

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อสรุป

พื้นที่เกษตรกรรม ถือได้ว่าเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการผลิต เช่นเดียวกับปัจจัยการผลิตพื้นฐานอื่น อันได้แก่ แรงงาน ทุน และการประกอบการ จากการศึกษาที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ประกอบอาชีพทางการเกษตร ดังนั้น พื้นที่เกษตรกรรมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อสถานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ ในสมัยโบราณที่ดินที่อยู่มาก แต่ประชากรมีอยู่น้อย ความสำคัญของที่ดินและลักษณะเฉพาะของที่ดินมีอยู่น้อย การจัดการที่ดินในสมัยนั้นจึงอาจไม่เคร่งครัด ปัญหาส่วนใหญ่จึงเป็นแต่เพียงการจับจองที่ดินเท่านั้น แต่ในปัจจุบันจากภาวะการเพิ่มประชากรอันรวดเร็วของประเทศ ทำให้ที่ดินที่มีอยู่จำกัดไม่พอกำความต้องการมีที่ดินของประชากร การจัดการพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเหมาะสมจึงจำเป็นอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน

จากการที่พื้นที่เกษตรกรรมมีอยู่จำกัด เนื่องจากรัฐพยายามที่จะป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกทำลายป่า ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ควรอนุรักษ์ไว้อย่างเข้มงวด การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมจึงมีความจำเป็นอย่างมากในการกำหนดแนวทางการจัดการทรัพยากรที่ดินให้เหมาะสมตั้งแต่ระดับนโยบายของรัฐบาล นโยบายที่ดินแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังเป็นสิ่งที่ต้องรีบดำเนินการ มิฉะนั้นแล้วการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทยจะอยู่ในสถานะล้าหลัง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมอื่น ในบริเวณรอบบ้าน เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน เป็นต้น

แต่เมื่อพิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-7 ที่ผ่านมา ก็มีได้มีการกำหนดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพในแผนพัฒนาฯ ฉบับใดฉบับหนึ่ง คือ ในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 (พ.ศ. 2504-2524) การพัฒนาการเกษตรได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิตการเกษตรเพื่อเร่งรัดอัตราการขยายตัว เน้นโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตร เช่น ระบบชลประทาน ที่ดินทำกิน ถนนหนทาง ตลอดจนการวิจัยและส่งเสริมการเกษตร เป็นต้นในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-6 (พ.ศ. 2525-2534) เน้นการปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อให้ผลผลิตการเกษตรขยายตัวสอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพซึ่งรวมถึงการปรับปรุงปริมาณการผลิตให้อยู่ในระดับพอดี และในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เน้นการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการแปรรูปสินค้าเกษตร ปรับปรุงระบบการผลิตให้มีการกระจายชนิดของผลิตผลให้มีปริมาณและคุณภาพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดตลอดจนเน้นให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้านการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

จะเห็นได้ว่าการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมโดยการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมให้มีประโยชน์สูงสุดในลักษณะการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ก็มีได้กล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างชัดเจน

ในนโยบายที่ดินแห่งชาติก็เช่นกัน ก็มีได้กำหนดถึงนโยบายในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพไว้อย่างชัดเจน เป็นเพียงนโยบายเกี่ยวกับที่ดินในแต่ละด้าน แต่ละประเภทอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น อีกทั้งนโยบายที่ดินแห่งชาติก็มีปัญหาและข้อบกพร่องมากมายทำให้ไม่สามารถบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทยจึงไม่มีกรอบหรือแนวทางให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพสูงสุดตามแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืน

การดำเนินงานพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่ผ่านมา จึงมีอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือนโยบายที่ดินแห่งชาติ ซึ่งนโยบายดังกล่าวยังไม่ได้กำหนดถึงการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยการพัฒนาการจัดการทั้งทางด้านการจัดการน้ำ การจัดการดิน และการจัดการที่ดินอย่างชัดเจน ในลักษณะการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีตารางแผนที่ดี (good planning) การจัดการที่ดี (good management) และการประสานงานที่ดี (good coordination) มิได้มีนโยบายที่มุ่งลดขั้นตอนการบริหารการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมของรัฐ ที่มีหน่วยงานของรัฐบาลหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ เนื่องจากมีคณะกรรมการระดับชาติรับผิดชอบดูแลอยู่หลายชุด ทั้งที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายและโดยมติคณะรัฐมนตรี มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพื้นที่เกษตรกรรมหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานมีกฎหมายหรือระเบียบเฉพาะของตนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน ประกอบกับนโยบายซึ่งไม่ชัดเจนเป็นเอกภาพ ทำให้การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมไม่สามารถดำเนินการให้เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพสูงสุดในลักษณะของการพัฒนาแบบยั่งยืน

นอกจากปัญหาในเรื่องของนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแล้ว ปัญหาทางกฎหมาย ก็เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม มีจำนวนหลายฉบับ บัญญัติรายละเอียดข้อบังคับเฉพาะเรื่องที่เป็นปัจจัยในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแต่ละด้าน เพราะในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายใดที่บัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่เป็นระบบไว้โดยตรง สอดคล้องกับที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นรายได้หลัก

ดังนั้น หากจะแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สามารถใช้อย่างบังคับจัดการกับพื้นที่เกษตรกรรมในลักษณะยั่งยืนนั้น ก็จะต้องพิจารณาแก้ไขในปัญหากฎหมายแต่ละด้าน คือกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการจัดการน้ำ กฎหมายจัดการดิน และกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไปพร้อม ๆ กัน ตลอดจนหามาตรการกฎหมายอื่นมาเสริมในส่วนที่กฎหมายในประเทศ มิได้ครอบคลุมถึงมาบังคับใช้ให้เป็นเอกภาพจึงจะก่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่สมบูรณ์แบบ มีประสิทธิภาพสูงสุดสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเต็มที่ อันจะ

ทำให้เกษตรกรมีรายได้จากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงพอแก่การครองชีพ ทำให้เกิดการรักและหวงแหนที่ดินทำกินและลดปัญหาการลี้ภัยของแรงงานสู่เมืองหลวง ตลอดจนลดปัญหาการล้นมือของแรงงานที่ทางการเกษตรเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถสงวนและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ได้อีกด้วย

นอกจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว รัฐจะต้องบรรจุแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเป็นระบบไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนแม่บทที่ชัดเจนและจัดปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้หมดไป โดยให้หน่วยงานเดียวเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละด้าน ตลอดจนเร่งสร้างเสริมความเข้าใจให้กับเกษตรกรได้เข้าใจถึงระบบการเกษตรแผนใหม่ ที่เน้นการเกษตรแบบยั่งยืน โดยใช้ประโยชน์จากพื้นที่เกษตรกรรมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งสนับสนุนส่งเสริมมาตรการต่าง ๆ ที่สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเป็นระบบให้มากที่สุด ซึ่งจะทำให้การประกอบอาชีพเกษตรกรรม ไม่เป็นอาชีพที่ยากจนที่สุดในประเทศดังเช่นทุกวันนี้

ข้อเสนอแนะ

หากรัฐต้องการที่จะให้มีการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพสูงสุดแล้ว รัฐต้องเร่งรีบแก้ไขปัญหาดังกล่าวและอุปสรรคต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมา โดยอาศัยมาตรการที่เหมาะสมทั้งในด้านสังคมและด้านกฎหมาย เพื่อสนับสนุนนโยบายการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้มีประโยชน์สูงสุด อันจะทำให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่กระจัดกระจายอยู่ รวมไว้ในกฎหมายฉบับเดียวให้เป็นเอกภาพในการพัฒนาแต่ละด้าน คือ ให้มีประมวลกฎหมายน้ำ เพื่อการพัฒนาจัดการน้ำทั้งหมด ให้มีกฎหมายว่าด้วยแผนแม่บทการจัดการที่ดิน เพื่อกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ และให้มีกฎหมายปรับปรุงที่ดิน เพื่อการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยนำการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละด้านเข้ามาจัดการในพื้นที่โครงการปรับปรุงที่ดินตามแผนการใช้ที่ดินในแต่ละจังหวัดที่กำหนดโดยกฎหมายวางแผนการใช้ที่ดิน เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายที่เป็นเอกภาพ และมีการจัดการที่ประสานสอดคล้องกันแล้ว การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทยก็จะสามารถพัฒนาอย่างเป็นระบบและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

แต่อย่างไรก็ดี การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพียงอย่างเดียว ก็ไม่สามารถทำให้การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมไปสู่การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืนได้ หากไม่แก้ไขกฎหมายไปพร้อม ๆ กับมาตรการทางสังคมและนโยบายของรัฐ ซึ่งหากขาดมาตรการแก้ไขในด้านใดด้านหนึ่งแล้ว การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทยจะยังอยู่ในสภาพล้าหลัง เมื่อเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมเช่น ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยเป็นประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นรายได้หลักของประชากรในประเทศ