

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การนำสินทรัพย์ประเภทที่ดินมาแปลงให้เป็นทุน ยึดหลักมาจากหลักการที่ว่า “เศรษฐกิจจะเจริญเติบโตได้ต้องเกิดจากการสะสมทุนและนำทุนนั้นไปก่อให้เกิดผลผลิต” สินทรัพย์ประเภทที่ดินที่อยู่ในครอบครองของคนยากจน หากสามารถนำมาแปลงให้เป็นทุนได้ จะทำให้เกิดการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจในกลุ่มผู้ยากจน นั่นคือ ผู้ยากจนมีเงินลงทุน สามารถแปลงทุนให้มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ และหลุดพ้นจากความยากจนได้ในที่สุด (คณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่มีอยู่ในประเทศไทย, 2546: 1)

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการแปลงสินทรัพย์ที่ดินให้เป็นทุนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดลำพูน อาศัยแนวคิดและทฤษฎีเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการศึกษา ดังนี้

2.1 แนวคิดในการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน

แนวคิดในการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน มีฐานความคิดแบบเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก ซึ่งเชื่อว่าความร่ำรวย มั่งคั่ง มาจากการลงทุน หากไม่มีทุนเพื่อทำการผลิตหรือค้าขาย จะทำให้ขาดโอกาสที่จะสร้างฐานะของตนเอง ก่อให้เกิดความยากจนได้ Hernando De Soto (อ้างใน สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์, 2545: 28) นักเศรษฐศาสตร์ชาวเปรู ได้เสนอแนวความคิดการแก้ไขปัญหาความยากจนด้วย “การแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน” โดยทฤษฎีของเขาคือ “ทุนนิยมของคนจน” ซึ่งเป็นทฤษฎีสร้างการสะสมทุนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ทฤษฎีทุนนิยมของคนจน เชื่อว่าทรัพย์สินจำนวนมากในมือคนจน สามารถเป็นทุนที่มีค่าทางเศรษฐกิจ ขจัดความเหลื่อมล้ำ และแก้ไขปัญหาความยากจนได้ (โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนโครงสร้าง) แต่ทรัพย์สินเหล่านี้กลับกลายเป็น “ทุนที่ตาย” (Dead Capital) โดยเจ้าของคือ คนจนทั้งหลาย ทรัพย์สินที่ว่านี้คือที่ดินภาคเกษตร พืชไร่ และร้านค้าแผงลอย ถ้าสามารถแปลงสินทรัพย์เหล่านี้ให้กลายเป็นทุน (ให้เงินกู้) ได้ ก็จะเป็นการปลดปล่อยพลังเพื่อการผลิตอย่างขนานใหญ่ ในที่สุดคนจนก็จะพ้นจากความยากจน สมมุติฐานของทฤษฎีนี้คือ “ความยากจนที่แท้จริงนั้น เกิดจากการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของคนส่วนใหญ่” (สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์, 2545: 28-30)

Hernando De Soto (อ้างใน สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์, 2545: 29) ได้ย้ำให้เห็นถึงการแก้ปัญหาความยากจนนั้นจะต้อง

1) ให้ความสำคัญกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยเน้นไปยังที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ มีระบบกฎหมายและกติกาของสังคมที่ให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล และสามารถแปลงสินทรัพย์นั้นเป็นทุน (Capital) ได้ ซึ่งจะทำให้กลไกและการจัดองค์กรทางเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพ นั่นคือมีการลงทุนและมีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ

2) ยึดหลักการว่าเศรษฐกิจจะเจริญเติบโต เพราะเกิดจากการสะสมทุนและทุนจะช่วยสร้างผลิตผล (productivity) เพิ่มขึ้น

3) เกิดการเคลื่อนไหวในระบบเศรษฐกิจใหม่ คือ การทำให้ทุนไม่ตาย และทำให้คนจนกลายเป็นผู้ประกอบการรุ่นใหม่

ในประเทศไทยมีเศรษฐกิจนอกระบบอยู่หลายประเภท สามารถทำให้เข้ามาอยู่ในระบบ เช่น เศรษฐกิจนอกระบบในตลาดการค้าข้างถนน (แผงลอยในตลาดไนท์บาซาร์ จังหวัดเชียงใหม่) โดยขนาดเนื้อที่ประมาณ 4 ตารางเมตร อาจมีราคาแพงกว่าที่ดินในชนบทนับสิบไร่ หากจัดการให้เข้ามาสู่ในระบบได้ โดยยอมรับสิทธิพิเศษและสามารถใช้สิทธินั้นไปแปลงให้เป็นทุนได้ จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหวในระบบเศรษฐกิจใหม่ได้ อย่างไรก็ตามสิทธิพิเศษดังกล่าวเป็นสิทธิบนทางเท้าที่เป็นสาธารณะ การนำมาแปลงให้เป็นทุนเป็นสิ่งที่รัฐพึงต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง

การแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนในสินทรัพย์ประเภทที่ดินในประเทศไทย มีที่ดินบางประเภทมีเอกสารสิทธิแบบมีเงื่อนไข ซึ่งเป็นข้อจำกัดทำให้ผู้ถือครองที่ดินไม่อาจใช้ประโยชน์จากเอกสารสิทธินั้นได้อย่างสมบูรณ์ หากได้จัดระบบเอกสารสิทธิให้ชัดเจน เป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงิน จัดทำราคาประเมินในที่ดินนั้นให้เป็นมาตรฐาน และสร้างมูลค่าเพิ่มในสินทรัพย์ที่ดินนั้นด้วยแล้ว สินทรัพย์ประเภทที่ดินที่มีเอกสารสิทธิแบบมีเงื่อนไขดังกล่าว สามารถจะนำมาแปลงให้เป็นทุนอย่างมีประสิทธิภาพได้

2.1.1 ประเภทของสินทรัพย์ที่สามารถนำมาร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน

สินทรัพย์ที่สามารถนำมาร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนได้ มี 5 ประเภท คือ (คณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่มีอยู่ในประเทศไทย, 2546: 1-2)

- 1) ที่ดินและทรัพย์สินที่ติดกับที่ดิน
- 2) สิทธิในการเช่า
- 3) หนังสืออนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะ
- 4) ทรัพย์สินทางปัญญา
- 5) เอกสารแสดงการซื้อเครื่องจักร

ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- 1) ที่ดินและทรัพย์สินที่ติดกับที่ดิน ได้แก่

1.1) หนังสือแสดงสิทธิของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่อนุญาตให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ที่ดินของเขตปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ สัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ และ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

1.2) หนังสือแสดงสิทธิของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่จัดให้แก่สมาชิกนิคม ได้แก่ น.ค. 1 ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

1.3) หนังสือแสดงสิทธิของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่จัดให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์ ได้แก่ กสน. 3 ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

1.4) หนังสือแสดงสิทธิของกรมที่ดินที่ออกเพื่อรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ ใบจอง (น.ส. 2) ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารออมสิน

2) สิทธิในการเช่า ได้แก่ สิทธิตามสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อที่ดินและอาคารในความดูแลของกรมธนารักษ์และการเคหะแห่งชาติ ที่กระจายอยู่ในภูมิภาคและในเขตกรุงเทพมหานคร รวมถึงสิทธิการเช่าที่ดินและอาคารในความดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME Bank)

3) หนังสืออนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะ ได้แก่ ที่ดินสาธารณะ ส่วนใหญ่ที่อยู่ในความดูแลของกรุงเทพมหานครและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

4) ทรัพย์สินทางปัญญา ได้แก่ ทรัพย์สินทางปัญญาที่กฎหมายรองรับและได้จดทะเบียนสิทธิบัตร สิทธิบัตรและสิ่งประดิษฐ์อันเป็นทรัพย์สินทางปัญญา ทรัพย์สินทางปัญญาที่กฎหมายรองรับและไม่ได้บังคับจดทะเบียน เช่น ลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่มีทั้งกฎหมาย และข้อบังคับให้จดทะเบียน คือ สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ทั้งนี้ กรมทรัพย์สินทางปัญญาอยู่ระหว่างการหาวิธีจดทะเบียนเพื่อสร้างมูลค่าสินทรัพย์ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME Bank) และธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

5) เอกสารแสดงการซื้อเครื่องจักร ได้แก่ เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์เครื่องจักรที่ได้จดทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME Bank) และธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

2.1.2 หลักการของกระบวนการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

หลักการสำคัญของกระบวนการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คือ (คณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่มีอยู่ในประเทศไทย, 2546: 1)

1) การจัดระบบเอกสารแสดงสิทธิ์ให้เป็นที่ยอมรับของธนาคาร และเป็นเอกสารสำคัญที่ใช้ประกอบการพิจารณาปล่อยเงินกู้ของธนาคารและสถาบันการเงิน โดยเอกสารแสดงสิทธิ์ต้องมีความชัดเจนและสามารถเปลี่ยนแปลงผู้ครอบครองสิทธิ์ได้แบบมีเงื่อนไข (Conditional Right on Legal Document) โดยรัฐสามารถกำกับและควบคุมการโอนสิทธิ์ (Transferable) ได้

2) การประเมินราคาสินทรัพย์ โดยจะต้องมีการพัฒนากลไกและบุคลากรที่ทำหน้าที่ประเมินราคาและมูลค่าของสินทรัพย์ประเภทต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับมูลค่าทางการตลาด (Market Value) และมูลค่าทางเศรษฐกิจ (Economic Value)

3) การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินทรัพย์ ซึ่งประชาชนผู้ถือครองสินทรัพย์หรือใช้ประโยชน์จากเอกสารแสดงสิทธิ์ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะมีบทบาทสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่ม

ให้แก่สินทรัพย์โดยการจัดทำแผนงาน/โครงการ และกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะในกรณีของสินทรัพย์ที่เป็นที่ดินและทรัพย์สินทางปัญญา

2.1.3 แนวทางการดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

แนวทางการดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามที่รัฐบาลได้วางแผนไว้ แบ่งได้ตามประเภทของสินทรัพย์ดังต่อไปนี้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2547: 5)

1) สินทรัพย์ที่เป็นที่ดิน ปัจจุบันเอกสารสิทธิ ในที่ดินที่สามารถใช้เป็นหลักประกันเงินกู้จากธนาคาร ได้แก่ โฉนดที่ดิน นส. 3 และ นส. 3 ก ส่วนเอกสารสิทธิอื่น ๆ เช่น ส.ป.ก. นิคมสร้างตนเอง ไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันเงินกู้ได้ การกำหนดแนวทางเพื่อให้เอกสารสิทธิดังกล่าวสามารถใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อของสถาบันการเงินจึงเป็นเรื่องเร่งด่วน ที่จะต้องรีบดำเนินการ ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบการถือครองสิทธิในที่ดินและจัดทำเอกสารแสดงสิทธิให้ชัดเจน และต้องแก้ไขระเบียบให้สามารถนำเอกสารแสดงสิทธิดังกล่าวสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืม หากผู้กู้ยืมผิดนัดชำระหนี้ต้องสามารถจัดการเปลี่ยนตัวผู้ถือสิทธิที่มีคุณสมบัติรายอื่นเข้ามาถือสิทธิแทนแบบมีเงื่อนไข ส่วนในระยะยาวจะต้องมีการดำเนินการพัฒนาศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกรอย่างมีระบบ การพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดินทั่วประเทศ การกำหนดเขตการใช้ที่ดินและกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน และการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีที่ดิน เป็นต้น

2) สินทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินทางปัญญา ทรัพย์สินทางปัญญา เป็นสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้และถือเป็นทรัพย์สินจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก ทรัพย์สินทางปัญญาที่กฎหมายบังคับให้จดทะเบียน ได้แก่ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า การออกแบบผังภูมิของวงจรรวม และพันธุ์พืช 4 ชนิด ได้แก่ พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า) และประเภทที่ 2 ทรัพย์สินทางปัญญาที่กฎหมายไม่ได้บังคับให้จดทะเบียน ได้แก่ ลิขสิทธิ์ สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ความลับทางการค้า และภูมิปัญญาท้องถิ่น แนวทางการทำให้ทรัพย์สินทางปัญญาสามารถใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อได้ คือ การพัฒนาการจัดระบบและการรับจดทะเบียน การสร้างความรู้ในเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สินทางปัญญา และการสนับสนุนให้ธนาคารเพื่อการพัฒนาและธนาคารของการนำร่องในการปล่อยสินเชื่อ โดยเฉพาะธุรกิจชุมชนที่สนับสนุนการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

3) สินทรัพย์ประเภทเครื่องจักร การใช้เครื่องจักรเป็นหลักประกันสินเชื่อยังมีปัญหาเรื่องการจดจำนองในทรัพย์สินที่จดจำนำไว้แล้ว โดยที่เจ้าหนี้ผู้รับจำนำไม่ทราบ และการขอสินเชื่อ

ของผู้ประกอบการธุรกิจรายย่อยและธุรกิจที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นยังไม่แพร่หลายมากนักแนวทางในการดำเนินงานของรัฐบาลคือ ให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับทะเบียนเครื่องจักรพร้อมทั้งสนับสนุนการจดทะเบียนเครื่องจักรของผู้ประกอบการขนาดเล็กและธุรกิจชุมชน

4) ที่สาธารณะ ในปัจจุบันสิทธิชั่วคราวในการใช้ประโยชน์จากที่สาธารณะยังไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ เนื่องจากไม่สามารถโอนสิทธิจากผู้ค้าที่มีปัญหาในการชำระหนี้ เงินกู้ให้แก่ผู้ค้ารายใหม่ได้ และ ระยะเวลาของใบอนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจการค้าในที่สาธารณะก็มีเพียง 1 ปี แนวทางที่รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อให้ธนาคารยอมรับสิทธิชั่วคราวในการใช้ที่สาธารณะเป็นหลักประกันสินเชื่อได้ก็คือ ขยายเวลาของใบอนุญาตให้มีช่วงระยะเวลาที่ยาวนานขึ้น รวมทั้งให้สามารถโอนสิทธิการอนุญาตจากผู้ที่มีปัญหาเรื่องการชำระหนี้ให้กับผู้ค้ารายใหม่ พร้อมทั้งให้ธนาคารของรัฐยอมรับการใช้ใบอนุญาตเป็นหลักประกันเงินกู้ได้

5) สิทธิการเช่า แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ สิทธิในการเช่าที่ดินของราชพัสดุ การจัดประโยชน์ที่ดินศาสนสมบัติ สิทธิการเช่าอาคารของการเคหะแห่งชาติ และการจัดระเบียบเช่าที่ดินและอาคารพาณิชย์ ของการทำเรือแห่งประเทศไทย ปัจจุบันสิทธิการเช่าสามารถนำมาเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากธนาคาร แต่ยังมีปัญหาว่า ธนาคารยังไม่มีความมั่นใจและเชื่อถือคุณค่าของสิทธิในการเช่า และยังไม่มียระบบการประเมินราคาที่น่าเชื่อถือ แนวทางในการดำเนินงานของรัฐบาลคือ ให้กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานหลักในการจัดตั้งหน่วยประเมินราคากลาง พร้อมทั้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการยอมรับสิทธิการเช่าเป็นหลักประกันสินเชื่อ

2.2 แนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

2.2.1 การปฏิรูปที่ดิน

แนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยเกิดขึ้นชัดเจนในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อประเทศไทยประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีแนวคิดที่จะให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีส่วนประกอบ ได้แก่ ที่ดิน แรงงาน และทุน ในประเด็นที่ดินนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจไว้ว่า เจ้าของนาส่วนใหญ่ประสงค์จะขายที่นามากกว่าปล่อยให้ชาวนาเช่า จึงให้รัฐบาลมีอำนาจจัดซื้อที่ดินเอกชนนั้น และให้กำหนดลงไปว่าการประกอบเศรษฐกิจในที่ดินนั้น จะแบ่งออกเป็นส่วนอย่างไร จะต้องใช้เครื่องจักรกลชนิดใด เป็นจำนวนเท่าใด เพราะเจ้าของที่ดินจะได้ไม่ต้องต่างคนต่างทำก็จะประหยัด

ค่าใช้จ่ายได้โดยมากแต่ไม่สามารถดำเนินการได้ โดยมีข้อสรุปคือ (ชัยวัฒน์ เหลืองเมฆา, 2546: 22-23)

- 1) เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นชนชั้นสูง มักคอยขัดขวางเพื่อรักษาผลประโยชน์ตัวเองไว้
- 2) ค่าโครงสร้างธุรกิจดังกล่าวมีได้ค้ำถึงสภาพความเป็นจริงเท่าที่ควร เพราะการนำระบบกรรมสิทธิ์รวมมาใช้ในไทยมิใช่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการต่อสู้ระหว่างชนชั้น

หลังจากเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ถูกคัดค้าน แต่แนวคิดยังอยู่ในกลุ่มคนส่วนหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อปัญหาภาคเกษตรกรรมและปัญหาเศรษฐกิจในส่วนรวมของประเทศ คือ ภายหลังจากประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty) กับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2394 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศจากระบบการผลิตเพื่อการยังชีพ (Subsistence Farming) ไปเป็นผลิตเพื่อการค้า และมีผลต่อเนื่องต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของประเทศไทยเป็นอย่างมากในระยะต่อมา

