



โฉนดที่ดิน ส.ป.ก. เมื่อพ่วงกับค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนที่ดินเกษตรไปเป็นที่ดินประเภทอื่น (SPK4-01 Land Title Deeds and Land Conversion Charges)

อารยะ ปรีชาเมตตา¹
Arayah Preechametta¹

Received: December 6, 2023

Revised: April 24, 2024

Accepted: May 14, 2024

บทคัดย่อ

บทความนี้ได้นำเสนอกรอบวิธีศึกษาในเชิงพลวัตเพื่อใช้วิเคราะห์ผลของการเก็บค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรม ส.ป.ก. ที่มีโฉนดแล้วเพื่อป้องกันไม่ที่ดินเกษตรกรรมถูกเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น ผลการศึกษาได้ยืนยันว่า การเก็บค่าธรรมเนียมที่สูงจะยิ่งเลื่อนจุดเวลาในการเปลี่ยนแปลงที่ดินเกษตรกรรมไปเป็นอย่างอื่นนั้นให้ยิ่งห่างไกลออกไปในอนาคต การศึกษานี้ได้ประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่องการหาจุดเวลาที่เหมาะสมในการลงทุนพัฒนามาประยุกต์ใช้เพื่อป้องกันไม่ที่ดิน ส.ป.ก. ที่ได้รับมอบโฉนดแล้ว ต้องถูกเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นที่มากจนเกินไป

คำสำคัญ: โฉนด ส.ป.ก., ค่าธรรมเนียมในการเปลี่ยนแปลงที่ดิน, จุดเวลาที่เหมาะสมในการพัฒนาที่ดิน

ABSTRACT

This paper presents a dynamic framework to analyze the impact of land utilization conversion charges as a tool for protecting the SPK4-10 farmland that received land title deeds from being converted into non-farmland. The analysis confirms that the optimal investment period of a land development project is further prolong by the application of a higher land utilization conversion charges. This paper applies an optimal development time method to keep SPK4-10 with land title deeds from being over-converted into other types of land use.

Keywords: SPK4-01 Land Title Deeds, Land Conversion Charges, Optimal Stopping Time

¹ ศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Professor, Faculty of Economics, Thammasat University, E-mail: arayah@econ.tu.ac.th

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2566 ที่ผ่านมา รัฐบาลได้ระบุในตอนหนึ่งว่า จะเร่งดำเนินการพิจารณาเอกสารสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นไฉน เพื่อจะใช้เป็นหลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้ของเกษตรกรได้ต่อไป ที่ผ่านมาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (คปก.) ซึ่งมีข้อห้ามไม่ให้เกษตรกรนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปขาย ให้เช่า หรือให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์แทน ดังนั้นหากจะสนองตอบนโยบายของรัฐบาลข้างต้นให้ได้แล้ว ก็จะต้องแก้ไขระเบียบ คปก. ทั้งในส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดิน การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรที่ได้รับที่ดินมาด้วย

ประเด็นคำถามวิจัยเพื่อหาความรู้เพิ่มเติมมาตอบโจทย์นี้ของรัฐบาลไทย ก็คือว่าภาครัฐจะป้องกันไม่ให้ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินต้องหลุดมือไปอยู่ในมือของพวกนายทุนที่ดินกันแทนมากขึ้น และอย่างไรประสิทธิภาพได้อย่างไร

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินเกษตรกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมายที่มั่นคงเพิ่มขึ้นนั้น มักจะเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องของโอกาสที่อาจจะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรเจ้าของที่ดินที่มาในรูปแบบของการช่วยให้เจ้าของที่ดินเกษตรกรรมมีความกล้าที่จะลงทุนพัฒนาที่ดินเกษตรกรรมมากขึ้น เพื่อให้ได้ผลผลิตที่สูงขึ้น เช่น งานศึกษาของ Yongyuth Chalamwong & Gershon Feder (1988) ซึ่งได้ศึกษาผลประโยชน์ของการได้สิทธิครอบครองที่ดินเกษตรกรรมแบบ นส.3 และ นส.4 ในสามจังหวัดคือ ลพบุรี นครราชสีมา และขอนแก่น ที่ช่วยให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินสามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบที่เรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำกว่า ผลประโยชน์ในรูปแบบของสวัสดิการสังคมที่สูงขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบายการส่งเสริมให้ได้กรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรม ที่แต่เดิมนั้นเกษตรกรไม่มีกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้น ก็คือประโยชน์ที่ได้จากการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินที่เคยเป็นที่ดินของรัฐ (หรือที่ดินสาธารณประโยชน์) ไปสู่การถือครองที่ดินของเอกชนอย่างถูกกฎหมาย ผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่าส่วนต่างที่เป็นบวกระหว่างราคาที่ดินของเกษตรกรที่มีสิทธิการถือครองแบบ นส.3 และ นส.4 เมื่อเปรียบเทียบกับราคาที่ดินเกษตรกรรมที่ไม่มีกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีค่าเท่ากับผลบวกระหว่างมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้จากการสามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำในระบบ กับมูลค่าผลประโยชน์ของความมั่นคงปลอดภัยจากความเสี่ยงที่จะถูกขับไล่ที่ นั่นเอง

ภาวิณี อุดมใหม่ และคณะ (2565) ได้ทำการศึกษาการจัดที่ดินรัฐที่เป็นประเภทป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีเป้าหมายที่จะวิเคราะห์ข้อจำกัดในการจัดที่ดินทำกินให้กับชุมชนในสองพื้นที่เป้าหมายคือ ในพื้นที่ป่าพระฉาย จังหวัดลพบุรี และพื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสียว จังหวัดอุทัยธานี ซึ่งการศึกษาได้เสนอทางเลือกในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแลในสองทางเลือกด้วยกันคือ ทางเลือกที่หนึ่ง ได้แก่การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ได้รับอนุญาตเหมือนเดิมในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผู้ที่ได้รับจัดที่ดินในชุมชน และการจัดทำกฎกติกาต่างๆ โดยผ่านการประสานงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทางเลือกที่สองคือ การให้ชุมชนและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้คนที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินในเขตป่าสงวนนั้น การศึกษามีข้อเสนอแนะในเบื้องต้นว่า ควรให้องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุมัติสิทธิ ในที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนให้แก่เกษตรกรในชุมชน แต่ในระยะยาวแล้ว ก็ควรต้องหันมาทบทวน พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กันใหม่ เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนที่มีการรวมตัวกันในรูปแบบของ สหกรณ์ สามารถร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินในเขตป่าสงวนให้ได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งก็อาจรวมถึง การใช้ทำประโยชน์ที่ดินในกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรแต่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมด้วย เป็นต้น ซึ่งผลการศึกษาเหล่านี้ก็สอดคล้องกับงานศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2566) ที่ได้นำเสนอ เสนอแนวทางในการปฏิรูประบบการกำกับดูแลที่ดินของประเทศไทยในระยะยาวไว้สามประการ ได้แก่ ประการแรกคือ การมีความชัดเจนในเรื่องของวิธีการกำหนดและดูแลสิทธิของเกษตรกรในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประการที่สอง การมีระบบกฎหมายและหน่วยงานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการจัดการทั้งที่ดินของรัฐและเอกชน และ ประการที่สาม การเสริมสร้างความสามารถขององค์กรในระดับท้องถิ่นเพื่อมาทำหน้าที่ประสานงานกับผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียทุกฝ่ายในกระบวนการกำกับดูแลที่ดิน นอกจากนี้ งานศึกษานี้ก็ยังได้ให้ข้อเสนอในระยะสั้นด้วย เช่น ให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมในกำกับดูแลที่ดินของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ให้มีระบบชดเชยที่เป็นธรรมให้แก่ ผู้เสียประโยชน์ที่ถูกให้ออกจากพื้นที่ทำกินหรือถูกเพิกถอนสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้มีระบบการลงโทษ เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่โดยมิชอบ ให้ทบทวนเรื่องการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินราชพัสดุและที่ดิน อื่นของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ และให้มีมาตรการป้องกันการเก็งกำไรในที่ดินและการอำพรางความเป็น เจ้าของถือครองที่ดินของชาวต่างชาติโดยทำผ่านตัวแทนแบบนอมินี เป็นต้น ซึ่งข้อเสนอเหล่านี้ต้องการจะให้มุ่ง แก่ไขปัญหาความขัดแย้งในการถือครองที่ดิน พร้อมไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการ ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินให้ลดน้อยลงกว่าที่ผ่านมา

Klaus Deininger, Daniel Ayalew Ali & Tekie Alemu (2009) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง การได้รับกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินต่อการลงทุนและต่อตลาดที่ดินในประเทศเอธิโอเปีย และพบว่ามีผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจในเชิงบวกต่างๆ จากการมีเอกสารสิทธิ์การถือครองที่ดินที่ถูกต้อง เช่น การมีความมั่นคงในการ ครอบครองที่ดิน และมีการลงทุนพัฒนาในที่ดินมากขึ้น Godber Tumushabe & Alex Tatwangire (2017) ศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการเข้าถึงที่ดินของประชากรยากจนในประเทศอุกันดา ซึ่งพบว่าระบบการ เข้าถือครองที่ดินตามระบบกลไกตลาดได้เข้ามาแทนที่ระบบการถือครองที่ดินแบบเดิมที่ไม่เป็นทางการและขาด การรับรองโดยกฎหมาย อันเป็นผลมาจากการมีการลงทุนของบริษัทเกษตรกรรมขนาดใหญ่ งานของ Rikke Brandt Broegaard (2009) พบว่าเอกสารสิทธิ์การถือครองที่ดินจะเป็นเครื่องมือในการรับรองคุ้มครอง กรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนยากจน ทำให้การถือครองที่ดินมีความมั่นคงปลอดภัยมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีของ คนยากจนส่วนใหญ่แล้ว ความมั่นคงปลอดภัยดังกล่าวนั้นจะมีต้นทุนในการปกป้องกรรมสิทธิ์ที่สูงมากกว่าคนรวย ทำให้กรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรจำนวนไม่น้อยต้องตกไปอยู่ในมือของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ในที่สุด Thanyaporn Chankrajang (2015) ได้ใช้วิธีทางเศรษฐมิติเพื่อยืนยันว่า การขยายจำนวนการถือครองที่ดินแบบ จำกัดสิทธินั้น จะมีผลทำให้ประสิทธิภาพของการผลิตในที่ดินเกษตรกรรมที่มีความอุดมสมบูรณ์มีค่าเพิ่มขึ้น ในขณะที่การเพิ่มขึ้นของจำนวนที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 นั้น จะเพิ่มระดับความหนาแน่นเข้มข้นในการใช้ที่ดิน

เกษตรกรรม การศึกษาไม่พบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างการเพิ่มสัดส่วนของที่ดินที่มี ส.ป.ก. 4-01 กับปริมาณสินเชื่อเกษตรกรรม งานของ Chaoran Chen (2017) พบว่าปัญหาเรื่องที่ดินเกษตรกรไม่มีเอกสารสิทธิการถือครองที่ดิน จะมีความสัมพันธ์เชิงลบกับประสิทธิภาพการผลิตทางด้านเกษตรกรรม Michael Grimm & Stephan Klasen (2015) พบว่าการย้ายถิ่นฐานของประชากรได้ช่วยเพิ่มแรงจูงใจในการถือเอกสารสิทธิ์ที่ดินที่เป็นทางการให้เพิ่มมากขึ้น ทำให้มีค่าใช้จ่ายทางด้านปัจจัยการผลิตเพิ่มมากขึ้น และทำให้เกิดการลงทุนในที่ดินและระบบชลประทานที่มากขึ้นด้วย ในขณะที่ Quy-Toan Do & Lakshmi Iyer (2008) พบว่าการปฏิรูประบบกฎหมายการถือครองที่ดินในเวียดนามนั้น ไม่มีผลกระทบต่อการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคโดยรวมของครัวเรือน และไม่มีผลกระทบต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ในภาคเกษตรกรรม ในขณะที่ Yongjun Zhao (2011) พบว่าความหลากหลายแตกต่างกันในเรื่องของสิทธิการถือครองที่ดิน มักจะพัวพันกับอำนาจทางการเมืองในสังคม ดังนั้นการให้สิทธิการถือครองที่ดินจึงอาจไม่ได้ตอบโจทย์ความต้องการของเกษตรกรยากจนได้เท่าที่ควร ซึ่งก็ได้ผลที่ใกล้เคียงกับงานศึกษาของ James Ansil Ramsay (1982) ที่ระบุว่ากฎหมายปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยนั้น กลับล้มเหลวไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่จะกระจายที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ไปให้กับเกษตรกรรายย่อยที่เป็นผู้เช่าที่ดินทำกิน เพราะภาครัฐและอำนาจทางการเมืองไม่มีแรงจูงใจที่จะปฏิรูปที่ดินให้สำเร็จได้จริง

ในแง่ของเศรษฐศาสตร์เชิงพลวัตแล้ว การปรับเปลี่ยนรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรมเพื่อไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นนั้น เจ้าของที่ดินจะต้องตัดสินใจเลือกจุดเวลาที่เหมาะสมในการลงทุนเปลี่ยนที่ดินเกษตรกรรมไปเป็นการใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นที่เหมาะสมกว่า ภายใต้ความผันผวนของระดับราคาที่ดินในอนาคต ซึ่งหากนายทุนเจ้าของที่ดินมีการตัดสินใจที่ผิดพลาดในเรื่องนี้แล้ว เช่น รีบร้อนลงทุนพัฒนาก่อนเวลาที่เหมาะสม เขาก็จะต้องแบกรับต้นทุนที่เกิดจากความผิดพลาดที่สูงมาก พวกเขาจึงมักจะเลือกเก็บที่ดินเกษตรกรรมนั้นไว้ไปกลางๆ ก่อน เพื่อรอจนกว่าจะแน่ใจว่า ถึงเวลาที่ควรจะต้องเปลี่ยนที่ดินนั้นเพื่อไปใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นได้แล้วเท่านั้น ตัวอย่างของงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวข้างต้นก็คือ งานบุกเบิกของ Dennis Capozza & Yuming Li (1994) ที่ได้ศึกษาปัญหาเรื่องการตัดสินใจลงทุนพัฒนาที่ดินในเชิงพลวัตเพื่อหาจุดเวลาที่เหมาะสมในการลงทุนพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นแบบอื่นอย่างถาวร และงานศึกษาของ อารยะ ปริชาเมตตา (2566) ก็ได้ศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินรกร้างหรือที่ดินเกษตรกรรมที่เกิดจากทางเลือกในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นแบบอื่นได้มากกว่าหนึ่งรูปแบบในอนาคต และได้ชี้ให้เห็นถึงนัยเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความพยายามของภาครัฐที่จะบังคับเก็บภาษีที่ดินรกร้างในอัตราสูง เพื่อบีบให้เจ้าของที่ดินต้องรีบตัดสินใจพัฒนาเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินรกร้างไปเป็นรูปแบบอื่นให้เร็วขึ้นกว่าจุดเวลาที่เหมาะสม เป็นต้น

จากการทบทวนงานศึกษาในอดีตที่เกี่ยวข้องข้างต้น โจทย์คำถามต่อไปที่ผู้กำหนดนโยบายเรื่องโฉนดที่ดินเพื่อการเกษตรสำหรับที่ดิน ส.ป.ก. ก็คือ การเตรียมรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการลงทุนและการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่จะเกิดมาจากนโยบายนี้ รวมไปถึงมาตรการเชิงนโยบายในการกำกับดูแลเพื่อลดปัญหาการเปลี่ยนมือของที่ดินเกษตรกรรมที่จะหลุดไปอยู่ในมือของนายทุนเจ้าของที่ดินรายใหญ่แทนกันมากขึ้นในอนาคต

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับ (ก) ผลกระทบจากนโยบายการมอบโฉนดที่ดินเพื่อการเกษตรให้กับเกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. จนอาจนำไปสู่ปัญหาการลักลอบเปลี่ยนมือไปสู่นายทุนเจ้าที่ดินกันมากขึ้นแทน เนื่องจากว่าภาครัฐมีข้อจำกัดในการกำกับ ควบคุม และดูแลที่ไม่ทั่วถึง และ (ข) นำเสนอมาตรการเชิงนโยบายที่คาดว่าจะมีประสิทธิภาพในการป้องกันไม่ให้เกิดการลักลอบเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ไปเป็นอย่างอื่นได้โดยง่าย

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาจะจำกัดขอบเขตให้ครอบคลุมเฉพาะเรื่องของการกำหนดกรอบวิธีการวิเคราะห์เพื่อมุ่งตอบโจทย์เรื่อง (ก) ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการมอบโฉนดที่ดินเพื่อการเกษตรกับเกษตรกรเจ้าของที่ดิน ส.ป.ก. กับปัญหาการลักลอบเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรม โดยจะประยุกต์ใช้จากวิธีการหามูลค่าทางเลือก (Option Value) ของตราสารสิทธิแบบอเมริกันคอลออปชัน (American Call Option) เป็นหลัก เพื่อนำมาใช้หาจุดเวลาที่เหมาะสมในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ที่ได้รับโฉนดแล้ว และนำเสนอแนะเชิงนโยบายของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมจากที่ดิน ส.ป.ก. ที่ได้รับมอบโฉนดตามนโยบายของรัฐบาลแล้ว เพื่อลดแรงจูงใจในการลักลอบเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบอื่น

สมมติฐานของการวิจัย

การศึกษานี้มีสมมติฐานว่า ที่ดินเกษตรกรรมที่ได้รับโฉนด ส.ป.ก. จะมีรูปแบบในการใช้ประโยชน์แบบอื่นได้เพียงหนึ่งประเภทเท่านั้น ดังนั้นกรอบการวิเคราะห์ปัญหาจึงจะครอบคลุมเฉพาะปัญหาเรื่องของการหาจุดเวลาที่เหมาะสมในการลงทุนเปลี่ยนแปลงจากที่ดินเกษตรกรรมไปเป็นที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์อื่นเท่านั้น โดยที่ราคาที่ดินเกษตรกรรมที่ได้รับโฉนด ส.ป.ก. นั้นจะมีความผันผวนไม่แน่นอน เจ้าของที่ดินจึงมีทางเลือกในการหาจุดเวลาที่เหมาะสมในเชิงพลวัต หากจะลักลอบเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นรูปแบบอื่นที่สามารถให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าได้ในอนาคตนั่นเอง

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาในส่วนแรกนี้ จะเป็นการวิเคราะห์ราคาของที่ดินเกษตรกรรม ส.ป.ก. ในตอนเริ่มแรกที่เกษตรกรยังไม่มีโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งหมายความว่า ที่ดินจะต้องถูกใช้เพื่อการผลิตทางด้านเกษตรกรรมตลอดไปเท่านั้น ดังนั้น ราคาของที่ดินในโครงการ ส.ป.ก. ที่ไม่มีโฉนดที่ดินและไม่สามารถซื้อขายเปลี่ยนมือเพื่อใช้ทำประโยชน์ในกิจกรรมอื่น โดยที่ตัวแปร $P_{L,0}$ ก็คือราคาที่ดิน ส.ป.ก.² ส่วนตัวแปร R_a คืออัตราค่าเช่าที่ดินที่ได้จาก

² ราคาที่ดินนั้นสมการที่ (2) จะเป็นของที่ดิน ณ จุดที่ตั้ง (Location) จุดเดียวเท่านั้น แต่ก็สามารถขยายให้เป็นราคาที่ดินที่สะท้อนถึงที่ตั้งที่แตกต่างกันได้ โดยการเพิ่มตัวแปรเรื่องต้นทุนค่าเดินทางระหว่างที่ตั้งใดๆ กับจุดศูนย์กลางเมือง (CBD) เข้าไปได้ เป็นต้น

การทำประโยชน์ที่ดินในเชิงเกษตรกรรม โดยสมมติว่าค่าเช่านี้มีค่าคงที่ และตัวแปร r คืออัตราดอกเบี้ย ดังนั้นมูลค่าของราคาที่ดินเกษตรกรรม ส.ป.ก. เมื่อนำไปเทียบเป็นราคาตลาดของที่ดินที่เวลาปัจจุบัน หรือ $t=0$ แล้ว ก็จะเขียนเป็นสมการได้ดังนี้คือ

$$P_{L,0} = E_0 \left[\int_0^\infty R_a e^{-rt} dt \right] = \frac{R_a}{r} \quad (1)$$

โปรดสังเกตว่า หากให้ที่ดิน ส.ป.ก. นี้ได้รับโฉนด ส.ป.ก. ด้วยตามนโยบายของรัฐบาล แต่หากทว่าที่ดินดังกล่าวยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นอย่างอื่นได้นอกจากการใช้ประโยชน์ทางการเกษตรเท่านั้น นโยบายของรัฐบาลในการออกโฉนด ส.ป.ก. ดังกล่าวนี้อาจจะไม่ส่งผลใดๆ ต่อระดับราคาของที่ดินที่มีโฉนด ส.ป.ก. เลย กล่าวคือโฉนด ส.ป.ก. ที่ออกโดยรัฐนั้น ก็จะไม่สามารถทำให้ราคาที่ดินนั้นขยับตัวเพิ่มสูงขึ้นแตกต่างจากราคาของที่ดิน ส.ป.ก. เดิมที่ไร้โฉนดเลย ทั้งนี้เพราะราคาที่ดินที่มีโฉนด ส.ป.ก. นั้นจะมีค่าเท่ากับราคาที่ดินตามที่แสดงในสมการที่ (1) ซึ่งเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรตลอดไป เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของที่ดินเกษตรกรรม ส.ป.ก. ที่มีโฉนดที่ดิน และมีข้อกำหนดว่าผู้ซื้อจะต้องนำที่ดินไปใช้เพื่อการเกษตรเท่านั้นก็ตาม แต่ทว่ารัฐบาลเองก็มักมีปัญหาข้อจำกัดในเรื่องการกำกับติดตามดูแล ที่ทำได้ไม่ทั่วถึงอยู่เสมอแล้ว ราคาของที่ดิน ส.ป.ก. ที่มีโฉนดก็จะเขียนใหม่ได้เป็น

$$P_{L,0} = E_0 \left[\int_0^T R_a e^{-rt} dt + E_T \left[e^{-rT} \left\{ \int_T^\infty [R_{1,t} - rC] e^{-r(t-T)} dt \right\} \right] \right] \quad (2)$$

โดยที่มูลค่าของส่วนที่สองที่อยู่ทางด้านขวามือของเครื่องหมายเท่ากับในสมการที่ (2) นั้น จะเท่ากับค่าที่คาดหวังได้ของมูลค่าทางเลือก (Option) ในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นไปเป็นกิจกรรมประเภทอื่นในอนาคตเพราะมีความเหมาะสมมากกว่าในเชิงเศรษฐกิจ และนักพัฒนาที่ดินจะต้องเผชิญกับต้นทุนที่สูงมากในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในภายหลังหากมีการตัดสินใจผิดพลาดขึ้น ซึ่งทำให้การลงทุนเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเป็นการลงทุนที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ง่าย (Irreversible Investment) โดยที่จุดเวลา T ก็คือจุดเวลาที่เหมาะสมในอนาคตสำหรับการลงทุนพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจกรรมใหม่ อัตราค่าเช่าที่ดินสำหรับกิจกรรมประเภทอื่นจะเท่ากับ $R_{1,t}$ และต้นทุนคงที่ในการก่อสร้างปรับเปลี่ยนที่ดินต่อหน่วยพื้นที่ที่เท่ากับ C ที่จุดเวลาที่ทำการลงทุนเท่านั้น หรือคิดเป็นต้นทุนต่อทุกจุดเวลา t ที่เท่ากับ rC ต่อปี ดังนั้นราคาที่ดินที่มีโฉนด ส.ป.ก. ตามสมการที่ (2) นั้น จะสามารถเขียนใหม่ได้เป็น

$$P_{L,0} = E_0 \left[\int_0^\infty R_a e^{-rt} dt + E_T \left[e^{-rT} \left\{ \int_T^\infty [R_{1,t} - R_a - rC] e^{-r(t-T)} dt \right\} \right] \right]$$

และ

$$P_{L,0} = \frac{R_a}{r} + E_0 \left[e^{-rT} \left\{ \int_T^\infty [R_{1,t} - R_a - rC] e^{-r(t-T)} dt \right\} \right] \quad (3)$$

โดยที่จุดเวลา $t = T$ จะได้ว่า

$$E_T \left[e^{-rT} \left\{ \int_T^\infty [R_{1,t} - R_a - rC] dt \right\} \right] = E_T \left[e^{-rT} \left\{ \frac{R_{1,T}}{r-\delta} - \frac{R_a}{r} - C \right\} \right] \quad (4)$$

ตัวแปร δ คืออัตราเงินปันผลของสินทรัพย์ประเภทเสี่ยง และ $0 < \delta < r$ และค่าที่ไม่แน่นอนของอัตราค่าเช่าที่ดินสำหรับกิจกรรมประเภทอื่นที่เท่ากับ $R_{1,t}$ นั้น จะแสดงได้โดยสมการดังนี้

$$dR_{1,t} = R_{1,t}[(r - \delta)dt + \sigma dz_t] \quad (5)$$

โดยที่ Z_t จะใช้แทนตัวแปรสุ่มที่มีความไม่แน่นอนและมีการเคลื่อนที่ในแบบบราวน์เนียน (standard Brownian Motion Process) และ σ คือค่าความผันผวนของอัตราค่าเช่าที่ดินสำหรับกิจกรรมประเภทอื่น

จุดเวลาที่เหมาะสมในการแปลงที่ดินเกษตรไปเป็นการใช้ประโยชน์แบบอื่น

สมมติว่าเจ้าของที่ดินรายใหญ่ได้กว้านซื้อที่ดินที่มีโหนด ส.ป.ก. มาผืนหนึ่ง ซึ่งหากเขาสามารถลักลอบเปลี่ยนแปลงเป็นการใช้ประโยชน์ของที่ดินผืนนี้ไปเป็นการใช้ประโยชน์ประเภทอื่นได้ในอนาคตแล้ว เขาก็จะได้รับอัตราค่าเช่าที่ดินสำหรับกิจกรรมประเภทอื่นที่เท่ากับ $R_{1,t}$ ตามที่แสดงในสมการที่ (5) เขาจึงมีทางเลือก (Option) ในการตัดสินใจเพื่อที่จะลงทุนแปลงที่ดินนี้ที่จุดเวลาเหมาะสมที่ T เพื่อไปใช้ประโยชน์ประเภทอื่นได้ในอนาคต โดยทางเลือก (Option) ในการลงทุนของเขานี้ก็จะมีราคา (Option Value) เท่ากับ $F(R_{1,t})$

จากแนววิธีการคำนวณหามูลค่าที่แท้จริงของทางเลือกในการลงทุน (Real Option Value) ที่มีการนำเสนอรายละเอียดทั้งในแง่คณิตศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ใน Anivash K. Dixit and Robert S. Pindyck (1994) เราสามารถหาราคาของ (Option Value) ของ $F(R_{1,t})$ ได้โดยเริ่มจากการสมมติว่า เจ้าของที่ดินรายใหญ่นี้จะสามารถสร้างพอร์ตการลงทุน (Investment Portfolio) ขึ้นมาใหม่จากการมีทางเลือก (Option) ในการลงทุนที่จะเปลี่ยนแปลงที่ดินที่มีโหนด ส.ป.ก. ให้เป็นที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์แบบอื่น ได้ตามขั้นตอนต่อไปนี้คือ (ก) เจ้าของที่ดินรายนี้ได้ถือหน่วยลงทุนตั้งต้นในรูปของทางเลือกในการลงทุนแปลงที่ดินดังกล่าวโดยมีมูลค่าเท่ากับ $F(R_{1,t})$ ไว้ก่อน (ข) เจ้าของที่ดินรายนี้ได้ทำการซื้อขายล่วงหน้า (Short Position) ในฐานะของผู้ขาย เพื่อให้ผู้ซื้อสัญญาล่วงหน้าสามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินนี้ในรูปแบบอื่นในอนาคตคิดเป็นจำนวน n หน่วยลงทุน โดยที่กำหนดให้ $n = F'(R_{1,t}) \cdot R_{1,t}$ หน่วยลงทุน โดยผู้ซื้อหน่วยลงทุนจะได้รับเงินปันผลจากการลงทุนหน่วยละ δ บาทในแต่ละปี ดังนั้นเจ้าของที่ดินรายใหญ่รายนี้จะมีย่อยจ่ายให้กับผู้ซื้อหน่วยลงทุนในแต่ละจุดเวลาเท่ากับ $\delta \cdot F'(R_{1,t}) \cdot R_{1,t}$ บาท (ค) เจ้าของที่ดินรายใหญ่นี้ก็จะมีมูลค่าสุทธิของพอร์ตการลงทุน (Investment Portfolio) นี้เท่ากับ $F(R_{1,t}) - F'(R_{1,t}) \cdot R_{1,t}$ บาท

ดังนั้น ในแต่ละช่วงเวลาสั้นๆ นั้น เจ้าของที่ดินรายใหญ่ก็จะได้รับส่วนเพิ่มของรายรับรวมทั้งหมดจากพอร์ตการลงทุนนี้เท่ากับ

$$dF(R_{1,t}) - F'(R_{1,t})dR_{1,t} - \delta F'(R_{1,t})R_{1,t}dt \quad (6)$$

ในขั้นต่อไปนี้ เราสามารถใช้ประโยชน์จากผลลัพธ์ที่ได้จาก Ito's Lemma ซึ่งเขียนเป็นสมการได้เป็น

$$dF(R_{1,t}) = F'(R_{1,t})dR_{1,t} + (1/2)F''(R_{1,t})[dR_{1,t}]^2 \quad (7)$$

ซึ่งเราจะสามารถแทนค่าของสมการที่ (7) ลงในสมการที่ (6) ทำให้ส่วนเพิ่มของรายรับรวมทั้งหมดจากพอร์ตการลงทุนนี้เท่ากับ

$$(1/2)F''(R_{1,t})[dR_{1,t}]^2 - \delta R_{1,t}F'(R_{1,t})dt \quad (8)$$

และจากความหมายของ $R_{1,t}$ ในสมการที่ (5) และในแต่ละจุดเวลาสั้นมากๆ ทำให้เราได้ว่า $(dR_{1,t})^2 = \sigma^2 R_{1,t}^2 dt$ แล้วจึงนำผลที่ได้นี้ไปแทนค่าลงในสมการที่ (8) ก็จะเขียนเป็นสมการใหม่ได้ว่า

$$(1/2)\sigma^2 R_{1,t}^2 F''(R_{1,t})dt - \delta R_{1,t} F'(R_{1,t})dt \quad (9)$$

เนื่องจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของพอร์ตการลงทุนนี้ได้กระจายความเสี่ยงของการลงทุนด้วยวิธีการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในการให้สิทธิ์แก่ผู้ซื้อหุ้นของการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้โอนต.ส.ป.ก. นี้ในรูปแบบอื่นล่วงหน้าอย่างเหมาะสมจนทำให้ ผลตอบแทนสุทธิจากการลงทุนของพอร์ตการลงทุนนี้มีอัตราผลตอบแทนเท่ากับต้นทุนค่าเสียโอกาสของเงินลงทุน ซึ่งก็คืออัตราดอกเบี้ย r ในตลาดเงิน ดังนั้น ส่วนเพิ่มของรายรับรวมทั้งหมดจากพอร์ตการลงทุนนี้ตามที่แสดงโดยสมการที่ (9) ก็จะต้องมีค่าเท่ากับ

$$(1/2)\sigma^2 R_{1,t}^2 F''(R_{1,t})dt - \delta R_{1,t} F'(R_{1,t})dt = r[F(R_{1,t}) - F'(R_{1,t})R_{1,t}]dt \quad (10)$$

ดังนั้น เราสามารถจัดรูปของสมการที่ (10) ใหม่ เพื่อให้อยู่ในรูปของสมการเชิงอนุพันธ์อันดับสอง (second order differential equation) ได้ดังนี้คือ

$$(1/2)\sigma^2 R_{1,t}^2 F''(R_{1,t}) - (r - \delta)R_{1,t} F'(R_{1,t}) - rF(R_{1,t}) = 0 \quad (11)$$

ซึ่งเราจะสามารถใช้สมการที่ (11) ในการหาค่าตอบที่แสดงค่าของทางเลือก (option value) ที่ถูกแทนด้วย $F(R_{1,t})$ โดยสมการที่ (11) จะเป็นเงื่อนไขขอบเขต (boundary conditions) ซึ่งได้แก่

$$F(0) = 0 \quad (12)$$

$$F(R_1^*) = R_1^* - (R_a + rC) \quad (13)$$

$$F'(R_1^*) = 1 \quad (14)$$

ทั้งนี้สมการที่ (12) จะมีความหมายว่า มูลค่าของทางเลือก (Option) จะเท่ากับศูนย์เมื่อโครงการลงทุนนั้นไม่มีมูลค่าใดๆ ส่วนสมการที่ (13) ให้ความหมายว่า ที่จุดเวลาเหมาะสมที่จะลงทุนเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นรูปแบบอื่นนั้น อัตราค่าเช่าของที่ดินจะมีค่าเท่ากับค่าคงที่ R_1^* เป็นครั้งแรก (ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดในหัวข้อถัดไป) และมูลค่าของทางเลือก (Option Value) ในการลงทุนจะต้องเท่ากับมูลค่ารายรับสุทธิของการลงทุนเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นไปเป็นแบบอื่น ณ จุดเวลานั้นด้วย และสมการที่ (14) เป็นเงื่อนไขที่รู้จักกันในชื่อว่า Smooth-pasting Condition³ ซึ่งก็จะเท่ากับการหาค่าความชันของทั้งทางซ้ายมือและขวามือของสมการที่ (13) นั่นเอง โดยสรุปแล้ว ผลการวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงกันทั้งหมดโดยผ่านชุดสมการที่ (11) ถึงสมการที่ (14) จะสามารถแสดงผลให้เห็นเป็นภาพที่เข้าใจง่ายได้โดยภาพที่ 1

³ เงื่อนไขนี้เป็นเงื่อนไขทางคณิตศาสตร์ที่กำหนดว่าเส้นของมูลค่าของทางเลือก $F(R_{1,t})$ ในภาพที่ 1 นั้นจะมีคุณสมบัติที่ต่อเนื่องและหาค่าอนุพันธ์ในลำดับที่ 1 ได้ เมื่อเทียบกับตัวแปรอิสระตามที่แสดงในสมการที่ 14 (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมสำหรับเงื่อนไขทั้งหมดได้ใน Dixit, A. & Pindyck, R. (1994))

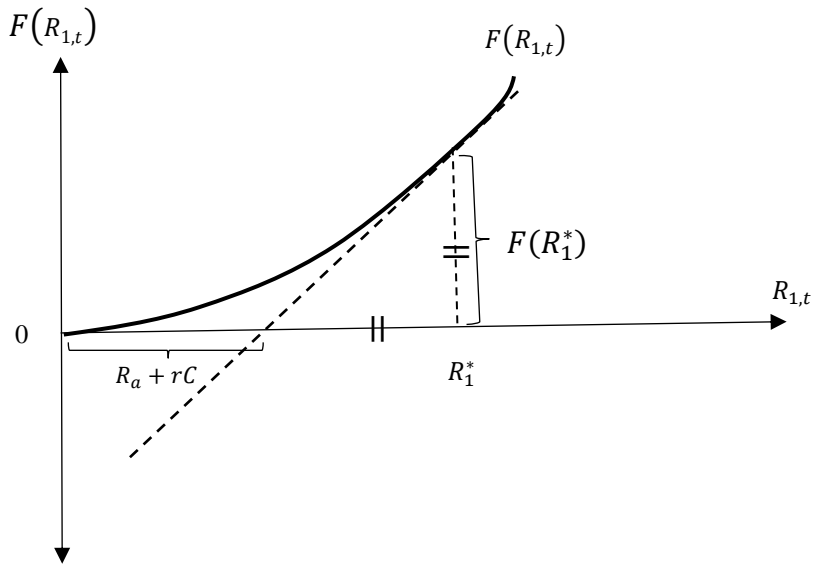
ผลการศึกษา

เจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่ได้ที่ดินที่มีโฉนด ส.ป.ก. จะสามารถคำนวณหามูลค่าของทางเลือก (Option Value) ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน (หรือ $F(R_{1,t})$) ได้จากชุดสมการที่ (11) ถึง (14) จะหาคำตอบที่ได้จากวิธีการแก้ปัญหาลักษณะเชิงอนุพันธ์อันดับสอง (Second Order Differential Equation) ที่รู้จักกันโดยทั่วไปนั่นเอง ซึ่งคำตอบที่ได้ก็คือ

$$F(R_{1,t}) = \left[\frac{R_1^* - (R_a + rC)}{(R_1^*)^\beta} \right] [R_1^*]^\beta \tag{15}$$

$$R_1^* = \left[\frac{\beta}{\beta - 1} \right] [R_a + rC] \tag{16}$$

$$\beta = \left(\frac{1}{2} \right) - \left(\frac{r - \delta}{\sigma^2} \right) + \sqrt{\left[\frac{(r - \delta)}{\sigma^2} - \frac{1}{2} \right]^2 + \frac{2r}{\sigma^2}} , \quad \beta > 1. \tag{17}$$



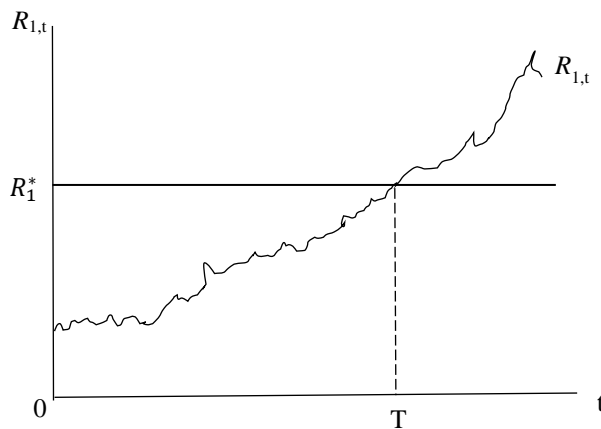
ภาพที่ 1 ผลการวิเคราะห์จากชุดสมการที่ (11) ถึง (14) ด้วยภาพ
ที่มา: จากผลการศึกษา

โดยที่ค่าสัมประสิทธิ์ β ก็คือคำตอบของรากลักษณะเฉพาะ (Characteristic Root) ที่ได้จากการแก้สมการเชิงอนุพันธ์อันดับที่สองหรือสมการที่ (11)

เจ้าของที่ดินรายใหญ่จะสามารถใช้สูตรสำเร็จ (Closed-form Solution) ข้างต้นเพื่อช่วยในการตัดสินใจหาจุดเวลาที่เหมาะสม (Optimal Stopping Time) ในการลงทุนพัฒนาที่ดินที่มีโฉนด ส.ป.ก. เป็นการใช้ประโยชน์ประเภทอื่นในอนาคตได้ตามขั้นตอนต่อไปนี้คือ (ก) เปรียบเทียบอัตราค่าเช่าในตลาดของ $R_{1,t}$ ในแต่ละจุดเวลา t ใดๆ กับค่าของ R_1^* จากสมการที่ (16) ซึ่งเป็นค่าคงที่ ตามที่แสดงในภาพที่ 2 (ข) ถ้าที่จุดเวลา t ใดๆ เจ้าของที่ดินรายใหญ่พบว่า $R_{1,t} < R_1^*$ แล้ว เจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่มีที่ดินที่มีโฉนด ส.ป.ก. นี้ก็จะยังคงเก็บทางเลือก (Option) ในการลงทุนเปลี่ยนที่ดินเกษตรกรรมให้เป็นการใช้ประโยชน์อื่นเอาไว้ต่อไปก่อน เพราะว่า

มูลค่าของทางเลือก $F(R_{1,t})$ ตามสมการที่ (15) นั้นก็จะมียังคงมีค่าที่สูงกว่ารายรับสุทธิที่เขาจะได้หากเขาลงทุนเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นแบบอื่นในทันที ซึ่งจะมีค่าเท่ากับ $R_{1,t} - (R_a + rC)$ นั่นเอง (ค) ถ้าที่จุดเวลา t ใดๆ เจ้าของที่ดินรายใหญ่พบว่า $R_{1,t} = R_1^*$ ได้เป็นครั้งแรกแล้ว เจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่มีที่ดินที่มีโฉนด ส.ป.ก. นี้ก็จะทำการทิ้งทางเลือก (Option) นั้นแล้วทำการลงทุนเพื่อเปลี่ยนที่ดินเกษตรกรรมให้เป็นการใช้ประโยชน์อื่นในทันที ซึ่งจุดเวลา t นี้ก็คือ จุดเวลาที่เหมาะสม (the First Hitting Time) ในการลงทุนพัฒนาที่ดินที่มีโฉนด ส.ป.ก. เป็นการใช้ประโยชน์ประเภทอื่น หรือ $t = T$ นั่นเอง (ง) หลังจากจุดเวลาที่ $t > T$ แล้ว เจ้าของที่ดินรายใหญ่รายนี้ก็จะไม่มีทางเลือก (Option) ในการลงทุนเปลี่ยนแปลงที่ดินที่มีโฉนด ส.ป.ก. ผืนดังกล่าวไปเป็นที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้อีกต่อไป เพราะการลงทุนประเภทนี้ถือว่าเป็นการลงทุนประเภทที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้อีกในภายหลัง (Irreversible Investment)

หลักเกณฑ์ที่กล่าวถึงข้างต้นของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่ไปซื้อที่ดินที่มีโฉนด ส.ป.ก. เพื่อหวังจะเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นโดยการหาจุดเวลาที่เหมาะสมในการลงทุนเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ในภายหลังที่เวลา T หรือ the First Hitting Time ตามที่ได้กล่าวไปแล้วนี้ อาจสามารถดัดแปลงเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถดูผลกระทบที่เกิดจากต้นทุนส่วนเพิ่มที่เจ้าของที่ดินรายใหญ่นี้จะต้องยอมจ่ายเพิ่มเพื่อให้สามารถทำการลักลอบเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นแบบอื่นได้โดยไม่ต้องถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐจับกุมลงโทษได้ในภายหลังด้วยวิธีการต่างๆ เช่นการจ่ายเงินค่าสินบนใต้โต๊ะให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการติดตามกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ของที่ดินที่ได้โฉนด ส.ป.ก. ทั้งระบบ หรืออาจเป็นผลมาจากปัจจัยเรื่องการแทรกแซงของอำนาจทางการเมืองในมิติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น



ภาพที่ 2 วิธีหาจุดเวลาที่เหมาะสม (the First Hitting Time) ที่เวลา T ในอนาคต
ที่มา: จากผลการศึกษา

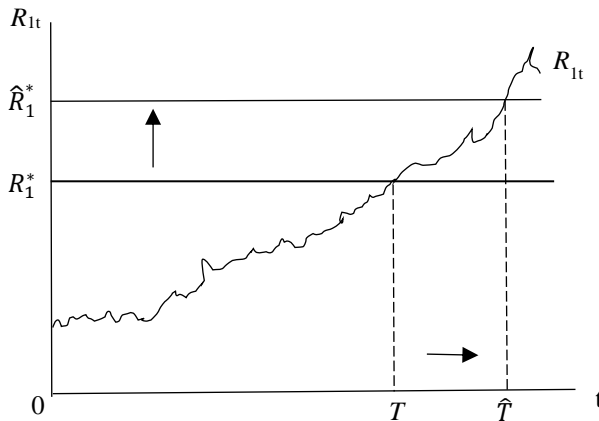
สมมติให้ตัวแปร X ที่เป็นค่าบวกใดๆ เป็นต้นทุนที่มีค่าคงที่ที่เจ้าของที่ดินรายใหญ่จะต้องจ่ายเพิ่มเพื่อลักลอบเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นแบบอื่น เพื่อให้สามารถรอดพ้นจากการถูกตรวจจับได้ใน

ความผิดนี้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว ผลก็คือว่า ตัวแปร X ดังกล่าวนี้อาจจะมีผลทำให้ตัวแปรคงที่ R_1^* ตามสมการที่ (16) ข้างต้นมีค่าที่เพิ่มสูงขึ้น ตามที่แสดงในสมการต่อไปนี้

$$R_1^* = \left[\frac{\beta}{\beta-1} \right] [R_a + rC + X] \quad (18)$$

ทั้งนี้ ผลกระทบโดยตรงของขนาดของต้นทุนที่มีค่าคงที่ X ที่เจ้าของที่ดินรายใหญ่จะต้องจ่ายเพิ่มเพื่อลบล้างเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นแบบอื่น จะมีผลทำให้จุดเวลาที่เหมาะสมในการลบล้างเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นแบบอื่นนั้นต้องยืดยาวนานออกไปตามที่แสดงในภาพที่ 3

จากภาพที่ 3 พบว่า หากภาครัฐมีความเข้มงวดมากขึ้นในการกำกับดูแลไม่ให้มีการลบล้างเปลี่ยนแปลงที่ดินที่มีโฉนด ส.ป.ก. ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นแล้ว จะมีผลทำให้ขนาดของต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นในการลบล้างเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งแทนด้วยตัวแปร X ในสมการที่ (18) มีค่าที่สูงขึ้น ซึ่งหมายความว่าเส้นตรง R_1^* จะสูงขึ้นไปด้วย และมีผลทำให้จุดเวลาที่เหมาะสมใหม่ T ในการลบล้างเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นแบบอื่นที่ต้องยืดยาวออกไป แต่ในทางกลับกัน ถ้าหากกลไกภาครัฐมีความหละหลวมในการทำหน้าที่กำกับดูแลในการป้องกันปัญหาดังกล่าวนี้อาจจะมีต้นทุนในการกำกับดูแลของภาครัฐที่สูงมากจะมีผลทำให้ขนาดต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นในการลบล้างเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน X ในสมการที่ (18) มีค่าที่ลดต่ำได้เช่นกัน และจะยกเส้นตรง R_1^* ให้สูงขึ้นได้ไม่มาก ส่งผลให้จุดเวลาที่เหมาะสมใหม่ T อยู่ห่างจากจุดเวลาที่เหมาะสมเดิมที่ T ได้ไม่มาก



ภาพที่ 3 ผลกระทบจากต้นทุนส่วนเพิ่ม X ที่ยืดจุดเวลาที่เหมาะสมให้ห่างไกลออกไป

ที่มา: จากผลการศึกษา

โดยสรุปแล้ว การศึกษานี้ได้แสดงให้เห็นว่า นายทุนเจ้าของที่ดินรายใหญ่ในบางพื้นที่อาจมองเห็นโอกาสในการทำกำไรจากที่ดิน ส.ป.ก. ที่ได้รับโฉนดเพื่อการเกษตร เพราะที่ดินนั้นอาจตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีทำเลที่ดีกว่าพื้นที่อื่นๆ มาก เช่น ตั้งอยู่บนพื้นที่ใกล้เขาที่หันหน้าออกสู่ทะเล เป็นต้น ก็จะเห็นถึงทางเลือก (Option) ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากเกษตรกรรมไปเป็นที่ดินเพื่อทำที่พักตากอากาศที่จะสามารถทำรายได้ที่มากกว่าการทำเกษตรหลายเท่าตัว นายทุนเจ้าของที่ดินรายใหญ่ก็จะมีแรงจูงใจในการขอซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ที่ได้รับมอบ

โฉนดแล้วนั้นจากเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินนั้นในราคาของที่ดินที่จะใช้ทำการเกษตร ซึ่งก็จะเป็นราคาที่ดินที่มีมูลค่าตลาดที่ต่ำกว่าที่เขาคาดหวังไว้มาก (ตามที่แสดงในสมการที่ 1) ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเก็บไว้ลึกลอบพัฒนาที่ดินนั้นให้เป็นสถานที่ตากอากาศในอนาคต ซึ่งก็จะให้ผลตอบแทนในรูปของราคาที่ดินที่สูงกว่าเดิมมาก (ตามที่แสดงในสมการที่ 3) โดยที่จะมีจุดเวลาที่เหมาะสมที่ T ในอนาคตสำหรับการลึกลอบลงทุนพัฒนาเปลี่ยนแปลงที่ดินนั้นให้กลายเป็นที่พักตากอากาศ (ตามที่แสดงในภาพที่ 2) โดยที่สมการที่ 15 นั้นก็จะแสดงถึงราคาตลาดของที่ดิน ส.ป.ก. ที่ได้รับโฉนดแล้วและได้ถูกพัฒนาเปลี่ยนไปเป็นที่ดินสำหรับบ้านพักตากอากาศที่จุดเวลาที่ T ในอนาคต

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ระดับของความเข้มงวดในการกำกับดูแลของภาครัฐเพื่อไม่ให้เกิดการลึกลอบเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่มีโฉนด ส.ป.ก. ไปเป็นการใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น มักจะมีผลทำให้จุดเวลาที่เหมาะสมใหม่ T นั้น ต้องยืดยาวนานออกไปในอนาคตมากขึ้น แต่ทว่าการกำกับดูแลของภาครัฐก็มักเจอกับข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้ภาครัฐต้องมีต้นทุนสูงในการกำกับดูแลเรื่องเหล่านี้ทั่วถึงด้วย

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติก็คือการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม “the Agricultural Use Value Conversion Charges” ที่ กำหนดโดย The State Department of Revenue ของ Rock County ในรัฐวิสคอนซิน ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีตัวอย่างของค่าธรรมเนียมนี้ในปี พ.ศ.2566 ที่เรียกเก็บจากที่ดินเกษตรกรรมใน Rock County ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นในปี พ.ศ. 2565 ซึ่งจำแนกตามขนาดที่ดิน และขนาดของค่าธรรมเนียมต่อเอเคอร์/ปี (หรือ X ในสมการที่ 18) ตามที่แสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ค่าธรรมเนียม Conversion Charges ของ Rock County รัฐ WI ที่จัดเก็บในปี พ.ศ. 2566

ขนาดของที่ดิน (เอเคอร์)	Conversion Charges ต่อเอเคอร์/ปี (ดอลลาร์สหรัฐ)
น้อยกว่า 10 เอเคอร์	\$869
10 – 30 เอเคอร์	\$651
มากกว่า 30 เอเคอร์	\$434

ที่มา: Rock County, Wisconsin (2023)

ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับภาครัฐในการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ก็คือข้อเสนอในเรื่องที่ว่า รัฐสามารถใช้เครื่องมือในการกำกับดูแลที่มีต้นทุนต่ำกว่าและมีประสิทธิภาพที่สูง ในการกำกับดูแลไม่ให้เกิดการลึกลอบเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ที่ได้รับมอบโฉนดแล้วให้ไปเป็นการใช้ประโยชน์ประเภทอื่นได้ ซึ่งก็คือวิธีการเก็บค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนที่ดินเกษตรกรรม ส.ป.ก. ที่ได้โฉนด ในอัตราที่สูงหากต้องการจะเปลี่ยนไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น (Land Conversion Charge) นั่นเอง ซึ่งก็คือ ให้ภาครัฐพ่วงการจัดเก็บอัตรากาซีในลักษณะแบบเดียวกับค่าธรรมเนียม Land Conversion Charges ที่คล้ายกับกรณีของ Rock County รัฐวิสคอนซิน สหรัฐอเมริกา ซึ่งจะช่วยให้ภาครัฐมีวิธีการที่มีประสิทธิภาพและยืดหยุ่นมากขึ้นในการรับมือกับ

ปัญหาเรื่องการสูญเสียที่ดินเกษตรกรรม ส.ป.ก. ที่มีโฉนดตามนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ต้องวิตกกังวลว่า ที่ดินเกษตรกรรมเหล่านั้นจะถูกกว้านซื้อโดยนายทุนเจ้าของที่ดินรายใหญ่เพื่อเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เป็นแบบอื่น เพราะอาจจะไม่มีความคุ้มค่าในเชิงพาณิชย์อีกต่อไปหากต้องเสียค่าธรรมเนียมแบบ Land Conversion Charges (ต่อไร่/ปี) เพิ่มขึ้นโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้นั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2566). หนังสือฉบับอ่านง่ายเรื่อง ระบบกำกับดูแลที่ดินของไทย. สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.).
- ภาวิณี อุดมใหม่, ธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ, ไบตอง รัตนขจิตตวงศ์, และ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (2565). โครงการการศึกษาเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ได้รับทุนสนับสนุนวิจัยจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.
- อารยะ ปรีชาเมตตา. (2566). ภาษีที่ดินรกร้างและการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้ความไม่แน่นอน. *วารสารเศรษฐศาสตร์และกลยุทธ์การจัดการ*, 10(1), 1-14.
- Broegaard, R.B. (2009). *Land Titling and Tenure Security in the Context of Inequality*. Danish Institute for International Studies.
- Capozza, D. & Yuming, L. (1994). The Intensity and Timing of Investment: The Case of Land. *American Economic Review*, 84 (4), 889-904.
- Chalamwong, Y. & Feder, G. (1988). The Impact of Land Ownership Security: Theory and Evidence from Thailand. *The World Bank Economic Review*, 2(2), 187-204.
- Chankrajang, T. (2015). Partial Land Rights and Agricultural Outcomes: Evidence from Thailand. *Land Economics*, 91(1), 126-148.
- Chaoran, C. (2017). Untitled Land, Occupational Choice, and Agricultural Productivity. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 9(4), 91-121.
- Deininger, K., Ali, D.A., & Alemn, T. (2009). *Impacts of Land Certification or Tenure Security, Investment and Land Markets: Evidence from Ethiopia*. Environment for Development, Discussion Paper Series.
- Dixit, A. & Pindyck, R. (1994). *Investment under Uncertainty*. Princeton University Press, New Jersey, USA.
- Do, Q-T. & Lakshmi, I. (2008). Land Titling and Rural Transition in Vietnam. *Economic Development and Cultural Change*, 56(3), 531-579.
- Godber, T. & Tatwangire, A. (2017). *Understanding Changing Land Access Issues for the Rural Poor in Uganda*. National Resource Management, Research Report.

- Grimm, M. & Stephan, K. (2015). Migration Pressure, Tenure Security, and Agricultural Intensification: Evidence from Indonesia, *Land Economics*, 91(3), 411-434.
- Ramsay, J.A. (1982). The limits of Land Reform in Thailand. *The Journal of Developing Areas*, 16(2), 173-196.
- Rock County, Wisconsin. (2023). Agricultural Use Conversion. Retrieved from www.co.rock.wi.us/departments/treasurer/agricultural-use-conversion
- Zhao, Y. (2011). China's Land Tenure Reform: Time for a New Direction? *The China Review*, 11(2), 125-152.