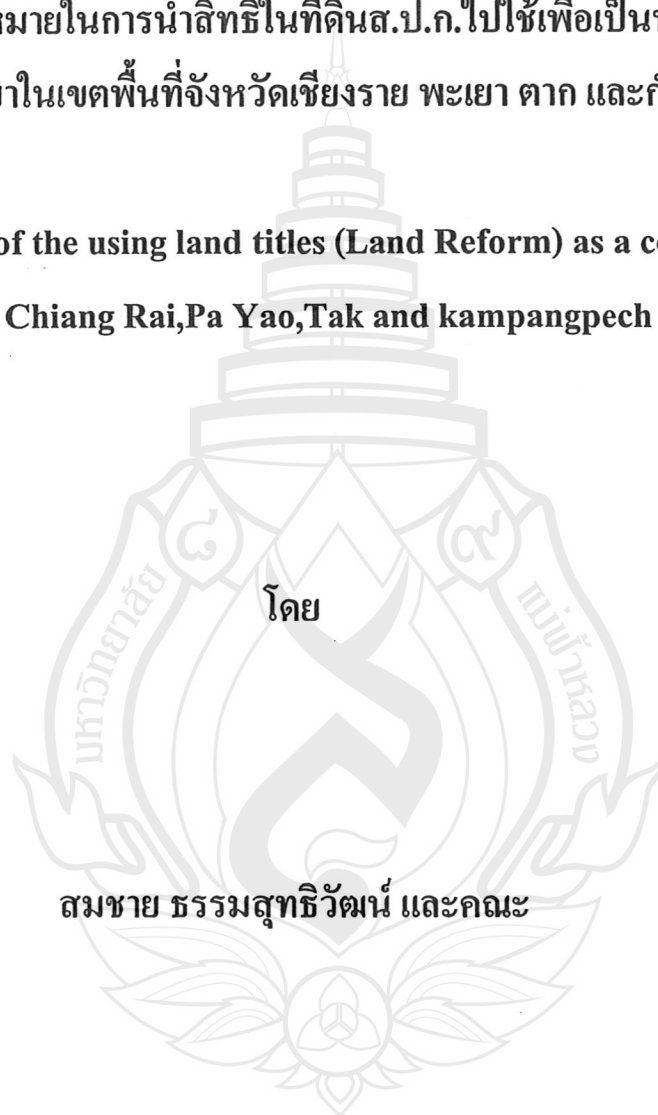


รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดินส.ป.ก.ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกัน
ในการกู้ยืม: ศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร

Legal prospects of the using land titles (Land Reform) as a collateral for
loan: study in Chiang Rai, Pa Yao, Tak and kampangpech province



สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และคณะ

งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2548

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

คณะผู้วิจัย

นายไพโรจน์ โลกนิยม

ที่ปรึกษา

รองผู้อำนวยการสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์

ที่ปรึกษา

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์

หัวหน้าโครงการ

อาจารย์คามร คำไตรย์

ผู้วิจัย

อาจารย์อารีรัตน์ โกสิทธิ์

ผู้วิจัย

อาจารย์อนุเทพ สุขศรีวงศ์

ผู้วิจัย

รศ.ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล

ผู้วิจัย

อาจารย์พิศิษฐ์ กันธทิพย์

ผู้วิจัย

อาจารย์วรรณที่ ลีลาเวทพงษ์

ผู้วิจัย

อาจารย์ณัฐกร วิทิตานนท์

ผู้วิจัย



สารบัญ

คำนำ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 สมมติฐาน	5
1.3 วัตถุประสงค์	5
1.4 ขอบเขต	5
1.5 วิธีการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำสิทธิในที่ดินไปใช้เพื่อเป็น หลักประกันในการกู้ยืม	
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการนำสิทธิในที่ดินไปใช้ เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม	7
2.1.1 หลักการเกี่ยวกับระบบการค้ำประกันการชำระหนี้ด้วยตัวบุคคล หรือหลักทรัพย์	7
2.1.2 หลักการเรื่องการนำสิทธิมาเป็นหลักประกันในการชำระหนี้	8
2.1.3 แนวคิดเรื่องการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	9
2.1.4 ทฤษฎีอรรถประโยชน์	13
2.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการนำสิทธิในที่ดินไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม	19
2.2.1 กฎหมายทั่วไป	19
2.2.2 กฎหมายพิเศษ	21
2.3 การนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม	22
2.3.1 นโยบาย การนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เป็น หลักประกันในการกู้ยืม	22
2.3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืม	29

2.3.3	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ	30
2.3.3.1	สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	30
2.3.3.2	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	30
2.3.3.3	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	31
2.3.4	กลไกส่งเสริมการใช้ ส.ป.ก. 4-01 เป็นหลักประกันในการกู้ยืม	31

บทที่ 3 แนวทางของกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและการช่วยเหลือเกษตรกร

3.1	ประเทศไต้หวัน	33
3.2	ประเทศญี่ปุ่น	35
3.3	ประเทศฟิลิปปินส์	37

บทที่ 4 ปัญหาในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืม ในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร

4.1	มูลค่าและการยอมรับ ส.ป.ก.4-01	40
4.2	ผลการดำเนินงานตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	44

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1	บทสรุป	49
5.2	ข้อเสนอแนะ	54
5.2.1	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	54
5.2.2	ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย	55
5.2.3	ข้อเสนอแนะเชิงองค์กร	55

**บรรณานุกรม
ภาคผนวก**

คำนำ

เกษตรกรรายย่อยของประเทศไทย เป็นกลุ่มบุคคลที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนกู้จากสถาบันการเงินต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น รัฐบาลได้ดำเนินโครงการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน เพื่อให้โอกาสแก่เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 สามารถนำที่ดินมาใช้เป็นหลักประกันการกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรซึ่งถือเป็นแหล่งเงินทุนในระบบได้ อันเป็นการช่วยลดภาระหนี้สินของเกษตรกรรายย่อยจากการกู้เงินนอกระบบ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยในภูมิภาคให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จึงได้ดำเนินโครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม : ศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก กำแพงเพชร ขึ้น เพื่อสร้างองค์ความรู้ด้านกฎหมายและโอกาสของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินในการเข้าถึงแหล่งกู้ยืมที่เป็นสถาบันการเงินของรัฐได้ ทั้งนี้ ด้วยการวิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ รวมถึงเสนอแนะแนวทางของกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่จะช่วยเอื้อประโยชน์ต่อเกษตรกรในพื้นที่ภาคเหนือได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนของรัฐบาล รวมถึงการปรับปรุงและกำหนดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันการเงินให้ได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง อันเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรในพื้นที่ที่มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามนโยบายขจัดความยากจนของรัฐบาลอีกด้วย

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยต้องขอขอบคุณนักวิจัยร่วมจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เกษตรกรผู้ให้ข้อมูลในพื้นที่ และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงที่ได้ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณในการดำเนินโครงการวิจัยนี้ตลอดมา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินและการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนที่จะนำไปประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการขจัดความยากจนแก่เกษตรกรในภาพรวมของประเทศอีกด้วย

คณะผู้วิจัย
ธันวาคม 2549

บทคัดย่อ

ชื่อโครงการ : แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกัน
ในการกู้ยืม: ศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และ กำแพงเพชร

งานวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึง แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.ไปใช้
เพื่อเป็นหลักประกัน โดยรัฐได้กำหนดเป็นนโยบาย การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

จากการศึกษาวิจัยเมื่อทำการวิเคราะห์ถึงกลไกทางกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน
พบว่า กฎหมายไทยไม่ถือว่า ส.ป.ก.4-01 เป็นหลักประกันในระบบกฎหมาย ธนาคารพาณิชย์ไม่
รับ ส.ป.ก.4-01 เป็นหลักประกัน รัฐจึงใช้หน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยเหลือโดยกำหนดเป็น
นโยบายและปรับวิธีการทำงานเพื่อให้ ส.ป.ก.4-01 เกิดมูลค่าขึ้นมา อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐยังคง
นโยบายสงวนและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติอย่างเข้มงวด ดังจะเห็นได้จากการที่ ส.ป.ก.4-01
เป็นเอกสารสิทธิที่มีเงื่อนไข แต่การทำให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน มีทางเลือกที่เพิ่มขึ้น
สามารถสร้างรายได้จากการใช้ที่ดินก็เป็นหน้าที่หลักของรัฐ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงสรุปว่า รัฐสามารถ
ช่วยเหลือเกษตรกรได้โดย แก้ไข นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การออกพันธบัตรเพื่อ
การจัดซื้อและเวนคืนที่ดิน การแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใน
หมวด 3 เรื่องการระงับข้อพิพาทนอกศาล ตลอดจนการเสริมประสิทธิภาพการทำงานใน
หน่วยงานของรัฐ อาทิ การปรับบทบาทการทำงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน เป็นต้น

**Legal prospects of the using land titles (Land Reform) as a collateral
for loan: study in Chiang Rai, Pa Yao, Tak and Kampongpech province.**

Abstract

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

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

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

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจมาจากการเกษตรกรรมนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าสภาพทางสังคมในปัจจุบันจะเปลี่ยนไปมากแล้วก็ตามแต่พื้นที่ส่วนมากของประเทศยังคงถูกใช้เพื่อการเกษตรกรรม ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญของการเกษตรได้แก่ ที่ดิน แรงงานและทุน ยังคงเป็นสิ่งที่เกษตรกรทุกคนต้องใช้เพื่อกระบวนการผลิตทางการเกษตร โดยเป็นที่ทราบดีว่าแรงงานภาคเกษตรกรรมมักจะไม่ใช่มนุษย์ที่มีฐานะทางการเงินดี และในบางรายอาจไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเสียอีก เกษตรกรหลายรายจึงมักเป็นหนี้สินกับทางธนาคารเนื่องจากต้องกู้ยืมเงินมาใช้ในการลงทุน ทำให้เกษตรกรส่วนมากต้องเผชิญกับสภาวะปัญหาความยากจน

แนวนโยบายสำคัญของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่สำคัญที่สุด คือนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในประเทศไทย บุคลากรภาคเกษตรกรรมในชนบท ซึ่งโดยปกติเป็นคนจนส่วนใหญ่ของประเทศไทย ยังขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรเงินทุน อันเป็นปัจจัยสำคัญในระบบเศรษฐกิจตลาด ถึงแม้รัฐบาลมีนโยบายให้คนจนทั้งภาคเกษตรและนอกเกษตรได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และโครงการธนาคารประชาชนจากธนาคารออมสิน แต่ก็ยังพบว่า คนจนต้องกู้เงินจากนายทุนท้องถิ่นถึงร้อยละ 17.9 และจากญาติพี่น้องร้อยละ 12.3¹

ตามระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งถือว่าเป็นเศรษฐกิจกระแสหลัก(Main Stream Economy) ที่ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในทางเศรษฐกิจ โดยใช้ราคาและตลาดเป็นกลไกที่สำคัญของระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือกำกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบอยู่ในทุกขั้นตอน ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาสินเชื่อของสถาบันการเงินให้กับผู้กู้รายใดซึ่งจะต้องมีการใช้หลักประกันประกอบ ผู้ที่มาขอกู้ต้องมีหลักประกันตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อันได้แก่ การค้ำประกันซึ่งใช้บุคคลธรรมดา และการจำนองซึ่งใช้อสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าเงินทุนเป็นปัจจัยประการสำคัญ เกษตรกรที่จะเข้าถึงแหล่งทุนได้จะต้องมีอสังหาริมทรัพย์ที่มีกรรมสิทธิ์ อันสามารถเปลี่ยนมือได้และบังคับคดีได้ มาเป็นหลักประกัน

¹ณรงค์ เพชรประเสริฐ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์ การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 188.

สำหรับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 นั้น นับว่าเป็นกลุ่มเกษตรกรที่เข้าถึงแหล่งเงินทุนที่ได้ยากกว่าเกษตรกรปกติ ทั้งนี้ เนื่องจากโดยเนื้อแท้แล้ว ส.ป.ก. 4-01 เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐเป็นผู้จัดสรรให้เท่านั้น แต่ได้มีการจำลองแผนที่ไว้ในหนังสือนั้นด้วย ทำให้ดูต่างจากใบจองตามประมวลกฎหมายที่ดินและดูคล้ายโฉนดที่ดิน(น.ส.4) ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้รับ ส.ป.ก.4-01 กับรัฐเป็นไปตามสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินนั้นแล้วแต่กรณี² สิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. นั้น เป็นเพียงการให้สิทธิแก่เกษตรกรโดยมีเงื่อนไขกับกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ เกษตรกรมิใช่เจ้าของที่ดิน ถูกจำกัดขนาดของที่ดินและมีข้อห้ามตามกฎหมายห้ามซื้อขายเปลี่ยนมือ เว้นแต่เป็นการตกทอดให้แก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น⁴ ดังนั้นเกษตรกรที่ครอบครอง ส.ป.ก.4-01 จึงไม่สามารถนำสิทธิในที่ดินที่ตนมีเอกสารสิทธิการครอบครอง ส.ป.ก.4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินเพื่อมาพัฒนาอาชีพทางการเกษตรของตนได้

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงต้องทำการวิเคราะห์พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน
2. ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุดและ
3. จัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมต่อเกษตรกร

² ที่ ออกตามข้อ 6 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 1)พ.ศ. 2522

³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย,(กรุงเทพฯ:สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,2535) ,หน้า 119.

⁴ ทั้งนี้ ที่ดินที่รัฐนำมาจัดสรรเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม มี 2 ลักษณะด้วยกันคือ ลักษณะที่หนึ่งเป็นที่ดินของรัฐซื้อมาจากเอกชน และลักษณะที่สองเป็นที่ดินของภาครัฐโดยแท้ ทำให้เกษตรกรทำสัญญาเช่าซื้อกับรัฐได้และเมื่อครบกำหนดเวลาเกษตรกรย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นได้ตามกฎหมายส่วนพื้นที่ที่เป็นของรัฐโดยแท้เกษตรกรทำได้เพียงสัญญาเช่ากับรัฐและไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ตามกฎหมาย

การปฏิรูปที่ดินเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของรัฐในการจัดระบบการถือครองที่ดิน การใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม เพื่อประโยชน์สูงสุด 2 ประการ คือ ให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และรัฐสามารถคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ของประเทศโดยไม่ถูกรายชื้อบุกรุก⁵.

กรณีปัญหาเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินนั้น จากการสุ่มตัวอย่างและทำการแจกวัตในจังหวัดที่มีเขตปฏิรูปที่ดิน รวม 69 จังหวัด ปีการเพาะปลูก 2541-42 ถึง 2544-45 จำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด 7,507,176 ครัวเรือน มีเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน 811,871 ครัวเรือนหรือ ร้อยละ 10.81⁶ ในกรณีนี้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้ปฏิบัติงานมาตลอด 30 ปี จากพื้นที่ 42 ล้านไร่เศษ ส.ป.ก. จัดที่ดินไปแล้ว 26 ล้านไร่ ประชากรได้รับประโยชน์ 1 ล้าน 6 แสนครัวเรือน โดยประมาณ ยังเหลือที่ดินอีกประมาณ 14-16 ล้านไร่ ซึ่งคาดว่าส่วนหนึ่งจะจัดที่ดินไม่ได้เหลือตัวเลขที่อาจจัดที่ดินให้เกษตรกรได้เพียง 8-9 ล้านไร่เท่านั้น โดยเป็นที่แน่นอนว่างานจัดที่ดินของ ส.ป.ก. จะจบสิ้นลงในระยะเวลาอันใกล้ แต่เมื่อมีนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาเชื่อมแล้วจะก่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินอย่างก้าวหน้าต่อไป⁷

ความเป็นมาของปัญหาดังกล่าวนี้เอง รัฐบาลของโดย ฯพณฯ ทักษิณ ชินวัตร จึงกำหนดนโยบาย การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยมีเจตนารมณ์ในการสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะคนยากจนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบขึ้น โดยการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ที่มีอยู่มาเป็นทุนจุดประสงค์หลัก คือ สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (The Wealth of Nation) และมีเป้าหมายสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการสร้างโอกาสแก่ประชาชนให้สามารถแปลงสิทธิในสินทรัพย์ของตนเองมาเป็นทุนเพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการใหม่

นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 และมีผลใช้บังคับเต็มรูปเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2547 โดยมีสำนักงานบริหารแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 เป็นหน่วยงานหลัก รับผิดชอบบริหารจัดการโดยมีแนวทางการดำเนินงาน ได้แก่ การกำหนดประเภทของสินทรัพย์ที่จะนำมาแปลงเป็นทุน การเป็นศูนย์กลางประสานงานเพื่อให้สินทรัพย์ที่ด้อยโอกาสสามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมได้ การกำหนด

⁵ สำหรับปัญหาการลดของพื้นที่ป่าไม้จะเห็นได้จากเนื้อที่ป่าไม้เมื่อปี พ.ศ. 2504 มีพื้นที่ป่าไม้ 171,017,812 ไร่ คิดเป็น 53.33 เปอร์เซ็นต์ เทียบกับปี พ.ศ. 2541 คงเหลือพื้นที่ป่าไม้เพียง 81,076,428 ไร่ คิดเป็น 25.28 เปอร์เซ็นต์ (ที่มา : กรมป่าไม้)

⁶ ข้อมูลจากฝ่ายสถิติกองวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

⁷ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, ๓ ทศวรรษ ส.ป.ก.,(กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม,2548) หน้า 101.

แนวทางในการประเมินราคาสินทรัพย์ การเป็นศูนย์กลางข้อมูลของสินทรัพย์ที่จะแปลงเป็นทุน เป็นต้น

ในปัจจุบันมีเกษตรกรในการปฏิรูปที่ดิน 69 จังหวัด ซึ่ง ธ.ก.ส. อนุมัติเงินกู้ เพียง 22,506 ราย โดยมีวงเงินจำนวนทั้งสิ้น 1,706,657,551 บาท⁸ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับจำนวนเกษตรกรที่ได้รับจัดสรรที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ทั้งประเทศในปัจจุบันซึ่งมีมากถึง 1,540,000 ราย ถือได้ว่าเกษตรกรได้รับการช่วยเหลือทางการเงินน้อยมาก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทั้งการปฏิรูปที่ดินและความเป็นอยู่ของเกษตรกร

ส.ป.ก. 4-01 ถูกกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ประเภทที่ดินและทรัพย์สินติดกับที่ดินที่เกษตรกรสามารถนำเอกสารดังกล่าวมาแปลงเป็นทุนได้ รัฐบาลได้กำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานเป็น 2 ระยะ คือ ให้นำหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทำการตรวจสอบการถือครองสิทธิในที่ดิน และจัดทำเอกสารแสดงสิทธิให้เป็นปัจจุบันพร้อมทั้งแก้ไขระเบียบ(ถ้าจำเป็น) แต่ต้องไม่แก้กฎหมายให้สามารถนำเอกสารสิทธิเป็นหลักประกันการกู้ยืม หากผิติดชำระหนี้ สามารถจัดการเปลี่ยนตัวผู้ถือสิทธิที่มีคุณสมบัติรายอื่นเข้ามาถือสิทธิแทนแบบมีเงื่อนไข ทั้งนี้จะต้องมีความชัดเจนว่าหลักเกณฑ์คุณสมบัติและเงื่อนไขสำหรับประชาชนผู้มีสิทธิอยู่แล้ว หรือจะมีสิทธิในทรัพย์สินนั้น ๆ จะต้องเป็นเช่นเดิมตามกฎหมายทุกประการ จะมีการพัฒนาศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกรอย่างเป็นระบบ การพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดินทั่วประเทศ การกำหนดเขตการใช้ที่ดิน และกำหนดเขตขนาดการถือครองที่ดินและการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีที่ดิน เป็นต้น

งานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างองค์ความรู้ เกี่ยวกับโอกาสเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ต่อนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล ว่ามีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืม ตลอดจนการค้นหาระบบและวิธีการที่เหมาะสมในการเข้าถึงแหล่งทุนในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเกษตรกรและสถาบันการเงินโดยตรง รวมถึงเสนอแนะแนวทางของกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่จะช่วยเอื้อประโยชน์ต่อเกษตรกรในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล เพื่อให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ อันจะทำให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและความยากจนของประชาชนในประเทศไทยลดน้อยลง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป

⁸ Available on website <http://www.alro.go.th> (เว็บไซต์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ณ วันที่ 11 ตุลาคม 2547)

1.2 สมมติฐาน

นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนซึ่งกำหนดให้เกษตรกรผู้มีที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 สามารถนำสิทธิดังกล่าวไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินได้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่าย แต่ในทางปฏิบัติการนำสิทธิดังกล่าวมาใช้ยังคงมีปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือ และยังมีขาดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจน การจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีแนวทางของมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจน มีประสิทธิภาพ สร้างความมั่นใจแก่สถาบันการเงิน และได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อศึกษาเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. เป็นทุน และศึกษาแนวทางการดำเนินการตามนโยบายว่าประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงไร และมีข้อบกพร่องอุปสรรคอย่างไรบ้าง

1.3.2 เพื่อค้นหาระบบ หรือกลไกทางกฎหมาย ที่เอื้ออำนวยต่อนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืม

1.3.3 เพื่อนำผลศึกษามาเสนอแนะให้มีการปรับปรุงหรือกำหนด เพื่อกำหนดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร และสถาบันการเงินให้ได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขต

โจทย์หลักของการวิจัย คือ จะจัดระบบการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างไร และมีกลไกทางกฎหมายประการอื่นที่สามารถนำมาใช้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้โดยง่ายหรือไม่ โดยสามารถกำหนดเป็นโจทย์คำถามวิจัยย่อยได้ ดังต่อไปนี้

1.4.1 นโยบายและกฎหมายต่าง ๆ เอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคต่อการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนต่อเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

1.4.2 วิเคราะห์มาตรการของรัฐที่เป็นกฎหมายและไม่เป็นกฎหมายของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในเขตปฏิรูปที่ดิน

1.4.3 วิเคราะห์กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่มีอยู่ในปัจจุบันว่าสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาที่มีอยู่ได้มากน้อยเพียงไร

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

- 1.5.1 ข้อมูลจากกรณีศึกษาของเกษตรกรเขตปฏิรูปที่ดิน 4 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร
- 1.5.2 ข้อมูลจากการจัดการเสวนากลุ่มย่อย (Focus Group)
- 1.5.3 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์
- 1.5.4 การสำรวจเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ทำให้ทราบถึงนโยบายรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนต่อเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
- 1.6.2 ทำให้ทราบถึงระบบ หรือกลไกทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม
- 1.6.3 ทำให้สามารถใช้งานวิจัยไปพัฒนาเพื่อกำหนดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร หรือเสนอแนะให้มีการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำสิทธิในที่ดินไปใช้ เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการนำสิทธิในที่ดินไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม

หลักประกันในการกู้ยืมเป็นสิ่งที่สร้างความมั่นใจให้แก่เจ้าหนี้ในการพิจารณาให้เงินกู้แก่ลูกหนี้ว่าหากลูกหนี้ไม่สามารถจะหาเงินมาชำระหนี้กู้ยืมได้ เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะบังคับชำระหนี้เอากับทรัพย์ของลูกหนี้ได้ ดังนั้นทรัพย์ที่จะนำมาเป็นหลักประกันแก่เจ้าหนี้ต้องเป็นทรัพย์ที่อยู่ในข่ายการบังคับคดีได้ด้วย นั่นหมายความว่า ทรัพย์นั้นจะต้องสามารถโอนเปลี่ยนมือได้ บุคคลทั่วไปสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ และที่สำคัญคือ ทรัพย์นั้นจะต้องมีค่าทางเชิงพาณิชย์

สำหรับในส่วนของแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการนำสิทธิที่ดินไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินนั้นจะเป็นการศึกษาแนวคิด 2 รูปแบบ คือ แนวคิดดั้งเดิมที่เกี่ยวกับระบบการค้ำประกันการกู้ยืมโดยใช้ทรัพย์เป็นสิ่งประกัน และแนวคิดซึ่งเกิดขึ้นในยุคหลังที่เป็นการใช้สิทธิในตัวทรัพย์มาเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้ในการลงทุน โดยแนวคิดทั้ง 2 ประการนี้ เกิดขึ้นจากหลักการที่แตกต่างกัน ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

2.1.1 หลักการเกี่ยวกับระบบการค้ำประกันการชำระหนี้ด้วยตัวบุคคล หรือหลักทรัพย์

หลักเกี่ยวกับการค้ำประกันการกู้ยืมเกิดขึ้นก็เนื่องจากการที่เจ้าหนี้ต้องการหลักประกันจากตัวลูกหนี้ ทั้งนี้ก็เนื่องจากการที่ลูกหนี้มีฐานะไม่เป็นที่น่าเชื่อถือแก่เจ้าหนี้ว่าจะสามารถชำระหนี้ได้¹

โดยทั่วไปหลักประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ หลักประกันที่เป็นบุคคล และหลักประกันที่เป็นตัวทรัพย์ ซึ่งตามหลักการของกฎหมายได้บัญญัติให้หลักประกันที่เป็นบุคคลเป็นหลักกฎหมายในเรื่องการค้ำประกัน ส่วนหลักประกันที่เป็นตัวทรัพย์ได้ถูกแยกออกเป็น 2 หลัก คือ การจำนำและการจำนอง

หลักกฎหมายในเรื่องการค้ำประกันนั้น ผู้ค้ำประกันจะต้องไม่ใช่ตัวลูกหนี้ หากแต่เป็นบุคคลภายนอกเข้ามารับสัญญาจากเจ้าหนี้ว่า ตนจะใช้หนี้เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามสัญญา² ระบบค้ำประกันนี้นิยมนำมาใช้ในกรณีที่หนี้สินมีจำนวนไม่มาก และผู้ค้ำประกันจะต้องอยู่ในฐานะที่น่าเชื่อว่าจะสามารถชำระหนี้แทนลูกหนี้ด้วย

ในส่วนของหลักกฎหมายในเรื่องการจำนำนั้น เป็นหลักกฎหมายที่กำหนดให้ลูกหนี้สามารถนำทรัพย์มาเป็นหลักประกันการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ โดยทรัพย์ที่จะนำมาใช้เป็น

¹ เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ว่าด้วย ค้ำประกัน จำนอง จำนำ แก้ไขเพิ่มเติม ปี 2506 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2525), หน้า 1.

