

ปัญหาและอุปสรรคทางคานเกษตรกร เจ้าของที่ดิน
การบริหารงานของ ส.ป.ก. และอื่น ๆ



ปัญหาและอุปสรรคทางคานเกษตรกร เกษตรกรเป็นกลุ่มบุคคลผู้ใช้
บริการจากรัฐและมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดิน การ
ปฏิรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จนั้นกล่าวกันว่าจะต้องเป็นกระบวนการที่เริ่มจากหึ่ง
ส่วนล่างและส่วนบน คือ จากเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹ การปฏิรูปที่ดินใน
ประเทศไทยขณะนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องการขาดความร่วมมือสนับสนุน
การดำเนินงาน เกษตรกรจะร่วมมือในการดำเนินงานและสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน
ได้ก็ต่อเมื่อมีความเข้าใจในการปฏิรูปที่ดินเสียก่อน²

ความไม่ร่วมมือของเกษตรกรต่อการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยเกิดขึ้น
เนื่องจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการคือ

1. การขาดความเข้าใจในเรื่องการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมไ้ทำการเผยแพร่ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินโดยการ
ส่งเจ้าหน้าที่นี้เทศงานไปปฏิบัติในท้องที่ซึ่งเพิ่งประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน พร้อมทั้งการ
เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ แต่ยังไม่อาจทำให้เกษตรกรเข้าใจได้นัก

1 Sien Lin, Land Reform Implementation..p.216.

2 Mariano U. Querol, Land Reform in Asia.p.20.

ทั้งนี้ผลจากการวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติของเกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินจะเป็นเครื่องยืนยันได้อย่างดี โดยพิจารณาได้จากตารางแสดงการรับทราบข่าวเกี่ยวกับการแจกเอกสารสิทธิ ซึ่งปรากฏว่าเกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธินี้มีจำนวนมากที่ไม่เคยทราบข่าวคราวเกี่ยวกับการแจกเอกสารสิทธินี้

ตารางที่ ๘ การรับทราบข่าวเกี่ยวกับการแจกเอกสารสิทธิ

เกษตรกรทราบข่าวเกี่ยวกับการแจกเอกสารสิทธิจาก	กาญจนบุรี	ฉะเชิงเทรา	เชียงใหม่	นครนายก	นครราชสีมา	สุรินทร์	รวม
เจ้าหน้าที่ส.ป.ก.	29.05	26.71	27.03	40.91	100	12.05	48.50
ไม่เคยทราบ	47.30	18.82	40.54	27.27	—	30.12	24.50

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, รายงานผลการวิจัยเรื่องสภาพทางเศรษฐกิจสังคมและทัศนคติของเกษตรกรที่ได้รับแจกเอกสารสิทธิ พ.ศ.2520 (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2521), หน้า 73-74.

พิธีแจกเอกสารสิทธินี้เป็นพิธีการที่อาจกล่าวได้ว่ามีการประชาสัมพันธ์มากที่สุดในการปฏิรูปที่ดินแต่ยังไม่อาจทำให้เกษตรกรทราบข่าวได้ ทั้งนี้อาจจะเป็นด้วยเหตุที่เกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้นและไม่ทราบข่าวการแจกเอกสารทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ และเจ้าหน้าที่เพราะมีบ้านอยู่อาศัยนอกเขตปฏิรูปที่ดินแต่เข้าไปทำกินอยู่ภายในเขต เมื่อเจ้าหน้าที่เข้าไปแจ้งข่าวการแจกเอกสารสิทธิเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินจึงไม่อาจทราบข่าวได้ นอกจากนั้นในการวิจัย

ครั้งเดียวกันนี้ได้อสอบถามความเข้าใจเกี่ยวกับฐานะของเกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิ์ ปรากฏว่ามีผู้ตอบโดยถูกต้องเพียงร้อยละ 26.17 ตอบผิดร้อยละ 36.67 และผู้ที่ตอบว่าไม่ทราบจำนวนร้อยละ 26.67 จึงเป็นการยืนยันว่าเกษตรกรไม่เข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

2. การขาดความเชื่อมั่นในนโยบายการปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะความเชื่อมั่นเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ภายหลังจากการกระจายที่ดิน ทั้งนี้ปรากฏในผลการวิจัยของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พบว่าเกษตรกรมีความสนใจในการดำเนินกิจกรรมทางการพัฒนาและการแบ่งแปลงทำกินถาวรอยู่ในอัตราที่สูงมาก ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 9 จำนวนร้อยละของเกษตรกรที่มีความเห็นต่อการทำงานของ ส.ป.ก. ในจังหวัดกาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา และสุรินทร์

	ความเห็น			รวม
	สนใจ	ไม่สนใจ	ไม่ทราบ	
1. การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานชนบท	115	49	8	172
2. การพัฒนาทางบริการสาธารณะ ประโยชน์ เช่น อนามัย แหล่งน้ำเพื่อ บริโภค	90	61	21	172
3. การให้บริการทางคำปรึกษาการผลิต เช่น บัญชี เงินทุนเพิ่มขึ้น	82	58	32	172
4. จะมีการแบ่งแปลงที่ดินเพื่อให้เขาทำ ประโยชน์เป็นการถาวร	95	57	20	172

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, เอกสารวิจัยฉบับที่ 55 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, 2522), หน้า 24.

การที่เกษตรกรขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินงานเพราะในช่วงแห่งการมอบเอกสารสิทธิเข้าทำประโยชน์ชั่วคราวให้แก่เกษตรกรนั้น ส.ป.ก. ยังไม่ได้ดำเนินการทั้ง 4 อย่าง ที่ตามความเชื่อมั่นของเกษตรกรอย่างแพร่หลาย จึงเป็นสาเหตุให้เกษตรกรขาดความเชื่อมั่นว่ารัฐจะดำเนินการเหล่านั้นได้ และจนกระทั่งถึงปัจจุบันการดำเนินการเหล่านั้นก็กระทำได้เพียงบางท้องที่เท่านั้น โดยจะพิจารณาได้จากผลการดำเนินงานที่โลกกล่าวไว้ในบทที่ 2

การที่เกษตรกรขาดความเข้าใจในเรื่องการปฏิรูปที่ดินและขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินการของ ส.ป.ก. ดังกล่าวข้างต้นนั้น มีผลทำให้เกษตรกรไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน และในบางแห่งยังขัดขวางการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งเข้าไปปฏิบัติงานในท้องดินอีกด้วย โดยเฉพาะในการดำเนินงานในที่ดินของรัฐที่เกษตรกรครอบครองอยู่อย่างผิดกฎหมาย เมื่อเกษตรกรไม่เข้าใจว่าการปฏิรูปที่ดินจะดำเนินการอย่างไร และเขาเหล่านั้นจะได้รับอะไรบ้างหรือในกรณีที่เกษตรกรอาจจะเข้าใจว่าการปฏิรูปที่ดินจะดำเนินการอย่างไร แต่ขาดความเชื่อมั่นว่ารัฐจะสามารถดำเนินการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้แก่เขาในกรณีที่ต้องลดขนาดการถือครองประกอบกับเกษตรกรที่บุกรุกเข้าทำกินในที่ดินของรัฐนั้นส่วนหนึ่งได้ซื้อช่วงที่ดินมาจากผู้บุกรุก เมื่อต้องลดขนาดที่ดินที่ได้ทำการบุกรุกเปิดกนดางลงตามขนาดที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกำหนดโดยไม่ได้คาดหมายและไม่เชื่อในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน ความร่วมมือจากเกษตรกรเหล่านั้นจึงไม่ค่อยมี แต่สำหรับที่ดินเอกชนเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินให้เขาทำประโยชน์เป็นผู้เช่าอยู่เดิมและเมื่อได้เช่าซื้อจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินซึ่งได้รับความมั่นใจมากกว่าการเช่าจากเอกชนอยู่แล้ว ปัญหาความไม่ร่วมมือจึงไม่ค่อยเกิดขึ้น จากการศึกษาของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเมื่อมีการสัมภาษณ์เกษตรกรว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่ว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือกับงานการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งปรากฏผลว่าเกษตรกรในที่ดินของรัฐจังหวัดกาญจนบุรีและสุรินทร์เห็นด้วยถึงร้อยละ 62.50 และ 86.67 ตามลำดับ แต่ในที่ดินเอกชนเกษตรกรเห็นด้วยร้อยละ 100

และพิจารณารวมกันทั้งที่ดินของรัฐและเอกชนปรากฏว่าเกษตรกรเห็นควยเพียงร้อยละ 76.16 เท่านั้น¹

ปัญหาและอุปสรรคทางด้านการเช่าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดิน

ปัญหาที่เกิดจากเจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งในที่ดินของรัฐและเอกชน และเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นในกรณีที่ดินเช่าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินของรัฐอยู่แต่เดิมไม่ต้องการลดขนาดครอบครองที่ดินลงและโดยพยายามใช้สิทธิพลต่าง ๆ ชักขวางการดำเนินงาน

ในที่ดินของรัฐ ผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนการปฏิรูปที่ดินมักจะชักขวางการปฏิรูปที่ดินในลักษณะการใช้อิทธิพลข่มขู่เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องเขาไปปฏิบัติงานเพราะสาเหตุที่ไม่พอใจ การต้องลดขนาดถือครองที่ดิน นอกจากนี้ยังอาจใช้วิธีการเดินขบวน ร้องเรียน เช่นที่เคยเกิดขึ้นในจังหวัดกาญจนบุรี

ในที่ดินเอกชน เจ้าของที่ดินมักก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิรูปที่ดินในเรื่องของการไม่ยินยอมขายที่ดินส่วนที่เกินสิทธิตามกฎหมายกำหนดให้แก่งานปฏิรูปที่ดิน โดยอ้างเหตุผลที่ราคาของทางราชการต่ำเกินไป เช่นที่ดินในเขตอำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี ราคาเฉลี่ยไร่ละ 4,000 - 10,000 บาท แต่ราคาที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินกำหนดซื้ออยู่ในวงเงิน 2,500 - 3,480 บาทโดยเฉลี่ย ดังรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

¹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เอกสารวิจัยฉบับที่ 55, หน้า 30-32.

ตารางที่ 10 ราคาประเมินที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเมื่อเปรียบเทียบกับราคาของหน่วยราชการอื่น ๆ อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี พ.ศ. 2521

ลำดับที่	ตำบล	ราคาประเมิน กรมที่ดิน บาท/ไร่	ราคาประเมิน ที่เรียกเก็บภาษี บำรุงท้องที่	ราคาประกาศ ของคณะกรรมการ การควบคุม ราคาเช่า	ราคาประเมิน ของส.ป.ก.	ราคาตลาด ราษฎรซื้อ ขายกัน
1	บึงบอน	4,000	3,600	2,000.59	3,200.20	4,000
	บึงชำอ้อ	2,500	3,600	2,000.59	2,700.20	4,000
	บึงกาสาม	4,000	3,100	2,000.59	3,033.53	7,000
	บึงบา	7,000	3,600	1,333.73	3,177.91	10,000
	หนองสามวัง	6,000	3,100	1,333.73	3,477.91	6,000
	ศาลาครุ	4,000	2,300	1,333.73	2,544.58	4,000

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดปทุมธานี

นอกจากนี้วิธีการชำระเงินค่าที่ดินดังกล่าวไปแล้วว่ามีอัตราดอกเบี้ยต่ำและไม่ให้เงินสดทั้งหมดแก่เจ้าของที่ดิน คนเหล่านั้นจึงถ่วงเรื่องไว้ไม่ยอมขายที่ดิน¹ ประกอบกับปัญหานโยบายและกฎหมายดังกล่าวในท่อนหนานี้มีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนไม่ยอมขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก.

¹ สุรจิต โขสิวสกุล, สาร ส.ป.ก., หน้า 1-3.

ปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบริหารงาน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานระดับกรม แต่ดำเนินงานภายใต้การกำหนดนโยบายของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เนื่องจาก ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานดำเนินกิจกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงมีคณะกรรมการต่าง ๆ หลายคณะในเรื่องการส่งเสริมการเกษตรและส่งเสริมสถาบันเกษตรกร เป็นต้น กล่าวคือ กิจกรรมการพัฒนาทางด้านการต่าง ๆ นี้เป็นกิจกรรมในความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. แต่หน่วยงานอื่นดำเนินการอยู่แล้วในรูปแบบที่แตกต่างออกไป ฉะนั้น เมื่อ ส.ป.ก. ต้องดำเนินกิจกรรมนี้จึงมักจะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณากำหนดแนวทางร่วมกับหน่วยงานที่ดำเนินการอยู่เดิมและผู้เกี่ยวข้องโดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดความร่วมมือประสานงานกัน แต่ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานแล้ว คณะกรรมการและอนุกรรมการเหล่านี้เองที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ เมื่อมีการเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการและไม่อาจตัดสินใจได้ จะมีการตั้งคณะทำงานอีกชุดหนึ่งเพื่อเสนอความเห็นแก่คณะกรรมการนำไปพิจารณาก่อนมีมติในการประชุมครั้งต่อไป ซึ่งการประชุมคณะกรรมการอนุกรรมการต่าง ๆ นั้นส่วนใหญ่มีเพียงเดือนละครั้งเท่านั้น นอกจากนี้การแต่งตั้งคณะกรรมการโดยกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานอื่นนอกสังกัด ส.ป.ก. ร่วมเป็นกรรมการนั้นทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่บุคคลเหล่านั้นมีงานในหน้าที่รับผิดชอบอยู่มากจึงไม่อาจมาร่วมประชุมได้ทุกครั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงส่งผู้นมาประชุมแทน ปัญหาจึงเกิดขึ้น กล่าวคือ ผู้ได้รับคำสั่งให้มาประชุมแทนไม่อาจตัดสินใจในข้อ มูลใด ๆ ได้เพราะไม่มีความรู้เรื่องนั้น ๆ มาก่อนต้องทำให้การดำเนินงานล่าช้าออกไปอีก นอกจากนี้ การกระทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งกฎหมายบังคับให้ต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการก็พลอยล่าช้าทำให้เกษตรกรต้องเสียประโยชน์และเกิดทัศนคติไม่ดีกับการปฏิรูปที่ดิน¹

¹ ภูธร ชานเสียง, สาร ส.ป.ก. หน้า 6-7.

การบริหารงานในรูปคณะกรรมการ เช่นนี้มีลักษณะของการรวมอำนาจ
มากเกินไป เช่นเดียวกับการบริหารงานสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ซึ่งมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไปทั้ง ๆ ที่งานปฏิรูปที่ดินเป็นงานที่ต้อง
ดำเนินการในท้องถิ่น แต่หัวหน้าหน่วยงานท้องถิ่นมักจะไม่ได้รับอำนาจให้ตัดสินใจ
ดำเนินโครงการตามความต้องการของเกษตรกรไต่มาหนัก และในบางครั้งต้อง
ยกเลิกโครงการไป เช่นเดียวกับที่หน่วยงานในส่วนกลางประสบปัญหา ทำให้เกษตรกร
เกิดทัศนคติไม่ดีต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งเป็นบุคคลใกล้ชิดกับราษฎรและควรจะได้รับ
ความเชื่อถือไว้วางใจจากเกษตรกรมากที่สุด

ส่วนสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นหน่วยงานในท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับ
เกษตรกรมากที่สุดในการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย แต่กลับเป็นหน่วยงานระดับจังหวัด
และมักจะมีสำนักงานอยู่ในตัวจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ทั้ง ๆ ที่การปฏิรูปที่ดินทำเป็นราย
อำเภอแต่กลับไม่มีหน่วยงานย่อยอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินอีกด้วย จึงทำให้ราษฎรขาด
ความสะดวกในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ ขบวนการติดตอสัมพันธ์กันระหว่างเจ้าหน้าที่
ปฏิรูปที่ดินและเกษตรกรจึงกว้างมาก การพัฒนาเกษตรกรให้พร้อมที่จะรับบริการ
จากรัฐจึงเกิดได้ยาก

ในทำนองเดียวกัน การบริหารงานงบประมาณของสำนักงานการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงมากเกินไป
ขาดการแบ่งแยกอำนาจวินิจฉัยสั่งการหรือกระจายอำนาจตัดสินใจให้แก่ผู้บริหารระดับ
ผู้อำนวยการกอง กล่าวคือ เมื่อมีการเสนอโครงการจากผูปฏิบัติผ่านผู้อำนวยการกอง
ขึ้นไปได้รับอนุมัติโครงการ แต่กลับไม่ได้รับอนุมัติให้ใช้ทั้ง ๆ ที่ได้รับการจัดสรรแล้ว
เงินงบประมาณทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนงาน ขั้นตอน จึงก่อให้เกิดผล
เสียอย่างยิ่งแก่การปฏิบัติงาน โครงการบางอย่างต้องเลื่อนเวลาปฏิบัติออกไป
หรือต้องยกเลิกไป นอกจากนี้งบประมาณยังไม่ได้มีการพิจารณาจัดสรรให้ตาม
ค่าของงบประมาณด้วยเหตุที่อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับสูงมากเกินไป

นอกจากนี้งบประมาณของกองต่าง ๆ ยังไม่ได้มีการจัดสรรไปให้แก่หน่วยงานที่ของงบประมาณแต่ละฉบับรวมไว้ที่สำนักงานเลขาธิการกรม ทำให้ขาดการแบ่งแยกอำนาจบริหารงาน

การประสานงานภายในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเองมีส่วนก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการประสานงานระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและหน่วยงานส่วนกลางยังขาดการประสานงานที่ดี ทำให้เกิดความสับสนในเรื่องที่การวางแผนดำเนินงานของหน่วยงานในส่วนกลางที่ต้องปฏิบัติในท้องถิ่นไม่มีการแจ้งให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบล่วงหน้าว่าจะมีการดำเนินงานอะไรบางอย่างในท้องที่รับผิดชอบเพื่อประโยชน์ในการเตรียมการและชี้แจงแก่ราษฎรและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด¹ การประสานงานระหว่างกองต่าง ๆ ในส่วนกลางด้วยกันก็ก่อให้เกิดปัญหาเช่นกัน กล่าวคือ กองต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานในท้องที่ปฏิบัติภารกิจต่างฝ่ายต่างเข้าไปปฏิบัติงาน ซึ่งในบางครั้งเข้าไปปฏิบัติงานในเวลาใกล้เคียงกัน ทำให้ต้องเรียกประชุมชาวบ้านบ่อย ๆ ก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายและเกิดผลเสียแก่การปฏิรูปที่ดิน

การวางแผนและประเมินผลงาน

การปฏิรูปที่ดินก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ชีวิตของเกษตรกร แผนงานปฏิรูปที่ดินจึงต้องกำหนดให้ครอบคลุมความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นด้วยเป็นต้นว่า จะต้องจัดหาแหล่งลงทุนอื่นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เจ้าของที่ดินจะต้องประสบเมื่อไม่มีที่ดินให้คนอื่นเช่าอีกต่อไป และจัด

¹ รายงานผลการสัมมนาของผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน รุ่น 1, มีนาคม 2522, หน้า 9. (เอกสารอัครสำเนา)

หาคลาคลินค้าเกษตรที่เป็นผลจากการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต การยอมรับและ
 เข้ามามีส่วนร่วมในงานปฏิรูปที่ดินของเกษตรกร เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้การปฏิรูป
 ที่ดินประสบความสำเร็จได้¹ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าแผนงานที่จะต้องเป็นแผน
 ที่เริ่มมาจากส่วนล่างสุดของระบบในการปฏิรูปที่ดินคือเกษตรกร ซึ่งจะทำให้เกิดการ
 มีส่วนร่วมได้ แต่ในปัจจุบันแผนงานปฏิรูปที่ดินยังขาดลักษณะนี้ และแผนงานคงเป็น
 เพียงแผนกว้าง ๆ ที่จะประกาศเขตปฏิรูปที่ดินที่ใดบ้างโดยไม่ระบุกิจกรรมและ
 เวลาที่แน่ชัดในท้องที่แต่ละแห่งภายหลังการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน เท่าที่ผ่านมา
 แผนงานปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่กำหนดกลยุทธ์ทิศทางการเมืองดังกล่าวไว้ในบทที่ 3
 จึงเป็นเหตุให้แผนงานปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ และขาดความต่อเนื่อง ทำให้
 เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

การแผนงานจะดีหรือไม่นั้นจะรู้ได้ด้วยการประเมินผลเพื่อที่จะปรับปรุงแก้ไข
 ในการปฏิบัติงานตามแผน และเพื่อประโยชน์ในการวางแผนต่อไปด้วย การประเมิน
 ผลการปฏิรูปที่ดินนั้นจะต้องกระทำทั้งที่เป็นการประเมินผลโครงการเฉพาะส่วน และ
 การประเมินผลความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองด้วย
 แต่ปัจจุบันนี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรมยังมีเพียงแต่การติดตามผลการ
 ดำเนินงานเท่านั้น

เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

มนุษย์เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในกระบวนการบริหารงานและในการ
 กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเจ้าหน้าที่
 ผู้ปฏิบัติงานทุกคนควรที่จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างดี และยัง

1

Mariano N. Querol, Land Reform in Asia, p.26.

กว่านั้นยังต้องมีทัศนคติเห็นด้วยกับการปฏิรูปที่ดิน ได้มีผู้ศึกษาความล้มเหลวของการปฏิรูปที่ดิน ได้มีผู้ศึกษาความล้มเหลวของการปฏิรูปที่ดินในบางรัฐของอินเดีย ให้ความรู้สาเหตุมาจากการที่กฎหมายมีข้อบกพร่องประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับหมู่บ้านขึ้นมาที่เกี่ยวข้องมีทัศนคติเป็นปฏิปักษ์กับการปฏิรูปที่ดิน

วิชาการปฏิรูปที่ดินเป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทยที่ยังไม่มีสถาบันใดให้ความรู้ทางด้านนี้มาก่อน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงต้องดำเนินการอบรมความรู้การปฏิรูปที่ดินแก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเอง แต่แผนการอบรมหลักสูตรเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินนั้นมีเพียงประมาณ 80 คน ในจำนวนเจ้าหน้าที่จำนวนนับพันคนของสำนักงานปฏิรูปที่ดิน บุคคลที่ยังไม่ได้รับการอบรมจำนวนมากจึงต้องไปแสวงหาความรู้ในระหว่างการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเป็นงานเร่งด่วน ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับการบรรจุเข้ามาใหม่จะต้องส่งไปปฏิบัติงานทันทีโดยยังไม่ได้รับการอบรมและเมื่อมีการอบรมเจ้าหน้าที่บางส่วนก็ไม่อาจมารับการอบรมได้ เพราะมีงานต้องปฏิบัติ ดังนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงานเพราะเจ้าหน้าที่ต้องคอย ๆ เรียนรู้ไปพร้อมกับการปฏิบัติ จึงยังไม่อาจหวังได้ว่าบุคคลเหล่าเหล่านั้นจะมีทัศนคติเห็นชอบกับหลักการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง

สิ่งที่ทำให้เกิดปัญหาอีกประการหนึ่งในการอบรมความรู้การปฏิรูปที่ดิน คือ อัตรากำลังของหน่วยงานรับผิดชอบการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ และยังมีปัญหาในเรื่องงบประมาณเกี่ยวกับสถานที่จัดการอบรมในสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อจะได้ไม่ต้องขอใช้สถานที่ของหน่วยราชการอื่นซึ่งทำให้ไม่สะดวกในการดำเนินงาน และถึงแม้ว่าจะมีการฝึกอบรมความรู้ปฏิรูปที่ดินแต่รายละเอียดการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเองยังไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนลงไปได้ว่าจะต้องทำกิจกรรมใด เมื่อใด โดยใคร การฝึกอบรมจึงยังไม่อาจให้ความกระจ่างแก่ผู้ปฏิบัติงานได้คั่นัก และปัญหานี้มีผลเชื่อมโยงไปถึงปัญหาความเชื่อถือของเกษตรกรต่อการปฏิรูปที่ดินด้วย กล่าวคือ

เมื่อเกษตรกรหรือเจ้าของที่ดินตามปัญหาหลายอย่างที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเองก็ตอบ
ให้ไม่ได้ ยังผลให้เกษตรกรขาดความมั่นใจในโครงการปฏิรูปที่ดิน และไม่เต็มใจ
จะให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งจะมีผลทำให้การปฏิรูปที่ดินไม่ประสบผลสำเร็จ
ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้.¹

¹ Suthiporn Chirapanda, Land Reform Bulletin No.64.

(Agricultural Land Reform Office, 1979), p.34.