

นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเอื้อประโยชน์ แก่เกษตรกรเจ้าของที่ดินรายย่อยจริงหรือ

*ดร.ชัยวัฒน์ คนจริง

จากนโยบายแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐบาลปัจจุบัน ทำให้เกิดความเห็นในหลายๆ ทศนะ ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ซึ่งนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนดังกล่าว จะทำให้หลายฝ่ายพุ่งประเด็นไปที่ทรัพย์สินที่เป็นที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดินของรัฐหรือที่เรียกว่าที่ดิน สปก. 4-01 ที่รัฐบาลดำเนินการให้สิทธิ์ในที่ดินแก่ผู้ที่ไม่มียี่ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตรเท่านั้น โดยห้ามมิให้นำที่ดินดังกล่าวไปโอนสิทธิ์หรือซื้อขายเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น

ในด้านการแปลงที่ดินดังกล่าวเป็นทุนนั้น รัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ทำความตกลงกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เพื่อให้เกษตรกรที่มีสิทธิ์ในที่ดิน สปก.-401 สามารถนำที่ดินไปใช้ค้ำประกันเงินกู้ที่เกษตรกรขอกู้จาก ธกส. ได้ แต่ไม่สามารถจะนำไปทำนิติกรรมอื่นๆ ในสถาบันการเงินอื่น เช่น ธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งการซื้อขายตามปกติได้

รัฐบาลชุดปัจจุบันก็ได้ต่อยอดประเด็นนี้โดยการประกาศนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้า เพื่อให้เกิดการแปลงทรัพย์สินโดยเฉพาะที่ดินให้เป็นทุนให้มากขึ้น เพราะอย่างน้อยที่สุดก็เป็นนโยบายหนึ่งที่รัฐบาลประกาศเมื่อตอนหาเสียงเลือกตั้ง ที่มุ่งมั่นจะพัฒนาความเป็นอยู่ของคนยากจนหรือผู้ด้อยโอกาสในชนบท

ประเด็นที่น่าสนใจและที่น่าคิดต่อก็คือ ทำไมรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจึงมักจะใช้มาตรการการอื้อชูคนยากจนหรือด้อยโอกาสด้วยการให้มียี่ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือทำอะไรก็ตามที่อยู่บนพื้นฐานของการมีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดิน ทำไมจึงเกิดความเชื่อกันอย่างกว้างขวางที่ว่า คนยากจนจะมีฐานะดีขึ้นถ้ามีโอกาสมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทำไมการมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองจึงก่อความร่ำรวยหรืออยู่ดีกินดีได้ การเป็นเพียงผู้เช่าที่ดินหรือลูกจ้างแรงงานในภาคเกษตร จะไม่สามารถจะทำอะไรให้มีฐานะดีขึ้นได้หรืออย่างไร

ในภาวะที่พื้นที่ของประเทศมีอยู่จำกัด แต่ขณะเดียวกันประชากรก็เพิ่มมากขึ้น ความเป็นเมือง

ก็ขยายตัวมากขึ้นความต้องการที่ดินเพื่ออยู่อาศัย และประกอบการทางอุตสาหกรรมและบริการก็เพิ่มมากขึ้น แต่ทำไมคนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะผู้บริหารประเทศจึงคิดเพียงจะแจกที่ดินทำกินให้กับประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกิน และทำไมจึงเน้นเรื่องของการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่เฉพาะผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้นับว่าล่อแหลมต่อการที่จะเกิดการให้กรรมสิทธิ์แก่กลุ่มคนที่ไม่อยู่ในเป้าหมาย เช่น กลุ่มนายทุนที่คอยถือโอกาสกักตุนที่ดินจากความยากจนและไม่มีทางเลือกของเกษตรกรรายย่อยทั้งหลาย ที่ต้องขายทุกอย่างที่ขวางหน้า (ถ้ามีโอกาศ) เพื่อความมีชีวิตรอดก็ได้

จากผลการศึกษาสำรวจเกษตรกรมาเป็นระยะๆ ของหน่วยงานต่างๆ ทำให้รู้ว่า การประกอบอาชีพเกษตรกรรมแม้จะทำบนที่ดินที่เป็นของตนเองหรือที่ดินเช่าก็ตาม มีหลายพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่ที่แห้งแล้งกันดาร ท่างไกลเขตชลประทานนั้นมักประสบภาวะการขาดทุนหรือจำหน่ายผลผลิตได้ราคาต่ำ ทำให้มีรายได้จากการประกอบอาชีพไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ต้องกู้หนี้ยืมสินหรือสูญเสียที่ดินที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้ไปก็มาก

ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ เป็นคำถามที่น่าศึกษาว่า การใช้นโยบายแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐนั้นตอบสนองต่อความต้องการทุนของเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินรายย่อยได้จริงหรือ และนโยบายดังกล่าวจะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าได้จริงๆ หรือ หรือจะเป็นแนวทางใหม่ของการเพิ่มความยากจนให้กับคนที่ยากจนอยู่แล้วต้องยากจนมากขึ้น

บทความนี้เป็นเพียงความพยายามที่จะชี้ถึงแนวโน้มและโอกาสของการดำเนินการ เพื่อกระตุ้น

เศรษฐกิจในระดับรากหญ้าภายใต้นโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐ โดยเน้นโอกาสการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาคการเกษตรและชนบทที่รัฐบาลยุคต่างๆ ได้พยายามให้ความสำคัญมาเป็นลำดับ

แนวคิดและจุดมุ่งหมายของการแปลงทรัพย์สินเป็นทุน

เนื่องจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ คือกว่าร้อยละ 80 ยังอยู่ในชนบท และประกอบอาชีพทางการเกษตร ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มอาชีพที่มีรายได้ต่ำ กล่าวคือ ในปีการผลิต 2542/43 คราวเรือนเกษตรกรมีรายได้สุทธิเพียงคราวเรือนละ 26,822 บาท หรือเฉลี่ยต่อคนในคราวเรือน ซึ่งมีอยู่ 4 คน แล้วก็จะมียาได้สุทธิเพียงคนละ 6,705 บาทต่อปีเท่านั้น

(สถิติสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2542 / 43)

นโยบายแปลงทรัพย์สินเป็นทุน จึงมุ่งหมายที่จะให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่สมบูรณ์ หรือสามารถใช้ที่ดินที่ตนมีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์แล้วนั้น ไปจำนองค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินต่างๆ ได้มากขึ้น เพราะที่ดินจะมีราคาสูงขึ้น หรือสามารถใช้ทำนิติกรรมได้กว้างขวางขึ้น เกษตรกรรายย่อยที่ยากจนเหล่านั้นก็จะได้นำเงินที่ไปพัฒนาอาชีพของตนได้มากขึ้น ชุมชนท้องถิ่นก็จะมีเงินสะสมพัฒนามากขึ้น นำไปสู่การเพิ่มการผลิต การจ้างงาน และการเพิ่มรายได้ของคนในชนบทมากขึ้น เศรษฐกิจระดับรากหญ้าในชุมชนต่างๆ ก็ จะเกิดการขยายตัวจากการจับจ่ายใช้สอย และการลงทุนของประชาชนในท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น

มากขึ้น เศรษฐกิจระดับรากหญ้าในชุมชนต่างๆ ก็
จะเกิดการขยายตัวจากการใช้จ่ายใช้สอย และการ
ลงทุนของประชาชนในท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น

ในทางปฏิบัตินั้น ปัจจัยที่จะสนับสนุนให้
เกิดการเพิ่มทุนในภาคเกษตรและชนบท
มีหลายประการ เช่น :

1. ประชาชนมีทรัพย์สินถาวร เช่น ที่ดินที่
สามารถจะใช้ค้ำประกันเงินกู้ได้มากขึ้น หรือใช้ทำ
นิติกรรมซื้อขายได้กว้างขวางมากขึ้น

2. ทรัพย์สินที่ประชาชนครอบครองอยู่มี
มูลค่าสูง หรือให้ผลตอบแทนสูง เช่น ที่ดินมีความ
อุดมสมบูรณ์สามารถให้ผลผลิตสูงหรือก่อให้เกิดมูล
ค่าทางเศรษฐกิจสูง

3. ทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินถาวรอยู่ใกล้
ศูนย์กลางแหล่งชุมชน มีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้น
ฐาน ถนนหนทางไฟฟ้าและสาธารณูปโภคที่สะดวก
เช่น ที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน หรือเขตชล
ประทาน เป็นต้น

4. มีสถาบันการเงินให้การสนับสนุนที่
เพียงพอ ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงได้โดยมีค่าใช้จ่าย
ต่ำ โดยเฉพาะดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำและมีระเบียบกฎ
เกณฑ์เอื้ออำนวยต่อกิจการการลงทุนของประชาชน
ในท้องถิ่น

5. ถ้าเป็นการลงทุนในภาคเกษตร ระบบ
การตลาด ผลิตผล และปัจจัยการผลิตจะต้องเอื้อ
อำนวยให้เกิดการขายผลิตผลได้ในราคาดี เกษตร
ได้รับผลตอบแทนคุ้มค่าหรือมีกำไร ซึ่งจะยังผลให้ที่
ดินมีราคาหรือมูลค่าสูงขึ้น สามารถใช้เป็นหลักค้ำ
ประกันเงินกู้ได้ในวงเงินที่สูงขึ้น

