

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

ผลการศึกษาครั้งนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การวัดความสามารถในการจัดเก็บหนี้และวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยคำนึงถึง ปริมาณงานแต่ละจังหวัด ในแต่ละกิจกรรมมาพิจารณาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณด้วย และได้นำหลักเกณฑ์ที่พบมาใช้วัดประสิทธิภาพการให้เช่าซื้อที่ดิน และได้ใช้ข้อมูลการจัดซื้อที่ดิน การจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเอกชนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จนถึงปีงบประมาณ 2554 พบว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการให้เช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดินดีที่สุด 5 ลำดับแรก ได้แก่ จังหวัดปทุมธานี นครนายก ฉะเชิงเทรา พระนครศรีอยุธยา และนครปฐม เมื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเช่าซื้อที่ดินของ 5 จังหวัด ดังกล่าว พบว่า เป็นจังหวัดในภาคกลางทั้ง 5 จังหวัด ซึ่งจัดซื้อที่ดินจากเอกชนได้ตั้งแต่ปีแรกๆที่เริ่มตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินยังมีราคาถูกมาก ประมาณ 3,000 บาทต่อไร่เท่านั้นเมื่อนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อในอัตราค่าเช่าซื้อเท่ากับราคาที่ดินที่ซื้อมา เกษตรกรจึงมีความสามารถจ่ายค่าเช่าซื้อได้ดีจึงมีความต้องการเช่าซื้อมากกว่าจังหวัดอื่น ประกอบกับที่ดินใน 5 จังหวัดดังกล่าว มีลักษณะสภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม ภูมิประเทศ ภูมิอากาศเหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรมเหมือนกัน จึงทำให้เกษตรกรมีรายได้ดีและเช่าซื้อที่ดินได้ในราคาถูกมีความพร้อมที่จะเช่าซื้อ เมื่อวัดประสิทธิภาพของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการให้เช่าซื้อที่ดินตามสัดส่วนปริมาณงานแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในภาคกลาง 5 จังหวัดดังกล่าวจึงมีประสิทธิภาพดีที่สุด จึงสรุปได้ว่ารายได้ของเกษตรกรมีผลโดยตรงต่อความสามารถในการจ่ายค่าเช่าซื้อเป็นสิ่งสำคัญมากประการหนึ่ง ที่ทำให้เกษตรกรตัดสินใจเปลี่ยนจากผู้เช่าเป็นผู้เช่าซื้อ ถ้าเกษตรกรมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพและเหลือเพื่อการลงทุนและเมื่อเกษตรกรจ่ายค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วเกษตรกรมีสิทธิในที่ดินที่ได้รับการโอนกรรมสิทธิ์จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เทียบเท่าหรือใกล้เคียงกับสิทธิในที่ดินหรือโฉนดที่ดินที่เกษตรกรซื้อที่ดินจากเอกชนแล้ว เกษตรกรก็มีความต้องการเป็นเจ้าของที่ดินโดยทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิ่มมากขึ้น การปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินโดยการกระจายสิทธิในที่ดินให้เกษตรกรก็คงประสบความสำเร็จตามเจตนาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น การดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการให้เช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงควรดำเนินการเพื่อเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้เพียงพอและควรเร่งดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพร้อมกันไปด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพการให้เช่าซื้อที่ดิน

จากผลการศึกษา โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์การวัดความสามารถในการจัดเก็บหนี้และวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเป็นมาตรการหนึ่งจูงใจให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเร่งรัดติดตามการชำระหนี้และดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อให้ได้ตามแผนงานหรือเป้าหมาย โดยการจัดลำดับความสามารถในการดำเนินงานเป็นรายเดือน รายปี และทำการประชาสัมพันธ์ในสื่อต่างๆ

ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ทราบทั่วกันแล้ว นั้น จากการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการให้เช่าซื้อที่ดินตามที่กล่าวแล้วในบทที่ 4 จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการให้เช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากการที่ได้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามที่กล่าวแล้ว ดังต่อไปนี้

