

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ พื้นที่ส่วนใหญ่ใช้สำหรับประกอบการเกษตร นอกจากที่ดินจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ เป็นปัจจัยการผลิตแล้ว ที่ดินยังแสดงให้เห็นถึงความมีอำนาจ ความมั่งคั่งในสมัยก่อน เป็นแหล่งรวมความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณี ตลอดจนวิถีชีวิตต่างๆ ของคนไทย แต่เดิมราษฎรสามารถจับจองและเข้าทำประโยชน์จากที่ดินที่ตนถือครองได้อย่างอิสระ โดยรัฐอนุญาตให้มีการจับจองที่ดินโดยเสรีตามกำลังความสามารถ แต่ราษฎรมิได้เป็นเจ้าของ ได้เพียงแต่จับจองเพื่อมีสิทธิทำกิน ไม่มีสิทธิซื้อขายกัน การเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ของจำนวนประชากร ทำให้รัฐต้องหันมาควบคุมการเข้าจับจองที่ดิน มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเพื่อเป็นหลักฐานในการถือครองที่ดินและเพื่อประโยชน์ในการเสียภาษี ต่อมาแนวนโยบายของรัฐที่ทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้าที่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนเพื่อการลงทุน และการสร้างมูลค่าเพิ่ม ทำให้ที่ดินหลุดมือไปจากเกษตรกรไปสู่กลุ่มนายทุนมากขึ้น เกิดปัญหาวิกฤตการณ์ขาดแคลนที่ดินทำกินและปัญหาความยากจนตามมา

การสูญเสียที่ดินของเกษตรกร ทำให้เกษตรกรตัดสินใจเข้าบุกรุกถางพงป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ต่างๆ เพื่อใช้ในการทำไร่เลื่อนลอยและย้ายถิ่น เพื่อหาที่เพาะปลูกใหม่เมื่อหมดฤดูกาล ก่อให้เกิดปัญหาทรัพยากรที่ดินเสื่อมโทรม ส่งผลกระทบต่อไปยังระบบนิเวศน์ต่างๆ เช่น ดินน้ำ ล่าซาร เกษตรกรบางรายต้องหันไปพึ่งพาระบบนายทุน มีการเช่าที่ดินจากนายทุนในราคาสูง เกิดการเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน เนื่องจากไม่มีการทำสัญญาอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ผู้ให้เช่าสามารถบอกเลิกสัญญาได้ตลอดเวลา ส่งผลให้เกษตรกรไม่กล้าลงทุนในที่ดิน ทำให้ผลผลิตที่ได้จากการเกษตรไม่มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ กอปรกับการจำหน่ายโดยผ่านพ่อค้าคนกลาง ทำให้ผลผลิตที่จำหน่ายไม่ได้ราคาที่เป็นธรรม เกษตรกรไม่สามารถใช้หนี้ได้หมด เกิดปัญหาดอกเบี้ยทบต้นและปัญหาความยากจนตามมา เกษตรกรบางรายละทิ้งที่ดินถิ่นฐานเพื่อเข้าหางานทำในเมืองใหญ่ เกิดปัญหาการละทิ้งถิ่นฐานบ้านเกิด ปัญหาความแออัดในเมือง และเมื่อในเมืองใหญ่มีผู้คนมากมายแต่มีงานรองรับไม่เพียงพอ ส่งผลให้เกิดปัญหาอาชญากรรม การรับจ้างทำงานผิดกฎหมาย เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจสังคมทั้งประเทศ

จากปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนที่ดินต่างๆ เมื่อเกิดขึ้นมากๆ เข้า ทำให้การเรียกร้องโดยขบวนการชาวลาวไรชาวนาจากภาคต่างๆ มีการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหเหล่านี้ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน การเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนที่ดิน มีการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการกระจายที่ดินอย่างเป็นธรรมเพื่อแก้ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงวิกฤตสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในปี พ.ศ. 2518 โดยมี

วัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน พร้อมๆกับการจัดระบบการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตที่ได้จากการทำการเกษตรอย่างเป็นธรรมเพื่อเกษตรกร