6. ประชาชนมีรายได้เหลือเพื่อการเก็บ
ออมมากขึ้น หรือนำไปลงทุนหรือขยายการลงทุน
มากขึ้น

โดยทั่วไป ปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นมี
มากน้อยต่างกัน ไปตามสภาพพื้นที่และภูมิศาสตร์
ดังนั้นพื้นที่ที่มีความสมบูรณ์ในปัจจัยเหล่านั้น ก็จะเป็น
พื้นที่ที่ได้เปรียบหรือมีโอกาสจะได้ประโยชน์มาก
จากนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐบาล
ส่วนพื้นที่ที่ยังขาดแคลนปัจจัยดังกล่าว เช่น พื้นที่ที่
อยู่ห่างไกลแหล่งชุมชน พื้นที่ยากจนและพื้นที่ถูกร
กันดาร เป็นต้น ย่อมจะมีโอกาสลดน้อยลงไป

อย่างไรก็ดี การที่ประชาชนจะได้ประโยชน์
มากหรือน้อยจากโอกาสการแปลงทรัพย์สินเป็นทุน
นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่าเกษตรกรมีความต้องการเงินทุน
เพื่อการลงทุนและการใช้จ่ายใช้สอยมากน้อยเพียง
ใดอีกด้วย ซึ่งเรื่องนี้สามารถพิจารณาได้จากแนว
โน้มและสถานการณ์ของการใช้เงินทุนและภาวะหนี้
สินของประชาชนในภาคเกษตรและชนบทที่ผ่านมา
ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

สถานะหนี้สินและความต้องการเงินทุนเกษตรกร

ก่อนที่จะพิจารณาว่า โอกาสของการแปลง
ทรัพย์สินเป็นทุนจะเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนนั้น
ข้อมูลด้านภาวะหนี้สินและการกู้ยืมสินเชื่อของ
เกษตรกรน่าจะสะท้อนให้เห็นว่า ภายใต้สภาวะ
เศรษฐกิจสังคมปัจจุบัน ประชาชนในกลุ่มอาชีพ
เกษตรกรมีความต้องการเงินทุนสินเชื่อเพียงใด
และมีภาระหนี้สินสูงหรือต่ำสามารถจะรับภาระหนี้
สินได้มากขึ้นเพียงใดหรือไม่

ในความเป็นจริงแล้ว ถ้ากล่าวถึงเงินทุนหรือเงินแล้วทุกคนย่อมปรารถนาที่จะได้มากๆ ถ้ามีโอกาสหรือไม่มีข้อจำกัดใดๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การก่อภาระหนี้สินหรือการขยายการลงทุนมีปัจจัยที่จะต้องคำนึงถึงมากมาย โดยเฉพาะความสามารถในการชำระหนี้คืนที่จะได้มาจากการลงทุนในกิจกรรมต่างๆ ถ้าเป็นที่ดินก็จะหมายถึงความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ยืมของที่ดินหรือ ก็คือความสามารถในการให้ผลตอบแทนจากการลงทุนในที่ดินนั่นเอง

สำหรับภาคการเกษตรนั้น ในปีการเพาะปลูก 2542/43 ซึ่งเป็นสถิติข้อมูลล่าสุดพบว่า มีประชากรประกอบอาชีพการเกษตรอยู่ 5.64 ล้านครัวเรือน โดยมีจำนวนแรงงานที่อยู่ในวัยทำงาน 15.3 ล้านคน หรือเฉลี่ยครัวเรือนละ 3 คน มีที่ดินเพื่อทำการเกษตรเฉลี่ยครัวเรือนละ 30 ไร่ ในจำนวนนี้มีครัวเรือนที่ต้องกู้หนี้ยืมสินเพื่อประกอบอาชีพ 3.38 ล้านครัวเรือน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 60 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมดอีกร้อยละ 40 เป็นครัวเรือนที่ไม่ได้กู้ยืม ซึ่งอาจเป็นทั้งครัวเรือนที่ไม่จำเป็นต้องกู้ยืม และครัวเรือนที่ไม่อยู่ในฐานะกู้ยืมได้

ในขณะที่ยังมีหนี้คงค้างสะสมครัวเรือนละ 37,231 บาท เกษตรกรก็ยังคงต้องการกู้เงินเพื่อการลงทุนและใช้สอยระหว่างปีเป็นจำนวนครัวเรือนละ 18,493 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2544) ถ้าหากสมมุติว่าที่ดินเกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองทั้งหมด 30 ไร่และใช้ทำนา และถ้าหากผลผลิตต่อไร่ของข้าวนาปีเท่ากับ 350 กก. โดยราคาข้าวที่เกษตรกรจำหน่ายได้เท่ากับกิโลกรัมละ 6 บาท

