



เศรษฐศวนา จุฬาลงกรณ์



■ ดร.อานัยพร จันทรกระจ่าง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เศรษฐศาสตร์กับ สิทธิในที่ดินทำกิน



เมื่อต้นปีที่ผ่านมา ท่านผู้อ่านอาจเคยได้ยินข่าวเกี่ยวกับการที่ภาครัฐ โดยผ่าน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีนโยบายแจกที่ดินและให้เอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน แก่เกษตรกรหรือครัวเรือนที่ยากไร้ในภาคเกษตรภายใต้สภาพสังคมที่มีการให้ความสนใจในประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำ อย่างประเทศไทย ณ ปัจจุบัน

นโยบายนี้ สามารถมองได้นัยหนึ่งว่า อาจเป็นการช่วยแก้ไขปัญหความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากร (ในที่นี้ คือ ที่ดินทำกิน) ซึ่งมีผลกระทบไปถึงความเหลื่อมล้ำทางสภาพสังคมและเศรษฐกิจ แต่หากเรามองเรื่องนี้ให้กว้างยิ่งขึ้น โดยผ่านมุมมองของเศรษฐศาสตร์การพัฒนา ก็จะพบว่า นักเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญแก่สิทธิในที่ดินทำกิน ไม่เพียงเพราะแค่เหตุผลจากประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำเท่านั้น หากสิทธิในที่ดินทำกินยังเกี่ยวข้องไปถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตในภาคเกษตร ซึ่งนับว่ามีความสำคัญ ต่อการพัฒนาของประเทศอย่างประเทศไทยอีกด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิในที่ดินทำกินกับประสิทธิภาพในการผลิตนั้น มีรากฐานมาจากแนวคิดสำคัญหนึ่งในหลักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งนั่นก็คือมนุษย์มีพฤติกรรมตอบสนองต่อแรงจูงใจ หากเกษตรกรมีความมั่นคงและมั่นใจในสิทธิของตนในที่ที่ตนทำกินอยู่ เขาย่อมจะมีแรงจูงใจในการลงทุนระยะยาว ในที่นี้นั้นๆ เช่น ปลูกพืชที่ไม่เฉพาะแต่พืชล้มลุกที่เก็บเกี่ยวผลผลิตในระยะสั้นได้เท่านั้น บำรุงดิน และสร้างระบบชลประทานเก็บน้ำ ซึ่งการลงทุนเหล่านี้มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เพิ่มคุณภาพในผลผลิตส่งผลดีทั้งต่อเกษตรกรและผู้บริโภคในทางกลับกัน หากเกษตรกรคิดว่าจะถูกไล่ออกไปจากที่ดินทำกินเมื่อไรก็ได้

เพราะไม่มีเอกสารสิทธิรับรอง เขาย่อมขาดแรงจูงใจที่จะทำนุบำรุงผืนดินนั้นๆ และพัฒนาผลผลิต เพราะเมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยว เขาอาจจะไม่มีสิทธิในผลผลิตจากที่ดินผืนนั้นอีกต่อไป สิทธิในที่ดินทำกินจึงนับว่าเป็นปัจจัยพื้นฐาน ซึ่งจะช่วยให้ส่งเสริมการลงทุน และประสิทธิภาพในการผลิตได้

แล้วเมื่อเราพูดถึงสิทธิ คำว่าสิทธิในที่นี้หมายถึงอย่างไร มีความครอบคลุมแค่ไหน? Elinor Ostrom เจ้าของรางวัลโนเบลสาขาสถาปัตยกรรม ประจำปี ค.ศ. 2009 ได้แบ่งสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรวมไปถึงที่ดิน เป็นแง่มุมย่อยๆ ไว้ 5 แง่มุมเพื่อความกระจ่างในการวิเคราะห์ ดังนี้ (1) สิทธิในการเข้าถึง (2) สิทธิในการเก็บเกี่ยว (3) สิทธิในการบริหารจัดการ (4) สิทธิในการกีดกันผู้อื่นมิให้เข้ามาใช้ทรัพยากรนั้น (5) สิทธิในการถ่ายโอนความเป็นเจ้าของทรัพยากรนั้นๆ ให้แก่ผู้อื่น

โดยทั่วไปแล้ว นักเศรษฐศาสตร์มักจะถือกันว่า ยิ่งสิทธิของครัวครอบครอบสิทธิย่อยๆ มากเพียงใด สิทธิของครัวนั้นก็จะมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าเอกสารสิทธิที่สำนักงานการปฏิรูป

ไม่มีเอกสารสิทธิ
รับรอง เขาย่อม
ขาดแรงจูงใจที่จะ
ทำนุบำรุงผืนดิน
นั้นๆ และพัฒนา
ผลผลิต

ที่ดินแจกให้เกษตรกร จะครอบคลุมเพียงแค่สิทธิที่ 1-4 การที่มีสิทธิในการกีดกันผู้อื่นมิให้เข้ามาใช้ที่ดินของตนพบว่าช่วยลดความขัดแย้งในการอ้างสิทธิในที่ดินผืนเดียวกันระหว่างเกษตรกรกันเอง หรือระหว่างเกษตรกรกับภาครัฐได้ (เช่น ในกรณีที่ดินคาบเกี่ยวกับผืนป่าเสื่อมโทรม) ทำให้ผู้ถือครองมี



ฐานเศรษฐกิจ

Thansettakij
Circulation: 120,000
Ad Rate: 1,250

Section: First Section/-

วันที่: พุธที่ 5 - เสาร์ 7 ตุลาคม 2560

ปีที่: 37

ฉบับที่: 3302

หน้า: 7(ซ้าย)

Col.Inch: 78.57 Ad Value: 98,212.50 PRValue (x3): 294,637.50

คลิป: สี่สี่

คอลัมน์: เศรษฐกิจฐานรากพิเศษ: เศรษฐศาสตร์กับสิทธิในที่ดินทำกิน

สิทธิสมบูรณ์ในการใช้ที่ดินนั้นๆ และมีความมั่นคงในการใช้สูงสุด

จากงานวิจัย Chankrajang (2015) พบว่า การมีสิทธิในที่ดินทำกินที่มั่นคงขึ้น จากการได้รับเอกสารสิทธิจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-01) ของเกษตรกรที่อาศัยทำกินอยู่บนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาเป็นเวลานาน ถึงแม้ว่าเอกสารนั้นครอบคลุมแค่สิทธิที่ 1-4 ข้างต้น แต่ก็ทำให้เกิดผลต่อ (1) การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพในการปลูกข้าวนาปรัง ซึ่งพึ่งพาปัจจัยการลงทุนมากกว่าปัจจัยธรรมชาติเมื่อเปรียบเทียบกับปลูกข้าวนาปี (2) การใช้ที่ดินในการปลูกพืชหมุนเวียนมากขึ้น (3) การเพิ่มขึ้นของการลงทุนในที่ดินของเกษตรกร เช่น การใช้ปุ๋ยขาว ซึ่งช่วยลดความเป็นกรดของดินและทำให้ปลูกข้าวนาปรังได้ดีขึ้น และ (4) การเพิ่มขึ้นของคุณภาพของผืนดินซึ่งวัดจากการลดลงของสัดส่วนของที่ทำกินที่เป็นดินเปรี้ยว

อันที่จริงแล้ว นโยบายการให้ที่ดินทำกินและการให้การรับรองสิทธิในที่ดินทำกินต่อเกษตรกร มีการทำต่อเนื่องมาเป็นเวลาช้านาน ทั้งใน

ประเทศไทย และประเทศต่างๆ เช่น จีน ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และอินเดีย และเป็นนโยบายที่องค์การระดับนานาชาติอย่างเช่น ธนาคารโลก ได้ให้ความสนใจผลักดันและสนับสนุนให้เกิดขึ้นในประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาดังแต่ในช่วงปี ค.ศ. 1980 ซึ่งการ

สนับสนุนนโยบายเหล่านี้ ส่วนหนึ่งก็มาจากรากฐานของงานวิจัยในเชิงประจักษ์ ที่วิเคราะห์ข้อมูลจากประเทศต่างๆ ทั้งจากข้อมูลในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งแม้จะมีผลในแง่ของรายละเอียดปลีกย่อยซึ่งสำคัญต่อการพัฒนาองค์ความรู้ในวงการวิชาการต่างๆ กันไป

แต่ข้อสรุปภาพรวมที่ได้ ซึ่งค่อนข้างไปในทิศทางเดียวกัน ก็คือความมั่นคงในสิทธิในที่ดินทำกินสร้างแรงจูงใจให้แก่เกษตรกร ให้ลงทุนในระยะยาวมากขึ้น ก่อให้เกิดผลดีต่อประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งมีนัยสำคัญต่อความกินดีอยู่ดีของประชากรและการพัฒนาประเทศ ■

• (หากสนใจเพิ่มเติมท่านผู้อ่านสามารถอ่านบทความภาษาไทย 11 ตอน เรื่อง “ธรณีนี้ใครครอง” ที่น่าประเด็นและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเรื่องนี้มาเล่าสู่กันฟังในแบบขยาย ได้ที่ <https://sites.google.com/site/thanyapornchankrajang/books>)

• อ้างอิง: Chankrajang, T. 2015. Partial Land Rights and Agricultural Outcomes: Evidence from Thailand, Land Economics, Vol. 91 (1): pp. 126-148.