

สภาพทั่วไปของเขตพื้นที่โครงการ

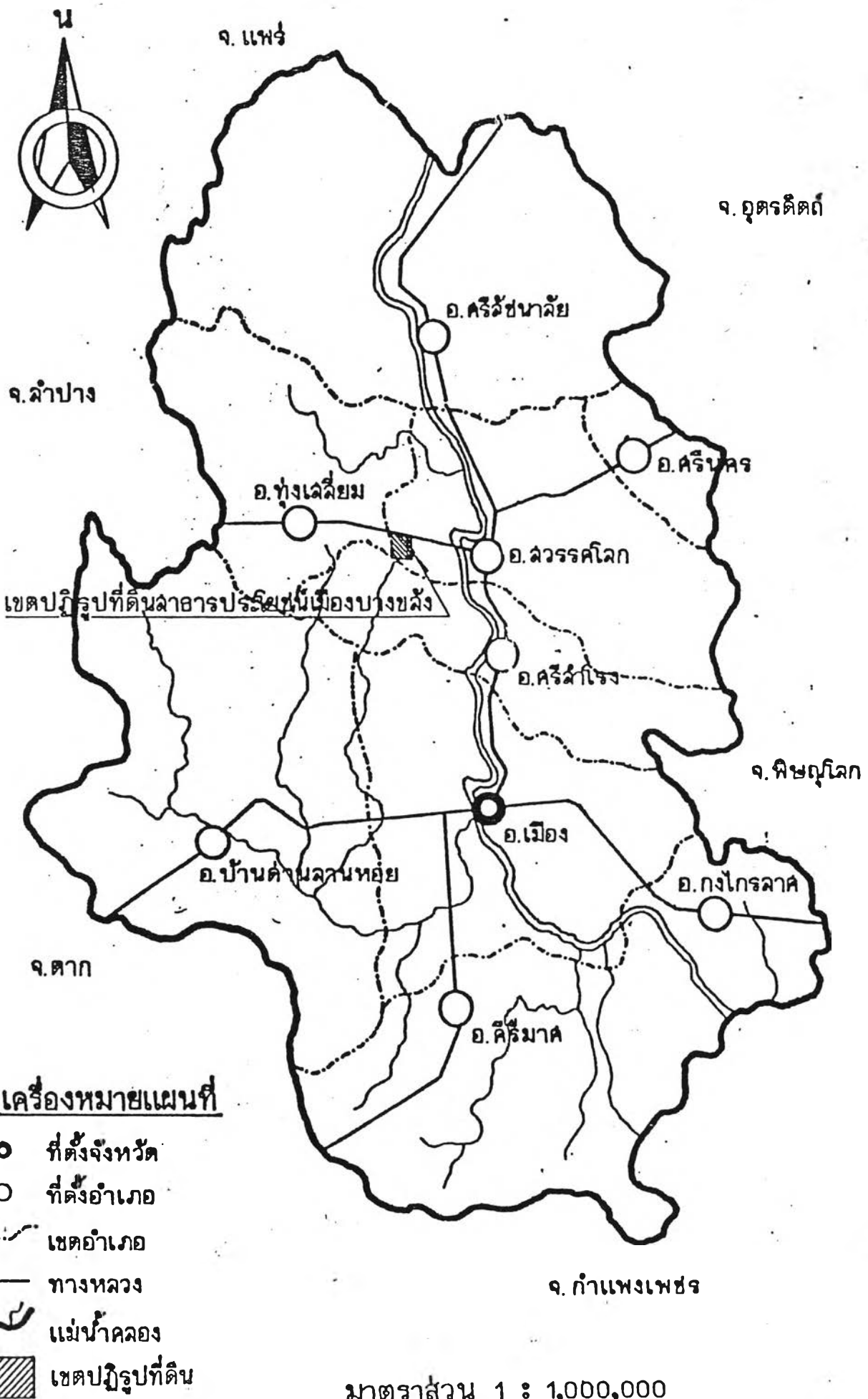
ความเป็นมา

ที่สาธารณประโยชน์เมืองบางช้าง ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบลเมืองบางช้าง เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2471 เพื่อให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ต่อมาราษฎรได้เข้าจับจองเพื่อทำประโยชน์ และคณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาทางเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุโขทัยได้มีความเห็นจากการประชุม ครั้งที่ 2/2526 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2526 ว่าควรให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าดำเนินการและจากการประชุมสภาตำบลเมืองบางช้าง และตำบลนาทุ่ง ครั้งที่ 5/2528 เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2528 ได้มีมติยกเลิการใช้ที่สาธารณประโยชน์เมืองบางช้างร่วมกันและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุโขทัยได้ให้ความเห็นชอบให้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าดำเนินการตามมติในการประชุม ครั้งที่ 1/2529 เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2529

หนึ่งในท้องที่อำเภอสวรรคโลก คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีมติให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินจากการประชุมครั้งที่ 12/2523 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2523 และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ท้องที่อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัยเป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 99 ตอนที่ 91 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2525

ที่ตั้งและอาณาเขต

ที่สาธารณประโยชน์เมืองบางช้างอยู่ห่างจากอำเภอสวรรคโลกไปทางทิศตะวันตกเป็นระยะทางประมาณ 11 ก.ม. โดยตั้งอยู่ทางทิศใต้ของทางหลวงจังหวัดหมายเลข 1408 และอยู่ในเขตปกครองของหมู่ที่ 5 บ้านถนนพระร่วง ตำบลนาทุ่ง และหมู่ที่ 6 บ้านน้ำด้วน ตำบลเมืองบางช้าง อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย โดยมีอาณาเขตติดดังนี้ (แผนภาพที่ 3)



ทิศเหนือ	จด	ที่ดินเอกชน (เป็นพื้นที่ที่มี นส. 3 ก.)
ทิศใต้	จด	แนวเขตสหกรณ์นิคมพระร่วง
ทิศตะวันออก	จด	แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดงขี้
ทิศตะวันตก	จด	แม่น้ำมอก และที่ดินเอกชน (มี น.ส.3 ก.)

พื้นที่ทั้งหมดในเขตโครงการ 3,740 ไร่ นั้น จากลักษณะการใช้ประโยชน์จากที่ดิน พบว่าเป็นพื้นที่ทางการเกษตรถึง 3,338 ไร่ (ร้อยละ 89.25 ของจำนวนเนื้อที่ทั้งหมด) เป็นพื้นที่นา 1,502 ไร่ พื้นที่ไร่ 1,836 ไร่ ที่เหลือเป็นที่อยู่อาศัย ถนน คลองและโรงเรียน (ตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวนเนื้อที่ในเขต จำแนกตามการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
หน่วย : ไร่

ลักษณะการใช้ประโยชน์	ไร่	ร้อยละ
1. พื้นที่การเกษตร	3,338	89.25
1.1 พื้นที่นา	1,502	-
1.2 พื้นที่ไร่	1,836	-
2. ที่อยู่อาศัย	151	4.10
3. พื้นที่ ถนน คลอง ลำเหมือง	216	5.77
4. พื้นที่วัด, โรงเรียน	35	0.88
รวม	3,740	100.00

ที่มา : เอกสารการสอบสวนสิทธิ์ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดสุโขทัย

ประชากรและครัวเรือนในเขตโครงการ

ที่สาธารณประโยชน์เมืองบางซ่งได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ประจำเมืองบางซ่งเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2471 เพื่อให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ต่อมาราษฎรได้เข้าจับจองเพื่อทำประโยชน์ จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามพบว่าเกษตรกรโดยส่วนใหญ่ที่เข้าจับจองนั้นย้ายมาจากพื้นที่ใกล้เคียงทั้งในอำเภอสุวรรณโคโลก (บ้านปากคลองช้าง คลองแห้ง ตำบลบางซ่ง) อำเภอทุ่งเสลี่ยม(บ้านท่าวิเศษ) อำเภอศรีสำโรง(บ้านชานบ้านไร่) เกษตรกรส่วนใหญ่ที่จับจองที่ดินย้ายเข้ามาทำกินโดยเฉลี่ย 15-20 ปี โดยประมาณ ทั้งนี้เกษตรกรที่ย้ายเข้ามาอาศัยส่วนใหญ่จับจองอยู่ในเขตหมู่ 6 บ้านน้ำดวน ตำบลเมืองบางซ่ง ประกอบด้วยจำนวนครัวเรือน 110 ครัวเรือน จำนวนประชากร 392 คน และหมู่ 5 บ้านถนนพระร่วง ตำบลนาทุ่ง 3 ครัวเรือน จำนวนประชากร 31 คน รวมจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 113 ครัวเรือน ประชากรทั้งสิ้น 423 คน