แต่จากการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเป็นเวลา 30 ปี อาจกล่าวได้ว่า รัฐยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก จากรายงานการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ที่ผ่านมามีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จนถึง พ.ศ. 2548 พบว่า ส.ป.ก. มีพื้นที่ที่ได้รับมอบทั้งหมดจำนวน 58,934,994 ไร่ มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้ว 51,316,399 ไร่ มีพื้นที่ดำเนินการแล้ว 46,752,341 ไร่ โดยมีการจัดให้แก่เกษตรกรจำนวน 1,731,782 ราย เท่ากับจำนวน 29,290,180.16 ไร่ มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4 - 01) ให้แก่เกษตรกรทั้งสิ้น 1,486,153 ราย คิดเป็นพื้นที่ 24,091,318.03 ไร่ จากผลการดำเนินการดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ายังมีที่ดินที่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินจากรายงานของ ส.ป.ก. พบปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

1) ปัญหาในขั้นตอนการจัดหาที่ดิน

กรณีการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาปฏิรูป โดยส่วนใหญ่แล้วมักพบว่าที่ดินที่รัฐจัดหาเช่น ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือที่ดินรกร้างว่างเปล่าอื่นๆ มักเป็นที่ดินที่มีผู้บุกรุกเข้าครอบครองทำกินอยู่แล้ว การจัดที่ดินเพื่อให้เกษตรกรรายอื่นจึงเป็นไปได้ยาก

ในส่วนของ การจัดหาที่ดินเอกชน ไม่สามารถทำได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็วเพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกร ปัญหาผู้ครอบครองที่ดินแปลงใหญ่ที่ไม่ยอมรับค่าชดเชยเนื่องจากได้มีการลงทุนไว้มาก ประกอบกับที่ดินเอกชนมีราคาสูงทำให้รัฐต้องจัดหาเงินจำนวนมากเพื่อให้เพียงพอต่อค่าชดเชย

2) ปัญหาในขั้นตอนการจัดที่ดิน

การจัดที่ดินในที่ดินของรัฐ เนื่องจากผู้ถือครองเดิมมีทั้งผู้ที่เป็นเกษตรกรและไม่เป็นเกษตรกร ดังนั้นผู้ที่ไม่มีความสมบัติเป็นเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินจึงไม่มีสิทธิได้รับที่ดินในการปฏิรูป ทำให้เกิดปัญหากรณีผู้ถือครองเดิมไม่ยอมสละที่ดินที่ตนถือครองอยู่จนนำไปสู่ข้อพิพาท รวมถึงการตรวจสอบคุณสมบัติเกษตรกรที่เป็นเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้การดำเนินการจัดที่ดินไม่อาจทำได้อย่างรวดเร็ว

กรณีการจัดที่ดินของเอกชน สืบเนื่องมาจากราคาที่ดินเอกชนมีราคาสูง เมื่อ ส.ป.ก. จัดซื้อมาในราคาที่สูง ราคาในการจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อก็ย่อมต้องสูงตามไปด้วย ทำให้ไม่มีเกษตรกรที่ต้องการได้รับการจัดที่ดินเอกชน

3) ปัญหาในขั้นตอนการควบคุมสิทธิ

ปัจจุบันรัฐยังไม่มียกเว้นข้อบัญญัติในการควบคุมสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จะมีก็แต่เพียงบทบัญญัติห้ามโอนตามมาตรา 39 ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม ทำให้

เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งหากไม่มีมาตรการควบคุมที่ดี อาจทำให้เกษตรกรตกเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินอีกครั้งหนึ่งจนเกิดปัญหาวนเวียนขึ้นอีกครั้ง ส่งผลกระทบต่อหลายด้านรวมถึงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่รัฐได้ลงทุนไปแล้ว

