

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากรายงานของธนาคารโลกระบุว่า ปี พ.ศ. 2535 ประเทศไทยมีการกระจายรายได้ต่ำที่สุดเป็นอันดับที่ 6 ของโลก และในปี พ.ศ. 2541 ธนาคารโลกยังพบว่าประเทศไทยมีคนจนมากกว่า 6.8 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 11.4 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ ขณะที่ ปี พ.ศ. 2542 ประเทศไทยมีคนจนเพิ่มขึ้นเป็น 9.9 ล้านคน โดยร้อยละ 53.0 มีอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนี้กรมพัฒนาที่ดินยังระบุว่า ประชากรที่เป็นเกษตรกร จำนวนประมาณ 38 ล้านคน มีจำนวนถึงร้อยละ 90.0 ที่มีที่ดินทำกินเฉลี่ยเพียง 1 ไร่ ส่วนที่ดินจำนวนมากกลับตกอยู่ในมือของคนจำนวนแค่อ้อยละ 10 เท่านั้น (รัชดา ฉายสวัสดิ์, 2545: 13) ในรายงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา (TDRI) ประจำปี 2544 ระบุว่าคนรวยร้อยละ 20.0 ของผู้มีรายได้สูงสุดมีสัดส่วนในความมั่งคั่งถึงร้อยละ 56.8 ส่วนคนจน จนที่สุด ร้อยละ 20.0 มีสัดส่วนรายได้เพียงร้อยละ 4.0 ของประเทศ ร้อยละ 21.8 ของคนจนที่สุด มีรายได้เดือนละ 1,000 บาท หรือวันละ 33 บาท เท่านั้น และข้อมูลจากสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ระบุว่าหนี้ภาคครัวเรือนมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2545 มีหนี้เฉลี่ยครัวเรือนละ 83,314 บาท มากกว่าปี พ.ศ. 2544 ที่มีอัตราเฉลี่ย 68,279 บาท (ชัยวัฒน์ เหลืองเมฆา, 2546: 10) แสดงให้เห็นว่าคนไทยส่วนใหญ่ยังยากจน และเป็นภาระหนักของรัฐบาลที่จะต้องจัดทำนโยบายที่เร่งด่วน และวางแผนในระยะยาวที่จะขจัดปัญหาความยากจนของประชาชนโดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรม นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจึงเป็นนโยบายหนึ่งของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่จะช่วยสร้างโอกาสให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน และหวังว่าจะหลุดพ้นวงจรแห่งความยากจนได้

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนหรือการทำให้ประชาชนผู้ถือสิทธิในสินทรัพย์บางอย่างสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือกู้ยืมเงินทุนได้นั้น เป็นนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญนโยบายหนึ่งซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และสร้างโอกาสแก่ประชาชนโดยเฉพาะคนจนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ สามารถแปลงสินทรัพย์ของตนเองให้เป็นทุน เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการใหม่ โดยมีหลักการ

สำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนคือ เอกสารแสดงสิทธิของสินทรัพย์แต่ละประเภท ต้องเป็นเอกสารแสดงสิทธิแบบมีเงื่อนไข (Conditional Right on Legal Document) โดยรัฐสามารถกำกับและควบคุมการโอนสิทธิได้ (Transferable) และสินทรัพย์แต่ละประเภทต้องมีการประเมินราคาที่เหมาะสม สอดคล้องกับมูลค่าทางการตลาดและมูลค่าทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน จะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินทรัพย์ในแต่ละประเภทด้วย (คณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่อยู่ในประเทศไทย, 2546: 2)

การแปลงสินทรัพย์ที่ดิน ส.ป.ก. ให้เป็นทุนคือ การแปลงสิทธิในที่ดินให้เป็นทุนในการประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรผู้ยากไร้ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ได้สิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ และได้รับ ส.ป.ก. 4-01 แล้ว แต่มีความขัดสนในเรื่องเงินทุนในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ดังนั้นจึงนำ ส.ป.ก. 4-01 ไปเป็นหลักค้ำประกันเงินกู้ ซึ่งปัจจุบันเกษตรกรได้นำ ส.ป.ก. 4-01 ไปเป็นหลักค้ำประกันเงินกู้กับ ธ.ก.ส. เพียงแห่งเดียว โดยมีแนวคิดที่จะให้นำ ส.ป.ก. 4-01 ไปประกันเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์แหล่งอื่นๆ ได้ โดยจะต้องประเมินมูลค่าที่ดินให้เป็นไปตามราคาประเมินที่เป็นสากล เพื่อเกษตรกรจะได้มีเงินทุนเพียงพอต่อการประกอบกิจกรรมต่างๆ ทางการเกษตรของตนต่อไป (สิริวัตร มหาชนะวงศ์, 2546: 6-7)

