

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาที่ดินนั้นปัญหาที่นานาชาติกำลังประสบอยู่ รวมถึงประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกร ซึ่งภาครัฐได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้นบังคับใช้ โดยหวังที่จะแก้ไขปัญหาของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเกษตรกรที่ได้รับจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินกลับกระทำการซื้อขายที่ดินทั้งที่มีข้อกำหนดห้ามมิให้มีการซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยถึงนิติสำนักของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งจากผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

#### 6.1 ภาพรวมของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินที่สามารถนำมาทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ สามารถแบ่งประเภทที่มาของที่ดินได้เป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ในส่วนที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมโทรม ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ และที่ดินรกร้างว่างเปล่า ส่วนที่ดินของเอกชน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะต้องดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินมาจัดสรรให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร่ที่ทำกิน ได้เช่าหรือเช่าซื้อจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ต่อไป ซึ่งการดำเนินงานปฏิรูปที่เป็นอยู่ในขณะนี้จะเป็นการนำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาปฏิรูปและจัดสรรให้แก่เกษตรกร แต่สำหรับที่ดินของเอกชนนั้นยังไม่พบว่ามีกรณีเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาเข้ากระบวนการปฏิรูปและจัดสรรให้แก่เกษตรกร หากจะใช้วิธีการเจรจาขอซื้อที่ดินจากเอกชนแทนในกรณีเห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมีความเหมาะสม

ที่ดินดังกล่าวจะถูกดำเนินการผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใน 4 ขั้นตอน คือ การนำที่มามีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดที่ดิน การควบคุมสิทธิในที่ดิน และการประสานงานพัฒนาและการจัดระบบการผลิตและการจำหน่าย ซึ่งในขั้นตอนของการควบคุมสิทธิในที่ดินนี้เองที่นำไปสู่มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม อันเป็นข้อกำหนดห้ามมิให้มีการซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดินส.ป.ก.4-01 เว้นแต่จะเป็นการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิในแก่ทายาทโดยธรรมหรือที่เรียกว่าการสืบสิทธิ

การสืบสิทธิ หมายถึง การโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิแก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกร ไม่ว่าจะเป็ นสิทธิการเช่า สิทธิการเช่าซื้อ หรือสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมก็ตาม โดยที่การสืบสิทธิดังกล่าว นั้นคู่สมรสของเกษตรกรจะเป็นทายาทโดยธรรม ในอันดับแรกที่สิทธิเช่นว่านั้น ส่วนบุตรจะเป็นทายาทโดยธรรมในอันดับที่รองลงมา ในกรณีที่มีบุตรมากกว่าหนึ่งคนและที่นั้นสามารถแบ่งแยกได้โดยจะต้องมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่าเนื้อที่ถือครองขั้นต่ำที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) กำหนดไว้ก็ให้แบ่งแยกไปตามที่ตกลงกัน แต่ในกรณีที่ไม่สามารถแบ่งแยกที่ดินได้ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของบุตรคนหนึ่งคนใดเพียงคนเดียวที่มีคุณสมบัติเกษตรกร ส่วนบิดามารดาของเกษตรกร พี่น้องร่วมบิดามารดาของเกษตรกร พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกันกับเกษตรกร และหลานของเกษตรกร คือ ลูกของพี่ ลูกของน้อง ลูกของลูก (เท่านั้น) จะมีฐานะเป็นทายาทผู้สืบสิทธิของเกษตรกรตามลำดับ

แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีถ่ายโอนสิทธิในที่ดินได้เฉพาะในกรณีดังกล่าวมาในข้างต้น แต่ก็ยังเกิดการฝ่าฝืนด้วยการถ่ายโอนสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลอื่นที่นอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ในกฎหมาย โดยที่การถ่ายโอนสิทธิในที่ดินดังกล่าวจะมีลักษณะของการจ่ายเงินค่าเช่าเช่าเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือเป็นการซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การกระทำการซื้อขายที่ดินดังกล่าวเป็นการกระทำที่จงใจฝ่าฝืนข้อกำหนดของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อย่างชัดแจ้ง

## 6.2 ความขัดแย้งระหว่างบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

จากข้อกำหนดของบทบัญญัติกฎหมายอันว่าด้วยการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ตามมาตรา 39 นั้นเป็นข้อกำหนดที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อจำกัดและควบคุมสิทธิของเกษตรกรและทายาทของเกษตรกร เนื่องจากต้องการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรและป้องกันที่ดินหลุดมือจากเกษตรกร ไปสู่กลุ่มนายทุน แต่ข้อกำหนดดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้ ในความเป็นจริง ด้วยเหตุที่การจำกัดและควบคุมสิทธิในดังกล่าวไม่สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตในปัจจุบันของเกษตรกรและทายาทของเกษตรกร กล่าวคือ เมื่อปัจจัยในการผลิตของเกษตรกรเปลี่ยนแปลงไป เกษตรกรก็จำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเพื่อให้ตนเองและครอบครัวสามารถที่จะอยู่รอดได้ในสังคมต่อไป ถึงแม้ว่าการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดดังกล่าวจะต้องแลกกับการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น กรณีของทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษา ก็มักจะทำงานเป็นลูกจ้างประจำที่มีรายได้เป็นรายเดือน โดยไม่สนใจที่จะสืบ

ทอดความเป็นเกษตรกรต่อจากบิดาหรือมารดา และบิดาหรือมารดาที่ยึดอาชีพเกษตรกรก็สนับสนุน ในความคิดเช่นนั้น เนื่องจากมองว่าอาชีพเกษตรกรไม่มีรายได้ที่แน่นอน ไม่มีความมั่นคง ผลผลิตที่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะดินฟ้าอากาศ และจากต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นก็ทำให้เกิดความเสี่ยงในการขาดทุนเพิ่มมากขึ้นอีกเช่นกัน ดังนั้นเมื่อขาดแรงงานในการผลิต ที่ดินที่ถือครองอยู่อาจไม่จำเป็นต่อการผลิตอีกต่อไป จึงส่งผลให้เกิดการซื้อขายที่ดินขึ้น

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่สามารถบังคับมิให้เกิดการซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ซึ่งเป็นบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร (Law in Book) อีกทั้งสภาพการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในความเป็นจริง (Law in Action) ก็มีความแตกต่างไปจากบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรอย่างสิ้นเชิง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกฎหมายหรือข้อกำหนดที่รัฐเป็นผู้สร้างขึ้น แต่ไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ (Valid Law) อย่างแท้จริง จึงส่งผลให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่มีบทบาทนักต่อนิติสำนักหรือการกำหนดพฤติกรรมของบุคคลที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

### 6.3 นิติสำนักของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ที่มีต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01

จากการศึกษานิติสำนักของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ที่มีต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พบว่ากลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ทูกรายต่างทราบว่ามีกฎหมายควบคุมห้ามมิให้มีการซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก. และทราบว่าการฝ่าฝืนข้อกำหนดด้วยการซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดินให้กับบุคคลอื่นที่มีใบบุตรหรือทายาทมีความผิดตามกฎหมายซึ่งตนอาจจะถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินก็เป็นไป ซึ่งการรับรู้ถึงรายละเอียดของข้อกำหนดดังกล่าวแสดงถึงระดับของการรับรู้กฎหมายของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ว่าไม่มีความแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตามแม้กลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 จะรับรู้ถึงการมีอยู่ของกฎหมายหรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น การรับรู้ถึงการมีอยู่ดังกล่าวกลับไม่มีอิทธิพลหรือมีบทบาทต่อความรู้สึกของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 มากนัก เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ และผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ยังคงกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ด้วยการซื้อขายที่ดินซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูป แม้ว่าจะต้องเสี่ยงกับการถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินไปก็ตาม

โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรผู้ขายจะพิจารณาถึงปัญหาหรือสถานการณ์เฉพาะหน้าที่ตนเองและครอบครัวกำลังประสบอยู่เป็นอันดับแรก และพร้อมที่จะทำทุกอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้บรรเทาลงหรือผ่านพ้นลุล่วงไปให้ได้ ในส่วนของผู้ซื้อที่คำนึงถึงปัจจัยทางวัฒนธรรมหรือค่านิยมของสังคมมากกว่าข้อกำหนดของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ใช้บังคับอยู่ แม้ว่าทั้งสองกลุ่มจะทราบถึงการมีอยู่และสาระสำคัญของบทบัญญัติเป็นอย่างดีก็ตาม

ในส่วนของกลุ่มเกษตรกรผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 นั้น แม้ว่าจะมิได้กระทำการซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็ตาม แต่การไม่ฝ่าฝืนดังกล่าวมิได้เกิดจากอิทธิพลหรือบทบาทของกฎหมายที่มีต่อกลุ่มเกษตรกรตัวอย่าง หากแต่เกิดขึ้นจากมุมมองของการให้คุณค่าและความสำคัญกับที่ดิน รวมถึงสำนึกรักและห่วงหาอาทรที่ติดพันอยู่กับที่ดินที่มีอยู่ในตัวของแต่ละบุคคลในระดับที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับภูมิหลัง การปลูกฝัง การเลี้ยงดู และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล อย่างไรก็ตาม มุมมองของการให้คุณค่าและความสำคัญกับที่ดินสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมที่อยู่รายรอบตัว เช่น สภาพความเป็นอยู่ ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม แรงงานเกษตร และสุขภาพร่างกาย เป็นต้น

การฝ่าฝืนไม่ยินยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดอันว่าด้วยการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดการยินยอมหรือไม่ยินยอมเชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาจากกฎเกณฑ์ที่ชาวบ้านให้ยอมรับและปฏิบัติตามกันมาอย่างยาวนาน หรือกฎเกณฑ์ที่กลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 หรือชาวบ้านเห็นว่าเป็นประโยชน์หรือต้องปฏิบัติตาม อีกทั้งยังมองว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีความไม่เป็นธรรม เนื่องจากปรากฏเอาสิทธิในที่ดินที่ควรจะเป็นเกษตรกรผู้ถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินไปเป็นของรัฐ ทั้งรัฐยังกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาควบคุมและจำกัดสิทธิของพวกเขาอีกด้วย ประกอบกับประสบการณ์ที่ผ่านมาของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดินไม่เคยประสบกับเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ด้วยการเพิกถอนสิทธิในที่ดินของทั้งผู้ซื้อและผู้ขายที่ดินมาก่อน ทำให้กลุ่มเกษตรกรตัวอย่างและชาวบ้านขาดความยำเกรงและไม่เชื่อถือศรัทธาในบทบัญญัติกฎหมายของรัฐ กล่าวคือ ชาวบ้านหรือกลุ่มเกษตรกรตัวอย่างทั้งหมดได้รับรู้และเรียนรู้ถึงกระบวนการและวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ให้การยอมรับกับสิ่งที่เกิดขึ้น โดยที่ไม่เคยมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เกิดการจงใจฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ผู้วิจัยเห็นว่า นิติสำนักของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ที่มีต่อการซื้อขายอันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิต ไม่ว่าจะเป็นในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชน ปัจจัยทางเศรษฐกิจ หรือปัจจัยในด้านของการคุณค่าและความสำคัญกับที่ดินก็ตาม โดยที่กฎหมายไม่มีบทบาทต่อนิติสำนักของเกษตรกรที่มีต่อการซื้อขายที่ดินแต่อย่างใด อีกทั้งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่สามารถควบคุมมิให้เกิดการซื้อขายเปลี่ยนมือในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง เนื่องจากการฝ่าฝืนข้อกำหนดอันว่าด้วยการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ยังคงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย โดยมีปัจจัยทางเศรษฐกิจ มุมมองของเกษตรกรที่มีต่อสิทธิในที่ดินที่ต่างไปจากมุมมองของรัฐ รวมถึงประสบการณ์ที่ผ่านมาของเกษตรกรที่เห็นว่าไม่มีความจริงจังกในการบังคับใช้กฎหมายเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งทั้งนิติสำนักและปัจจัยที่เป็นเหตุให้เกิดการฝ่าฝืนไม่ยินยอมปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายนั้นได้สร้างความขัดแย้งระหว่างบทบัญญัติกฎหมายกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในสังคม ดังนั้นวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาค่าการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น ควรจะต้องแก้ไขที่ระบบเศรษฐกิจ ระบบกฎหมาย และการปลูกฝังในด้านของให้คุณค่าแก่ที่ดินเป็นหลัก

#### 6.4 ข้อเสนอแนะ

1. นโยบายในการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของภาครัฐแก่ประชาชนในระดับรากหญ้า และการสร้างโอกาสแก่ประชาชนในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการผลิตไม่ว่าจะเป็นเงินทุนหรือที่ดินก็ตาม ซึ่งเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาค่าความยากจนและนำไปสู่สิทธิการครอบครองที่ดินอย่างยั่งยืนของเกษตรกรนั้น ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาให้ตอบสนองและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐควรกระจายความช่วยเหลือต่าง ๆ ให้ทั่วถึง เช่น จากโครงการศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงของ ต.บ้านช้าง อ.แม่แตง จ.เชียงใหม่ ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ได้จัดสรรงบประมาณให้เกษตรกรในพื้นที่จำนวน 2 ราย ๆ ละ 5,000 บาท เพื่อเป็นทุนสนับสนุนในการซื้อวัตถุดิบหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ในการส่งเสริมการเรียนรู้การทำเกษตร และให้แก่เกษตรกรในพื้นที่รายอื่น ๆ มาศึกษาและใช้เป็นแนวทางในการทำการเกษตรของตนต่อไปนั้น โครงการช่วยเหลือดังกล่าวเป็นโครงการที่ดีหากแต่มีเกษตรกรเพียงสองรายเท่านั้นที่เข้าร่วมเป็นเกษตรกรตัวอย่างในโครงการดังกล่าว เนื่องจากทั้งสองรายมีคุณสมบัติตรงตามความต้องการของโครงการนี้ กล่าวคือ เกษตรกรจะต้องที่มีอาชีพเกษตรกรรมที่สามารถเลี้ยงตนเองได้อยู่แล้ว สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงจะให้เงินทุน

สนับสนุนและให้เกษตรกรรายอื่นในพื้นที่มาศึกษาดูงานต่อไป หากมีเกษตรกรรายใดสนใจที่จะดำเนินกิจกรรมการเกษตรเช่นเดียวกับเกษตรกรตัวอย่างแล้วก็จะต้องหาเงินลงทุนเอง ดังนี้จะเห็นได้ว่าเกษตรกรที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการนี้มีไม่มากนักหากไม่มีเงินลงทุนเป็นของตนเอง

2. เมื่อสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรอันเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการผลิตแล้ว สิ่งหนึ่งที่รัฐไม่ควรจะมองข้าม คือ การสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนควบคู่กันไปด้วย เช่น หากประชาชนที่มีที่ดินทำกินแล้ว มีเงินลงทุนทำการเกษตร แต่ไม่มีตลาดที่จะระบายสินค้าหรือไม่มีความช่วยเหลือจากรัฐในการกำหนดมาตรการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร เหล่านี้เป็นการสร้างความไม่มั่นคงแก่การถือครองที่ดินด้วย โดยที่มาตรการที่จะออกมาช่วยเหลือภาคประชาชนที่เป็นเกษตรกรดังกล่าวนั้นจะต้องมีการควบคุมหรือป้องกันมิให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดเพื่อที่จะให้มาตรการดังกล่าวเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ในทางกลับกันหากภาครัฐไม่พยายามที่สร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินแล้วก็ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรในอนาคตได้

3. สิ่งที่ภาครัฐควรตระหนักถึงอีกประการหนึ่ง คือ การส่งเสริมองค์ความรู้และแนวคิดต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้นเพราะแม้จะได้ที่ดินไปแล้วแต่หากไม่รู้วิธีการที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินก็ทำให้ที่ดินที่ได้รับไปนั้นไม่มีความหมาย เนื่องจากที่ดินเป็นเพียงแค่เครื่องมือในการทำกินเท่านั้น แต่สิ่งที่สำคัญคือแนวความคิดที่จะนำที่ดินมาใช้ประโยชน์มากกว่า

4. ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมและให้มีความทันสมัยมากขึ้น โดยเริ่มจากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงลักษณะปัญหาที่นำไปสู่การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมาย จากนั้นจึงหามาตรการในการแก้ไขที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นต่อไป ทั้งนี้ควรจะให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการนำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขให้แก่ภาครัฐในอีกทางหนึ่งด้วย

5. จากการติดตามผลการทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ของตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดเชียงใหม่พบว่า มีเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินทั้งสิ้น 27 รายที่มีได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง โดยที่ดินดังกล่าวมีทั้งหมด 44 แปลง ทั้งนี้สามารถแยกประเภทของการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ขายที่ดิน 6 แปลง จำนวน 4 ราย ให้เช่าที่ดิน 1 แปลง จำนวน 1 ราย ทิ้งร้าง 0 แปลง และให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์โดยไม่มีค่าตอบแทน 37 แปลง จำนวน 22 ราย<sup>1</sup> จำนวนนี้เป็นเพียงจำนวนของเกษตรกรบางรายที่ยอมให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่ก็ยังมีเกษตรกรอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ยอม

<sup>1</sup> บัญชีรายชื่อเกษตรกรที่ไม่ทำประโยชน์ ตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง. (2554). ข้อมูลจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดเชียงใหม่.

เปิดเผยข้อมูลการทำประโยชน์ของตนเองให้เจ้าหน้าที่รัฐทราบ ดังนั้นภาครัฐควรมีบทบาทบัญญัติควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินและตรวจสอบคุณสมบัติเกษตรกรภายหลังจากที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูลของภาครัฐให้ตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอันจะนำไปสู่นโยบายในการแก้ไขปัญหาต่อไป เนื่องจากพบปัญหาว่าเกษตรกรบางรายมีคุณสมบัติเกษตรกรที่เปรียบพร้อมก่อนที่จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 แต่หลังจากได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ไปแล้วกลับพบว่าเกษตรกรรายนั้นขาดคุณสมบัติของเกษตรกร เช่น ขายที่ดินไปแล้วทำให้ไม่มีอาชีพเป็นเกษตรกรแต่มีอาชีพรับจ้างแทนกรณีเช่นนี้ทำให้สถานะความเป็นเกษตรกรปรากฏขึ้นแต่ในทางทะเบียน ขณะที่ในความเป็นจริงนั้นสถานะความเป็นเกษตรกรได้สูญสิ้นไปแล้ว ดังข้อมูลที่เปิดเผยไว้ในข้างต้น

6. การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากเจ้าหน้าที่รัฐมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังด้วยการเพิกถอนสิทธิของผู้ที่กระทำการฝ่าฝืน บทบัญญัติ ก็จะทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนบทบัญญัติ ในการนี้สามารถช่วยลดจำนวนของผู้กระทำความผิดให้น้อยลงได้ และจะทำให้ประชาชนเห็นว่าเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ดีขึ้น ซึ่งวิธีการนี้ควรจะนำมาปฏิบัติภายหลังจากที่ภาครัฐมีความมั่นใจในประสิทธิภาพของนโยบายความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ หรือในนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรว่าสามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้จริง จากนั้นจึงให้กฎหมายเข้ามามีบทบาทในการบังคับใช้อย่างจริงจัง

7. หากทัศนคติของประชาชนที่มีต่ออาชีพเกษตรกรยังเป็นไปในเชิงลบที่ดูเสมือนต่ำกว่าอาชีพอื่นในสังคม เช่น เกษตรกรต้องทำงานหนักทั้งปีในเรือสวนไร่นา ต้องตากแดดตากฝน มีทุนในการผลิตสูงขึ้นอันเนื่องมาจากความอุดมสมบูรณ์ในดินลดลง แผลง ศัตรูพืชที่เพิ่มมากขึ้น ความผันผวนของภูมิอากาศ ราคาสินค้าเกษตรที่ไม่แน่นอนและถูกกำหนดโดยผู้บริโภครหรือพ่อค้าคนกลางซึ่งมักจะต่ำกว่าความคาดหวังของเกษตรกรผู้ผลิต ยิ่งไปกว่านั้นยังมีเรื่องของ การเปิดเขตการค้าเสรีที่ประเทศต่าง ๆ เข้ามาแข่งตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศทำให้รายได้ของเกษตรกรไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการครองชีพที่คล้อยตามกระแสบริโภคนิยมที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปไม่เพียงแต่อาชีพเกษตรกรเท่านั้นที่จะหายไป ที่ดินเพื่อการเกษตรก็จะมลายหายไปด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐควรปลูกฝังในเรื่องของการให้คุณค่าและให้ความสำคัญกับที่ดินแก่ประชาชนรวมถึงในอาชีพเกษตรกรด้วย

8. แนวทางของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะซื้อที่ดิน ส.ป.ก. คืนจากทายาทที่ได้รับมรดก หรือสถาบันเกษตรกรที่ไม่นำที่ดินไปทำการเกษตร<sup>2</sup> นั้นควรจะเร่ง

<sup>2</sup> กรม.อนุมัติโอนมรดกที่สปก. (2552). หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 9 ธันวาคม 2552. หน้า 3.

ดำเนินการและกำหนดอัตราราคาที่ดิน ส.ป.ก. ที่จะซื้อคินอย่างเป็นทางการเพื่อที่จะได้นำที่ดินมาใช้ประโยชน์และจัดสรรให้แก่เกษตรกรรายอื่นที่ขาดแคลนที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอต่อไป

