

**การแก้ปัญหากฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อ
แก่เกษตรกรในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน**

**Solutions to Legal Problems of Using Rights in ALRO 4-01 Land as Collateral for Loans to
Farmers in the Asset Capitalization Project**

ปิติพล อุทัยแพน^{1*} และ สิริโรจน์ รัฐประเสริฐ²

Pitiphol Uthaipan^{1*} and Siriroj Rathprasert²

¹นักศึกษาคณะนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

²อาจารย์คณะนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

¹Student, Master of Laws Faculty of Law Rangsit University

²Lecturer, Master of Law Faculty of Law Rangsit University

*Corresponding author, E-mail: resident_407@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 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) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

จากการศึกษาวิจัยใน ประเด็นแรก พบว่า การนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เนื่องจากตามกฎหมายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไม่สามารถโอนเปลี่ยนมือ ทำให้ไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวออกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้กู้ยืมเงินได้ ดังนั้น ในข้อเสนอนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจำเป็นต้องอาศัยกลไกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. จะต้องทำข้อตกลงเพื่อสร้างหลักประกันในการชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. เพื่อควบคุมให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและโครงการ ประเด็นที่สอง พบว่า ตามบันทึกข้อตกลงในการดำเนินการระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. เรื่อง การให้ผู้ใช้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรับสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปี 2556 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสร้างหลักประกันการชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. โดยให้ ส.ป.ก. สรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ตลอดจนการนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการแก้ไขบันทึกข้อตกลงในการดำเนินการระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ปี 2546 ในปี 2556 แล้วก็ตาม แต่บันทึกข้อตกลงดังกล่าวก็ไม่ได้มีรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการสรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่ง

ยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ประเด็นที่สาม พบว่า ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีสิทธิจะได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ครอบคลุมการสรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. เนื่องจากเกษตรกรซึ่งมีสิทธิจะได้รับที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไม่จำเป็นต้องชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ดังนั้น จึงควรมีหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรม และโปร่งใส ตลอดจนเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายและโครงการจำเป็นต้องมีการประเมินราคาที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 และวงเงินในการปล่อยสินเชื่อควรเหมาะสมเพียงพอ ตลอดจนการควบคุมการใช้ประโยชน์เงินจากการกู้ยืมเงินของเกษตรกรตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

จากการศึกษาวิจัยสรุปได้ว่า การนำนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาใช้ในกรณีการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร เป็นนโยบายที่ช่วยให้เกษตรกรมีแหล่งเงินทุนในการเกษตรกรรม แต่อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากการสร้างหลักประกันให้กับสถาบันการเงินผู้ปล่อยสินเชื่อเพื่อขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวแล้ว การประเมินราคาที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 และวงเงินในการปล่อยสินเชื่อควรเหมาะสมเพียงพอต่อการสร้างผลผลิตทางการเกษตร ตลอดจนควรมีการควบคุมการใช้ประโยชน์เงินจากการกู้ยืมเงินดังกล่าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและโครงการ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ขึ้นไว้โดยเฉพาะ กำหนดให้ใช้การประเมินราคาที่ดินโดยผู้ประเมินอิสระได้นอกเหนือจากการใช้ราคาประเมินของกรมธนารักษ์ รวมทั้งกำหนดให้มีหลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุน ส่งเสริม และควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ในกรณีการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ขึ้น

คำสำคัญ: โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ส.ป.ก.4-01

Abstract

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 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.

Keyword: capital assets project, agricultural land reform; ALRO 4-01

1. บทนำ

นับแต่อดีตประเทศไทยประกอบเกษตรกรรมมาโดยตลอด ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพหรือดำรงอยู่ได้โดยมีความเกี่ยวพันกับการเกษตร รวมทั้งพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมาจากสินค้าเกษตร อย่างไรก็ตาม เกษตรกรส่วนใหญ่ในประเทศไทยมีฐานะยากจน เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต่างให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร และถือเป็นนโยบายที่เร่งด่วนที่ต้องรีบแก้ไขเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกร เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม หากเกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่า