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2533) ระบุว่า “ภายหลังจากมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แล้ว โครงสร้างทางการเกษตรเปลี่ยนจากระบบเพื่อการยังชีพมาเป็นระบบเพื่อการค้า และเป็นสาเหตุให้มีการบุกรุกทำลายป่า เพื่อแสวงหาที่ดินทำกินเกิดขึ้นทั่วประเทศ ซึ่งรัฐบาลในยุคนั้นได้ยอมรับโดยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2512 ให้จัดที่ดินทำกินแก่ผู้บุกรุกไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม โดยเร่งรัดให้กรมประชาสัมพันธ์เร่งรัดจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง”

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) สะท้อนให้เห็นปัญหาความขัดแย้งในระบบการถือครองที่ดินมากขึ้น ทำให้รัฐบาลในยุคนั้น ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปที่ดิน

ไชยยงค์ ชูชาติ (2520) ได้จัดทำโครงการปฏิรูปที่ดินเสนอคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2515 (ซึ่งนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) แต่สภาพบริหารของคณะปฏิวัติได้ลงมติให้ “รอการพิจารณาไว้ก่อน” จนกระทั่งต่อมามีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ภายหลังจากนั้น ได้มีการเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดิน และปัญหาการช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่ ให้ได้รับความเป็นธรรม มีการจัดตั้งองค์กรในนามต่างๆ ประสานกับนิสิตนักศึกษา นักการเมือง เป็นพลังสำคัญที่กดดันให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินสามารถประกาศใช้ได้เร็วขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 81 บัญญัติว่า “ให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่นๆ” ในที่สุดมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแสดงไว้ในเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมาย คือ เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากเกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน กลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา ทำให้ผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและจำหน่ายผลผลิตตลอดมา ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองประเทศ รัฐบาลจึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน

วัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การทำให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินและยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพรายได้ของเกษตรกร เพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้ โดยการนำที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนมาปฏิรูปที่ดิน จึงมีงานที่สำคัญอยู่ 3 ลักษณะ คืองานจัดที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่ซื้อจากเอกชนให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ งานพัฒนาขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ เท่าที่จำเป็นในเขตปฏิรูปที่ดิน และงานพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกร

2.2.2 กระบวนการเข้าถึงทุนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01

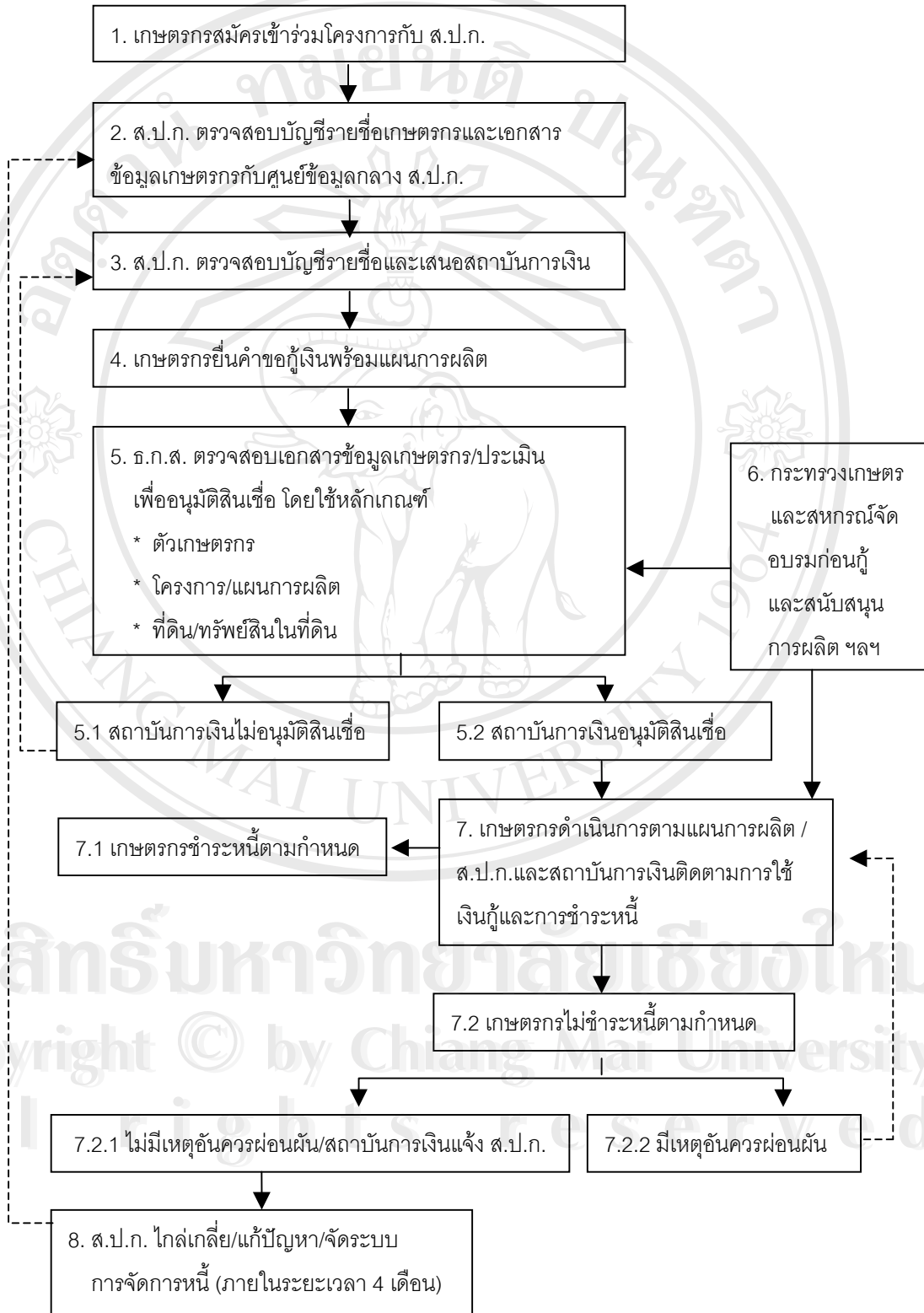
กระบวนการเข้าถึงทุนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 มีดังนี้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2546: 46)

- 1) เกษตรกรสมัครเข้าร่วมโครงการกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)
- 2) ส.ป.ก. ตรวจสอบบัญชีรายชื่อเกษตรกรและเอกสารข้อมูลของเกษตรกรกับศูนย์ข้อมูลกลาง ส.ป.ก.
- 3) เมื่อ ส.ป.ก. ตรวจสอบบัญชีรายชื่อเกษตรกรแล้ว ส.ป.ก. จะเสนอรายชื่อเกษตรกรแก่สถาบันการเงิน (ธ.ก.ส.)
- 4) เกษตรกรยื่นคำขอกู้พร้อมแผนการผลิต เกษตรกรต้องการพัฒนาอาชีพใหม่หรือลูกค้าใหม่ของ ธ.ก.ส. ต้องอบรมก่อนการกู้

5) ธ.ก.ส. ตรวจสอบเอกสารข้อมูลของเกษตรกร เพื่อประเมินและอนุมัติสินเชื่อโดยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณา ประกอบด้วย

- * ตัวเกษตรกร
 - * โครงการ/แผนการผลิต (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดอบรมก่อนกู้และเข้ามาสนับสนุนแผนการผลิต ฯลฯ)
 - * ที่ดิน/ทรัพย์สินในที่ดินเมื่อสถาบันการเงิน (ธ.ก.ส.) พิจารณาตามหลักเกณฑ์แล้วเห็นว่า
 - ไม่อนุมัติสินเชื่อ สถาบันการเงิน (ธ.ก.ส.) ก็จะส่งเรื่องให้ ส.ป.ก. ตรวจสอบบัญชีรายชื่อเกษตรกร แล้วนำเสนอสถาบันการเงิน (ธ.ก.ส.) ใหม่อีกครั้ง
 - สถาบันการเงินอนุมัติให้สินเชื่อ
- 6) เกษตรกรจะต้องเริ่มดำเนินการตามแผนการผลิต โดย ส.ป.ก. ร่วมกับสถาบันการเงินติดตามการใช้จ่ายเงินกู้และติดตามการชำระหนี้ของเกษตรกรผู้กู้ถ้า
- เกษตรกรชำระหนี้ตามกำหนด ถือเป็นอันยุติ
 - เกษตรกรไม่ชำระหนี้ตามกำหนด โดยมีเหตุอันควรผ่อนผัน ให้เกษตรกรดำเนินการตามแผนการผลิตต่อไป โดย ส.ป.ก. ร่วมกับสถาบันการเงินติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ และติดตามการชำระหนี้ต่อไป กรณีเกษตรกรไม่ชำระหนี้โดยไม่มีเหตุอันควรผ่อนผัน สถาบันการเงิน (ธ.ก.ส.) แจ้งเป็นหนังสือให้ ส.ป.ก. ทราบว่าเกษตรกรไม่ชำระหนี้ เมื่อ ส.ป.ก. ได้รับหนังสือแจ้งจาก ธ.ก.ส. ว่าเกษตรกรไม่ชำระหนี้โดยไม่มีเหตุอันควรผ่อนผัน ส.ป.ก. จังหวัดจะดำเนินการไกล่เกลี่ยและแก้ปัญหาต่อไป

ภาพที่ 2.1 กระบวนการเข้าถึงทุนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2546: 46)



2.3 ทฤษฎีว่าด้วยความล้มเหลวของตลาดที่สืบเนื่องจากสินค้าสาธารณะ

ในระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ ตลาดจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยกลไกการตลาดทำหน้าที่กำหนดสินค้า และจะนำไปสู่การตอบสนองของความต้องการของปัจเจกบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงก็พบว่าโดยทั่วไปตลาดยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และสาเหตุหนึ่งเกิดจากกลไกตลาดล้มเหลวในการทำงาน (Market Failure) สภาพที่ทำให้การทำงานของกลไกตลาดล้มเหลวนั้น ก็เกิดจากสภาพที่ตลาดมีสินค้าสาธารณะ (Public Goods)

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2546) ได้กล่าวถึงสินค้าสาธารณะว่า สินค้าสาธารณะหมายถึง สินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นมาแล้วทุกคนจะได้รับการบริโภคที่เท่ากัน (Joint Consumption) โดยสินค้าสาธารณะมีลักษณะสำคัญคือ

- 1) สินค้าสาธารณะไม่สามารถแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ (Non Excludability) หมายความว่า ถึงแม้จะไม่มีเงินจ่าย ก็ไม่สามารถกีดกันผู้บริโภคคนอื่นๆ ได้
- 2) สินค้าสาธารณะไม่มีลักษณะเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (Non Rival in Consumption) หมายความว่า การบริโภคของคนหนึ่งๆ จะไม่กระทบต่อการบริโภคของคนอื่นๆ

ตารางที่ 2.1 ลักษณะการบริโภคของสินค้าสาธารณะ

ลักษณะการบริโภค	Rival in Consumption	Non Rival in Consumption
Excludable	Private Goods	Quasi - Public Goods
Non Excludable	Quasi - Public Goods	Pure Public Goods

ที่มา: เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2546

การล้มเหลวของกลไกตลาดอันสืบเนื่องจากการเป็นสินค้าสาธารณะดังกล่าวทำให้เกิดการขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (Allocation in Efficiency) และเป็นการขาดประสิทธิภาพในเชิงเปรียบเทียบกับสภาพการจัดสรรที่เลิศแบบปาเรโต (Pareto Optimality) อันเป็นสภาพที่จะเกิดขึ้นเมื่อกลไกตลาดสมบูรณ์ โดยอาศัยฐานเหตุผลที่ว่า ระบบตลาดไม่สามารถจัดการปรากฏการณ์บางประเภท พฤติกรรมบางลักษณะ และสถานการณ์บางชนิดที่ไม่เพียงเกิดขึ้นและไม่พึงปรารถนาโดยผ่านกลไกราคา ดังนั้น จำเป็นต้องมีระบบหรือกลไกอื่นมาช่วยดำเนินการ

