

บทคัดย่อ

การศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาที่สำคัญ ก็คือ 1) เพื่อศึกษานโยบายและโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐ การวางแผนการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตลอดจนระบบกรรมสิทธิ์และกรรมสิทธิ์ในที่ดินต่อเนื่องจากการศึกษาการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดิน 2) เพื่อศึกษาการจัดการที่ดินแต่ละประเภทในท้องถิ่น ภายใต้กรอบของกฎหมาย และองค์กรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยคัดเลือกพื้นที่ทำเป็นกรณีศึกษา 3) วิเคราะห์กระบวนการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของชุมชนและสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา เช่น การบุกรุกที่ดินของรัฐ การไร้ที่ดินทำกิน การใช้ที่ดินไม่เหมาะสมเศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย โดยมีพื้นที่เป้าหมายในการศึกษา 3 ตำบลใน 3 อำเภอ คือ ตำบลโนนขา อำเภอพล ตำบลวังสาว อำเภอภูผาม่าน จังหวัดขอนแก่น และตำบลศรีสงคราม จังหวัดนครพนม

จากผลการศึกษา พบว่า สภาพปัญหาพื้นฐานที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของท้องถิ่นทั้ง 3 พื้นที่ที่สำคัญ 9 ประการด้วย คือ 1) ขนาดประชากรของชุมชนเพิ่มมากขึ้น ทั้งจากอัตราการเกิด และการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น 2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม ทำให้การอพยพย้ายถิ่นของประชากร การเคลื่อนย้ายเทคโนโลยี และระบบทุนเข้าถึงชุมชนได้สะดวกมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้รูปแบบการผลิตทางการเกษตรเพื่อการค้าเข้ามาทดแทนระบบการผลิต และการใช้ที่ดินแบบยังชีพของชุมชนในอดีต และมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มมากขึ้น 3) อุตสาหกรรม และนโยบายการให้สัมปทานป่าไม้ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของท้องถิ่นในช่วงหลังการสัมปทานป่าไม้ เพราะป่าไม้ขนาดใหญ่ถูกทำลายจึงมีความสะดวกในการบุกเบิกพื้นที่เพาะปลูก และต่อมามีประชากรอพยพย้ายเข้าไปจับจอง 4) นโยบายความมั่นคง พบในพื้นที่ตำบลวังสาว ที่มีการส่งเสริม และสนับสนุนให้เกษตรกรบุกเบิกพื้นที่ป่าในพื้นที่เพื่อต่อสู้กับภัยคอมมิวนิสต์ 5) นโยบายรัฐในการจัดการที่ดินและป่าไม้ พบทั้งกรมป่าไม้ (คจก. และป่าอนุรักษ์) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินของท้องถิ่นค่อนข้างสูง เพราะการใช้อำนาจรัฐเข้าไปจัดการตามกฎหมาย มีผลกระทบต่อนโยบายการถือครองที่ดินเปลี่ยนแปลง และรูปแบบการดำเนินชีวิตของชุมชน พบทั้งในพื้นที่ตำบลวังสาว และตำบลศรีสงคราม 6) นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น พบในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะบทบาทหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินสาธารณะของท้องถิ่นที่มีเกษตรกรบุกรุกครอบครอง และบางแห่งมีชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงมีความขัดแย้งในสิทธิการใช้สอยเกิดขึ้น 7) การค้าและเก็งกำไรที่ดิน พบในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2540 ที่มีการระดมซื้อที่ดินเพื่อการเก็งกำไรทำให้ที่ดินเปลี่ยนมือค่อนข้างสูง 8) ภาวะหนี้สินของเกษตรกรจากการเป็นหนี้สินทั้งใน และนอกระบบ ต่อมาประสบความล้มเหลวในการผลิตจากภาวะความเสี่ยงทางธรรมชาติและตลาดจะพบในทุกพื้นที่และเป็นสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยน

มีที่ดินจากเกษตรกรผู้ผู้ค้า และเก็งกำไร 9) การส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการเกษตร เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของท้องถิ่น พบในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมน้ำตาลในพื้นที่ขอนแก่น และอุตสาหกรรมกรรมการเกษตรแบบครบวงจรในพื้นที่ตำบลศรีสงคราม ที่เป็นปัจจัยหนึ่งของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรทั้งจากภาวะหนี้ผูกพันกับบริษัทและการค้าที่ดิน

ดังนั้น จากสภาพปัญหาเชิงพัฒนาการในการใช้ประโยชน์ที่ดินของท้องถิ่นข้างต้น จึงเป็นมูลเหตุพื้นฐานของรูปแบบปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรดิน และที่ดินในระดับท้องถิ่น และจากการศึกษาพบว่าในพื้นที่ทั้ง 3 แห่ง สามารถจำแนกรูปแบบความขัดแย้งได้ 5 รูปแบบ คือ 1) รัฐกับชุมชน ในพื้นที่ตำบลวังสาวป (กรมป่าไม้) และตำบลศรีสงคราม (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)) 2) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นกับชุมชน พบในพื้นที่ตำบลโนนข่า และศรีสงคราม 3) ชุมชนกับชุมชน พบในพื้นที่ตำบลโนนข่า และตำบลศรีสงคราม 4) เกษตรกรรายย่อยกับชุมชน พบในทุกพื้นที่ 5) เกษตรกรรายย่อยกับเกษตรกรรายย่อย พบในทุกพื้นที่ 5) เกษตรกรรายย่อยกับธุรกิจอุตสาหกรรม พบในพื้นที่ตำบลศรีสงคราม (อุตสาหกรรมเกษตรแบบครบวงจร) และวังสาวป (อุตสาหกรรมน้ำตาล และการระเบิดย่อยหิน)

ด้วยเหตุดังกล่าวพบว่า แนวทางการจัดการที่ดิน และกระบวนการการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นมีความสำคัญ และมีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในการจัดการที่ดิน ซึ่งจะพบในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้องค์ความรู้ วัฒนธรรมชุมชน และมาตรการทางสังคมเป็นกลไกการจัดการความขัดแย้งที่ดินค่อนข้างมีประสิทธิภาพสูง แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดวิธีการ และขั้นตอนในแต่ละพื้นที่ โดยภาครัฐ และเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนกลไกในท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการที่ดินของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

เพราะฉะนั้น จากสภาพปัญหาความขัดแย้ง ประสิทธิภาพขององค์กร และรูปแบบที่เป็นกลไกในกระบวนการจัดการที่ดินของท้องถิ่นใน 3 พื้นที่ สามารถสรุปแบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่นได้ 3 รูปแบบด้วยกัน คือ 1) การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชน 2) การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรประมงของท้องถิ่น และการพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชน 3) การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมกับการอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่น และการพัฒนาด้านอาชีพเกษตรกรรมที่ยั่งยืนของชุมชน โดยทั้ง 3 รูปแบบมีองค์ประกอบ และปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญต่อการจัดการที่ดิน ก็คือ 1) การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น 2) การสร้างกฎระเบียบในการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น 3) การพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ 4) การสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ จากปัจจัยภายนอกทั้งภาครัฐ และเอกชน และ 5) การประยุกต์องค์ความรู้ วัฒนธรรมชุมชน และมาตรการทางสังคมในการควบคุมติดตาม ตรวจสอบการบริหารจัดการที่ดินของท้องถิ่น

ในการศึกษาครั้งนี้มีข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการที่ดินของท้องถิ่นที่สำคัญ คือ 1) ภาครัฐจำเป็นต้องมีแนวนโยบายในการส่งเสริมกระบวนการการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการจัดการที่ดินในทุกระดับที่ชัดเจน 2) ภาครัฐพัฒนาที่เกี่ยวข้องจากภายนอกทั้งภาครัฐ และเอกชน ควรให้การส่งเสริม และสนับสนุนองค์กร หรือกลไกในท้องถิ่น เพื่อพัฒนาขีดความสามารถ และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดินทั้งในด้านวิชาการ และทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็น 3) ควรมีการศึกษานำองค์ความรู้ วัฒนธรรมชุมชน และมาตรการทางสังคมให้เป็นกลไกในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง การจัดการที่ดินของท้องถิ่น 4) นโยบายรัฐ จำเป็นต้องตระหนักถึงหลักการสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรดิน และที่ดินของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ถึงอย่างไรก็ตาม ควรมีการศึกษารูปแบบ และกระบวนการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่ดินของท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในระยะยาว เพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้รับมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น