

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบการปฏิรูปที่ดินเอกชนจังหวัดลำพูนกับจังหวัดอุดรดิตถ์ ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมเอกสาร หลักการและแนวความคิด ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้

- 2.1 สาเหตุการปฏิรูปที่ดิน
- 2.2 พระบรมราโชบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน
- 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน
- 2.4 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย
- 2.5 การปฏิรูปที่ดินเอกชนจังหวัดลำพูน
- 2.6 การปฏิรูปที่ดินเอกชนจังหวัดอุดรดิตถ์
- 2.7 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน
- 2.8 การดำเนินการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โครงการหมู่บ้านเกษตรกรรมหนองหว้า
- 2.9 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 สาเหตุของการปฏิรูปที่ดิน

สาเหตุที่ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต ฉะนั้นความเห็นในด้านการปฏิรูปจึงมีความแตกต่างกัน บางประเทศปฏิรูปที่ดินอย่างสันติและบางประเทศก็ใช้ความรุนแรง แล้วแต่สถานการณ์ และการปกครองของแต่ละประเทศ อาทิเช่น

การปฏิรูปที่ดินในประเทศอิหร่าน ก่อนที่จะมีการปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 1941 ที่ดินส่วนใหญ่จะตกอยู่ในการถือครองของผู้มีอำนาจที่เป็นเจ้าที่ดินผู้มีอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจสังคม และผู้มีอำนาจทางการเมือง ในขณะที่คนส่วนใหญ่ของประเทศที่มีอาชีพเกษตรกรรมไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และเป็นคนยากจนถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนและเจ้าที่ดิน เมื่อจำนวนเกษตรกรผู้ยากจนมีมากขึ้น ประกอบกับถูกกดขี่ทางด้านภาวะเศรษฐกิจ และถูกเอารัดเอาเปรียบ จึงเป็นเหตุให้ประชาชนกลุ่มนี้มีทัศนคติขัดแย้งกับผู้ที่มีอำนาจและมีแนวโน้มจะก่อให้เกิดความรุนแรง ขณะนั้นพระเจ้าชาห์ฟาเลวี ต้องยื่นมือเข้ามาช่วยประชาชนกลุ่มนี้ให้มีที่ดินทำกิน โดยประกาศเป็นโครงการปฏิรูปที่ดินขึ้น และพระองค์ทรงเป็นผู้นำในการปฏิรูปที่ดิน โดยสละที่ดินของพระองค์เพื่อกระจายไปยังผู้ยากจนและขาดแคลนที่ดินทำกินด้วยการขายให้กับประชาชนในราคาถูก และยังได้มีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาและสหกรณ์ (The Bank of Development and Rural Cooperative) เพื่อให้เกษตรกรได้กู้ยืม แต่การปฏิรูปที่ดินก็ถูกต่อต้านจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

โดยการต่อสู้ขังวางอย่างรุนแรง มีการขับไล่เกษตรกรออกจากพื้นที่ บางแห่งได้ก่อเหตุจลาจลขึ้น แต่ในที่สุดรัฐบาลสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ และดำเนินการปฏิรูปที่ดินไปได้ด้วยดี

การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น ได้มีขึ้นในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประชาชนส่วนน้อยซึ่งได้แก่ขุนนาง เจ้าสัวที่ดิน นักการเมืองและผู้มีอิทธิพลทางการเงินการเมืองของประเทศเป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ ทำให้ชาวนาชาวไร่ชั้นเล็กต้องตกเป็นผู้เช่า และตกอยู่ในสภาพยากจนเป็นอย่างมาก ประกอบกับถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน เมื่อถูกกดคั้นมากขึ้นก็เกิดกรณีพิพาทระหว่างลูกหนี้กับเจ้าของเงินกู้ ซึ่งกรณีพิพาทได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เช่านาได้พยายามเรียกร้องผลประโยชน์ของตนเองมากขึ้น จนในที่สุดรัฐบาลบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน ที่ไม่ทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง (absentee landlords) และจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน ซึ่งทำให้ที่ดินเปลี่ยนมือจากเจ้าของที่ดินไปยังผู้เช่ามากขึ้น และยังมี การปรับปรุงระเบียบการเช่าเพื่อให้ผู้เช่าได้รับประโยชน์มากยิ่งขึ้นด้วย

การปฏิรูปที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เกิดขึ้นในราว พ.ศ.2492 เป็นการแก้ไขปัญหากรณีพิพาทและเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างผู้เช่ากับเจ้าสัวที่ดินเพิ่มค่าเช่านาอย่างไม่เป็นธรรม

การปฏิรูปที่ดินในประเทศฟิลิปปินส์ ก่อนที่จะมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 2498 ประเทศฟิลิปปินส์อยู่ภายใต้การยึดครองของประเทศสเปน ที่ดินส่วนใหญ่จะอยู่ในการครอบครองของชาวสเปนที่มีอำนาจในขณะนั้น สังคมของฟิลิปปินส์ได้แบ่งออกเป็นหลายชนชั้น ประชาชนส่วนใหญ่มักอยู่ในชนชั้นต่ำใช้แรงงานเยี่ยงทาส ทำงานในไร่นา มีความเป็นอยู่อย่างอดคัดขัดสน ถึงแม้ว่า จะมีผู้นำกลุ่มของชาวไร่ชาวนาเรียกร้องขอความเป็นธรรมในการทำกินในที่ดินแต่ก็ไม่เป็นผล มักจะถูกทำร้ายจนเสียชีวิต จนกระทั่งในสมัยของประธานาธิบดีแมกไซไซ ได้เริ่มโครงการปฏิรูปที่ดิน เพื่อที่จะกระจายการถือครองไปยังชาวไร่ชาวนาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (2539 ก : 11-14)

จะเห็นได้ว่ามูลเหตุที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินจะมีมูลเหตุคล้าย ๆ กัน คือ ที่ดินส่วนมากอยู่ในมือของผู้มีอิทธิพล เจ้าสัวที่ดิน นักการเมือง และพวกนี้ได้นำที่ดินออกมาให้เช่าด้วยอัตราสูง และเป็นผู้กำหนดค่าเช่าที่ดินเองชาวนาต้องไปกู้เงินนายทุนถูกขูดรีดคดกเบียดสูงและถูกพ่อค้าคนกลางกดราคาพืชผล ทำให้เกษตรกรยากจนมีรายได้น้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งเป็นภาวะกดดันให้เกษตรกรออกมาเรียกร้อง

สำหรับการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยมีมูลเหตุในทำนองเดียวกันกับประเทศที่กล่าวมาเบื้องต้น แต่ยังไม่ก่อเหตุรุนแรงมากนัก กล่าวคือ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2517 ได้มีเกษตรกรชุมนุมร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลเนื่องจากเค็คร้อนที่ดินทำกินถูกนายทุนเอารัดเอาเปรียบเรื่องการเช่าที่ดิน และถูกยกเลิกการให้เช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดิน การชุมนุมของเกษตรกรได้มีขึ้นหลายครั้งหลายคราว และทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งรัฐบาลต้องออกมาตรการเพื่อ

ช่วยเหลือชาวนาชาวไร่เหล่านี้โดยตั้งคณะกรรมการเพื่อเจรจาระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่า เพื่อให้ผู้เช่าซึ่งเป็นเกษตรกรและผู้ชุมนุมเรียกร้องได้ใช้ที่ดินทำกินได้ต่อไป และถ้าในกรณีที่เจ้าของที่ดินบอกเลิกการให้เช่าที่ดิน โดยไม่เป็นธรรมและได้ที่ดินมาจากชาวนาชาวไร่ โดยวิธีการอันไม่เป็นธรรมหรือโดยอาศัยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของชาวนาชาวไร่ หรืออาศัยความเสียเปรียบทางเศรษฐกิจของชาวนาชาวไร่ นายกรัฐมนตรีจะได้สั่งการตามควรแล้วแต่กรณีต่อไป

ถึงแม้ว่ารัฐบาลของนายกรัฐมนตรี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้พยายามช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ ในเรื่องที่ดินทำกิน การปลดปล่อยหนี้สิน แต่ก็ไม่สามารถขจัดความเดือดร้อนของชาวนาชาวไร่ที่ เดือดร้อนที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึง ได้มีชาวนาชาวไร่ในหลายจังหวัดเดินทางมาชุมนุมเรียกร้องให้ รัฐบาลทำการช่วยเหลืออีกหลายครั้งหลายครา จนในที่สุดทางรัฐบาลได้เห็นความเดือดร้อนของชาวนาชาวไร่ จึงทำให้ริเริ่มเร่งในการตราพระราชบัญญัติอันเป็นประโยชน์แก่ชาวนาชาวไร่ จำนวน 3 ฉบับด้วยกัน คือพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติฉบับนี้ รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับเร่งดำเนินการเพื่อเป็นการสนองตอบพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชในอันที่จะปลดปล่อยความทุกข์ยากของชาวนาชาวไร่ ซึ่งมีการชุมนุมเรียกร้องขอความช่วยเหลือในขณะนั้นโดยไม่ชักช้า จึงได้มีการนำเสนอกฎหมายปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 และได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อนที่สภานั้นจะสิ้นสุดอายุลงเพียง 10 วันเท่านั้น คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในวาระที่สาม เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2518 และสภาได้สิ้นอายุลงเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษเล่มที่ 92 ลงวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ.2518 จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (2539 ข : 18-19)

2.2 พระบรมราโชบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสนพระทัยในหลักการปฏิรูปที่ดินก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรประมาณ 10 ปี กล่าวคือ ประมาณ ปี พ.ศ. 2507 พระองค์ทรงเห็นพสกนิกรของพระองค์ที่เป็นชาวนาชาวไร่ ต้องประสบกับปัญหาความยากจน ไม่มีที่ดินทำกิน พวกที่เคยมีที่ดินก็ต้องสูญเสียที่ดินให้กับนายทุน บางคนต้องรับจ้างทำนาทำไร่ บางคนเข้าป่าบุกรุกที่ป่าสงวน บางคนอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำ สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้พระองค์ทรงห่วงใยในความเป็นอยู่ของบุคคลเหล่านั้นเป็นอย่างมาก

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะช่วยเหลือราษฎรที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกินได้มีที่ดินทำกินตลอดไปชั่วลูกชั่วหลาน พระองค์จึงทรงริเริ่มโครงการจัดและพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์ขึ้น โครงการนี้จะเป็นโครงการสมบูรณ์แบบที่มีการทดลองการปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ การวางแผนการจัดที่ดิน การบำรุงรักษา การพัฒนาแหล่งน้ำ การสร้างทางลำเลียง การรวมกลุ่มจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรเพื่อการผลิต การจำหน่าย การส่งเสริมการเกษตร การพัฒนาอาชีพ สันเขื้อ รวมทั้งการฝึกอบรมของสมาชิกในหมู่บ้านสหกรณ์ได้รู้จักช่วยตัวเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อให้ฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกดีขึ้น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ได้ดำเนินการมาแล้วหลายพื้นที่โดยได้ทรงเริ่มเป็นแห่งแรกเมื่อ พ.ศ.2507 บริเวณหุบกระพง อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี แห่งที่สองจัดขึ้นที่คอนขุนห้วยในอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี แห่งที่สามที่ตำบลหนองปลับ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อ พ.ศ.2513 แห่งที่สี่หมู่บ้านทุ่งลุยลาย อำเภอดอนสาร จังหวัดชัยภูมิ และแห่งที่ห้าที่ตำบลลอนหลวย อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น

ในส่วนที่เป็นที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่พระองค์ได้ทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทานเพื่อการปฏิรูปที่ดิน มีเนื้อที่ 51,967 ไร่ 95 ตารางวา นั้น พระองค์ยังได้พระราชทานข้อวิจารณ์และคำแนะนำอีกหลายประการในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้ประสบผลสำเร็จแก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการและรองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2518 ดังนี้

(1) การแบ่งสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรในขั้นต้นควรให้เป็นไปตามเนื้อที่ที่เกษตรกรถือครองอยู่เดิมให้มากที่สุด ไม่ว่าจะโดยเป็นเจ้าของที่ดินเองหรือโดยการเช่า ทั้งนี้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ พื้นที่อาจจะลดลงไปบ้างตามสภาพภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นนั้น ๆ

(2) การจัดตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ควรให้เป็นไปตามความต้องการของเกษตรกรและให้สอดคล้องกับสภาพเดิมของท้องถิ่นนั้น ๆ ให้มากที่สุด และจัดชุมชนให้อยู่เป็นกลุ่มก้อนเพื่อความปลอดภัย และทำให้การลงทุนในด้านการจัดสาธารณูปการ เช่น น้ำสะอาด ไฟฟ้า ฯลฯ ถูกลงด้วย

(3) จัดระบบการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้านรวมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินและเชื่อมโยงไปถึงสหกรณ์ในเมืองใหญ่ ๆ เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจ เพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างกว้างขวางโดยแท้จริง

