

บทที่ ๒

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของธนาคารโลกในเรื่อง

"Land Ownership Security and Farm Productivity in Rural Thailand"

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๗ - ๒๕๒๙ ธนาคารโลกได้ให้การสนับสนุนทางการเงิน ในการทำ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลของการมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Ownership Security) ที่มีต่อเศรษฐกิจ ชนบทของประเทศไทย การศึกษานี้เกิดขึ้นจากความร่วมมือของคณะนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยเกษตร ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และกองเกษตรและพัฒนาชนบทของธนาคารโลก

ข้อมูลที่ใช้ในผลงานวิจัยที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ได้มาจากการสำรวจภาคสนามโดย สัมภาษณ์เกษตรกรในสามจังหวัด (ได้แก่ ลพบุรี, นครราชสีมา และขอนแก่น) ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ และในจังหวัดชัยภูมิในปี พ.ศ. ๒๕๒๙

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาก็เพื่อที่จะประเมินผล กระทบทางเศรษฐกิจของการมี เอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง โดยเปรียบเทียบกับกรณีเอกสารที่ไม่มั่นคง ซึ่งได้มาจากเกษตรกรที่บุกรุกทำกิน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ตัวอย่างเกษตรกรที่ใช้ศึกษาทั้ง ๒ กลุ่ม จึงได้รับ การเลือกมาจากบริเวณพื้นที่ ๑ ใกล้กัน มีสภาพดินฟ้าอากาศที่คล้ายคลึงกันในท้องที่ที่ทำการศึกษา จะพบว่าเกษตรกรเกือบจะไม่มีใครไปไถนที่ดินเลย การจัดกลุ่มเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง มีแต่เฉพาะเกษตรกรที่มีใบสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน น.ส.๓ และ น.ส.๓ ก เท่านั้น ในการวิจัยพบว่า ประมาณร้อยละ ๘๐ ของแปลงที่ดินที่อยู่นอกเขตป่าสงวนจะมีใบ น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก และที่ดิน

ในเขตป่าสงวนเป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่า ไม่สามารถจะได้รับเอกสารสิทธิที่ดินที่มั่นคงใด ๆ ได้ และเนื่องจากโครงการนั้นไม่ครอบคลุมท้องที่ในเขตป่าสงวน การเปรียบเทียบระหว่างเกษตรกรที่อยู่ในเขตป่าสงวน และเกษตรกรอยู่นอกเขตป่าสงวน ซึ่งเป็นผู้มีความมั่นคงในกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงไม่เกี่ยวข้องมากนักกับการทบทวนผลงานการศึกษาที่ผ่านมาในครั้งนี้

อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบระหว่างแปลงที่ดินที่อยู่นอกเขตป่าสงวน และไม่มีเอกสารสิทธิกับแปลงที่ดินซึ่งมีใบ น.ส.๓ และ น.ส.๓ ก เป็นเรื่องที่การศึกษาค้างนี้ให้ความสนใจอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากผลประโยชน์อันพึงได้จากโครงการออกโฉนดที่ดิน (Land Titling Project) เชื่อว่าจะเกิดขึ้นเป็นอย่างมาก เพราะโครงการดังกล่าวจะทำให้เกษตรกร ที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิที่มั่นคงอยู่ในขณะนี้ เช่น เกษตรกรที่ทำกินอยู่บนที่ดินมือเปล่า เสียแต่ภาษีบำรุงท้องที่ และเกษตรกรที่มีแต่ใบ ส.ค.๑ ในพื้นที่ของตนเองจะได้รับการออกโฉนดให้ ซึ่งแน่นอนความมั่นคงของโฉนดนั้นย่อมจะสูงกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรที่มีแต่โฉนดใบ น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก หรือไม่มีใบเอกสารสิทธิใด ๆ

