

สรุปนโยบายและข้อเสนอแนะ

บทนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังต่อไปนี้คือ ข้อสรุปผลจากการศึกษา ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย และข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

8.1 ข้อสรุปผลจากการศึกษา

จากการศึกษา เจ้าของที่ดินใน 6 อำเภอที่ตั้งของที่นาให้เช่า ซึ่งได้แก่ อำเภอสีมทราย อำเภอแม่แตง อำเภอสีมป่าตอง อำเภอสีมกำแพง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ และอำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน ปรากฏว่า เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่จะอยู่กระจ่ายห่างจากที่นาเช่าไม่เกิน 10 กิโลเมตร และเป็นเจ้าของที่ดินขนาดเล็ก โดยมีอาชีพหลักคือ อาชีพด้านการค้าขายมากที่สุด รองลงมาคืออาชีพทำนา โดยมีอายุระหว่าง 51-70 ปี และมีผู้เช่าส่วนใหญ่ 1 คน และจำนวนที่นาเช่า 1 แปลงมากที่สุด

สำหรับผู้เช่าคักรณี เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในท้องที่ที่ทำการศึกษ และอยู่ไม่ไกลจากที่ตั้งจากที่นาเช่ามากนัก นั่นคืออยู่ห่างจากที่นาเช่าไม่เกิน 1 กิโลเมตรเท่านั้น ผู้เช่ามีอายุส่วนใหญ่โดยเฉลี่ย 51-55 ปี และไม่มีที่ดินเป็นของตนเองถึงร้อยละ 82.3 และมีความสัมพันธ์เป็นญาติกับเจ้าของที่ดินเพียงร้อยละ 18.8 เท่านั้น ที่นาเช่าที่ได้ทำส่วนใหญ่มีขนาดไม่เกิน 10 ไร่ แต่มีการทำนาเช่าในที่ดินเดิมเป็นระยะเวลาานาน คือเกินกว่า 5 ปีขึ้นไป

ด้านที่มาของที่ดินเช่าของเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็น เจ้าของที่ดินที่รับมรดกสืบทอดมา เจ้าของที่ดินทำสัญญากับผู้เช่าโดยไม่มีการทำเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่มีหลักเกณฑ์การเลือกผู้เช่าแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นผู้เช่าเดิมที่ทำสืบทอดกันมา

การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อรูปแบบค่าเช่าและอัตราค่าเช่าพบว่า ชนิดของอัตราค่าเช่าในจังหวัดเชียงใหม่จะเป็นแบบแบ่งครึ่งผลผลิตมากที่สุด โดยมีเจ้าของที่ดินที่ออกค่าปัจจัยการผลิตให้ผู้เช่าบางส่วนถึงร้อยละ 70.4 ของเจ้าของที่ดินที่เก็บค่าเช่าแบบแบ่งครึ่งผลผลิตนี้ โดยแบ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ออกค่าปัจจัยให้แล้วหักค่าปัจจัยออกก่อนแบ่งผลผลิตมากที่สุด (ร้อยละ 61.8) และออกค่าปัจจัยการผลิตให้แล้ว ไม่มีการหักค่าปัจจัยออกก่อนแบ่งผลผลิต (ร้อยละ 3.6) นอกนั้น เป็นเจ้าของที่ดินแบบแบ่งครึ่งผลผลิตโดยไม่ออกค่าปัจจัยใด ๆ ให้ผู้เช่าถึงร้อยละ 34.5 ของเจ้าของที่ดินในกลุ่มนี้ รองลงมาเป็นอัตราค่าเช่าแบบตายตัว เงินสดและผลผลิต ด้านขนาดที่ดินกับอัตราค่าเช่านั้น พบว่าเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ขึ้น ไม่มีการเก็บค่าเช่าแบบใดแบบหนึ่ง โดยเฉพาะ และจำนวนครั้งในการเก็บค่าเช่าน้อยกว่าเจ้าของที่ดินขนาดเล็ก และอัตราค่าเช่าแบบหนึ่งในสามซึ่งเป็นอัตราค่าเช่าตามกฎหมายกำหนดก็มีการเก็บในปริมาณที่สูงขึ้น ในเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่