5.2.1 การเพิ่มศักยภาพในที่ดินที่จัดซื้อให้เหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม เมื่อการประกอบเกษตรกรรมได้ผล เกษตรกรมีความสามารถเช่าซื้อ มีส่วนทำให้ความต้องการที่จะเช่าซื้อที่ดินเพิ่มขึ้น ประสิทธิภาพในการให้เช่าซื้อของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก็ย่อมดีขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น จึงต้องดำเนินการเพื่อเพิ่มศักยภาพในที่ดินที่จัดซื้อให้เหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม ดังนี้

การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดซื้อที่ดินจากเอกชนที่มีที่ดินเกินสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด นำมาจัดให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์โดยการกระจายสิทธิในที่ดิน เพื่อการปฏิรูปที่ดินนั้น ที่ดินที่จัดซื้อได้บางแปลงสภาพพื้นที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาทางด้านกายภาพ เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซื้อที่ดินจากเอกชนได้แล้ว ควรมีการศึกษาวเคราะห์สภาพพื้นที่เพื่อดำเนินการพัฒนาทางด้านกายภาพเป็นการบูรณาการการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่วิเคราะห์แล้วว่าจำเป็น และขึ้นอยู่กับความเหมาะสมทางด้านกายภาพของแต่ละพื้นที่เป็นเกณฑ์ในการพัฒนาด้วย ซึ่งในเบื้องต้นควรมีการพัฒนาขั้นพื้นฐาน เช่น ถนนเพื่อการคมนาคมขนส่งผลผลิต แหล่งน้ำ (ในฤดูแล้ง) เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรให้เกิดความเท่าเทียมกันในแต่ละพื้นที่ ซึ่งการดำเนินการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจจะดำเนินการเองโดยให้ใช้จ่ายจากเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในลักษณะเป็นรายจ่ายขาด หรือขอความร่วมมือให้หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่โดยตรง ให้ช่วยมาดำเนินการพัฒนา แต่กรณีที่เป็นการพัฒนาในแปลงเกษตรกรรม เช่น ขุดสระในไร่นา หรือปรับพื้นที่แปลงเกษตรกรรม ก็ควรสนับสนุนเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สินเชื่อแก่เกษตรกร

สำหรับการจัดซื้อที่ดินในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าราคาที่ดินจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ตามภาวะเศรษฐกิจ แต่หากจำเป็นต้องซื้อที่ดินในราคาแพงเพื่อการกระจายสิทธิในที่ดินแล้ว ก่อนซื้อก็ควรมีการวิเคราะห์ทางกายภาพ มีแผนการผลิตและรายได้ที่เกษตรกรจะได้รับต่อปี ประกอบการขออนุมัติจัดซื้อด้วย

5.2.2 การเพิ่มศักยภาพของเกษตรกรให้มีรายได้เพิ่มขึ้น เมื่อเกษตรกรมีรายได้ดี ทำให้เกษตรกรตัดสินใจเช่าซื้อที่ดินได้ง่ายขึ้น เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเพิ่มขึ้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก็จะมีประสิทธิภาพในการให้เช่าซื้อที่ดินเพิ่มขึ้น จึงควรดำเนินการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ดังนี้

1) พัฒนาเกษตรกร โดยการอบรมให้เกษตรกรมีความรู้ทางการเกษตรเพิ่มขึ้น และฝึกอาชีพเสริมให้เกษตรกรและครอบครัวเพื่อเพิ่มรายได้ จัดหาองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้เพื่อเพิ่มความพร้อมและโอกาสให้เกษตรกรพัฒนาตนเองสามารถพึ่งตนเองได้ เข้าใจหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อประยุกต์ในการสร้างทางเลือกอาชีพทางการเกษตรเป็นแนวทางในการใช้ที่ดินให้เหมาะสมและให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น การทำการเกษตรแบบผสมผสาน หรือทำไร่นาสวนผสม มีวินัยในการจัดการด้านที่ดินให้เหมาะสม โดยให้ความรู้ในการผลิตปุ๋ยชีวภาพ หรือปุ๋ยอินทรีย์ เพื่อให้เกษตรกรไม่ใช้สารเคมีเกินจำเป็น ซึ่งจะส่งผลต่อสภาพแวดล้อม มุ่งเน้นให้เกษตรกรมีแนวทางจัดการระบบการผลิต พัฒนามาตรฐานผลผลิต

ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต เทคโนโลยี และความต้องการของตลาด แนะนำให้เกษตรกรมีวินัยในการใช้จ่ายเงิน ทำบัญชีรายรับรายจ่ายในครัวเรือน มีวินัยในการออมเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินและเงินกู้ยืมในระบบ

2) พัฒนาเพื่อเพิ่มรายได้ให้เกษตรกร

2.1) สนับสนุนเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ ให้เกษตรกรมีเงินลงทุน เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการสร้างรายได้และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพโดยเน้นการให้สินเชื่อแก่กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน หรือสหกรณ์ และให้จัดทำเป็นโครงการขอกู้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรืออาจทำโครงการร่วมกับภาคเอกชนในลักษณะไตรภาคีเพื่อให้การจัดการระบบการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความเข้มแข็งตรวจสอบกันเองในการหารายได้และลดรายจ่าย

2.2) จัดหาสถาบันการเงินสนับสนุนแหล่งเงินกู้อื่นให้เกษตรกร โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นตัวกลางใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมค้ำประกันเงินกู้ให้กับสถาบันการเงิน โดยทำความตกลงกับสถาบันการเงินให้เกษตรกรสามารถใช้สัญญาเช่าซื้อค้ำประกันเงินกู้ได้ เกษตรกรจะได้ทำสัญญาเช่าซื้อเพิ่มขึ้น

2.3) สนับสนุนให้เกษตรกรมีอาชีพเสริมนอกการเกษตร ส่งเสริมเรื่องปัจจัยการผลิตให้เกษตรกรใช้ทรัพยากรในพื้นที่

5.2.3 การเพิ่มศักยภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เป็นการเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินงานเกี่ยวกับ นโยบาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ตลอดจนวิธีปฏิบัติ ในการให้เช่าซื้อที่ดิน ซึ่งจะส่งผลทำให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดิน และการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินได้เพิ่มขึ้นและรวดเร็วขึ้น จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการดำเนินการให้เช่าซื้อที่ดิน ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายและการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรมีการกำหนดแผนระยะยาวด้านการเงินเพื่อขออนุมัติเป็นหลักการผูกพันงบประมาณรายจ่ายในการจัดที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน โดยคำนึงถึงเนื้อที่ที่ต้องดำเนินการและขีดความสามารถของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ความสำคัญและเน้นหนักในเรื่องค่าใช้จ่ายเพื่อการปรับปรุงสิทธิเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของเกษตรกรเป็นอันดับแรก เช่น ค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่ดิน ค่าใช้จ่ายในการรังวัดเพื่อการจัดซื้อ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายการรังวัดแบ่งแปลงเพื่อการออกโฉนด เพื่อเร่งรัดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการขออนุญาตโฉนดกับกรมที่ดินให้แล้วเสร็จ ก่อนเกษตรกรจ่ายค่าเช่าซื้อครบถ้วน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรพิจารณาโอนกรรมสิทธิ์ให้เกษตรกรที่จ่ายค่าเช่าซื้อครบถ้วนก่อนครบกำหนดระยะเวลาชำระค่าเช่าซื้อตามสัญญา เป็นรายๆตามที่เห็นสมควร เพื่อให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมในที่ดินที่เช่าซื้อด้วยตนเองจะได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเร็วขึ้น เกษตรกรที่มีรายได้ดีจะได้นำเงินมาจ่ายค่าเช่าซื้อก่อนกำหนดเวลา ทำให้มีเงินหมุนเวียนเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากขึ้น และทำให้การปฏิรูปที่ดินประสบผลสำเร็จเร็วขึ้นด้วย