(4) การพัฒนาด้านต่าง ๆ รวมทั้งการจัดระบบชลประทาน ถนนหนทาง และบริการสาธารณูปการต่าง ๆ เมื่อดำเนินการจัดหาให้แล้ว ต่อไปก็ให้สหกรณ์รับช่วงไปดำเนินการต่อและจัดการบำรุงรักษาต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลค่อย ๆ ถอนตัวออกได้เมื่อสหกรณ์มีประสิทธิภาพพอเพียงที่จะรับช่วงต่อไป

(5) ในระยะแรกจะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ ที่มีความสามารถและเสียสละอยู่ประจำเพื่อให้คำแนะนำ ส่งเสริมแก่สหกรณ์โดยใกล้ชิด และจัดให้มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากส่วนกลางออกไปตรวจการดูแลเยี่ยมเยียนและให้คำแนะนำเป็นการให้กำลังใจแก่เจ้าหน้าที่โดยสม่ำเสมอ

(6) การจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรจะต้องคำนึงถึงการขยายตัวของประชากรในท้องถิ่นนั้น ในอนาคตด้วย ดังนั้น ป่าไม้ชุมชนที่คำริจะจัดสร้างขึ้นอาจใช้เป็นที่สำรองสำหรับการทำมาหากินในอนาคตได้ด้วย

(7) การปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่ จะต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วในระยะเวลาประมาณ 2-3 ปี เพื่อให้เกษตรกรเห็นผลโดยไม่ชักช้า

(8) สำหรับเงินชดเชยค่าที่ดินซึ่งรัฐบาลจะต้องชดเชยแก่เจ้าของที่ดิน ภายตามกฎหมายของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเป็นเงินหมุนเวียนสำหรับการดำเนินงานของสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว โดยจะได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาสำหรับบริหารเงินทุนนี้ขึ้นคณะหนึ่ง

(9) มีพระราชประสงค์ให้ผู้ที่เป็นผู้เช่าที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่เดิมได้ทำกินในที่ดินนั้นต่อไปชั่วคราวจนกว่าที่ยังยึดถืออาชีพเกษตรกรอยู่แต่จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (2539 ก : 26-29)

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินได้มีบุคคลหลายคนให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินไว้หลายประการตามแนวความคิดของแต่ละคน แต่ความหมายไม่แตกต่างกันมากนัก สำนักงานการปฏิรูปเพื่อเกษตรกร (2543 ก : 67) อ้างถึง วรเวทย์ ชำราชัญญ์ (2540) ได้ให้ความหมายการปฏิรูปที่ดินดังนี้

ความหมายอย่างแคบ การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง มาตรการที่รัฐนำที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่มาจัดให้เกษตรกรที่มีที่ดินน้อยหรือไม่มีเลย เพื่อเป็นการกระจายความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน รวมทั้งผลประโยชน์ที่จะได้รับจากที่ดินนั้น มีวิธีการที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของแต่ละประเทศว่าเป็นประชาธิปไตยหรือสังคมนิยม ในระบบประชาธิปไตยที่ดินจะได้อมาโดยการซื้อ จากเจ้าของที่ดินที่มากเกินกว่ากฎหมายกำหนดโดยรัฐจะจ่ายค่าชดเชยให้ในอัตราที่เป็นธรรม ส่วนในระบบสังคมนิยมจะไม่มีจ่ายค่าชดเชยหรือมีเพียงเล็กน้อย และการจัดที่ดินในระบบประชาธิปไตยรัฐจะให้เกษตรกรเช่าหรือขาย ส่วนระบบสังคมนิยม รัฐจะจัดให้ในลักษณะสหกรณ์ นารวม หรือมาเป็นของรัฐ

ความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การปฏิรูปโครงสร้าง 3 ประเภท คือ โครงสร้างการถือครองที่ดิน ซึ่งมีความหมายเดียวกับที่กล่าวมาข้างต้น โครงสร้างการผลิตได้แก่วิธีการเพาะปลูก

พืชต่าง ๆ การพัฒนาปรับปรุงที่ดินและโครงสร้างบริการสนับสนุน หมายถึง สิ่งก่อสร้างพื้นฐาน เช่นการชลประทานดินเชื้อ บริการสาธารณสุข ถนน การศึกษา เป็นต้น

โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ (2535 : 158-159) เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ได้ให้แนวคิดของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการบรรยายแก่ปฏิรูป ที่ดินจังหวัด สรุปได้ว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีส่วนสำคัญอยู่ 2 ส่วน คือ ที่ดินกับ เกษตรกรรมและได้ให้ปรัชญาของการปฏิรูปที่ดินว่าหลักสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน คือ อาชีพการ เกษตร ที่ดินเป็นส่วนเสริม รัฐจะให้ทางเลือกการเกษตรแก่ประชาชนที่ต้องการและสามารถเป็น เกษตรกรได้ จะต้องพัฒนาการชีวิตของคนเหล่านั้นโดยการให้อาชีพ ไม่ใช่ให้ที่ดิน แต่เนื่องจาก อาชีพการเกษตรจำเป็นต้องใช้ที่ดิน

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินอีกหลายคน อาทิ นายแพทย์ประเวศ วะสี (2540) ได้ให้ข้อเสนอในการปฏิรูปที่ดินว่า “การปฏิรูปที่ดินจะต้องจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อ จัดสรรให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกิน โดยให้องค์กรชุมชนเป็นผู้ดูแลจัดให้สมาชิกในชุมชนทุกคนสามารถ ทำกินได้เป็นการถาวร”

จะเห็นได้ว่ามีความเห็นในด้านการปฏิรูปที่ดินมีความหลากหลายแตกต่างกันไป แต่โดยรวม แล้วคือ การเปลี่ยนแปลงที่ดินใน 2 ด้าน ด้านการถือครองที่ดินและด้านการพัฒนาที่ดินทั้ง โครงสร้างและการผลิต ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้อย่างมั่นคง

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(2543 ก : 6) อ้างถึง นายโรมัส เอฟ การโรลล์ ผู้เชี่ยวชาญการใช้ที่ดิน องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) กรุงโรม ได้ให้ความหมาย การปฏิรูปที่ดินโดยลำดับดังนี้

1) การทำให้สิทธิของผู้เช่านาดีขึ้น และหาทางให้ผู้เช่านาได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยตรงและโดยอ้อม

2) รัฐเข้าควบคุมที่ดินของเอกชนอย่างจำกัด เช่น การรวบรวมที่นาที่ปลีกย่อย ให้เข้ามา เป็นนาผืนใหญ่ ตามหลักเศรษฐศาสตร์

3) การตั้งกลีกรนิคม

4) การเวนคืน

5) การโอนที่ดินให้เป็นของชาติก่อนโดยไม่รับ คือ ให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดินแล้ว ค่อยแบ่งกรรมสิทธิ์โดยวิธีอื่นจำกัดให้แก่เอกชน สำหรับประเทศที่มีการปกครองระบบสังคมนิยม ความหมายในการปฏิรูปที่ดินจะเป็นประโยชน์ในทางการเมืองของรัฐมากกว่าเกษตรกรแต่ละคน โดยมีการบังคับเจ้าของที่ดินมอบที่ดินให้แก่รัฐ หรือยึดที่ดินของเอกชนเป็นของรัฐ เพื่อให้เกษตรกร พะปลูกร่วมกันแบบนารวมโดยรัฐเป็นผู้วางแผนควบคุมการเพาะปลูกทั้งหมด

ปลดคประสพ (2540:2-3) ได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินดังนี้

(1) คนที่เป็นเกษตรกรเท่านั้นที่จะมีสิทธิในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินแต่บุคคลนั้นอาจเปลี่ยนแปลงอาชีพได้ แต่ยังคงเป็นเกษตรกรเพียงแต่ใช้เวลา Full time หรือ Part time เท่านั้น

(2) ไม่ควรถือความยากจนของเกษตรกรเป็นหลัก เสมือนหนึ่งว่าถ้าเกษตรกรมีเงินแล้วความเป็นเกษตรกรจะสูญหายไป สิทธิในการใช้ที่ดินก็หมดไปด้วย

(3) ควรเน้นการรักษาพื้นที่ดินเพื่อเกษตรกรรอย่างแท้จริงและควรมีข้อกำหนดปริมาณพื้นที่การเกษตรที่ต้องรักษาไว้ ทั้งในระดับประเทศ จังหวัด หรืออำเภอ

(4) ปัจจุบันเน้นเรื่อง Land Distribution การกระจายสิทธิ การแจกเอกสารสิทธิแต่ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาอาชีพมากขึ้น

ฉันทลักษณ์ (2541:33) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในอนาคตว่า “จากนโยบายของรัฐบาลเกือบทุกรัฐบาลที่ผ่านมา มีนโยบายที่จะเน้นเรื่องปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ ส.ป.ก. จึงต้องเร่งรัดการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐ โดยระดมทรัพยากร ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณไปในการแก้ปัญหาการทำกินในที่ของรัฐ อันทำให้ผลกระทบต่อกำลังที่จะไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่เอกชนและปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งมีผลต่อการทำให้ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินได้น้อยลง คือ ราคาที่ดินในระยะหลังนี้มีราคาสูงขึ้น เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วทำให้มีการเก็งราคาที่ดินจนเป็นเหตุให้ราคาที่ดินสูงเกินกว่ามูลค่าที่ควรจะเป็น

อย่างไรก็ตามทิศทางในการแก้ปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกิน และปัญหาการเช่าที่ดิน ซึ่งยังคงมีอยู่มาก ส.ป.ก. คงยังจะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่เอกชนต่อไป โดยพิจารณาปรับนโยบายการจัดซื้อที่ดินในเขตที่ห่างไกลจากเขตอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว รวมทั้งพิจารณาจัดซื้อที่ดินหรือเวนคืนที่ดินจากที่ดินที่มีความเหมาะสมต่อการเกษตร หรือที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีการลงทุนภาครัฐสูง เช่น ในเขตจัดรูปที่ดินที่เจ้าของมิได้ทำการเกษตรเอง เพื่อให้การพัฒนาการเกษตรจะสามารถเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรมีขีดความสามารถในการชำระค่าเช่าซื้อ เพื่อให้เกษตรกรหมุนเวียนในการจัดซื้อที่ดินและการพัฒนาอื่นๆ ต่อไป สำหรับปัจจัยด้านราคาซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในที่ดินเอกชน ส.ป.ก. ควรจะใช้นโยบายอุดหนุน (Subsidy) แก่เกษตรกร โดยพิจารณาจากส่วนต่าง ๆ ของราคาที่ดินกับผลผลิตที่ได้รับจากที่ดินมาเป็นตัวกำหนดราคาที่ดินที่จะขายให้กับเกษตรกรในราคาถูกลงกว่าราคาที่ซื้อมา ทั้งนี้ให้ปรับแก้หลักเกณฑ์ในการเช่าซื้อที่ดินเสียใหม่”

2.4 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในประเทศไทย

ความหมายของ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532

มาตรา 4 ความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2541 ก : 22)

จากความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะเห็นได้ชัดว่าเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากมุ่งหมายให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินแล้ว ยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้ งานหลักของ ส.ป.ก. จึงมีอยู่ 3 ลักษณะ คือ

- (1) งานจัดที่ดิน โดยนำที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนมาจัดให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ
- (2) งานพัฒนาขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ เตาที่จำเป็นในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (3) งานพัฒนาอาชีพ และรายได้ของเกษตรกร

2.4.1 โครงสร้างองค์กรเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

องค์กรเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบไปด้วย คณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัด หน่วยราชการระดับกรมและระดับจังหวัดดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน มาตรา 12 ให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดิน ของ ส.ป.ก. ตลอดจนควบคุมการบริหารของ ส.ป.ก. การจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน การกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร การกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดิน พิจารณออนุมัติแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดิน กำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดระเบียบ ศึกษาคำปรึกษาปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(2) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ตั้งขึ้นตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินมาตรา 13 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดหรือท้องที่ใดในจังหวัดใดแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด ปลัดจังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชย์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พัฒนาการจังหวัด ประชาสงเคราะห์จังหวัด ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนเกษตรกร ในจังหวัดนั้นอีกสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรการ และวิธีปฏิบัติงาน วางระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของ ส.ป.ก. จังหวัดนั้นๆ เพื่อให้เป็นไปตามแผนงาน และโครงการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดและมอบหมาย

(3) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานระดับกรมสังกัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน มาตรา 7 เป็นหน่วยงานกลาง เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แบ่งการบริหารงานเป็น 8 กอง คือ

- สำนักงานเลขานุการกรม
- กองวิชาการและแผนงาน
- กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- กองนิติการ
- กองจัดการปฏิรูปที่ดิน
- กองวิศวกรรม
- กองคลัง
- กองการเจ้าหน้าที่

(4) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด) จัดตั้งขึ้นเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในจังหวัดใดแล้ว มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ ที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้โครงการบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนการควบคุมดูแล และติดตามผลงานรวมทั้งประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงาน

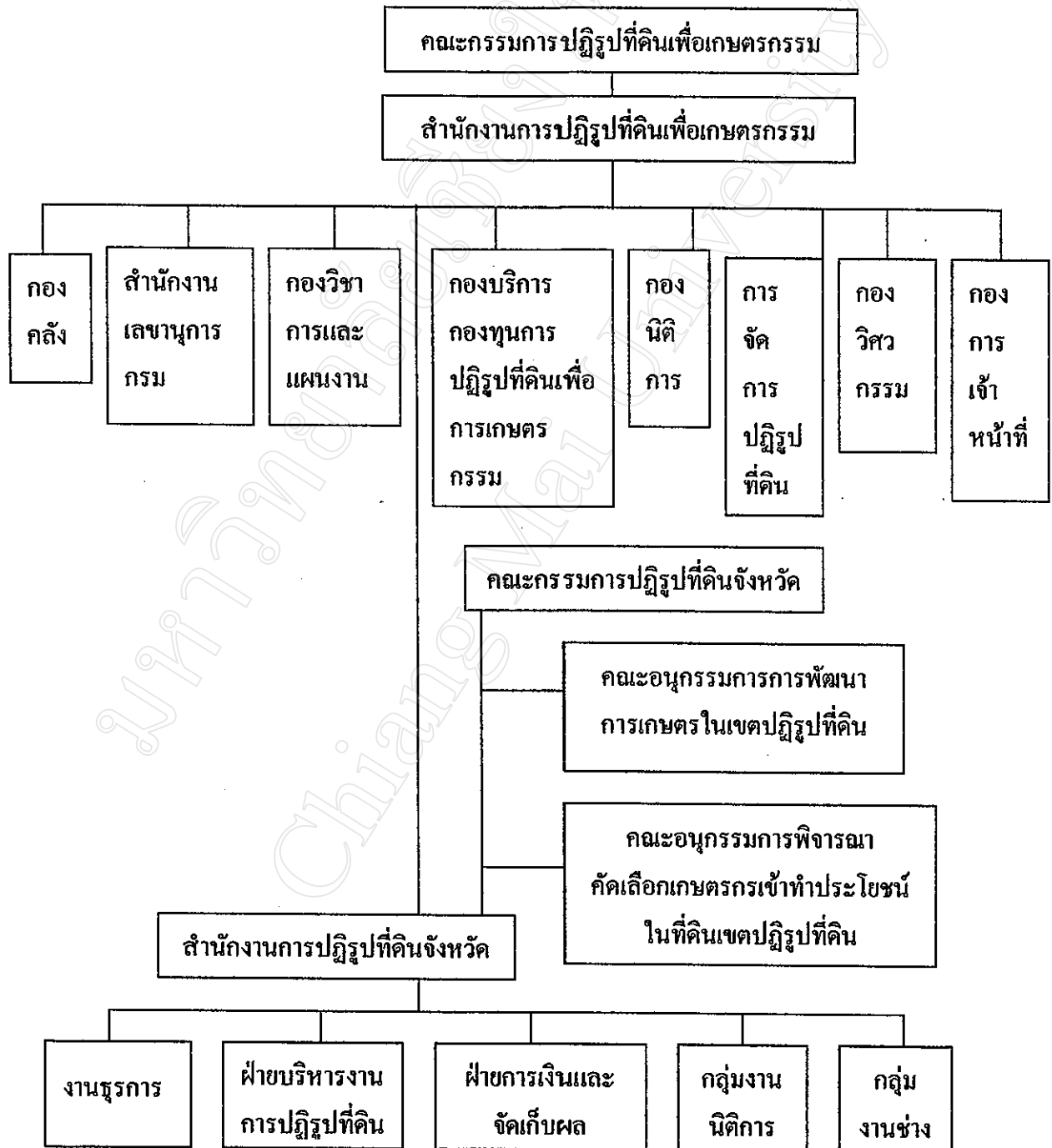
(5) กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินมาตรา 9 โดยจัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- ก. เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
- ข. เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่างๆ ภายในประเทศหรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น
- ค. เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
- ง. เงินดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและจ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกฎหมายให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การใช้จ่ายเงินกองทุนให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้เบิกจ่ายให้

ภาพที่ 1 การจัดองค์กรเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2540

2.4.2 วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน

จากคำจำกัดความของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พจนานุกรมวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินได้ดังนี้

(1) เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ใช้ที่ดินทำกิน และผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินหรือมีที่ดินสำหรับทำการเกษตรเป็นของตนเองอย่างถาวรตลอดไป

(2) เพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพด้วยการปรับปรุงปัจจัยการผลิต ให้บริการด้านสินเชื่อและการตลาด เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น

(3) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร ส่งเสริมพัฒนาอาชีพนอกการเกษตร ให้การศึกษาบริหารสาธารณสุข สาธารณูปโภคเพื่อเพิ่มสวัสดิการ และเสริมสร้าง ความเจริญในท้องถิ่น ทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ดีขึ้น

2.4.3 การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย ได้ดำเนินการใน 2 ลักษณะตามประเภทของที่ดินที่ได้มา คือ

(1) การปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน เป็นการปฏิรูปที่ดินที่ได้มาจากการจัดซื้อที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์แล้ว เช่น น.ส.3 โฉนด

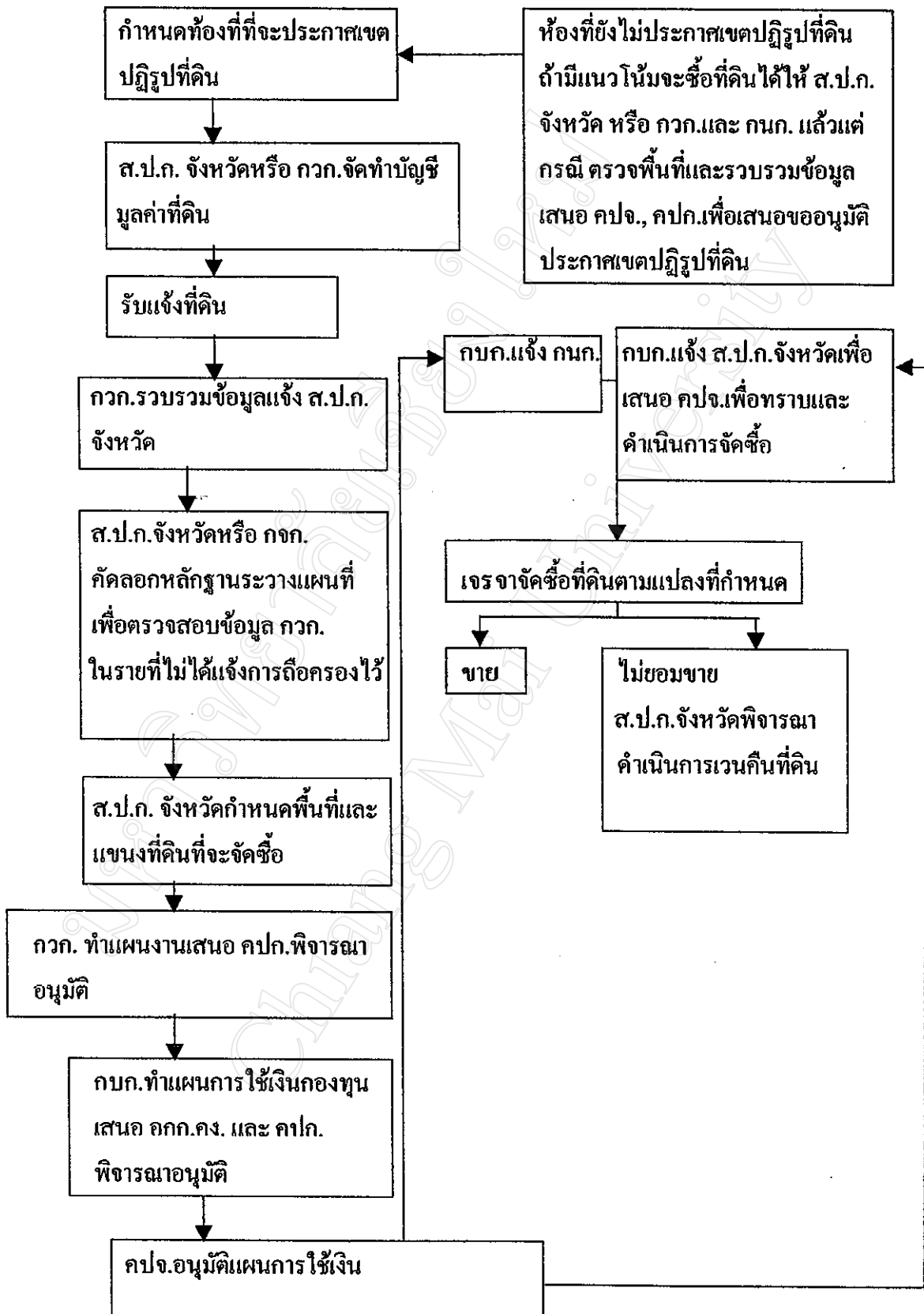
(2) การปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ เป็นการปฏิรูปที่ดินที่ได้มาจากการรับมอบที่ดินพื้นที่ป่าเสื่อมสภาพ และที่สาธารณะที่เลิกใช้แล้ว

ผู้วิจัยจะกล่าวถึงเฉพาะการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชนเท่านั้น เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบการปฏิรูปที่ดินเอกชน จังหวัดลำพูน และจังหวัดอุดรดิตถ์

การปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน การดำเนินการมีขั้นตอน 3 ขั้นตอนดังนี้

(1) ขั้นตอนเตรียมการ เป็นการดำเนินการเพื่อเตรียมการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูล พิจารณาจากเนื้อที่เช่า จำนวนผู้เช่าและผลผลิตทางการเกษตร โดยการรับแจ้งที่ดิน ทั้งนี้เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว กฎหมายบังคับให้เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน มาแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน การทำประโยชน์ ในที่ดินต่อเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลการถือครองที่ดินสามารถวางแผนจัดซื้อที่ดินได้ถูกต้อง ขั้นตอนต่าง ๆ สรุปได้ตามภาพที่ 2

ภาพที่ 2 การเตรียมการ



ที่มา : กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. , 2539

(2) **ขั้นการจัดที่ดิน** เป็นขั้นตอนของการจัดหาที่ดินและการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกร
จึงแบ่งขั้นตอนย่อยดังนี้

(2.1) **การจัดซื้อที่ดิน** เป็นขั้นตอนของการจัดหาที่ดินที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน
ปัจจุบันมีการกำหนดบัญชีมูลค่าที่ดิน โดยถือตามบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียน
สิทธิและนิติกรรมของกรมที่ดิน (ราคาประเมินของกรมที่ดิน) ทั้งนี้ตามมติ คปท. ครั้งที่ 4/2535 เมื่อ
วันที่ 13 สิงหาคม 2535 โดย คปท. มีอำนาจอนุมัติไม่เกินราคาในบัญชีมูลค่าที่ดิน และไม่เกินราคา
ขั้นสูงสุด แยกตามรายภาค ดังนี้

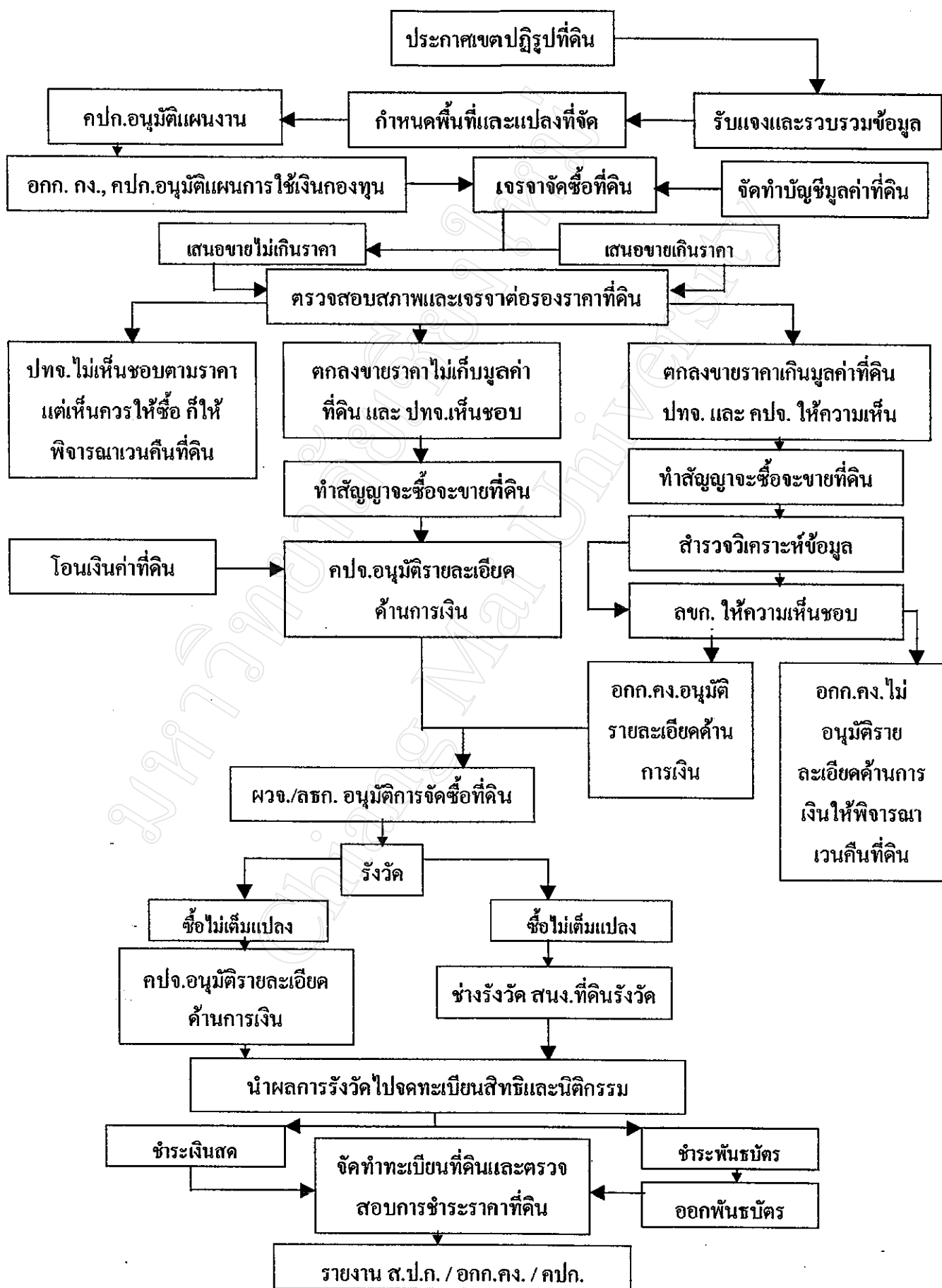
- ภาคเหนือ	ไม่เกินไร่ละ	20,000 บาท
- ภาคกลาง	ไม่เกินไร่ละ	23,000 บาท
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ไม่เกินไร่ละ	10,000 บาท
- ภาคใต้	ไม่เกินไร่ละ	30,000 บาท