จากการศึกษาพบว่า ลักษณะพืชที่ผู้เช่าปลูกมีผลต่อรูปแบบการเก็บอัตราค่าเช่าในจังหวัดเชียงใหม่มาก โดยพบว่าแบบแผนการเก็บค่าเช่าจะเป็นแบ่งปันผลผลิต, แบ่งปันผลผลิต-แบ่งปันผลผลิต, แบ่งปันผลผลิต-แบ่งปันผลผลิต-แบ่งปันผลผลิต, (สำหรับพืชที่แบ่งได้ง่าย) แบ่งปันผลผลิต-อัตราคงที่เงินสด, แบ่งปันผลผลิต-อัตราคงที่เงินสด-อัตราคงที่เงินสด, อัตราคงที่เงินสด, อัตราคงที่ผลผลิต-อัตราคงที่เงินสด

การศึกษานี้ได้พยายามที่จะค้นหาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อรูปแบบของการเก็บค่าเช่า โดยการสอบถามเจ้าของที่ดินและผู้เช่าคู่อกรณี และการทดสอบสมมติฐานต่าง ๆ ซึ่งปรากฏผลดังนี้คือ

จำนวนครั้งในการปลูกพืชก็มีผลต่อจำนวนครั้งในการเก็บค่าเช่า ขึ้นอยู่กับความพอเพียงของปริมาณน้ำที่ใช้ปลูกพืชต่อปีด้วย ถึงแม้ผู้เช่าจะปลูกพืช 2 ครั้งต่อปี แต่อยู่สถานการณ์น้ำไม่เพียงพอแก่การผลิต ก็จะถูกเก็บค่าเช่าครั้งเดียวเท่านั้น และพบว่าความสัมพันธ์ เป็นญาติกับเจ้าของที่ดินก็ส่งผลให้มีจำนวนครั้งที่เก็บค่าเช่าน้อยลงด้วย

จากการสอบถามเจ้าของที่ดินถึงเหตุผลในการกำหนดจำนวนครั้งในการเก็บค่าเช่า ก็พบว่า นอกจากเพราะเก็บค่าเช่าแบบเงินสดเหมาทั้งปี การต่อรองกัน และความไม่สะดวกด้านเวลาแล้ว ปัจจัยทางสังคม คือ ความสงสารเห็นใจและความเป็นญาติและการปฏิบัติตามมาจากบรรพบุรุษ ก็เป็นสาเหตุหนึ่งด้วย

ผลการทดสอบสมมติฐานในส่วนที่เป็นรูปแบบของการเช่าที่ดิน ซึ่งมีทั้งแบบอัตราคงที่และแบบแบ่งผลผลิตนั้นสรุปได้ว่า

การเลือกเก็บค่าเช่าแบบแบ่งผลผลิต (share) และแบบอัตราคงที่ตายตัวนั้น ขึ้นอยู่กับความแปรปรวนของผลผลิต โดยกลุ่มที่มีการเก็บค่าเช่าแบบแบ่งผลผลิตจะมีความแปรปรวนของผลผลิตสูงกว่ากลุ่มที่มีการเก็บค่าเช่าแบบอัตราคงที่ตายตัว เช่นเดียวกับต้นทุนในการเก็บค่าเช่าแบบแบ่งผลผลิตสูงกว่าทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ทั้งนี้โดยการเปรียบเทียบตัวเลขที่คำนวณได้ แต่จากการทดสอบสมมติฐาน ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

การตรวจสอบสมมติฐานอัตราค่าเช่าแบบแบ่งผลผลิตและแบบอัตราคงที่ต่างสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ทุกประการ นั่นคือ สำหรับระบบพืชที่เน่าเสียยาก และสามารถเก็บรักษาไว้ได้นาน เนื่องจากมีสถานที่เก็บรักษาผลผลิตนั้น เช่น ข้าว, ข้าว-ถั่วเหลือง, ข้าว-ถั่วเหลือง-ข้าว เป็นต้น มีการเก็บค่าเช่าแบบแบ่งผลผลิตมากกว่าแบบอัตราตายตัว

สำหรับระบบพืชที่เน่าเสียง่ายและเก็บรักษาไว้ได้ไม่นาน ได้แก่ กะหล่ำปลี, หอมแดง, หอมหัวใหญ่, มะเขือเทศ, มันฝรั่ง เป็นต้น จะมีรูปแบบการเก็บค่าเช่าตายตัวในรูปแบบเงินสดมากกว่าอัตราค่าเช่าแบบอื่น ๆ สำหรับการทดสอบสมมติฐานด้วยค่า Z-test พบว่าสอดคล้องจริงตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

จากการสอบถามเจ้าของที่ดินถึงเหตุผลในการกำหนดค่าเช่าแบบตายตัวผลผลิต เพราะความสะดวก, ความนิยมเก็บในละแวกดังกล่าว และผู้เช่าขอร้องให้เก็บอย่างไรก็ตามจากการพิจารณาพืชที่ผู้เช่าปลูก เหตุผลของความสะดวกและความนิยมเก็บแบบดังกล่าว ต่างก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของพืชที่ผู้เช่าปลูก ซึ่งมักจะเป็นพืชที่เน่าเสียยากเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสอดคล้องตามสมมุติฐานดังกล่าว

เช่นเดียวกับค่าเช่าอัตราตายตัวเงินสด นอกจากจะขึ้นอยู่กับลักษณะพืชที่ปลูก เป็นพืชที่เน่าเสียง่ายดังกล่าวแล้ว ความสะดวกสบายในการขนย้ายและความเป็นญาติก็เป็นเหตุผลอีกประการหนึ่ง

แม้ในรูปแบบการเก็บค่าเช่าแบบผสมในผู้เช่ารายเดียว ลักษณะอัตราค่าเช่าที่ถูกเรียกเก็บขึ้นอยู่กับลักษณะพืชที่ปลูกในแต่ละฤดู เป็นพืชที่เน่าเสียยากหรือเน่าเสียง่ายเช่นกัน เช่นเดียวกับผู้เช่าที่ถูกเก็บค่าเช่าแตกต่างกันในเจ้าของที่ดินรายเดียว นอกจากจะขึ้นอยู่กับลักษณะพืชที่ปลูกแล้วฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เช่า และการตกลงกับเจ้าของที่ดินก็เป็นปัจจัยหนึ่ง

เช่นเดียวกับการทดสอบสมมุติฐานความแตกต่างของอัตราค่าจ้างในท้องตลาดของผู้เช่าที่มีผลต่อการกำหนดค่าเช่าแบบแบ่งปันผลผลิต เป็นจริงตามสมมุติฐานโดย Cheung ที่ระดับนัยสำคัญที่ 0.10

จากการสอบถามถึงการกำหนดค่าเช่าแบบแบ่งครึ่งผลผลิตและแบบหนึ่งในสามผลผลิต กรณีแบบหนึ่งในสามเกิดจากการทำตามกฎหมายกำหนดมากที่สุด นอกนั้นด้วยเหตุผลอื่น คือ ความสงสารเห็นใจ, ความเป็นญาติ และการต่อรองของผู้เช่า สำหรับค่าเช่าแบบแบ่งครึ่งผลผลิตเกิดจากการนิยมปฏิบัติสืบทอดต่อกันมาในสมัยก่อนเป็นส่วนใหญ่

ด้านอำนาจต่อรองของผู้เช่า เนื่องจากโอกาสที่จะหางานทำในท้องตลาดของผู้เช่าหาไม่ได้พอ ทั้งนี้เพราะผู้เช่าส่วนใหญ่มีโอกาสที่จะเลือกประกอบอาชีพอื่นได้น้อย ผู้เช่า