ที่ดินย่อมได้รับความเดือดร้อน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษาจึงทำให้อัตราผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดิน และการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก ที่ผ่านมามีได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้นแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร และสอดคล้องเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกเหนือจากที่ดินและแรงงานซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการทำเกษตรกรรม ในเรื่องของเงินทุนในการทำเกษตรกรรมก็เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น ค่าใช้ในการจัดซื้อที่ดินเอกชน ค่าทดแทนเวนคืนที่ดิน รวมทั้งทุนให้กู้ยืมเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ดี ได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในประเทศไทย ทำให้ภาวะเศรษฐกิจตกอยู่ในสภาพซบเซาอย่างหนัก จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลจึงได้นำนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาใช้กับสินทรัพย์ ได้แก่ ที่ดินสาธารณะ ทรัพย์สินทางปัญญา เครื่องจักร และสิทธิการเช่า เพื่อให้เกิดการลงทุนในภาคประชาชนเพิ่มขึ้นอันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งรวมไปถึงที่ดิน ส.ป.ก. ทำให้เกษตรกรมีเงินก้อนใหม่อยู่ในมือสำหรับชำระหนี้ แต่ด้วยเหตุที่กฎหมายห้ามมิให้ผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น 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 อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมามีบทข้อตกลงดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจน และไม่สามารถจัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ อีกทั้งนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนมีความเสี่ยงที่เกษตรกรผู้กู้ยืมจะต้องสูญเสียสิทธิประโยชน์ในทรัพย์สิน ซึ่งขัดแย้งเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

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

2. วัตถุประสงค์

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

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเอกสารหรือข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลนั้นประกอบไปด้วย ตัวบทกฎหมาย สนธิสัญญา หนังสือ ตำรา ข้อมูลวิทยานิพนธ์/สารนิพนธ์ รายงานการวิจัย วารสาร บทความ เอกสารอื่น ๆ ตลอดจนข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ เพื่อให้สอดคล้องกับประเด็นที่ได้ตั้งสมมุติฐานไว้ ภายใต้กรอบแนวคิด ทฤษฎี และหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร

4. ผลการวิจัย

4.1 วิเคราะห์หลักเกณฑ์ขับเคลื่อนนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ พบว่า เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม หากเกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินย่อมได้รับความเดือดร้อน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษาจึงทำให้อัตราผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดิน และการจำหน่ายผลิตผลออกมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้นบังคับใช้เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรและเป็นการสร้างหลักประกันว่าจะมีที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ดังจะเห็นได้จากมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” อย่างไรก็ตาม บัญญัติที่สำคัญในการทำเกษตรกรรมนอกจากที่ดินแล้วแรงงานและเงินทุนในการทำเกษตรกรรมก็เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในมาตรา 30 จึงกำหนดให้ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. จะต้องเป็นผู้ที่สามารถทำการเกษตรกรรมได้ ได้แก่ เกษตรกร และสถาบันเกษตรกร ซึ่งถือเป็นแรงงานที่สำคัญในการทำเกษตรกรรม ตลอดจนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในมาตรา 9 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา

10 เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและ ใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น ค่าใช้ในการจัดซื้อที่ดินเอกชน ค่าทดแทนเวนคืนที่ดิน รวมทั้งทุนให้กู้ยืมเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากเหตุผลทั้งหมดที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ทำให้ที่ดิน ส.ป.ก. ไม่สามารถโอนเปลี่ยนมือได้ตามกฎหมาย รวมทั้งไม่สามารถนำมาขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ได้ ดังนั้น ในการขับเคลื่อนนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ จึงต้องมีกลไกเพื่อสร้างหลักประกันให้กับสถาบันการเงินหรือผู้ให้กู้ต่อความเสี่ยงที่อาจจะไม่ได้รับการชำระหนี้กู้ยืมเงินดังกล่าว โดยการทำข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งใจความสำคัญของบันทึกข้อตกลงดังกล่าว ส.ป.ก. ได้วางหลักเกณฑ์ให้การประกันในการชำระหนี้แก่ ธ.ก.ส. ไว้ดังนี้ ในกรณีที่เกษตรกรหรือผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. ได้ตามสัญญา ให้ทาง ส.ป.ก. สรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทน มาชำระหนี้ให้กับทาง ธ.ก.ส. ในกรณีแรก ตามบันทึกข้อตกลงในการดำเนินการระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. เรื่อง การให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขอรับสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปี 2546 ซึ่งในเวลาต่อมาจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักประกันในการชำระหนี้แก่ ธ.ก.ส. ตามบันทึกข้อตกลงในการดำเนินการระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. เรื่อง การให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขอรับสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปี 2556 ในกรณีที่หากเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรายใหม่ไม่มีคุณสมบัติในการรับสินเชื่อของ ธ.ก.ส. หรือ ส.ป.ก. ไม่สามารถหาผู้ที่มารับที่ดินและหนี้สินที่มีอยู่กับ ธ.ก.ส. ได้ ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. เพิ่มจำนวนแทนเกษตรกรลูกหนี้ ในกรณีที่สอง