2) การขอลดหย่อนค่าธรรมเนียมที่เกษตรกรต้องจ่ายให้กรมที่ดินในการโอนสิทธิในที่ดินที่เช่าซื้อ ตามข้อกำหนดในสัญญาเช่าซื้อก่อนผู้เช่าซื้อ (เกษตรกร) จะได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เช่าซื้อ เกษตรกรและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิ

และนิติกรรมให้กรรมที่ดินเท่ากันทั้งสองฝ่าย โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับการยกเว้นตามมาตรา 38 ของ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่อีกครั้งหนึ่งในส่วนที่เกษตรกรจะต้องจ่ายให้กรรมที่ดินนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติให้กรรมที่ดินลดหย่อนค่าธรรมเนียมโอนสิทธิและนิติกรรม เพื่อการปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกร เหลือในอัตราร้อยละ 0.01 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ โดยให้มีผลบังคับ ตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม 2553 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2555 เท่านั้น หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขอเพิ่มระยะเวลาลดหย่อนค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้เกษตรกรไม่ทันหรือไม่ได้รับการขยายระยะเวลาลดหย่อนเพิ่มเติมก็คงเป็นภาระกับเกษตรกร ทำให้เกษตรกรบางรายที่จ่ายค่าเช่าซื้อครบถ้วนและกำลังรอโอนกรรมสิทธิ์ ไม่มีเงินค่าธรรมเนียมเพียงพอที่จะจ่ายให้กรรมที่ดิน จึงควรเร่งดำเนินการตามกฎหมาย โดยอาจขอยกเป็นกฎกระทรวง หรือ ขอแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 38 ดังกล่าว เพื่อให้เกษตรกรทุกราย ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมที่จะต้องจ่ายให้กรรมที่ดินเมื่อได้รับโอนกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดิน

3) การแก้ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน กรณีปัญหาในการโอนและตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการเช่าซื้อที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ตามที่กล่าวแล้วในบทที่ 4 ข้อ 4.5.1 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเช่าซื้อที่ดิน ข้อ 3.2) ซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39 “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ทำให้เกษตรกรรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่ได้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินกับสิทธิในการซื้อที่ดินตามกฎหมายอื่น จึงทำให้เกษตรกรไม่เห็นความจำเป็นที่จะเช่าซื้อ หรือทำสัญญาเช่าซื้อแล้วแต่ไม่นำเงินมาจ่ายให้ครบถ้วน หรือบางรายจ่ายครบแล้วแต่ยังไม่ต้องการโอนกรรมสิทธิ์นั้น

เนื่องจากตามข้อกฎหมาย มาตรา 39 ดังกล่าว กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินโดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติออกโดยกฎกระทรวง ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน มาตรา 39 นำมาแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของทายาทโดยธรรมให้สามารถจดทะเบียนรับโอนมรดกสิทธิในที่ดินแทนผู้ตาย (เกษตรกรซึ่งได้รับโอนที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน โดยผ่านกระบวนการเช่าซื้อที่ดินและจ่ายค่าเช่าซื้อครบถ้วน) รวมทั้งวิธีการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะซื้อที่ดินคืนจากเกษตรกร กรณีที่ทายาทไม่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้เสนอร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดก แก่ทายาทโดยธรรมและการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงตาม มาตรา 39 ดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2552 ขณะนี้อยู่ระหว่างการศึกษาตราตรวจร่างจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ภาคผนวก ฉ)

4) การแก้ไขปัญหาระยะราคาที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรเช่าซื้อในราคาที่ดินที่ซื้อจากเอกชน บวกกับดอกเบี้ย ร้อยละ 4 ของราคาที่ดินตามระยะเวลาที่ผ่อนชำระค่าเช่าซื้อ ซึ่งราคาที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซื้อที่ดินมาจากเอกชน เป็นหลักเกณฑ์การประเมินราคาที่คำนึงถึงการได้มาซึ่งทำเลที่ตั้งด้วย ไม่ได้คำนวณจากมูลค่าผลผลิตของที่ดินในแต่ละแปลง จึงทำให้ราคาที่ดิน