เพื่อป้องกันไม่ให้ปรากฏการณ์บางอย่างเกิดขึ้น และเพื่อแก้ไขสถานการณ์บางลักษณะ ระบบอื่นหรือกลไกอื่นนั้นก็คือ ระบบการเมืองและกลไกราชการโดยมีรัฐเข้ามาแทรกแซงในการปฏิบัติงานของระบบตลาดในระบบเศรษฐกิจ ณ จุดที่สมควร (ไกรยุทธ ธีรตยา คีนันต์, 2533)

2.4 แนวคิดการจัดการทรัพยากรในรูปแบบของกรรมสิทธิ์

การกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน มี 2 วิธี คือ (ชูศักดิ์ วิทยาภัก, 2538: 4)

- 1) การจัดการในรูปแบบของกรรมสิทธิ์ของรัฐ
- 2) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยระบบตลาด (กรรมสิทธิ์เอกชน)

เมื่อพิจารณาการจัดการทรัพยากรในแง่ของระบบกรรมสิทธิ์แล้ว จะเห็นว่าเป็นโครงสร้างของสิทธิ์และหน้าที่ที่บ่งบอกถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากรชนิดใดชนิดหนึ่งและความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรนั้นๆ (Bromley, 1989 อ้างใน ชูศักดิ์ วิทยาภัก, 2538: 4) สถาบันทางสังคมจะเป็นตัวกำหนดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ หรือระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน (Communal Rights) ซึ่งเป็นระบบการจัดการทรัพยากรที่ใช้ชุมชนและความเป็นชุมชนเป็นพื้นฐาน ซึ่งในระบบนี้กลุ่มบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกันมีสิทธิ์ที่กีดกัน

อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรโดยระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Common Property) กับระบบเปิดเสรี (Open Access) หรือไม่มีกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ ปัญหาของระบบเปิดเสรีเกิดมาจากการไม่มีข้อจำกัดในการใช้ทรัพยากร ผู้ใดจับจองก่อนได้ครอบครองก่อน (First Come First Serve) ในขณะที่ปัญหาของระบบกรรมสิทธิ์ร่วมมักจะเกี่ยวข้องกัับโครงสร้างภายในกลุ่มอันเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งมีข้อห้ามและกฎระเบียบของกลุ่มหรือชุมชนควบคุมอยู่ การนำเอาระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐมาใช้ในการจัดการทรัพยากรเป็นไปอย่างกว้างขวางในหมู่ประเทศที่ได้รับเอกราชใหม่หลังยุคอาณานิคม อย่างไรก็ตามนักวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าผลที่ตามมามิได้เป็นไปอย่างที่ปรารถนาในการอนุรักษ์ทรัพยากรของชาติ ในทางตรงข้ามกลับเป็นการจำกัดบทบาทและศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระบบกรรมสิทธิ์ร่วมที่ดำเนินมาช้านานแล้ว จึงเกิดสภาพการณ์ที่ทำให้ประชาชนกลายเป็นศัตรูของทรัพยากรธรรมชาติ และก่อให้เกิดสภาพไร้กฎหมาย (Lawlessness) ในรัฐที่อ่อนแอ (Bromley, 1991 อ้างใน ชูศักดิ์ วิทยาภัก, 2538: 4-7)

ชุมชน/หมู่บ้านเมืองค้ประกอบด้วยอย่างน้อยสองประการ คือ ประการแรกเป็นหน่วยทางพื้นที่ (Geographical Unit) ประการที่สองเป็นหน่วยทางสังคม (Social Unit) ทั้งสององค์ประกอบมีนัยสำคัญต่อศักยภาพในการจัดการทรัพยากรของชุมชน/หมู่บ้าน ชุมชน/หมู่บ้านจึงเป็นองค์รวมของความสัมพันธ์ทางสังคม ที่จะต้องมีทั้งขอบเขตทางธรรมชาติและขอบเขตทางสังคม

ชุมชน/หมู่บ้านในบริบทของการจัดการทรัพยากรส่วนรวมนั้น สิ่งที่สำคัญที่ถือว่าเป็นกลไกในการควบคุมการใช้ทรัพยากร คือ สถาบัน (Institution) ซึ่งในที่นี้หมายถึง กฎ ระเบียบ ข้อตกลง ซึ่งสังคมสร้างขึ้น (Bromley, 1989 อ้างใน ชูศักดิ์ วิทยาภค, 2538: 4-7) เช่น การที่ภาครัฐกำหนดเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกระบวนการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนขึ้นมาเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกชุมชนกับทรัพยากรแปรเปลี่ยนผลประโยชน์นั้นมาอยู่ในครอบครอง หรือจากการครอบครองมาเป็นกรรมสิทธิ์

2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นองค์รวม เน้นคนจนด้วยการพัฒนาศักยภาพโดยเพิ่มขีดความสามารถให้คนจนในการก่อสร้างตัว สามารถพึ่งพาตนเองมากขึ้น สร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยการดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสม ไม่ขัดต่อกฎระเบียบ เน้นกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมให้เท่าเทียมกัน โดยสร้างความเข้มแข็งระดับฐานราก สร้างความมั่นคงทางรายได้ให้แก่คนชนบท ปัญหาความยากจนของเกษตรกรนับว่าเป็นปัญหาทางสังคมที่สำคัญ

ชัยวัฒน์ เหลืองเมฆา (2545) ได้กล่าวว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร เพื่อนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีกว่าเดิมนั้น กลไกสำคัญคือ สถาบันการเงินที่จะต้องทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในฐานะเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญ หากสถาบันการเงินมุ่งแต่ผลประโยชน์ขององค์กรมากเกินไป สถาบันการเงินจะไม่มีประโยชน์ใดๆ ต่อระบบเศรษฐกิจ การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการในการกู้ยืมเงินของเกษตรกร เป็นแนวทางช่วยเหลือต่อระบบเศรษฐกิจประการหนึ่ง โดยเป็นการป้องกันมิให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ในภาคเกษตรกรรม เนื่องจากรูปแบบการผลิตของเกษตรกรเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมเพื่อการบริโภค การยังชีพมาเป็นการผลิตหรือการแปรรูปเพื่อขาย ต้องอาศัยเครื่องมือ อุปกรณ์ หรือเทคโนโลยีทางเกษตรสมัยใหม่ จำเป็นต้องพึ่งพาทุนจากภายนอก ทั้งในและนอกระบบ การแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนจะ

ช่วยให้เกษตรกรหลุดพ้นภาวะดอกเบี้ยที่สูงจากการกู้หนี้ยืมสินจากแหล่ง เงินทุนนอกระบบ ช่วยสร้างโอกาสให้เข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อนำเงินที่ได้มาพัฒนาอาชีพ สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า และหลุดพ้นจากความยากจนได้อย่างถาวร นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาปัญหาการแปลงสินทรัพย์ที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นทุน ซึ่งผลการศึกษาพบว่า มีปัญหาหลักๆ 2 ประการ คือ ปัญหาการประเมินราคาที่ดิน และปัญหาการบังคับชำระหนี้ กล่าวคือ การประเมินราคาที่ดินตามบันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. เรื่องการให้เกษตรกรผู้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขอรับสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ยังไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกร โดยไม่เป็นไปตามศักยภาพในการผลิต และทำเลที่ตั้งที่ดิน และไม่สอดคล้องกับหลักการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน ซึ่งกำหนดให้มีการประเมินราคาสินทรัพย์อย่างเหมาะสมกับมูลค่าทางการตลาด และมูลค่าทางเศรษฐกิจ รวมทั้งต้องมีการเพิ่มมูลค่าในที่ดิน ส.ป.ก. ด้วย ส่วนปัญหาการบังคับชำระหนี้ กรณี การนำที่ ส.ป.ก. ไปจำนองกับ ธ.ก.ส. ด้วย หากเกษตรกรไม่ชำระหนี้ และ ธ.ก.ส.ฟ้องบังคับจำนอง ธ.ก.ส. เป็นผู้ซื้อที่ดินนั้นจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลแต่เพียงผู้เดียว ผลในทางกฎหมายเป็นผลที่ไม่เป็นไปตามหลักการขายทอดตลาด กล่าวคือ จะไม่มีการแข่งขันผู้ราคา และไม่อาจมี ผู้เสนอราคาสูงสุดได้ โดยบุคคลภายนอกจะไม่เข้าสู้ราคาในการขายทอดตลาด เนื่องจากต้องห้ามการโอนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เกษตรกรผู้ได้สิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ห้ามมิให้แบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

คณะกรรมการพิจารณาศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่มีอยู่ในประเทศไทย (2546) จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ได้กำหนดมาตรการสนับสนุนแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีที่ดิน ส.ป.ก. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีมาตรการดังนี้

มาตรการที่ 1 เร่งรัดติดตามและจัดที่ดินให้เกษตรกร

เป้าหมาย

- 1) พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน (พื้นที่ของรัฐ) จำนวน 42.85 ล้านไร่
- 2) พื้นที่มอบเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 จำนวน 21.89 ล้านไร่
- 3) พื้นที่ที่ยังไม่มอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 จำนวน 20.96 ล้านไร่

แนวทางการดำเนินงาน

- 1) เร่งรัดติดตามการทำประโยชน์ในพื้นที่ที่มอบเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 แล้ว
- 2) เร่งรัดจัดที่ดินในพื้นที่ที่ยังไม่มอบเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 จำนวน 20.96 ล้านไร่

หมายเหตุ ส.ป.ก. ได้ติดตามการทำประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้มอบเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 แล้ว (จนถึง 31 มกราคม 2546) พบว่าเกษตรกรทำประโยชน์ด้วยตนเอง 826,305 ราย (96%) ไม่ได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง 47,768 ราย (4%) ซึ่ง ส.ป.ก. ได้เร่งรัดดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ

มาตรการที่ 2 การพัฒนาระบบการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและที่ดิน

เป้าหมาย คือ ระบบการประเมินมูลค่าที่สะท้อนถึงพื้นฐานของภาคเกษตร

แนวทางการดำเนินงาน

- 1) ปรับปรุงการประเมินมูลค่าที่ดินและทรัพย์สิน
 - 2) พิจารณาเกณฑ์ที่สนองต่อความเป็นจริงของที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อจัดทำวิธีการประเมิน
 - 3) ทดสอบวิธีการประเมินในพื้นที่ตัวอย่าง
 - 4) สรุปและกำหนดเป็นวิธีการประเมินมูลค่าที่ดินและทรัพย์สินในที่ดินภาคเกษตร
- ทางเลือกคือ จัดตั้งสถาบันหรือองค์กรที่จะมาทำหน้าที่เป็นกลไกในการประเมินมูลค่าที่ดินและทรัพย์สิน เพื่อความเป็นธรรม

หลักเกณฑ์ในการประเมินของ ส.ป.ก.