ถ้าราคาเกินจากนี้อยู่ในอำเภออนุมัติของคณะกรรมการ โครงการและการเงินกองทุนการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

การจัดซื้อที่ดินเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. จังหวัด ที่จะดำเนินการจัดซื้อตาม
แผนงานที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้ โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจจัดตั้งคณะทำงานจัดซื้อ
ที่ดิน ขึ้นมาดำเนินการเพื่อการนี้ได้ สรุปขั้นตอนการจัดซื้อที่ดิน ส.ป.ก. แสดงไว้ตามภาพที่ 3

การชำระค่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธี
การในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2520 แก้ไข
เพิ่มเติม พ.ศ. 2535 คือราคาไม่เกิน 8 ล้านบาท จ่ายเป็นเงินสดทั้งหมด หากราคาที่ดินเกินกว่า 8
ล้านบาท จ่ายเป็นเงินสด 8 ล้านบาท ส่วนที่เหลือจ่ายเป็นเงินสดร้อยละ 25 และพันธบัตรร้อยละ
75 (เศษที่เหลือจาก 10,000บาทจ่ายเป็นเงินสด)

ภาพที่ 3 หลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดิน



ที่มา : กลางบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. ส.ป.ก.. 2539

(2.2) การจัดที่ดิน เป็นขั้นตอนการจัดที่ดิน ให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ ซึ่งมีขั้นตอนย่อย ๆ ดังนี้

(2.2.1) รับสมัครเกษตรกร การรับสมัครเกษตรกรเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 ข้อ 5 คือ เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเสนอให้ดำเนินการจัดเกษตรกรเช่าอยู่อาศัย หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมห้องที่ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่นั้นประกาศให้เกษตรกรในท้องที่ดังกล่าว ยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามแบบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายในระยะเวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

(2.2.2) สอบสวนสิทธิ เป็นการตรวจสอบว่าผู้ยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน มีคุณสมบัติตามกฎหมายกำหนดไว้ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ข้อ 4 คือ เป็นเกษตรกรตามความหมายดังนี้

- ก. ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องที่นั้น
- ข. ผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม และผู้เป็นบุตรของเกษตรกรที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

และข้อ 6. ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 เกษตรกรดังกล่าว จะต้องมีความสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ คือ

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (3) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต
- (4) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตร
- (5) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
- (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- (7) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

(2.2.3) คัดเลือกเกษตรกร ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ข้อ 8 ได้มอบให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาในการจัดลำดับเกษตรกรที่จะจัดที่ดินให้

(2.2.4) จัดเกษตรกรเข้าแปลงที่ดิน เมื่อมีผู้ยื่นขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ข้อ 9 จะต้องดำเนินการจัดการเกษตรกรเข้าทำกินในที่ดินตามแปลงที่กำหนดภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศยื่นขอเข้าทำประโยชน์

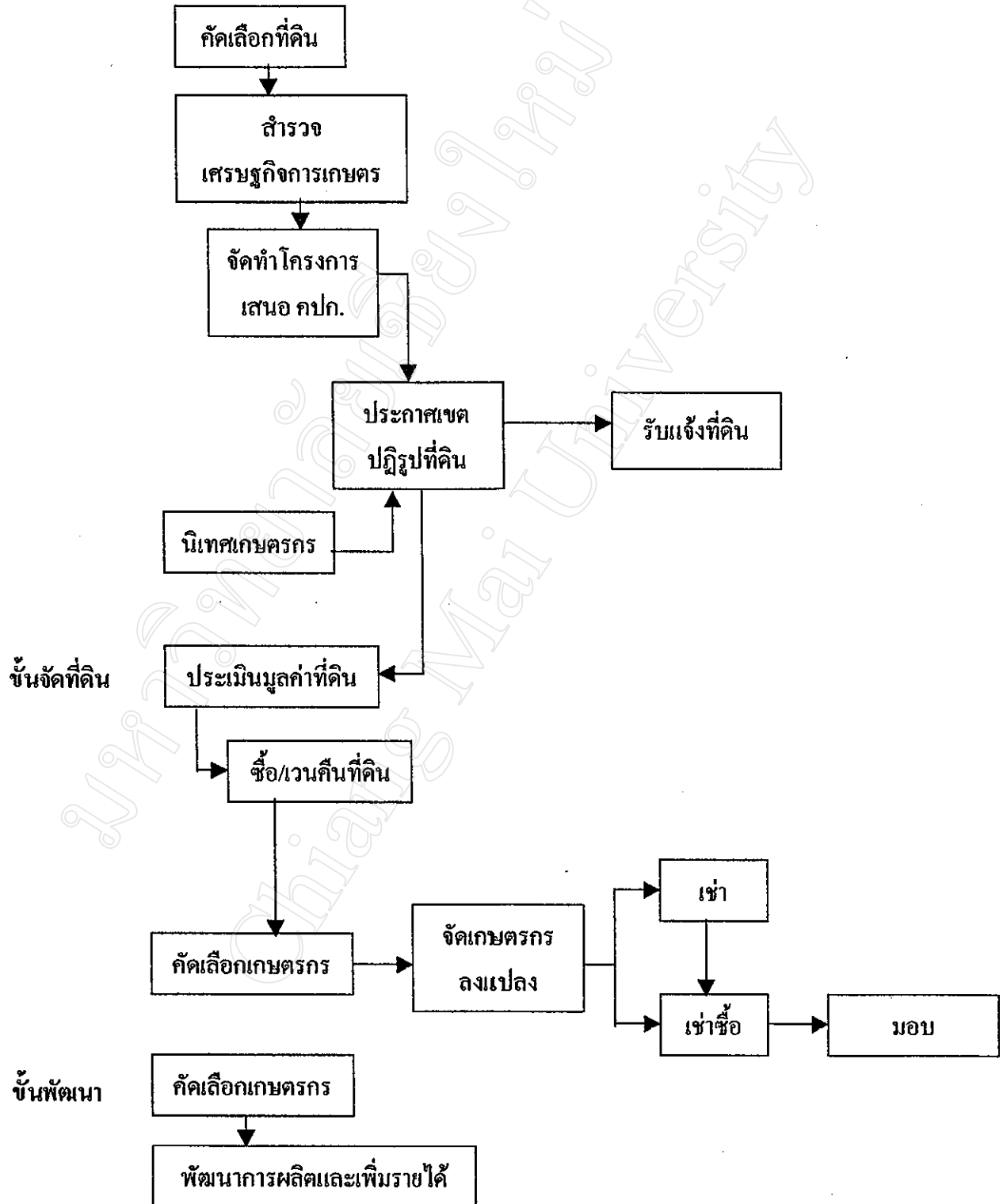
(2.2.5) ทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน ในการจัดเกษตรกรเข้าแปลงที่ดินที่ได้มาจากการจัดซื้อหรือเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะต้องทำสัญญาเช่าที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเสียดำเช่าอัตราร้อยละ 3 ของราคาที่ดิน และเมื่อมีรายได้สามารถเช่าซื้อที่ดินได้ให้ยื่นคำร้องขอเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่และเวลาตามประกาศของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยถือหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเช่าซื้อที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน พ.ศ. 2526 กล่าวคือ การกำหนดอัตราค่าเช่าซื้อ ที่ดินให้คิดค่าเช่าซื้อเท่ากับราคาที่ดินที่ได้จัดซื้อหรือเวนคืนรวมกับอัตราดอกเบี้ยอันเกิดจากค่าเช่าที่ดินคือร้อยละหกต่อปีของราคาจัดซื้อที่ดิน การเรียกเก็บค่าเช่าซื้อให้เรียกเก็บตั้งแต่ปีแรกที่ทำสัญญาเช่าซื้อโดยมีระยะเวลา ห้าปี สิบปี สิบสองปี และสิบห้าปี แล้วแต่กรณีที่ระบุไว้ในสัญญา เมื่อครบกำหนดผู้เช่าซื้อจะต้องไปชำระแก่ผู้ให้เช่าซื้อ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ภายในกำหนดเก้าสิบวัน เมื่อเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อครบตามระยะเวลาที่ระบุไว้ในสัญญาแล้ว ส.ป.ก. จึงจะโอนสิทธิในที่ดินให้ผู้เช่าซื้อ

(3) ขั้นพัฒนา เมื่อดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรแล้วจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาที่ดินที่เกษตรกรได้รับเพื่อให้สามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้เต็มที่ โดยการประสานงานพัฒนาส่งเสริมการเกษตร จัดหาสินเชื่อให้เกษตรกร พัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน ตลอดจนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการผลิต ได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ เป็นต้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 244:17-22) และกองนิติการ ส.ป.ก. (2541:119-130)

ภาพที่ 4 สรุปขั้นตอนการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเอกชน

ขั้นเตรียมการ



ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, 2540

2.5 การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเอกชนจังหวัดลำพูน

เนื่องจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้รับการร้องเรียนจากรายการอำเภอป่าซาง อำเภอบ้านโฮ้ง จังหวัดลำพูน ขอนที่ดินทำกิน ทั้งนี้เพราะว่าเกษตรกรเหล่านั้นไร้ที่ดิน ทำกิน เป็นผู้เช่าและรับจ้างประกอบอาชีพเกษตรกรรม ตลอดจนบุกรุกทำลายป่า ตัดไม้ทำฟืนและเผาถ่านขายเป็นอาชีพ ทำให้ยากจน รายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ด้วยเหตุดังกล่าว ส.ป.ก. จึงได้ทำการสำรวจภาวะเศรษฐกิจ ปรากฏว่าอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน มีเกษตรกรผู้เช่าประมาณ 38.03 % เป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน 13.95% คิดเฉลี่ยการถือครองที่ดินมีครัวเรือนละ 6.38 ไร่ ข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่า ผู้ถือครองที่ดินส่วนใหญ่จะตกอยู่กับผู้มีอิทธิพลและนายทุนเป็นแปลงใหญ่

ต่อมาได้มีเอกชนผู้ครอบครองที่ดินแปลงใหญ่ได้เสนอขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อให้กระจายสิทธิที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากจนในท้องที่ตำบลนครเจดีย์และตำบลน้ำดิบ จำนวน 5 แปลง ซึ่งรวมเนื้อที่ประมาณ 10,536 ไร่ นอกจากนี้ยังมีราษฎรอีกหลายรายมีความประสงค์ที่จะขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. อีกเป็นจำนวนมากมาย

ส.ป.ก. จึงได้เสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ตำบลนครเจดีย์และตำบลน้ำดิบ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ให้ความเห็นชอบในคราวการประชุมครั้งที่ 11/2524 วันที่ 26 มกราคม 2524 และคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในคราวการประชุมวันที่ 24 สิงหาคม 2525 และได้โปรดเกล้าส่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2525 มีผลบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ตั้งแต่วันที่ 23 ตุลาคม 2525 เป็นต้นมา

การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(1) การจัดซื้อที่ดิน หลังจากมีพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ตำบลนครเจดีย์และตำบลน้ำดิบ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในปี พ.ศ. 2525 แล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน ได้จัดซื้อที่ดินจากผู้เสนอขายที่เป็นแปลงที่ดินผืนใหญ่ จำนวน 5 แปลง รวมเนื้อที่ประมาณ 6,907 ไร่ ในราคาไร่ละ 4,000 บาท โดยแยกเป็นแปลง ๆ ดังภาพที่ 5

- แปลงที่ 1	เนื้อที่ประมาณ	1,265 ไร่
- แปลงที่ 2	เนื้อที่ประมาณ	1,312 ไร่
- แปลงที่ 3	เนื้อที่ประมาณ	615 ไร่
- แปลงที่ 4	เนื้อที่ประมาณ	2,472 ไร่
- แปลงที่ 5	เนื้อที่ประมาณ	1,240 ไร่