๒.๑ ทัศนคติและประสพการณ์ของเกษตรกร

ในตอนต่อไปนี้จะได้ทบทวนถึงทัศนคติของเกษตรกรถึงผลประโยชน์ที่สำคัญของการมีใบเอกสารสิทธิที่มั่นคง เช่น น.ส.๓ หรือ โฉนด จากการศึกษาชี้ให้เห็นว่าประโยชน์ที่สำคัญที่สุดของการมีเอกสารสิทธิที่มั่นคงจากความคิดเห็นของเกษตรกรคือ ความสามารถที่จะได้รับเงินกู้ จากแหล่งที่เป็นสถาบันได้มากขึ้น ซึ่งความแตกต่างของการได้รับเงินกู้ระหว่างเกษตรกร ที่อยู่ในเขตป่าสงวนไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด ถึงตอนนั้นขอให้สังเกตว่า ภายใต้กฎหมายที่ดินปัจจุบันนี้ เกษตรกรสามารถใช้ที่ดินที่มี น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก เพื่อใช้เป็นหลักประกันเงินกู้ จะแตกต่างกันเล็กน้อยตรงที่ น.ส.๓ ก และ โฉนด ได้สะดวกและรวดเร็วกว่า น.ส.๓ เพราะว่า น.ส.๓

นั้นก่อนที่จะนำไปทำนิติกรรมใด ๆ ก็ตามจะต้องมีการประกาศให้สาธารณะชนได้ทราบเป็นเวลา ๓๐ วันก่อน อย่างไรก็ตาม ผู้จัดการธนาคารพาณิชย์บางธนาคารที่ให้สัมภาษณ์จะให้ความเห็นว่า ในการใช้โฉนดเป็นหลักประกันเงินกู้นั้น จะดีกว่าเอกสารสิทธิประเภทอื่น ๆ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงจาก น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก มาเป็นโฉนด จะทำให้เกษตรกรได้เปรียบมากขึ้น ในการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ที่เป็นธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ

โดยทั่วไปแล้ว ในประเทศไทยเกือบจะไม่มีการขบไล่เกษตรกรที่เข้าไปบุกรุกเอาที่รัฐบาลมาทำกินอย่างจริงจัง ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเกษตรกรเหล่านี้ (ในทางทฤษฎี) จะไม่ได้รับการชดเชยใด ๆ ทั้งสิ้นจากรัฐบาลถ้าถูกขบไล่ออกจากพื้นที่ของรัฐ ซึ่งเกษตรกรผู้บุกรุกเหล่านั้นก็ทราบดี แต่ก็ยังทำการบุกรุกพื้นที่ทำกินของรัฐอยู่เรื่อย ๆ เนื่องจากไม่มีการบังคับกันอย่างจริงจังจากฝ่ายรัฐบาลด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือสังคมก็ตาม จากการศึกษาแสดงให้เห็นถึงกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งมีความรุนแรงมากกว่าการถูกขบไล่ที่ดินดังได้กล่าวมาแล้ว จึงเป็นเหตุที่น่าจะทำให้เชื่อได้ว่า ถ้าเกษตรกรมีเอกสารสิทธิที่ดินที่มั่นคงแล้ว ปัญหาดังกล่าวนี้อาจเบาบางลงหรือหมดไปในที่สุด จากผลวิเคราะห์ตัวเลขจากการศึกษานี้ มิได้แยกให้เห็นชัดเจนเกี่ยวกับกรณีพิพาทดังกล่าวว่า เกิดจากการล่วงล้ำแนวเขตที่ดินของกันและกัน หรือเป็นเพราะการขัดแย้งอันสืบเนื่องมาจากการแบ่งมรดก จึงไม่สามารถที่จะหาข้อสรุปได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความบ่อนทำลายของปัญหาดังกล่าว แต่ถ้าจะพิจารณาลักษณะของเอกสารสิทธิในรูปของโฉนด น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก ซึ่งได้มีการตรวจสอบแนวเขตของพื้นที่แปลงต่าง ๆ และเกษตรกรส่วนใหญ่ยอมรับแนวเขตที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่มั่นคง ซึ่งยังไม่มีมีการรังวัดหรือตรวจสอบแนวเขตและขนาดพื้นที่มาก่อน การเปลี่ยนเอกสารสิทธิจาก น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก เป็นโฉนด อาจจะไม่ผลมากในด้านการลดปัญหากรณีพิพาท ซึ่งปกติก็ทำอยู่แล้ว ในหมู่เกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิเหล่านี้