ดังนั้นพื้นที่นา 1 ไร่สามารถผลิตผลตอบแทนได้เฉลี่ยเป็นเงินเพียง 2,100 บาท การปลูก

ข้าว 30 ไร่ของเกษตรกร จึงทำรายได้ได้เพียงปีละ 63,000 บาท เมื่อหักต้นทุนการผลิต ซึ่งเฉลี่ยไร่ละ 1,600 บาท หรือ 48,000 บาท ต่อพื้นที่นา 30 ไร่แล้วจะเหลือเงินสุทธิเพียง 15,000 บาท ต่อครัวเรือนซึ่งยังไม่เพียงพอจะชำระคืนเงินกู้จำนวน 18,493 บาทได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเกษตรกรจำเป็นต้องติดหนี้สินต่อไป จนกว่าจะชำระคืนได้หมด หรือไม่มีหมดโอกาสที่จะกู้ยืมได้อีก ในกรณีเช่นนี้ การแปลงทรัพย์สินเป็นทุนก็จะไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ หรือไม่ก็ไปส่งเสริมให้เกษตรกรมีความต้องการเงินกู้ยืมมากขึ้นหรือยากจนมากขึ้นนั่นเอง

สภาวะการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร

ในด้านการใช้ที่ดินของประเทศไทยนั้นในปี 2543 จากพื้นที่ทางประเทศมีอยู่ 320.69 ล้านไร่ มีพื้นที่จำนวน 148.54 ล้านไร่ (ร้อยละ 46) ได้จำแนกเป็นพื้นที่เกษตรกรรม 134.52 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าไม้ 2.48 ล้านไร่เป็น 1.44 ล้านไร่เป็นพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง และ 33.71 ล้านไร่เป็นพื้นที่เบ็ดเตล็ด ต่อมาในปี 2543 พื้นที่เกษตรกรรมได้เพิ่มเป็น 180.35 ล้านไร่หรือคิดเป็นร้อยละ 56 ของพื้นที่ทั้งประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างก็ได้เพิ่มเป็น 11.40 ล้านไร่ ในขณะที่พื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เบ็ดเตล็ดลดลงเหลือเพียง 114.65 และ 9.19 ล้านไร่ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ป่าและพื้นที่เบ็ดเตล็ดได้ถูกนำมาใช้เพื่อการเกษตร และเป็นพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างมากขึ้น

ถ้าจะพิจารณาประเด็นที่ว่า พื้นที่ที่ถูกนำมาใช้เพื่อการเกษตรและเพื่อที่อยู่อาศัยและแหล่ง ชุม

ชนมากขึ้นนั้น มีสถานการณ์การถือครองเป็นเช่นใด ก็จะได้เห็นได้จากแนวโน้มสถิติการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินของกรมที่ดิน ซึ่งแสดงแนวโน้มที่ชัดเจนว่าการออกเอกสารสิทธิ์ส่วนใหญ่ นับตั้งแต่ปี 2534 เรื่อยมา นั้นได้เน้นที่การออกโฉนด และ นส.3 ก./น.ส. 3 โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพื้นที่ที่มีการออกโฉนด ซึ่งสะสมจากปี 2534 จำนวน 26.82 ล้านไร่ ได้เพิ่มขึ้นเป็น 72.13 ล้านไร่ ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า 2 เท่าตัว ขณะเดียวกัน พื้นที่ภายใต้เอกสารสิทธิ์ นส. 3 ก. และ น.ส. 3 ก็มีแนวโน้มลดลง ซึ่งหมายความว่า พื้นที่ซึ่งเดิมได้เอกสารสิทธิ์ นส. 3 ก และ น.ส. 3 นั้นได้เปรียบสถานภาพเป็นโฉนดมากขึ้น ขณะเดียวกันการออกเอกสารสิทธิ์ในรูปของใบจอง ก็มีแนวโน้มลดลงด้วย ซึ่งแสดงว่าการบุกรุกพื้นที่ใหม่ในรูปใบจองนั้นทำได้น้อยลง และบางส่วนก็เปลี่ยนสถานภาพเป็น นส. 3

จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าที่ดินที่ครอบครองโดยเอกชนมีสถานภาพสอดคล้องกับนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐ กล่าวคือ ที่ดินที่มีสิทธิ์ครอบครองโดยสมบูรณ์นั้นมีจำนวนมากขึ้น สามารถที่จะนำไปประกอบนิติกรรม แปลงเป็นทุน หรือค้าประกันได้มากขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินดังกล่าวว่ามีเพิ่มมากขึ้นด้วยหรือไม่ อย่างไรก็ตามการที่ที่ดินมีสภาพกรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ขึ้นนั้น ย่อมส่งผลให้เกิดมูลค่าสูงขึ้นกว่าที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ที่ไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากที่ดินที่มีสถานภาพของเอกสารสิทธิ์ที่สมบูรณ์นั้นเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตรแล้ว ก็หมายความว่าเกษตรกรส่วนใหญ่จะมีโอกาสได้นำที่ดินมาแปลง

เป็นทุนได้มากขึ้น ตามเจตนารมณ์ของนโยบายของรัฐ

จากสถิติข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร วงจรเกษตรและสหกรณ์ ช่วงปี พ.ศ. 2538/39 และปี 2541/42 ชี้ให้เห็นว่าในพื้นที่การเกษตรทั้งหมด 140.77 ล้านไร่ นั้น ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์มีประมาณ 70.84 ล้านไร่ และที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ไม่สมบูรณ์มีจำนวน 25.15 ล้านไร่ ซึ่งที่ดินภายใต้สถานภาพนี้จะมีข้อจำกัดในการแปลงเป็นทุนหรืออาจไม่มีโอกาสแปลงเป็นทุนได้เลย ยิ่งกว่านั้นแล้ว ยังมีที่ดินที่ระบุว่าจะไม่มีกรรมสิทธิ์ใดๆ เลยจำนวน 44.78 ล้านไร่ ซึ่งเป็นที่ดินจำนวนมากและ จะไม่มีโอกาสได้แปลงเป็นทุนได้ตามนโยบายของรัฐ ดังนั้นผู้ที่จะมีโอกาสได้รับประโยชน์จากนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐ ก็คือผู้ที่มีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์เท่านั้น ซึ่งมีพื้นที่รวมกันประมาณ 71 ล้านไร่ หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 50 ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด ส่วนที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะที่ดิน สปก. 4-01 ซึ่งมีอยู่จำนวน 17 ล้านไร่ นั้น อาจจะมีโอกาสบางส่วนตามนโยบายการปล่อยสินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

อย่างไรก็ดี หากจะให้นโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุน เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจจากหลายอย่างกว้างขวางมากขึ้นแล้ว การเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้กับที่ดิน ที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์จำนวน 44.76 ล้านไร่ นั้น น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่รัฐควรให้ความสำคัญ ตามนโยบายของรัฐที่ต้องการส่งเสริมให้ประชาชนมีที่ดินเป็นของตนเองมากขึ้น

นอกจากนั้นแล้ว ถ้าจะพิจารณาว่า โอกาสของการแปลงทรัพย์สินเป็นทุน โดยใช้ที่ดินเป็นหลัก นั้นจะมีมากน้อยในภูมิภาคใด ก็เห็นได้ชัดเจนจากสถิติในปี 2541/42 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า พื้นที่ส่วนใหญ่โดยเฉพาะพื้นที่ภายใต้โฉนดและ น.ส. 3 นั้น จะอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงไป ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคกลางตามลำดับ ถ้านโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุน จะแฝงด้วยวัตถุประสงค์ของการกระจายรายได้ด้วยแล้ว ก็มีเหตุผลที่ว่านโยบายนี้น่าจะเน้นลำดับความสำคัญทั้งด้านเวลาและงบประมาณไปที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากเป็นภูมิภาคที่มีประชากรมาก มีพื้นที่มาก และเป็นพื้นที่ที่ประชาชนมีรายได้ต่ำสุด เมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ กล่าวคือ เฉพาะครัวเรือนเกษตรนั้น เกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้เฉลี่ยในปี 2541/42 เพียงครัวเรือนละ 38,814 ต่อปี ในขณะที่เกษตรกรในภาคกลาง ภาคใต้ และภาคเหนือ มีรายได้เฉลี่ยต่อปีครัวเรือนละ 163,478, 80,857 และ 63,559 บาท ตามลำดับ

โอกาสการแปลงที่ดินเป็นทุน

การที่มีเกษตรกรมีเอกสารสิทธิ์แสดงความเป็นเจ้าของที่ดินเป็นจำนวนมากขึ้นนั้น มิได้หมายความว่าเกษตรกรเหล่านั้นจะมีโอกาสได้ใช้ที่ดินแปลงเป็นทุนได้มากขึ้นเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่า เกษตรกรเหล่านั้นได้ใช้ที่ดินไปค้ำประกันเงินกู้แล้วมากน้อยเพียงใด หรือเอกสารสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวอยู่นั้นอยู่ในมือของใคร เช่น ธนาคารพาณิชย์ นายทุนเงินกู้ท้องถิ่น และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น ถ้าเกษตรกรส่วน