ร้อยละ 61.7 มีโอกาสทำงานรับจ้างทำนา ทำไร่ ในช่วงฤดูกาลเพาะปลูกเท่านั้น มีเพียงส่วนน้อยที่มีโอกาสไปประกอบอาชีพอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การทำนา ซึ่งให้รายได้ไม่แตกต่างกันมากนัก จึงเป็นเหตุให้อำนาจการต่อรองของผู้เช่ากับเจ้าของที่ดินไม่ดีพอ ผู้เช่าส่วนใหญ่ไม่เคยต่อรองค่าเช่านากับเจ้าของที่ดิน เพราะกลัวไม่ได้ทำนาอีก เนื่องจากมีผู้เช่ารายอื่นที่ต้องการเช่าจำนวนมาก ทำให้ตลาดการเช่านาในจังหวัดเชียงใหม่มีแนวโน้มเป็นตลาดแบบผูกขาดมากกว่าแบบแข่งขัน เพราะการกำหนดค่าเช่าส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีอำนาจในการต่อรองมากกว่าผู้เช่า และทำให้อัตราค่าเช่านายังคงมีอยู่หลายรูปแบบ และมีการเก็บอัตราค่าเช่าแตกต่างกันไป แต่อย่างไรก็ตามปัญหาค่าเช่านาสูงยังคงเป็นปัญหาที่ไม่ชัดเจน ถึงแม้การเก็บค่าเช่าแบบแบ่งปันผลผลิตหนึ่งในสองของผลผลิต ซึ่งเป็นอัตราค่าเช่าที่มากกว่าแบบหนึ่งในสามของผลผลิต จะเป็นอัตราค่าเช่าที่มีมากที่สุด แต่กรณีที่เจ้าของที่ดินออกค่าปัจจัยการผลิตให้ผู้เช่าบางส่วนหรือทั้งหมดนั้น ทำให้อัตราค่าเช่าที่แท้จริงน้อยกว่าแบ่งครึ่งผลผลิต และการเก็บค่าเช่าด้วยอัตราค่าเช่าแบบแบ่งครึ่งผลผลิต ซึ่งมีการเก็บค่าเช่าหลายครั้งต่อปีก็มากกว่าอัตราค่าเช่าแบบแบ่งครึ่งผลผลิตที่เก็บครั้งเดียว

อย่างไรก็ตามเมื่อสอบถามทัศนคติของผู้เช่าเกี่ยวกับอัตราค่าเช่าในปัจจุบัน ผู้เช่าส่วนใหญ่ยังคงพอใจในอัตราค่าเช่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากการทำนาเช่าเป็นโอกาสทางเลือกที่ดีเดียวที่มีอยู่ จากการสอบถามผู้เช่าถึงปัญหาค่าเช่านาก็ยังคงมีผู้เช่าบางส่วนที่กล่าวถึงปัญหาค่าเช่านาสูง ถึงแม้จะมีผู้เช่าส่วนใหญ่ไม่ระบุปัญหานี้ อาจเนื่องจากเกรงใจเจ้าของที่ดินและคิดว่าไม่มีโอกาสหาอาชีพอื่นที่ดีกว่า ดังนั้นการศึกษาหาอัตราค่าเช่าที่เหมาะสมก็ยังคงเป็นปัญหาที่ควรจะศึกษาต่อไป เพื่อให้ทราบถึงคำตอบดังกล่าว

8.2 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

อย่างไรก็ตามถึงแม้อัตราค่าเช่านาในจังหวัดเชียงใหม่ดูเหมือนจะไม่ใช่ปัญหาที่สำคัญสำหรับผู้เช่านา เนื่องจากผู้เช่าต่างก็ยอมรับอัตราค่าเช่านาดังกล่าว แต่ทั้งนี้เพราะผู้เช่าส่วนใหญ่หมดโอกาสหรือทางเลือกอื่นที่ดีกว่า ดังนั้นการแก้ไขปัญหาค่าเช่านาก็ยังคง

