

เรื่องที่ 4

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดิน

สืบเนื่องมาจากความพยายามขององค์กรอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization หรือ FAO) ที่จะเพิ่มผลผลิตอาหารของโลกด้วยมาตรการต่าง ๆ ซึ่งมีมาตรการปฏิรูปที่ดินเป็นมาตรการสำคัญ โดยให้เหตุผลว่าในบรรดาประเทศที่ยากจนทั้งหลายนั้น ระบบการถือครองที่ดิน (Land Tenure System) นักจะเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงการผลิต อีกทั้งยังเป็นผลให้การกระจายรายได้ไม่ยุติธรรมด้วย ในระบบการถือครองที่ดินที่มีผู้เช่า หรือมีคนงานในฟาร์มมากันนั้น ทำให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างไม่เต็มที่และไม่มีประสิทธิภาพ เกษตรกรขาดสิ่งจุใจที่จะปรับปรุงการผลิต FAO จึงเสนอแนะให้ประเทศต่าง ๆ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดิน เพื่อเป็นการนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป

การปฏิรูปที่ดินได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ในแบบเชิงที่นำมาใช้ได้แก่ ได้หัวนและญี่ปุ่น ต่อมาก็มีอินเดีย พิลิปปินส์ เกาหลี ศรีลังกา เวียดนาม ได้นำไปใช้เพื่อพัฒนาการเกษตร

หลังจากประเทศต่าง ๆ ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว 10 ปี FAO ได้ประเมินผลงานของโครงการนี้ในประเทศต่าง ๆ ปรากฏว่าการปฏิรูปที่ดินจะประสบความสำเร็จในบางประเทศ ทั่วโลก แต่ในได้หัวนและญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในได้หัวนได้ถูกนำมาเป็นแบบอย่างของอีกหลายประเทศ

การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

ความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยนั้น อาจเนื่องมาจากเหตุผลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะเหตุผลทางการเมืองมักจะเป็นแรงผลักดัน อันสำคัญที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจนำเอานโยบายปฏิรูปที่ดินมาใช้

ความจำเป็นในแง่เศรษฐศาสตร์ ก็ เพราะว่าระบบการถือครองที่ดินมีผลต่อประสิทธิภาพ

การผลิตทางการเกษตร และมีผลต่อรายได้ของเกษตรกรรมมาก ดังนั้นระบบการถือครองที่ดิน ที่ไม่เหมาะสมสมึงควรถูกเปลี่ยนแปลง

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม¹

ในการพัฒนาการเกษตร จำเป็นต้องมีปัจจัยเกี่ยวข้องอยู่ 4 อย่างคือ

1. ที่ดิน
2. แหล่งน้ำ
3. แรงงาน

4. ปัจจัยที่สนับสนุนการผลิต ได้แก่ ทุน เทคโนโลยี และการส่งเสริม รวมทั้งบริการ จากรัฐด้วย

ปัจจัยสำคัญเหล่านี้ จะต้องได้รับการพัฒนาและปรับปรุง เพื่อให้สามารถนำมาใช้ใน ลักษณะที่สม十多年อย่างมีประสิทธิภาพ ในบรรดาปัจจัยสำคัญนี้ ที่ดิน นับว่าเป็นปัจจัยหลัก อย่างหนึ่ง และเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นต่อการเกษตรทุกสาขา ไม่ว่าจะทำการกรรม ปศุสัตว์ ป่าไม้ ก็ตาม

จากอดีตจนถึงปัจจุบัน ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินนับวันจะทวีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหา ที่เกี่ยวกับลักษณะการถือครองที่ดิน นั้นคือ เกษตรกรไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ขนาดเล็ก เกินไป ทำให้การใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาระบบที่ดินนี้ รัฐบาลได้วางนโยบายด้วยการ ปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย แบ่งเป็น 2 ด้าน คือ

1. ด้านความพยายามที่จะช่วยเหลือผู้เช่าที่นา
2. ด้านความพยายามที่จะจัดระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

1. ความพยายามที่จะช่วยเหลือผู้เช่าที่นา

รัฐบาลเกือบทุกสมัยที่เข้ามาบริหารประเทศได้ตระหนักดึงความเดือดร้อนของชาวไร่ ชาวนา โดยเฉพาะเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าทั้งหลาย แต่ก็ยังไม่มีรัฐบาลชุดไหนกล้าหาญที่จะทำการ ปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง จึงมักจะใช้มาตรการที่บรรเทาความเดือดร้อนของผู้เช่าเท่านั้น โดยการที่

1. ออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมค่าเช่านา

2. ออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคม

¹ พนิต สุวรรณะชัย, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรุงเทพมหานคร, 2528.

3. การจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน
4. ร่างกฎหมายประนอมหนี้และค่าตอบแทน
5. นโยบายปลดเปลื้องหนี้สินของเกษตรกร

แต่มาตรการทั้ง 5 นี้ ก็ไม่ได้ทำให้เกิดผลอย่างที่ผู้บริหารต้องการ เพราะบางมาตรการก็นำออกมากใช้ บางมาตรการก็ไม่ทันได้ใช้ เช่น 3 มาตรการแรกได้ใช้ แต่ก็อยู่ในวงจำกัด อีก 2 มาตรการ หลังยังไม่ทันได้ใช้ รัฐบาลชุดนี้ก็สิ้นสภาพไป และก็ไม่ได้ดำเนินงานต่อไปในรัฐบาลชุดต่อมา

2. ความพยายามที่จะจัดระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

รัฐบาลพยายามที่จะจัดระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย 2 มาตรการ คือ

1. การจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ซึ่งข้อนี้ได้มี “พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497” ซึ่งระบุว่า..-

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เกินคนละ	50 ไร่
ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไม่เกินคนละ	10 ไร่
ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมไม่เกินคนละ	5 ไร่
ที่ดินเพื่อยุทธศาสตร์ไม่เกินคนละ	5 ไร่

แต่ พ.ร.บ. ฉบับนี้ถูกยกเลิกโดย จอมพล ศุภชัย มนตรี รัชต์ จึงทำให้สภาคากถือครองที่ดินของประเทศไทยเส่าวัยลงเรื่อยๆ และต้องมีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินในเวลาต่อมา

2. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ.2518 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในมาตรา 4 ของ พ.ร.บ. นี้ ได้กล่าวไว้ว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ด้วยตนเอง หรือที่ดินเกินสิทธิตาม พ.ร.บ. นี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินแล้วน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต และการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น” จากความหมายนี้ สรุปได้ง่ายๆ ว่า รัฐจะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความหมายใน พ.ร.บ. ที่ได้กำหนดไว้โดยจำแนกเป็นข้อๆ ดังนี้

1. ทำการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. ทำการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรผู้มีที่ดินแล้วน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

3. ทำการจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกรได้เช่า เชื้อ หรือทำประโยชน์ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

4. ทำการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น
5. ทำการซ่อมเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม
6. ทำการซ่อมเหลือในการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต
7. ทำการซ่อมเหลือในการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ

1. เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำให้เกษตรกรได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน

2. เพื่อเป็นการกระจายรายได้จากบุคคลร่วมรายสู่เกษตรกรและชาวชนบทที่ยากจน เป็นการลดช่องว่างและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดแก่สังคม

3. เพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพ ด้วยการปรับปรุงปัจจัยการผลิตและการจำหน่าย ให้มีผลผลิตสูงเป็นการเพิ่มรายได้เพื่อการอยู่ดีกินดีของประชาชนในชนบท

4. เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและเสริมสร้างความเจริญในท้องถิ่นชนบท อันมีผลต่อความมั่นคงของชาติ