(2) การจัดที่ดิน เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน จัดซื้อที่ได้จำนวนหนึ่งแล้ว ได้แบ่งแปลงที่ดินแปลงละ 10 – 15 ไร่ ได้จำนวนแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เกษตรกรได้ ดังนี้

- แปลงที่ 1	ได้จำนวน	116	แปลง
- แปลงที่ 2	ได้จำนวน	100	แปลง
- แปลงที่ 3	ได้จำนวน	58	แปลง
- แปลงที่ 4	ได้จำนวน	211	แปลง
- แปลงที่ 5	ได้จำนวน	117	แปลง

(3) การจดทะเบียนกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หลังจากทราบจำนวนแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เกษตรกรแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูนได้รับสมัครเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ในท้องที่อำเภอป่าซาง เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน พิจารณาคัดเลือกและจัดลำดับขั้นบัญชีเพื่อรอการเรียกเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยการจับสลากที่จะเข้าทำกินในแต่ละแปลง เมื่อได้รับที่ดินแล้วเกษตรกรจะต้องทำสัญญาเช่า ซึ่งจะชำระค่าเช่าเป็นรายปีในอัตราร้อยละ 3 ของราคาที่ดิน กล่าวคือ ไร่ละ 120 บาท ต่อปี และ เมื่อทำประโยชน์จนมีรายได้เพียงพอที่จะเช่าซื้อ จึงจะเปลี่ยนสัญญาเช่าเป็นสัญญาเช่าซื้อ โดยสัญญาเช่าซื้อจะระยะเวลา 5 ปี 10 ปี 12 ปี 15 ปี แล้วแต่กรณี โดยจะต้องชำระค่าเช่าซื้อที่ดินในราคาที่จัดซื้อพร้อมกับดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากราคาที่ดิน ร้อยละ 6 ต่อปี ปัจจุบัน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน ได้จัดทำสัญญาเช่าและเช่าซื้อ ดังนี้

- แปลงที่ 1	ทำสัญญาเช่าจำนวน	3	ราย	เช่าซื้อ	113	ราย
- แปลงที่ 2	ทำสัญญาเช่าจำนวน	97	ราย	เช่าซื้อ	3	ราย
- แปลงที่ 3	ทำสัญญาเช่าจำนวน	38	ราย	เช่าซื้อ	20	ราย
- แปลงที่ 4	ทำสัญญาเช่าจำนวน	162	ราย	เช่าซื้อ	49	ราย
- แปลงที่ 5	ทำสัญญาเช่าจำนวน	47	ราย	เช่าซื้อ	70	ราย

ปัจจุบันมีเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อที่ดินครบตามจำนวนในสัญญาแล้ว 12 ราย คือแปลงที่ 3 จำนวน 2 รายและแปลงที่ 4 จำนวน 10 ราย

(4) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน ได้พัฒนาที่ดินโดยก่อสร้างปัจจัยพื้นฐาน ได้แก่ แหล่งน้ำ ทางคมนาคม ตลอดจนขยายเขตไฟฟ้าเพื่อสูบน้ำบาดาลเพื่อการเกษตร ซึ่งได้ดำเนินการดังนี้

(4.1) แหล่งน้ำ

- ขุดเจาะบาดาลเพื่อเกษตรกรรม แปลงที่ 1 จำนวน 5 บ่อ แปลงที่ 2 จำนวน 2 บ่อ แปลงที่ 3 จำนวน 1 บ่อ แปลงที่ 4 จำนวน 4 บ่อ และแปลงที่ 5 จำนวน 4 บ่อ

- ขุดสระเก็บน้ำฝน แปลงที่ 1 จำนวน 1 สระ แปลงที่ 2 จำนวน 2 สระ แปลงที่ 3 จำนวน 2 สระ แปลงที่ 4 จำนวน 3 สระ และแปลงที่ 5 จำนวน 2 สระ

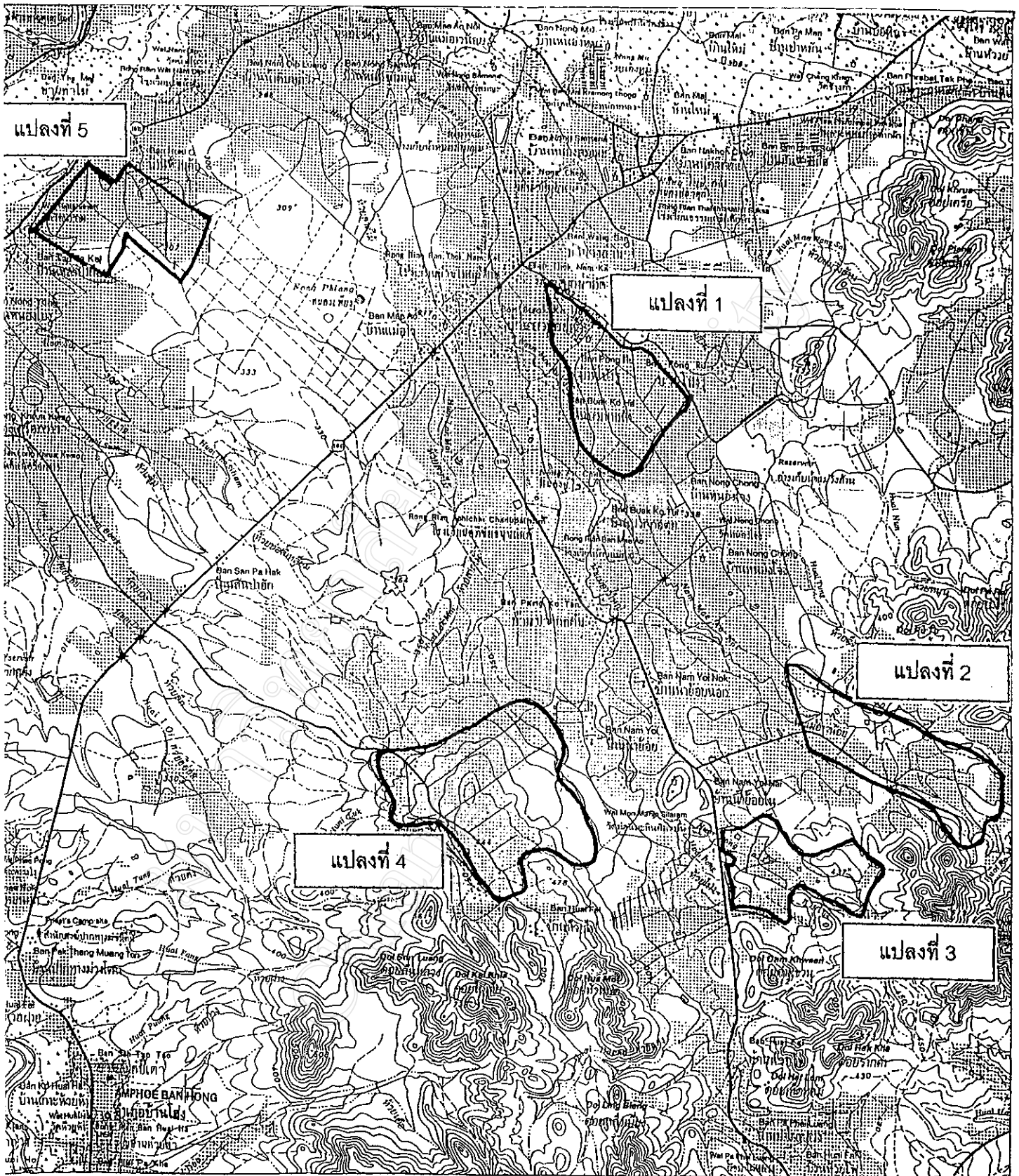
(4.2) ทางคมนาคม

ก่อสร้างถนนลูกรังบดอัด ดังนี้ แปลงที่ 1 จำนวน 11 สาย ระยะทาง 9.333 กิโลเมตร แปลงที่ 2 จำนวน 15 สาย ระยะทาง 12.321 กิโลเมตร แปลงที่ 3 จำนวน 7 สาย ระยะทาง 6.713 กิโลเมตร แปลงที่ 4 จำนวน 14 สาย ระยะทาง 18.150 กิโลเมตร และแปลงที่ 5 จำนวน 7 สาย ระยะทาง 6.861 กิโลเมตร

(4.3) ขยายเขตไฟฟ้าเพื่อสูบน้ำจากบ่อบาด ดังนี้

แปลงที่ 1 ยาว 5.325 กิโลเมตร แปลงที่ 2 ยาว 6.129 กิโลเมตร แปลงที่ 3 ยาว 6.550 กิโลเมตร แปลงที่ 4 ยาว 18 กิโลเมตร และแปลงที่ 5 ยาว 3 กิโลเมตร

(5) การพัฒนาอาชีพเกษตรกรกรรมและรายได้ เนื่องจากพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเอกชนจังหวัดลำพูน เป็นพื้นที่ดอน จึงมีการส่งเสริมปลูกไม้ผล ได้แก่ ลำไย และมะม่วง ฝรั่ง เป็นต้น



ภาพที่ 5

แผนที่ แสดงการจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน
 ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน, 2530

2.6 การปฏิรูปที่ดินเอกชนจังหวัดอุตรดิตถ์

การปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุตรดิตถ์ เกิดขึ้นจากการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าทุ่งกะโล่ อำเภอเมือง ของราษฎร โดยมีการแบ่งที่ดินทำกินอย่างไม่มีการระเบียบหลักเกณฑ์ จังหวัดอุตรดิตถ์จึงขอให้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2526 เป็นต้นมา

สำหรับการปฏิรูปที่ดินเอกชนจังหวัดอุตรดิตถ์ ดำเนินการหลังจากมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้ท้องที่อำเภอตรอน จังหวัดอุตรดิตถ์ เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ตามประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 105 ตอนที่ 13 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2531 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2531 สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุตรดิตถ์ ได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชน อำเภอตรอน ในปีงบประมาณ 2536 เป็นต้นมา โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

(1) การจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน เริ่มต้นจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุตรดิตถ์ มีคำสั่งที่ 702/2532 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2532 แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินประจำจังหวัดอุตรดิตถ์ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรดิตถ์เป็นประธานอนุกรรมการ เข้าพนักงานที่ดินจังหวัด เกษตรจังหวัด นายอำเภอท้องที่ เจ้าหน้าที่บริหารที่ดินอำเภอท้องที่ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ในเขตซึ่งดำเนินการจัดซื้อที่ดิน เป็นอนุกรรมการ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุตรดิตถ์เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน นิติกรและนักวิชาการเงินและบัญชี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุตรดิตถ์ เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุตรดิตถ์ ครั้งที่ 1/2532 วันที่ 2 พฤษภาคม 2532 ซึ่งคณะกรรมการจัดซื้อดังกล่าวได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินในปีงบประมาณ 2532 จำนวนเนื้อที่ 267 ไร่ 2 งาน 32 ตารางวา ราคาไร่ละ 3,767 บาท รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุตรดิตถ์ ครั้งที่ 1/2534 เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2534 และในปีงบประมาณ 2536 ได้มีการจัดซื้อที่ดินอีก 2 แปลง รวมเนื้อที่ 51 ไร่ 2 งาน 36 ตารางวา ราคาไร่ละ 3,540 บาท รายงานการประชุมครั้งที่ 1/2536 เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2536 ต่อมาในปีงบประมาณ 2537 ได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินอีกจำนวน 7 แปลง เนื้อที่ 198 ไร่ 1 งาน 78 ตารางวา ราคาไร่ละ 7,483 บาท รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุตรดิตถ์ ครั้งที่ 1/2537 เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2537 และมีการจัดซื้อที่ดินอีก 2 ครั้ง รวมเนื้อที่ 704 ไร่ 3 ตารางวา ราคาเฉลี่ยไร่ละ 8,346 บาท รวมการจัดซื้อที่ดินทั้งสิ้นเนื้อที่ 1,183 ไร่ 1 งาน 49 ตารางวา รวมเป็นเงินที่จัดซื้อ 8,536,953 บาท

(2) การจัดที่ดิน เนื่องจากการจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุตรดิตถ์ มีการจัดซื้อหลายครั้ง ทำให้แปลงที่ดินในการจัดซื้อแต่ละครั้งอยู่ห่างกันพื้นที่ไม่ติดกันเป็นผืนใหญ่ การแบ่งแปลงที่ดินเนื้อที่มากน้อยแตกต่างกันไป ตามขนาดแปลงที่ดินที่จัดซื้อโดยเฉลี่ยประมาณแปลงละ 10-17 ไร่ และราคาที่ดินแตกต่างกันตามระยะเวลา กล่าวคือ การจัดซื้อที่ดินเมื่อปี 2533-2536 ราคาที่ดินเฉลี่ยไร่ละ 3,500 บาท แต่การจัดซื้อที่ดินเมื่อปี 2537-2540 ราคาที่ดินเฉลี่ยไร่ละ

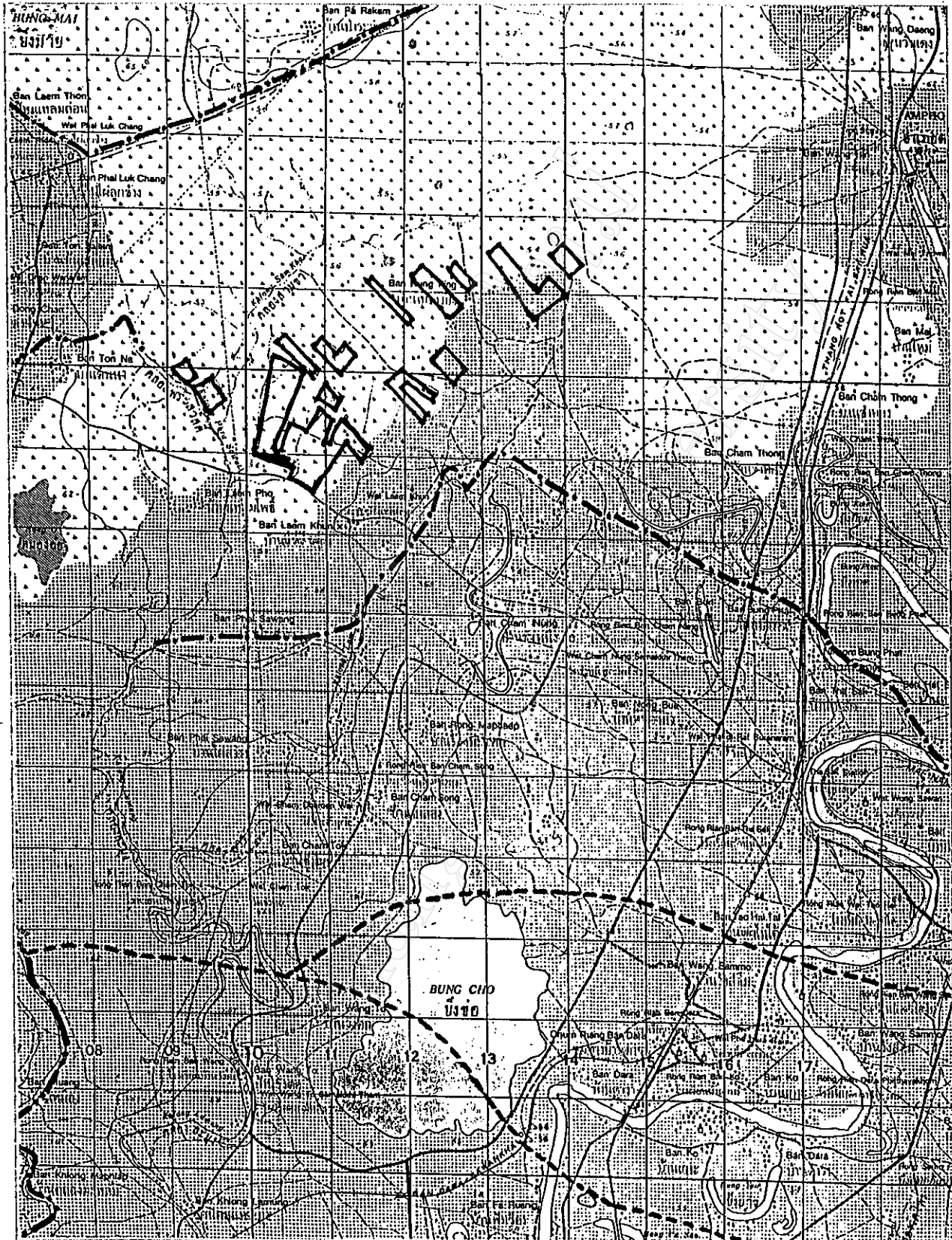
8,000-8,500 บาท ซึ่งส่งผลต่อการจัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว กล่าวคือ ส.ป.ก. จะคิดค่าเช่าที่ดินแตกต่างกันไปตามระเบียบ ส.ป.ก. โดยคิดค่าเช่าร้อยละ 3 ของราคาที่ดินที่จัดซื้อ ซึ่งมีผลการดำเนินการ ดังนี้

ปีที่จัดซื้อที่ดิน	เนื้อที่จัดซื้อ (ไร่/งาน/ตารางวา)	จำนวนแปลงที่จัดได้/จัดแล้ว (แปลง)
พ.ศ.		
2533	265-2-32.9	22/20
2536	51-2-36	4/4
2537	198-1-78	14/14
2539	363-2-53	44/39
2540	340-2-53	44/39
รวม	1,183-1-4901 ไร่	84/77

การจัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ทั้ง 7 ราย จำนวน 77 แปลง โดยการทำสัญญาเช่า เมื่อปี 2535 จำนวน 15 ราย และปี พ.ศ. 2536 จำนวน 1 ราย ปี พ.ศ.2539 จำนวน 1 ราย ปี พ.ศ. 2541 จำนวน 58 ราย

(3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากการจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรดิตต์ เป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่ติดต่อกันเป็นผืนใหญ่ จึงค่อนข้างยากต่อการพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน ซึ่งสามารถทำได้เฉพาะราย เช่น แหล่งน้ำได้ขุดสระเก็บน้ำประจำไร่นาให้แก่เกษตรกร

(4) การพัฒนาอาชีพเกษตรกรและรายได้ ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรดิตต์จัดซื้อส่วนใหญ่เป็นที่นาและทำนาได้อย่างเดียวเท่านั้น จึงได้รับการส่งเสริมอาชีพเกษตรกรค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ในฤดูแล้งไม่มีแหล่งน้ำที่จะนำมาทำการเกษตรอย่างเพียงพอ



ภาพที่ 6

แผนที่ แสดงการจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรดิต์
ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรดิต์ , 2541

2.7 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2540 ข :30-36) ได้สรุปประเด็นปัญหาการปฏิรูปที่ดินจากการสัมมนาผู้บริหาร ส.ป.ก. เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2540 ได้ระบุปัญหาการปฏิรูปที่ดินเอกชน ดังนี้ ปัจจุบันการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ประกาศเฉพาะพื้นที่ที่ดินของรัฐที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาในการจัดซื้อที่ดินจากเอกชนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และได้เสนอแนวทางแก้ไข คือควรมหาข้อมูลที่ดินที่จะดำเนินการจัดซื้อจากเอกชนให้ชัดเจนและประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเป็นรายพื้นที่โดยครอบคลุมแผนการจัดซื้อที่ดินไว้ด้วย หรือหากจำเป็นจะประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเป็นรายตำบลหรืออำเภอ

สำหรับการพัฒนาอาชีพ ได้สรุปปัญหาเป็น 3 ด้าน ดังนี้

(1) ด้านเกษตรกร เกษตรกรมีมาตรฐานการครองชีพต่ำเนื่องจากขาดความรู้ที่จำเป็น โดยเฉพาะเทคนิควิทยาการด้านการเกษตร ขาดเงินทุนและความพร้อมในด้านการจัดการในอาชีพ เกษตรกรไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิตและการจำหน่าย และขาดผู้นำในการรวมกลุ่มระยะยาวเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน

(2) ด้านราชการ ส.ป.ก. มีบุคลากรที่ทำงานด้านการพัฒนาอาชีพจำนวนน้อยและขาดการสนับสนุนและอุปการะการทำงาน ส่วนการประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อพัฒนาอาชีพในเขตปฏิรูปที่ดิน ยังไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร การวางแผนของทางราชการไม่มีข้อมูลเพียงพอ และไม่มีส่วนร่วมของเกษตรกร

(3) ทางด้านสภาพพื้นที่ พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ไม่มีศักยภาพและความเหมาะสมในการผลิตเกษตรกรรม เพราะขาดการพัฒนาที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

แนวทางแก้ไขที่ผู้บริหารได้สรุปจากการสัมมนากลุ่มย่อยมีดังนี้

(1) ทางด้านเกษตรกร ให้มีการฝึกอบรมเพิ่มทักษะ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมตลอดจนการรวมกลุ่มอาชีพและสหกรณ์ โดยส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรแบบให้เกษตรกรมีส่วนร่วมลงทุนและเป็นเจ้าของกิจการตลอดจนการทำอุตสาหกรรมเกษตรในชุมชน

(2) ทางด้านราชการ ส.ป.ก. ควรปรับโครงสร้างอัตรากำลังให้สอดคล้องกับแผนงานพัฒนาอาชีพ สำหรับการประสานงานควรเป็นระดับกรมและให้มีการพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลการพัฒนาอาชีพในเขตปฏิรูปที่ดิน

(3) ทางด้านสภาพพื้นที่ จัดทำแผนพัฒนาด้านกายภาพตามศักยภาพของพื้นที่ระยะยาวประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาพื้นที่

แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2543:109-110) ได้สรุปปัญหาอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในภาพรวมไว้ว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็คือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินมีที่ดินเป็นของตนเอง ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดและจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม หน้าที่ ส.ป.ก. ในหลักการที่สำคัญคือ จัดที่ดินให้กับผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ได้มีที่ดินทำกินและใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นอย่างเต็มที่ พร้อมทั้งพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ปัญหาอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินก็คือปัญหาทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลुวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ ซึ่งมีสิ่งสำคัญ 3 ประการ คือ

1. การปฏิรูปที่ดินยังไม่สามารถจัดที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน ได้อย่างแท้จริงการดำเนินการจัดที่ดินในปัจจุบันก็คือจัดที่ดินให้กับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งมีที่ดินทำกินอยู่แล้ว ให้ได้รับสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่การจัดที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินที่แท้จริง ยังไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเกิดจากปัญหาที่ ส.ป.ก. ไม่สามารถจัดหาที่ดินมารองรับผู้ไร้ที่ดินทำกินได้โดย

(1) ในที่ดินของเอกชน ไม่สามารถจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินได้มาเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและเช่าที่ดิน ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นกับภาคเกษตรกรรมจึงไม่มีมากนัก ส.ป.ก. ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติและหลายฝ่ายยังไม่เห็นประโยชน์ เนื่องจากการดำเนินการต้องใช้เวลามาก การปฏิบัติงานมีขั้นตอนและยังมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่ทำให้การจัดซื้อไม่ได้ตามเป้าหมาย เช่น ราคาที่ดินค่อนข้างสูง นอกจากนั้นบางกรณีผู้ปฏิบัติงานรู้สึกไม่ปลอดภัยและบ่งยากในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีผลกระทบมาจากผู้มีอิทธิพล การจัดซื้อที่ดินจึงมีบทบาทลดน้อยถอยลงไม่มีการพัฒนาทั้งในด้านวิชาการ การปฏิบัติงานและหน่วยงานย่อยที่รับผิดชอบ

(2) ในที่ดินของรัฐ แม้โดยรวม ส.ป.ก. จะสามารถดำเนินการในพื้นที่ส่วนใหญ่ แต่ยังมีอุปสรรคบางประการ ได้แก่ ไม่สามารถนำที่ดินของรัฐที่มีผู้บุกรุกเป็นที่ดินแปลงใหญ่มาจัดให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินได้

2. ปัญหาที่ ส.ป.ก. ยังไม่บรรลุเป้าหมายให้เกษตรกร มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินก็คือ จัดที่ดินให้เกษตรกรได้เช่าซื้อจนเป็นเจ้าของที่ดินจากผู้ที่ไม่มียุทธินทำกิน กลายเป็นผู้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง แต่ปัจจุบัน ส.ป.ก. ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายนี้ได้ เนื่องจากสาเหตุ ดังนี้

- (1) ปัญหาความถูกต้องของเอกสาร ส.ป.ก. 4-01
- (2) ปัญหาในการคำนวณราคาค่าเช่าซื้อ
- (3) ปัญหาเรื่องการออกโฉนดเพื่อรองรับการเช่าซื้อ
- (4) ปัญหาในการยอมรับที่จะเสียค่าเช่าซื้อของเกษตรกร
- (5) ปัญหาเรื่องการควบคุมสิทธิตามมาตรา 39

3. ปัญหาที่เกษตรกรยังไม่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นให้เห็นได้อย่างชัดเจน เป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน คือ ให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด และพัฒนาระบบการผลิตและการจำหน่ายเพื่อให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินก็มิได้มีชีวิตความเป็นอยู่ดีกว่าเกษตรกรในเขตอื่น ๆ แต่อย่างใด สาเหตุสำคัญคือ

- (1) พื้นที่รับผิดชอบกว้างขวางมาก
- (2) ที่ดินอยู่นอกเขตชลประทานต้องอาศัยน้ำฝน
- (3) ขาดงบประมาณในการพัฒนา
- (4) ขาดการติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่อง
- (5) การวางแผนการประสานงานและการดำเนินการของ ส.ป.ก. ในด้านการพัฒนาจึงยังไม่สามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิผล

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นงานที่มีความสลับซับซ้อนของปัญหา เพราะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบายการเมืองและคนจน แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขปัญหามาโดยตลอดตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้

2.8. การดำเนินการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโครงการหมู่บ้านเกษตรกรรมหนองหว้า

การจัดสรรที่ดินของเอกชนที่จัดสรรที่ดินในลักษณะเดียวกันกับการปฏิรูปที่ดินเอกชน ที่ประสบผลสำเร็จ ได้แก่ โครงการหมู่บ้านเกษตรกรรมหนองหว้า ตำบลบ้านช่อง อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งเห็นสมควรนำมากล่าวอ้างในที่นี้ไว้ด้วย เพื่อเป็นการศึกษาแนวทางการจัดรูปแบบการจัดการต่อไป

โครงการหมู่บ้านเกษตรกรรมหนองหว้า (เอกสารแนะนำ 2541) ได้สรุปการดำเนินงานโครงการดังนี้ จังหวัดฉะเชิงเทรา เริ่มดำเนินการก่อสร้างในปี พ.ศ. 2520 และรับเกษตรกรเข้าร่วมโครงการเมื่อเดือนมกราคม - พฤษภาคม 2521 โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

(1) เพื่อทดสอบแนวความคิดในการพัฒนาเกษตรกรรมแบบผสมผสานเป็นการเพิ่มรายได้แก่เกษตรกรโดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มราคาสินค้า อันจะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้บริโภคโดยทั่วไป กล่าวคือ เกษตรกรจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการประกอบอาชีพและประเภทร่วมกัน ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นจากการใช้วิทยาการใหม่ และลดต้นทุนการผลิตจากการใช้วัตถุดิบที่ผลิตได้เอง

(2) เพื่อทดสอบแนวความคิดว่า เกษตรกรจะต้องมีการจัดรูปองค์กรแบบเดียวกับองค์การธุรกิจ ทั้งนี้ เพื่อลดความเสี่ยงในด้านราคาพืชผล หรือรายได้ของเกษตรกรเพื่อความแน่นอนในการคืนเงินกู้แก่สถาบันการเงิน สร้างเครดิตแก่เกษตรกรและลดการเคลื่อนไหวอย่างไม่มีเหตุผลสมควรของราคาผลผลิตที่จำหน่ายแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ด้วยวิธีการบริหารที่มีประสิทธิภาพการใช้เทคนิควิชาการสมัยใหม่เข้าช่วยในการผลิต รวมทั้งระบบการจัดการและการตลาดที่มีประสิทธิภาพ

(3) เพื่อเพิ่มมูลค่าแก่สินค้าเกษตรกรรมขั้นปฐม กล่าวคือ แทนที่จะส่งผลผลิตในรูปแบบวัตถุดิบ เช่น ข้าวโพด หรือ มันสำปะหลัง ออกไปขายต่างประเทศ กลับนำพืชเหล่านั้นมาเลี้ยงสุกรแล้วส่งสุกรหรือเนื้อสุกรแปรรูปออกไปขาย ซึ่งทำให้ได้ราคาสูงกว่าและคุ้มค่างว่าการส่งพืชผล การเกษตร โดยการส่งออกไป

(4) เพื่อดำรงรักษาสภาพความอุดมสมบูรณ์ของดินด้วยมูลสัตว์และป้องกันการทำลายป่าอันเนื่องจากเกษตรกรย้ายที่ทำกิน

โดยมีหลักการดำเนินงานพอสรุปได้ดังนี้ การดำเนินงานแบ่งออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 เป็นการลงทุนของเกษตรกรแต่ละครอบครัวเมื่อเกษตรกรได้รับการคัดเลือก และผ่านการฝึกอบรมแล้วจะได้รับมอบทรัพย์สิน คือ ที่ดิน 24 ไร่ บ้านพัก 1 หลัง โรงเรือนสุกร 1 หลัง ขนาดความจุแม่พันธุ์ 30 แม่ พ่อพันธุ์ 2 ตัว สำหรับผู้ผลิตลูกสุกร เพื่อผลิตลูกสุกรอายุ 8 สัปดาห์เพื่อส่งให้โครงการนำไปขุน ส่วนที่ 2 เป็นการลงทุนรวมกันภายใต้โครงการหมู่บ้านเกษตรกรหนองหว้า การจัดการในรูปแบบของบริษัทเกษตรกร ที่รับซื้อลูกสุกรจากเกษตรกรสมาชิกนำมาขุนเพื่อเป็นสุกรเนื้อจำหน่ายต่อไป

โดยแบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา กล่าวคือ ระยะเวลาที่ 1 เป็นการดำเนินการเพื่อชำระค่าลงทุนทั้งหมด ตั้งแต่ค่าที่ดิน ค่าบ้านพัก ค่าโรงเรือน ค่ายังชีพ ตลอดจนค่าก่อสร้าง สาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ประปา ถนน ไฟฟ้า ให้กับธนาคารกรุงเทพฯ โดยมีเครือบริษัทเจริญโภคภัณฑ์เป็นผู้รับประกันให้ คูภาพที่ 7-9 ประกอบ

สำหรับระยะเวลาที่ 2 ภายหลังจากชำระคืนเงินกู้ให้กับธนาคารเรียบร้อยแล้ว มีการจัดรูปองค์กรเป็นบริษัทจำกัด เครือบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ จะมอบทรัพย์สินทั้งหมดของโครงการเป็นกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรโดยมีการจัดแบ่งกรรมสิทธิ์ดังนี้

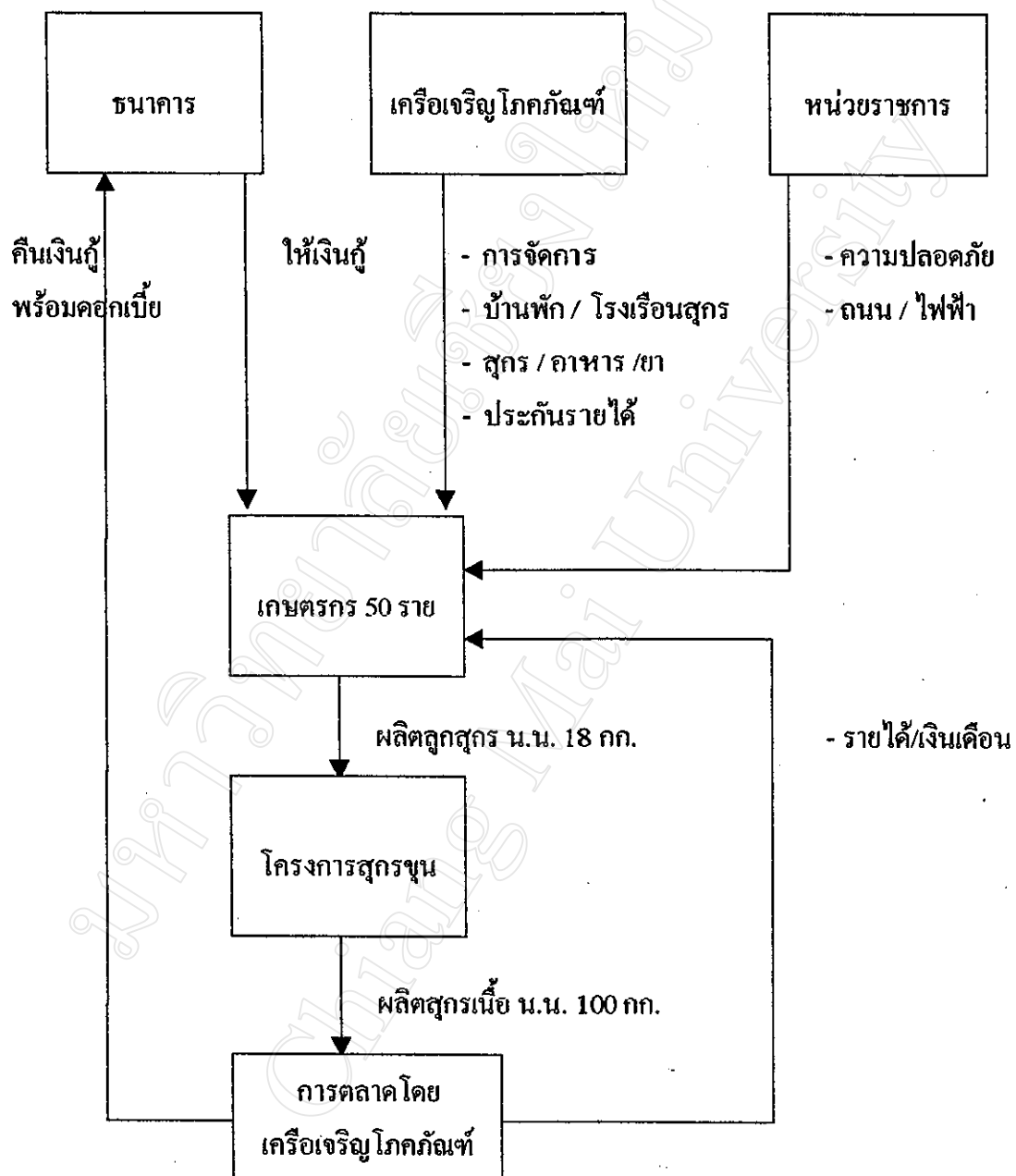
(1) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเกษตรกร ได้แก่ บ้านพัก โรงเรือนสุกรพันธุ์ และที่ดินที่ได้รับการจัดสรรตั้งแต่เริ่มต้นเข้ามาประกอบอาชีพในโครงการ

(2) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เป็นส่วนของบริษัทเกษตรกร ได้แก่ ฟาร์มสุกรขุนและทรัพย์สินส่วนกลางอื่นๆ ทั้งหมดที่เกษตรกรใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะประเมินมูลค่า แล้วจัดสรรเป็นหุ้นให้กับเกษตรกรเป็นมูลค่าหุ้นเท่า ๆ กัน

ปัจจุบันเวลาผ่านไป 20 ปี เกษตรกรมีรายได้ครัวเรือนละ 421,060 บาทต่อปี หรือ 35,076 บาทต่อเดือน เฉพาะกิจกรรมการเลี้ยงสุกรเพียงอย่างเดียว แต่โครงการนี้เป็นโครงการเกษตรแบบผสมผสาน ประกอบด้วยการปลูกพืชและเลี้ยงปลา เป็นรายได้เสริม จึงพอสรุปได้ว่าเป็นโครงการที่ประสบผลสำเร็จพอสมควร