² เรื่องเดิม, หน้า 5

หลักประกันได้นั้นจะต้องเป็นสิ่งหามทรัพย์เท่านั้น และจะต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินให้อยู่ในความครอบครองของผู้รับจำนำด้วย³

สำหรับหลักกฎหมายเรื่องการจำนอง เป็นหลักกฎหมายที่กำหนดให้ลูกหนี้สามารถนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันแก่เจ้าหนี้ได้ เช่นเดียวกับหลักกฎหมายเรื่องการจำนำ เพียงแต่เป็นทรัพย์สินที่เป็นคนละประเภทกัน กล่าวคือ ทรัพย์สินที่จะนำมาใช้ในการจำนองได้แก่สิ่งหามทรัพย์ทุกประเภท และสิ่งหามทรัพย์บางประเภทที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ เช่น เรือกำปั่น เรือกลไฟ แพ สัตว์พาหนะ และสิ่งหามทรัพย์ชนิดอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ⁴ ทั้งนี้ผู้ที่สามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้ในการจำนองได้นั้นจะต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นเท่านั้น⁵

จากหลักกฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นสรุปได้ว่าการสร้างหลักประกันในการชำระหนี้จะช่วยสร้างความมั่นใจให้เจ้าหนี้ว่าจะสามารถได้รับการชำระหนี้จากลูกหนี้ค่อนข้างแน่ แม้บางกรณีจะมีใช้เป็นเช่นนั้นเสมอไป โดยพื้นฐานความคิดในการสร้างหลักประกันก็มาจากทั้ง การใช้ความเชื่อถือของตัวบุคคลที่สามเป็นประกันบ้าง ใช้ทรัพย์สินบ้าง แต่มีจุดร่วมประการหนึ่งของการบังคับชำระหนี้หากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้เต็มจำนวน กล่าวคือ การบังคับเอากับบุคคลหรือบังคับเอากับทรัพย์สินที่เป็นประกันนั้น โดยผ่านขั้นตอนทางศาลยุติธรรมนั่นเอง นั้นหมายความว่า ในส่วนของบุคคลผู้ค้ำประกันย่อมผูกพันต่อมูลหนี้ที่นั้นๆ อยู่แล้ว เป็นบุคคลลืทธิตามกฎหมายด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องจากทรัพย์สินดังกล่าวไม่สามารถบังคับคดีได้ตามกฎหมายก็ย่อมไม่มีค่าในเชิงพาณิชย์ เมื่อไม่มีค่าในเชิงพาณิชย์ก็ไม่สามารถนำมาชำระหนี้ได้ ดังนั้นการจะนำหลักทรัพย์สินใดมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้หรือไม่จึงอยู่ที่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ด้วย

2.1.2 หลักการเรื่องการนำสิทธิมาเป็นหลักประกันในการชำระหนี้

หลักการในเรื่องการนำสิทธิมาเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ นั้นปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยในส่วนของหลักกฎหมายเรื่อง “จำนำ” โดยอยู่ในมาตรา 750 ถึงมาตรา 755 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมานั้น ได้กำหนดเงื่อนไขในการจำนำสิทธิของตราสารประเภทต่างๆ เอาไว้ นั้นหมายความว่ากฎหมายยอมให้มีการนำสิทธิมาใช้เป็นหลักประกันในการชำระหนี้ได้ แต่จะต้องเป็นสิทธิตามตราสารเท่านั้น ทั้งนี้ทรัพย์สินอันเป็นสิทธิมีตราสาร ย่อมได้แก่ ใบตราส่ง สำหรับการขนส่งสินค้า⁶ ใบประทวนสินค้า สำหรับการฝากของในคลังสินค้า⁷ หนี้ซึ่งทำเป็นตั๋วเงินตามมาตรา 962⁸ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม

³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 747 “อันว่าจำนำนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าผู้จำนำ มอบสิ่งหามทรัพย์สิ่งหนึ่งให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับจำนำ เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้”

⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 703.

⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 705.

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 613 และ 614

⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 775

มาตรา 750 ได้บัญญัติว่า “ถ้าทรัพย์สินที่จำหน่ายเป็นสิทธิซึ่งมีตราสารและมิได้ส่งมอบตราสารนั้นให้แก่ผู้รับจำหน่าย ทั้งมิได้บอกกล่าวเป็นหนังสือแจ้งการจำหน่ายแก่ลูกหนี้แห่งสิทธินั้นด้วยไซ้ ท่านว่าการจำหน่ายย่อมเป็นโมฆะ” จากหลักกฎหมายดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าการค้ำประกันการชำระหนี้แม้จะใช้สิทธิมาค้ำประกันได้ก็จริงแต่กฎหมายย่อมต้องการให้ใช้ตราสารนั้น ๆ ในลักษณะของสังหาริมทรัพย์ด้วยเช่นกัน คือต้องมีการส่งมอบตราสารนั้นเป็นหลักประกัน และจะต้องสามารถบังคับชำระหนี้เอากับตราสารนั้นไว้ด้วย โดยกฎหมายให้บังคับชำระหนี้เอาจากลูกหนี้ตามตราสารนั้น ๆ ย่อมหมายความว่าสิทธิตามตราสารนั้น ๆ จะต้องสามารถนำมาซึ่งมูลค่าในเชิงพาณิชย์เพื่อการชำระหนี้ได้เช่นกัน และกฎหมายก็ได้กล่าวถึงเรื่องการจำหน่ายสิทธิแต่อย่างใด นั่นก็หมายความว่าให้นำสิทธิมาใช้เพื่อการจำหน่ายย่อมไม่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้หากจะอ้างอิงหลักการทางกฎหมายเอกชนที่ว่า “กฎหมายไม่ห้าม ย่อมทำได้” นั้น ก็ยังคงจะเห็นว่าแม้กฎหมายไม่ห้ามเรื่องการจำหน่ายสิทธิก็ตาม แต่ในความเป็นจริงนั้น เจ้าหนี้ออมยอมรับหลักประกันซึ่งเป็นสังหาริมทรัพย์เฉพาะแต่สิทธิที่เป็นกรรมสิทธิ์เท่านั้น นั่นก็เพราะว่าหากลูกหนี้มีกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์นั้น เจ้าหนี้ออมสามารถที่จะบังคับคดีเอาสังหาริมทรัพย์นั้นไปขาย เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ได้ หากเป็นสิทธิประการอื่นที่มีใช้สิทธิเด็ดขาดดังเช่นกรรมสิทธิ์ เช่น สิทธิครอบครอง สิทธิอาศัย หรือสิทธิเก็บกิน ฯลฯ ซึ่งเป็นสิทธิที่มีกฎหมายรองรับอยู่ก็ตาม แต่เจ้าหนี้ไม่สามารถบังคับโดยประการใด ๆ กับสิทธินั้น ๆ ได้ เนื่องจากสังหาริมทรัพย์นั้นอาจเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิเรียกร้องระหว่างตัวเจ้าหนี้และลูกหนี้ และลูกหนี้ก็มิได้มีสิทธิในสังหาริมทรัพย์นั้นดีไปกว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่แท้จริง ดังนั้นการที่จะนำสิทธิประการอื่น ๆ นอกจากกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์มาเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ ก็เห็นแต่จะเป็นทางทำให้เจ้าหนี้เสียประโยชน์ไปเปล่า ๆ เท่านั้น จึงมีน่าจะเป็นหนทางที่ทำให้เจ้าหนี้ออมรับสิทธิดังกล่าวแต่ประการใด

2.1.3 แนวคิดเรื่องการแปลงสิทธิเป็นทุน

จากการที่กฎหมายรองรับเพียงการนำกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันในการชำระหนี้เท่านั้น ย่อมเกิดปัญหาขึ้นว่าผู้ที่ไม่มียุทธสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมไม่สามารถหาหลักประกันมาใช้สำหรับการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาลงทุนได้ ปัญหาจึงเกิดขึ้นแก่ผู้ที่มีทรัพย์สินที่ไม่สามารถนำมาซึ่งทุนได้ ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินบางประเภทที่ไม่มีตัวตน เช่น ทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น เมื่อมีสิทธิที่ผูกอยู่กับตัวทรัพย์สินแต่ไม่สามารถนำสิทธิหรือนำทรัพย์สินมาใช้เป็นบ่อเกิดแห่งทุนได้ ระบบเศรษฐกิจย่อมไม่เกิดขึ้น ทรัพย์สินนั้นย่อมไม่มีค่าในเชิงพาณิชย์ และย่อมทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเสียไป จากปัญหาประการดังกล่าวทำให้เกิดผู้สร้างแนวคิดในการเปลี่ยนสิทธิที่ไม่สามารถสร้างต้นทุนทางเศรษฐกิจได้ให้กลายเป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจได้ โดยหลักการประการดังกล่าวได้ถูกเรียกว่า

⁸ เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ว่าด้วย ค้ำประกัน จำนอง จำนำ แก้ไขเพิ่มเติม ปี 2506 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2525), หน้า 161

⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 750, 751, 752

“การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน” ทั้งนี้ผู้ที่นำเอาความคิดเรื่องการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาอธิบายในยุคปัจจุบัน คือ นักเศรษฐศาสตร์ชาวเปรู ชื่อ HERNANDO DE SOTO ซึ่งเขียนหนังสือเล่มหนึ่งอธิบายว่า ทำไมระบบกฎหมายทรัพย์สินจึงประสบผลสำเร็จเฉพาะในประเทศตะวันตก แต่กลับล้มเหลวในประเทศอื่น ๆ ทั้งหมด สาเหตุเบื้องหลังผลประการอื่นที่ De Soto กล่าวว่าประเทศที่กำลังพัฒนาและอดีตคอมมิวนิสต์เกือบทุกชาติต่างมีระบบทรัพย์สินที่มีแบบแผน แต่ปัญหาก็คือประชาชนไม่สามารถได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวได้ รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาได้พยายามมากกว่า 180 ปี เพื่อเปิดระบบทรัพย์สินไปสู่ผู้ยากจน ทำไมจึงล้มเหลว เหตุผลอยู่ที่แนวคิดที่ไม่ถูกต้อง 5 ประการดังนี้

1. ผู้ที่อยู่นอกระบบกฎหมายหรือใต้ดินหลีกเลี่ยงการชำระภาษี
2. มีสินทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้รับการสำรวจ, รั้งวัดและลงทะเบียน
3. การออกกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินมีอยู่เพียงพอ แต่รัฐบาลสามารถไม่รับรู้ถึงต้นทุนตามกฎหมายดังกล่าว
4. สิ่งที่อยู่นอกระบบกฎหมายยังคงอยู่ และรัฐละเลยต่อสัญญาประชาคม
5. คุณอาจจะเปลี่ยนบางสิ่งซึ่งเป็นวิถีประชา แต่เขาจะถือครองสินทรัพย์ทั้งถูกกฎหมายและนอกระบบกฎหมายได้อย่างไร หากปราศจากนโยบายของผู้นำทางการเมืองระดับสูง¹⁰

ความเข้าใจผิดอีกประการหนึ่ง คือ สินทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ถ้าไม่มีการสำรวจรั้งวัดและลงทะเบียน แต่ข้อเท็จจริงคือในยุโรปและอเมริกาได้บันทึกสินทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์กว่า 10 ปี ก่อนมีการใช้คอมพิวเตอร์และระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ ในญี่ปุ่นสินทรัพย์ประเภทที่ดินบางส่วนได้ถูกบันทึกภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ตั้งแต่ยุคสมัยเอโดะถึงสามหรือสี่ศตวรรษก่อนมีการถ่ายภาพทางอากาศและระบบข้อมูลบนผืนโลก

ประเด็นสำคัญที่ควรเข้าใจว่าทรัพย์สินไม่ใช่สิ่งทางกายภาพที่สามารถถ่ายภาพและรั้งวัดทรัพย์สินไม่ใช่ลักษณะสำคัญที่สุดของสินทรัพย์ แต่กฎหมายเป็นสิ่งที่แสดงถึงการยอมรับความหมายในทางเศรษฐกิจของสินทรัพย์ กฎหมายเป็นวิธีการที่กำหนดและสะท้อนถึงทุนในประเทศตะวันตก กฎหมายจะเกี่ยวพันกับสิ่งที่ปรากฏของสิ่งก่อสร้างหรืออสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าการจัดเตรียมกระบวนการหรือกฎเกณฑ์ ซึ่งจะอนุญาตให้สังคมได้มูลค่าส่วนเกินที่เป็นไปได้จากสินทรัพย์เหล่านี้ ทรัพย์สินไม่ใช่สินทรัพย์ในตัวเองแต่เป็นความเห็นร่วมกันระหว่างประชาชนว่าจะถือครองใช้และแลกเปลี่ยนอย่างไร ความท้าทายในปัจจุบันของประเทศต่างๆ ที่ไม่ใช่ประเทศชาติตะวันตกไม่ควรนำที่ดินของชาติและสิ่งปลูกสร้างต่างๆรวมไว้ในแผนที่เดียวกัน แต่จะเป็นการบูรณาการแบบแผนปฏิบัติกฎหมายให้อยู่ในกรอบเดียวกัน

¹⁰ De Soto, Hernando, *The Mystery of Capital Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere else* (London: Black Swan, 2001), p. 160 – 161

Robert Swann¹¹ ให้ความเห็นว่า แนวคิดปัจเจกชนหรือรัฐเป็นเจ้าของที่ดินนั้นการถูกแทนที่ด้วยการให้ชุมชนเป็นเจ้าของและควบคุมโดยชุมชนเป็นผู้เช่าที่ดินแล้วจึงค่อยผ่านไปสู่นักธุรกิจหรือครอบครัว แต่เพื่อความยุติธรรม บ้านและสิ่งปลูกสร้างยังเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหรือครอบครัวอยู่ Swann อ้างว่า ในสหรัฐอเมริกา กระแสของ Community Land Trust (CLT) และ สิ่งแวดล้อมมีพลังผลักดันเหนือกว่าแนวความคิดเก่า ๆ ในกระแสของสิ่งแวดล้อมนั้นมีจุดมุ่งหมายในการปกป้องที่ดิน ส่วน CLT มีจุดมุ่งหมายในการเพิ่มผลผลิตในที่ดินโดยการลดสิ่งที่ไม่จำเป็นและจัดเตรียมสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลและครอบครัวขาดแคลน

นอกเหนือจาก De Soto และ Swann แล้ว Salim Rachid¹² (Professor of Economics, University of Illinois) ดูจะเป็นผู้โต้แย้งทฤษฎีของสมิธมากที่สุด เขาเสนอความเห็นที่ว่า

- 1.ปัจเจกชนบางคนไม่ต้องการความมั่งคั่งสูงสุด
- 2.ปัจเจกชนบางคนไม่รู้ดีไปกว่ารัฐบาลที่จะทำให้เกิดความมั่งคั่งแก่พวกเขา

Rachid เขียนในบทความของ Is Land Reform Viable Under Democratic Capitalism? ว่าการให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์การปฏิรูปที่ดินตั้งแต่เริ่มพัฒนาการเศรษฐกิจนั้น ในทางปฏิบัติมีข้อโต้แย้งทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่

ประการแรก กฎหมายจะถูกทำให้เสียหายไปก่อนจะมีการบังคับในระหว่างทาง

ประการที่สอง การเกษตรเป็นเพียงส่วนเล็กของระบบเศรษฐกิจไม่มีค่าพอในการสนับสนุน จากประสบการณ์พบว่าการปฏิรูปที่ดินให้สำเร็จต้องการองค์ประกอบสามประการ คือ

1. ความสะดวกรวดเร็วในการใช้บังคับกฎหมาย
2. ค่าทดแทนในราคาต่ำให้แก่เจ้าของที่ดิน และ
3. ขยายความช่วยเหลือและสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ

ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ อดีตเลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วปอ. 2516-2517) สรุปว่าจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดิน ก็เพื่อจะช่วยลดช่องว่างในฐานความเป็นอยู่ของบุคคลและเป็นการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ทั้งนี้ก็โดยการมุ่งให้เกิดผลประโยชน์และความช่วยเหลือแก่เกษตรกรที่ยากจน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ ของประเทศ และชักนำให้เหล่านั้นหันมาจรรักษ์ภักดีและสนับสนุนรัฐบาลที่ทำการปฏิรูปที่ดิน

หากจะพิจารณาถึงการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยซึ่งทางราชการได้รังวัดและออกหนังสือที่เรียกว่า ส.ป.ก. 4-01 ให้กับเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินก็จะพบหลักการสำคัญในกฎหมายโดย

¹¹ Alternative to Ownership: Land Trust, as Land Reform. E.F. Schumacher Society ~ [www.smallisbeautiful.org-\(413\)528-1737](http://www.smallisbeautiful.org-(413)528-1737)

¹² Is Land Reform Viable Under Democratic Capitalism?

URL://<http://www.business.uiuc.edu/working.papers/00-0127.pdf>. Published 2000, page.23

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 โดยทำการปฏิรูปที่ดินตามกรอบและขั้นตอนของกฎหมาย ดังนี้¹³

1. ลดอัตราค่าเช่าที่ดินให้เป็นธรรมแก่สังคม (Land rent reduction)
2. การจัดซื้อที่ดินเอกชน (Private Land) เฉพาะส่วนที่เกินสิทธิถือครองมาให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ
3. การกระจายสิทธิถือครองที่ดินจากผู้มิได้ประกอบการเกษตรไปสู่เกษตรกร (Land to Tiller)
4. การขายหรือจัดสรรที่ดินของรัฐ (Public land) เพื่อผลิตผลทางเกษตรกรรมและเพื่อแก้ปัญหาการทำไร่เลื่อนลอย

ท้ายที่สุด มีผู้เห็นว่า การปฏิรูปที่ดิน คือ สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานประเด็นหนึ่ง Solon Barraclough¹⁴ (ที่ปรึกษาอาวุโส UNRISD) อธิบายว่า การเข้าถึงที่ดินและสิทธิประโยชน์บนหลักความยุติธรรมซึ่งประกอบด้วยกฎหมายและการให้หลักประกันแก่ผู้ซึ่งต้องทำมาหากินในโครงสร้างของการเกษตรที่ไม่ยุติธรรม ยังหมายถึงความถึง การกระจายสิทธิในที่ดิน เพื่อประโยชน์ของผู้ไร่ที่ทำกินและผู้ใกล้สูญเสยที่ทำกิน Barraclough กล่าวถึงประเทศกำลังพัฒนาว่า การปฏิรูปที่ดินมักจะรวมถึงการเวนคืนและการแบ่งปัน อย่างไรก็ตามยังมีวิธีการและขั้นตอนอีกมากที่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินอาจเป็นการป้องกันการสูญเสียที่ดิน ในบางกรณีหมายถึงการเข้าถึงโดยไม่ต้องจัดสรรปันส่วนที่ดิน แต่โดยหลักการแล้วประโยชน์ต่างๆที่จะเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนต้องเป็นไปเพื่อสนองความต้องการใช้ที่ดินเพื่อทำมาหากิน และในเวลาเดียวกันนี้เอง สิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชน คนรุ่นต่อไป และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ต้องได้รับการคุ้มครอง

¹³ สนิท วาฤทธิ. หลักการปฏิรูปที่ดิน, หน้า 37

¹⁴ Land Reform in Developing Countries: The Role of the State and Other Actors. Discussion Paper No.101, June 1999

2.1.4 ทฤษฎีอรรถประโยชน์

อาจกล่าวได้ว่าผู้ที่มีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดทฤษฎีอรรถประโยชน์ขึ้น คือ เจเรมี เบนแธม นักกฎหมายและนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ในปี 1772 ในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 การปฏิวัติอุตสาหกรรมย่อมก่อให้เกิดปัญหาสังคมและเศรษฐกิจในยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างนายทุนกับผู้ใช้แรงงาน ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติเชื่อว่าการอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกในสังคมเริ่มถูกทำลาย เบนแธมพยายามทำความเข้าใจสังคมและหาทางเลือกที่จะทำให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้เกิดประโยชน์มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ควบคู่ไปกับการศึกษาวิเคราะห์แนวทางในการปรับปรุงองค์กร และการบริหารจัดการเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่สมาชิกในสังคมมากขึ้น เบนแธมมีความเชื่อและมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ทฤษฎีอรรถประโยชน์ ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ให้ประโยชน์ต่อการผลิตและอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน มีอิทธิพลต่อความคิดของเบนแธม ที่ทำให้เขาเชื่อว่าการค้นพบทางวิทยาศาสตร์ของนิวตัน น่าจะเป็นวิธีทางหนึ่งที่จะนำมาพัฒนาเพื่อให้ประโยชน์แก่มวลมนุษยชาติได้ เขาเป็นผู้มองโลกในแง่ดีที่อยากเห็นมวลมนุษยย์มีความสุขระบบภายใต้โครงสร้างสังคมที่ดี ประกอบกับการที่มีความเชื่อความมีเหตุมีผลในเชิงวิวัฒนาการความก้าวหน้าทางวิทยาการของมนุษยชาติทางประวัติศาสตร์เขาจึงเป็นผู้ต้นคิดที่เสนอให้ใช้หลักวิทยาศาสตร์ในการคำนวณอรรถประโยชน์ของสังคม โดยการคำนวณผลต่างระหว่างความสุขหรือความพอใจ (pleasure) กับความทุกข์กับความเจ็บปวด (pains) ของสมาชิกในสังคม เพื่อดูว่าในสังคมนั้นมีจำนวนคนที่มีความสุขมากกว่าหรือในทางตรงกันข้าม ก็จะเป็นการสะท้อนภาพรวมของสังคมนั้น ๆ ว่าเป็นสังคมที่ดีหรือสังคมที่เลว (เบนแธม 1835-31) มีผู้วิจารณ์ว่าการวัดอรรถประโยชน์ในทางวิทยาศาสตร์ที่เบนแธมเป็นผู้ต้นคิดนี้เป็นไปไม่ได้ แต่ก็เป็นการจุดประกายให้เกิดแนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์ที่พัฒนาทฤษฎีอรรถประโยชน์ในยุคปัจจุบัน ในรูปการวิเคราะห์ต้นทุน ผลตอบแทน นอกจากนี้ยังเป็นตอกย้ำให้รัฐบาลตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกสูงสุดให้แก่สังคม¹⁵ หากพิจารณาการคำนวณอรรถประโยชน์ของสังคมตามแนวคิดของเบนแธม ที่เป็นผู้ริเริ่มเสนอให้มีการทำสำมะโนประชากร (ซึ่งก็ได้เกิดผลเป็นรูปธรรม ในปี 1801) อาจชวนให้คิดสนับสนุนการริเริ่มแนวคิดแก้ปัญหาสังคมด้วยเหตุผลตามหลักวิทยาศาสตร์ในแง่มุมมองของการสำรวจและทำสถิติได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย เบนแธมเห็นว่ากฎหมายที่ดีไม่ควรเป็นแต่เพียงกฎหมายที่สะท้อนวัฒนธรรมหรือจารีตประเพณีของสังคมเท่านั้น แต่ควรเป็นกฎหมายที่มีประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกและจัดความทุกข์ให้กับสมาชิกในสังคมด้วย ฟังสังเกตว่าประเทศอังกฤษใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) กฎหมายหลักในยุคนั้นจึงเป็นคำพิพากษาของศาลเป็นส่วนใหญ่ แนวคิดของเบนแธมจึงเป็นข้อสังเกตให้กับผู้พิพากษาและรัฐสภาที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างและพัฒนากฎหมาย เบนแธมเชื่อว่า มนุษย์นั้นโดยธรรมชาติเป็นผู้มีปัญญาและมีเหตุผล

¹⁵ อภิชัย พันธเสน , พุทธเศรษฐศาสตร์ - วิวัฒนาการ ทฤษฎีและการประยุกต์กับเศรษฐศาสตร์สาขาต่าง ๆ (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง, 2544) หน้า 213.

ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการแสวงหาความสุขและจัดความทุกข์ การดำเนินชีวิตอย่างมีเหตุผล ทำให้มนุษย์พยายามแสวงหาความสุขให้กับตนเองและเจือจานความสุขแก่ผู้อื่น กฎหมายจึงควรมีกรอบแห่งความยุติธรรมด้วยการมีมาตรการการลงโทษผู้ที่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น ในขณะที่เดียวกันก็ควรให้รางวัลแก่ผู้ที่เจือจานความสุข หรือทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่น เพื่อเกิดความสุขสมดุลระหว่างกัน ความสุขของปัจเจกบุคคลเมื่อรวมกันก็เป็นความสุขของสังคม ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการออกกฎหมายในแต่ละเรื่อง ที่รัฐบาลต้องทำให้สังคมได้รับประโยชน์สูงสุด คำกล่าวนี้มีการอ้างอิงสนับสนุนทฤษฎีอรรถประโยชน์บ่อยครั้ง อีกนัยหนึ่ง การกระทำที่ดีงามและถูกต้องจะอำนวยความสุขสูงสุดให้กับ (คนอื่น) เป็นจำนวนมาก (Bentham's famous dictum : ...all action are right and good which promote "the greatest happiness of the greatest number" ความเชื่อนี้เป็นไปตามทฤษฎี Hedonism [doctrine that pleasure is the chief good. คำว่า Hedonism, Hedonist นี้มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก hedoné¹⁶)

แนวความคิดของเบนแธม ได้รับการสานต่อโดยจอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill, 1806 - 73) นักปรัชญาทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของอังกฤษ ผู้ซึ่งเป็นบุตรของเจมส์ มิลล์ (1773 - 1836) นักเขียนและนักเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อนร่วมอุดมการณ์ของเบนแธม ที่ทำงานร่วมกันมาตั้งแต่ ปี 1808 เขามีผลงานตีพิมพ์ในวารสาร และเขียน หนังสือเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเมืองเรื่อง Elements of Political Economy (1821 - 2)

จอห์น มิลล์ สนับสนุนความคิดของเบนแธมในเรื่องเสรีภาพส่วนบุคคล เขาเห็นว่าการบรรลุถึงความชื่นชอบของสังคม (Social enjoyment) รัฐบาลต้องไม่เข้าไปก้าวก่ายหรือรุกรานสิทธิส่วนบุคคล ในหนังสือเรื่อง On Liberty (1859) เขาได้เสนอทฤษฎีที่ทำให้เขามีชื่อเสียงเรียกว่า Harm Principle โดยได้กำหนดขอบของการใช้อำนาจของรัฐบาลที่กระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน Representative Government and Utilitarianism (1861) เป็นหนังสือที่เสริมทฤษฎีอรรถประโยชน์ของเบนแธม เขามีผลงานเกี่ยวกับการเสริมสร้างศีลธรรมและจริยธรรม เขาได้แสดงให้เห็นถึงสิทธิและเสรีภาพของสตรี ในหนังสือเรื่อง The Subjection of Woman (1869) ซึ่งก่อให้เกิดการคัดค้านและต่อต้านในยุคนั้น แต่ก็เป็นการเปิดศักราชแห่งความเสมอภาค

ตัวอย่างข้างต้นนี้แสดงให้เห็นถึงความคิดทางด้านนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์อาจมีพื้นฐานเดียวกัน ในกรณีนี้ทฤษฎีอรรถประโยชน์ได้นำมาปรับใช้ได้ทั้งสองศาสตร์ งานของเบนแธม และต่อมาได้รับการเสริมสร้างจากมิลล์ สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นสหวิทยาการซึ่งทำให้งานนักปราชญ์ คนเดียวกันก็ได้รับการอ้างอิงต่อมา ในศาสตร์ทั้งสอง ส่งผลให้เกิดการพัฒนาการของทั้งนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ในทฤษฎีเดียวกันที่เสนอทั้งมุมมองที่เกี่ยวพันกันและต่างกัน

¹⁶ Reference Aust Oxford Dictionary P325 (Richard L "Gregory, The Oxford Companion to the Mind, Oxford New York 1987 : 79

ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงของสังคม โครงสร้างทางการเมืองรวมถึงสถาบันทางการเมือง และเศรษฐกิจ ที่มีการปรับตัวตั้งแต่ระดับครัวเรือน ชุมชน ธุรกิจการค้า องค์กรทางการเมืองการค้าธุรกิจที่เป็นเอกชนและมหาชน ซึ่งได้ขยายตัวครอบคลุมชุมชนและประเทศและระหว่างประเทศ ดังนั้น การศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ จึงมีสาระสำคัญหลายส่วนที่ไม่ต่างกับวิชานิติศาสตร์ การศึกษาในศาสตร์ทั้งสองแขนงนี้ ต่างถูกจัดว่าเป็นสังคมศาสตร์ หากเพื่อจะศึกษาวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ต่อเนื่องและยั่งยืน ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะตระหนักถึงประวัติศาสตร์ ความเปลี่ยนแปลงในค่านิยม วัฒนธรรม แนวความคิดและทฤษฎีที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคแต่ละสมัย สถาบันหรือองค์กร ที่มีการพัฒนาการมาเป็นลำดับ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ในการนำมาประยุกต์กับวัฒนธรรมของโครงสร้างของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในปัจจุบัน ทำให้เกิดความเข้าใจในศาสตร์ทั้งสองแขนงที่จะนำมาปรับเข้ากับสถานการณ์ เพื่อแก้ปัญหาในสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา อีกทั้งการวางกรอบของกฎหมายให้สอดคล้องไม่แต่เพียงการเมืองเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่รวมถึงการสร้างปรับปรุงกฎหมายที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งในส่วน ของกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ และมีการวางแผนประยุกต์ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสังคมที่ปกครองภายใต้กฎหมาย (Rule of Law) ทำให้มีกฎหมายที่สอดคล้องหรือใกล้เคียงกับสภาพการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจ อีกทั้งจำเป็นต้องมีระบบการบริหารจัดการ รวมถึงการกระบวนกรบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเศรษฐกิจในเรื่องนั้น ๆ หากเป็นได้ดังนี้ กฎหมายเศรษฐกิจที่ได้ปรับปรุงหรือจัดสร้างขึ้นใหม่ย่อมจะจรรโลงให้เกิดความผาสุกและสถาพรแห่งมวลมนุษยชาติได้เพิ่มพูนขึ้น¹⁷

สำหรับเกษตรกรที่ครอบครอง ส.ป.ก.4-01 การนำทฤษฎีอรรถประโยชน์มาปรับใช้สามารถอธิบายได้ ดังต่อไปนี้

อรรถประโยชน์ (Utility) ในเชิงเศรษฐศาสตร์หมายถึงความพอใจของผู้บริโภคที่ได้อุปโภคบริโภคสินค้าและบริการ โดยอรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจที่ได้รับจากการบริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ นั้น เป็นเรื่องของความรู้สึกของแต่ละบุคคล ส่งผลให้ความพึงพอใจของแต่ละบุคคลไม่เท่ากัน นอกจากนี้อรรถประโยชน์ที่ได้รับยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อีกเช่น จำนวนที่ได้บริโภค ความจำเป็นและความต้องการ เป็นต้น¹⁸

แนวคิดเกี่ยวกับอรรถประโยชน์ นักเศรษฐศาสตร์ได้เสนอแนวคิดในการวัดอรรถประโยชน์ (ความพึงพอใจ) มี 2 แนวคิดคือ (1) แนวคิดเกี่ยวกับอรรถประโยชน์ที่สามารถนับได้(2)แนวคิดเกี่ยวกับอรรถประโยชน์ที่สามารถเรียงลำดับได้

(1) แนวคิดเกี่ยวกับอรรถประโยชน์ที่สามารถนับได้ อรรถประโยชน์ที่นับจำนวนได้ (Cardinal Utility) เป็นแนวคิดที่นำเสนอโดยนักเศรษฐศาสตร์ยุคนีโอคลาสสิก ได้แก่ อัลเฟรด มาร์แชล (Alfred Marshall), ออกัสต์ ว็อลราส (Auguste Walras), วิลเลียม ลอยด์ (William Lioyd),

¹⁷ สุจินต์ ชัยมงคลานนท์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเศรษฐกิจ (Introduction to Law and Economics)” รัช 48 , สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ เดือนตุลา , 2548) หน้า 84 – 89.

¹⁸ Karl E. Case and Ray C. Fair, Principle of Economics, Prentice-Hall International:USA, p.142

เอ. เอ. คูโนต์ (A. A. Cournot), จูลส์ ดูปุยท์ (Jules Dupuit) เป็นต้น โดยถือว่าอรรถประโยชน์หรือระดับความพึงพอใจที่ผู้บริโภคได้รับจากการบริโภคสินค้าหรือบริการต่าง ๆ นั้น สามารถระบุเป็นจำนวนนับได้ โดยใช้หน่วยวัดยูทิล (Util) และระดับความพึงพอใจดังกล่าวยังสามารถนำไปเปรียบเทียบกันในลักษณะบวก ลบ คูณ หาร เหมือนกับจำนวนนับทางคณิตศาสตร์อีกด้วยโดยสินค้าแต่ละชนิดจะให้ความพอใจมากขึ้นอยู่กับอรรถประโยชน์ของแต่ละคน ยิ่งบริโภคมากอรรถประโยชน์ที่ได้รับต่อหน่วยยิ่งลดลงเช่น เกษตรกรได้ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 มา 10 ไร่ ที่ให้ความพอใจเท่ากับ 10 หน่วย เมื่อเกษตรกรได้ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 มา 20 ไร่ ที่ให้ความพอใจเท่ากับ 8 ถ้าเกษตรกรได้ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 มา 55 ไร่ ให้ความพอใจอาจลดลงเหลือเพียง 1 หน่วย เนื่องจาก ส.ป.ก. 4-01 เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เกษตรกรมิใช่เจ้าของที่ดิน ถูกจำกัดขนาดของที่ดินและมีข้อห้ามตามกฎหมายห้ามซื้อขายเปลี่ยนมือ เว้นแต่เป็นการตกทอดให้แก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น ฉะนั้นมีที่ดินมากเกินไปจนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นได้ทั้งหมด อรรถประโยชน์ที่ได้รับต่อหน่วยยิ่งลดลง¹⁹

อรรถประโยชน์หน่วยสุดท้าย (Marginal Utility : MU) บางครั้งเรียก อรรถประโยชน์ส่วนเพิ่ม หมายถึงว่า เมื่อผู้บริโภคคนใดคนหนึ่งบริโภคสินค้าเพิ่มขึ้น 1 หน่วย แล้วเขามีความพอใจเพิ่มมากกว่าเดิมกี่หน่วย ซึ่งมีสูตร ดังนี้

กฎการลดน้อยถอยลงของอรรถประโยชน์หน่วยสุดท้าย กล่าวคือ “เมื่อผู้บริโภคได้รับสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นทีละ 1 หน่วยแล้ว อรรถประโยชน์หน่วยสุดท้ายจะลดลงเรื่อยๆ ตามลำดับจนถึงศูนย์”²⁰

ปริมาณที่ดิน (ไร่) (Q)	อรรถประโยชน์ (หน่วย) (TU)	อรรถประโยชน์หน่วยสุดท้าย (หน่วย) (MU)
10	10	10
20	18	8
30	24	6
40	28	4
50	30	2
60	30	0
70	28	-2

¹⁹ บัณฑิต ผังนิรันดร์, เศรษฐศาสตร์จุลภาค, ธรรมสาร:กรุงเทพฯ, หน้า 105

²⁰ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์, เศรษฐศาสตร์ทั่วไป, <http://www.ksu.ac.th/teacher/sakkasam/lesson3.html> ,

Accessed in May 12, 2006

(2) แนวคิดเกี่ยวกับบรรดประโยชน์ที่สามารถเรียงลำดับได้ (Ordinal Utility)

ใช้เส้นความพึงพอใจเท่ากัน (Indifferent Curve) เป็นเครื่องมือสำคัญ โดย อาร์.จี. ดี. อัลเลน (R.G.D. Allen) และเจ. อาร์. ฮิคส์ (J.R. Hicks) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษเป็นผู้นำมาใช้ในปี ค.ศ. 1934 เส้นความพอใจเท่ากัน (Indifference Curve : IC) หมายถึง เส้นที่แสดงส่วนผสมของการเลือกของ 2 ชนิด ที่ให้ความพอใจเท่ากันในระดับหนึ่ง จึงไม่มีผลเกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 จึงไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้

ปัจจุบันบรรดประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับจากการถือครองเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 จึงมีเพียง ผลิตผลทางการเกษตรสำหรับเลี้ยงปากเลี้ยงท้องและจำหน่ายในกรณีที่เกิดผลิตได้มากกว่าปริมาณที่ต้องการบริโภค ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าผลตอบแทนที่เกษตรกรได้รับนั้นไม่สูงและอาจไม่เพียงพอสำหรับการดำรงชีพ ดังนั้นแนวคิดในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืมควรวอยู่บนพื้นฐานที่บรรดประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Marginal Utility) ของเกษตรกรผู้ครองสิทธิมีค่าเท่ากับศูนย์ เนื่องจากเป็นจุดที่ความพึงพอใจสูงสุดแล้วนั่นเอง

ในทางกลับกันถ้ามองในมุมมองของผู้ให้กู้หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) เมื่อมี 2 โครงการที่คาดว่าจะให้ผลประโยชน์เท่ากัน แต่ต่างกันที่ความเสี่ยงแน่นอนว่าทุกคนย่อมเลือกสิ่งที่มีความเสี่ยงต่ำ ซึ่งตามหลักความจริงแล้วการให้ประกันเงินกู้ด้วย ส.ป.ก.4-01 ย่อมมีความเสี่ยงสูงกว่าการให้ประกันเงินกู้ด้วยโฉนด เพราะ ส.ป.ก.4-01 ไม่สามารถโอนเปลี่ยนมาเป็นกรรมสิทธิ์ขอให้กู้ได้ ในกรณีที่มีการผิदनัดชำระหนี้ได้ จึงเป็นธรรมดาที่การใช้โฉนดมาเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้จะได้วงเงินที่สูงกว่า ส.ป.ก.4-01 เนื่องจากความเสี่ยงมากย่อมให้ผลตอบแทนที่สูงกว่า (High Risk, High Return) ต่อผู้ปล่อยกู้

ตัวอย่างที่ชัดเจนได้แก่

ธนาคารหมู่บ้านในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง อำเภอเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช ธนาคารมีความมั่นคงสูง เนื่องจากคนกู้ต้องมีหลักทรัพย์มาค้ำประกัน หรือถ้ากู้ไม่สูงนักก็ต้องมีบุคคลมาค้ำประกันประกอบกับมีมาตรการการลงโทษทางสังคมแก่ผู้ไม่ชำระคืน โดยติดประกาศชื่อไว้ในร้านน้ำชาทำให้อัตราการคืนทุนสูง²¹ แต่สำหรับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตรที่เป็นองค์กรของรัฐทางการเงินย่อมจะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้แก่หน่วยงานของตน และเกษตรกรได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือธนาคารเพื่อการเกษตรฯ สามารถสนองนโยบายของรัฐ โดยธนาคารพาณิชย์อื่นไม่กล้าทำ ส่วนเกษตรกรก็มีโอกาสและทางเลือกที่มากขึ้นในการเข้าถึงแหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำ ปัญหาสำคัญที่ควรพิจารณา คือ จะมีกลไกอะไรมายืนยันว่าเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ปลอຍให้กู้ นั้นจะไม่กลายเป็นหนี้สูญ *

²¹ ประภาส ปิ่นตบแต่งและคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มเกษตรกร, 2546 หน้า 131

* คณะผู้วิจัยเห็นว่า การนำยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนของ รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (ในฐานะประธานกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐกิจชุมชน) ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อย 5 ยุทธศาสตร์ มาใช้น่าจะช่วยสร้างความมั่นใจต่อการสร้างความมั่นใจให้กับธนาคารฯ ได้ดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์การประสานความคิด ข้อมูลและแผนงาน เพื่อดำเนินการสร้างความเข้าใจร่วมกันในระบบเศรษฐกิจชุมชน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์การเรียนรู้ของชุมชน ดำเนินการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนในการสำรวจวิจัยข้อมูลชุมชนการวางแผน และการจัดระบบเศรษฐกิจชุมชนและตนเอง

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนดำเนินการส่งเสริมให้เกิดความเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจชุมชนกับการจัดการผลิต การบริโภค และการแลกเปลี่ยนในตลาดทั้งภายในและภายนอกชุมชน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนานโยบายและการกระจายความรู้สู่สังคม ดำเนินการปรับระเบียบ กฎเกณฑ์ให้สอดคล้องต่อการดำเนินงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์สร้างเศรษฐกิจชุมชนตัวอย่าง ดำเนินการสร้างเศรษฐกิจชุมชนตัวอย่างระดับตำบล ระหว่างตำบลกับจังหวัด ในจังหวัดนาร่อง

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการนำสิทธิในที่ดินไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำสิทธิในที่ดินไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืมนั้น จะได้แบ่งศึกษาเป็น 2 กรณี คือ ในส่วนของกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะ

2.2.1 กฎหมายทั่วไป

กฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการนำสิทธิในที่ดินไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืมในที่นี้ ผู้วิจัยหมายความว่าถึงหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 12 เรื่องการจำนอง ทั้งนี้โดยนิยามของการจำนองตามกฎหมายนั้น ได้บัญญัติไว้ดังนี้ “อันว่าการจำนองนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้จำนอง เอาทรัพย์สินตราไว้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับจำนอง เป็นประกันการชำระหนี้ โดยไม่ส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับจำนอง²² ...” หากเราอ่านกฎหมายเพียงแค่นี้อาจเกิดความสงสัยว่าเหตุใดกฎหมายจึงบัญญัติว่า “... โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับจำนอง...” ซึ่งกฎหมายในมาตราถัดมาได้ระบุถึงทรัพย์สินที่สามารถนำมาเป็นหลักประกันในการจำนอง อันได้แก่

- 1) อสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าประเภทใด ๆ
- 2) สสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มีการจดทะเบียนไว้แล้วตามกฎหมาย อันได้แก่ เรือกำปั่น หรือเรือมีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟ หรือเรือยนต์มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป แพ สัตว์พาหนะ และสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้จดทะเบียนเฉพาะการ²³

นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่า “การจำนอง” มักจะใช้กับอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ชนิดพิเศษเท่านั้น ที่ว่า “พิเศษ” นั้นก็เนื่องมาจากขนาดของทรัพย์สินนั้น ซึ่งโดยปกติจะไม่มีใครพกพาหรือหอบหิ้วเอาทรัพย์สินนั้นไปส่งมอบกับใครเพื่อเป็นหลักประกันได้ เนื่องจากมีขนาดใหญ่บ้าง ไม่สะดวกในการส่งมอบ หรือทรัพย์สินนั้นจะต้องใช้เพื่อการทำมาหาเลี้ยงชีพหรือเพื่อการอยู่อาศัย นั่นก็หมายความว่าในระหว่างที่นำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันนั้น ทรัพย์สินดังกล่าวยังคงถูกใช้ให้เป็นประโยชน์ในกิจการอื่น ๆ อยู่ ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ให้ทรัพย์สินดังกล่าวถูกเก็บไว้นิ่งอยู่กับที่ ไม่เกิดประโยชน์ในการใช้งาน และไม่เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎหมายมิให้ต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่เจ้าหนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ ดังเช่นในกรณีของการจำนำ ซึ่งใช้กับทรัพย์สินชิ้นเล็ก หรืออยู่ในขนาดที่อาจเคลื่อนย้ายเพื่อนำไป

²² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 702

²³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “มาตรา 703 อสังหาริมทรัพย์นั้นอาจจำนองได้ไม่ว่าประเภทใด ๆ

สังหาริมทรัพย์อันจะกล่าวต่อไปนี้ก็อาจจำนองได้ดุจกันหากว่าได้จดทะเบียนไว้แล้วตามกฎหมาย คือ

- (1) เรือกำปั่น หรือเรือมีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟ หรือเรือยนต์มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป
- (2) แพ
- (3) สัตว์พาหนะ
- (4) สสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้จดทะเบียนเฉพาะการ

ส่งมอบแก่เจ้าหนี้ไว้เป็นประกันได้ และด้วยเหตุที่ทรัพย์สินที่นำไปจำนำนั้นโดยทั่วไปอาจใช้เพื่อประโยชน์ในการทำมาหาเลี้ยงชีพบ้างแต่ความสำคัญอาจไม่เท่ากับอสังหาริมทรัพย์ จึงจำเป็นต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้อยู่ในความครอบครองของเจ้าหนี้ ที่ว่าการค้ำประกันในลักษณะต่างๆ มีความสำคัญอย่างไรหรือไม่นั้น คงพิจารณาได้จากเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น การค้ำประกันด้วยบุคคล คงใช้กับการค้ำประกันที่มีจำนวนไม่มากเพราะหากมากเกินไปย่อมเป็นการเสี่ยงภัยต่อเจ้าหนี้ เนื่องจากเจ้าหนี้อย่อมไม่สามารถแน่ใจได้ว่าบุคคลนั้นจะมีทรัพย์สินเพียงใดในขณะที่บังคับชำระหนี้และจะมีการถ่ายเททรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อหนีหนี้หรือไม่ สำหรับในการจำนำนั้นแม้จะเป็นการจำนำสังหาริมทรัพย์ซึ่งอาจมีขนาดเล็กแต่ก็ได้หมายความว่ามูลค่าจะน้อยไปด้วย เพราะหากเป็นเครื่องประดับ หรืออัญมณีย่อมมีมูลค่าสูง แต่โดยทั่วไปแล้วผู้จำนำมักต้องการนำเงินที่ได้จากการกู้ยืมไปใช้เป็นการด่วนซึ่งอาจเป็นการลงทุนหรือไม่ก็ได้ ประกอบกับการที่สามารถส่งทรัพย์สินให้แก่เจ้าหนี้ได้โดยสะดวกอยู่แล้ว ดังนั้นการที่ส่งมอบทรัพย์สินให้แก่เจ้าหนี้อย่อมเป็นหลักประกันได้ว่าหากลูกหนี้ไม่มีเงินส่งคืน เจ้าหนี้ก็ย่อมที่จะบังคับคดีได้เลยทีเดียว โดยมีต้องเกรงว่าลูกหนี้จะยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินหรือไม่ ตรงกันข้าม หากการจำนำไม่มีการกำหนดให้ลูกหนี้ต้องส่งทรัพย์สินให้เจ้าหนี้ เจ้าหนี้อาจเสียเปรียบได้ เนื่องจากลูกหนี้อย่อมสะดวกที่จะยกย้ายทรัพย์สินเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกบังคับชำระหนี้ ซึ่งหากเราพิจารณาเปรียบเทียบกับ จำนองนั้นก็มักจะเป็นทรัพย์สินขนาดใหญ่ เช่น บ้าน ที่ดิน หรือเครื่องจักร ฯลฯ ที่แม้บางอย่างจะสามารถเคลื่อนย้ายได้ตามความเป็นจริงแต่ก็ไม่สามารถที่จะเคลื่อนย้ายได้ง่าย ดังนั้น แม้ไม่มีการส่งมอบทรัพย์สินให้เจ้าหนี้ แต่เจ้าหนี้อย่อมแน่ใจได้ว่าทรัพย์สินนั้นย่อมอยู่คงที่และพร้อมที่จะถูกบังคับคดี เพื่อนำมาชำระหนี้ได้แน่ จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีการส่งมอบทรัพย์สิน