ที่ดินที่จะนำมาทำการปฏิรูป

การจะกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1. เป็นท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง
2. เกษตรกรมีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ
3. มีผู้เช่าที่ดินของผู้อื่นทำมาหากินเป็นจำนวนมาก
4. มีผลผลิตต่ำ ไม่เพียงพอแก่การขายจน
5. มีปัญหาพิพาท และถูกกดขี่จากนายทุนเจ้าของที่ดิน

ดังนั้นที่ดินที่จะนำมาทำการปฏิรูป จึงอยู่ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. เจ้าของที่ดินมีไว้ให้คนอื่นเช่า หรือ เจ้าของไม่ประกอบการเกษตรแต่อย่างใด หรือทำกินแต่บางส่วน ซึ่งมีเกินกว่ากฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้ รัฐจะได้มาโดยการซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน

2. เป็นที่ดินของรัฐ อันได้แก่

ก. ที่สาธารณะประโยชน์ที่ไม่ใช้แล้ว

- ข. ที่สาธารณะมีบัตรของแผ่นดิน
- ค. ที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่นอกเขตป่าสงวนหรือป่าที่เสื่อมโทรม
- ง. ที่ราชพัสดุที่เป็นที่ดินเพื่อการเกษตร
- 3. เป็นที่ดินที่มีผู้บริจาคมให้

ขอบเขตของงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ความหมายของงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่สำคัญมี 2 ประการ คือ

1. ปรับปรุงสิทธิ์และการถือครองที่ดิน

2. พัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตเท่าที่จำเป็น และ

สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

การปรับปรุงสิทธิ์และการถือครองที่ดิน มีความหมายดังนี้

ที่ดินของรัฐ ก็ให้แบ่งแปลงที่ดินและคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำกิน และอยู่อาศัยเป็นการถาวร

ที่ดินของเอกชน ก็ให้ซื้อ หรือ เวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน แบ่งแปลงที่ดิน และคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำกินและอยู่อาศัยเป็นการถาวร

การพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต มีความหมายดังนี้
การส่งเสริมการเกษตร จัดหาสินเชื่อให้แก่เกษตรกร พัฒนาแหล่งน้ำ จัดรูปที่ดิน พัฒนาที่ดิน

หลักเกณฑ์การคัดเลือกเกษตรกร

มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณา ตัดสินใจเลือกเกษตรกร เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามลำดับก่อนหลังดังนี้

1. เกษตรกรซึ่งเป็นผู้เข้าที่ดิน และที่ดินนั้นได้ถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดินของรัฐซึ่งเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และที่ดินนั้นถูกกำหนด เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

2. เกษตรกรซึ่งถูกเวนคืนที่ดินทั้งหมด หรือบางส่วน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์แล้วมีที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนไม่เพียงพอในการประกอบเกษตรกรรม

3. เกษตรกรซึ่งสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เนื่องจาก การจำนอง การขายฝาก หรือการใช้ที่ดินเป็นหลักฐานในการถูกยึด

4. เกษตรกรซึ่งเป็นสูกจ้างประกอบเกษตรกรรม

5. เกษตรกรอื่น ๆ

ในทางปฏิบัติแล้ว จะเลือกพิจารณาเกษตรกรที่อยู่ในท้องที่นั้นก่อน และถ้าเกษตรกรที่ถูกคัดเลือกมีจำนวนเกินกว่าจำนวนที่ดินก็จะใช้วิธีจับฉลาก

ประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดิน

ในการที่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างครบถ้วน ก็คาดว่างานปฏิรูปที่ดินจะก่อให้เกิดประโยชน์หลายด้านด้วยกัน คือ

ด้านเศรษฐกิจ

1. กระจายระบบผูกขาดที่ดินจากนายทุนที่ดินมาสู่เกษตรกรผู้ผลิตมากขึ้น
2. ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีจำกัด จะได้รับการปรับปรุงและพัฒนา
3. รายได้ ความเป็นอยู่และสวัสดิการของเกษตรกรจะดีขึ้น
4. การว่างงานของชาวชนบทจะมีน้อยลง
5. ทำให้เกษตรกรซึ่งเล็กพื้นจากความยากจน และการเอาเปรียบจากผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ

6. ป้องกันมิให้ที่ดินราคาสูงจนเกษตรกรไม่สามารถซื้อที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นของตนเองได้

7. ป้องกันมิให้มีการบุกรุกทำลายป่าอีกต่อไป

8. พัฒนาการเกษตรให้เจริญก้าวหน้า อันจะเพิ่มรายได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ

9. กระจายชุมชนที่หนาแน่นในเมืองไปสู่ชนบททำให้ชนบทมีความเจริญขึ้น
ทางสังคม

1. ก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม ความแตกต่างของรายได้จะลดลง และเกิดความสงบในสังคมชนบทมากขึ้น

2. เมื่อเกษตรกรส่วนใหญ่มีรายได้สูง การศึกษาและความเป็นอยู่ตลอดจนสวัสดิการต่างๆ จะดีขึ้น

3. ชาวไร่ ชาวนา จะเป็นผู้นำท้องถิ่นที่มีความภาคภูมิและมีศักดิ์ศรีทัดเทียมกัน และร่วมมือกับรัฐบาลมากขึ้น

4. ความปลดภัยในชนบทจะมีมากขึ้น เมื่อชาวชนบทอยู่ดีกินดี อาชญากรรมจะลดลงทางการเมือง

1. ป้องกันการขัดแย้งระหว่างชาวไร่ชาวนากับเจ้าของที่ดิน

2. ป้องกันการปฏิรูปที่ดินแบบคอมมิวนิสต์ที่ให้รัฐเป็นผู้ดูแลที่ดินจากนายทุน โดยไม่มีการชดเชยค่าที่ดิน

3. จำกัดและกำจัดมิให้นายทุนที่ดิน มีอิทธิพลทางการเมืองเหนือประชาชนส่วนใหญ่ได้ต่อไป

4. เสริมสร้างระบบประชาธิปไตย ตั้งแต่ชนบทจนถึงรัฐสภา ให้เกษตรกรส่วนใหญ่ มีอนาคตที่แจ่มใส รักแผ่นดินไทย รักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และระบบประชาธิปไตย ให้มั่นคงตลอดไป

แต่อย่างไรก็ตาม งานปฏิรูปที่ดินก็ต้องประสานกับปัญหาและอุปสรรคมาอย่างหลายประการ จึงทำให้งานนี้ไม่ก้าวหน้าและบรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร เพราะปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

1. ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จาก พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีอยู่หลายมาตรา ซึ่งมีผลทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูป ในการปฏิรูปที่ดิน เพราะมีช่องว่างและมีลักษณะอะลุ่มอ่อนล้า เปิดช่องให้แก่ผู้ถือครองที่ดินที่จะ หลีกเลี่ยงไม่ปฏิรูปตาม พ.ร.บ. เช่น สปก. จะซื้อหรือเงินคืนที่ดินได้เฉพาะส่วนที่เกินเสื้อไม่สามารถ ซื้อได้ทั้งแปลง หรืออนุญาตให้เจ้าของที่ดินอื่นยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานเพื่อขออนุญาตใช้ที่ดิน เพื่อประกอบการเกษตรได้มากกว่าที่กำหนดใน พ.ร.บ. เป็นต้น

2. ปัญหាដันเกิดจากบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์จากการที่ดินได้แก่ บรรดาผู้เก็งกำไรจากที่ดิน รวมทั้งผู้ที่มีที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก ต่างก็พยายามที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนไว้ให้มากที่สุด บุคคลเหล่านี้จะพยายามทุกวิถีทางที่จะต่อต้านการปฏิรูปที่ดิน ปลูกปั่นให้ประชาชน เข้าใจผิดเกี่ยวกับงานปฏิรูปที่ดิน จนเจ้าหน้าที่หมัดกำลังใจ ท้อแท้งงานล่าช้า

3. ปัญหាដันกิตจากความไม่เข้าใจในงานปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากงานปฏิรูปที่ดินเป็นงานใหม่ สำหรับประเทศไทย จึงมีผู้เข้าใจสับสนในความหมายและวิธีปฏิรูป เช่น เข้าใจว่าเป็นงานที่รัฐบาล ดำเนินการเพื่อยืดที่ดินทำกินจากราชภูมิ หรือเข้าใจว่า การปฏิรูปที่ดินหมายถึงการจัดสรรที่ดิน ทำกินให้แก่ราษฎร เช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่นเป็นต้น

4. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิรูปที่ดิน เพาะว่าเป็นหน่วยงานใหม่ แม้จะมีข้าราชการ บางส่วนที่ย้ายโอนมาจากส่วนราชการอื่นก็ตาม แต่ก็มีอีกมากที่บรรจุเข้ามาใหม่ดังนั้นทุกคนจึงยัง ใหม่สำหรับงานของ สปก. ยังขาดความรู้และประสบการณ์ อีกทั้งงานของ สปก. ก็เป็นงาน ยากลำบากเป็นการปฏิรูปที่ดินในภูมิภาคเสียส่วนใหญ่

5. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อที่เอกสารเพื่อนำมาปฏิรูปในการจัดซื้อที่ดินที่ออกนprocurement อยู่เพื่อนำมากระจายสิทธิ์การถือครองสู่เกษตรกรที่ยากจนหรือผู้เช่าเดิมนั้น นับว่ามีปัญหามาก เริ่มตั้งแต่การเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินเพื่อขอซื้อในราคาที่ทางราชการประเมิน ปรากฏว่า มีเจ้าของที่ดินน้อยรายที่ยินดีขายให้ แต่ส่วนมากแล้วเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินจะต้องใช้ความพยายาม ในการเจรจาขอร้องให้เห็นแก่เกษตรกรที่ยากจน บางรายก็ต้องเจรจาไปเรื่อย ๆ บางรายก็จะ

เกี่ยงราคาแพง ๆ จนไม่สามารถนำมารัฐวิสาหกิริการเข้า หรือเข้าซื้อได้ กรณีที่ตกลงกันได้ กับเจ้าของที่ดินก็จะมาประสนบัญหาการเร่งรัดสอบเขตที่ดินอีก สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีผลทำให้ การปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินต้องล่าช้าไป

6. บัญหาการที่ราชภูมิไม่ร่วมมือในการลดขนาดที่ดินที่ตนถือครองอยู่เดิม เมื่อ พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินได้จำกัดขนาดที่ดินที่ราชภูมิสิทธิ์ถือครองได้ แต่ก็มีเกษตรกรรายใหญ่ครอบครอง ที่ดินเกินสิทธิ์เป็นจำนวนมาก การที่ สปก. ขอความร่วมมือให้ลดขนาดพื้นที่การถือครองลง ก็มักจะไม่ยินยอมและทำการต่อต้าน บางรายก็ต้องการจะเรียกร้องค่าชดเชยที่ดินจากรัฐทั้ง ๆ ที่เป็นที่ของรัฐ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เกิดบัญหาเป็นข้อพิพาท ตกลงกันไม่ค่อยจะได้

7. บัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ถ้า สปก. สามารถจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรเข้าประกอบอาชีพตามหลักเกณฑ์ได้แล้ว แต่ถ้าไม่มีการ สนับสนุนในด้านปัจจัยการผลิต การจำหน่ายแล้วงานปฏิรูปที่ดินก็จะไม่สามารถยกระดับความ เป็นอยู่ของเกษตรกรได้และไม่บรรลุผลตามเจตนาณ์ได้ ทั้งนี้พระ สปก. ไม่สามารถดำเนินงาน ตามลำพังได้ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการอื่น เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาชุมชน กรมอนามัย องค์การ ตลาดเพื่อเกษตรกร กรมประมง กรมปศุสัตว์ ฯลฯ เวลาที่ประชุมกันในส่วนกลางก็ได้รับความ ร่วมมืออย่างดี แต่ในทางปฏิบัติแล้วได้ผลน้อยมาก ซึ่งมีสาเหตุมาจากการ