4) ปัญหาในขั้นตอนการพัฒนา

เนื่องจากพื้นที่บางแห่งในเขตปฏิรูปอยู่ในเขตที่ห่างไกล การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นไปด้วยความยากลำบาก บางพื้นที่เกษตรกรไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ปฏิรูป ไม่โยกย้ายเข้าไปในพื้นที่ที่มีการจัดไว้ให้ ทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์จากการพัฒนาโครงสร้างจาก ส.ป.ก. ได้อย่างเต็มที่ หรือแม้แต่บางแห่งที่มีการพัฒนาแล้วแต่เกิดการชำรุดเสียหาย การที่เจ้าหน้าที่ไม่ทราบเรื่อง ทำให้ไม่อาจแก้ไขได้ทันตามความต้องการของเกษตรกร

ในส่วนของพัฒนาอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกรยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก สภาวะราคาผลผลิตการเกษตรที่จำหน่ายไม่ได้ราคา หรือการพัฒนาสถาบันเกษตรกรที่ยังคงต้องใช้ระยะเวลาในการพัฒนาอีกระยะเวลาหนึ่ง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในส่วนอื่น ๆ เช่น การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองหรือหน้าที่บางอย่างในองค์กรของรัฐซ้อนทับกันเอง เช่น โครงการพัฒนาที่พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น หรือแม้แต่การที่เป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินได้เปลี่ยนไป อันเนื่องจากการบุกรุกป่าสงวนหรือที่สาธารณะอื่น ๆ ทำให้วัตถุประสงค์จากเดิมคือ เพื่อการกระจายที่ดินจากผู้มีที่ดินมากไปสู่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน แปรเปลี่ยนเป็นการจัดที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ โดยการรักษาสิทธิในที่ดินที่มีผู้บุกรุกเข้ายึดครองที่ดินในเขตป่า

5.2 ข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันกระบวนการในทำงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการดำเนินงานของภาครัฐฝ่ายเดียว ทั้งในขั้นตอนของการจัดหาที่ดิน การจัดที่ดิน การควบคุมสิทธิและการพัฒนาขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ เหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญในการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก แต่ปัจจุบันสัดส่วนขององค์ประกอบในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมระหว่างผู้แทนภาครัฐและผู้แทนภาคเอกชนยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร การปรับปรุงสัดส่วนของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยให้มีผู้แทนจากภาคเอกชนใกล้เคียงกับภาครัฐ จะส่งผลทำให้นโยบายและกฎระเบียบต่างๆ ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นไปเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นการลดอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงานอย่างหนึ่ง ส่งผลให้การปฏิรูปที่ดินดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

1) การแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) และ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.)

ผู้เขียนเห็นว่าองค์ประกอบของ คปก. และ คปจ. ยังไม่เหมาะสม สัดส่วนระหว่างผู้แทนจากภาครัฐและผู้แทนภาคเอกชนมีจำนวนแตกต่างกันมาก กล่าวคือกฎหมายปัจจุบันกำหนดให้ คปก. มีผู้แทนจากภาครัฐ 25 คน ผู้แทนจากภาคเอกชน 9 คน และ กำหนดให้ คปจ. มีผู้แทนภาครัฐ 22 คน ในขณะที่ผู้มีแทนจากภาคเอกชนเพียง 4 คน เท่านั้น จะเห็นได้ว่าสัดส่วนระหว่างผู้แทนทั้งสองกลุ่มยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมเท่าใดนัก ในขณะที่ คปก. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินที่มีผลโดยตรงต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกร จึงขอเสนอแก้ไของค์ประกอบของ คปก. และ คปจ. เพื่อให้สัดส่วนที่มาจากภาครัฐและภาคเอกชนมีความใกล้เคียงกัน และเพื่อให้กรรมการภาคเอกชนเป็นกรรมการที่มาจากภาคประชาชนจริงๆ จึงเห็นควรให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการสรรหาจากเดิมมาจากการแต่งตั้ง เป็นการจัดให้มีคณะกรรมการสรรหาขึ้นมาคณะหนึ่ง จึงขอเสนอแก้ไขดังนี้

“ร่างมาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลางและให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

(๔) กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสามคน

(๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคน โดยแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการที่ดินหรือปฏิรูปที่ดิน

(๖) กรรมการผู้แทนเกษตรกรจำนวนสี่คน

กรรมการตาม (๔) (๕) และ (๖) ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากคณะกรรมการสรรหา ทั้งนี้ การสรรหาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

“ร่างมาตรา ๑๓ ในท้องที่ที่มีการจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดจังหวัด เกษตรและสหกรณ์จังหวัด ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ป่าไม้จังหวัด ผังเมืองจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด โยธาธิการจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด พาณิชยจังหวัด นายอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

(๓) กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสองคน

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยคัดเลือกจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจำนวนสามคน ผู้แทนเกษตรกรจำนวนสามคน ผู้แทนชุมชนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งคน

กรรมการตาม (๓) และ (๔) ให้คัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหา ทั้งนี้ การสรรหาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

"ร่างมาตรา ๑๓ ทวิ ให้มีคณะกรรมการสรรหาขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำการคัดเลือกบุคคลตามมาตรา ๑๒ (๔) (๕) และ (๖) และ มาตรา ๑๓ (๓) และ (๔)

คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน

(๒) ปลัดทุกกระทรวงเลือกกันเองให้เหลือสามคน

(๓) อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

(๔) ผู้แทนสถาบันขุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย

(๕) ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินการมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้ ซึ่งเลือกกันเองในแต่ละด้านละสองคน จากองค์กรภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์หลักดังต่อไปนี้

(ก) ด้านการพัฒนาชนบท การพัฒนาชุมชนเมือง

(ข) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อม

(ค) การจัดการเกษตรทางเลือกหรือการจัดการเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(ง) ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือการพัฒนาแรงงาน

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการ หากเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหากเป็นกรรมการผู้แทนเกษตรกร ต้องเป็นบุคคลผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนว่าเป็นผู้รอบรู้ มีความสามารถและภูมิปัญญาอย่างแท้จริง"

2) การเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คปก. และ คปจ.

จากมาตรา 19 และ 20 ของ พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการทั้งสองเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นจึงขอเสนอให้เพิ่มหน้าที่ของ คปก. และ คปจ. ดังนี้

“ร่างมาตรา ๑๙ (๑๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดินและการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

“ร่างมาตรา ๒๐ (๗) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนมีหน้าที่ในการร่วมติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการผลิตเพื่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินและแผนการผลิตทางการเกษตร”

จากร่างมาตรา ๑๙ (๑๓) เป็นการเพิ่มหน้าที่ คปก. ในการส่งเสริมสนับสนุนการให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรที่มีสิทธิได้รับที่ดินในการปฏิรูปที่ดิน โดยกำหนดให้เกษตรกรหรือชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่คัดเลือกเกษตรกรโดยอาจเป็นส่วนหนึ่งในขณะทำงาน

จากร่างมาตรา ๒๐ (๗) มีการเพิ่มหน้าที่ของ คปจ. ในการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยร่วมกันสอดส่องคอยดูแลการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน กรณีหากมีการพบเห็นเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดสามารถแจ้งไปยังปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการตามระเบียบ

3) การเพิ่มบทบัญญัติให้องค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดหาที่ดินเอกชน รวมถึงการวางแผนการจัดซื้อที่ดินเอกชน โดยเสนอแก้ไขมาตรา ๒๕ วรรคแรก ดังนี้

“ร่างมาตรา ๒๕ (วรรคแรก) ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ร่วมกับองค์กรชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สืบราชการครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จำนวนผู้เช่าที่ดิน แรงงานรับจ้างทางการเกษตรและผู้ไร้ที่ดินทำกินในท้องถิ่นนั้น เพื่อการวางแผนการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่มีความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมในส่วนที่เจ้าของที่ดินมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรนำที่ดินใดมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้”

