

เรื่องที่ 8

การถือครองที่ดิน และการพัฒนาเศรษฐกิจ¹

บทนำ

ที่ดินเป็นปัจจัยแห่งการผลิตที่สำคัญยิ่ง การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรนั้น อาจจะได้ โดยการใช้ที่ดินให้มากขึ้น หรืออาจจะพยายามปรับปรุงให้ที่ดินมีคุณภาพดีขึ้น นั่นคือ พยายามเพิ่มความสามารถในการผลิตของที่ดิน

การพัฒนาเศรษฐกิจ หมายถึงการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ หรือผลผลิตรวมของทั้งชาติ ผลผลิตนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น ที่ดิน แรงงาน ทุน และการประกอบการระบบเศรษฐกิจหนึ่ง ๆ จึงพยายามที่จะใช้ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่โดยจำกัดให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด

เป้าหมายของชาตินั้นอาจจะแบ่งออกเป็นสามอย่างคือ

1. การพัฒนาเศรษฐกิจ
2. ความก้าวหน้าในทางสังคม
3. ความมั่นคงในทางการเมือง

สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น สิ่งที่สำคัญยิ่งอาจจะรวมถึง ก) สิ่งจูงใจ (incentives) ข) ความรู้ (knowledge) ด้านเทคนิคและการจัดการ และ ค) ทุนในรูปต่าง ๆ ทั้งสามสิ่งนี้มีความสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ เราจะพิจารณาว่ามีอะไรบ้างที่การถือครองที่ดินในประเทศหนึ่งมีผลช่วยให้มีสิ่งทั้งสามอย่าง อันจะเป็นผลให้การพัฒนาบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

การถือครองที่ดินกับการจูงใจให้ปรับปรุงความสามารถในการผลิตของชาวนา

ระบบการถือครองที่ดินมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อความไม่แน่นอน (uncertainty) เกี่ยวกับการควบคุมที่ดินในอนาคต กสิกรอาจจะไม่มีความมั่นใจว่า เขาจะได้ผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมจากการลงทุนของเขา เช่นถ้าหากชาวนาอยู่ในฐานะเป็นผู้เช่า สัญญาเช่าอาจจะเป็นระยะสั้นเกินไป กสิกรไม่มีความมั่นใจว่าจะได้ต่อใหม่ ถ้าชาวนากำลังผ่อนส่งที่ดิน เขาอาจจะวิตกว่า การผ่อนส่งนั้น

¹ เพิ่งอ้าง. หน้า 117-120

มากไป อาจจะไม่สามารถผ่อนส่งต่อได้ เพราะราคาและผลผลิตไม่แน่นอน ผู้เช่าอาจจะคิดว่า ถ้าลงทุนไปมากแล้ว ผลดีอาจจะตกอยู่กับเจ้าของที่ดิน และผู้ให้ซื้อผ่อน ความไม่แน่ใจและไม่แน่นอนต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นผลให้การวางแผนการทำฟาร์มไม่สะดวก กลักรออาจจะวางแผนในระยะสั้นมาก ขาดแผนระยะยาว ผลเสียก็คือ ทำให้การใช้ปัจจัยนั้นไม่ได้ผลตอบแทนสูงสุด

การถือครองที่ดินกระทบต่อเทคนิคและความสามารถในการจัดการ

ความรู้ในด้านเทคนิคและเทคโนโลยีสมัยใหม่ อันรวมถึงความรู้เกี่ยวกับปุ๋ย ยาฆ่าแมลง การควบคุมศัตรูพืช พันธุ์พืชที่ดี การชลประทาน ฯลฯ เป็นต้น เป็นสิ่งช่วยในการเพิ่มความสามารถในการผลิตของปัจจัยต่าง ๆ ถ้าการถือครองที่ดินไม่เหมาะสม โอกาสจะใช้ปัจจัยเหล่านี้ย่อมน้อยลงไป ยกตัวอย่างเช่น การถือครองที่ดินอาจมีส่วนให้ที่ถือครองมีขนาดเล็ก (fragmentation) ซึ่งทำให้ไม่เหมาะสำหรับการทำฟาร์มแผนใหม่ เช่นไม่สามารถใช้เครื่องมือทุ่นแรงได้ หรือถ้าการถือครองใหญ่ไป อาจจะเป็นผลให้ใช้ที่ดินไม่เต็มที่ เช่น การถือครองแบบ Latifundia ในลาตินอเมริกา หรือแบบ plantation ของอัฟริกา

การถือครองที่ดินและการสะสมทุน

ระบบการถือครองที่ดินอาจทำให้เกิดการขาดแคลนเงินทุนและป้องกันการลงทุน หรือถ้าเป็นระบบที่ดี จะช่วยให้การสะสมทุนเพิ่มขึ้น

การสะสมทุน (capital formation) เกิดจากการออม (savings) เป็นสำคัญ การออมเป็นส่วนเหลือ จากการผลิตและการบริโภค สำหรับประเทศด้อยพัฒนานั้น ควรจะเพิ่มความสามารถในการผลิต ไม่ใช่ลดการบริโภค เพราะระดับการบริโภคต่ำอยู่แล้ว

ระบบการถือครองอาจจะมีผลทำให้ (ก) อัตราค่าเช่าสูง (ข) ราคาที่ดินสูง (ค) ภาษีที่ดินสูง สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ย่อมเป็นผลให้ต้นทุนคงที่ในการผลิตสูง นอกจากเป็นผลต่อรายได้ของชาวนาแล้ว ยังเป็นการกีดกันการลงทุนจากภายนอกภาคเกษตรด้วย

การเป็นผู้เช่าก็อาจทำให้การกั้มเงินลำบากขึ้น เพราะกลักรไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน ไม่สามารถใช้ที่ดินเป็นหลักประกันการกู้ยืมได้

การปรับปรุงแก้ไข การถือครองที่ดินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ก. การแก้ไขเพื่อเพิ่มการจูงใจในการผลิต

เราอาจจะทำได้หลายทางคือ

ก. ซื้อที่ดินถือครองขนาดใหญ่และนำมาจัดสรรให้แก่กลักรซึ่งเป็นผู้เช่า

นโยบายการซื้อที่ดินเช่นนี้ จะต้องทำอย่างระมัดระวัง เพราะต้องให้ค่าทดแทน (compensation) แก่เจ้าของที่ดินอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้เพื่อเจ้าของที่ดินจะได้เงินทุนเพื่อนำไปลงทุนในด้านอื่น ๆ ส่วนราคาที่จะให้เป็นเงินทดแทนนั้น ควรจะคำนึงถึงความสามารถในการผลิตของที่ดินด้วย

ข. การแก้ไขเรื่องใบกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Title) ให้สิทธิกรรมสิทธิ์ที่ถูกต้อง ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการตัดสินใจในการลงทุน และความมั่นใจถึงผลตอบแทนที่จะได้จากการลงทุน

ค. การแก้ไขเรื่องข้อตกลงต่าง ๆ ของสัญญาเช่าอันเกี่ยวกับการจ่ายค่าเช่า การชดเชย การปรับปรุงและบำรุงที่ดิน ระยะเวลาของการเช่า และการทำสัญญาใหม่ เป็นต้น

ข. การแก้ไขเพื่อช่วยด้านเทคนิค ความรู้ และการจัดการ

อาจจะทำได้คือ

1. การรวบรวมที่ดินเข้าด้วยกัน (Consolidation of Scattered holdings) ทั้งนี้เพื่อให้นาของฟาร์มใหญ่พอที่จะทำฟาร์มแบบการค้าได้
2. ปรับปรุงการให้มรดกในเรื่องการแบ่งที่ดินในครอบครัว
3. ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค โดยผ่านทางสมาคมชาวนา หรือโดยการต่าง ๆ ของรัฐ

ค. ปรับปรุงแก้ไขด้วยการสะสมทุน

อาจทำได้โดย

1. แก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับต้นทุนคงที่ เพื่อไม่ให้สูงไป
2. ปรับปรุงลักษณะการให้สินเชื่อ ให้มีดอกเบี้ยสูงสุดตามกฎหมาย และหาทางให้กฎหมายมีผลบังคับให้เครดิตมีระยะเวลาพอเหมาะ และการใช้คืนเป็นระยะที่สมควร
3. ปรับปรุงด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทั้งนี้เพื่อให้มีโอกาสยืมเงินมาลงทุนได้มากขึ้น

สรุป

ที่ดินมีความสำคัญต่อผลผลิตของชาติ การถือครองที่ดินมีส่วนในการให้ความจุใจในการผลิต มีผลกระทบต่อการใช้เทคนิคใหม่ ๆ และกระทบการสะสมทุนในการเกษตรสิ่งต่าง ๆ นี้ มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการเกษตรมาก การถือครองที่ดินจึงควรจะได้รับการเอาใจใส่จากรัฐ ถ้าระบบการถือครองที่ดินยังไม่เหมาะสม ก็สมควรจะใช้มาตรการอันใดอันหนึ่ง ปรับปรุงเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจบรรลุจุดหมายได้เร็วขึ้น