ใหญ่ได้ใช้ที่ดินค้ำประกันเงินกู้ที่ได้กู้มาแล้ว ก็คงไม่สามารถจะแปลงที่ดินดังกล่าวเป็นทุนตามนโยบายของรัฐบาลได้อีกหรือโอกาสคงมีจำกัด ในกรณีเช่นนี้ ผลในทางปฏิบัติของนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนก็คงจะไม่เป็นไปอย่างกว้างขวางที่รัฐบาลคาดหวังไว้ อย่างไรก็ดี กรณีที่ดิน สปก. 4-01 นั้นอาจจะมีโอกาสมาก เนื่องจากเป็นที่ดินที่เปิดโอกาสให้เกษตรกรรายใหม่ ถ้าหากโอกาสที่จะแปลงที่ดิน สปก. 4-01 เปิดกว้างจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ไปสู่สถาบันการเงินอื่นๆ มากขึ้นก็คาดว่าจะมีที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ไม่สมบูรณ์นี้ประมาณ 17 ล้านไร่ที่จะสามารถแปลงเป็นทุนได้ โดยมูลค่าของทุนที่เกษตรกรจะได้รับก็จะมีมากน้อยต่างกันไปตามท้องที่และแหล่งที่ตั้งของที่ดิน อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของที่ดินดังกล่าวอยู่ดี

ดังนั้น การแปลงนโยบายดังกล่าวสู่การปฏิบัติจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของเอกสารสิทธิ์ของที่ดินและสภาพการถือครองเอกสารสิทธิ์ของเกษตรกรอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้ผลที่เกิดจากนโยบายตกถึงมือเกษตรกรเจ้าของที่ดินอย่างแท้จริง อย่างไรก็ดีได้กล่าวมาแล้วว่า นโยบายแปลงทรัพย์สินเป็นทุนเป็นนโยบายที่จะเอื้อประโยชน์ให้เฉพาะผู้ที่มีที่ดินเป็นของตนเอง ส่วนผู้ที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง เช่น เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน และแรงงานจ้างในภาคเกษตร เป็นต้น ก็คงจะไม่ได้ประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวอยู่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ซึ่งจากสถิติการถือครองที่ดินที่จัดนับโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในช่วงปีเพาะปลูก 2538/39 - 2541/42 พบว่าที่ดินเช่าเพื่อทำการเกษตรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เช่น

จาก 17.54 ล้านไร่ในปี 2538/39 เพิ่มขึ้นเป็น 18.79 ล้านไร่ ในปี 2541/42 ซึ่งเกษตรกรผู้เช่าเหล่านี้ไม่อยู่ในฐานะที่จะแปลงที่ดินเป็นทุนได้ ขณะเดียวกันก็ขาดหลักประกันด้านการประกอบอาชีพที่เกิดจากความไม่แน่นอนและไม่มีมาตรฐานของระบบการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยก็ไม่เคยได้แสดงความห่วงใยใดๆ ในเรื่องดังกล่าว นอกจากจะผลักดันให้ทุกคนมีที่ดินเป็นของตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมเป็นไปได้ยาก เนื่องจากพื้นที่ที่จะนำมาจัดให้ประชาชนมีจำกัด ประกอบกับประชากรเกิดการขยายตัวมากขึ้น ความจำเป็นในการเช่าที่ดินเพื่อประกอบอาชีพจึงยังคงมีอยู่ ตราบใดที่นโยบายการปฏิรูปที่ดินยังไม่สามารถจะนำที่ดินที่ถือครองโดยนายทุนที่ดินมาจำแนกแจกจ่ายให้กับผู้ไร้ที่ทำกินได้เป็นผลสำเร็จ ดังนั้นนโยบายการแปลงทรัพย์สินหรือที่ดินเป็นทุน จึงยังไม่สามารถจะสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ด้อยโอกาสหรือสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าได้ตรงตามกลุ่มเป้าหมายทางสังคม แต่กลับจะไปเอื้อประโยชน์ให้ผู้มีโอกาสได้มีโอกาสได้รับประโยชน์จากรัฐมากขึ้น ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าถ้านโยบายของรัฐดำเนินการได้ผลแล้ว ความแตกต่างในรายได้ของกลุ่มประชากรในภาคเกษตรด้วยกันเองก็จะเกิดความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวไม่น่าจะเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาในสังคมไทยทั้งในปัจจุบันและอนาคต

