

บทคัดย่อ

โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน : มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2542 ช่วงหลังจากที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ เป็นที่เข้าใจกันว่าสาเหตุหนึ่งของวิกฤติเศรษฐกิจ คือ การเก็งกำไรที่ดินซึ่งเกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จึงได้ระดมความคิดจากนักวิชาการที่สนใจและตั้งเป็นโจทย์วิจัย ซึ่งมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการกระจุกตัวและการกระจายการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดินหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ โครงสร้างกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและผลกระทบที่เกิดจากชาวต่างชาติอาจมีช่องทางในการกว้านซื้อที่ดิน

สำหรับข้อสรุปทางด้านเศรษฐศาสตร์ จากการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากกรรมที่ดิน และจากการแจกแจงข้อมูลในสนามและจากการสำรวจสรุปได้ว่า ขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมาก คือ ประมาณร้อยละ 87 มีเนื้อที่ 5 ไร่หรือต่ำกว่า ส่วนที่มีขนาดเกิน 100 ไร่ต่อแปลงนั้นมีประมาณร้อยละ 5 การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินพิจารณาได้ 2 ลักษณะ ลักษณะแรกคือ แปลงเดียวที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ (concentration of land size) ลักษณะที่ 2 คือ การกระจุกตัวของการถือครอง คือ กรณีที่ผู้ถือครองรายเดียวมีที่ดินหลายแปลง (concentration of ownership) ซึ่งที่ดินหลายแปลงที่ถือครองนั้นอาจอยู่ในอำเภอเดียวกันและต่างอำเภอ แต่มีพื้นที่ถือครองรวมกันเกิน 200 ไร่ ส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีขนาดใหญ่พื้นที่สำหรับการถือครองที่มีเอกสารประเภท ส.ค. 1 และที่ดินที่มีพื้นที่ขนาดเกินกว่า 200 ไร่ มีการใช้ประโยชน์ร้อยละ 44.29 ส่วนการถือครองประเภท น.ส. 3 น.ส. 3 ก และโฉนด มีการใช้ประโยชน์ร้อยละ 72.50 ร้อยละ 68.40 และ 66.21 ตามลำดับ

แต่หากพิจารณาการใช้ประโยชน์ของพื้นที่แปลงใหญ่ขนาดต่าง ๆ แล้วจะพบว่าไม่มีนัยสัมพันธกัน คือ แม้ที่ดินที่มีการกระจุกตัวของการถือครองคือมีพื้นที่การถือครองมากกว่า 200 ไร่ขึ้นไป จนถึง 50,000 ไร่ มีการใช้ประโยชน์แตกต่างกันไม่อาจจะกำหนดเป็นรูปแบบ (pattern) ได้ ทั้งนี้เนื่องจากกิจกรรมที่แตกต่างกันจะเป็นตัวกำหนดขนาดของการประกอบการเพื่อให้ได้ผลตอบแทนอันเนื่องจากการใช้ที่ดิน (economic of scale) เช่น เกษตรอุตสาหกรรมซึ่งต้องมีการลงทุนมากย่อมต้องการที่ดินที่มีมากกว่าการเกษตรแบบพอเพียงชีพเพื่อให้ได้ผลได้ต่อขนาด

อย่างไรก็ดี การศึกษาพบว่าที่ดินส่วนมากยังมีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ข้อมูลจากการสำรวจของโครงการนี้พบว่าที่ดินประมาณร้อยละ 70 ของประเทศนั้นใช้ประโยชน์ต่ำกว่าร้อยละ 50 คือ มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เลย การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่นี้อาจจะเกิดจากปัญหาการเก็งกำไรหรือปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของผู้ถือครองที่ดิน

การประเมินการสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ หากใช้มูลค่าเพิ่มภาคเกษตรเป็นข้อมูลในการประเมินซึ่งการประเมินนี้ถือว่าการประเมินขั้นต่ำ ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ที่ใช้การเกษตร 132.5 ล้านไร่ มูลค่าเพิ่มของการเกษตรปี พ.ศ. 2541 มีประมาณ 619,350 ล้านบาท จากข้อมูลที่มีอยู่สามารถคำนวณได้ว่า การประมาณการขั้นสูงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ที่ระดับร้อยละ 70.5 และหากสามารถทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 85 มูลค่าเพิ่มทางเกษตรจะสูงถึง 746,734.03 ล้านบาท หรือทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มได้อีก 127,384.03 ล้านบาท ซึ่งสรุปได้ว่าการสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ ประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยการประเมินขั้นต่ำ 127,384.03 ล้านบาทต่อปี

ผลการวิจัยด้านกฎหมายสรุปได้ว่า โครงสร้างของกฎหมายมีส่วนทำให้เกิดปัญหาการกระจายการถือครองและการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชนทำให้สามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัด และยังมีมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพมาแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน ถึงแม้จะมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ไม่ได้เน้นดำเนินการปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินที่เอกชนถือครองทำให้ที่ดินไม่ได้ถูกกระจายไปสู่ผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม กฎหมายว่าด้วยผังเมืองและกฎหมายพัฒนาที่ดินก็ไม่อาจบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงทำให้การใช้ที่ดินไม่เป็นไปตามแผนและสมรรถนะของที่ดิน สำหรับกฎหมายเศรษฐกิจที่ออกมาใช้ในช่วงวิกฤติของประเทศหลังปี พ.ศ. 2540 พบว่าไม่มีผลอย่างเด่นชัดที่จะทำให้เกิดการขยายตัวของการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวอันจะกระทบถึงการถือครองที่ดินของคนไทยเพราะมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาและการถือครอง และไม่ควรใช้มาตรการทางกฎหมายโดยตรงเพื่อจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน แต่ควรใช้มาตรการทางภาษีและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินแทน การจัดเก็บภาษีที่ดินตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินและกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเนื่องจากขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ประเมินภาษี เป็นช่องทางให้หลีกเลี่ยงภาษี และยังเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐเสียภาษีด้วย ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้มีการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ

คณะผู้ศึกษาเสนอให้ใช้มาตรการที่สำคัญ รวม 4 ประการ คือ มาตรการปฏิรูปที่ดิน ธนาคารที่ดิน การจัดรูปที่ดิน และภาษีที่ดิน และควรจะรวมศูนย์การบริหารโดยอาจจัดตั้งเป็นองค์กรที่เรียกว่า "องค์กรบริหารจัดการที่ดิน" ส่วนภาษีที่ดินควรปรับปรุงให้มีอัตราก้าวหน้าไปตามจำนวนของที่ดินที่ถือครอง นอกนั้นเป็นข้อเสนอแนะเรื่อง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดให้มีเอกสารสิทธิ์เพียงชนิดเดียวเป็นโฉนดที่ดิน การจัดทำระบบฐานข้อมูลที่ดินที่เข้าถึงได้ง่ายและโปร่งใส การบูรณาการองค์กร และกฎหมาย และควรหาทางนำที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์เนื่องจากติดภาระกับธนาคารหรือสถาบันการเงินที่กลายเป็น NPL มาใช้ประโยชน์โดยมิให้กระทบถึงสิทธิของเจ้าหนี้ที่มีอยู่

ABSTRACT

The association between widespread land speculation, the crash in the real estate sector and the economic crisis that surfaced in the middle of 1997 have rekindled the interests on the defects of land markets in Thailand. This has been the context where the Thailand Research Fund has initiated this study on problems of land tenure focusing in particular on the issue of land concentration, changes in land market and land use during the post economic crisis period. Areas seeking clarification also include the influence of the legal framework on the evolving land tenure system of Thailand as well as the changes that might result from legal development to open up channels for land acquisition by non-Thai nationals.

The working definition adopted in this study is that concentration of land size refers to ownership of single parcels which are larger than 200 rai. Concentration of landownership, on the other hand, is defined as a single landowner with more than one parcels which may be scattered in different provinces add up to more than 200 rai. Based on statistics of the Department of Lands and the surveys conducted within the framework of this study, the majority of land holdings in Thailand, i.e. 87% were found to be smaller than 5 rai. Holdings that are larger than 100 rai account for 5% of the total number of holdings.

In terms of land utilization, approximately 44% of Sor Khor 1 landholdings which are larger than 200 rai are utilized. Findings confirm the theoretical underpinnings of the association between tenurial security and the higher level of utilization where land parcels with title deeds are more intensively utilized, that is, from 66% upwards. The survey data does not indicate any clear relationship between land concentration and the level of land utilization. There are variations in the type and intensity of land use among large landholdings ranging from 200 rai to 50,000 rai. No clear pattern can be established that large holdings are inefficient or that land concentration necessarily leads to underutilization. Rather, it is the types of economic activities that determine the size of landholding which will ensure optimal scale of operation and returns from land. Nonetheless, survey data suggests that regardless of size, there is underutilization of land resources. Intensity of land use for 70% of the landholdings is under 50% of full capacity. The level of intensity of some of these holdings are low while some others are left entirely unutilized. The underlying reasons for the low intensity of land use can be attributed to landholding for speculative purposes as well as due to poor management decisions of the landowners themselves.

To quantify the loss from under-utilization of land, the value added from the agricultural sector has been adopted. Presently, Thailand's agricultural acreage of 132 million rai generate a value of 619,350 million Baht. If the highest level of land use intensity, now at 70.5% of the land carrying capacity, can be increased to 85%, the value added generated by the agricultural sector will increase to 746,734.03 million Baht, or an increase of 127,384.03 million Baht. It should be noted that the value of 127,384.03 million is a conservative estimate of the monetary loss from under-utilization of land resources.

On the legal aspects of land administration, the analysis undertaken in this study confirms that the existing legal structures is part of the cause for problems of land distribution and underutilization of land resources. As there are no laws which limit

the ceiling of land holdings, there are no legal restrictions on the size of land that can be held by individual landowners. There are no effective taxes which can be used to discourage concentration of landownership or acquisition of land for speculative purposes. Furthermore, the emphasis of the Agricultural Land Reform Act is not on private landholdings as a means of equitably distribute land but rather on confirmation of occupancy rights of small and landless farmers in public lands. Ineffective enforcement of Town and Country Planning Act, the Land Development Act generate evolving pattern of land use that is inconsistent with the land use plans and utilization of land that does not accord with land capability. As for the pieces of legislation that came into being following the economic crisis in 1997, there has been no discernible impacts on expansion of landownership of foreigners. This is partly due to accompanying conditions that govern the process of land acquisition by non-Thais.

In conclusion, rationalization of the various types of land document into one single document, namely the title deed is recommended to reduce management confusions as well as provide some uniformity of rights and entitlements of landownership. Land information needs to be revamped in the absence of which, no precise answers can be provided on the degree of land concentration. The study supports the adoption of a combination of land taxes based on the principle of progressive rates and land value taxation. Again, this requires the existence of a comprehensive and reliable land information system. Mechanisms should be sought whereby unutilized mortgaged land from NPLs can be utilized on a leasehold basis during the interval period. Lastly, combined with reinforcement of land use zones as opposed to the imposition of direct legal and command measures to limit the ceiling size of landholdings is recommended.