

บทคัดย่อ

วิธีการศึกษาในบทรายงานนี้ใช้วิธีการศึกษาโดยการจัดประชุมกลุ่มประชาชนผู้ให้ข้อมูลใน 3 พื้นที่ศึกษา แบ่งเป็น 4 เวที เวทีละประมาณ 30-50 คน และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายราชการ ผู้อาวุโสในชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน เป็นต้น

แนวคิดสำคัญสำหรับการทำการศึกษานี้เพื่อตรวจสอบว่าทิศทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ที่ดินในภูมิภาคอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนาในพื้นที่อื่นต่อไป

ในส่วนที่เป็นภาพรวมและสถานภาพของพื้นที่ศึกษานั้นพบว่า “ภูมิภาคตะวันออก” เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และการใช้พื้นที่นี้เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลหลายสมัยที่ผ่านมา กล่าวได้ว่า “ภาคตะวันออกเป็นเหยื่อของกระแสการพัฒนา” มาตลอดช่วงประวัติศาสตร์การพัฒนาประเทศหลายยุคหลายสมัย เริ่มตั้งแต่ยุคของการทำอุตสาหกรรมป่าไม้ ป่าตะวันออกที่เป็นผืนป่าที่ลุ่มต่ำที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงสุดผืนสุดท้ายของประเทศถูกทำลายลงอย่างราบคาบต่อเนื่องจากผืนป่าที่ลุ่มต่ำภาคกลางที่ถูกทำลายลงก่อนหน้านั้น ตามมาด้วยนโยบายการส่งเสริมพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวโดยเฉพาะอย่างยิ่งอ้อย มันสำปะหลัง และสับปะรด ภาคตะวันออกเป็นภูมิภาคแรกที่ถูกใช้เพื่อสนองนโยบายนี้ และสุดท้ายก็คือ “โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program)” เมื่อพื้นที่ภาคตะวันออกทั้ง 8 จังหวัดถูกประกาศให้เป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรม รวมทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นที่ตามมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการเลี้ยงกุ้งทะเลตลอดแนวชายฝั่งตั้งแต่อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา จรดจังหวัดตราด ซึ่งมีพื้นที่ที่ถูกทิ้งร้างนับแสนไร่หลังการล่มสลายของการเลี้ยงกุ้งทะเล พื้นที่กว่า 500,000 ไร่ ถูกใช้เพื่อการปลูกยูคาลิปตัสเป็นวัตถุดิบสนองโรงงานผลิตกระดาษและเยื่อกระดาษในพื้นที่

หากนับว่ากระแส “การตื่นที่ดิน” เริ่มต้นเมื่อประมาณปี 2530 แล้ว ภูมิภาคตะวันออกเกิดกระแสการตื่นที่ดินก่อนหน้านั้นถึง 6 ปี เป็นอย่างน้อยคือ ก่อนและหลังปี 2524 ที่รัฐบาลประกาศให้ภาคตะวันออกเป็นเขตการพัฒนาอุตสาหกรรม

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและลักษณะการจัดการที่ดินของชุมชนนั้น พบว่า การใช้พื้นที่ภูมิภาคตะวันออกเป็นฐานของการพัฒนาต่อเนื่องมาถึงสองยุค ส่งผลให้เกิดการทำลายโครงสร้างทางวัฒนธรรมของชุมชนอย่างทั่วด้านแม้กระทั่งโครงสร้างการจัดการที่ดินของชุมชน การพัฒนากระแสหลักยังส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกอยู่ในกระแสดังกล่าวด้วย อิทธิพลท้องถิ่น กลุ่มทุน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นคนกลุ่มเดียวกันที่เอื้อประโยชน์ต่อกัน แต่ด้วยสถานการณ์ปัญหาที่รุนแรงและประชาชนไม่สามารถพึ่งพากลไกรัฐได้ ส่งผลให้ประชาชนต้องรวมกลุ่มกันแก้ปัญหาของตนเกิดเป็นขบวนการภาคประชาชนที่ค่อนข้างเข้มแข็งและที่มีลักษณะพิเศษกว่าภูมิภาคอื่นก็คือ เป็นขบวนการภาคประชาชนที่ไม่มีองค์กรพัฒนาเอกชน

ให้การสนับสนุนเลย ประสบการณ์การต่อสู้ของพวกเขาอย่างยาวนานส่งผลให้ประเด็นข้อเรียกร้องก้าวพ้นมิติของท้องถิ่นไปแล้ว

