

บทสรุปย่อ

ความยากจนเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลไทยได้ใช้ความพยายามในการแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง แต่ความยากจนของคนไทยโดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมก็ยังคงมีความซับซ้อนที่แก้ไขไม่ได้ อยู่ ในการกำหนดแนวทาง การแก้ไข ปัญหา ความยากจนที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ได้เน้นการแก้ปัญหาไปในแนวทางของการให้ความสำคัญกับรายได้ ดังนั้นจึงมีการช่วยเหลือและการสงเคราะห์แก่คนยากจนในรูปแบบต่าง ๆ ส่วนอีกแนวทางหนึ่ง คือ ข้อเสนอให้มีการแก้ปัญหาความยากจนในเชิงโครงสร้าง โดยการพิจารณาแก้ไขข้อเสียเปรียบด้านกฎเกณฑ์ และผลการจัดการที่ทำให้คนยากจนยากจนลง ในแนวทางนี้ กฎหมายและนโยบายการพัฒนาเป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญที่ต้องถูกปรับแก้เพื่อขจัดข้อจำกัดที่ไม่เป็นธรรมซึ่งเป็นอุปสรรคของการแก้ไข ปัญหาความยากจน

การศึกษานี้เป็นงานวิจัยเอกสารที่มุ่งไปที่การทำความเข้าใจเกี่ยวกับอุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทยใน 3 กลุ่มอาชีพ คือชาวนา ชาวสวนยางพารา และชาวประมง ซึ่งเป็นประชากรภาคเกษตรที่ยากจนจำนวนมากของประเทศ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ 1) เพื่อรวบรวม ศึกษาข้อกฎหมาย และนโยบายการพัฒนาที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไข ปัญหาความยากจนในภาคเกษตรกรรม 2) เพื่อรวบรวมและศึกษาข้อกฎหมาย และนโยบายการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข ปัญหาของคนยากจนของต่างประเทศ (ญี่ปุ่น มาเลเซีย และ ไต้หวัน) และ 3) เพื่อชี้ประเด็นข้อสังเกตและเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายทางการเกษตร

ปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้าง ได้แก่โครงสร้างในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ให้อำนาจรัฐในการออกกฎหมายในการควบคุม กำกับ ดูแล และจัดการ โดยฝ่ายเดียว และการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐที่มีมากมายแต่ขาดการประสานงาน มองข้ามความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชนบทยากจน และโครงสร้างในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม ที่รัฐมีแนวทางการพัฒนาที่เน้นการผลิตของภาคอุตสาหกรรมและการบริการมากกว่าภาคเกษตรกรรม รวมถึงมาตรการจัดเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรมกับคนยากจน ดังที่ต้องเสียภาษีทางอ้อมจากสินค้าและบริการในอัตราที่เท่ากับผู้ที่มียาได้สูงกว่า ส่วนภาษีทางตรงที่ยังมิได้มีการจัดเก็บ เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น

อุปสรรคด้านนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของชาวนา และชาวสวนยางพารา สัมพันธ์กับนโยบายการส่งออกสินค้าวัตถุดิบขั้นต้นและประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร ดังเห็นได้จากการส่งเสริมให้เกษตรกรขยายพื้นที่เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตแต่ประสิทธิภาพการผลิตต่อไร่ยังต่ำทั้งข้าว และยาง อีกทั้งการขาดนโยบายการจัดโซนการใช้ที่ดินตามความเหมาะสมและสมรรถนะที่ดินเพื่อการเกษตร ทำให้มีการใช้ทรัพยากรที่ดินทั้งที่ผิดประเภทหรือไม่เหมาะสมกับศักยภาพที่แท้จริงของพื้นที่

กฎหมายเป็นอุปสรรค ในแง่ของการมีกฎหมายจำนวนมาก ค่อนข้างเก่าแก่ ไม่ทันสมัยและไม่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การประเมินสภาพกฎหมายและมีระบบฐานข้อมูลด้านกฎหมายมีความจำเป็น เพราะจะทำให้ การประเมินกฎหมายเพื่อยกเลิกหรือใช้บังคับต่อ การแก้ไขกฎหมายเก่า หรือ การสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ จะทำได้สะดวก รวดเร็ว ที่ตั้งอยู่บนฐานความจำเป็นที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม กฎหมายใด ๆ ต้องเป็นกฎหมายที่ประชาชนต้องการ และมีส่วนร่วม

สำหรับบทเรียนเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายการแก้ปัญหาความยากของต่างประเท่นั้น ประเทศไทยสามารถนำบางส่วนไปประยุกต์ใช้ ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยได้ เช่น ญี่ปุ่น เป็นกรณีศึกษาที่ดีในเรื่องของ การจัดการประมง และการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ขณะที่มาเลเซีย เป็นกรณีศึกษาที่ดีของการจัดการภาคการผลิตเกี่ยวกับยางพารา สำหรับ ไต้หวัน จัดเป็นกรณีศึกษาที่ดีด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร

Legal Obstacles and Development Policies Affecting Poverty in Thailand

อุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย

**Bussabong Chaijaroenwatana, Asst.Prof., Dept. of Public Administration,
Fac. of Management Sciences, PSU.**

Boonmee Lee, Freelance researcher

Tepakorn Na Songkhla, Freelance researcher

Grant: King Prajhdipok's Institute

Reported: December, 2002

Key words: Poverty, legal system, agricultural land reform, community-based fishery management

Recently, different aspects on causes of poverty have been raised; these include inequality of public services, ineffective development policies and unfair legal system. Such causes are regarded as “problems of national structure.” Thus, this study aims to analyze legal obstacles and development policies affecting the nation’s poverty by targeting the three major groups – rice farmers, rubber growers, and fishermen. Surprisingly, Thailand is the world’s largest exporter of aquaculture and agricultural products but its producers remain very poor. It is because the government has mainly promoted on industrial development rather than agriculture and aquaculture for the past four decades. Consequently, the government’s development policies leave those three careers with less land for agriculture and aquaculture. They lack of capitals, effective tools and government support to improve their productivities. While the purchasing power of middle merchants is very high, most farmers have to sell their produces at low price. With very low incomes, it is extremely hard for the poor to deal with their poverty and improve quality of life under high cost of living and expensive investment on either farming or fishery.

By scrutinizing legal system, laws and acts mostly are out of date and easily discourage people to recover their severe poverty. There is no relevant tax system to really support the poor. It can be seen that the rich and the poor are required to pay the same tax rate. Moreover, government agencies have always managed natural resources without community involvement. Land use zoning is also not implemented yet. This causes an ineffective land use and unproductive agriculture.

This study also reviews socioeconomic policies on poverty in Asian countries. These include Japan, Malaysia, and Taiwan. Experiences from those countries can be applied to poverty deduction in some extent. Decent cases and areas are: community-based fishery management and agricultural land reform in Japan, rubber plantation management and policies in Malaysia, and agricultural land reform in Taiwan.