

## สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัยและวิจารณ์

จากการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงระบบการเช่าที่ดินในเขตที่ราบลุ่มเชียงใหม่ปรากฏว่า การเช่าที่ดินในเขตนี้อาจย้อนกลับมาเป็นเวลานาน อัตราค่าเช่าส่วนใหญ่เป็นลักษณะแบ่งครึ่งผลผลิต ต่อมาเมื่อค่าใช้จ่ายในการผลิตสูงขึ้นผู้เช่าก็เริ่มเดือดร้อนขึ้นมาเป็นลำดับ ช่วงเวลาการเปลี่ยนแปลงระบบการเช่าที่ดินที่สำคัญคือ หลังจากที่เกษตรกรผู้เช่าได้รวมตัวกันคัดค้านระบบการเช่าเดิม เมื่อการประท้วงเป็นผลสำเร็จในปี 2517 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านามาบังคับใช้ เป็นการช่วยเหลือผู้เช่าให้มีการเก็บค่าเช่าในอัตราที่เป็นธรรมมากขึ้น แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผู้ปฏิบัติตามเพียงส่วนน้อยเท่านั้น จึงได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง ในปี 2524 ใช้ชื่อว่าพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แล้วใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันแม้ว่าการปฏิบัติตามกฎหมายยังไม่เป็นผลในวงกว้าง

จากการศึกษาชั้นนี้ พบว่าการเปลี่ยนแปลงระบบการเช่าที่ดิน แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

## 1. การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าเช่าที่ดิน

เดิมเจ้าของที่ดิน เรียกเก็บในอัตราแบ่งครึ่งผลผลิต เมื่อมีพระราชบัญญัติประกาศใช้อัตราใหม่คือ อัตราค่าเช่าแบบแบ่งผลผลิตตายตัว อย่างไรก็ตามการเก็บค่าเช่าตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นที่นิยมเฉพาะในกลุ่มเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง มีความสัมพันธ์กับผู้เช่าแบบต่างเหิน อีกทั้งเป็นผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่เท่านั้น ในทางตรงข้ามเจ้าของที่ดินที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้เช่าซึ่งมีที่ดินให้เช่าน้อยกว่า ยังคงใช้ค่าเช่าในอัตรา

เดิมอยู่ นั่นคือการเก็บค่าเช่าแบบแบ่งครึ่งผลผลิต บางรายเก็บค่าเช่าแบบแบ่งผลผลิตทั้งใน  
ฤดูฝนและฤดูแล้ง ซึ่งไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ แต่ในระยะหลังรูปแบบการเช่าก็ได้มีการ  
เปลี่ยนแปลงไปในทางลอมชอมกับผู้เช่ามากขึ้น เจ้าของที่ดินได้ช่วยออกปัจจัยการผลิตบาง  
รายการให้ผู้เช่า

## 2. อำนาจการจัดการในที่ดินของเจ้าของที่ดิน

ในท้องที่ที่การปลูกพืชฤดูแล้งให้ผลตอบแทนสูง เช่น เขตอำเภอสันทราย  
พืชฤดูแล้งจะเป็น มะเขือเทศ มันฝรั่ง หรือผักต่าง ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงในอำนาจการ  
จัดการพื้นที่เช่าของเจ้าของที่ดิน โดยจัดระบบการเช่าใหม่ให้ผู้เช่าปลูกพืชเฉพาะฤดูฝนเท่า  
นั้น ส่วนในฤดูแล้งจะนำที่ดินมาแบ่งให้เช่าแก่ผู้เช่ามากกว่ารายเดิม เนื่องจากพืชดังกล่าว  
ปลูกในพื้นที่จำกัด ซึ่งอัตราค่าเช่าส่วนใหญ่จ่ายเป็นเงินสดก่อนใช้ที่ดิน หรือนิยมเรียกว่า  
"ชื่อหลังนาเฉพาะฤดูแล้ง"

สำหรับผลการวิจัยเกี่ยวกับความเสมอภาคทางด้านผลตอบแทน พบว่า  
ความสัมพันธ์ทางเครือญาติเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำในผลตอบแทนลดน้อยลง ไม่  
ว่าจะอยู่ในระบบที่ใดก็ตาม

ระบบพืชข้าวตามด้วยพืชเศรษฐกิจหลักที่ลงทุนค่า ในระบบการเช่าแบบ  
แบ่งผลผลิต ยกเว้นระบบการเช่าแบบแบ่งสามผลผลิต ผู้เช่ายังเป็นฝ่ายเสียเปรียบอยู่  
เนื่องจากผู้เช่าเป็นผู้ลงทุนในการทำการเกษตรเอง แต่ต้องแบ่งรายได้จำนวนค่อนข้างสูง  
ไปเป็นค่าเช่าแก่เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งไม่ได้ลงทุนเท่าใดนัก ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันใน  
รายได้ ส่วนระบบแบ่งสามผลผลิตถือเป็นระบบการเช่าที่มีความเสมอภาค เนื่องจากให้ผล  
ตอบแทนระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดินใกล้เคียงกันมากที่สุด ส่วนระบบแบ่งค่าเช่าตายตัว  
นั้น ก็เป็นระบบที่มีความเสมอภาคมากเช่นกัน นอกจากนี้ยังทำให้ผู้เช่าเกิดแรงจูงใจใน  
การผลิตด้วย เนื่องจากผู้เช่าทราบถึงอัตราค่าเช่าที่ต้องจ่ายแน่นอน แต่ระบบแบ่งครึ่งผล

ผลิตในฤดูฝนและแบ่งผลผลิตในฤดูแล้งอีกครั้ง เป็นระบบการเช่าที่ก่อให้เกิดความ  
เหลื่อมล้ำมากที่สุดในระบบพืชไร่

ระบบพืชข้าวตามด้วยพืชเศรษฐกิจที่ลงทุนสูง ทุกระบบการเช่าผู้เช่าได้รับ  
ผลตอบแทนสูงกว่าผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ระบบจ่ายค่าเช่าเป็นเงินสด ให้อัตราส่วนของผลตอบแทน  
แก่ผู้เช่าระหว่างผู้เช่ากับเจ้าของที่ดินใกล้เคียงกับระบบการเช่าแบบแบ่งผลผลิต แต่ระบบ  
การเช่าแบบผลผลิตตายตัว ทำให้ผู้เช่าได้รับผลตอบแทนสูงกว่าเจ้าของที่ดินในอัตราที่มาก  
กว่าระบบอื่น ในระบบพืชข้าวตามด้วยพืชย่อย ก็สรุปได้เช่นเดียวกัน ข้อสรุปนี้เป็นจริง  
เฉพาะกลุ่มที่ผู้เช่าและเจ้าของที่ดินไม่มีความสัมพันธ์เป็นญาติกัน

ระบบการเช่าที่ดินในเขตที่ราบลุ่มเชียงใหม่ มีแนวโน้มที่จะมีความเสมอ  
ภาคมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าของที่ดินได้เริ่มจ่ายปัจจัยการผลิตบางรายการแก่ผู้เช่า ซึ่ง  
ผลการศึกษารังนี้พบว่าการจ่ายปัจจัยการผลิตทางการเกษตร ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำใน  
ผลตอบแทนลดน้อยลง ซึ่งน่าจะมีผลทำให้ผู้เช่ามีแรงจูงใจลงทุนในค่าใช้จ่ายปัจจัยการผลิต  
ระดับเดียวกับเจ้าของที่ดินผู้เป็นผู้ผลิตหรือมากกว่า

การลงทุนในค่าใช้จ่ายปัจจัยการผลิตทางการเกษตร ระหว่างกลุ่มผู้เป็นเจ้าของ  
เช่าและเจ้าของที่ดิน บปรากฏว่าไม่มีความแตกต่างกันในระบบพืชข้าวตามด้วยพืชเศรษฐกิจ  
หลักที่ลงทุนต่ำ และข้าวตามด้วยพืชย่อย แต่มีความแตกต่างอย่างยิ่งในระบบข้าวตาม  
ด้วยพืชเศรษฐกิจที่ลงทุนสูง เนื่องจากผู้เช่าในระบบการเช่าแบบจ่ายเงินสดตายตัว มีการ  
ลงทุนในปัจจัยการผลิตมากกว่าผู้เป็นเจ้าของที่ดิน เพราะผู้เช่าในลักษณะนี้มักเป็นผู้มีทุนสูง  
จึงทำการผลิตแบบเข้มข้นด้วยคาดหมายว่า ผลตอบแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นหลังจากหักค่าเช่าแล้ว  
จะเป็นของผู้เช่านั่นเอง ยิ่งถ้าได้รับผลผลิตมากเท่าใดผลตอบแทนก็สูงขึ้นเท่านั้น

การที่เกษตรกรผู้เช่ามีแรงจูงใจในการลงทุนในการผลิตที่เทียบเท่ากับเจ้าของที่ดินผู้เป็นผู้ผลิต และบางครั้งมีการลงทุนสูงกว่า เจ้าของที่ดินผู้เป็นผู้ผลิตนั้น ตรงกับผลงานวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่ที่ได้สรุปว่า ผู้เช่าสามารถลงทุนในปัจจัยการผลิตให้ทัดเทียมกับผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้

### ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

เนื่องจากผลการศึกษานี้ พบว่าในเขตที่ราบลุ่มเชียงใหม่ ระบบการเช่าแบบแบ่งสามผลผลิตเป็นระบบที่ดีในด้านความเสมอภาคทางด้านผลตอบแทน และระบบการเช่าแบบเก็บค่าเช่าค้ายตัวเป็นระบบที่ดีอีกระบบหนึ่ง คือทำให้เกษตรกรผู้เช่าเกิดแรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิต ระบบการเช่าทั้งสองระบบจึงเป็นระบบที่น่าได้รับการส่งเสริม นอกจากนั้นทั้งสองระบบดังกล่าว เป็นระบบที่ใกล้เคียงสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ จึงเป็นหนทางนำไปสู่ความเสมอภาคและแรงจูงใจในการผลิตเพื่อการพัฒนาทางการเกษตร อย่างไรก็ตามการเช่านี้อีกเป็นจำนวนมากยังมีได้เป็นไปตามกฎหมายเท่าใดนัก ผู้เช่าที่ไม่ได้รับความเสมอภาค ได้แก่ ผู้เช่าในระบบแบ่งครึ่งผลผลิตในฤดูฝนและเก็บเป็นผลผลิตหรือเงินสต็อกในฤดูแล้ง หรือระบบแบ่งครึ่งผลผลิตในฤดูฝนและฤดูแล้งไม่เก็บ และเจ้าของที่ดินไม่ช่วยจ่ายปัจจัยใด ๆ แก่ผู้เช่าเลย ผู้เช่าเหล่านี้ไม่อาจเรียกร้องหรือปฏิบัติการใด ๆ ได้ เนื่องจากยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายอย่างจริงจัง ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรมีการเผยแพร่ความรู้ และส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างจริงจัง ความสนใจและตั้งใจจริงของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งเกษตรกรเองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะช่วยให้กฎหมายบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านผลตอบแทนลง

อีกประการหนึ่ง การที่เจ้าของที่ดินช่วยจ่ายปัจจัยการผลิตทางการเกษตรแก่ผู้เช่า โดยเฉพาะในระบบการเก็บค่าเช่าแบบแบ่งครึ่งผลผลิตในฤดูฝนและฤดูแล้งไม่เก็บ นับเป็นแนวทางหนึ่งที่ทำให้ระบบการเช่ามีความเสมอภาคมากขึ้น อาจทำได้โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประชาสัมพันธ์และส่งเสริม ให้ทั้งเกษตรกรผู้เช่าและเจ้าของที่ดินปฏิบัติตามแนวนี้ให้มากขึ้น ในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ

การเข้มงวดกวดขัน หรือส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น อาจจะต้องทำกันทุกระดับตั้งแต่ระดับนโยบาย กระทรวง กรม จังหวัด และอำเภอ ซึ่งรัฐบาลควรหาความร่วมมือระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย เพื่อจะทำให้กฎหมายนี้มีผลทางปฏิบัติจริงให้มากยิ่งขึ้น

#### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

การศึกษานี้ ได้ศึกษาถึงความเสมอภาคทางด้านผลตอบแทนระหว่างกลุ่มผู้ถือครองที่ดินต่าง ๆ ภายใต้ระบบการเช่าและการปลูกพืช และการใช้ปัจจัยการผลิตทางการเกษตร ซึ่งแสดงถึงแรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิตของเกษตรกรผู้เช่า ผลการศึกษพบว่าระบบการเช่าที่ดีในด้านความเสมอภาคและแรงจูงใจนั้นสอดคล้องกับระบบการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ตามเนื่องจากงานวิจัยนี้ไม่ได้ทำการศึกษาโดยวิเคราะห์รูปแบบการเช่าหรืออัตราค่าเช่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ โดยตรง ในด้านประสิทธิภาพการผลิตของผู้เช่าระบบต่าง ๆ หากจะมีการวิจัยในเรื่องที่น่าสนใจ เพื่อเป็นสิ่งยืนยันถึงอัตราค่าเช่าที่สมควรระบุไว้ในพระราชบัญญัติ