

ปฏิรูปนโยบายที่ดิน: ปัญหาอยู่ที่ช้อยกเว้น

เป็นที่น่ายินดีที่รัฐบาลได้ประกาศเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2553 ที่ผ่านมามาว่าได้เลือกปัญหาเรื่องที่ทำกินมาจัดการโดยเร่งด่วน เพราะในบรรดาเรื่องที่จะต้องปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนบทกับเมืองนั้น การถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเรื่องที่ถือว่าสำคัญในอันดับต้นๆ

เนื่องจากการจดทะเบียนคนจนเมื่อปี 2547 มีผู้มาลงทะเบียนไม่ถึง 1 ล้านราย เป็นผู้ชาย 3.78 แสนราย ยืมผู้อื่นทำกิน 3.14 แสนราย และรับจ้างทางการเกษตร 3.11 แสนราย

และยังมีผู้มีที่ดินไม่พอทำกินอีก 1.65 ล้านราย รวมผู้ไร้ที่ดินหรือมีที่ดินไม่พอทำกินถึง 2.95 ล้านราย มีข้อพิพาทและคดีความในศาลระหว่างรัฐและประชาชนว่าด้วยการทับซ้อนที่ดินทำกินในเขตป่ากว่า 3,000 ราย

จากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) คนไทยทั่วประเทศถึงร้อยละ 90 รวมกันถือที่ดินโดยเฉลี่ยเท่ากับหรือน้อยกว่า 1 ไร่ ส่วนอีกร้อยละ 10 ถือครองรายละมากกว่า 100 ไร่

จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่าทำไมในการชุมนุมที่ราชประสงค์ที่ผ่านมามีประชาชนชนบทเข้ามาชุมนุมมาก

เมื่อรู้ทุกขแล้วก็ต้องหาสมุทย คือ เหตุแห่งทุกขนั้นซึ่งที่มาหรือสาเหตุแรกก็คือ การออกเอกสารสิทธิและแม้แต่การประกาศเขตป่าก็ดี หน่วยงานภาครัฐล้วนเป็นประเภทต่างคนต่างทำ ผลก็คือพื้นที่ป่าทับซ้อนกับที่ทำกิน หรือที่ป่ากลับมีเอกสารสิทธิ

สาเหตุถัดไปก็คือ การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของผู้ทรงอิทธิพล นักการเมือง หรือแม้แต่นักวิชาการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ซึ่งสามารถเปลี่ยนที่ป่า ที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นที่ดินส่วนตัวได้ ดังปรากฏเป็นข่าวอยู่เนืองๆ

สาม การจัดทำกินให้ราษฎรที่ยากจนไม่เป็นผล เพราะที่ดินแปลงใหญ่ๆ ที่ยังเหลืออยู่ ก็อยู่ในมือผู้มีอิทธิพล ส่วนที่ดินที่รัฐจัดสรรให้ประชาชนไปก็ไม่ใช้ที่ดินดำเนินขุม ประชาชนขาดปัจจัยเสริมอื่นๆ ที่จำเป็น เช่น ทุน เทคโนโลยี และตลาด ก็ต้องเป็นหนี้และ

ขายที่ดินไปในที่สุด ที่ดินที่จัดสรรไปตกไปอยู่กับผู้มีทุนตามเดิม แล้วประชาชนก็ต้องบุกเบิกที่ทำกินต่อไป

ี่ กฎหมายที่มีอยู่ เช่น กฎหมายการให้เช่าที่นาที่ดิน กฎหมายภาษีที่ดินกิติ ยังไม่เอื้อให้เกิดการใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์สูงสุด

การแก้ไขปัญหาที่ดินจึงน่าจะเป็นวาระสำคัญของรัฐบาลในการลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งได้รับการตอบรับจากหลายหน่วยงานและปัจเจกบุคคล

ผู้เขียนมีโอกาสได้เข้าร่วมวิชาการว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินของ สสส. ที่มีนักวิชาการ เช่น ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ จากจุฬาฯ ดร.อดิศักดิ์ อิศรางกูร จากนิด้า ดร.ดวงมณี เลาวกุล จากธรรมศาสตร์ ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย จาก สกว. และคุณปริศนา คงแป้น จาก อพท. ซึ่งได้ให้ข้อเสนอแนะที่ตี่ๆ หลายประการ ซึ่งรัฐบาลก็ได้นำไปประกาศเป็น 4 มาตรการแก้ไข ได้แก่ โฉนดชุมชน ปฏิรูปกฎหมายและภาษีที่ดิน ธนาคารที่ดิน และการสำรวจสิทธิถือครอง

นอกจากประเด็นที่กล่าวมาแล้ว ทางกลุ่มยังมีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

มาตรการที่ 1 โฉนดชุมชน ในพื้นที่ที่ชุมชนเข้มแข็งให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีออกโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นของส่วนรวมไปดำเนินการจัดสรรที่ดินของรัฐให้เกิดการใช้ประโยชน์ไปก่อน โดยต้องมีเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินและเงื่อนไขระยะเวลาด้วย ในระยะยาวก็ควรมีการพิสูจน์และมอบสิทธิอันชอบธรรมแก่ประชาชนต่อไป หากประชาชนไม่ใช้ที่ทำมาหากินแล้วที่ดินเหล่านั้นก็กลับมาเป็นของรัฐดั้งเดิม

มาตรการที่ 2 ควรจัดตั้งธนาคารที่ดิน ซึ่งมีหน้าที่ระดมที่ดินที่มีได้ใช้ประโยชน์ทั้งของรัฐและเอกชนออกมาใช้ประโยชน์ ระดมทุนเพื่อซื้อที่ที่เหมาะสมกับการทำกินมาปล่อยต่อให้เกษตรกรผ่อนในระยะยาว โดยรัฐอาจจะต้องอุดหนุนบางส่วนด้วย นอกจากนี้ ผู้ที่มีที่ดินมากแต่ไม่ใช้ประโยชน์ อาจเอาที่ดินมาฝากให้ผู้ไร้ที่ทำกินเช่าเพื่อนำไปใช้ประโยชน์

มาตรการที่ 3 ควรแก้กฎหมายต่างๆ ที่เป็น

อุปสรรค เช่น กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เจ้าของที่ดินยินดีให้เช่าเพิ่มขึ้น เร่งรัดนำกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใหม่มาบังคับใช้ และเตรียมอัตราภาษีก้าวหน้าสำหรับที่ดินที่มีได้ใช้ประโยชน์ เพิ่มภาษีที่ดินเมื่อที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้น (Betterment tax/ Capital gains tax) อันเนื่องมาจากการลงทุนด้านสาธารณูปโภคของรัฐในพื้นที่ใกล้เคียง

มาตรการที่ 4 ควรมีการสำรวจสิทธิถือครองที่มีการซ้อนทับโดยกระบวนการที่มีส่วนร่วม และเป็นธรรม ควรนำเอาที่ดินที่ได้โดยมิชอบซึ่งนักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพล (ทุกค่าย) ได้ขโมยไปไว้ นำมาจัดสรรให้ประชาชน รวมทั้งที่ดินบนเขา ที่เกาะภูเขา สมุย ที่ได้ขายสิทธิให้ชาวต่างชาติแล้วด้วย

กลุ่มนักวิชาการมีความเห็นอีกว่า ยังมีมาตรการอื่นที่จำเป็น คือ

หนึ่ง การให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและที่ป่า ยื่นข้อมูลการถือครองที่ดินเพื่อป้องกันการจัดหาและเข้าไปยึดครองที่ดินโดยมิชอบในขณะที่เป็นเจ้าของที่

สอง ควรจัดทำฐานข้อมูลบุคคลที่เคยได้รับจัดสรรที่ดินแล้วไม่ให้มารับการจัดสรรใหม่อีก

สาม ควรมีระบบตรวจสอบติดตามประเมินผลการปฏิรูปโดยคณะกรรมการภายนอกที่เป็นกลาง ซึ่งเรื่องนี้ผู้เขียนคิดว่าสำคัญมาก และประการสุดท้ายก็คือ กำหนดเพดานจำนวนที่ดินที่คนไทยจะถือครองได้ (โดยไม่มีช้อยกเว้น)

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ อาจารย์อิทธิพลบอกว่าไม่ใช่ความรู้ใหม่ แต่เป็นเรื่องที่รัฐบาลชุดที่ผ่านมาไม่เคยอยากทำ หรือทำไม่สำเร็จ เพราะผู้วางนโยบายไม่ต่อเนื่องและล้วนเป็นนักค้าที่ดินรายใหญ่กันหมด

ก็คงต้องรอดูจอร์ัฐบาลนี้จะแข่งพอที่จะก้าวข้ามปัญหาที่แบบไม่สองมาตรฐาน และไม่มียช้อยกเว้น เพื่อความปรองดองของประเทศหรือไม่!

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด

สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