



การแก้ปัญหากฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกัน
ในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
SOLUTIONS TO LEGAL PROBLEMS OF USING RIGHTS IN ALRO 4-01 LAND
AS COLLATERAL FOR LOANS TO FARMERS IN THE ASSET
CAPITALIZATION PROJECT

โดย
ปิติผล อุทัยแพน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต
ปีการศึกษา 2560



**SOLUTIONS TO LEGAL PROBLEMS OF USING RIGHTS IN ALRO 4-01 LAND
AS COLLATERAL FOR LOANS TO FARMERS IN THE ASSET
CAPITALIZATION PROJECT**

BY

PITIPHOL UTHAI PAN

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR
THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
FACULTY OF LAWS**

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2017

วิทยานิพนธ์เรื่อง

การแก้ปัญหากฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกัน
ในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

โดย

ปิติพล อุทัยแพน

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2560

ดร.สมบูรณ์ เสี่ยมบุตร

ประธานกรรมการสอบ

ดร.สุรพล ศรีวิทยา

กรรมการ

ศ.ดร.สมปอง สุจริตกุล

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

ดร.ศิริโรจน์ รัฐประเสริฐ

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ สุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

15 พฤษภาคม 2561

Thesis entitled

**SOLUTIONS TO LEGAL PROBLEMS OF USING RIGHTS IN ALRO 4-01 LAND
AS COLLATERAL FOR LOANS TO FARMERS IN THE ASSET
CAPITALIZATION PROJECT**

by

PITIPHOL UTHAIPAN

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Master of Laws

Rangsit University
Academic Year 2017

Somboon Sangiambud, Ph.D.
Examination Committee Chairperson

Suraphol Srivithaya,
Docteur d'Etat en Droit
Member

Prof. Sompong Sucharitkul,
D.Phil. and D.C.L.
Member and Advisor

Siriroj Rathprasert, D.E.D.
Docteur d'Etat en Droit
Member and Co-Advisor

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plт.Off. Vanee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

May 15, 2018

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ฉัน ผู้เขียนได้รับความกรุณาเป็นอย่างสูงจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัตยพงษ์ ลิ่มประเสริฐ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่สละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำแนวทางการศึกษาวิทยานิพนธ์ และความรู้ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนข้อคิดเห็นในประเด็นปัญหาทางกฎหมายต่างๆ ด้วยจิตใจของครูบาอาจารย์ที่เต็มเปี่ยมไปด้วยความเมตตาต่อลูกศิษย์ ขอกราบขอบพระคุณ ดร.สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมายต่างๆ และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สมปอง สุจริตกุล ที่กรุณาเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านอาจารย์ได้ให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นที่จุดประกายให้เกิดความคิดที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.สุรพล ศรีวิทยา ผู้ที่ให้ความรู้และแนวคิดในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ และขอกราบขอบพระคุณ ดร.ศิริโรจน์ รัฐประเสริฐ ท่านอาจารย์ได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นในเชิงวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ แนวคิดวิเคราะห์การปฏิรูปที่ดิน แหล่งที่มาของบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตรรกะ และหลักการของความคิดที่เป็นแบบแผน รวมทั้งข้อมูลกฎหมายต่างประเทศเพิ่มเติม ซึ่งทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณครู อาจารย์ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมถึงผู้ให้ความสว่างทางปัญญา ที่เอื้อเพื่อข้อมูลเบื้องต้นบางส่วน ที่เอื้อเพื่อข้อมูลที่ใช้ในทางปฏิบัติ ตลอดจนบุคคลที่ไม่ได้เอ่ยนามมาทุกท่านที่ได้ช่วยเหลือผู้เขียนในด้านต่างๆ และเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนตลอดมา

สุดท้ายผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณแม่พรทิพย์ อุทัยแพน ซึ่งเป็นมารดาของผู้เขียน ที่ให้ความรัก ความเมตตา และความห่วงใย รวมทั้งกำลังใจและสนับสนุนกำลังใจทั้งในการส่งเสริมการศึกษาแก่ลูกเป็นอย่างดีเสมอมา รวมทั้งขอขอบคุณ นางสาวฐิตารีย์ แก้วตาทิพย์ ที่คอยช่วยเหลือทุกๆ สิ่ง และเป็นกำลังใจที่ดีให้แก่ผู้เขียนตลอดมา

ปิติผล อุทัยแพน

ผู้วิจัย

5808286 : สาขาวิชาเอก: นิติศาสตร์; น.ม.

คำสำคัญ : การแปลงสิทธิทรัพย์สินเป็นทุน, ที่ดิน ส.ป.ก. 4-01

ปิติผล อุทัยแพน: การแก้ปัญหากฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการแปลงสิทธิทรัพย์สินเป็นทุน (SOLUTIONS TO LEGAL PROBLEMS OF USING RIGHTS IN ALRO 4-01 LAND AS COLLATERAL FOR LOANS TO FARMERS IN THE ASSET CAPITALIZATION PROJECT) อาจารย์ที่ปรึกษา: ศ.ดร.สมปอง สุจริตกุล, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม: ดร.ศิริโรจน์ รัฐประเสริฐ, 153 หน้า.

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาปัญหาการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการแปลงสิทธิทรัพย์สินเป็นทุน 2) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการแปลงสิทธิทรัพย์สินเป็นทุน ในกรณีการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับแปลงสิทธิทรัพย์สินเป็นทุนในต่างประเทศ กับในประเทศไทย 4) เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการแปลงสิทธิทรัพย์สินเป็นทุน

จากการศึกษาวิจัยใน ประเด็นแรก พบว่า การนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ตามนโยบายแปลงสิทธิทรัพย์สินเป็นทุน เนื่องจากตามกฎหมายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไม่สามารถโอนเปลี่ยนมือ ทำให้ไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวออกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้กู้ยืมเงินได้ ดังนั้นในการขับเคลื่อนนโยบายแปลงสิทธิทรัพย์สินเป็นทุนจำต้องอาศัยกลไกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. จะต้องทำข้อตกลงเพื่อสร้างหลักประกันในการชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. เพื่อควบคุมให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและโครงการ ประเด็นที่สอง พบว่า ตามบันทึกข้อตกลงในการดำเนินการระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. เรื่องการให้ผู้ที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขอรับสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปี 2556 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสร้างหลักประกันการชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. โดยให้ ส.ป.ก. สรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ตลอดจนการนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการแก้ไข

ลายมือชื่อนักศึกษา ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

บันทึกข้อตกลงในการดำเนินการระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ปี 2546 ในปี 2556 แล้วก็ตาม แต่บันทึกข้อตกลงดังกล่าวก็ไม่ได้มีรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการสรรหาเกษตรกร รายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ประเด็นที่สาม พบว่า ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีสิทธิจะได้รับ ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ครอบคลุมการสรรหา เกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. เนื่องจากเกษตรกรซึ่งมีสิทธิจะได้รับที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไม่จำเป็นต้องชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ดังนั้น จึงควรมีหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะเพื่อให้ เกิดความเสมอภาค เป็นธรรม และโปร่งใส ตลอดจนเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายแปลง สิ้นทรัพย์เป็นทุนบรรลุมรดกวัตถุประสงค์ของกฎหมายและ โครงการจำเป็นต้องมีการประเมินราคาที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 และวงเงินในการปล่อยสินเชื่อควรเหมาะสมเพียงพอ ตลอดจนการควบคุมการใช้ ประโยชน์เงินจากการกู้ยืมเงินของเกษตรกรตามนโยบายแปลงสิ้นทรัพย์เป็นทุน

จากการศึกษาวิจัยสรุปได้ว่า การนำนโยบายแปลงสิ้นทรัพย์เป็นทุนมาใช้ในกรณีการนำ สิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร เป็นนโยบายที่ช่วยให้ เกษตรกรมีแหล่งเงินทุนในการเกษตรกรรม แต่อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากการสร้างหลักประกัน ให้กับสถาบันการเงินผู้ปล่อยสินเชื่อเพื่อขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวแล้ว การประเมินราคาที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 และวงเงินในการปล่อยสินเชื่อควรเหมาะสมเพียงพอต่อการสร้างผลผลิตทางการเกษตร ตลอดจนควรมีการควบคุมการใช้ประโยชน์เงินจากการกู้ยืมเงินดังกล่าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและโครงการ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระ หนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ขึ้นไว้โดยเฉพาะ กำหนดให้ใช้การประเมินราคาที่ดิน โดยผู้ประเมินอิสระได้ นอกเหนือจากการใช้ราคาประเมินของกรมธนารักษ์ รวมทั้งกำหนดให้มีหลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุน ส่งเสริม และควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายแปลงสิ้นทรัพย์เป็นทุน ในกรณีการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ขึ้น

ลายมือชื่อนักศึกษา ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

5808286 : MAJOR: LAWS; LL.M.

KEYWORDS : THE CAPITAL ASSETS PROJECT, THE LAND ALRO 4-01

PITIPHOL UTHAIPAN: SOLUTIONS TO LEGAL PROBLEMS OF USING RIGHTS IN ALRO 4-01 LAND AS COLLATERAL FOR LOANS TO FARMERS IN THE ASSET CAPITALIZATION PROJECT. THESIS ADVISOR: SOMPONG SUCHARITKUL, D.PHIL. AND D.C.L., THESIS CO-ADVISOR: SIRIROJ RATHPRASERT, D.E.D. DOCTEUR D'ETAT EN DROIT, 153 p.

The purpose of this research was to 1) Study the problems of land use right transfer in ALRO 4-01 as collateral for granting loans to farmers in the capital-intensive projects. 2) To study theories and principles related to agricultural land reform. And asset conversion. In the case of land use right ALRO 4-01 is used as collateral to provide loans to farmers. 3) To compare the legal measures related to land reform. The concept of equity capital in foreign countries in Thailand 4) To study the way to solve the problems of land use right transfer in ALRO 4-01 as collateral for granting loans to farmers in the project of asset conversion.

From the study on the first issue, it was found that using ALRO 4-01 land as collateral for debt repayment according to asset capitalization policy because ALRO 4-01 land is non-transferable according to the law causes it to be unable to be sold on the market for debt repayment. Therefore, to further develop the asset capitalization policy, the agreement among associate department are needed. In the other word; Agricultural Land Reform Office (ALRO) must practically make an agreement to create collateral for debt repayment with the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC) to control the objective of the process according to the law and the project. The study on the second issue found that according to the process agreement documentation between ALRO and BAAC on the subject of credit allocation for licensee of the land reformation from BAAC B.E. 2556 (2013) and the criteria has been set to make the collateral for debt repayment to BAAC by making ALRO agree to pay the debt in the place of BAAC all the way to using capital fund of agricultural land reform to pay the debt in

Student's Signature Thesis Advisor's Signature

Thesis Co-Advisor's Signature

place of BAAC. However, while there is a modification made on the agreement between ALRO and BAAC B.E. 2546 (2003) in year 2013, the agreement documentation does not have a clear detail on the process and method for searching new farmer who would agree to pay debt in place of BAAC. On the third issue, the Agricultural Land Reform Commission on Rules, Procedures, and Conditions for Selecting Farmers entitled to Land from Agricultural Land Reform, BE 2535 (1992) and as amended does not cover the matter of searching new farmer who would agree to pay debt in place of BAAC as farmer entitled to ALRO 4-01 land has no duty to pay the debt in place of BAAC. Therefore, a specified criterion should be created for fairness, clearness, and to be able to process according to the asset capitalization policy and success the objective of the law, and the project have to assess the price of ALRO 4-01, appropriate financial amount of credit released, and control the utilization of the loans of the farmer according to the asset capitalization policy.

From the study, it could be summarized that using the asset capitalization policy on the case of using ALRO 4-01 land as collateral for credit allowance is a policy that would allow farmers to have budget for agriculture activities. However, other than creating the collateral for the bank to release credit and drive the policy forward, the assessment of the price of ALRO 4-01 land and the financial amount of credit released should be appropriate and sufficient for the agricultural production as well as increase the intensity and continuity of the loan control for the process to be according to the objective of law and the project. Therefore, the researcher suggests that a specified criterion on searching new farmer who would agree to pay debt in place of BAAC should be created, independent appraiser other than Department of Treasury should be able to assess the price of the land, and the criterion for supporting and controlling the process to be according to the asset capitalization policy in case of using ALRO 4-01 land as collateral for credit allowance between ALRO and BAAC.

Student's Signature Thesis Advisor's Signature
 Thesis Co-Advisor's Signature

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
สารบัญ	ฉ
สารบัญรูป	ณ
บทที่ 1	
บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	2
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	3
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	4
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย	4
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัย	4
1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากงานวิจัย	6
บทที่ 2	
แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ส.ป.ก. 4-01	7
2.1 ประวัติความเป็นมาของการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทย	7
2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดิน	12
2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักประกัน	20
2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	24
บทที่ 3	
แนวทางของกฎหมายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม	59
3.1 การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในต่างประเทศ	59
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในประเทศไทย	75
3.3 การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	82

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
บทที่ 4	วิเคราะห์ปัญหาการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนกรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ	92
	4.1 วิเคราะห์กลไกขับเคลื่อนนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการขอ สินเชื่อ	93
	4.2 วิเคราะห์ปัญหาหน้าที่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ต่อนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มาเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ	94
	4.3 วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากกลไกการบังคับใช้ แนวนโยบายแปลง สินทรัพย์เป็นทุน ภายใต้กระบวนการทำงาน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	99
บทที่ 5	สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	104
	5.1 บทสรุป	104
	5.2 ข้อเสนอแนะ	105
บรรณานุกรม		109
ภาคผนวก		114
	ภาคผนวก ก พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	115
	ภาคผนวก ข ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายการแปลงสินทรัพย์ เป็นทุน พ.ศ. 2546	130
	ภาคผนวก ค คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๕ เรื่องมาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยมิชอบด้วยกฎหมาย	139

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก ง	
บันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ปีพุทธศักราช 2546	144
ภาคผนวก จ	
บันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ปีพุทธศักราช 2556	149
ประวัติผู้วิจัย	153

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

สารบัญรูป

รูปที่		หน้า
2.1	คัดแปลงมาจากกระบวนการเข้าถึงทุนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	46
2.2	กลไกส่งเสริมและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	48
2.3	ขั้นตอนขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินด้วยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	50
2.4	กระบวนการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล	53

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่อดีตเป็นประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมมาโดยตลอด ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพหรือดำรงอยู่ได้โดยมีความเกี่ยวพันกับการเกษตร รวมทั้งพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมาจากสินค้าเกษตร อย่างไรก็ตาม เกษตรส่วนใหญ่ในประเทศไทยมีฐานะยากจน เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต่างให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร และถือเป็นนโยบายที่เร่งด่วนที่ต้องรีบแก้ไขเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกร เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม หากเกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินย่อมได้รับความเดือดร้อน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษาจึงทำให้อัตราผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดิน และการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก ที่ผ่านมามีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้นแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร และสอดคล้องเป็นไปตามแนวนโยบาย แห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกเหนือจากที่ดินและแรงงานซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการทำเกษตรกรรม ในเรื่องของเงินทุนในการทำเกษตรกรรมก็เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น ค่าใช้

ในการจัดซื้อที่ดินเอกชน/ค่าทดแทนเวนคืนที่ดิน รวมทั้งทุนให้กู้ยืมเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม ได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในประเทศไทย ทำให้ภาวะเศรษฐกิจตกอยู่ในสภาพขบเซาอย่างหนัก จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลจึงได้นำนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาใช้กับสินทรัพย์ ได้แก่ ที่ดินสาธารณะ ทรัพย์สินทางปัญญา เครื่องจักร และสิทธิการเช่า เพื่อให้เกิดการลงทุนในภาคประชาชนเพิ่มขึ้นอันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งรวมไปถึงที่ดิน ส.ป.ก. ทำให้เกษตรกรมีเงินก้อนใหม่อยู่ในมือสำหรับชำระหนี้ แต่ด้วยเหตุที่กฎหมายห้ามมิให้ผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีการใช้เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินของเกษตรกรจากสถาบันการเงิน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 นั้นเป็นเพียงสิทธิทำกิน รัฐยังคงมีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดิน ส.ป.ก. นั้นอยู่ ทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถขายทอดตลาดที่ดินดังกล่าวเพื่อนำเงินมาชำระหนี้เงินกู้ของเกษตรกรได้ ในทางปฏิบัติจึงได้มีข้อตกลงระหว่างหน่วยหลักที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ให้กับสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม มาบันทึกข้อตกลงดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจน และไม่สามารถขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ อีกทั้งนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนมีความเสี่ยงที่เกษตรกรผู้กู้จะต้องสูญเสียสิทธิประโยชน์ในทรัพย์สิน ซึ่งขัดแย้งเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นที่นำไปสู่ประเด็นในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ภายใต้วิทยานิพนธ์หัวข้อ “การแก้ปัญหากฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน” ดังนี้

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาปัญหาการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- 2) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ในกรณีการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร

3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในต่างประเทศ กับในประเทศไทย

4) เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ที่ดิน ส.ป.ก. ไม่สามารถโอนเปลี่ยนมือได้ตามกฎหมาย ทำให้สถาบันการเงินผู้ให้กู้คือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีความเสี่ยงอาจไม่ได้รับการชำระหนี้กู้ยืมเงิน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเงินทุนหมุนเวียนและสภาพคล่องทางการเงินของสถาบันการเงิน ทำให้ได้มีข้อตกลงกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้กู้ยืมดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงดังกล่าวยังไม่ชัดเจน รวมทั้งการนำนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนมาใช้ยังมีความเสี่ยงที่เกษตรกรผู้กู้จะต้องสูญเสียที่ทำกิน หากสภาพเศรษฐกิจเกิดความผันผวน จนทำให้การประกอบการขาดทุนไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือพันธะกรณีที่ทำได้กับสถาบันการเงินได้ ซึ่งขัดแย้งเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบันทึกข้อตกลงที่ทำไว้ระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ให้มีความชัดเจน รวมทั้งมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงข้างต้น และมีมาตรการป้องกันการสูญเสียที่ทำกินของเกษตรกร ในกรณีการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ก็จะทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ที่มุ่งเน้นคุ้มครองเกษตรกรซึ่งถือเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศให้มีที่ดินทำกินที่มีคุณภาพ และไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในสินทรัพย์ประเภท “เอกสารสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. 4-01” โดย “เอกสารสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. 4-01” ในที่นี้เป็นการศึกษา “เอกสารสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. 4-01” ในขอบเขตและความหมายตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งในการศึกษาผู้วิจัยจะเริ่มต้น จากบทที่ 1 บทนำ โดยศึกษาถึงความเป็นมาและสภาพปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตการศึกษา วิธีการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา บทที่ 2 จะศึกษาประวัติความเป็นมาของการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักประกัน แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน บทที่ 3 จะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรในต่างประเทศและประเทศไทย ส่วนบทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์ถึงปัญหากฎหมายของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในสินทรัพย์ประเภท “เอกสารสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. 4-01” ไปใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ และบทที่ 5 เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การดำเนินวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการศึกษาและค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ จากตำรา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ข้อตกลง MOU ระเบียบข้อบังคับที่จะต้องปฏิบัติ หนังสือคำอธิบายกฎหมาย บทความทางกฎหมาย และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัย

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หมายถึง การบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือมีมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ อันจะเป็นการสร้างโอกาสแก่ประชาชน ให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ สามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวมาแปลงให้เป็นทุน หรือก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการรายใหม่ ภายใต

บังคับแห่งกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้ความหมายรวมถึง บุคคลผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตัวเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดัง

เขตปฏิรูปที่ดิน หมายถึง เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

ที่ดิน ส.ป.ก. หมายถึง ที่ดินที่รัฐจัดสรรให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ใช้เป็นที่ดินทำกิน

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) หมายถึง หน่วยงานรัฐวิสาหกิจในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนแก่สหกรณ์ในประเทศไทย มุ่งให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมอาชีพการเกษตรหรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร

บุคคลผู้ยากจน หมายถึง บุคคลมีรายได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. 2560 ไม่เกิน 30,000 บาท/คน/ปี

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

หนังสือแสดงเอกสารสิทธิที่ออกโดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-01) หมายถึง หลักฐานแสดงการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย

ปฏิรูปที่ดินเพื่อให้มีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินของเกษตรกร เพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน และ ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากงานวิจัย

- 1) เพื่อทราบถึงปัญหาการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- 2) เพื่อทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ในกรณีการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร
- 3) เพื่อทราบถึงข้อเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในต่างประเทศ กับในประเทศไทย
- 4) เพื่อทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ส.ป.ก. 4-01

ในการวิจัยเรื่อง “การนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม” การนำสิทธิในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมนั้นเป็นไปตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล โดยอยู่นอกเหนือจากการอธิบายด้วยหลักกฎหมายตามประมวลแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากเป็นกรณีพิเศษจากทฤษฎีการใช้หลักทรัพย์มาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ ดังนั้นจึงควรศึกษาถึงแนวทางและเจตนารมณ์ของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและความสัมพันธ์กับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนซึ่งทำให้สิทธิในที่ดินไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้โดยเอกชนสามารถเกิดผลผลิตทางเศรษฐกิจในแง่การสร้างสินทรัพย์ให้เกิดทุนทางเศรษฐกิจได้

2.1 ประวัติความเป็นมาของการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทย

ก่อนที่จะกล่าวถึงนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล ควรทำความเข้าใจถึงสาเหตุอันเป็นที่มาของนโยบายว่า การให้กู้แก่ภาคเกษตรนั้นมีความเสี่ยงสูงกว่าปกติ และมีค่าใช้จ่ายในการบริหารสูงกว่าการให้กู้โดยทั่วไป สาเหตุของพฤติกรรมดังกล่าวอาจมี 2 ประการ คือ ประการแรก อาจจะเป็นนโยบายของธนาคารพาณิชย์ ที่จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยเพื่อการรักษาภาพพจน์ของตนเองไว้ และประการที่สอง ธนาคารพาณิชย์เองประสงค์ที่จะรักษาอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำไว้ และหันมาวางเงื่อนไขที่เข้มงวดเพื่อสกัดกันผู้ที่มีภาวะการล้มเสี่ยงสูงออกไป จะเห็นได้ว่าร้อยละ 90 ของสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยให้แก่ภาคเกษตรต้องมีที่ดินรับประกัน นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์จะให้กู้เฉพาะเกษตรกรที่มีฐานะดีกว่าเท่านั้น¹

รัฐบาลได้มีความพยายามที่จะทำให้คนจนเข้าถึงแหล่งทุน โดยทำไปแล้วหลายโครงการ ทั้งโครงการพักหนี้เกษตรกร โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการธนาคารประชาชน และ

¹ จาก จากวิกฤติเศรษฐกิจสู่ประชาคม หนังสือที่ระลึกครบรอบ 60 ปี อาจารย์อัมมาร สยามวาลา (น. 111), โดย ปรานี ทินกร, 2542, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โครงการสินเชื่อ ธ.ก.ส. ดังนั้น ความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่ารัฐบาลได้ทำให้คนได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนมากกว่ายุคก่อนๆ แต่สิ่งที่จะต้องทำเป็นการต่อยอดเข้าถึงแหล่งเงินทุนก็คือ ยุทธศาสตร์การทำให้ประชาชนใช้เงินทุนนั้นไปพัฒนาการผลิต พัฒนาอาชีพ เป็นเงินลงทุนเพื่อเพิ่มรายได้²

จากสาเหตุดังกล่าวรัฐบาลจึงกำหนดนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในส่วนของกรปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ถูกจัดเป็นความสอดคล้องทางนโยบายดังกล่าว คือ แสงสว่างของการจัดกระบวนการปฏิรูปที่ดินให้เชื่อมต่อเข้าสู่การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดินสามารถต่อยอดการลงทุนทางเกษตรหรือลงทุนในกิจการอื่น ๆ เพื่อสร้างรายได้หลักเพื่อพัฒนาให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดินและการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนร่วมกัน ทั้งนี้ แม้ว่าการลงทุนในกิจกรรมเกษตรอาจไม่ใช่การลงทุนที่มีรายได้สูงหรือมีกิจการใหม่ ได้มากนัก แต่การต่อยอดนโยบาย โดยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จะทำให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีทางเลือกเพิ่มขึ้น ในการประกอบอาชีพและจะมีแนวคิดชัดเจนมากขึ้นในการลงทุนในเขตปฏิรูปที่ดิน³ รัฐบาลให้ความสำคัญต่อนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. 2546 โดยวัตถุประสงค์นี้เพื่อให้มีการบริหารจัดการทรัพย์สินของภาครัฐ และภาคเอกชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือ เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ อันจะเป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบเกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ และกระตุ้นให้มีผู้ประกอบการใหม่ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน รัฐจึงได้กำหนดนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนขึ้น โดยให้มีการวางแผนการจัดการทรัพย์สินของประเทศทั้งที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ สงหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเป็นระบบส่งเสริมให้มีการนำทรัพย์สินของเอกชนมาใช้เป็นประกันทางธุรกิจยิ่งขึ้นและให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

ในรัชกาลที่ 1 – รัชกาลที่ 3 ยังคงลักษณะการปกครองแบบเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา ดังนั้น ตัวบทกฎหมายจึงยังคงใช้ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นด้วย โดยเฉพาะกฎหมายที่ดินก็ยังคงใช้กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จมาอย่างต่อเนื่อง พระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งอำนาจในการเวนคืน

² จาก บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย (น. 222), โดย ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546, กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³ จาก 3 ทศวรรษ ส.ป.ก. (น. 100), โดย สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2548, กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

ที่ดินจากราชฎรมาเป็นของพระมหากษัตริย์ โดยไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนแต่ประการใด แต่อย่างไรก็ดี ในสมัยรัชกาลที่ 3 หลักการดังกล่าวถูกปรับให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยการยึดหรือเวนคืนที่ดินที่ราชฎรครอบครองอยู่กลับมาเป็นของพระมหากษัตริย์หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หรือประโยชน์ของสาธารณะนั้น จะมีการพระราชทานที่ดินแปลงอื่น ๆ ทดแทนให้แก่ราชฎร

รัชกาลที่ 4 ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาเบาริ่ง (Bowring Treaty) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ โดยเป็นการตัดสินใจยอมทำสัญญาทางการค้ากับต่างประเทศอย่างเสียเปรียบด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลอื่น ๆ โดยเริ่มอนุญาตให้ชาวต่างชาติสามารถซื้อหรือเช่าที่ดินได้ แต่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มีข้อจำกัดบัญญัติเอาไว้ว่า ที่ดินที่อยู่ในพระนครและห่างกำแพงพระนครออกไปไม่เกิน 200 เส้น ห้ามมิให้ขายแก่คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยไม่ถึง 10 ปี แต่สามารถให้เช่าได้ มิได้ห้ามแต่ประการใด ขณะเดียวกันพระองค์ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการขุดคลองเพื่อทำการค้าโดยการเรียกคืนที่ดินหรือเรียกสวนไร่นา และที่รกร้างว่างเปล่าเพื่อประโยชน์ทางการค้าขาย ตลอดจนมีการเวนคืนที่ดินจากราชฎรโดยไม่ต้องเสียค่าชดเชยให้แก่ผู้ครอบครองที่ดิน หากเป็นกรณีที่รัฐต้องการที่ดินมาใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ เช่น การสร้างป้อมปราการ การทำกำแพง เป็นต้น

รัชกาลที่ 5 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในสมัยดังกล่าวนี้ว่ามีเปลี่ยนแปลงในเรื่องหลักของสิทธิการถือครองที่ดิน โดยมีการยอมรับการมีกรรมสิทธิ์ของเอกชนตามกฎหมายเป็นครั้งแรก โดยได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับ เพื่อให้ได้มาซึ่งหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ อันได้แก่

- 1) ตราแดง เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นา
- 2) โฉนดสวน เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวนที่ปลูกต้นไม้ยืนต้นที่มีอายุ 3 ปีขึ้นไป
- 3) โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ปลูกพันธุ์ไม้นิตเล็ก หรือไม้ล้มลุก
- 4) หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน
- 5) ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ.121
- 6) โฉนดที่ดินออกตามพระราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า และมณฑลกรุงเทพ ร.ศ.120
- 7) โฉนดแผนที่ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการออกเอกสารสิทธิรับรองกรรมสิทธิ์ให้แก่เอกชนเพิ่มมากขึ้น แต่การมีกรรมสิทธิ์ดังกล่าวก็ยังไม่สามารถให้ชนพระราชนาจอของพระมหากษัตริย์ได้ โดยพระมหากษัตริย์ หรือรัฐยังคงมีอำนาจที่จะเรียกหรือเอาที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์นั้นกลับคืนมาเป็นของแผ่นดินได้ นอกจากนี้ ในสมัยดังกล่าวยังมีแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้เกิดเป็นรายได้ต่อพระคลังด้วย โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นแนวทางว่า กรณีที่ดินใดเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือเจ้าของเดิมละทิ้งไม่ทำกิน ทางกรก็จะดำเนินการจัดหาคนเข้าทำประโยชน์โดยให้บำเหน็จแก่ข้าราชการ ให้เป็นผู้หารายกรเข้าทำประโยชน์ โดยจะได้รับการคุ้มครองดูแลมิให้ผู้อื่นมารบกวนการครอบครองดังกล่าวด้วยความสงบสุข ทั้งนี้ ผู้เข้าครอบครองดังกล่าวต้องมีหน้าที่ในการเสียอากรคืนแก่แผ่นดินต่อไป และหากต่อมามีการละทิ้งที่ดินนั้นอีก กฎหมายก็มีได้คุ้มครองสิทธิในที่ดินดังกล่าวแก่ราษฎรนั้นเช่นกัน หากแต่รัฐจะต้องหาผู้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้พระคลังขาดประโยชน์จากที่รกร้างว่างเปล่านั้น

สมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ในช่วงดังกล่าวมีเหตุการณ์สำคัญคือ ในปี พ.ศ. 2476 นายปรีดี พนมยงค์ ได้มีการเสนอแนวคิดให้มีการจัดระบบการถือครองที่ดิน โดยการเสนอให้รัฐบาลทำการซื้อที่ดินจากประชาชนที่มีความต้องการที่จะขาย แล้วนำมาพัฒนาทำเป็นคันทู หรือนำมาจัดทำเป็นที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมของรัฐ เพื่อให้เกิดความประหยัดในการพัฒนา และมีการใช้วิชาการสมัยสมัยใหม่ร่วมด้วย จากนั้นก็ให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างในการประกอบเกษตรกรรมของรัฐบาล ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ แต่ในเวลาต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้ถูกคัดค้านเป็นอย่างมากว่า เป็นแนวคิดของลัทธิสังคมนิยม ซึ่งแม้ว่าแนวความคิดดังกล่าวจะไม่ได้ถูกนำมาใช้ แต่ในเวลาต่อมาแนวคิดดังกล่าวกลับกลายเป็นรากฐานในการออกกฎหมายหลายฉบับในเวลาต่อมา เช่น การจัดที่ดินในรูปแบบสร้างตนเอง หรือการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ.2497 ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินขึ้น ซึ่งในประมวลกฎหมายที่ดินฉบับดังกล่าวได้มีการยกร่าง ปรับปรุงแก้ไขจนใช้มาถึงในปัจจุบัน ซึ่งได้วางหลักการโดยอนุญาตให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เมื่อได้รับโฉนดแล้ว ส่วนการเข้าครอบครองที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยการสร้างหักล้างทางพงลงเป็นสวนเป็นนายังมีข้อจำกัดอยู่ว่า จะทำโดยพลการมิได้ ต้องได้รับอนุญาตและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจริง ๆ ตัวอย่างเช่น ต้องมีการยื่นแบบแสดงการครอบครอง (ส.ค.1) ซึ่งแบบ ส.ค.1 จะออกให้แก่ผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์อยู่แล้วก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และเมื่อเข้าทำประโยชน์แล้ว จึงขอให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบ เพื่อออกหนังสือสำคัญรับรองว่าทำประโยชน์ไปมากน้อยเพียงใดแล้ว หลังจากนั้นก็จะได้รับโฉนดให้เป็นกรรมสิทธิ์เท่ากับจำนวนเนื้อที่ซึ่งได้ทำประโยชน์ไปแล้วนั้น ด้วยเหตุผลที่กฎหมายใหม่บัญญัติไว้ อย่างชัดเจน ข้อความใดในกฎหมายเก่าที่ขัดกับกฎหมายใหม่ ข้อความนั้นย่อมเป็นอันถูกยกเลิกไปโดยปริยาย⁴

ในปัจจุบันนี้ กรรมสิทธิ์ของเอกชน ได้รับการรับรองอย่างสมบูรณ์และมีความเป็นระบบ ซึ่งนอกจากใช้กันเองระหว่างราษฎรด้วยกันแล้ว ยังยกขึ้นอ้างต่อรัฐได้ด้วย การที่รัฐจะพรากกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปจากเอกชนดังเช่นในสมัยก่อนที่ถือว่าที่ดินทั้งหลายเป็นของพระมหากษัตริย์ ย่อมมีอาจกระทำได้ หากแต่จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้น⁵

เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีเหตุผลในการตราเป็นพระราชบัญญัติ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพทางการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร และที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด พร้อมกับการจัดระบบ

⁴ จาก มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, โดย พงศกร จิตดิวรรณ, 2560, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต.

⁵ จาก ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของเอกชนที่ทอดทิ้งไม่ได้ทำประโยชน์, โดย อโณทัย เขมภูสิต, 2553, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

การปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายของรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในทางกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรให้เป็นไปตาม (พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 มาตรา 4) ซึ่งภายหลังการบังคับใช้แล้วพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติและการตีความหลักการบางอย่างที่ยังแตกต่างกันอยู่ ดังนั้นจึงได้มีความพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขหลายครั้ง จนถึงวันที่ 7 กันยายน 2531 สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการผ่านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร⁶ ต่อมาภายหลังทำการแก้ไขเสร็จเรียบร้อยแล้ว ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์หลังจากประกาศโดยใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2519 และ (ฉบับที่ 3) 2532”

2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

การถือครองที่ดินนั้นจะมีความหมายรวมกันอยู่ 2 ประการคือ การถือครองที่ดินอันเนื่องมาจากการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น และการถือครองที่ดินอันเนื่องมาจากการมีสิทธิครอบครอง ทั้งนี้ สามารถแยกพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁷

2.2.1 การถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในแง่ของความหมายของคำว่า “กรรมสิทธิ์” นั้น ตามกฎหมายไทยไม่มีการบัญญัติคำนิยามไว้โดยตรง แต่ปรากฏข้อความที่กล่าวถึงกรรมสิทธิ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย⁸

⁶ จาก พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (เล่ม 106 ตอนที่ 149 หน้า 12 ประกาศใช้ 8 กันยายน 2532), โดย ราชกิจจานุเบกษา, 2532.

⁷ จาก พงศกร จิตดิพรรณ, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 4* (น. 15).

⁸ จาก พงศกร จิตดิพรรณ, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 4* (น. 15).

ลักษณะสำคัญของกรรมสิทธิ์ที่นักกฎหมายยอมรับโดยทั่วไปคือ

1) เป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute) ภายในบังคับขอบเขตของกฎหมาย หมายความว่า ใน การใช้สิทธิต่าง ๆ อันเป็นอำนาจกรรมสิทธิ์นั้น ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ชอบที่จะใช้สิทธิได้ ตามอำเภอใจ ไม่ต้องขออนุญาตต่อศาล หรือต่อบุคคลใด

2) ทำให้เกิดอำนาจหวงกัน ตัดความเกี่ยวข้องกับผู้อื่น (Exclusive) ออกไป เว้นแต่จะตกอยู่ในบังคับขีดค้นข้อจำกัดตามกฎหมาย หมายความว่า เจ้าของผู้ทรงกรรมสิทธิ์ชอบที่จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของเขาโดยลำพัง ผู้อื่นไม่มีอำนาจที่จะเข้ามา เกี่ยวข้องหรือขัดขวางได้ และเจ้าของกรรมสิทธิ์ย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะขัดขวางต่อการสอดเข้าเกี่ยวข้องโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ ถ้าจำเป็น ถึงแม้จะทำอันตรายแก่ผู้ที่สอดเข้ามาเกี่ยวข้องนั้นก็ได้ กฎหมายไม่อาจเอาผิดหรือลงโทษ

3) กรรมสิทธิ์มีความเป็นถาวร (Perpetual) หมายถึง 'ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้กรรมสิทธิ์สิ้นสุดไปโดยกาลเวลา'

ดังนั้น ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ จึงน่าจะหมายถึง ที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันได้แก่ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือ โฉนดที่ดิน หรือเป็นที่บ้านที่สวน ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 645/2510 ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 ที่ได้ครอบครองมาก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 พ.ศ.2475 ใช้บังคับ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา 1336 คำว่า "ภายในบังคับแห่งกฎหมาย" คือข้อยกเว้นว่า สิทธิที่มีต้องถูกจำกัดการจำกัดสิทธิของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้น ต้องกำหนดโดยกฎหมายเท่านั้น เพราะประเทศที่เป็นนิติรัฐ ทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยมีกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบ รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายรองลงมา ฉะนั้นสิทธิหรืออำนาจของเจ้าของกรรมสิทธิ์ก็อาจจะมีการจำกัดได้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่จะใช้ สิทธิที่จะจำหน่าย สิทธิที่จะได้ดอกผล สิทธิที่จะติดตามเอาคืน หรือสิทธิที่จะขัดขวางต่อการเกี่ยวข้องอันมิชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ในส่วนของการแทรกแซงของรัฐ ก็จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เหตุที่สิทธิหรืออำนาจของเจ้าของกรรมสิทธิ์ถูกจำกัดนั้น โดยทั่วไปมี 2 ประการ ดังนี้

⁹ จาก พงศกร จิตติวรรณ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 4* (น. 16).

(1) การจำกัดโดยนิติกรรม ซึ่งหมายถึง ข้อตกลงในสัญญาของคู่สัญญา ตามหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา (Autonomy of Will) และหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract)

(2) การจำกัดโดยผลของกฎหมาย

ก. เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เช่น การเวนคืนที่ดิน เพื่อนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐในภาพรวม

ข. เพื่อมาตรการในการลงโทษผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ (โดยหลักอายุความ) เช่น การครอบครองปกปักรักษา เพื่อเป็นการจำกัดสิทธิถาวร เนื่องจากว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ รัฐจึงต้องออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิถาวร หากเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน และมีผู้เข้ามาครอบครองปกปักรักษาสิทธิอันถาวรก็จะหมดไปเป็นต้น¹⁰

สิทธิการครอบครอง ตามมาตรา 1367 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง” ดังนั้น คำว่าสิทธิครอบครองจึงน่าจะหมายถึง สิทธิในการยึดถือหรือครอบครองทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือหรือครอบครองเพื่อประโยชน์แห่งตน การที่จะวินิจฉัยว่าสิทธิครอบครองจะเกิดขึ้นได้อย่างไรนั้น จะต้องวินิจฉัยตามเหตุการณ์ข้อเท็จจริงในกริยายึดถืออันเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาจะยึดถือเอาไว้เพื่อตน ประกอบกับสภาพของทรัพย์สินที่ยึดถือตามพฤติการณ์ในคดีเป็นเรื่องๆ ไป หากบุคคลใดมีสิทธิครอบครองแล้วย่อมมีสิทธิปลดเปลื้องการครอบครองเพราะมีผู้สอดเข้ามาเกี่ยวข้องโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1374 โดยมีสิทธิเรียกเอาการครอบครองคืนจากผู้ที่มาแย่งการครอบครองโดยมิชอบได้ภายในหนึ่งปีนับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครองตามมาตรา 1375 และยังมีสิทธิได้ดอกผลในทรัพย์สินที่ครอบครองอยู่โดยสุจริตตามมาตรา 1376 ประกอบกับมาตรา 415 ตลอดจนมีสิทธิสละการครอบครองและโอนการครอบครองไปยังบุคคลอื่นตามมาตรา 1377-1380¹¹

¹⁰ จาก พงศกร จิตติวรรณ, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 4* (น. 16-18).

¹¹ จาก พงศกร จิตติวรรณ, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 4* (น. 17).

ดังนั้น การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ การได้มาเอง และการได้มาโดยการโอนให้ การได้มาเองนั้นเป็นการได้มาโดยผลของกฎหมาย เช่น การครอบครองปรบักษ์ การได้กรรมสิทธิ์โดยอายุความ เป็นต้น ทั้งนี้ต้องมีองค์ประกอบสำคัญของการได้มาเองอยู่ 2 ประการคือ ต้องมีการยึดถือ และมีเจตนาเป็นเจ้าของ ส่วนการได้มาโดยการโอนให้ นั้น เป็นการได้มาโดยนิติกรรม หรือการให้โดยเสนหา เป็นต้น

ผลของการได้สิทธิครอบครอง การได้สิทธิครอบครองที่สำคัญมี 4 ประการ คือ

- 1) ได้ประโยชน์จากข้อสันนิษฐานต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้
- 2) ผลในทางที่จะกำจัดการรวบรวมและเรียกคืนการครอบครอง (มาตรา 1374 และมาตรา 1375)
- 3) ผลในทางต่อผู้คดีเมื่อต้องส่งคืนทรัพย์สิน (มาตรา 1376)
- 4) ผลในทางที่จะได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรบักษ์ (มาตรา 1382)

สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงหมายถึงสิทธิที่แฝงอยู่ในกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ เป็นข้อเท็จจริงของการมีกรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินบางประเภท เช่น การครอบครองปรบักษ์ เป็นต้น มิได้เป็นสิทธิที่แยกต่างหากจากกันอย่างแท้จริง¹²

2.2.2 การถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ กรรมสิทธิ์ในที่ดิน และสิทธิครอบครอง กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึงการได้ที่ดินมาในกรณี

¹² จาก พงศกร จิตติวรรณ, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 4* (น.18).