๒.๒ ผลวิเคราะห์เกี่ยวกับตลาดสินเชื่อ

จากผลการวิเคราะห์ที่กล่าวมาแล้วในตอนแรก ประโยชน์ที่สำคัญที่สุดของการมีเอกสารสิทธิที่ดี คือ ความสามารถที่จะกู้เงินได้สะดวกและในจำนวนที่มากขึ้น ถ้าเกษตรกรมีใบเอกสารสิทธิที่ดิน เช่น น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก หรือโฉนด จากผลการวิเคราะห์เกษตรกรตัวอย่างพบว่า แหล่งเงินกู้เป็นสถาบัน เช่น ธกส. (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร), ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ และสหกรณ์ คิดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าแหล่งเงินกู้ที่ไม่เป็นสถาบัน เช่น พ่อค้า นายทุนเงินกู้ เพื่อนบ้าน เป็นต้น อยู่มาก อัตราดอกเบี้ยโดยเฉลี่ยของสถาบันการเงินประมาณร้อยละ ๑๕ ขณะที่อัตราดอกเบี้ยของแหล่งที่ไม่เป็นสถาบันประกอบร้อยละ ๔๕

เป็นที่ทราบกันว่าเกษตรกรโดยทั่วไป ต้องการเงินกู้ดอกเบี้ยถูกจากแหล่งที่เป็นสถาบัน จากการศึกษาชี้ให้เห็นว่าเกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่มั่นคง ได้รับเงินกู้จากแหล่งที่เป็นสถาบันน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิที่มั่นคง สาเหตุที่เกษตรกรทั้งสองกลุ่มได้รับเงินกู้ที่แตกต่างกัน เนื่องจากเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิที่มั่นคงสามารถใช้เอกสารสิทธิดังกล่าวไปค้ำประกันเงินกู้ได้ ขณะที่เกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิหรือเกษตรกรธนาคารต่าง ๆ ในจังหวัดที่ทำการศึกษาวิจัย ซึ่งให้ความเห็นว่า เงินกู้ที่มั่นคงเป็นหลักประกันจะมีความเสี่ยงน้อยกว่าเงินกู้ที่ใช้กลุ่มค้ำประกัน ธนาคารเหล่านี้ยินดีจะให้เงินกู้แก่เกษตรกรมากขึ้น ถ้าเกษตรกรมีเอกสารสิทธิที่มั่นคงมาค้ำประกัน

จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า มากกว่าครึ่งของผู้ที่ใช้ที่ดินค้ำประกันเงินกู้จากแหล่งเงินกู้ที่เป็นสถาบัน ที่จริงแล้วข้อมูลที่ได้ยืนยันว่าธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ มีความสนใจที่จะใช้ที่ดินค้ำประกันเงินกู้มากกว่าสถาบันเงินกู้แหล่งอื่น ๆ ประมาณร้อยละ ๘๓ ของเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ ในตัวอย่างที่ทำการศึกษานี้ใช้ที่ดินเป็นหลักประกันเงินกู้ เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ ๓๑ ของตัวอย่าง

ทั้งหมด ซึ่งกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ที่เป็นสถาบัน ดังนั้นจึงไม่เป็นผลที่แปลกใจที่พบว่าเกือบจะไม่มีเกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดิน ได้รับเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ ข้อมูลจากโครงการนี้ยังแสดงให้เห็นว่า เงินกู้ระยะปานกลางและระยะยาว ส่วนใหญ่แล้วได้มาจากโครงการแหล่งเงินกู้ที่เป็นสถาบัน และเกษตรกรที่มีที่ดินไปค้าประกันเท่านั้น ที่ได้รับเงินกู้เป็นสัดส่วนที่สูง อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันว่า การลงทุน (ในลักษณะที่เป็นเงินก้อนใหญ่ และได้ผลตอบแทนในด้านรายได้ในระยะยาว) จะต้องเป็นการระดมทุนในลักษณะที่เป็นระยะปานกลาง หรือระยะยาวเท่านั้น ซึ่งจากคำกล่าวนี้ย่อมชี้ให้เห็นว่า เกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิที่ดินคงจะมีแนวโน้ม (Inclined) ที่จะลงทุนในการพัฒนา เครื่องจักร เครื่องมือ หรือปรับปรุงที่ดินให้ดีขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ

ผู้ให้กู้จากแหล่งเงินกู้ที่ไม่เป็นสถาบัน (ไม่เหมือนกับแหล่งเงินกู้ที่เป็นสถาบัน) มักจะไม่ถือว่าหลักประกันเงินกู้เป็นสิ่งที่สำคัญเสมอไป เพราะว่าผู้ให้กู้เหล่านั้นอาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นมานาน หรือไม่ก็ทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับผู้นั้นมานาน จนสนิทสนมพอที่จะสามารถประเมินคุณสมบัติของผู้กู้ ในแง่ความสามารถในการใช้คืนเงินกู้ได้ดีกว่าธนาคาร นอกจากนั้นแล้วผู้ให้กู้ที่ไม่ใช่สถาบันยังมีความสามารถในการเรียกคืนเงินกู้ได้ดีกว่า โดยใช้วิธีการเพิ่มแรงกดดันทางสังคมหรือด้วยวิธีอื่นก็ตาม จากตัวอย่างที่ได้ศึกษามานพบว่า การใช้ที่ดินเป็นหลักประกันเงินกู้ของแหล่งเงินกู้ที่ไม่ใช่สถาบันถูกละเลยไปมาก ดังนั้นจึงทำให้เชื่อได้ว่า การมีเอกสารสิทธิมั่นคง คงจะไม่ทำให้มีผลต่อการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ที่ไม่เป็นสถาบันมากนัก อย่างไรก็ตามจากผลการศึกษาของ Stifel (๑๙๗๖) ในพื้นที่หมู่บ้านในภาคกลาง และงานวิจัยของ ดร. อัมมาร์ สยามวาลา และคณะ (๑๙๘๖) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ผู้ปล่อยเงินกู้จากแหล่งที่ไม่ใช่สถาบัน ยินดีที่จะให้เงินกู้แก่เกษตรกรที่ไม่ใช่ลูกค้าประจำ ถ้าหากว่าเกษตรกรเหล่านั้นมีหลักประกันเงินกู้ที่มั่นคง

