

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันจะพบว่าเกษตรกรไทยกำลังประสบปัญหาต่าง ๆ ในการประกอบอาชีพ นอกเหนือจากภัยธรรมชาติอันได้แก่ ฝนแล้ง น้ำท่วมแล้ว ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาเรื่องที่ดิน เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อปัจจัยการผลิตทางการเกษตร เพราะเป็นแหล่งที่ทำให้เกิดรายได้และเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ อาทิ อาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังสามารถสร้างความมั่นคงและเป็นรากฐานทางสวัสดิภาพด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน แต่ที่ดินมีปริมาณจำกัด ดังจะเห็นได้จากเนื้อที่ทั้งประเทศประมาณ 321 ล้านไร่หรือประมาณ 5 แสนตารางกิโลเมตร การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรมีจำนวนทั้งหมดประมาณ 130 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 40.5 ของเนื้อที่ทั้งหมด (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย, 2542) ซึ่งไม่สามารถเพิ่มเติมให้เพียงพอต่อความต้องการของประชากรได้ แต่ความต้องการที่ดินมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินสำหรับใช้เพื่อพัฒนาการเกษตร ที่เปลี่ยนแปลงจากเดิม ที่ผลิตเพื่อการยังชีพเป็นการผลิตในเชิงพาณิชย์เพื่อการส่งออก จึงมีความจำเป็นต้องการใช้ที่ดินมากขึ้น จากอัตราส่วนการถือครองที่ดินพบว่าลดลงเมื่อเทียบกับจำนวนประชากร จะเห็นได้จากสัดส่วนของคนต่อที่ดินมีแนวโน้มลดต่ำลงเรื่อยๆ จาก 8.37 ไร่ต่อคน ในปี พ.ศ.2515 เป็น 6.75 ไร่ต่อคน ในปี พ.ศ.2524 ในขณะที่สัดส่วนการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรลดลงจาก 4.4 เป็น 3.5 ไร่ต่อคนในระยะเวลาเดียวกัน (มну, 2534 อ้างโดย พนศักดิ์, 2540:1) จึงมีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของเกษตรกร นับวันปัญหาเกี่ยวกับเกษตรกรกับที่ดินทำกินจะมีมากขึ้นทุก ๆ ปี ดังนั้นการจัดการที่ดินจึงเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการแก้ไข

การใช้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพของเกษตรกรอันเนื่องมาจากหลายสาเหตุเช่น การเพิ่มจำนวนของพลเมืองในภาคการเกษตร การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรอันเนื่องมาจากหนี้สิน เป็นต้น จึงต้องเช่าที่ดินหรือบุกรุกเข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติหรือที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จากการศึกษาข้อมูล ปีการเพาะปลูก 2544/2545 คราวเรือนเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ในจังหวัดที่มีเขตปฏิรูปที่ดิน 69 จังหวัด มีจำนวน 810,000 รายเมื่อเทียบเกษตรกรทั้งหมดในเขตปฏิรูปที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 10.8 เมื่อพิจารณาเป็นรายคราวเรือนพบว่า จังหวัดเชียงใหม่มีเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินมากที่สุดจำนวน 310,000 ราย รองลงมา

เป็นจังหวัดราชบุรี จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีจำนวน 230,000 ราย และ 110,000 ราย ตามลำดับ ผลการวิเคราะห์ปีการเพาะปลูก 2525/2526 – 2544/2545 (26ปี) พบว่ามีจำนวนครัวเรือนเกษตรกร ผู้ไร้ที่ดินทำกินมีแนวโน้มสูงขึ้นในอัตรา 4.05/ปี คาดว่าในอีก 5 ปีจะมีผู้ไร้ที่ดินทำกิน 951,220 ราย และอีก 10 ปี จะมีถึง 1,160,320 ราย ซึ่งนายไพศาล กุวลัยรัตน์ เลขาธิการ ส.ป.ก. กล่าวว่า การไร้ที่ดินทำกินมีสาเหตุมาจาก การที่ประชากรเพิ่มมากขึ้นแต่ทรัพยากรมีจำนวนจำกัด และเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศ 321 ล้านไร่ เป็นส่วนที่ใช้ทางการเกษตรมีเพียง 130 ล้านไร่ ส่วนที่เหลือไม่เหมาะสมกับการเกษตร ทั้งนี้ยังมีการนำที่ดิน ไปใช้ในกิจการอื่นๆ อีกจึงทำให้เกิดปัญหา การถือครองที่ดิน (นิรนาม, 2545)

รัฐบาลหลายสมัยได้ใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านี้ด้วยการจัดที่ดิน ให้ทำกินในรูปแบบต่างๆ แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการเรียกร้องสิทธิในที่ดินของประชาชนหมดสิ้นไปได้ จะเห็น ได้จากการรวมตัวของเกษตรกร เรียกร้องให้ทุกรัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและสิทธิในที่ดินซ้ำแล้วซ้ำอีก การปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมจึงเป็นอีกวิธีหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีการประกาศใช้มาตั้งแต่วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 โดยมีสาเหตุการประกาศการใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากเกษตรกรต้อง สูญเสียสิทธิในที่ดินทำกินและมีสภาพกลายเป็นผู้เช่า ต้องเสียค่าเช่าที่ดิน ในอัตราที่สูงเกินสมควร และที่ดินขาดการบำรุงรักษา ทำให้ผลผลิตเกษตรอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากระบบเช่าที่ทำกินและการจำหน่ายตลอดมา ในช่วงเวลาดังกล่าวปัญหาของ เกษตรกรมีความรุนแรงหลายด้าน ส่งผลทำให้เกิดความยุ่งยากทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองของประเทศ จึง ได้ตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในการแก้ปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดย ทางรัฐบาลซื้อที่ดินของเจ้าของที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ นำมาให้เกษตรกรได้เช่าและเช่าซื้อ และให้มีการจัดระบบการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรซึ่ง ถือว่าเป็นปรัชญาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างแท้จริง เพราะเป็นการกระจายสิทธิ การถือครองจากผู้ที่มีที่ดินมาก เกินกว่าที่จะทำประโยชน์ด้วยตนเองหรือไม่ได้ทำประโยชน์ นำมา ให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน ที่มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้ทำกิน เมื่อพิจารณาการจัดที่ดินของ ส่วนราชการต่างๆแล้ว จะเห็น ได้ว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่รัฐต้องจัดที่ดินให้เกษตรกรไม่มีที่ สิ้นสุดเป็นเพราะเกษตรกรที่ที่ดินที่ได้รับการจัดให้จากทางราชการโดยการขายให้กับผู้อื่น แล้วไป บุกเบิกที่ดินผืนใหม่ในที่ห่างไกลออกไป ด้วยสาเหตุนี้สิ้นหรือไม่พอใจในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร ด้วยเหตุนี้วิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่ให้กรรมสิทธิ์ที่เกษตรกรจะจำหน่าย จ่ายโอน ไป

ยังผู้อื่นได้ง่าย ยกเว้นแต่เฉพาะการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การป้องกันการโอนสิทธิในที่ดินอาจเป็นมาตรการสุดท้ายที่ป้องกันมิให้ที่ดินหลุดไปจากการครอบครองของเกษตรกร และในขั้นตอนระหว่างการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ที่เกษตรกรอาจเสียดินสิทธิ์ หรือโดยเจตนาให้ผู้อื่นทำประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ ได้อีก จึงจำเป็นต้องทบทวนมาตรการต่าง ๆ ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและหาทางปรับปรุงเพื่อให้มั่นใจได้ว่าเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นเกษตรกรที่ทำกินในที่ดินอย่างจริงจัง มีความตั้งใจที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอย่างเต็มประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและครอบครัว ตลอดจนประเทศสืบต่อไป

การปฏิรูปที่ดินเอกชน เป็นกระบวนการปฏิรูปที่ดินในที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ได้แก่ โฉนด น.ส. 3ก. ซึ่งจะมีบทบาทมากขึ้น เนื่องจากในอนาคต การปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐจะหมดไปตามเนื้อที่ที่มีอยู่อย่างจำกัด และการปฏิรูปที่ดินเอกชนเป็นการปฏิรูปที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่จะคัดเลือกแล้วว่าเหมาะสมกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งถูกปล่อยให้พื้นที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า โดย ส.ป.ก. จะนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดิน ด้วยการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแล้วแต่กรณี และให้มีการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรโดยเน้นการพัฒนาตนเอง เพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้ในโอกาสต่อไป

การติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการจัดที่ดินไปแล้ว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินคือ เกษตรกรต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง และต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มพื้นที่ นอกจากนี้ยังทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างรวดเร็ว และเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ต่อไปในอนาคต

ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชน จำนวน 2 อำเภอ คือ อำเภอแม่แตงและอำเภอจอมทอง แต่ในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้จะทำการศึกษาเฉพาะเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตอำเภอแม่แตงเท่านั้น เนื่องจากลักษณะการทำเกษตรของเกษตรกรอำเภอแม่แตงมีการเพาะปลูกพืชหลากหลายชนิดและมีการปลูกพืชหมุนเวียนในรอบปีมากกว่าเกษตรกรอำเภอจอมทองที่เพาะปลูกพืชเพียงชนิดเดียว ซึ่งไม่เอื้ออำนวยในการที่จะใช้วิธีการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรได้

ดังนั้นในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ได้เล็งเห็นความสำคัญของการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเอกชน เพื่อให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคของเกษตรกรทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเอกชนให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเอกชน จังหวัด เชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะพื้นฐานส่วนบุคคล เศรษฐกิจ และการส่งเสริม การเกษตรกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเอกชน เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

ทราบถึงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเอกชนจังหวัดเชียงใหม่ ข้อมูลที่ได้จาก ผลการวิจัยจะเป็นแนวทางในการวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การพัฒนาวิชาชีพสำหรับ เกษตรกร และปรับปรุงการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สมมุติฐานการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ตั้งสมมุติฐานว่าปัจจัยพื้นฐานส่วนบุคคล เศรษฐกิจ และการส่งเสริม การเกษตรมีความสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร

ขอบเขตการวิจัย

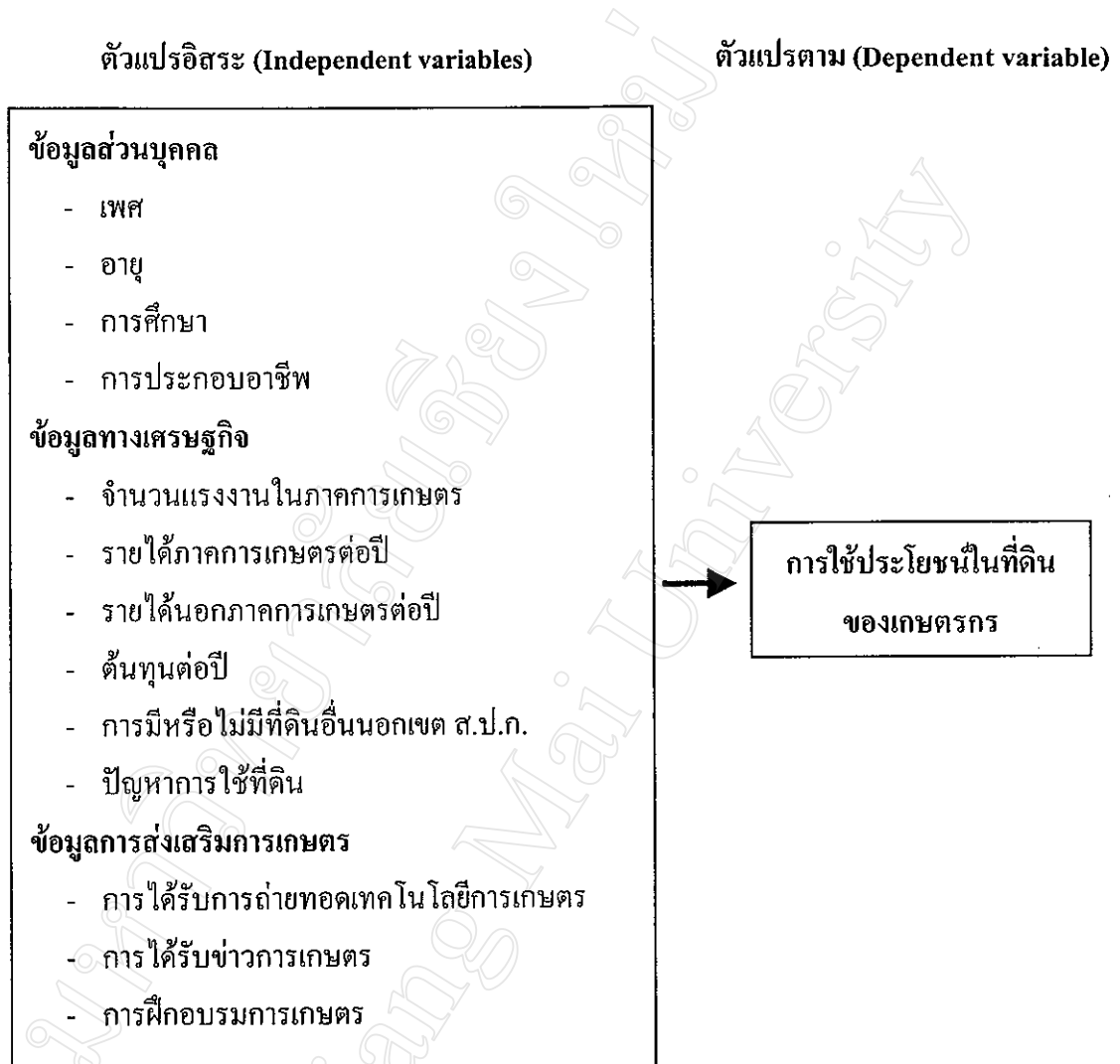
กำหนดขอบเขตประชากรตัวอย่างและตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยดังนี้
ประชากรที่ศึกษาการวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะเกษตรกรที่ได้รับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในที่ดินเอกชนตำบลอินทขิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ (หมู่ 4 บ้านม่วงคำ) ของสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 124 ราย

ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

- ตัวแปรอิสระ คือ - ข้อมูลส่วนบุคคลของเกษตรกร
- ข้อมูลทางเศรษฐกิจของเกษตรกร
- ข้อมูลการส่งเสริมการเกษตร

ตัวแปรตาม คือ การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร

กรอบแนวความคิดในการวิจัย



นิยามศัพท์

เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้ความหมายรวมถึง บุคคลผู้ยากไร้หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เกษตรกรจังหวัดเชียงใหม่ หมายถึง เกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินจากที่ดินเอกชนตำบลอินทขิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

การปฏิรูปที่ดินเอกชน หมายถึง การนำที่ดินที่เจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะขายที่ดิน หรือไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินกว่าสิทธิที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนด ให้ถือครองได้ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินเอกชนดังกล่าว ซึ่งถือครองที่ดิน โดยมีหนังสือสำคัญตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.3, นส.3ก.) หรือโฉนดที่ดินมาจัดสรรให้เกษตรกร ผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร้ที่ดินทำกินได้เช่าหรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. ต่อไป

การใช้ประโยชน์ในที่ดิน หมายถึง ความสามารถที่จะใช้ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากการปฏิรูปที่ดินเอกชนทำการเกษตรให้เกิดจำนวนครั้งของการปลูกพืชมากที่สุด ในรอบปี การเพาะปลูก 2543/2544

เขตของเกษตรกร หมายถึง เขตของเกษตรกรตามบัญชีรายชื่อในเขตปฏิรูปที่ดินเอกชน ตำบลอินทขิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่

จำนวนแรงงานในภาคการเกษตร หมายถึง จำนวนแรงงานที่ทำการเกษตรในรอบปี การเพาะปลูก 2543/2544

รายได้ภาคการเกษตรต่อปี หมายถึง รายได้ของครัวเรือนเกษตรกรที่ได้จากการผลิต การจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตรในรอบปีการเพาะปลูก 2543/2544

รายได้นอกภาคการเกษตรต่อปี หมายถึง รายได้ของครัวเรือนเกษตรกรที่นอกเหนือจากภาคการเกษตรทั้งหมดในรอบปีการเพาะปลูก 2543/2544

ต้นทุนต่อปี หมายถึง เงินทุนทั้งหมดในรอบปีการเพาะปลูก 2543/2544 ที่ใช้ในการลงทุน เพื่อผลิตผลทางการเกษตร

การมีหรือไม่มีที่ดินอื่นนอกเขต ส.ป.ก. หมายถึง การที่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเอกชน มีหรือไม่มีพื้นที่ ที่ใช้ทำการเกษตรนอกเหนือจากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากการปฏิรูปที่ดินเอกชน

การได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร หมายถึง การได้สนทนาเรื่องการเกษตรกับเพื่อนบ้าน ผู้นำท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ทางราชการ

การได้รับข่าวสารการเกษตร หมายถึง การได้รับข่าวสารทางการเกษตรจากสถานีวิทยุ โทรทัศน์ เอกสารเผยแพร่และหนังสือพิมพ์

การฝึกอบรมการเกษตร หมายถึง การศึกษาดูงานแหล่งวิชาการ ชมการสาธิต และการอบรมเกี่ยวกับทางด้านการเกษตร