- 1) เป็นกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้
- 2) เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือตาม กฎหมายอื่น (มาตรา 3)

สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า สิทธิในการครอบครองที่ดิน ในลักษณะที่เป็นเจ้าของที่ดินด้วย ไม่ใช่ในลักษณะที่เป็นเพียงผู้เช่า ผู้ทรงสิทธิเหนือพื้นดิน หรือผู้ทรงสิทธิอาศัย ดังนั้น ที่ดินที่มีสิทธิครอบครองจึงหมายถึงที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ แต่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างอื่น เช่น ใบเหยียบย่ำ ตราจองที่เป็นใบอนุญาต ใบจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมถึงที่ดินซึ่งราษฎรได้เข้าไปครอบครองโดยพลการซึ่งไม่มีหนังสือเป็นเอกสารสิทธิสำหรับที่ดิน¹³

มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ จากหลักกฎหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า แม้ประมวลกฎหมายที่ดิน จะกำหนดให้ที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดเป็นของรัฐก็จริงอยู่ แต่กฎหมายก็รับรองว่า ที่ดินส่วนที่ถือเป็นของรัฐนั้น หากบุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งหมายถึงผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทใบเหยียบย่ำ ตราจองที่เป็นใบอนุญาต แบบหมายเลข 3 กฎหมายถือว่าผู้ครอบครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทดังกล่าวข้างต้น เป็นผู้มิได้สิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ดังนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้มิได้สิทธิครอบครองจึงหมายถึง ผู้ที่ได้สิทธิครอบครองก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินประกาศใช้บังคับ อันได้แก่ เอกสารสิทธิประเภท ใบเหยียบย่ำ ตราจองที่เป็นใบอนุญาต แบบหมายเลข 3 และผู้ที่ได้สิทธิครอบครองหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับที่มีเอกสารสิทธิประเภท ส.ค.1, ใบจอง, น.ส.3, น.ค.3 เป็นต้น

การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินสามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

- 1) การได้มาตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

¹³ จาก พงศกร จิตติวรรณ, *อ่างแล้ว เชิงอรุณี* 4 (น.19).

- 2) การได้มาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
- 3) การได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และ
- 4) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่นๆ

การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ อันเป็นการได้มาซึ่งโฉนดแผนที่ (ตามประกาศการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127) โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” (ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124) และการครอบครองที่ดินอันเป็นที่บ้านที่สวน (ตามบทที่ 4 แห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จฉบับที่ 6 พ.ศ.2479) ซึ่งผู้ถือหนังสือสำคัญทั้ง 3 ประเภทนี้ถือว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไป ทั้งนี้ผู้รับโอนโดยนิติกรรม หรือรับโอนโดยผลของกฎหมายในที่ดินทั้ง 3 ชนิดนี้ ก็ถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามบทบัญญัติของกฎหมาย¹⁴

สำหรับที่ดินที่เอกชน มีเพียงสิทธิครอบครอง หรือที่เรียกว่า “ที่ดินมือเปล่า” ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ อันประกอบไปด้วย ใบหยิบย่ำ และตราจองที่เป็นใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 6 พ.ศ.2479 และที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบหมายเลข 3 ที่ดินมือเปล่าดังกล่าว หากต้องการพิสูจน์เอกสารสิทธิ์จะมีได้พิสูจน์เอกสารสิทธิ์ที่มีมืออยู่ หากแต่อยู่ที่การยึดถือที่ดินนั้นไว้ด้วยเจตนายึดถือเพื่อตน ก็เพียงพอที่จะได้สิทธิครอบครองแล้ว

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กล่าวคือ ได้โฉนดที่ดินมาเนื่องมาจากการสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจะเป็นผู้ออกโฉนดที่ดินให้ การเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรี เมื่อเจ้าพนักงานที่ดิน ได้ออกโฉนดที่ดินตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดแล้ว ผู้นั้นย่อมได้กรรมสิทธิ์ และยังมีกรออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 หรือ 59 ทวิ ที่ผู้ขอต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินให้ดำเนินการตามขั้นตอนของกรมที่ดินต่อไป สำหรับในส่วนของการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ ผู้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้มีใบจองตาม

¹⁴ จาก พงศกร จิตติวรรณ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 4* (น. 20).

มาตรา 30 และมาตรา 33 มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส.3 ก., น.ส.3 ข. และการมีใบไต่สวนตามมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2.2.3 การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน

การได้มาเนื่องจากการจัดที่ดิน และกฎหมายเฉพาะ จะมีหลายลักษณะ ได้แก่ การได้มาตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 อันเป็นการได้มาจากการจัดรูปที่ดินแปลงใหม่กับเจ้าของที่ดินเดิม หรือที่ดินแปลงเดิมบางส่วน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เกิดประโยชน์จากการใช้ที่ดินให้มีผลผลิตสูงขึ้นกว่าเดิม ซึ่งเมื่อมีการจัดรูปที่ดินแล้ว ก็จะมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่จัดรูปนั้นๆ ให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม อันอาจจะอยู่ในรูปของโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก็ได้ตามแต่กรณี

นอกจากนี้ ยังมีการได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกษตรกรที่ได้ที่ดินทำกิน ได้มีที่ดินทำกินเพื่อประกอบอาชีพต่อไป โดยการโอนที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ ที่รกร้างว่างเปล่า ที่สาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ หรือป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ ที่เลิกใช้หรือเปลี่ยนสภาพการใช้และเข้าเงื่อนไขที่กำหนดสำหรับที่ดินประเภทนั้นๆ ให้กับเอกชน โดยกำหนดให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น ซึ่งผู้ที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นก็ถือว่าเป็นผู้ได้กรรมสิทธิ์ตามเงื่อนไขของกฎหมาย พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547 ประกาศในราชกิจฉบับกฤษฎีกาเล่ม 121 ตอนพิเศษ 81 ก วันที่ 27 ธันวาคม 2547 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 ธันวาคม 2547 กฎหมายฉบับนี้ ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินหลายแปลง โดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ชุมชน และเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง สำหรับการได้กรรมสิทธิ์อันเนื่องมาจากกฎหมายเฉพาะ จะเป็นกรณีที่มีพระราชบัญญัติ

ออกมาโดยเฉพาะเพื่อโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่เอกชน ซึ่งผู้ที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นก็คือว่าเป็นผู้ได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเฉพาะนั้น¹⁵

2.2.4 ความหมายของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดิน ได้ให้ความหมายของการใช้ประโยชน์ในที่ดินไว้ว่า ชนิดและลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยจำแนกการใช้ที่ดินออกเป็น พื้นที่เกษตรกรรม ท่งหญ้า เลี้ยงสัตว์ ที่รกร้างว่างเปล่าบริเวณลุ่มน้ำ แหล่งน้ำ พื้นที่อื่นๆ และบริเวณเขตชุมชน แต่มีผู้ที่ศึกษาและนิยามศัพท์การใช้ประโยชน์ที่ดินไว้หลายประการตามวัตถุประสงค์ของผู้วิจัยนั้นๆ โดย ปรีชา อนุจันทร์ ได้ให้ความหมายของการใช้ประโยชน์ในที่ดินไว้ว่า การใช้ที่ดินให้ได้ผลตอบแทนมากที่สุดต่อประชากรและประเทศชาติโดยมีผลกระทบกระเทือนต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด ส่วน นิพนธ์ ตั้งธรรม ได้ให้ความหมายว่า การใช้ที่ดินบ่งชี้ความต้องการของมนุษย์ เช่น ใช้ในการเกษตร ใช้เป็นพื้นที่ป่า ใช้เป็นพื้นที่แหล่งน้ำ ใช้เป็นที่ตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ใช้เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม และ พงศศักดิ์ สุดาเดช ก็มีความเห็นสอดคล้องกับ ปรีชาและนิพนธ์ โดยสรุปว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินคือ สัดส่วนที่มนุษย์นำที่ดินไปใช้บ่งชี้ความต้องการทั้งในด้านการเกษตร ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ใช้เป็นพื้นที่ป่า ใช้เป็นแหล่งน้ำ ใช้เป็นท่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ทั้งนี้ เพื่อให้ผลตอบแทนมากที่สุด โดยมีผลกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด¹⁶

2.2.5 ประเภทของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

คณะกรรมการภูมิศาสตร์แห่งชาติ กล่าวถึงการใช้ที่ดินว่า มีหลักการที่สำคัญดังนี้

1) ใช้ที่ดินอย่างประหยัดที่จำเป็น การใช้ที่ดินอย่างประหยัดที่จำเป็น ในอันที่จะสนองความต้องการของประชากร ตามความเหมาะสม อาทิ เมื่อได้บุกรุกที่ดินสำหรับนำมาใช้ประกอบอาชีพทางการเกษตรในที่ดินแล้วก็ควรจะต้องใช้ที่ดินนั้นตลอดไป ไม่ละทิ้งหรือทิ้งว่างไว้และบุกรุกที่ดินแห่งใหม่ไปเรื่อยๆ

¹⁵ จาก พงศกร จิตติวรรณ, *อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 4* (น. 19).

¹⁶ จาก พงศกร จิตติวรรณ, *อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 4* (น. 23).

2) ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยพื้นที่สูงสุดเท่าที่เป็นไปได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถือครองที่ดิน ได้รับผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินนั้นในระดับสูงเพียงพอที่จะเลี้ยงชีวิตตนเอง และครอบครัวให้มีความสุขตามสมควรแก่สภาพด้วยการเพิ่มจำนวนปัจจัยการผลิตอื่นๆ ตามความเหมาะสม โดยใช้ที่ดินจำนวนเท่าเดิม

3) รักษาความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินที่นำมาใช้ในระยะเวลานาน โดยเฉพะอย่างยิ่งที่ดินสำหรับนำมาใช้ประกอบอาชีพทางการเกษตร มักทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินลดลงหลังจากการใช้ปลูกพืช ดังนั้นจึงจำเป็นต้องดำเนินการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดินให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ตลอดไปในระยะอันยาวนาน ซึ่งอาจกระทำได้ด้วย การใส่ปุ๋ยหรือปลูกพืชบำรุงดิน เป็นต้น¹⁷

2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักประกัน

ความหมายของหลักประกัน บทบัญญัติว่าด้วยหลักประกันด้วยทรัพย์สินในลักษณะจำนอง คือ การที่บุคคลคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้จำนองเอาสังหาริมทรัพย์พิเศษของตนไปตราไว้แก่เจ้าหนี้ หรือเรียกว่า ผู้รับจำนอง เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ของลูกหนี้ โดยผู้จำนองไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่จำนองให้แก่ผู้รับจำนอง ซึ่งแตกต่างจากหลักประกันด้วยทรัพย์สินในลักษณะจำนำที่หมายถึง บุคคลคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้จำนำส่งมอบสังหาริมทรัพย์ของตนให้แก่เจ้าหนี้หรือเรียกว่า ผู้รับจำนำ เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ ส่วนบทบัญญัติในเรื่องหลักประกันด้วยบุคคล คือ การค้ำประกันหมายถึง บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ลูกหนี้เข้าผูกพันตนเองต่อเจ้าหนี้ว่าจะชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ นั้น จากลักษณะของหลักประกันพิเศษทั้งสองประเภทจะพบว่า หลักประกันนั้นเป็นหลักประกันที่ระบุเฉพาะเจาะจงต่อเจ้าหนี้ว่าหากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้แล้ว เจ้าหนี้จะบังคับชำระหนี้ได้จากทรัพย์สินหรือบุคคลที่เป็นหลักประกันพิเศษนั้นได้ก่อนเจ้าหนีรายอื่น มิใช่ต้องไปบังคับจากทรัพย์สินทั้งปวงของลูกหนี้ที่ถือได้ว่าเป็นหลักประกันทั่วไปตามมาตรา 24 ดังที่กล่าวมาแล้ว

หากพิจารณาความหมายของคำว่า หลักประกันในพจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้คำนิยามคำว่า “หลักประกัน” ว่าหมายถึง “เงินสด หลักทรัพย์ หรือบุคคลที่

¹⁷ จาก พงศกร จิตติวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4* (น. 24).

นำมาประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือการประกันการชำระหนี้”¹⁸ และพจนานุกรมศัพท์ทางกฎหมาย ฉบับ Black ‘s Law Dictionary (Sixth Edition) ให้คำนิยามว่า “Security : protection ;assurance ; indemnification. The term is usually applied to an obligation, pledge, mortgage, deposit, lien, given by a debtor to assure the payment or performance of his debt, by furnishing the creditor with a resource to be used in case of failure in the principal obligation. Collateral given by debtor secure loan. Document that indicates evidence of indebtedness. The name is also sometimes given to one who becomes surety or guarantor for another.”¹⁹

ดังนั้น “หลักประกัน” จึงหมายถึงสิ่งที่ทำให้เจ้าหนี้มีโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้มากกว่าเจ้าหนี้อื่นที่ไม่มีหลักประกันเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่เจ้าหนี้ โดยเมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้เจ้าหนี้ที่มีหลักประกันจะมีสิทธิเหนือหลักประกันเจ้าหนี้อื่นๆของลูกหนี้

กฎหมายที่เกี่ยวกับการนำสิทธิในที่ดินไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำสิทธิในที่ดินไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินนั้น จะแบ่งศึกษาเป็น 2 กรณี คือ ในส่วนของกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะ

กฎหมายทั่วไป การนำสิทธิในที่ดินไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินในที่นี้ ผู้วิจัยหมายความถึงหลักกฎหมายตามประมวลแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 12 เรื่องการจำนอง ทั้งนี้ โดยนิยามของการจำนองตามกฎหมายนั้น ได้บัญญัติไว้ดังนี้ “อันว่าการจำนองนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้จำนอง เอาทรัพย์สินตราไว้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับจำนอง เป็นประกันการชำระหนี้ โดยไม่ส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับจำนอง²⁰ ...” หากเราอ่านกฎหมายเพียงแค่นี้อาจจะเกิดความสงสัยว่าเหตุใดกฎหมายจึงบัญญัติว่า “... โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับจำนอง ...” ซึ่งกฎหมายในมาตราถัดมาได้ระบุถึงทรัพย์สินที่สามารถนำมาเป็นหลักประกันในการจำนองได้

¹⁸ จาก พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (น. 40), โดย ราชบัณฑิตยสถาน, 2537, กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.

¹⁹ From *Black's Law Dictionary* (6th ed., p. 1355), by H. C. Black, 1996, Northern, IL, USA: West Publishing Co.

²⁰ จาก *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 702*, โดย กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา, 2553, สืบค้นจาก <https://deka.in.th/view-496018.html>

1) อสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าประเภทใดๆ

2) สงหาริมทรัพย์ซึ่งได้มีการจดทะเบียนไว้แล้วตามกฎหมาย อัน ได้แก่ เรือกำปั่น หรือเรือมีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟ หรือเรือยนต์มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป แพ สัตว์พาหนะ และสังหาริมทรัพย์อื่นๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้จดทะเบียนเฉพาะการ²¹

นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่า “การจำนอง” มักจะใช้กับอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ชนิดพิเศษเท่านั้น ที่ว่า “พิเศษ” นั้นก็เนื่องมาจากขนาดของทรัพย์สินนั้น ซึ่งโดยปกติจะไม่มีใครพกพาหรือหอบหิ้วเอาทรัพย์สินนั้นไปส่งมอบกับใครเพื่อเป็นประกันได้ เนื่องจากมีขนาดใหญ่บ้างไม่สะดวกในการส่งมอบ หรือทรัพย์สินนั้นจะต้องใช้เพื่อการทำมาหากินเลี้ยงชีพหรือเพื่อการอยู่อาศัยนั้นก็หมายความว่าในระหว่างที่นำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันนั้น ทรัพย์สินดังกล่าวยังคงถูกใช้ให้เป็นประโยชน์ในกิจการอื่นๆอยู่ ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ให้ทรัพย์สินดังกล่าวถูกเก็บไว้นิ่งอยู่กับที่ไม่เกิดประโยชน์ในการใช้งาน และไม่เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎหมายมิให้ต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินให้แก่เจ้าหนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ดังเช่น ในกรณีของการจำนำซึ่งใช้กับทรัพย์สินชิ้นเล็ก หรืออยู่ในขนาดที่อาจเคลื่อนย้ายเพื่อนำไปส่งมอบแก่เจ้าหนี้ไว้เป็นประกันได้ และด้วยเหตุที่ทรัพย์สินที่นำไปจำนำนั้นโดยทั่วไปอาจใช้เพื่อประโยชน์ในการทำมาหากินเลี้ยงชีพบ้างแต่ความสำคัญอาจไม่เท่ากับอสังหาริมทรัพย์ จึงจำเป็นต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นไว้ให้อยู่ในความครอบครองของเจ้าหนี้ ที่ว่าการค้ำประกันในลักษณะต่าง ๆ มีความสำคัญอย่างไรหรือไม่นั้น คงพิจารณาได้จากเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น การค้ำประกันด้วยบุคคล คงใช้กับการค้ำประกันที่มีจำนวนไม่มากเพราะหากมากเกินไปย่อมเป็นการเสี่ยงภัยต่อเจ้าหนี้ เนื่องจากเจ้าหนี้อ่อมไม่สามารถแน่ใจได้ว่าบุคคลนั้นจะมีทรัพย์สินเพียงใดในขณะที่บังคับชำระหนี้และจะมีการถ่ายเททรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อหนีหนี้หรือไม่ สำหรับในการจำนำนั้นแม้จะเป็นการจำนำสังหาริมทรัพย์ซึ่งอาจมีขนาดเล็กแต่มิได้หมายความว่ามูลค่าจะน้อยไปด้วย เพราะหากเป็นเครื่องประดับ หรือ อัญมณีย่อมมีมูลค่าสูง แต่โดยทั่วไปแล้วผู้จำนำมักต้องการนำเงินที่ได้จากการกู้ยืมไปใช้ในการคว่นซึ่งอาจเป็นการลงทุนหรือไม่ก็ได้ ประกอบกับการที่สามารถส่งทรัพย์สินให้แก่เจ้าหนี้ได้โดยสะดวกอยู่แล้ว ดังนั้นการที่ส่งมอบทรัพย์สินให้แก่เจ้าหนี้อ่อมเป็นหลักประกันได้ว่า หากลูกหนี้ไม่มีเงินส่งคืน เจ้าหนี้ก็ย่อมที่จะบังคับได้โดยที่เดียว โดยมีต้องเกรงว่าลูกหนี้จะขยับถ่ายเททรัพย์สินหรือไม่ ตรงกันข้าม หากการจำนำไม่มีการกำหนดให้ลูกหนี้ต้องส่งทรัพย์สินให้เจ้าหนี้ เจ้าหนี้อาจเสียเปรียบได้ เนื่องจากลูกหนี้อ่อมสะดวกที่จะขยับถ่ายทรัพย์สินเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกบังคับชำระหนี้ ซึ่งหากเราพิจารณาเปรียบเทียบกับ การจำนองนั้นก็มักจะเป็นทรัพย์สินขนาดใหญ่ เช่น บ้าน ที่ดิน หรือ เครื่องจักรที่แม้บางอย่างจะ

²¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 703 อันอสังหาริมทรัพย์นั้นอาจจำนองได้ไม่ว่าประเภทใดๆ สงหาริมทรัพย์อื่นจะกล่าวต่อไปนี้ก็อาจจำนองได้ดุจกันหากว่าได้จดทะเบียนไว้แล้วตามกฎหมาย

สามารถเคลื่อนย้ายได้ตามความเป็นจริงแต่ก็ไม่สามารถที่จะเคลื่อนย้ายได้โดยง่าย ดังนั้น แม้ไม่มีการส่งมอบทรัพย์สินให้เจ้าหนี้ แต่เจ้าหนี้นอมนใจได้ว่าทรัพย์สินนั้นย่อมอยู่คงที่และพร้อมที่จะถูกบังคับคดี เพื่อนำมาชำระหนี้ได้แน่ จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีการส่งมอบทรัพย์สิน

ทั้งนี้ ในส่วนของการจำนองที่ดินโดยปกติทั่วไปแล้วก็จะจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการจำนองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่จากที่กล่าวมาในเรื่องของแนวคิดของหลักประกันการชำระหนี้ เราจะเห็นได้ชัดเจนว่าอสังหาริมทรัพย์ที่จะนำมาให้เป็นหลักประกันได้นั้นจะต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีกรรมสิทธิ์และอยู่ในข่ายที่บังคับคดีได้เท่านั้น จึงจะเป็นที่มั่นใจแก่เจ้าหนี้ได้ และกฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติเรื่องการจำนองสิทธิเอาไว้ รวมถึงหากมีการจำนองไปคงไม่เกิดผลดีแก่เจ้าหนี้ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์เรื่องการนำสิทธิมาเป็นหลักประกันคงมีเพียงเรื่องการจำนำสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นตราสารเท่านั้น จึงไม่มีหลักกฎหมายใดเลยที่จะมาสนับสนุนการนำสิทธิในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ได้ ทั้งนี้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขตามกฎหมายที่ห้ามโอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มาเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินหรือในกาชำระหนี้ได้นั้นจำต้องอาศัยกฎหมายพิเศษ หรือมาตรการอื่นใดมารองรับการดำเนินการดังกล่าว จึงจะทำให้สามารถนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มาใช้ประโยชน์ในการกู้ยืมได้

กฎหมายเฉพาะ มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง²²

ส.ป.ก. (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ที่ดิน ส.ป.ก. คือที่ดินที่รัฐยกให้เกษตรกรเพื่อเป็นที่ดินทำกินหรือตามคำประกาศที่เรียกกันว่า ส.ป.ก. 4-01

กฎระเบียบการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. 4-01

1) ผู้ครอบครองจะต้องเป็นเกษตรกร หรือมีประสบการณ์การเกษตร

²² พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532, เล่ม 92 ตอนที่ 54 หน้า 10 (2518).

- 2) พื้นที่ดินจะต้องใช้เพื่อการเกษตรจะใช้เพื่อประโยชน์อื่นใดมิได้
- 3) ห้ามมิให้ขาย หรือเปลี่ยนมือไปให้ผู้อื่น แต่เป็นมรดกตกทอดถึงทายาทได้
- 4) ที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จะต้องคืนให้กับรัฐ
- 5) ที่ดินในเขตอุทยาน หรือในเขตป่าสงวน หรือที่ลาด หรือที่เนิน 35 คีกรีหรือมากกว่า ไม่สามารถครอบครองได้
- 6) บุคคลมีสิทธิครอบครองที่ดินไม่เกิน 25 ไร่ ครอบครัวยมีสิทธิครอบครองไม่เกิน 50 ไร่²³

2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ต้นกำเนิดของแนวความคิดในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้น มีที่มาจากแนวความคิดเกี่ยวกับระบบทุนนิยมของนายเซอร์นัน โด เดอ โซโต นักเศรษฐศาสตร์ชาวเปรู เขาเคยเป็นหัวหน้าคณะที่ปรึกษาและผู้แทนส่วนตัวของประธานาธิบดีอัลแบร์โต ฟุจิโมริ (Alberto Fujimori) อดีตประธานาธิบดีของประเทศเปรู นอกจากนี้มีผู้นำที่นายเซอร์นัน โด เดอ โซโต เคยให้คำปรึกษา ได้แก่ ประธานาธิบดีวิเซนเต ฟ็อกซ์ (Vicente Fox) ของประเทศเม็กซิโก อดีตประธานาธิบดีโจเซฟ เอสตราดา (Joseph Estrada) และประธานาธิบดีกลอเรีย อาร์โรโย (Gloria Arroyo) ของประเทศฟิลิปปินส์ ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน (Vladimir Putin) ของประเทศรัสเซีย ประธานาธิบดีนูร์ซุลตัน อาบีเชวิช นาซาร์บายเยฟ (Nursultan Abishevich Nazarbayev) ของประเทศคาซัคสถาน และประเทศที่กำลังพัฒนาในอีกหลายประเทศ ปัจจุบันนายเซอร์นัน โด เดอ โซโต เป็นประธานของ Institute of Liberty and Democracy หรือ ILD ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำการวิจัยเพื่อพัฒนาทางเศรษฐกิจ ตั้งอยู่ในกรุงลิมา ประเทศเปรู เขาเป็นผู้เขียนหนังสือชื่อ *The Mystery of Capital : Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* ซึ่งหนังสือเล่มนี้มีแนวความคิดที่เกิดจากความพยายามในการตอบคำถามว่า เพราะเหตุใดระบบทุนนิยมจึงประสบความสำเร็จในโลกตะวันตกแต่กลับล้มเหลวใน

²³ จาก *ที่ดินส.ป.ก.*, โดย Living in Thailand, 2018, สืบค้นจาก

ภูมิภาคอื่น (ในประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศอดีตคอมมิวนิสต์) นายฮอร์นัน โค เดอ โซโต ได้เสนอความคิดสำหรับการตอบคำถามดังกล่าวว่าสังคมในแถบโลกตะวันตกสามารถเปลี่ยนสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เงินทุนได้ เพราะมีกระบวนการหรือกลไกที่ดีในการจัดการสิทธิที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคล (Private Property Right) ที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินทุนได้ ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถจัดการได้ดีเท่ากับในประเทศตะวันตก (ประเทศตะวันตกในที่นี้หมายถึงกลุ่มประเทศในทวีปยุโรปและทวีปอเมริกาที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วเท่านั้น) สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความคิดของนายฮอร์นัน โค เดอ โซโต จากหนังสือเล่มนี้ก็คือ เขามีจุดมุ่งหมายที่ต้องการแสดงให้เห็นว่า เนื่องจากไม่มีความสามารถในการผลิตทุนหรือเข้าถึงแหล่งเงินทุน และเขาก็พบว่า ประเทศที่กำลังพัฒนามีสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รองรับ²⁴ ให้ประชาชนเข้าถือครองมากมายมหาศาลแต่ขาดกระบวนการที่จะเปลี่ยนสินทรัพย์เหล่านั้นให้เงินทุน นอกจากนี้เขาต้องการอธิบายวิธีการในการแก้ปัญหาจากการที่ไม่สามารถนำสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองเข้ามาสู่กระบวนการที่จะทำให้สามารถแปลงสินทรัพย์ให้เงินทุนได้ ดังนั้น จากแนวความคิดของนายฮอร์นัน โค เดอ โซโต จะแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วนดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.4.1 ทฤษฎีพื้นฐานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนายฮอร์นันโค เดอ โซโต เมื่อมาใช้กับประเทศไทย

ในระบบทุนนิยม ทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทุนเป็นเครื่องมือเพิ่มผลผลิตของแรงงานและสร้างความร่ำรวยให้แก่ประเทศ ทุนจึงเปรียบเสมือนเลือดและเนื้อในระบบทุนนิยม เป็นแหล่งของการเพิ่มผลผลิตและก่อให้เกิดความมั่งคั่งในประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้นมีบางสิ่งบางอย่างที่ต้องพัฒนาเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ เช่น การสร้างบ้านบนที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ การทำธุรกิจหรือการตั้งบริษัทที่ไม่มีการจดทะเบียนให้ถูกต้อง การบริหารสินทรัพย์ไม่มีระบบที่ถูกต้อง รวดเร็ว และไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สินทรัพย์ไม่สามารถปรับเปลี่ยนกลายเป็นทุนได้ทันที มีลักษณะเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเชื่อมโยงกันระหว่างงานในระบบเดียวเท่านั้น จึงไม่สามารถนำสินทรัพย์นั้นไปซื้อขายแลกเปลี่ยนกันนอกกระบวนเศรษฐกิจที่ตนดำรงอยู่ได้ นอกจากนี้ สินทรัพย์ที่มีอยู่นั้นไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินได้ รวมทั้งไม่สินทรัพย์ที่กฎหมายไม่รองรับในที่นี้ หมายถึง สินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รองรับให้ประชาชนเข้าถือครองได้โดยชอบด้วยกฎหมายสามารถนำไปใช้ลงทุนได้ สินทรัพย์เหล่านั้นในประเทศกำลังพัฒนาจึงเป็นทุนที่มีลักษณะ Undercapitalized คือ การมีทุนน้อยกว่าความเป็นจริง

²⁴ สินทรัพย์ที่กฎหมายไม่รองรับในที่นี้ หมายถึง สินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รองรับให้ประชาชนเข้าถือครองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

เปรียบเสมือนบริษัทที่มีการออกตราสารทุนหรือหลักทรัพย์น้อยกว่าศักยภาพในการหารายได้และสินทรัพย์ที่มีอยู่จริง ทำให้การระดมทุนของบริษัทเพื่อขยายกิจการทำได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งต่างกับประเทศในโลกรตะวันตกที่ข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ต่างๆถูกจัดเก็บอย่างเป็นระบบ มีเอกสารสิทธิที่แสดงสิทธิของผู้ถือครองสินทรัพย์นั้น สินทรัพย์เหล่านี้เป็นเครื่องมือในการแสดงความน่าเชื่อถือเป็นได้เป็นอย่างดี และสินทรัพย์เหล่านี้จะแสดงประวัติทางการเงินของผู้กู้ รวมทั้งความเป็นมาในการโอนสินทรัพย์นั้น²⁵

นายเฮอ์นันโด เดอ โซโต อธิบายแนวความคิดของเขาว่า ความสำคัญของสิ่งต่างๆ ในทางเศรษฐกิจไม่ได้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับสภาพของวัตถุแต่อย่างใด แต่ความสำคัญอยู่ที่สิ่งที่มนุษย์กำหนดขึ้นทั้งสิ้น และระบบกฎหมายจะกลายเป็นสิ่งที่มากำหนดความสำคัญของสิ่งต่างๆ มากกว่าสภาพตามธรรมชาติของวัตถุและควบคุมทิศทางของเศรษฐกิจ เขามีความคิดว่าสิ่งหนึ่งที่เป็นปัญหาสำหรับคนยากจนในประเทศกำลังพัฒนา ก็คือ คนยากจนเหล่านั้นไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้และสินทรัพย์ที่คนยากจนถือครองอยู่ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์โดยเปลี่ยนสภาพเป็นทุน ไม่มีกระบวนการที่แสดงออกถึงความเป็นเจ้าของทรัพย์สินและขาดโอกาสในการสร้างทุนขึ้นมา คนยากจนเหล่านั้นมีบ้านแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ มีพืชผลทางการเกษตรแต่ไม่สามารถเป็นเจ้าของได้ และแม้จะมีธุรกิจก็เป็นธุรกิจที่ไม่ได้ตั้งขึ้นโดยถูกต้องตามกฎหมาย²⁶ นอกจากนี้ข้อเท็จจริงที่นายเฮอ์นันโด เดอ โซโต พบก็คือ ประชาชนที่ยากจนมิได้ขาดพลังในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและมีได้ขาดแคลนสินทรัพย์ แต่ขาดกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ที่กฎหมายรับรอง (Formal Property Right) ซึ่งเป็นต้นตอของปัญหาความยากจน²⁷

ในประเทศกำลังพัฒนา ทุนและกระบวนการผลิตทุนได้รับความสนใจน้อยมาก การมองข้ามความสำคัญของทุนทำให้เกิดปัญหาในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ซึ่งนายเฮอ์นันโด เดอ โซโต ได้จำแนกปัญหาพื้นฐานนี้ออกเป็น 5 ประการ ดังนี้

1) ปัญหาในเรื่องการขาดข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ การไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ที่คนยากจนในสังคมครอบครองอยู่ เป็นปัญหาประการหนึ่งที่ทุนไม่ได้รับความสนใจในประเทศกำลังพัฒนา นายเฮอ์นันโด เดอ โซโต ได้ทำการศึกษาวิจัยใน 4 ทวีป พบว่าสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่

²⁵ From *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (pp.5-6.), by H. De Soto, 2000, New York: Basic Book.

²⁶ From H. De Soto, *supra* note 25 (pp. 6-7).

²⁷ จาก “Hernando de soto,” โดย รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 21 เมษายน 2547, ผู้จัดการออนไลน์, สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=2000000054757>

รับรองจำนวนมาก และสินทรัพย์เหล่านี้ไม่สามารถเปลี่ยนเป็นทุนเพื่อนำทุนไปใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพได้ แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนของคนในประเทศกำลังพัฒนาจึงอยู่ที่จะทำอย่างไรจึงจะเปลี่ยนสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองที่มีอยู่อย่างมหาศาลให้เป็นทุนได้²⁸

นายเซอร์นันโต เดอ โซโต ได้นำเสนอความคิดเกี่ยวกับ Dead Capital โดยเขาพบว่าประชาชนที่ยากจนนั้นในความเป็นจริงเขาเป็นเจ้าของทรัพย์สินจำนวนมาก แต่มิได้มีการรับรองให้ได้กรรมสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมาย ทรัพย์สินเหล่านี้จึงถูกเปรียบเสมือนทุนที่ตายแล้ว เพราะมีอาจนำไปทำให้เกิดดอกผลในกระบวนการผลิตได้อย่างเต็มที่ หัวใจของการแก้ไขปัญหาความยากจนจึงอยู่ที่การพลิกฟื้นทุนที่ตายแล้วนั้นให้กลับมีชีวิตขึ้นในกระบวนการผลิต ซึ่งยุทธวิธีที่สำคัญในการแก้ปัญหานี้คือ การนำทรัพย์สินที่กฎหมายไม่รับรองให้ประชาชนเข้าถึงครอง (Extralegal property หรือ Informal Property) เหล่านี้เข้าสู่ระบบกฎหมายที่ยอมรับ²⁹

Dead Capital ที่นายเซอร์นันโต เดอ โซโต กล่าวถึงก็คือ สินทรัพย์ที่ไม่สามารถใช้สร้างทุนต่อไปได้อันเนื่องมาจากการขาดเอกสารสิทธิรับรองทรัพย์สินนั้น หรือกระบวนการในการนำทรัพย์สินนั้นไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้จะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานมาก ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้สาเหตุที่สำคัญของการเกิด Dead Capital เป็นจำนวนมากยังพบว่า เกิดจากความยุ่งยากของระเบียบและข้อกำหนดต่างๆ ประชาชนจำนวนมากจึงเลือกที่จะสร้างที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพโดยไม่มีใบอนุญาต จึงส่งผลให้การผลิตสินทรัพย์ส่วนใหญ่อยู่ในภาคการผลิตที่ระบบกฎหมายไม่รับรองโดยยกตัวอย่างจาก ILD (Institute of Liberty and Democracy) ได้ทดลองจัดตั้งธุรกิจเสื้อผ้าที่ถูกกฎหมายในเขตที่อยู่อาศัยของคนจนในกรุงมิลา ประเทศเปรู พบว่า ในการขออนุญาตจดทะเบียนจะต้องใช้ระยะเวลามากกว่า 289 วันทำการ การขออนุญาตในการสร้างบ้านในที่ดินของรัฐจะต้องใช้เวลา 6 ปี 11 เดือน และมีขั้นตอนต่างๆถึง 207 ขั้นตอน ในหน่วยงานต่างๆของรัฐ 52 หน่วยงาน และ ในประเทศอียิปต์ การถือครองที่ดินรกร้างในทะเลสาบจะต้องผ่านขั้นตอนต่างๆของรัฐบาลไม่น้อยกว่า 77 ขั้นตอน และเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ 31 หน่วยงาน ซึ่งจะต้องใช้เวลา 5-14 ปี³⁰

²⁸ From H. De Soto, *supra* note 25 (p. 11).

²⁹ From H. De Soto, *supra* note 25 (p. 16).

³⁰ From H. De Soto, *supra* note 25 (pp. 18, 20).

จากการสำรวจของนายเซอร์นัน โด เดอ โซโต ในประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ พบว่าสินทรัพย์ที่คนยากจนในประเทศต่างๆครอบครองอยู่และไม่สามารถนำสินทรัพย์เหล่านั้นมาใช้ประโยชน์เป็นหลักประกันในการชำระหนี้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินได้มีอยู่เป็นจำนวนมากทั้งสินทรัพย์ที่อยู่ในรูปของอสังหาริมทรัพย์และสินทรัพย์ในทางธุรกิจ โดยสิ่งสำคัญที่จะแก้ไขความยากจนของคนในประเทศกำลังพัฒนามิได้ขึ้นอยู่กับการลงทุนจากต่างประเทศหรือการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ แต่ขึ้นอยู่กับว่าจะมีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้ Dead Capital นั้นเปลี่ยนเป็น Live Capital ได้ จึงต้องแก้ไขปัญหาโดยการนำทุนที่อยู่นอกระบบเหล่านั้นเข้ามาในระบบ ระบบที่ว่านี้ก็คือ การรับรองทางกฎหมาย เช่นเดียวกับประเทศในแถบอเมริกาเหนือและยุโรปตะวันตกที่มีระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่แน่นอน ซึ่งจะทำให้เกิดการกู้ยืมเงินและโครงสร้างทางธุรกิจที่บุคคลสามารถโอนถ่ายทรัพย์สินหรือเริ่มต้นธุรกิจใหม่ได้ สิ่งที่จะทำให้สินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองเข้าสู่ระบบกฎหมายได้จะต้องมีการปฏิรูปกฎหมาย การเมืองและวัฒนธรรม รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดความเชื่อถือศรัทธาระบบที่จะเกิดขึ้นซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลา แม้จะไม่สมบูรณ์ทั้งหมดแต่ก็นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ³¹ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ถูกต้องตามกฎหมายจะช่วยให้สามารถสร้างกระบวนการ แบบแผน และกฎเกณฑ์ที่จะทำให้สินทรัพย์นั้นมีค่าคงที่และสามารถแสดงสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้นได้ ดังนั้น การเปลี่ยนให้ Dead Capital ให้เป็น Live Capital โดยการให้สิทธิทางกฎหมายกับสินทรัพย์ที่คนยากจนเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่แล้ว จะทำให้ประเทศได้เครื่องมือในการสร้างเศรษฐกิจ เกิดการบริโภคนิยมและการลงทุนที่มีการขยายตัวมากขึ้น

2) ปัญหาเกี่ยวกับข้อบกพร่องในการสร้างทุน ความเข้าใจเกี่ยวกับทุนและการสร้างทุนให้เกิดขึ้นยังมีข้อบกพร่อง กล่าวคือ มักจะมีความเข้าใจผิดว่าเงินคือทุน แต่สิ่งที่เป็นตัวเชื่อมเงินกับทุนก็คือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งกระบวนการเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศตะวันตกมีวิวัฒนาการมาจากระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยกระบวนการที่เปลี่ยนสินทรัพย์เป็นทุนได้จะต้องมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์นั้น เช่น ลักษณะของสินทรัพย์ ประวัติเกี่ยวกับทรัพย์สิน กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สิน และประวัติการโอนทรัพย์สิน เป็นต้น ข้อมูลเหล่านั้นจะมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปจะถูกบันทึกในระบบและเก็บรักษาไว้ในลักษณะที่เป็นข้อมูลสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ว่านี้ จะทำให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ ก่อให้เกิดการสร้างทุนและเกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจดังนี้

³¹ From "The Philosopher of Progress and Prosperity," by A. Kleiner, 2004, *Strategy+Business*, 35(Summer 2004), pp. 6-12.

2.1) เป็นการกำหนดศักยภาพหรือมูลค่าในทางเศรษฐกิจของสินทรัพย์ ระบบกรรมสิทธิ์จะเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองผลประโยชน์ของคู่สัญญาหรือผู้ทำธุรกรรมและเป็นการสร้างความรับผิดชอบด้วยการแสดงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์นั้น นอกจากนี้จะทำให้สินทรัพย์สามารถสร้างมูลค่าส่วนเกินออกมาได้ เช่น กรรมสิทธิ์ในที่ดินสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันหนี้เพื่อให้ได้ทุนมาดำเนินธุรกิจโดยไม่จำเป็นต้องขายที่ดินเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินทุน

2.2) ทำให้มีการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ให้อยู่ในระบบเดียวกัน ในประเทศ ตะวันตกจะมีการจัดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยมีข้อมูลที่เป็นมาตรฐานกลางและสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างทั่วถึง เพราะมีการจัดระบบสินทรัพย์ให้อยู่ภายใต้ระบบเดียวกัน

2.3) ทำให้คนมีความรับผิดชอบ ระบบกรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับจะทำให้สามารถเปลี่ยนทรัพย์สินให้เป็นทุนได้ง่ายขึ้นลดปัญหาการถือโงงจากการทำธุรกรรม เนื่องจากสินทรัพย์และธุรกิจได้จดทะเบียนอย่างถูกต้อง และสามารถรู้ได้ว่าสินทรัพย์นั้นอยู่ที่ใด อย่างไรก็ตามเจ้าของสินทรัพย์จึงมีความรอบคอบและรับผิดชอบมากยิ่งขึ้น

2.4) เมื่อมีการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ในรูปแบบต่างๆ การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายขึ้น เจ้าของสินทรัพย์ก็สามารถใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ได้มากขึ้น และสามารถจัดหมวดหมู่ของสินทรัพย์เพื่อเปรียบเทียบประโยชน์ใช้สอยของสินทรัพย์ประเภทต่างๆ ได้

2.5) ทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายธุรกิจ ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้ถือครองสินทรัพย์ที่อยู่ในเครือข่ายของหน่วยทางธุรกิจ และง่ายต่อการตรวจสอบข้อมูล

2.6) ทำให้มีการคุ้มครองการทำธุรกรรม เมื่อมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สิทธินั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง ซึ่งทำให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเอกสารแสดงสิทธิต่างๆ อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ³²

³² จาก คินนอกคอก ทำนอกคัมภีร์ (น. 236-239), โดย ปัสว บุญมา, 2547, นนทบุรี: สำนักพิมพ์ ไอ้พระเจ้า พับลิชชิ่ง.

3) ปัญหาเกี่ยวกับการยอมรับของฝ่ายการเมือง นายเฮร์นันโด เดอ โซโต ได้กล่าวถึง การอพยพของชาวชนบทเข้าสู่ในเมือง ซึ่งการอพยพนี้ก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจและสังคมที่กฎหมาย ไม่รับรองคู่ขนานไปกับระบบกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในเมือง รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนามี นโยบายสำหรับการอพยพของประชาชนในวิธีต่างๆ เช่น ออกกฎหมายกีดกันไม่ให้อพยพเข้าเมือง นอกจากนี้รัฐบาลและชาวเมืองก็ยังมีมาตรการตอบโต้ชาวชนบทที่อพยพเข้าสู่เมืองด้วยวิธีต่างๆ แต่ ปัญหาอพยพมิได้หมดไป ตรงกันข้ามกับทวีความรุนแรงมากขึ้นเพราะผู้นำของประเทศไม่ตระหนัก ถึงอำนาจประชาชน ผู้อพยพเหล่านั้นกำลังรวมตัวกันและกลุ่มที่อยู่นอกระบบกฎหมายก็สามารถ รวมตัวกันเพื่อให้ได้สิทธิทางกฎหมายอย่างถูกต้องถ้าหากรัฐบาลเปิดโอกาสให้คนเหล่านี้ทำได้ ปราบปรามการเช่นนั้นในหมู่คนจนมีสาเหตุอันเนื่องมาจากรัฐขาดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ เหมาะสม และมองข้ามปัญหาที่แท้จริงโดยมองว่าการอพยพเป็นปัญหา แทนที่จะมองว่าเป็นโอกาส ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้ไม่ได้เป็นเรื่องใหม่ แต่เคยเกิดขึ้นในประเทศตะวันตกในช่วงการปฏิวัติ อุตสาหกรรม ปัญหาที่แท้จริงเป็นเพราะมีจุดบกพร่องที่สำคัญ 2 ประการคือ

3.1) เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ตระหนักถึงพลังของประชาชนที่มีสภาพชีวิต ความเป็นอยู่โดยที่กฎหมายไม่รับรองในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาคนเหล่านั้นเป็นชนชั้นใหม่ที่เป็น ผู้ประกอบการที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง แต่มีความสามารถในการจัดการธุรกิจของเขาได้อย่างดี

3.2) คนส่วนน้อยมากที่ตระหนักและยอมรับว่าปัญหานี้มีความเกี่ยวพันกับ การย้ายถิ่นและกิจกรรมที่กฎหมายไม่รับรองของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นสิ่งที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว ในประเทศตะวันตกในช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรมนอกจากนี้ นายเฮร์นันโด เดอ โซโต ได้อธิบาย ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาคู่ขนานกับประเทศกำลังพัฒนาว่า สิทธิที่ระบบ กฎหมายไม่รับรองต่าง ๆ นั้น ได้ถูกผนวกและยอมรับให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบกรรมสิทธิ์ของ สหรัฐอเมริกา ส่วนในยุโรป รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยผู้นำประเทศได้มองเห็น ความสำคัญของประชาชนที่อยู่นอกระบบกฎหมายเหล่านั้น และเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการ ต่อต้านเป็นการยอมรับ ทำให้การปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างราบรื่นและการพัฒนาประเทศ เป็นไปได้ด้วยดี³³

³³ จาก ไสว บุญมา, *อ้างแล้ว เจริญรอกที่ 32.*

4) ปัญหาที่เกิดจากความผิดพลาดในการศึกษาบทเรียนจากประวัติศาสตร์ นายเซอร์นัน โด เดอ โซโต ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งครั้งหนึ่งมีสภาพไม่ต่างอะไรกับที่เป็นอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาในตอนนั้น รัฐบาลและศาลในสหรัฐอเมริกาพยายามหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับผู้อพยพ การเข้ามาบุกรุกที่ดินของรัฐ ผู้ประกอบการนอกกฎหมาย และผู้คนอีกมากมายที่เข้ามาตั้งรกราก ซึ่งปัญหาการอพยพนั้นทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจและสังคมแบบคู่ขนานทั้งระบบที่กฎหมายรับรองและระบบที่กฎหมายไม่รับรอง รัฐบาลอเมริกันพยายามยับยั้งการเพิ่มจำนวนของผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ และจัดการกับระบบเศรษฐกิจและสังคมในส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง นักการเมืองได้ทำการปรับปรุงกฎหมายเพื่อที่จะผนวกสภาพที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงเข้ากับระบบกฎหมาย โดยเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้เหมาะสมกับการจัดการระบบที่กฎหมายไม่รับรองที่เป็นอยู่³⁴

จากสภาพความสับสนวุ่นวายเกี่ยวกับปัญหาด้านกฎหมายเรื่องที่ดิน รวมถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ผู้อพยพจึงสถาปนากฎเกณฑ์ขึ้นเพื่อใช้ภายในกลุ่มของเขา ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับรัฐบาลอยู่เสมอ รัฐบาลได้พยายามขับไล่ปราบปรามผู้บุกรุกที่ดินอย่างผิดกฎหมายแต่ก็ไร้ผล³⁵ จนกระทั่งเมื่อเวลาผ่านไป เริ่มเห็นว่าผู้บุกรุกเหล่านั้นเป็นผู้ซึ่งพยายามปรับปรุงและทำประโยชน์ให้แก่ที่ดิน จึงได้มีการออกกฎหมายอนุญาตให้ผู้เข้ามาตั้งถิ่นฐานได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยสามารถซื้อที่ดินที่เขาได้ทำประโยชน์จากรัฐได้ก่อนที่จะเสนอขายต่อสาธารณชน ซึ่งหลักการนี้เป็นหัวใจสำคัญในการผนวกการจัดการทรัพย์สินที่กฎหมายไม่รับรองเข้ากับระบบกฎหมายอเมริกัน³⁶ แต่สภาองเกรสปฏิเสธในข้อเรียกร้องของผู้เข้ามาตั้งถิ่นฐานในอันที่จะได้รับสิทธิในการซื้อที่ดินจากรัฐก่อนคนอื่น และหาทางแก้ไขโดยการออกกฎหมายแต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหการบุกรุกที่ดินได้ มีการเห็นชอบกฎหมายมากกว่า 500 ฉบับในการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน แต่สาระสำคัญในกฎหมายของสหรัฐอเมริกานั้นได้มีการปิดกั้นแก่ผู้ที่เข้ามาตั้งรกรากอย่างมาก³⁷ ในขณะที่พวกเขาต้องการมีหลักประกันในกรรมสิทธิ์เกี่ยวกับทรัพย์สิน และไม่ต้องการอยู่ในสถานะผู้บุกรุกอีกต่อไป ผู้บุกรุกเหล่านั้นจึงหันกลับมาเริ่มต้นวางรูปแบบกฎเกณฑ์พวกเขาอีกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน³⁸

³⁴ From H. De Soto, *supra* note 25 (pp. 18, 20).

³⁵ From H. De Soto, *supra* note 25 (pp. 116-117).

³⁶ From H. De Soto, *supra* note 25 (pp. 124).

³⁷ From H. De Soto, *supra* note 25 (pp. 127, 129).

³⁸ From H. De Soto, *supra* note 25 (pp. 134-135).

5) ปัญหาความล้มเหลวของระบบกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ในศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ได้มีการนำกฎหมายของชาติตะวันตกมาใช้เป็นแนวทางในการสร้างความมั่งคั่งให้กับชาติของตน และยังคงนำมาใช้เป็นแบบอย่างจนถึงทุกวันนี้ ขณะเดียวกันจะเห็นได้ชัดว่ากฎหมายเหล่านั้นไม่อาจใช้การได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ดีเท่ากับที่เป็นอยู่ในชาติตะวันตก ประชากรส่วนใหญ่ไม่อาจใช้กฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงให้พวกเขาสามารถสะสมหรือสร้างทุนได้ การทำให้กฎหมายสามารถพัฒนาให้เกิดแนวทางการสร้างทุนยังคงเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาสำหรับประเทศกำลังพัฒนา³⁹

เกือบทุกประเทศที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาจะมีระบบทรัพย์สินที่กฎหมายรับรอง แต่ปัญหาคือ ประชากรส่วนใหญ่ไม่อาจจะเข้าถึงระบบดังกล่าวได้ พวกเขาพากันหนีไปยังส่วนที่เป็นอยู่โดยระบบกฎหมายไม่รับรองซึ่งเป็นที่ พวกเขาซื้อขายอาศัยและทำธุรกิจ แต่ความเป็นอยู่ส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรองเช่นนั้น ไม่อาจนำสินทรัพย์ที่พวกเขามีอยู่มาเปลี่ยนเป็นทุนได้

รัฐบาลในประเทศตะวันตกประสบความสำเร็จในการผนวกรวมส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรองและส่วนที่ระบบกฎหมายรับรองเข้าด้วยกัน จากการที่นายเซอร์นันโด เดอ โซโต และคณะได้ไปทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยในหลายๆประเทศได้คิดค้นถึงสิ่งที่เรียกว่า “กระบวนการสร้างทุน” (Capitalization process) เพื่อทำให้มีการเคลื่อนย้ายทุนจาก Dead Capital ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองไปสู่ Live Capital ที่มีระบบกฎหมายรองรับ ซึ่งกระบวนการสร้างทุนที่นายเซอร์นันโด เดอ โซโต ได้จัดทำเป็นแนวทางปฏิบัติการกำหนดแนวดำเนินการทางด้านการเมืองและกฎหมายไว้ดังนี้

1) ต้องทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าผู้นำทางการเมืองจะให้ความสำคัญต่อการสร้างทุนของคนจน

2) จัดระบบปฏิบัติการที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกรณีดังต่อไปนี้

³⁹ From H. De Soto, *supra* note 25 (p. 12).

2.1) ทำให้เกิดการเชื่อมโยงในกระบวนการสร้างทุนระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นตัวแทนภาครัฐซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สิน หรือสิ่งที่สามารถก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มแก่สินทรัพย์

2.2) เสริมสร้างกระบวนการที่จะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในกระบวนการต่างๆ ที่ต้องการทุน

2.3) สร้างองค์กรขึ้นมาองค์กรหนึ่งมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ และสะท้อนให้เห็นข้อตกลงร่วมกันของสังคมที่ทำให้กระบวนการสร้างทุนเกิดผลบังคับใช้ได้ง่ายขึ้น

3) เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารและสิ่งที่ทำให้กระบวนการออกกฎหมายต้องช้าลง

3.1) กำหนดค่าใช้จ่ายในการประเมินค่าหรือการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองประกอบด้วยการขออนุญาตจากรัฐ ค่าใช้จ่ายที่ต้องเกิดขึ้นจากการขออนุญาต จำนวนแบบฟอร์มและเอกสารสิทธิต่างๆ ที่ต้องการ ค่าใช้จ่ายในธุรกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงระยะเวลาที่อาจล่าช้าในกระบวนการทั้งหมด

3.2) เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารและสิ่งที่ทำให้กระบวนการออกกฎหมายช้าลงโดยการปรับเปลี่ยนระบบการทำงานในหน่วยงาน บทบาทและการปฏิบัติที่จะทำให้เกิดความล่าช้าของระบบราชการ โดยไม่จำเป็น

4) สร้างความตกลงร่วมกันระหว่างส่วนที่เป็นกฎหมายและส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง

4.1) กำหนดสิ่งที่เป็นแบบแผนที่ปฏิบัติกันมาคล้ายกับกฎหมาย เพื่อร่างกฎหมายที่ให้สอดคล้องกับการยอมรับการพิสูจน์ความเป็นเจ้าของในส่วนที่ระบบกฎหมายไม่รับรองที่ได้รับการสนับสนุนจากชุมชนนั่นเอง

4.2) รับรองการร่างกฎหมายที่มาจากแบบแผนที่ปฏิบัติกันมาที่เกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ระบบกฎหมายไม่รับรองที่เป็นอยู่ โดยมีการบันทึกไว้อย่างเหมาะสม เพื่อที่จะได้รับการยอมรับจากส่วนที่ระบบกฎหมายรับรอง

5) ร่างกฎหมายและกระบวนการพิจารณาโดยให้มีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นแก่ผู้ถือครองทรัพย์สินตามกฎหมายน้อยกว่าผู้ถือครองสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง

5.1) บัญญัติกฎหมายกำหนดให้ทรัพย์สินทั้งหมดในประเทศถูกจัดการด้วยระบบกฎหมายที่เป็นหนึ่งเดียว

5.2) ขยายขอบเขตความหมายของการพิสูจน์ความเป็นเจ้าของเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในกระบวนการใหม่ และรวบรวมกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการและกระบวนการพิจารณาที่ใช้ในกระบวนการสร้างทุนเข้าด้วยกัน

5.3) รวบรวมกฎหมายที่กระจัดกระจายเข้าเป็นกฎหมายเดียวกัน

5.4) พัฒนาหน่วยงานและกระบวนการพิจารณาด้วยการวัดค่าในทางเศรษฐศาสตร์ของกิจกรรมทั้งหมดซึ่งก่อให้เกิดกระบวนการสร้างทุน

5.5) สร้างวิธีการที่เหมาะสม และทางเลือกที่จะเสียค่าใช้จ่ายน้อย เพื่อการตั้งถิ่นฐานในที่ดินของรัฐและการจัดสรรรูปแบบที่ระบบกฎหมายไม่รับรองในรูปแบบอื่นๆ

5.6) สถาปนาระบบกฎหมายและไม่สนับสนุนให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรอง

5.7) จัดทำและบริหารจัดการเครื่องมือหรือกระบวนการเฉพาะ เพื่อแทนที่กระบวนการทางศาลที่มีความเหมาะสม เพื่อส่งเสริมให้มีการระงับข้อพิพาทภายใต้กฎหมาย

6) สร้างกลไกที่จะลดความเสี่ยงเกี่ยวกับการลงทุนส่วนบุคคล ประกอบกับการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ที่เชื่อถือได้⁴⁰

อย่างไรก็ดีนายเซอร์นัน โด เดอ โซโต ได้พยายามเน้นย้ำถึงความสำเร็จของประเทศตะวันตกซึ่งต้องมีกระบวนการสร้างทุน แนวทางดำเนินการหลัก 2 ประการ ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้กระบวนการสร้างทุนของระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสามารถประสบความสำเร็จได้ก็คือ แนวทางดำเนินการด้านกฎหมายและด้านการเมือง

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า นายเซอร์นัน โด เดอ โซโต ได้พยายามเน้นย้ำถึงความจำเป็นที่ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องมีระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ประชาชนยอมรับและเข้าถึงได้ เขาได้พยายามเสนอความคิดว่า ความล้มเหลวของเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้เป็นเพราะวัฒนธรรม หรือ ประเพณี สภาพภูมิประเทศ หรือค่านิยมที่แตกต่างกัน แต่เป็นเพราะความล้มเหลวของการสร้างระบบกฎหมายที่เป็น โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม การที่ประเทศตะวันตกสามารถสร้างความมั่งคั่งได้นั้นมีความเกี่ยวข้องกับ การสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์ทางกฎหมาย ด้วยความเชื่อนี้ นายเซอร์นัน โด เดอ โซโต จึงเสนอว่า สิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ทำให้คนจนเหล่านั้นมิได้ครอบครองทรัพย์สินและเปลี่ยนเป็นทุนได้ จากข้อสมมุติฐานดังกล่าวจึงพยายามแสดงให้เห็นว่า ความไม่สามารถในการสร้างทุนนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายไม่ได้ประโยชน์จากการมีเศรษฐกิจแบบทุนนิยม⁴¹

การที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่อาจจัดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลได้ดีเท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้คนเป็นจำนวนมากในประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ หรือไม่อาจเพิ่มทุนให้กับตนเองได้ แม้ว่าคนเหล่านั้นจะมีที่ดินทำกิน แต่ที่ดินของพวกเขาไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่กฎหมายรับรอง สิ่งที่ทำได้ในที่ดินนั้นก็เพียงแค่อาศัยเท่านั้น ไม่สามารถที่จะนำเอาที่ดินนั้นไปใช้เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินเพื่อนำเงินมาเป็นทุนในการประกอบอาชีพได้ ซึ่งจะเห็นได้จากประชาชนในชนบทมีทั้งกลุ่มที่มีที่ทำกินและกลุ่มที่ไม่มีที่ทำกิน เกษตรกรที่มีที่ทำกินเป็นเจ้าของที่ดินตามความเป็นจริง (De Facto Owners) แต่ขาดเอกสารสิทธิ์ ทำให้ไม่สามารถใช้ที่ดินเป็นเครื่องมือ โดยใช้เป็นหลักประกันในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ จึงเกิดข้อจำกัดทางด้านเงินทุน

⁴⁰ From H. De Soto, *supra* note 25 (pp. 159-160).

⁴¹ จาก “การสร้างความมั่งคั่งให้กับคนจน : ทางลัดของรัฐบาลปัจจุบัน,” โดย สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2546, *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 3(21), น. 174-180.

และกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาการผลิต ส่วนประชาชนในเขตเมืองเป็นจำนวนมาก แม้จะมีบ้านที่อยู่อาศัยแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงถูกกันออกจากระบบเศรษฐกิจที่กฎหมายรับรอง ซึ่งยึดโยงอยู่กับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย⁴²

ดังนั้น ตามแนวคิดของนายเซอร์นันโด เดอ โซโต จึงอาจกล่าวได้ว่า การขาดการรับรองทางกฎหมายในสินทรัพย์บางประเภทที่ประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาถือครองอยู่ เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้คนเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ยากขึ้น โดยประเทศเหล่านั้นไม่สามารถจัดระบบกรรมสิทธิ์และเอกสารสิทธิของสินทรัพย์ ในระบบที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินยอมรับได้ นอกจากนี้ประชาชนผู้ครอบครองสินทรัพย์ยังต้องเสียเงินเป็นจำนวนมากเพื่อติดสินบนเจ้าหน้าที่และปกป้องทรัพย์สินจากการโจรกรรม และในการกู้ยืมเงินผู้ต้องเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้ให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก ซึ่งมักจะเป็นการกู้ยืมเงินมาจากกลุ่มผู้มีอิทธิพล เช่น เมื่อครั้งที่นายเซอร์นันโด เดอ โซโต ไปรวบรวมข้อมูลและศึกษาเกี่ยวกับมูลค่า ทางเศรษฐกิจที่แอบแฝงในประเทศอียิปต์ เขาพบว่าประชาชนต้องเสียเวลาหลายสัปดาห์ในปี เพื่อปกป้องที่ดินของตนเอง ปกป้องความเป็นเจ้าของ ป้องกันการโจรกรรม และในบางกรณีต้องมีการจ่ายค่าปรับ จำคุก หรือต้องถึงกับมีการทิ้งถิ่นฐานเมื่อถูกจับในข้อหาสร้างบ้านโดยไม่ได้รับอนุญาต⁴³

ในการเสนอแนวความคิดของนายเซอร์นันโด เดอ โซโต จากการทำการศึกษาวิจัยในหลายๆ ประเทศได้นั้น ย้ำให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาคอนยักจนในระดับรากหญ้า จะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งคนยากจนได้ครอบครองอยู่และต้องมีการพัฒนาสินทรัพย์ โดยใช้สินทรัพย์ของคนยากจนเป็นรากฐานในการพัฒนา ต้องเริ่มจากการจัดระบบกฎหมาย โดยแก้ไขกฎหมายในระยะเบียดต่าง ๆ ให้คนยากจนสามารถใช้สินทรัพย์ที่ตนครอบครองอยู่เป็นหลักประกันการชำระหนี้ในการกู้ยืมเงินได้ เพื่อเป็นการสร้างโอกาสในการลงทุนและให้มีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในระบบเศรษฐกิจ เพราะสินทรัพย์เป็นจำนวนมากที่อยู่นอกระบบ และอยู่ในความครอบครองของคนยากจนสามารถแปลงเป็นทุนที่มีค่าในทางเศรษฐกิจ เมื่อคนยากจนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ ย่อมมีโอกาสนำเงินทุนนั้นมาใช้จ่ายเพื่อการลงทุนและสร้างฐานะให้กับตนเองได้

⁴² จาก ระบบเศรษฐกิจไทย : ลักษณะและปัญหา, โดย รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2526, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁴³ From A. Kleiner, *supra* note 31 (p. 6).

ในที่สุดแนวคิดของนายเซอร์นัน โด เดอ โซโต นี้ได้ถูกผลักดันกลายเป็นนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทย ซึ่งเขาเคยเดินทางมาประเทศไทยในช่วงที่มีการเริ่มวางแผนนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2545 โดยได้มาบรรยายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับนักวิชาการในหัวข้อ “การเพิ่มอำนาจให้กับคนยากจน” เพื่อพัฒนาแนวคิดไปสู่นโยบายที่เป็นรูปธรรม และนำเสนอแนวคิดในการแก้ปัญหาความยากจนด้วยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยการใช้สินทรัพย์เป็นหลักประกัน ทำให้คนยากจนสามารถมีเงินทุนหมุนเวียน อันเป็นการเพิ่มหนทางในการใช้เงินให้มีการหมุนเวียนในระบบตลาด และเป็นการสร้างศักยภาพให้ธุรกิจระดับรากหญ้าให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น ทั้งยังถือว่าเป็นการปลดปล่อยศักยภาพในภาคการผลิตอีก

2.4.2 ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับแนวความคิดของนายเซอร์นัน โด เดอ โซโต

จากแนวความคิดของนายเซอร์นัน โด เดอ โซโต ตามที่ได้กล่าวมาแล้วอันเป็นที่มาของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทย ซึ่งแนวคิดของเขาเกิดจากการที่ได้ทำการศึกษาวิจัยในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ด้วยมีจุดมุ่งหมายที่จะนำเสนอว่าในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ประสบความสำเร็จในประเทศตะวันตกนั้น เพราะประเทศเหล่านั้นมีระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ดี และสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพย์สินได้ด้วย การเปลี่ยนทรัพย์สินเหล่านั้นให้กลายเป็นทุน อันเป็นการสร้างทุนด้วยการนำทรัพย์สินไปใช้เป็นหลักประกันหนี้ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมถือว่าทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความสามารถในการผลิตทุนอย่างมีประสิทธิภาพด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงแนวคิดของนายเซอร์นัน โด เดอ โซโต ไว้หลายประการ ดังนี้

ประการแรก จากข้อความคิดหลักของนายเซอร์นัน โด เดอ โซโต ที่ว่าทุนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตะวันตกนั้น ต้องตระหนักว่านอกจากทุนที่เป็นวัตถุแล้ว ทุนในทางเศรษฐกิจที่สำคัญคือ มนุษย์ จะต้องการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ เพิ่มคุณภาพชีวิตของมนุษย์ในสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากกว่าการสร้างทุนทางวัตถุมาก และในความเป็นจริงทุนเพียงประการเดียวไม่อาจเป็นสูตรความสำเร็จของการเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจได้ หากแต่ยังต้องอาศัยปัจจัยอื่นๆ อีกหลายด้านประกอบกัน ทั้งปัจจัยทางด้านสังคม การเมืองที่มีประสิทธิภาพ นโยบายทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม ความสามารถและการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์

และเทคโนโลยี การศึกษาและวัฒนธรรม⁴⁴

ประการที่สอง จากข้อความคิดของนายเซอร์นัน โด เดอ โซโต การที่ประเทศตะวันตกมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจนั้นมีที่มาจากกรณีระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ดี แต่เขาไม่ได้ตระหนักถึงความจริงที่ว่า การสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนที่มีประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียวคงไม่อาจทำให้ ประเทศตะวันตกมีความมั่นคง และพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน ได้ แต่ยังคงต้องรวมถึงการผสมผสานระบบเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ให้เข้ากับการแก้ไขข้อผิดพลาดในทางนโยบายอีกจำนวนมาก นอกจากนี้ยังได้มีการประยุกต์ใช้ระบบภาษีอากรและระบบสวัสดิการสังคม เพื่อสร้างสรรค์ให้มีความเสมอภาคยิ่งขึ้นด้วยการตอบแทน กลับไปสู่พลเมืองของตนเองอย่างทั่วถึง และสิ่งที่สำคัญคือ ในประเทศตะวันตกจะมีการสร้างโอกาสทางสังคมให้แก่พลเมืองอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้สังคมสามารถบรรลุถึงความเสมอภาคในการกระจายรายได้ และการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁵ เพราะปัญหาของคนจนไม่ได้ขึ้นอยู่กับความบกพร่องของระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน แต่เป็นปัญหาความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและทัศนคติของรัฐ และสังคมที่มีต่อคนจน ซึ่งปัญหาก็คือ การเข้าถึงการมีสิทธิหรือโอกาสในระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน⁴⁶

ประการที่สาม แนวคิดของนายเซอร์นัน โด เดอ โซโต ในการแก้ปัญหาเรื่องการไม่สามารถผลิตทุน ในประเทศกำลังพัฒนาให้คนจนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนด้วยการออกเอกสารสิทธิ และใช้เอกสารสิทธิเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อเพื่อนำเงินทุนมาใช้ในการประกอบกิจการอันส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมดีขึ้นโดยกลไกตลาดนั้นเป็นการมองข้ามข้อเท็จจริงที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ การออกเอกสารสิทธิหรือโฉนดที่ดินก็ได้หมายความว่า คนจนจะต้องการลงทุนเพิ่มผลิตภาพการผลิต ในทางตรงกันข้ามการอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีข้อดีและมีประโยชน์ต่อคนจน เช่น ความยืดหยุ่นในการประกอบอาชีพ เป็นต้น⁴⁷ และปัญหาความ

⁴⁴ จาก *แปลงสินทรัพย์เป็นทุน* (น. 5), โดย สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547, กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

⁴⁵ จาก สมบูรณ์ ศิริประชัย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 41* (น. 179).

⁴⁶ จาก “ความนำพิศวงแห่งทุนของเดอ โซโต บทพิสูจน์ความมุ่งมั่นทางการเมืองของนายทักซิณ,” โดย ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์, 7 พฤศจิกายน 2545, *มติชน*, น. 6.

⁴⁷ จาก *การวิเคราะห์สภาพการณ์ในตลาดสินทรัพย์: เงื่อนไขกำหนดความสำเร็จและผลกระทบของนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน*, โดย นิพนธ์ พัวพงศกร, 2547, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ยากจนไม่ใช่เพียงเรื่องของการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงปัญหาด้านการศึกษาซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปถึงการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ และความสามารถในการผลิต

ประการที่สี่ ผลงานของนายเฮอ์นันโด เดอ โซโต จากหนังสือ *The Mystery of Capital* ได้ทำให้ทฤษฎีของนายเฮอ์นันโด เดอ โซโต กลายเป็นทฤษฎีที่ปรัชญาซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป แต่ไม่เคยมีผู้นำไปประยุกต์ใช้อย่างเต็มรูปแบบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ขณะที่นักสังเกตการณ์บางคนยอมรับว่า แนวคิดของเขาเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลในทางทฤษฎี แต่ไม่มั่นใจและเกิดข้อสงสัยว่าจะสามารถปฏิบัติตามแนวคิดนั้นได้อย่างจริงจังหรือไม่ เพราะมีกลุ่มผลประโยชน์มากมายที่อาจได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปที่ดินของเขา และการปฏิบัติตามแนวคิดดังกล่าวจะต้องมีการเตรียมความพร้อมไว้ก่อน ในหลายๆ ด้านเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่ง ILD (Institute of Liberty and Democracy) ที่นายเฮอ์นันโด เดอ โซโต เป็นหัวหน้าในการศึกษาวิจัยไม่ได้กล่าวถึง เช่น ระบบการศึกษาที่ช่วยฝึกฝนคน ให้มีความเชี่ยวชาญทางธุรกิจที่จำเป็นสำหรับการประกอบกิจการ หรือ การได้เรียนรู้ภาษาศาสตร์ และคณิตศาสตร์ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในระบบเศรษฐกิจ⁴⁸

ประการที่ห้า แนวคิดของนายเฮอ์นันโด เดอ โซโต ที่กล่าวว่าปัญหาของความยากจนเกิดจากการขาดเงินทุนที่นำมาใช้เป็นปัจจัยในการผลิต เพื่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ โดยมองข้ามข้อเท็จจริงไปว่าปัญหาของความยากจนนั้น แท้ที่จริงเกิดจากการขาดโอกาสทางเศรษฐกิจ และขาดสิทธิในการประกอบอาชีพ การขาดเงินทุนเป็นเพียงปัจจัยส่วนหนึ่งและเป็นผลมาจากการขาดโอกาสทางเศรษฐกิจมากกว่า หากยังไม่มีการให้โอกาสทางการตลาด แหล่งจำหน่ายจัดจำหน่าย หรือระบายสินค้า และสิทธิทางกฎหมายที่เป็นธรรม ย่อมไม่อาจแก้ไขปัญหาคความยากจนได้ เพราะระบบการผลิตยังถูกกลไกเดิมที่ผูกขาดทั้งทางด้านการตลาด และแหล่งการผลิต การจัดจำหน่าย รวมทั้งยังถูกบริษัทข้ามชาติกำหนดมาตรฐาน กำหนดราคา และโอกาสของการได้รับความช่วยเหลือ ให้แปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าทางสินค้า โดยภาครัฐไม่เปิดโอกาสทางเศรษฐกิจหรือให้การสนับสนุนผู้ประกอบการรายย่อย ดังนั้นแนวคิดในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามข้อเสนอของนายเฮอ์นันโด เดอ โซโต จึงเท่ากับเป็นการสร้างวัฏจักรของหนี้ให้แก่คนยากจนนั่นเอง⁴⁹ เพราะหากมีการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นแต่ไม่มีตลาดรองรับ ก็ไม่มีรายได้เข้ามาหมุนเวียนเพื่อการชำระหนี้ หนี้ของประชาชนที่เกิดขึ้นย่อมเพิ่มพูนจนอาจไม่มีทางชำระหนี้ได้

⁴⁸ From A. Kleiner, *supra* note 31 (p. 12)

⁴⁹ จาก “เดอ โซโต ตีโจทย์ผิด(1),” โดย กมล กมลตระกูล, 18 พฤศจิกายน 2545, *ประชาชาติธุรกิจ*, น. 10.

ประการที่หก นายเซอร์นันโต เดอ โซโต เสนอแนวคิดเศรษฐกิจทุนนิยมเพื่อคนจน โดยมีแนวทางที่จะแก้ปัญหาคอนยาคอนด้วยการจัดระบบกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล รองรับทรัพย์สินบางอย่างที่ไม่เคยได้รับการรับรองจากกฎหมาย โดยการสร้างความเป็นเจ้าของให้แก่คนยากจนที่ครอบครองสินทรัพย์เหล่านั้น จุดมุ่งหมายที่สำคัญของแนวคิดของนายเซอร์นันโต เดอ โซโต ก็คือ เพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างทุนเป็นการมองเพียงด้านเดียว โดยเขาไม่ได้มองว่าจะมีตลาดรองรับการให้สินเชื่อโดยการนำสินทรัพย์บางอย่างที่คนยากจนถือครองอยู่ซึ่งไม่มีระบบกฎหมายรับรองมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้หรือไม่ เพราะการที่จะทำให้เกิดผลตามแนวคิดดังกล่าวของนายเซอร์นันโต เดอ โซโต จำเป็นที่จะต้องมีการจัดสรรทรัพยากร และต้องมีองค์ประกอบต่างๆ ทั้งทางด้านกฎหมายและด้านเศรษฐกิจ รวมถึงการสร้างระบบตลาดที่มีความพร้อมในการให้สินเชื่อโดยมีสินทรัพย์บางอย่าง ที่นายเซอร์นันโต เดอ โซโต เรียกว่า Dead Capital เป็นหลักประกันหนี้ เช่น สถาบันการเงินหรือธนาคาร จะต้องปรับแนวทางปฏิบัติในการให้สินเชื่อรวมทั้งพัฒนาตลาดในส่วนนี้ไปพร้อมๆ กัน⁵⁰ เพราะหากตีกรอบและมีการให้สินเชื่อในส่วนนี้จำกัด อาจจะทำให้ขาดการยอมรับจากตลาดสินเชื่อประเภทนี้ และในท้ายที่สุดอาจจะต้องยุติการให้สินเชื่อในลักษณะนี้เพราะความต้องการของตลาดมีน้อย

นอกจากนี้ ด้วยความที่แนวคิดของนายเซอร์นันโต เดอ โซโต เน้นหนักไปในทางที่จะช่วยเหลือคนยากจนให้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อสามารถนำสินทรัพย์บางอย่างที่คนยากจนถือครองเข้าสู่ระบบสินเชื่อได้ แนวคิดของเขาจึงถูกนำมาเป็นนโยบายหาเสียงให้กับนักการเมืองและรัฐบาล ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เพื่อหวังผลทางการเมืองในการได้คะแนนนิยมจากประชาชนในระดับรากหญ้า ซึ่งผลที่ตามมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่ใช้ระบบสินเชื่อเป็นหลักที่เคยเกิดขึ้นกับประเทศกำลังพัฒนา อย่างเช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ในอดีตพบว่ามี การนำระบบสินเชื่อมาใช้กับเกษตรกรในรูปของการให้กู้ยืมต่างๆ ส่งผลทำให้เกิดปรากฏการณ์ใน 2 ด้าน ผลด้านหนึ่ง ทำให้มีการขยายตัวของผลผลิตทางการเกษตรเป็นอย่างมาก แต่ผลอีกด้านหนึ่งก็คือ เกษตรกรต้องรับภาระหนี้สินมากขึ้น และในท้ายที่สุดเกษตรกรเหล่านั้นต้องสูญเสียที่ดินทำกินของตนเอง⁵¹ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่เกิดขึ้นในประเทศกัมพูชา ที่ Work Bank ได้ผลักดันให้มีโครงการจัดทำเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยได้ดำเนินการเพื่อให้คนยากจนในประเทศได้มีสิทธิในที่ดิน และสามารถ

⁵⁰ From *The De Soto Delusion*, by J. Gravois, 2005, Retrieved from

http://www.slate.com/articles/news_and_politics/hey_wait_a_minute/2005/01/the_de_soto_delusion.html.

⁵¹ จาก “ทฤษฎี ทุนนิยมคนจน ของเดอโซโต (1),” โดย สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์, 25 พฤศจิกายน 2545, เนชั่นสุดสัปดาห์, 11(546), น. 28-30.

เข้าสู่แหล่งเงินทุนโดยอาศัยระบบสินเชื่อ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า กลุ่มนายทุน และผู้มีฐานะกลับไปทำการกว้านซื้อที่ดินเหล่านั้นจากคนยากจนที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อน เพื่อให้ตนมีสิทธิได้รับเอกสารในที่ดินที่รัฐกำลังจะออกให้ตามโครงการ และในท้ายที่สุดที่ดินก็ตกอยู่ในมือของกลุ่มนายทุนนั่นเอง⁵²

2.4.3 นโยบายของรัฐบาลในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนถือเป็นยุทธศาสตร์หลักที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 84 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐจะต้องจัดระบบการถือครองที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึงและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร” จากแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐบาลใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ นำมาสู่ยุทธศาสตร์การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยมีเป้าหมายในการขจัดความยากจนให้กับประชาชน จะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ขึ้นอยู่กับแผนในการปฏิบัติงานและการติดตามตรวจสอบประเมินผลของยุทธศาสตร์ว่ามีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องที่ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

ปัจจุบันการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เป็นประโยชน์ในการกู้ยืมเงินตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้นมิได้กระทำโดยผ่านกลไกทางบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่อย่างใด แต่ได้ดำเนินนโยบายโดยผ่านความตกลงระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและสถาบันการเงินทั้งของรัฐและเอกชน ทั้งนี้เพื่อความสะดวกและคล่องตัวในการดำเนินนโยบายโดยมิต้องมีการร่างกฎหมายที่ต้องใช้เวลานาน อย่างไรก็ตามการพิจารณาในแง่มุมของกฎหมายจะเห็นว่า ทรัพย์สินที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการเป็นหลักประกันนั้น จำต้องเป็นทรัพย์สินที่สามารถบังคับคดีได้ นั้นหมายความว่าทรัพย์สินนั้นต้องมีค่าในเชิงพาณิชย์มิใช่ นอกพาณิชย์ นิยามของทรัพย์สินนอกพาณิชย์ตามมาตรา 143 นั้น หมายถึง “ทรัพย์สินที่ไม่สามารถถือเอาได้และทรัพย์สินที่โอนแก่กันไม่ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งทรัพย์สินที่โอนแก่กันไม่ได้โดยชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องเป็นทรัพย์สินที่มีกฎหมายบัญญัติเป็นเฉพาะด้วย ดังเช่น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 บัญญัติไว้ว่าห้ามโอน หรือ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์

⁵² From J. Gravois, *supra* note 50.

พ.ศ. 2505 ก็บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ว่า การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ ที่ศาสนสมบัติกลาง ให้กระทำได้แต่โดยพระราชบัญญัติ⁵³

ในส่วนของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 นั้นตามกฎหมายแล้วย่อมเป็นเป็นที่ดินของรัฐที่ไม่สามารถโอนแก่กันได้ด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. คือ ต้องการให้การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นต้องมีเงื่อนไข เป็นสิ่งจูงใจให้เกษตรกรนั้นหวงแหนที่ดินและให้เกษตรกรนั้นมีที่ดินทำมาหากินเลี้ยงชีพ ดังนั้นหากเปิดโอกาสให้มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือเปลี่ยนมือกันได้ง่ายย่อมไม่เป็นการเอื้อผลดีในความเป็นจริง เนื่องจากจะต้องมีเกษตรกรที่ขายที่ดินดังกล่าวไปเพื่อหวังเงินอย่างแน่นอน อันจะเป็นช่องทางให้นายทุนเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินนั้น และจะเกิดประโยชน์ในทางธุรกิจมากกว่า แม้ว่าธุรกิจจะทำให้ระบบเศรษฐกิจเกิดความคล่องตัว แต่ระบบดังกล่าวย่อมทำให้เกษตรกรไม่สามารถมีที่ทำกินได้ และเกษตรกรจะไม่หวงแหนที่ตนเอง ซึ่งจะเป็นผลให้ระบบปฏิรูปที่ดินเสียไป⁵⁴

2.4.4 หน่วยงานที่รับผิดชอบตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินโครงการตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนโดยเฉพะา จึงมีหน้าที่หลายประการด้วยกัน อาทิเช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และการประสานงานหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรจะมีบทบาทในการเตรียมจัดลำดับพื้นที่ดำเนินโครงการ กำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย จัดทำแผนปฏิบัติงาน งบประมาณ จัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่สถาบันการเงิน ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พัฒนาระบบข้อมูลและแผนที่ ติดตามการทำประโยชน์ในที่ดิน พัฒนาบุคลากร ประเมินสินทรัพย์เบื้องต้น

⁵³ จาก “แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็น หลักประกันในการกู้ยืม : ศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร,” โดย สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และคามร คำไตรย์, 2553, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 3(1), 45-55.

doi:<https://doi.org/https://doi.org/10.14456/lawnujournal.v3i1.98607>

⁵⁴ จาก สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และคามร คำไตรย์, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 53.

ประชาสัมพันธน์ ขึ้นทะเบียนเกษตรกร ตรวจสอบบัญชีรายชื่อและเสนอสถาบันการเงิน และพัฒนา ศักยภาพเกษตรกร จะเห็นได้ว่า ด้วยหน้าที่อันหลากหลายย่อมเป็นเครื่องชี้วัดว่าสำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกร มีภาระหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งที่เดียวสำหรับการดำเนิน โครงการตามนโยบาย

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีหน้าที่สำคัญในการอนุมัติสินเชื่อแก่ เกษตรกรโดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนในการตรวจสอบเอกสารข้อมูลของเกษตรกร ประเมินเพื่ออนุมัติ สินเชื่อ โดยใช้หลักเกณฑ์พิจารณาจากตัวเกษตรกร โครงการหรือแผนการผลิตและที่ดินหรือ ทรัพย์สินในที่ดิน ในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ ทั้งนี้ในส่วนของการประเมินราคาที่ดินของธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะเป็น ไปเพื่อพิจารณาวงเงินกู้เท่านั้น มิได้เกี่ยวข้องกับการ ประเมินราคาที่ดินในทางราชการแต่อย่างใด ดังนั้น การประเมินราคาที่ดินของธนาคาร ย่อม หมายความว่า เป็นไปในทางพาณิชย์โดยพิจารณามูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอันติดกับที่ดินด้วย⁵⁵

การสร้างระบบการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล (Clearing House) โดย สินทรัพย์ที่จะนำมาแปลงเป็นทุนได้ แบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มที่หนึ่ง คือสินทรัพย์ ประเภทที่เอกชนเป็นเจ้าของสินทรัพย์ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อได้ กลุ่มที่สอง คือ สินทรัพย์ประเภทที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่เอกชนมีสิทธิหรือประโยชน์บางประการในทรัพย์สินนั้น สินทรัพย์ประเภทนี้ในกรณีปกติสถาบันการเงินจะไม่ยอมรับเป็นหลักประกันสินเชื่อ เนื่องจากเป็น สินทรัพย์ที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายพิเศษและมักจะมีข้อจำกัดในการโอนสิทธิ เช่น ส.ป.ก. 4-01 จึงต้องมี การจัดระบบการระงับข้อพิพาทขึ้นเป็นพิเศษ⁵⁶

1) ให้นำหน่วยงานผู้ดูแลรับผิดชอบสินทรัพย์แต่ละประเภท ทำหน้าที่เป็นหน่วยระงับข้อ พิพาทสำหรับสินทรัพย์แต่ละประเภท ซึ่งหากมีข้อพิพาทหรือลูกหนี้ไม่ชำระหนี้โดยไม่มีเหตุอันควร หน่วยงานเจ้าของเรื่องจะทำการคัดเลือกผู้เข้าสวมสิทธิในสินทรัพย์นั้นแทน โดยอาศัยหลักว่า ผู้เข้า สวมสิทธิจะต้องมีสิทธิหรือมีคุณสมบัติในการเข้าสวมสิทธิแทนลูกหนี้เดิม และจะต้องมีขีด ความสามารถในการชำระหนี้ได้ด้วย

2) ให้มีข้อตกลงเกี่ยวกับการรับความเสี่ยงกับสถาบันการเงิน โดยหลักการดังนี้

⁵⁵ จาก สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และคามร คำไตรย์, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 53*.

⁵⁶ จาก *นโยบายและกรอบทิศทาง การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ปี 2547-2551*, โดย สำนักงานบริหารการ แปลงสินทรัพย์เป็นทุน, 2547, กรุงเทพฯ: สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน.