๒.๓ การวิเคราะห์มูลค่าที่ดิน

มูลค่าที่ดินเป็นเครื่องชี้ทางเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่บ่งบอกถึงศักยภาพของผลิตภาพของที่ดิน ในภาคการเกษตรจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ช่วยให้เราทราบว่ากรรมที่ดินที่มีเอกสารสิทธิที่มั่นคง จะมีผลิตภาพและมูลค่าที่สูงกว่าที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่มั่นคง แต่เนื่องจากการศึกษาของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และธนาคารโลก ไม่ได้ครอบคลุมถึงตัวอย่างเกษตรที่มีโฉนด การวิเคราะห์จึงเน้นหนักอยู่แต่เฉพาะการเปรียบเทียบที่ดินที่ดิน ๓ ประเภทเท่านั้น โดยกำหนดให้ปัจจัยอื่น ๆ เช่น คุณภาพที่ดิน และตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินอยู่คงที่ คือ (๑) ที่ดินในเขตป่าสงวน (๒) ที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธินอกเขตป่าสงวน (๓) ที่ดินที่มีใบ น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก ซึ่งข้อมูลที่แตกต่างระหว่างที่ดินประเภทที่ ๒ และประเภทที่ ๓ เป็นเครื่องชี้ถึงผลได้ ซึ่งเกิดจากการที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิได้รับการรังวัดออกโฉนด แต่การเปรียบเทียบเช่นนี้ยังเป็นการกะประมาณที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะว่า โฉนดนั้นมีความมั่นคงกว่า น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบมูลค่าที่ดินตามราคาตลาด แสดงให้เห็นว่าค่ากะประมาณผลได้ทางสังคมสูงเกินความเป็นจริง จากผลของการปรับสภาพภาพของที่ดินเสียใหม่ ทั้งนี้เนื่องมาจากความบิดเบือน (Distortion) ของราคาที่ดินที่มีเอกสารสิทธิและไม่มีเอกสารสิทธิอย่างไรก็ตามประโยชน์ที่เห็นได้จากผลการวิเคราะห์นี้การศึกษาขึ้นก็คือ ค่าความแตกต่างระหว่างที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่อยู่นอกเขตป่าสงวน และที่ดินนอกเขตป่าสงวนที่มีใบเอกสารสิทธิพวก น.ส.๓ และ น.ส.๓ ก มีมากกว่าความแตกต่างระหว่างราคาที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ กับราคาที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวน ซึ่งผลที่ได้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะในแรก ๆ ที่ว่า ประโยชน์ที่สำคัญที่สุดของการมีเอกสารสิทธิที่ดินที่มั่นคงก็คือ การที่เกษตรกรได้รับเงินกู้ที่สถาบัน ซึ่งผลได้จากการที่มีมูลค่าที่ดินนอกเขตป่าสงวนนั้น แตกต่างจากที่ดินในเขตป่าสงวน ส่วนใหญ่เกิดจากที่ดินอย่างแรกนั้นสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันเงินกู้จากแหล่งเงินทุนที่เป็นสถาบันได้ นอกจากนั้นแล้วความแตกต่างของราคาที่ดินดังกล่าว ยังเกิดมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ที่ดินได้รับการสำรวจจริงวัดแนวเขตที่แน่นอน ซึ่งส่งผลให้ปัญหาข้อพิพาทใน

เรื่องที่ดินลดลง แต่จากผลสรุปที่ได้ในตอนแรกแสดงให้เห็นว่า ปัญหาในเรื่องการพิพาทเกี่ยวกับที่ดินไม่สูงนักในจังหวัดต่าง ๆ และเกษตรกรก็มีได้ให้น้ำหนักในด้านประโยชน์ในด้านนี้มากนัก จากการที่มีเอกสารสิทธิที่มั่นคง ผลที่ทำให้ความแตกต่างในมูลค่าของที่ดินไม่มีเอกสารสิทธินอกเขตป่าสงวน และที่ดินในเขตป่าสงวนส่วนใหญ่จึงน่าจะสืบเนื่องมาจากปัญหาความเสี่ยงที่จะถูกขับไล่ที่ดินทำกิน อย่างไรก็ตามความเสี่ยงในการถูกขับไล่ออกจากที่ดินในประเทศไทยค่อนข้างต่ำ ความแตกต่างในมูลค่าที่ดินจึงค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับความแตกต่าง อันเป็นผลเนื่องมาจากการมีบรรยากาศในการกู้เงินที่ดีกว่าในตอนแรก

จากการที่ได้พูดคุยกับเจ้าพนักงานที่ดินและเกษตรกรพบว่า ราคาที่ดินยังมีความแตกต่างอยู่บ้านระหว่างที่ดินที่มีโฉนด และที่ดินที่มีใบ น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก แต่ในขณะตัวเลขที่แน่นอนยังไม่สามารถจะคำนวณหาได้จากข้อมูลแหล่งต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว

๒.๔ การวิเคราะห์เกี่ยวกับการสะสมทุน การใช้ปัจจัยและผลิตภาพทางการผลิต

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ช่วยชี้แนะให้เราทราบว่า การขยายแรงจูงใจและขยายอุปทานของสินเชื่อราคาถูก ทำให้เกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิสามารถทำการลงทุนได้มากขึ้นกับ เครื่องจักร เครื่องมือและการปรับปรุงที่ดิน และจะมีการใช้ปัจจัยต่าง ๆ มากขึ้น เช่น แรงงานคน แรงงานสัตว์ และการใช้ปุ๋ย เป็นต้น ทำให้ได้รับผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น ซึ่งจากข้อมูลชุดดังกล่าวช่วยให้สามารถเปรียบเทียบระหว่างเกษตรกรในเขตป่าสงวน และเกษตรกรนอกเขตป่าสงวนที่มี น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก ได้ ซึ่งผลจากการทำการเปรียบเทียบเช่นนี้ จะเป็นเครื่องชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพของเกษตรกรจากที่ไม่มีเอกสารสิทธิใด ๆ ไปให้กลายเป็นโฉนด อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการมีโครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน การศึกษานี้ไม่สามารถหาข้อสรุปอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับการเปลี่ยนจาก น.ส.๓ ไปเป็นโฉนดได้ จากการศึกษาทางด้านการเศรษฐกิจและสังคม ของโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ จะสามารถตอบคำถามในส่วนนี้ได้ชัดเจนมากขึ้น

จากข้อสรุปของความได้เปรียบของการที่เกษตรกรมีเอกสารสิทธิที่ดิน เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ความแตกต่างที่เกิดขึ้นระหว่างเกษตรกรล้วนเกิดจากความแตกต่างในมูลค่าทรัพย์สินเริ่มแรก คุณภาพดินและตำแหน่งที่ตั้งของดิน ลักษณะความแตกต่างกันของเกษตรกร ในด้านการศึกษาและประสบการณ์ รวมทั้งปัญหาทางด้านการผลิตอันเนื่องมาจากปัญหาความแห้งแล้ง โรค แมลง และน้ำท่วม เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ได้ถูกควบคุมไว้ทั้งหมด เพื่อให้ผลได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจของเกษตรกรอย่างแท้จริง อันเป็นผลมาจากการมีเอกสารสิทธิที่แตกต่างกัน

ผลการวิเคราะห์จาก ๒ จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่า ผลทางด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น การสะสมทุน การลงทุนปรับปรุงดิน การใช้ปัจจัย ผลผลิต ตลอดจนรายได้ทั้งจากการเกษตรและนอกการเกษตร ล้วนแต่เพิ่มขึ้นทั้งสิ้น สำหรับจังหวัดลพบุรี ความแตกต่างมีขนาดไม่ใหญ่มากนัก และผลทางการเกษตรเหล่านี้ล้วนแต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติเป็นส่วนใหญ่ ความแตกต่างที่เห็นได้ชัดในเชิงเศรษฐกิจ ที่จริงแล้วเป็นผลมาจากลักษณะตลาดสินค้าเชื่อเป็นเหตุสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากตลาดสินค้าเชื่อในจังหวัดลพบุรีแตกต่างจากจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นอย่างมากจากการศึกษาถึงสภาพทั่วไปพบว่า สภาพดินฟ้าอากาศในจังหวัดลพบุรีเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งที่จะใช้ปลูกพืชทำเงิน เช่น ฝ้าย และข้าวโพด และมีพ่อค้าเข้าออกท้องที่ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก พ่อค้าเหล่านี้มีลักษณะที่แข่งขันกันทำธุรกิจ จึงทำให้พ่อค้าเหล่านั้นจำเป็นต้องจัดหาสินค้าเชื่อให้เกษตรกรกู้ เพื่อสร้างความผูกพันกับเกษตรกร ซึ่งผลจากการศึกษาข้อมูลในจังหวัดลพบุรีพบว่า พ่อค้าให้สินค้าเชื่อแก่เกษตรกรถึงร้อยละ ๘๐ ของแหล่งเงินทุนที่ไม่เป็นสถาบัน หรือประมาณครึ่งหนึ่งของเงินทุนทั้งหมดที่เกษตรกรตัวอย่างในท้องถิ่น