ก. หน่วยงานที่ร่วมมือไม่มีอัตรากำลังในต่างจังหวัดเพียงพอที่จะจัดสรรให้มาช่วยงาน สปก. ได้ บางแห่งก็ช่วยได้เป็นครั้งคราว

ข. ลักษณะงานของโครงการปฏิรูปที่ดินเป็นงานรองในลำดับงานของหน่วยราชการ ต่าง ๆ น้ำหนักงานที่จะได้รับการสนับสนุนจึงน้อยจนถึงไม่มีเลย

ค. หน่วยราชการที่จะร่วมมือกับ สปก. ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้เพื่อปฏิบัติ งานร่วม ถ้า สปก. ไม่สามารถจัดสรเงินกองทุนปฏิรูปที่ดินให้ได้ ก็เลยไม่ได้ดำเนินการ

นโยบายการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ได้ถูกกำหนดขึ้นดังนี้

1. นโยบายส่วนรวม จะดำเนินการดังนี้

1.1 เร่งรัดการจัดที่ดินให้เกษตรกรรมที่ดินทำกินอย่างทั่วถึง

1.2 ในพื้นที่ได้จัดที่ดินไปแล้ว จะดำเนินการพัฒนาขั้นพื้นฐานตามความจำเป็นและ ความต้องการของเกษตรกร รวมถึงการพัฒนาการเกษตรพัฒนาอาชีพ เพื่อยกระดับรายได้และ ฐานะของเกษตรกรให้สูงขึ้น

1.3 จะส่งเสริมธุรกิจการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินร่วมกับภาคเอกชน

1.4 พัฒนาและปรับปรุงชุมชนที่อยู่อาศัยของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินให้ดีขึ้น โดยสำรวจจัดวางผังชุมชนที่เป็นระเบียบแบบแผน

1.5 แนะนำช่วยเหลือปัญหาเกี่ยวกับที่ดินและแก้ปัญหากรณีพิพาทของเกษตรกร โดยการให้บริการแนะนำซื้อขายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน อันเป็นหนทางหนึ่งที่จะป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน

2. นโยบายเฉพาะที่ดิน

1.1 ที่ดินของรัฐ จะดำเนินการคือ

- เร่งรัดการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ได้ประกาศเขตไปแล้วเพื่อให้แล้วเสร็จทุกพื้นที่ ภายในปี 2530 และมอบเอกสารสิทธิ สปก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรด้วย
- ดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงเอกสารสิทธิ สปก. 4-01 ให้เป็น นส.3 หรือโฉนดต่อไป

- บำรุงดูแลรักษาและเสริมสร้างพื้นที่ป่าชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

1.2 ที่ดินเอกชน จะดำเนินการ คือ

- เร่งรัดและขยายการจัดซื้อที่ดินโดยดำเนินการในบริเวณที่เป็นที่ดินเอกชน แปลงขนาดใหญ่ก่อน
- เร่งรัดให้มีการเช่าซื้อที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง
- ดำเนินการเวนคืนที่ดินในบริเวณที่มีปัญหาระเอื่องการจัดซื้อที่ดิน
- เร่งรัดการจัดเก็บค่าเช่าและค่าเช่าซื้อที่ดินตลอดจนเงินชาระคืนอื่น ๆ จากเกษตรกรให้ครบตามเป้าหมาย

1.3 ที่ดินพระราชทานและที่ดินบริจาค

- ดำเนินการพัฒนาขั้นมูลฐานและพัฒนาด้านการผลิตในพื้นที่ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกษตรกรใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ
- จัดเก็บค่าเช่าและเงินชาระคืนอื่น ๆ จากเกษตรกร เพื่อหมุนเวียนกลับไปพัฒนาพื้นที่นั้นต่อไป

สำหรับงานปฏิรูปที่ดินที่ต้องทำต่อเนื่องในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 อีก ได้แก่

1. เร่งรัดการกระจายสิทธิที่ดินในส่วนที่เหลือมาจากการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ให้แล้วเสร็จในปีที่สองของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2531)

2. เน้นการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกสารโดยการประกาศเขตในที่ดินเอกสารเพิ่มเติม สำหรับที่ดินของรัฐ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการในพื้นที่ที่กรมพัฒนาที่ดินได้สำรวจ จำแนกประเภทที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

3. ดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสนับสนุนให้ออกกฎหมายที่เกือบถูกงานปฏิรูปที่ดิน

4. ให้เกษตรกรที่ได้รับการกระจายสิทธิ์ที่ดินไปแล้ว เปลี่ยนสภาพจากผู้เช่าเป็นเจ้าของที่ดิน โดยการจัดที่ดินเอกสารที่ สปก. ซื้อมาให้เกษตรกรเช่าซื้อ

5. ขยายความร่วมมือกับภาคเอกชนและเกษตรกรเพื่อพัฒนาเกษตรอุดสาหกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินให้ก้าวขึ้นวางแผนและเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรยิ่งขึ้น

6. ดำเนินการพัฒนาขั้นพื้นฐานในพื้นที่ยังไม่ได้มีการพัฒนาเท่าที่ควร และมีศักยภาพจะดำเนินการได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์สูงสุดในการใช้ที่ดินนั้น สำหรับพื้นที่ที่ได้มีการพัฒนาขั้นพื้นฐานไปพอสมควรแล้ว จะเน้นในด้านการพัฒนาการผลิตและเพิ่มรายได้ทั้งใน การเกษตรและนอกการเกษตร พัฒนาทางด้านการเกษตร ตลอดจนสถาบันเกษตรกร รวมทั้ง การกำหนดแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม และกำหนดการปลูกป่าในพื้นที่ด้วย

ลักษณะของระบบการถือครองที่ดินที่¹

การพัฒนาการเกษตรของประเทศไทยอยู่กับระบบการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก เพื่อให้การพัฒนาการเกษตรถึงจุดหมายปลายทางอย่างรวดเร็ว ระบบการถือครองที่ดิน ควรมีดังต่อไปนี้

1. ควรจะกระตุ้นให้มีการใช้ที่ดินและปัจจัยอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ควรจะให้มีความจุใจอันเพียงพอที่จะให้ความสามารถในการผลิตของที่ดินคงอยู่ หรือดียิ่งขึ้น

3. ควรให้มีทางที่ฟาร์มต่าง ๆ จะเปลี่ยนขนาดได้ ทั้งนี้เพื่อ

ก. ให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (เช่น เครื่องมือการเกษตรใหม่ ๆ)

ข. ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงขนาดของแรงงาน โดยพิจารณาโอกาสการทำงานทั้งในทางการเกษตรและนอกการเกษตร

4. ควรจะให้โอกาสการเคลื่อนย้ายทั้งออกจากการเกษตรและเข้ามายังกอบการเกษตร ทั้งนี้เพื่อให้คนหนุ่มที่ต้องการเป็นชานมีโอกาสเข้ามาทำได้ หรือคนที่เป็นชานาอยู่แล้วมีช่องทางที่จะไปประกอบอาชีพอื่นได้

¹ ทองโจนน์ อ่อนจันทร์ เกษธศาสตร์ที่ดิน. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2512)

5. ควรเป็นระบบซึ่งสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายทางสวัสดิภาพสังคมและการเมือง

เป็นการยกที่จะได้มาซึ่งลักษณะห้อง 5 ประการนี้ สิ่งนี้เองเป็นความยุ่งยากของปัญหา
การปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตามแม้จะยุ่งยากอย่างไร ระบบการถือครองที่ดินก็มีความสำคัญต่อการ
พัฒนาเศรษฐกิจ ปัญหานี้จึงควรได้รับการเอาใจใส่อย่างยิ่ง