ปัญหาส่วนใหญ่ของเกษตรกรที่ทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในจังหวัดลำพูนก็เป็นลักษณะเดียวกันกับที่เกิดกับเกษตรกรในจังหวัดอื่นๆ กล่าวคือ ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนในการประกอบกิจกรรมทางการเกษตร จึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ เพื่อใช้ในการดำเนินการผลิตและจ่ายคืนเงินกู้เมื่อถึงกำหนดชำระคืนหลังฤดูเก็บเกี่ยวเป็นประจำทุกปี ซึ่งมีเกษตรกรจำนวนหนึ่งเมื่อกู้เงินมาแล้วไม่สามารถชำระคืนหนี้เงินกู้เมื่อถึงกำหนดได้ เป็นผลให้เป็นหนี้สะสมในปีต่อไป เกษตรกรบางรายไม่สามารถชำระคืนหนี้ได้ จึงถูกเจ้าหน้าที่ยึดที่ดินไป นอกจากนี้ก็เป็นปัญหาที่เกษตรกรที่ยากจนอยู่ห่างไกลไม่ทราบข้อมูลที่จะขอรับการช่วยเหลือจากแหล่งเงินทุน เช่น กองทุนปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ที่ให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในการพัฒนาอาชีพ เป็นต้น

จากการที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน โดยกำหนดให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นสินทรัพย์หนึ่งที่สามารถแปลงเป็นทุนได้ ทั้งนี้รัฐบาลได้เห็นความสำคัญที่จะช่วยให้เกษตรกรหลุดพ้นจากภาวะการกู้หนี้ยืมสินจากแหล่งเงินทุนนอกระบบในอัตราดอกเบี้ยที่สูง เป็นการสร้างโอกาสให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อนำไปพัฒนาอาชีพ สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีและพ้นจากความยากจนได้อย่างถาวร

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะทราบถึงกระบวนการดำเนินงานของภาครัฐ สถาบันการเงิน เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้เพื่อเป็นตัวชี้วัดนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาลในมิติหนึ่ง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการแปลงสินทรัพย์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นทุนทั้งระบบ
- 2) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และความเป็นไปได้ของการแปลงสินทรัพย์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 3) เพื่อศึกษาผลกระทบการแปลงสินทรัพย์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อเกษตรกรผู้ร่วมโครงการ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ผู้วิจัยจะศึกษาตั้งแต่หลักการและแนวคิดการแปลงสินทรัพย์ประเภทที่ดินให้เป็นทุน ลักษณะความหมายของการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน แนวทางและขั้นตอนการแปลงสินทรัพย์ที่ดิน ส.ป.ก. ให้เป็นทุน รวมทั้งปัญหา ผลกระทบ และข้อจำกัดต่างๆ จะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร พร้อมทั้งผลดี ผลเสีย ที่เกิดขึ้น ซึ่งจากการวิเคราะห์ดังกล่าวจะช่วยเปิดโอกาสให้พื้นที่ดิน ส.ป.ก. ไปแปลงให้เป็นทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิจัยนี้จะทำให้ทราบถึง

- 1) กระบวนการแปลงสินทรัพย์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างเป็นระบบ ทั้งในส่วนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง สถาบันการเงิน และเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ
- 2) ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และความเป็นไปได้ของการแปลงสินทรัพย์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในจังหวัดลำพูน ในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ
- 3) ทำให้ทราบถึงผลกระทบการแปลงสินทรัพย์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะเกิดขึ้นกับเกษตรกรผู้ร่วมโครงการ

1.5 นิยามศัพท์ทั่วไป

- 1) การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หมายถึง การบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือมีมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ อันจะเป็นการสร้างโอกาสแก่ประชาชน ให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ สามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวมาแปลงให้เป็นทุน หรือก่อให้เกิด กระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการใหม่ ภายใต้บังคับ แห่งกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
- 2) เขตปฏิรูปที่ดิน หมายถึง เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม
- 3) เกษตรกรรม หมายถึง การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการ อื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- 4) สถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมนุมสหกรณ์ การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์
- 5) เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึง บุคคลผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มี ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลัก เกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย
- 6) ส.ป.ก. 4-01 หมายถึง หนังสือแสดงเอกสารสิทธิที่ออกโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม
- 7) เอกสารสิทธิ หมายถึง หลักฐานยืนยันจากทางราชการว่า เราเป็นผู้ถือครอง และ สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินบริเวณนั้นได้ เช่น ส.ป.ก. 4-01 (หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม), กสน.3 (หนังสือแสดงสิทธิ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่จัดให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์), น.ค.1 (หนังสือแสดงสิทธิของกรมพัฒนา สังคมและสวัสดิการที่จัดให้แก่สมาชิกนิคม) เป็นต้น