ส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีสภาพดินฟ้าอากาศ ตลอดจนดินที่มีคุณภาพ
 เลวกว่า พ่อด้ามีกิจกรรมไม่มากนัก และมีบทบาทค่อนข้างน้อยในการให้กู้เงินเพื่อการเกษตร พ่อด้า
 ปลอมยเงินกู้ส่วนใหญ่จะไม่เรียกร้องหลักประกันเงินกู้ แต่จะอาศัยความสัมพันธ์กันเป็น
 การส่วนตัว เป็นเครื่องช่วยในการใช้คืนเงินกู้ ดังนั้นสภาพของการที่เกษตรกรมีเอกสารสิทธิที่
 มั่นคงจึงไม่มีผลอย่างมีนัยสำคัญในการตัดสินใจให้เงินกู้ ถึงแม้ว่าเงินกู้จากพ่อด้าจะมีราคาแพง บท
 บาทของการมีเอกสารสิทธิที่มั่นคงก็ไม่มีสำคัญมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ที่
 เกษตรกรต้องพึงพาเงินกู้จากแหล่งที่เป็นสถาบัน

๒.๕ สรุป

จากการวิจัยโดยอาศัยความร่วมมือระหว่าง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์ และธนาคารโลก ให้ข้อสรุปเบื้องต้นว่า การออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ครอบครองที่ดิน
 ที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ จะเป็นการอำนวยความสะดวกอย่างมีนัยสำคัญ ในรูปของการลงทุนที่สูงขึ้น ทำ
 ให้ส่งผลถึงผลผลิตทางการเกษตรที่สูงขึ้น ซึ่งความเปลี่ยนแปลงนี้ยังเกิดขึ้นจากการที่เกษตรกร
 ๒สามารถได้ได้รับเงินกู้จากแหล่งที่เป็นสถาบันได้สะดวกและมากขึ้น อย่างไรก็ตามยังไม่มีข้อสรุป
 เกี่ยวกับ ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก ให้เป็นโฉนดในการศึกษารังนี้
 ถึงแม้ผลที่ได้รับเบื้องต้นจากการที่ได้พูดคุยกับธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ที่มีความเอนเอียงไปชอบ
 โฉนดที่ดินมากกว่า และอาจส่งผลต่อไปถึงผลประโยชน์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ถ้าเกษตรกรได้รับเงินกู้
 จากธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตามผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในส่วนนี้จะได้เพิ่มความเอาใจใส่มากขึ้น
 ในการศึกษาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ

เนื่องจากงานวิจัยทางด้านผลกระทบของการมีเอกสารสิทธิที่มีต่อเกษตรกรยังมีอยู่น้อยมาก ซึ่งทั่วไปแล้วกรรมที่ดิน โดยสำนักงานบริหารโครงการพัฒนารวมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ มักจะมีการศึกษาวิจัยถึงโครงการฯ ในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานในด้านของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และบุคลากร มากกว่าที่จะศึกษาวิจัยถึงผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่มีต่อเกษตรกรเจ้าของที่ดินที่อยู่ในพื้นที่โครงการ สำหรับในด้านการพัฒนาบุคคลนั้น วิเชียร รัตนะพีระพงศ์ พบว่า โครงการฯ ยังประสบปัญหาในหลาย ๆ ด้าน และสิ่งที่สำคัญที่สุด การพัฒนาบุคคลนั้นจะต้องกำหนดทิศทางของนโยบายการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนมหาดไทย และแผนบริหารงานที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาข้าราชการพลเรือนด้วย (วิเชียร รัตนะพีระพงศ์, ๒๕๓๔) ด้วยเหตุนี้เอง การดำเนินโครงการฯ จะอาจประสบปัญหาและมีผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินในการรับโฉนดที่ดิน ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวกับการมีเอกสารสิทธิในที่ดินชั้นอื่น ๆ ก็เป็นผลงานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งมีลักษณะคล้าย ๆ กันกับโครงการออกโฉนดที่ดินเช่นกัน แต่ความแตกต่างก็อยู่ที่ในโครงการปฏิรูปที่ดินนั้น เกษตรกรบางส่วนอาจไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน โดยได้อพยพมาทำกินในภายหลัง ซึ่งก็มีเกษตรกรส่วนหนึ่งที่เป็นเจ้าของที่ดินอยู่เดิม แต่ก็เป็นเรื่องการออกเอกสารสิทธิให้เช่นกัน แม้ว่าจะเป็นการบังคับห้ามแบ่งแยกหรือห้ามโอน เนื่องจากเกษตรกรที่อยู่ในโครงการปฏิรูปที่ดินเดิมนั้น ไม่มีเอกสารสิทธิมาก่อน ซึ่งก็เหมือนกับเจ้าของที่ดินในโครงการออกโฉนดที่ดินบางรายที่ไม่มีเอกสารสิทธิมาก่อนเช่นกัน แต่ข้อแตกต่างก็ยังมีอีกคือ เกษตรกรเจ้าของที่ดินตามโครงการออกโฉนดที่ดินจะได้รับเอกสารสิทธิ เท่าที่ดินมีสิทธิครอบครองที่ดินอยู่ แต่ในเกษตรกรในโครงการปฏิรูปที่ดิน จะได้รับเอกสารสิทธิโดยเจ้าหน้าที่จัดที่ดินทำกินได้ ในส่วนนี้ความเหมือนกันก็คือการมีเอกสารสิทธิในที่ดินนั่นเอง

รายงานผลการวิจัยเรื่องสภาพเศรษฐกิจ สังคม และทัศนคติของเกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งดำเนินการโดย กองนโยบายและวางแผน สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี (พฤษภาคม ๒๕๒๑. หน้า ๗๘) พบว่า แทบทุกจังหวัดที่มีการศึกษานั้น ความรู้สึกของเกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิจากการดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินแทบทุกคน จะมีความพอใจที่ได้รับเอกสารสิทธิ โดยเฉพาะเกษตรกรในจังหวัดนครนายกมีมากถึงร้อยละ ๗๒.๗๓ รองลงมาคือ เกษตรกรในจังหวัดเชียงใหม่ ฉะเชิงเทรา นครราชสีมา และสุรินทร์ มีเกษตรกรที่มีความพอใจประมาณร้อยละ ๖๗.๕๗, ๕๘.๘๒, ๔๒.๕๕ และ ๓๒.๕๓ ตามลำดับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ คือ เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินแล้ว จะทำให้เจ้าของที่ดินสามารถหาสินเชื่อได้ง่ายขึ้น ทำให้สามารถนำเงินที่ขยืมมาพัฒนาอาชีพ และยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น รังสรรค์พิมพ์สารี ในความเป็นจริงแล้วเกษตรกรอาจจะไม่ได้นำเงินที่กู้มาใช้ในการลงทุนในการผลิตเพียงอย่างเดียว และการที่เกษตรกรนำเงินไปใช้ในการอื่นนอกเหนือจากการลงทุนในการผลิต อาจทำให้ไม่มีเงินหมุนเวียนในการผลิตเพียงพอ จะทำให้ผู้ประสบปัญหาไม่มีเงินหมุนเวียนและประสบปัญหาในการนำเงินมาชำระหนี้สิน แหล่งเงินกู้ได้ (รังสรรค์ พิมพ์สารี, ๒๕๓๒) สิ่งนี้อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบต่อเกษตรกรที่รับโฉนดที่ดิน ซึ่งสุดท้ายอาจทำให้เกษตรกรต้องขายที่ดินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ และสูญเสียที่ดินไปในที่สุด ซึ่งจากการวิจัยถึงทัศนคติต่อการห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิที่ดินในเกษตรกรที่อยู่ในโครงการปฏิรูปที่ดิน พบว่าถ้ามีการยกเลิกการห้ามดังกล่าวแล้ว เกษตรกรประมาณร้อยละ ๒๒.๑๘ ก็มีความคิดที่จะใช้สิทธิในที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์อื่น ๆ เช่น จะนำไปขายต่อ ใช้ค้ำประกันเงินกู้ และให้ผู้อื่นเช่า (โครงการญี่ปุ่นศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ , ๒๕๓๑. หน้า ๓๔๖)