สรุป

นโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐน่าจะมีผลสอดคล้องกับแนวโน้มของการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่ครอบครองโดยเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ใช้เพื่อการเกษตร ซึ่งเกษตรกรที่

จะมีโอกาสได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่ก็คือเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ เป็นจำนวนมากที่สุด เมื่อเทียบกับเกษตรกรในภูมิภาคอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี ประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับจะมากนักน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับมูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินภายใต้กรรมสิทธิ์สมบูรณ์ดังกล่าว ทำนองเดียวกัน ผลกระทบของนโยบายดังกล่าว จะมีมากนักน้อยเพียงใดนั้น ยังขึ้นอยู่กับว่าเกษตรกรได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อค้าประกันเงินทั้งหมดแล้วหรือไม่ และที่ดินนั้นตกอยู่ในมือของใครเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ดี โอกาสของการที่จะทำให้นโยบายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจรากหญ้าได้อย่างกว้างขวาง ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐในการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินและมาตรการกระจายรายได้ที่ดินที่เน้นให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพย์สินถาวรที่มั่นคงที่สุดที่เกษตรกรใช้พึ่งพิงในการประกอบอาชีพ ดังนั้น นโยบายการแปลงทรัพย์สินหรือที่ดินเป็นทุน จึงน่าจะเป็นแนวทางหนึ่งของมาตรการกระจายรายได้ที่จะมีผลในทางปฏิบัติและสอดคล้องกับความต้องการของสังคม แต่ขณะเดียวกันก็ยังไม่สามารถจะเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มที่ด้อยโอกาสหรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งนับวันจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ตามภาวะความกดดันด้านประชากรและข้อจำกัดของพื้นที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นนโยบายและมาตรการกระจายการถือครอง ที่ดินและการใช้ที่ดินรวมทั้งระบบการเช่าที่ดิน จึงควรจะได้มีการทบทวนกันอย่างเป็นระบบและจริงจัง ก่อนที่จะมีการนำนโยบายใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินไปสู่ระดับปฏิบัติ

บรรณานุกรม

กองแผนงาน กรมที่ดิน สถิติการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2534 – 2545
 มูลนิธิสถาบันที่ดิน การถือครองและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุน
 สนับสนุนการวิจัย 2545.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สถิติการเกษตรแห่งประเทศไทย
 ปีเพาะปลูก 2538/39 – 2541/42

_____. ภาวะครัวเรือนเกษตรหลังวิกฤตเศรษฐกิจ และข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจครัวเรือนเกษตร
 ปีเพาะปลูก 2541/42

สำนักสำรวจดินและวางแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 รายงานการสำรวจการใช้ที่ดินของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2529, 2541, 2543.

[http : // www. Idd.go.th / ofswb / thaisoil / no5.html](http://www.Idd.go.th/ofswb/thaisoil/no5.html)

ภาคผนวก



ตารางที่ 1 : จำนวนครัวเรือนเกษตรและจำนวนสินเชื่อกู้ยืมปีเพาะปลูก 2542/43

1. ครัวเรือนเกษตร (ล้านครัวเรือน)	5.64
2. ขนาดไร่นาเฉลี่ยทั่วประเทศ (ไร่ / ครัวเรือน)	30
3. ครัวเรือนที่มีหนี้สิน (ล้านครัวเรือน)	3.38
4. จำนวนหนี้สินคงค้างสะสม (บาท / ครัวเรือน)	37,231
5. จำนวนหนี้สินคงค้างเฉลี่ยต่อที่ดิน 1 ไร่ (บาท)	1,241
6. จำนวนสินเชื่อกู้ยืมที่เกษตรกรกู้ยืมระหว่างปี (บาท / ครัวเรือน)	18,493

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 2 : การใช้ที่ดินของประเทศไทย ช่วงปี พ.ศ. 2523-2543

หน่วย : ล้านไร่

ปี พ.ศ.	พื้นที่เกษตรกรรม	พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง	พื้นที่ป่าไม้	พื้นที่น้ำ	พื้นที่เบ็ดเตล็ด	รวม
2523	148.54	1.44	134.52	2.48	33.71	320.69
2529	168.57	1.59	110.74	2.48	37.31	320.69
2533	184.10	1.60	110.22	4.14	20.63	320.69
2541	174.86	4.66	105.50	3.51	32.16	320.69
2543	180.35	11.40	114.65	5.10	9.19	320.69

ที่มา : สำนักสำรวจดินและวางแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 3 : จำนวนพื้นที่สะสมที่ออกเอกสารสิทธิ์ โดยกรมที่ดิน ปี พ.ศ. 2534-2545

หน่วย : ล้านไร่

ปี พ.ศ.	โฉนด	นส. 3 ก.	นส. 3	ใบจอง	รวม
2534	26.823	20.505	48.427	5.155	100.910
2535	30.980	49.209	20.501	5.130	105.82
2536	34.908	50.032	19.746	4.074	108.76
2537	37.536	50.023	19.522	4.121	111.202
2538	41.339	48.994	19.080	4.120	113.533
2539	45.055	47.920	19.216	4.080	116.271
2540	50.609	46.858	18.683	4.193	120.343
2541	59.105	44.599	17.979	4.050	125.733
2542	64.340	42.678	17.933	3.782	128.733
2543	67.791	40.907	17.221	3.776	129.695
2544	70.741	38.033	16.102	3.649	128.525
2545	72.132	36.265	15.840	3.599	127.836

ที่มา : กองแผนงาน กรมที่ดิน

จำแนกเป็นรายภูมิภาค ปีเพาะปลูก 2538 / 39 และ 2541 / 42

หน่วย : ล้านไร่

สภาพการถือกรรมสิทธิ์	ภูมิภาค				
	ตะวันออก เฉียงเหนือ	เหนือ	กลาง	ใต้	รวมทั้งประเทศ
ปี 2538 / 39					
- มีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์	37.53	12.98	9.84	10.58	70.93
- มีกรรมสิทธิ์ไม่สมบูรณ์	15.07	5.36	2.19	3.06	25.68
- ไม่มีกรรมสิทธิ์	14.69	13.13	11.20	4.87	43.90
รวม	67.29	31.47	23.23	18.51	140.51
ปี 2541 / 42					
- มีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์	39.12	11.18	10.24	10.30	70.84
- มีกรรมสิทธิ์ไม่สมบูรณ์	15.05	3.98	2.86	3.26	25.15
- ไม่มีกรรมสิทธิ์	14.53	12.32	12.36	5.57	44.78
รวม	68.70	27.48	25.46	19.13	140.77

ที่มา : กองแผนงาน กรมที่ดิน

ตารางที่ 5 : ประเภทการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรจำแนกเป็นรายภูมิภาค

ปีเพาะปลูก 2538 / 39 และ 2541 / 42

หน่วย : ล้านไร่

ประเภท การถือครอง	ภูมิภาค									
	ตะวันออก เฉียงเหนือ		เหนือ		กลาง		ใต้		รวมทั้งประเทศ	
	2538/39	2541/42	2538/39	2541/42	2538/39	2541/42	2538/39	2541/42	2538/39	2541/42
โฉนด	13.83	24.64	6.00	7.68	6.34	6.76	1.43	3.77	27.60	42.85
น.ส.3 / น.ส. 3ก.	23.70	14.48	6.98	3.50	3.50	3.48	9.15	6.53	43.33	28.00
สค.1	2.64	2.27	0.33	0.26	0.39	0.14	1.10	0.77	4.46	3.44
นส.2	1.52	0.89	0.60	0.42	0.08	0.11	0.08	0.17	2.29	1.58
นส.5	0.18	0.10	0.07	0.05	0.05	0.03	0.04	0.04	0.34	0.23
ใบเหี้ยบย้า	1.17	0.77	0.60	0.13	0.05	0.02	0.008	0.01	1.83	0.93
นค.3 / สทก	1.24	0.64	1.04	0.66	0.18	0.18	0.52	0.44	2.98	1.93
ส.บ.ก.-401	8.32	10.37	2.73	2.45	1.43	2.38	1.31	1.82	13.79	17.02
ภ.ปท.5,6	6.52	5.20	3.21	2.20	3.25	3.27	2.71	3.18	15.69	13.87
เช่าผู้อื่น	3.55	3.80	6.74	6.80	6.78	7.52	0.47	0.67	17.54	18.79
ได้ทำฟรี / อื่นๆ	4.62	5.53	3.18	3.32	1.17	1.58	1.69	1.72	10.66	12.14
รวม	67.29	68.69	31.48	27.47	23.22	25.47	18.51	19.12	140.51	140.78

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 6 รายได้เงินสดเฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรกร จำแนกตามภูมิภาค

ตารางที่ 6 รายได้เงินสดเฉลี่ยของครัวเรือนเกษตร จำแนกตามภูมิภาค
ปีการเพาะปลูก 2541 / 42

ภูมิภาค	รายได้เงินสด (บาท / ปี)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	38,814
ภาคเหนือ	63,559
ภาคกลาง	163,478
ภาคใต้	80,857

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจครัวเรือนเกษตร, 2542.