็นพื้นที่ที่มีการครอบครองโดยไม่มีกฎหมายรองรับ ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ได้เข้าไปลงทุนในการพัฒนา เมื่อกลายเป็นเขตปฏิรูปที่ดินฯ เกษตรกรได้รับสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 แล้ว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาให้มีระดับเทียบเท่ากับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งในแง่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมเทคโนโลยีและโอกาสในการลงทุนเพื่อการเกษตร

โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้ส่วนราชการอื่น ๆ ดำเนินการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดินตามภารกิจปกติของตน แนวคิดทำนองนี้คงจะเปลี่ยนแปลงยาก ทั้งที่สภาพความเป็นจริงหน่วยงานพัฒนาทั้งหลายมีลำดับความสำคัญของงานของตนเองอยู่แล้วงาน ภายในเขตปฏิรูปที่ดินจึงกลายเป็น “งานฝาก” ทั้ง ๆ ที่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินน่าจะเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องให้ความช่วยเหลือโดยเร็ว ดังนั้นระดับการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดินฯ จึงกระเตื้องขึ้น ไม่มากนักในสถานการณ์เช่นนี้ ส.ป.ก. อาจดำเนินการได้ 5 ประการคือ

1) มีการจัดทำผังเมืองและกำหนดลำดับความสำคัญของโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ที่มีอยู่ทั้งหมด เสนอเป็นโครงการใหม่ต่อรัฐบาล เพื่อให้หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบจัดโครงการในงบประจำปีเพื่อการพัฒนาเป็นกิจจะลักษณะ ข้อสำคัญก็คือ ต้องให้สำนักงบประมาณกำหนดรายการการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นวงเงินที่ชัดเจน มิฉะนั้นถ้าให้ส่วนราชการจัดลำดับความสำคัญเอง ก็จะพิจารณาเฉพาะลำดับความสำคัญเฉพาะในงานที่ตนเห็นว่ามีความสำคัญ

2) จัดสรรเงินส่วนหนึ่งที่เป็นเงินได้ของกองทุนฯ จากดอกเบี้ย ค่าที่ดิน ฯลฯ เพื่อเป็นงานเสริมเพื่อการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ในแต่ละปี โดยคำนึงถึงความต้องการของเกษตรกรที่ไม่ได้รับการตอบสนองจากส่วนราชการที่มีหน้าที่โดยตรง

3) ตกลงเป็นหลักการกับองค์การปกครองท้องถิ่นในเรื่องการบำรุงรักษาและกระบวนการในการนำเงินบางส่วนของท้องถิ่น และงบที่จัดสรรในส่วนภูมิภาคเพื่อมาใช้ในการพัฒนาเขตปฏิรูปที่ดินฯ ในแต่ละปี โดยคำนึงถึงรายได้ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากเขตปฏิรูปที่ดินฯ ประกอบด้วย

4) ประสานงานกับมหาวิทยาลัยในท้องถิ่น (ซึ่งในขณะนี้มีมากมายหลายแห่ง) ให้รับบทบาท Change agent ทั้งในแง่เศรษฐกิจ เทคโนโลยีและสังคม โดยอาจจัดสรรเงินกองทุนฯ ส่วนหนึ่งให้กับสถาบันการศึกษา การทำงานดังกล่าวจะต้องมีแผนที่ชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาการใช้เงินแบบสูญเปล่า และควรสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ให้มีจำนวนมากและหลากหลายขึ้น

อนึ่งเครือข่ายในการพัฒนาของ ส.ป.ก. อาจเป็นเครือข่ายที่เป็นการมากเกินไป เช่น สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน ซึ่งก็มีทั้งที่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพ ส.ป.ก. น่าจะพยายามหาโอกาสที่ขยายเครือข่ายให้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากตั้งแต่ ส.ป.ก. ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ และมีกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรชุมชน และสถาบันเกษตรกรในรูปแบบอื่น ๆ อีกมาก หากพิจารณาดูว่าการเข้าไปร่วมกิจกรรมกับองค์กรชุมชนใหม่ ๆ จะเกิดประโยชน์แก่เกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ได้บ้างก็น่าจะดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการส่งเสริมและการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการให้องค์ความรู้ต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์แก่ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ในรูปแบบของ CSR

5) เนื่องจากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินมีถึง 40 ล้านไร่ การสื่อสารจึงเป็นเรื่องสำคัญทั้งในแง่ของการทำความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินฯ การสื่อความหมายที่เกี่ยวกับนโยบายใหม่ ๆ หรือข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่ เกษตรกร หรือการหารือกับเกษตรกรในลักษณะที่เป็น Two ways communication ผ่าน Social media จึงเป็นเรื่องที่ควรลงทุน ซึ่งจะลดค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการทำความเข้าใจเป็นอย่างดี และจะเป็นเครื่องมือที่มีพลังในการพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิตของเกษตรกรต่อไป

5.10.5 การจัดการระบบข้อมูล

เงื่อนไขของความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินฯ ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการสำรวจ การคัดเลือกการแจก ส.ป.ก. 4-01 การเปลี่ยนมือ การออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ขึ้นอยู่กับการมีข้อมูลที่ถูกต้อง เป็นข้อมูลที่ครอบคลุมความต้องการในการตัดสินใจ ซึ่งต้องยอมรับว่าระบบข้อมูลของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน อาจจะมีแต่ขาดการตรวจสอบและการบริหารจัดการเป็นระบบ เช่น ถ้าจะตรวจสอบว่าบุคคลใดมีที่ดินที่ใดบ้างต้องใช้เวลานานมาก อีกทั้งยังมีข้อมูลที่เก็บ

ไม่ได้อีกส่วนหนึ่ง เช่น การครอบครองที่ดินของรัฐ เป็นต้น หาก ส.ป.ก. จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จะต้องเตรียมการให้มีข้อมูลที่พร้อมควบคู่กันไปด้วยกล่าวคือ

1) ข้อมูลที่เป็นแผนที่ ประกอบด้วย

(1.1) ข้อมูลที่เกี่ยวกับขอบเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน เพราะไม่มีการตรวจสอบและรังวัดให้เป็นสากล ทั้ง ๆ ที่มีภาพถ่ายทางอากาศ และข้อมูลทางเทคนิคอื่น ๆ ที่จะใช้ได้อยู่แล้ว

(1.2) ข้อมูลแปลงที่ดินประกอบด้วยแผนที่ระวางควบคุม แผนที่แปลงที่ดิน ขนาดที่ดิน ชื่อผู้ครอบครองที่จะต้องปรับให้เป็นระบบสากลและทำให้เป็นข้อมูลปัจจุบัน (update) ตลอดเวลา ตลอดจนสถานภาพทางกฎหมายในที่ดินเหล่านั้น ภาระติดพันต่าง ๆ ฯลฯ

(1.3) ระบบการคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งที่ตั้งของส่วนราชการและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับงานด้านการเกษตรกรและการพัฒนาอาชีพของเกษตรกร เช่น ที่ตั้งสหกรณ์ บ้านเลขที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่ตั้ง อบต. ฯลฯ

อนึ่ง แผนที่การใช้ที่ดินข้อมูลแผนที่ที่สำคัญที่สุดในขณะนี้ก็คือ เขตที่ดิน แผนที่รายแปลงพร้อมระวางและข้อมูลเกี่ยวกับแปลงที่ดินที่จะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนก่อน

2) ข้อมูลที่มิใช่แผนที่ ประกอบด้วย

(2.1) ข้อมูลทางเศรษฐกิจสังคมของเกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ และครัวเรือนเกษตรกร เช่น สภาพรายได้ รายจ่าย หนี้สิน ฯลฯ

(2.2) ราคาประเมินมูลค่าที่ดิน (หรือราคาซื้อขายที่ทำกินเอง)

อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวควรจะมีการบูรณาการข้อมูลที่ดินทั้งหมดโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เพื่อให้สามารถตรวจสอบข้อมูลกันได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำมากขึ้น อย่าลืมว่าหากจะมีการให้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ แก่ผู้ที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 จะต้องมีการตรวจสอบแผนที่และข้อมูลการถือครองที่ดินทั้งหมด อันเป็นภารกิจที่ใหญ่มาก หากข้อมูลไม่มี การจัดเกษตรกรในครั้งนี้ก็อาจจะไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ กลับกลายเป็นการให้สิทธิในที่ดินกับกลุ่มที่ไม่ควรจะได้รับการจัดสรร อันเป็นปัญหาที่ ส.ป.ก. และรัฐบาลจะต้องแก้ไขอย่างไม่มีวันสิ้นสุด

ธุรกิจสถาบันการเงินและหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งภาครัฐและเอกชนจะยอมรับสิทธิประเภทนี้ตามที่ได้ตั้งความหวังไว้หรือไม่ขึ้นกับข้อมูล หากข้อมูลไม่แม่นยำจะเกิดการร้องเรียนหรือจะมีการฟ้องร้องกันอย่างมากมาย ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้จะทำให้ความน่าเชื่อถือกับทรัพย์สินที่มาจากการจัดสรรให้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ด้อยความสำคัญลงไปอีก ประชาชนก็จะได้รับความลำบากตามมา

5.10.6 การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจ

การจะปรับปรุงนโยบายใด ๆ ในประเทศไทยมักจะทำกันโดยฉับพลัน ไม่มีการฟังความคิดเห็น ไม่มีการทำความเข้าใจ เรื่องการปฏิรูปที่ดินฯ เป็นนโยบายใหญ่ ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมและรัฐบาลไปแล้วในอดีตมาแล้ว ดังนั้น ขั้นตอนการทำความเข้าใจซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด อาจจะต้องใช้เวลา 1-2 ปี เฉพาะการทำความเข้าใจควบคู่ไปกับการเตรียมการเรื่องอื่น ๆ เช่น การทำข้อมูล การเตรียมการทางเรื่องออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบต่าง ๆ การทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. เอง ฯลฯ (จากการสำรวจและหารือฟังความคิดเห็นเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. คงจะห่างเหินกับกฎหมายและประเด็นทางนโยบายไปมาก) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีความเข้าใจในเรื่องของกฎหมายและนโยบาย ตลอดจนวิธีปฏิบัติอย่างชัดเจน อาจจะเริ่มจากการดำเนินงานเป็นโครงการทดลองก่อนในพื้นที่แต่ละภูมิภาคเพื่อประเมินผลในช่วงแรกก่อนที่จะเริ่มดำเนินการในภาพกว้างทั้งประเทศต่อไป

ต้องยอมรับว่างานปฏิรูปที่ดินเป็นงานที่เข้าใจยาก ซับซ้อน และต้องมีการปรับตัวตามความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมอยู่เสมอ การฝึกอบรม การทำความเข้าใจ และการฟังความคิดเห็น และการทำให้นโยบายและระเบียบต่าง ๆ มีความชัดเจนจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งยวด

5.10.7 การบังคับใช้กฎหมาย

ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องที่น่าหนักใจก็คือ การบังคับใช้กฎหมาย ถ้าปราศจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดแล้ว ไม่มีทางที่ที่ดินจะได้ไปเป็นของกลุ่มเป้าหมาย ในเชิงยุทธศาสตร์และยุทธวิธีจะต้องมีการสะสางกันในระหว่างผู้กำหนดนโยบายผู้ปฏิบัติงาน และคณะกรรมการต่าง ๆ โดยเฉพาะคณะกรรมการในภูมิภาค ท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องมาหารือและ “พูดความจริง” กันว่าอะไรทำได้อะไรทำไม่ได้ เมื่อประสบปัญหาจะมีการแก้ไขอย่างไร เชื่อว่าจากประสบการณ์ที่ผ่านมากว่า 30 ปี เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายน่าจะหาข้อสรุปได้ว่าจะเผชิญกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร เพื่อจะให้ได้ประโยชน์กับทุกฝ่าย

5.10.8 การแก้ไขกฎหมาย

คณะผู้ศึกษาเชื่อว่าการแก้ไขกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวโดยคิดว่ากฎหมายจะเป็นเครื่องมือที่จะทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ไม่น่าจะเป็นความจริง มีเรื่องต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายและยังไม่ได้ดำเนินการอยู่มาก ถ้าไม่จำเป็นในขณะนี้ ซึ่งเห็นว่าจะมีประเด็นหลักการที่จะต้องแก้ไขขณะนี้ หรือไม่ย่อมขึ้นกับนโยบายที่จะหยิบยกมา อาทิ

(1) เรื่องการบริหารกองทุนฯ

(2) นิยามศัพท์ต่าง ๆ ที่จะต้องแก้ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

(3) การประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน กับการควบคุมหลังออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน

(4) การให้เช่าระยะยาวในระบบ Leasing

(5) การควบคุมพื้นที่เกษตร

ในท้ายที่สุด การดำเนินนโยบายใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายของ ส.ป.ก. (โฉนด ส.ป.ก.) การจ่ายค่าทดแทนที่ดินของรัฐ โดยเกษตรกร การคัดเลือกเกษตร การจัดซื้อที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ การกำหนดคุณสมบัติของเกษตรกร การควบคุมพื้นที่เกษตรและปฏิบัติต่อเกษตรกรหลังจากการได้กรรมสิทธิ์ การจัดการและการจัดองค์กรด้านธุรกรรม หรือการจัดทำข้อมูลทั้งหลาย จะเกิดความสำเร็จ เป็นประโยชน์ แก่เกษตรกรและภาคการเกษตรของประเทศได้มากน้อยเพียงใด ต้องขึ้นกับปัจจัยพื้นฐาน 3 ประการ คือ

(1) ความเป็นไปได้ที่จะบังคับใช้กฎหมายและนโยบายที่จะกำหนดขึ้น

(2) ความสอดคล้องของนโยบายกับความยอมรับของกลุ่มเป้าหมาย และสังคม

(3) การดำเนินการด้วยความโปร่งใส ผ่านกระบวนการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียอย่างต่อเนื่อง

เมื่อดำเนินการโดยยึดหลักการทั้ง 3 ประการแล้ว เชื่อว่าการปฏิรูปที่ดินจะสามารถดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศสืบไป

บทที่ 6
บทสรุป

6.1 สรุปความเป็นมาและการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ผ่านมา

ในระหว่าง ปี พ.ศ. 2516 - 2518 ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลขณะนั้น แก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรที่กำลังประสบความเดือดร้อน ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินที่ต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูง รวมทั้งปัญหาที่ดินขาดการบำรุงรักษา ทำให้ได้ผลผลิตต่ำและเป็นปัญหาเรื่องรายได้ตลอดมา ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงได้กำหนดใช้แนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำเศรษฐกิจและสังคมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยได้ตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้นมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2518 เป็นต้นมา พร้อมการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

- **การจัดที่ดิน**

ส.ป.ก. มีการจัดที่ดินที่ได้มาจากที่เอกชนและที่รัฐให้เกษตรกร นับตั้งแต่ พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน (ณ วันที่ 30 กันยายน 2553) สรุปผลการดำเนินการได้ ดังนี้

- **ที่ดินที่ได้มาจากที่เอกชน**

มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินที่ได้มาจากที่เอกชน 4 ประเภท ได้แก่ ที่ดินพระราชทาน ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินบริจาค และที่ดินจากการจัดซื้อ เนื้อที่รวม 490,477 ไร่ โดยที่ดินจัดซื้อมีจำนวนมากที่สุด 432,917 ไร่ รองลงมาคือที่ดินพระราชทาน 44,365 ไร่ ที่ดินบริจาค 6,674 ไร่ และที่ดินราชพัสดุ 6,521 ไร่ ตามลำดับ

ที่ดินทั้ง 4 ประเภทดังกล่าว มีการจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์แล้ว จำนวน 28,472 ราย 31,341 แปลง 449,620 ไร่ โดยจัดให้เกษตรกรเช่า จำนวน 15,649 ราย 17,229 แปลง 240,578 ไร่ และให้เกษตรกรเช่าซื้อ จำนวน 5,424 ราย 5,913 แปลง 88,865 ไร่ ขณะนี้มีเกษตรกรรอโอนสิทธิ จำนวน 5,536 ราย 6,221 แปลง 85,408 ไร่ ขณะเดียวกันได้มีการโอนสิทธิให้เกษตรกรไปแล้ว รวม 1,863 ราย 1,978 แปลง เนื้อที่ 34,769 ไร่ นอกจากนั้นพื้นที่บางส่วนถูกใช้เป็นโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค จำนวน 11,669 ไร่ และอยู่ระหว่างดำเนินงานจำนวน 2,951 ไร่ ดังนั้นจึงมีที่ดินเอกชนคงเหลือสำหรับจะจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ได้อีก จำนวน 6,364 ไร่

- **ที่ดินที่ได้มาจากที่รัฐ**

ได้มีการจัดที่ดินและมอบเอกสารแสดงสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยมีเกษตรกรได้รับการจัดที่ดิน (ผ่านการอนุญาตจาก คปจ. และมอบ ส.ป.ก. 4-01 แล้ว) จำนวน 2,326,162 ราย 2,993,803 แปลง 33,015,630 ไร่ แยกเป็นที่ดินเกษตรกรรม จำนวน 2,066,551 ราย 2,642,947 แปลง 32,810,508 ไร่ และที่ดินชุมชน จำนวน 337,156 ราย 350,856 แปลง 205,122 ไร่

- **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน**

ส.ป.ก. ได้รับงบประมาณดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2523-2537 เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,128.96 ล้านบาท โดยได้ก่อสร้างถนนเป็นระยะทาง รวม 32,540.77 กิโลเมตร ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ได้แก่ ฝาย อ่างเก็บน้ำ ทำนบ และสระเก็บน้ำ รวมทั้งสิ้น 58,795 แห่ง และคลองส่งน้ำ 10,625 กิโลเมตร ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่อการบริโภคเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 6,891 แห่ง และพัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรมพร้อมถนนคันคลองและคูส่งน้ำในพื้นที่ รวมทั้งสิ้น 24,731 ไร่

นอกจากนี้ ส.ป.ก. ยังได้มีการพัฒนาพื้นที่เพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิตและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นให้แก่เกษตรกรทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปกับการจัดที่ดิน แม้มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ แต่ ส.ป.ก. ก็ได้ใช้แหล่งเงินช่วยเหลือและแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศมาสนับสนุนการพัฒนา

- **การปรับปรุงกฎหมาย**

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกาศใช้มาตั้งแต่ วันที่ 5 มีนาคม 2518 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ดังนี้

ครั้งแรก ปี พ.ศ. 2519 มีสาระสำคัญเพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้นในการจัดหาที่ดินเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงกำหนดให้รัฐมนตรีจากสามกระทรวงหลัก คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามกฎหมายและแก้ไขการออกพันบัตรการชำระราคา หรือค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

ครั้งที่สอง ปี พ.ศ. 2532 มีสาระสำคัญเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและเพิ่มขีดความสามารถในการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน จึงกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นสำคัญ ๆ เช่น การแก้ไขคำนิยามคำว่าเกษตรกรให้สอดคล้องและครอบคลุมการดำเนินงานตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน มีการเพิ่มตำแหน่งในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับจังหวัดและระดับประเทศ เพื่อให้ครอบคลุมหน่วยงานรัฐและตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้น มีการกำหนดเรื่องเขตหรือพื้นที่ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ชัดเจนขึ้น มีการให้อำนาจ ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐประเภทอื่นมาปฏิรูปที่ดินได้เพิ่มขึ้นจากที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ

และให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ป่าสงวนแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนสภาพป่าตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งการให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เจ้าของมีสิทธิคงสิทธิแต่ประสงค์จะขายที่ดินนั้นทั้งหมด การให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้จัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่า เช่าซื้อตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ทั้งนี้ เพื่อใช้สำหรับการประกอบเกษตรกรรม พร้อมทั้งให้มีอำนาจจัดที่ดินให้บุคคลอื่นใดเพื่อประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีการแก้ไขบทบัญญัติเรื่องสิทธิของผู้เช่าในที่ดินที่ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าไปดำเนินการให้สอดคล้องกับการเพิ่มหลักการให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้มาซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่ยังมิได้กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และสาระสำคัญอย่างยิ่ง คือ การกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้มาตามพระราชบัญญัตินี้

การปรับปรุงนโยบาย

- **เริ่มต้นจากที่ดินเอกชน**

ในช่วงเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดิน ปี พ.ศ. 2518 - 2519 เป้าหมายการจัดหาที่ดินมุ่งเน้นไปที่การดำเนินงานในที่ดินเอกชน โดยเริ่มต้นจากผืนดินที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานให้เพื่อการปฏิรูปที่ดิน จำนวน 50,000 ไร่ ใน 7 จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระบุรี นครปฐม นครนายก และปทุมธานี รวมทั้งการจัดซื้อที่ดินเอกชนในจังหวัดดังกล่าวในท้องที่ 29 อำเภอ จากผู้ถือครองรายใหญ่หรือมีที่ดินเกินกว่ากฎหมายกำหนด เนื้อที่รวม 730,000 ไร่ เพื่อนำมาจัดที่ดินให้เกษตรกรได้เช่าและเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. ส่วนการจัดที่ดินของรัฐมีเพียงเล็กน้อย เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติจนมีสภาพเสื่อมโทรมไม่อาจจะฟื้นฟูสภาพป่าได้อีก เช่น ในท้องที่จังหวัดอุดรธานี ลพบุรี และราชบุรี ใน 6 อำเภอ เนื้อที่รวม 60,000 ไร่

- **เริ่มดำเนินการในที่ดินของรัฐ**

การจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อนำไปปฏิรูปที่ดิน มีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนที่ดินที่จะหาซื้อได้และงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อ รวมทั้งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการกว่าจะได้มาและนำมาจัดให้เกษตรกรได้เช่าและเช่าซื้อ ในขณะเดียวกัน ประชาชนได้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐเพิ่มมากขึ้น นับแต่ปี พ.ศ. 2520 ส.ป.ก. จึงได้เริ่มมีการจัดที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นมากกว่าที่ดินเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาผู้ครอบครองที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาตั้งแต่ต้น แต่ถือว่าบุกรุกที่ดินป่าสงวนและอยู่อย่างผิดกฎหมายป่าไม้ ซึ่งได้แก่พื้นที่ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ลพบุรี สระบุรี กาญจนบุรี อุทัยธานี เชียงใหม่ นครราชสีมา ร้อยเอ็ด สุรินทร์ และนครพนม เนื้อที่รวม

800,000 ไร่ และต่อมาในปี พ.ศ. 2521 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 2.7 ล้านไร่ ในขณะที่มีการจัดที่ดินในที่ดินเอกชนเพียง 300,000 ไร่

ในระยะเวลา 10 ปี ถัดมา หรือช่วง ปี พ.ศ. 2522-2532 มีการจัดที่ดินของรัฐ เฉลี่ยปีละ 2-3 ล้านไร่ และนับแต่ ปี พ.ศ. 2532 ซึ่งมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ทำให้ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินของรัฐประเภทอื่น เช่น ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้สงวนหรือหวงห้าม ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้นำที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ จึงทำให้มีการปรับปรุงนโยบายการจัดที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเป็นปีละ 4 ล้านไร่

- **การขยายงานอย่างรวดเร็ว แต่ยกเลิกงานพัฒนา**

ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ควบคู่ไปกับการจัดที่ดินทำกิน ซึ่งได้แก่ งานก่อสร้างและปรับปรุงเส้นทางคมนาคม การก่อสร้างและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและการอุปโภคบริโภค การพัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรม ตลอดจนการส่งเสริมอาชีพและตลาด และการสร้างความเข้มแข็งชุมชนโดยการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งในช่วงที่มีการขยายงานด้านการจัดที่ดินทำกินอย่างรวดเร็ว ทำให้มีพื้นที่พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มมากขึ้น แต่มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ ดังนั้นในช่วง ปี พ.ศ. 2520-2536 ส.ป.ก. จึงได้มีการหาแหล่งเงินจากโครงการความร่วมมือและช่วยเหลือด้านเทคนิคจากต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย UNDP/ FAO เป็นต้น รวมทั้งแหล่งเงินกู้นอกประเทศ เช่น จาก World Bank และ OECF เป็นต้น เพื่อที่จะมาสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อช่วยให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน นอกจากจะมีที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรแล้ว ยังมีความเป็นอยู่และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น

ในเวลาต่อมา รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น และมีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อบต.และ อบจ. เพิ่มขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินงานพัฒนาทุก ๆ ด้านในพื้นที่ รวมทั้งงานพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้น นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา ส.ป.ก. จึงไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใด ๆ ในพื้นที่

- **สถานภาพของกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 9 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินและใช้จ่ายงานตามโครงการในลักษณะเงินหมุนเวียนให้มีดอกผลกลับคืนมา ที่ผ่านมาการใช้จ่ายเงินกองทุน ฯ

ส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการซื้อที่ดินและการให้สินเชื่ออันได้แก่ สินเชื่อเพื่อชดเชยที่ดิน สินเชื่อเพื่อการพัฒนารายได้และสินเชื่อเพื่อการพัฒนาพื้นที่ นอกจากนั้นก็เป็นค่าใช้จ่ายที่มีข้อผูกพันตามข้อตกลง และตามกฎหมาย เช่น จ่ายคืนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ไถ่ถอนพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินและค่าดอกเบี้ยพันธบัตรการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

สถานะการเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ณ วันที่ 30 กันยายน 2553 มีสินทรัพย์คิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 7,302.45 ล้านบาท ประกอบด้วยสินทรัพย์หมุนเวียน 5,529.30 ล้านบาท และสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน 1,773.15 ล้านบาท มีหนี้สินเป็นมูลค่ารวม 10.06 ล้านบาท

- **การดำเนินงานตามเจตนารมณ์กฎหมายปฏิรูปที่ดิน**

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 กำหนด ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร และให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาพื้นที่ พัฒนาอาชีพและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและจำหน่าย และ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 30 วรรคสอง กำหนดให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินโดยทั่วไปให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามความต้องการของเกษตรกร และ มาตรา 36 ทวิ กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และสามารถนำไปออกเป็นโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. ได้

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ด้านการจัดที่ดินในที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก.ซื้อมาตั้งแต่ต้นจนถึง ปี พ.ศ. 2553 ที่มีจำนวนเกือบ 4 แสนไร่ มีการดำเนินการเพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรโดยอยู่ระหว่างการเช่าซื้อ รอโอนกรรมสิทธิ์และโอนกรรมสิทธิ์ไปแล้ว รวมทั้งสิ้นประมาณ 2 แสนไร่ คิดเป็นร้อยละ 50 ส่วนที่เหลือเป็นการเช่าที่ดินทำกินจาก ส.ป.ก. ในขณะที่ด้านการจัดที่ดินในที่ดินรัฐ มีการมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรแล้วกว่า 2 ล้านราย คิดเป็นพื้นที่ทำกิน รวม 32.8 ล้านไร่ ในจำนวนนี้ได้มีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินแล้ว 1.279 ล้านไร่ แต่ทั้งหมด ส.ป.ก. ยังไม่มีการนำไปดำเนินการให้เกษตรกรได้เช่าหรือเช่าซื้อ ซึ่งเป็นภารกิจและเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

ด้านการพัฒนาในพื้นที่ ซึ่งเป็นภารกิจตามกฎหมายเช่นกัน ที่ผ่านมา ส.ป.ก. ได้รับงบประมาณสนับสนุนให้ดำเนินการในช่วงระยะเวลาระหว่าง ปี พ.ศ. 2518-2536 แต่ภายหลังจากช่วงระยะเวลาดังกล่าวก็ต้องยุติการดำเนินงานดังกล่าวลงด้วยสาเหตุที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้ประสิทธิภาพในการสนับสนุนขีดความสามารถในการผลิต การตลาดและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินด้อยลงไปอย่างเห็นได้ชัด

6.2 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลและข้อเสนอแนะ

- **สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล**

1) ประชาชนพึงพอใจในการได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ในระดับหนึ่งด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ ทำให้มีความรู้สึกมั่นคงในที่ดินทำกินโดยไม่ต้องระวังว่าจะถูกดำเนินการจากเจ้าหน้าที่ให้ออกจากพื้นที่เพราะบุกรุกที่ดินทำกิน และถือว่าการได้สิทธิครอบครองที่ดินจะเป็นทรัพย์สินสำหรับทายาทหรือตกทอดทางมรดกได้สืบไป

2) มีการซื้อขายที่ดินแต่จำนวนไม่ปรากฏ ซึ่งภาพรวมของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยทั่วไปไม่น่าจะมีมาก ยกเว้นในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมาและเชียงราย ที่เกษตรกรไม่ประสงค์จะถือครองที่ดินโดยได้ ส.ป.ก. 4-01 ตามสภาพปัจจุบัน

3) มีกลุ่มที่ไม่ประสงค์จะได้เอกสารแสดงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 เพราะความเจริญเข้ามาถึงพื้นที่โดยทั่วไป และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ภายนอกมีการเปลี่ยนแปลงไปเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมธุรกิจและหารายได้เพิ่มสูงขึ้นมากอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับการทำเกษตรกรรม

4) ประชาชนส่วนใหญ่รับรู้ในเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของตนเอง และเห็นด้วยกับการที่ ส.ป.ก. จะออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

5) ประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินในที่ของรัฐบางส่วนไม่ขัดข้องที่จะชำระราคาค่าที่ดินด้วยการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินตามข้อกำหนดของ ส.ป.ก. แต่ต้องเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด และมีเงื่อนไขการชำระที่ยาว

6) ประชาชนพอจะทราบราคาตลาดของที่ดินในบริเวณท้องที่ทำกิน ทำให้มีแรงจูงใจทั้งต่อผู้ที่ต้องการเปลี่ยนมือ และผู้ที่ต้องการเช่าหรือเช่าซื้อเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจาก ส.ป.ก.

7) มีคนเสนอที่จะซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจากเกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งผู้ที่จะขอซื้อส่วนหนึ่งเป็นเกษตรกรด้วยกัน คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 40 และส่วนหนึ่งเป็นนายทุนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 28 ส่วนที่เหลือ ร้อยละ 26 เป็นพวกนายหน้าซื้อขายที่ดิน และอื่น ๆ อีกร้อยละ 6

8) ปัจจุบันประชาชนมีความรู้สึกว่า พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินยังขาดการพัฒนาหรือมีการพัฒนาไม่ต่อเนื่อง ซึ่งก็เป็นผลมาจากแนวทางการดำเนินงานด้านนี้ของ ส.ป.ก. ที่ต้องปรับเปลี่ยนไปตามนโยบาย

9) ด้านเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ความต้องการสูงสุดของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินก็ยังต้องการให้เป็นโฉนดตามกฎหมายที่ดินมากกว่าโฉนดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

10) ด้านสินเชื่อ แหล่งเงินกู้ส่วนใหญ่ได้มาจาก ธ.ก.ส. และกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งแสดงว่าเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 น่าจะไม่มีส่วนในการพิจารณาให้สินเชื่อโดยตรงของแหล่งเงินกู้ดังกล่าว

- **สรุปข้อเสนอแนะ**

1) พิจารณาจากสถานภาพทางเศรษฐกิจ เอกสารสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. จำเป็นต้องเปลี่ยนจากบุคคลสิทธิ (ส.ป.ก. 4-01) ไปเป็นทรัพยสิทธิ (โฉนดที่ดิน ส.ป.ก.) ซึ่งจะทำให้เกิดผลดีและสำคัญ 4 ประการ คือ ประการแรก เกิดมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ ทั้งในแง่สินทรัพย์ของประเทศและมูลค่าทรัพย์สินที่ ส.ป.ก. ควบคุมดูแล ประการที่สอง สามารถโอน หรือตกทอดทางมรดกได้ตามที่กฎหมายกำหนดและควบคุมทางทะเบียนได้ ประการที่สาม เป็นเอกสารสำคัญที่ใช้กับระบบการให้สินเชื่อของธนาคารได้แต่ต้องปรับปรุงกลไกเพื่อให้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน และประการสุดท้ายซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบและบริหารจัดการการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ทั้งระบบที่ผ่านมาคือ เป็นหนทางเดียวที่จะมีการตรวจสอบการถือครองอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่ง

2) มีข้อเสนอซึ่งเป็นทางเลือกอื่นนอกจากที่กล่าวมาแล้วในข้อ (1) เช่น การให้เช่าระยะยาว (Leasing) แต่ยังมีปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะต้องศึกษาเพื่อให้ได้แนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องและเหมาะสม

3) เรื่องการออกโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. ควรมีการดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่ต้องมีความรอบคอบในการคัดเลือกคนให้เป็นเกษตรกร ทั้งนี้ ควรเก็บค่าที่ดินในอัตราต่ำกว่าตลาดโดยให้เกษตรกรสามารถผ่อนส่งได้ในระยะยาว และควรให้เริ่มดำเนินการตามความสมัครใจของเกษตรกรก่อนมากกว่าการบังคับเป็นการทั่วไป

4) มีความจำเป็นที่จะต้องจัดการตลาดเพื่อซื้อขายแลกเปลี่ยนโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. เพราะสามารถซื้อขายอยู่ในวงจำกัดเท่านั้น ซึ่งได้แก่ ส.ป.ก. และสถาบันเกษตรกร ฯลฯ หรือตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดสภาพคล่อง

5) จำเป็นต้องมีการจัดการระบบผ่อนส่งผ่านธนาคาร (ธ.ก.ส.) หรือกองทุน แล้วแต่หลักการในการระดมทุนเพื่อใช้ค่าผ่อนส่งที่ดินในกิจการของ ส.ป.ก.

6) ควรปรับปรุงกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นนิติบุคคลต่างหาก หรือให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ส.ป.ก. ต่อไปตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ ต้องแยกแยะภารกิจของธนาคาร (ธ.ก.ส. ที่ดิน ฯลฯ) ให้แตกต่างจากกองทุน ฯ ทั้งในแง่ของการอำนวยสินเชื่อ การค้ำประกันสินเชื่อด้วยโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. และการสร้างตลาดซื้อขายโฉนดที่ดิน ส.ป.ก.

7) ในการดำเนินการทั้งหมดจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ทันสมัยและเป็นปัจจุบัน จึงต้องมีการปรับปรุงข้อมูลทั้งที่เป็นแผนที่และข้อมูลที่ไม่เป็นแผนที่ให้ถูกต้องและให้มีการ update ข้อมูลอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอตลอดเวลา

8) การโอนที่ดิน ส.ป.ก. ต้องทำที่หอทะเบียนกรมที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการโอนและทำนิติกรรมอื่น ๆ เช่น การค้ำประกันเงินกู้

9) ยังมีปัญหาสภาพบังคับกฎหมาย เนื่องจากที่ดินได้เป็นกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรไปแล้ว จึงมีแนวคิดที่อาจจะต้องพิจารณาศึกษาเรื่องการควบคุมพื้นที่เกษตรกรรมควบคู่กันไปด้วย (อาจต้องออกกฎหมาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของ ส.ป.ก.)

10) ที่ดินที่ไม่สามารถจัดได้เนื่องจากไม่มีสภาพเป็นที่ดินเกษตร ควรให้เป็นที่ราชพัสดุเพื่อให้เช่าและคงสภาพเป็นที่ดินของรัฐ แต่ทำประโยชน์เพื่อกิจการอื่น ๆ ได้ และควรจะพิจารณาขยายขอบเขตกิจกรรมที่ต่อเนื่องกับการเกษตรให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพของเกษตรกรในปัจจุบัน

11) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต้องมีการทบทวนและพิจารณาเรื่องนิยามศัพท์ต่าง ๆ ที่ใช้ในกฎหมายปฏิรูปที่ดินมาตั้งแต่ต้น ให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงมาจนถึงปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น นิยามคำว่า “เกษตรกร” ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันเพราะเกษตรกรมีรายได้นอกการเกษตรมากขึ้น และใช้เวลาในฟาร์มน้อยลง รวมทั้งการที่เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพทำกินในที่ดินเป็นผู้สูงวัยและเด็ก

12) เนื่องจากที่ผ่านมา การบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว การใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณะก็คงจะทำได้เฉพาะเมื่อจ่ายค่าทดแทนที่ดินและเวนคืนเท่านั้น ฉะนั้นการวางผังพื้นที่เพื่อกันเขตต่าง ๆ ออก ควรจะดำเนินการก่อนจัดกรรมสิทธิ์ รวมทั้งการกันพื้นที่เพื่อการจัดทำเรื่องสาธารณูปโภคและสาธารณูปการด้วย

13) ควรให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและผู้ปกครองท้องที่มีส่วนร่วมในการคัดเลือกเกษตรกรและการควบคุมการใช้ที่ดินด้วย อนึ่ง ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่โดยการบูรนาการความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ และการใช้เงินกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด้วย

14) ควรริเริ่มการซื้อที่ดินเอกชนใหม่ ซึ่งการจัดที่ดินในที่เอกชนเป็นภารกิจและเป็นกระบวนการที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดินที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

15) ควรมีการแก้ไขหรือยกเลิกหลักเกณฑ์ ระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่สามารถใช้บังคับได้ พร้อม ๆ กับการให้ความรู้ในเรื่องดังกล่าวที่มีการปรับเปลี่ยนไปแก่เจ้าหน้าที่และเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง

ภาคผนวกที่ 1
ขั้นตอนการสำรวจภาคสนาม

1 การออกแบบการสำรวจข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้คณะวิจัยได้มีการหารือ และได้ข้อสรุปประเด็นหรือขั้นตอนต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการออกแบบสำรวจข้อมูลไว้ 3 ประเด็นด้วยกัน คือ การกำหนดพื้นที่สำรวจ กลุ่มตัวอย่าง และแบบสำรวจข้อมูล/การทดสอบแบบสำรวจข้อมูล

1.1 การกำหนดพื้นที่สำรวจ

คณะผู้วิจัยได้กำหนดข้อเสนอเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะทำการสำรวจข้อมูล โดยแบ่งเป็นพื้นที่สำรวจในเขตปฏิรูปที่ดินและพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน 4 ภาค ภาคละ 2 จังหวัด โดยคัดเลือกจังหวัดที่เป็นตัวแทนของแต่ละภาค เพื่อให้มีความครอบคลุมในทุกประเด็น อาทิเช่น ในเรื่องของความคิดเห็นหรือทัศนคติ การใช้ประโยชน์ที่ดิน แนวทางการจัดการที่ดิน และเงื่อนไขการเข้าทำประโยชน์ ส่วนที่สำคัญ คือ แนวทางการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในอนาคต เป็นต้น นอกจากนั้น คณะผู้วิจัยยังได้จัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นในการคัดเลือกพื้นที่ร่วมกับปฏิรูปที่ดินจังหวัดในจังหวัดต่าง ๆ ที่จะใช้เป็นพื้นที่กรณีศึกษาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2553 ณ ห้องประชุมสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) ซึ่งได้ข้อสรุปดังนี้ คือ (1) ภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดกำแพงเพชร และจังหวัดเชียงราย (2) ภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี (3) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดอุบลราชธานี (4) ภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดอยุธยา และจังหวัดฉะเชิงเทรา[1] รวมทั้งหมด 8 จังหวัด ซึ่งในแต่ละจังหวัดที่คัดเลือกจะประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่อยู่ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน และกลุ่มที่อยู่พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

1) กลุ่มที่อยู่ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่แรกประกอบอาชีพการเกษตรในที่ดินของรัฐ นั่นหมายถึง เกษตรกรที่มีเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 และประเภทที่สอง เป็นเกษตรกรที่ทางสำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ รับมอบโอนเกษตรกรและที่ดินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และกลุ่มหนึ่งทางสำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ ได้จัดซื้อที่ดินจากเอกชนแล้วนำมาจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเข้าทำประโยชน์โดยการให้เช่าหรือเช่าซื้อ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ที่ดินเอกชน

---

[1] จังหวัดสระบุรี ปรับเปลี่ยนเป็น จังหวัดฉะเชิงเทราแทนเนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีความหลากหลายและซับซ้อนในเชิงพื้นที่มากกว่า ข้อสรุปในที่ประชุมจึงเห็นให้ควรปรับเปลี่ยนเป็นจังหวัดฉะเชิงเทราแทน

2) กลุ่มที่อยู่ในพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คือ กลุ่มตัวอย่างที่ไม่ได้ประกอบอาชีพการเกษตรอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีเอกสารสิทธิ ประเภท โฉนด นส.3 หรือ นส.3 ก เป็นต้น

1.2 การทดสอบแบบสอบถาม

หลังจากที่คณะผู้วิจัยได้เข้าพบเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อกำหนดพื้นที่ และพิจารณาข้อมูลจำนวนประชากรของกลุ่มเป้าหมายเพื่อที่จะทำการสุ่มตัวอย่างแล้วนั้น จึงได้เข้าพื้นที่เป้าหมายเพื่อทำการทดสอบแบบสอบถาม โดยการนำของเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน เพื่อพาไปพบกับผู้นำของหมู่บ้าน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในแต่ละพื้นที่เพื่อนัดหมายวันและเวลาที่คณะวิจัยจะกลับมาอีกครั้งหนึ่งเพื่อสอบถามข้อมูลเกษตรกร โดยได้ทำการทดสอบแบบสอบถาม 3 ครั้ง เป็นจำนวน 30 ตัวอย่าง ใน 3 จังหวัดแรกที่ได้ทำการสำรวจ คือ จังหวัดอยุธยา จังหวัดฉะเชิงเทรา และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อปรับแก้ไขแบบสอบถามให้ได้รับคำตอบที่สอดคล้องตรงตามวัตถุประสงค์

1.3 กลุ่มตัวอย่าง

หลังจากที่ได้กำหนดจังหวัด และกลุ่มเป้าหมายที่จะทำการสำรวจทั้งพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดินแล้วนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ลงพื้นที่โดยเข้าพบปฏิรูปที่ดินในแต่ละจังหวัดเพื่อหารือเกี่ยวกับหมู่บ้านเป้าหมายที่จะทำการสำรวจ พร้อมทั้งรับทราบข้อมูลในภาพรวมของแต่ละหมู่บ้าน เช่น ข้อมูลจำนวนประชากรของแต่ละหมู่บ้านในพื้นที่ที่เลือกเป็นกรณีศึกษาเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในการกำหนดจำนวนตัวอย่างที่จะสอบถาม ในลักษณะของการใช้แบบสอบถามโดยการสัมภาษณ์ จากนั้น ได้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีการของทาโร ยามาเน่ ที่ระดับความเชื่อมั่น 90% โดยให้มีความคลาดเคลื่อนได้ไม่เกินร้อยละ 10 โดยกลุ่มแรกเป็นกลุ่มตัวอย่างในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ซึ่งแบ่งเป็นที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน จำนวน 963 ตัวอย่าง และกลุ่มที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน[2] จำนวน 209 ตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

---

[2] หมายเหตุ :
คำจำกัดความที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ มี 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐกับที่ดินเอกชน และคำจำกัดความที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน
“ที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน ” หมายถึง การนำพื้นที่ของรัฐที่เป็นป่าเสื่อมโทรมในพื้นที่ป่าสงวนที่มีการบุกรุกมาทำการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ แล้วนำไปจัดที่ดินให้เกษตรกรทำกิน และออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกร เรียกว่า ส.ป.ก. 4-01
“ที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดินฯ” หมายถึง การจัดซื้อที่ดินของเอกชนจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ
“ที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน“ หมายถึง ที่ดินที่ไม่ได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเอกสารสิทธิประเภทโฉนด, นส.3ก. นส.3.ฯลฯ

	จังหวัด	ในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนตัวอย่าง	นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนตัวอย่าง
1)	จังหวัดอยุธยา จำนวน	100	-
2)	จังหวัดฉะเชิงเทรา	100	30
3)	จังหวัดเชียงราย	158	30
4)	จังหวัดกำแพงเพชร	132	30
5)	จังหวัดนครราชสีมา	91	30
6)	จังหวัดอุบลราชธานี	182	29
7)	จังหวัดชุมพร	100	30
8)	จังหวัดสุราษฎร์ธานี	100	30
	รวม	**963**	**209**

โดยในแต่ละจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างในแต่ละภาค พอสรุปพื้นที่สำรวจได้ดังนี้

1) จังหวัดอยุธยา

จังหวัดอยุธยา มีพื้นที่ทำการสำรวจประกอบด้วย 3 ตำบล คือ ตำบลสิงหนาท ตำบลคู้สลอด และตำบลพระยาบันลือ อำเภอลาดบัวหลวง จากการหารือกับทางสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงได้คัดเลือกให้หมู่ 1 หมู่ 3 และหมู่ 4 ของตำบลสิงหนาท และหมู่ 4 กับหมู่ 6 ของตำบลพระยาบันลือ เป็นตัวแทนของเกษตรกรที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

2) จังหวัดฉะเชิงเทรา

จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่ได้คัดเลือกเป็นพื้นที่กรณีศึกษา และทำการสำรวจจากการหารือกับทางสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา ได้คัดเลือกให้ ตำบลหนองไม้แก่น อำเภอแปลงยาวเป็นตัวแทนของเกษตรกรที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีเอกสารประเภท ส.ป.ก. 4-01 ประกอบด้วย หมู่ 2 และหมู่ 12 ส่วนอีกตำบลหนึ่งคือ ตำบลบางน้ำเปรี้ยว อำเภอโพรงอากาศ เป็นตัวแทนของเกษตรกรทั้งสองกลุ่มคือ กลุ่มที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน สำหรับกลุ่มที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นที่เอกชนในลักษณะของการทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. จะได้รับเอกสารประเภท โฉนดที่ดิน ส.ป.ก. คือ หมู่ 1 และอีกกลุ่มที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คือ หมู่ 13 และหมู่ 14 มีเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดิน นส.3 หรือ นส.3ก

3) จังหวัดเชียงราย

จังหวัดเชียงรายได้ถูกกำหนดให้เป็นตัวแทนของภาคเหนือ ซึ่งจากการหารือกับทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงรายได้กำหนดพื้นที่ใน 3 ตำบล ที่จะทำการสำรวจข้อมูลประกอบด้วย ตำบลท่าสุด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย จำนวน 2 หมู่บ้าน คือ หมู่ 1 และหมู่ 7 เป็นตัวแทนของเกษตรกร

ที่อยู่ในปฏิรูปที่ดินกลุ่มที่อยู่ในที่ดินของรัฐมีเอกสารสิทธิประเภท ส.ป.ก. 4-01 จำนวน 91 ราย อีกกลุ่มหนึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเช่นกันแต่จะได้รับเอกสารสิทธิประเภทโฉนด ส.ป.ก. ในลักษณะเป็นการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. ประกอบด้วย 2 ตำบล คือ หมู่ 10 ตำบลโรงช้าง อำเภอป่าแดด จำนวน 47 รายและอีกตำบล คือ ตำบลดอนศิลา อำเภอ เวียงชัย ประกอบด้วย หมู่ 2 หมู่ 4 หมู่ 11 และหมู่ 12 จำนวน 20 ราย นอกจากนี้จะเป็นเกษตรกรที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คือ หมู่ 2 ตำบลท่าสุด อำเภอเมือง จำนวน 30 ราย

4) จังหวัดกำแพงเพชร

จังหวัดกำแพงเพชร เป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่เป็นตัวแทนของภาคเหนือ จากการหารือกับทางสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำแพงเพชร ได้กำหนดให้ตำบลบ่อถ้ำ อำเภอขานุวรลักษณ์ มีทั้งหมด 18 หมู่บ้าน ที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 โดยพื้นที่ศึกษาประกอบด้วย 3 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 หมู่ 2 หมู่ 3 และหมู่ 5 สำหรับหมู่ 2 และหมู่ 3 เป็นตัวแทนของเกษตรกรที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นที่ดินเอกชน (รายละเอียดตามหมายเหตุ) ในลักษณะของการเช่าหรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. เมื่อผ่อนชำระครบกำหนดตามสัญญาก็จะได้รับเอกสารสิทธิประเภทโฉนด ส.ป.ก ในการกำหนดขนาดจำนวนตัวอย่างนั้นใช้วิธีการกำหนดแบบ quota sampling หมู่ 2 ประกอบด้วยจำนวนเกษตรกรที่ทำสัญญาเช่า 18 ราย และเช่าซื้อ 13 ราย รวมเท่ากับ 31 ราย สำหรับหมู่ 3 ประกอบด้วยจำนวนเกษตรกรที่เช่า 19 ราย และเช่าซื้อ 16 ราย เท่ากับ 35 ราย ทั้งนี้ในการสำรวจจริงจำนวนตัวอย่างจะน้อยกว่ารายชื่อในทะเบียนเนื่องจากเกษตรกรบางรายมีการสละสิทธิ์ บางรายไม่มีตัวตนในทะเบียนและบางรายก็ให้คนอื่นเช่าที่ทำกินและไม่มาให้ความร่วมมือในการสำรวจ

ในส่วนของหมู่ 5 เป็นตัวแทนของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเช่นกันแต่เป็นที่ดินของรัฐ (รายละเอียดตามหมายเหตุ) ได้รับเอกสารสิทธิประเภท ส.ป.ก. 4-01 การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างหมู่ 5 ซึ่งมีประชากร 551 รายที่ระดับความเชื่อมั่น 90% ก็จะได้จำนวนตัวอย่างเท่ากับ 85 ราย และหมู่บ้านสุดท้าย คือ หมู่ 1 จะเป็นเกษตรกรที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินและได้กำหนดจำนวนตัวอย่างไว้ 30 ราย มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนด หรือ นส.3ก. นส.3 เป็นต้น

5) จังหวัดนครราชสีมา

คณะผู้วิจัยได้ประสานงานกับปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นจังหวัดสุดท้ายของการสำรวจ และเป็นตัวแทนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งจากการหารือกับทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา จึงได้กำหนดให้ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอวังน้ำเขียว ประกอบด้วย หมู่ 5 หมู่ 6 หมู่ 8 และหมู่ 15 เป็นตัวแทนของเกษตรกรที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากว่ามีสภาพปัญหาในหลายกรณีทั้งในการเปลี่ยนสิทธิการถือครองหรือการใช้ที่ดิน เป็นต้น และในการสำรวจจะเป็นการใช้แบบสอบถามโดยการสัมภาษณ์ประกอบด้วยตัวแทน 2 กลุ่มที่ได้กล่าวข้างต้น มีดังนี้

ในเขตปฏิรูปที่ดินจะเป็นเกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิประเภท ส.ป.ก. 4-01 ประกอบด้วยหมู่ 5 จำนวน 86 ราย หมู่ 6 จำนวน 110 ราย และหมู่ 8 จำนวน 200 ราย ในการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง โดยกำหนดที่ระดับความเชื่อมั่น 90% ก็จะได้จำนวนตัวอย่างดังนี้คือ 46 ราย 52 ราย และ 100 ราย ตามลำดับ แต่เนื่องจากทั้ง 3 หมู่บ้านมีสภาพของปัญหาคล้ายคลึงกันและจากการหารือกับผู้นำและชาวบ้านในแต่ละหมู่บ้านจึงทราบว่า มีการเปลี่ยนสิทธิการเข้าทำกินจำนวนมากเฉลี่ยร้อยละ 70-90 จากจำนวนผู้ถือครอง ดังนั้น จึงได้กำหนดให้จำนวนตัวอย่างแต่ละหมู่บ้านที่จะสัมภาษณ์เป็นจำนวน 40 ราย เท่ากันทั้ง 3 หมู่บ้าน และในวันที่สำรวจจริงปรากฏว่า จำนวนเกษตรกรที่อยู่ในเขตปฏิรูปก็ไม่ได้มาตามจำนวนที่กำหนด เนื่องจากมีการเปลี่ยนสิทธิเข้าทำกินตามที่ได้กล่าวข้างต้น คณะสำรวจจึงได้ประสานงานไปยังผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7 และหมู่ 16 เพื่อสำรวจเพิ่มเติมก็ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด เพราะเกษตรกรเจ้าของที่ดินจริงมีน้อย และส่วนที่ไม่ได้มาให้สัมภาษณ์ก็จะเป็นเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าในที่ดินที่ตนเองได้ขายสิทธิไป โดยผู้เข้าทำประโยชน์ประเภทร้านอาหาร และรีสอร์ทต่าง ๆ จะไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร เช่น ในกรณีของหมู่ 5 มีการเปลี่ยนสิทธิประมาณร้อยละ 70 ของเกษตรที่ขายที่ดินไป คิดเป็นร้อยละ 20 ขายไปให้กับนายทุนเพื่อทำรีสอร์ท และร้อยละ 50 ขายให้กับนายทุนทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่โดยที่ตัวเกษตรกรเจ้าของที่ดินเองได้กลายเป็นผู้เช่าที่ดินแทน เมื่อได้ผลผลิตก็จะนำไปขายให้กับเจ้าของคนใหม่หรือนายทุน

พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คือ หมู่ 15 ได้กำหนดจำนวนตัวอย่างไว้ 30 รายเพื่อเป็นตัวแทนของเกษตรกร มีเอกสารสิทธิประเภท โฉนด นส.3 และ ภบท.5 เป็นต้น จากการหารือกับผู้นำหมู่บ้านพบว่า หมู่ 15 ถือเอกสารประเภท ภบท.5 เพียงอย่างเดียว มีเพียงบางรายที่มีทั้ง ภบท.5 และ ส.ป.ก. 4-01 นอกจากนี้ในหมู่ 15 เกษตรกรที่มีเอกสาร ภบท.5 ยังมีจำนวนน้อยเนื่องจากเป็นหมู่บ้านที่แยกออกจากหมู่ 6 มาตั้งใหม่มีประมาณ 40 กว่าหลังคาเรือน คณะสำรวจจึงได้ประสานไปยังหมู่ 4 เพื่อสำรวจเพิ่มเติมให้ครบ 30 รายตามจำนวนที่กำหนด

6) จังหวัดอุบลราชธานี

คณะผู้วิจัยได้ประสานงานกับปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี และเจ้าหน้าที่เพื่อนัดหมายผู้นำของแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งจังหวัดอุบลราชธานีมีพื้นที่จำนวน 2.8 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ของปฏิรูปที่ดินจำนวน 10.6 ล้านไร่ และร้อยละ 90 เป็นที่ของรัฐ อีกร้อยละ 10 เป็นพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิ ในเบื้องต้นทางปฏิรูปที่ดินจังหวัดแนะนำบ้านซำงู ตำบลกุดเรือ อำเภอทุ่งศรีอุดมเป็นพื้นที่ตัวอย่างของเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินอีกจำนวน 30 ราย

7) จังหวัดชุมพร

จังหวัดชุมพรพื้นที่สำรวจ คือ ตำบลหงส์เจริญ อำเภอท่าแซะ ซึ่งจากการหารือกับทางสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพรได้คัดเลือกหมู่บ้านที่จะทำการสำรวจ 3 หมู่บ้าน ในตำบลหงส์เจริญซึ่งประกอบด้วย หมู่ 1 หมู่ 2 และหมู่ 4 โดยกำหนดให้หมู่ 2 และหมู่ 4 เป็นตัวแทนเกษตรกรที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จากนั้นจึงได้กำหนดจำนวนตัวอย่างเกษตรกรที่จะทำการสัมภาษณ์ โดยกำหนดจาก

จำนวนประชากรดังนี้ คือ เกษตรกรที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้รับเอกสารประเภท ส.ป.ก. 4-01 ทั้ง 2 หมู่บ้านมีประชากรเท่ากับ 294 รายและ 878 ราย ตามลำดับ และเมื่อกำหนดระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90 ก็จะได้จำนวนตัวอย่างเท่ากับ 75 รายและ 89 รายตามลำดับ จากนั้นจึงทำการสุ่มจากรายชื่อแบบง่ายอีกครั้งหนึ่งเพื่อกำหนดจำนวนตัวอย่างเท่ากับ 40 รายและ 60 ราย ตามลำดับ เช่นเดียวกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจสังคมของเกษตรกรและการใช้ที่ดินมีลักษณะคล้ายคลึงกัน

สำหรับเกษตรกรที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินทางคณะวิจัยได้ขอความคิดเห็นเกี่ยวกับชุมชนที่มีลักษณะการใช้ที่ดินและสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมใกล้เคียงกับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเช่นกัน และได้กำหนดให้หมู่ 1 เป็นพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินที่จะนำมาเปรียบเทียบในเรื่องของความคิดเห็นโดยจะสัมภาษณ์เกษตรกรจำนวน 30 ราย

8) จังหวัดสุราษฎร์ธานี

สำหรับจังหวัดสุราษฎร์ธานี พื้นที่สำรวจ คือ ตำบลทุ่งรัง อำเภอกาญจนดิษฐ์ จากการหารือกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้คัดเลือกหมู่บ้าน 3 หมู่บ้าน ในตำบลทุ่งรังเพื่อสัมภาษณ์เกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม โดยหมู่บ้านที่คัดเลือก คือ หมู่ 1 หมู่ 4 เป็นตัวแทนเกษตรกรที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และหมู่ 5 เป็นตัวแทนเกษตรกรที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน หลังจากที่ได้กำหนดหมู่บ้านเสร็จแล้ว การกำหนดจำนวนตัวอย่างที่จะสัมภาษณ์ กำหนดจากประชากร คือ จำนวนเกษตรกรที่ได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ของทั้ง 2 หมู่บ้านซึ่งมีประชากรเท่ากับ 130 รายและ 227 ราย ตามลำดับ และเมื่อกำหนดระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90 ก็จะได้จำนวนตัวอย่างที่จะสัมภาษณ์เท่ากับ 40 และ 60 ตามลำดับ เมื่อได้จำนวนตัวอย่างแล้วจึงใช้วิธีการสุ่มแบบบังเอิญ จากรายชื่อเกษตรกรในแต่ละหมู่บ้าน สำหรับเกษตรกรที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินทางคณะผู้วิจัยได้ขอความคิดเห็นเกี่ยวกับชุมชนที่มีลักษณะการใช้ที่ดินและสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมใกล้เคียงกับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน และได้กำหนดให้หมู่ 5 เป็นพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินที่จะนำมาเปรียบเทียบโดยจะสัมภาษณ์เกษตรกรจำนวน 30 ราย

ภาคผนวกที่ 2
ข้อมูลทั่วไป

2 ข้อมูลทั่วไป

2.1 สมาชิกในครัวเรือน และอายุเฉลี่ย

สมาชิกในครัวเรือนจากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ของเกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน มีขนาดของครัวเรือนเป็นครัวเรือนขนาดเล็ก มีสมาชิกประมาณ 4 คน และ 2 คน ตามลำดับ โดยมีอายุเฉลี่ยอยู่ที่ 23 ปี ซึ่งอยู่ในวัยแรงงานเท่ากันในทั้ง 2 พื้นที่ (ตารางที่ 1)

2.2 ระดับการศึกษา

ระดับการศึกษาของเกษตรกรจากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน พบว่า มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน เกษตรกรส่วนใหญ่จบการศึกษาต่ำกว่าระดับประถมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 35 และ 36 ตามลำดับ รองลงมา จบการศึกษาประถมภาคบังคับ คิดเป็นร้อยละ 23 เท่ากันในทั้ง 2 พื้นที่ ส่วนที่จบการศึกษามัธยมตอนต้น มีเพียงร้อยละ 13 และ 12 ตามลำดับ ขณะที่จบการศึกษามัธยมตอนปลาย/ปวช. มีเพียงร้อยละ 13 และ 11 ตามลำดับ มีการศึกษาระดับปริญญาตรี เพียงร้อยละ 6 และ 5 ตามลำดับ (ตารางที่ 2)

2.3 อาชีพ และรายได้

ได้ทำการสำรวจอาชีพหลัก และอาชีพรองของเกษตรกร เพื่อประเมินถึงที่มาของรายได้เสริมหลังจากว่างจากการทำเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพหลัก จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ดังตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่ารายได้หลักของสมาชิกในครัวเรือนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินและพื้นนอกเขตปฏิรูปที่ดินไม่แตกต่างกันมากนัก โดยพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน สมาชิกในครัวเรือนมีอาชีพจากการทำการเกษตรในที่ของตัวเองโดยตรง คิดเป็นร้อยละ 78 รองลงมา คือ รับจ้างตลอดปี คิดเป็นร้อยละ 12 อาชีพค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 4 และรับจ้างบางช่วงของปี คิดเป็นร้อยละ 3

ส่วนพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน สมาชิกในครัวเรือนมีอาชีพจากการทำการเกษตรในที่ดินของตนเอง คิดเป็นร้อยละ 76 รองลงมา คือ รับจ้างตลอดปี คิดเป็นร้อยละ 14 รับจ้างบางช่วงของปี คิดเป็นร้อยละ 5 และอีกร้อยละ 3 มีอาชีพค้าขาย

ทั้งนี้ รายได้จากการทำการเกษตรเพียงอย่างเดียวของเกษตรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินจากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด เฉลี่ยอยู่ที่ 259,709 บาทต่อครัวเรือนต่อปี และรายได้จากอาชีพเสริมเฉลี่ยอยู่ที่วันละ 178 บาทต่อคน สำหรับพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน มีรายได้จากการทำการเกษตร

เพียงอย่างเดียว เฉลี่ยอยู่ที่ 175,510 บาทต่อครัวเรือนต่อปี และรายได้จากอาชีพเสริม เฉลี่ยอยู่ที่วันละ 120 บาทต่อคน (ตารางที่ 4)

2.4 แรงงานในครัวเรือน

จากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด มีจำนวนคนในครอบครัวที่ทำการเกษตรในที่ดิน ส.ป.ก. จัดสรรให้ ประมาณ 2 คน เท่ากัน โดยพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินมีการจ้างแรงงานประมาณ 7 คน และพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน มีการจ้างแรงงานประมาณ 5 คน ดังตารางที่ 5 ทั้งนี้ยังไม่ได้รวมถึงแรงงานที่ออกไปทำงานนอกพื้นที่หรือจังหวัดอื่น และส่งเงินกลับมาให้ครอบครัวในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 70 เป็นจำนวนเงินตั้งแต่ 23,868-49,410 บาทต่อปี หรือเฉลี่ยอยู่ที่ 34,280 บาทต่อปี ส่วนพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินมีแรงงานที่ออกไปทำงานนอกพื้นที่หรือจังหวัดอื่นและส่งเงินกลับมาให้ครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 67 เป็นจำนวนเงินตั้งแต่ 15,750-60,000 บาทต่อปี หรือเฉลี่ยอยู่ที่ 22,914 บาทต่อปี ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 6

ตารางที่ 1 : จำนวนสมาชิกในครัวเรือน และอายุเฉลี่ย ของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : คนต่อครัวเรือน , ปี

	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ในเขตปฏิรูปที่ดิน					
เฉลี่ยจำนวนสมาชิกในครัวเรือน (คน/ครัวเรือน)	5	4	3	3	4
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	2	2	1	2	2
อายุเฉลี่ย (ปี)	24	24	32	23	28
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	3	3	8	7	8
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน					
เฉลี่ยจำนวนสมาชิกในครัวเรือน (คน/ครัวเรือน)	-	5	4	4	4
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน		2	1	2	1
อายุเฉลี่ย (ปี)	-	25	26	24	22
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	-	4	5	1	4

หมายเหตุ : จังหวัดอยุธยาพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้ทำการสำรวจ

ตารางที่ 1 (ต่อ)

หน่วย : คนต่อครัวเรือน , ปี

	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
เฉลี่ยจำนวนสมาชิกในครัวเรือน (คน/ครัวเรือน)	5	4	4	4
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	2	1	2	2
อายุเฉลี่ย (ปี)	22	32	23	23
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	5	4	7	3
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
เฉลี่ยจำนวนสมาชิกในครัวเรือน (คน/ครัวเรือน)	4	4	4	2
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	4	1	2	1
อายุเฉลี่ย (ปี)	26	30	29	23
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	10	4	7	4

หมายเหตุ : จังหวัดอยุธยาพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้ทำการสำรวจ

ตารางที่ 2 : การศึกษาของสมาชิกในครัวเรือนของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ระดับการศึกษา	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ในเขตปฏิรูปที่ดิน					
ไม่ได้เรียน	2	21	32	36	17
	(0.4)	(5.3)	(5.8)	(7.9)	(5.2)
ต่ำกว่าประถม	173	165	207	171	131
	(37.8)	(41.7)	(37.8)	(37.4)	(40.2)
ประถมภาคบังคับ	78	54	116	103	44
	(17.0)	(13.6)	(21.2)	(22.5)	(13.5)
มัธยมตอนต้น	77	57	52	59	38
	(16.8)	(14.4)	(9.5)	(12.9)	(11.7)
มัธยมตอนปลาย / ปวช.	66	50	61	37	55
	(14.4)	(12.6)	(11.1)	(8.1)	(16.9)
อนุปริญญา / ปวส.	21	11	15	15	10
	(4.6)	(2.8)	(2.7)	(3.3)	(3.1)
ปริญญาตรี	21	21	50	8	16
	(4.6)	(5.3)	(9.1)	(1.8)	(4.9)
ปริญญาโท	1	3	3	-	4
	(0.2)	(0.8)	(0.5)		(1.2)
กำลังเรียน	-	-	-	8	5
				(1.8)	(1.5)
ยังไม่เข้าเรียน	19	14	12	20	6
	(4.1)	(3.5)	(2.2)	(4.4)	(1.8)
รวม	458	396	548	457	326
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 2 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ระดับการศึกษา	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
ไม่ได้เรียน	15	9	15	147
	(1.8)	(2.5)	(3.5)	(3.9)
ต่ำกว่าประถม	230	82	153	1,312
	(27.7)	(22.7)	(35.5)	(34.5)
ประถมภาคบังคับ	317	107	59	878
	(38.2)	(29.6)	(13.7)	(23.1)
มัธยมตอนต้น	112	57	49	501
	(13.5)	(15.8)	(11.4)	(13.2)
มัธยมตอนปลาย / ปวช.	88	56	61	474
	(10.6)	(15.5)	(14.2)	(12.5)
อนุปริญญา / ปวส.	18	11	11	112
	(2.2)	(3.0)	(2.6)	(2.9)
ปริญญาตรี	20	20	64	220
	(2.4)	(5.5)	(14.8)	(5.8)
ปริญญาโท	-	2	1	14
		(0.6)	(0.2)	(0.4)
กำลังเรียน	-	1	-	14
		(0.3)		(0.4)
ยังไม่เข้าเรียน	29	16	18	134
	(3.5)	(4.4)	(4.2)	(3.5)
รวม	829	361	431	3,806
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 2 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

ระดับการศึกษา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
ไม่ได้เรียน	7	5	3	8
	(4.7)	(4.5)	(2.7)	(7.4)
ต่ำกว่าประถม	60	52	46	40
	(40.5)	(46.8)	(41.8)	(37.0)
ประถมภาคบังคับ	18	20	30	22
	(12.2)	(18.0)	(27.3)	(20.4)
มัธยมตอนต้น	20	12	12	16
	(13.5)	(10.8)	(10.9)	(14.8)
มัธยมตอนปลาย / ปวช.	12	10	8	8
	(8.1)	(9.0)	(7.3)	(7.4)
อนุปริญญา / ปวส.	10	1	3	6
	(6.8)	(0.9)	(2.7)	(5.6)
ปริญญาตรี	6	9	-	3
	(4.1)	(8.1)		(2.8)
ยังไม่เข้าเรียน	15	2	5	5
	(10.0)	(1.8)	(7.3)	(4.6)
รวม	148	111	110	108
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ระดับการศึกษา	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
ไม่ได้เรียน	-	-	6	29
			(4.5)	(3.4)
ต่ำกว่าประถม	36	15	56	305
	(28.8)	(13.9)	(42.4)	(36.2)
ประถมภาคบังคับ	44	41	18	193
	(35.2)	(38.0)	(13.6)	(22.9)
มัธยมตอนต้น	15	13	11	99
	(12.0)	(12.0)	(8.3)	(11.8)
มัธยมตอนปลาย / ปวช.	19	17	18	92
	(15.2)	(15.7)	(13.6)	(10.9)
อนุปริญญา / ปวส.	7	6	1	34
	(5.6)	(5.6)	(0.8)	(4.0)
ปริญญาตรี	-	14	13	45
		(13.0)	(9.8)	(5.3)
ยังไม่เข้าเรียน	4	2	9	53
	(3.2)	(1.9)	(6.9)	(5.3)
รวม	125	108	132	842
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 3 : อาชีพของสมาชิกในครัวเรือนของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

อาชีพของสมาชิกในครัวเรือน	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา		เชียงราย		กำแพงเพชร		นครราชสีมา	
	ในเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ
ทำการเกษตรในที่ของตัวเอง	207 (63.5)	212 (77.9)	73 (73.7)	239 (63.9)	55 (68.8)	274 (92.3)	67 (87.0)	169 (79.7)	37 (54.4)
รับจ้างบางช่วงของปี	26 (8.0)	11 (4.0)	4 (4.0)	7 (1.9)	7 (8.8)	1 (0.3)	-	3 (1.4)	14 (20.6)
รับจ้างตลอดปี	72 (22.1)	37 (13.6)	19 (19.2)	94 (25.1)	14 (17.5)	16 (5.4)	7 (9.1)	14 (6.6)	9 (13.2)
อุตสาหกรรมครัวเรือน	1 (0.3)	-	-	2 (0.5)	-	-	1 (1.3)	-	-
รับราชการ	7 (2.1)	4 (1.5)	1 (1.0)	8 (2.1)	-	1 (0.3)	-	4 (1.9)	1 (1.5)
ค้าขาย	9 (2.8)	5 (1.8)	2 (2.0)	22 (5.9)	3 (3.8)	4 (1.3)	1 (1.3)	17 (8.0)	7 (10.3)
เลี้ยงสัตว์	1 (0.3)	1 (0.4)	-	-	-	-	-	-	-
ผู้ใหญ่บ้าน/ผู้ช่วย/เจ้าหน้าที่	3 (0.9)	-	-	2 (0.5)	1 (1.3)	-	-	3 (1.4)	-
ธุรกิจส่วนตัว	-	2 (0.7)	-	-	-	1 (0.3)	1 (1.3)	2 (0.9)	-
รวม	326 (100.0)	272 (100.0)	99 (100.0)	374 (100.0)	80 (100.0)	297 (100.0)	77 (100.0)	212 (100.0)	68 (100.0)

ตารางที่ 3 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

อาชีพของสมาชิกในครัวเรือน	อุบลราชธานี		ชุมพร		สุราษฎร์ธานี		รวม	
	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ
ทำการเกษตรในที่ของตัวเอง	483 (92.5)	71 (92.2)	181 (74.8)	62 (82.7)	211 (71.0)	63 (71.6)	1,976 (77.7)	428 (75.9)
รับจ้างบางช่วงของปี	-	4 (5.2)	12 (5.0)	-	15 (5.1)	-	75 (3.0)	29 (5.1)
รับจ้างตลอดปี	13 (2.5)	1 (1.3)	29 (12.0)	6 (8.0)	31 (10.4)	21 (23.9)	306 (12.0)	77 (13.7)
อุตสาหกรรมครัวเรือน	3 (0.6)	-	-	-	-	-	6 (0.2)	1 (0.2)
รับราชการ	18 (3.4)	-	11 (4.5)	4 (5.3)	16 (5.4)	-	69 (2.7)	6 (1.1)
ค้าขาย	3 (0.6)	-	9 (3.7)	2 (2.7)	19 (6.4)	4 (4.5)	88 (3.5)	19 (3.4)
เลี้ยงสัตว์	1 (0.2)	1 (1.3)	-	1 (1.3)	1 (0.3)	-	4 (0.2)	2 (0.4)
ผู้ใหญ่บ้าน/ผู้ช่วย/เจ้าหน้าที่	1 (0.2)	-	-	-	-	-	9 (0.4)	1 (0.2)
ธุรกิจส่วนตัว	-	-	-	-	4 (1.3)	-	9 (0.4)	1 (0.2)
รวม	522 (100.0)	77 (100.0)	242 (100.0)	75 (100.0)	297 (100.0)	88 (100.0)	2542 (100.0)	564 (100.0)

ตารางที่ 4 : รายได้ต่อวันจากอาชีพเสริมของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

รายได้ เฉลี่ย	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา		เชียงราย		กำแพงเพชร		นครราชสีมา	
	ในเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ
รายได้เฉลี่ยจากทำการเกษตร (บาท/ครัวเรือน)	134,387	234,512	263,739	317,707	101,860	266,951	190,126	406,059	176,243
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	192,700	415,807	155,179	1,861,224	108,210	222,934	140,866	649,969	385,178
รายได้เฉลี่ยจากอาชีพเสริม (บาท/วัน)	161	167	105	157	77	210	125	159	211
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[26]	[81]	-	[33]	[25]	[159]	[85]	[135]	[180]

รายได้เฉลี่ย	อุบลราชธานี		ชุมพร		สุราษฎร์ธานี		รวม	
	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ
รายได้เฉลี่ยจากทำการเกษตร (บาท/ครัวเรือน)	178,940	120,002	256,931	233,204	373,810	129,403	259,709	175,510
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	197,386	127,607	355,058	239,714	693,191	128,665	774,350	194,429
รายได้เฉลี่ยจากอาชีพเสริม (บาท/วัน)	195	117	208	228	171	94	178	120
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[283]	[33]	[130]	[49]	[89]	[47]	[82]	[58]

ตารางที่ 5 : จำนวนแรงงาน และแรงงานที่จ้างของเกษตรกรในพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

จำนวนแรงงาน	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ในเขตปฏิรูปที่ดิน					
เฉลี่ยจำนวนแรงงานครัวเรือน (คน)	2	2	2	2	2
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	1	1	1	1	1
เฉลี่ยจำนวนแรงงานที่จ้าง (คน)	5	5	12	8	7
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	4	4	10	6	4
เฉลี่ยจำนวนเงินที่ส่งกลับมา (บาท/ปี)	24,722	37,750	31,970	33,281	26,231
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[32,387]	[45,310]	[33,193]	[40,141]	[24,148]
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน					
เฉลี่ยจำนวนแรงงานครัวเรือน (คน)	-	2	2	2	2
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	-	1	1	1	1
เฉลี่ยจำนวนแรงงานที่จ้าง (คน)	-	6	11	3	4
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	-	3	8	2	3
เฉลี่ยจำนวนเงินที่ส่งกลับมา (บาท/ปี)	-	60,000	-	19,143	22,182
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	-	-	-	[21,381]	[17,128]

จำนวนแรงงาน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
เฉลี่ยจำนวนแรงงานครัวเรือน (คน)	3	2	2	2
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	1	1	1	1
เฉลี่ยจำนวนแรงงานที่จ้าง (คน)	7	3	3	7
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	5	3	2	6
เฉลี่ยจำนวนเงินที่ส่งกลับมา (บาท/ปี)	49,410	37,278	23,868	34,280
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[44,531]	[56,760]	[39,710]	[38,988]
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
เฉลี่ยจำนวนแรงงานครัวเรือน (คน)	3	2	2	2
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	1	1	1	1
เฉลี่ยจำนวนแรงงานที่จ้าง (คน)	5	3	2	5
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	4	2	1	5
เฉลี่ยจำนวนเงินที่ส่งกลับมา (บาท/ปี)	22,250	15,750	29,667	22,914
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	[12,816]	[11,348]	[27,934]	[18,815]

หมายเหตุ : จังหวัดอยุธยาพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้ทำการสำรวจ

ตารางที่ 6 : จำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่ออกไปทำงานต่างจังหวัด ของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

จำนวนสมาชิกที่ไปทำงาน	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ในเขตปฏิรูปที่ดิน					
ไม่มี	75	77	89	66	57
	(75.0)	(77.0)	(56.3)	(50.0)	(62.6)
มี	25	23	69	66	34
	(25.0)	(23.0)	(43.7)	(50.0)	(37.4)
รวม	100	100	158	132	91
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
ถ้ามีส่งเงินกลับมาช่วยเหลือครอบครัว					
ไม่ช่วย	16	9	19	9	8
	(64.0)	(39.1)	(27.5)	(13.6)	(23.5)
ช่วย	9	14	50	57	26
	(36.0)	(60.9)	(72.5)	(86.4)	(76.5)
รวม	25	23	69	66	34
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

จำนวนสมาชิกที่ไปทำงานต่างจังหวัด	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ในเขตปฏิรูปที่ดิน				
ไม่มี	126	86	68	644
	(69.2)	(86.0)	(68.0)	(66.9)
มี	56	14	32	319
	(30.8)	(14.0)	(32.0)	(33.1)
รวม	182	100	100	963
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
ถ้ามีส่งเงินกลับมาช่วยเหลือครอบครัว				
ไม่ช่วย	17	5	13	96
	(30.4)	(35.7)	(40.6)	(30.1)
ช่วย	39	9	19	223
	(69.6)	(64.3)	(59.4)	(69.9)
รวม	56	14	32	319
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 6 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

จำนวนสมาชิกที่ไปทำงานต่างจังหวัด	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
ไม่มี	22	29	20	19
	(73.3)	(96.7)	(66.7)	(63.3)
มี	8	1	10	11
	(26.7)	(3.3)	(33.3)	(36.7)
รวม	30	30	30	30
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
ส่งเงินกลับมาช่วยเหลือครอบครัว				
ไม่ช่วย	6	1	3	-
	(75.0)	(100.0)	(30.0)	
ช่วย	2	-	7	11
	(25.0)		(70.0)	(100.0)
รวม	8	1	10	11
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

จำนวนสมาชิกที่ไปทำงานต่างจังหวัด	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
นอกเขตปฏิรูปที่ดิน				
ไม่มี	21	19	27	157
	(72.4)	(63.3)	(90.0)	(75.1)
มี	8	11	3	52
	(27.6)	(36.7)	(10.0)	(24.9)
รวม	29	30	30	209
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
ส่งเงินกลับมาช่วยเหลือครอบครัว				
ไม่ช่วย	4	3	-	17
	(50.0)	(27.3)		(32.7)
ช่วย	4	8	3	35
	(50.0)	(72.7)	(100.0)	(67.3)
รวม	8	11	3	52
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ภาคผนวกที่ 3
ภาวะหนี้สินของเกษตรกร

3. ภาวะหนี้สินของเกษตรกร

การกู้เงินจากแหล่งเงินทุนของเกษตรกรในแต่ละจังหวัด ทั้งพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินและพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน มีดังต่อไปนี้ (ตารางที่ 1 – ตารางที่ 6)

1) จังหวัดอยุธยา

การกู้เงินของเกษตรกรในจังหวัดอยุธยา 3 อันดับแรก จะกู้เงินจากเงินกู้นอกระบบมากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 289,200 บาท ประเภทเงินกู้ระยะสั้น อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 10.3 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร รองลงมา คือ ธ.ก.ส. และแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 150,917 บาท และ 126,250 บาท ตามลำดับ โดยเป็นประเภทเงินกู้ระยะสั้น ส่วนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 6.7 และ 8.0 ต่อปี ตามลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเหมือนกัน คือ ลงทุนทำการเกษตร และใช้จ่ายในครัวเรือน

2) จังหวัดฉะเชิงเทรา

การกู้เงินของเกษตรกรในจังหวัดฉะเชิงเทราของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จะกู้เงินจากบริษัทเช่าซื้อมากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 900,000 บาท เป็นเงินกู้ประเภทระยะสั้น อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 5.0 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อรถไถนา รองลงมา คือ ธนาคารเป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 356,667 บาท ประเภทเงินกู้ระยะสั้น อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 14.2 ต่อปี เพื่อลงทุนทำการเกษตร และใช้จ่ายในครัวเรือน

ขณะที่พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จะกู้เงินจากญาติ/เพื่อนบ้านมากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 225,000 บาท ประเภทเงินกู้ระยะยาว โดยไม่เสียดอกเบี้ยและเสียดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อปีในสัดส่วนที่เท่ากัน เพื่อสร้างบ้าน และซื้อรถไถนา รองลงมา คือ ธ.ก.ส. เป็นจำนวนเฉลี่ย 120,000 บาท เป็นเงินกู้ระยะสั้น อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 6.1 เพื่อลงทุนทำการเกษตร และใช้จ่ายในครัวเรือน

3) จังหวัดเชียงราย

การกู้เงินของเกษตรจังหวัดเชียงราย พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จะกู้เงินจากสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) มากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 232,819 บาท ประเภทเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 4.0 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร รองลงมา คือ เงินกู้นอกระบบ เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 156,333 บาท ประเภทเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 4.8 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร และซื้อรถไถนา

ขณะที่เกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน กู้เงินจากบริษัทเช่าซื้อมากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 313,333 บาท ประเภทเงินกู้ระยะปานกลาง อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 18.3 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อรถไถนา รองลงมา คือ กลุ่มธนาคาร เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 300,000 บาท ประเภทเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ย 11.1 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้หนี้ และซื้อรถไถนา

4) จังหวัดกำแพงเพชร

การกู้เงินของเกษตรจังหวัดกำแพงเพชร พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จะกู้เงินจากบริษัทเช่าซื้อมากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 284,000 บาท ประเภทเงินกู้ระยะปานกลาง อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 9.2 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อรถไถนา รองลงมา คือ กู้เงินจาก ธ.ก.ส. ครั้งที่ 2 เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 156,552 บาท ประเภทเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 14.4 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร

ขณะที่เกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน กู้เงินจาก ธ.ก.ส. มากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 140,282 บาท ประเภทเงินกู้ระยะสั้น อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6.8 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร รองลงมา คือ ญาติ/เพื่อนบ้าน เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 55,000 บาท ประเภทเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ย 7.0 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในครัวเรือน

5) จังหวัดนครราชสีมา

การกู้เงินของเกษตรจังหวัดนครราชสีมา พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จะกู้เงินจากการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และกลุ่มธนาคาร ในจำนวนที่เท่ากันคือ 600,000 บาท ประเภทเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 5.0 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อรถบรรทุก และใช้จ่ายในครัวเรือน

ขณะที่เกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน กู้เงินจากสหกรณ์การเกษตรมากที่สุดเป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 300,000 บาท ประเภทเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 8.0 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร และใช้จ่ายในครัวเรือน รองลงมา คือ ธ.ก.ส. เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 37,400 บาท ประเภทเงินกู้ระยะสั้น อัตราดอกเบี้ย 8.2 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร

6) จังหวัดอุบลราชธานี

การกู้เงินของเกษตรจังหวัดอุบลราชธานี พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จะกู้เงินจากบริษัทเช่าซื้อมากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 536,700 บาท เป็นประเภทเงินกู้ระยะปานกลาง อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 33.2 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อรถไถนา รองลงมาคือ องค์กรชุมชน เป็นจำนวนเฉลี่ย 107,500 บาท ประเภทเงินกู้ระยะสั้น และระยะปานกลางในสัดส่วนที่เท่ากัน ในอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 3.6 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร และใช้จ่ายในครัวเรือน

ขณะที่เกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน กู้เงินจาก ธ.ก.ส. มากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 60,000 บาท ประเภทเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6.5 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน และซื้อรถไถนา รองลงมา คือ สหกรณ์การเกษตรเป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 36,333 บาท ประเภทเงินกู้ระยะสั้น อัตราดอกเบี้ย 7.7 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร และใช้จ่ายในครัวเรือน

7) จังหวัดชุมพร

การกู้เงินของเกษตรจังหวัดชุมพร พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จะกู้เงินจาก ธ.ก.ส. มากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 210,698 บาท เป็นประเภทเงินกู้ระยะสั้น อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 7.5 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร และใช้จ่ายในครัวเรือน รองลงมาคือ บริษัทเช่าซื้อ เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 176,667 บาท ประเภทเงินกู้ระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวในสัดส่วนที่เท่ากัน อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 10.7 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน และซื้อรถไถนา

ขณะที่เกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน กู้เงินจากองค์กรชุมชน มากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 1,500,000 บาท ประเภทเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6.8 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร รองลงมา คือ บริษัทเช่าซื้อ เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 250,000 บาท ประเภทเงินกู้ระยะปานกลาง อัตราดอกเบี้ย 2.3 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อรถบรรทุก

8) จังหวัดสุราษฎร์ธานี

การกู้เงินของเกษตรจังหวัดสุราษฎร์ธานี พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จะกู้เงินจากกลุ่มธนาคารมากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 400,000 บาท เป็นประเภทเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 5.3 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร รองลงมาคือ สหกรณ์การเกษตร เป็นจำนวนเฉลี่ย 218,500 บาท ประเภทเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 8.5 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร

ขณะที่เกษตรกรพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน กู้เงินจาก ธ.ก.ส. มากที่สุด เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 420,000 บาท ประเภทเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 8.7 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนทำการเกษตร รองลงมา คือ กลุ่มธนาคาร เป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 195,667 บาท ประเภทเงินกู้ระยะยาว อัตราดอกเบี้ย 4.4 ต่อปี มีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อรถไถนา

ตารางที่ 1 : จำนวนหนี้สินเฉลี่ยของเกษตรกรในแต่ละแหล่งเงินกู้ พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : บาท

แหล่งเงินกู้	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา		เชียงราย		กำแพงเพชร		นครราชสีมา	
	ในเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ
ธ.ก.ส.	150,917	177,689	120,000	89,523	65,000	132,304	140,282	183,05	37,400
ธ.ก.ส. (กู้ครั้งที่ 2)	-	-	-	-	-	156,552	-	150,000	-
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน	126,250	126,429	-	-	-	55,000	-	600,000	-
สหกรณ์การเกษตร	31,750	98,750	71,667	62,063	10,833	59,125	-	61,250	300,000
สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.	49,000	50,000	-	232,819	-	31,895	-	92,50	-
ญาติ เพื่อนบ้าน	77,714	70,750	25,000	24,800	20,000	33,222	55,000	31,429	10,000
โครงการ ก ข ค จ	50,000	5,000	5,000	7,569	-	-	8,500	14,000	-
กองทุนหมู่บ้าน	25,471	21,848	20,000	9,566	20,947	14,329	25,625	33,782	28,333
กลุ่มธนาคาร	45,000	356,667	-	94,000	300,000	-	-	600,000	-
บริษัทเช่าซื้อ	-	900,000	-	-	313,333	284,000	-	20,000	-
เงินกู้นอกระบบ	289,200	77,500	-	156,333	-	10,000	-	223,333	-
กลุ่มออมทรัพย์	-	88,286	2,800	-	6,667	16,000	10,000	10,000	2,000
องค์กรชุมชน	10,000	210,000	-	27,333	-	38,300	-	5,000	-

แหล่งเงินกู้	อุบลราชธานี		ชุมพร		สุราษฎร์ธานี		เฉลี่ย	
	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ
ธ.ก.ส.	52,570	60,000	210,698	176,850	158,767	420,000	133,333	147,542
ธ.ก.ส. (กู้ครั้งที่ 2)	66,837	-	-	-	-	-	103,616	-
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน	-	-	-	-	-	-	144,722	-
สหกรณ์การเกษตร	36,791	36,333	-	-	218,500	90,625	52,621	83,500
สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน	35,000	-	50,000	-	50,000	-	104,175	-
ญาติ เพื่อนบ้าน	22,975	12,750	150,000	-	145,000	10,000	52,354	52,067
โครงการ ก ข ค จ	7,500	5,500	-	-	-	-	7,731	6,917
กองทุนหมู่บ้าน	13,700	18,963	17,250	26,400	19,375	30,000	19,611	22,574
กลุ่มธนาคาร	-	-	-	150,000	400,000	195,667	171,211	222,833
บริษัทเช่าซื้อ	536,700	-	176,667	250,000	165,500	-	311,738	297,500
เงินกู้นอกระบบ	33,357	-	-	-	-	30,000	168,914	30,000
กลุ่มออมทรัพย์	4,000	3,000	24,355	80,000	17,200	-	32,498	13,060
องค์กรชุมชน	107,500	-	10,000	1,500,000	-	-	64,361	1,500,000

ตารางที่ 2 : ประเภทเงินกู้ของเกษตรกร พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

แหล่งเงินกู้	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ธ.ก.ส.	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะยาว	ระยะสั้น	ระยะสั้น
ธ.ก.ส. (ครั้งที่ 2)	-	-	-	ระยะยาว	ระยะยาว
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน	ระยะยาว	ระยะสั้น	-	ระยะปานกลาง ระยะยาว	ระยะยาว
สหกรณ์การเกษตร	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น
สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะยาว	ระยะสั้น	ระยะยาว
ญาติ เพื่อนบ้าน	ระยะยาว	ระยะสั้น	ระยะยาว	ไม่มีกำหนด	ไม่มีกำหนด
โครงการ ก ข ค จ	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น	-	ระยะสั้น
กองทุนหมู่บ้าน	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น
กลุ่มธนาคาร	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น	-	ไม่ทราบ
บริษัทเช่าซื้อ	-	ระยะสั้น	-	ระยะปานกลาง	ไม่มีกำหนด
เงินกู้นอกระบบ	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะยาว	ไม่มีกำหนด	ไม่มีกำหนด
กลุ่มออมทรัพย์	-	ระยะสั้น	-	ระยะสั้น	ระยะสั้น
องค์กรชุมชน	ระยะสั้น	ระยะสั้น ระยะยาว	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น

แหล่งเงินกู้	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ธ.ก.ส.	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะยาว	ระยะสั้น
ธ.ก.ส. (ครั้งที่ 2)	ระยะยาว	-	-	ระยะยาว
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน	-	-	-	ระยะสั้น
สหกรณ์การเกษตร	ระยะสั้น	-	ระยะยาว	ระยะสั้น
สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว	ระยะสั้น
ญาติ เพื่อนบ้าน	ระยะสั้น	ระยะยาว	ไม่มีกำหนด	ระยะสั้น
โครงการ ก ข ค จ	ระยะสั้น ระยะปานกลาง	-	-	ระยะสั้น
กองทุนหมู่บ้าน	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น
กลุ่มธนาคาร	-		ระยะยาว	ระยะสั้น
บริษัทเช่าซื้อ	ระยะปานกลาง	ระยะสั้น ระยะปานกลาง ระยะยาว	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง
เงินกู้นอกระบบ	ระยะสั้น	-	-	ระยะสั้น
กลุ่มออมทรัพย์	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น
องค์กรชุมชน	ระยะสั้น ระยะปานกลาง	ระยะสั้น	-	ระยะสั้น

หมายเหตุ : ระยะสั้น หมายถึง ผ่อนชำระ ภายใน 3 ปี ระยะปานกลาง หมายถึง ผ่อนชำระภาย 3-5 ปี ระยะยาว หมายถึง ผ่อนชำระ มากกว่า 5 ปีขึ้นไป

ตารางที่ 3 : ประเภทเงินกู้ของเกษตรกร พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

แหล่งเงินกู้	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ธ.ก.ส.	ระยะสั้น	ระยะสั้น ระยะยาว	ระยะสั้น	ระยะสั้น
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน	-	-	-	-
สหกรณ์การเกษตร	ระยะสั้น	ระยะสั้น		ระยะยาว
สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	-	-	-	-
ญาติ เพื่อนบ้าน	ระยะยาว	ระยะยาว	ระยะยาว	ระยะยาว
โครงการ ก ข ค จ	-	-	-	-
กองทุนหมู่บ้าน	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น
กลุ่มธนาคาร	-	ระยะยาว	-	-
กลุ่มบริษัทเช่าซื้อ	-	ระยะปานกลาง	-	-
เงินกู้นอกระบบ	-	-	-	-
กลุ่มออมทรัพย์	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น
องค์กรชุมชน	-	-	-	-

แหล่งเงินกู้	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ธ.ก.ส.	ระยะยาว	ระยะยาว	ระยะยาว	ระยะยาว
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน	-	-		-
สหกรณ์การเกษตร	ระยะสั้น		ระยะยาว	ระยะสั้น
สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	-	-	-	-
ญาติ เพื่อนบ้าน	ระยะสั้น / ไม่มีกำหนด	-	ระยะยาว	ระยะยาว
โครงการ ก ข ค จ	ระยะสั้น ระยะยาว	-	-	ระยะสั้น
กองทุนหมู่บ้าน	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น	ระยะสั้น
กลุ่มธนาคาร	-	ระยะยาว	ระยะยาว	ระยะยาว
กลุ่มบริษัทเช่าซื้อ	-	ระยะปานกลาง	-	ระยะปานกลาง
เงินกู้นอกระบบ	-	-	ระยะสั้น	ระยะสั้น
กลุ่มออมทรัพย์	ระยะสั้น	ระยะสั้น	-	ระยะสั้น
องค์กรชุมชน	-	ระยะยาว	-	ระยะยาว

หมายเหตุ : ระยะสั้น หมายถึง ผ่อนชำระ ภายใน 3 ปี ระยะปานกลาง หมายถึง ผ่อนชำระภาย 3-5 ปี ระยะยาว หมายถึง ผ่อนชำระ มากกว่า 5 ปีขึ้นไป

ตารางที่ 4 : อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของการกู้เงินของเกษตรกร พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ร้อยละต่อปี

แหล่งเงินกู้	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา		เชียงราย		กำแพงเพชร		นครราชสีมา	
	ในเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ
ธ.ก.ส.	6.7	7.2	6.1	7.3	4.5	9.5	6.8	17.2	8.2
ธ.ก.ส. (กู้ครั้งที่ 2)	-	-	-	-	-	14.4	-	7.5	-
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน	8.0	9.1	-	-	-	13.0	-	5.0	-
สหกรณ์การเกษตร	7.4	4.3	7.0	7.1	6.7	6.0	-	18.2	8.0
สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	2.7	1.0	-	4.0	-	1.9	-	2.3	-
ญาติ เพื่อนบ้าน	ไม่คิดดอกเบี้ย	ไม่คิดดอกเบี้ย	ไม่คิดดอกเบี้ย	ไม่คิดดอกเบี้ย	3.0	ไม่คิดดอกเบี้ย	7.0	12.5	5.5
โครงการ ก ข ค จ	2.0	0.0	2.0	3.2	-	-	7.0	3.0	-
กองทุนหมู่บ้าน	6.2	6.3	5.3	4.0	4.1	8.6	8.0	7.8	4.8
กลุ่มธนาคาร	7.4	14.2	-	9.2	11.1	-	-	n.a	-
บริษัทเช่าซื้อ	-	5.0	-	-	18.3	9.2	-	1.5	-
เงินกู้นอกระบบ	10.3	1.0	-	4.8	-	36.0	-	25.0	-
กลุ่มออมทรัพย์	-	10.0	n.a.	-	1.7	4.5	7.0	11.7	1.5
องค์กรชุมชน	7.0	9.0	-	3.0	-	7.1	-	12.0	-

แหล่งเงินกู้	อุบลราชธานี		ชุมพร		สุราษฎร์ธานี		รวมเฉลี่ย	
	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ	ในเขตฯ	นอกเขตฯ
ธ.ก.ส.	8.6	6.5	7.5	7.4	6.2	8.7	8.7	7.0
ธ.ก.ส. (กู้ครั้งที่ 2)	9.1	-	-	-	-	-	8.7	-
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน	-	-	-	-	-	-	8.8	-
สหกรณ์การเกษตร	13.8	7.7	-	-	8.5	8.8	7.9	7.5
สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	5.0	-	1.0	-	7.0	-	3.0	-
ญาติ เพื่อนบ้าน	ไม่ดอกคิดเบี้ย 35.8	ไม่คิดดอกเบี้ย	3.0	-	ไม่ดอกคิดเบี้ย	5.0	ไม่ดอกคิดเบี้ย	4.9
โครงการ ก ข ค จ	4.0	ไม่คิดดอกเบี้ย 3.0	-	-	-	-	3.2	6.0
กองทุนหมู่บ้าน	5.3	5.0	4.8	5.2	4.1	6.0	5.6	5.5
กลุ่มธนาคาร	-	-	-	10.0	5.3	4.4	6.2	7.6
บริษัทเช่าซื้อ	33.2	-	10.7	2.3	2.1	-	8.2	14.3
เงินกู้นอกระบบ	5.6	-	-	-	-	2.0	10.1	2.0
กลุ่มออมทรัพย์	7.7	3.0	1.8	1.0	6.4	-	6.6	2.9
องค์กรชุมชน	3.6	-	2.0	6.8	-	-	5.4	6.8

ตารางที่ 5 : วัตถุประสงค์การกู้เงินของเกษตรกร พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

แหล่งเงินกู้	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ธ.ก.ส.	ลงทุนการเกษตร ใช้จ่ายใครัวเรือน	ลงทุนทำ การเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำ การเกษตร -	ลงทุนทำการเกษตร ทำการเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน
ธ.ก.ส. (กู้ครั้งที่ 2)	-	-	-	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน	ลงทุนทำ การเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำ การเกษตร	-	ลงทุนทำการเกษตร ซื้อรถไถนา	ซื้อรถบรรทุก
สหกรณ์การเกษตร	ลงทุนทำ การเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำ การเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำ การเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน
สหกรณ์การเกษตร	ลงทุนทำ การเกษตร	ลงทุนทำ การเกษตร	ลงทุนทำ การเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร
ปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	-	ใช้จ่ายในครัวเรือน	-	-	-
ญาติ เพื่อนบ้าน	ลงทุนทำ การเกษตร ใช้หนี้ ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำ การเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำ การเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ใช้จ่ายในครัวเรือน -	ใช้จ่ายในครัวเรือน -
โครงการ ก ข ค จ	ลงทุนทำ การเกษตร	ลงทุนทำ การเกษตร	ลงทุนทำ การเกษตร	-	ลงทุนทำการเกษตร
กองทุนหมู่บ้าน	ลงทุนทำ การเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำ การเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำ การเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำ การเกษตร
กลุ่มธนาคาร	ลงทุนทำ การเกษตร	ลงทุนทำ การเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ใช้จ่ายใน ครัวเรือน	-	ใช้จ่ายในครัวเรือน
บริษัทเช่าซื้อ	-	ซื้อรถไถนา	-	ซื้อรถไถนา	ลงทุนทำ การเกษตร
เงินกู้นอกระบบ	ลงทุนทำ การเกษตร	ใช้หนี้	ลงทุนทำ การเกษตร ซื้อรถไถนา	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำ การเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน
กลุ่มออมทรัพย์	-	ลงทุนทำ การเกษตร	-	ลงทุนทำการเกษตร	ใช้จ่ายในครัวเรือน
องค์กรชุมชน	ลงทุนทำ การเกษตร	ลงทุนทำ การเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ใช้จ่ายใน ครัวเรือน	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำ การเกษตร

ตารางที่ 5 (ต่อ)

แหล่งเงินกู้	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ธ.ก.ส.	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนการเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร
ธ.ก.ส. (กู้ครั้งที่ 2)	ลงทุนทำการเกษตร	-	-	ลงทุนทำการเกษตร
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน	-	-	-	ลงทุนทำการเกษตร
สหกรณ์การเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	-	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร
สหกรณ์การเกษตร ปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร สร้างบ้าน	ลงทุนทำการเกษตร
ญาติ เพื่อนบ้าน	ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร ใช้หนี้	ใช้จ่ายในครัวเรือน
โครงการ ก ข ค จ	ใช้จ่ายในครัวเรือน	-	-	ลงทุนทำการเกษตร
กองทุนหมู่บ้าน	ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร
กลุ่มธนาคาร	-	-	ลงทุนทำการเกษตร	ใช้จ่ายในครัวเรือน
บริษัทเช่าซื้อ	ซื้อรถไถนา	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน ซื้อรถไถนา	ซื้อรถไถนา	ซื้อรถไถนา
เงินกู้นอกระบบ	ใช้จ่ายในครัวเรือน	-	-	ลงทุนทำการเกษตร
กลุ่มออมทรัพย์	ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน
องค์กรชุมชน	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ใช้จ่ายในครัวเรือน		ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน

ตารางที่ 6 : วัตถุประสงค์การกู้เงินของเกษตรกร พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

แหล่งเงินกู้	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา
ธ.ก.ส.	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำการเกษตร ซื้อรถไถนา	ลงทุนทำ การเกษตร	ลงทุนทำ การเกษตร
ธ.ก.ส. (การกู้ครั้งที่ 2)	-	-	-	-
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน	-	-	-	-
สหกรณ์การเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร	-	ลงทุนทำ ใช้จ่ายในครัวเรือน
ญาติ เพื่อนบ้าน	สร้างบ้าน ซื้อรถไถนา	ใช้จ่ายในครัวเรือน	ใช้จ่ายใน ครัวเรือน	ใช้จ่ายในครัวเรือน
โครงการ ก ข ค จ	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	-	ลงทุนทำ การเกษตร ใช้จ่ายใน ครัวเรือน	-
กองทุนหมู่บ้าน	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำ การเกษตร	ลงทุนทำ การเกษตร
กลุ่มธนาคาร	-	ใช้หนี้ ซื้อรถไถนา	-	-
บริษัทเช่าซื้อ	-	ซื้อรถไถนา	-	-
เงินกู้นอกระบบ	-	-	-	-
กลุ่มออมทรัพย์	ลงทุนทำการเกษตร ใช่หนี้/ใช้จ่ายใน ครัวเรือน	ลงทุนทำการเกษตร -	ลงทุนทำ การเกษตร ใช้จ่ายใน ครัวเรือน	ใช้จ่ายในครัวเรือน
องค์กรชุมชน	-	-	-	-

แหล่งเงินกู้	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ธ.ก.ส.	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน ซื้อรถไถนา	ลงทุนทำการเกษตร -	ลงทุนทำการเกษตร -	ลงทุนทำการเกษตร -
ธ.ก.ส. (การกู้ครั้งที่ 2)	-	-	-	-
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน	-	-	-	-
สหกรณ์การเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	-	ลงทุนทำการเกษตร	ลงทุนทำการเกษตร
สหกรณ์การเกษตร	-	-	-	-
ปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	-	-	-	-
ญาติ เพื่อนบ้าน	ลงทุนทำการเกษตร	-	ใช้หนี้	ใช้จ่ายในครัวเรือน
โครงการ ก ข ค จ	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	-	-	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน

ตารางที่ 6 : (ต่อ)

แหล่งเงินกู้	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
กองทุนหมู่บ้าน	ลงทุนทำการเกษตร ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำการเกษตร -	ใช้หนี้ -	ลงทุนทำการเกษตร -
กลุ่มธนาคาร	- -	ลงทุนทำกิจการร้านเสริมสวย	ซื้อรถไถนา -	ซื้อรถไถนา -
บริษัทเช่าซื้อ	-	ซื้อรถบรรทุก	-	ซื้อรถไถนา และรถบรรทุก
เงินกู้นอกระบบ	-	-	ใช้หนี้	ใช้หนี้
กลุ่มออมทรัพย์	ใช้จ่ายในครัวเรือน	ลงทุนทำการเกษตร	-	ลงทุนทำการเกษตร
องค์กรชุมชน	-	ลงทุนทำการเกษตร	-	ลงทุนทำการเกษตร

ภาคผนวกที่ 4
การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือองค์กรชุมชน

4. การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือองค์กรชุมชน

สมาชิกครอบครัวของเกษตรกรพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินจากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด นิยมเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มกองทุนหมู่บ้านมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 30 รองลงมาคือ กลุ่ม ธ.ก.ส. คิดเป็นร้อยละ 26 และกลุ่มออมทรัพย์ คิดเป็นร้อยละ 16 (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 :สมาชิกครอบครัวในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่เป็นสมาชิกของกลุ่มหรือองค์กรชุมชน

หน่วย : ราย, ร้อยละ

กลุ่ม /	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา	รวม
กลุ่มยุวเกษตร	1	3	-	2	1	7
	(0.4)	(1.7)		(0.5)	(0.6)	(0.3)
กลุ่มสตรี แม่บ้าน	29	12	51	33	8	165
	(11.0)	(6.7)	(11.6)	(8.4)	(4.4)	(8.0)
กลุ่ม ธ.ก.ส.	64	56	59	108	43	543
	(24.3)	(31.3)	(13.5)	(27.6)	(23.9)	(26.4)
กลุ่มสหกรณ์	29	13	41	51	10	181
การเกษตร	(11.0)	(7.3)	(9.4)	(13.0)	(5.6)	(8.8)
สหกรณ์การเกษตร	38	6	16	6	6	99
ปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	(14.4)	(3.4)	(3.7)	(1.5)	(3.3)	(4.8)
กลุ่มออมทรัพย์	22	38	110	28	39	334
	(8.4)	(21.2)	(25.1)	(7.1)	(21.7)	(16.2)
กองทุนหมู่บ้าน	74	44	114	147	64	610
	(28.1)	(24.6)	(26.0)	(37.5)	(35.6)	(29.6)
งบกระตุ้นเศรษฐกิจ	2	1	1	3	2	9
	(0.8)	(0.6)	(0.2)	(0.8)	(1.1)	(0.4)
สมาชิกอื่น ๆ	4	6	46	14	7	112
	(1.5)	(3.4)	(10.5)	(3.6)	(3.9)	(5.4)
รวม	263	179	438	392	180	2,060
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ตารางที่ 1 (ต่อ)

หน่วย : ราย, ร้อยละ

กลุ่ม /	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
กลุ่มยุวเกษตร	-	-	-	7 (0.3)
กลุ่มสตรี แม่บ้าน	18 (6.2)	7 (4.0)	7 (4.8)	165 (8.0)
กลุ่ม ธ.ก.ส.	107 (37.0)	63 (36.4)	43 (29.5)	543 (26.4)
กลุ่มสหกรณ์การเกษตร	16 (5.5)	6 (3.5)	15 (10.3)	181 (8.8)
สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	19 (6.6)	2 (1.2)	6 (4.1)	99 (4.8)
กลุ่มออมทรัพย์	12 (4.2)	56 (32.4)	29 (19.9)	334 (16.2)
กองทุนหมู่บ้าน	96 (33.2)	33 (19.1)	38 (26.0)	610 (29.6)
งบกระตุ้นเศรษฐกิจ	-	-	-	9 (0.4)
สมาชิกอื่น ๆ	21 (7.3)	6 (3.5)	8 (5.5)	112 (5.4)
รวม	289 (100.0)	173 (100.0)	146 (100.0)	2,060 (100.0)

สำหรับสมาชิกครอบครัวของเกษตรกรของพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินจากภาพรวมของทั้ง 8 จังหวัด นิยมเข้าเป็นสมาชิกใน 3 อันดับแรก คือ กลุ่มกองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ และกลุ่ม ธ.ก.ส. คิดเป็นร้อยละ 30, 20 และ 19 ตามลำดับ (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 : สมาชิกครอบครัวนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ที่เป็นสมาชิกของกลุ่มหรือองค์กรชุมชน

หน่วย : ราย

กลุ่ม / องค์กรชุมชน	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา	รวม
กลุ่มยุวเกษตร	-	-	1 (1.6)	-	1 (0.2)
กลุ่มสตรี แม่บ้าน	3 (5.9)	16 (16.0)	4 (6.3)	1 (2.4)	36 (8.5)
กลุ่ม ธ.ก.ส.	13 (25.5)	2 (2.0)	1 (1.6)	9 (21.4)	80 (18.8)

ตารางที่ 2 (ต่อ)

หน่วย : ราย

กลุ่ม / องค์กรชุมชน	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา	รวม
กลุ่มสหกรณ์การเกษตร	9 (17.6)	21 (21.0)	15 (23.4)	1 (2.4)	61 (14.3)
สหกรณ์การเกษตร ปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	1 (2.0)	-	-	-	1 (0.2)
กลุ่มออมทรัพย์	8 (15.7)	23 (23.0)	14 (21.9)	7 (16.7)	84 (19.7)
กองทุนหมู่บ้าน	13 (25.5)	26 (26.0)	29 (45.3)	18 (42.9)	128 (30.0)
งบกระตุ้นเศรษฐกิจ	-	1 (1.0)	-	-	1 (0.2)
สมาชิกอื่น ๆ	4 (7.8)	11 (11.0)	-	6 (14.3)	34 (8.0)
รวม	51 (100.0)	100 (100.0)	64 (100.0)	42 (100.0)	426 (100.0)

กลุ่ม / องค์กรชุมชน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
กลุ่มยุวเกษตร	-	-	-	1 (0.2)
กลุ่มสตรี แม่บ้าน	3 (4.3)	2 (2.8)	7 (24.1)	36 (8.5)
กลุ่ม ธ.ก.ส.	25 (36.2)	24 (33.8)	6 (20.7)	80 (18.8)
กลุ่มสหกรณ์การเกษตร	1 (1.4)	3 (4.2)	11 (37.9)	61 (14.3)
สหกรณ์การเกษตร ปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)	-	-	-	1 (0.2)
กลุ่มออมทรัพย์	10 (14.5)	21 (29.6)	1 (3.4)	84 (19.7)
กองทุนหมู่บ้าน	22 (31.9)	19 (26.8)	1 (3.4)	128 (30.0)
งบกระตุ้นเศรษฐกิจ	-	-	-	1 (0.2)
สมาชิกอื่น ๆ	8 (11.6)	2 (2.8)	3 (10.3)	34 (8.0)
รวม	69 (100.0)	71 (100.0)	29 (100.0)	426 (100.0)

4.1 กลุ่มที่สมาชิกในครอบครัวได้รับประโยชน์

จากการสอบถามกลุ่มที่สมาชิกในครอบครัวได้รับประโยชน์มากที่สุด ดังตารางที่ 3 พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินจะเลือกกลุ่ม ธ.ก.ส. เป็นกลุ่มที่สมาชิกในครอบครัวได้รับประโยชน์มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 40 ของภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด รองลงมาคือ กลุ่มกองทุนหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 20 ตามลำดับ และกลุ่มออมทรัพย์ คิดเป็นร้อยละ 12 ส่วนพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คือ กลุ่ม ธ.ก.ส. คิดเป็นร้อยละ 27 รองลงมาคือ กองทุนหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 26 และกลุ่มสหกรณ์การเกษตร คิดเป็นร้อยละ 10 ดังตารางที่ 4 สำหรับเหตุผลหลักที่สมาชิกในครอบครัวจากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ได้เลือกกลุ่ม ธ.ก.ส. พอสรุปได้ดังนี้

(1) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน เพื่อกู้เงินมาลงทุนทางการเกษตร และใช้จ่ายในครัวเรือน
(2) สะดวกในการกู้เงิน ดอกเบี้ยต่ำ กู้ได้ตลอดเวลา ไม่ต้องส่งครบสามารถยื่นกู้ใหม่ได้
(3) วงเงินกู้จำนวนมากกว่ากลุ่มอื่น ได้เงินเร็วสามารถผ่อนผันและพักชำระหนี้ โดยไม่เสียเครดิต และกู้ได้ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

สำหรับสมาชิกในครอบครัวจากภาพรวมทั้ง 8 จังหวัด ได้เลือกกลุ่มกองทุนหมู่บ้านพอสรุปเหตุผลได้ดังนี้

(1) เป็นแหล่งเงินทุนที่กู้ง่าย ดอกเบี้ยต่ำ สะดวกไม่ต้องเสียเวลาเดินทาง และสามารถกู้ฉุกเฉินได้
(2) มีเงินหมุนเวียนภายในหมู่บ้าน และไม่ต้องใช้เอกสารอะไรค้ำประกันเพียงแค่รวมกลุ่มคนในหมู่บ้านและค้ำประกันกันเอง

ส่วนกลุ่มที่ถูกเลือกเป็นอันดับที่ 3 ของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน คือ กลุ่มออมทรัพย์ ให้เหตุผลว่า ได้ออมเงิน มีเงินปันผลตอบแทน มีสวัสดิการ สามารถกู้ยืมได้สะดวก ส่วนพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดินที่เลือกกลุ่มสหกรณ์การเกษตรเป็นอันดับที่ 3 ให้เหตุผลเช่นเดียวกันกับของกลุ่ม ธ.ก.ส. ใน 2 ข้อแรก คือ

(1) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน เพื่อกู้เงินมาลงทุนทางการเกษตร และใช้จ่ายในครัวเรือน
(2) สะดวกในการกู้เงิน ดอกเบี้ยต่ำ กู้ได้ตลอดเวลา ไม่ต้องส่งครบสามารถยื่นกู้ใหม่ได้

ตารางที่ 3 : กลุ่มที่สมาชิกในครอบครัวได้รับประโยชน์มากที่สุดของพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย

กลุ่ม	อยุธยา	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	รวม
ธ.ก.ส.	40 (40.0)	40 (40.0)	18 (11.4)	77 (58.3)	380 (39.5)
สหกรณ์การเกษตร	2 (2.0)	5 (5.0)	17 (10.8)	7 (5.3)	61 (6.3)
สหกรณ์ ส.ป.ก.	9 (9.0)	2 (2.0)	1 (0.6)	8 (6.1)	23 (2.4)
กองทุนหมู่บ้าน	16 (16.0)	6 (6.0)	47 (29.7)	26 (19.7)	192 (19.9)
กลุ่มสตรีแม่บ้าน	2 (2.0)	1 (1.0)	9 (5.7)	1 (0.8)	18 (1.9)
กลุ่มออมทรัพย์	4 (4.0)	19 (19.0)	48 (30.4)	2 (1.5)	117 (12.1)
อสม.	-	-	-	-	7 (0.7)
ฌาปนกิจสงเคราะห์	-	1 (1.0)	4 (2.5)	1 (0.8)	8 (0.8)
ชมรมผู้สูงอายุ	-	1 (1.0)	-	-	2 (0.2)
โครงการ ก ข ค จ	-	-	-	-	1 (0.1)
อช.	1 (1.0)	-	1 (0.6)	-	2 (0.2)
อพปร.	-	-	-	-	1 (0.1)
ทหารผ่านศึก	-	-	1 (0.6)	-	1 (0.1)
กองทุนสวนยาง	-	-	-	-	1 (0.1)
กลุ่มผู้เลี้ยงสุกร	-	-	1 (0.6)	-	1 (0.1)
กลุ่มผู้ปลูกมันสำปะหลัง	-	-	-	3 (2.3)	4 (0.4)
กลุ่มอื่น ๆ	11 (11.0)	13 (13.0)	7 (4.4)	2 (1.5)	41 (4.3)
ไม่ได้เป็นสมาชิก	10 (10.0)	9 (9.0)	4 (2.5)	4 (3.0)	86 (8.9)
ไม่ตอบ	5 (5.0)	3 (3.0)	-	1 (0.8)	17 (1.8)
รวม	100 (100.0)	100 (100.0)	158 (100.0)	132 (100.0)	963 (100.0)

ตารางที่ 3 (ต่อ)

หน่วย : ราย

กลุ่ม	นครราชสีมา	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ธ.ก.ส.	36 (39.6)	81 (44.5)	55 (55.0)	33 (33.0)	380 (39.5)
สหกรณ์การเกษตร	2 (2.2)	22 (12.1)	1 (1.0)	5 (5.0)	61 (6.3)
สหกรณ์ ส.ป.ก.	1 (1.1)	1 (0.5)	1 (1.0)	-	23 (2.4)
กองทุนหมู่บ้าน	23 (25.3)	58 (31.9)	6 (6.0)	10 (10.0)	192 (19.9)
กลุ่มสตรีแม่บ้าน	1 (1.1)	4 (2.2)	-	-	18 (1.9)
กลุ่มออมทรัพย์	8 (8.8)	5 (2.7)	18 (18.0)	13 (13.0)	117 (12.1)
อสม.	-	6 (3.3)	-	1 (1.0)	7 (0.7)
ฌาปนกิจสงเคราะห์	1 (1.1)	-	-	1 (1.0)	8 (0.8)
ชมรมผู้สูงอายุ	-	-	-	1 (1.0)	2 (0.2)
โครงการ ก ข ค จ	1 (1.1)	-	-	-	1 (0.1)
อช.	-	-	-	-	2 (0.2)
อพปร.	-	1 (0.5)	-	-	1 (0.1)
ทหารผ่านศึก	-	-	-	-	1 (0.1)
กองทุนสวนยาง	-	-	1 (1.0)	-	1 (0.1)
กลุ่มผู้เลี้ยงสุกร	-	-	-	-	1 (0.1)
กลุ่มผู้ปลูกมันสำปะหลัง	-	1 (0.5)	-	-	4 (0.4)
กลุ่มอื่นๆ	7 (7.7)	1 (0.5)	-	-	41 (4.3)
ไม่ได้เป็นสมาชิก	10 (11.0)	- (0.0)	18 (18.0)	31 (31.0)	86 (8.9)
ไม่ตอบ	1 (1.1)	2 (1.1)	-	5 (5.0)	17 (1.8)
รวม	91 (100.0)	182 (100.0)	100 (100.0)	100 (100.0)	963 (100.0)

ตารางที่ 4 : กลุ่มที่สมาชิกในครอบครัวได้รับประโยชน์มากที่สุดของพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน

หน่วย : ราย

กลุ่ม/ องค์กรชุมชน	ฉะเชิงเทรา	เชียงราย	กำแพงเพชร	นครราชสีมา	รวม
ธ.ก.ส.	10 (33.3)	2 (6.7)	20 (66.7)	-	57 (27.3)
สหกรณ์การเกษตร	3 (10.0)	5 (16.7)	-	1 (3.3)	21 (10.0)
กลุ่ม ส.ป.ก.	1 (3.3)	2 (6.7)	-	-	3 (1.4)
กองทุนหมู่บ้าน	3 (10.0)	9 (30.0)	5 (16.7)	13 (43.3)	55 (26.3)
กลุ่มสตรี /แม่บ้าน	-	1 (3.3)	-	-	5 (2.4)
กลุ่มออมทรัพย์	-	2 (6.7)	-	3 (10.0)	15 (7.2)
อสม.	1 (3.3)	-	-	-	3 (1.4)
ฌาปนกิจสงเคราะห์	-	1 (3.3)	1 (3.3)	4 (13.3)	6 (2.9)
ชมรมผู้สูงอายุ	-	-	1 (3.3)	-	1 (0.5)
โครงการ ก ข ค จ	-	-	1 (3.3)	-	1 (0.5)
อช.	-	1 (3.3)	-	-	1 (0.5)
กลุ่มแปรรูปสับปะรด	-	2 (6.7)	-	-	2 (1.0)
ธนาคารออมสิน	-	-	-	-	1 (0.5)
กลุ่มอื่นๆ	6 (20.0)	4 (13.3)	-	-	10 (4.8)
ไม่ได้เป็นสมาชิก	6 (20.0)	1 (3.3)	2 (6.7)	9 (30.0)	28 (13.4)
รวม	30 (100.0)	30 (100.0)	30 (100.0)	30 (100.0)	209 (100.0)

หมายเหตุ : ส.ป.ก. = สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน อช. = อาสาพัฒนาชุมชน
โครงการ ก ข ค จ = โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน
อสม. = อาสาสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน อพปร. = อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

ตารางที่ 4 (ต่อ)

หน่วย : ราย

กลุ่ม/ องค์กรชุมชน	อุบลราชธานี	ชุมพร	สุราษฎร์ธานี	รวม
ธ.ก.ส.	-	17 (56.7)	8 (26.7)	57 (27.3)
สหกรณ์การเกษตร	2 (6.9)	2 (6.7)	8 (26.7)	21 (10.0)
กลุ่ม ส.ป.ก.	-	-	-	3 (1.4)
กองทุนหมู่บ้าน	21 (72.4)	4 (13.3)	- (0.0)	55 (26.3)
กลุ่มสตรี /แม่บ้าน	1 (3.4)	1 (3.3)	2 (6.7)	5 (2.4)
กลุ่มออมทรัพย์	5 (17.2)	5 (16.7)	-	15 (7.2)
อสม.	-	-	2 (6.7)	3 (1.4)
ฌาปนกิจสงเคราะห์	-	-	-	6 (2.9)
ชมรมผู้สูงอายุ	-	-	-	1 (0.5)
โครงการ ก ข ค จ	-	-	-	1 (0.5)
อช.	-	-	-	1 (0.5)
กลุ่มแปรรูปสับปะรด	-	-	-	2 (1.0)
ธนาคารออมสิน	-	-	1 (3.3)	1 (0.5)
กลุ่มอื่นๆ	-	-	- (0.0)	10 (4.8)
ไม่ได้เป็นสมาชิก	-	1 (3.3)	9 (30.0)	28 (13.4)
รวม	29 (100.0)	30 (100.0)	30 (100.0)	209 (100.0)

หมายเหตุ : ส.ป.ก. = สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน อช. = อาสาพัฒนาชุมชน
โครงการ ก ข ค จ = โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน
อสม. = อาสาสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน อพปร. = อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

แปลงที่ ..... เลขที่	❑ 03 C พื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	รหัสแบบ.....

แบบสอบถามแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์._____

กรณีที่ไม่ใช่ชื่อที่ระบุเกี่ยวข้องกับ _____.อย่างไร

☐ เป็นลูก ☐ ภรรยา/สามี ☐ เป็นหลาน/ญาติ ☐ เป็นบุตรบุญธรรม ☐ ไม่ได้เป็นญาติ

บ้านเลขที่_____. หมู่บ้าน_____.

ตำบล_____. อำเภอ_____.

จังหวัด_____. วันที่สัมภาษณ์_____.

ผู้สัมภาษณ์ _____. ผู้ตรวจ._____.

I ข้อมูลทั่วไป

1. รายละเอียดเกี่ยวกับสมาชิกครอบครัวที่อยู่ในบ้านหลังนี้

1.1 บ้านนี้มีสมาชิกกี่คน _____ คน

คนที่	**อายุ**	**เกี่ยวข้องเป็น** 1= สามี/ภรรยา 2= ลูก 3= หลาน 4= ญาติ 5=พ่อ/แม่ 6=ปู่/ย่า 7=ตา/ยาย 8= อื่น ๆ	**การศึกษา** 1 = ต่ำกว่าประถม 2 = ประถมภาคบังคับ 3 = มัธยมตอนต้น / 4 = มัธยมตอนปลาย / ปวช 5 = อนุปริญญา / ปวส. 6 = ปริญญาตรี 7 = อื่น ๆ	**อาชีพ** 1 = ทำการเกษตรในที่ของตัวเอง [1/] 2 = รับจ้างบางช่วงของปี 3 = รับจ้างตลอดปี 4 = อุตสาหกรรมในครัวเรือน 5 = รับราชการ 6 = ค้าขาย 7 = เลี้ยงสัตว์ 8= ไม่ได้ทำอะไร หมายเหตุ : ให้ตอบได้มากกว่า 1 อาชีพ			
				อาชีพหลัก	รายได้ (บาท / วัน) (บาท / อาทิตย์) (บาท / เดือน)	อาชีพเสริม	รายได้ (บาท / วัน) (บาท / อาทิตย์) (บาท / เดือน)
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							

หมายเหตุ 1/ อาชีพหลัก ถ้าตอบข้อ 1 อาชีพเกษตรกรไม่ต้องถามรายได้

1.3 จำนวนแรงงานที่จ้าง _____ คน

1.4 นอกจากที่กล่าวมาแล้วมีสมาชิกที่ออกไปทำงานต่างจังหวัดหรือไม่

[0] ☐ ไม่มี

[1] ☐ มี ถ้ามี เขาส่งเงินกลับมาช่วยเหลือครอบครัวหรือเปล่า

[0] ☐ ไม่ช่วย

[1] ☐ ช่วย _____ บาท/ปี

II การใช้ที่ดิน

2. ปัจจุบันครัวเรือนของท่านมีที่ดินถือครอง ทั้งหมด_____แปลง

2.1 รวมเป็นเนื้อที่ ทั้งหมด_____ไร่_____งาน_____ตร.วา

แปลงที่	พื้นที่ (ไร่)	ลักษณะการถือครอง 1 = ของตนเอง 2 = เช่า 3 = เช่าซื้อ 4 = ได้มาฟรี (ของพ่อแม่หรือของญาติ) 5 = อื่น ๆ ระบุ	ได้มาอย่างไร ซื้อ/เช่าซื้อ/หรือเช่าจากใคร 1 = ส.ป.ก. 2 = คนในหมู่บ้าน 3 = คนนอกหมู่บ้าน 4 = บริษัท เช่น บริษัทผลิตปาล์ม ฯลฯ 5 = นายทุน 6 = อื่น ๆ ระบุ.....	ถ้า เช่า หรือเช่าซื้อ ● อัตราค่าเช่า (บาท/ไร่/ปี) ● ราคาที่ดินที่เช่าซื้อ (บาท/ไร่) ● ราคาที่ดินที่ซื้อมา (บาท/ไร่)	ประเภทเอกสารสิทธิ 1 = สปก. 4-01 2 = โฉนด 3 = นส. 3ก นส. 3 4 = สค.1 ใบจอง ตราจอง 5 = สทก. นค. และอื่น ๆ 6 = ที่ราชพัสดุ 7 = เช่าเอกชน 8 = ไม่มีเอกสาร 9 = อื่น ๆ ระบุ
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					

2.4 การใช้ที่ดิน

แปลงที่	การใช้ประโยชน์ในที่ดิน	พื้นที่ (ไร่)	ผลผลิต/ไร่ (กก./ไร่ หรือ ถัง/ไร่)	ราคา (บาท/กก.)	น้ำชลประทานหรือน้ำที่ใช้ 1= มีแหล่งน้ำธรรมชาติใช้ได้ตลอดปี 2= มีชลประทาน 0= ใช้น้ำฝนอย่างเดียว
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					
15					
16					
17					

หมายเหตุ : 1. ผลผลิต ถ้าตอบถัง ให้ถามว่า 1 ถังมีกี่กิโลกรัม ถ้าตอบเป็นกระสอบ ให้ถามด้วยว่า 1 กระสอบมีกี่ กิโลกรัม ถ้าเป็นเกวียน 1 เกวียนมีเท่าไหร่

2. การใช้ประโยชน์ในที่ดิน 1 = ข้าว 2 = ข้าวโพด 3 = ยางพารา 4 = อ้อย 5 = สับปะรด 6 = ไม้ยืนต้น, ไม้ผล 7 = เลี้ยงปลา, เลี้ยงสัตว์ 8 **= ให้เช่า ถามต่อว่าให้ใครเช่า**
9 = ให้คนอื่นทำฟรี 10 = โอนการถือครองบางส่วนให้คนอื่น 11 = โอนการถือครองทั้งหมดให้คนอื่น 12= ทิ้งร้าง 13 = อื่น ๆ ระบุ

ผ.5-13

2.3 แต่ก่อนเคยมีที่ดินมากกว่านี้หรือเปล่า

[0] ☐ ไม่เคย **(ข้ามไปถามข้อ 4)**

[1] ☐ เคย มี _____ ไร่

2.3.1 ถ้าเคยมีที่ดิน สาเหตุที่ไม่มีเพราะ

[1] ☐ ขายไป เพราะมีคนมาเสนอราคาให้ดี
[2] ☐ ขายไป เพราะมีความจำเป็นต้องใช้เงิน
[3] ☐ ขายไป เพราะไม่มีแรงงานพอ
[4] ☐ ขายไป เพราะใช้หนี้สิน
[5] ☐ ต้องโอนให้ ส.ป.ก. เนื่องจากมีเกินเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด
[6] ☐ อื่น ๆ ระบุ _____

2.3.2 ถ้าขายไป ขายไปในราคา _____ บาท/ไร่

3. เคยมีคนมาเสนอขอซื้อที่ดินหรือไม่

[0] ☐ไม่เคย **(ข้ามไปถามข้อ 6)**

[1] ☐ เคย

3.1 คนที่มาเสนอเป็น

[1] ☐นายหน้า
[2] ☐นักลงทุนเพื่อทำกิจการ
[3] ☐เกษตรกรด้วยกัน
[4] ☐อื่น ๆ ระบุ _____

3.2 ข้อซื้อในราคาเท่าไร _____ บาท/ไร่

3.3 ขายไปหรือเปล่า

[1] ☐ ขาย กี่ไร่ _____ ไร่ ราคาเท่าไหร _____ บาท

[0] ☐ ไม่ขายเพราะ _____

5. ท่านทราบหรือไม่ว่า ปัจจุบันที่ดินในหมู่บ้านของท่านซื้อขายกันในราคาไร่ละเท่าไร

[0] ☐ ไม่ทราบ

[1] ☐ ทราบ ราคา _____ บาท/ไร่

6. ตัวท่านเองหรือสมาชิกในครอบครัวมีที่ดินที่อยู่ที่อำเภออื่นหรือจังหวัดอื่นหรือไม่

[0] ☐ ไม่มี

[1] ☐ มี ถ้ามีกี่ไร่_____ จำนวนแปลง _____ แปลง ระบุรายละเอียดข้างล่าง

แปลงที่	พื้นที่ (ไร่)	อยู่ในอำเภอ/จังหวัด	1.ในเขตปฏิรูปที่ดิน 2.นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	ปีที่ครอบครอง
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				

7. ถ้ามีใครมาขายที่ดินที่มี ส.ป.ก. 4-01 ท่านอยากจะซื้อหรือไม่

[0] ☐ ไม่อยากซื้อ เพราะ _____ **(ถามข้อ 8 ต่อ)**

[1] ☐ อยากซื้อ เพราะ _____

อยากจะซื้อกี่ไร่_____ไร่ **(ข้ามไปตอบข้อ 10)**

8. กรณีที่**ไม่อยากซื้อ**เพราะคิดว่าขัดต่อระเบียบ ถ้าทำได้โดยถูกกฎหมาย ท่านอยากจะซื้อหรือไม่

[0] ☐ ไม่อยากซื้อ

[1] ☐ อยากซื้อ

10. ปัจจุบันนี้มีหนี้สินหรือไม่

[0] ☐ ไม่มี [1] ☐ มี **(ถ้ามีตอบในตารางด้านล่าง)**

เจ้าหนี้	จำนวนเงิน	ประเภทของเงินกู้ 1 = ระยะสั้น (1-3ปี) 2 = ระยะปานกลาง (3-5 ปี) 3 = ระยะยาว (5 ปีขึ้นไป)	อัตราดอกเบี้ย (% / ปี)	วัตถุประสงค์ของการกู้เงิน 1 = ลงทุนการเกษตร 2 = ใช้หนี้ 3 = ใช้จ่ายในครัวเรือน 4 = อื่น ๆ ระบุ.....
☐ ธ.ก.ส.				
☐ แปลงสินทรัพย์เป็นทุน				
☐ สหกรณ์การเกษตร				
☐ ส.ป.ก. (กองทุนปฏิรูปที่ดิน)				
☐ ญาติ เพื่อนบ้าน				
☐ ก ข ค จ (โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน)				
☐ กองทุนหมู่บ้านฯ				
☐ อื่น ๆ ระบุ.....				

11. สมาชิกครอบครัวเป็นสมาชิกของกลุ่ม/องค์กรชุมชน อะไรบ้าง

[1]☐ กลุ่มยุวเกษตร

[2]☐ กลุ่มสตรี แม่บ้าน

[3]☐ กลุ่ม ธกส.

[4]☐ กลุ่มสหกรณ์การเกษตร

[5]☐ สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน

[6]☐ กลุ่มออมทรัพย์

[7]☐ กองทุนหมู่บ้าน

[8]☐ งบกระตุ้นเศรษฐกิจ

[9]☐ สมาชิกอื่น ๆ ระบุ _____

12. ท่านคิดว่าการเป็นสมาชิกกลุ่มไหนมีประโยชน์กับตัวท่านเองมากที่สุด สาเหตุใด

กลุ่ม _____ เพราะ _____

_____

_____

_____

_____

25. ถ้าเปรียบเทียบกับคนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ท่านคิดว่าตนเองมีสถานภาพอย่างไร

☐ ดีกว่าคนอื่น เพราะ ._____.

☐ เหมือนกัน เพราะ ._____.

☐ แย่กว่าคนอื่น เพราะ ._____.

26. ถ้าหาก ส.ป.ก. จะขายที่ดิน โดยให้เกษตรกรเช่าซื้อ เมื่อชำระค่าเช่าซื้อครบจะได้โฉนดที่ดิน ท่านจะเช่าซื้อหรือไม่

[0] ☐ ไม่เช่าซื้อ เพราะ_____

[1] ☐ เช่าซื้อ เพราะ_____

27. ถ้าโฉนดที่ได้เป็นโฉนดแบบมีเงื่อนไข คือห้ามโอนยกเว้นตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์หรือ ส.ป.ก. และจำกัดให้ท่านทำการเกษตรได้อย่างเดียว ท่านจะเช่าซื้อหรือไม่

[0] ☐ ไม่เช่าซื้อ เพราะ_____

[1] ☐ เช่าซื้อ เพราะ_____

28. ราคาเช่าซื้อที่ดินควรเป็นเท่าใด

[1] ☐ เท่ากับราคาที่ซื้อขายกันในตลาด ราคาตลาดประมาณไร่ละกี่บาท_____

[2] ☐ เท่ากับราคาประเมิน (ถ้ามี)

[3] ☐ ราคาควรจะถูกกว่าราคาตลาด ควรจะเท่าไร _____บาท/ไร่

เพราะ_____

[4] ☐ อื่นๆ _____

29. ระยะเวลาเช่าซื้อควรเป็นเท่าใด_____ปี

แปลงที่ ..... เลขที่.....	❑ 01 A ที่ดินของรัฐ ❑ 02 B ที่ดินของเอกชน	รหัสแบบ.....

แบบสอบถามแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ _____

กรณีที่ไม่ใช่ชื่อที่ระบุเกี่ยวข้องกับ _____.อย่างไร

☐ เป็นลูก ☐ ภรรยา/สามี ☐ เป็นหลาน/ญาติ ☐ เป็นบุตรบุญธรรม ☐ ไม่ได้เป็นญาติ

บ้านเลขที่ _____ หมู่บ้าน _____

ตำบล _____ อำเภอ _____

จังหวัด _____ วันที่สัมภาษณ์ _____

ผู้สัมภาษณ์ _____ ผู้ตรวจ _____

I ข้อมูลทั่วไป

1. รายละเอียดเกี่ยวกับสมาชิกครอบครัวที่อยู่ในบ้านหลังนี้

1.1 บ้านนี้มีสมาชิกกี่คน _____ คน

คนที่	อายุ	เกี่ยวข้องเป็น 1= สามี/ภรรยา 2= ลูก 3= หลาน 4= ญาติ 5=พ่อ/แม่ 6=ปู่/ย่า 7=ตา/ยาย 8= อื่น ๆ	การศึกษา 1 = ต่ำกว่าประถม 2 = ประถมภาคบังคับ 3 = มัธยมตอนต้น / 4 = มัธยมตอนปลาย / ปวช 5 = อนุปริญญา / ปวส. 6 = ปริญญาตรี 7 = อื่น ๆ	อาชีพ 1 = ทำการเกษตรในที่ของตัวเอง [1/] 2 = รับจ้างบางช่วงของปี 3 = รับจ้างตลอดปี 4 = อุตสาหกรรมในครัวเรือน 5 = รับราชการ 6 = ค้าขาย 7 = เลี้ยงสัตว์ 8= ไม่ได้ทำอะไร หมายเหตุ : ให้ตอบได้มากกว่า 1 อาชีพ			
				อาชีพหลัก	รายได้ (บาท / วัน) (บาท / อาทิตย์) (บาท / เดือน)	อาชีพเสริม	รายได้ (บาท / วัน) (บาท / อาทิตย์) (บาท / เดือน)
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							

หมายเหตุ 1/ อาชีพหลัก ถ้าตอบข้อ 1 อาชีพเกษตรกรไม่ต้องถามรายได้

1.2 มีคนในครอบครัวกี่คนที่ทำการเกษตรในที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดสรรให้ _____ คน

1.3 จำนวนแรงงานที่จ้าง _____ คน

1.4 นอกจากที่กล่าวมาแล้วมีสมาชิกที่ออกไปทำงานต่างจังหวัดหรือไม่

[0] ☐ ไม่มี

[1] ☐ มี ถ้ามี เขาส่งเงินกลับมาช่วยเหลือครอบครัวหรือเปล่า

[0] ☐ ไม่ช่วย

[1] ☐ ช่วย _____ บาท/ปี

II การใช้ที่ดิน

2. ปัจจุบันครัวเรือนของท่านมีที่ดินถือครอง ทั้งหมด_____แปลง

2.1 รวมเป็นเนื้อที่ทั้งหมด_____ไร่_____งาน_____ตร.วา

2.2 ที่ดินที่ท่านถือครอง ตั้งอยู่

[1] ☐ ในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน_____ไร่_____งาน_____ตร.วา

[2] ☐ นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน_____ไร่_____งาน_____ตร.วา

2.3 แต่ก่อนเคยมีที่ดินมากกว่านี้หรือเปล่า

[0] ☐ ไม่เคย มีเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน **(ถ้าไม่เคยให้ข้ามไปถามการถือครองที่ดิน)**

[1] ☐ เคย มี _____ ไร่

2.3.1 ถ้าเคยมีที่ดิน สาเหตุที่ที่ดินลดลงหรือไม่มีที่ดินเพราะ

[1] ☐ ขายไป เพราะมีคนมาเสนอราคาให้ดี
[2] ☐ ขายไป เพราะมีความจำเป็นต้องใช้เงิน
[3] ☐ ขายไป เพราะไม่มีแรงงานพอ
[4] ☐ ขายไป เพราะใช้หนี้สิน
[5] ☐ ต้องโอนให้ ส.ป.ก. เนื่องจากมีเกินเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด
[6] ☐ เคยมีที่ดิน ซึ่งปัจจุบันได้กลายเป็นที่ ส.ป.ก ไปแล้ว
[7] ☐ อื่น ๆ ระบุ _____

(ดูการ์ด 1)

2.3.2 ถ้าขายไป ขายไปในราคา _____ บาท/ไร่

แปลงที่	พื้นที่ (ไร่)	ลักษณะการถือครอง 1 = ของตนเอง 2 = เช่า 3 = เช่าซื้อ 4 = ได้มาฟรี (ของพ่อแม่หรือของญาติ) 5 = อื่น ๆ ระบุ.....	**ได้มาอย่างไร ซื้อ/เช่าซื้อ/หรือเช่าจากใคร** 1 = ส.ป.ก. 2 = คนในหมู่บ้าน 3 = คนนอกหมู่บ้าน 4 = บริษัท เช่น บริษัทผลิตปาล์ม ฯลฯ 5 = นายทุน 6 = อื่น ๆ ระบุ.....	**ถ้า เช่า หรือเช่าซื้อ** ● อัตราค่าเช่า (บาท/ไร่/ปี) ● ราคาที่ดินที่เช่าซื้อ (บาท/ไร่) ● ราคาที่ดินที่ซื้อมา (บาท/ไร่)	**ประเภทเอกสารสิทธิ** 1 = สปก. 4-01 2 = โฉนด 3 = นส. 3ก นส. 3 4 = สค.1 ใบจอง ตราจอง 5 = สทก. นค. และอื่น ๆ 6 = ที่ราชพัสดุ 7 = เช่าเอกชน 8 = ไม่มีเอกสาร 9 = อื่น ๆ ระบุ	**ถ้าได้มาจากการเช่าซื้อ** 1 =กำลังผ่อน 2 = รอโอน 3 = เข้าทำประโยชน์แต่ยังไม่ได้ทำสัญญา 4= อื่น ๆ ระบุ
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						

2.3.3 กรณีที่ท่านตอบว่าเช่า เหตุใดท่านถึงเช่าและไม่ใช้วิธีเช่าซื้อที่ดินแปลงนี้

_____

_____

2.4 การใช้ที่ดิน

แปลงที่	การใช้ประโยชน์ในที่ดิน	พื้นที่ (ไร่)	ผลผลิต/ไร่ (กก./ไร่ หรือ ถัง/ไร่)	ราคา (บาท/กก.)	น้ำชลประทานหรือน้ำที่ใช้ 1= มีแหล่งน้ำธรรมชาติใช้ได้ตลอดปี 2= มีชลประทาน 0= ใช้น้ำฝนอย่างเดียว
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					
15					
16					
17					

หมายเหตุ : 1. ผลผลิต ถ้าตอบถัง ให้ถามว่า 1 ถังมีกี่กิโลกรัม ถ้าตอบเป็นกระสอบ ให้ถามด้วยว่า 1 กระสอบมีกี่ กิโลกรัม ถ้าเป็นเกวียน 1 เกวียนมีเท่าไหร่

2. การใช้ประโยชน์ในที่ดิน 1 = ข้าว 2 = ข้าวโพด 3 = ยางพารา 4 = อ้อย 5 = สับปะรด 6 = ไม้ยืนต้น, ไม้ผล 7 = เลี้ยงปลา, เลี้ยงสัตว์ 8 **= ให้เช่า ถามต่อว่าให้ใครเช่า**
9 = ให้คนอื่นทำฟรี 10 = โอนการถือครองบางส่วนให้คนอื่น 11 = โอนการถือครองทั้งหมดให้คนอื่น 12= ทิ้งร้าง 13 = อื่น ๆ ระบุ

3. เคยมีคนมาเสนอขอซื้อที่ดินหรือไม่

[0] ☐ไม่เคย **(ถ้าไม่เคยให้ข้ามไปข้อ 4)**

[1] ☐ เคย

3.1 คนที่มาเสนอเป็น

[1] ☐นายหน้า
[2] ☐นักลงทุนเพื่อทำกิจการ
[3] ☐เกษตรกรด้วยกัน
[4] ☐อื่น ๆ ระบุ _____

3.2 เสนอซื้อในราคาเท่าไร _____ บาท/ไร่

3.3 ขายไปหรือเปล่า

[1] ☐ ขาย กี่ไร่_____ ไร่ ราคาเท่าไร_____ บาท
[0] ☐ ไม่ขายเพราะ _____

4. ที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้เคยคิดจะขายหรือไม่

[0] ☐ ไม่คิดจะขาย เพราะ _____

[1] ☐ คิดจะขาย เพราะ _____

5.1 ราคาที่คิดว่าจะขาย _____ บาท/ไร่

5. ท่านทราบหรือไม่ว่า ปัจจุบันที่ดินในหมู่บ้านของท่านซื้อขายกันในราคาไร่ละเท่าไร

[0] ☐ ไม่ทราบ

[1] ☐ ทราบ ราคา _____ บาท/ไร่

6. ตัวท่านเองหรือสมาชิกในครอบครัวมีที่ดินที่อยู่ที่อำเภออื่นหรือจังหวัดอื่นหรือไม่

[0] ☐ ไม่มี

[1] ☐ มี ถ้ามีกี่ไร่_____ จำนวนแปลง _____ แปลง

ระบุรายละเอียดข้างล่าง

แปลงที่	พื้นที่ (ไร่)	อยู่ในอำเภอ/ จังหวัด	1.ในเขตปฏิรูปที่ดิน 2.นอกเขตปฏิรูปที่ดิน	ปีที่ครอบครอง
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				

7. ถ้ามีใครมาขายที่ดินที่มี ส.ป.ก. 4-01 ท่านอยากจะซื้อหรือไม่

[0] ☐ ไม่อยากซื้อ เพราะ _____ **(ถามข้อ 8 ต่อ)**

[1] ☐ อยากซื้อ เพราะ _____

อยากจะซื้อกี่ไร่_____ไร่ **(ข้ามไปตอบข้อ 10)**

8. กรณีที่**ไม่อยากซื้อ**เพราะคิดว่าขัดต่อระเบียบ ถ้าทำได้โดยถูกกฎหมาย ท่านอยากจะซื้อหรือไม่

[0] ☐ ไม่อยากซื้อ **(ข้ามไปตอบข้อ 10)**

[1] ☐ อยากซื้อ **(ถามข้อ 9 ต่อ)**

9. ถ้า ส.ป.ก. ขายในราคาเท่าราคาซื้อขายในตลาด ท่านจะเต็มใจซื้อหรือไม่

[1] ☐ เต็มใจ ราคาซื้อขายในตลาดปัจจุบันไร่ละ _____บาท

ราคาที่เต็มใจจะซื้อสูงสุดไร่ละ _____บาท

[0] ☐ ไม่เต็มใจ เพราะ _____

10. ปัจจุบันนี้มีหนี้สินหรือไม่

[0] ☐ ไม่มี [1] ☐ มี (ถ้ามีตอบในตารางด้านล่าง)

เจ้าหนี้	จำนวนเงิน	ประเภทของเงินกู้ 1 = ระยะสั้น (1-3ปี) 2 = ระยะปานกลาง (3-5 ปี) 3 = ระยะยาว (5 ปีขึ้นไป)	อัตราดอกเบี้ย (% / ปี)	วัตถุประสงค์ของการกู้เงิน 1 = ลงทุนการเกษตร 2 = ใช้หนี้ 3 = ใช้จ่ายในครัวเรือน 4 = อื่น ๆ ระบุ.....
☐ ธ.ก.ส.				
☐ แปลงสินทรัพย์เป็นทุน				
☐ สหกรณ์การเกษตร				
☐ ส.ป.ก. (กองทุนปฏิรูปที่ดิน)				
☐ ญาติ เพื่อนบ้าน				
☐ ก ข ค จ (โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน)				
☐ กองทุนหมู่บ้านฯ				
☐ อื่น ๆ ระบุ.....				

11. สมาชิกครอบครัวเป็นสมาชิกของกลุ่ม/องค์กรชุมชน อะไรบ้าง

[1]☐ กลุ่มยุวเกษตร
[2]☐ กลุ่มสตรี แม่บ้าน
[3]☐ กลุ่ม ธกส.
[4]☐ กลุ่มสหกรณ์การเกษตร
[5]☐ สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน
[6]☐ กลุ่มออมทรัพย์
[7]☐ กองทุนหมู่บ้าน
[8]☐ งบกระตุ้นเศรษฐกิจ
[9]☐ สมาชิกอื่น ๆ ระบุ _____

12. ท่านคิดว่าการเป็นสมาชิกกลุ่มไหนมีประโยชน์กับตัวท่านเองมากที่สุด สาเหตุใด

กลุ่ม _____ เพราะ _____

_____

_____

_____

ข้อ 13-17 ถามเฉพาะคนที่อยู่ในที่ดินของรัฐ

13. การได้รับ สปก 4-01 ทำให้ท่านมีความมั่นคงในการถือครองมากกว่าเดิมหรือไม่

[0] ☐ ไม่มั่นคงกว่าเดิม เพราะ .....

[1] ☐ มั่นคง เพราะ .....

14. ทราบหรือไม่ว่าที่ดินที่ได้รับสิทธิ 4-01 ห้ามโอนเปลี่ยนมือ ยกเว้นตกทอดทางมรดก

[1] ☐ ทราบ

[0] ☐ ไม่ทราบ

15. ท่านคิดว่าเงื่อนไขที่กำหนดนี้ดีหรือไม่ดี

[1] ☐ ดี เพราะ _____

[0] ☐ ไม่ดี เพราะ _____

[2] ☐ อื่น ๆ ระบุ _____

16. ท่านคิดว่าคนในหมู่บ้านคิดว่าเงื่อนไขนี้ดีหรือไม่ดี

[1] ☐ คนส่วนใหญ่คิดว่าดี เพราะ _____

[2] ☐ คนส่วนใหญ่คิดว่าไม่ดี เพราะ _____

[3] ☐ ไม่รู้เหมือนกันว่าคนส่วนใหญ่คิดอย่างไร เพราะ _____

17. ต้องการได้สิทธิในที่ดินแบบใด

ดูการ์ด 2

[1] ☐ สปก. 4-01

[2] ☐ เป็นผู้เช่าไปตลอด

[3] ☐ เช่าซื้อเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดิน

[4] ☐ โฉนด

[5] ☐ อื่น ๆ ระบุ

ข้อ 18 ถามเฉพาะคนที่อยู่ในที่ดินเอกชน

18. หากได้โฉนดที่ดินแต่ห้ามโอน ยกเว้นตกทอดทางมรดก ยังจะเช่าซื้อที่ดินหรือไม่

[0] ☐ ไม่

[1] ☐ เช่าซื้อ

[2] ☐ ไม่แน่ใจ

19. ท่านทราบหรือไม่ว่ามีใคร**ที่สละสิทธิที่ดินที่ได้รับจัดสรร**จากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[0] ☐ ไม่มี

[2] ☐ ไม่ทราบ

[1] ☐ ทราบ

20. ท่านทราบหรือไม่ว่า**มีการซื้อขายแปลงที่ดิน**ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้รับจัดสรรไปแล้ว

[0] ☐ ไม่ทราบ

[1] ☐ ทราบ ท่านสามารถให้รายละเอียดได้หรือไม่ (ถ้าได้ เลือกข้อด้านล่าง)

- O 1) มีจำนวนกี่รายที่ขายที่ดินไป_____ราย
- O 2) ขนาดของที่ดินที่ขายไปราคา_____บาท/ไร่
- O 3) ใครเป็นผู้ซื้อ (3.1) คนในหมู่บ้านเอง
  (3.2) ในอำเภออื่น (ระบุ)_____
  (3.3) ในจังหวัดอื่น (ระบุ)_____

21. ตอนที่เข้ามาอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินท่านคาดหวังอะไรจาก ส.ป.ก.

[0] ☐ ไม่คาดหวัง

[1] ☐ คาดหวัง ระบุ_____

22. ส.ป.ก. เคยเข้ามาให้การสนับสนุนด้านใดบ้าง	23. แต่ละด้านถ้าจะให้คะแนน 1 ถึง 10 ท่านจะให้เท่าไหร่										
☐ การพัฒนาแหล่งน้ำกินนำใช้	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐ การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐ ถนนเข้า-ออกหมู่บ้าน	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐ การส่งเสริมการผลิตสินค้าการเกษตร	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐ การส่งเสริมตลาดปัจจัยการผลิต	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	หมายเหตุ : ถ้าไม่ได้รับการส่งเสริมจาก ส.ป.ก. ให้ ใส่ 0										

24. ถ้าหากท่านไม่ได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. เมื่อปลายปีก่อนท่านคิดว่าขณะนี้ชีวิตท่านจะเป็นอย่างไร (เช่น จะยังเป็นเกษตรกรอยู่ หรือออกไปทำมาหากินที่อื่น)

_____

_____

25. ถ้าเปรียบเทียบกับคนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ท่านคิดว่าตนเองมีสถานภาพอย่างไร

[1] ☐ ดีกว่าคนอื่น เพราะ_____

[2] ☐ เหมือนกัน เพราะ _____

[3] ☐ แย่กว่าคนอื่น เพราะ_____

26. ถ้าหาก ส.ป.ก. จะขายที่ดิน โดยให้เกษตรกรเช่าซื้อ เมื่อชำระค่าเช่าซื้อครบจะได้โฉนดที่ดิน ท่านจะเช่าซื้อหรือไม่

[0] ☐ ไม่เช่าซื้อ เพราะ_____

[1] ☐ เช่าซื้อ เพราะ_____

27. ถ้าโฉนดที่ได้เป็นโฉนดแบบมีเงื่อนไข คือห้ามโอนยกเว้นตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์หรือ ส.ป.ก. และจำกัดให้ท่านทำการเกษตรได้อย่างเดียว ท่านจะเช่าซื้อหรือไม่

[0] ☐ ไม่เช่าซื้อ เพราะ_____

[1] ☐ เช่าซื้อ เพราะ_____

28. ราคาเช่าซื้อที่ดินควรเป็นเท่าใด

[1] ☐ เท่ากับราคาที่ซื้อขายกันในตลาด ราคาตลาดประมาณไร่ละกี่บาท_____

[2] ☐ เท่ากับราคาประเมิน (ถ้ามี)

[3] ☐ ราคาควรจะถูกกว่าราคาตลาด ควรจะเท่าไร _____บาท/ไร่

เพราะ_____

[4] ☐ อื่นๆ _____

29. ระยะเวลาเช่าซื้อควรเป็นเท่าใด_____ปี

30. หากแก้กฎหมายปฏิรูปที่ดินให้สามารถโอนที่ดินหลังจากเช่าซื้อ และได้รับโฉนดที่ดินไปแล้ว 5 ปี แต่มีเงื่อนไขจะต้องใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรเท่านั้น ท่านเห็นด้วยหรือไม่

[1] ☐ เห็นด้วย

[1] ☐ เช่าซื้อ

[2] ☐ ไม่เช่าซื้อ

เพราะ_____

[0] ☐ ไม่เห็นด้วย