

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุป

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี อันเกิดจากฐานแนวคิดของ Hernando De Soto นักเศรษฐศาสตร์ชาวเปรู ที่ว่า “การไม่สามารถเข้าถึงทุนได้ เป็นสาเหตุของปัญหาความยากจน” โดยมีความเห็นว่าประเทศกำลังพัฒนามีทรัพย์สินถาวรอยู่เป็นจำนวนมาก หากได้นำทรัพย์สินนั้นมาจัดการให้เป็นระบบและสามารถนำมาแปลงให้เป็นทุนได้ จะมีพลังมหาศาลในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ขึ้นไปอย่างยั่งยืน และสามารถขจัดความยากจนของคนส่วนใหญ่ได้อย่างมั่นคง ซึ่งนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 โดยมีผลบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบในวันที่ 1 มกราคม 2547

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งมีหน้าที่ดูแลสินทรัพย์ภาครัฐประเภทที่ดิน จึงได้เร่งรัดดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. คือ ส.ป.ก. 4-01 (หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) สัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ และโฉนดให้แก่เกษตรกร เพื่อนำไปสู่กระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนต่อไป

ตามหลักการแปลงสินทรัพย์ที่ดิน ส.ป.ก. ให้เป็นทุนนั้น ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการจัดทำสารบบข้อมูลที่ดินให้แล้วเสร็จ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานรองรับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และร่วมกับสถาบันการเงินพัฒนากลไกและบุคลากรให้มีความรู้ความชำนาญในการประเมินราคามูลค่าสินทรัพย์ที่ดิน ส.ป.ก. ได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งจัดการให้มีการสร้างมูลค่าเพิ่มในที่ดินด้วย เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ

การศึกษาเรื่องการแปลงสินทรัพย์ที่ดินให้เป็นทุนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดลำพูน โดยการใช้เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ 4 ส่วน ดังนี้

### 5.1.1 ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ตอบแบบสอบถาม

ในการเก็บข้อมูลได้ทำการสัมภาษณ์ประชากรและสอบถามกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม คือ

- 1) เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน
- 2) เจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจังหวัดลำพูน
- 3) เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในจังหวัดลำพูน

ผู้ศึกษาได้เก็บข้อมูลโดยทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน จำนวน 4 ราย เจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จังหวัดลำพูน จำนวน 8 ราย และได้สอบถามเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในจังหวัดลำพูน จำนวน 283 ราย ซึ่งเป็นเกษตรกรในอำเภอแม่ทา จำนวน 120 ราย อำเภอดี จำนวน 87 ราย และอำเภอป่าซาง จำนวน 76 ราย รวมประชากรและกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น จำนวน 295 ราย ซึ่งในรายละเอียดของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน สรุปได้ดังนี้

หัวหน้าครัวเรือนของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 80.9 เพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 19.1 และมีอายุเฉลี่ยประมาณ 53.56 ปี โดยส่วนใหญ่สมรสแล้ว คิดเป็นร้อยละ 86.6 ที่เหลือเป็นโสด หย่าร้าง และแยกกันอยู่ คิดเป็นร้อยละ 4.2 6.4 และ 2.8 ตามลำดับ โดยหัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 63.6 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น คิดเป็นร้อยละ 27.2 ไม่ได้เรียนหนังสือ คิดเป็นร้อยละ 5.7 และจบการศึกษาระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย คิดเป็นร้อยละ 3.5

ในส่วนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ส่วนใหญ่เป็นคนในท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 93.3 ย้ายถิ่นมาจากที่อื่น คิดเป็นร้อยละ 6.7 ซึ่งปัจจุบันอาศัยอยู่ในพื้นที่นี้มาเป็นเวลาโดยเฉลี่ยคือ 12.4 ปี และครัวเรือนของเกษตรกรดังกล่าว มีการปลูกพืชเป็นอาชีพหลัก คิดเป็นร้อยละ 81.6 เป็นอาชีพรอง คิดเป็นร้อยละ 17.3 แต่ก็มีบางส่วนที่เลี้ยงสัตว์เป็นอาชีพหลัก คิดเป็นร้อยละ 12.7 เป็นอาชีพรอง คิดเป็นร้อยละ 49.5 และค้าขายผลผลิตทางการเกษตรเป็นอาชีพหลัก คิดเป็นร้อยละ 5.7 เป็นอาชีพรอง คิดเป็นร้อยละ 8.5 อย่างไรก็ตามยังมีครัวเรือนที่ไม่มีอาชีพรอง คิดเป็นร้อยละ 24.7

จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ส่วนใหญ่มีประมาณ 3 - 4 คน คิดเป็นร้อยละ 52.7 มีสมาชิกในครัวเรือน 5 คน ขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 39.5 และมีสมาชิกในครัวเรือนไม่เกิน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 7.8 และสมาชิกในครัวเรือนของเกษตรกร ประมาณ 2 - 3 คน จะช่วยกันทำงาน

ในอาชีพหลักของครัวเรือน และช่วยทำงานในอาชีพรอง ประมาณ 1 - 2 คน โดยในแต่ละครัวเรือนมีสมาชิกบางส่วนที่ทำงานนอกภาคการเกษตร ประมาณ 1 - 2 คน ซึ่งสมาชิกที่ทำงานนอกภาคการเกษตรดังกล่าวมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 8,072 บาท และครัวเรือนส่วนใหญ่จะต้องดูแลผู้สูงอายุ ประมาณ 1 - 2 คน ต่อครัวเรือน เด็กเล็กก่อนวัยเรียนและบุตรหลานที่กำลังศึกษา ประมาณ 1 คนต่อครัวเรือน

ครัวเรือนส่วนใหญ่ที่มีรายจ่ายไม่เกิน 5,000 บาท มีร้อยละ 40.3 รายจ่ายระหว่าง 5,001 - 7,500 บาท มีร้อยละ 32.9 รายจ่ายระหว่าง 7,501 - 10,000 บาท มีร้อยละ 16.6 และครัวเรือนที่มีรายจ่ายมากกว่า 10,000 บาท มีเพียงร้อยละ 10.2 โดยรายจ่ายเฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือนประมาณ 6,878.7 บาท

เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีการถือครองพื้นที่ ส.ป.ก. โดยเฉลี่ยประมาณ 5 ไร่ 3 งาน และมีการถือครองในพื้นที่กรรมสิทธิ์อื่น ๆ โดยเฉลี่ยประมาณ 3 ไร่ 3 งาน และภายหลังจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้รับเงินแล้วส่วนใหญ่ได้ปลูกไม้ผลในพื้นที่ ส.ป.ก. เพิ่มเติม คิดเป็นร้อยละ 56.2 บางส่วนก็เลี้ยงสัตว์ คิดเป็นร้อยละ 46.3 ปลูกพืชผัก คิดเป็นร้อยละ 37.8 ปลูกสวนป่า และทำการเกษตรแบบผสมผสาน คิดเป็นร้อยละ 10.6 และ 3.5 ตามลำดับ นอกจากนี้ก็ยังทำกิจกรรมอื่น ๆ เช่น ทำระบบน้ำในสวน เจาะน้ำบาดาล ติดตั้ง แท็งก์น้ำ วางท่อ ฯลฯ คิดเป็นร้อยละ 4.6 ส่วนในพื้นที่กรรมสิทธิ์อื่น ภายหลังจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้รับเงินแล้ว ได้เลี้ยงสัตว์เพิ่มเติม คิดเป็นร้อยละ 31.4 ปลูกไม้ผล คิดเป็นร้อยละ 20.1 ปลูกพืช คิดเป็นร้อยละ 17.7 ปลูกสวนป่า และทำการเกษตรแบบผสมผสาน คิดเป็นร้อยละ 15.5 และ 8.1 ตามลำดับ

### 5.1.2 กระบวนการแปลงสินทรัพย์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นทุนทั้งระบบ

กระบวนการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน มีขั้นตอน 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1: ผู้กู้เตรียมเอกสารสิทธิ (ส.ป.ก. 4-01) และหลักฐานการสมัครเข้าร่วมโครงการยื่นต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน

ขั้นตอนที่ 2: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูนตรวจสอบคุณสมบัติของเกษตรกรและส่งรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการไปยังธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร



อย่างไรก็ตาม เกษตรกรส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยเกษตรกรที่มีความพึงพอใจมาก คิดเป็นร้อยละ 43.8 และเกษตรกรที่มีความพึงพอใจมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 10.6 ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับเงินกู้ตามจำนวนที่ขอกู้ คิดเป็นร้อยละ 60.4 ส่วนเกษตรกรที่ไม่ได้รับเงินตามจำนวนที่เสนอขอกู้ คิดเป็นร้อยละ 17.0 และเกษตรกรอยู่ระหว่างรอการอนุมัติ คิดเป็นร้อยละ 22.6 กรณีจำนวนเงินที่ได้รับซึ่งน้อยกว่าที่เสนอขอกู้ แต่เกษตรกรก็สามารถนำเงินกู้อำนาจไปดำเนินโครงการเพิ่มแผนการผลิตได้ในระดับดี คิดเป็นเพียงร้อยละ 26.0 และเกษตรกรนำเงินกู้อำนาจไปดำเนินโครงการเพิ่มแผนการผลิตได้ระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 73.1 ส่วนเกษตรกรที่ไม่สามารถนำเงินกู้อำนาจไปดำเนินโครงการเพิ่มแผนการผลิตได้ มีร้อยละ 1.0 เท่านั้น

ในการใช้เงินกู้ของเกษตรกร พบว่า เกษตรกรที่ใช้เงินกู้ตามที่เขียนไว้ในโครงการหรือแผนการผลิตที่ตั้งใจไว้ คิดเป็นร้อยละ 83.3 แต่มีเกษตรกรบางส่วนที่แบ่งเงินกู้อำนาจไปใช้อย่างอื่นนอกเหนือจากที่เขียนไว้ในโครงการหรือแผนการผลิต คิดเป็นร้อยละ 16.7 และในการชำระเงินคืน พบว่า เกษตรกรสามารถชำระเงินกู้ได้ตามกำหนดหรือแผนที่วางไว้ คิดเป็นร้อยละ 86.2 และเกษตรกรที่สามารถชำระเงินกู้ได้บางส่วน คิดเป็นร้อยละ 13.8 เท่านั้น

### 5.1.3 ปัญหา อุปสรรค และความเป็นไปได้ของการแปลงสินทรัพย์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหาอุปสรรคในกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ส่วนใหญ่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการเตรียมเอกสารและหลักฐานการขอกู้ ปัญหาในขั้นตอนพิจารณาอนุมัติเงินกู้ และปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังกระบวนการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ ซึ่งสรุปได้ว่า

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนการเตรียมเอกสารและหลักฐานการสมัครร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบคุณสมบัติผู้กู้ ไม่พบปัญหาที่สำคัญในขั้นตอนของการเตรียมและตรวจสอบหลักฐานเบื้องต้น ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานไม่ครบสมบูรณ์

ขั้นตอนที่ 3 คือ การจัดเตรียมหลักฐานเพื่อขออนุมัติเงินกู้ ในขั้นตอนนี้จะมีเอกสารที่เพิ่มเติมจากขั้นตอนแรก คือ เกษตรกรต้องเขียนโครงการหรือแผนการผลิตของตนเองเพื่อเสนอขอกู้ต่อเจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปัญหาที่พบจึงเป็นปัญหาที่เกษตรกรผู้

สมัครเข้าร่วมโครงการไม่ทราบว่าจะต้องเตรียมโครงการหรือแผนการผลิตมาด้วย หรือการเขียนโครงการหรือแผนการผลิตไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจน ทำให้เอกสารในการขออนุมัติเงินกู้ไม่ครบถ้วน

ขั้นตอนที่ 4 การพิจารณาอนุมัติเงินกู้ ปัญหาที่พบคือ เงินที่เกษตรกรต้องการกู้มีจำนวนมากเกินที่จะอนุมัติได้ และการเขียนโครงการหรือแผนการผลิตมีความเป็นไปได้น้อยที่โครงการจะประสบความสำเร็จ

ขั้นตอนที่ 5 ขั้นตอนการตรวจสอบหลักฐานการใช้เงิน และการชำระหนี้ของเกษตรกร ผู้กู้ ปัญหาที่พบคือ ผู้กู้บางคนยังไม่ให้ความสำคัญในการชำระคืนเงินกู้ ชำระเงินไม่ตรงตามกำหนดเวลาทำให้จำนวนเงินชำระคืนไม่เป็นไปตามสัญญาที่ระบุ

ปัญหาอื่นๆ ที่พบส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาการประชาสัมพันธ์โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนยังไม่ดีพอ ทำให้เกษตรกรไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์และรายละเอียดของโครงการดังกล่าว และการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูนและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ยังขาดความต่อเนื่องและไม่มีความเข้าใจกันอย่างแท้จริง

ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังกระบวนการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ คือ ปัญหาที่เกษตรกรบางส่วนได้รับเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการ และปัญหาที่เกษตรกรใช้เงินกู้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด คือ มีการแบ่งเงินไปใช้จ่ายอย่างอื่น เช่น ค่าอาหาร ค่าเล่าเรียน หรือซื้อสินค้าฟุ่มเฟือย เช่น โทรศัพท์มือถือ โทรทัศน์ เป็นต้น

#### 5.1.4 ผลกระทบการแปลงสินทรัพย์ที่ดินเป็นทุนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อเกษตรกรผู้ร่วมโครงการ

โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเพื่อเกษตรกรรมมีผลกระทบในระดับมากต่อความรู้สึกห่วงแหนสิทธิในการครอบครองที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 รวมถึงการพัฒนาอาชีพ รายได้ คุณภาพชีวิตและมั่นคงของครอบครัว โดยทำให้เกษตรกรสามารถพัฒนาอาชีพที่ทำอยู่ได้ดียิ่งขึ้น มีรายได้จากการเกษตรมากขึ้น (ค่าเฉลี่ยรวม = 3.71)

## 5.2 อภิปรายผล

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า “การแปลงสินทรัพย์ที่ดินเป็นทุน” หรือการทำให้ประชาชนผู้ถือสิทธิในสินทรัพย์บางอย่าง เช่น ที่ดินและทรัพย์สินติดกับที่ดิน สัญญาเช่า เช่าซื้อ ทรัพย์สินทางปัญญา และประเภทเครื่องจักร สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือกู้ยืมเงินทุนได้ โดยเฉพาะคนจนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ หากการดำเนินนโยบายสาธารณะนี้ประสบความสำเร็จ ก็จะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนภาคเอกชนในระดับรากหญ้า ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจในอนาคต

จากแนวคิดดังกล่าวจะเห็นว่าเกษตรกรก็เป็นบุคคลกลุ่มหนึ่งที่ปกติแล้วจะมีฐานะยากจน ด้อยโอกาส ไม่มีทรัพย์สินใดที่จะเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบตลาดได้ เมื่อเกษตรกรไม่มีทรัพย์สิน หรือกรรมสิทธิ์ในรูปแบบเอกชนแล้ว ทางแก้ทางหนึ่งรัฐจะทำได้ คือ การใช้แนวคิดการจัดการทรัพยากรในรูปแบบกรรมสิทธิ์และการจัดการสินค้าสาธารณะ กล่าวคือ รัฐเข้ามาจัดการทรัพยากรของรัฐหรือสินค้าสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ ให้ประชาชนหรือเกษตรกรได้เข้าถึงทรัพยากรเหล่านั้นและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นได้มากที่สุด

ที่ดิน ส.ป.ก. ที่ได้รับจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็เป็นนโยบายหนึ่งที่จะทำให้เกษตรกรได้เข้าถึงทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันในด้านสิทธิและการถือครองที่ดิน และยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพรายได้ของเกษตรกรและสามารถดำรงชีพอยู่ได้ (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) และในปัจจุบันการประกาศใช้นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล ก็เป็นนโยบายที่พัฒนาขึ้นมาจากปัญหาการเข้าถึงทรัพยากรและสินค้าสาธารณะ คือ จากเดิมเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งของเกษตรกร แต่ในปัจจุบันปัญหาด้านเงินทุน และปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนก็เป็นปัญหาที่สำคัญมากกว่า โดยปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดการจำกัดโอกาสและปิดกั้นศักยภาพในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกร

การแปลงทรัพย์สินที่ดิน ส.ป.ก. ให้เป็นทุน คือ เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้สิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐและได้รับ ส.ป.ก. 4-01 แล้ว แต่มีความขัดสนเรื่องเงินทุนในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม สามารถนำเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน เงินกู้ได้ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้เกษตรกรมีเงินทุนเพียง

พื่อต่อการประกอบกิจกรรมต่างๆ ทางเกษตรกรรมของต่อไป (สิริวัตร มหาชนะวงศ์, 2546) และจากการศึกษาในครั้งนี้ ได้ผลการศึกษาที่สามารถสะท้อนถึงนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้เป็นอย่างดี คือ ผลการศึกษาที่ได้จากการสอบถามเกษตรกรและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูนและเจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยผลกระทบด้านบวกที่เกิดจากนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คือ เกษตรกรเห็นว่านโยบายดังกล่าวทำให้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ และยังสามารถนำเงินก้อนนั้นไปเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาอาชีพ เพิ่มรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ เกษตรกรสามารถนำรายได้ที่เป็นผลเพิ่มขึ้นของเงินกู้ดังกล่าวไปปลดปล่อยภาระหนี้สินที่มีอยู่เดิมได้ ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวก็น่าจะตรงกับจุดมุ่งหมายของนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวก็อาจส่งผลกระทบต่อในระยะยาวหลายๆ ด้าน ซึ่งเป็นผลกระทบในทางลบนั่นเอง

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นผลเสียของการดำเนินนโยบายดังกล่าว คือ การเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นทุนทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของภาระหนี้สิน ในกรณีที่เกษตรกรไม่มีการวางแผนการใช้จ่ายเงินที่ดี ซึ่งโดยปกติแล้วเกษตรกรส่วนใหญ่จะมีภาระหนี้สินเดิมอยู่แล้ว ทั้งหนี้สินในระบบและนอกระบบ เช่น เงินกู้จากกองทุนหมู่บ้าน เงินกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือเงินกู้นอกระบบจากนายทุนอื่นๆ เป็นต้น ภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้นนี้จะส่งผลให้ภาระของเกษตรกรเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้วว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการด้านการเงิน ดังนั้น การคาดหวังของภาครัฐว่าการแปลงสินทรัพย์เป็นเงินทุนเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานด้านเกษตรกรรมอาจแปรเปลี่ยนเป็นการใช้จ่ายเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เช่น การนำเงินไปซื้อสินค้าโดยเฉพาะสินค้าฟุ่มเฟือย ซึ่งเห็นได้จากการซื้อโทรศัพท์และเครื่องใช้ไฟฟ้าอื่นๆ รวมถึงการนำเงินที่ได้ไปใช้ชำระหนี้ในแหล่งกู้อื่น ซึ่งการกระทำดังกล่าวนอกจากจะผิดวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของโครงการแล้ว ยังเป็นการทำให้เกษตรกรไม่ได้ลดความยากจนลงได้ อีกทั้งยังเป็นการสร้างหนี้ใหม่ให้เกษตรกร และในที่สุดเมื่อเกษตรกรไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ภาครัฐก็จำเป็นต้องดูแลและให้ความช่วยเหลือ ทำให้การพึ่งพาภาครัฐและความยากจนยังคงอยู่ต่อไปจนเกิดเป็นวัฏจักรของความยากจนไม่มีที่สิ้นสุด

