

## นโยบายรัฐกับการกระจายการถือครองที่ดิน: จะเป็นจริงหรือไม่?

- ดวงมณี เลาวกุล -

[duangmanee@econ.tu.ac.th](mailto:duangmanee@econ.tu.ac.th)

คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 15 กรกฎาคม 2553

โดยภาพรวม ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2504 มีพื้นที่ป่าประมาณร้อยละ 50 และพื้นที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่นประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ในปี พ.ศ. 2549 พื้นที่ป่าลดลงเหลือประมาณร้อยละ 33 ส่วนพื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้นเป็นกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งประเทศ โดยมีจำนวนแปลงที่ดินเกษตรกรรม 5,795,541 แปลง ขนาดของฟาร์มโดยเฉลี่ย 22.48 ไร่ต่อครัวเรือน

หากพิจารณาถึงการกระจายการถือครองที่ดินในปัจจุบันจากข้อมูลใน 8 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร นครนายก นนทบุรี ปทุมธานี ภูเก็ต ระนอง สมุทรปราการ และอ่างทอง พบว่า โดยเฉลี่ยแล้ว ร้อยละ 8 ของพื้นที่ที่สามารถถือครองได้ทั้งหมดอยู่ในมือของผู้ถือครองที่มีที่ดินมากที่สุด 50 อันดับแรก โดยจังหวัดภูเก็ตมีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในมือของเจ้าของที่ดิน 50 อันดับแรกมากที่สุด (ร้อยละ 14.2) เมื่อการถือครองที่ดินมีการกระจุกตัวค่อนข้างมากดังกล่าว ทำให้ปัญหาที่ดินที่ทำกินของเกษตรกรและปัญหาการไม่มีที่อยู่อาศัยของคนยากจน เป็นปัญหาสำคัญที่เรื้อรังมาเป็นเวลานาน

การที่จะทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนนั้น รัฐจะต้องอาศัยมาตรการและเครื่องมือในหลายด้านประกอบกัน และต้องมีการนำมาใช้อย่างเป็นระบบ มาตรการและเครื่องมือที่รัฐบาลได้นำเสนอเป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดินมี 3 เครื่องมือที่สำคัญคือ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การจัดตั้งธนาคารที่ดิน และโฉนดชุมชน มาตรการและเครื่องมือเหล่านี้จะสามารถทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยและเงื่อนไขหลายประการ

### ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นการเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน ซึ่งฐานภาษีก็คือมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อัตราภาษีที่กำหนดมีอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 0.5 ของมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยอัตราจะแตกต่างกันไปตามประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ในเบื้องต้น จะก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินมากขึ้น เพราะที่ดินที่ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์จะต้องเสียภาษีในอัตราสูงสุดคือร้อยละ 0.5 และหากไม่ได้มีการนำมาใช้ประโยชน์อีกจะถูกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าทุก ๆ 3 ปี แต่อัตราสูงสุดจะไม่เกินร้อยละ

ละ 2 ซึ่งหวังว่าจะมีส่วนในการลดการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร เพราะผู้กักตุนที่ดินจะมีต้นทุนเกิดขึ้นในการถือครองที่ดิน (จากเดิมที่ไม่มีต้นทุนใด ๆ ในการกักตุนที่ดิน) อย่างไรก็ตาม จากราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินทั่วประเทศของกรมธนารักษ์ ปี 51-54 พบว่า ราคาที่ดินในภูมิภาค 75 จังหวัดเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.5 ต่อปี ส่วนราคาที่ดินในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 1.5 ต่อปี ดังนั้นการเก็บภาษีในอัตราสูงสุดที่ร้อยละ 2 สำหรับที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ อาจจะไม่สามารถลดการกักตุนที่ดินในต่างจังหวัดได้มากนัก แต่อาจจะมีผลต่อที่ดินในกรุงเทพมหานคร ดังนั้นผลของการเก็บภาษีฯ ที่จะมีต่อการกระจายการถือครองที่ดินจะยังไม่ส่งผลได้มากนัก

ข้อที่พึงระวังในการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น ควรจะมีการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีให้น้อยที่สุด และมีมาตรฐานเดียวกัน เช่น การยกเว้นหรือลดหย่อน โดยกำหนดตามมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นมาตรฐานเดียว (ฐานภาษีคือมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) มิฉะนั้นแทนที่จะเป็นการบรรเทาภาระภาษีให้กับคนที่มีกำลังจ่ายน้อย จะกลับเป็นการก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น เพราะหากมีการใช้ขนาด ในการยกเว้นภาษี ผู้ที่มีทรัพย์สินในเขตที่ดินที่มีราคาแพง ซึ่งเป็นผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายภาษี จะได้รับการยกเว้นภาษี ในขณะที่ผู้ที่มีทรัพย์สินในเขตที่ดินที่มีราคาถูก (แต่ที่ดินมีขนาดใหญ่) ซึ่งเป็นผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายภาษีที่ต่ำกว่า จะเป็นผู้ที่ต้องเสียภาษีมากกว่า

### **ธนาคารที่ดิน**

เป้าหมายของธนาคารที่ดินคือการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้เกษตรกร ผู้ยากจนได้เข้าถึงที่ดิน และเกิดการกระจายการถือครองที่เป็นธรรมและยั่งยืน

พันธกิจสำคัญของธนาคารที่ดินคือจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ธนาคารที่ดินจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และเกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งเชื่อมโยงกับมาตรการทางภาษี นั่นคือ การเก็บภาษีในอัตราที่สูงกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ จะทำให้เจ้าของที่ดินนำที่ดินเข้ามาที่ธนาคารที่ดิน เพื่อหาผู้ที่ต้องการจะทำประโยชน์ หรืออาจขายให้กับธนาคารที่ดิน โดยธนาคารที่ดินสามารถนำไปให้เช่ากับผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือให้เช่าซื้อกับเกษตรกร หรือผู้ยากจนต่อไป ที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์มาจากธนาคารที่ดิน หากเจ้าของต้องการขาย จะต้องขายกลับมายังธนาคารที่ดิน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการหลุดมือของที่ดินไปให้แก่นายทุนที่มั่งคั่งซื้อที่ดินจากชาวบ้าน

ทั้งนี้ ธนาคารที่ดินจะสามารถช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าธนาคารที่ดินจะมีงบประมาณมากน้อยเพียงใด เพื่อมาจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจน รวมทั้งเกษตรกรและผู้ยากจนจะมีกำลังในการเช่าซื้อที่ดินเหล่านั้นได้มากน้อยเพียงใด

### โฉนดชุมชน

ต้องทำความเข้าใจก่อนว่า โฉนดชุมชน ไม่ใช่โฉนดที่ดิน โฉนดชุมชนเป็นการรับรองสิทธิของชุมชนในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมถึงการปกป้อง ดูแลที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติด้วย ชาวบ้านจะไม่สามารถนำโฉนดชุมชนที่ได้รับไปทำการซื้อขายได้

หลักคิดเกี่ยวกับระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนนั้น การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด คือ การมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล การใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพรองลงมาคือ สิทธิร่วมของชุมชน ส่วนการใช้ที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพคือ การที่ทุกคนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินได้โดยไม่มีข้อจำกัด ต่างคนจึงต่างใช้ ประเด็นอยู่ที่ว่าการมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล แม้ว่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด แต่เมื่อแต่ละคนอยู่ภายใต้กลไกตลาด จึงมีความเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินไปโดยง่าย จากการกว้านซื้อที่ดินของนายทุน

ในส่วนของที่ดินที่เป็นของเอกชน การบริหารจัดการที่ดินในลักษณะของกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน จะเป็นแนวทางหนึ่งที่ทำให้ที่ดินไม่หลุดมือจากเกษตรกรหรือคนยากจนไปโดยง่าย

ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 จะเน้นไปที่การแก้ปัญหาที่ดินในที่ดินที่เป็นของรัฐ ในพื้นที่ที่ชุมชนมีความเข้มแข็งและชุมชนได้เข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินมานานแล้ว รัฐจะให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชน เพื่อให้ชาวบ้านสามารถทำมาหากินบนที่ดินตรงนั้นได้ รวมทั้งการรักษาดูแลทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้นด้วย มิใช่การทำประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว ในส่วนนี้จะช่วยแก้ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของชาวบ้าน ได้ส่วนหนึ่ง

หากรัฐต้องการให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน รัฐจะต้องให้การสนับสนุนในการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชนในที่ดินของเอกชนที่ชุมชนร้องขอด้วย (แนวคิดและหลักการในส่วนนี้ได้ถูกตัดออกไปจากระเบียบฯ ในขั้นตอนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีความจำเป็นต้องระบุไว้ เพื่อให้เห็นแนวคิดและหลักการของโฉนดชุมชนที่แท้จริง ที่ไม่ใช่เพียงการแก้ปัญหาในที่ดินของรัฐเท่านั้น) เนื่องจากที่กล่าวมาแล้วว่า การมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลแม้ว่าจะเป็นการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ แต่ก็เสี่ยงต่อการหลุดมือของที่ดินทำให้ชาวบ้านต้องเข้าไปสู่วงจรของการไม่มีที่ดินทำกินหรืออยู่อาศัยอีก ซึ่งก็จะไม่เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน

เราจะได้เห็นการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนหรือไม่ ก็ขึ้นกับการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ซึ่งรัฐบาลจะต้องใช้

ความจริงใจในการผลักดันและดำเนินการอย่างเต็มที่ มิเช่นนั้นก็จะเป็นเพียงนโยบายประชานิยม ที่  
ใช้เพื่อการหาเสียงทางการเมืองเท่านั้น ไม่ได้เป็นนโยบายที่เป็นที่นิยมของประชาชนอย่างแท้จริง