เป็นปัญหาที่สำคัญ โดยเฉพาะการที่มีอัตราค่าเช่าหลายรูปแบบและหลายอัตรา และมีการเก็บค่าเช่าที่ซ้ำซ้อนหลายครั้ง อัตราค่าเช่าที่เหมาะสมควรเป็นอัตราค่าเช่าชนิดไหน และปัญหาค่าเช่าที่สูงก็ยังคงเป็นที่สงสัยในอัตราค่าเช่าที่ได้ถูกกำหนดขึ้น โดยเฉพาะปัญหา ค่าเช่าที่สูง ในความคิดเห็นของผู้เช่ามายังคงมีอยู่

ดังนั้น การศึกษาวิจัยถึงอัตราค่าเช่าที่เหมาะสมเพื่อให้ได้คำตอบ อัตราค่าเช่าที่สูงจริงหรือไม่ นั่นจึงเป็นสิ่งที่จะเป็นประโยชน์สำหรับการเปรียบเทียบและเป็นแนวทางในการวางนโยบายด้านอัตราค่าเช่าต่อไป ซึ่งการใช้ทฤษฎีของ Cheung ในการศึกษาหาอัตราส่วนค่าเช่าที่เหมาะสมควรมีการศึกษาต่อไป

นอกจากนี้ การกระจายอาชีพด้านอื่น ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เช่าได้มีโอกาสออกไปประกอบอาชีพอย่างอื่นได้มากขึ้น อันจะเป็นการช่วยเพิ่มพูนรายได้ และเป็นช่องทางในการประกอบอาชีพอื่นของผู้เช่า เมื่อหมดโอกาสในการประกอบอาชีพทำนา หลังจากเจ้าของที่ดินได้ขายที่ดินไปแล้ว ซึ่งปัญหาดังกล่าวนั้นพบมากในเขตที่ดินในท้องที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงมากขึ้น และการเพิ่มโอกาสการกระจายการประกอบอาชีพต่าง ๆ ดังกล่าว ก็เป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองให้ผู้เช่าได้มีโอกาสหาทางเลือกประกอบอาชีพอื่น หากอัตราค่าเช่าสูงเกินไป และทำให้ตลาดที่ดินเช่าเพื่อการทำงานมีแนวโน้มจะเป็นตลาดแข่งขันมากขึ้น อันจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้อัตราค่าเช่าลดลงไปด้วย ซึ่งการส่งเสริมความรู้ด้านอาชีพต่าง ๆ ให้ชาวนาผู้เช่าควรจะให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน เข้ามาร่วมมือกันหาทางส่งเสริมและพัฒนาอาชีพที่เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น พร้อมทั้งเปิดการอบรมให้ความรู้ด้านอาชีพต่าง ๆ อันจะเป็นแนวทางที่ผู้เช่าจะนำไปพัฒนาใช้ต่อไป

นอกจากนี้ การเร่งกฎหมายการปฏิรูปที่ดินให้มีผลใช้อย่างกว้างขวางและดำเนินการให้รวดเร็วขึ้นกว่าเดิม เพื่อให้ผู้เช่าสามารถจะมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ก็เป็นการแก้ไขปัญหากันอีกแนวทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตามปัญหาการเข้างานจะสามารถแก้ไขให้ดีขึ้นได้เพียงไรขึ้นอยู่กับ
ความสนใจและตั้งใจที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาไม่เฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น
แต่ภาคเอกชนควรหันมาร่วมมือแก้ไขและสนับสนุนด้วย จึงจะทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าว
สำเร็จไปได้ด้วยดี

8.3 ข้อเสนอแนะงานวิจัยครั้งต่อไป

งานวิจัยครั้งนี้ ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดรูปแบบและอัตราค่าเช่านา
ในจังหวัด เชียงใหม่ เท่านั้น และควรมีการศึกษาวิจัยถึงอัตราค่าเช่านาที่เหมาะสม โดย
ทฤษฎีของ Cheung ต่อไป นอกจากนี้งานวิจัยควรจะมีต่อไปในท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีปัญหาค่า
เช่านาสูง เพื่อเป็นข้อมูลศึกษาปัญหาการเช่านาของประเทศให้กว้างขวางต่อไป