การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ: กรณีศึกษาเรื่องที่ดิน

อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การสัมมนาประจำปี 2553
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
29-30 พฤศจิกายน 2553
ณ ห้องบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ บี โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์

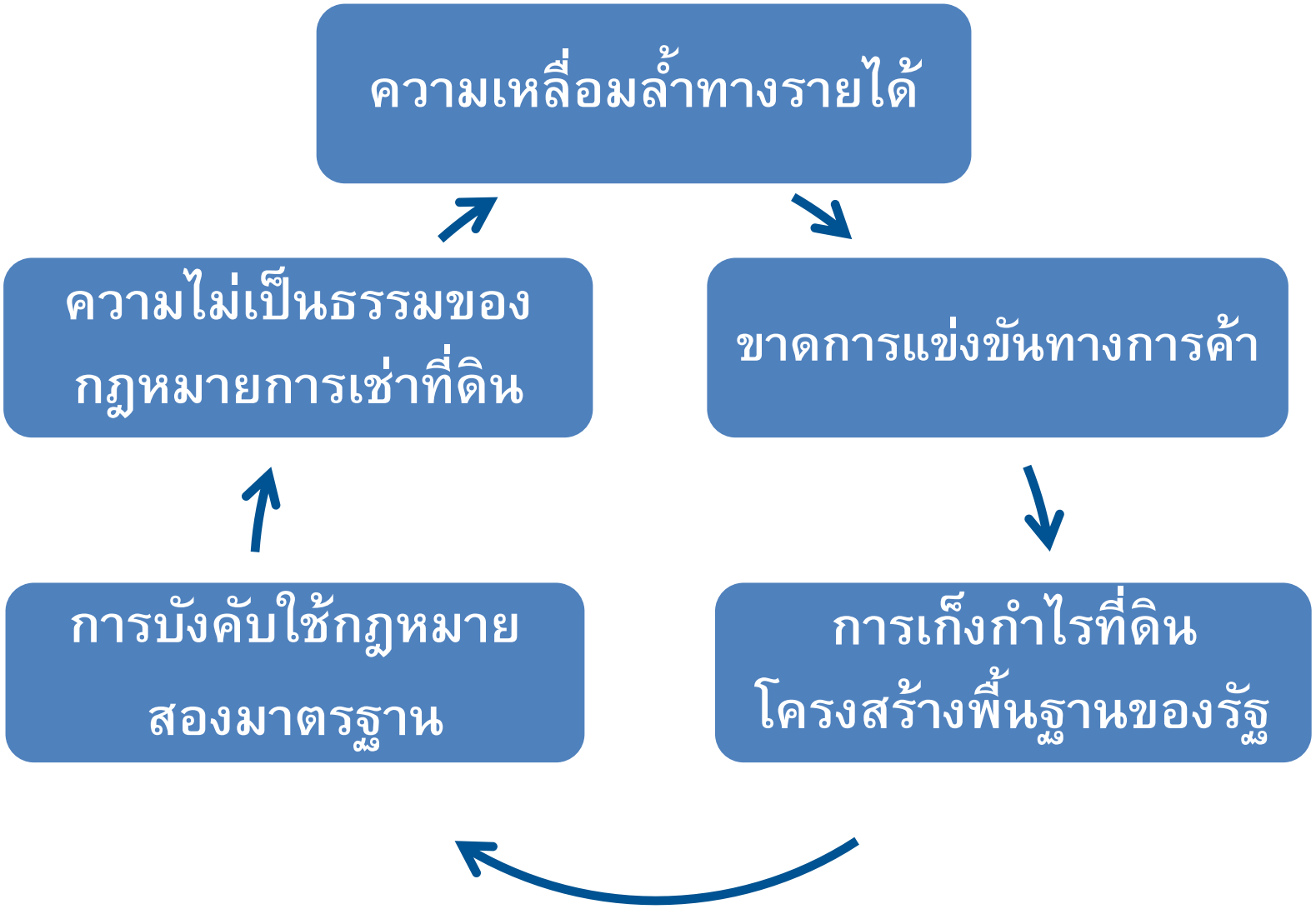
เนื้อหาที่นำเสนอ

- ความสำคัญของปัญหา
- สาเหตุของปัญหาการไร้ที่ทำกิน
  - ความเหลื่อมล้ำทางรายได้
  - การแข่งขันทางการค้า
  - การเก็งกำไรในโครงการโครงสร้างพื้นฐาน
  - การบังคับใช้กฎหมายสองมาตรฐาน
  - ความไม่เป็นธรรมของกฎหมายการเช่าที่ดิน
- ข้อเสนอแนะ

ความสำคัญของปัญหา

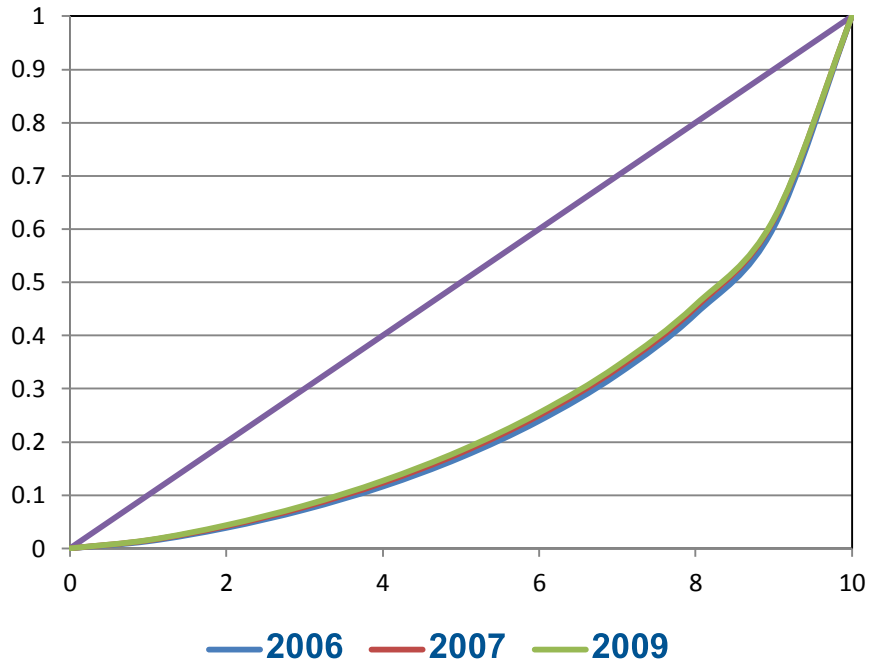
- ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเองมีจำนวน 546,942 ครัวเรือน (สำนักงบประมาณ 2542)
- ผู้ลงทะเบียนเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินรวม 1,003,360 ราย (การขึ้นทะเบียนคนจน พ.ศ. 2547)
  - เป็นผู้เช่าที่ดิน 378,077 ราย
  - ยืมผู้อื่นทำกิน 314,090 ราย
  - เป็นผู้รับจ้างทำการเกษตร 311,193 ราย
- มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ 1,651,922 ราย
- ผู้ที่มาลงทะเบียนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอรวมทั้งสิ้น 2,955,282 ราย

สาเหตุของปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน

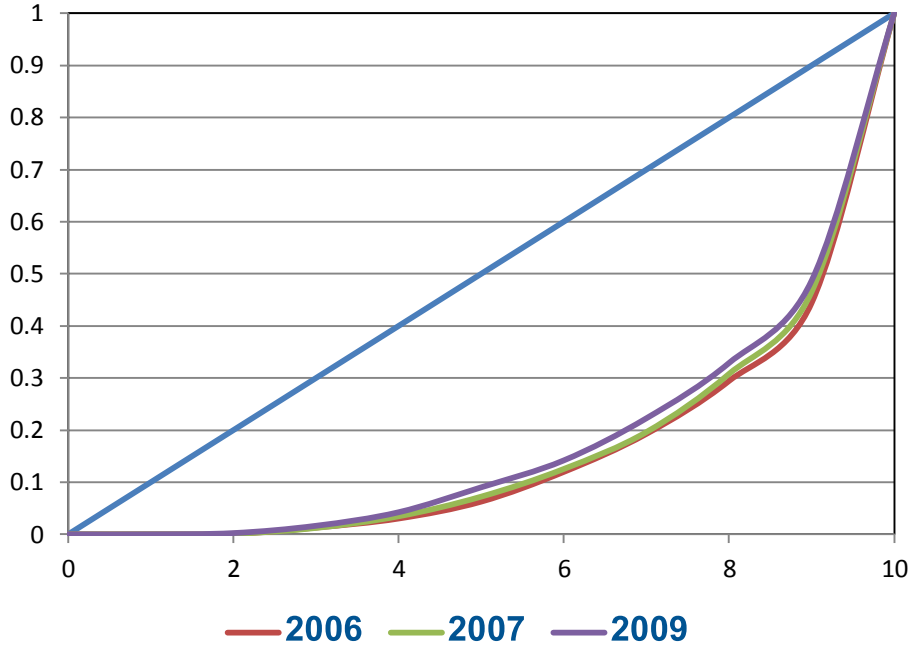


ความเหลื่อมล้ำทางรายได้

Lorenz Curve ด้านรายได้



Lorenz Curve ด้านมูลค่าที่ดิน



ความเหลื่อมล้ำทางรายได้

สัดส่วนของรายได้และมูลค่าบ้านและที่ดินแยกตาม decile พ.ศ. 2552

decile	รายได้	มูลค่าบ้านและที่ดิน
1	1.55	0.00
2	2.81	0.23
3	3.69	1.40
4	4.65	2.60
5	5.71	4.79
6	7.06	5.17
7	8.83	8.08
8	11.45	10.61
9	16.11	15.79
10	38.14	51.32
รวม	100.00	100.00

ความเหลื่อมล้ำทางรายได้

การกว้านซื้อที่ดินทำให้เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดินได้เพราะ

1) การกว้านซื้อที่ดินส่งผลทำให้ราคาที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมสูงขึ้น จนเกษตรกรไม่สามารถซื้อหาที่ดินเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเกษตรได้ และ
2) การที่ที่ดินมีราคาสูงขึ้นหมายถึง*ที่ดินมีค่าเสียโอกาสสูง* หมายความว่าเกษตรกรจำนวนมากต้องขายที่ดินที่มีอยู่และเก็บทรัพย์สินในรูปเงินหรือในรูปแบบอื่นแทน เพราะไม่สามารถถือครองที่ดินที่มีมูลค่าสูงได้

ปัญหาการไร้ที่ทำกิน

ราคาซื้อขายหรือค่าเสียโอกาสของที่ดิน (จากกำลังซื้อ) ↑

ผลตอบแทนจากการทำการเกษตร ↓

การแข่งขันทางการค้า

พฤติกรรมการทำลายบรรยากาศการแข่งขันทางการค้า
นำไปสู่การกระจุกตัวของกำไรเกินปกติในกลุ่มผู้ประกอบการ

1) กำหนดราคาต่ำกว่าต้นทุน (predatory pricing)

2) ห้ามขายสินค้าของคู่แข่ง (exclusive dealing)

3) การควบกิจการเพื่อเพิ่มส่วนแบ่งตลาด (merging)

4) การจำกัดทางเลือกของผู้ซื้อ

5) การขายพ่วง (bundling) หรือ

6) กำหนดราคาขายร่วมกัน (pricing fixing) เช่น *กรณีการกำหนดค่าธรรมเนียมร่วมกันของธนาคารพาณิชย์เข้าข่ายหรือไม่?*

การเก็งกำไรในโครงการโครงสร้างพื้นฐาน

การริเริ่มโครงการ ส่งข่าวสารข้อมูลเฉพาะวงใน

การกว้านซื้อที่ดินในราคาต่ำจากเจ้าของเดิม

เริ่มการก่อสร้างโครงการพัฒนาด้วย *เงินกู้* (หนี้สาธารณะ) หรือ *งบประมาณของรัฐ*

ที่ดินบริเวณรอบ ๆ โครงการ ได้ประโยชน์จากราคาที่สูงขึ้น

ควรมีการถ่ายโอนประโยชน์จากเจ้าของที่ดิน กลับคืนสู่รัฐด้วยภาษี capital gain

การบังคับใช้กฎหมายสองมาตรฐาน

- กรณีการเอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าของที่ดิน ในลักษณะที่แตกต่างกัน
- การที่ผู้ด้อยโอกาสถูกจัดให้เป็น “ผู้บุกรุก”
- การออกเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่ที่ไม่ควรมีเอกสารสิทธิ์ เช่น เกาะ หรือ ที่ดินบนภูเขาที่มีความสูงชัน
- ผู้ด้อยโอกาสบางรายถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเรียกค่าเสียหาย ในการทำลายพื้นที่ป่า ในขณะที่อีกหลายรายไม่ถูกดำเนินคดี

ความไม่เป็นธรรมของกฎหมายการเช่าที่ดิน

ควรให้การสนับสนุนการเช่าที่ดินและการให้เช่าที่ดินเพราะ

- ✓ ทำให้ผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงที่ดินได้มากขึ้น และ
- ✓ ที่ดินมีการใช้ประโยชน์ ไม่ถูกปล่อยให้ว่างเปล่า

มีที่ดินเป็นของตัวเอง	เช่าที่ดิน
ข้อดี 1. เกิดความมั่นใจ.... 2. ลดความกังวลในการผ่อนส่ง	**ข้อดี** 1. ใช้ทุนแรกเริ่มน้อย 2. มีความคล่องตัวในการเปลี่ยนธุรกิจ 3. ผู้ให้เช่าและผู้เช่าได้ประโยชน์ร่วมกัน 4. ผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ 5. ที่ดินมีการใช้ประโยชน์สูงสุด
ข้อเสีย 1. ต้องใช้เงินเริ่มต้นมาก 2. ใช้เวลานานในการขายเปลี่ยนมือ 3. หากต้องผ่อนส่งก็ไม่ต่างอะไรกับการเช่า	**ข้อเสีย** 1. มีความกังวลในการจ่ายค่าเช่าทุกเดือน

กฎหมายพิศวง

1) กฎหมายครอบครองปรปักษ์ (กรณีพระพยอมฯ) นำไปสู่การไม่ให้ผู้อื่นได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือ*การปล่อยที่ดินให้ว่างเปล่า?*

2) กฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้เช่าที่ดินแต่เจ้าของที่ดินเสียเปรียบนำไปสู่การไม่ให้เช่าที่ดิน (กรณีสวนลุมไนท์พลาซ่า) หรือ*การปล่อยที่ดินให้ว่างเปล่า?*

3) กฎหมายภาษีที่ดินที่เรียกเก็บจาก*เงินได้*จากการขายที่ดิน (เก็บโดยกรมที่ดิน) หรือภาษีธุรกิจเฉพาะอาจเป็นเป็นภาษีที่เก็บเมื่อผู้ขาย*ขาดทุน*?

4) กฎหมายภาษีที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์นำไปสู่การลงทุนในที่ดินที่ไร้เหตุผลนำไปสู่การสูญเสียทางเศรษฐกิจทั่วประเทศ?

สรุปคือ ควรแก้ปัญหาที่ต้นตอสาเหตุของปัญหา ไม่ใช่ปัญหาทุกเรื่องจะแก้ไขได้ด้วยการออกกฎหมาย...การพัฒนาประเทศไม่ง่ายอย่างที่คิด

ข้อเสนอแนะ

1. ปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเพื่อลดปัญหาการกระจุกตัวของรายได้ ทั้งนี้ เพื่อลดกำลังซื้อที่ดินจากความเหลื่อมล้ำทางรายได้

2. เร่งตรากฎหมายภาษี Capital Gain หรือภาษีมูลค่าเพิ่มจากการถือครองที่ดิน โดยให้ทำหน้าที่ถ่ายโอนกำไรส่วนเกินจากการเก็งกำไรในที่ดินมาสู่ภาครัฐมากขึ้น (การเก็งกำไรไม่ใช่ปัญหาทางเศรษฐกิจ)

3. สร้างหลักธรรมาภิบาลในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อลดปัญหาการเลือกปฏิบัติ หรือปัญหาสองมาตรฐานระหว่างนายทุนและประชาชนผู้มีรายได้น้อย และ

4. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ทั้งกับผู้เช่าที่ดินและผู้ให้เช่าที่ดิน

การแจกที่ดินให้ผู้ด้อยโอกาส
ไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ต้นตอของสาเหตุอย่างแท้จริง...
แต่เป็นเพียงการใช้ทรัพยากรของชาติ
เพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองเท่านั้น

ขอบคุณครับ