สถานการณ์ทั่วไปปัจจุบันของชุมชน คือ การถูกอิทธิพลของการพัฒนากระแสหลักเข้าครอบงำอย่างสิ้นเชิงทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ศักยภาพของชุมชนไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะจัดการปัญหาที่รุนแรงและส่งผลอย่างกว้างขวางได้ ฐานทรัพยากรของชุมชนถูกแบ่งปันและแย่งชิงจากกลุ่มทุนใหม่ที่ได้รับการส่งเสริมในทุกด้านจากรัฐ ส่งผลต่อการสูญเสียอาชีพ การสูญเสียที่ดินทำกินอย่างไม่เป็นธรรม การแย่งชิงทรัพยากร คุณภาพชีวิตที่เสื่อมทรามลงเนื่องเพราะปัญหามลพิษอุตสาหกรรมรอบตัว เหล่านี้กำลังเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ประชาชนในพื้นที่ศึกษาทั้ง 4 แห่งกำลังเผชิญอยู่อย่างยากลำบาก

ในการประเมินพื้นที่ทำการศึกษาแบบเร่งรัดนั้น มีข้อค้นพบที่น่าสนใจสองประการ คือ ประการแรก ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 แห่ง ไม่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทต่อการแก้ปัญหาหรือคลี่คลายปัญหา และในทางตรงกันข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับเป็นผู้ก่อปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่เสียเอง เนื่องจากปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นที่สลับซับซ้อน ประการที่สอง เป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างทางนโยบายของรัฐบาลที่ส่งผลต่อชุมชนท้องถิ่นทั้งสิ้น เป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไขให้สำเร็จได้ในเฉพาะที่เฉพาะแห่ง แต่ในทางตรงกันข้ามก็พบว่ารูปแบบ แนวทาง และข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนในการแก้ปัญหาเหล่านั้นมีคุณค่าต่อการศึกษาในระยะต่อไป

สำหรับภาพรวมการศึกษาการวางแผนการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินแบบมีส่วนร่วม นั้น มีข้อค้นพบที่น่าสนใจสามประการคือ ประการแรก ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน เนื่องจากไม่แน่ใจในบทบาทของกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง หากได้มาซึ่งที่ดินแห่งใหม่ประชาชนไม่ต้องการที่จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบเดิม (ซื้อขายได้) หากต้องการเพียงสิทธิครอบครองที่เป็นมรดกตกทอดสู่ลูกหลานได้เท่านั้น (ซื้อขายไม่ได้) ซึ่งเป็นมิติใหม่ที่เกิดจากการสรุปบทเรียนของสาเหตุแห่งการสูญเสียที่ดินที่ผ่านมาที่การขายที่ดินไม่ได้ทำให้ชีวิตของพวกเขาดีขึ้นแต่ประการใด และประการสุดท้ายคือ ชุมชนประมงชายฝั่งไม่มีความคิดที่จะย้ายถิ่นแม้ว่าจะมีที่ดินแห่งใหม่ที่รัฐจะจัดสรรให้เปล่าก็ตาม พวกเขาต้องการอยู่ในที่ดินเดิมแม้จะต้องเช่าอยู่ก็ตาม แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ที่ดินมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับวิถีการผลิตของประชาชน

ในสายตาของคนทั่วไปแล้ว ภาคตะวันออกเป็นภาคที่อุดมสมบูรณ์ ทั้งในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว มีท้องทะเล ชายหาด และหมู่เกาะที่สวยงามไม่แพ้ภูมิภาคอื่นของประเทศ มีถนนและระบบถนนชั้นเยี่ยม มีระบบสาธารณสุขูปโภคขั้นยอดของประเทศ ถนนแห่งความเจริญทั้งหลายมุ่งสู่ภาคตะวันออก แต่เมื่อวันเวลาผ่านไปปัญหาทั้งหลายเริ่มปรากฏโดยเฉพาะอย่างยิ่งความทุกข์ยากของประชาชนที่นี่ไม่ต่างจากภูมิภาคอื่น นี่สินภาคการเกษตรสูงกว่าภาคอื่น ทำไม่เป็นเช่นนั้น

รายงานการศึกษานี้คงไม่สามารถตอบคำถามได้ทั้งหมด แต่ “ที่ดิน” เป็นตัวชี้วัดอย่างสำคัญในกระแสการพัฒนายุคปัจจุบันที่ที่ดินมิใช่เป็นแค่ “ปัจจัยการผลิต” เหมือนเช่นในยุคเกษตรกรรมอีกต่อไปเท่านั้น แต่ที่ดินได้กลายเป็น “ทุน” ไปแล้วในยุคปัจจุบัน ที่ดินคือปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนา การศึกษาเรื่องที่ดินคงเป็นคำตอบได้หลายส่วนว่าเป็นเพราะอะไรภาคตะวันออกจึงมิใช่เป็นอย่างที่คนส่วนใหญ่มองเห็นเพียงแค່กายภาพ