เพื่อให้การจัดหาที่ดินเอกชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว จึงกำหนดให้ องค์กรชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับ ส.ป.ก. ในการสืบราชการครอบครอง การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน กรณีพบเห็นเอกชนรายใดบุกรุกในที่ดินของรัฐ สามารถเสนอให้คณะกรรมการเพิกถอนสิทธิที่มีขอบดังกล่าวได้ และการร่วมกับ ส.ป.ก. ในการวางแผนการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อเสนอ คปจ. ในการพิจารณาต่อไป

4) การเพิ่มบทบัญญัติให้ ส.ป.ก. มีหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในด้านการพัฒนา โดยเพิ่มบทบัญญัติในมาตรา 8 วรรคสอง ดังนี้

“ร่างมาตรา ๘ (วรรคสอง) ทั้งนี้ ส.ป.ก. มีหน้าที่ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกร การสหกรณ์ ชุมชนวิสาหกิจ โดยให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วม กับ ส.ป.ก. ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการจัดรูปที่ดิน การพัฒนาอาชีพและรายได้ รวมถึงการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐอื่น”

กำหนดให้ ส.ป.ก. ร่วมกับองค์กรชุมชนในการวางแผนการพัฒนาอาชีพและรายได้ ตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การดำเนินการและร่วมรับผลของโครงการในการดำเนินการพัฒนา นอกจากนี้ ส.ป.ก. ควรจัดให้มีการ

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนการทำการเกษตรและการวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพภูมิศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มเกษตรกร การสหกรณ์ ธุรกิจชุมชน

(3) ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ภูมิปัญญาไทยและวิทยาการสมัยใหม่แก่องค์กรเกษตรกร องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนให้สามารถพัฒนาบริหารจัดการในด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) ส่งเสริมระบบสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศทางการเกษตรและความสามารถในการเข้าถึงสารสนเทศด้านการตลาดสินค้าเกษตร เพื่อให้สามารถวางแผนการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้การส่งเสริมสนับสนุนในเรื่องของการให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนควรดำเนินไปด้วยความสมัครใจ เพื่อถ่ายทอดความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์รวมและเป็นที่ร่วมกับ ส.ป.ก. ในการขยายความรู้ไปยังชุมชนท้องถิ่นอื่น

รวมถึงกำหนดให้ ส.ป.ก. ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการวางแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน ติดตั้งระบบไฟฟ้า จัดหาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน อันส่งผลให้การดำเนินงานพัฒนาเป็นไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมแล้ว การให้ประชาชนมีส่วนร่วมสามารถทำได้ในรูปแบบอื่น เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะประชาคมหรือเวทีชุมชน กรณีเกิดการพิพาทในเรื่องของการจัดที่ดิน หรือการเปิดศูนย์ข้อมูลการรับแจ้งข่าวสาร การเสนอแนะความต้องการเพื่อให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบ รวมถึงการให้ประชาชนสามารถแจ้งปัญหาและร่วมเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาที่นั้น เช่น กรณีที่การพัฒนาไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากพื้นที่พัฒนาอยู่ห่างไกล ส.ป.ก. เข้าไปไม่ถึง กรณีการพัฒนาที่มีการพัฒนาไปแล้วแต่เกิดการชำรุดเสียหาย หรือแม้กระทั่งการถูกบุกรุกหรือคุกคามโดยผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นนั้น เป็นการให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าถึงข้อมูลของประชาชนได้อย่างแท้จริง

แต่ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยถ้าขาดปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ รัฐ โดยที่รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมไม่ว่ารูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง รัฐต้องมีนโยบายและแนวทางในการพัฒนาที่สามารถผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดินได้มากที่สุด การเผยแพร่ การให้ความรู้ความเข้าใจแก่เกษตรกรหรือองค์กรชุมชนในท้องถิ่นในเรื่องของความจำเป็นและประโยชน์ในการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เมื่อเกษตรกรหรือชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมอย่างมีระบบและแบบแผนแล้ว การปฏิรูปที่ดินก็จะสามารถดำเนินงานได้อย่างสัมฤทธิ์ผล สมดังเจตนารมณ์ของการช่วยเหลือเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตารางเปรียบเทียบร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอแก้ไข

มาตรา	พ.ร.บ. ปัจจุบัน	ร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอแก้ไข	วัตถุประสงค์
๘	ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้	มีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของ ส.ป.ก. ในการส่งเสริมสนับสนุนการรวมกลุ่มต่าง ๆ ของชุมชน และการให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาในด้านต่างๆ ในงานของ ส.ป.ก.	<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง - เพื่อก่อให้เกิดการขยายวงกว้างไปยังเกษตรกรชุมชนอื่น - ลดปัญหาการดำเนินงานพัฒนาที่ซ้ำซ้อน อันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาที่องค์กรอื่นมีหน้าที่จัดทำอยู่แล้ว
๑๒	องค์ประกอบของ คปก. จากเดิม กรรมการโดยตำแหน่ง 25 คน กรรมการจากการแต่งตั้ง 9 คน	<ul style="list-style-type: none"> - เสนอแก้ไขโดย กรรมการโดยตำแหน่ง 13 คน กรรมการจากการแต่งตั้ง 10 คน - กรรมการจากการแต่งตั้งให้คัดเลือกจาก คณะกรรมการสรรหา 	<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อให้สัดส่วนจากภาครัฐและประชาชน มีความใกล้เคียงกันมากขึ้น อันส่งผลให้ - เพื่อให้กรรมการแต่งตั้งมาจากภาคประชาชนจริงๆ จึงควรมีได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหา
๑๓	องค์ประกอบของ คปจ. จากเดิม กรรมการโดยตำแหน่ง 22 คน กรรมการจากการแต่งตั้ง 4 คน	<ul style="list-style-type: none"> - เสนอแก้ไขโดย กรรมการโดยตำแหน่ง 14 คน กรรมการจากการแต่งตั้ง 9 คน 	<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อให้สัดส่วนจากภาครัฐและเอกชนมีความใกล้เคียงกันมากขึ้น - เพื่อให้กรรมการแต่งตั้งมาจากภาค

มาตรา	พ.ร.บ. ปัจจุบัน	ร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอแก้ไข	วัตถุประสงค์
			ประชาชนจริงๆ จึงควรมีได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหา
๑๓ ทวิ	- ไม่มี -	- มีการเพิ่มบทบัญญัติในส่วนของคณะกรรมการสรรหา โดยประกอบไปด้วย รัฐมนตรี ปลัด อธิการบดี ผู้แทนสถาบันชุมชน การเกษตรและผู้แทนองค์กรภาคเอกชน ทั้งหมดจำนวน 17 คน	เพื่อให้การดำเนินการคัดเลือก คปก. และ คปจ. มีความเป็นกลางอย่างแท้จริง
๑๙ (๑๓)	- ไม่มี -	เพิ่มหน้าที่ของ คปก. ให้ส่งเสริมและสนับสนุน การรวมตัวของเกษตรกรและการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในขั้นตอนต่างๆ รวมถึงการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร	- เพื่อให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น - เพื่อให้เกษตรกรเห็นถึงประโยชน์และความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๒๐ (๗)	- ไม่มี -	เพิ่มหน้าที่ของ คปจ. ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนมีหน้าที่ในการร่วมติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการผลิตเพื่อการให้เป็นไปตามแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและแผนการผลิตทางการเกษตร	- เพื่อให้การติดตามตรวจสอบสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานเป็นบุคคลในพื้นที่ อีกทั้งเป็นการลดจำนวนบุคลากรของรัฐในการดำเนินงาน

มาตรา	พ.ร.บ. ปัจจุบัน	ร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอแก้ไข	วัตถุประสงค์
๒๙	การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเป็นเรื่องของ ส.ป.ก. ฝ่ายเดียว	เพิ่มหน้าที่ให้แก่ ส.ป.ก. ในการที่จะร่วมกับ องค์กรชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสำรวจการครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รายละเอียดต่างๆ เพื่อการวางแผนการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน	- เกษตรกรเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดิน โดยตรง การให้เกษตรกรร่วมวางแผนและสำรวจ ทำให้เข้าถึงความต้องการของเกษตรกรมากยิ่งขึ้น