ลักษณะของเกษตรกรที่เข้ามาทำกินในเขตโครงการประกอบด้วย เกษตรกรที่มีที่อยู่อาศัยภายในเขตพื้นที่โครงการส่วนหนึ่งและอาศัยอยู่นอกเขต จำนวนเกษตรกรที่เข้าทำกินทั้งหมด (มีพื้นที่ถือครอง) จำนวน 144 ราย ประกอบด้วยเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในเขต 52 ราย (ร้อยละ 36.11 ของครัวเรือนที่เข้าทำกิน) และเกษตรกรที่อาศัยนอกเขต 92 ราย (ร้อยละ 63.89)

อาชีพและรายได้ของเกษตรกร

เกษตรกรในเขตพื้นที่โครงการโดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนาทำไร่ ทั้งนี้เขตพื้นที่โครงการเป็นเขตเกษตรน้ำฝน ดังนั้นเกษตรกรจะทำการเพาะปลูกเฉพาะในช่วงฤดูฝน(ประมาณปลายเดือนเมษายนถึงเดือนมกราคม) เท่านั้น ส่วนในช่วงฤดูแล้งเกษตรกรจะไม่สามารถทำการเกษตรได้ นอกจากเก็บไม้เผาถ่านไว้ใช้ในครัวเรือนและเหลือขายเพียงเล็กน้อย เมื่อพิจารณาจากรายได้พบว่าในรอบปีการเพาะปลูก 2528/2529 เกษตรกรมีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 30,195.02 บาท แบ่งเป็นรายได้ในไร่นา 27,760.96 บาท รายได้นอกไร่นา 2,434.06 บาท ถ้าหากพิจารณาสัดส่วนของรายได้พบว่า รายได้ในไร่นาส่วนใหญ่เป็นรายได้จากการผลิตพืชร้อยละ 83 (โดยเฉพาะพืชไร่ถึงร้อยละ 51 ของรายได้ทั้งหมด) ดังตารางที่ 2.2 ทางด้านรายจ่ายเมื่อพิจารณาสัดส่วนของรายจ่ายที่เป็นเงินสดเฉลี่ยต่อครัวเรือน ปรากฏว่าเป็นรายจ่ายในไร่นาถึงร้อยละ 50.92 ของรายจ่ายทั้งหมด รายจ่ายนอกไร่นาร้อยละ 43.05 และดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 6.01 (ตารางที่ 2.3 และ ตารางที่ 2.4)

ตารางที่ 2.2 องค์ประกอบของรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี ปีเพาะปลูก 2528/2529

หน่วย : บาท

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้ในไร่นา		
-ข้าว	8,874.88	29.19
-พืชไร่	15,517.59	51.39
-สวนผักและผลไม้	700.00	2.31
-สัตว์	2,668.49	8.83
2. รายได้นอกไร่นา	2,434.06	8.06
รวม	30,195.02	100.00

ที่มา : จากการสำรวจภาคสนาม

ตารางที่ 2.3 องค์ประกอบของรายจ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี ปีเพาะปลูก 2528/2529

หน่วย : บาท

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
1. รายจ่ายในไร่นา		(50.92)
-ข้าว	3,822.51	16.02
-พืชไร่	6,575.05	27.56
-สัตว์	1,446.61	6.06
-ค่าภาษีที่ดิน	64.04	0.26
-ค่าเช่าที่ดิน	243.15	1.02
2. รายจ่ายนอกไร่นา	10,270.82	43.05
3. ดอกเบี้ยเงินกู้	1,434.72	6.01
รวม	23,856.90	100.00

ที่มา : จากการสำรวจภาคสนาม

ตารางที่ 2.4 องค์ประกอบของรายจ่ายนอกไร่นาเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี ปีเพาะปลูก 2528/2529
หน่วย : บาท

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
1. ค่าอาหาร	4,334.49	42.20
2. ค่ารักษาพยาบาล	2,058.03	19.19
3. ค่าเครื่องนุ่งห่ม	1,751.40	16.33
4. ค่าการศึกษาของสมาชิก	1,154.16	10.76
5. ค่าพิธีกรรมต่างๆ	972.62	9.07
รวม	10,270.80	100

ที่มา : จากการสำรวจภาคสนาม

เมื่อพิจารณารายได้สุทธิของครัวเรือนพบว่า เกษตรกรในเขตนี้ที่มีรายได้สุทธิเฉลี่ยต่อครัวเรือนเท่ากับ 6338.12 บาท

การถือครองที่ดิน

จากการสำรวจแปลงถือครองที่ดินทั้งหมด 270 แปลง จากพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด 3,740 ไร่ เป็นพื้นที่อยู่ในเขตหมู่ 6 ตำบลเมืองบางซ่ง 3,178 ไร่ รวม 238 แปลง เขตตำบลนาทุ่ง 562 ไร่ รวม 32 แปลง ทั้งนี้พื้นที่ทำการเกษตรในเขตพื้นที่โครงการมีเพียง 3,000 ไร่ เกษตรกรอพยพเข้ามาครอบครองจำนวนมาก แปลงถือครองที่ดินจึงมีมาก ซึ่งเป็นแปลงถือครองที่มีขนาดเล็ก (ตารางที่ 2.5) เกษตรกรที่มีเนื้อที่ถือครองเกิน 50 ไร่ มีเพียง 11 ราย และในจำนวนแปลงถือครองทั้งหมดของพื้นที่โครงการ ไม่มีเอกสารสิทธิ์ใดๆ นอกจากใบ ภท.5 ภท.6 ซึ่งเป็นใบเสียภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากที่ดินเป็นที่สาธารณะประโยชน์ (ยกเว้นแปลงถือครองจำนวน 15 แปลง ที่เกษตรกรนำไปออกเอกสารสิทธิ์ประเภท นส.3ก. กับที่ดินอำเภอกู่เสี้ยว) และจากการถือครองการเช่าที่ดิน ของกองวิชาการและแผนงาน

ตารางที่ 2.5 แสดงขนาดถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตำบลเมืองช้าง พ.ศ. 2530

หน่วย : ไร่

ขนาดพื้นที่ถือครอง	จำนวนผู้ถือครอง	ร้อยละ
0.1-5	8	5.56
5.1-10	30	20.83
10.1-15	24	16.67
15.1-20	29	20.14
20.1-25	20	13.89
25.1-30	6	4.17
30.1-35	5	3.47
35.1-40	6	4.17
40.1-45	3	2.08
45.1-50	2	1.38
มากกว่า 50	11	7.64
รวม	144	100.00

- ที่มา : 1) เอกสารการสอบสวนสิทธิ สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุโขทัย ปี 2530
 2) รายงานการสำรวจรังวัด (Steking) สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุโขทัย

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม¹ พบว่า เกษตรกรในเขตนี้ที่โครงการมีการเช่าที่ดินเป็นที่นาร้อยละ 82.72 ที่ไร่ร้อยละ 17.28 ของเนื้อที่เช่าทั้งหมด และเนื้อที่เช่าทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 8.95 ของเนื้อที่ถือครองสุทธิ โดยที่ผู้เช่าจ่ายค่าเช่าเฉพาะที่เป็นเงินสดเฉลี่ยไร่ละ 373.21 บาท และเป็นผลผลิตเฉลี่ยไร่ละ 138.90 บาท (เนื้อที่เช่าเป็นที่นานอกเขต)

ถ้าพิจารณาด้านขนาดการถือครองของเกษตรกร แยกตามกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน สามารถแบ่งกลุ่มผู้ถือครองออกเป็น 5 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ ถือครองที่ดินตั้งแต่ 50 ไร่ ขึ้นไป มีประมาณ 11 ราย หรือร้อยละ 7.64 ของครัวเรือนเกษตรกรที่ถือครองที่ดิน
2. กลุ่มเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินขนาดกลาง ถือครองที่ดินระหว่าง 20-50 ไร่ มีประมาณ 42 ราย หรือร้อยละ 29.08
3. กลุ่มเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินขนาดเล็ก ถือครองที่ดินระหว่าง 10-20 ไร่ ประมาณ 53 รายหรือร้อยละ 36.8
4. กลุ่มเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินขนาดเล็กมาก 5-10 ไร่ และเกือบจะไรที่ทำกิน คือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เกิน 5 ไร่ มีประมาณ 38 ราย หรือร้อยละ 26.3 กลุ่มเกษตรกรพวกนี้มักจัดอยู่ในกลุ่มผู้เช่า เพราะมีที่ดินทำกิน แต่ไม่พอต้องเช่าที่ดินทำกินเพิ่ม
5. กลุ่มเกษตรกรผู้ไร่ที่กินทำกิน เกษตรกรผู้ไร่ที่กินในเขตนี้ที่โครงการมีสูงถึงร้อยละ 50 ของครัวเรือนเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในเขต โดยประกอบอาชีพรับจ้างทั้งในไร่มาและนอกไร่มา

จากการสำรวจพบว่าถ้าหากพิจารณาด้านการถือครองที่ดินเฉลี่ยต่อครัวเรือน แล้วพบว่าขนาดถือครองเฉลี่ยต่อครัวเรือนเท่ากับ 23 ไร่ต่อครัวเรือน ทั้งนี้การปฏิรูปที่ดินจะจำกัดขนาดการถือครองของเกษตรกรให้ได้สูงสุดเพียงขนาดการถือครองเฉลี่ยต่อครัวเรือนเท่ากับ 23 ไร่เท่านั้น

¹ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, สรุปภาวะเศรษฐกิจและสังคมปีเพาะปลูก 2528/2529 (กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2529), หน้า 15

จากขนาดพื้นที่ถือครองเฉลี่ย 23 ไร่ที่ครัวเรือนเกษตรกรได้รับจากผลการปฏิรูปที่ดินจากการสำรวจความเห็นของเกษตรกรในเขตโครงการพบว่า เกษตรกรในเขตโครงการมีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนมาก (เฉลี่ยครัวเรือนเท่ากับ 5.18 คน) ซึ่งแรงงานครัวเรือนส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคเกษตรทั้งสิ้น ดังนั้นรายได้ที่ครัวเรือนเกษตรกรได้รับส่วนใหญ่เป็นรายได้จากในไร่นาถึง 27760.96 บาท รายได้นอกไร่นาเพียง 2434.06 บาท ซึ่งการที่เกษตรกรถูกจำกัดที่ดินเพียง 23 ไร่ ย่อมส่งผลทำให้เกษตรกรประสบปัญหารายได้ไม่เพียงพอต่อการบริโภคของสมาชิกในครัวเรือน ดังนั้นเมื่อมีการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้น แบบแผนการปลูกพืชของเกษตรกรควรมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับขนาดที่ดินที่ได้รับและส่งผลต่อการเพิ่มรายได้ของเกษตรกร แต่เกษตรกรในเขตพื้นที่โครงการจะยอมรับมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับ

1. ผู้ที่เกษตรกรในหมู่บ้านเคารพนับถือซึ่งสามารถเป็นแกนกลางในการชักชวนและแนะนำให้เกษตรกรเห็นความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในหมู่บ้านเกษตรกรยอมรับนับถือและเชื่อฟังผู้ใด พบว่า ผู้นำเกษตรกรที่เป็นแกนกลางคือ วัด ซึ่งเป็นศูนย์รวมของชาวบ้าน ผู้สูงอายุในหมู่บ้านและผู้ใหญ่บ้าน

2. ทางราชการ ได้แก่ เกษตรตำบล เกษตรอำเภอ ที่เข้าไปแนะนำการปลูกพืชแก่เกษตรกร และนายอำเภอ รวมทั้งสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุโขทัย และผู้เกี่ยวข้อง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้การปฏิรูปที่ดินจะทำให้ขนาดพื้นที่ถือครองของเกษตรกรถูกจำกัด แต่มีผลให้เกษตรกรมีสิทธิในที่ดิน มีความมั่นคงในที่ดิน และมีโอกาสได้รับสินเชื่อมากขึ้น เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินส่งผลให้เกษตรกรได้รับเอกสารสิทธิที่ดิน สปก. 401 ซึ่งเป็นเอกสารที่แสดงสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้จากการศึกษาของทองโรจน์ อ่อนจันทร์และ Feder Gershon² พบว่าเกษตรกรที่มั่งคั่งมีสิทธิในที่ดิน (เจ้าของที่ดิน) จะมีการลงทุนในฟาร์มสูง และมีโอกาสได้รับสินเชื่อมากกว่า แต่การปรับปรุงแบบแผนการผลิต ใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อให้เกษตรกรได้รับรายได้มากขึ้นจากเนื้อที่จำกัด ซึ่งเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับที่ยอมรับของเกษตรกรเอง

² Tongroj Onchan and Feder Gershon, Land Ownership Security and Farm Investment in Thailand ,pp 1-27