- 1) มูลค่าที่ดิน
- 2) รายได้
- 3) ปัจจัยอื่นๆ ที่เพิ่มมูลค่าที่ดิน คือ
 - 3.1) กระบวนการผลิตที่มีคุณภาพ (QC)
 - 3.2) การลงทุน (เช่น แหล่งน้ำ)
 - 3.3) ความรู้ภูมิปัญญา
 - 3.4) สิทธิประโยชน์
 - 3.5) ความอุดมสมบูรณ์ของดิน

หมายเหตุ หน่วยงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และที่เกี่ยวข้อง สถาบันการเงิน ร่วมกำหนดเกณฑ์และวิธีการประเมินค่าที่ดินและทรัพย์สิน

มาตรการที่ 3 การจัดระบบกลไกการจัดการหนี้เสีย

เป้าหมาย กลไกการจัดการหนี้เสียที่มีประสิทธิภาพ

แนวทางการดำเนินงาน

- 1) ติดตามและพิจารณาเพิกถอน ส.ป.ก. 4-01 กรณีเกษตรกรผิดชำระหนี้ขั้นร้ายแรง
- 2) ใช้ระบบการประเมินมูลค่าที่ดินตามมาตรการที่ 2 เพื่อพิจารณามูลค่าของทรัพย์สินที่สูงกว่าหนี้สินที่เกษตรกรมีต่อสถาบันการเงิน และจ่ายเงินส่วนนี้ให้เกษตรกรรายเดิมโดยหักส่วนที่เป็นหนี้ต่อสถาบันการเงิน
- 3) คัดเลือกเกษตรกรรายใหม่เข้าทำประโยชน์ โดยเกษตรกรจะต้องชำระหนี้สินรวมทรัพย์สินบางส่วนในที่ดินที่ได้รับ

หลักเกณฑ์ของ ส.ป.ก.

ส.ป.ก. สามารถเพิกถอน ส.ป.ก. 4-01 ในกรณีเกษตรกรทำผิดระเบียบ รวมถึงไม่ชำระหนี้สถาบันการเงิน

หมายเหตุ ทางเลือกคือการจัดตั้งกองทุนเพื่อชดเชยหนี้เสียให้แก่สถาบันการเงิน

มาตรการที่ 4 พื้นที่ดำเนินการ

เป้าหมาย พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสม

แนวทางการดำเนินงาน

- 1) ปรับใช้แนวทางการประเมินมูลค่าที่ดินและทรัพย์สินตามมาตรการที่ 2
- 2) จัดทำแผนการผลิตของชุมชนแบบมีส่วนร่วม
- 3) เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของพื้นที่และเกษตรกร

หมายเหตุ หน่วยงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และที่เกี่ยวข้อง ร่วมบูรณาการในการพัฒนาพื้นที่ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่การผลิตของเกษตรกร

และในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนดังกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน) ได้กล่าวว่า “แนวทางและขั้นตอนที่แปลงสินทรัพย์เป็นทุนในการสร้างชีวิตให้ดีขึ้นนั้น กลไกสำคัญในการดำเนินการที่ดีคือ ธนาคารของรัฐจะต้องทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในการคิดว่าจะทำอย่างไรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด ไม่ใช่ทำหน้าที่เป็นเสมือนโรงรับจำนำที่คอยแต่จะยึดทรัพย์สินประชาชนอย่างเดียว โดยกลไกที่สำคัญคือ

ระบบเศรษฐกิจที่ต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลในตัวของมันเอง หมายความว่า ธนาคารรัฐมิใช่หน้าที่เป็นโรงรับจำนำ แต่ธนาคารของรัฐจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาว่าผู้กู้จะเอาเงินไปทำอะไรที่สร้างสรรค์และสามารถสร้างรายได้ ก็จะอนุมัติให้กู้ยืม การควบคุมและขั้นตอนคือหน้าที่ของธนาคาร แต่ถ้าประเมินราคาทรัพย์สินแล้วอนุมัติให้กู้จะเรียกว่า “โรงรับจำนำ” ถ้าธนาคารทำหน้าที่เป็นโรงรับจำนำ ระบบก็จะรวนล้ม เพราะฉะนั้นธนาคารมีหน้าที่พิจารณาว่า วิธีคิดของเขานั้นเป็นอย่างไร ถ้าคิดว่าน่าจะไปด้วยดีก็อนุมัติเงินให้ไปได้ เพราะธนาคารต้องการเงินพร้อมดอกเบี้ย ธนาคารไม่ใช่ต้องการยึดทรัพย์ ธนาคารคิดยึดทรัพย์ ต้องการยึดทรัพย์ ธนาคารจะเป็นโรงรับจำนำทันที และธนาคารจะไม่ช่วยอะไรต่อระบบของเศรษฐกิจเลย”

วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์และคณะ (2544) ได้ศึกษาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด พบว่า เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินต้องสูญเสียที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน เนื่องจากเกษตรกรในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบจากการผลิตแบบดั้งเดิมมาเป็นการผลิตเพื่อขาย ทำให้ต้องพึ่งเงินทุนจากภายนอก เพื่อนำมาใช้ในการผลิตให้เป็นที่ตามความต้องการของตลาด ส่งผลให้เกิดการกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนทั้งในและนอกระบบ ประกอบกับระบบการกู้ยืมและดอกเบี้ยที่ไม่เป็นธรรม และผลผลิตที่ออกมาราคาตกต่ำจนไม่สามารถทำกำไรได้ แม้ว่าภาครัฐจะเข้ามาช่วยเหลือปลดหนี้สินหรือทำการปฏิรูปที่ดิน ก็ไม่ได้ทำให้เกษตรกรหลุดพ้นจากความยากจนได้

ในการศึกษาเรื่องการแปลงสินทรัพย์ที่ดินให้เป็นทุนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้นำแนวคิดการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน แนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ทฤษฎีว่าด้วยความล้มเหลวของตลาดที่สืบเนื่องจากสินค้าสาธารณะ และแนวคิดการจัดการทรัพยากรในรูปแบบของกรรมสิทธิ์ มาเป็นแนวทางในการกำหนดเครื่องมือในการศึกษา และอธิบายประกอบผลการศึกษาที่ได้

2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ตัวแปรอิสระ (X)

ตัวแปรตาม (Y)

