



FACULTY OF ECONOMICS

THAMMASAT UNIVERSITY

FACULTY OF ECONOMICS, THAMMASAT UNIVERSITY

เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ

พฤศจิกายน 2015

การบริหารจัดการที่ดินราชพัสดุอย่างมี ประสิทธิภาพ

ลอยลม ประเสริฐศรี

อลงกรณ์ ธนศรีธัญญากุล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตั้งแต่ปี 2557 รัฐบาลพยายามผลักดันนโยบายจัดสรรที่ดินแก่เกษตรกรอย่างชัดเจน โดยมีแนวคิดให้ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากหรือปล่อยที่ดินรกร้างจำเป็นต้องเสียภาษีที่ดินมากขึ้นตามร่าง พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่ ซึ่งจะจับเก็บภาษีที่ดินในลักษณะอัตราก้าวหน้า คือ ภาษีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมูลค่าไม่เกิน 2 ล้านบาทแรก เก็บภาษี 0.01% หรือคิดเป็นเงินภาษีที่ต้องจ่ายปีละ 200 บาท ไปถึงมูลค่า 100 ล้านบาทขึ้นไปเก็บภาษี 0.1% หรือคิดเป็นเงินภาษีที่จ่ายปีละ 56,300 บาท และอีกความพยายามของภาครัฐ คือ การนำที่ดินของราชพัสดุไปใช้ให้เกิดประโยชน์มากขึ้น

เป้าหมายของความพยายามทั้งสองล้วนมุ่งให้เกษตรกรที่ยากจนและขาดแคลนที่ดินทำกินสามารถนำพื้นที่ไปใช้ประโยชน์ทางเกษตรได้ แต่สิ่งสำคัญ คือ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่ อาจเกิดผลการกระจายการถือครองที่ดินในระยะยาว เพราะภาษีที่จัดเก็บที่ที่ดินต่างๆ อาจยังไม่สูงเพียงพอให้ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากยอมขายที่ดินหรือปล่อยให้เช่าที่ดินได้ ดังนั้น ในระยะเวลาดังกล่าว การกระจายที่ดินของราชพัสดุน่าจะเป็นสิ่งที่ต้องส่งเสริมอย่างยิ่งเพื่อเพิ่มโอกาสแก่เกษตรกรได้ใช้ที่ดินรกร้างต่างๆ ทั่วประเทศได้

ภายใต้โจทย์ปัญหาดังกล่าว นักวิจัยจึงมีโอกาสร่วมมือกับกรมธนารักษ์ (ผู้ดูแลที่ดินราชพัสดุของประเทศ) ในการศึกษาแนวทางการพัฒนาที่ดินและเกณฑ์การคัดเลือกเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการจัดที่คล้ายทุกข์ คืบสุข ให้ประชาชนในสองพื้นที่สองแปลง คือ พื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี (69 ไร่) และพื้นที่จังหวัดบุรีรัมย์ (250 ไร่) เพื่อให้เกิดโครงการศึกษานำร่องขึ้นมาและนำเสนอข้อเสนอต่างๆ แก่ภาครัฐ

สิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่ง คือ พื้นที่ที่ดินราชพัสดุในแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ทั้งในแง่ขนาดแปลงที่ดิน ความต้องการใช้ประโยชน์ของคนในพื้นที่ (พื้นที่การเกษตรหรือพื้นที่สาธารณะ) ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน และปัญหาความขัดแย้งของคนในชุมชนและหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น แนวทางการพัฒนาที่ดินให้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเหมือนกันหมดทุกที่อาจไม่เหมาะสมอย่างแน่นอน หรือ One policy for all คงเกิดขึ้นได้ยาก

ในพื้นที่ปราจีนบุรีมีลักษณะพื้นที่ป่าชุมชนเกือบครึ่งหนึ่งของพื้นที่ และคนในชุมชนไม่ได้มีความต้องการใช้ที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมมากนัก รวมทั้งใกล้กับโรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศร์ที่เป็นผู้ผลิตสมุนไพรที่มีชื่อเสียงของประเทศ ขณะที่พื้นที่บุรีรัมย์กลับขาดแคลนพื้นที่ทำกินอย่างยิ่ง

ดังนั้น ทางออกที่เกิดขึ้น คือ พื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี ควรรักษาป่าชุมชนที่มีความอุดมสมบูรณ์เอาไว้เพื่อให้คนในชุมชน และสนับสนุนให้พื้นที่ที่เหลือเป็นพื้นที่สหกรณ์เพาะปลูกสมุนไพรเพื่อป้อนให้โรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศร์ ซึ่งพื้นที่เพาะปลูกสมุนไพรดังกล่าวคงประสบความสำเร็จได้ไม่ยากเนื่องจากคนในชุมชนสามารถปลูกสมุนไพรและเข้าถึงแหล่งตลาดได้โดยตรง รวมไปถึงอาจเกิดความร่วมมือระหว่างคนในชุมชนและโรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศร์ได้

ขณะที่พื้นที่บุรีรัมย์ คงต้องจัดสรรที่ดินขนาดเล็กเพื่อให้คนเข้าร่วมโครงการเช่าที่ดินมีจำนวนมากที่สุดได้ โดยอาจแบ่งให้เช่าที่ดินเพาะปลูกพืชไร่ (5 ไร่ต่อครัวเรือน) และที่ดินสหกรณ์พืชผักอินทรีย์ต่างๆ (1 ไร่ต่อครัวเรือน) ทั้งนี้ สิ่งสำคัญจริงๆ คือ คำว่า “สหกรณ์” ไม่จำเป็นต้องหมายถึง “สหกรณ์” ในรูปแบบจดทะเบียนอย่างเป็นทางการเสมอ แต่อาจเป็นการรวมกลุ่มกันของคนในชุมชนเพื่อเพาะปลูกพืชลักษณะเดียวกันได้ เพราะในความเป็นจริง เกษตรกรมีความเป็นปัจเจกค่อนข้างสูง และอีกประการ คือ เกณฑ์พื้นที่ให้เช่าข้างต้นมีขนาดต่ำเกินไปหรือไม่ ตรงนี้ คงต้องขึ้นอยู่กับโจทย์การมองการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสำคัญ ซึ่งผู้วิจัยได้พบว่าในบางพื้นที่พื้นที่หนึ่งไร่ก็สามารถเลี้ยงดูครอบครัวขนาดเล็กอย่างพอเพียงได้ และขึ้นอยู่กับการใช้ความรู้ในการเลือกพืชเพาะปลูกและการยกระดับผลผลิตของพื้นที่เป็นสำคัญ

เกณฑ์การตั้งราคาเช่าที่ดินและคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการที่ดินให้เช่าก็เป็นโจทย์สำคัญของภาครัฐ โดยที่ผ่านมา ภาครัฐกำหนดราคาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงเท่ากับ 20-40 บาทต่อไร่ต่อปี ซึ่งในแง่ผลดี เกษตรกรยากจนสามารถเข้าถึงการเช่าที่ดินราชพัสดุไม่ยากนัก แต่ปัญหาสำคัญตามมา คือ เกษตรกรบางรายนำที่ดินให้เช่าไปปล่อยเช่าต่อ และไม่เกิดความสำเร็จในการยกระดับรายได้ของเกษตรกรเท่าที่ควร หรือนัยสำคัญ คือ ที่ผ่านมาวิธีการดังกล่าวอาจทำให้เกิด “ต้นทุนค่าเสียโอกาส” มากกว่า “ผลประโยชน์” นั่นเอง

ดังนั้น นักวิจัยจึงได้นำเสนอเกณฑ์การตั้งราคาที่ดินแบบมีระบบแรงจูงใจ โดยเป็นระบบให้เกษตรกรมีแรงจูงใจในการพัฒนาที่ดินเพื่อยกระดับผลผลิตต่อไร่ และลดหนี้สิน ซึ่งก่อนอื่น ภาครัฐจำเป็นต้องปรับราคาเช่าที่ดินให้ไม่ต่ำเกินความเป็นจริง เพราะผู้วิจัยได้สำรวจราคาเต็มใจจ่ายสูงสุดของเกษตรกรสูงถึง 600 บาทต่อไร่ ดังนั้น ภาครัฐจึงควรปรับราคาเช่าที่ดินขั้นต่ำเท่ากับ 600 บาทต่อไร่ และสร้างระบบแรงจูงใจแก่เกษตรกร คือ ยิ่งเกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ หรือลดหนี้สินของตนเองแล้ว ราคาเช่าที่ดินจะยิ่งลดลงมากขึ้น เรื่องดังกล่าวจะทำให้เกิดระบบการทำบัญชีผลผลิตและรายได้ เพื่อให้เกษตรกรสามารถตระหนักถึงผลประโยชน์ได้ดีขึ้น และค่าเสียโอกาสของการปล่อยเช่าที่ดินราชพัสดุลดลงได้

สุดท้าย เกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการที่ดินให้เช่าคงต้องออกแบบให้ใช้เกณฑ์หลายๆ ตัวเพื่อให้สามารถสร้างดัชนีความยากจนขึ้น เพราะที่ผ่านมา เกณฑ์การลงทะเบียนคนจนอาจไม่เหมาะสมเนื่องจากเกษตรกรจำนวนมากล้วนลงทะเบียนคนจนอยู่แล้ว ภาครัฐจึงแบ่งระดับความยากจนของเกษตรกรได้ยาก และท้ายสุด ความร่วมมือระหว่างของหน่วยงานต่างๆ สถาบันการศึกษาและชุมชนยังคงเป็นสิ่งสำคัญที่จะผลักดันให้การใช้ที่ดินราชพัสดุเกิดประโยชน์สูงสุด และที่ดินราชพัสดุอาจเป็นปัจจัยเล็กๆ ที่ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจไทยได้ในเวลานี้