ทั้งนี้ ในส่วนของการจำนองที่ดินโดยปกติทั่วไปแล้วก็จะปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการจำนองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่จากที่ได้กล่าวมาในเรื่องของแนวคิดของหลักประกันการชำระหนี้ เราจะเห็นได้ชัดเจนว่าอสังหาริมทรัพย์ที่จะนำมาใช้เป็นหลักประกันได้นั้นจะต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีกรรมสิทธิ์และอยู่ในข่ายการบังคับคดีได้เท่านั้น จึงจะเป็นที่มั่นใจแก่เจ้าหนี้ได้ และกฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติเรื่องการจำนองสิทธิเอาไว้ รวมถึงหากมีการจำนองไปคงไม่เกิดผลดีแก่เจ้าหนี้ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์เรื่องการนำสิทธิมาเป็นหลักประกันคงมีเพียงเรื่องการนำสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นตราสารเท่านั้น จึงไม่มีหลักกฎหมายใดเลยที่จะมาสนับสนุนการนำสิทธิในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ได้ ทั้งนี้โดยไม่ต้องพิเคราะห์ถึงเงื่อนไขตามกฎหมายที่ห้ามโอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 เนื่องจากเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งประชาชนไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ได้ตามกฎหมาย นั่นก็หมายความว่าตามกฎหมายปกติยังไม่มีกฎหมายใดมาเปิดช่องให้แก่นำสิทธิในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 มาใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินหรือในการชำระหนี้ได้นั้นจำต้องอาศัยกฎหมายพิเศษ หรือมาตรการอื่นใดมารองรับการดำเนินการดังกล่าว จึงจะทำให้สามารถนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก 4-01 มาใช้เป็นประโยชน์ในการกู้ยืมเงินได้

2.2.2 กฎหมายพิเศษ

กฎหมายพิเศษที่จะกล่าวในที่นี้ หมายถึง กฎหมายอื่น ๆ นอกจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับเรื่องการจำนอง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า นอกจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการจำนองแล้ว ยังมีกฎหมายพิเศษอื่น ๆ ที่กำหนดเรื่องราวจำนองทรัพย์สินในกรณีพิเศษอีก กฎหมายเช่นว่านั้นได้แก่

1) พระราชบัญญัติการจำนองเรือและบุริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายพิเศษที่กำหนดให้สามารถจำนองเรือตามกฎหมายได้ ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ เรือที่สามารถจำนองได้นั้น หมายถึง เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไป ที่เดินด้วยเครื่องจักรกลไม่ว่าจะใช้กำลังอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และเป็นเรือที่มีลักษณะสำหรับใช้ในทะเลตามกฎหมายข้อบังคับการตรวจเรือที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม

กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการจำนองเรือหากเข้าเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมเป็นไปโดยที่กฎหมายพิเศษให้อำนาจเอาไว้ นอกเหนือจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2) พระราชบัญญัติ จดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2514

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ “เครื่องจักร” หมายความว่า สิ่งประกอบด้วยชิ้นส่วนหลายชิ้นสำหรับใช้ก่อกำเนิดพลังงาน เปลี่ยน หรือแปลงสภาพพลังงาน หรือส่งพลังงาน ทั้งนี้ ด้วยกำลังน้ำ ไอน้ำ เชื้อเพลิงลม ก๊าซ ไฟฟ้า หรือพลังงานอื่นอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกัน และหมายความรวมถึง เครื่องอุปกรณ์ ไฟลวีล পুলเล สายพาน เพลา เกียร์ หรือสิ่งอื่นที่ทำงานสนองกัน²⁴ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ เครื่องจักรใดเมื่อได้จดทะเบียนกรรมสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ถือว่าเป็นสังหาริมทรัพย์ที่อาจจำนองได้ตาม มาตรา 703(4) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และให้นำบทบัญญัติ มาตรา 1299 มาตรา 1300 และมาตรา 1301 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม²⁵ ซึ่งจากกฎหมายพิเศษฉบับนี้ก็จะเห็นอีกเช่นเดียวกันว่า เป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจบุคคลสามารถนำเครื่องจักรไปจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายพิเศษ ทำให้การจำนองเกิดขึ้นได้ นอกเหนือจากที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดเอาไว้

3) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

อันที่จริงพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้กำหนดให้ที่วัดเป็นอสังหาริมทรัพย์ชนิดพิเศษที่สามารถจำนองหรือโอนกรรมสิทธิ์ได้ ตรงกันข้ามพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับเป็น กฎหมายพิเศษที่กำหนดให้ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่ศาสนสมบัติกลาง เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี²⁶ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าที่วัดจะไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์กันได้เด็ดขาดเสียทีเดียว

²⁴ พระราชบัญญัติ จดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2514 , มาตรา 3.

²⁵ พระราชบัญญัติ จดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2514 , มาตรา 5.

²⁶ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 , มาตรา 35

ทั้งนี้กฎหมายได้วางเงื่อนไขการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินไว้ว่า การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้กระทำก็ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณี²⁷ การโอนกรรมสิทธิ์ ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือ ที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้อง และได้รับคำผัดกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา²⁸

นอกจากนี้กฎหมายยังห้ามมิให้บุคคลโดยอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดหรือกรมการศาสนาแล้วแต่กรณีในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือ ที่ศาสนสมบัติกลาง²⁹

นั่นหมายความว่าที่วัดโดยปกติไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดีแต่กฎหมายพิเศษนี้ก็ได้อำหนดเงื่อนไขในการโอนกรรมสิทธิ์ไว้เป็นพิเศษเช่นกัน ซึ่งอยู่นอกเหนือจากบทบัญญัติของกฎหมายแพ่งโดยปกติทั่วไป

2.3 การนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม

การนำสิทธิในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมนั้น เป็นไปตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล โดยอยู่นอกเหนือจากการอธิบายด้วยหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากเป็นกรณีพิเศษจากทฤษฎีการใช้หลักทรัพย์มาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ ดังนั้นจึงควรศึกษาถึงแนวทางและเจตนารมณ์ของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและความสัมพันธ์กับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนซึ่ง ทำให้สิทธิในที่ดินที่ไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้โดยเอกชนสามารถเกิดผลทางเศรษฐกิจในแง่การสร้างสินทรัพย์ให้เกิดทุนทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปดังนี้

2.3.1 นโยบายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม

การพิจารณานโยบายและแผน เกี่ยวพันกับวัตถุประสงค์ แผนและขอบเขตการดำเนินงาน พื้นที่ดำเนินการ องค์กรหรือสถาบันที่รับผิดชอบ โดยเป็นการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ รวมทั้งสัมภาษณ์ (Interview) เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบ เพื่อประมวลให้เห็นถึงภาพรวมนโยบายและแผนของรัฐบาลต่อการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01

นโยบายของรัฐบาล

ก่อนที่จะกล่าวถึงนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล ควรทำความเข้าใจถึงสาเหตุอันเป็นที่มาของนโยบายว่า การให้กู้แก่ภาคเกษตรนั้น มีความเสี่ยงสูงกว่าปกติ และมีค่าใช้จ่ายในการบริหารสูงกว่าการให้กู้โดยทั่วไป สาเหตุของพฤติกรรมดังกล่าวอาจมีสองประการ ประการแรกอาจเป็นนโยบายของธนาคารพาณิชย์ที่จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยเพื่อการรักษาภาพพจน์ของตนเอง

²⁷ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 , มาตรา 34 วรรค 1

²⁸ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 , มาตรา 34 วรรค 2

²⁹ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 , มาตรา 34 วรรค 3

ไว้ และประการที่สอง ธนาคารพาณิชย์เองประสงค์ที่จะรักษาอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำไว้ และหันมาวางเงื่อนไขที่เข้มงวดเพื่อกีดกันผู้กู้ที่มีภาวะการล้มเสี่ยงสูงออกไป จะเห็นได้ว่าร้อยละ 90 ของสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยให้แก่ภาคเกษตรต้องมีที่ดินรับประกัน นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์จะให้กู้เฉพาะเกษตรกรที่มีฐานะดีกว่าเท่านั้น³⁰

รัฐบาลฯ ผนวทักษิณ ชินวัตร ได้มีความพยายามที่จะทำให้คนจนเข้าถึงแหล่งทุน โดยทำไปแล้วหลายโครงการ ทั้งโครงการพักหนี้เกษตรกร โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการธนาคารประชาชน และโครงการสินเชื่อ ธกส. ดังนั้น ความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่ารัฐบาลทักษิณได้ทำให้คนจนได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนมากกว่ายุคก่อน ๆ แต่สิ่งที่ควรทำเป็นการต่อยอดเข้าถึงแหล่งเงินทุนก็คือ ยุทธศาสตร์การทำให้ประชาชนใช้เงินทุนนั้นไปพัฒนาการผลิต พัฒนาอาชีพ เป็นเงินลงทุนเพื่อเพิ่มรายได้³¹

จากสาเหตุดังกล่าว รัฐบาล ฯผนวทักษิณ ชินวัตร จึงกำหนดนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 ในส่วนของการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ถูกจัดเป็นสินทรัพย์อย่างหนึ่ง ซึ่งเกษตรกรสามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันได้

นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนถือเป็นยุทธศาสตร์หลักที่สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 84 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึงและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด สินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

จากแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐบาลใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ นำมาสู่ยุทธศาสตร์การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยมีเป้าหมายในการขจัดความยากจนให้กับประชาชนจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ขึ้นอยู่กับแผนในการปฏิบัติงานและการติดตามตรวจสอบประเมินผลของยุทธศาสตร์ว่ามีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องที่ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

ในเบื้องต้นควรพิจารณาว่าหลักการของการปฏิรูปที่ดินกับหลักการของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ไปด้วยกันได้หรือไม่ เรื่องนี้มีผู้ให้ความเห็นไว้ดังนี้

หลักการของการปฏิรูปที่ดิน คือ การช่วยให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและสนับสนุนให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรมเกิดประโยชน์สูงสุด ขณะที่หลักการของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คือ การให้หน่วยงานของทางราชการออกเอกสารสิทธิให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่สามารถใช้หลักประกันตามกฎหมายได้และจัดกระบวนการให้เอกสาร

³⁰ (อัมมาร สยามวาลา , 2542, หน้า 111)

³¹ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ธันวาคม 2546) หน้า 222

สิทธินำไปใช้ในการประกันสินเชื่อเพื่อการลงทุนโดยต้องการให้มีการใช้สินทรัพย์นั้นให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุด

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของหลักการทั้ง 2 กรณี มีความสอดคล้องกัน โดยกระบวนการปฏิรูปที่ดิน คือ การให้สิทธิในที่ดินของรัฐและเอกชนต่อเกษตรกรผู้ไม่มีสิทธิอยู่เดิมส่วนหลักการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้หน่วยราชการออกเอกสารสิทธิให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินประการที่สองของการปฏิรูปที่ดิน คือ การพัฒนาให้ที่ดินเกษตรกรรมได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ส่วนหลักประการที่สองของแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คือ ต้องการให้ทรัพย์สินนั้น มีโอกาสใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้มากที่สุด โดยการเป็นหลักประกันเพื่อการลงทุนได้

ความสอดคล้องทางนโยบายดังกล่าวแล้ว คือ แสงสว่างของการจัดกระบวนการปฏิรูปที่ดินให้เชื่อมต่อเข้าสู่การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดินสามารถต่อยอดการลงทุนทางเกษตรหรือลงทุนในกิจการอื่น ๆ เพื่อสร้างรายได้หลักเพื่อพัฒนาให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดินและการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนร่วมกัน ทั้งนี้ แม้ว่าการลงทุนในกิจกรรมเกษตรอาจไม่ใช้การลงทุนที่มีรายได้สูงหรือมีกิจการใหม่ ๆ ได้มากนัก แต่การต่อยอดนโยบายโดยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จะทำให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีทางเลือกเพิ่มขึ้น ในการประกอบอาชีพและจะมีแนวคิดชัดเจนมากขึ้นในการลงทุนทางธุรกิจซึ่งจะมีวิทยากรจากหน่วยต่าง ๆ เข้าไปให้ความคิดและสร้างองค์ความรู้ อย่างสม่ำเสมอกับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินและประชาชนทั่วไป³²

แนวทางการช่วยเหลือของเกษตรกร เพื่อให้บังเกิดผลอย่างแท้จริงมีแนวความคิดตั้งแต่การส่งเสริมให้จัดตั้งธนาคารที่ดิน หรือองค์กรที่เรียกว่า องค์กรบริหารจัดการที่ดิน หรืออาจจะจัดระบบขององค์กรที่มีอยู่ เฉพาะในส่วนสำคัญที่เอื้ออำนวย ต่อการบริหารจัดการที่ดินและส่งผลกระทบต่อองค์กรที่มีอยู่เดิมน้อยที่สุด³³ อย่างไรก็ตามปัญหาความยากจนของเกษตรกรเป็นปัญหาที่ไม่อาจจะรอ ให้มีธนาคารที่ดินหรือองค์กรใด ๆ เกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาได้ การที่รัฐบาลมีนโยบายกรอบทิศทาง แผนปฏิบัติงานขั้นตอนต่าง ๆ ที่ชัดเจน จะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างแท้จริง โดยไม่ต้องรอแผนงาน งบประมาณที่ค่อนข้างช้าอย่างที่เคยผ่านมา

รัฐบาลให้ความสำคัญต่อนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. 2546 โดยวัตถุประสงค์ดังนี้

เพื่อให้มีการบริหารจัดการทรัพย์สินของภาครัฐ และภาคเอกชนเกิดประโยชน์สูงสุด หรือเกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ อันจะเป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบเกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ และกระตุ้นให้มีผู้ประกอบการใหม่ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน รัฐจึงได้กำหนดนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนขึ้น โดยให้มีการวาง

³² สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 3 ทศวรรษ ส.ป.ก. , เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 329, (กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม , 2548) หน้า 100

³³ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. การถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน,สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มีนาคม 2545 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันที่ดิน, 2545) หน้า 24

แผนการจัดการ ทรัพย์สินของประเทศทั้งที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ สังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเป็นระบบ ส่งเสริมให้มีการนำทรัพย์สินของเอกชน มาใช้เป็นประกันทางธุรกิจยิ่งขึ้น และให้มีการประสานความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐกับภาคเอกชน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ ประกาศเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2546 ในบทเฉพาะกาล ข้อ 27 บัญญัติให้สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งทำหน้าที่ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ไปจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นองค์การมหาชน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งต่อมาได้มีการจัดตั้งโดย พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546³⁴

ในการดำเนินการดำเนินนโยบายนั้น มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 108/2546 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ สำหรับผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงาน คือ ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ผู้อำนวยการคนแรก คือ นายปิติพงษ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็น นายนที ขลิบทอง ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการ กฎหมายบังคับให้ต้องทำงาน ให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา (มาตรา 20 พระราชกฤษฎีกา)จัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546) หนึ่งในโครงสร้างของสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ยังมีคณะกรรมการสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ได้แก่ กำหนดนโยบายการบริหารสำนักงาน อนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณประจำปีของสำนักงาน เป็นต้น จึงเห็นได้ว่า นโยบายของรัฐบาลได้นำมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบและมีผู้รับผิดชอบซึ่งทำงานเต็มเวลาโดยไม่ต้องใช้วิธีขอยืมตัวมาใช้ชั่วคราว จะมีผลทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างรวดเร็วการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องกำหนดเป้าหมาย สำหรับเป้าหมายด้านปริมาณเอกสาร และการตรวจสอบเอกสารถือเป็นหนึ่งในสี่ของเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในเป้าหมายระยะเร่งด่วน (ปี 2546 - 2547) ว่า ส.ป.ก.4-01 ประมาณ 10,000,000 ไร่ นั้น ซึ่งมีเกษตรกรประมาณ 600,000 ราย คาดว่าจะมีเกษตรกรเข้าสู่กระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน 200,000 ราย

ตามขอบเขตของการวิจัย เมื่อพิจารณาตามแผนปฏิบัติงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนปี 2547 ได้กำหนดรายละเอียดพื้นที่ดำเนินงาน ดังนี้

จังหวัดเชียงราย	175,873 ไร่	20,849 แปลง	14,562 ราย
จังหวัดพะเยา	106,149 ไร่	18,203 แปลง	14,251 ราย
จังหวัดตาก	124,151 ไร่	7,618 แปลง	5,935 ราย
จังหวัดกำแพงเพชร	240,422 ไร่	14,385 แปลง	12,267 ราย

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 49 ก. 2 มิถุนายน 2546

ข้อมูลเชิงปริมาณข้างต้น จะต้องมีการตรวจสอบต่อไปว่าได้มีการให้คู่ไปแล้วร้อยละเท่าใด เพื่อใช้เป็นปัจจัยหนึ่งในการชี้วัดการทำงาน

การประเมินมูลค่าที่ดินเพื่อการเกษตรในที่ดินของรัฐ

ความเป็นมา

ในอดีตผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินราคา จะอยู่รอบแคบๆ หากเป็นภาครัฐก็มักเป็นเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน ส่วนภาคเอกชน ก็มักเป็นเจ้าหน้าที่กรมประโดหรือเจ้าหน้าที่สินเชื่อของธนาคารทรัพย์สินที่มีการประเมินราคากันส่วนใหญ่ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ประเภท ที่ดิน บ้าน สิ่งปลูกสร้าง เป็นหลัก สำหรับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ ผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางก็หนีไม่พ้น ผู้จัดการโรงจำนำ หรือผู้เชี่ยวชาญการตีราคาของโรงรับจำนำนั้น และตามมด้วยเจ้าหน้าที่สินเชื่อ หรือเจ้าหน้าที่หลักประกันของธนาคาร³⁵

การประเมินราคาทรัพย์สินนั้น ผู้ประเมินจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงลักษณะทรัพย์สินแต่ละประเภท ซึ่ง อาจารย์เจริญ เจษฎาวุธ ได้วางหลักการจำแนกประเภททรัพย์สินออกไว้ 3 แนวทาง คือ

1. การจัดประเภททรัพย์สินตามหลักกฎหมาย
2. การจัดประเภททรัพย์สินตามหลักบัญชี
3. การจัดประเภททรัพย์สินตามหลักสินเชื่อของธนาคาร

1. การจัดประเภททรัพย์สินตามหลักกฎหมาย

หลักการจำแนกประเภททรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แบ่งออกเป็น

2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

- 1) ประเภทอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดิน ทรัพย์สินอื่นที่ติดกับที่ดิน
- 2) ประเภทสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ เครื่องจักร เรือยนต์

2. การจัดประเภททรัพย์สินตามหลักการบัญชี

ทรัพย์สินจากกิจการอาจจำแนกแบ่งได้ ดังนี้

- 1) การจัดประเภททรัพย์สินตามมาตรฐานการบัญชี

ในปัจจุบันมาตรฐานบัญชีกำหนดหมวดสินทรัพย์ไว้ 2 หมวด คือ ทรัพย์สินถาวรและทรัพย์สินอื่น ๆ

- 2) การจัดประเภททรัพย์สินตามหลักการประเมินมูลค่าตามบัญชี

³⁵ เจริญ เจษฎาวุธ, คู่มือการประเมินราคาทรัพย์สิน แนวความคิดและกระบวนการวิธีปฏิบัติแบบบูรณาการ, นนทบุรี : บริษัท พอดี จำกัด, 2548 หน้า 25.)

3. การจัดประเภททรัพย์สินตามหลักการอำนาจสินเชื่อของธนาคาร

การจำแนกประเภททรัพย์สินตามแนวคิดนี้อาจจำแนกได้เป็น

1) Tangible Fixed Assets

หมายถึง ทรัพย์สินถาวรที่มีตัวตน คือ ที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักร เครื่องยนต์กลไก เครื่องมือ อุปกรณ์เครื่องใช้ และทรัพย์สินอื่น ๆ ที่มีรูปร่างจับต้องได้

2) Intangible Fixed Assets

หมายถึง ทรัพย์สินประเภทไม่มีรูปร่าง เช่น Goodwill, Patents, Copyright, Trademarks, Franchises และทรัพย์สินทำนองเดียวกัน

การประเมินราคาโดยพิจารณาจากทรัพย์สินแต่ละประเภทดังที่อธิบายมาข้างต้น ตกอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่สถาบันการเงินยอมรับเป็นหลักประกัน อันเป็นผลมาจากระบบความคิดแบบทุนนิยมซึ่งถ้าหากจะมีการให้สินเชื่อออกไปก็จะต้องมั่นใจว่าหากไม่มีการชำระหนี้แล้วสามารถบังคับเอาทรัพย์สินที่มีค่าและมีราคาชดใช้แทนเงินกู้

การประเมินราคาที่ดินโดยการจัดเก็บภาษี

ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กับกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ มีประเด็นอยู่ว่าการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 กับ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508) เป็นการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของผู้เสียภาษี ต่างเป็นภาษีที่คิดคำนวณจากมูลค่าของทรัพย์สินแตกต่างกัน กล่าวคือ

1) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 กำหนดให้ค่ารายปีเป็นหลักในการคำนวณ ซึ่งตามหลักทฤษฎีการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นวิธีคิดจากรายได้ของทรัพย์สิน (Income Capitalization Approach) หรือการหามูลค่าเฉลี่ยต่อปีของทรัพย์สิน

2) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 กำหนดให้นำค่าถัวเฉลี่ยของราคาปานกลางที่ดินเป็นฐานในการคิดคำนวณภาษี ซึ่งเป็นการกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินได้อีกลักษณะหนึ่ง

ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการโอนอสังหาริมทรัพย์ (ตามหลักทฤษฎีไม่ใช่ภาษีแต่เป็นค่าธรรมเนียม) คิดคำนวณจากมูลค่าของทรัพย์สินเช่นกันแต่ใช้ราคาประเมินราคาทุนทรัพย์ ซึ่งสำนักงานประเมินราคาทรัพย์สิน เป็นผู้รับผิดชอบในการประเมินมูลค่า³⁶

เนื่องจากการจัดเก็บภาษี เป็นรายได้สำคัญของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีที่เกิดจากที่ดิน เป็นรายได้ที่รัฐ สามารถจัดเก็บได้อย่างแน่นอนเมื่อเกิดกิจกรรมต่างอันเกิดขึ้นกับที่ดิน จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องทราบราคากลางในการซื้อขายในท้องตลาดที่ดิน

³⁶ มุลนิธิสถาบันที่ดิน, การถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มีนาคม 2545 (กรุงเทพฯ: มุลนิธิสถาบันที่ดิน, 2545), หน้า 17.

ดังนั้นในปี พ.ศ. 2527 กรมที่ดินได้จัดตั้งสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ในอันที่จะส่งเสริมให้มีมาตรฐานสากลในการประเมินราคาและกระตุ้นให้มีการฝึกอบรมบุคลากรในกรมที่ดินมากยิ่งขึ้น (เจริญ เจษฎาวัลย์, หน้า 26) อย่างไรก็ตามการประเมินราคาของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินก็เพื่อใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ทำให้ประเมินราคาได้ถูกต้อง ใกล้เคียงกับราคาท้องตลาดที่มีการซื้อขายจริง ซึ่งเป็นการประเมินในที่ดินที่จะมีการซื้อขาย เปลี่ยนมือ โอนกรรมสิทธิ์ กันเท่านั้น

การประเมินราคาที่ดินที่กล่าวมาทั้งหมดจึงมิได้ครอบคลุมถึงที่ดินเพื่อการเกษตรของรัฐ โดยเฉพาะ ส.ป.ก.4-01 ที่กฎหมายบัญญัติห้ามโอน เว้นแต่จะตกทอดเป็นมรดกแก่ทายาทโดยธรรม เมื่อเป็นเช่นนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จึงมีหลักเกณฑ์การประกันราคาที่ดินอย่างไร เพื่อที่จะกำหนดเงินทุนกู้ยืมให้แก่เกษตรกร เนื่องจากที่ดินในการปฏิรูปที่ดินยังไม่มีมีการประเมินมูลค่าไว้อย่างเป็นระบบและเป็นมาตรฐาน การแปลงทรัพย์สินเป็นทุนทำให้สถาบันการเงินต้องพิจารณาการให้สินเชื่อใหม่จากมูลค่าที่ดินไม่ใช่กลุ่มค่าประกัน ในเรื่องนี้ ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ ซึ่งเป็นอนุกรรมการแผนปฏิบัติการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (คำสั่งกรรมการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ที่ 4/2546) ได้นำเสนอหลักการเบื้องต้นดังต่อไปนี้

แนวคิดในการถือครองและโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ

การนำเสนอแนวคิดนี้จำเป็นต้องเปรียบเทียบกับแนวคิดที่ใช้อยู่ในต่างประเทศประกอบซึ่งเมื่อศึกษาแล้วอาจสรุปเบื้องต้นได้ว่าแนวความคิดในการถือสิทธิและการโอนกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินของรัฐในประเทศไทยและต่างประเทศมีแนวโน้มที่จะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่หลักการปฏิบัติในปัจจุบันยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก

Lincoln Institute of Land Policy สหรัฐอเมริกาได้จัดประชุมสัมมนาเมื่อปี พ.ศ. 2543 เรื่องการให้เช่า เช่าซื้อที่ดินของรัฐ (Leasahold) ในประเทศต่างๆ เช่น ฮองกง สาธารณรัฐประชาชนจีน ยูเครน (อดีตสหภาพโซเวียต) โปแลนด์ สวีเดน เนเธอร์แลนด์ และฟินแลนด์ ผลจากการสัมมนาระบุว่าประเทศเหล่านี้ค่อนข้างเปิดกว้างในการให้ผู้เช่า/เช่าซื้อโอนกรรมสิทธิ์ได้โดยอิสระ นั่นหมายความว่าผู้เช่าและผู้เช่าซื้อที่ดินของรัฐในประเทศเหล่านี้สามารถขยายสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อให้แก่ผู้อื่นได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ขณะที่ประเทศไทยผู้ได้สิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่สามารถโอนจำหน่ายกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นๆได้ เว้นแต่จะได้รับตกทอดทางมรดกภายใต้เงื่อนไขการปฏิรูปที่ดินการเกษตร

นอกจากนี้ Lincoln Institute of Land Policy ยังได้นำเสนอแนวโน้มประเทศที่มีการเช่าและการเช่าซื้อที่ดินของรัฐว่าจะมีการเปลี่ยนรูปแบบสิทธิการถือครองที่ดินของรัฐจากระบบให้เช่าหรือเช่าซื้อ (Leasehold) เป็นระบบกรรมสิทธิ์ครอบครอง (Freehold) มากขึ้นเรื่อยๆนั้นหมายความว่าทั้งภาครัฐและประชาชนเห็นชอบในการอนุญาตให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์และสามารถซื้อขายที่ดินของรัฐได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

แนวคิดนี้เมื่อนำมาใช้ในประเทศไทยจำเป็นต้องมีการผสมผสานกับเจตนารมณ์การปฏิรูปที่ดินที่เกิดในสังคมไทยที่มีภูมิหลังแตกต่างจากประเทศต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เรื่องนี้ปรากฏชัดอยู่ในกฎหมายปฏิรูปที่ดินและข้อคิดข้อผู้ผลักดันงานปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ที่สะท้อนในเบื้องต้นว่ากรรมสิทธิ์ที่สามารถโอนให้แก่เกษตรกรที่ชำระค่าเช่าซื้อในที่ดินของเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมาครบถ้วนแล้ว แต่กฎหมายก็บัญญัติเพื่อไม่ให้เกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินต้องสูญเสียที่ดินไป ด้วยการกำหนดว่าที่ดินเหล่านี้จะโอนแก่บุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะตกทอดเป็นมรดกให้ทายาทหรือโอนคืนให้ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. สามารถนำไปจัดให้แก่เกษตรกรรายอื่นต่อไป ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อเนื่องจากกรณีนี้ คือ เกษตรกรที่คืนที่ให้ ส.ป.ก. ย่อมได้รับค่าชดเชยในที่ดินและทรัพย์สินต่างๆ ที่ลงทุนไปในราคาที่เป็นธรรมและเป็นปัจจุบัน

เมื่อแนวคิดนี้ไปปรับกับที่ดินของรัฐ ส.ป.ก. ได้มีการขับเคลื่อนให้มีการออกโฉนดแก่ผู้ครอบครองและได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 แล้ว แต่ยังไม่คืบหน้า หากแนวคิดนี้ได้รับการผลักดันต่อไปเกษตรกรที่ได้ครอบครองที่ดินของรัฐจะได้กรรมสิทธิ์และเข้าสู่เงื่อนไขเดียวกับเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อและจัดให้เกษตรกร นั่นคือจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ แต่สามารถจำหน่ายคืน ส.ป.ก. ได้ ซึ่งประเด็นนี้จะสัมพันธ์กับราคาประเมินที่เป็นธรรมอีกเช่นกัน

หากเป็นเช่นที่กล่าวมา ประเด็นข้อขัดแย้งที่เกรงว่าหากได้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรที่อยู่ในที่ดินของรัฐจะทำให้เกษตรกรเสียที่ดินให้แก่นายทุนหมดไป การคืนที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้เนื่องจากที่ดินและสังคมมีความเคลื่อนไหว (Dynamic) ตลอดเวลา ยกตัวอย่างเช่นเกษตรกรมีอายุมากขึ้น บุตรหลานที่ส่งไปศึกษาต่อไม่ประสงค์จะกลับมาทำการเกษตร ไม่มีผู้ที่จะรับที่ดินที่ถูกต้องตามคุณสมบัติเกษตรกร หากนำมาคืนแล้ว ส.ป.ก. จ่ายค่าชดเชยอย่างเป็นธรรม ย่อมมีเกษตรกรมาคืนที่ดินให้ ส.ป.ก. ทำให้สามารถนำที่ดินไปจัดให้เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินหรือเกษตรกรรายย่อยเช่าหรือเช่าซื้อต่อได้

ประเด็นนี้อาจสัมพันธ์กับเรื่องธนาคารที่ดินที่จะมารับบทบาทเป็นแหล่งเงินทุนให้การจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรรายเดิม และเกษตรกรรายใหม่ที่ ส.ป.ก. คัดเลือกก็จะมาผ่อนชำระกับธนาคารได้

2.3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืม

ปัจจุบันการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เป็นประโยชน์ในการกู้ยืมเงินตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้นมิได้กระทำโดยผ่านกลไกทางบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่อย่างใด แต่ได้ดำเนินนโยบายโดยผ่านความตกลงระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและสถาบันการเงินทั้งของรัฐและเอกชน ทั้งนี้เพื่อความสะดวกและคล่องตัวในการดำเนินนโยบายโดยมิต้องมีการร่างกฎหมายที่ต้องใช้เวลานาน อย่างไรก็ตามการพิจารณาในแง่มุมของกฎหมายจะเห็นว่า ทรัพย์สินที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการเป็นหลักประกันนั้น จำต้องเป็นทรัพย์สินที่สามารถบังคับคดีได้ นั้นหมายความว่าทรัพย์สินนั้นต้องมีค่าในเชิงพาณิชย์มิใช่ นอก

พาณิชย์ นิยามของทรัพย์สินนอกพาณิชย์ตามมาตรา 143 นั้น หมายถึง “ทรัพย์สินที่ไม่สามารถถือเอา
ได้และทรัพย์สินที่โอนแก่กันไม่ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งทรัพย์สินที่จะโอนแก่กันมิได้โดยชอบด้วย
กฎหมายนั้นจะต้องเป็นทรัพย์สินที่มีกฎหมายบัญญัติเป็นเฉพาะด้วย ดังเช่น ที่สาธารณสมบัติของ
แผ่นดิน ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 บัญญัติไว้ว่าห้ามโอน หรือตาม
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ก็บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ว่า การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณี
สงฆ์และที่ศาสนสมบัติกลาง ให้กระทำได้แต่โดยพระราชบัญญัติ

ในส่วนของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 นั้น ตามกฎหมายแล้วย่อมเป็นที่ดินของวัด
ที่ไม่สามารถโอนแก่กันได้ด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. คือ
ต้องการให้การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นต้องมีเงื่อนไข เป็นสิ่งจูงใจให้เกษตรกรนั้นหวงแหนที่ดิน
และให้เกษตรกรนั้นมีที่ดินทำมาหากินเลี้ยงชีพ ดังนั้นหากเปิดโอกาสให้มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือ
เปลี่ยนมือกันได้ง่ายย่อมไม่เป็นการเอื้อต่อผลดีในความเป็นจริง เนื่องจากจะต้องมีเกษตรกรที่ขาย
ที่ดินดังกล่าวไปเพื่อหวังเงินอย่างแน่นอน อันจะเป็นช่องทางให้นายทุนเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดิน
นั้น และจะเกิดประโยชน์ในทางธุรกิจมากกว่า แม้ว่าธุรกิจจะทำให้ระบบเศรษฐกิจเกิดความ
คล่องตัว แต่ระบบดังกล่าวย่อมทำให้เกษตรกรไม่สามารถมีที่ทำกินได้ และเกษตรกรจะไม่หวง
แหนที่ตนเอง ซึ่งจะเป็นผลให้ระบบการปฏิรูปที่ดินเสียไป

2.3.3 หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ได้แก่

2.3.3.1 สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

สำนักงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินโครงการตาม
นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนโดยเฉพาะ จึงมีหน้าที่หลายประการด้วยกัน อาทิเช่น การสร้าง
ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และการประสานงานหน่วยงานต่างๆที่
เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนสามารถดำเนินการไปได้อย่างมี
ประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ

2.3.3.2 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรจะมีบทบาทในการเตรียมจัดลำดับพื้นที่ดำเนิน
โครงการ กำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย จัดทำแผนปฏิบัติงาน งบประมาณ จัดทำข้อตกลง
เกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่สถาบันการเงิน ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
พัฒนาระบบข้อมูลและแผนที่ ติดตามการทำประโยชน์ในที่ดิน พัฒนาบุคลากร ประเมินสินทรัพย์
เบื้องต้น ประชาสัมพันธ์ ขึ้นทะเบียนเกษตรกร ตรวจสอบบัญชีรายชื่อและเสนอสถาบันการเงิน
และพัฒนาศักยภาพเกษตรกร จะเห็นได้ว่า ด้วยหน้าที่อันหลากหลายย่อมเป็นเครื่องชี้ว่า
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม มีภาระหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งที่เดียวสำหรับการ
ดำเนินโครงการตามนโยบาย

2.3.3.3 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีหน้าที่สำคัญในการอนุมัติสินเชื่อแก่เกษตรกรโดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนในการตรวจสอบเอกสารข้อมูลของเกษตรกร ประเมินเพื่ออนุมัติสินเชื่อ โดยใช้หลักเกณฑ์พิจารณาจาก ตัวเกษตรกร โครงการหรือแผนการผลิตและที่ดินหรือทรัพย์สินในที่ดิน ในการพิจารณาเพื่ออนุมัติสินเชื่อ ทั้งนี้ในส่วนของการประเมินราคาที่ดินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะเป็นไปเพื่อการพิจารณาวงเงินกู้เท่านั้น มิได้เกี่ยวข้องกับการประเมินราคาที่ดินในทางราชการแต่อย่างใด ดังนั้น การประเมินราคาที่ดินของธนาคารนั้นย่อมหมายความว่า เป็นไปในทางพาณิชย์โดยพิจารณามูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอันติดกับที่ดินด้วย

2.3.4 กลไกส่งเสริมการใช้ ส.ป.ก. 4-01 เป็นหลักประกันในการกู้ยืม

ความจริงหลักการที่ช่วยส่งเสริมศักยภาพที่ดินประเภท ส.ป.ก. 4-01 ปรากฏอยู่ตั้งแต่แรกตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อปี พ.ศ. 2518 กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสนพระทัยและพระราชทานข้อวิจารณ์และคำแนะนำหลายประการ อันเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งมีหลักการสำคัญอยู่ 9 ข้อ สำหรับข้อที่สามารถนำมาใช้เป็นกลไกส่งเสริมการใช้ ส.ป.ก. 4-01 เป็นหลักประกันในการกู้ยืมนั้น อยู่ใน ข้อ 3 คือ “จัดระบบการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้าน รวมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และเชื่อมโยงไปถึงสหกรณ์ในเมืองใหญ่ๆ เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างกว้างขวางโดยแท้จริง³⁷

การส่งเสริมให้เกษตรกรที่ครอบครอง ส.ป.ก. 4-01 รวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์นั้น ทางราชการก็ได้ส่งเสริมมาโดยตลอด แต่การพัฒนาเกษตรกรให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอาจจะเห็นผลสำเร็จบ้างในสหกรณ์ที่มีผู้นำที่เข้มแข็งและเสียสละ คณะผู้วิจัยเห็นว่า หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ประสานงานกับสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินทุกแห่งส่งเสริมให้สหกรณ์ฯ มีการบริหารงานที่เข้มแข็ง คณะกรรมการที่เลือกตั้งเข้ามามีจิตใจที่เสียสละในการทำงานเพื่อประโยชน์ของชุมชน และมีความสามารถในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการดำเนินการช่วยเหลือสมาชิกอย่างเป็นขั้นตอน ตั้งแต่ การพัฒนาศักยภาพของดิน ให้ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรอย่างถูกวิธี ตลอดจนการพัฒนาสินค้าเกษตรให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้เกษตรกรก็จะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากระบบสหกรณ์ตามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานแนวทางนี้ไว้

³⁷ สนิท วาฤทธิ. อ่างแล้ว, หน้า 4

อาจจะมียุติบทกัณฑ์ได้ว่า ถ้าสหกรณ์ปล่อยเงินกู้แล้วจะเกิดปัญหาเรื่องการไม่ชำระหนี้คืนหรือไม่ เรื่องนี้ ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 120 บัญญัติว่า “กลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 119 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล” ดังนั้น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งถูกเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบที่กำหนดไว้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง และเกิดประโยชน์ต่อสมาชิก เมื่อคณะกรรมการจะปล่อยเงินกู้ครั้งใด คณะกรรมการการเงินจะต้องพิจารณาคุณสมบัติของผู้กู้ว่าเป็นผู้มีค่าน่าเชื่อถือและจะนำเงินไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ขอกู้หรือไม่ ผู้กู้จะใช้บุคคลหรือหลักทรัพย์มาค้ำประกัน หากผู้กู้ประสบปัญหาคณะกรรมการซึ่งคอยสอดส่องจะได้ช่วยเหลือให้คำปรึกษาได้อย่างทันที่

การใช้ระบบสหกรณ์มาช่วยเสริมประสิทธิภาพการทำงานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน นอกจากจะมีข้อดีในเรื่องลดความขัดแย้งกับประชาชนและสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมแล้ว ยังมีประโยชน์ด้านอื่น ๆ อีก เช่น การลดบทบาทและอิทธิพลของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ในชนบทส่งเสริมให้มี การจัดรูปที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเกษตร เป็นต้น ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าระบบสหกรณ์จะเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้เป็นอย่างดี



บทที่ 3

แนวทางของกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับ การปฏิรูปที่ดินและการช่วยเหลือเกษตรกร

3.1 ประเทศไต้หวัน

ไต้หวันมีลักษณะเป็นเกาะ เนื่องจากมีประชากรอยู่หนาแน่นทำให้ที่ดินที่มีอยู่ไม่พอต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ไต้หวันเคยประสบปัญหาเรื่องการถือครองที่ดิน ค่าเช่าที่ดินที่สูงมาก จนกระทั่งรัฐบาลต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งถูกเอาเปรียบและมีหนี้สิน

แนวคิดในการปฏิรูปที่ดินเริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1924 ช่วงแรกเป็นการเตรียมการปฏิรูปที่ดิน ต่อมาจึงเป็นขั้นตอนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่หากจะนับเวลาที่มีการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังแล้วจะเริ่มตั้งแต่ปี 1949 จนถึง 1968 การแก้ไขปัญหาหลัก คือ เกษตรกรไร้ที่ดินทำกินและปัญหามากมายที่ตามมา เช่น ปัญหาสัญญาเช่า ปัญหาเกษตรกรไม่กล้าลงทุนในการเกษตร ปัญหาผลผลิตไม่มีคุณภาพ เป็นต้น ด้วยความชัดเจนของกฎหมายและการใช้บังคับกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นขั้นตอนทำให้ไต้หวันประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินซึ่งขั้นตอนในการปฏิรูปบางส่วนมีความน่าสนใจในการนำมาศึกษาและปรับใช้ในประเทศไทยได้แก่

การแบ่งประเภทเจ้าของที่ดิน มีประโยชน์ในการทราบถึงการกระจายสิทธิเหนือที่ดิน เพื่อเตรียมการสำหรับการปฏิบัติตามโครงการที่ดินผู้เพาะปลูก และเพื่อปรับปรุงระบบการรังวัดที่ดิน เพื่อพิจารณาสิทธิเหนือที่ดินและสภาพการใช้ที่ดิน มีการจัดทำบัตรกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อมอบให้แก่ครอบครัวที่เป็นเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้ยังมีการแบ่งครอบครัวเจ้าของที่ดินออกเป็นที่ดินที่แต่ละคนมีกรรมสิทธิ์ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมกัน และที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท นอกจากนี้ยังมีการแบ่งที่ดินตามผู้ใช้โดยแบ่งเป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินทำการเพาะปลูกเอง และที่ดินที่มีไว้สำหรับให้ผู้อื่นเช่า จากผลสำรวจดังกล่าว ทำให้รัฐบาลทราบถึงเนื้อที่ ประเภท การกระจายของที่ดิน และการใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินอย่างชัดเจน

ไต้หวันมีปัญหาเรื่องค่าเช่าที่สูงมาก จนกระทั่งต้องออกกฎหมาย The Farm Reduction to 37.5 % Act 1951 เพื่อกำหนดค่าเช่าที่ดินไม่เกินร้อยละ 37.5 ของผลผลิตรวมพืชหลักประจำปี โดยมีคณะกรรมการถือครองที่ดินเกษตรกรรมในระดับหมู่บ้าน ในอำเภอ มีหน้าที่กำกับดูแล

ไต้หวันดำเนินโครงการขายที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรตามกฎหมาย Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Owner-Farmer in Taiwan Province 1951 ตามโครงการนี้ที่ดินที่จะนำมาขายให้แก่เกษตรกรคือ ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลชาติหรือของจังหวัด หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานที่ดินเพื่อเกษตรกร วัตถุประสงค์หลัก 3 ประการของกฎหมายฉบับนี้ คือ

- 1) เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่อการได้รับผลผลิตของตนเองอย่างเต็มที่ ไม่ถูกเอาเปรียบโดยนายทุนเจ้าของที่ดิน
- 2) เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองที่ดิน ไม่ให้ที่ดินถูกครอบครองโดยกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว
- 3) การให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง ทำให้เกษตรกรกล้าลงทุนปรับปรุงที่ดินเพื่อการพัฒนาคุณภาพและผลผลิตจากการเกษตร ทำให้ราคาผลผลิตสูงขึ้น

เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลได้หันดำเนินการขายที่ดินสาธารณะเป็นจำนวน 5 ครั้ง คือ ในปี 1951, 1952, 1953, 1958 และ 1961

ความสำเร็จจากการขายที่ดินทำให้ปริมาณผลผลิตการเกษตรเพิ่มมากขึ้นนอกจากนี้รายได้จากการขายที่ดิน ทำให้รัฐบาลมีทุนสำรองให้การปฏิรูปที่ดินและดำเนินโครงการต่อไป

ไต้หวันแม้จะปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยโดยมีเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแต่รัฐบาลก็ยังใช้มาตรการบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินในราคายุติธรรมและชำระค่าที่ดินในรูปพันธบัตรสินค้าซึ่งมีมูลค่าร้อยละ 70 ของราคาที่ดินทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโครงการนำที่ดินสู่ผู้เพาะปลูกจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐบาลไต้หวันดำเนินการตามแนวทางปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรดังจะเห็นได้จากการใช้บังคับข้อกำหนดตามกฎหมายที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น

-ข้อกำหนดการรับโอนที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดิน

กำหนดให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เจ้าของที่ดินได้ชำระค่าที่ดินทั้งหมดแล้วสามารถโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ทำการเกษตรกรรมเท่านั้นโดยเทศบาลหรือจังหวัดอาจกำหนดเงื่อนไขการโอนให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่แวดล้อมและสภาพทางเศรษฐกิจท้องถิ่นของท้องถิ่นด้วย

-ข้อกำหนดเพื่อควบคุมการทำประโยชน์จากที่ดิน

ที่ดินซึ่งได้กำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์อยู่แล้วจะนำไปใช้ในกิจการอย่างอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ไม่ได้ เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากเทศบาลหรือจังหวัด

-ข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราภาษีที่ดิน

ที่ดินที่เจ้าของที่ดินไม่เข้าทำประโยชน์ตามเวลาที่กำหนดอาจถูกบังคับให้ทำประโยชน์หรือถูกบังคับซื้อออกจากรัฐจะต้องจ่ายภาษีที่ดินว่างเปล่าด้วย (Vacant land tax) โดยต้องเสียในอัตราประมาณ 3-10 เท่า ของภาษีที่เรียกเก็บตามมูลค่าของที่ดิน

3.2 ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นเกาะเช่นเดียวกับไต้หวันแต่จะมีประชากรถึง 127,619,000 คน (พฤษภาคม 2547) เกษตรกรของญี่ปุ่นโดยเฉลี่ยถือครองที่ดินคนละประมาณ 10,000 ตารางเมตร

ก่อนมีการปฏิรูปที่ดินในสมัยเมจิ (พ.ศ. 1868 – 1912) เกษตรกรเป็นเพียงผู้ครอบครองที่ดินเท่านั้นในช่วงเวลานี้จึงไม่มีระบบกรรมสิทธิ์ต่อมาในปี 1868 รัฐออกกฎหมายให้ชาวไร่ชาวนามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนครอบครอง ผลจากการเปลี่ยนระบบการถือครองที่ดินจากระบบศักดินามาเป็นการถือครองที่ดินโดยเอกชนทำให้เกิดปัญหาการเช่าที่ดินเพราะเกษตรกรรายเล็กต้องเสียภาษีเป็นเงินสดไม่มียุ่งฉางเก็บผลผลิตและผลผลิตขายไม่ได้ราคา ทำให้ต้องยืมเงินจากนายทุนหมู่บ้านเมื่อหนี้สินพอกพูนมากขึ้นนายทุนก็มายึดที่ดินไปรัฐบาลในช่วงเวลานั้นซึ่งเป็นช่วงหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ได้เข้ามาแก้ไข้ปัญหาโดยเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเมื่อ 9 ธันวาคม 1945 แต่สุดท้ายกฎหมายก็ไม่ผ่านสภาไดเอต เนื่องจากมีข้อบกพร่องหลายประการ

จากข้อบกพร่องของโครงการปฏิรูปที่ดินในฉบับแรกจึงมีการปรับปรุงเพื่อทำโครงการปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่สองในที่สุด สภาก็ออกเป็นกฎหมาย The Owner Farmer Establishment Special Measure Bill เมื่อ 11 ตุลาคม 1946 กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร โดยใช้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นสิ่งจูงใจและเพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยในสังคมชนบท

ญี่ปุ่นออกกฎหมายหลายฉบับที่มีส่วนสำคัญต่อการปฏิรูปที่ดิน เช่นกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ค.ศ. 1946, กฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม ค.ศ. 1949, กฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ค.ศ. 1952 กฎหมายกำหนดแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ ค.ศ. 1974 เป็นต้น

กฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวมีรายละเอียดบางข้อที่น่าสนใจดังนี้

-ที่ดินทั้งหมดของเจ้าที่ดินที่มีได้ประกอบการเกษตรจะถูกซื้อโดยรัฐบาล โดยเจ้าของที่ดินมิได้ประกอบการเกษตร ให้หมายรวมถึง เจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าที่ไม่ได้อยู่ในหมู่บ้านเดียวกับที่ดินที่ให้เช่าด้วย ดังนั้นแม้เจ้าของที่ทำการเกษตรแต่ให้เช่าที่ดินที่ตั้งอยู่คนละหมู่บ้านก็ถือเป็นเจ้าของที่ดิน ที่มิได้ประกอบการเกษตรตามกฎหมายนี้ด้วย

-มีคณะกรรมการที่ดิน 3 ระดับ คือ คณะกรรมการของหมู่บ้าน คณะกรรมการที่ดินส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการที่ดินกลาง

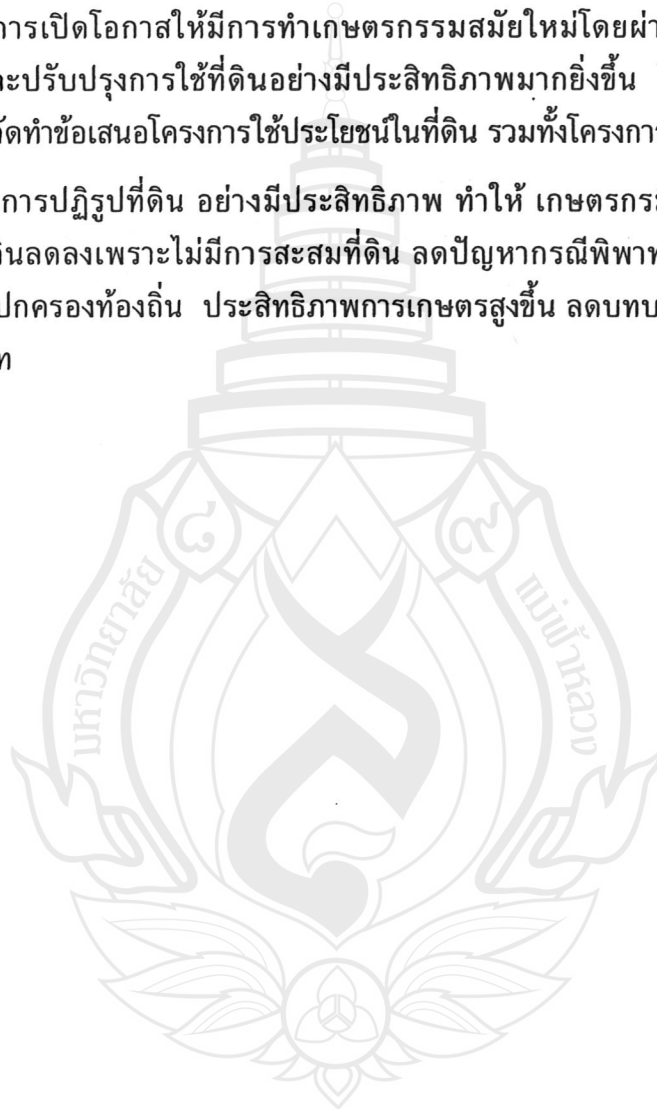
-ปัญหาพื้นที่เพาะปลูกเสื่อมคุณภาพอันเป็นผลจากอุตสาหกรรมจำต้องใช้กฎหมายพัฒนาที่ดิน 1949 เพื่อทำการจัดรูปที่ดินโดยการนำที่ดินหลายๆแปลงมากำหนดรูปแบบแปลงขึ้นใหม่พร้อมกับการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและที่ดินให้มีความเหมาะสมต่อการเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น เมื่อเกษตรกรได้รับที่ดินที่จัดรูปใหม่แล้วแม้จะมีเนื้อที่ลดลงแต่จะสามารถ

เพาะปลูกได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นนอกจากนี้กฎหมายยังห้ามมิให้นำที่ดิน ที่ได้จัดรูปแล้วไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น นอกจากการเกษตรกรรม

- กฎหมายกำหนดแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ ค.ศ.1974 มีบทบัญญัติกำหนดให้การโอนสิทธิและการให้เช่าที่ซึ่งมีราคาเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวเกิดปัญหาเจ้าของที่ดินไม่ทำการเกษตรด้วยตนเองแต่นำที่ดินออกให้เช่าหรือขายให้กับผู้ประกอบการ

- กฎหมายการบังคับใช้กรอบการจัดการเกษตรกรรม ค.ศ.1980 กฎหมายฉบับนี้มีความน่าสนใจอยู่ที่การเปิดโอกาสให้มีการทำเกษตรกรรมสมัยใหม่โดยผ่านนิติบุคคลได้ รวมทั้งมีการส่งเสริมและปรับปรุงการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจในการจัดทำข้อเสนอโครงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งโครงการอื่น ๆ

ผลของการปฏิรูปที่ดิน อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองเพิ่มขึ้น ราคาที่ดินลดลงเพราะไม่มีการสะสมที่ดิน ลดปัญหากรณีพิพาทและข้อยุ่งยากทางการบริหารและการปกครองท้องถิ่น ประสิทธิภาพการเกษตรสูงขึ้น ลดบทบาทและอิทธิพลของเจ้าของที่ดินในชนบท



3.3 ประเทศฟิลิปปินส์

สมัยที่สเปนปกครองได้นำระบบการถือครองที่ดินที่เรียกว่า Encomienda มาใช้ กล่าวคือเป็นการให้สิทธิแก่ข้าราชการบริหารของพระมหากษัตริย์ โดยไม่จำกัดเนื้อที่ และมีสิทธิเก็บกินนานถึงสองชั่วอายุคน หลังจากปี 1898 สเปนสูญเสียฟิลิปปินส์ อเมริกาเข้ามาครอบครองแต่ที่ดินก็ยังคงเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยาก

ในยุคของประธานาธิบดี รามอน แมคไซไซ ปี 1951 มีการจัดระบบการถือครองที่ดินขึ้นใหม่ รัฐบาลพยายามช่วยเหลือเกษตรกร ผ่านโครงการต่างๆ เช่น การจัดสรรที่ดิน การจัดตั้งชุมชนตัวอย่าง เป็นต้น

สมัยประธานาธิบดีมาคาปากัล ได้จัดองค์การบริหารการปฏิรูปที่ดินแบบรวม รวบรวมการส่งเสริมการเกษตร การตลาด และการจัดระบบเงินกู้เพื่อให้เกษตรกรที่อยู่ในโครงการ นอกจากนั้นยังได้จัดตั้งระบบศาลเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

รัฐบาลของประธานาธิบดีมาคอส ได้ปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดินเมื่อปี 1971 มีการตั้งคณะกรรมการที่ดิน คณะกรรมการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร คณะกรรมการบริหารสินเชื่อเพื่อการเกษตร ธนาคารที่ดิน สำนักงานปรึกษาเรื่องที่ดิน

ระหว่างปี 1963-1965 หน่วยงานของรัฐยังประสานงานกันไม่เต็มที่ ประธานาธิบดีมาคอส จึงปฏิรูปที่ดินอีกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงเวลาที่มาคอสได้เปลี่ยนมาใช้ระบอบเผด็จการนั้น การปฏิรูปที่ดินถือเป็นนโยบายที่สำคัญ รัฐบาลได้ประกาศให้ทั่วประเทศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้งานช่วยเหลือเกษตรกรคืบหน้าไปอย่างมาก

ฟิลิปปินส์มีนโยบายและองค์กรที่ช่วยเหลือเกษตรกรที่น่าสนใจ ดังนี้

- มีการออกกฎหมายปลดปล่อยผู้เช่าให้พ้นจากภาระหนี้สิน โดยการสำรวจจำนวนเกษตรกร สำรวจแผนที่เพื่อแบ่งแปลง ออกเอกสารการโอนที่ดินให้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปใช้กู้เงินกับธนาคาร ประเมินราคาที่ดิน สุดท้ายรัฐจะออกหนังสือสำคัญแสดงว่าผู้เช่าหลุดพ้นแล้ว

- ก่อตั้งกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร โดยรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาไว้ด้วยกัน เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินมีประสิทธิภาพ

- จัดตั้งธนาคารที่ดินให้ขึ้นอยู่กับกระทรวงปฏิรูปที่ดิน มีหน้าที่สำคัญ คือ จัดหาเงินเพื่อใช้ในโครงการปฏิรูปที่ดิน, ให้ทุนกู้ยืมระยะสั้นและระยะยาว เป็นต้น

- การออกกฎหมายและมาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมมิให้ที่ดินเพื่อการเกษตรเปลี่ยนไปเป็นความเจริญแบบเมือง ควบคุมการปลูกพืช ไม่สนับสนุนการแบ่งที่ดินออกเป็นผืนเล็ก ๆ ตลอดจนยินยอมให้บริษัทเอกชนเข้ามาเช่าที่ดินทางการเกษตรที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อประกอบการเกษตร เช่น ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์

สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ หากพิจารณาเชิงโครงสร้างแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่าได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก กล่าวคือ มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินและให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีฐานะเป็นกระทรวงเมื่อมาพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศไทย ในส่วนของธนาคารที่ดินถึงแม้ประเทศไทยจะมีได้จัดตั้งธนาคารที่ดินก็ตามแต่ก็ยังมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรทำหน้าที่ในลักษณะคล้ายคลึงกันอยู่แล้ว แต่ที่น่าสนใจมากคือ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยมีฐานะเป็นกรม แต่มีหน้าที่ดูแลที่ดิน ส.ป.ก. ทั้งประเทศ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรที่จะยกฐานะ ส.ป.ก. จากการเป็นหน่วยงานระดับกรม ขึ้นมาเป็นกระทรวง

สำหรับประเทศญี่ปุ่นใช้กฎหมายหลายฉบับแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับที่ดิน อาทิ กฎหมายปรับปรุงที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายการบังคับใช้กรอบการจัดการเกษตรกรรม เป็นต้น กฎหมายจำนวนมากเหล่านี้เมื่อถูกใช้บังคับอย่างจริงจัง ก็บังเกิดผลดีต่อประเทศชาติโดยรวม และเกิดประโยชน์โดยตรงต่อเกษตรกร หากจะเปรียบเทียบกับประเทศไทยซึ่งก็มีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินอยู่มากมายแต่ปัญหาเรื่องที่ดินในประเทศไทยกลับบังเกิดผลตรงกันข้าม เรื่องนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า การใช้บังคับกฎหมายในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายจึงเกิดประโยชน์ไม่มากนักแต่ควรที่จะไปแก้ไขในวิธีปฏิบัติงานมากกว่า

แนวทางของประเทศไต้หวันอีกแนวทางหนึ่งที่น่าจะเหมาะสมสำหรับการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย คือ มาตรการบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินในราคายุติธรรมและชำระค่าที่ดินในรูปพันธบัตร อันที่จริงกฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยก็มีบทบัญญัติในลักษณะนี้อยู่แล้ว หากแต่ฝ่ายการเมืองยังไม่กล้าใช้ความกล้าหาญตัดสินใจบังคับซื้อที่ดิน วิธีการนี้ถ้าใช้อย่างจริงจังแล้วคาดว่าจะประสบความสำเร็จดังเช่นประเทศไต้หวัน เพราะที่ดิน ส.ป.ก. ที่มีผู้ครอบครองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการแอบแฝงใช้ชื่อชาวบ้านถือครองที่ดินแทน ตลอดจนการทิ้งร้างที่ดิน ส.ป.ก. ที่เสื่อมสภาพแล้ว เป็นต้น เป็นปัญหาที่สามารถใช้วิธีการบังคับซื้อเข้าไปจัดการได้ทั้งสิ้น

บทที่ 4

การนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม ในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร

จากการสำรวจข้อมูล โดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมายหลัก 3 กลุ่ม ได้แก่ เกษตรกร, เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประกอบกับสถิติผลงานตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ปรากฏผล ดังนี้

การศึกษาผลการดำเนินงานของ นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน นั้น เคยมีมาก่อนหน้านี้แล้วดังจะเห็นได้จาก การศึกษาผลลัพธ์จากนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรี ร่วมกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอมบึง จังหวัดราชบุรี เมื่อต้นเดือนมกราคม พ.ศ. 2548 พบว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก เอกสารสิทธิในการเข้าทำประโยชน์เริ่มมีมูลค่าในแง่ที่สถาบันการเงินยอมรับ เป็นสิ่งที่จะใช้ค้ำประกันสินเชื่อ ซึ่งจะแทนที่การค้ำประกันโดยระบบกลุ่ม (แม้ระบบกลุ่มอาจจะยังดำรงอยู่เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบติดตามพฤติกรรมของลูกค้ำ)

ประการที่สอง วงเงินสินเชื่อเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่สามารถกู้เงินมากกว่าแต่ก่อนและปรับเปลี่ยนจากสินเชื่อระยะสั้นเป็นระยะปานกลางหรือระยะยาวมากขึ้น

ประการที่สาม เกษตรกรใช้ออกาสนี้ลงทุนในอาชีพใหม่ หรือมีการขยายขยายการลงทุนในอาชีพเดิมได้

และจากการสำรวจ ในพื้นที่เป้าหมาย 4 จังหวัด คณะผู้วิจัยพบว่า สิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้นมีปัญหาหลักที่ควรวิเคราะห์อยู่ 2 เรื่อง ได้แก่

1. มูลค่า และการยอมรับ ส.ป.ก.4-01
2. ผลการดำเนินงานตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

4.1 มูลค่าและการยอมรับ ส.ป.ก.4-01

4.1.1 มูลค่าของ ส.ป.ก.4-01

การกำหนดมูลค่าในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 เป็นเรื่องค่อนข้างยาก เพราะเป็นเอกสารที่ดินของรัฐที่มีข้อจำกัดห้ามโอน ในอดีตที่ผ่านมา ที่ดินประเภทนี้ซื้อขายกันโดยผิดกฎหมายในราคาถูก เมื่อรัฐบาลผลักดันโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จึงทำให้ต้องมีการหามูลค่าของ ส.ป.ก.4-01 เพื่อที่จะได้ให้สินเชื่อตามหลักเกณฑ์ของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ต่อไป ปัจจุบันธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีแนวทางการประเมินมูลค่าที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ดังนี้

ก. กรมธนารักษ์ซึ่งมีส่วนราชการประจำอยู่ในแต่ละจังหวัด จะทำการรวบรวมข้อมูลในการกำหนดราคากลาง การประเมินราคาที่ดินจํานองประจำปี โดยให้อำเภอเป็นผู้ตรวจสอบและรับข้อมูลเข้ามาที่จังหวัด เรียกสั้น ๆ ว่า ราคาประเมินที่ดินกลาง

ข. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะรวบรวมข้อมูลราคาซื้อขายที่ดินซึ่งมีการซื้อขายกันจริงในท้องถิ่น

ค. เป็นราคาประเมินที่ดินที่ได้จากสำนักงานที่ดิน กรมที่ดินเมื่อมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ดังนั้นมูลค่าที่ดิน ส.ป.ก.4-01 จะเป็นเท่าไรนั้นต้องใช้ราคาที่ได้จาก ก+ข+ค รวมกันแล้วนำมาหาตัวเลขราคาที่ดินกลางต่อไป

สำหรับราคาประเมินที่ดินกลางของกรมธนารักษ์จะต้องใช้ตัวเลขถึง 3 พ.ศ. นอกจากนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ยังต้องพิจารณาถึงบริเวณที่ตั้งของที่ดินประกอบด้วย โดยมีเกณฑ์พิจารณาอยู่ 4 เกณฑ์ คือ

- 1) ที่ดินติดทางหลวงจังหวัด
- 2) ที่ดินติดถนน รพช.
- 3) ที่ดินติดถนนซอย ทาง ทุระยะ 40 เมตร
- 4) ที่ดินนอกเหนือจาก 1-3

เมื่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พิจารณาหลักเกณฑ์ทั้งหมดดังกล่าวข้างต้นแล้วก็จะให้สินเชื่อครึ่งหนึ่งของราคาประเมิน โดยมีเหตุผลว่าไม่ต้องการให้เกษตรกรมีหนี้มาก อย่างไรก็ตามการอนุมัติสินเชื่อ 50% นี้ ยังมีข้อยกเว้นว่าถ้าหากเกษตรกรมีประวัติชำระหนี้ดี ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สามารถพิจารณาขยับสินเชื่อเพิ่มให้เป็น 70-80% ก็ได้

ปัญหาในเรื่องมูลค่าที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ระหว่างธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และเกษตรกร คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะพิจารณาและอนุมัติสินเชื่อให้น้อยขณะที่เกษตรกรต่อรองเพื่อให้ได้เงินกู้ที่มาก อย่างไรก็ตาม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีแนวปฏิบัติและกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ค่อนข้างชัดเจนกล่าวคือมีการปฏิบัติตามระเบียบและขั้นตอนอย่างเคร่งครัดโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ดังนั้นปัญหานี้จึงไม่ใช่ปัญหาที่สำคัญนัก

ปัญหาที่สำคัญซึ่งเราอาจจะมองอีกมุมหนึ่งก็ได้ว่าเป็นเรื่องที่ต้องการพัฒนา คือ วิธีการประเมินมูลค่าที่ดินซึ่ง ดร. วีระชัย นาควิบูลวงศ์ และ พัชรา รัตนไชยดำรง อธิบายไว้ 3 วิธี คือ

1. วิธีรายได้ (Income Approach) คือการนำเอารายได้ต่อปีที่เกิดจากที่ดิน หารด้วยอัตราผลตอบแทนการลงทุนหรืออัตราดอกเบี้ยต่อปี (ราคาประเมิน = รายได้ / อัตราดอกเบี้ย)
2. วิธีเปรียบเทียบมูลค่าตลาด (Market Comparison Approach) คือการนำราคาซื้อขายแปลงที่ดินที่มีลักษณะใกล้เคียงและแตกต่างกันหลาย ๆ แปลงมาเปรียบเทียบเพื่อหาราคาที่เหมาะสมที่สุดสำหรับที่ดินที่ประเมิน
3. วิธีต้นทุน (Cost Approach) คือการคำนวณมูลค่าสิ่งก่อสร้างซึ่งเป็นทรัพย์สินติดที่ดิน หักค่าเสื่อมรวมในมูลค่าที่ดินที่ประเมิน

จากแนวปฏิบัติของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เห็นว่าใช้วิธีการประเมินแบบที่ 2 คือ เปรียบเทียบมูลค่าตลาดเป็นหลัก โดยมีวิธีที่ 1 คือ วิธีรายได้เป็นส่วนประกอบ ซึ่ง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ความเห็นว่า ควรใช้วิธีการแบบที่ 1 มากกว่า เรื่องนี้เป็นประเด็นที่ใหญ่พอสมควร คณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ควรวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งต่อไป

มูลค่าของที่ดิน ส.ป.ก. เมื่อได้รับการประเมินที่แน่นอนแล้ว ก่อให้เกิดประโยชน์ดังที่ ดร. วีระชัย นาควิบูลวงศ์ สรุปไว้ คือ

- 1) ใช้เปรียบเทียบกับประเมินเพื่อพิจารณาสินเชื่อของสถาบันการเงินว่าเหมาะสมหรือไม่ กล่าวคือจะต้องมีหน่วยงานอื่นที่เหนือจากสถาบันการเงินทำการประเมิน และใช้วิธีการประเมินที่แตกต่างกัน
- 2) ใช้เป็นราคาที่เป็นธรรม กล่าวคือ ในกรณีที่ต้องเพิกถอนสิทธิในที่ดินจากเกษตรกรที่มีเจตนาไม่ชำระหนี้ แล้วมีการจัดที่ดินให้เกษตรกรรายใหม่โดยที่เกษตรกรรายใหม่นั้น อาจจะต้องใช้ราคาให้แก่เกษตรกรรายเดิมหากมูลค่าที่ดินและสินทรัพย์มีมากกว่าหนี้สิน

4.1.2 การยอมรับ ส.ป.ก. 4-01 เป็นหลักประกัน

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)

ธกส. ให้ความสำคัญกับนโยบายของรัฐบาลตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดย ธกส. ถือว่า เอกสาร สปก.4-01 เป็นสินทรัพย์ของส่วนราชการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ตรวจสอบและรับรอง นอกจากนี้ถ้าหากเกษตรกรไม่ยอมรับชำระหนี้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเข้ามาทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing house) จึงทำให้ สปก.4-01 เป็นเอกสารที่ดินอีกประเภทหนึ่งที่ ธกส. ยอมรับเป็นหลักประกันหนี้เงินกู้ได้

หลักเกณฑ์การใช้ สปก.4-01 เป็นหลักประกันตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้นเริ่มขึ้นในปี 2547 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จะปล่อยเงินกู้ต่อเมื่อเกษตรกรผ่านการอบรมมาแล้ว เช่นเกษตรกรต้องการกู้เงินไปเลี้ยงวัวก็ต้องผ่านการอบรมการเลี้ยงวัวจากปศุสัตว์จังหวัด เป็นต้น ถึงแม้ขั้นตอนของการอบรมเกษตรกรจะมีประโยชน์อยู่มากแต่ก็มีปัญหาทางปฏิบัติหลายประการ เช่น จำนวนเกษตรกรไม่เพียงพอต่อการจัดอบรม, งบประมาณการอบรมส่งมาไม่ทัน ทำให้โครงการไม่เกิดประสิทธิผล ดังนั้น ปีต่อมาคือ 2548 จึงมีการปรับวิธีการทำงานใหม่โดยให้เกษตรกรกู้เงินจากธนาคารได้ก่อนแล้วจึงนัดหมายให้เกษตรกรมารับการอบรมภายหลัง

การอบรมเกษตรกรนั้นมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ 2 ประการ คือ

- ก. กรณีเปลี่ยนการประกอบอาชีพไปทำอาชีพใหม่ และ
- ข. เกษตรกรมีปัญหาเกี่ยวกับวิธีการผลิตหรือการจัดการ

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จะมีวิธีปฏิบัติงานตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยให้ความสำคัญกับสินทรัพย์ (สปก.4-01) เป็นหลักประกันในลำดับแรกก็ตาม จากการวิจัย พบว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรยังคงให้ความสำคัญกับการใช้กลุ่มค้ำประกันมากกว่า ด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้

1) การใช้กลุ่มค้ำประกัน จะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรและชุมชน โดยเกษตรกรในกลุ่มจะช่วยเหลือและควบคุมซึ่งกันและกัน

2) หัวหน้ากลุ่มจะช่วยเหลือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในการดูแลลูกกลุ่ม ตลอดจนช่วยแบ่งเบาภาระงานติดตาม ตรวจสอบของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นอย่างมาก

3) เกษตรกรในกลุ่มอาจทำสัญญาในลักษณะลูกหนี้ร่วม หรือสัญญาค้ำประกัน ทำให้เกษตรกรมีความรับผิดชอบตามกฎหมายอย่างชัดเจนหากไม่ชำระหนี้

4) การระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing house) เป็นสิ่งที่ต้องรอเนื่องจากโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเพิ่งจะ เริ่มได้เพียง 2 ปี ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ไม่มีความมั่นใจว่า ระบบระงับข้อพิพาทนอกศาลจะนำมาใช้ได้

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด้วยการยกระดับ สปก.4-01 ให้เป็นที่ยอมรับ แต่ติดขัดอยู่ที่เจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น สปก. จึงคิดวิธีการ ระบายข้อพิพาทนอกศาล (Clearing house) เพื่อบริหารจัดการที่ดิน ทำให้ สปก.4-01 มีคุณค่ามากขึ้น การใช้วิธีการระบายข้อพิพาทนอกศาลจะกระทำเมื่อมีกรณีเกษตรกรไม่ชำระหนี้เงินกู้โดยไม่มี เหตุผลเป็นเหตุให้ลั่นสิทธิในที่ดินและ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะจัดเกษตรกร รายใหม่เข้ามารับภาระหนี้แทนและได้สิทธิทำประโยชน์

จากการรับฟังความคิดเห็นคณะผู้วิจัยพบว่า เป็นหลักการที่ยังมีข้อขัดข้องสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ฝ่ายการเมืองจะไม่ยอมนำวิธีการระบายข้อพิพาทนอกศาลนี้มาใช้ เพราะจะมีผลต่อ คณะแนน เสี่ยงเลือกตั้ง

2. กลไกการทำงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังไม่พร้อม

หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องการให้เอกสาร สปก.4-01 มีคุณค่า เป็นที่ยอมรับ คงจะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายให้มีความยืดหยุ่นมากกว่าปัจจุบัน แต่ คณะผู้วิจัย มิได้หมายความว่าต้องทำ สปก.4-01 ให้เป็นโมฆะ เพียงแต่ขยายขอบเขตบางเรื่อง ออกไป เช่น การโอนสิทธิ และคุณสมบัติของเกษตรกรเป็นต้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตลอดจนหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานให้ความสำคัญและยอมรับว่า โครงการแปลงสินทรัพย์เป็น ทุนก่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกร แต่โครงการดังกล่าวไม่ควรกำหนดเป้าหมายให้สูงเกินไปและ ไม่ควรนำผลงานมาเป็นเกณฑ์ชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากจะมีผลต่อขวัญและ กำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนอาจจะทำให้ได้ผลงานที่ไม่เรียบร้อย

เกษตรกร

เกษตรกรให้ความสำคัญกับเอกสาร สปก.4-01 เป็นอย่างมากในอดีตเกษตรกรที่ได้รับ สปก.4-01 ไม่เห็นประโยชน์หรือคุณค่าของเอกสารนี้เลย บางรายก็ขายที่ดิน สปก.4-01 ไปทั้งๆที่รู้ ว่ากฎหมายบัญญัติห้ามไว้แต่เมื่อ ธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ยอมรับ สปก. 4-01 ไว้ และปล่อยเงินกู้ให้เกษตรกรจึงเริ่มเห็นคุณค่า ระดับความพึงพอใจและการยอมรับนี้น่าจะ เป็นอีกหัวข้อหนึ่งทางด้านการวิจัยทางสังคมศาสตร์ต่อไป

4.2 ผลการดำเนินงานตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

4.2.1 ปัญหาที่พบ

4.2.1.1 ปัญหาของการเกษตรกร

1) เกษตรกรเมื่อได้รับเงินกู้แล้วนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เช่น แจงว่าขอกู้ไปเลี้ยงปลา แต่นำไปใช้อย่างอื่น เกษตรกรนำเงินที่ได้จาก ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ไปใช้หนี้นอกระบบก่อน

2) เกษตรกรบางคนไม่มีความรู้เพียงพอในการนำเงินกู้ไปใช้เพื่อการเกษตรให้เกิดประโยชน์ เมื่อรัฐประชาสัมพันธ์ให้มาเข้าโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จึงมาทำเรื่องขอกู้ไปโดยไม่มี ความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงิน

3) ปี 2547 ซึ่งเป็นปีแรกที่เริ่มดำเนินการเกษตรกรได้รับเงินแล้วนำไปประกอบอาชีพเดิม ซึ่งอาชีพที่ทำอยู่ก็ไม่ได้ช่วยให้ชีวิตของเกษตรกรพ้นจากความยากจน การให้เงินเพียงอย่างเดียวแก่เกษตรกรโดยไม่ได้แนะนำอบรมจึงไม่เป็นประโยชน์

4) เกษตรกรส่วนใหญ่ถนัดและเชี่ยวชาญการผลิตแต่ขาดความเข้าใจเรื่องการตลาด และการออม เป็นปัญหาต่อเนื้อที่จะต้องแก้ไขไปพร้อมกับการปล่อยกู้จึงจะแก้ปัญหาความยากจนได้

4.2.1.2 ปัญหาของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

1) การประเมินราคาที่ดินซ้ำ ทำให้เกษตรกรได้รับเงินกู้ซ้ำ เรื่องนี้จากผลการศึกษาพบว่า พนักงานของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จะต้องตรวจสอบที่ดินให้ถูกต้อง จุดนี้พนักงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกเพราะ การประเมินที่ดินผิดแปลงถือเป็นการปฏิบัติงานที่บกพร่องอย่างร้ายแรง ดังนั้นกรณีเป็นที่สงสัย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะต้องนัดให้ เจ้าพนักงานสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร มาช่วยชี้แนวเขต แต่กว่าจะนัดพร้อมกันได้ก็ต้องใช้เวลานาน เพราะต่างฝ่ายก็มี งานประจำที่ต้องรับผิดชอบ จึงเป็นสาเหตุสำคัญของการปล่อยเงินกู้ซ้ำ

2) ปัญหาการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ของเกษตรกรเป็นเรื่องที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้ความสำคัญอย่างมาก แต่ภาระงานประจำตลอดจนบุคลากร ที่มีจำกัดทำให้งานในส่วนนี้ต้องถูกพักไว้ก่อน คณะผู้วิจัยพบว่าพนักงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรต้องปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐซึ่งมีมากมายแทบทุกรัฐบาล เช่น โครงการอีสานเขียว โครงการรับจำนำข้าว โครงการวัวพลาสติก โครงการปรับโครงสร้างระบบการผลิตการเกษตร โครงการปรับโคล้านครอบครัว เป็นต้น รวมทั้งโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนด้วย ซึ่ง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ให้รหัสโครงการนี้ว่า “4 ร” ดังนี้ แล้วการติดตามการใช้จ่ายเงินของเกษตรกรควรเป็นปัญหาที่ต้องนำมาวิเคราะห์ มิฉะนั้นจะกลายเป็น ปัญหาที่บดบังอีกปัญหานี้

4.2.1.3 ปัญหาของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1) ปัญหาการยกระดับ สปก.4-01 ให้เป็นที่ยอมรับ เป็นปัญหาที่เริ่มจะแก้ไขด้วยการเริ่มต้นจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรยอมรับเป็นหลักประกันและปล่อยสินเชื่อ อย่างไรก็ตามก็ตีวิธีปฏิบัติดังกล่าวระหว่างธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรจะต้องทบทวนเพื่อให้ สปก.4-01 ได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น

2) สำนักงานปฏิรูปที่ดินหรือเกษตรกรรมออก สปก.4-01 ไม่ทัน

3) มีการออก สปก.4-01 ทับซ้อนที่ นส.3 (ข้อมูล จาก นายประวิทย์ แก้วตาทิพย์,ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสาขาแม่สาย)

4.2.2 จุดแข็งของโครงการ

1. ช่วยเร่งการถือครองที่ดิน เพราะเกษตรกรรู้ถึงประโยชน์ของเอกสารที่สามารถนำมาใช้ขอกู้ได้ ทำให้เป้าหมายการออก สปก.4-01 เร็วขึ้น

2. เร่งรัดการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจากผลในข้อ 2.2.1 ทำให้หน่วยงานที่ต้องทำงานร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องเพิ่มความรวดเร็วในการทำงานมากขึ้น

3. ให้โอกาสแก่เกษตรกรที่ไม่สามารถกู้เงินได้จากแหล่งอื่น มาใช้ สปก.4-01 กู้เงินได้ จะเห็นได้จากผลการวิจัยที่พบว่า เกษตรกรที่อายุมากและไม่มียุทธศาสตร์ สามารถขอเงินกู้ได้ 10,000 บาท จาก ธกส. โดยนำมาลงทุนเลี้ยงหมู

4. การใช้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นสถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อให้เกษตรกรมีความเหมาะสม เพราะ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีเครือข่ายทุกอำเภอ ทั่วประเทศ ทำให้เกษตรกรไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เช่น ค่ารถ

5. เกษตรกรได้รับเงินกู้ง่ายขึ้นเนื่องจากการปรับวิธีทำงานสำคัญ 2 ประการคือ

ก.ปรับลดพนักงานประเมินสินเชื่อ จาก 2 คนเหลือ 1 คน

ข.นำพนักงานธนาคารไปให้บริการทำสัญญาถึงหมู่บ้าน

6. ค่าธรรมเนียม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร อยู่ในเกณฑ์ต่ำ ตามประกาศธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เรื่องอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียมของธนาคารด้านสินเชื่อ

ค่าธรรมเนียมประเมินราคา อสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็น หลักประกันเงินกู้	0.25% ของวงเงินจำนอง	วงเงินจำนองรวมกันทุกแปลง - ขั้นต่ำ 500 บาท - สูงสุดไม่เกิน 10,000 บาท
ค่าธรรมเนียมในการสอบสวน ข้อมูลและวิเคราะห์โครงการ ตามสัญญาผู้แต่ละสัญญาที่มี วงเงินกู้ตั้งแต่ 500,000 บาท ขึ้นไป	0.25% ของวงเงินผู้แต่ละสัญญา	

7. ดอกเบี้ยของ ธ.ก.ส. ไม่มีการทบทวน

8. มีการจัดชั้นลูกค้าโดนใช้อัตราดอกเบี้ย 7 ระดับ คือ

1.	B + 3	13.00%
2.	B + 1	11.00%
3.	B	10.00%
4.	A	9.00%
5.	AA	8.00%
6.	AAA	7.00%
7.	AAA+	5.50%

การเป็นลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ครั้งแรกจะอยู่ในระดับ 10% ต่อปี หากมีประวัติการชำระหนี้ดี ปีต่อไปก็จะลดลง
เป็น 9% และลดลงทุกปีจนถึงระดับ AAA+ คือ 5.50% ถ้าผิดนัดชำระหนี้จะถูกลดชั้น
กล่าวคือเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงขึ้นหนึ่งชั้น และจะถูกปรับ 3% ต่อปี เฉพาะส่วนที่ผิด
นัด

9. เป็นโครงการที่เงินสดถึงมือเกษตรกรโดยตรง เพราะโครงการเงินผันหรือเงิน
อื่น ๆ ของรัฐบาลที่ผ่านมากกว่าเงินจะถึงมือเกษตรกรก็เหลือไม่มาก

10. เป็น One Stop Service กล่าวคือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
การเกษตร สามารถให้บริการจุดเดียวครบทุกขั้นตอน

11. เกษตรกรชำระหนี้คืนเป็นรายปี ทำให้ช่วงเวลาการหาเงินมาชำระคืนยาวกว่า
เงินกู้ออกระบบ

4.2.3 อุปสรรค

- 1) เกษตรกรบางส่วนไม่มาแจ้งกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อออก ส.ป.ก. 4-01
- 2) เกษตรกรที่มีชื่อในเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ขายที่พร้อม ส.ป.ก. 4-01 ไปแล้ว ซึ่งผู้ที่ซื้อมาอย่างผิดกฎหมายก็มาขอผู้ไม่ได้เช่นกัน
- 3) ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ขาดศักยภาพ กล่าวคือเป็นพื้นที่ป่าเขา อยู่ห่างไกลถนนหรือแหล่งน้ำ รวมทั้งที่ดินถูกทอดทิ้งไม่มีการปรับปรุงพัฒนา ที่ดินเหล่านี้จะได้รับการประเมินค่าทำให้เกษตรกรได้รับเงินกู้จำนวนน้อย เกษตรกรต้องนำเงินมาปรับสภาพพื้นที่ดินก่อน ซึ่งจะเหลือเงินเพื่อการผลิตน้อยลง เป็นปัญหาของการปรับสภาพที่ดินให้มีศักยภาพ เรื่องนี้จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษาอีกเรื่องหนึ่ง
- 4) ลูกค้ำเดิมของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่มีหนี้คั่งค้างอยู่มาก หรือ เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร หากต้องเข้าโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนต้องชำระหนี้เก่าให้หมดก่อน อย่างไรก็ตามหากมีหนี้เดิมค้างอยู่ไม่มากนัก หรือมีหลักทรัพย์คุณภาพเป็นโฉนดที่ดินก็อาจได้รับพิจารณาเข้าโครงการได้
- 5) เกษตรกรเชื่อเรื่องฤกษ์ยาม กล่าวคือ เกษตรกรเมื่อได้รับอนุมัติเงินกู้ไม่ทันกับฤกษ์ที่ดูไว้ ก็จะไม่ทำอะไรแต่รับเงินกู้ไปเก็บไว้ก่อน
- 6) พนักงาน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยเฉลี่ยฝ่ายสินเชื่อ 5 คน มีคอมพิวเตอร์ทำงาน 1 เครื่องทำให้ทำงานได้ช้าเพราะต้องรอใช้เครื่องคอมพิวเตอร์
- 7) เกษตรกรมาขอกู้เงินระหว่างปีบัญชี (ปีบัญชีของ ธกส. สิ้นสุด 31 มีนาคม) ดังนั้นช่วง 3-4 เดือน ก่อนสิ้นปีบัญชี ถ้าเกษตรกรมาขอจะไม่ได้รับความสะดวก หรือต้องรออนุมัติเงินกู้ไปอีกหลายเดือน จุดนี้เป็นความจำเป็นของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเช่นกัน เพราะต้องทำงานประจำที่มีอยู่ก่อนจึงจะมาทำงานอื่นได้
- 8) การอบรมการเกษตรก่อนได้รับอนุมัติเงินกู้ในปี 2547 เป็นทั้งอุปสรรค และจุดแข็ง ในเรื่องที่เป็นอุปสรรค เพราะการประสานงานหน่วยงานของรัฐมาจัดอบรมให้ นั่นค่อนข้างยุ่งยากทั้งเจ้าพนักงานที่จะมาอบรมและจำนวนเกษตรกรที่ต้องอบรม ส่วนที่เป็นจุดแข็ง คือ สร้างความรู้ ความเข้าใจ ให้กับเกษตรกรก่อนนำเงินไปลงทุน ปัจจุบันกฎเกณฑ์นี้ผ่อนคลายนโยบายธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จะปล่อยสินเชื่อไปก่อนหลังจากนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงจัดอบรมให้เกษตรกรตามหลัง

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

นิวัตติ	อุณหนันท์	สำเร็จ	เกิดศิริ
ธานินทร์	พิทักษ์อรณพ	ปัญญา	ศิริบุญย์
ไพรัตน์	โปเล็ม	ประวิท	แก้วตาทิพย์
สุรียัน	คำภาแก้ว	ศุภชัย	จิตชูชื่น
นพรัตน์	นาทอง		
พงษ์เกษม	เจริญกุล		
ชาญสฤกษ์ดี	ชัยศิลป์บุญ		
จันทร์เทพ	เดชธีรพันธ์		
ฐณะวัฒน์	ธนพรดิษนันท์		
พลภักดิ์	อ้วนสุวรรณกุล		
รัชฎา	ปวงคำ		
สัตตบงกช	เสम्महाศักดิ์		
นายมูล	ใจตรง		
นายเจริญ	ก่อสร้าง		
นางทอง	คำวัน		
นายประยงค์	ภูมียิ่ง		
นายณัฐภัทรชัย	ปาควิ		
นายเมือง	แปงคำ		
นายอินเป็ก	อบอุ้น		



บทที่ 5

สรุปและเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

แนวคิด ทฤษฎี ของการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ สำหรับรองรับกรรมสิทธิในทรัพย์สิน ตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ นักปรัชญาคนสำคัญทั้งสามคน ได้แก่ เบนแธม, มิลล์ และ สมิธ ต่างเห็นพ้องในหลักการเรื่อง เสรีภาพส่วนบุคคล เบนแธม เป็นผู้ต้นคิดที่เสนอใช้หลักวิทยาศาสตร์ในการคำนวณอรรถประโยชน์ของสังคม มิลล์เป็นผู้เสนอทฤษฎี ที่เรียกว่า Harm Principle โดยได้กำหนดกรอบของการใช้อำนาจของรัฐบาลที่จะกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในขณะที่สมิธได้เสนอทฤษฎีที่ว่า 1. ปัจเจกชนปรารถนาความมั่งคั่งสูงสุดและ 2. ปัจเจกชนรู้ดีกว่ารัฐบาลว่าควรทำอย่างไร จึงจะไปถึงความมั่งคั่งสูงสุด เมื่อแนวคิดเสรีนิยมเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันกับการรับรองสิทธิของเอกชน และ ระบบการเมืองและการปกครองได้ถูกเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม กฎหมายที่เกิดขึ้นจึงต้องสอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวกับหลักประกันในการกู้ยืมจึงได้แก่กฎหมายว่าด้วยค้ำประกัน, จำนอง, จำน่า และกฎหมายพิเศษบางฉบับตามที่อธิบายไว้ใน ข้อ 2.2 กฎหมายเหล่านี้สะท้อนแนวคิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยเป็นมาตรการบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรับรองกรรมสิทธิของบุคคลอย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตามในศตวรรษที่ 21 นี้ นักเศรษฐศาสตร์ชาวเปรู ชื่อ Hernando De Soto ได้ค้นคว้าวิจัยและสร้างแนวคิดใหม่ขึ้นมาว่า “ผู้ที่ไม่มียุทธสิทธิในทรัพย์สินย่อมไม่สามารถหาหลักประกันมาใช้สำหรับการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาลงทุนได้ เมื่อมีสิทธิที่ผูกอยู่กับตัวทรัพย์สินแต่ไม่สามารถนำสิทธิหรือทรัพย์สินมาใช้เป็นบ่อเกิดแห่งทุนได้ระบบเศรษฐกิจย่อมไม่เกิดขึ้น ทรัพย์สินนั้นย่อมไม่มีค่าในเชิงพาณิชย์และทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเสียไป จากปัญหาดังกล่าวจึงเกิดเป็นแนวคิดว่า การเปลี่ยนสิทธิที่ไม่สามารถสร้างต้นทุนทางเศรษฐกิจได้ให้กลายเป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจได้ De Soto ยืนยันว่ากฎหมายเป็นวิธีการที่กำหนดและสะท้อนถึงทุนในประเทศตะวันตก กฎหมายมีความเกี่ยวพันกับ อสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าการจัดเตรียมกระบวนการหรือกฎเกณฑ์ ซึ่งจะอนุญาตให้สังคมได้มูลค่าส่วนเกินที่เป็นไปได้จากสินทรัพย์เหล่านี้ ทรัพย์สินไม่ใช่สินทรัพย์ในตัวเองแต่เป็นความเห็นร่วมกันระหว่างประชาชนว่าจะถือครอง ใช้และแลกเปลี่ยนอย่างไร

จากการศึกษา แนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย ที่ใช้กับการปฏิรูปที่ดิน การดำเนินงานตลอดปี 2547 ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปัญหาของโครงการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนที่มีผลต่อเกษตรกร จุดแข็งและอุปสรรคของการดำเนินงานตามโครงการ สามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

1. ส.ป.ก. 4-01 เป็นเอกสารที่รัฐออกให้แก่เกษตรกรเพื่อทำกิน โดยกฎหมายกำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์มีเงื่อนไข และรัฐสามารถคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ของประเทศได้

2. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์และจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม แต่กฎหมายไม่ได้เขียนบริหารจัดการไว้ ทำให้เมื่อเกษตรกรได้ที่ทำกินแล้วก็ยังคงยากจนอยู่

3. นโยบายของรัฐบาล “ในการสร้างโอกาสแก่ประชาชนโดยเฉพาะคนยากจนให้ถึงแหล่งเงินทุนในระบบ” กรณีของ ส.ป.ก. 4-01 คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกต ดังนี้

3.1 รัฐบาลมีส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การ – การเกษตร ให้ความสำคัญกับเกษตรกรที่ครอบครอง ส.ป.ก. 4-01 มากกว่าเดิม

3.2 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ยึดถือหลักการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนภายใต้แนวทาง “หนี้ที่เกิดขึ้นในโครงการจะต้องก่อให้เกิดรายได้” โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะปล่อยเงินกู้ตามความก้าวหน้าของโครงการ

3.3 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถสนองนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยพิจารณาจากจำนวนเกษตรกรที่มากขึ้นทะเบียน

กำแพงเพชร	มากขึ้นทะเบียนมากกว่าแผน	=	101.28%
เชียงราย	มากขึ้นทะเบียนมากกว่าแผน	=	87.21%
ตาก	มากขึ้นทะเบียนมากกว่าแผน	=	49.96%
พะเยา	มากขึ้นทะเบียนมากกว่าแผน	=	79.93%

4. ส.ป.ก. 4-01 เป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้นการแปลงสิทธิในที่ดินเป็นทุนตามนโยบายรัฐ จึงมิใช่สิทธิตามกฎหมายเอกชน ส่วนทุนที่รัฐบาลให้ผ่านธนาคารของรัฐ เป็นเพียงเงินกู้ที่พิจารณาจากโครงการของเกษตรกร มิใช่ทุนอันเกิดจากที่ดิน

5. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประเมินราคาที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 โดยใช้วิธีเปรียบเทียบมูลค่าตลาดเป็นหลัก

6. เกษตรกรที่เป็นลูกค้าใหม่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ยังคงต้องใช้หลักเกณฑ์เดิมของธนาคารอยู่ เช่น การจัดระดับชั้นลูกค้า เป็นต้น

7. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรยังคงต้องระวังปัญหาเรื่องการเกษตรไม่ชำระหนี้ จึงคงหลักเกณฑ์การอนุมัติเงินกู้เพียงครั้งเดียว

8. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีเงินกองทุนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้กู้เช่นกัน แต่มีหลักเกณฑ์ว่าให้กู้ได้ไม่เกิน 20,000 บาท ซึ่งถ้าการปล่อยกู้เป็นภาระของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรแล้ว กองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ควรนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากกว่าปัจจุบัน

9. หลักเกณฑ์บางข้อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเกษตรกรเห็นว่าเป็นอุปสรรค เช่น การกำหนดอายุผู้กู้, การให้เกษตรกรหาผู้กู้ร่วม, อัตราดอกเบี้ย

10. มีผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกรครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 พบว่ามีทั้งที่มีชื่ออยู่ใน ส.ป.ก. 4-01 แล้วและใช้ชื่อผู้อื่นแทน ปัญหานี้พบมากในพื้นที่เนินเขา แม่น้ำ ลำธาร

11. การดำเนินงานตามนโยบายแปลงสินทรัพย์ (ส.ป.ก. 4-01) เป็นทุนก่อให้เกิดผลกระทบกับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร คือ

11.1 ทำให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ต้องปรับวิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน จากเดิมใช้เจ้าหน้าที่ 2 คน มาเป็น 1 คน ทำให้การทำงานรวดเร็วขึ้น แต่ก็อาจเกิดผลเสียขึ้นได้ เช่น ขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบหรือเกิดการคอร์รัปชันได้

11.2 ทำให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีวิธีการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นจากเดิม ซึ่งเคยใช้กลุ่มคำประกัน มาเป็นการให้ความสำคัญกับโครงการบุคคล

11.3 ทำให้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้ลูกค้าใหม่เพิ่มขึ้น

11.4 ทำให้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ริเริ่มการสร้างแนวปฏิบัติในการประเมินที่ดิน ส.ป.ก. 4-01

12. การดำเนินงานตามนโยบายแปลงสินทรัพย์ (ส.ป.ก. 4-01) เป็นทุน ก่อให้เกิดผลกระทบกับ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ

12.1 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรคิดวิธีการระงับข้อพิพาทนอกศาลอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะ เกษตรกรทราบดีถึงผลของการไม่ชำระหนี้แล้ว

12.2 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประสบความสำเร็จในแง่การใช้ (ส.ป.ก. 4-01) ไปชอกุ้ได้ แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังคงส่งเสริมเกษตรกรใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

12.3 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ยังขาดการประสานที่ดี เห็นได้จากการทำงานที่ยังไม่สอดคล้องกัน

13. การดำเนินงานตามนโยบายแปลงสินทรัพย์ (ส.ป.ก. 4-01) เป็นทุน ก่อให้เกิดผลกระทบกับเกษตรกร คือ

13.1 เกษตรกรที่ไม่เคยขอกู้เงินจาก ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้หรือกู้ไม่ได้เพราะไม่มีกลุ่มคำประกัน มีโอกาสใช้ ส.ป.ก. 4-01 มาขอกู้เงินได้

13.2 เกษตรกรบางส่วนยังมีความคิดว่ารัฐบาลเอาเงินมาแจกซึ่งอาจจะเป็นเพราะมีหลายโครงการที่รัฐบาลยกหนี้หรือปรับโครงสร้างหนี้ใหม่ ทำให้เกษตรกรเข้าใจผิด

13.3 เกษตรกรที่ต้องการเงินกู้เพิ่ม เพื่อขยายการผลิต ซึ่งแต่เดิมจะเป็นหนี้กับ สหกรณ์การเกษตร หากสหกรณ์การเกษตรมีหนังสือถึงธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ยินยอมให้กู้ได้แล้ว ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะอนุมัติเงินกู้ให้เกษตรกรรายนั้น

13.4 เกษตรกรมีทางเลือกเพิ่มขึ้นในการหาแหล่งเงินกู้ และไม่ต้องเสียดอกเบี้ยใน อัตราสูง

14. การปฏิรูปที่ดินในประเทศไต้หวัน

ไต้หวันเตรียมการก่อนจะปฏิรูปที่ดินโดยการสำรวจที่ดินการทำทะเบียนที่ดิน การสำรวจการใช้ที่ดิน และการแบ่งประเภทเจ้าของที่ดิน หลังจากนั้นจึงได้ออก The Farm Rent Reduction to 37.5% Act 1951 โดยมีหลักการอยู่ที่กำหนดค่าเช่าที่ดินไม่ให้เกินร้อยละ 37.5 ถ้าเกินให้ลดลงมา เหลือร้อยละ 37.5 ต่อมาได้มีโครงการขายที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรตาม Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmer in Taiwan Province 1951 โครงการนี้ทำให้ เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองส่งผลให้ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้น รายได้จากการขายที่ดินทำให้รัฐบาล มีทุนสำรองในการปฏิรูปที่ดิน ที่ดินของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่บริหารงานที่ดินจะต้องนำมา จัดทะเบียน กรณีเจ้าของที่ดินถือครองที่ดินเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด อาจถูกบังคับซื้อโดย กฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกร ค.ศ. 1954 อาจสรุปได้ว่าไต้หวันสามารถนำหลักการของทุนนิยมผ่าน มาตรการทางกฎหมายอย่างเป็นขั้นตอนและดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพทำให้การปฏิรูปที่ดินใน ไต้หวันประสบความสำเร็จอย่างสูง

15. การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น

ชาวไร่ชาวนาเริ่มจะมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในปี 1868 จากระบบศักดินาเปลี่ยนมาเป็นการ ถือครองโดยเอกชน จึงเกิดปัญหาเรื่องค่าเช่าที่ดิน อันเป็นมูลเหตุให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องทำการปฏิรูป ที่ดินขึ้น ในช่วงแรกกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินได้กำหนดนโยบาย ซึ่งนำมาสู่แผนงานที่สำคัญ คือ การตรากฎหมายข้อพิพาทถือครองที่ดินและจัดตั้งสำนักงานระดับข้อพิพาทการถือครองที่ดินขึ้น ลดผู้ถือครองที่ดินลง ให้การสนับสนุนเกษตรกรมีที่ดินเพิ่มขึ้นเล็กน้อย อย่างไรก็ตามกฎหมายถือครอง ที่ดินไม่สามารถผ่านสภานิติบัญญัติได้ แต่ต่อมาก็มีการปรับโดยตราเป็นกฎหมายปรับปรุงที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมแทน ในปี 1983 จากเหตุบกพร่องต่าง ๆ ของการปฏิรูปที่ดินในช่วงแรก รัฐบาลจึงออก กฎหมาย The Owner Farmer Establishment Special Measure Bill ในวันที่ 11 ตุลาคม 1946 โดยใช้ กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นสิ่งจูงใจและเพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยในชนบท ถึงแม้ว่าประชาชนจะเป็น เจ้าของที่ดินได้ แต่รัฐก็มีมาตรการหลายประการเพื่อให้การปฏิรูปที่ดินประสบความสำเร็จ อันได้แก่

- ผู้มีสิทธิในที่ดิน ต้องเป็นเกษตรกร
- ต้องมีการทำประโยชน์ที่ดินจริงโดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ตรวจสอบหากไม่เข้าไปทำ ประโยชน์จะถูกรัฐบังคับซื้อที่ดินคืน

มีข้อสังเกตว่า ญ่ปุ่่นใช้กฎหมายหลายฉบับเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ กฎหมายปรับปรุงที่ดิน เกษตรกรรม ค.ศ.1949, กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน, กฎหมายจัดรูปที่ดิน, กฎหมายที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม, กฎหมายกำหนดแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ และกฎหมายผังเมือง เป็นต้น ผลสำเร็จของ การปฏิรูปที่ดินที่สำคัญของญ่ปุ่่น มีดังนี้ ราคาที่ดินลดลงเพราะไม่มีการสะสมที่ดินจากนายทุน, ประสิทธิภาพทางการเกษตรสูงขึ้น, ยุติปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน เป็นต้น

16. การปฏิรูปที่ดินในประเทศฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์เริ่มปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปี 1951 สมัยประธานาธิบดี รามอน แมคไซไซ ถึงแม้ว่าจะมีองค์การบริหารการปฏิรูปที่ดินแบบรวม การส่งเสริมการเกษตร การตลาดและการ จัดระบบเงินกู้ การจัดตั้งระบบศาลเพื่อการปฏิรูปที่ดิน แต่การปฏิรูปที่ดินก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เท่าที่ควร เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐมิได้ประสานงานกันอย่างเต็มที่ ต่อมาในปี 1972 ได้มี ประกาศกฤษฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 27 เพื่อปลดปล่อยผู้เช่าที่ดินให้พ้นจากภาระหนี้สินโดยมี ชั้นตอนหลัก ๆ อยู่ 5 ขั้นตอน หลังจากนั้นอีก 1 ปี คือ 1973 รัฐได้รวมเอาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการ ปฏิรูปที่ดินทั้งหมดเข้าด้วยกัน จัดตั้งเป็นกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นอยู่กักระทรวงปฏิรูปที่ดิน

17. ข้อดีและข้อเสียของการใช้ ส.ป.ก. 4-01 เป็นหลักประกัน

ข้อดี

1. เกษตรกรมีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนได้ง่ายขึ้นและเสียดอกเบี้ยต่ำกว่าเงินกู้นอกระบบ
2. การใช้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นแหล่งเงินกู้ เมื่อเทียบกับแหล่ง เงินทุนอื่นของรัฐจะดีกว่า เพราะธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จะควบคุมการใช้เงิน ของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. เป็นโครงการที่เงินสดถึงมือเกษตรกรโดยตรง และเกษตรกรจะชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยคืน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นรายปี
4. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องเร่งการทำงาน เพราะเกษตรกรต้องการใช้ ส.ป.ก. 4-01 ไปกู้เงิน
5. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถปรับบทบาทการทำงานให้เหมาะสมกับ สถานการณ์มากยิ่งขึ้น
6. เกษตรกรมีความรู้สึกที่ดีต่อ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, สำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และรัฐบาล

ข้อเสีย

1. การปรับเจ้าหน้าที่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่ประเมินราคาจากเดิม 2 คน เป็น 1 คน อาจทำให้การประเมินราคาที่ดินไม่ถูกต้องหรือเกิดการคอร์รัปชันได้
2. เกษตรกรที่มี ส.ป.ก. 4-01 อาจละทิ้งวิธีการเดิมของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร คือการใช้กลุ่มค้ำประกัน ซึ่งการใช้กลุ่มนี้ยังคงมีผลดีอยู่มากเพราะสามารถควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกได้
3. เกษตรกรซึ่งมีที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ที่เสื่อมโทรมหรือขาดศักยภาพ ถือเป็นโอกาสกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แล้วละทิ้งที่ดินไป พร้อมทั้งไม่ชำระหนี้
4. เกษตรกรที่ไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ อาจไม่ยอมรับวิธีการระงับข้อพิพาทนอกศาล

5.2 ข้อเสนอแนะ

- 5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
- 5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย
- 5.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงองค์กร

5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ปรับเปลี่ยนบทบาทสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) โดยเน้นงานหลักอันได้แก่ ติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร ปรับปรุงที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาระบบของวิธีการระงับข้อพิพาทนอกศาล ปรับเปลี่ยนกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีประโยชน์มากขึ้น
2. รัฐบาลควรออกพันธบัตรเพื่อการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชนผู้ที่มีที่ดินมากเกินความจำเป็น¹
3. คงสิทธิของ ส.ป.ก. 4-01 ไว้เช่นเดิม คือ การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เพราะการเปลี่ยนสิทธิเป็นการให้สิทธิ หรือ การให้กรรมสิทธิ์ ในปัจจุบันไม่มีความจำเป็น เนื่องจาก ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ยินยอมรับ ส.ป.ก. 4-01 เป็นหลักประกันในการกู้ยืมได้แล้ว
4. แก้ไขปัญหาดินเสื่อมโทรม เพราะดินถือเป็นทรัพย์สินที่ดินของเกษตรกรส่วนใหญ่ขาดศักยภาพจึงต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว ของที่ดินก่อนอันได้แก่ ดินเปรี้ยวหรือดินกรด ดินเค็มหรือดินต่างหน้าดินพังทลาย มลพิษทางดินและน้ำ²

¹ ไพโรจน์ โลกนิยม

² วันเพ็ญ สุรฤกษ์, มุมมองทางภูมิศาสตร์ กับความยั่งยืนของการเกษตรไทย, พศจิกายน 2547 , น.210

5. คงไว้ซึ่งหลักการของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในการให้กู้ยืม โดยใช้กลุ่มเป็นประกัน เพราะเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง ทั้งนี้หากเกษตรกรรายใดไม่สามารถหากกลุ่มได้สามารถใช้ ส.ป.ก. 4-01 มาเป็นหลักประกัน โดยเน้นที่เกษตรกรรายย่อยยากจนจริง เนื่องจากเกษตรกรเหล่านี้ส่วนใหญ่มีภาระหนี้สิน ประสบปัญหาเรื่องผลผลิตเป็นกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างแท้จริง

6. ริเริ่มการปฏิรูปการเกษตร ให้ความรู้แก่เกษตรกรในการใช้พื้นที่เพาะปลูกน้อยลง แต่ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น มีคุณภาพดีขึ้น ด้วยการนำระบบสหกรณ์มาใช้ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่มีสหกรณ์ หรือเสริมประสิทธิภาพแก่เขตปฏิรูปที่ดินที่มีสหกรณ์อยู่ก่อนแล้ว

5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

จากข้อค้นพบในการวิจัยดังที่สรุปไว้แล้ว คณะผู้วิจัยเสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 ดังต่อไปนี้

1. กำหนดการระงับข้อพิพาทนอกศาลไว้ในหมวด 3 ของการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด
2. ควรกำหนดระเบียบ การใช้จ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สอดคล้องกับการใช้ ส.ป.ก. 4-01 (มาตรา 9) โดยเน้นการให้สินเชื่อแก่ผู้ทำเกษตรกรรมอย่างแท้จริง การให้สินเชื่อผ่านสหกรณ์ หรือ สถาบันเกษตรกร
3. ควรลดขนาดการถือครองที่ดินในมาตรา 30 ลงไปให้สอดคล้องกับแนวทางพระราชดำริตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่มิได้ทำเกษตรกรรมในแนวทางธุรกิจการเกษตร ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องถือครองที่ดินมากนัก แต่เน้นการเพิ่มผลผลิตและคุณภาพ โดยการใช้ความรู้เศรษฐกิจพอเพียง

5.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงองค์กร

ประมาณว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คงเหลือที่ดินเพียง 8-9 ล้านไร่ ที่จะจัดให้เกษตรกร ดังนั้นงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงลดน้อยลงเป็นอย่างมาก³ ดังนี้แล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทเพื่อให้งานปฏิรูปที่ดินดำเนินการต่อไปตามวัตถุประสงค์ในกฎหมาย ซึ่งงานอีก 2 ส่วนที่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะต้องทำต่อไปให้สำเร็จ คือ การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด กับการ

³ 3 ทศวรรษ ส.ป.ก. หน้า 101.

จัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจึงควรมีแนวทาง ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรจัดตั้งหน่วยตรวจสอบและคุ้มครองให้เป็นไปตามระเบียบและหลักการ⁴ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

2. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรทำหน้าที่ดูแลที่ดินไม่ให้เกิดการกระจุกตัวหรือถูกทิ้งร้าง และหาวิธีการนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาใช้เพื่อทำประโยชน์ทางการเกษตร ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่นี้โดยตรง⁵

3. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรจัดระบบการจัดการหนี้โดยไม่ต้องฟ้องศาล ซึ่งประเมินว่า ผู้ได้รับสิทธิจาก สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากจัดที่ดินได้หมดจะมีงบประมาณ 2 ล้านครัวเรือน หากมีการขอสินเชื่อ เพียงร้อยละ ห้าสิบ จะมี 1 ล้านครัวเรือน หากมีหนี้เสียเพียง 5% จะเท่ากับ 50,000 ครัวเรือน จึงเป็นงานที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะต้องจัดการต่อไป⁶

4. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินราคาที่ดินและสินทรัพย์ในที่ดินของรัฐโดยเร็ว โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อใช้เปรียบเทียบกับการประเมินของสถาบันการเงินว่าเหมาะสมหรือไม่ และใช้เป็นราคาที่เป็นธรรมในกรณีที่ต้องเพิกถอนสิทธิในที่ดินจากเกษตรกรที่มีเจตนาไม่ชำระหนี้คืนสถาบันการเงิน⁷

⁴ อติศักดิ์ ศรีสรรพกิจ. ทศวรรษ ส.ป.ก. หน้า 33.

⁵ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์. ทศวรรษ ส.ป.ก. หน้า 67.

⁶ ไพโรจน์ โลกนิยม. 3 ทศวรรษ ส.ป.ก. หน้า 102.

⁷ วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์. 3 ทศวรรษ ส.ป.ก. หน้า 115.

5. วิธีการทำงานของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ควรเน้นได้แก่ ในด้านการพัฒนา⁸ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เน้นการประสานงานกับหน่วยงานอื่นโดยแยกเป็น

ก. การพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐาน, ประสานกับกรมทางหลวง กรมโยธาธิการ, รพช, กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงสาธารณสุข

ข. การพัฒนาเส้นทางคมนาคม และแหล่งน้ำ ประสานงานกับหน่วยงานที่พร้อมจะดำเนินการ หากหน่วยงานนั้น ๆ ไม่พร้อม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ดำเนินการได้เอง

ค. การพัฒนาอาชีพหรือรายได้ ต้องประสานงานกับหน่วยงานที่มีความชำนาญ ได้แก่ กรมพัฒนาที่ดิน, กรมวิชาการเกษตร, กรมปศุสัตว์, กรมส่งเสริมการเกษตร, ธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์

ง. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรย่อขนาดพื้นที่ทั้งหมดลงมาเป็นพื้นที่เป้าหมายให้มีขนาดเล็กลงเพื่อจัดทำเป็นโครงการนำร่อง⁹



⁸ นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของประเทศไทย. หน้า 156-157.

⁹ พินิจ สุวรรณชะฎ. 3 ทศวรรษ ส.ป.ก. หน้า 18.

บรรณานุกรม

- คำพล พัวพาณิชย์. เศรษฐศาสตร์ที่ดินเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2521.
- เจริญ เจษฎาวัลย์. คู่มือการประเมินราคาทรัพย์สิน แนวความคิดและกระบวนการวิธีปฏิบัติแบบบูรณาการ. พิมพ์ครั้งแรก นนทบุรี: บริษัท พอดี จำกัด มีนาคม 2548
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. แนวคิดเศรษฐกิจชุมชน ข้อเสนอทางทฤษฎีในบริบทต่างสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ จำกัด, กุมภาพันธ์ 2548
- ณรงค์ เพชรประเสริฐ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. พิมพ์ครั้งแรก กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ธันวาคม 2546
- ประกาส ปิ่นตบแต่งและคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มเกษตรกร. พิมพ์ครั้งแรก กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ธันวาคม 2546
- มูลนิธิสถาบันที่ดิน. การถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีนาคม 2545
- ยอดชาย ทองไทยนันท์. การบริหารงานการเกษตรและการพัฒนาชนบท. พิมพ์ครั้งที่ 1 ตาก : บริษัท ประสิทธิ์ ดีไซน์ จำกัด, 2546
- วันเพ็ญ สุรฤกษ์. มุมมองทางภูมิศาสตร์กับความยั่งยืนของการเกษตรไทย. พฤศจิกายน 2547
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ครบรอบ 60 ปี อาจารย์ อัมมาร. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: บริษัท จุดทอง จำกัด, 2542.
- สมพร เทพสิทธิ์า. แนวคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจทางสายกลาง. ขอนแก่น: หจก.โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา 2547
- สนิท วาฤทธิ์. หลักการปฏิรูปที่ดิน. (เอกสารประกอบการเรียนการสอน วิชา หลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม คณะธุรกิจการเกษตร สถาบันเทคโนโลยีการเกษตร แม่โจ้ เชียงใหม่) 2528.
- โสภณ ทองปาน. นโยบายเกษตร หลักและนโยบายของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์ ฟันนี้, ธันวาคม 2531.
- Robert S. Kaplan, David P. Norton (คสมสัน ขจรชีพพันธุ์งาม ผู้แปล) การวัดทรัพย์สินที่ไม่มีตัวตน สำหรับความพร้อมเชิงกลยุทธ์. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: ธรรมมลการพิมพ์ สิงหาคม 2548

ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่อง นโยบายที่ดิน

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 เรื่อง นโยบายและมาตรการการพัฒนา
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก.ตุลาคม 2540

รายงานผลการสัมมนา

เรื่อง ภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนเกษตรกร, 11 พฤศจิกายน 2537 โรงแรม มารวยการ์
เด็น จัดโดย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

เรื่อง อนาคตการเกษตรไทย ในภาวะวิกฤตสิ่งแวดล้อม, 8 พฤษภาคม 2540 โรงแรม
เซ็นทรัล พลาซ่า ลาดพร้าว กรุงเทพฯ โดย สมาคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทย ในพระบรม
รูปชูปถัมภ์, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์
และภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร, Hanns Saidel Foundation

เรื่อง หนี้สินเกษตรกรไทยใครดูแล, 7 กันยายน 2543 ห้องบางกอกคอนเวนชันเซ็น
เตอร์ เซ็นทรัลแกรนด์พลาซ่า ลาดพร้าว กรุงเทพฯ

รายงานผลการศึกษา วิจัย

เรื่อง การศึกษาปัญหาหนี้สินของเกษตรกรและสินเชื่อการเกษตรและแนวทางแก้ไข โดย
กองนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เรื่อง การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กองกรรมาธิการ 2 สำนักงาน
เลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร , 2542

เรื่อง ภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรโดย สำนักวิจัย
เศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธันวาคม 2543

เรื่อง ภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตรกร พ.ศ. 2546 กลุ่มงานวิเคราะห์และ
พยากรณ์สถิติเชิงเศรษฐกิจ สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยี
สารสนเทศและการสื่อสาร 2546

เรื่อง นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย

เอกสารประกอบเล่มที่ 1 การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน

เอกสารประกอบเล่มที่ 2 สิทธิในที่ดิน

เอกสารประกอบเล่มที่ 3 งบประมาณและแหล่งงาน

โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มอบหมายให้ทำการศึกษา

ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานการศึกษา เรื่อง นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย. เมษายน 2535

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. ๓ ทศวรรษ ส.ป.ก. เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 329, พ.ศ.2548

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน(องค์การมหาชน).ขั้นตอนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน.

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน(องค์การมหาชน).คำถาม-คำตอบการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน.

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน(องค์การมหาชน).คู่มือความรู้เรื่องการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน.

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน(องค์การมหาชน).บันทึกความร่วมมือและข้อตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสถาบันการเงินภาครัฐและภาคเอกชนตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน.

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน(องค์การมหาชน).สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน(องค์การมหาชน).เจตนารมณ์ของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน.

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน(องค์การมหาชน).สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน(องค์การมหาชน).นโยบายและกรอบทิศทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ปี 2547-2551.

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน(องค์การมหาชน).สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน(องค์การมหาชน).แผนปฏิบัติงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ปี 2547

Peter Rossett. **Resisting “Privatization” of Land Reform by the World Bank.** Economic Justice News ONLINE. Vol.4, No.2 August, 2001
www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2001/w01v7n1.html

Robert Swann. **Alternatives to Ownership: Land Trust as Land Reform.** E.F.Schumacher Society-www.smallisbeautiful.org-(413) 528-1737

Roy Prosterman, Robert Mitchell. **Concept for Land Reform on Java.**
Rural Development Institute, May 2002.[This paper is prepared under the Land Law Initiative by the United States Agency for International Development, grant no. 497-G-00-01-00031-00

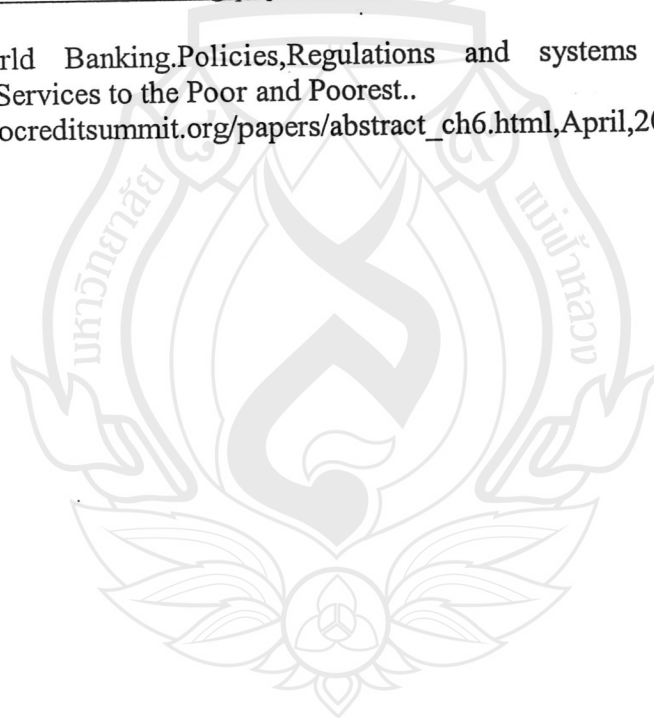
Salim Rashid. **Is land Reform Viable Under Democratic Capitalum?**
Published: 2000
URL:http://www.business.uiuc.edu/Working_Papers/papers/00-0127.pdf,April,2006

Solon L.Barraclough.**Land Reform in Developing Countries: THE ROLE OF THE STATE AND OTHER ACTIONS.** UNRISD Discussion Paper No.101,June 1999.

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

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

Women's world Banking.Policies,Regulations and systems that Promote Sustainable Financial Services to the Poor and Poorest..
URL:http://www.microcreditsummit.org/papers/abstract_ch6.html,April,2006



ภาคผนวก



แผน	ผลงานสะสมตั้งแต่วันที่ 3 พ.ย. 48 - 30 ก.ย. 47												
	ขึ้นทะเบียน		ส่ง ๖.ก.ส.		ส่งเกษตรจังหวัด		ผ่านการอบรม*		ยื่นกู้		อนุมัติเงินกู้**		
	ราย	ร้อยละ	ราย	ร้อยละ	ราย	ร้อยละ	ราย	ร้อยละ	ราย	ร้อยละ	ราย	ร้อยละ	
ภาคเหนือ	178,016	85.02	139,569	78.40	131,135	73.66	63,220	213.08	12,953	21.83	7,136	12.03	571,335,112
กำแพงเพชร	12,267	101.28	12,424	101.28	10,824	88.24	7,226	353.44	674	16.48	674	16.48	45,749,955
เชียงใหม่	14,562	87.21	12,699	87.21	12,699	87.21	5,118	210.88	2,631	54.20	212	4.37	9,718,396
ตาก	5,953	49.96	2,974	49.96	2,125	35.70	612	61.68	521	26.26	168	8.47	14,707,020
พะเยา	14,251	79.73	8,526	59.83	8,366	58.70	1,367	57.55	46	0.97	45	0.95	1,576,200

ที่มา : กองแผนงานสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