ภาพที่ 7 รูปแบบการดำเนินงานของโครงการระยะที่ 1

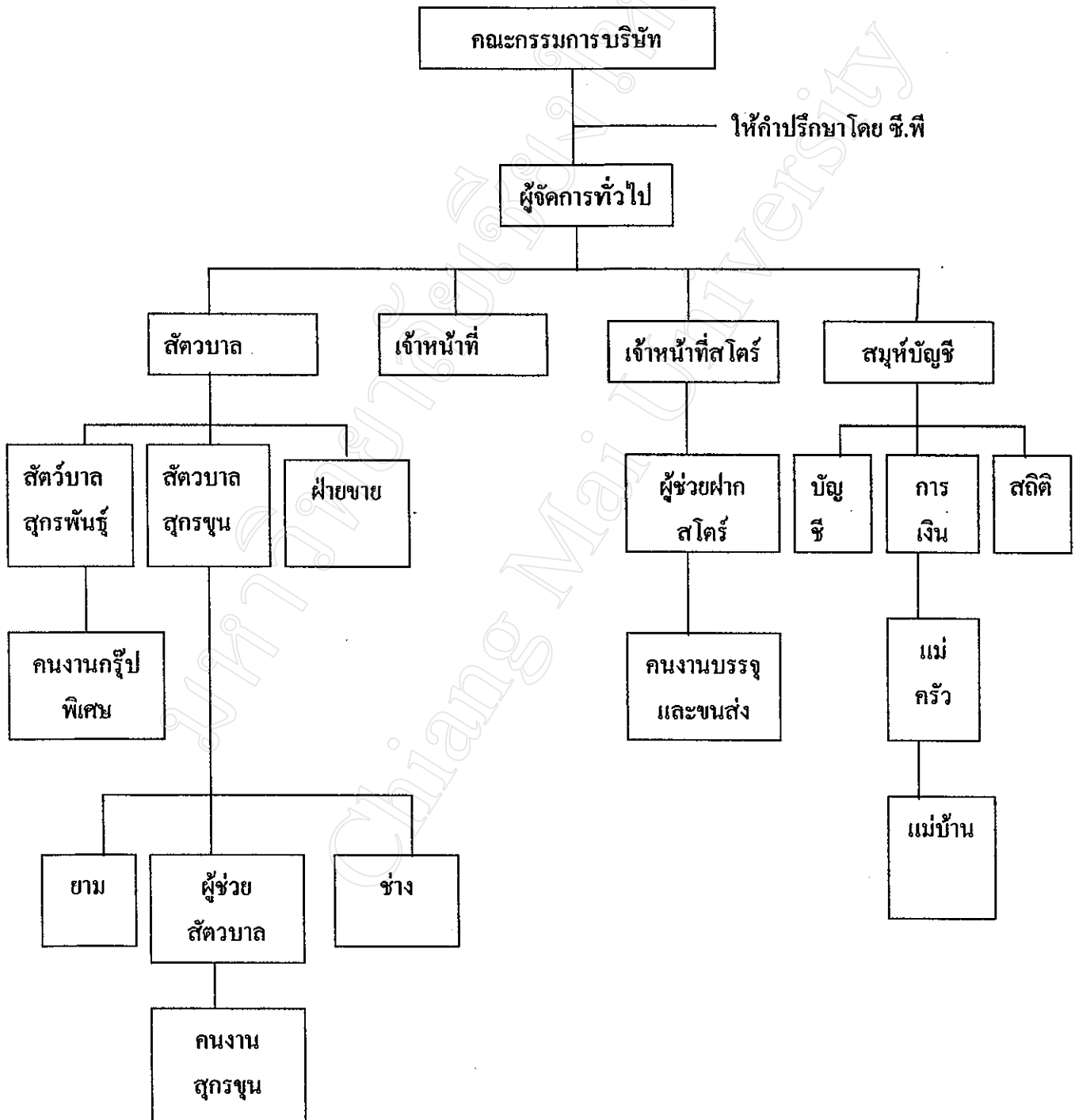
มกราคม 2521 – มีนาคม 2530



ที่มา : สำนักงานโครงการหมู่บ้านเกษตรกรหนองหว้า, 2541

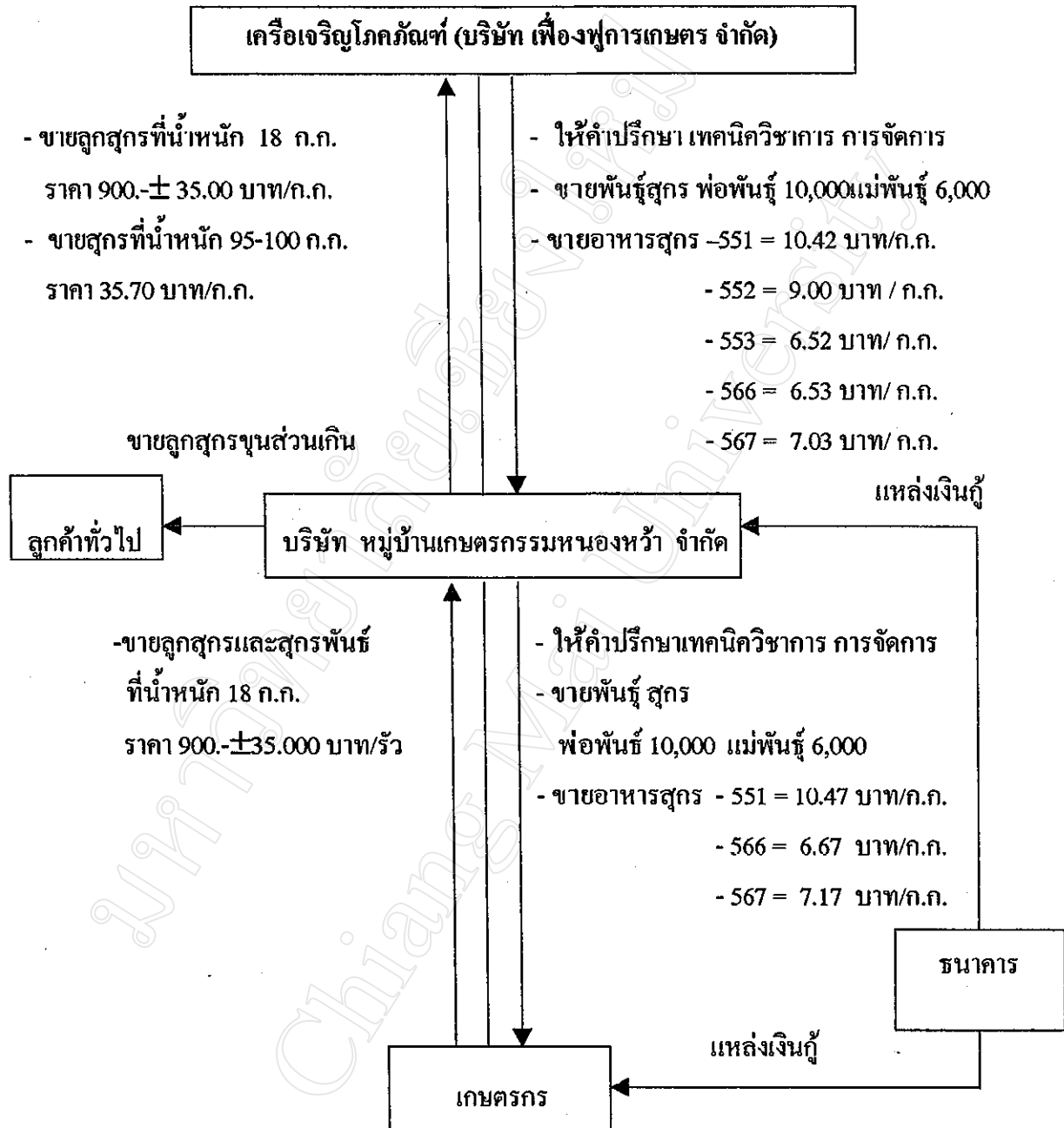
ภาพที่ 8 แผนผังการปฏิบัติงาน

โครงการหมู่บ้านเกษตรกรรมหนองหว้า (ฟาร์มสุกร)



ที่มา : สำนักงาน โครงการหมู่บ้านเกษตรกรรมหนองหว้า , 2541

ภาพที่ 9 การดำเนินธุรกิจในปัจจุบัน



ที่มา : สำนักงานโครงการหมู่บ้านเกษตรกรรมหนองหว้า , 2541

2.8 ผลงานวิจัย/เอกสารที่เกี่ยวข้อง

อ้างถึง โกสุมภ์ และวีระวุฒิ (2530:55-56) ได้สรุปผลงานวิจัยเรื่องปัญหาการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่ กรณีศึกษาทั้งในเขตปฏิรูปที่ดินของรัฐป่าแม่แตง ตำบลแม่หอพระ และเขตปฏิรูปที่ดินเอกชน ตำบลอินทขิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการปฏิรูปที่ดินยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินที่แท้จริงได้อย่างเต็มที่กล่าวคือ การบรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย คือ การที่ครัวเรือนส่วนใหญ่ถือครองที่ดินอยู่ในขนาดใกล้เคียงเนื้อที่เฉลี่ยในระดับท้องถิ่นของตนเอง อันจะส่งผลให้บรรลุความมุ่งหมายที่ต้องการลดช่องว่างของการกระจายรายได้ของครัวเรือนเกษตรกร และยกระดับคุณภาพชีวิตของสมาชิกครัวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่ สาเหตุที่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

ประการแรก มีการดำเนินงานที่เบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินของเอกชนและในที่ดินของรัฐ กล่าวคือในที่ดินของเอกชน ส.ป.ก. ไม่อาจจัดซื้อที่ดินของเอกชนให้ได้จำนวนมาก เนื่องจากมูลค่าประเมินของที่ดินต่ำกว่าราคาที่ผู้ขายเรียกร้อง และในที่ดินของรัฐก็ประสบปัญหาการจัดที่ดินให้จำนวนเกษตรกรรายใหม่ จากบรรดาเกษตรกรผู้ใช้ที่ทำกินหรือมีที่ทำกินน้อยได้มีโอกาสเข้าถือครองในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินนั้น โดยเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้นำเอาหลักเกณฑ์การกำหนดที่ดินสูงสุด 50 ไร่ มาใช้สำหรับการจัดที่ดินให้แก่ทายาทของผู้ถือครองที่ดินเดิม

ประการที่สอง มีการมอบหมายพื้นที่ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐจำนวนมากให้เป็นภาระหน้าที่ของ ส.ป.ก. นำไปจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรอันสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มนโยบายของผู้บริหารที่เด่นชัดว่า มุ่งที่จะสนองนโยบายการจัดที่ดินมากกว่าการปฏิรูปที่ดิน แทนที่จะดำเนินมาตรการเร่งรัดการลดอัตราการใช้ที่ทำกินและการมีที่ทำกินไม่เพียงพอของเกษตรกรผู้ต้องเช่าที่ดิน

ประการที่สาม การดำเนินงานของ ส.ป.ก. ที่ผ่านมายังมีความสับสนระหว่างลักษณะการปฏิรูปที่ดิน 2 ลักษณะ ได้แก่ การดำเนินกิจกรรมการกระจายสิทธิและการดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการผลิตและการตลาดว่าควรเป็นงานในความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. ทั้งสองลักษณะ หรือ ส.ป.ก. ควรรับผิดชอบเฉพาะการกระจายสิทธิเท่านั้น เท่าที่ผ่านมาการดำเนินงานของ ส.ป.ก. มุ่งจะกระจายสิทธิเป็นหลัก จึงยังไม่อาจลดช่องว่างของการกระจายรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรและยกระดับคุณภาพชีวิตของสมาชิกครัวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่ได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาแม่หอพระอินทขิล จากนั้นจึงมาเพิ่มบทบาทของ ส.ป.ก. ด้านการส่งเสริมการผลิตและการตลาดให้มากขึ้น ก็หมายถึงกองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก. หรือ ธ.ก.ส. ควรจะมีเงินจำนวนหนึ่งเพื่อรับซื้อพืชผลที่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพาะปลูกได้หรือให้สินเชื่อเพื่อการผลิตและการตลาด โดยให้ผ่อนชำระคืนในระยะยาว การที่กองทุนเอการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะมีเงินทุนหมุนเวียนมากพอที่จะขยายงานการปฏิรูปที่ดินออกไปได้ก็จำเป็นที่ ส.ป.ก. จะต้องกำหนดนโยบายการนำที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชนมาให้เกษตรกรได้เช่าซื้อแทนการเช่า ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ตามมานอกเหนือ

จากมีเงินหมุนเวียนในกองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินก็คือ เกษตรกรผู้เช่าซึ่งจะมีแรงจูงใจในการพัฒนาที่ดินมากกว่าอยู่ในฐานะผู้เช่า นอกจากนี้ การที่มีเงินในกองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินมากพอจะช่วยให้ ส.ป.ก. สามารถจัดซื้อที่ดินเอกชนได้มากขึ้น แทนที่จะนำเอาเขตป่าสงวนมาจัดสรรให้กับเกษตรกร ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่ไม่อุดมสมบูรณ์ ถึงแม้เกษตรกรจะได้รับคัดเลือกให้เข้าทำกินแต่สภาพพื้นที่ที่แห้งแล้งเพราะขาดน้ำ ก็มีได้ช่วยให้ฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรดีขึ้นนัก ถ้าจะให้การปฏิรูปที่ดินขยายพื้นที่ออกไปได้มากกว่าและเร็วกว่าในปัจจุบันก็มีวิธีการอีกประการหนึ่ง คือ แก่กฎหมายกำหนดจำนวนที่ดินที่เอกชนพึงมีให้ต่ำกว่าปัจจุบัน ซึ่งเท่ากับเป็นการบีบให้เอกชนต้องขายที่ส่วนที่ตนครอบครองเกินอยู่ให้ ส.ป.ก. นำไปจัดสรรได้

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2530:4145) ได้สรุปการประเมินผลการปฏิรูปที่ดินเอกชน ตำบลอินทขิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ดังนี้ จากเกษตรกรผู้เช่าเดิม 84 รายและเพิ่มขึ้น 33 ราย เกษตรกรร้อยละ 97.22 พอใจที่ ส.ป.ก. จัดที่ดินให้ครอบครัวละประมาณ 5 ไร่ หลังจากการปฏิรูปที่ดินและเกษตรกรรมร้อยละ 89.29 ให้ความเห็นว่ามีความมั่นคงในสิทธิที่ดินมากขึ้นกว่าเดิม นอกจากนี้ยังได้สอบถามเกษตรกรนอกเขตดำเนินการถึงความต้องการให้มีการปฏิรูปที่ดิน ปรากฏว่าเกษตรกรนอกเขตดำเนินการร้อยละ 79.07 ต้องการให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ร้อยละ 10.85 ไม่ต้องการ และร้อยละ 10.04 ไม่ออกความเห็น ดังนั้น พอจะสรุปได้ว่าจุดเด่นการปฏิรูปที่ดินเอกชนตำบลอินทขิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ประเด็นหลัก ได้แก่ การที่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรซึ่งมีปัญหาด้านสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินระดับหนึ่ง แต่ในส่วนตัวทางด้านเศรษฐกิจยังไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการผลิตหรือรายได้ของเกษตรกรไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างกับพื้นที่นอกเขตดำเนินการ

อย่างไรก็ตามจากการประเมินผลพบว่าจะต้องดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ อีกต่อไป เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

- (1) การจัดที่ดินทำกิน แม้ว่า ส.ป.ก. จะมีความสำเร็จด้านการจัดที่ดินแต่ก็ยังไม่ได้ให้เกษตรกรเช่าซื้อ โดยเกษตรกรยังเป็นผู้เช่า ส.ป.ก. ควรเปลี่ยนสัญญาเป็นเช่าซื้อ
- (2) ด้านเศรษฐกิจ เกษตรกรในเขตดำเนินการมีสภาพเศรษฐกิจไม่ดีไปกว่าเกษตรกรนอกเขตดำเนินการ ทั้งยังปรากฏว่าผลผลิตและรายได้ต่ำกว่าเกษตรกรนอกเขตดำเนินการอีกด้วย จำเป็นต้องเร่งแก้ไข
- (3) สหกรณ์ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชน ไม่มีบทบาทที่จะหนุนช่วยเกษตรกร จึงควรให้ความสำคัญต่องานสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น