ผลเสียอีกประการหนึ่ง คือ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้แนวคิดจากการเข้ามาจัดการทรัพยากรหรือสินค้าสาธารณะโดยรัฐ คือ ประชาชนจะทำการบุกรุกพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็พื้นที่ป่าหรือที่สาธารณะ โดยเข้าไปจับจองเป็นกรรมสิทธิ์ เพื่อจะได้รับเอกสารสิทธิ เพื่อนำไปขอกู้เงิน ผลเสียดังกล่าวในระยะสั้นอาจจะไม่ชัดเจน แต่ในระยะยาวผลเสียดังกล่าวมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

เพราะเกษตรกรจำนวนมากรู้และเข้าใจว่าพื้นที่เหล่านั้นที่แต่เดิมเริ่มจากการเข้าไปบุกรุกจับจองพื้นที่และเข้าไปทำกิน แต่ปัจจุบันพื้นที่เหล่านั้นสามารถเปลี่ยนเป็นเงินได้ ดังนั้น เกษตรกรจะอาศัยช่องว่างดังกล่าวเข้าไปบุกรุกพื้นที่ป่าหรือพื้นที่สาธารณะ ซึ่งอาจพัฒนาไปเป็นการจับจอง บุกรุกพื้นที่สาธารณะในเมือง เพื่อถือครองกรรมสิทธิ์ เช่น พื้นที่บนทางเท้า ที่ว่างที่ไม่ใช่ของเอกชน เพื่อเปิดหาบเร่แผงลอย หรือใช้เป็นที่ทำกินเช่นกัน

นอกจากนี้ แม้ว่าผลการศึกษาที่ได้จะพบว่าเกษตรกรมีความรู้สึกหวงแหนที่ดิน ส.ป.ก. ของตนเอง แต่ในระยะยาวแล้วเกษตรกรก็อาจจะไม่รักและหวงแหน หรือไม่มีความรับผิดชอบในที่ดินนั้น เนื่องจากเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ เพราะแม้ที่ดิน ส.ป.ก. จะถูกยึดเพื่อไปชำระเงินกู้ เกษตรกรคงจะไม่เดือดร้อนเท่าใดนักเพราะที่ดินดังกล่าวเดิมก็เป็นของรัฐ มิใช่ของตนเองอยู่แล้ว และจากสถานการณ์ดังกล่าวมีความเป็นไปได้สูงว่าเกษตรกรพร้อมที่จะบุกรุกพื้นที่อื่นเพื่อจับจองหรือเพื่อใช้ทำกินต่อไป

สำหรับประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของ ส.ป.ก. ตรงกับหลักการการดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนหรือไม่นั้น ผลการศึกษาพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่เห็นว่าขั้นตอนของโครงการและการอนุมัติเงินกู้ มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและล่าช้า ประกอบกับเงินกู้ที่ได้รับการอนุมัติมีจำนวนน้อยเกินไป แต่ในขณะที่ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูนและเจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีความเห็นว่าการทำงานในขั้นตอนต่างๆ ไม่ได้ล่าช้าแต่อย่างใด แต่เป็นเพราะจำเป็นต้องตรวจสอบหลักฐาน ทั้งเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 คำร้องการขอกู้ และการประเมินราคาที่ต้องทำด้วยความรัดกุม เพื่อให้โครงการที่เกษตรกรขอกู้นั้นประสบความสำเร็จ นอกจากนี้เหตุผลของจำนวนเงินกู้ที่เกษตรกรได้รับน้อยกว่าความต้องการ เพราะการประเมินราคาสินทรัพย์จะต้องมีหลักเกณฑ์ของการประเมินความเสี่ยงของโครงการ จะต้องมีการประเมินราคาและให้จำนวนเงินกู้ต่ำกว่าสินทรัพย์อยู่แล้ว เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการไม่ใช้หนี้ และป้องกันผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดในกรณีที่โครงการของเกษตรกรล้มเหลว ประกอบกับเกษตรกรเองไม่มีความรู้ในเรื่องการเขียนคำร้องและการวางแผนโครงการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง จึงทำให้จำนวนเงินกู้ที่ขอมาไม่ได้รับอนุมัติเต็มจำนวน

ดังที่ได้กล่าวมา การแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนอาจเกิดผลกระทบที่เป็นทั้งด้านบวกและด้านลบ แต่ผลที่เกิดขึ้นจะมีแนวโน้มเอนเอียงไปในทางใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่รัฐและเกษตรกรจำเป็นต้องช่วยกันเพิ่มมูลค่าให้แก่สินทรัพย์ ตามหลักการในการดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยเจ้าหน้าที่รัฐต้องให้คำแนะนำแก่เกษตรกรในการจัดทำแผนงานหรือโครงการและกิจกรรม

ต่างๆ รวมถึงการติดตามและตรวจสอบโครงการของเกษตรกร นอกจากนี้ เกษตรกรก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามแผนงานที่สร้างขึ้นอย่างเคร่งครัด เพราะถ้าแผนงานที่วางไว้ประสบความสำเร็จ ฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรก็จะดีขึ้น มีเงินทุนหมุนเวียนมากขึ้นและหลุดพ้นจากความยากจนสุดท้ายรัฐและหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดนโยบายต้องเร่งติดตามความสำเร็จของโครงการ และต้องหามาตรการป้องกันและแก้ไขผลเสียที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวเพื่อให้โครงการนี้เป็นปัจจัยที่ช่วยให้เกิดการสร้างงาน สร้างเงินทุน สร้างเงินหมุนเวียนอย่างเป็นระบบ และเพิ่มศักยภาพของทุนเพื่อการประกอบอาชีพให้พัฒนาต่อไป

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายทั้งในข้อดีและข้อเสีย โดยหลักการแล้วการแปลงสินทรัพย์ที่ดิน ส.ป.ก. ให้เป็นทุนเป็นการลดช่องว่างระหว่างสังคมเมืองกับสังคมชนบท เป็นการเพิ่มโอกาสให้กับประชาชนในชนบทได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนที่จะนำมาพัฒนาที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิต หรือแปรรูปผลผลิต เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับตนเองและครอบครัว การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบจะช่วยลดภาระดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบที่มีอัตราสูง หากการแปลงสินทรัพย์ที่ดิน ส.ป.ก. ให้เป็นทุนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักการแล้ว จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศได้ในระดับหนึ่ง รวมทั้งเกษตรกรจะเกิดความรักและความห่วงแหนสิทธิในที่ดินทำกินของตนเอง ไม่ขายหรือละทิ้งไม่ทำประโยชน์ และเกษตรกรยังได้รับโอกาสในการพัฒนาความรู้ด้านการประกอบอาชีพ เพื่อให้เกิดแนวความคิดที่จะปรับปรุงพัฒนาอาชีพให้มีรายได้สูงขึ้น

ข้อเสนอแนะในการศึกษาคั้งนี้ แบ่งเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และข้อเสนอแนะอื่นๆ

#### 5.3.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

1) หลังจากกำหนดนโยบายและแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนแล้ว รัฐควรจะมีการชี้แจงและประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรได้ทราบทั่วกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์การประเมินราคาสินทรัพย์ที่ชัดเจนและเป็นธรรม เพื่อจะได้ไม่เกิดข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ยุติธรรม และเป็นการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างรัฐและเกษตรกร รวมถึงยังเป็นผลดีในการประเมินจำนวนการขอกู้เงินของเกษตรกรอีกด้วย

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในการประเมินราคาสินทรัพย์ การจัดทำโครงการ และการประเมินโครงการ โดยมีความเข้าใจนโยบายที่ตรงกัน และประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ รัฐต้องกำหนดให้มีการประชุม หรือฝึกอบรมก่อนที่จะมีการดำเนินการ

3) การนำนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนไปปฏิบัติ รัฐควรกำหนดมาตรการในการบังคับชำระหนี้ที่ปฏิบัติได้จริง เพื่อเป็นผลต่อการสร้างวินัยการชำระหนี้ของตัวเกษตรกรและป้องกันการเกิดหนี้สูญของรัฐเอง

4) การที่รัฐมุ่งเน้นให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) ด้วยการเพิ่มปัจจัยการผลิต (เงินทุน) และเพิ่มประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิตเพื่อทำให้เกิดผลผลิตต่อหน่วยของการใช้ปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้น โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคการผลิตและการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันต่างๆ ในอันที่จะเอื้ออำนวยต่อการเพิ่มผลผลิตพร้อมกันไปด้วย อาจทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development) ผิดพลาดได้

5) เพื่อให้นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนประสบความสำเร็จ รัฐต้องหาลาดรองรับผลผลิตทางการเกษตรของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ โดยให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะเป็นขวัญและกำลังใจแก่เกษตรกร

### 5.3.2 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

ในการนำที่ดิน ส.ป.ก. มาแปลงให้เป็นทุนอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ส.ป.ก. ควรดำเนินการดังนี้

1) แก้ปัญหาการประเมินราคาที่ดิน ส.ป.ก. ให้สูงขึ้นให้สอดคล้องกับมูลค่าทางการตลาด และมูลค่าทางเศรษฐกิจ

2) กำหนดทิศทางการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

2.1) ต้องจัดระบบการถือครองที่ดินให้แล้วเสร็จ

2.2) เร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามมาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ) เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของเอกสารสิทธิที่ดิน ส.ป.ก.

2.3) เร่งรัดจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดิน โดยเมื่อเกษตรกรได้ชำระค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้ว จะได้รับมอบโฉนดที่ดินเพื่อเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินต่อไป

2.4) เน้นการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อลดการสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เต็มที่ และเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สามารถรองรับตลาดการค้าทางการเกษตร และสามารถเป็นครัวอาหารของโลกได้

2.5) ทำการบริหารสินทรัพย์ที่ดิน ส.ป.ก. ให้เป็นระบบเพื่อเข้าสู่มาตรฐานการแปลงสินทรัพย์ประเภทที่ดินให้เป็นทุน

3) กำหนดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งเป็นวิธีทางหนึ่งที่จะช่วยให้การแปลงสินทรัพย์ประเภทที่ดิน ส.ป.ก. ให้เป็นทุนประสบความสำเร็จ โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานพัฒนาพื้นที่แปลงเกษตรกรรม ฝึกฝนอาชีพและองค์ความรู้ด้านการเกษตรในลักษณะเป็นโครงการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มศักยภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดิน และสร้างมูลค่าเพิ่มในสินทรัพย์ให้เป็นไปตามหลักการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน

4) มาตรการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นแนวทางเลือกที่สำคัญที่จะช่วยให้การแปลงสินทรัพย์ที่ดิน ส.ป.ก. ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และแก้ไขปัญหากการบังคับชำระหนี้ในอนาคต โดยเฉพาะการแก้ไขมาตรา 39 เพื่อปรับปรุงจำกัดสิทธิในที่ดินให้สามารถแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังบุคคลอื่นได้ ภายใต้เงื่อนไขผู้รับโอนจะต้องนำที่ดินนั้นไปประกอบเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว และมีการควบคุมสิทธิบุคคลให้ถือครองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่

5) เพิ่มเติมหลักการทางกฎหมายในเรื่องการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อมุ่งคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (Green Area) ให้เป็นแหล่งผลิตอาหาร และเป็นมาตรฐานป้องกันการสูญเสียที่ดินเกษตรกรรมไปสู่นอกภาคเกษตรกรรมอย่างแท้จริง