4.2 วิเคราะห์ปัญหาการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มาเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พบว่า ตามบันทึกข้อตกลงในการดำเนินการระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. เรื่อง การให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขอรับสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปี 2546 ไม่ได้กำหนดว่าในการสรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. เกษตรกรรายใหม่จะต้องมีคุณสมบัติอย่างไร และมีขั้นตอน วิธีการในการดำเนินการอย่างไร หากพิจารณาขั้นตอนการดำเนินงานของ ส.ป.ก. โดยปกติแล้วการให้สิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. จะมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมสิทธิ ดังนี้ ประการแรก การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538 กล่าวคือ ผู้ยื่นคำขอจะต้องเป็นเกษตรกร ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีเพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ สัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะ โดยได้ยื่นคำขอตามประกาศพร้อมบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน ทะเบียนสมรส ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ ดังนี้ เป็นผู้เช่าที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดินที่นำมาปฏิรูป หรือเป็นผู้ขึ้นทะเบียนขอรับการจัดที่ดิน หรือเป็นเกษตรกรอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด และประการที่สอง การตรวจสอบการเข้าทำประโยชน์เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2540 กล่าวคือ เกษตรกรจะต้องรับมอบที่ดินภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกร และมีหน้าที่ในการประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเต็ม

ความสามารถ ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน, หรือปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต และต้องปฏิบัติตามคำเตือนของ ส.ป.ก. ฯลฯ ซึ่งในกรณีที่จะทำให้เกษตรกรสันนิษฐานการเข้าทำประโยชน์ ได้แก่ ดाय สละสิทธิ ขาดคุณสมบัติเป็นเกษตรกร หรือปฏิบัติผิดระเบียบ และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของ ส.ป.ก. ดังนั้น ในการสรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. จึงต้องเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538 ซึ่งในเวลาต่อมาจึงได้มีการแก้ไขบทบัญญัติข้อดังกล่าวในปี 2556 เพื่อให้เกิดความชัดเจนโดยระบุหลักเกณฑ์ ให้ ส.ป.ก. พิจารณาสรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538 อย่างไรก็ดี ระเบียบดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้ได้เฉพาะในกรณีการสรรหาเกษตรกรรายใหม่เท่านั้น ไม่ได้หมายความรวมถึงการสรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ในทางปฏิบัติการสรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ที่ผ่านมามีแนวโน้มในการปฏิบัติที่ชัดเจนและแตกต่างกันออกไป โดย ส.ป.ก. หรือ ธ.ก.ส. อาจเป็นผู้คัดเลือกเกษตรกร รายใหม่ผู้ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและชำระหนี้เงินกู้ของเกษตรกรรายเดิมให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการแก้ไขบทบัญญัติในการดำเนินการระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. เรื่อง การให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขอรับสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปี 2556 การสรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. เป็นเพียงหลักประกันในการชำระหนี้เพียงอย่างเดียวของ ธ.ก.ส. แต่ด้วยมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการต้องให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน อาจส่งผลทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความเหมาะสมของเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน ขณะที่ในปัจจุบันหลังจากที่ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติข้อดังกล่าวในปี 2556 โดยมีการเพิ่มหลักประกันในการชำระหนี้ให้แก่ ธ.ก.ส. จากการนำเงินกองทุน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. ทำให้ ส.ป.ก. สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความเหมาะสมของเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ได้อย่างอิสระ ตลอดจนการปฏิเสธที่จะไม่ดำเนินการในกรณีที่มีข้อสงสัย ในกรณีนี้ ส.ป.ก. จะต้องใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. ก็ต่อเมื่อ ธ.ก.ส. ไม่สามารถบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันได้ในท้ายที่สุด อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2556 จนถึงปัจจุบันยังไม่เคยมีกรณีที่ ส.ป.ก. ต้องนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส.

4.3 วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากกลไกการบังคับใช้แนวนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พบว่า ด้วยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538 ไม่ได้กำหนดให้การยินยอมการชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. เป็นเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 กล่าวคือ ระเบียบฯ ดังกล่าว ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ว่ามีรายละเอียดและขั้นตอนอย่างไร เช่น ขั้นตอนในการแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบเพื่อแสดงความประสงค์ที่จะชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส., หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติผู้ยื่นคำที่แสดงความประสงค์ที่จะชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเหมาะสมของผู้ยื่นคำที่แสดงความประสงค์ที่จะชำระหนี้แทนให้

ช.ก.ส. ในกรณีที่มีผู้แสดงความประสงค์หลายราย ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรม และโปร่งใส จึงควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวขึ้นไว้โดยเฉพาะไว้เป็นบรรทัดฐานและแนวทางในการปฏิบัติเดียวกัน ตลอดจนเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายและโครงการจำเป็นต้องมีการประเมินราคาที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 และวงเงินในการปล่อยสินเชื่อควรเหมาะสมเพียงพอเพื่อให้เกษตรกรสามารถนำไปสร้างผลผลิตทางการเกษตรได้ โดยจะเห็นได้ว่าแม้ตามบันทึกข้อตกลงในการดำเนินการระหว่าง ส.ป.ก. กับ ช.ก.ส. เรื่อง การให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขอรับสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปี 2556 จะแก้ไขกำหนดให้ใช้ราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์ ซึ่งจากเดิมราคาประเมินที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ของ ช.ก.ส. จะอยู่ที่ประมาณ ไร่ละไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งราคาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับราคาตลาด ดังนั้น ในการประเมินราคาที่ดินจากผู้ประเมินราคาอิสระประกอบการพิจารณาด้วยอีกครั้ง ก่อนพิจารณาวงเงินในการปล่อยสินเชื่อที่เหมาะสมกับโครงการแต่ละโครงการ รวมทั้งในการปล่อยสินเชื่อดังกล่าวจะต้องมีการควบคุมการใช้ประโยชน์เงินจากการกู้ยืมเงินของเกษตรกรตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุน ส่งเสริม และควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ในกรณีการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ระหว่าง ส.ป.ก. กับ ช.ก.ส. ขึ้น

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาหลักของเกษตรกรซึ่งเกิดจากการขาดที่ดินทำกิน จึงให้ความสำคัญกับการสร้างความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของนโยบายปฏิรูปที่ดิน มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน และจากการศึกษาแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับในประเทศไทยพบว่า ประเทศฝรั่งเศส ประเทศรัสเซีย ประเทศจีน ใช้นโยบายสลายระบบบรรณาชกเลิกหลักการความเท่าเทียมกันจากเดิมที่ว่า “ทุกคนทำงานต่างกันแต่ก็ได้รับผลตอบแทนเท่ากัน” เป็น “ทุกคนได้รับผลตอบแทนตามผลงานที่ทำ” หากนำมาใช้ในประเทศไทยจะไม่ประสบความสำเร็จเนื่องมาจากมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง อาจทำให้เกิดปัญหาการปล่อยให้ที่ดินให้กร้าง ขาดการพัฒนาที่ดิน

ประเทศญี่ปุ่นใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน เช่น กฎหมายปรับปรุงที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตร กฎหมายบังคับใช้กรอบการจัดการเกษตรกรรม เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง ทำให้เกิดผลดีต่อประเทศโดยรวม และเกิดผลประโยชน์โดยตรงต่อเกษตรกร เปรียบเทียบกับประเทศไทย ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเช่นกัน แต่การบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยนั้นยังมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การแก้กฎหมายสำหรับประเทศไทยจึงเกิดประโยชน์ไม่มากแต่ควรไปแก้ไขในวิธีปฏิบัติมากกว่า

ประเทศไทยได้หันมาใช้มาตรการบังคับซื้อที่ดินในราคาที่ยุติธรรมและชำระค่าที่ดินในรูปแบบของพันธบัตร แนวทางของประเทศไทยได้หันเป็นแนวทางหนึ่งที่เหมาะสมกับประเทศไทยเนื่องจากกฎหมายที่ดินในประเทศไทยมีบทบัญญัติในลักษณะนี้อยู่แล้ว แต่รัฐบาลไทยยังไม่นำมาใช้อย่างจริงจังยังไม่เกิดการบังคับซื้อที่ดินในประเทศไทย หากนำมาใช้อย่างจริงจังอาจประสบความสำเร็จดังเช่น ประเทศไต้หวัน เนื่องจากปัจจุบันที่ดิน ส.ป.ก. มีผู้ครอบครองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือยังมีการแอบแฝงใช้ชื่อชาวบ้านที่เป็นเกษตรกรเหมือนกันในการถือครองที่ดินแทน ตลอดจนยังเกิดปัญหาการปล่อยที่ดินกร้างทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมสภาพของที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งปัญหาเหล่านี้สามารถใช้วิธีการบังคับซื้อเข้าไปจัดการได้ทั้งสิ้น

ประเทศเกาหลีใต้ ใช้มาตรการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยให้อำนาจรัฐบาลบังคับซื้อที่ดินจากผู้ที่มีที่ดินมากกว่าที่กำหนดแล้วเอามาขายให้แก่ผู้ที่ไม่มียากิน โดยรัฐบาลจะออกเป็นพันธบัตรแทนเงินสดให้เจ้าของที่ดินและผู้ซื้อขายเป็นผลผลิตร้อยละ 20 ของผลผลิตทั้งหมด ประเทศไทยก็มีบทบัญญัติในลักษณะนี้เช่นกัน หากนำมาใช้จะช่วยลดปัญหาการถือครองที่ดินที่มากกว่ากำหนด ส่งผลให้การจัดสรรที่ดินเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน แนวทางการให้ผู้ซื้อขายเป็นผลผลิตตามอัตราที่รัฐกำหนดหากนำมาใช้ในประเทศไทยจะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรด้านปัจจัยการผลิตและผลผลิตที่เหลือจากการขาย

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

5. การอภิปรายผล

จากผลการวิจัยที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการนำนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการนำที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ มาใช้ให้มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายและโครงการจำเป็นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้กับ ธ.ก.ส. ขึ้นไว้โดยเฉพาะไว้เป็นบรรทัดฐานและแนวทางในการปฏิบัติเดียวกัน, การประเมินราคาที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 และวงเงินในการปล่อยสินเชื่อควรเหมาะสมเพียงพอเพื่อให้เกษตรกรสามารถนำไปสร้างผลผลิตทางการเกษตรได้ รวมทั้งการควบคุมการใช้ประโยชน์เงินจากการกู้ยืมเงินของเกษตรกรตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง อีกทั้งยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ สมชาย ธรรมสุขวิวัฒน์ และ คามร คำไตรย์ เรื่องแนวทางของกฎหมายในการนำที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม โดยรัฐได้กำหนดเป็นนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พบว่ากฎหมายไทยไม่ถือว่า ส.ป.ก. 4-01 เป็นหลักประกันในระบบกฎหมาย รัฐสามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้โดย แก้ไขนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การออกพันธบัตรเพื่อการจัดซื้อและเวนคืนที่ดิน การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในหมวด 3 เรื่องการระงับข้อพิพาทนอกศาล ตลอดจนการเสริมประสิทธิภาพการทำงานในหน่วยงานของรัฐ อาทิ การปรับปรุงบทบาทการทำงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี แม้จะได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นอย่างครบถ้วนแล้วก็ตาม เกษตรกรเองก็ยังคงมีความเสี่ยงที่จะต้องสูญเสียที่ทำกิน เพราะขาดคุณสมบัติเป็นเกษตรกร ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2540 ข้อ 11 (4) ประกอบ ข้อ 7 (9) หากให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้มีมติ ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสุดสิทธิเนื่องจากสภาพปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ โรคระบาด ภัยแล้ง อุทกภัย ไฟป่า จนทำให้ผลผลิตทางการเกษตรเสียหายหรือขายไม่ได้ราคา จนไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่กับทางสถาบันการเงินได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือเกษตรกร ระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีนี้

เห็นว่ากรณีที่โครงการไม่ประสบความสำเร็จนั้นมิใช่ความผิดของเกษตรกร ได้แก่ การปรับโครงสร้างหนี้ การพักหนี้ ตลอดจนการนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาช่วยเหลือเกษตรกรดังกล่าว

6. บทสรุป

จากการศึกษาวิจัยสรุปได้ว่าการนำนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาใช้ในกรณีการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร เป็นนโยบายที่ช่วยให้เกษตรกรมีแหล่งเงินทุนในการเกษตรกรรม แต่อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากการสร้างหลักประกันให้กับสถาบันการเงินผู้ปล่อยสินเชื่อเพื่อขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวแล้ว การประเมินราคาที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 และวงเงินในการปล่อยสินเชื่อควรเหมาะสมเพียงพอต่อการสร้างผลผลิตทางการเกษตร ตลอดจนควรมีการควบคุมการใช้ประโยชน์เงินจากการกู้ยืมเงินดังกล่าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและโครงการ

ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาเกษตรกรรายใหม่ซึ่งยินยอมชำระหนี้แทนให้ ธ.ก.ส. ขึ้นไว้โดยเฉพาะ, กำหนดให้ใช้การประเมินราคาที่ดิน โดยผู้ประเมินอิสระได้นอกเหนือจากการใช้ราคาประเมินของกรมธนารักษ์, กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุน ส่งเสริม และควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ในกรณีการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์เงินจากการกู้ยืมเงินของเกษตรกรตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือเกษตรกร ระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เห็นว่ากรณีที่เกษตรกรไม่สามารถปฏิบัติตามพันธะกรณีที่มีต่อสถาบันการเงินได้นั้นมิใช่ความผิดของเกษตรกร ได้แก่ การปรับโครงสร้างหนี้, การพักหนี้ และการนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาช่วยเหลือเกษตรกรดังกล่าว เป็นต้น

7. กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ดั่งนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาเป็นอย่างสูงจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัตยพงษ์ ล้อมประเสริฐ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่สละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำแนวทางการศึกษาวิทยานิพนธ์ และความรู้ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนข้อคิดเห็นในประเด็นปัญหาทางกฎหมายต่างๆ ด้วยจิตใจของครูบาอาจารย์ที่เต็มเปี่ยมไปด้วยความเมตตาต่อลูกศิษย์ ขอกราบขอบพระคุณ ดร.สมบุญ เส็งยมบุตร ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมายต่างๆ และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สมปอง สุจริตกุล ที่กรุณาเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านอาจารย์ได้ให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นที่จุดประกายให้เกิดความคิดที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.สุรพล ศรีวิทยา ผู้ที่ให้ความรู้และแนวคิดในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ และขอกราบขอบพระคุณ ดร.ศิริโรจน์ รัฐประเสริฐ ท่านอาจารย์ได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นในเชิงวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ แนวคิดวิเคราะห์การปฏิรูปที่ดิน แหล่งที่มาของบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง दरณะ และหลักการของความคิดที่เป็นแบบแผน รวมทั้งข้อมูลกฎหมายต่างประเทศเพิ่มเติม ซึ่งทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณครู อาจารย์ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมถึงผู้ให้ความสว่างทางปัญญา ที่เอื้อเพื่อข้อมูลเบื้องต้นบางส่วน ที่เอื้อเพื่อข้อมูลที่ใช้ในทางปฏิบัติ ตลอดจนบุคคลที่ไม่ได้เอ่ยนามมาทุกท่านที่ได้ช่วยเหลือผู้เขียนในด้านต่างๆ และเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนตลอดมา

สุดท้ายผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณแม่พรทิพย์ อุทัยแพน ซึ่งเป็นมารดาของผู้เขียนที่ให้ ความรัก ความเมตตา และความห่วงใย รวมทั้งกำลังใจและสนับสนุนกำลังใจทั้งในการส่งเสริมการศึกษาแก่ลูก เป็นอย่างดีเสมอมา รวมทั้งขอขอบคุณ นางสาว จูติรัยย์ แก้วตาทิพย์ ที่คอยช่วยเหลือทุกอย่าง และเป็นกำลังใจที่ดีให้แก่ผู้เขียนตลอดมา

8. เอกสารอ้างอิง

- บันทึกข้อตกลงในการดำเนินการระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. เรื่อง การให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขอรับคืนเช่าจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (2546).
- บันทึกข้อตกลงในการดำเนินการระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. เรื่อง การให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขอรับคืนเช่าจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (2556).
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2540.
- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538.
- สถาบันวิจัยสังคม. (2548) การศึกษา เรื่อง ฐานข้อมูลด้านนโยบายที่ดินของประเทศไทย (รายงาน). เชียงใหม่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2535) การศึกษาสำหรับปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (รายงาน). กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2535) นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย. (รายงาน) กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และคามร คำไร่. (2535). แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม: ศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร. วารสารนิติศาสตร์. อาทิตยา พองพรหม. (2560). เรื่องสถานการณ์การถือครองและสาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย, กลุ่มวิจัยและพัฒนาการปฏิรูปที่ดิน. สำนักวิชาการและแผนงาน. วิจัยฉบับสมบูรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.