- 2.1) หน่วยงานเจ้าของเรื่องแก้ไขปัญหา ร่วมกับสถาบันการเงิน
- 2.2) สถาบันการเงินรับความเสี่ยงหนี้ที่ระยะสั้น และมีใช้เพื่อการลงทุน
- 2.3) จะต้องมีหลักการให้ผู้ที่เข้าสวมสิทธิแทนลูกหนี้รับภาระหนี้ในระยะยาวเพื่อประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพ

กระบวนการเข้าถึงทุนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01

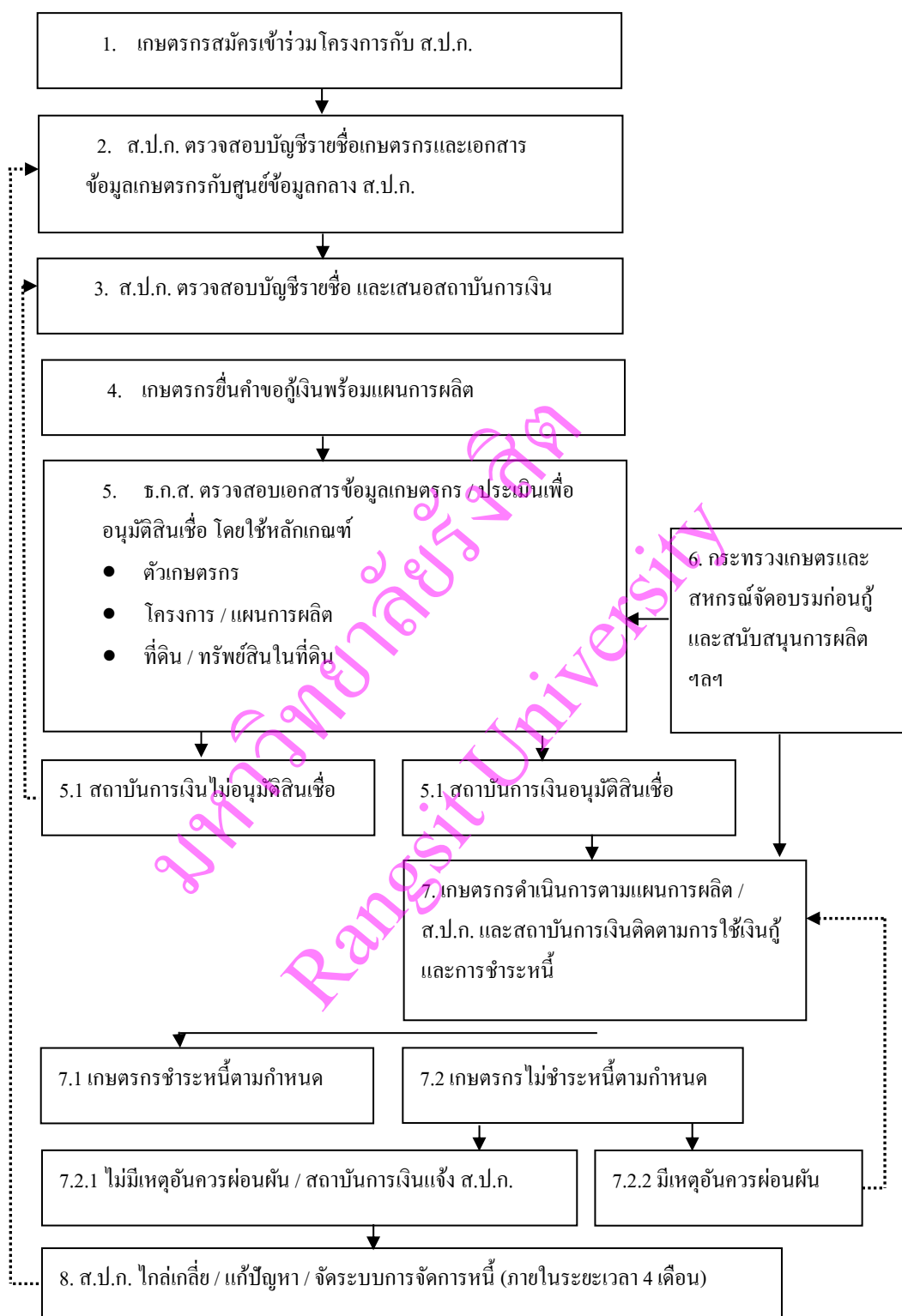
- 1) เกษตรกรสมัครเข้าร่วมโครงการกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 2) ส.ป.ก. ตรวจสอบบัญชีรายชื่อเกษตรกรและเอกสารข้อมูลของเกษตรกรกับศูนย์ข้อมูลกลาง ส.ป.ก.
- 3) เมื่อ ส.ป.ก. ตรวจสอบบัญชีรายชื่อเกษตรกรแล้ว ส.ป.ก. จะเสนอรายชื่อเกษตรกรแก่สถาบันการเงิน
- 4) เกษตรกรยื่นคำขอกู้พร้อมแผนการผลิต เกษตรกรต้องการพัฒนาอาชีพใหม่ หรือ ลูกค้าใหม่ของ ธ.ก.ส. ต้องอบรมก่อนการกู้
- 5) ธ.ก.ส. ตรวจสอบเอกสารข้อมูลของเกษตรกร เพื่อประเมินและอนุมัติสินเชื่อโดยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณา ประกอบด้วย เช่น ตัวเกษตรกร โครงการ/แผนการผลิต ที่ดิน/ทรัพย์สินในที่ดินเมื่อสถาบันการเงินพิจารณาตามหลักเกณฑ์แล้วเห็นว่าให้อนุมัติสินเชื่อได้
- 6) เกษตรกรจะต้องเริ่มดำเนินการตามแผนการผลิต โดย ส.ป.ก. ร่วมกับสถาบันการเงิน ติดตามการใช้จ่ายเงินกู้และติดตามการชำระหนี้ของเกษตรกรผู้กู้ ถ้า
 - 6.1) เกษตรกรชำระหนี้ตามกำหนด ถือเป็นอันยุติ

6.2) เกษตรกรไม่ชำระหนี้ตามกำหนด โดยมีเหตุอันควรผ่อนผันให้เกษตรกรดำเนินการตามแผนการผลิตต่อไป โดย ส.ป.ก. ร่วมกับสถาบันการเงินติดตามการใช้เงินกู้ และติดตามการชำระหนี้ต่อไป กรณีเกษตรกรไม่ชำระหนี้โดยไม่มีเหตุอันสมควรผ่อนผัน สถาบันการเงิน (ธ.ก.ส.) แจ้งเป็นหนังสือให้ ส.ป.ก. ทราบว่าเกษตรกรไม่ชำระหนี้ เมื่อ ส.ป.ก. ได้รับหนังสือจาก ธ.ก.ส. ว่าเกษตรกรชำระหนี้โดยไม่มีเหตุอันสมควรผ่อนผัน ส.ป.ก. จังหวัดจะดำเนินการไกล่เกลี่ยและแก้ปัญหาต่อไป⁵⁷

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

⁵⁷ จาก 3 ทศวรรษ ส.ป.ก., โดย สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2548, กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

กระบวนการเข้าถึงทุนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)



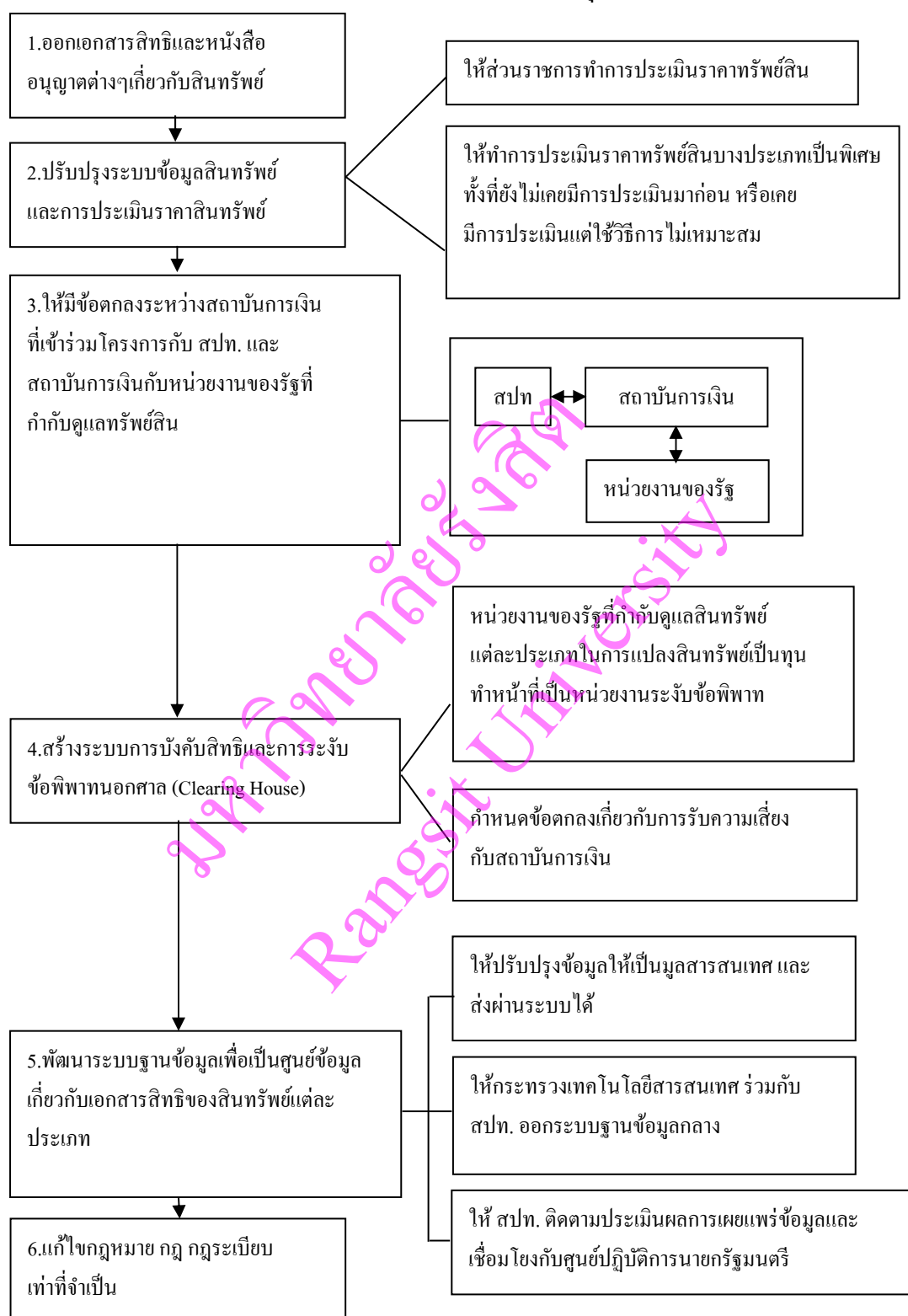
รูปที่ 2.1 ดัดแปลงมาจากกระบวนการเข้าถึงทุนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่มา: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2548

ในกระบวนการบังคับสิทธิและระงับข้อพิพาทนอกศาล จะต้องมีการตั้ง “คณะกรรมการ
ประนอมข้อพิพาทนอกศาล” ขึ้นซึ่งประกอบด้วย 4 ฝ่าย คือ ลูกหนี้ เจ้าหนี้หรือผู้แทนเจ้าหนี้ ผู้แทน
เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลสินทรัพย์ประเภทนั้นๆ และอัยการจังหวัดหรือผู้แทน และให้
มีกลไกทางกฎหมาย โดยการแก้ไขกฎหมายและระเบียบจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น หลีกเลี่ยงการ
แก้ไขกฎหมายในระยะสั้น แต่ให้แก้ไขระเบียบ กฎกระทรวงต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการ
จัดทำเอกสาร การแก้ปัญหาหนี้เสีย และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

กลไกส่งเสริมและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



รูปที่ 2.2 กลไกส่งเสริมและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

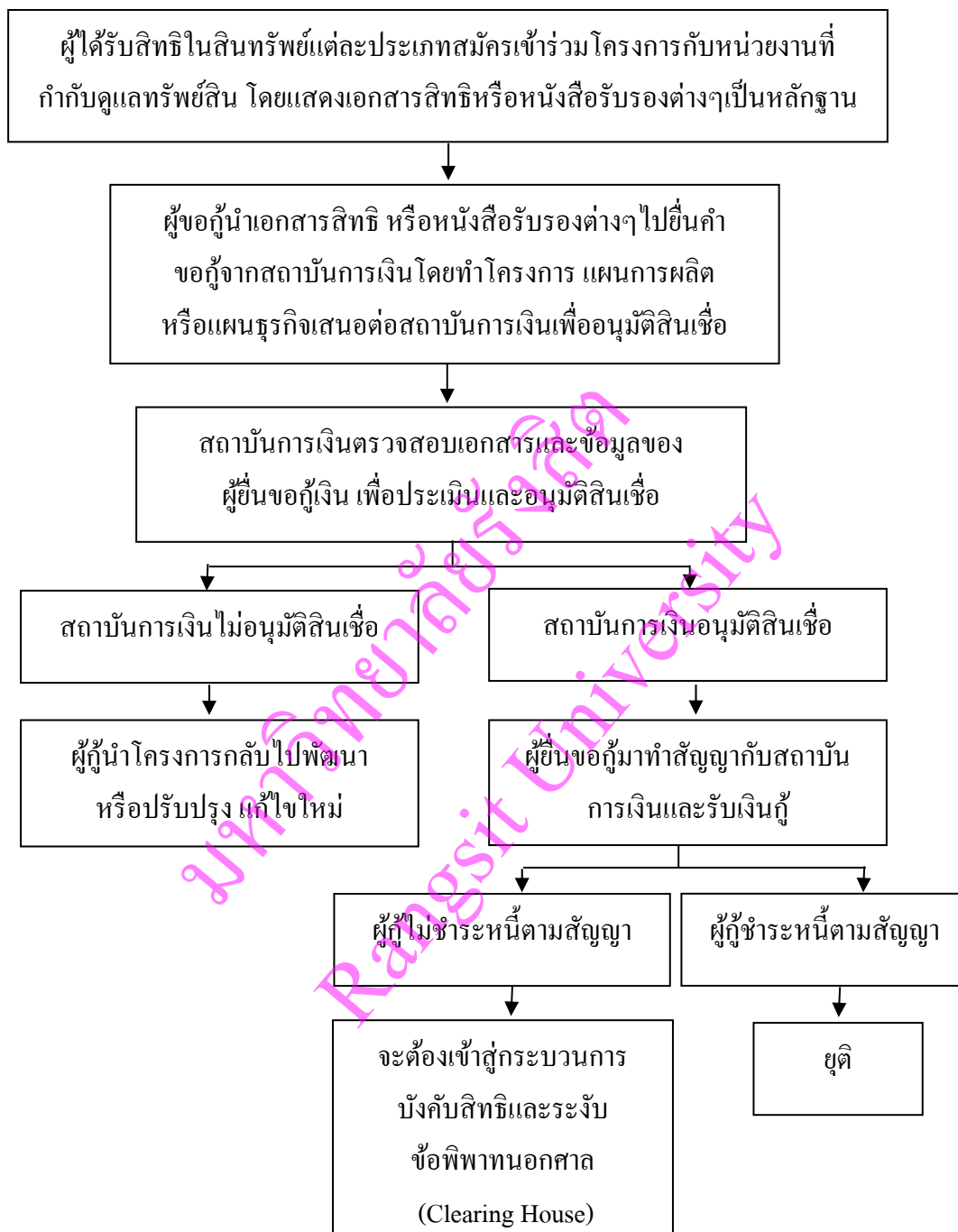
ที่มา: สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, 2546

ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้มีสิทธิตามเอกสารสิทธิ หนังสืออนุญาต หรือหนังสือรับรอง ในสินทรัพย์แต่ละประเภทจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งสินทรัพย์แต่ละประเภทจะมีข้อกำหนดที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างกันไป ในที่นี้จะขอกล่าวถึงภาพรวมของขั้นตอนและวิธีการในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและกระบวนการที่กำหนดขึ้นไว้เป็นพิเศษสำหรับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล “เมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้”⁵⁸ ซึ่งลักษณะร่วมกันในสินทรัพย์แต่ละประเภทเพื่อให้มองเห็นภาพโครงสร้างทั้งหมดในแต่ละขั้นตอน โดยกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนแบ่งออกได้เป็นขั้นตอนต่างๆ โดยสังเขป ดังนี้

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

⁵⁸ จาก ขั้นตอนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, โดย สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, 2546, กรุงเทพฯ: สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน.

ขั้นตอนขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินด้วยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



รูปที่ 2.3 ขั้นตอนขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินด้วยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ที่มา: สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, 2546

จากแผนภาพที่ได้แสดงข้างต้น สามารถอธิบายรายละเอียดขั้นตอนการเข้าถึงทุนในการแปลงสินทรัพย์ได้ดังนี้

1) ผู้ที่ได้รับสิทธิในสินทรัพย์แต่ละประเภทโดยมีเอกสารสิทธิ หรือหนังสืออนุญาตต่างๆ สมัครเข้าร่วม โครงการกับหน่วยงานที่กำกับดูแลสินทรัพย์โดยแสดงเอกสารสิทธิต่างๆ

2) นำเอกสารสิทธิ หรือหนังสือรับรองต่างๆ ยื่นคำขอกู้จากสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในสินทรัพย์แต่ละประเภท พร้อมเอกสารหลักฐาน และต้องมีการทำโครงการ แผนการผลิต หรือแผนธุรกิจเสนอต่อสถาบันการเงินเพื่ออนุมัติสินเชื่อ

3) สถาบันการเงินตรวจสอบเอกสารและข้อมูลของผู้ยื่นขอกู้เงินเพื่อประเมิน และ อนุมัติสินเชื่อ โดยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

3.1) ประวัติและความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ คุณสมบัติของผู้ยื่นขอกู้

3.2) โครงการแผนการผลิต หรือแผนธุรกิจ

3.3) สินทรัพย์ที่ใช้เป็นหลักประกัน

4) ให้สถาบันการเงินทำการประเมินเงินกู้เพื่ออนุมัติ และแจ้งให้แก่หน่วยงานที่กำกับดูแลทรัพย์สินประเภทนั้นๆ แต่สำหรับกรณีของทรัพย์สินประเภทที่สาธารณะ ถ้าธนาคารหรือสถาบันการเงินไม่อนุมัติสินเชื่อให้ ผู้กู้จะต้องนำเรื่องกลับไปพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไขใหม่

5) ผู้ยื่นคำขอกู้มาทำสัญญาเงินกู้ รับเงินกู้ และดำเนินการตาม โครงการแผนการผลิต หรือแผนธุรกิจ โดยหน่วยงานที่กำกับดูแลในสินทรัพย์แต่ละประเภท จะติดตาม แนะนำและ ส่งเสริมการผลิต รวมทั้งปรับปรุงและแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดปัญหาตามโครงการแผนการผลิตหรือแผนธุรกิจ

6) หน่วยงานที่กำกับดูแลในสินทรัพย์แต่ละประเภท และสถาบันการเงินดูแล และติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และติดตามการชำระหนี้

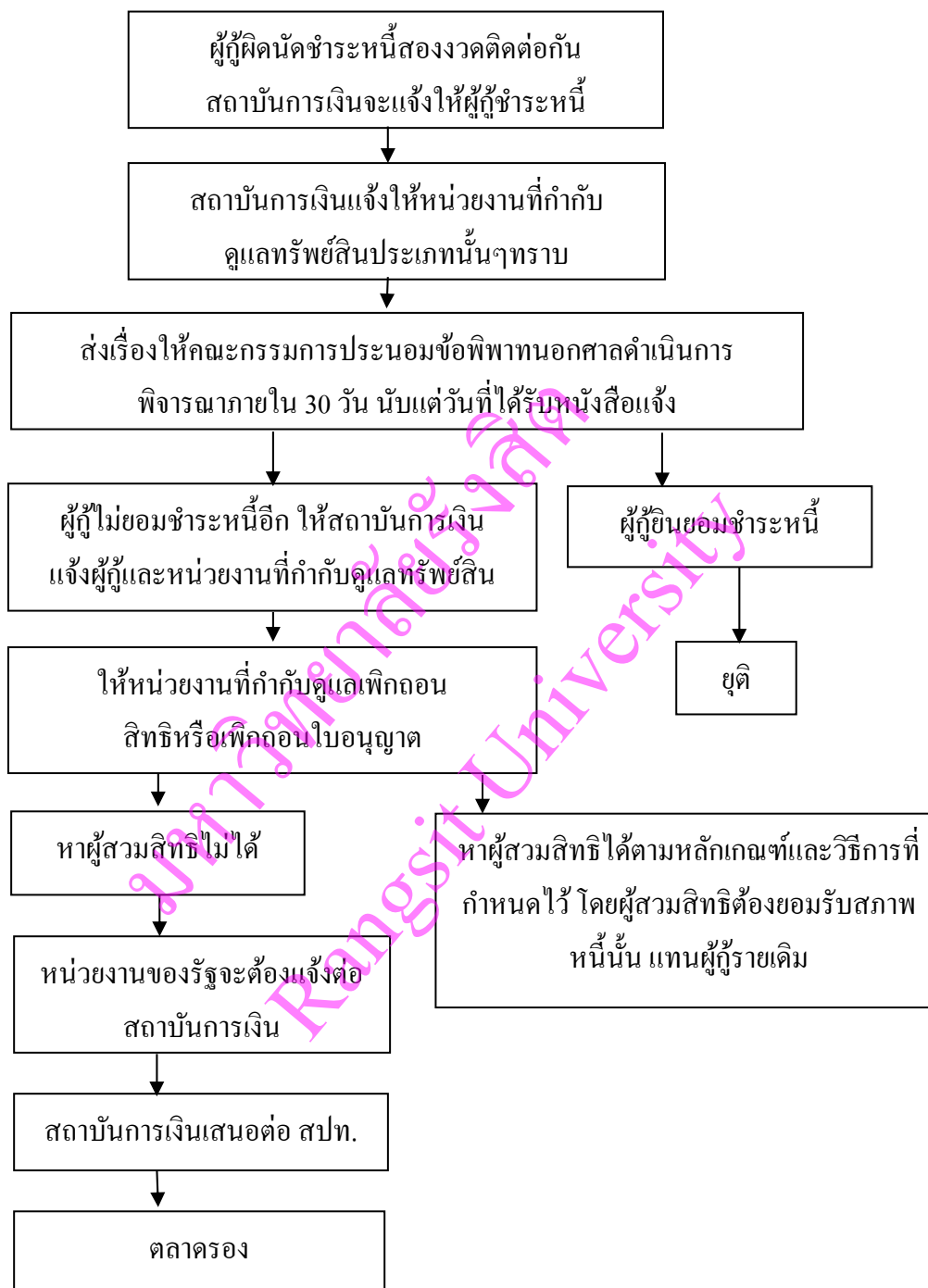
6.1) ผู้กู้ชำระหนี้ตามสัญญา ช่อมเป็นที่ยุติ

6.2) กรณีที่ผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้จะนำเข้าสู่กระบวนการบังคับสิทธิและระงับ

ข้อพิพาทนอกศาล

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

กระบวนการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล อาจแสดงแผนภาพได้ ดังนี้



รูปที่ 2.4 กระบวนการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล
ที่มา: สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, 2546

จากแผนภาพที่แสดงข้างต้น สามารถอธิบายรายละเอียดกระบวนการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล ตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ได้ดังนี้

1) เมื่อสถาบันการเงินอนุมัติให้กู้ และผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้สองงวดติดต่อกัน สถาบันการเงินจะแจ้งให้ผู้กู้ชำระหนี้

2) เมื่อสถาบันการเงินทวงถามให้ผู้กู้ชำระหนี้แล้ว จะต้องแจ้งให้หน่วยงานที่กำกับดูแลทรัพย์สินประเภทนั้น ๆ ทราบ และให้หน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้คณะกรรมการประนอมข้อพิพาทนอกศาล ประกอบด้วย

2.1) ลูกหนี้

2.2) เจ้าหนี้หรือผู้แทน

2.3) ผู้แทนเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลสินทรัพย์ประเภทนั้นๆ

2.4) อัยการจังหวัดหรือผู้แทน

โดยคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทนอกศาลต้องร่วมพิจารณาแก้ไขปัญหาให้เสร็จภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ ได้รับหนังสือแจ้ง

3) หากผู้กู้ยินยอมชำระหนี้ ย่อมเป็นที่ยุติ แต่เมื่อได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทนอกศาลแล้วยังไม่ได้ชื้อยุติหรือผู้กู้ไม่ยอมชำระหนี้อีกให้สถาบันการเงินแจ้งผู้กู้และหน่วยงานที่กำกับดูแลสินทรัพย์ประเภทนั้นทราบ

4) ให้หน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลทรัพย์สินทรัพย์แต่ละประเภทเพิกถอนสิทธิหรือเพิกถอนใบอนุญาต จากนั้นหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลสินทรัพย์แต่ละประเภทจะต้องดำเนินการพิจารณาจัดหาผู้สวมสิทธิแทนผู้กู้ที่ผิดนัดชำระหนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีของหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลสินทรัพย์ประเภทนั้น ๆ โดยผู้สวมสิทธิต้องยอมรับสภาพหนี้แทนผู้กู้อย่างเดิม

5) กรณีที่ไม่สามารถหาผู้สวามิภักดิ์แทนได้ หน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งต่อสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเสนอต่อสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ส.ป.ท. ทราบและดำเนินการนำทรัพย์สินเข้าสู่ตลาดรองต่อไป

วัตถุประสงค์หลักของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ต้องการนำสินทรัพย์ที่มีลักษณะเป็น Dead Capital ซึ่งมีมูลค่าสูงหรือมีคุณค่าในทางเศรษฐกิจมาเปลี่ยนเป็นทุน เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการหรือประกอบธุรกิจ ซึ่งมีข้อที่น่าพิจารณาว่า เหตุใดในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของประเทศไทยจึงจำกัดไว้เฉพาะแต่สินทรัพย์บางประเภทเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดสินทรัพย์ที่จะนำมาใช้ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จำเป็นจะต้องคำนึงถึงการจัดการระบบเอกสารสิทธิที่ดี และควรจะมีการกำหนดขอบเขต รวมทั้งคุณสมบัติของสินทรัพย์ให้เกิดความชัดเจนด้วย มิฉะนั้นอาจจะเกิดปัญหาในการยอมรับเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ นอกจากนี้ควรคำนึงถึงหลักปฏิบัติในการพิจารณาสินเชื่อของสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันด้วยว่า คุณสมบัติของหลักประกันที่ดีจะต้องมีมูลค่า และที่สำคัญจะต้องสามารถจำหน่ายจ่ายโอนต่อไปได้ ทั้งจะต้องมีความแน่นอนของสิทธิพอสมควร

แต่แนวทางในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของประเทศไทยมิได้จัดการให้สินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองเหล่านั้นเข้ามาสู่ระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย แต่ยังคงให้สิทธิที่เกิดขึ้นเหนือสินทรัพย์นั้นเป็นอยู่เช่นเดิม การให้สินเชื่อเกิดจากการทำบันทึกข้อตกลง MOU การให้สินเชื่อเป็นการให้สินเชื่อตามโครงการ จึงขอสินเชื่อได้เฉพาะแต่สถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสถาบันการเงินในภาครัฐ ไม่สามารถขอสินเชื่อกับสถาบันการเงินอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการได้ และสินทรัพย์แต่ละประเภทก็ถูกจำกัดสิทธิเพียงเฉพาะบางแห่งที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่เกิดขึ้นจะเป็นไปในวงจำกัด ทำให้การกระจายทุนไม่ทั่วถึง อีกทั้งเอกสารสิทธิที่นำมาใช้เป็นหลักประกันในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะเป็นเอกสารสิทธิแบบมีเงื่อนไข ในสินทรัพย์แต่ละประเภทจะมีระดับแห่งสิทธิอันมีเงื่อนไขแตกต่างกันไป เอกสารสิทธิบางอย่างตามปกติสถาบันการเงินมิได้ให้การยอมรับเป็นหลักประกัน เพราะลักษณะของสิทธิเช่นนั้นมีใช้กรรมสิทธิ์ แสดงให้เห็นว่านโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมุ่งที่จะแก้ปัญหาเพียงระยะเวลาสั้นๆ ย่อมไม่อาจเป็นการแก้ไขปัญหาในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของคนจนได้อย่างยั่งยืน

เมื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทยมิได้นำสินทรัพย์ที่ระบบกฎหมายไม่รับรองเหล่านั้นเข้าสู่ระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย กลไกในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจึงถูกออกแบบมาเป็นการเฉพาะ ตั้งแต่กระบวนการเข้าถึงแหล่งเงินทุน การขอสินเชื่อ การนำสินทรัพย์มาใช้เป็นหลักประกัน ตลอดจนถึงกระบวนการบังคับหลักประกันเมื่อมีการผิดนัดชำระหนี้ก็ไม่ได้เข้ามาสู่กระบวนการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเหมือนในกรณีปกติทั่วไปแต่ได้มีการกำหนดกระบวนการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล โดยคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทนอกศาลที่ตั้งขึ้นเพื่อทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะ

การออกกฎหมายรองรับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน : การขาดการรับรองทางกฎหมายสำหรับสินทรัพย์บางประเภทที่ประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาถือครองอยู่ เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้คนยากจนเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ยาก เพราะไม่สามารถดิงศักยภาพของสินทรัพย์มาใช้ให้เกิดประโยชน์นอกเหนือไปจากคุณค่าที่คิดตัวมาแต่เดิมนั้นได้ อีกทั้งกระบวนการที่จะแปลงสินทรัพย์ต่างๆ ให้กลายเป็นทุน จะต้องขึ้นอยู่กับระบบกฎหมาย กฎระเบียบ สถานภาพของสินทรัพย์ที่เอื้ออำนวยต่อกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเสียก่อน ย่อมไม่อาจทำให้การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนประสบความสำเร็จและทำให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้

สำหรับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในประเทศไทย การจัดการด้านระบบกฎหมายไม่ได้มีการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมากนัก เพราะหลีกเลี่ยงที่แก้ไขกฎหมายระยะสั้น มีแต่เพียงการแก้ไขระเบียบและกฎกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการด้านเอกสารสิทธิเท่านั้น เมื่อไม่ได้มีการจัดวางระบบกฎหมายเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จะทำให้ขาดความชัดเจนในสิทธิของทรัพย์สินแต่ละประเภท ปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนย่อมไม่ได้รับการเยียวยาช่วยเหลืออย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เพราะถูกจำกัดด้วยสิทธิระยะเวลาและโอกาสในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน กล่าวคือ สิทธิในที่นี้ หมายถึง สิทธิในสินทรัพย์ที่จะสามารถขอสินเชื่อได้อาจถูกจำกัดเฉพาะบางแห่งนั้น ส่วนการจำกัดในเรื่องของระยะเวลาเนื่องจากการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (พ.ศ. 2547 – พ.ศ. 2551) นอกจากนี้โอกาสในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินก็ถูกจำกัดด้วย เพราะสถาบันการเงินที่จะสามารถขอสินเชื่อส่วนใหญ่เป็นสถาบันการเงินของรัฐเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าสถาบันการเงินภาคเอกชนยังขาดความมั่นใจในการเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งการมีกฎหมายรองรับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนย่อมเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ขาดความมั่นใจในสิทธิของทรัพย์สินประเภทต่างๆ ในการที่จะใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ เพราะตามกฎหมายว่าด้วยการ

ประกันหนี้ด้วยทรัพย์สินของไทยยังไม่ถือว่าการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยใช้สิทธิในสินทรัพย์เหล่านั้นเป็นการประกันหนี้ด้วยทรัพย์สิน

ความเสี่ยงต่อการที่สินทรัพย์จะถูกเปลี่ยนมือจากความครอบครองของคนยากจนไปสู่กลุ่มนายทุนผู้มีฐานะดี สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เกิดจากการที่ประชาชนในชนบทขาดที่ดินทำกิน และการบุกรุกที่ดินซึ่งเป็นเขตพื้นที่ป่าหรือที่ดินในชุมชนในชนบท เพื่อใช้เป็นที่ดินทำกิน โดยพึ่งพาที่ดินในการผลิตพืชผลทางการเกษตรเพื่อหาเลี้ยงชีพ ดังนั้น หากคนจนในประเทศไทยประสบความล้มเหลวจากการนำเงินกู้ไปลงทุน ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ต่อไปได้ ที่ดินจะต้องถูกเปลี่ยนมือไปยังผู้สวมสิทธิรายใหม่ อาจส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อการถือครองที่ดิน เพราะคนจนจะต้องสูญเสียที่ดินซึ่งเป็นเครื่องมือในการทำมาหากินของตน และถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลิตทำให้ปัญหาความยากจนรุนแรงยิ่งขึ้น⁵⁹

ดังนั้น การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะส่งผลกระทบต่อที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ที่ดินซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยในเขตเมือง โอกาสที่จะหลุดมือจากคนจนจะเป็นไปได้น้อย เพราะคนจนหาที่ดินเอกชนในเขตเมืองยากและต้องมีความเสี่ยงในการเข้าบุกรุกใช้เป็นที่อยู่อาศัย แต่สำหรับคนยากจนในชนบท จะมีลักษณะการบุกรุกเข้าไปครอบครองพื้นที่ป่าซึ่งทำได้ง่ายกว่า จึงไม่มีแรงจูงใจในการหวงเหนที่ดิน ที่ดินจึงมีโอกาสหลุดมือไปได้ง่ายกว่า ซึ่งที่ผ่านมาการที่คนจนมีภาระหนี้สินมาก กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ที่ดินต้องหลุดมือไปสู่กลุ่มนายทุน โดยเฉพาะการขายฝากและการโอนกรรมสิทธิ์ไว้ล่วงหน้าหรือที่เรียกว่าการโอนลอยให้แก่นายทุนเงินกู้⁶⁰ เช่นเดียวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ผู้เขียนมีความเห็นว่า นโยบายนี้อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการที่สินทรัพย์ต่างๆ จะถูกเปลี่ยนมือจากความครอบครองของคนจนไปสู่กลุ่มนายทุนหรือผู้ที่มีฐานะดี เพราะแม้ว่าสิทธิในสินทรัพย์แต่ละประเภทในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะได้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ ตลอดจนการโอนสินทรัพย์ไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อมีการผัดผ่อนชำระหนี้ของผู้ที่กู้เงินจากสถาบันการเงินตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และหากผู้กู้ยังไม่สามารถชำระหนี้ได้อีก ตามกระบวนการบังคับสิทธิและการระงับข้อพิพาทนอกศาล ได้กำหนดให้มีการสวมสิทธิแทนผู้ถือสิทธิเดิมที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ แต่มีเงื่อนไขว่าผู้สวมสิทธิจะต้องรับสภาพหนี้นั้นแทนผู้กู้อย่างเต็มที่ผัดผ่อนชำระหนี้ โดยการเข้าใช้หนี้แทนผู้กู้อย่างเต็มที่นั้น ดังนั้น เมื่อมีการสวมสิทธิแทนกันอันเป็น

⁵⁹ จาก สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *อ้างแล้ว เศรษฐกิจที่ 44* (น.6).

⁶⁰ จาก “แปลงสินทรัพย์เป็นทุน: งานเดิมพันของรัฐบาล,” โดย มลฤดี เชื้อทวีศักดิ์, 2546, *วารสารข่าวกฎหมายใหม่*, 1(4), 4-8.

ผลทำให้ต้องมีการรับภาระหนี้สินแทนกัน อาจมีผลทำให้กลุ่มนายทุนหรือกลุ่มผู้มีฐานะดีอาจจะใช้โอกาสนี้ผ่านตัวแทนในการเข้าสวมสิทธิแทนที่ทำให้สินทรัพย์หลุดพ้นจากความครอบครองคนจนได้ง่ายขึ้น และทำให้ประชาชนในระดับรากหญ้าที่แท้จริงต้องสูญเสียโอกาสในการถือครองสินทรัพย์เพื่อการทำมาหาเลี้ยงชีพและสร้างฐานะให้แก่ตนเอง

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

บทที่ 3

แนวทางของกฎหมายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเกิดขึ้นภายใต้แนวความคิดพื้นฐานของนายเซอร์นันโด เดอ โซโต ทั้งนี้การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเกิดขึ้นในหลายๆประเทศทั่วโลก มีทั้งประเทศที่ประสบความสำเร็จและประเทศที่ประสบความล้มเหลว ซึ่งแต่ละประเทศได้นำนโยบายและแนวคิดนี้ไปปฏิบัติแตกต่างกันทั้งในแง่ของ การออกกฎหมาย และกระบวนการนำไปใช้ ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเฉพาะในเขตที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 เปรียบเทียบกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

3.1 การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในต่างประเทศ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเกิดขึ้นในประเทศต่างๆทั่วโลกทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการลดความยากจนของประชากร เนื่องจากประชากรในกลุ่มผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมส่วนใหญ่ไม่มีที่ทำกินหรือมีไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ การปฏิรูปที่ดินถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมโดยเริ่มต้นในประเทศทางยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศรัฐเซีย ต่อมาได้มีการขยายอาณาบริเวณเข้ามาในเขตทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีประเทศญี่ปุ่นเป็นต้นแบบของการปฏิรูปที่ดิน ประเทศที่นำการปฏิรูปที่ดินเข้ามาใช้ต่อจากประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ ประเทศไต้หวัน เกาหลีใต้ และ เวียดนามใต้ จากนั้นการปฏิรูปที่ดินในกลุ่มประเทศสังคมนิยมก็เริ่มเกิดขึ้นในประเทศจีน คิวบา และเวียดนาม ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นถึงการกระจายการถือครองที่ดินด้วยความเสมอภาค หรือ การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมสามารถช่วยกระตุ้นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจได้

ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างประเทศต่างๆที่นำการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นโดยจะสรุปแนวทางการปฏิรูปที่ดินในแต่ละประเทศดังต่อไปนี้

3.1.1 ประเทศฝรั่งเศส

การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2531 (ค.ศ.1788) สืบเนื่องมาจากเกิดการล้มละลายของภาวะเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเรื้อรังมากกว่า 10 ปี ผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ รัฐไม่สามารถเก็บภาษีและนำเข้าสินค้าทางเกษตรกรรมมาแจกจ่ายแก่ประชาชนได้ เป็นเหตุให้เกษตรกรและประชาชนชั้นกลางซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่เกิดความไม่พอใจในระบบเดิมนั้นคือ ระบบศักดินา⁶¹ ทำให้เกิดการก่อความไม่สงบเกิดขึ้น ขณะที่ปรึกษาของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้เสนอให้มีการปรับปรุงรัฐสภาเพื่อให้ประชาชนมีเสียงมากขึ้น นอกจากนั้นยังเปิดโอกาสให้ประชาชนถวายฎีการ้องทุกข์ มีการร้องเรียนข้าราชการและร้องเรียนให้ยกเลิกภาษีหรือกฎอันไม่ชอบธรรม รวมถึงร้องเรียนเรื่องการให้อภิสิทธิ์ราชนิกุลว่าเป็นการริดรอนสิทธิของประชาชน จึงเป็นที่ไม่พอใจและไม่ยอมรับในกลุ่มพวกราชนิกุลและพวกศาสนา เมื่อทั้งสองกลุ่มไม่สามารถตกลงกันได้ ประชาชนกลุ่มหนึ่งจึงแยกตัวออกมาจากสภาแล้วประกาศว่าตนเป็นสภาแห่งชาติ และปฎิญาณว่าจะต่อสู้ให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศ ความขัดแย้งดังกล่าวลุกลามมากขึ้น จนพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งได้ ขบวนการปฏิวัติจึงได้ก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในเมืองและชนบท แม้ว่าสภายะพยายามลดความขัดแย้งโดยการออกกฎหมายยกเลิกข้อผูกมัดต่างๆตามระบบศักดินา ในเขตที่ดินศักดินาหลายๆแห่ง รวมถึงการให้สิทธิต่างๆในที่ติดมากับที่ดิน การดำเนินงานของสภาก็ยังถูกขัดขวางจากชนชั้นสูง และเจ้าของที่ดิน พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 และราชนิกุลเองก็ไม่ยอมอนุวัติกฎหมายดังกล่าวและยังคงมีแนวโน้มว่าจะคงไว้ซึ่งระบบศักดินา ความอดอยาก ความขาดแคลนอาหารและสินค้าเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น เกิดจลาจลอย่างต่อเนื่อง เหตุการณ์รุนแรงมากขึ้นทั้งในเมืองและชนบท เกิดภาวะความอดอยาก ลุกลามจนกลายเป็นการปฏิวัติของชาวนา เป็นผลให้ขบวนการปฏิวัติแพร่หลายอย่างรวดเร็ว จนเกิดเป็นการปฏิวัติเพื่อล้มล้างสถาบันกษัตริย์และเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง พ.ศ. 2332 (ค.ศ. 1789) ในที่สุด⁶²

⁶¹ จาก ชาวนากับที่ดิน “ปฏิรูป หรือ ปฏิวัติ” (น. 58), โดย เกริกเกียรติ พิพัฒนเสรีธรรม, 2521, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดวงกมล.

⁶² จาก วัฒนธรรมการรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลก จากระบบฟิวคัลถึงการปฏิวัติ (น. 398), โดย กุลลดา เกษบุญชู-มีดี, 2545, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การปฏิรูปที่ดินในประเทศฝรั่งเศสถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมในสมัยนั้น ภายหลังจากปฏิวัติใหญ่ สภาแห่งชาติได้ออกกฎหมายปฏิรูปการถือครองที่ดิน แต่ที่จริงแล้วกฎหมายดังกล่าวมิใช่กฎหมายปฏิรูปที่ดินแต่เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงสภาพการถือครองให้ดีขึ้น เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง แม้ว่ารัฐบาลนำที่ดินของรัฐและที่ดินที่ยึดมาจากกลุ่มศาสนาและราชินิกุลออกขายแก่ประชาชนก็ตาม ผู้มีฐานะดีเท่านั้นที่มีกำลังทรัพย์ที่จะซื้อที่ดินเหล่านี้ได้ ระบบการเช่าที่ดินยังคงอยู่ต่อไป ผลประโยชน์ที่ได้จากกฎหมายการปฏิรูปการถือครองที่ดินมิได้ส่งผลโดยตรงแก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินแต่กลับส่งเสริมฐานะของผู้ที่มีฐานะดีและนายทุนรุ่นใหม่ให้ดียิ่งขึ้น

3.1.2 ประเทศรัสเซีย

ภายหลังประเทศรัสเซียเกิดการปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบคอมมิวนิสต์ ในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2460 (ค.ศ.1917) มีการแก้ปัญหาความอดอยากที่เกิดขึ้น โดยการโอนปัจจัยการผลิตและกิจกรรมต่างๆมาเป็นของรัฐทั้งหมด และวางนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้ระบบการรวมอำนาจการผลิตแบบรวม เพื่อเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตและการพัฒนาการเกษตรกรรมให้เป็นระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม โดยให้ชาวนาเป็นลูกจ้างของรัฐเข้ามาอยู่ในองค์กรทางการเกษตรสองสถาบันคือ นารวม⁶³ และนารัฐ⁶⁴ นอกจากนี้รัฐยังมีการจัดการกวาดล้างชาวนารวย และทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมจำนวนผลผลิตทางการเกษตรที่แต่ละครอบครัวจะใช้ในการยังชีพ และเก็บไว้เพาะปลูก และจัดส่งผลผลิตที่เหลือส่วนใหญ่ให้แก่รัฐ ทำให้ชาวนาส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือ ทำให้รัฐต้องประกาศการบังคับใช้เกณฑ์ผลผลิตส่วนเกินทางเกษตรมาเป็นของรัฐ การประกาศบังคับใช้เกณฑ์ดังกล่าวไม่เป็นการช่วยกระตุ้นหรือจูงใจให้ชาวนาเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรแต่กลับสร้างความเดือนร้อนให้ชาวนา ส่งผลให้ชาวนาหันมาต่อต้านรัฐ

ความล้มเหลวของนโยบายเศรษฐกิจในช่วงสงครามทำให้ประเทศรัสเซียไม่สามารถก้าวเข้าสู่สังคมคอมมิวนิสต์ได้ หากมิได้ผ่านขั้นตอนของสังคมนิยมและสังคมนิยม รัฐบาลจึงประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ พ.ศ. 2461-2471 (ค.ศ.1921-1928) โดยหันมาเก็บภาษีผลผลิตจาก

⁶³ จาก *พัฒนาการระบบเศรษฐกิจสหภาพโซเวียตรัสเซีย ปี ค.ศ.1900-1990* (น. 85), โดย กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2537, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶⁴ จาก *ประวัติศาสตร์โซเวียตเลนิน ค.ศ. 1917-1924* (น. 141-143), โดย สัตยชัย สุวังบุตร, 2545, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์.

ชาวนาแทนการริบส่วนเกิน นอกจากทำให้ชาวนามีแรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิตแล้ว ชาวนายังมีอิสระในการขายผลผลิตส่วนที่เหลือของตนอย่างไรก็ได้ ทำให้เกษตรกรมีพื้นที่เพาะปลูกและมีการขยายการตลาดออกไปมากขึ้น ส่วนบทบาทของนารวม และนารัฐมีบทบาทน้อยมาก

ภายหลังการเกิดวิกฤตการณ์กรรไกร⁶⁵ รัฐเน้นความสำคัญของการวางแผนระบบเศรษฐกิจระยะยาวได้ประกาศแผนเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับแรก ระหว่าง พ.ศ.2471-2475 (ค.ศ.1928-1932) ออกมาเพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจและแก้ไขวิกฤตการณ์อาหารอย่างรุนแรง รัฐได้นำระบบการรวมอำนาจการผลิตนารวมมาบังคับใช้อย่างจริงจังอีกครั้ง ทำให้ชาวนาเป็นจำนวนมากไม่พอใจและดำเนินการต่อต้านรัฐอย่างรุนแรงจึงทำให้ผลผลิตลดลงฮวบฮาบ รัฐบาลจึงทำการปราบปรามและสลายกลุ่มชาวนาด้วยการริบทรัพย์สิน ลงโทษโดยการเนรเทศ ผู้ที่ขัดขืนส่งไปยังค่ายกักกันทำงานหนักในไซบีเรีย ทำให้จำนวนสมาชิกนารวมลดลงเป็นจำนวนมาก

เมื่อเปลี่ยนผู้นำประเทศมีการประกาศใช้แผนเศรษฐกิจฉบับที่ 6 พ.ศ. 2501-2508 (ค.ศ. 1958-1965) ได้มีการวางนโยบายเปลี่ยนนารวม (โดยสมัครใจ) ให้มาเป็นนารัฐ โดยเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2500 (ค.ศ.1957) มีการรวมนาเข้าด้วยกันให้เป็นพื้นที่ใหญ่ขึ้น ลดจำนวนนารวมลงพร้อมปรับปรุงด้านการเกษตรกรรม

ปีพ.ศ. 2507 (ค.ศ.1964) ภายหลังการเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐอีกครั้ง ที่ประชุมการพรรคคอมมิวนิสต์ได้ประกาศยอมรับโครงการปรับปรุงสภาพการเกษตรตามข้อเสนอเดิม ซึ่งเป็นการปรับปรุงในช่วง พ.ศ. 2509-2513 (ค.ศ.1966-1970) โดยเน้นในเรื่องความเป็นอิสระมากขึ้นทั้งในนารวม และนารัฐ ให้อิสระในการผลิต ให้สิทธิในที่ดินแปลงเล็ก การเลี้ยงสัตว์ และเพิ่มผลตอบแทนในรูปของค่าจ้าง ค่าผลผลิต สวัสดิการ เป็นต้น⁶⁶

ในทศวรรษที่ 80 ได้เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจขึ้นอีกครั้ง คือ เกิดการลดลงของอัตราความเจริญเติบโตของประเทศ เนื่องมาจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงทั้งการแผ่ขยายอิทธิพลในประเทศกำลังพัฒนาและการแข่งขันสะสมอาวุธกับสหรัฐอเมริกาทำให้มีความจำเป็นต้องใช้เงินอย่างมหาศาล อีกทั้งยังเกิดความอ่อนแอภายในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้จำนวน

⁶⁵ จาก *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจสหภาพโซเวียต* (น. 136), โดย จิตรา ตูวิชรานนท์, 2543, พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁶⁶ จาก จิตรา ตูวิชรานนท์, *อ่าวแล้ว เจริญรอกที่ 65* (น. 265-272).

ผลผลิตตกต่ำลงมากมีความจำเป็นต้องนำเข้าผลผลิตทางการเกษตรจากต่างประเทศ⁶⁷ วิกฤตดังกล่าวทำให้รัฐต้องนำการปฏิรูปเศรษฐกิจมาใช้ โดยมีการส่งเสริมกิจการเอกชน และสหกรณ์ โดยประเด็นเรื่องการถือครองที่ดินเป็นส่วนประกอบที่ชัดเจนที่สุดในการปฏิรูปการเกษตร มีการนำแนวคิดการให้เช่าทรัพย์สิน มีการกำหนดกรรมสิทธิ์ของนารวมขนาดใหญ่ หรือการผลิตแบบครอบครัวมีฐานะเทียบเท่ากรรมสิทธิ์ของรัฐ อีกทั้งได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการต่างๆที่มีขอบเขตกว้างขวางขึ้น⁶⁸ รัฐได้พยายามจะออกกฎหมายที่ดินใหม่ในปี พ.ศ. 2532-2533 (ค.ศ.1989-1990) เป็นการนำเอาแนวคิดการนำที่ดินสู่ผู้หว่านไถ มาใช้ กฎหมายนี้จะฟื้นฟูกรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดินการเกษตรขึ้นอีกครั้งเป็นการจูงใจให้ชาวนาทำการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁶⁹ แต่ปัญหาการขาดการปฏิรูปการเกษตร และปัญหาความมั่นคงทางการเมืองเป็นปัญหาสำคัญต่อความต่อเนื่องและความสำเร็จของนโยบาย ยังพบว่ามี การแตกแยกทางความคิดระหว่างผู้นำพรรคการเมืองหัวเก่าและพวกหัวก้าวหน้า รวมถึงระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนลัทธิคอมมิวนิสต์กับฝ่ายประชาธิปไตย จนทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง และเกิดการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ.1990) อันเป็นที่สิ้นสุดของการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ในรัสเซีย

เมื่อรัสเซียเข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจให้เป็นแบบทุนนิยม และได้มีการปฏิรูปที่ดินในรัสเซียโดยการกระจายที่ดินไปสู่ภาคเอกชนขนาดใหญ่ทั้งในรูปของ กลุ่ม หรือ บัณฑิตบุคคล เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่เกษตรกรและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ผลจากการปฏิรูปที่ดินโดยนโยบายนี้ได้ช่วยให้เพิ่มการเจริญเติบโตของผลผลิต ช่วยยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น ช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ชนบท เพิ่มความต้องการสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้นในภาคประชาชน การปฏิรูปที่ดินในลักษณะของการกระจายการถือครองที่ดินจากมือรัฐไปสู่ประชาชนจึงให้ผลสำเร็จเป็นอย่างมาก⁷⁰

⁶⁷ จาก จิตรา ตูวิชรานนท์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 65* (น. 136).

⁶⁸ จาก กนกศักดิ์ แก้วเทพ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 63* (น. 106-133).

⁶⁹ From Land Tenure in Collectivized Agriculture: The Soviet Union, Poland and Hungary, by K. M. Brooks, 1990, In P. Roy, N. T. Mary, & T. M. Hanstad (Eds.), *Agrarian Reform and Grassroots Development Ten Case Studies* (pp.258-259). London: Lynne Rienner Publishers.

⁷⁰ From Land Reform: Expectation and Social Consequences, by V. Bogdanovsky, 2000, In L. Alexander (Ed.), *Russian Views of the transition in the Rural Sector* (pp. 57-66). Washington DC: The World Bank.

3.1.3 ประเทศจีน

ก่อนการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ ประเทศจีนเป็นประเทศสังคมนิยมเกษตร ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่มีพื้นที่ในการประกอบกิจการเกษตรจำนวนน้อยร่วมกับทำการเพาะปลูกเป็นเวลานานจนพื้นดินขาดแร่ธาตุ ประชากรบางส่วนจึงประกอบอาชีพเลี้ยงสัตว์ เพื่อเป็นรายได้เพิ่มเติมควบคู่ไปด้วย⁷¹ แนวคิดในการปฏิรูปที่ดินได้ถูกริเริ่มโดย ชุนยัตเซิน ได้เผยแพร่แนวความคิดการปฏิรูปที่ดินโดยใช้คำขวัญที่ว่า “จงให้ที่ดินแก่ผู้ไถคราด” ซึ่งเป็นต้นแบบแนวความคิดในการปฏิรูปที่ดินในประเทศรัสเซีย ภายหลังจากชุนยัตเซิน มรณกรรม นายพลเจียงไคเช็ค ผู้นำรัฐบาลประชาธิปไตยคนต่อมาได้สนับสนุนแนวความคิดนี้และนำมาเป็นแนวปฏิบัติต่อไป

ในระหว่างปี พ.ศ.2471-2477 (ค.ศ.1928-1934) มีการยึดที่ดินของเจ้าของที่ดินโดยมีการเจรจาตกลงกัน การยกเลิกสัญญาที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก สร้างความเท่าเทียมในการกระจายที่ดิน ริเริ่มโครงการลดค่าเช่านา เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติพบว่านโยบายนี้ได้ถูกนำไปใช้ในบางพื้นที่เท่านั้น⁷² เนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศที่มีขนาดพื้นที่ที่ใหญ่โตมาก การดำเนินการปฏิรูปที่ดินจึงไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุกมณฑล⁷³ ประกอบกับเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นเข้ารุกรานประเทศจีน ทำให้ราคาสินค้าอุปโภคและบริโภคในประเทศจีนสูงขึ้น ทำให้ความต้องการที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นเป็นโอกาสให้มีการโถงราคาที่ดิน ราคาเช่าที่ดิน และค่ามัดจำสูงขึ้น จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้ชาวนาประสบปัญหาค่าเช่าที่ดินมากที่สุด ทั้งนี้ยังมีปัญหาช่องว่างระหว่างรัฐบาลกับประชาชนมากขึ้น ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่านโยบายของรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการแทรกแซงของพรรคคอมมิวนิสต์โดยใช้นโยบายในการดึงดูดชาวนาที่ยากจนให้เข้าร่วมการปฏิวัติต่อต้านรัฐบาลจีนประชาธิปไตย

ในระหว่างปี พ.ศ.2470-2477 (ค.ศ.1927-1934) พรรคคอมมิวนิสต์จีนที่มีฐานที่มั่นอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีเกษตรกรรมสูงที่ที่ดินอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก นโยบายการปฏิรูปที่ดินของพรรคคอมมิวนิสต์จึงเป็นที่สนใจของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดการ

⁷¹ From *Land Reform in Taiwan* (pp. 18-19), by C. Cheng, 1961, Taipei: China Publishing.

⁷² From C. Cheng, *supra* note 71.

⁷³ From C. Cheng, *supra* note 71.

ประกาศเขตปกครองอิสระ สาธารณรัฐโซเวียตจีนโดยเหมาเซตงขึ้นในปี พ.ศ.2474 (ค.ศ.1931)⁷⁴ และประกาศใช้กฎหมายที่ดินหลายฉบับในการจัดสรรที่ดินในเขตปกครองอิสระ สมัยสงครามกลางเมือง และได้เห็นชอบกฎหมายเกษตรกรรมในปี พ.ศ. 2492 (ค.ศ.1949) รวมถึงการยกเลิกสัญญาเช่าที่นาที่มีมาแต่เดิม และมีการปรับปรุงการเก็บภาษีแบบใหม่⁷⁵

หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุด ประเทศจีนได้รับความช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อต่อต้านการคุกคามของคอมมิวนิสต์มาโดยตลอด⁷⁶ แต่ยังคงเกิดปัญหาข้าวยาก หมากร้างติดต่อกันเป็นเวลานานในการทำสงครามกับประเทศญี่ปุ่น เกิดปัญหาเกี่ยวกับราคาเช่าที่ดิน การถือครองที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม รวบรวมความล้มเหลวในการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ส่งผลให้ควาสุริทธาและการสนับสนุนลดลง ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์สามารถยึดแผ่นดินจีนได้ทั้งหมด และประกาศฐานะของประเทศเป็นสาธารณรัฐประชาชนจีน ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2492 (ค.ศ.1949)

ผู้นำจีนคอมมิวนิสต์ต้องการนำประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม แต่การจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมได้นั้นจำเป็นต้องทำให้ระบบเศรษฐกิจในชนบทเป็นแบบสังคมนิยมด้วย ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานสำหรับประเทศอุตสาหกรรม จึงได้ประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2493 (ค.ศ.1950) เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยส่งเสริมนโยบายของตน ต่อมารัฐบาลคอมมิวนิสต์ได้ริเริ่มระบบการเกษตรรวม ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินจากระบบกรรมสิทธิ์เอกชนมาเป็นของสหกรณ์ โดยเริ่มจากการจัดตั้งทีมร่วมกันทำงานในที่ดินที่มีการบริหารจัดการเป็นหนึ่งเดียวโดยรัฐ ต่อมาคือการสร้างสหกรณ์ที่มีประสิทธิภาพสูงซึ่งจะเป็นทุนที่สำคัญในการส่งเสริมการผลิต หลังจากจัดตั้งสหกรณ์แล้ว รัฐบาลคอมมิวนิสต์ได้ดำเนินการขั้นต่อไปในการสร้างระบบคอมมูนของประชาชน ซึ่งเหมาเซตง มองว่าระบบคอมมูนนี่จะเป็นระบบที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดสังคมนิยมและปูทางไปสู่การประกาศนโยบายก้าวกระโดดในด้านการเกษตร เมื่อนำไปใช้ปรากฏว่าไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากประเทศจีนขาดแคลนอาหาร⁷⁷ เมื่อคอมมูนใหญ่

⁷⁴ จาก การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐประชาชนจีน, โดย เจียน ชีระวิทย์, 2519, ใน ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ (บ.ก.), *การปฏิรูปที่ดิน* (น. 163), กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา.

⁷⁵ From *Land Reform and Democratic Development* (p. 20), by R. L. Prosterman & J. M. Reisinger, 1987, Baltimore: John Hopkins University Press.

⁷⁶ From R. L. Prosterman & J. M. Reisinger, *supra note 75* (p. 21).

⁷⁷ From C. Cheng, *supra note 71*.

หลายแห่งประสบความสำเร็จแล้ว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายปฏิรูปที่ดินโดยการยอมอนุญาตให้ทำแปลงเกษตรส่วนตัวกลับมาใช้อีกครั้ง แต่สิทธิในการทำกินมิใช่กรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีการเปิดตลาดสินค้าเกษตรเสรีในชนบทขึ้นอีกครั้ง เปิดโอกาสให้ในครัวเรือนทำกิจกรรมยามว่างได้ เช่น การเลี้ยงสัตว์ นอกจากนี้คอมมูนริเริ่มจำแนกงาน ค่าแรงตามชิ้นงานและความสามารถ ในปลาย พ.ศ. 2505 (ค.ศ.1962) ระบบความรับผิดชอบที่ดินได้ถูกนำเสนอต่อรัฐบาลแต่ถูกปฏิเสธโดย เหมาเซตุง ซึ่งยังคงยืนยันการผลิตแบบที่การผลิตมิใช่ครัวเรือนแต่ละหน่วย⁷⁸

ภายหลังเหมาเซตุงมรณกรรมไม่นานมีการ โคนล้มและจับกุมคณะ 4 คนซึ่งยึดครองอำนาจในสมัยปฏิวัติวัฒนธรรม เมื่อเติ้งเสี่ยวผิงก้าวเข้ามาใช้อำนาจ พรรคคอมมิวนิสต์ได้ประกาศนโยบายที่ทันสมัยออกมา รวมถึงการปรับเปลี่ยนวิธีการในการปฏิรูปที่ดินก็เริ่มจากการสลายระบบรวมนา อนุญาตให้ทำแปลงเกษตรส่วนตัว ทำกิจกรรมเสริมรายได้ และการค้าเกษตรเสรีในหมู่บ้าน⁷⁹ นอกจากนี้ ห้ามมิให้หน่วยงานรัฐใดๆ บุกกรุก ล้วงล้ำ หรือใช้ประโยชน์จากปัจจัยการผลิตต่างๆ ของคอมมูนประชาชน โดยมีได้รับอนุญาต ต่อมา มีการยกเลิกหลักการความเท่าเทียมกันจากเดิมที่ว่า “ทุกคนทำงานต่างกันแต่ก็ได้รับผลตอบแทนเท่ากัน” เป็น “ทุกคนได้รับผลตอบแทนตามผลงานที่ทำ” วิธีการนี้มีการพิจารณาทั้งคุณภาพและปริมาณควบคู่ไปด้วย คุณลักษณะของระบบนี้คือการทำสัญญากับครอบครัวในทุกกิจกรรมที่เข้าร่วม⁸⁰ นอกจากนี้ราคาสินค้าถูกปรับให้สอดคล้องกับการเคลื่อนไหวของตลาดแบบค่อยเป็นค่อยไป มีการปรับมาตรการการเก็บภาษีจากเดิมเป็นการจัดเก็บภาษีด้วยวิธีการแยกการผลิตเป็นส่วนๆ แล้วค่อยมาแบ่งว่า ผลผลิตส่วนใดที่เป็นภาษี ก็ส่วนที่เป็นของผู้ผลิต ซึ่งในส่วนนี้ผู้ผลิตสามารถนำไปขายได้ อีกทั้งระบบคอมมูนก็ถูกลดความสำคัญทางการเมืองลง ระบบคอมมูนคงเหลือหน้าที่เป็นหน่วยการผลิตและจัดการแบบรวมเพียงเท่านั้น ส่วนหน้าที่ทางการบริหารนั้น ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลเมืองมาทำหน้าที่แทน⁸¹

⁷⁸ From China : A fieldwork-based Appraisal of the Housefold Responsibility System, by R. L. Prosterman & T. M. Hanstad, 1990, In P. Roy, N. T. Mary, & T. M. Hanstad (Eds.), *Agrarian Reform and Grassroots Development Ten Case Studies* (pp. 111-113). London: Lynne Rienner Publishers.

⁷⁹ From *Agrarian Policies and Institutions in China after Mao*, by A. R. Khan & L. Eddy, 1983, Bangkok: ILO-ARTEP.

⁸⁰ From A. R. Khan & L. Eddy, *supra note 79* (pp. 11, 14-16).

⁸¹ From A. R. Khan & L. Eddy, *supra note 79* (p. 16).

สิ่งที่ได้รับจากนโยบายนี้เป็นเพียงสิทธิทำกินเสมือนเป็นเจ้าของที่ดิน ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ ในที่ดินจึงทำให้เกษตรกรขาดหลักประกันเกี่ยวกับสถานภาพการทำกินของตนในที่ดินเพื่อการมุ่งใจ ในการปรับปรุงที่ดิน

3.1.4 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการปฏิรูปที่ดินได้สำเร็จในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในสมัยราชวงศ์เมจิ มีการรื้อถอนโครงสร้างของเจ้าของที่ดินที่คิดค่าเช่าราคาสูงและสิทธิเกษตรกร ที่อ่อนแอ สร้างความเสมอภาคให้กับเกษตรกรด้วยวิธีต่างๆ สนับสนุนให้มีการผลิตเพื่อส่งเสริมความ เติบโตทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปที่ดินในราชวงศ์เมจิเป็นการล้มล้างระบบศักดินา ห้ามมีการซื้อขาย ที่ดิน มีการจดทะเบียนการเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินทางกฎหมาย

การปฏิรูปที่ดินครั้งนี้ประสบความสำเร็จใน ค.ศ.1945-1950 ประเด็นสำคัญ ต่อการปฏิรูปในครั้งนี้คือ มีการซื้อที่ดินคืนจากเจ้าของที่ดินที่ไม่มาดูแล โดยรัฐจะเป็นผู้ซื้อที่ดิน ดังกล่าว และขายที่ดินเพื่อการเกษตรแก่เกษตรกร และการซื้อที่ดินนั้นได้มีการกำหนดและประกาศ ราคาไว้ในปี ค.ศ.1945

ผลจากการปฏิรูปที่ดินทำให้ประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการพัฒนาการ เกษตรและพัฒนาชนบท รัฐสามารถซื้อที่ดินคืนจากผู้ครอบครองประมาณ 2 ล้านเฮกเตอร์ และทุ่ง เลี้ยงสัตว์อีกประมาณ 4 แสนเฮกเตอร์ และทำการขายให้แก่ชาวนาและผู้เช่าที่ดินเพื่อทำการ เกษตรกรรมทำให้เกษตรกรมีความเป็นอิสระในการทำกิน ทำให้สัดส่วนการเช่าลดลง ในปี ค.ศ. 1950 รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กฎหมายฉบับนี้สอดคล้องกับ กฎหมายฉบับอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินและการป้องกันการแก้ไขใดๆอันจะเกิดกับ ที่ดินเช่น กฎหมายมาตรการพิเศษให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน, กฎหมายปรับปรุงที่ดินเพื่อการ เกษตรกรรม, กฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, กฎหมายกำหนดแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้จะยึดหลักกฎหมาย 5 ประการคือ

- 1) การควบคุมการถ่ายโอนสิทธิในที่ดินเกษตร
- 2) ความกังวลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่ดินเพื่อการเกษตรไปสู่ที่ดินนอก
การเกษตร
- 3) กำหนดการคุ้มครองสิทธิเพื่อเกษตรกรรมของผู้เช่าที่ดิน
- 4) ควบคุมค่าธรรมเนียมและค่าเช่า
- 5) การเปลี่ยนแปลงนโยบายพัฒนาการเกษตร

ผลของการปฏิรูปที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ราคาที่ดินลดลงเพราะไม่มีการสะสมที่ดินเพื่อเอาไว้อายกริ่งกำไร ลดปัญหาข้อพิพาทและข้อยุ่งยากทางการเมือง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเกษตรสูงขึ้น ลดบทบาทและอิทธิพลของเจ้าของที่ดิน⁸²

3.1.5 ประเทศไต้หวัน

ประเทศไต้หวันได้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินมาจาก ชุน ยัด เซิน เพื่อแก้ไขปัญหาหลักของเกษตรกรอันได้แก่การขาดที่ดินทำกิน จึงให้ความสำคัญกับการสร้างความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของนโยบายปฏิรูปที่ดิน มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยมีใจความว่า “สิทธิในที่ดินเอกชนจะได้รับการยอมรับและคุ้มครองตามกฎหมาย มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นตามความสามารถของแต่ละบุคคลถือเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินนั้น ส่วนมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นตามธรรมชาติเป็นประโยชน์ของชุมชน” ซึ่งหลักการสร้างความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดินมี 4 ประการ ได้แก่ การประเมินมูลค่าที่ดิน, การเก็บภาษีที่ดินตามมูลค่าที่แท้จริง, การซื้อที่ดินตามมูลค่าที่แท้จริง และมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นในอนาคตเป็นของรัฐ ยุทธวิธีในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินมี 3 วิธี คือ

⁸² From *Land Reform in Japan* (pp. 3-20), by R. P. Dore, 1984, London: The Athlone Press Ltd.

- 1) วิธีการแบบสันติตามลำดับขั้นตอน
- 2) การดำเนินการตามเหตุผลและนิติบัญญัติ
- 3) การปรับผลประโยชน์ระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดินให้สมดุล⁸³

ประเทศไต้หวันมีการแบ่งประเภทเจ้าของที่ดินอย่างชัดเจน มีผลให้สามารถทราบถึงการกระจายสิทธิเหนือที่ดิน เพื่อเตรียมการสำหรับการเตรียมการเกษตรกรรม และเพื่อปรับปรุงระบบรังวัดที่ดิน มีการจัดทำบัตรกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อมอบแก่ครอบครัวที่เป็นเจ้าของที่ดิน มีการแบ่งที่ดินของครอบครัวออกเป็นที่ดินที่แต่ละคนมีกรรมสิทธิ์และที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมกัน นอกจากนี้ยังแบ่งที่ดินสำหรับเพาะปลูกและสำหรับให้ผู้อื่นเช่า การแบ่งประเภทที่ดินส่งผลให้เกิดการกระจายของที่ดิน และการใช้ประโยชน์ของเจ้าของที่ดินอย่างชัดเจน

ประเทศไต้หวันเคยประสบปัญหาเรื่องราคาเช่าที่ดินที่สูงมาก รัฐจึงออกกฎหมาย The Farm Reduction to 37.5% ในปี ค.ศ. 1951 โดยมีการกำหนดค่าเช่าที่ดิน ไม่ให้เกินร้อยละ 37.5 ของผลผลิตรวมพืชหลักประจำปี และมีการจัดตั้งกรมการการถือครองที่ดินเกษตรกรรมในระดับหมู่บ้าน อำเภอ ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการเช่าที่ดิน โดยเฉพาะ

การขายที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรเป็นไปตามกฎหมาย Regulation Governing the Sale of Public Farm Land to Owner-Farmer in Taiwan Province 1951 ที่ดินที่นำมาขายแก่เกษตรกรคือที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล หรือของจังหวัด โดยจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบขึ้นมา คือสำนักงานที่ดินเพื่อเกษตรกร วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้มี 3 ประการ

- 1) เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่อการได้รับผลผลิตของตนเองอย่างเต็มที่ ไม่ถูกเอาเปรียบโดยนาทุนเจ้าของที่ดิน
- 2) เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองที่ดิน ไม่ให้ที่ดินถูกครอบครองโดยกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว

⁸³ จาก เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 179 การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน (ฉบับแปล) (น. 1-3), โดย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กองวิชาการและแผนงานสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์, 2530, กรุงเทพฯ: กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

3) การให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง ทำให้เกษตรกรกล้าลงทุนปรับปรุงที่ดินเพื่อการพัฒนาคุณภาพและผลผลิตจากการเกษตร ทำให้ราคาผลผลิตสูงขึ้น

รัฐบาลได้หวั่นดำเนินการขายที่ดินสาธารณะทั้งหมด 5 ครั้ง จากความสำเร็จของการขายที่ดินทำให้เกิดผลผลิตทางด้านการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก อีกทั้งรายได้จากการขายที่ดินทำให้รัฐบาลมีทุนสำรองในการปฏิรูปที่ดินและสามารถดำเนินโครงการได้ต่อไป

ประเทศไต้หวันมีการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยโดยมีการบริหารเศรษฐกิจแบบระบบทุนนิยม รัฐบาลไต้หวันมีการใช้มาตรการบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินในราคายุติธรรมและชำระค่าที่ดินในรูปของพันธบัตร โดยให้มูลค่าร้อยละ 70 ของราคาที่ดินทั้งหมด มาตรการดังกล่าวเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโครงการนำที่ดินสู่ผู้เพาะปลูก รัฐบาลประเทศไต้หวันดำเนินการตามแนวปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยให้มีข้อกำหนดตามกฎหมายที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ข้อกำหนดการรับโอนที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยกำหนดให้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่เจ้าของที่ดินได้ชำระที่ดินทั้งหมดแล้ว สามารถโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ทำการเกษตรเท่านั้น โดยรัฐจะกำหนดเงื่อนไขการโอนให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่แวดล้อมและสภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่นๆ ด้วย, ข้อกำหนดเพื่อควบคุมการทำประโยชน์ที่ดิน ซึ่งที่ดินได้ถูกกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์อยู่แล้วจำกัดกิจกรรมอย่างอื่น นอกเหนือจากที่กำหนดไม่ได้ เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่เทศบาลหรือจังหวัด, ข้อกำหนดเกี่ยวกับภาษี โดยที่ดินที่เจ้าของที่ดินไม่มีการทำประโยชน์ตามเวลาที่กำหนดอาจถูกบังคับให้ทำประโยชน์หรือถูกบังคับซื้อและต้องจ่ายภาษีที่ดินว่างเปล่าในอัตราประมาณ 3-10 เท่า ของภาษีที่เรียกเก็บตามมูลค่าของที่ดิน

โดยสรุปแล้วการปฏิรูปที่ดินในประเทศไต้หวันมีจุดเน้น คือ การปรับปรุงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แก้ไขปัญหาการกระจายที่ดินที่ไม่เป็นธรรม เพิ่มผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ ด้วยวิธีการดำเนินงานของรัฐบาลที่ดำเนินการอย่างมีขั้นตอนและมุ่งมั่น ในการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง มีการจัดระบบทำให้มีการวางแผนโครงการสำรวจที่ดินและสร้างคลังข้อมูลการบริหารที่ดิน ทำให้เกิดความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างยิ่ง ผู้เช่าและเจ้าของที่ดินสามารถตกลงและอยู่ร่วมกันอย่างเป็นที่พึงพอใจทั้งสองฝ่าย⁸⁴

⁸⁴ จาก พัฒนาการเกษตรของไต้หวัน (น. 138-139). โดย โกสินทร์ สายแสงจันทร์, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

3.1.6 ประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้เป็นสังคมเกษตรกรรมร้อยละ 80 ของประชากร ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวนาและคนยากจน ระบบเศรษฐกิจตกอยู่ภายใต้ของกษัตริย์ เมื่อถึงกลางยุคพุทธศตวรรษที่ 24 สังคมเกาหลียังเป็นสังคมคนจน ราชวงศ์สนใจแต่พรรคพวกของตนเอง ที่ดินทั้งหมดเป็นของกษัตริย์ ผู้ถือครองที่ดินคือราชวงศ์และขุนนาง ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิถือครองที่ดิน ในปี ค.ศ. 1913 ร้อยละ 40 ของครอบครัวชาวไร่ชาวนาเป็นผู้เช่าที่ดิน ร้อยละ 80 มีลักษณะเป็นผู้เช่าหรือเช่าบางส่วน ในทศวรรษ 2460 ร้อยละ 50 ของผู้เช่ามีระดับการครองชีพต่ำ หลายคนไม่สามารถจ่ายภาษีที่ดินได้ ทำให้ที่ดินตกเป็นของรัฐบาลอาณานิคมญี่ปุ่น ชาวไร่ชาวนาส่วนมากจึงถูกไล่ออกจากที่ดินและถูกอพยพออกนอกประเทศหลังจากญี่ปุ่นแพ้สงครามมีการเรียกร้องจากชาวนาให้เกิดการปฏิรูปที่ดินขึ้น เนื่องจากแต่เดิมชาวนาในประเทศเกาหลีใต้เสียค่าเช่านาในอัตราสูง ความพยายามในการปฏิรูปที่ดินในช่วงแรกคือ ใน ค.ศ. 1949 สหรัฐอเมริกามีการจัดสรรที่ดินที่เคยตกอยู่ภายใต้การครอบครองของญี่ปุ่น กำหนดมูลค่าขาย 3 เท่าของผลผลิต ให้ผู้ซื้อแบ่งจ่ายเป็นงวดๆภายใน 15 ปี โดยให้จ่ายเป็นผลผลิตร้อยละ 20 ของผลผลิตทั้งหมด ช่วงที่สองเกิดขึ้นใน ค.ศ. 1950 ได้มีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินขึ้นให้อำนาจแก่รัฐบาลในการบังคับซื้อที่ดินจากผู้ที่มีที่ดินมากกว่า 3 เฮกเตอร์เพื่อมาขายให้แก่ผู้ที่ไม่มียี่ดิน โดยรัฐบาลจะจ่ายราคาที่ดินเป็นพันธบัตร เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ไม่ยอมเก็บเป็นพันธบัตรจึงมีการขายพันธบัตรคืนแก่รัฐ ซึ่งผลจากการปฏิรูปที่ดินในครั้งนี้ได้แก่

1) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างสังคมเกาหลีใต้ โดยการลดบทบาทของเจ้าของที่ดินลง ทำลายเจ้าของที่มีที่ดินผืนใหญ่ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของชนชั้นนายทุน (เกิดขึ้นพร้อมกับญี่ปุ่นหมดอำนาจ)

2) เกิดการจัดสรรที่ดินให้ชาวนาและมีการกำหนดขนาดการถือครองที่ดินให้ทัดเทียมกัน เกิดการกระจายรายได้ที่ดี เกิดเป็นรากฐานของตลาดอุตสาหกรรม

3) การให้ผู้ซื้อที่ดินจ่ายค่าที่ดินเป็นผลผลิตเป็นการบังคับซื้อผลผลิตส่วนเกินในราคาถูกแล้วรัฐบาลเอาไปขายในราคาแพง เป็นการช่วยเหลือปัจจัยการผลิตและวิธีการผลิต รวมถึงเป็นวิธีเรียกเก็บภาษีจากชาวนาโดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาการปฏิรูปที่ดินในเกาหลีใต้มีลักษณะของการพัฒนาและสนับสนุนผู้มีอำนาจของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินและรักษาสิทธิในที่ดินโดยการแจกจ่ายที่ดินแก่เกษตรกร ส่วนเจ้าของที่ดินเดิม ได้รับการสนับสนุน

ให้เกิดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมด้วยการให้เงินค่าชดเชย ทำให้ประเทศเกาหลีได้สามารถรักษาและพัฒนาการเกษตรให้ดำเนินต่อไปได้

หลังจากมีการปฏิรูปที่ดินแล้วและอยู่ในช่วงพัฒนาเศรษฐกิจ กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรได้สูญเสียประสิทธิภาพลง เนื่องจากความต้องการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้นจากการอพยพย้ายถิ่น จึงเกิดปัญหาการจัดการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้น ใน ค.ศ. 1986 การเช่าที่ดินเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมาย และถูกกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม เกิดกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้นในปี ค.ศ. 1994 มีการกำหนดลักษณะจำเพาะเจาะจงของการเช่าที่ดินไว้อย่างกว้างๆ และล้มเลิกข้อจำกัดที่มีมากเกินไปสำหรับการเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

3.1.7 ประเทศฟิลิปปินส์

ในสมัยที่ประเทศฟิลิปปินส์ถูกปกครองภายใต้ประเทศสเปน ได้มีการนำระบบการถือครองที่ดินที่เรียกว่า Encomienda มาใช้ ระบบนี้เป็นการให้สิทธิแก่ราชบริพารของพระมหากษัตริย์ ไม่มีการจำกัดเนื้อที่ และให้สิทธินาสองชั่วอายุคน แต่หลังจากประเทศสเปนเกิดการสูญเสียดินแดนประเทศฟิลิปปินส์ให้ประเทศอเมริกาจึงเกิดปัญหาการถือครองที่ดินขึ้น

ในปี ค.ศ.1951 มีการจัดระบบการถือครองที่ดินใหม่ โดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผ่านโครงการต่างๆ เช่น โครงการจัดสรรที่ดิน การจัดตั้งชุมชนตัวอย่าง เป็นต้น ต่อมา มีการจัดตั้งองค์การบริหารการปฏิรูปที่ดินแบบรวม โดยการรวบรวมการส่งเสริมการเกษตร การตลาด จัดตั้งระบบเงินกู้เพื่อการเกษตรและระบบศาลเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

ปี ค.ศ.1971 มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ดิน กรรมการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร กรรมการบริหารสินเชื่อเพื่อการเกษตร ธนาคารที่ดิน และสำนักงานปรึกษาปัญหาที่ดินขึ้น

ปี ค.ศ. 1963-1965 มีการปฏิรูปที่ดินขึ้นอีกครั้ง โดยรัฐบาลมีการประกาศให้ทั่วประเทศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เกิดความก้าวหน้าทางการเกษตร เกษตรกรได้รับความช่วยเหลืออย่างมาก

นโยบายและองค์กรสำคัญที่ให้การช่วยเหลือเกษตรกร มีดังนี้

- 1) มีการออกกฎหมายมาตราต่างๆเพื่อควบคุมไม่ให้พื้นที่การเกษตรเปลี่ยนเป็นความเจริญแบบเมือง มีการควบคุมการเพาะปลูก ไม่มีการสนับสนุนการแบ่งที่ดินออกเป็นผืนเล็กๆ เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาเช่าพื้นที่การเกษตรที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อประกอบการเกษตร
- 2) ตั้งกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรโดยให้มีหน้าที่จัดหาเงินเพื่อใช้ในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ให้เงินทุนกู้ยืมทั้งระยะสั้นและระยะยาว
- 3) รวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดตั้งเป็นกระทรวงปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิรูปที่ดิน
- 4) มีการออกกฎหมายปลดหนี้ให้แก่ผู้เช่าเพื่อให้พ้นภาระหนี้สิน โดยมีการสำรวจจำนวนเกษตรกร สำรวจแผนที่ในการแบ่งแปลงที่ดิน และออกเอกสารการโอนที่ดินให้แก่เกษตรกรเพื่อทำการกู้กับธนาคาร ทำการประเมินราคาที่ดิน และสุดท้ายรัฐจะออกหนังสือแสดงการหลุดพ้นจากภาระหนี้

จากการศึกษาแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรในต่างประเทศเปรียบเทียบกับในประเทศไทยพบว่า ประเทศฝรั่งเศส ประเทศรัสเซีย ประเทศจีน ใช้นโยบายสลายระบบรวมนายกลีกหลักการความเท่าเทียมกันจากเดิมที่ว่า “ทุกคนทำงานต่างกันแต่ก็ได้รับผลตอบแทนเท่ากัน” เป็น “ทุกคนได้รับผลตอบแทนตามผลงานที่ทำ” หากนำมาใช้ในประเทศไทยจะไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง อาจทำให้เกิดปัญหาการปล่อยให้ที่ดินให้กร้าง ขาดการพัฒนาที่ดิน

ประเทศญี่ปุ่นใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน เช่น กฎหมายปรับปรุงที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตร กฎหมายบังคับใช้กรอบการจัดการเกษตรกรรม เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง ทำให้เกิดผลดีต่อประเทศโดยรวม และเกิดผลประโยชน์โดยตรงต่อเกษตรกร เปรียบเทียบกับประเทศไทยซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเช่นกัน

แต่การบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยนั้นยังมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การแก้กฎหมายสำหรับประเทศไทยจึงเกิดประโยชน์ไม่มากแต่ควรไปแก้ไขในวิธีปฏิบัติมากกว่า

ประเทศไต้หวันใช้มาตรการบังคับซื้อที่ดินในราคาที่ยุติธรรมและชำระค่าที่ดินในรูปแบบของพันธบัตร แนวทางของประเทศไต้หวันเป็นแนวทางหนึ่งที่เหมาะสมกับประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายที่ดินในประเทศไทยมีบทบัญญัติในลักษณะนี้อยู่แล้ว แต่รัฐบาลไทยยังไม่นำมาใช้อย่างจริงจังยังไม่เกิดการบังคับซื้อที่ดินในประเทศไทย หากนำมาใช้อย่างจริงจังอาจประสบความสำเร็จดังเช่น ประเทศไต้หวัน เนื่องจากปัจจุบันที่ดิน ส.ป.ก. มีผู้ครอบครองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือยังมีการแอบแฝงใช้ชื่อชาวบ้านที่เป็นเกษตรกรเหมือนกันในการถือครองที่ดินแทน ตลอดจนยังเกิดปัญหาการปล่อยที่ดินรกร้างทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมสภาพของที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งปัญหาเหล่านี้สามารถใช้วิธีการบังคับซื้อเข้าไปจัดการได้ทั้งสิ้น

ประเทศเกาหลีใต้ ใช้มาตรการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินโดยให้อำนาจรัฐบาลบังคับซื้อที่ดินจากผู้ที่มีที่ดินมากกว่าที่กำหนดแล้วเอามาขายให้แก่ผู้ที่ไม่มียากิน โดยรัฐบาลจะออกเป็นพันธบัตรแทนเงินสดให้เจ้าของที่ดิน และผู้ซื้อจ่ายเป็นผลผลิตร้อยละ 20 ของผลผลิตทั้งหมด ประเทศไทยก็มีบทบัญญัติในลักษณะนี้เช่นกัน หากนำมาใช้จะช่วยลดปัญหาการถือครองที่ดินที่มากกว่ากำหนด ส่งผลให้การจัดสรรที่ดินเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน แนวทางการให้ผู้ซื้อจ่ายเป็นผลผลิตตามอัตราที่รัฐกำหนดหากนำมาใช้ในประเทศไทยจะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรด้านปัจจัยการผลิตและผลผลิตที่เหลือจากการขาย

ประเทศฟิลิปปินส์ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน และยกฐานะการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเป็นกระทรวง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยพบว่า ประเทศไทยไม่ได้จัดตั้งธนาคารที่ดิน ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรทำหน้าที่ในลักษณะที่คล้ายกันกับธนาคารที่ดินในประเทศฟิลิปปินส์ ส่วนสำนักงานปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยมีฐานะเป็นกรม มีหน้าที่ดูแลที่ดิน ส.ป.ก. ทั้งประเทศ

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินอยู่หลายฉบับ เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และกฎหมายที่อยู่ในรูปแบบของประมวลกฎหมายและพระราชบัญญัติต่างๆอีกหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

กฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ในการบังคับใช้แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนั้นๆ แต่สิ่งที่สามารถทำให้กฎหมายแต่ละฉบับเชื่อมโยงกันได้ก็คือ การกล่าวถึงที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ทั้งในฐานะที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 สามารถบรรลุผลได้ตามเจตนารมณ์และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงต้องหันกลับมาพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องว่ามีส่วนช่วยให้เกิดผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด หรือจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมบัญญัติและมาตรการทางกฎหมายเช่นใด เพื่อให้มีผลบังคับในที่ดินอย่างแท้จริงและเกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป

3.2.1 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 วางหลักไว้เป็นใจความสำคัญดังนี้

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดลักษณะของการประกอบอาชีพเกษตรกรไว้ ได้แก่ การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกอบกับมาตรา 30 ซึ่งให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้เกษตรกรสามารถถือครองเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรได้ โดยกำหนดเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ และสำหรับเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์ใหญ่ เช่น โค กระบือ ม้า เกษตรกรสามารถถือครองที่ดินดังกล่าวได้เกิน 50 ไร่ แต่ไม่เกิน 100 ไร่

เกษตรกรที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดิน ตามมาตรา 4 คือ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก เกษตรกรซึ่งใช้เวลาทั้งหมดประกอบอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่นเลย กับ ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกรแต่ประสงค์จะเป็น

เกษตรกรและให้หมายความรวมถึงบุคคลประเภทนี้ด้วย

1) ผู้ยากจน หมายถึง ผู้ที่มีรายได้ซึ่งรวมสิทธิประโยชน์อื่นๆที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ และเมื่อรวมกันแล้วจะต้องไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปท.) กำหนด

2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หมายถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

3) บุตรของเกษตรกร หมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพที่มีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพ

3.2.2 ประเภทของที่ดิน ส.ป.ก. ที่นำมาดำเนินการจัดให้เกษตรกร

ประเภทของที่ดิน ส.ป.ก. ที่นำมาดำเนินการจัดให้เกษตรกรแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือที่ดินของรัฐ และ ที่ดินของเอกชน ในประเด็นนี้จึงขอกล่าวถึงที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 26 แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

มาตรา 26 “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่แล้ว”

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ

3.2.3 การคัดเลือกเกษตรกร

เกษตรกรที่จะเข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข คุณสมบัติและขั้นตอนการคัดเลือกมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (3) มีความประพฤติดี และมีความซื่อสัตย์สุจริต
- (4) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้
- (5) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ

(7) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

3.2.4 การเข้าทำประโยชน์จากการได้รับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หลักเกณฑ์มีอยู่ว่า ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐมาจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ โดยกำหนดให้เกษตรกรต้องประกอบเกษตรกรรมเท่านั้น และที่ดินดังกล่าวไม่สามารถโอนให้แก่บุคคลอื่นได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดแก่ทายาทตามมรดกสิทธิ์

3.2.5 การเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร ในส่วนของการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นไปตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และในส่วนของการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ.2535

ข้อ 7 แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการทำประโยชน์ในที่ดิน มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้

1) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่น ไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น

2) ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้มีค่าเช่าและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

3) เกษตรกรต้องไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม

4) เกษตรกรต้องไม่ขุดบ่อเพื่อเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ

5) เกษตรกรต้องไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับ โรงเรือนที่อยู่อาศัย ชุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกร

6) คูแลร์รักษาหมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

7) เกษตรกรต้องไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่น และสภาพแวดล้อม

8) เกษตรกรต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

มาตรา 39 “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังบุคคลอื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงที่อยู่

อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิ มาจัดให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำดิน ผู้มีที่ดินเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ ผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง ได้เข้าเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในกาพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมให้ได้ผลผลิตที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

เมื่อวิเคราะห์มาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าว เป็นหัวใจหลักในเรื่องการถือครองที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ ที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะแบ่งแยกหรือโอนไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และยังมีระเบียบเฉพาะกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เกษตรกรรายใดเป็นผู้รับมอบที่ดินจาก ส.ป.ก. เกษตรกรรายนั้นจะต้องเป็นผู้ถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยตนเอง จะยอมให้บุคคลอื่นมาถือครองที่ดินนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนไม่ได้ หากมีการฝ่าฝืนย่อมต้องถูกดำเนินการตามกระบวนการของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3.2.6 การสิ้นสุดสิทธิและผลของการสิ้นสุดสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน

เหตุที่จะทำให้เกษตรกรสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ มีอยู่ 4 กรณี ซึ่งบัญญัติไว้ใน หมวด 3 แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ.2535 ข้อ 8 ดังนี้

เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสุดสิทธิหรือจะสิ้นสุดสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีดังต่อไปนี้

1) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

2) โอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชย ไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

3) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ก. สัญชาติไทย

ข. มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว ก่อนดำเนินการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

4) ไม่ปฏิบัติตามความในข้อ 7 และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ 8

การสิ้นสุดสิทธิตาม (1) และ (2) ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดรายงานให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบ และการสิ้นสุดสิทธิย่อมมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้น สำหรับกรณีตาม (3) และ (4) ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสุดสิทธิและให้มีผลเป็นการสิ้นสุดสิทธิหลังจากพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ เว้นแต่มีการอุทธรณ์ให้การสิ้นสุดสิทธิมีผลเมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยยืนตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งคำสั่งการสิ้นสุดสิทธิ ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติ พร้อมทั้งแจ้งระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรพร้อมบริวารออกจากที่ดิน หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรไม่ยอมออกจากที่ดิน ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการคดีตามกฎหมายต่อไป

ในกรณีไม่สามารถแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรทราบได้ ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านแห่งท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ แห่งละหนึ่งฉบับ”

3.2.7 ผลของการสิ้นสุดสิทธิ

เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรใดที่สิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ให้เลขธิการหรือผู้เลขธิการมอบหมายมีหนังสือเรียกสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคืนให้แก่ ส.ป.ก. ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากไม่สามารถเรียกเอกสารดังกล่าวคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตาม ให้จัดทำเป็นประกาศของทางราชการเพื่อแสดงให้ทราบว่า เอกสารดังกล่าวเป็นอันเลิกใช้ตั้งแต่วันที่เกษตรกรสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น โดยจะปิดประกาศดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านแห่งท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่แห่งละหนึ่งฉบับ มีกำหนดสามสิบวัน

3.3 การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

อันที่จริงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมิใช่ของแปลกใหม่สำหรับคนไทย ผู้มีที่ดินและต้องการใช้เงิน จะนำโฉนดที่ดินไปค้ำประกันเงินกู้เพียงแต่จำเป็นต้องเป็นโฉนดเท่านั้น มาตรการใหม่นี้มุ่งให้ประชาชนระดับล่างที่แต่เดิมเข้าไม่ถึงแหล่งเงินในระบบ ให้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ ซึ่งทรัพย์สินที่สามารถแปลงเป็นทุนได้ภายใต้กรอบนโยบายนี้มี 4 ประเภท คือ ที่ดินสาธารณะ ทรัพย์สินทางปัญญา เครื่องจักร และสิทธิการเช่า ตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ที่ดินที่จะแปลงเป็นทุนได้ต้องอยู่ในความดูแลของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีเอกสารสิทธิคือ ส.ป.ก. 4-01 สัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อกรรมสิทธิ์ (โฉนดหลังแดง) และในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมสหกรณ์ คือ หนังสือแสดงสิทธิ กสน. 3 ซึ่งเอกสารสิทธิเหล่านี้แต่เดิมไม่สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ ผู้ที่จะเข้าร่วมโครงการคือ เกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิประเภทใดประเภทหนึ่งดังกล่าวและแจ้งความจำนงต่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แล้วส่งหลักฐานและข้อมูลให้ ธ.ก.ส. เพื่อตรวจสอบประวัติการกู้ยืมและการชำระหนี้ ธ.ก.ส. มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดสรรเงินกู้พร้อมทั้งดูแลติดตามการใช้เงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

3.3.1 บันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานระหว่าง (ส.ป.ก.) กับ (ธ.ก.ส.) พ.ศ. 2546

เพื่อให้นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาลเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้จึงได้มีบันทึกข้อตกลงกันระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม

พ.ศ. 2546 เรื่อง การให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขอรับ
 สินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

1) ให้ยกเลิกบันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง ส.ป.ก. กับ
 ธ.ก.ส. ฉบับลงวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 และให้ใช้บันทึกข้อตกลงฉบับนี้แทนตั้งแต่วันที่ 1
 มกราคม พ.ศ. 2547 ยกเว้นพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินฯ จังหวัดแพร่ สุโขทัย มหาสารคาม สกลนคร
 ราชบุรี ระยอง ชุมพร และนครศรีธรรมราช ให้ใช้บันทึกข้อตกลงนี้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.
 2546

2) กรณีเกษตรกรได้รับกรรมสิทธิในที่ดินจาก ส.ป.ก. ได้แก่ โฉนดที่ดิน
 และนำที่ดินนั้นจำนองเป็นประกันหนี้เงินกู้ที่มีอยู่กับ ธ.ก.ส. และไม่สามารถชำระหนี้ได้ ถ้าเป็นกรณี
 ตกลงกันได้ ส.ป.ก. จะจัดซื้อที่ดินจากเกษตรกรนั้นเพื่อชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. ในราคาอย่างต่ำไม่
 น้อยกว่าราคาที่ ส.ป.ก. จัดให้เกษตรกรรายนั้นเช่าซื้อ หรือราคาเพดานค่าเช่าซื้อขั้นต่ำเป็นรายภาค
 แล้วแต่ราคาไหนจะสูงกว่ากัน หรือในกรณีที่มีการฟ้องบังคับจำนองก็ให้ ส.ป.ก. ซื้อที่ดินนั้นจาก
 การขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลสำหรับการประเมินราคาที่ดิน เพื่อจำนองให้เป็นไปตามระเบียบวิธี
 ปฏิบัติของ ธ.ก.ส.

3) กรณีเกษตรกรได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ใช้เป็นเอกสารประกันหนี้ ให้
 ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ดำเนินการดังนี้

3.1) ธ.ก.ส. จะทำหน้าที่ให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรตาม
 หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของ ธ.ก.ส. ไม่ว่าจะเป็นการเฉพาะรายหรือตามโครงการที่ ธ.ก.ส. และ
 ส.ป.ก. ให้ความเห็นชอบในการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งนี้ ส.ป.ก. ต้องจัดให้เกษตรกรนำสัญญาเช่า
 สัญญาเช่าซื้อ หรือเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 แล้วแต่กรณี มอบให้ ธ.ก.ส. เพื่อเป็นเอกสารประกันหนี้การ
 ขอกู้เงิน ธ.ก.ส. จะต้องจัดส่งเอกสารประกันหนี้การขอกู้เงินดังกล่าวข้างต้นให้ ส.ป.ก.
 เพื่อตรวจสอบและยืนยันความถูกต้องของเอกสารดังกล่าวก่อนพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ และ ส.ป.ก.
 จะต้องแจ้งราคาที่ดินที่ ส.ป.ก. ให้เช่าซื้อและราคาเพดานค่าเช่าซื้อขั้นต่ำเป็นรายภาคให้ ธ.ก.ส.
 ทราบทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงราคา

3.2) หากเกษตรกรไม่ชำระหนี้ ธ.ก.ส. ตามสัญญา ธ.ก.ส. จะต้องแจ้งผลการเร่งรัดหนี้ให้ ส.ป.ก. ทราบเป็นระยะๆตามขั้นตอน เพื่อ ส.ป.ก. จะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการไม่ชำระหนี้ของเกษตรกรได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ในลักษณะแบบคู่ขนานในกรณีที่เกิดหนี้เสียขึ้น ทั้งนี้ ส.ป.ก. จะดำเนินการให้เกษตรกรคืนสิทธิ์ในที่ดินตามระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร และนำที่ดินไปจัดให้เกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แก่ ธ.ก.ส. แทน

3.3) ในระหว่างที่ ส.ป.ก. ยังหาบุคคลรับชำระหนี้แทนรายเดิมไม่ได้ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. จะเข้าไปจัดการเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดินและขายผลผลิตการเกษตรในที่ดินเพื่อชำระหนี้ที่มีอยู่ต่อ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ไปพลางก่อน

3.4) กรณีที่เกษตรกรมีหนี้สินอยู่กับ ธ.ก.ส. และเกษตรกรรายนั้นมีพฤติการณ์หรือกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) ไม่ได้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด หรืออพยพออกไปจากที่ดินซึ่งเช่า เช่าซื้อ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์จาก ส.ป.ก.

(2) ตายและไม่มีทายาทโดยธรรม หรือทายาทโดยธรรมไม่ประสงค์จะรับโอนสิทธิ์ หรือไม่ประสงค์จะรับภาระหนี้สินของเกษตรกรรายเดิมที่มีอยู่ต่อ ธ.ก.ส.

(3) ไม่ดำเนินการหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรือไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของพนักงานเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ซึ่งปฏิบัติโดยชอบและสุจริต

(4) ไม่ชำระหนี้เงินกู้แก่ ธ.ก.ส. ตามกำหนด โดยไม่มีเหตุผลสมควร หรือมีเหตุ ธ.ก.ส. ต้องเรียกคืนเงินกู้ และเกษตรกรไม่ชำระหนี้ที่เรียกคืนนั้นภายในระยะเวลาที่ ธ.ก.ส. กำหนด ส.ป.ก. และหรือ ธ.ก.ส. ต้องคัดเลือกเกษตรกรรายใหม่ ผู้ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และใช้หนี้เงินกู้ของเกษตรกรรายเดิมให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่ ส.ป.ก. ทราบ หรือ ธ.ก.ส. แจ้งให้ทราบ เว้นแต่กรณีที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย

(5) การประเมินราคาที่ดินตามสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 หรือเอกสารของ ส.ป.ก. อื่นๆ ที่จะมีขึ้นในอนาคตที่จะใช้เป็นประกันหนี้ ให้เป็นไปตามที่ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. กำหนดร่วมกัน

(6) ในระหว่างที่เกษตรกรยังมีหนี้คือ ธ.ก.ส. หาก ส.ป.ก. จะเปลี่ยนแปลงหรือมอบหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินฉบับใหม่ให้แก่เกษตรกร ส.ป.ก. ต้องแจ้งให้ ธ.ก.ส. ทราบและพิจารณาล่วงหน้าก่อนที่ ส.ป.ก. จะจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกร ในกรณีที่ ธ.ก.ส. พิจารณาเห็นว่าเกษตรกรควรจำนองที่ดินนั้นต่อ ธ.ก.ส. ส.ป.ก. ต้องประสานงานให้เกษตรกรดังกล่าวจำนองที่ดินเป็นประกันการชำระหนี้ที่อยู่กับ ธ.ก.ส. ในวันเดียวกันกับวันที่ ส.ป.ก. จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกร ทั้งนี้การประเมินราคาที่ดินเพื่อจำนอง การฟ้องคดีบังคับจำนอง และการซื้อที่ดินคืน ให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับ ข้อ 2 โดยอนุโลม

(7) กรณี ธ.ก.ส. ได้ให้กู้เงินแก่เกษตรกรไปแล้ว ตามบันทึกข้อตกลงฉบับลงวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2535 ฉบับลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2536 และฉบับลงวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ให้ถือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงฉบับนั้น เว้นแต่ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. จะพิจารณาตกลงให้เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

(8) กรณี ธ.ก.ส. หรือ ส.ป.ก. ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อหนึ่งข้อใดของบันทึกข้อตกลงได้อันเนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติหรือกฎอื่นใดให้นำเสนอปัญหาข้อขัดข้องต่อคณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน⁸⁵

⁸⁵ จาก บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมทรัพย์สินทางปัญญากระทรวงพาณิชย์กับธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการแปลงสินทรัพย์ทางปัญญาเป็นทุน 1 ตุลาคม 2546, โดย สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, 2546, สืบค้นจาก <http://www.plangsinsap.or.th>

จากสภาพด้วยที่ดิน ส.ป.ก. ไม่สามารถเปลี่ยนสิทธิให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์แทนได้ตามกฎหมาย ตลอดจนไม่สามารถบังคับคดีได้ ดังนั้นการที่จะทำให้อกที่จับเคลื่อนนั้น สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างหลักประกันให้สถาบันการเงินที่ปล่อยกู้ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือสนับสนุนการดำเนินงานของเกษตรกร รวมถึงสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินในการขยายโอกาสให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อประกอบเกษตรกรรม หรือพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างความเป็นธรรมในสังคมและก่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพเกษตรกร ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ทั้งสองฝ่ายทำบันทึกข้อตกลงการดำเนินงานร่วมกัน เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือสนับสนุนการดำเนินงานของเกษตรกร หรือ สถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินในการขยายโอกาสให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม หรือพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างความเป็นธรรมในสังคมและก่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทั้งสองหน่วยงานจึงได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงนี้ขึ้นเพื่อการดำเนินงานร่วมกันเกี่ยวกับการให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขอรับสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. ข้อตกลงนี้ จะเรียกว่า “ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน” โดยสาระสำคัญของความร่วมมือมีดังต่อไปนี้

3.3.2 บันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานระหว่าง (ส.ป.ก.) กับ (ธ.ก.ส.) พ.ศ. 2556

1) ให้ยกเลิกบันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ฉบับลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2546 และให้ใช้บันทึกข้อตกลงฉบับนี้แทนตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2556

2) บันทึกข้อตกลงนี้ให้ใช้กับผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่น โฉนดที่ดิน น.ส. 3ก สัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และได้นำสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินนั้นไปประกันหนี้ที่มีอยู่กับ ธ.ก.ส. รวมทั้งดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างหนี้

3) ในการประเมินมูลค่าที่ดินของผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินทั้งสองฝ่ายตกลงใช้ราคาประเมินมูลค่าที่ดินของกรมธนารักษ์เป็นฐานในการประเมินมูลค่าที่ดินในการกำหนด

วงเงินขอรับสินเชื่อ ทั้งนี้ วงเงินของสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินแต่ละประเภทให้เป็นไปตามอัตราที่ ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. กำหนดร่วมกัน

4) กรณีผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินนำเอกสารแสดงสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินมาใช้เป็นหลักประกันหนี้ให้ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ดำเนินการ ดังนี้

4.1) ธ.ก.ส. จะทำหน้าที่ให้บริการสินเชื่อแก่ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของ ธ.ก.ส. หรือตามโครงการที่ ธ.ก.ส. และ ส.ป.ก. ให้ความเห็นชอบในการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งนี้ ส.ป.ก. ต้องจัดให้ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินนำเอกสารหลักฐานแสดงสิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินมอบให้ ธ.ก.ส. เพื่อเป็นหลักประกันในการขอรับสินเชื่อ

4.2) ธ.ก.ส. จะต้องส่งเอกสารหลักฐานแสดงสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวข้างต้นให้ ส.ป.ก. เพื่อตรวจสอบและยืนยันความถูกต้องของเอกสารดังกล่าวเป็นประกันหนี้กับ ธ.ก.ส. ก่อนการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ หากผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินได้รับอนุมัติสินเชื่อให้ ธ.ก.ส. แจ้ง ส.ป.ก. เพื่อจัดทำบันทึกข้อมูลในแฟ้มสารบบที่ดินไว้เป็นหลักฐานว่าได้ใช้สิทธิกู้ยืมเงินจาก ธ.ก.ส.

4.3) ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการจัดทำระเบียบควบคุมแปลงที่ดินที่มีการนำสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินไปเป็นหลักประกันในการขอรับสินเชื่อจาก ธ.ก.ส.

4.4) ธ.ก.ส. ต้องแจ้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานแก่ ส.ป.ก. เพื่อ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. จะได้ร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาการไม่ชำระหนี้ของผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินได้อย่างทันท่วงที หากผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินไม่ชำระหนี้ ธ.ก.ส. ตามสัญญา

4.5) กรณีผู้ที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินมีหนี้สินอยู่กับ ธ.ก.ส. และมีพฤติการณ์ดังต่อไปนี้

(1) ไม่ได้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือละทิ้งที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน

(2) กรณีผู้ได้รับสิทธิเป็นบุคคลธรรมดาตายและไม่มีทายาทโดยธรรม หรือทายาทโดยธรรมไม่ประสงค์จะรับมรดกสิทธิ หรือไม่ประสงค์จะรับภาระหนี้สินของผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินรายเดิมที่มีอยู่ต่อ ธ.ก.ส. หรือกรณีเป็นสถาบันเกษตรกรไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

(3) ไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือไม่ดำเนินการตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.

(4) ไม่ชำระหนี้เงินกู้แก่ ธ.ก.ส. ตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของ ธ.ก.ส. โดยไม่มีเหตุผลสมควร หรือมีเหตุทำให้ ธ.ก.ส. ต้องเรียกคืนเงินกู้ และผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินไม่ชำระหนี้ที่เรียกคืนนั้นภายในระยะเวลาที่ ธ.ก.ส. กำหนด

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ถ้าผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน ยังไม่ได้รับโอนสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินจาก ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการให้ผู้ได้รับสิทธินั้นสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และนำที่ดิน ไปจัดให้เกษตรกรรายใหม่ ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ให้ ส.ป.ก. พิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็ว หากผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินรายใหม่ ไม่มีคุณสมบัติในการรับสินเชื่อของ ธ.ก.ส. และ ส.ป.ก. ไม่สามารถหาผู้ที่มารับที่ดินและหนี้สินที่มีอยู่กับ ธ.ก.ส. ได้ ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการใช้จ่ายเงินกองทุนจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชำระหนี้ให้ ธ.ก.ส. ในจำนวนอย่างต่ำไม่น้อยกว่าจำนวนเงินที่ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเป็นหนี้ ธ.ก.ส.

5) ในกรณีผู้ได้รับโอนสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินจาก ส.ป.ก. แล้ว ได้นำที่ดินนั้นไปเป็นประกันหนี้ที่มีอยู่กับ ธ.ก.ส. และไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้ผู้รับโอนสิทธิดังกล่าวตกลงกับ

ส.ป.ก. เพื่อโอนสิทธิในที่ดินไปยัง ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. จะชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. ในจำนวนอย่างต่ำ ไม่น้อยกว่าจำนวนเงินที่ผู้รับโอนสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเป็นหนี้ ธ.ก.ส.

6) หากผู้เช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วน ส.ป.ก. ต้องแจ้งให้ ธ.ก.ส. พิจารณาล่วงหน้าก่อนที่ ส.ป.ก. จะจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ในกรณีที่ ธ.ก.ส. พิจารณา

เห็นว่าผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินควรจำนองที่ดินนั้นต่อ ธ.ก.ส. ส.ป.ก. ต้องประสานงานให้ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวจำนองที่ดินเป็นประกันการชำระหนี้ที่อยู่กับ ธ.ก.ส. ในวันเดียวกันกับวันที่ ส.ป.ก. จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้แก่ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน

กรณีเกษตรกรต้องการเปลี่ยนสัญญาเช่าซื้อเป็นสัญญาเช่า หากสัญญาเช่าซื้อ ยังคงติดภาระค้ำประกันหนี้ ธ.ก.ส. อยู่ ส.ป.ก. จะเปลี่ยนแปลงสิทธิดังกล่าวมิได้ จนกว่าจะมีการชำระหนี้เดิมต่อ ธ.ก.ส. เสร็จสิ้น

7) กรณี ธ.ก.ส. ได้ให้เงินกู้แก่ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินไปแล้ว ตาม บันทึกข้อตกลงฉบับลงวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2536 ฉบับลงวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 และฉบับวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ให้ถือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงฉบับนั้น

8) ให้ ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ร่วมกันจัดทำโครงการเพื่อพัฒนารายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน

9) ในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงนี้ให้ ธ.ก.ส. แจ้งผลการดำเนินงานตาม บันทึกข้อตกลงนี้ให้แก่ ส.ป.ก. เป็นรายไตรมาส

10) กรณี ธ.ก.ส. หรือ ส.ป.ก. ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อหนึ่งข้อใดของบันทึกข้อตกลงได้อันเนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติ หรือกฎอื่นใด ให้ทั้งสองฝ่ายกำหนดแนวทางและการแก้ไขปัญหาพร้อมกันในการดำเนินงาน⁸⁶

⁸⁶ จาก สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 85.*

บันทึกข้อตกลงนี้ทำขึ้นสองฉบับมีข้อความตรงกัน ทั้งสองฝ่ายได้อ่านและเข้าใจข้อความในบันทึกข้อตกลงนี้โดยตลอดแล้ว จึงได้ลงลายมือไว้เป็นหลักฐานต่อหน้าพยานและยึดถือไว้ฝ่ายละฉบับ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเมื่อวิเคราะห์ถึงหัวใจหลักของข้อตกลงทั้งสองฉบับ ก็เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือสนับสนุนการดำเนินงานของเกษตรกร ซึ่งข้อตกลงฉบับแรก พ.ศ. 2546 ได้วางหลักไว้ไม่ค่อยชัดเจน และตีความได้กว้าง เพื่อเป็นหลักให้เกษตรกรที่ใช้เอกสารเป็นหลักประกันหนี้ “ ส.ป.ก. และหรือ ธ.ก.ส. ต้องคัดเลือกเกษตรกรรายใหม่ ผู้ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และใช้หนี้เงินกู้ของเกษตรกรรายเดิมให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่ ส.ป.ก. ทราบ หรือ ธ.ก.ส. แจ้งให้ทราบ เว้นแต่กรณีที่จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมาย ” ต่อมาจึงได้มีข้อตกลงฉบับที่สองขึ้น พ.ศ. 2556 เพื่อเป็นหลักให้เกษตรกรที่ใช้เอกสารเป็นหลักประกันหนี้ มีใจความสำคัญดังนี้ “ถ้าผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน ยังไม่ได้รับโอนสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินจาก ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการให้ผู้ได้รับสิทธินั้นสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และนำที่ดินไปจัดให้เกษตรกรรายใหม่ ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ให้ ส.ป.ก. พิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็ว หากผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินรายใหม่ ไม่มีคุณสมบัติในการรับสินเชื่อของ ธ.ก.ส. และ ส.ป.ก. ไม่สามารถหาผู้ที่มารับที่ดินและหนี้สินที่มีอยู่กับ ธ.ก.ส. ได้ ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการใช้เงินกองทุนจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชำระหนี้ให้ ธ.ก.ส. ในจำนวนอย่างต่ำไม่น้อยกว่าจำนวนเงินที่ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเป็นหนี้ ธ.ก.ส.”

ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ได้ทำบันทึกข้อตกลงในการดำเนินงาน เพื่อสร้างโอกาสให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินสามารถใช้สิทธิในที่ดินที่ได้รับจาก ส.ป.ก. มาใช้เป็นหลักประกันหนี้เงินกู้ ทำให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบที่คิดอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรมได้มากขึ้น สำหรับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือครั้งนี้ นับเป็นฉบับที่ 5 ซึ่ง ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ได้มีการทบทวนให้ขยายครอบคลุมถึงสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งมีการขยายเอกสารสิทธิจากเดิมที่ใช้เฉพาะ โฉนด ส.ป.ก. ได้แก่ ส.ป.ก. 4-01 (หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน) ส.ป.ก. 4-28 (หนังสือรับมอบที่ดิน) ส.ป.ก. 4-14 (สัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ส.ป.ก. 4-18 (สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นครอบคลุมทุกเอกสารสิทธิทุกชนิดที่ ส.ป.ก.

ออกให้กับเกษตรกร ทั้งนี้ ข้อตกลงฉบับล่าสุดปี พ.ศ. 2556 ได้มีการเปลี่ยนหลักเกณฑ์เพิ่มเติม จากเดิม ธ.ก.ส. ร่วมมือกับ ส.ป.ก. ในการประเมินที่ดิน ส.ป.ก. อยู่ที่ไร่ละ 10,000 บาท และปล่อย สิ้นเชื่อให้เพียงร้อยละ 50 ของราคาประเมินเท่ากับ 5,000 บาท เป็นเปลี่ยนมายึดหลักราคาประเมิน ที่ดินของกรมธนารักษ์ ซึ่งน่าจะทำให้ราคาประเมินเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว อาจอยู่ที่ 1.5 – 2 หมื่นบาท ต่อไร่ และเพื่อเป็นการจูงใจจึงมีการปรับเพิ่มวงเงินสินเชื่อให้ในปีต่อไป เช่น หากเป็นลูกหนี้ที่ดิน เริ่มจาก 60% ไปจนถึงสูงสุด 80% ของราคาประเมิน ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาช่วงระยะเวลาที่เงินทุน หมุนเวียน ขาดสภาพคล่อง รวมทั้งเพิ่มช่องทางให้เกษตรกรและผู้ยากจน มีโอกาสในการได้รับความช่วยเหลือเพิ่มขึ้น ตลอดจนรักษาสีทิวของเกษตรกรและผู้ยากจนที่ได้รับอนุมัติแล้ว ให้สามารถ ปลูกปลู้งหนีสินและสามารถไถ่ถอนที่ดินคืนจากเจ้าหนี้ได้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนกรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ

จากการศึกษาการบังคับใช้นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อกับสถาบันการเงิน ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับพื้นฐานของนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กระบวนการนำนโยบายไปใช้ ระบบการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ในบทที่ 2 และ บทที่ 3 นั้น ผู้วิจัยพบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อกับสถาบันการเงิน มาใช้หลายประการ และได้ทำการวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุของการเกิดปัญหารวมถึงหาแนวทางการแก้ไขและหรือป้องกันการเกิดปัญหาจากการนำนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อกับสถาบันการเงิน ทั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์จากการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้อย่างสูงสุด และตรงตามเจตจำนงของนโยบาย

นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เกิดขึ้นเพื่อแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนสำหรับการสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีที่ดิน ส.ป.ก.4-01 มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างโอกาสให้แก่เกษตรกรให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบมากขึ้น กระตุ้นการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมถึงกระตุ้นให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่ โดยใช้เอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 เพื่อขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ช.ก.ส.) เท่านั้น โดยหลักการแล้วเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 เป็นเอกสารที่รัฐออกให้แก่เกษตรกรเพื่อทำกินโดยกฎหมายกำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์มีเงื่อนไข และรัฐสามารถคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ของประเทศได้ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงกำหนดการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์จัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม แต่กฎหมายไม่ได้เตรียมวิธีการในการบริหารจัดการไว้ ทำให้เมื่อเกษตรกร ได้ที่ดินเพื่อทำกินแล้วก็ยังคงยากจนอยู่ จึงเป็นผลให้เกิดนโยบายของรัฐบาล “ในการสร้างโอกาสแก่ประชาชนโดยเฉพาะคนยากจนให้ถึงแหล่งเงินทุนในระบบ” โดยนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งทำให้ประชาชนที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 สามารถนำที่ดินมาเป็น

หลักประกันในการขอสินเชื่อกับสถาบันการเงินตามโครงการของรัฐบาลได้ โดยในแง่มุมมองของกฎหมายนั้น ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 เป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้น การแปลงสิทธิในที่ดินเป็นทุนตามนโยบายของรัฐ จึงมิใช่สิทธิตามกฎหมายเอกชน ส่วนทุนที่รัฐบาลให้ผ่านธนาคารของรัฐ เป็นเพียงเงินกู้ที่พิจารณาจากโครงการของเกษตรกรมิใช่ทุนอันเกิดจากที่ดิน

จากการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นของการนำนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อกับสถาบันการเงิน พบประเด็นปัญหาหลักที่น่าสนใจในการนำมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงการฯ ได้แก่ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกลไกการบังคับใช้แนวนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ภายใต้อัตลักษณ์การทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.1 วิเคราะห์กลไกขับเคลื่อนนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ

ตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนี้หาก เกษตรกรผู้ถือสิทธิตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 นำที่ดินไปเป็นหลักประกันเพื่อขอสินเชื่อแล้ว ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามที่กำหนด เกษตรกรรายใหม่ก็จะได้สวมสิทธิในที่ดินนั้นโดยเสียค่าตอบแทน ค่าตอบแทนนี้จะนำไปชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายเดิม ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดการสูญเสียที่ทำกินของเกษตรกร ที่ดินถูกเปลี่ยนมือ ตามหลักการแล้วกระบวนการสรรหาเกษตรกรรายใหม่ที่จะได้สวมสิทธิในที่ดินแทนผู้ถือสิทธิตามเอกสารสิทธิเดิมนั้นต้องเป็นหน้าที่โดยตรงของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) แต่ในปัจจุบันกระบวนการนี้ไม่ชัดเจน จึงยังพบที่ดินในเขตพื้นที่บางส่วนที่มีความอุดมสมบูรณ์เช่น ป่าไม้ ภูเขา ลำธาร เป็นต้น ถูกเปลี่ยนมือไป

การศึกษาเพื่อหาแนวทางการแก้ปัญหากฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาโดยอาศัยหลักการเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของ นายเฮร์นันโด เด เลอ โซโต (Hernando De Soto) ซึ่งเป็นต้นแบบของแนวคิดการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จากการศึกษาพบว่า เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 เป็นเอกสารสิทธิที่รัฐออกให้แก่เกษตรกร เพื่อทำกินโดยกฎหมายกำหนดให้การโอน

สิทธิเป็นไปแบบมีเงื่อนไข การนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ผู้กู้ต้องมีหนังสือรับรองสิทธิที่ออกโดยรัฐที่กำกับดูแลทรัพย์สินนั้น โดยตรง ผลทางกฎหมายของการนำสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มาใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ นั้น จึงมิได้มีการกระทำการประกันหนี้ด้วยทรัพย์ ปัจจุบันการกู้ยืมเงิน โดยนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน แม้ในทางปฏิบัติจะมีการแก้ไขบันทึกข้อตกลงที่ทำไว้ระหว่าง ส.ป.ก. ธ.ก.ส. ในปี พ.ศ. 2556 ไว้ก็ตาม อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ดังกล่าวก็ยังไม่ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ในกรณีการคัดสรรผู้กู้รายใหม่แทนผู้ทำประโยชน์รายเดิม ตลอดจนตามพระราชบัญญัติ ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการป้องกันการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกร ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะอันเนื่องมาจากไม่สามารถชำระหนี้ได้

ประเด็นแรกพบว่า การดำเนินงานตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ส่งผลกระทบต่อ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) คือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ควรคิดแนวทางหรือกระบวนการกรณีเกิดการระงับข้อพิพาทนอกศาลอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเกษตรกรทราบถึงผลกระทบจากการไม่ชำระหนี้แล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จึงควรคิดแนวทางหรือกระบวนการที่เข้มงวดขึ้นเพื่อป้องกันการสวมสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ยังขาดการประสานงานที่ดี จะเห็นได้จากระบบการทำงานที่ไม่สอดคล้องกัน มีการจัดการระบบดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานมากกว่าประสานงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรและที่ดินของรัฐ

4.2 วิเคราะห์ปัญหาหน้าที่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ต่อนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มาเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ

ประเด็นที่สองพบว่า การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้สร้างกลไกและกระบวนการต่างๆ ขึ้นเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการทำสัญญาร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสถาบันการเงินที่สนับสนุนการให้สินเชื่อ และได้กำหนดขั้นตอนการเข้าถึงเงินทุน จะเห็นได้ว่ากลไกและกระบวนการต่าง ๆ ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อขับเคลื่อนกลไกเกี่ยวกับการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนให้สามารถนำมาใช้ได้จริง ดังเช่น การทำข้อตกลงร่วมกันเรื่องกระบวนการบังคับการชำระหนี้จากสิทธิ

การใช้ประโยชน์จากที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปเป็นหลักประกันหนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการวางหลักประกันซึ่งหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. ไปวางหลักประกันไว้กับ ธ.ก.ส. มี 2 หลัก

1) เป็นเรื่องของการให้สหราชอาณาจักรเข้ามาชำระหนี้แทนลูกหนี้เกษตรกรรายเดิมได้

2) เป็นเรื่องของการที่ ส.ป.ก. ชำระหนี้ให้ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้จริง

แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีแรกเป็นเรื่องของการที่ไปสหราชอาณาจักร ตั้งแต่เดิมบันทึกข้อตกลงนี้ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนแต่การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนดังกล่าวนี้ก็ไม่สามารถไปขัดกับหลัก หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งมุ่งที่จะให้ที่ดินนี้เป็นของรัฐไม่สามารถโอนเปลี่ยนมือได้ แม้ในเวลาต่อมาจะได้มีการแก้ไข โดยระบุไว้ว่า หลักเกณฑ์ในการนำระเบียบเกี่ยวกับการสหราชอาณาจักรเพื่อเข้ารับสิทธิเข้าทำประโยชน์บนที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งสมัครใจยอมที่จะชำระหนี้ แต่ปัจจุบันก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ระบุขั้นตอนว่า เกษตรกรที่มาขอเข้าทำประโยชน์นี้ บุคคลเหล่านี้ต้องทำอะไร มีวิธีการ และ ขั้นตอนที่จะคัดสรรบุคคลที่จะขอรับสิทธิแสดงเจตจำนงว่าตนเองประสงค์ที่จะชำระหนี้แทน ไม่ได้ระบุไว้ว่าทำอะไร

ในส่วนของการให้หลักประกันว่า ส.ป.ก. จะชำระหนี้แทน ในกรณีนี้ ณ ปัจจุบันยังไม่มิตัวอย่างปรากฏว่า ธ.ก.ส. ได้แจ้งกับทาง ส.ป.ก. ว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ต่อมามีการยื่นเรื่องให้ ส.ป.ก. พิจารณาเพื่อนำเงินกองทุนดังกล่าวมาใช้ชำระหนี้แทน ซึ่งเนื่องจากกฎหมายยังไม่สามารถวางหลักไปถึงได้ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจน ท้ายที่สุดแล้วนี้ เกษตรกรที่เป็นคนที่เข้าไปขอรับสิทธิเข้าทำประโยชน์โดยไม่เสียค่าตอบแทน ได้นำที่ดินของรัฐเอาไปเป็นหลักประกัน ชำระหนี้ไม่ได้ ส.ป.ก. ต้องมาจ่ายเงินเมื่อไม่ชัดเจน ก็ไม่สามารถกำหนดความรับผิดชอบอย่างไรได้

การนำนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาใช้ในประเทศไทย ภายใต้พื้นฐานหลักการ ของนายฮอร์นันโด เลอ โซโต ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มการนำนโยบายนี้มาใช้จะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การบังคับใช้ นโยบายดังกล่าว จากการวิเคราะห์จะเห็นจุดอ่อนของการบังคับใช้ นโยบายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยซึ่งแบ่งออกเป็นภาคส่วนได้ดังนี้

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ปัญหาที่เกิดจากการทำหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) จากการวิเคราะห์บทบาทและการทำงานด้านการบังคับใช้นโยบายฯ พบว่า สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) ยังทำหน้าที่ได้ไม่สมบูรณ์ ในกรณีที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 สามารถวิเคราะห์ปัญหาในส่วนหน้าที่หลัก ได้ดังนี้

1) หน้าที่ในการดูแลที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) พึงมีหน้าที่ในการดูแลที่ดินผืนนั้นๆตลอดไป กล่าวคือ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) ยังขาดการจัดระบบการตรวจสอบการถือครองที่ดิน การทำประโยชน์บนที่ดินที่รัดกุม ที่สามารถตรวจสอบและเพิกถอนได้ทันทีเมื่อเกิดความไม่ถูกต้องของการนำไปใช้ และความไม่ถูกต้องในการถือครองที่ดินตามเจตจำนงของนโยบายฯ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามแนวนโยบายฯ เมื่อมีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้ในการเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) ยังคงต้องมีหน้าที่ในการเข้าไปดูแลที่ดินผืนดังกล่าว แต่ปัจจุบัน หน้าที่นี้ถูกผลักให้เป็นหน้าที่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทั้งทางตรงและทางอ้อม ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า “ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สามารถประกาศหาเกษตรกรผู้มีกำลังในการไถ่ถอนที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ที่ถูกนำมาใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ ได้ตามเงื่อนไขโดยอิงตามหลักการของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.)” ด้วยเหตุนี้ทำให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีอำนาจเหนือหน้าที่ที่แท้จริงทำให้มองได้ว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กลายเป็นตัวกลางของการ “เปลี่ยนมือ” จะเห็นว่าเมื่อไหร่ที่หน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) หายไป ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จะเป็นผู้มีอำนาจบังคับใช้นโยบายฯ แทน

2) หน้าที่ในการพัฒนาการดำเนินประโยชน์บนที่ดินสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) ยังขาดการพัฒนาองค์ความรู้อย่างต่อเนื่องให้แก่เกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ทั้งเกษตรกรผู้ถือครองรายใหม่และรายเก่า รวมถึงกรณีเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ทั้งนี้เกิดจากผลกระทบด้านงบประมาณในการดำเนินการ ทำให้เกษตรกรขาดความรู้ในการพัฒนาที่ทำกิน กรณีได้รับสินเชื่อจากการเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

การได้รับเงินทุนมาโดยไม่รู้วิธีบริหารส่งผลกระทบต่อชำระหนี้ตามมา เมื่อหนี้ที่ได้มาไม่เกิดประโยชน์สูงสุดภาระหนี้ก็จะตามมาในที่สุด

3) หน้าที่ในการประเมินสินทรัพย์เบื้องต้น กระบวนการประเมินสินทรัพย์เบื้องต้นยังไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติเมื่อเกษตรกรนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หน้าที่การประเมินสินทรัพย์เป็นหน้าที่หลักของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งตามระเบียบปฏิบัติต้องมีผู้ประเมินที่เป็นเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน 2 คน ปัจจุบันเหลือเจ้าหน้าที่ ที่ทำหน้าที่ในส่วนของการประเมินสินทรัพย์จริงแค่ 1 คน ประเด็นนี้ส่งผลให้เกิดการคอร์ปชั่นได้ง่าย หากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) ไม่ลงมามีส่วนร่วมในการประเมินสินทรัพย์หรือละทิ้งหน้าที่ส่วนนี้ไป จะเกิดการสูญเสียมูลค่าของที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไป การคอร์ปชั่นเกิดได้ง่ายขึ้น โอกาส “เปลี่ยนมือ” ผู้ถือครองที่ดินสูงขึ้น

4) หน้าที่การขึ้นทะเบียนเกษตรกร ตรวจสอบบัญชีรายชื่อ และเสนอสถาบันการเงิน กรณีเกษตรกรผู้ถือสิทธิ์ตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 นำที่ดินไปเป็นหลักประกันเพื่อขอสินเชื่อแล้ว ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามที่กำหนด ตามระเบียบปฏิบัติเกษตรกรรายใหม่ก็จะได้สวมสิทธิในที่ดินนั้นโดยเสียค่าตอบแทน ค่าตอบแทนนี้จะนำไปชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายเดิม ในที่นี้เกษตรกรรายใหม่ควรเป็นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกร และเป็นผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อลำดับต่อไปตามบัญชีรายชื่อของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) แต่ปัจจุบันจะเห็นนายทุนเป็นผู้ถือครองที่ดินผืนดังกล่าวแทนเกษตรกรที่ควรจะมีสิทธิโดยชอบธรรม เป็นที่ยอมรับว่าเกษตรกรในประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย การที่จะเข้ามาสวมสิทธิในที่ดินที่ถูกเพิกถอนจากการที่เกษตรกรรายเก่าไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้น เกษตรกรผู้มีสิทธิจะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่สถาบันการเงินก่อนเข้าไปสวมสิทธิและมีสิทธิในที่ดินผืนดังกล่าว ไม่เสมอไปว่าเกษตรกรที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินรายต่อไปจะสามารถชำระค่าตอบแทนได้ตามเงื่อนไขดังกล่าว จึงเป็นอีกช่องทางที่ทำให้นายทุนเข้ามาถือครองที่ดินได้ ทั้งโดยชอบธรรมและไม่ชอบธรรม

5) หน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) สามารถประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการทำกินของเกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 เพื่อพัฒนาศักยภาพของเกษตรกร และเพิ่มประโยชน์บนที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 เช่น การประสานงานกับกรมปศุสัตว์ ในกรณีเกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ทำประโยชน์เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์บนที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) สามารถ

ประสานงานเพื่อให้เกษตรกรกลุ่มดังกล่าวเข้าร่วมโครงการที่กรมปศุสัตว์จัดขึ้น หรือ การประสานงานเพื่อขอความร่วมมือ ความช่วยเหลือกรณีสัตว์เป็น โรค การป้องกัน โรค เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนของงบประมาณในการจัดอบรมหรือจัดโครงการเองกรณีเกษตรกร เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน อีกทั้งเกิดประโยชน์แก่เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการในแง่ของการพัฒนาศักยภาพของตัวเกษตรกรเอง และเพิ่มประโยชน์บนที่ดิน ทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น มีเงินทุนหมุนเวียน ไม่ต้องหันมาพึ่งโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน แต่ในทางปฏิบัติการประสานงานในส่วนนี้ขาดหายไป เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ บางรายเมื่อเขียนโครงการหรือแผนการดำเนินงานเพื่อขอเสนอในการขอสินเชื่อได้รับเงินทุนไปใช้ในการหมุนเวียนก่อนการเข้าอบรมการเพิ่มทักษะในการทำประโยชน์บนที่ดิน ทำให้การจัดการและการบริหารเงินทุนที่ได้รับไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการฯ บางรายนำไปใช้ในด้านอื่นนอกเหนือจากแผนที่วางไว้ เช่น นำไปชำระหนี้ในระบบซึ่งเป็นหนี้ที่เกิดก่อนการเข้าร่วมโครงการฯ เกษตรกรบางรายไม่มีความรู้ที่เพียงพอในการทำการเกษตรตัดแปลงทำให้มีความเชื่อในความรู้ที่ผิดไป เช่น การไปซื้อปุ๋ยที่มีราคาแพงกว่าท้องตลาดหรือ ถูกหลอกให้ใช้สารเคมีที่ทำลายหน้าดิน ทำให้ผลผลิตเสียหาย รวมถึงขาดการติดตามจากเจ้าหน้าที่ในการบริหารทุนตามแผนที่เขียนเสนอไว้ ทำให้เงินทุนที่ได้มาหมดไปโดยไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่แท้จริงปัญหานี้ส่งผลให้เกษตรกรผิन्दการชำระหนี้ และเกิดการ “เปลี่ยนมือ” ได้ง่ายขึ้น

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ปัญหาที่เกิดจากการทำหน้าที่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จากการวิเคราะห์บทบาทและการทำงานด้านการบังคับใช้นโยบายฯ ในกรณีที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 สามารถวิเคราะห์ ได้ดังนี้

1) หน้าที่อนุมัติสินเชื่อให้แก่เกษตรกร ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญคือ ขั้นตอนในการตรวจสอบเอกสารข้อมูลของเกษตรกร และการประเมินโครงการเพื่ออนุมัติสินเชื่อ ธนาคารจำเป็นต้องมีมาตรการพิจารณาทุกหนี้ที่รัดกุม เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาหนี้เสีย และประเมินความเป็นไปได้ของโครงการที่เขียนเสนอเพื่อขออนุมัติสินเชื่อ ในทางปฏิบัติธนาคารมีขั้นตอนการประเมินลูกหนี้ที่ไม่เข้มงวด อาจเนื่องมาจากที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายไทย ไม่ถือว่าเป็นหลักประกันในระบบกฎหมาย เป็นเอกสารสิทธิที่มีเงื่อนไข เงินทุนที่ได้จากการขอสินเชื่อ

จากธนาคารเป็นเงินที่ธนาคารได้รับจากรัฐ อนุมัติให้เกษตรกรโดยพิจารณาจากโครงการของเกษตรกร มีใช้จากมูลค่าของที่ดินโดยตรง

2) หน้าที่การประเมินราคาที่ดิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีหน้าที่ประเมินที่ดินเพื่อพิจารณาอนุมัติวงเงินกู้เท่านั้น การพิจารณาที่ดินเพื่ออนุมัติวงเงินกู้ตามระเบียบปฏิบัติจะต้องมีเจ้าหน้าที่ในการประเมิน 2 คน แต่ในทางปฏิบัติเหลือเพียงเจ้าหน้าที่ 1 คน เท่านั้น โดยอ้างว่ามีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อจำนวนเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการฯ การประเมินแค่คนเพียงคนเดียวมีข้อเสียคืออาจเป็นช่องทางให้เกิดปัญหาคอร์รัปชันได้

3) กรณีเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด และเข้าสู่กระบวนการพิพาทนอกศาล ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ควรปล่อยให้การสรรหาเกษตรกรผู้สวมสิทธิรายใหม่เป็นหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) พิจารณาตามระเบียบที่กำหนดในนโยบายฯ

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) วางระเบียบและมาตรการที่เข้มงวดต่อการบังคับใช้นโยบายของรัฐบาล ปัญหา “การเปลี่ยนมือ” และ ปัญหาที่ทำให้เกิดการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และเจตจำนงเดิมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะลดลง หรืออาจจะเกิดได้ยากขึ้น อีกทั้งรัฐบาลมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกระตุ้นให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ให้ความสำคัญกับเกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มากกว่าเดิม และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ควรยึดถือหลักการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนภายใต้แนวทาง “หนี้ที่ก่อให้เกิดรายได้” นั้นหมายถึงหนี้ที่เกิดจากโครงการฯ โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ต้องปล่อยเงินกู้ตามความก้าวหน้าและความเป็นไปได้ในการดำเนินงานของโครงการฯ

4.3 วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากกลไกการบังคับใช้นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ภายใต้กระบวนการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่สามพบว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาหากวิเคราะห์จากภาพรวมทั้งหมดแล้ว การแก้ไขปัญหา คือ ควรจะมีการออกหลักเกณฑ์หรือกฎระเบียบข้อบังคับที่จะทำให้กลไกขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันได้ พอมองจากสภาพที่ผ่านมา เมื่อมีการขับเคลื่อนไปแล้วเพื่อให้เกิด

ความชัดเจนและแนวทางปฏิบัติเดียวกัน ก็ควรจะมีการแจ้งให้ทราบ เพื่อให้ผู้ที่ขอใช้ประโยชน์ แสดงความจำนงให้คณะกรรมการพิจารณา ไม่ใช่ว่าจะเอาใครก็ได้ ก็จะทำให้ปิดกั้นโอกาสหรือเกิดความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นได้

หากพูดถึงในภาพรวมนอกเหนือจากกลไกที่ทำไปแล้วและไปในทิศทางที่สอดคล้องกับกฎหมายแล้ว นอกจากจะสร้างหลักประกันให้สถาบันการเงินแล้ว และ เพื่อให้เกิดบทสรุปตอบ โจทย์ให้ได้ว่า การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนสามารถนำเงินมาใช้ประโยชน์ในเกษตรกรรมได้จริง ตัวอย่างเช่น ที่ดินราคาแพง ปล่อยให้ถูก เมื่อเกิดปัญหาท้ายที่สุดก็ปล่อยให้เกษตรกรถูกยึดที่ดิน และก็ไม่สามารถใช้สิทธิได้อีก ฉะนั้นที่ดินจึงควรปรับราคาให้เหมาะสมกับความเป็นจริง เพื่อให้เกษตรกรเกิดสภาพคล่องในการที่จะนำเงินมาลงทุนสร้างผลิตผลทางการเกษตร และในการที่ สถาบันการเงินจะจ่ายเงินก็ควรที่จะมีการควบคุมการใช้เงินให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ เพื่อเป็นหลักประกันว่าเมื่อเกษตรกรไม่มีเงิน เอาที่ดินเข้า ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ยึด ข้อเสนอแนะ 3 แนวทางในการแก้ไขปัญหา เมื่อนำมาปฏิบัติแล้ว กลไกก็จะขับเคลื่อนประกอบกับ ภาพรวม เมื่อแปลงสินทรัพย์เป็นทุนขับเคลื่อนไปแล้ว แต่อย่างไรก็ดีสิ่งที่กฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครอง คือการที่จะให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน เมื่อต้องการให้เกษตรกรมีที่ดินแล้ว การที่เปิดโอกาสหรือเปิด ช่องให้เกษตรกรนั้นสูญเสียที่ดินทำกิน มันเป็นการขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่าง ร้ายแรง ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าแม้ในตัวกฎหมายเองจะไม่ได้กล่าวถึงระบบที่เข้ามารองรับตัวกลไกเรื่อง การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน แต่สภาพปัญหาหมั่นอาจจะเกิดขึ้นได้ แม้ ธ.ก.ส. จะรับผิดชอบ ส.ป.ก. รับผิดชอบ มีหลักประกันดี มีการคัดสรรถูกต้อง เงินได้มาเพียงพอ และ ให้ทุกคนเข้าไปควบคุมการ ทำงานได้ อีกกรณีถ้าไม่ใช่ความผิดของเกษตรกรเอง เช่น เกิดภัยแรง โรคระบาด ทำให้พืชผล ทางการเกษตรได้รับความเสียหาย เมื่อก็ความเสียหายก็ไม่มีผลผลิต เกษตรกรก็ไม่สามารถนำ ผลผลิตไปขายและนำเงินมาชำระหนี้ได้ ในกรณีนี้จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สูญเสียที่ดินทำกิน และ เมื่อไปพิจารณาถึงกฎหมายอื่นๆแล้วพบว่า มี พ.ร.บ. ควบคุมกิจการทางการเกษตร ซึ่งได้กำหนด หลักเกณฑ์ในกรณีที่เกษตรกรได้เข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนตาม พ.ร.บ. นี้ ในกรณีที่เกษตรกรเป็นหนี้ กับสถาบันการเงินอันมิใช่ความผิดของตัวเกษตรกร กองทุนก็เข้าไปชำระหนี้แทนเกษตรกร กรณี เช่นนี้เกษตรกรก็ไม่ต้องสูญเสียที่ดิน

ด้วยผลทางกฎหมายของการนำสินทรัพย์ประเภทที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มาใช้เป็น หลักประกันในการขอสินเชื่อในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จะเห็นความไม่สมบูรณ์ในการที่

กฎหมายจะยอมรับสินทรัพย์ดังกล่าวเป็นหลักประกันหนี้ได้ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากลักษณะของสินทรัพย์นั่นเอง

4.3.1 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ทำหน้าที่โดยตรงคือ เป็นผู้ดูแลที่ดินโดยตรง หากมีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่ไม่อยู่ในข่ายบังคับคดี เช่น ทรัพย์ปกติทั่วไป ไปใช้เพื่อขอสินเชื่อกับสถาบันการเงิน รัฐต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดการ เพื่อป้องกันการเกิดกรณีระงับข้อพิพาท เนื่องจาก ที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 เป็นสินทรัพย์ที่อยู่นอกเหนืออำนาจศาลที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยว ที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไม่อยู่ในระบบกฎหมายทั่วไปที่จะจำหน่ายจ่ายโอนได้ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดังนั้น ที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 จึงเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ที่มีความเสี่ยง จึงมีเพียงธนาคารของรัฐเข้ามาเป็นเจ้าหนี้ในการปล่อยสินเชื่อ และมีเพียงธนาคารเดียวที่เข้าร่วมโครงการคือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) เท่านั้น

กระบวนการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 แปลงเป็นทุนนั้น เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินต้องยื่นกู้พร้อมแนวคิดหรือทำแผนการผลิต หรือ โครงการที่แสดงถึงการสร้างรายได้ เพื่อเสนอต่อสถาบันการเงิน หากเกษตรกรขาดความรู้ความชำนาญจะต้องเพิ่มศักยภาพแก่เกษตรกรโดยการจัดโครงการอบรม การให้ความรู้แก่เกษตรกรก่อน เพื่อป้องกันเกษตรกรนำเงินทุนที่ได้รับไปใช้ผิดวัตถุประสงค์จนเกิดความล้มเหลวของการลงทุนเป็นที่ทราบกันดีว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ขาดความรู้ในการเขียนแผนการผลิตหรือการเขียนโครงการ รวมถึงขาดความรู้ด้านการดำเนินโครงการเพื่อให้การดำเนินโครงการสำเร็จอย่างลุล่วง อีกทั้งภาครัฐขาดงบประมาณในการจัดอบรมให้ความรู้หรือจัดโครงการต่างๆ แก่เกษตรกรก่อนเกษตรกรนำเงินทุนที่ได้ไปดำเนินโครงการ เนื่องจากแต่ละปีงบประมาณมีโครงการของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ เป็นจำนวนมาก การที่จะจัดอบรมให้ครบทุกโครงการฯ หรือจัดให้เป็นรายบุคคลจึงเป็นการยากเนื่องจากแต่ละครั้งในการจัดอบรมหรือจัดโครงการฯ มีเรื่องงบประมาณเข้ามาเกี่ยวข้อง เกษตรกรบางรายจึงได้รับการอนุมัติให้นำเงินทุนไปหมุนเวียนในการจัดทำโครงการตามที่ได้นำเสนอต่อสถาบันการเงินออกมาก่อน ปัญหานี้มีอาจผลกระทบให้เกิดการนำทุนไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ของโครงการฯ ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวของการลงทุน เกิดผลกระทบต่อการชำระหนี้ต่อไป

ตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนี้หาก เกษตรกรผู้ถือสิทธิ์ตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 นำที่ดินไปเป็นหลักประกันเพื่อขอสินเชื่อแล้ว ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามที่กำหนด เกษตรกรรายใหม่ก็จะได้สวมสิทธิในที่ดินนั้นโดยเสียค่าตอบแทน ค่าตอบแทนนี้จะนำไปชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายเดิม ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดการสูญเสียที่ทำกินของเกษตรกร ที่ดินถูกเปลี่ยนมือไปสู่นายทุนตามหลักการแล้วกระบวนการสรรหาเกษตรกรรายใหม่ที่จะได้สวมสิทธิในที่ดินแทนผู้ถือสิทธิ์ตามเอกสารสิทธิเดิมนั้นต้องเป็นหน้าที่โดยตรงของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) แต่ในปัจจุบันกระบวนการนี้ไม่ชัดเจน จึงยังพบที่ดินในเขตพื้นที่บางส่วนที่มีความอุดมสมบูรณ์เช่น ป่าไม้ ภูเขา ลำธาร เป็นต้น ถูกเปลี่ยนมือไป

บทบาทหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ต่อนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มาเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดลำดับพื้นที่ในการดำเนินโครงการ กำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย จัดทำแผนปฏิบัติงาน งบประมาณ จัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่ง ได้แก่สถาบันการเงิน ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พัฒนาระบบข้อมูลและแผนที่ ติดตามการดำเนินประโยชน์ในที่ดิน พัฒนาบุคลากร ประเมินสินทรัพย์เบื้องต้น ประชาสัมพันธ์ ชี้แจงระเบียบเกษตร ตรวจสอบบัญชีรายชื่อและเสนอสถาบันการเงิน พัฒนาศักยภาพเกษตรกร และดำเนินโครงการตามแนวนโยบาย โดยจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยเฉพาะได้แก่ สำนักงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (สพท.) ซึ่งมีหน้าที่หลักหลายประการเช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนสามารถดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ ทำหน้าที่โดยตรงคือ เป็นผู้ดูแลที่ดินโดยตรง หากมีการนำที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่ไม่อยู่ในข่ายบังคับคดีเช่น ทรัพย์ปกติทั่วไป ไปใช้เพื่อขอสินเชื่อกับสถาบันการเงิน รัฐต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดการเพื่อป้องกันการเกิดกรณีระงับข้อพิพาท เนื่องจาก ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 เป็นสินทรัพย์ที่อยู่นอกเหนืออำนาจศาลที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยว ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ไม่อยู่ในระบบกฎหมายทั่วไปที่จะจำหน่าย จ่าย โอน ได้ ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดังนั้น ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 จึงเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ที่มีความเสี่ยง จึงมีเพียงธนาคารของรัฐเข้ามาเป็นเจ้าหนี้ในการปล่อยสินเชื่อ และมีเพียงธนาคารเดียวที่เข้าร่วมโครงการคือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) เท่านั้น

4.3.2 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

บทบาทหน้าที่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ต่อนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มาเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(ธ.ก.ส.) มีหน้าที่สำคัญในการอนุมัติสินเชื่อให้แก่เกษตรกร โดยมีขั้นตอนในการดำเนินงานตั้งแต่ขั้นตอนในการตรวจสอบเอกสารข้อมูลของเกษตรกร ขั้นตอนการประเมินโครงการเพื่ออนุมัติสินเชื่อ โดยใช้หลักเกณฑ์การประเมินจาก ข้อมูลพื้นฐานของตัวเกษตรกร แผนการผลิตหรือโครงการที่แสดงถึงการสร้างรายได้ และที่ดินหรือทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันนี้ ในการพิจารณาเพื่อขออนุมัติสินเชื่อ ในส่วนของการประเมินราคาที่ดินนั้น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีหน้าที่ประเมินเพื่อพิจารณาวงเงินกู้เท่านั้นซึ่งไม่เกี่ยวกับการประเมินราคาที่ดินในทางราชการ ซึ่งหมายความว่า การประเมินราคาเป็นไปในทางพาณิชย์ โดยจะพิจารณามูลค่าของที่ดินร่วมกับสินทรัพย์อันติดมากับที่ดินด้วย ในการประเมินราคาที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ใช้วิธีเปรียบเทียบมูลค่าตลาดเป็นหลักและเกษตรกร ที่เป็นลูกค้าใหม่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ยังคงต้องใช้หลักเกณฑ์เดิม ของธนาคารอยู่ เช่น การจัดระดับชั้นลูกค้า เป็นต้น ทั้งนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธ.ก.ส.) ยังคงต้องระวังปัญหาเรื่องการเกษตรไม่ชำระหนี้ จึงคงหลักเกณฑ์การอนุมัติเงินกู้เพียง ครั้งเดียว ปัญหาที่พบในการประเมินราคาที่ดินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) คือการปรับวิธีการประเมิน ราคาทรัพย์สิน จากเดิมใช้เจ้าหน้าที่ 2 คน แต่ลดลงมาเป็น 1 คน เพื่อให้การทำงานรวดเร็ว ขึ้น ส่งผลให้เกิดผลเสียขึ้นได้ เช่น ขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบหรือเกิดการคอร์รัปชันได้

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ประเทศไทยได้นำโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาใช้โดยอิงหลักการจากแนวความคิดของ นายเฮอร์นันโด เดอ โซโต (Hernando De Soto) เจ้าของแนวคิดแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยสร้างนโยบายที่มีแนวทางในการจัดการและพัฒนาสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นแนวทางที่ดี แต่ยังคงขาดการวางรากฐานที่มั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางรากฐานด้านกฎหมาย และการบังคับใช้ จึงทำให้การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของประเทศไทยในปัจจุบันประสบปัญหาหลายประการ ดังเช่นกรณีที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 การให้สินเชื่อแก่ผู้ถือครองเอกสารสิทธิมิใช่ลักษณะการให้สินเชื่อทั่วไป และไม่สามารถขอสินเชื่อได้จากทุกสถาบันการเงิน ผู้ถือครองเอกสารสิทธิต้องขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้น

ที่ดิน ส.ป.ก. ไม่สามารถโอนเปลี่ยนมือได้ตามกฎหมาย ทำให้สถาบันการเงินผู้ให้กู้คือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีความเสี่ยงอาจไม่ได้รับการชำระหนี้กู้ยืมเงิน จึงต้องมีกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยการทำข้อตกลงให้การประกันในการชำระหนี้ ทำให้ได้มีข้อตกลงกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้กู้ยืมดังกล่าว อย่างไรก็ตามการดำเนินการให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าว เพื่อสร้างหลักประกันให้กับเจ้าหนี้ ในกรณีที่ ส.ป.ก. จะต้องสรรหาเกษตรกรรายใหม่ ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้กับ ธ.ก.ส. ยังไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน ในการดำเนินการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ที่ได้กล่าวมาในข้างต้นยังจำเป็นต้องวางหลักเกณฑ์เพื่อให้เกษตรกรสามารถสร้างผลผลิตทางการเกษตรได้จริง กล่าวคือ การประเมินราคาที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ตลอดจนการปล่อยวงเงินสินเชื่อเงินกู้ ควรเหมาะสม เพียงพอต่อการสร้างผลผลิตทางการเกษตร นอกจากนี้จำเป็นต้องควบคุมการนำเงินทุนดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และโครงการ ยิ่งไปกว่านั้นแม้จะได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นอย่างครบถ้วนแล้ว เกษตรกรก็ยังมีความเสี่ยงที่เกษตรกรผู้กู้จะต้องสูญเสียที่ทำกิน หากสภาพเศรษฐกิจเกิด

ความผันผวน โรคระบาด ภัยแล้ง อุทกภัย ไฟป่า จนทำให้ผลผลิตทางการเกษตรเสียหาย ไม่สามารถขายและนำเงินมาชำระหนี้ให้กับสถาบันการเงินได้ จนทำให้การประกอบการขาดทุนไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือพันธกรณีที่ทำไว้กับสถาบันการเงินได้ ซึ่งขัดแย้งเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบันทึกข้อตกลงที่ทำไว้ระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ให้มีความชัดเจน รวมทั้งมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงข้างต้น และมีมาตรการป้องกันการสูญเสียที่ทำกินของเกษตรกร ในกรณีการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ก็จะทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ที่มุ่งเน้นคุ้มครองเกษตรกรซึ่งถือเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศให้มีที่ดินทำกินที่มีคุณภาพ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปข้างต้นผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางการแก้ปัญหากฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ดังนี้

ผู้วิจัยเสนอให้มีการแก้ไขข้อตกลงโดยการกำหนดให้การสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินโดยใช้สิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินนำแนวทางในการปรับโครงสร้างหนี้มาใช้ในกรณีถูกหนี้ผิคนัดชำระหนี้ให้มีการแก้ไขบันทึกข้อตกลงที่ทำไว้ให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เข้าทำประโยชน์รายใหม่ยินยอมชำระหนี้แทน ให้อยู่ภายใต้การดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อปี พ.ศ. 2546 การประเมินราคาที่ดินตามกรมธนารักษ์ไร่ละ 10,000 บาทตามราคาประเมินเป็นราคาขั้นต่ำ เพื่อเป็นการไม่ให้เสียโอกาส ธ.ก.ส. อาจจะคัดเลือกผู้ประเมินอิสระให้มาประเมินเปรียบเทียบราคาที่ดินเทียบเคียงเพื่อให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ส่วนเรื่องดำเนินการ

การควบคุมก็จะทำควบคู่กันไป โดยให้ความรู้ คำปรึกษา ท้ายสุดแล้วควรกำหนดเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินว่า เกษตรกรที่ประสงค์จะเข้ากู้ยืมเงิน ควรจะสมัครเป็นสมาชิกของกองทุนฟื้นฟูของเกษตรกรด้วย หากเกิดกรณีไม่ใช้ความผิดของเกษตรกร มีผลผลิตเสียหาย เกษตรกรไม่มีเงินจ่าย กองทุนก็จะมาชำระหนี้แทน อันเป็นการป้องกันการที่เกษตรกรจะสูญเสียดิน และเพื่อเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุด

นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนี้เป็นนโยบายที่ดีแต่ต้องมีการควบคุม คือ

1) ให้สถาบันการเงินเกิดความมั่นใจแล้วเกษตรกรถึงจะได้เงิน และการที่สถาบันการเงินให้เงินเกษตรกรก็ต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับราคาและพอเพียงกับกิจการที่เกษตรกรจะไปประกอบทางการเกษตร ซึ่งหน่วยงานภาครัฐควรเข้ามากำกับดูแลว่า ได้มีการใช้เงินไปอย่างไร มีการพัฒนาทางการเกษตรไปในทิศทางใด และควรส่งเสริมความรู้ควบคู่ไปกับการปล่อยสินเชื่อด้วย อย่งไรก็ดี แนวทางในการปฏิบัติยังไม่มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดแนวทางในการปฏิบัติซึ่งสามารถที่จะเผยแพร่ให้ทุกคนสามารถที่จะรู้ถึงหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ถูกต้องเป็นอย่างดีเหมือนกัน เมื่อหลักเกณฑ์ชัดเจน เกษตรกรทุกคนเข้าใจเหมือนกันหมดว่า ทั้งหมดท้ายที่สุดแล้วเปลี่ยนแปลงไม่ได้ จะทำอย่างไรให้มีขั้นตอนที่ชัดเจนขึ้นและเป็นที่ยอมรับสามารถตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงานได้

2) ควรจะเข้าไปกำกับดูแลทำให้กลไกขับเคลื่อนทั้งหมดนี้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่ด้วยความที่กฎหมายบางตัวยังไม่ชัดเจน ก็ควรจะแก้ไขร่างกฎหมาย ควรออกหลักเกณฑ์ขึ้นมาให้เกิดความชัดเจนสามารถเอาไปใช้อย่างเท่าเทียมกับอีกประการหนึ่ง ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการออกกฎระเบียบที่มากควบคุมตรงนี้ ว่าขั้นตอนในการดำเนินการในการสรรหาอย่างไร เพื่อที่จะทำให้ตัวบุคคลที่เข้ามาขอรับสิทธิได้ทราบว่า ส.ป.ก. ได้สรรหาบุคคลที่ประสงค์จะเข้าทำประโยชน์บนที่ดินผืนใดผืนหนึ่ง โดยยอมรับที่จะชำระหนี้แทน

3) ควรปรับบทบาทหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ให้เน้นหลักในการติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร โดยให้เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินทำหนังสือสัญญาหรือโครงการชี้แจงการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นลายลักษณ์อักษรและมีการกำหนดระยะเวลาในการเพื่อให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เข้าตรวจสอบเป็นระยะ กรณีไม่มีการทำเกษตรตามที่ระบุไว้ หรือมีการปล่อยให้ที่ดินว่างเปล่า

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีสิทธิและอำนาจหน้าที่ในการเรียกคืนที่ดินผืนนั้นเพื่อให้มีการหมุนเวียนสู่เกษตรกรรายอื่นต่อไป

ความจริงแล้วการที่จะช่วยส่งเสริมศักยภาพที่ดินประเภท ส.ป.ก. 4-01 ปรากฏอยู่ตั้งแต่แรกตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อปี พ.ศ. 2518 กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 9) ทรงสนพระทัยและพระราชทานข้อวิจารณ์และคำแนะนำหลายประการอันเป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินซึ่งมีหลักการสำคัญอยู่ 9 ข้อ สำหรับข้อที่สามารถนำมาใช้เป็นกลไกส่งเสริมการใช้ ส.ป.ก. 4-01 เป็นหลักประกันในการกู้ยืมนั้น อยู่ในข้อ 3 คือ “การจัดระบบการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้าน รวมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และเชื่อมโยงไปถึงสหกรณ์ในเมืองใหญ่ๆ เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างกว้างขวางโดยแท้จริง”

อาจจะมีข้อวิตกได้ว่า ถ้าสหกรณ์ฯ ปลดปล่อยเงินกู้แล้วจะเกิดปัญหาเรื่องการไม่ชำระหนี้คืนหรือไม่ เรื่องนี้ ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 120 บัญญัติว่า “กลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 119 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล” ดังนั้น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งถูกเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบที่กำหนดไว้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง และเกิดประโยชน์ต่อสมาชิก เมื่อคณะกรรมการจะปล่อยเงินกู้ครั้งใด คณะกรรมการการเงินจะต้องพิจารณาคุณสมบัติของผู้กู้ว่าเป็นผู้มีค่าน้ำเชื่อถือ และจะนำเงินไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ขอกู้หรือไม่นั้น ผู้กู้จะใช้บุคคลหรือหลักทรัพย์มาค้ำประกัน หากผู้กู้ประสบปัญหา คณะกรรมการที่คอยสอดส่องจะได้ช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาได้อย่างทันที่ การใช้ระบบสหกรณ์เข้ามาช่วยเสริมประสิทธิภาพการทำงานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน นอกจากจะมีข้อดีเรื่องลดความขัดแย้งกับประชาชนและสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมแล้ว ยังมีประโยชน์ด้านอื่นๆ อีก เช่น การลดบทบาทและอิทธิพลของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ในชนบทส่งเสริมให้มีการจัดรูปที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเกษตร เป็นต้น ดังนั้นระบบสหกรณ์จะเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้เป็นอย่างดี

การส่งเสริมให้เกษตรกรที่ครอบครอง ส.ป.ก. 4-01 รวมกันจัดตั้งสหกรณ์นั้น ทางราชการก็ได้ส่งเสริมมาโดยตลอด แต่การพัฒนาเกษตรกรให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอาจจะเห็นผลสำเร็จบ้าง ในสหกรณ์ที่มีผู้นำเข้มแข็งและเสียสละ ผู้วิจัยเห็นว่า หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม ได้ประสานงานกับสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินทุกแห่ง ส่งเสริมให้สหกรณ์ฯ มีการบริหารงานที่เข้มแข็ง คณะกรรมการที่เลือกตั้งเข้ามามีจิตใจที่เสียสละในการทำงานเพื่อประโยชน์ของชุมชน และมีความสามารถในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการดำเนินการช่วยเหลือสมาชิกอย่างเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การพัฒนาศักยภาพของดิน ให้ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรอย่างถูกวิธี ตลอดจนการพัฒนาสินค้าเกษตรให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้เกษตรกรก็จะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากระบบสหกรณ์ตามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 9) พระราชทานแนวทางนี้ไว้

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

บรรณานุกรม

- กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา. (2553). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 702*. สืบค้นจาก <https://deka.in.th/view-496018.html>
- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2537). *พัฒนาการระบบเศรษฐกิจสหภาพโซเวียตรัสเซีย ปี ค.ศ.1900-1990*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กมล กมลตระกูล. (2545, 18 พฤศจิกายน). เดอ โซโต ดี โจทย์ผิด(1). *ประชาชาติธุรกิจ*, น. 10.
- กมลชัย รัตนสกวาวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กองวิชาการและแผนงานสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์. (2530). *เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 179 การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน (ฉบับแปล)*. กรุงเทพฯ: กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- กุลลดา เกษบุญชู-มีด. (2545). *พัฒนาการรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลก จากระบบฟิวคัลถึงการปฏิวัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. (2521). *ชวานากับที่ดิน "ปฏิรูป หรือ ปฏิวัติ"*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดวงกมล.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2546). *บทสรุปและวิเคราะห์เบื้องต้น: การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน*. กรุงเทพฯ: สถาบันปริกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- โกสินทร์ สายแสงจันทร์. (ม.ป.ป.). *พัฒนาการเกษตรของไต้หวัน*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- เจียน ชีระวิทย์. (2519). *การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐประชาชนจีน*. ใน *ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์* (บ.ก.), *การปฏิรูปที่ดิน* (น. 163), กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา.
- คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมาย. (2560). *Thai Law Reform Commission*. สืบค้นจาก http://www.alro.go.th/alro/Direction_Main.php.html
- จรินทร์ อาสาทรงธรรม. (2546). *นวัตกรรมและการสร้างภูมิปัญญาไทยให้ยั่งยืน*. *วารสารนักบริหาร Executive Journal*, 23(1)(มกราคม-มีนาคม), 16-19.
- จิตรา ตูวิชานนท์. (2543). *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจสหภาพโซเวียต* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ชัยวัฒน์ เหลืองเมฆา. (2545). ปัญหาการแปลงสินทรัพย์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นทุน (Unpublished Independent Study). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2546). บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. (2547). การวิเคราะห์สภาพการณ์ในตลาดสินทรัพย์: เงื่อนไขกำหนดความสำเร็จและผลกระทบของนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ประชุม โจมฉาย. (2541). หลักกฎหมายโรมันเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เด็อนตุลา.
- ประกาศ ปินตบแต่ง และคณะ. (2546). พัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มเกษตรกร (Unpublished Master's thesis). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ปราณี ทินกร. (2542). จากวิกฤติเศรษฐกิจสู่ประชาคม หนังสือที่ระลึกครบรอบ 60 ปี อาจารย์อัมมาร สยามวาลา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พงศกร จิตติวรณ. (2560). มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยรังสิต, ปทุมธานี.
- พงศ์พัฒน์ คุโรวาท. (2546). รายงานพิเศษของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เรื่องการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน: มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจใหม่ของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน).
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532, เล่ม 92 ตอนที่ 54 หน้า 10 (2518).
- ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์. (2545, 7 พฤศจิกายน). ความน่าพิศวงแห่งทุนของเดอโซโต บทพิสูจน์ความมุ่งมั่นทางการเมืองของนายทักกิชิน. มติชน, น. 6.
- มลฤดี เชื้อทิวศักดิ์. (2546). แปลงสินทรัพย์เป็นทุน: งานเดิมพันของรัฐบาล. วารสารข่าวกฎหมายใหม่, 1(4), 4-8.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. (2526). ระบบเศรษฐกิจไทย : ลักษณะและปัญหา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. (2547, 21 เมษายน). Hernanado de soto. *ผู้จัดการออนไลน์*. สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=2000000054757>
- ราชกิจจานุเบกษา. (2532). *พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532*. เล่ม 106 ตอนที่ 149 หน้า 12 ประกาศใช้ 8 กันยายน 2532.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2537). *พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์. (2545, พฤศจิกายน). ทฤษฎีทุนนิยมคนจน ของเดอโซโต (1). *เนชั่นสุดสัปดาห์*, 11(546), 28-30.
- สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์. (2545, 8 ธันวาคม). *ข้าแห่งรัฐแปลงที่ดินเพื่อนายทุน*. *กรุงเทพธุรกิจ*, น. 12.
- สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์, และคามร คำไตรย์. (2553). แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็น หลักประกันในการกู้ยืม : ศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 3(1), 45-55.
doi: <https://doi.org/https://doi.org/10.14456/lawnujournal.v3i1.98607>
- สมบูรณ์ ศิริประชัย. (2546). การสร้างความมั่งคั่งให้กับคนจน : ทางลัดของรัฐบาลปัจจุบัน. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 3(21), 174-180.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2535). *รายงานการศึกษาสำหรับปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สัญญา สุวังบุตร. (2545). *ประวัติศาสตร์โซเวียตเลนิน ค.ศ. 1917-1924* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สักดิ์โสภการพิมพ์.
- สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน. (2546). *ขั้นตอนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน. (2546). *การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน*. สืบค้นจาก <http://www.plangsinsap.or.th>

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน. (2546). *บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมทรัพย์สินทาง
ปัญญาระหว่างพาณิชย์กับธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย
ไทยเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการแปลงสินทรัพย์ทางปัญญาเป็นทุน
1 ตุลาคม 2546*. สืบค้นจาก <http://www.plangsinsap.or.th>
- สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน. (2547). *นโยบายและกรอบทิศทางการแปลงสินทรัพย์
เป็นทุน ปี 2547-2551*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน. (2548). *รายงานความก้าวหน้าผลงานการแปลง
สินทรัพย์เป็นทุน 1 ตุลาคม 2547 – 30 กันยายน 2548*. สืบค้นจาก
<http://www.plangsinsap.or.th/pdf/cognos/report.pdf>
- สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2548). *3 ทศวรรษ ส.ป.ก.* กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2560). *การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในเขตปฏิรูปที่ดิน*.
สืบค้นจาก [http://www.lawreform.go.th/lawDocumentDetail.jsp?groupID=
15&group](http://www.lawreform.go.th/lawDocumentDetail.jsp?groupID=15&group)
- สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546, กุมภาพันธ์). *แนวทางการแปลงสินทรัพย์
เป็นทุน*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2547). *แปลงสินทรัพย์เป็นทุน*.
กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สิริวัตร หมายชนะวงศ์. (2546). การแปลงสิทธิในที่ดินให้เป็นทุน. *วารสารสามสัมพันธ์ ส.ป.ก.*, 6(3),
6-7.
- ไสว บุญมา. (2547). *คิดนอกกรอบ ทำนอกคัมภีร์*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ ไอ้พระเจ้าพับลิชชิง.
- สุพร เสียนสลาย. (2537). *พัฒนาการของนโยบายการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย*.
วารสาร ส.ป.ก., 1(กันยายน), 9-11.
- สุชาดา วรรณสูตร. (2537). *การใช้ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นหลักประกันหนี้* (Unpublished Master's
thesis). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- อโนทัย เขมภูสิต. (2553). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของเอกชนที่ทอดทิ้งไม่ได้ทำประโยชน์*
(Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, เชียงราย.
- Black, H. C. (1996). *Black's Law Dictionary* (6th ed.). Northern, IL, USA: West Publishing Co.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Bogdanovsky, V. (2000). Land Reform: Expectation and Social Consequences. In L. Alexander (Ed.), *Russian Views of the transition in the Rural Sector* (pp. 57-66). Washington DC: The World Bank.
- Brooks, K. M. (1990). Land Tenure in Collectivized Agriculture: The Soviet Union, Poland and Hungary. In P. Roy, N. T. Mary, & T. M. Hanstad (Eds.), *Agrarian Reform and Grassroots Development Ten Case Studies* (pp.258-259). London: Lynne Rienner Publishers.
- Cheng, C. (1961). *Land Reform in Taiwan*. Taipei: China Publishing.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Book.
- Dore, R. P. (1984). *Land Reform in Japan*. London: The Athlone Press Ltd.
- Goode, R. (2003). *Legal Problems of Credit and Security*. London: Sweet & Maxwell.
- Gravois, J. (2005). *The De Soto Delusion*. Retrieved from http://www.slate.com/articles/news_and_politics/hey_wait_a_minute/2005/01/the_de_so_to_delusion.html
- Khan, A. R., & Eddy, L. (1983). *Agrarian Policies and Institutions in China after Mao*. Bangkok: ILO-ARTEP.
- Kleiner, A. (2004). The Philosopher of Progress and Prosperity. *Strategy+Business*, 35(Summer 2004), 6-12.
- Living in Thailand. (2018). *ที่ดินส.ป.ก.* Retrieved from <http://www.livinginthailand.com/sorporgor.html>
- Prosterman, R. L., & Reisinger, J. M. (1987). *Land Reform and Democratic Development*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Prosterman, R. L., & Hanstad, T. M. (1990). China: A fieldwork-based Appraisal of the Housefold Responsibility System. In P. Roy, N. T. Mary, & T. M. Hanstad (Eds.), *Agrarian Reform and Grassroots Development Ten Case Studies* (pp. 111-113). London: Lynne Rienner Publishers.

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. 2518

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518

เป็นปีที่ 30 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

มาตรา 2⁽¹⁾ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

เขตปฏิรูปที่ดิน หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินของรัฐ หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

เจ้าของที่ดิน หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

เกษตรกรรม หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

⁽²⁾ เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

⁽¹⁾ รก.2518/54/10พ./5 มีนาคม 2518

⁽²⁾ นิยาม เกษตรกร แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

สถาบันเกษตรกร หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าจะการเช่าหรือเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับค่าเช่าที่ดิน และการทำนิติกรรมอื่นใดเพื่อเป็นการอำพรางการเช่าดังกล่าว

ค่าเช่าที่ดิน หมายความว่า ผลผลิตเกษตรกรรม เงินหรือทรัพย์สินอื่นใด ซึ่งเป็นค่าตอบแทนการเช่าที่ดิน และหมายความรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่าที่ดินหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่าที่ดินทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม

เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หมายความว่า เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งดำเนินการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุนและได้ผลประโยชน์จากการผลิตนั้นโดยตรง และไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดินนั้น

บุคคลในครอบครัวเดียวกัน หมายความว่า คู่สมรสและผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม⁽¹⁾

รัฐมนตรี หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5⁽²⁾ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 6 ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก.

มาตรา 7 ให้ ส.ป.ก. เป็นทบวงกรมเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรมโดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน

มาตรา 8 ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 9 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา 10 เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

⁽¹⁾ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด นิยามนี้ยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

⁽²⁾ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

การใช้จ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเบิกจ่ายเงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 10 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วย

- (1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
- (2) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น
- (3) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
- (4) เงิน ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 11 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้นสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป คณะกรรมการจะมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 6 ทำหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย

หมวด 2

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

มาตรา 12⁽¹⁾ ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนารัฐวิสาหกิจ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรม-ธนากรักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย และประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรทศคนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในท้องที่กรุงเทพมหานครแล้ว ให้คณะกรรมการทำหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสำหรับกรุงเทพมหานครด้วย

⁽¹⁾ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

มาตรา 13⁽¹⁾ ภายใต้บังคับมาตรา 12 วรรคสอง เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชยจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ประชาสงเคราะห์จังหวัด ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 14 ให้กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 12 และมาตรา 13 มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งชื่อนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้

มาตรา 15 กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับ ส.ป.ก. หรือในกิจการที่ทำให้แก่ ส.ป.ก. ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

มาตรา 16 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี ให้ออก
- (4) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15

มาตรา 17 การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มาตรา 18 การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

⁽¹⁾ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

- (1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - (2) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา 30
 - (3) พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
 - (4) พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี
 - (5) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร
 - (6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภคการศึกษา และการสาธารณสุขของเกษตรกร
 - (7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน
 - (8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม
 - (9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี
 - (10) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน
 - (11) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน
 - (12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- มาตรา 20 ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้
- (1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ
 - (2) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน
 - (3) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงานโครงการงบประมาณค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
 - (4) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(6) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ

มาตรา 21 ให้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย

การประชุมของอนุกรรมการ ให้นำความในมาตรา 17 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 22 ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปีให้รัฐมนตรีประกาศรายงานรับจ่ายเงินของ ส.ป.ก. ในราชกิจจานุเบกษา

รายงานการรับจ่ายเงินตามวรรคหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาทราบ

มาตรา 23 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และให้แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

บัตรประจำตัวให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 24 ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด 3

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 25 การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใด ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

⁽¹⁾ การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จะต้องถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ต้องถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

⁽¹⁾ วรรคสาม แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดที่ราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 25 ทวิ⁽¹⁾ ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ ตามมาตรา 30 เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 25

มาตรา 26⁽²⁾ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกัน แทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติสวนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เอาที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 27 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(2) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนวในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

^{(1) (2)} แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขูดดินตัดรอนกิ่งไม้และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่เกิดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา 28 ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

ในกรณีที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้น ถ้ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง และเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งทีก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย

มาตรา 29 ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(2) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (1) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาตก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันไร่ ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(1) ในการจัดซื้อที่ดินตามมาตรา ๓ ถ้าเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนให้ทั้งหมด ก็ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อได้

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าหนึ่งพันไร่อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

ก. ได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมากและการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

ข. เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

ค. ในกาที่จะประกอบกิจการต่อไปนั้นจะต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิต และเป็นตลาดรับซื้อผลผลิตผลเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

ง. เมื่อพ้นสิบห้าปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถที่จะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต เสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(3) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่าสี่สิบไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (3) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้วให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ตามขนาดใน (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(1) วรรคสาม แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

มาตรา 30⁽¹⁾ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไป

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่น นอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่าในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกร ถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าว ยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตรา หรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เช่าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 31 ถ้าเกษตรกรผู้ใดต้องการมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 30 (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินที่ขอเพิ่มนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเองให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง

⁽¹⁾ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว ให้เสนอคำร้องพร้อมด้วยบันทึกรายงานผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการ
คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดินหรือได้เช่าที่ดินได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่
เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่กำหนดไว้ตามมาตรา 30 (1) หรือ (2) ทั้งนี้ โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ในกรณีที่ผู้รับ
อนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตเสียได้และจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดิน
หรือสิ่งเล็กการเช่าที่ดินดังกล่าวได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร และนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมต่อไป

มาตรา 32⁽¹⁾ ถ้า ส.ป.ก. ได้ที่ดินแปลงใดมาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนหรือได้มาตามมาตรา 25 ทวิ เพื่อใช้ในการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สิทธิของผู้เช่าที่ดินแปลงนั้นตามสัญญาเช่าหรือตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตร
กรรมเป็นอันสิ้นสุดลง

มาตรา 33 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้
บรรดาเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้ง
ของที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ดินเป็นเจ้าของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเก้าสิบวัน ตามแบบและวิธี
การที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 34 ในการเวนคืนที่ดินหรือสิ่งหามทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำ
กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับที่ดินที่เวนคืนตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินดัง
กล่าวเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที

มาตรา 35⁽²⁾ การชำระราคาที่ดินหรือสิ่งหามทรัพย์ที่จัดซื้อตามพระราชบัญญัตินี้ ให้จ่ายเป็นเงินสด หรือเงินสด
และพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การชำระค่าทดแทนที่ดินหรือสิ่งหามทรัพย์ที่เวนคืน ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้จ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และส่วนที่
เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง
และวรรคสอง และมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาไถ่ถอน เงื่อนไข และวิธีการในการออกพันธบัตร ทั้งนี้ โดย
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พันธบัตรตามวรรคสามเมื่อครบกำหนดชำระให้ชำระจากเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 36⁽³⁾ ให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าตอบแทนโดยคำนึงถึงการได้มา สภาพความอุดมสมบูรณ์ และทำเล
ที่ตั้งของที่ดินหรือสิ่งหามทรัพย์ประกอบกับมูลค่าของผลิตผลเกษตรกรรมหลักที่สามารถผลิตได้จากที่ดินในท้องที่นั้น
ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และแก่บรรดาเกษตรกรผู้จะต้องรับภาระจ่ายค่าที่ดิน หรือสิ่งหามทรัพย์แก่
ส.ป.ก.ต่อไปด้วย

(1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

(2) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

(3) มาตรา 36 วรรคสาม ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ ถ้าเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่เห็นชอบด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว มีสิทธิอุทธรณ์ได้ ตาม มาตรา 40

มาตรา 36 ทวิ⁽¹⁾ บรรดาที่ดินหรือสิ่งหามิทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการ อื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือ กรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

มาตรา 37 ห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรือสิ่งหามิทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 38 ถ้า ส.ป.ก. เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่น เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ ส.ป.ก. ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น

มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อ ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด 4

อุทธรณ์

มาตรา 40 ถ้าเจ้าของที่ดินหรือสิ่งหามิทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ผู้ใดประสงค์จะอุทธรณ์ ให้ยื่น อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา 36

มาตรา 41 ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์คณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางดินหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐกิจการเกษตรหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางพืชพรรณหนึ่งคน เป็นกรรมการ ให้ประธานกรรมการแต่งตั้งกรรมการหรือบุคคลใดเป็นเลขานุการ คณะกรรมการ

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการอุทธรณ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการ ในคณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมิได้

มาตรา 42 ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ให้ คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน ในกรณีที่ยังมีได้ มีการตั้งศาลปกครองตามบท บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิให้นำข้อความดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ

⁽¹⁾ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

มาตรา 43 ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อกระทำการที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์ หรือให้ช่วยเหลือในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เว้นแต่การวินิจฉัยอุทธรณ์ และให้นำมาตรา 17 และมาตรา 18 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 44 ให้กรรมการอุทธรณ์ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการอุทธรณ์ระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งชื่อนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการอุทธรณ์ซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น

มาตรา 45ให้นำมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 มาใช้แก่คณะกรรมการอุทธรณ์โดยอนุโลม

มาตรา 46 หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาในการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

หมวด 5

บทกำหนดโทษ

มาตรา 47 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 23 หรือมาตรา 27 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 48 ผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรี ซึ่งออกตามมาตรา 33 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

สัญญา ธรรมศักดิ์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:-เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมการปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด ร่วมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำ ในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

หมายเหตุ- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังมีบทบัญญัติไม่รัดกุมและเหมาะสม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอยู่หลายประการ และมีบางประการได้แก่เรื่อง การออกพันธบัตร การชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรือสิ่งหาประโยชน์ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่โดยรีบด่วนเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนองนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

*[รก.2519/144/47พ./17 พฤศจิกายน 2519]

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

มาตรา 14 ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังได้มาเนื่องจากการจัดซื้อของ ส.ป.ก. หรือมีผู้ยกให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ การโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวมิให้นำความในมาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับ และให้ดำเนินการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

บรรดานิติกรรมใด ๆ ที่ได้กระทำเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้คงมีผลใช้ได้ต่อไป

มาตรา 15 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมายเหตุ- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้ว แต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร สมควรขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม นอกจากนั้น ในการจัดหาที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้มีปัญหาว่จะจัดซื้อที่ดินจากผู้ที่มีศรัทธาใจขายได้หมดทั้งแปลงหรือไม่ และการนำที่ดินของรัฐมาใช้จัดที่ดินมีปัญหาว่า ยังมีแนวทางที่แน่ชัดระหว่างงานที่รับผิดชอบเกิดปัญหาว่า ส.ป.ก. สมควรจะนำที่ดินส่วนใดมาใช้จัดได้เมื่อใดและเพียงใดทั้งยังมีข้อจำกัดที่ ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในที่ดินที่มีผู้ประสงค์บริจาค เพราะที่ดินนั้นต้องกลายเป็นที่ราชพัสดุและที่ดินอาจมีขนาดไม่กว้างมาก ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเล็ก ๆ โดยพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ ส่วนในขั้นนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนนั้น กฎหมายปัจจุบันได้แยกข้อแตกต่างระหว่างที่ดินที่เป็นของรัฐมาแต่เดิมกับที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ทำให้ไม่อาจจัดสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้สอดคล้องกัน สมควรแก้ไขโดยคำนึงถึงเป้าหมายและความต้องการของผู้ขอรับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ เพื่อให้สิทธิในที่ดินมีส่วนเกื้อหนุนสภาพความเป็นอยู่ในภาคเกษตรกรรมตามความเป็นจริง อนึ่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และแนวทางในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่เหมาะสม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบันเสียใหม่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

*[รก.2532/149/12พ./8 กันยายน 2532]

ภาคผนวก ข

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. 2546

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
พ.ศ. ๒๕๔๖

เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพย์สินของภาครัฐและภาคเอกชนเกิดประโยชน์สูงสุดหรือเกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ อันจะเป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ และกระตุ้นให้มีผู้ประกอบการใหม่ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน รัฐจึงได้กำหนดนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนขึ้น โดยให้มีการวางแผนการจัดการทรัพย์สินของประเทศทั้งที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ สหกรณ์ทรัพย์ และทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเป็นระบบ ส่งเสริมให้มีการนำทรัพย์สินของเอกชนมาใช้เป็นหลักประกันทางธุรกิจยิ่งขึ้น และให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

หมวด ๑
บททั่วไป

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. ๒๕๔๖”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ ๓ . . .

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น ไม่ว่าจะจัดตั้งในรูปแบบใด ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน” หมายความว่า การบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐ และเอกชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือมีมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจอันจะเป็นการสร้างโอกาสแก่ประชาชนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ สามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวมาแปลงให้เป็นทุน เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการใหม่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ข้อ ๔ ในกรณีมีความจำเป็นไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ หรือมีอุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม แนวทาง หรือมาตรการ ที่คณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนหรือคณะกรรมการอำนวยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้ความเห็นชอบ ให้สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนรายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้การดำเนินงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นไปอย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และทันต่อเหตุการณ์

ข้อ ๕ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

หมวด ๒

คณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ข้อ ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน” เรียกโดยย่อว่า “นปท.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ประธานกรรมการอำนวยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินห้าคน

/ประธาน ...

ประธานสมาคมธนาคารไทย และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีจำนวนไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้ช่วยราชการ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนหรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดวาระตามวรรคหนึ่งแล้ว หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการ ขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่ง เพื่อดำเนินการ ต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ข้อ ๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจาก ตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) นายกรัฐมนตรีให้ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (๔) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ ๙ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจ ปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการทำหน้าที่ประธานในการประชุม ถ้ารองประธานกรรมการ ไม่มาประชุมให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่แทน

/การวินิจฉัย . . .

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ข้อ ๑๐ ให้ นปท. มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบาย กรอบทิศทาง และแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย เพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นสอดคล้องกับนโยบาย กรอบทิศทาง และแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการนำนโยบาย กรอบทิศทาง และแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนไปสู่การปฏิบัติ

(๔) ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการและวงเงินรายจ่ายเกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

(๕) ติดตามและเร่งรัดการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามนโยบาย กรอบทิศทาง แนวทาง และแผนปฏิบัติการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

(๖) เชิญบุคคลในหน่วยงานของรัฐมาชี้แจงหรือส่งข้อมูลหรือขอให้สนับสนุนการใช้วัสดุ อุปกรณ์และครุภัณฑ์ได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ นปท. อาจมอบหมายให้ อปท. หรือ สปท. ดำเนินการแทนก็ได้

(๗) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน หรือปฏิบัติงานของ นปท. ตามความเหมาะสม

(๘) ปฏิบัติการอื่นใดที่จำเป็น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายเพื่อให้การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนบรรลุผลตามเป้าหมาย

(๙) ออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

หมวด ๓

คณะกรรมการอำนวยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ข้อ ๑๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอำนวยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน” เรียกโดยย่อว่า “อปท.” ประกอบด้วย ประธานกรรมการ

/ซึ่ง ...

ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินห้าคน ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นกรรมการและเลขานุการ

ข้อ ๑๒ให้นำความในข้อ ๗ ข้อ ๘ และข้อ ๙ มาใช้กับวาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการประชุมของ อทป. ด้วยโดยอนุโลม

ข้อ ๑๓ ให้ อทป. มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการใด ๆ เพื่อให้นโยบาย กรอบทิศทาง และแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามข้อ ๑๐ (๑) ประสบความสำเร็จ

(๒) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำในการจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน และโครงการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามกรอบนโยบาย ทิศทางและแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามข้อ ๑๐ (๑)

(๓) พิจารณากลับกรองแผนปฏิบัติการ แผนงาน และโครงการของหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำเสนอต่อ นปท.

(๔) ติดตาม เร่งรัด และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เพื่อเสนอต่อ นปท.

(๕) ปฏิบัติงานหรือดำเนินการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรี หรือ นปท. มอบหมาย

(๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อดำเนินการตามที่ นปท. มอบหมาย

มอบหมาย

หมวด ๔

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ข้อ ๑๔ ให้จัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เรียกโดยย่อว่า “สปท.” ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ นปท. และ อปท. และให้มีอำนาจหน้าที่รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์และเสนอความเห็น เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของ นปท. และ อปท. รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่ นปท. อปท. นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี มอบหมาย

/ให้นายกรัฐมนตรี ...

ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาผู้ปฏิบัติงานใน สปท. และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของ สปท.

ข้อ ๑๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ของ สปท. ที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของ อปท. และ นปท. ให้ผู้อำนวยการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ข้อ ๑๖ เรื่องที่ สปท. จะเสนอนายกรัฐมนตรี หรือ นปท. ให้เสนอผ่าน อปท. ยกเว้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน ให้เสนอโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ข้อ ๑๗ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของ สปท. ผู้อำนวยการอาจร้องขอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อมีคำสั่งให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือขอให้ คณะรัฐมนตรีมีมติให้พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐไปช่วยปฏิบัติงาน เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานได้ โดยถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานตามปกติ และจะให้ไปช่วยปฏิบัติงานเต็มเวลา บางเวลาหรือนอกเวลาก็ได้

ข้อ ๑๘ ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของ นปท. อปท. และ สปท. ให้เบิกจ่าย จากงบประมาณของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่มีความจำเป็น นปท. อาจร้องขอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดสรรเงินสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานให้กับ สปท. หรือมอบหมายให้ หน่วยงานของรัฐปฏิบัติงานให้กับ นปท. อปท. หรือ สปท. ก็ได้

หมวด ๕

การดำเนินงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ข้อ ๑๙ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัตินโยบาย กรอบทิศทางและแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี เร่งรัดการจัดทำแผนปฏิบัติการในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยให้ความชัดเจนในด้านแผนงาน โครงการและกิจกรรม เป้าหมาย การดำเนินงานแต่ละขั้นตอน อัตราค่าสิ่ง ทรัพยากรการบริหาร งบประมาณรายจ่ายและแนวทางการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้ เพื่อส่งให้ สปท. เสนอ อปท. พิจารณาก่อนนำเสนอนปท. พิจารณาต่อไป

ข้อ ๒๐ เมื่อ นปท. ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามแผนดังกล่าวโดยเร็ว ในกรณีที่ต้องมีการใช้เงินกู้ เงินบาทสมทบหรือความช่วยเหลือต่างประเทศ ให้ นปท. แจ้งไปยังกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายในการสนับสนุนด้านการเงินให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามความเหมาะสม ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมใดโดยเร่งด่วน นปท. อาจนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้จัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมนั้น เป็นกรณีพิเศษได้

ข้อ ๒๑ ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่ นปท. ให้ความเห็นชอบ แจ้งชื่อผู้รับผิดชอบและเจ้าหน้าที่ตำแหน่งสำคัญที่จะมอบหมายให้ปฏิบัติงานด้านการประสานแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมของแต่ละหน่วยงานเพื่อการประสานงานกับ สปท.

ข้อ ๒๒ ให้ผู้รับผิดชอบแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ จัดทำรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานให้ สปท. ทราบเป็นระยะ ๆ ตามแบบที่ สปท. กำหนด ในกรณีที่มีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ให้ผู้รับผิดชอบประสานงานกับ สปท. เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว

ข้อ ๒๓ ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม จัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบ ติดตามการดำเนินงานและส่งรายงานความก้าวหน้าให้ สปท. เพื่อรายงานต่อ นปท. ตามระยะที่กำหนด

ข้อ ๒๔ ให้ สปท. ติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน รวมทั้งพิจารณาวิเคราะห์และประเมินผลความก้าวหน้าของงาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคเสนอต่อ นปท.

ข้อ ๒๕ ในกรณีที่ สปท. เห็นว่ามีปัญหาในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และการประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่อาจสำเร็จได้ภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงบุคลากร วิธีการทำงาน กฎหมาย หรือกฎอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ให้ สปท. เสนอความเห็นต่อ อปท. เพื่อพิจารณา

/ในกรณี ...

ในกรณีที่ อปท. เห็นสมควรให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ให้เสนอความเห็น
ต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีคำสั่งให้หน่วยงานนั้นหรือหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลหน่วยงานเอกชน
ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ข้อ ๒๖ ให้ นปท. มีอำนาจปรับหรือแก้ไขแผนปฏิบัติงาน แผนงาน โครงการ
หรือกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งวงเงินรายจ่ายได้ตามความเหมาะสม ในกรณีที่ นปท. พิจารณาเห็นว่า
แผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมใดไม่อาจดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือ
หมดความจำเป็น ให้มีอำนาจในการพิจารณายกเลิกได้

หมวด ๖

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๒๗ เมื่อมีการจัดตั้ง สปท. เป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การ
มหาชนแล้ว ให้เป็นอันยุบเลิก สปท. ตามระเบียบนี้ และให้โอนอำนาจหน้าที่และกิจการของ สปท.
ไปเป็นขององค์การมหาชนที่ได้จัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน
ดังกล่าว

ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๖

พันตำรวจโท

(ทักษิณ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

สำเนาถูกต้อง

นางพัชณี สิทธิสุข
(นางพัชณี สิทธิสุข)
นิติกร ๔

ภาคผนวก ค

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๘
เรื่องมาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดิน
ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม
โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๓๖/๒๕๕๙

เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดิน
ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ให้มีการส่งมอบพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมเพื่อนำพื้นที่ไปดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่จนถึงปัจจุบันได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่ายังมีแปลงที่ดินที่ยังมิได้ทำการสำรวจจริงวัดอยู่อีกเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวต่างไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมเพื่อเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือแม้กระทั่งในบางรายที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่การส่งมอบพื้นที่คืนเพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการจัดที่ดินตามกฎหมายก็ยังไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำพิพากษา นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ามีบุคคลซึ่งไม่มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเข้าใช้ประโยชน์โดยอ้างสิทธิในที่ดินจากการซื้อขายต่อจากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินหรือมีการเปลี่ยนมือที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกรเพื่อถือครองที่ดินเป็นแปลงขนาดใหญ่ และได้นำพื้นที่ดังกล่าวไปประกอบเกษตรกรรมในรูปแบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยวซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างรุนแรงในระยะยาว หรือในบางกรณีปรากฏพื้นที่ข้างเคียงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังคงเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งหากมีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสม อาจมีปัญหาการบุกรุกพื้นที่เพิ่มเติมซึ่งกระทบต่อความมั่นคงทางทรัพยากรธรรมชาติและก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในคำสั่งนี้ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เป็นพื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ ที่ดินดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ ๕๐๐ ไร่ ขึ้นไป
- (๒) ที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินสันติวิธีเข้าทำประโยชน์แล้วและครอบครองโดยบุคคลที่ไม่ใช่ผู้ได้รับการจัดที่ดินมีเนื้อที่ตั้งแต่ ๑๐๐ ไร่ ขึ้นไป
- (๓) ที่ดินที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ส่งมอบแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว และมีเนื้อที่ตั้งแต่ ๕๐๐ ไร่ ขึ้นไป

การกำหนดพื้นที่เป้าหมายตาม (๑) และ (๒) ให้เป็นไปตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศกำหนด

ข้อ ๒ เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศกำหนดพื้นที่เป้าหมายตามข้อ ๑ (๑) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดปิดประกาศพื้นที่เป้าหมายไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่ทำการองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งท้องที่ซึ่งพื้นที่เป้าหมายตั้งอยู่ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และให้นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้บริหารองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ปิดประกาศนั้น มีหน้าที่รักษาความมีอยู่หรือความสมบูรณ์ของประกาศด้วย

ข้อ ๓ ให้ผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมายตามข้อ ๑ (๑) ยื่นคำร้องเพื่อแสดงสิทธิ ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายในสิบห้าวัน นับแต่วันปิดประกาศตามข้อ ๒ และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบหลักฐานแสดงสิทธิ ในที่ดินของผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมายให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ให้แสดงหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) โฉนดที่ดิน โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”
- (๒) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.๓ น.ส.๓.ก. น.ส.๓ ข. หรือแบบ หมายเลข ๓)
- (๓) หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑)
- (๔) ใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒)
- (๕) ใบจอง
- (๖) ใบเหยียบย่ำ
- (๗) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (น.ค. ๓ กสน. ๓ หรือ กสน. ๕)
- (๘) หนังสือแสดงสิทธิอื่นที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐโดยชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ ๔ ในพื้นที่เป้าหมายตามข้อ ๑ (๑) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามข้อ ๓ หากผู้ ครอบครองที่ดินไม่มายื่นคำร้องแสดงสิทธิในที่ดิน หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้ว ไม่เห็นชอบกับคำร้องตามข้อ ๓ หรือไม่ปรากฏว่ามีผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย ให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่งตั้งมีอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้ผู้ครอบครองที่ดินออกจากพื้นที่เป้าหมายภายในเวลาที่กำหนด และงดเว้นกระทำการใด ๆ ในบริเวณพื้นที่เป้าหมาย

(๒) สั่งให้ผู้ครอบครองที่ดินรื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใด แก่สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใด ในพื้นที่เป้าหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

(๓) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจและรังวัดพื้นที่เป้าหมาย หรือตรวจสอบ การครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ ในบริเวณพื้นที่เป้าหมาย

(๔) ออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย

(๕) ยึด รื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใด กับสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอุปสรรคกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม (๒) หรือไม่ปรากฏว่ามีผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย

ข้อ ๕ ในพื้นที่เป้าหมายตามข้อ ๑ (๒) ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่งตั้งมีอำนาจดำเนินการตามข้อ ๔ เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้สิ้นสุดสิทธิเข้าทำประโยชน์

ข้อ ๖ ในพื้นที่เป้าหมายตามข้อ ๑ (๓) ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่งตั้งนำเจ้าพนักงานบังคับคดีเข้าไปดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และให้เจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจดำเนินการตามข้อ ๔

ข้อ ๗ ให้กองทัพภาค กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก หรือกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค มอบหมายเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนเข้าร่วมปฏิบัติการตามข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๖ ตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมร้องขอ โดยให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้นมีอำนาจตามข้อ ๔ ด้วย

ข้อ ๘ ให้บรรดาสสิ่งปลูกสร้างในบริเวณพื้นที่เป้าหมายที่ไม่เป็นอุปสรรคกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ข้อ ๙ เมื่อได้ครอบครองพื้นที่เป้าหมายแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเร่งดำเนินการให้มีการนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกร ดังต่อไปนี้

(๑) เกษตรกรตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของรัฐบาล

(๒) เกษตรกรที่ถือครองที่ดินเดิมที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้รวมถึงบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือผู้สืบสันดานของผู้ถือครองที่ดินเดิม ที่ได้ร่วมทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตาม (๒) ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาล

ข้อ ๑๐ ให้ผู้ครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามข้อ ๔ (๕)

ข้อ ๑๑ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ ที่ได้กระทำการไปตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุ ย่อมได้รับความคุ้มครองและไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

หน้า ๒๘

เล่ม ๑๓๓ ตอนพิเศษ ๑๕๐ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘

ข้อ ๑๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข้อ ๑๓ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

ภาคผนวก ง

บันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
(ส.ป.ก.) กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ปีพุทธศักราช 2546

บันทึกข้อตกลงในการดำเนินงาน

ระหว่าง

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
เรื่อง การให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ขอรับสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ทำที่ สำนักงานบริหารการแปลงสิทธิเป็นทุน (องค์การมหาชน)
วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2546

เพื่อให้นโยบายการแปลงสิทธิเป็นทุนของรัฐบาลเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย
ที่ได้กำหนดไว้ในประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสิทธิเป็นทุน
(องค์การมหาชน) และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายการแปลงสิทธิเป็นทุน พ.ศ.2546
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดย นายอดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ ตำแหน่ง เลขาธิการ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งต่อไปในบันทึกข้อตกลงนี้ จะเรียกว่า " ส.ป.ก. "
ฝ่ายหนึ่ง กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดย นายพิทยาพล นาดธราดล
ตำแหน่ง ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งต่อไปในบันทึกข้อตกลงนี้
จะเรียกว่า " ธ.ก.ส. " อีกฝ่ายหนึ่ง

ทั้งสองฝ่ายทำบันทึกข้อตกลงนี้ขึ้นเพื่อการดำเนินงานร่วมกันเกี่ยวกับกรณีให้เกษตรกรผู้ได้รับ
อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ได้เช่า ได้เช่าซื้อ หรือได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจากการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กู้เงินจาก ธ.ก.ส. ซึ่งต่อไปในบันทึกข้อตกลงนี้ จะเรียกว่า " เกษตรกร "
โดยมีสาระสำคัญของความร่วมมือ ดังต่อไปนี้

1. ให้ยกเลิกบันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ฉบับลงวันที่
4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 และให้ใช้บันทึกข้อตกลงฉบับนี้แทนตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2547
ยกเว้นพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดแพร่ สุโขทัย มหาสารคาม สกลนคร ราชบุรี ระยอง ชุมพร
และนครศรีธรรมราช ให้ใช้บันทึกข้อตกลงนี้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2546

2. กรณีเกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจาก ส.ป.ก. ได้แก่ โฉนดที่ดิน และนำที่ดินนั้นจำนอง
เป็นประกันหนี้เงินกู้ที่มีอยู่กับ ธ.ก.ส. และไม่สามารถชำระหนี้ได้ ถ้าเป็นกรณีดังกล่าว ส.ป.ก. จะจัดซื้อ
ที่ดินจากเกษตรกรนั้นเพื่อชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. ในราคาอย่างต่ำไม่น้อยกว่าราคาที่ ส.ป.ก. จัดให้
เกษตรกรรายนั้นเช่าซื้อ หรือราคาเพดานค่าเช่าซื้อขั้นต่ำรายภาค แล้วแต่ราคาไหนจะสูงกว่ากัน
หรือในกรณีที่มีการฟ้องบังคับจำนองให้ ส.ป.ก. ซื้อที่ดินนั้นจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล
สำหรับการประเมินราคาที่ดินเพื่อจำนองให้เป็นไปตามระเบียบวิธีปฏิบัติของ ธ.ก.ส.

13. กรณี...

3. กรณีเกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือเกษตรกรได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 จาก ส.ป.ก. และใช้เป็นเอกสารประกันหนี้ ให้ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ดำเนินการ ดังนี้

3.1 ธ.ก.ส. จะทำหน้าที่ให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของ ธ.ก.ส. ไม่ว่าจะเป็นการเฉพาะราย หรือตามโครงการที่ ธ.ก.ส. และ ส.ป.ก. ให้ความเห็นชอบในการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งนี้ ส.ป.ก. ต้องจัดให้เกษตรกรนำ สัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ หรือเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 แล้วแต่กรณี มอบให้ ธ.ก.ส. เพื่อเป็นเอกสารประกันหนี้การขอกู้เงิน

ธ.ก.ส. จะต้องจัดส่งเอกสารประกันหนี้การขอกู้เงินดังกล่าวข้างต้นให้ ส.ป.ก. เพื่อตรวจสอบและยืนยันความถูกต้องของเอกสารดังกล่าวก่อนการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ และ ส.ป.ก. จะต้องแจ้งราคาที่ดินที่ ส.ป.ก. ให้เช่าซื้อและราคาเพดานค่าเช่าซื้อขั้นต่ำเป็นรายภาคให้ ธ.ก.ส. ทราบทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงราคา

3.2 หากเกษตรกรไม่ชำระหนี้ ธ.ก.ส. ตามสัญญา ธ.ก.ส. จะต้องแจ้งผลการเร่งรัดหนี้ให้ ส.ป.ก. ทราบเป็นระยะๆ ตามขั้นตอน เพื่อ ส.ป.ก. จะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการไม่ชำระหนี้ของเกษตรกรได้อย่างทันทั่วทั้ง ในลักษณะแบบคู่ขนานในกรณีที่เกิดหนี้เสียขึ้น ทั้งนี้ ส.ป.ก. จะดำเนินการให้เกษตรกรลีสสิทธิ์ที่ดินตามระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนำที่ดินไปจัดให้เกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แก่ ธ.ก.ส. แทน

3.3 ในระหว่างที่ ส.ป.ก. ยังห้ามบุคคลรับชำระหนี้แทนรายเดิมไม่ได้ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. จะเข้าไปจัดการเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดินและขายผลผลิตการเกษตรในที่ดินเพื่อชำระหนี้ที่มีอยู่ต่อ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ไปพลางก่อน

3.4 กรณีที่เกษตรกรมีหนี้สินอยู่กับ ธ.ก.ส. และเกษตรกรรายนั้นมีเหตุการณ์หรือกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) ไม่ได้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด หรืออพยพออกไปจากที่ดินซึ่งเช่า เช่าซื้อ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์จาก ส.ป.ก.

(2) ดายและไม่มีทายาทโดยธรรม หรือทายาทโดยธรรมไม่ประสงค์จะรับโอนสิทธิ์ หรือไม่ประสงค์จะรับภาระหนี้สินของเกษตรกรรายเดิมที่มีอยู่ต่อ ธ.ก.ส.

(3) ไม่ดำเนินการหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินหรือไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของพนักงานเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ซึ่งปฏิบัติโดยชอบและสุจริต

(4) ไม่ชำระหนี้เงินกู้แก่ ธ.ก.ส. ตามกำหนด โดยไม่มีเหตุผลสมควร หรือมีเหตุทำให้ ธ.ก.ส. ต้องเรียกคืนเงินกู้ และเกษตรกรไม่ชำระหนี้ ที่เรียกคืนนั้นภายในระยะเวลาที่ ธ.ก.ส. กำหนด

ส.ป.ก. และหรือ ธ.ก.ส. ต้องคัดเลือก เกษตรกรรายใหม่ผู้ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและใช้หนี้เงินกู้ของเกษตรกรรายเดิมให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่ ส.ป.ก. ทราบ หรือ ธ.ก.ส. แจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบ เว้นแต่กรณีที่จำเป็น ต้องดำเนินการตามกฎหมาย

4. วงเงินที่ ธ.ก.ส. จะให้บริการสินเชื่อในแต่ละห้องที่เป็นเขตปฏิรูปที่ดินของแต่ละจังหวัด ให้เป็นไปตามที่ ธ.ก.ส.กำหนด เว้นแต่การให้บริการสินเชื่อเป็นโครงการ ธ.ก.ส. และ ส.ป.ก. ต้องตกลงร่วมกัน

5. การประเมินราคาที่ดินตามสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ เอกสาร ส.ป.ก.4-01 หรือเอกสารของ ส.ป.ก.อื่นๆ ที่จะมีขึ้นในอนาคตที่จะใช้เป็นประกันหนี้ ให้เป็นไปตามที่ ส.ป.ก.และ ธ.ก.ส. กำหนดร่วมกัน

6. ในระหว่างที่เกษตรกรยังมีหนี้ต่อ ธ.ก.ส. หาก ส.ป.ก. จะเปลี่ยนแปลงและมอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับใหม่ให้แก่เกษตรกร ส.ป.ก.ต้องแจ้งให้ ธ.ก.ส. ทราบ และพิจารณาล่วงหน้าก่อนที่ ส.ป.ก. จะจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกร ในกรณีที่ ธ.ก.ส. พิจารณาเห็นว่าเกษตรกรควรจำนองที่ดินนั้นต่อ ธ.ก.ส. ส.ป.ก.ต้องประสานงานให้เกษตรกรดังกล่าวจำนองที่ดินเป็นประกันการชำระหนี้ที่อยู่กับ ธ.ก.ส. ในวันเดียวกันกับวันที่ ส.ป.ก. จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกร ทั้งนี้ การประเมินราคาที่ดินเพื่อจำนอง การฟ้องคดีบังคับจำนอง และการซื้อที่ดินคืน ให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับ ข้อ 2 โดยอนุโลม

7. กรณี ธ.ก.ส. ได้ให้กู้เงินแก่เกษตรกรไปแล้ว ตามบันทึกข้อตกลงฉบับลงวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2535 ฉบับลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2536 และฉบับลงวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ให้ถือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงฉบับนั้น เว้นแต่ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. จะพิจารณาดกลงให้เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

8. กรณี ธ.ก.ส. หรือ ส.ป.ก. ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อหนึ่งข้อใดของบันทึกข้อตกลงได้อันเนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติหรือกฎอื่นใด ให้นำเสนอปัญหาข้อขัดข้องต่อคณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ.2546

บันทึกข้อตกลงนี้ทำขึ้นสองฉบับมีข้อความตรงกัน ทั้งสองฝ่ายได้อ่านและเข้าใจข้อความใน
บันทึกข้อตกลงนี้โดยตลอดแล้ว จึงได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานต่อหน้าพยานและยึดถือไว้ฝ่ายละฉบับ

เพื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เพื่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ลงนาม 

ลงนาม 

(นายอดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ)

(นายพิทยาพล นาถธราดล)

ตำแหน่ง เลขานุการ

ตำแหน่ง ผู้จัดการ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ลงนาม 

พยาน

ลงนาม 

พยาน

(นายวชิชชัย สำโรงวัฒนา)

(นายไพโรจน์ จันทร์ไทย)

ตำแหน่ง รองเลขานุการ

ตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้จัดการ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ภาคผนวก จ

บันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
(ส.ป.ก.) กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ปีพุทธศักราช 2556



บันทึกข้อตกลงในการดำเนินงาน

ระหว่าง

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)
เรื่อง การให้ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ขอรับสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ทำที่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
วันที่ 15 กรกฎาคม 2556

เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือสนับสนุนการดำเนินงานของเกษตรกร หรือ สถาบันเกษตรกร
ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินในการขยายโอกาสให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อประกอบ
เกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม หรือพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างความเป็นธรรมในสังคมและก่อให้เกิด
การพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพเกษตรกร ทั้งสองหน่วยงานจึงได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงนี้ขึ้น
ระหว่าง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดย นายวิระชัย นาควิบูลย์วงศ์ ตำแหน่ง
เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งต่อไปในบันทึกข้อตกลงนี้ จะเรียกว่า "ส.ป.ก." ฝ่ายหนึ่ง
กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดย นายลักษณ์ วจนานวัช ตำแหน่ง
ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งต่อไปในบันทึกข้อตกลงนี้ จะเรียกว่า "ธ.ก.ส."
อีกฝ่ายหนึ่ง

ทั้งสองฝ่ายทำบันทึกข้อตกลงนี้ขึ้นเพื่อการดำเนินงานร่วมกันเกี่ยวกับการให้เกษตรกรหรือ
สถาบันเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขอรับสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. ซึ่งต่อไปในบันทึก
ข้อตกลงนี้ จะเรียกว่า "ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน" โดยมีสาระสำคัญของความร่วมมือ ดังต่อไปนี้

1. ให้ยกเลิกบันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ฉบับลงวันที่
1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 และให้ใช้บันทึกข้อตกลงฉบับนี้แทนตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม 2556
2. บันทึกข้อตกลงนี้ให้ใช้กับผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่น โฉนดที่ดิน น.ส.3 ก สัญญาเช่าที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
และได้นำสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินนี้เป็นประกันหนี้ที่มีอยู่กับ ธ.ก.ส. รวมทั้งการดำเนินการปรับปรุง
โครงสร้างหนี้
3. ในการประเมินมูลค่าที่ดินของผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน ทั้งสองฝ่ายตกลงใช้ราคา
ประเมินมูลค่าที่ดินของกรมธนารักษ์เป็นฐานในการประเมินมูลค่าที่ดินในการกำหนดวงเงินขอรับสินเชื่อ
ทั้งนี้ วงเงินของสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินแต่ละประเภทให้เป็นไปตามอัตราที่ ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. กำหนดร่วมกัน
4. กรณีผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินนำเอกสารแสดงสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินมาใช้เป็น
หลักประกันหนี้ ให้ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ดำเนินการ ดังนี้
 - 4.1 ธ.ก.ส. จะทำหน้าที่ให้บริการสินเชื่อแก่ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน
ตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของ ธ.ก.ส. หรือตามโครงการที่ ธ.ก.ส. และ ส.ป.ก. ให้ความเห็นชอบในการ

ดำเนินงานร่วมกัน ทั้งนี้ ส.ป.ก. ต้องจัดให้ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินนำเอกสารหลักฐานแสดงสิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินมอบให้ ธ.ก.ส. เพื่อเป็นหลักประกันในการขอรับสินเชื่อ

4.2 ธ.ก.ส. จะต้องส่งเอกสารหลักฐานแสดงสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวข้างต้นให้ ส.ป.ก. เพื่อตรวจสอบและยืนยันความถูกต้องของเอกสารดังกล่าวเป็นประกันหนึ่งกับ ธ.ก.ส. ก่อนการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ หากผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินได้รับอนุมัติสินเชื่อ ให้ ธ.ก.ส. แจ้ง ส.ป.ก. เพื่อจัดทำบันทึกข้อมูลในแฟ้มสารบบที่ดินไว้เป็นหลักฐานว่าได้ใช้สิทธิกู้ยืมเงินจาก ธ.ก.ส.

4.3 ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการจัดทำทะเบียนควบคุมแปลงที่ดินที่มีการนำสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินไปเป็นหลักประกันในการขอรับสินเชื่อจาก ธ.ก.ส.

4.4 ธ.ก.ส. ต้องแจ้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานแก่ ส.ป.ก. เพื่อ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. จะได้ร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาการไม่ชำระหนี้ของผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินได้อย่างทัน่วงทีหากผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินไม่ชำระหนี้ ธ.ก.ส. ตามสัญญา

4.5 กรณีที่ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินมีหนี้สินอยู่กับ ธ.ก.ส. และมีพฤติการณ์ดังต่อไปนี้

(1) ไม่ได้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือละทิ้งที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน

(2) กรณีผู้ได้รับสิทธิเป็นบุคคลธรรมดาและไม่มีทายาทโดยธรรม หรือทายาทโดยธรรมไม่ประสงค์จะรับมรดกสิทธิ หรือไม่ประสงค์จะรับภาระหนี้สินของผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินรายเดิมที่มีอยู่ต่อ ธ.ก.ส. หรือ กรณีเป็นสถาบันเกษตรกรไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้

(3) ไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรือไม่ดำเนินการตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.

(4) ไม่ชำระหนี้เงินกู้แก่ ธ.ก.ส. ตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของ ธ.ก.ส. โดยไม่มีเหตุผลสมควร หรือมีเหตุทำให้ ธ.ก.ส. ต้องเรียกคืนเงินกู้ และผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินไม่ชำระหนี้ที่เรียกคืนนั้นภายในระยะเวลาที่ ธ.ก.ส. กำหนด

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ถ้าผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน ยังไม่ได้รับโอนสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินจาก ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการให้ผู้ได้รับสิทธินั้นสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และนำที่ดินไปจัดให้แก่เกษตรกรรายใหม่ ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็ว หากผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินรายใหม่ไม่มีคุณสมบัติในการรับสินเชื่อของ ธ.ก.ส. และ ส.ป.ก. ไม่สามารถหาผู้ที่มารับที่ดินและหนี้สินที่มีอยู่กับ ธ.ก.ส. ได้ ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชำระหนี้ให้ ธ.ก.ส. ในจำนวนอย่างต่ำไม่น้อยกว่าจำนวนเงินที่ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเป็นหนี้ ธ.ก.ส.

5. ในกรณีผู้ได้รับโอนสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินจาก ส.ป.ก.แล้ว ได้นำที่ดินนั้นเป็นประกันหนึ่งที่มีอยู่กับ ธ.ก.ส. และไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้ผู้ได้รับโอนสิทธิดังกล่าวตกลงกับ ส.ป.ก. เพื่อโอนสิทธิในที่ดิน




ไปยัง...

ไปยัง ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. จะชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. ในจำนวนอย่างต่ำไม่น้อยกว่าจำนวนเงินที่ผู้ได้รับโอนสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเป็นหนี้ ธ.ก.ส.

6. หากผู้เช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วน ส.ป.ก. ต้องแจ้งให้ ธ.ก.ส. พิจารณาล่วงหน้าก่อนที่ ส.ป.ก. จะจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น ในกรณีที่ ธ.ก.ส. พิจารณาเห็นว่าผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินควรจำนองที่ดินนั้นต่อ ธ.ก.ส. ส.ป.ก. ต้องประสานงานให้ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวจำนองที่ดินเป็นประกันการชำระหนี้ที่อยู่กับ ธ.ก.ส. ในวันเดียวกันกับวันที่ ส.ป.ก. จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นให้แก่ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน

กรณีเกษตรกรต้องการเปลี่ยนสัญญาเช่าซื้อเป็นสัญญาเช่า หากสัญญาเช่าซื้อยังคงคิดภาระค้ำประกันหนี้ ธ.ก.ส. อยู่ ส.ป.ก. จะเปลี่ยนแปลงสิทธิดังกล่าวมิได้ จนกว่าจะมีการชำระหนี้เดิมต่อ ธ.ก.ส. เสร็จสิ้น

7. กรณี ธ.ก.ส. ได้ให้เงินกู้แก่ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินไปแล้ว ตามบันทึกข้อตกลงฉบับลงวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2536 ฉบับลงวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 และ ฉบับลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ให้ถือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงฉบับนั้น

8. ให้ ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ร่วมกันจัดทำโครงการเพื่อพัฒนารายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน

9. ในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงนี้ ให้ ธ.ก.ส. แจ้งผลการดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลงนี้ให้แก่ ส.ป.ก. เป็นรายไตรมาส

10. กรณี ธ.ก.ส. หรือ ส.ป.ก. ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อหนึ่งข้อใดของบันทึกข้อตกลงได้อันเนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติ หรือกฎอื่นใด ให้ทั้งสองฝ่ายกำหนดแนวทางและการแก้ไขปัญหา ร่วมกันในการดำเนินงาน

บันทึกข้อตกลงนี้ทำขึ้นสองฉบับมีข้อความตรงกัน ทั้งสองฝ่ายได้อ่านและเข้าใจข้อความในบันทึกข้อตกลงนี้โดยตลอดแล้ว จึงได้ลงลายมือไว้เป็นหลักฐานต่อหน้าพยานและยึดถือไว้ฝ่ายละฉบับ

เพื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ลงนาม ลงนาม

(นายวีระชัย นาควิบูลย์วงศ์) (นายลักษณ์ วจนานวัช)

ตำแหน่ง เลขาธิการ ตำแหน่ง ผู้จัดการ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ลงนาม พยาน ลงนาม พยาน

(นางวรรณภา บุญสุข) (นายชัยวัฒน์ ปกป้อง)

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักบริหารกองทุน ตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้จัดการ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	ปิติผล อุทัยแพน
วัน เดือน ปีเกิด	20 มิถุนายน 2532
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยกรุงเทพ ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต, 2555 มหาวิทยาลัยรังสิต ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, 2560
ที่อยู่ปัจจุบัน	48/9 ซอยสุขาวดี ตำบลบางกรวย อำเภอบางกรวย-ไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University