ที่จัดซื้อสูงกว่ามูลค่าผลผลิต เกษตรกรมีรายได้ไม่เพียงพอจะจ่ายค่าเช่าซื้อที่ดิน จึงควรกำหนดราคาค่าเช่าซื้อที่ดินจากมูลค่าผลผลิตของที่ดินแต่ละแปลงที่ให้เช่าซื้อโดยตรง ส่วนต่างของราคาที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซื้อมาจากเอกชนกับราคาที่ดินที่ให้เช่าซื้อ ก็ควรถือเป็นบริการที่รัฐให้กับเกษตรกรผู้ยากจน เพื่อให้เกษตรกรสามารถเป็นเจ้าของที่ดินตามเจตนาของการปฏิรูปที่ดิน แต่ในทางกลับกันถ้าให้เกษตรกรเช่าซื้อในแปลงที่ผลผลิตดี ราคาค่าเช่าซื้อสูงกว่าราคาที่ดินที่ซื้อมา ส่วนต่างก็ให้เป็นรายได้เข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมุนเวียนใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป ทั้งนี้ สำหรับอัตราค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในที่ดินเอกชนซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เช่าเป็นอัตราที่ต่ำมาก เพียงไม่เกินร้อยละ 3 ของราคาที่ดินที่ซื้อ (กรณีที่เป็นผู้เช่าอยู่เดิมก่อนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดซื้อจากเอกชน หากอัตราค่าเช่าเดิมต่ำกว่าก็ให้ใช้อัตราเดิม) จึงควรมีการพิจารณาเพื่อเพิ่มอัตราค่าเช่าที่ดินให้เป็นไปตามสภาพความเป็นจริงและเหมาะสมในแต่ละพื้นที่โดยเฉพาะเกษตรกรที่เช่าที่ดินมาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้อัตราค่าเช่าที่ดินกับอัตราค่าเช่าซื้อที่ดินเป็นอัตราที่คำนวณมาจากฐานเดียวกัน เกษตรกรจะได้เช่าซื้อโดยไม่นำความต่างในเรื่องอัตราค่าเช่าและค่าเช่าซื้อมาเป็นตัวกำหนดในการตัดสินใจ

5) การกำหนดตัวชี้วัด ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรมีเรื่องการจัดที่ดินให้เช่าซื้อและการโอนกรรมสิทธิ์ เพื่อให้เกิดความสนใจเร่งรัดติดตาม ประเมินผลและแก้ไขปัญหาให้ประสิทธิภาพการเช่าซื้อและการโอนกรรมสิทธิ์เพิ่มขึ้น

6) การกำหนดอัตรากำลึงเจ้าหน้าที ควรให้มีอัตรากำลึงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เพียงพอเหมาะสมกับจำนวนพื้นที่ดำเนินการและปริมาณงานในแต่ละกิจกรรมต่างกันตามจำนวนพื้นที่ที่ซื้อหรือได้มาซึ่งไม่เท่ากันในแต่ละจังหวัด เช่น เมื่อจัดที่ดินเกือบเต็มพื้นที่แล้วก็ควรลดอัตรากำลึง ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินหรือช่างสำรวจจริงวัด แต่ควรเพิ่มอัตรากำลึงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เพื่อติดตามรายได้จากการให้เช่าที่ดิน เช่าซื้อที่ดินและการให้เกษตรกรกู้ยืม เป็นต้น โดยในการกำหนดอัตรากำลึงให้เหมาะสมกับปริมาณงาน โยกย้ายเจ้าหน้าที่จากจังหวัดหนึ่งไปอีกจังหวัดหนึ่งตามจำนวนอัตรากำลึงที่มีอยู่ก็สามารถใช้หลักการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตามที่กล่าวแล้วมาปรับใช้ในการจัดอัตรากำลึงได้ด้วย

7) การมีมาตรการเพิ่มอัตราเช่าซื้อกับผู้เช่าซื้อรายเดิมที่เคยยกเลิกสัญญาเช่าซื้อ เปลี่ยนเป็นผู้เช่าแล้วขอกลับมาทำสัญญาเช่าซื้อใหม่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรเพิ่มมาตรการในการจ่ายค่าเช่าซื้อกรณีที่เกษตรกรขอยกเลิกสัญญาเช่าซื้อเปลี่ยนเป็นผู้เช่า(ซึ่งตามข้อ 14(4) ของสัญญาเช่าซื้อ ให้ทำได้โดย สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม จะคืนค่าเช่าซื้อที่จ่ายมาแล้วให้เกษตรกร จะหักเฉพาะค่าเช่าตลอดระยะเวลาที่เช่าซื้อเท่านั้น) แล้วขอกลับมาเป็นผู้เช่าซื้อใหม่ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรเพิ่มอัตราดอกเบี้ย หรือเพิ่มราคาที่ดินที่ให้เช่าซื้อ ให้ต่างไปจากเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าซื้อครั้งแรก เพื่อเกษตรกรจะได้ให้ความสำคัญพยายามที่จะจ่ายค่าเช่าซื้อให้ครบถ้วนตามสัญญา เช่าซื้อที่ทำไว้ครั้งแรกโดยไม่นำเงินไปชำระหนี้อื่นนอกกรอบก่อน

8) การอบรมและสัมมนาให้แก่ผู้แทนเกษตรกร สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรจัดให้มีการอบรมเพื่อให้ความรู้และสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแก่ผู้แทนเกษตรกร ในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อสร้างความมีส่วนร่วม ทำให้เกิดความเข้าใจงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าใจปัญหาและร่วมแก้ไขปัญหา

9) การอบรมและสัมมนาให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรมีการอบรม และสัมมนาให้ความรู้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้ครบถ้วน ถูกต้อง ตามระเบียบหลักเกณฑ์ เทคนิคและวิธีปฏิบัติ ที่เกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดิน การจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อ และการติดตามหนี้ เช่น การจัดเก็บหนี้ ต้องเข้าไปจัดเก็บให้พอดีกับการที่เกษตรกรมีรายได้จากการขายผลผลิต ทำหนังสือแจ้งเตือนให้เกษตรกรชำระหนี้ ก่อนครบระยะเวลาเช่าซื้อ และเตือนซ้ำเมื่อไม่ชำระหนี้ตามกำหนด และต้องออกไปติดตามทวงถามในพื้นที่ด้วย ตลอดจนต้องมีการประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้เกษตรกรทราบมาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ เช่น ลดดอกเบี้ยให้ กรณีประสบภัยธรรมชาติ ขยายระยะเวลาเช่าซื้อ หรือปรับโครงสร้างหนี้ให้กรณีค้างค่าเช่าซื้อ โดยให้เกษตรกร รีบแจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบเมื่อเกิดปัญหาที่ชำระหนี้ไม่ได้ หรือประกอบ เกษตรกรรมไม่ได้ผล เช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม เกิดโรคระบาด เพื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะได้ให้ ความช่วยเหลือได้ทันเหตุการณ์

สำหรับการเสนอหลักเกณฑ์ในการวัดความสามารถจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดินและวัดประสิทธิภาพ การดำเนินงานให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเอกชนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดังกล่าว เป็นเพียง มาตรการหนึ่งซึ่งเป็นธรรมกว่าการคิดเป็นร้อยละหรือเปอร์เซ็นต์เพียงอย่างเดียว โดยหวังให้เป็นมาตรการ สนับสนุนเพื่อสร้างขวัญกำลังใจให้เจ้าหน้าที่ที่มีความอุตสาหะ พยายามเก็บหนี้ได้มากยิ่งขึ้น ทำให้มีรายได้ นำส่งเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นทุนหมุนเวียนในการปฏิรูปที่ดินได้เพิ่มขึ้น ส่วนแนวทางอื่น ในการเพิ่มประสิทธิภาพการให้เช่าซื้อที่ดินตามที่ได้เสนอแนะข้างต้นแล้วนั้นควรได้นำไปสู่การพิจารณาใน รายละเอียดเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาในแต่ละสาเหตุไปพร้อมๆ กัน การดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก็จะเพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกษตรกรได้กรรมสิทธิ์ที่ดินเพิ่มขึ้น บรรลู่วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน