



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น
:ภาคใต้

โดย มูลนิธิสถาบันที่ดิน

มีนาคม 2548

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น ภาคใต้

คณะผู้ทำวิจัย

นายสุพจน์ จรุงจิต

นายวิรัตน์ วัฒนกิจ

นายธนุ แนนเนียร

นายประสพ สมานธิ

นายวิฑิต ภาสศุกร

นางสาวรวมพร สาสระ

นายสมภพ ศิริสว่าง

มูลนิธิสถาบันที่ดิน : สถานที่ติดต่อ
-สำนักงาน : 32/13-15 ถนนสุขุมวิท 21 แขวงคลองเตยเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพฯ 10110
โทรศัพท์ 259-1704 –3 โทรสาร. 258-9180 e-mail: thaireal@bkk.foxinfo.co.th
-สำนักงานวิจัย : 72/372 พาร์คแกลเลอรี ซอย 7 ตำบลบางกระสอ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 02 965- 4737-8 โทรสาร. 02 965-4735 , 02 965-4739 e-mail : nabangchang_o@yahoo.co.uk

คำนำ

รายงานฉบับนี้เป็นรายงานการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่นภาคใต้ฉบับสมบูรณ์ จากกรณีศึกษาพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งศึกษาประเด็นปัญหาในพื้นที่ท่องเที่ยว อันกำลังขยายตัวเป็นอย่างมากในปัจจุบัน ในการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้พยายามดำเนินการอย่างเต็มความสามารถ ภายใต้ระเบียบวิธีที่เหมาะสมท่ามกลางข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งผลจากการวิจัยได้ค้นพบข้อมูล และประเด็นต่างๆ ที่น่าสนใจเป็นจำนวนมาก อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหา หรือนำไปสู่การศึกษาในระดับลึกต่อไปในโอกาสต่อไป

ในการจัดทำรายงานครั้งนี้ได้พยายามสรุปเนื้อหาที่มีอยู่เป็นจำนวนมากให้มีความกะทัดรัด เพื่อผู้อ่านจะได้รับข้อมูลความรู้โดยได้สาระครบถ้วนในประเด็นสำคัญ คณะผู้วิจัยเชื่อว่าการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์แก่การจัดการที่ดินในพื้นที่ท่องเที่ยวทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างไรก็ดี งานวิจัยนี้ก็มีข้อสังสรรค์สูงสุด ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดการที่ดินยังต้องมีการค้นคว้าหาคำตอบกันต่อไป เนื่องจากตัวปัญหาเองมีพัฒนาการอยู่ตลอดเวลา

คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณชาวชุมชนหาดแสนสุข ชาวชุมชนหาดบางเทา และชาวชุมชนเกาะสุกร ที่ได้ให้ข้อมูลความรู้เป็นอย่างดีแก่คณะผู้วิจัยตลอดมา

คณะผู้วิจัยภาคใต้

มีนาคม 2548

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัย ในโครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่นภาคใต้ เป็นการศึกษากฎปัญหาในพื้นที่ท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความจำเพาะของประเด็นปัญหา อันไม่อาจนำเอาบทเรียนหรือข้อสรุปจากการแก้ปัญหาที่ดินในลักษณะอื่นๆ มาใช้ได้ โดยผู้วิจัยเลือกพื้นที่ชุมชนหาดแสนสุข ตำบลรัชฎา พื้นที่หาดบางเทา ตำบลเชิงทะเล จังหวัดภูเก็ต และพื้นที่ตำบลเกาะสุกร จังหวัดตรัง เป็นพื้นที่วิจัย

ในการวิจัยเพื่อค้นหารูปแบบการจัดการที่ดินโดยท้องถิ่นนี้ ดำเนินการไปท่ามกลางข้อขัดแย้งในพื้นที่ระหว่างชุมชนผู้บุกรุกที่รัฐฝ่ายหนึ่ง กลุ่มทุนผู้บุกรุกที่รัฐฝ่ายหนึ่ง หน่วยงานรัฐเจ้าของพื้นที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีองค์กรภายนอกอีกหลายฝ่าย ทั้งในระดับพื้นที่และระดับชาติ ทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐ สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา โดยลักษณะปัญหาของพื้นที่ที่มีความยืดหยุ่นในกรณีหาดแสนสุข มีลักษณะขัดแย้งรุนแรงในพื้นที่หาดบางเทา และมีลักษณะก่อตัวเริ่มต้นในกรณีเกาะสุกร

ฝ่ายที่เกี่ยวข้องพยายามแสวงหาทางออกตลอดมา โดยผู้ต้องการใช้พื้นที่พยายามสร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน เช่น ชุมชนพยายามขอเช่าที่จากรัฐ กลุ่มทุนอ้างสิทธิหรือขออนุญาตเอกสารสิทธิ ขณะที่หน่วยงานรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการพยายามแก้ปัญหาท่ามกลางสถานการณ์ที่ยังไม่มีทางออกจากปัญหาที่เป็นระบบชัดเจน

ผลจากการวิจัยพบว่า ชุมชนมีทัศนคติต่อที่ดินเปลี่ยนไป โดยเน้นการใช้ที่ดินเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจส่วนบุคคล มากกว่าการจัดการที่ดินเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ หรือการใช้ในทางสังคมวัฒนธรรม ซึ่งเป็นไปตามกระแสธุรกิจการท่องเที่ยว ที่ทำให้ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มจากปกติสูงมากและเป็นไปอย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้ แต่ละชุมชนพยายามเสนอทางออกในการจัดการที่ดิน โดยชุมชนหาดแสนสุขเสนอให้มีโฉนดร่วมของชุมชน ภายใต้การบริหารจัดการของชุมชนเอง ชุมชนหาดบางเทาเสนอให้ อบต. เข้ามาบริหารจัดการ โดยชุมชนเข้ามาใช้ประโยชน์ร่วม ผ่านสิทธิการเช่าเป็นรายบุคคล ขณะที่เกาะสุกรเสนอให้มีโฉนดร่วมของชุมชน โดยการจัดการร่วมกันระหว่าง อบต. กับชุมชนทั้งหมดเป็นข้อเสนอเชิงหลักการ ยังไม่ได้ลงรายละเอียด

การวิจัยครั้งนี้ ทำให้เห็นได้ว่าการจัดการที่ดินในพื้นที่ท่องเที่ยว จำเป็นต้องมีนโยบายเฉพาะที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องตอบสนองประโยชน์ทั้งต่อการท่องเที่ยว การป้องกันปัญหามลภาวะ การเคารพสิทธิ และผลประโยชน์ของชุมชนไปพร้อมกัน ทั้งนี้ ในส่วนของชุมชน จำเป็นต้องมีมาตรการสร้างพลังเสริมความเข้มแข็ง เพื่อให้มีศักยภาพในการจัดการดูแลที่ดินได้อย่างเหมาะสม ภายใต้รูปแบบการจัดการที่หลากหลาย

สารบัญสรุปสำหรับผู้บริหาร

หน้า

1.	สภาพปัญหา	1
2.	สาเหตุปัญหาความขัดแย้ง	1
3.	กลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้อง	2
4.	มาตรการที่ใช้ดำเนินการ	3
5.	ข้อเสนอแนะจากพื้นที่วิจัย	3
6.	ข้อเสนอแนะจากคณะวิจัย	4

สารบัญ

บทที่ 1 :	สภาพปัญหา	1-1
1.1	สภาพปัญหาที่ดินหาดแสนสุข จังหวัดภูเก็ต	1-1
1.1.1	พัฒนาการจับจองที่ดินและก่อตั้งชุมชน	1-1
1.1.2	พัฒนาการรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชนหาดแสนสุข	1-1
1.1.3	สภาพความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน	1-2
1.2	สภาพปัญหาที่ดินหาดบางเทา จังหวัดภูเก็ต	1-3
1.2.1	พัฒนาการของปัญหาที่ดินหาดบางเทา	1-3
1.2.2	สภาพความขัดแย้งและคู่ขัดแย้งในการบริหารจัดการ ทรัพยากรที่ดินพื้นที่หาดบางเทา	1-4
1.3	สภาพปัญหาที่ดินเกาะสุกร จังหวัดตรัง	1-5
1.3.1	พัฒนาการใช้ที่ดิน	1-5
1.3.2	สภาพความขัดแย้งและคู่ขัดแย้งในการบริหารจัดการ ทรัพยากรที่ดินพื้นที่ชุมชนเกาะสุกร	1-6
1.4	ข้อสังเกตของผู้วิจัยถึงสภาพปัญหาที่ดินในพื้นที่วิจัย	1-6
1.4.1	ก่อนกระแสการท่องเที่ยว	1-7
1.4.2	ในกระแสการท่องเที่ยว	1-7
1.5	การประชุมของนักวิจัยและผู้เกี่ยวข้อง	1-8

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 2 : สาเหตุปัญหาความขัดแย้ง	2-1
2.1 ที่มาและสาเหตุของปัญหาที่ดินหาดแสนสุข	2-1
2.2 ที่มาและสาเหตุของปัญหาที่ดินหาดบางเทา	2-2
2.3 ที่มาและสาเหตุของปัญหาที่ดินเกาะสุกร	2-2
2.4 ข้อสังเกตของผู้วิจัยถึงที่มาและสาเหตุของปัญหาที่ดินในพื้นที่วิจัย	2-3
บทที่ 3 : กลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้อง	3-1
3.1 กลุ่มองค์กรที่มีบทบาทในปัญหาที่ดินหาดแสนสุข	3-1
3.1.1 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานของรัฐ ในจังหวัดภูเก็ต	3-1
3.1.2 บทบาทของรัฐในจังหวัดภูเก็ตต่อชุมชนหาดแสนสุข	3-2
3.1.3 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้ทรัพยากรที่ดิน	3-3
3.2 กลุ่มองค์กรที่มีบทบาทในปัญหาที่ดินหาดบางเทา	3-4
3.2.1 บทบาทขององค์กรต่าง ๆ ในกรณีปัญหาหาดบางเทา	3-4
3.2.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้ทรัพยากรที่ดิน	3-5
3.3 กลุ่มองค์กรที่มีบทบาทในปัญหาที่ดินเกาะสุกร	3-6
3.3.1 บทบาทรัฐ/บทบาทองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)	3-6
3.3.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้ทรัพยากรที่ดิน	3-7
3.4 ข้อสังเกตของผู้วิจัยที่มีต่อกลุ่มองค์กร และบทบาทของ กลุ่มเหล่านี้ที่มีต่อพื้นที่วิจัย	3-7
บทที่ 4 : มาตรการที่ใช้ดำเนินการ	4-1
4.1 มาตรการพื้นที่หาดแสนสุข	4-1
4.1.1 วิธีการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินในสภาพความขัดแย้ง	4-1
4.2 มาตรการพื้นที่หาดบางเทา	4-2
4.2.1 การบริหารจัดการการใช้ที่ดินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	4-2
4.2.2 วิธีการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินในสภาพความขัดแย้ง	4-3
4.3 มาตรการพื้นที่เกาะสุกร	4-4
4.3.1 วิธีการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินในสภาพความขัดแย้ง	4-4
4.4 ข้อสังเกตของผู้วิจัยต่อการใช้มาตรการในพื้นที่วิจัย	4-5

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 : ข้อเสนอแนะจากพื้นที่วิจัย	5-1
5.1 ข้อเสนอแนะจากพื้นที่หาดแสนสุข	5-1
5.2 ข้อเสนอแนะจากพื้นที่หาดบางเทา	5-1
5.3 ข้อเสนอแนะจากพื้นที่เกาะสุกร	5-2
5.4 ข้อเสนอแนะของผู้วิจัยต่อข้อเสนอแนะจากพื้นที่วิจัย	5-2
 บทที่ 6 : ข้อเสนอแนะจากคณะวิจัย	 6-1
6.1 ข้อเสนอแนะต่อพื้นที่หาดแสนสุข	6-1
6.2 ข้อเสนอแนะต่อพื้นที่หาดบางเทา	6-1
6.3 ข้อเสนอแนะต่อพื้นที่เกาะสุกร	6-1
6.4 ข้อเสนอแนะต่อปัญหาการใช้ทรัพยากรที่ดินในพื้นที่ท่องเที่ยว	6-2
ภาคผนวก	
บรรณานุกรม	

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ผลจากการวิจัย เพื่อค้นหาแนวทางการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่นภาคใต้ ซึ่งได้เลือกพื้นที่ในเขตการท่องเที่ยว ทำให้ได้ข้อมูลและข้อสรุปที่ครบถ้วน ทั้งด้านสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหาและความขัดแย้ง กลุ่มองค์กรและปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาของพื้นที่วิจัย มาตรการที่แต่ละฝ่ายในพื้นที่ใช้รับมือกับสภาพที่เป็นปัญหา กระทั่งในที่สุดกระบวนการวิจัยได้ก่อให้เกิดข้อเสนอแนะ ทั้งจากสมาชิกชุมชนและจากผู้วิจัย ซึ่งสามารถสรุปผลของข้อมูลทั้งหมดได้ ดังนี้

1. สภาพปัญหา

- 1) สภาพปัญหาที่ดินหาดแสนสุข จังหวัดภูเก็ต
- 2) สภาพปัญหาที่ดินหาดบางเทา จังหวัดภูเก็ต
- 3) สภาพปัญหาที่ดินเกาะสุกร จังหวัดตรัง
- 4) ข้อสังเกตของผู้วิจัยถึงสภาพปัญหาที่ดินในพื้นที่วิจัย

เป็นความขัดแย้งของการบุกรุกใช้ประโยชน์ที่ดินรัฐ ซึ่งผู้บุกรุกมีทั้งชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง เช่น กรณีหาดบางเทาและเกาะสุกร การบุกรุกของประชาชนจากพื้นที่อื่น เช่น หาดแสนสุขและหาดบางเทา การบุกรุกของกลุ่มทุน ซึ่งชัดเจนที่หาดแสนสุข และหาดบางเทา และกำลังเริ่มขึ้นที่เกาะสุกร อันเป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่

ในการบุกรุกนี้ มีทั้งผู้บุกรุกขัดแย้งกันเอง ขณะเดียวกันก็ขัดแย้งกับรัฐ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน สภาพความขัดแย้งมีการจับคู่ขัดแย้งที่ค่อนข้างซับซ้อน กรณีหาดแสนสุขรัฐพยายามจัดระเบียบชุมชนที่บุกรุกจนเป็นชุมชนแออัด โดยไม่มีนโยบายไล่ที่ ขณะที่ดำเนินการตามกฎหมายกับกลุ่มทุนที่บุกรุกและอ้างสิทธิครอบครอง กรณีหาดบางเทา ตำบลเชิงทะเล ข้าราชการและหน่วยงานในพื้นที่ยังมีบทบาทเฝ้าระวังเข้าข้างกลุ่มทุนผู้บุกรุก ขณะเดียวกันค่อนข้างเข้มงวดกับคนในชุมชนที่บุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ ส่วนพื้นที่เกาะสุกร การบุกรุกที่ดินของรัฐยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น ผู้บุกรุกยังไม่ขัดแย้งกันเอง และรัฐเจ้าของพื้นที่ยังไม่ตื่นตัวต่อปัญหา

2. สาเหตุปัญหาความขัดแย้ง

สาเหตุพื้นฐานของปัญหาการบุกรุกที่ดินรัฐในเขตท่องเที่ยวนั้น เป็นผลมาจากกระแสการท่องเที่ยว อันเป็นธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนสูงและรวดเร็ว ธุรกิจนี้ต้องการที่ดินซึ่งเป็นธรรมชาติสวยงามเป็นหลัก ซึ่งที่ดินลักษณะนี้มักเป็นที่ของรัฐที่ยังว่างเปล่า กระแสการท่องเที่ยวทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นจากราคาเรือนหมื่นเป็นเรือนล้านได้ภายในชั่วข้ามคืน เป็นเหตุให้มีการบุกรุกเพื่อขายต่อ เป็นแรงจูงใจให้มีการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ และจูงใจให้มีการอพยพของผู้คน

จากนอกพื้นที่ เข้ามาหากินกับกระแสการท่องเที่ยว นำไปสู่การบุกรุกเพื่อยุอาศัยและประกอบ การมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีข้อเท็จจริงจากพื้นที่คือ

ที่ดินหาดแสนสุข และหาดบางเทา เดิมเป็นที่สัมปทานเหมืองหมดยุ และที่สาธารณะ ของชุมชน เมื่อหมดสัมปทานกลุ่มทุนเจ้าของสัมปทานเดิม นำมาออกเอกสารสิทธิ เกิดปัญหา ความขัดแย้งกับชุมชนและรัฐ

ที่ดินเกาะสุกร กำลังเปลี่ยนจากชุมชนชาวเกาะที่สงบ กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่ใกล้ เมืองตรัง ชุมชนจึงบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อประกอบการท่องเที่ยว หรือขายต่อให้กลุ่มทุนท่องเที่ยว จากเดิมชุมชนไม่สนใจที่ขายหาด เพราะทำการเกษตรไม่ได้ แต่เมื่อมีกระแสการท่องเที่ยว ทั้งชุมชน และกลุ่มทุนมองเห็นลู่ทางที่จะสร้างมูลค่าเพิ่มจากที่ดินเหล่านี้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ดินของรัฐ

3. กลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ในท่ามกลางความขัดแย้งของการใช้ที่ดินในพื้นที่วิจัย นอกจากคู่ขัดแย้งที่บุกรุกที่ดิน แล้วก็ยังมีกลุ่มองค์กรอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายองค์กรได้แก่

กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งมีบทบาทชัดเจน ในพื้นที่หาดแสนสุข ในการจัด การกับปัญหาชุมชนแออัด การสร้างพลังให้ชุมชนต่อสู้กับกลุ่มทุน และต่อรองกับรัฐ ในการขอใช้ พื้นที่ด้วยการขอเช่าระยะยาว เป็นต้น

กลุ่มองค์กรในพื้นที่ ได้แก่จังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานที่ดิน จังหวัด ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่โดยตรงต่อการแก้ปัญหาในประเด็นต่าง ๆ การมีบทบาทนี้ ในชั้นตัวบุคคลปรากฏว่า มีทั้งที่ดำเนินการตรงไปตรงมาตามกฎหมาย และที่เข้าข้างกลุ่มทุน เอื้ออำนวยการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ ในชั้นหน่วยงาน มีทั้งที่เอาจริงเอาจังบางระยะ และ ย่อหย่อนไม่ดูแล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาระดับสูง และนโยบายรัฐ รวมทั้งกระแสดันจาก สังคม ผ่านสื่อมวลชน

ควรกล่าวไว้ด้วยว่า เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิด พื้นที่มากที่สุด ยังไม่ปรากฏว่า มีบทบาทเชิงสร้างสรรค์ที่ชัดเจนในการแก้ปัญหา ยังขาดความรู้ ความเข้าใจต่อปัญหา และบทบาทที่ชัดเจนเหมาะสมของหน่วยงาน บางคนจึงใช้องค์กรในการ แสวงผลประโยชน์เฉพาะหน้าจากประเด็นปัญหา เช่น ที่หาดบางเทา ซึ่ง องค์การบริหารส่วน ตำบลเชิงทะเลได้ผลประโยชน์ ทั้งจากภาษีตามกฎหมาย และเงินนอกระบบ จากกลุ่มทุนโรงแรม เป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในบางช่วงเวลา เช่นสื่อมวลชน ไม่ว่าสื่อ มวลชนที่เกาะติดมาตลอด โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ออนไลน์เกิด คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา จังหวัดภูเก็ต กลุ่มต่อต้านการคอร์รัปชัน และประชาชนทั่วไป จนกระทั่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้เข้ามามีบทบาทชัดเจนในกรณีปัญหาหาดบางเทา

4. มาตรการที่ใช้ดำเนินการ

ผู้วิจัยมองกลุ่มผู้ต้องการใช้ที่ดินว่า แต่ละฝ่ายดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ตนมีความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน และมาตรการเพื่อการหาทางออกในอนาคต

สำหรับกลุ่มทุนที่บุกรุกที่ดินนั้น มีแนวทางหรือมาตรการในการขับไล่ชุมชนออกจากพื้นที่หรือจูงใจด้วยเงิน ควบคู่ไปกับการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ เนื่องจากกลุ่มทุนลงทุนสูง และไม่มีแนวทางอื่นที่ให้หลักประกันที่มั่นคงในการครอบครองที่ดิน นอกจากออกเอกสารสิทธิด้วยวิธีการต่างๆ

สำหรับชุมชนในพื้นที่นั้น กรณีหาดแสนสุขแต่เดิมจากแนวทางขององค์กรพัฒนาเอกชนมุ่งขอเช่าที่จากรัฐในระยะยาว แต่ต่อมาชุมชนพยายามคิดค้นและเสนอรูปแบบโฉนดร่วม หรือโฉนดชุมชน ร่วมไปกับการจัดตั้งจัดระเบียบชุมชน ส่วนหาดบางเทาชุมชนเสนอให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหารจัดการที่ดิน แล้วนำมาให้ชุมชนเช่า ในขณะที่เกาะสุกรซึ่งยังมีปัญหาไม่มาก ชุมชนเสนอรูปแบบโฉนดชุมชน ที่มีการจัดการร่วมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับชุมชน แต่ยังไม่มียรายละเอียดของมาตรการที่ชัดเจน

5. ข้อเสนอแนะจากพื้นที่วิจัย

ชุมชนหาดแสนสุขเสนอแนวทางของการใช้โฉนดร่วมหรือโฉนดชุมชน ในขณะที่หาดบางเทาเสนอแนวทางให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหารจัดการที่ดิน แล้วนำมาให้ชุมชนเช่า ส่วนเกาะสุกรเสนอแนวทางโฉนดชุมชนที่มีการจัดการร่วมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับชุมชน นอกจากนี้ยังเสนอให้มีการจัดทำผังเมืองรวมของเกาะด้วย ซึ่งจากข้อเสนอของชุมชนผู้วิจัยมีความเห็นดังนี้

1) ระบบสิทธิ ทุกพื้นที่เสนอว่าชุมชนมีสิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ ในระดับใดระดับหนึ่งได้อย่างชอบธรรม

2) ระบบกรรมสิทธิ์ ในชุมชนหาดแสนสุขและเกาะสุกรเสนอแนวทางให้ชุมชนเข้ามามีกรรมสิทธิ์ในรูปแบบโฉนดชุมชน แต่พื้นที่บางเทายังคงเสนอให้รัฐ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการ ส่วนชุมชนขอเพียงสิทธิเข้าไปใช้พื้นที่เท่านั้น

3) ขอบเขตสิทธิของบุคคล หาดแสนสุขและเกาะสุกรมีการเสนอสิทธิถึงระดับครอบครัวและปัจเจกบุคคลไว้บางระดับ แต่ในพื้นที่หาดบางเทายังไม่ได้กล่าวถึงประเด็นนี้

4) สิทธิร่วมของชุมชน ชุมชนหาดแสนสุขและเกาะสุกรเสนอให้ชุมชนมีสิทธิ ร่วมใช้ร่วมบริหาร และร่วมมีกรรมสิทธิ์ในที่สาธารณะ แต่ชุมชนหาดบางเทาต้องการแค่สิทธิใช้ประโยชน์ร่วม

5) ระบบการบริหารจัดการ ชุมชนหาดแสนสุขเสนอให้ชุมชนเป็นองค์กรเดียวในการบริหารที่ดินของชุมชน เกาะสุกรเสนอให้ชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบลบริหารจัดการร่วมกัน ชุมชนหาดบางเทาเสนอให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรเดียวในการบริหารจัดการ

นอกจากนั้น เวทีประชาชนยังได้เสนอรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะว่า ต้องให้ครอบคลุมความหลากหลายทั้งเชิงประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ระบบนิเวศวิทยา ประเพณี วัฒนธรรม ของชุมชน ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้เข้าถึงการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนแบบมีส่วนร่วม

นอกเหนือจากประเด็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว จากการพิจารณาข้อเสนอแนะของชุมชนยังพบประเด็นที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

1) ทัศนคติที่ดินของชุมชนได้เปลี่ยนไปด้วยอิทธิพลของกระแสธุรกิจท่องเที่ยว จากเดิมที่เน้นวิถีวิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อ เป็นมิติด้านเศรษฐกิจ ที่ดินได้กลายเป็นสินค้าและมีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว หน้าที่ของที่ดินในมิติอื่นๆ จึงถูกหลงลืมละเลยไป

2) ชุมชนต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน และเรียกร้องระบบสิทธิ ที่มากกว่าที่มีอยู่ในระบบปัจจุบัน เช่น พยายามเสนอโฉนดร่วม หรือโฉนดชุมชน เป็นต้น

3) ชุมชนที่ผ่านปัญหามานาน ผ่านกระบวนการเรียกร้องสิทธิ จะมีข้อเสนอที่ดี ในขณะที่ชุมชนซึ่งยังขาดประสบการณ์จะยังมองปัญหาไม่ออก เป็นที่น่าสนใจว่า จะสร้างการเรียนรู้ให้ชุมชนรู้เท่าทันปัญหาได้อย่างไร

6. ข้อเสนอแนะจากคณะวิจัย

ผู้วิจัยมีความเห็นว่ามีคามจำเป็นที่จะต้องสร้างความชัดเจนในระดับนโยบายสำหรับการจัดการปัญหา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินในเขตพื้นที่ท่องเที่ยว เพื่อตอบสนองต่อประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

1) ตอบสนองอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งเป็นรายได้หลักของประเทศ สำคัญอยู่ที่การจัดการ โดยเฉพาะการจัดการด้านการใช้ที่ดิน ซึ่งควรมีนโยบายเฉพาะเพื่อการใช้ประโยชน์ด้านการท่องเที่ยว โดยไม่เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในกิจกรรมอื่นๆ เช่น การเกษตร ที่อยู่อาศัย และวิถีชีวิตของคนในชุมชน

2) ไม่สร้างปัญหามลภาวะ และปัญหาผังเมือง รวมทั้งพื้นที่สีเขียว เนื่องจากกระแสการท่องเที่ยวที่มาเร็วและแรง จึงมีความเสี่ยงที่จะมีการเติบโตของชุมชน สิ่งก่อสร้าง และโครงสร้างพื้นฐาน อย่างไร้ระเบียบ อันจะนำไปสู่ปัญหามลภาวะ ทัศนียภาพ ขาดพื้นที่สีเขียว การจัดการที่ดินในที่ท่องเที่ยวจึงต้องมีนโยบายจำเพาะที่

3) ให้ความมั่นคงและมั่นใจแก่ผู้ลงทุน ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับระบบสิทธิครอบครองที่ดิน ซึ่งสัมพันธ์กับการลงทุนของผู้ลงทุนด้านการท่องเที่ยว

4) ชุมชนไม่ถูกละเมิดสิทธิ และสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดิน การออกแบบนโยบายและระบบสิทธิในที่ดินในเขตท้องที่เยวต้องคำนึงถึงสิทธิชุมชนที่ดำรงอยู่แต่เดิม ที่จะต้องได้รับการปกป้องการจัดการที่ดินต้องให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างสำคัญเสมอ โดยใช้หลัก “สิทธิชุมชนต้องมาก่อน”

5) ชุมชนต้องได้รับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นด้วย ทั้งทางอ้อมจากภาษีและทางตรงจากสิทธิลงทุนหรือใช้ประโยชน์จากที่ดิน กระแสการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นต้องเอื้อให้ชุมชนได้ประโยชน์ ในฐานะผู้ลงทุนขนาดกลางและขนาดย่อมคู่ขนานไปกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ด้วย ซึ่งจะเป็นไปได้ต้องสร้างความชัดเจนในระดับนโยบายและกฎหมายเพื่อมิให้ทุนขนาดใหญ่เอาเปรียบหรือกีดกันกลุ่มทุนท้องถิ่น และชุมชน

นอกเหนือจากแนวทางดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่ามาตรการสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จมีอยู่ 3 ประการ คือ

1) การสร้างพลังชุมชนให้เข้มแข็ง หรือการเพิ่มอำนาจให้ชุมชนเพื่อต่อรองและคานอำนาจกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

2) การออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการจัดการที่ดินอย่างเหมาะสมที่อาจจะเรียกว่า “สภาที่ดินชุมชน” ซึ่งประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้าร่วมอย่างเท่าเทียมกัน สภาฯ ดังกล่าวนี้นี้ต้องมีฐานะที่ชอบธรรมทางกฎหมาย

3) รูปแบบการจัดการที่ดิน จะต้องหลากหลายแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ตามความเหมาะสม สอดคล้องกับวิถีชีวิต และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของท้องถิ่น

มาตรการ 3 ประการนี้ จะเป็นหลักประกันในการเฝ้าระวังให้กับมาตรการอื่นๆ ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรที่ดินในพื้นที่ท้องที่เยวในที่สุด

บทที่ 1
สภาพปัญหา

บทที่ 1

สภาพปัญหา

1.1 สภาพปัญหาที่ดินหาดแสนสุข จังหวัดภูเก็ต

1.1.1 พัฒนาการจับจองที่ดินและก่อตั้งชุมชน

แต่เดิมครั้งที่ดินบริเวณชุมชนหาดแสนสุข ตำบลรัษฎา อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ยังว่างอยู่มากนั้น ได้มีกลุ่มคนเข้ามาจับจองที่ไว้โดยการกันเชือกไว้เป็นห้องๆ เพื่อขายต่อให้แก่ผู้อื่นที่เข้ามาทีหลัง พัฒนาการจับจองที่ดินของหาดแสนสุข แยกได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงแรก “จับจอง” ผู้จับจองที่ดินในช่วงนี้ ส่วนมากเป็นคนในจังหวัดภูเก็ต ที่เห็นที่ดินตรงไหนว่างเปล่า ก็จับจองด้วยการเข้าไปกันเชือกไว้ โดยเฉพาะที่ดินหาดแสนสุขมีการจับจองกันมาก มีการแอบตัดเชือกกันด้วย เพราะเชื่อว่าที่ดินหาดแสนสุข เป็นที่สาธารณะอย่างแน่นอน แต่ก็เพียงกันเชือกไว้เท่านั้น ไม่ได้ผูกสิ่งก่อสร้างใดๆ

ช่วงที่สอง “ซื้อที่” เป็นการซื้อต่อของบุคคลที่ทราบอยู่แก่ใจว่า ที่ตรงนี้มีปัญหากับนายทุนอยู่ แต่ที่กล้าซื้อที่จับจองดังกล่าว เนื่องจากที่บางแปลงถูกเพิกถอนกลับมาเป็นที่สาธารณะแล้ว คิดว่าคงจะไม่มีปัญหาจากนายทุน ชาวบ้านก็เริ่มปลูกบ้านเป็นเพิงเล็กๆ เป็นที่อยู่อาศัย

ช่วงที่สาม “ซื้อต่อ” การเปลี่ยนมือของที่ดินได้ผลัดเปลี่ยนไปเรื่อย ราคาที่สูงขึ้นเรื่อยตามลำดับ มาถึงช่วงนี้ ที่ดินบริเวณหาดแสนสุขมีความชัดเจนขึ้นในแง่ของความเป็นที่ดินสาธารณะ การเปลี่ยนมือจึงไม่ใช่เรื่องของที่ดินอย่างเดียว แต่เป็นการซื้อขายบ้านพร้อมที่ดิน ผู้คนจากภายนอกเริ่มเข้ามาซื้อที่อยู่อาศัยกันมากขึ้น เพราะมั่นใจการอยู่อาศัยในชุมชนนี้

ช่วงที่สี่ “จัดระเบียบชุมชน” หลังจากผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตได้เข้าไปเยี่ยมเยียนชุมชนและให้คำมั่นสัญญาจะไม่ไล่ ไม่รื้อบ้านเรือนของชาวชุมชนเด็ดขาด แต่ต้องจัดระเบียบชุมชนกันใหม่ ห้ามก่อสร้างเพิ่ม ก่อนที่จะมีคณะกรรมการร่วมฯ จากภาครัฐและชุมชนเข้ามามีการจัดระเบียบชุมชน ทำให้ชาวชุมชนเร่งสร้างบ้านเรือนเพื่อรองรับการจัดระเบียบและขึ้นทะเบียน เป็นอันว่าบริเวณที่ชายหาดของชุมชนไม่มีที่ว่างอีก แต่ก็คอยเก้อ เพราะไม่เคยมีการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ แต่อย่างใด

1.1.2 พัฒนาการรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชนหาดแสนสุข

จากการที่ชุมชนหาดแสนสุข เป็นสมาชิกเครือข่ายสลัม 4 ภาค การต่อสู้เพื่อที่อยู่อาศัยจึงเป็นไปในลักษณะเดียวกับสมาชิกเครือข่ายอื่นๆ คือ การเรียกร้องต่อรัฐในการขอเช่าที่ในระยะยาว ชุมชนมีกระบวนการจัดการในการสนับสนุน เพื่อให้ขอเรียกร้องบรรลุเป้าหมาย โดยการจัดตั้งกองทุนเพื่อที่อยู่อาศัย แต่เนื่องจากการถอนตัวไปของโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนเมือง (สลัม) และมีสมาชิกใหม่เข้ามาอยู่อาศัยในชุมชนเพิ่มขึ้น รวมทั้งกรณีการต่อสู้คดีความทาง

ศาลยังไม่ได้สิ้นสุดลง ทำให้กลุ่มแกนนำไม่สามารถขับเคลื่อนการต่อสู้ไปได้อย่างมีพลัง แต่ขณะเดียวกันชุมชนก็ได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการต่อสู้ โดยปรับเป้าหมายจากการเข้าที่ระยะยาว มาสู่การให้องค์กรของรัฐรับรองสิทธิชุมชน โดยการส่งแกนนำชุมชนสมัครสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลรัฐา และได้รับการเลือกตั้ง ทำให้บทบาทของชุมชนในสิทธิชุมชนกลับมาเป็นประเด็นของชุมชน อีกทั้งโครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น ร่วมจัดเวทีเสวนาทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในเรื่องสิทธิ ระบบกรรมสิทธิ์ ในการจัดการที่ดินแบบเข้มข้น ทำให้ชุมชนระดับผู้นำทั้งเก่าและใหม่ มาเสวนาเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และวิธีการที่นำไปสู่เป้าหมาย โดยสร้างวิสัยทัศน์ที่พ้นไปจากกรอบคิดเดิม เช่น การมองข้ามกฎหมายที่ใช้อยู่ ค้นหารูปแบบของกฎหมาย กฎเกณฑ์ ที่จะสามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง และสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนเพื่อที่จะนำมาใช้ใหม่โดยชุมชนมีส่วนร่วม

จากการเสนอแนวคิดดังกล่าว ทำให้เวทีพูดคุยระดมความคิดเริ่มพูดถึงความเป็นไปได้ ปัญหา อุปสรรค การจัดระเบียบชุมชนใหม่ และสถานการณ์ที่ดำรงอยู่ของชุมชนในขณะนี้ คือ

1) โอกาสความเป็นไปได้ ในการสร้างรูปแบบการจัดการบริหารที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ประเด็นความเป็นไปได้ของรูปแบบ เช่น ธนาคารที่ดิน สหกรณ์ที่อยู่อาศัย โฉนดร่วม หรือโฉนดชุมชน โอกาสความเป็นไปได้จากนโยบายรัฐ เรื่องการแก้ไขปัญหาดินทำกิน แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นความเดือดร้อนของประชาชนทั่วประเทศอยู่ในขณะนี้

2) ปัญหาอุปสรรคของความเป็นไปได้ จากการที่ชุมชนเกิดภาวะความชะงักงันของการขับเคลื่อนภายในชุมชน ทำให้เกิดเหตุการณ์ที่ชุมชนได้สรุปบทวน เช่น ภาวะของผู้นำที่เกิดความท้อแท้ ความขัดแย้งของสมาชิกภายในชุมชน การเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกภายในชุมชน ก่อให้เกิดความหลากหลาย และการเรียนรู้ร่วมกันมีน้อย ทำให้แกนนำรู้สึกไม่มั่นใจเมื่อมองเป้าหมายเป็นที่ตั้ง

3) สถานการณ์การจัดระเบียบชุมชนเพื่อการดำรงอยู่ กลุ่มแกนนำส่วนหนึ่งมีความวิตกกังวลอยู่กับสถานการณ์การดำรงอยู่ของชุมชน แม้จะมีการส่งสมาชิกชุมชนสมัครเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจนได้รับเลือกตั้งแล้วก็ตาม เพราะคำพิพากษาศาลฎีกายกฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตในคดีถูกฟ้องร้องกรณีสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิชุมชนหาดแสนสุขโดยมิชอบย่อมมีผลต่ออนาคตของชุมชนอย่างแน่นอน

4) จากการประมวลสรุปและการวิเคราะห์เบื้องต้น แม้ว่าจะมีอุปสรรคแต่โอกาสของชุมชนยังมีอยู่เพียงแต่ชุมชนจะต้องเชื่อมั่นในตัวของตัวเอง และต้องมอง (คิด) ข้ามพ้นสภาพปัญหาเดิม ๆ ที่เคยดำรงอยู่ ดังนั้นจากการระดมเวทีทางความคิดหลายครั้ง ชุมชนจึงได้สร้างรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของ “โฉนดชุมชนหาดแสนสุข” ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

1.1.3 สภาพความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน

สภาพความขัดแย้งและคู่ขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินชุมชนหาดแสนสุข ที่ต่อเนื่องจากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน ผ่านการฟ้องร้องกันไปมาระหว่างกลุ่มต่าง ๆ มากมายหลายยุคสมัย

จนแม้ปัจจุบันสภาพของความขัดแย้งก็ยังคงอยู่ โดยอาจให้ภาพของคู่ขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินได้ ดังนี้

ชุมชน-นักลงทุน ฝ่ายชุมชนอาศัยช่องทางทั้งการประท้วงโดยตรง การให้ข้อมูลสื่อมวลชน การร้องเรียนหน่วยราชการ การพึ่งพาหน่วยปกครองท้องถิ่น กระทั่งการพึ่งกระบวนการยุติธรรมใน ขณะที่นักลงทุนใช้ช่องทางการเจรจากับสมาชิกชุมชนโดยตรง การอาศัยกระบวนการยุติธรรมฟ้องร้องขับไล่ การชักจูงใจข้าราชการและนักการเมืองท้องถิ่นให้ช่วยเหลือ โดยใช้ช่องทางกระบวนการยุติธรรมมากที่สุด

ชุมชน-หน่วยปกครองท้องถิ่น ชุมชนใช้ทั้งการเรียกร้องและกดดันให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทำเพื่อชุมชน กระทั่งส่งสมาชิกเข้าไปเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ชุมชนจึงมีความมั่นใจต่อท่าทีขององค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นว่าจะยืนข้างฝ่ายชุมชน ในขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลก็ปรับตัวเข้ากับชุมชนซึ่งเป็นฐานเสียงได้อย่างดี

ชุมชน-หน่วยราชการ ชุมชนเรียกร้องเป็นอย่างมากต่อหน่วยราชการ โดยเฉพาะจังหวัดให้ดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกในพื้นที่บางแปลง ซึ่งก็ได้ผลถึงขั้นเพิกถอนเอกสารสิทธิได้

ราชการ-นักลงทุน ดังกล่าวแล้วว่าบางช่วงข้าราชการดำเนินการไปตามกฎหมายเดิมที่ จนนำไปสู่การสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิ และนำไปสู่คดีฟ้องร้องผู้ว่าราชการจังหวัดและกรมที่ดินในที่สุด

หน่วยปกครองท้องถิ่น-นักลงทุน หน่วยปกครองท้องถิ่นอยู่ตรงกลางระหว่างทุกกลุ่ม ในนามองค์กรได้พยายามวางตัวเป็นกลางทำหน้าที่ตามกฎหมาย แต่บางคนก็ถูกชักจูงใจให้รักษาผลประโยชน์ของนักลงทุน ในขณะที่ชุมชนก็เรียกร้องกดดันให้รักษาผลประโยชน์ของชุมชน

1.2 สภาพปัญหาที่ดินหาดบางเทา จ.ภูเก็ต

1.2.1 พัฒนาการของปัญหาที่ดินหาดบางเทา

จากการที่มีการซื้อที่ดินเพื่อสร้างโรงแรมในเขตพื้นที่หาดบางเทา ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต จากบริษัทที่เคยได้รับสัมปทานเหมืองแร่มาจากรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2499 ซึ่งต่อมาได้แจ้งการครอบครองสิทธิเป็น ส.ค. 1 นั้น พื้นที่ดังกล่าวในบางส่วนเป็นที่สาธารณะที่ชุมชนใช้จัดกิจกรรมของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการบวงสรวงศาลหลักเมืองถลาง พิธีเดินเต่า พิธีส่งพระในเทศกาลกินเจ และมีชาวบ้านในชุมชนเข้ามาประกอบอาชีพขายของหน้าหาด จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มโรงแรมที่มองว่าการขายของหน้าหาดเป็นการบดบังทัศนียภาพและทำให้รายได้ของโรงแรมลดลง ขณะที่กลุ่มผู้ค้าหน้าหาดมองว่าทางกลุ่มค้าขายกันมาก่อนที่โรงแรมจะมาสร้างและการก่อสร้างโรงแรมก็เป็นการรุกรานที่สาธารณะ ทำให้เกิดความขัดแย้งกันมาตลอด ซึ่งพอจะลำดับเหตุการณ์ได้ ดังนี้

ปี พ.ศ. 2535 โรงแรมแห่งหนึ่งขัดแย้งกับกลุ่มค้ำหน้าหาด จึงอาศัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจริญกับชาวบ้านให้รื้อถอนร้านค้ำหน้าหาด แต่กลุ่มผู้ค้าไม่ยอมเลยต้องอาศัยกำลังทหารเข้าไปรื้อถอนโดยอ้างว่าชาวบ้านบุกรุกที่สาธารณะ ทำให้ชาวบ้านรวมตัวกันเพื่อปิดถนนทางเข้าออกโรงแรม

โรงแรมฟ้องชาวบ้านขอหาบุกรุก ทำให้ชาวบ้านเกิดคำถามว่า โรงแรมใช้สิทธิอะไรมาฟ้องชาวบ้าน ทั้งที่รู้กันอยู่ว่าก่อนการสร้างโรงแรมพื้นที่บริเวณนั้นเป็นที่สาธารณะ ทำให้ชาวบ้านสืบค้นข้อมูลและก็เป็นข้อมูลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ส่งผลให้ประเด็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มโรงแรมกับกลุ่มผู้ประกอบการหน้าหาด เปลี่ยนเป็นโรงแรมบุกรุกที่สาธารณะ มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และการแก้ปัญหา ทำให้หนึ่งในผู้ที่ถูกโรงแรมฟ้องร้อง ทำหนังสือร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อสำนักเลขาธิการพระราชวัง

สำนักเลขาธิการพระราชวังประสานไปยังจังหวัดภูเก็ตให้ตรวจสอบ จังหวัดภูเก็ตจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาตรวจสอบ และคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา เขิญชวนบ้านชี้แจงหลังจากที่มีการได้ทำหนังสือร้องเรียนผ่านสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดภูเก็ต จากการตรวจสอบได้ข้อสรุปเป็นมติระดับจังหวัดให้ออก น.ส.ล. ที่ดินหาดบางเทา (เลพัง) จำนวน 178 ไร่ ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 และจากการตรวจสอบและการประชุมร่วมคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ผู้นำชุมชน ส่วนราชการ และผู้ประกอบการโรงแรม มีข้อสรุปร่วมกันว่า โรงแรมจะต้องเปิดถนนสาธารณะหน้าโรงแรม ให้ประชาชนใช้เป็นเส้นทางสัญจร

1.2.2 สภาพความขัดแย้งและคู่ขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินพื้นที่หาดบางเทา

กรณีพิพาทที่ดินหาดบางเทานั้น หลังจากฝ่ายชาวบ้านได้ร้องเรียนต่อหน่วยราชการสื่อมวลชน และองค์กรต่าง ๆ เกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินของกลุ่มนักลงทุนทำให้มีการประนีประนอมกับผู้บุกรุกรายย่อยมากขึ้นในฐานะที่ต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกัน อย่างไรก็ตามเพื่อให้ได้เห็นภาพของกรณีพิพาทที่ดำเนินต่อเนื่องมา และอาจขัดแย้งกันรุนแรงขึ้นได้อีกในอนาคตหากมีเหตุปัจจัยกระตุ้น จึงขอให้ภาพคู่ขัดแย้งในกรณีพิพาทที่ดินหาดบางเทา ดังนี้

ผู้ประกอบการรายย่อย(ชุมชน)-นักลงทุน ฝ่ายชุมชนนั้นตระหนักว่าตนอยู่ได้ก็เพราะพึ่งพิงลูกค้าจากนักลงทุน ดังนั้น แนวทางการต่อสู้ของชุมชนจึงมีลักษณะต่อรอง และยินดีประนีประนอมกับนักลงทุนภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม อย่างไรก็ตามก็ไม่ไว้วางใจ ฝ่ายนักลงทุนแม้จะมีเอกสารสิทธิแต่ก็ยินยอมประนีประนอมกับชุมชน เมื่อถูกกดดันจากหลายทิศทาง เช่น การยอมเปิดทางสาธารณะที่ยึดครองมานาน การไม่ไล่ที่ ถึงแม้จะเสียประโยชน์จากการที่ร้านค้าย่อยของชาวชุมชนขึ้นบดบังทัศนียภาพและแย่งลูกค้าโดยขายสินค้าชนิดเดียวกันในราคาถูกกว่า เป็นต้น

ผู้ประกอบการรายย่อย(ชุมชน)-หน่วยราชการ ชุมชนเรียกร้องและกดดันหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องตลอดมาให้ดำเนินการตามกฎหมาย สร้างปัญหาให้กับนักลงทุนเช่นกัน

ผู้ประกอบการรายย่อย(ชุมชน)-องค์กรอื่น ๆ และสื่อมวลชน ชุมชนใช้ช่องทางองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและสื่อท้องถิ่น เช่น หนังสือพิมพ์อินไซด์ภูเก็ตอย่างได้ผล สามารถ

ขยายผลจนหน่วยงานเหล่านั้นต้องเข้ามาติดตามสถานการณ์ในพื้นที่ สืบค้นข้อมูล และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน

ผู้ประกอบการรายย่อย(ชุมชน)-การเมืองท้องถิ่น ชุมชนเรียกร้องให้นักการเมืองท้องถิ่นรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตน ซึ่งก็ได้ผลระดับหนึ่ง เช่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางคนอยู่ข้างชุมชนเต็มที่ แต่ก็มีบางครั้งที่นักการเมืองท้องถิ่นบางคน ถูกชักจูงโดยผลประโยชน์

นักลงทุน-หน่วยราชการ ข้าราชการบางคนโดยเฉพาะในช่วงที่ข้อมูลถูกเปิดเผยต่อสาธารณะได้ดำเนินการไปตามพยานหลักฐาน ทำให้นักลงทุนมีปัญหาและจะฟ้องร้องข้าราชการหรือหน่วยราชการ

นักลงทุน-องค์กรอื่น ๆ และสื่อมวลชน ความเคลื่อนไหวขององค์กรอิสระ และสื่อมวลชนมีอิสระสูง และชักจูงด้วยผลประโยชน์ได้ยาก โดยเฉพาะองค์กรอิสระบางหน่วย ที่ต้องการแสดงบทบาทของตนในสังคมทำให้นักลงทุนต้องรับผลกระทบเป็นอย่างมากจนต้องหาทางออกด้วยการประนีประนอมกับชุมชน

นักลงทุน-การเมืองท้องถิ่น นักการเมืองบางคน รวมทั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเลบางส่วนไม่ให้ความร่วมมือกับนักลงทุน ซึ่งส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของนักลงทุนอย่างมาก

1.3 สภาพปัญหาที่ดินเกาะสุกร จ.ตรัง

1.3.1 พัฒนาการใช้ที่ดิน

เดิมชุมชนตำบลเกาะสุกร อำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง ก็เหมือนกับชุมชนประมงโดยทั่วไปที่มีทะเลเป็นที่ทำมาหากิน มีที่ดินเพียงแค่อ้อยาศัย ต่อมาเมื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากที่ดินเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงมีการจับจองปักปันเขตแดนกันอย่างชัดเจน มีการใช้กฎหมายเข้ามามีบทบาท ไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาต ส.ค. 1 เมื่อปี พ.ศ. 2497 การออก น.ส. 3 น.ส. 3 ก. ขณะเดียวกันก็มีการใช้ประโยชน์กันอย่างกว้างขวางมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการทำนา ทำสวนยางพารา การทำรีสอร์ทเพื่อรองรับการท่องเที่ยว การเพิ่มของจำนวนประชากร ส่งผลให้ชุมชนเริ่มหันมาพูดถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินบนเกาะสุกรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งหากจะลำดับช่วงเวลาของการใช้ที่ดิน จะสามารถลำดับพัฒนาการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังนี้

1) ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

ชุมชนมีอาชีพจะนำมันยางเพื่อนำไปขาย จึงต้องการเพียงแค่อ้อยาศัยดังที่ตนทำมาหากิน ไม่ต้องการผืนดิน แต่เมื่อมีการนำยางพารามาปลูก กลุ่มคนจีนก็เริ่มโค่นป่าเพื่อปลูกยางพารา ในส่วนของพื้นที่ราบชายฝั่ง ก็ยังชุดเป็นพื้นที่ทำนา การจัดระบบที่ดินเป็นเพียงแค่การจองแบบชี้เขตหรือปักเขตช่วยเหลือแรงงานกัน

2) หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงยุคกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยางพารามีราคาสูงทำให้พื้นที่ปลูกยางพาราเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันเมื่อปี พ.ศ. 2497 ก็ได้มีการออกเอกสารสิทธิครอบครองที่ดิน ส.ค. 1 ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นที่สูง เช่น บริเวณกลางเกาะ ส่วนรอบๆ เกาะ หรือชายทะเลก็จะปลูกมะพร้าว จนกระทั่งเมื่อรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 จึงมีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ในปี พ.ศ. 2512 เกาะสุกรเริ่มมีคนขอทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ช่วงแรกชาวบ้านไม่กล้าขอทุนสงเคราะห์ฯ เพราะกลัวรัฐบาลจะยึดที่ดิน) และได้ขยายพื้นที่ออกไป ปรับเปลี่ยนการปลูกยางพาราจากพันธุ์พื้นเมืองมาเป็นยางพาราพันธุ์ดี ทำให้พื้นที่ส่วนใหญ่บนเกาะสุกรเต็มไปด้วยยางพารา

3) ยุคการท่องเที่ยว

เมื่อเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำเนินนโยบายสนับสนุนการท่องเที่ยว ส่งผลให้มีการกว้านซื้อที่ดิน โดยเริ่มต้นเป็นการเช่า ต่อมาเป็นการซื้อขาย ขณะนั้นราคาที่ดินติดชายทะเล อยู่ในระดับ 200,000 บาทต่อไร่ มีนักลงทุนจากในตัวเมืองตรังเข้าไปกว้านซื้อโดยคนในท้องถิ่นร่วมเป็นนายหน้า การกว้านซื้อที่ดินดังกล่าว เป็นการซื้อเพื่อเก็บไว้ ยังไม่ได้ทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งก่อนและหลังพองสบู่แตก จึงมีการสร้างรีสอร์ทเกิดขึ้น เฉพาะช่วง 2 ปีที่ผ่านมา มีรีสอร์ทเพิ่มขึ้นอีก 3-4 แห่ง ขณะเดียวกันก็มีการประกาศขายที่ดินในราคาไร่ละ 300,000–500,000 บาทต่อไร่

1.3.2 สภาพความขัดแย้งและคู่ขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินพื้นที่ชุมชนเกาะสุกร

สภาพการรุกที่ดินสาธารณะในเกาะสุกรเพิ่งเริ่มต้นได้ไม่นานนัก กระแสการท่องเที่ยวก็เพิ่งเข้าสู่เกาะยังไม่หนาแน่น สภาพการขัดแย้งยังไม่ชัดเจน ตรงกันข้ามอาจกล่าวได้ว่าทุกฝ่ายทั้งแกนนำชุมชน ข้าราชการ สมาชิกชุมชน และนักลงทุน ต่างก็รุกที่ดินของรัฐ ในทำนองมือใครยาวสาวได้สาวเอา ให้ภาพโดยสรุปได้ว่าเมื่อเกิดกระแสการท่องเที่ยว กระแสนี้ก็เข้าสู่เกาะสุกรด้วยเริ่มมีนักลงทุนเข้ากว้านซื้อที่เพื่อเก็งกำไร และทำธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยว มีการสร้างบังกะโลขึ้นมารองรับนักท่องเที่ยว เป็นต้น ส่งผลให้มีการบุกรุกพื้นที่สาธารณะรอบเกาะจนที่ดินของรัฐเกือบหมด จึงเกิดความกังวลว่าเมื่อบุกรุกสร้างบังกะโล สร้างกระต๊อบไปแล้วจะโดนรื้อโดนขับไล่ ขณะที่พื้นที่บนเกาะมีจำกัด สวนทางกับจำนวนประชากรที่มากขึ้น

1.4 ข้อสังเกตของผู้วิจัยถึงสภาพปัญหาที่ดินในพื้นที่วิจัย

จากการวิเคราะห์แบบแผนของสภาพปัญหาพื้นที่วิจัยทั้งสามพื้นที่ อันเป็นที่ดินในเขตท่องเที่ยว โดยการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน และของนักลงทุนเป็นเกณฑ์พิจารณา โดย

แบ่งเป็นสองช่วงเวลา คือ ก่อนกระแสการท่องเที่ยวและในกระแสการท่องเที่ยว จะเห็นลักษณะสำคัญของการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ 2 ประการ คือ

1.4.1 ก่อนกระแสการท่องเที่ยว

1) เป็นที่ของรัฐซึ่งไม่มีเอกชนเข้าทำประโยชน์จากการอนุญาตของรัฐ เช่น พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ของกรมธนารักษ์ พื้นที่ชายหาดที่อยู่ในการดูแลของกรมเจ้าท่า เป็นต้น พื้นที่เหล่านี้ชุมชนใกล้เคียงมักเข้าใช้ประโยชน์โดยไม่ครอบครอง ซึ่งส่วนมากเป็นการใช้ประโยชน์ในทางวิถีชีวิตวัฒนธรรม เช่น ใช้จอดเรือประมง เป็นทางสาธารณะ เลี้ยงสัตว์ เก็บไข่เต่า เป็นต้น การใช้ประโยชน์ในมิติทางเศรษฐกิจจะเป็นเรื่องรอง เพราะวิถีดั้งเดิมส่วนใหญ่เป็นชุมชนประมง ซึ่งฐานเศรษฐกิจอยู่ในทะเลมากกว่าบนฝั่ง

2) เป็นที่ดินของรัฐ ที่รัฐให้สัมปทานทำเหมืองแร่แต่หมดอายุสัมปทานไปแล้ว ซึ่งมีอยู่มากในจังหวัดภูเก็ต ตามปกติเอกชนที่รับสัมปทานต้องคืนที่ให้แก่อำนาจรัฐ แต่ข้อเท็จจริงในพื้นที่วิจัยพบว่า มีการออกเอกสารสิทธิโดยนักลงทุนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของสัมปทานเดิมแล้วขายต่อให้กับธุรกิจท่องเที่ยว นำมาสู่ปัญหาการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ

1.4.2 ในกระแสการท่องเที่ยว

1) เมื่อมีกระแสการท่องเที่ยวเข้ามาในพื้นที่ ทิศนคติต่อที่ดินและความต้องการใช้ที่ดินของชุมชนก็เปลี่ยนไป โดยมีปรากฏการณ์เป็นรูปธรรมย่อยๆ ที่สังเกตได้ ดังนี้

- ชุมชนเดิมขายที่ดินให้นักลงทุนในราคาสูง
- มีความพยายามบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อครอบครอง พยายามหาทางออกเอกสารสิทธิ มีการนำไปขายต่อหรือให้เช่า
- มีการอพยพของประชาชนจากนอกพื้นที่เข้ามาจำนวนมาก มีการใช้พื้นที่เป็นที่ยู่ออาศัยมากขึ้น จนกลายเป็นชุมชนแออัด เช่น ชุมชนหาดแสนสุข
- การใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนรูปแบบจากวิถีวัฒนธรรม เป็นแบบเศรษฐกิจการค้าอย่างชัดเจน ธุรกิจท่องเที่ยวสามารถสร้างรายได้สูงภายใต้พื้นที่มีจำกัด ราคาที่ดินจึงพุ่งขึ้นสูงในเวลาสั้นๆ

2) กระแสการท่องเที่ยวได้นำพานักลงทุนจากนอกพื้นที่เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการใช้ที่ดินเพื่อการท่องเที่ยว ทั้งการซื้อที่ดินจากผู้ครอบครองเดิมและบุกรุกที่ดินของรัฐ นำไปออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบโดยร่วมมือกับข้าราชการที่ทุจริต การเข้ามาของนักลงทุนส่งผลกระทบต่อชุมชน ได้แก่

- ชุมชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่สาธารณะภายใต้วิถีชีวิตและวัฒนธรรมเดิมได้ เช่น โรงแรมปิดทางสาธารณะและปิดกั้นชายหาด
- ชุมชนที่ใช้พื้นที่อยู่อาศัยถูกไล่ที่

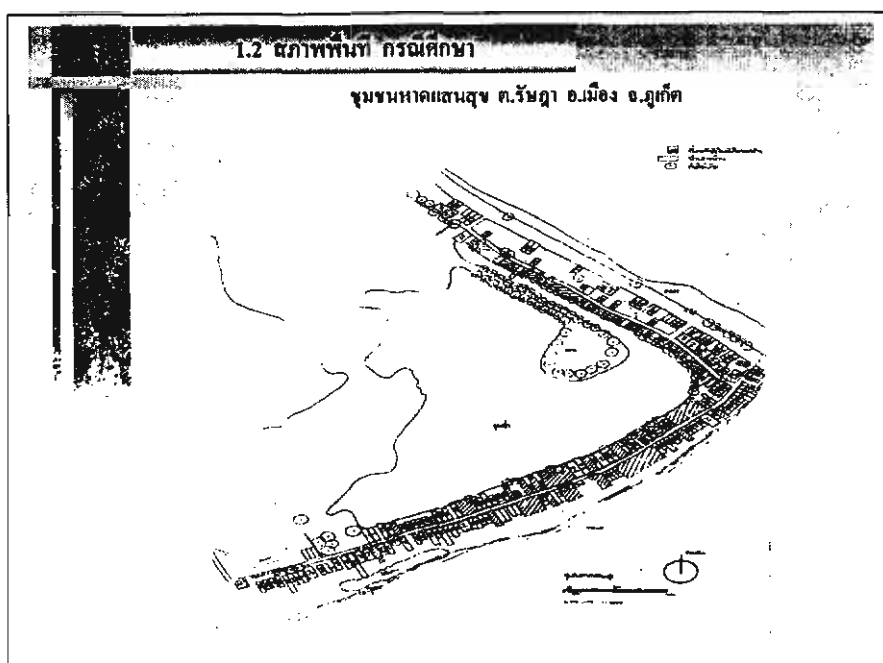
- ชุมชนได้รับผลประโยชน์จากการร่วมค้าขายทำธุรกิจท่องเที่ยวชุมชนไปกับโรงแรมขนาดใหญ่

อย่างไรก็ตาม ถือได้ว่าความสัมพันธ์ของนักลงทุนกับชุมชนเป็นไปในลักษณะขัดแย้ง ซึ่งยังต้องการวิธีแก้ไขที่เหมาะสมต่อไป นอกจากนี้ผู้เสียประโยชน์ก็คือรัฐเองที่ถูกบุกรุกที่ดิน อันนำไปสู่สิ่งที่น่าคิดว่าในพื้นที่ท่องเที่ยวจะมีวิถีจัดการที่ดินที่เหมาะสมได้อย่างไร

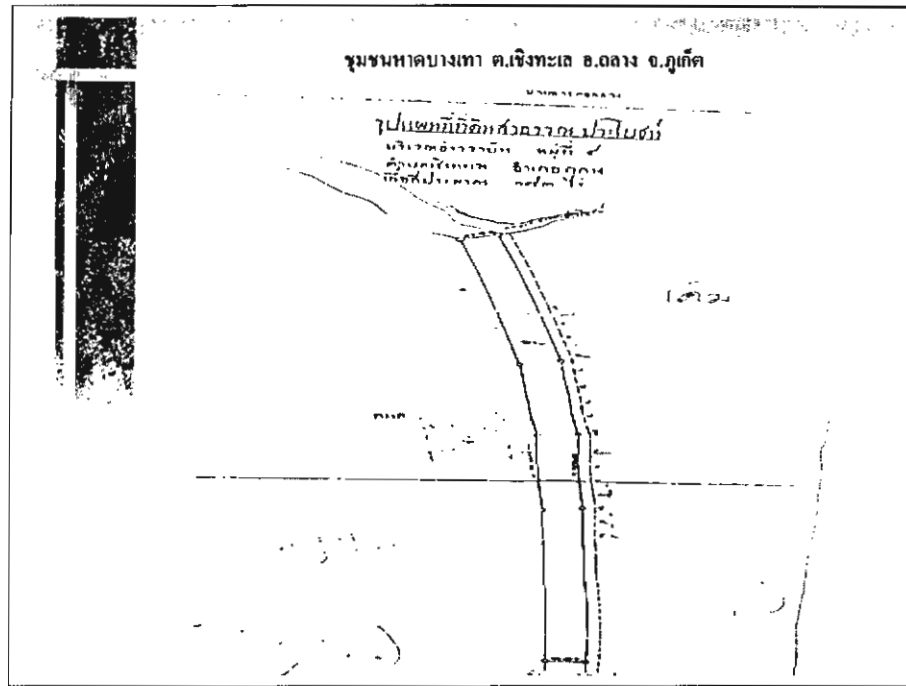
1.5 การประชุมของนักวิจัยและผู้เกี่ยวข้อง



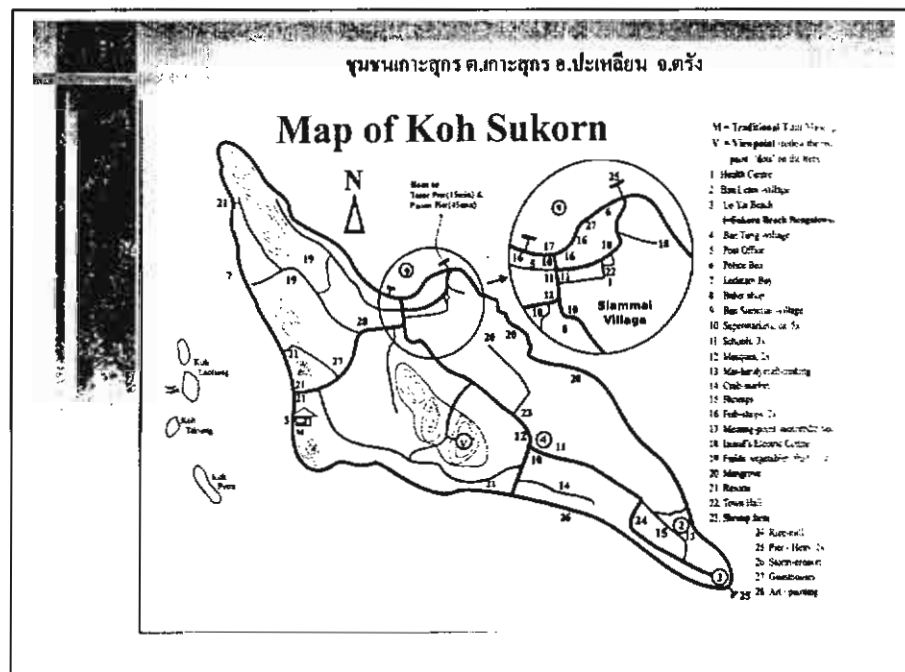
พื้นที่วิจัย



พื้นที่วิจัย



พื้นที่วิจัย



บทที่ 2
สาเหตุปัญหา/ความขัดแย้ง

บทที่ 2

สาเหตุปัญหา/ความขัดแย้ง

2.1 ที่มาและสาเหตุของปัญหาที่ดินหาดแสนสุข

ที่ดินแห่งนี้เดิมเป็นทะเล มีชายหาดขนาดเล็กอยู่ทางทิศตะวันตกของชุมชนเมือง (หาดแสนสุข) เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของคนภูเก็ต ในอดีตหาดแสนสุขเคยเป็นที่วางไข่ของเต่าทะเล ภูเก็ตได้ชื่อว่าอุดมไปด้วยแร่ชนิดต่างๆ โดยเฉพาะแร่ดีบุก เกือบทุกหย่อมหญ้ามีการทำเหมืองแร่ ทั้งขนาดเล็กภายในครอบครัว และเป็นบริษัทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

ครั้นมาระยะหลัง อุตสาหกรรมเหมืองแร่ได้เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ที่ดินในจังหวัดภูเก็ต ทั้งที่ดินเอกชนและที่สาธารณะหลายแห่งกลายเป็นเหมืองแร่ เอกชนได้รับสัมปทานเหมืองแร่หลายราย เมื่อหมดสัมปทานในที่ดินสาธารณะดังกล่าว ผู้สัมปทานต้องคืนให้แก่รัฐ แต่ที่ดินหลายแปลงกลับถูกนำไปออกเอกสารสิทธิเป็นที่ดินเอกชน ทำให้เกิดกรณีพิพาทเรื่องที่ดินหลายแห่งในจังหวัดภูเก็ต

โดยเฉพาะกรณีพิพาทที่ดินบริเวณชุมชนหาดแสนสุข หากย้อนอดีตกลับไป ก็จะทราบว่า บริษัทเอกชนได้รับสัมปทานเหมืองแร่บริเวณหน้าหาดแสนสุข ผลจากการทำเหมืองแร่ คือ การขุดแร่ขึ้นมาลำนั่น ทำให้เกิดโคลนตม ตะกอนดินทับถมขึ้นมาเป็นเนินดินขนาดใหญ่บริเวณหน้าหาด (ปัจจุบันเป็นชุมชนหาดแสนสุข) อาจจะเป็นความตั้งใจของบริษัทเหมืองแร่ เพื่อสร้างท่อบกั้นน้ำทะเลซัดเข้ามา หรือเจตนาอย่างใดนั้น ไม่อาจทราบได้ ครั้นเวลาเนิ่นนานหมดสัมปทานบัตร เนินดินหน้าหาดดังกล่าวก็กรังว่างเปล่า ดินไม้ต้นหญ้าก็เริ่มขึ้น เห็นได้ชัดว่ามีการปลูกมะพร้าวไว้บ้างแล้ว แต่ไม่ทราบเจ้าของ ชาวภูเก็ตก็เริ่มเข้ามาพักผ่อนหย่อนใจ ตกปลาบ้าง บ้างก็จอดเรือประมงขนาดเล็ก นานไปก็มีชาวประมงเข้ามาสร้างกระต๊อบ หลบแดดหลบฝนยามไม่ได้ออกไปล่า

ไม่กี่ปีต่อมา ผู้คนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยก็เริ่มทยอยเข้ามาจับจองที่ดินหวังสร้างที่พักพิง ด้วยเหตุผลว่าที่ดังกล่าวเดิมเป็นทะเล (ซึ่งเป็นที่สาธารณะอย่างแน่นอน) แต่ภูมิทัศน์นี้เปลี่ยนไปเนื่องจากบริษัทเหมืองแร่ ก็เลยเป็นอานิสงส์ตกเป็นที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองแห่งใหม่

ชุมชนหาดแสนสุขมีผู้คนทั่วทุกสารทิศเข้ามาอยู่อาศัย เพราะเข้าใจตรงกันว่าเป็นที่สาธารณะ วันหนึ่งบริษัทเหมืองแร่ นำเอกสารสิทธิมาอ้างสิทธิในที่ดินผืนดังกล่าว ชาวชุมชนหาดแสนสุขหลายคน โดนหมายศาลขอลาบุกรุกที่ดิน บ้านเรือนหลายหลังคาเรือนโดนรื้อเผา จนเกิดกรณีพิพาทที่ดินหาดแสนสุข กระทั่งท้ายที่สุด ศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นเอกสารสิทธิที่ออกโดยมิชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตได้เพิกถอนเอกสารสิทธิดังกล่าว ส่งผลให้ที่ดินผืนนี้กลับมาเป็นที่สาธารณะอีกครั้ง

สำหรับชาวชุมชนหาดแสนสุข ที่ร่วมกันต่อสู้กันลงทุนเพื่อให้ได้ที่ดินสาธารณะกลับคืนมา ไม่ได้มีความต้องการนำที่ดินสาธารณะดังกล่าว มาเป็นของตัวเอง เพียงแต่ประสงค์จะขอเช่าที่สาธารณะผืนนี้ เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น

2.2 ที่มาและสาเหตุของปัญหาที่ดินหาดบางเทา

หาดบางเทา หรือหาดเลพัง ตั้งอยู่หมู่ที่ 2 และหมู่ที่ 4 ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต เป็นชุมชนดั้งเดิม ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ประมง ค้าขาย ต่อมาเมื่อนโยบายให้จังหวัดภูเก็ตเป็นเมืองท่องเที่ยว พื้นที่หาดบางเทา (เลพัง) ก็เหมือนกับพื้นที่โดยทั่วไปของจังหวัดภูเก็ต คือ ถูกนักลงทุนพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับนักท่องเที่ยว โดยไม่คำนึงถึงที่ดินจะมีที่มาถูกต้องหรือไม่ เดิมประกอบกิจกรรมอะไร ที่ดินถูกปรับเปลี่ยนเป็นที่พักอาศัยของนักท่องเที่ยว เป็นที่จับจ่ายสินค้า กระแสเงินสด คนจากภายนอกหลั่งไหลเข้าสู่พื้นที่มากมาย คนพื้นที่ดั้งเดิมต้องถอยร่น ถูกบีบพื้นที่ให้ประกอบการดำเนินวิถีชีวิตแคบลง แต่มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น โครงสร้างอำนาจเดิมที่ชุมชนมีส่วนร่วมคลี่คลายปัญหาและพัฒนาการต่างๆ หดหายไป ต่างคนต่างเร่งรีบเพื่อการทำมาหากิน เพราะมีผลประโยชน์รออยู่ตรงหน้า พลังอำนาจของชุมชนอ่อนแรงไป จนแทบไม่เหลือความเป็นชุมชน โครงสร้างอำนาจใหม่อยู่ภายใต้การลงทุน สอดคล้องกับแนวโน้มนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐ

จากเดิมที่ชุมชนมีพลังอำนาจของชุมชนเองโดยวิถีทางวัฒนธรรม ทางกรปกครอง แต่หลังจากนักลงทุนธุรกิจโรงแรมมีอิทธิพลในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทำให้พลังอำนาจเดิมหมดไป ขณะเดียวกัน เมื่อพลังอำนาจชุมชนไม่มี ประกอบกับกลไกอำนาจรัฐ ก็ไม่สามารถขับเคลื่อนให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชน เมื่อเกิดวิกฤติของปัญหาต่างๆ ชาวบ้านจะมารวมตัวกันเองเพื่อกดดันให้เกิดการแก้ปัญหา บทบาทของนักลงทุน จะมีอิทธิพลต่อแกนนำชุมชน โดยรับผลประโยชน์ต่างๆ เป็นการตอบแทน ทำให้โครงสร้างอำนาจเดิมของชุมชนถูกลดทอนพลังลง จนไม่มีการขับเคลื่อนเชิงกระบวนการกลุ่ม พฤติกรรมรวมหมู่ที่เกิดขึ้น ก็เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แม้ว่าจะระยะหลังมีหลายหน่วยงานเข้าไปเกี่ยวข้อง และมีการปรับเปลี่ยนประเด็นของปัญหา จากระดับปัจเจกเฉพาะกลุ่ม ขึ้นมาเป็นปัญหาร่วมของชุมชนในประเด็นบุกรุกที่ดินสาธารณะ โครงสร้างอำนาจของชุมชนก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะยืนได้ด้วยตัวเอง เห็นได้จากการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการบุกรุกที่ชายหาดเลพัง (บางเทา) อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ชาวบ้านต้องมอบหมายให้สื่อมวลชนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน

2.3 ที่มาและสาเหตุของปัญหาที่ดินเกาะสุกร

จากการที่ชุมชนเกาะสุกร มีความอุดมสมบูรณ์ เป็นชุมชนเปิด ทำให้สภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดินถูกละเลย จนกระทั่งเมื่อกระแสการท่องเที่ยว การกว้านซื้อที่ดินเพิ่มมากขึ้น ราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณที่ดินสาธารณะ (ชาวบ้านเรียกที่ดินมหาดไทย) เริ่มตระหนักถึงเรื่องที่อยู่อาศัย เมื่อมีโครงการการสำรวจการออกโฉนดที่ดินเร่งรัด จึงทำให้กระแสการพูดคุยเรื่องที่อยู่อาศัยเข้มข้นขึ้น

สภาพการบุกรุกที่ดินของรัฐบนเกาะสุกรมีอยู่หลายจุด เช่น บริเวณกลางเกาะมีการบุกรุกทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ และป่าสงวนแห่งชาติ แต่ที่เป็นปัญหามากที่สุดในขณะนี้ คือ การบุกรุกที่ดินสาธารณะจำนวน 84 ไร่ บริเวณชายหาด หมู่ที่ 4 บ้านทรายทอง โดยลึกเข้าไปประมาณ 100 เมตร ถูกจับจองเป็นที่อยู่อาศัย และประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น แพลลา รีสอร์ท ลักษณะการดำรงอยู่ของชุมชน

ชนด้วยเหตุที่อยู่กันมานาน จนทำให้รู้สึกว่ที่ดินแถบนั้นเป็นของตนเอง อีกทั้งลักษณะความเป็นปัจเจกทางความคิด ทำให้การขับเคลื่อนในการคิดบริหารการจัดการที่ดิน จึงเป็นไปอย่างช้าๆ

ต่อมา เมื่อมีการจัดระดมความคิดอย่างเป็นระบบทำให้เกิดแกนนำ เพื่อหาตัวแทนในการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาชุมชนโดยมีการคัดเลือกบุคคลอาวุโส คนที่ผู้อื่นให้ความเกรงใจ และมุ่งเน้นไปที่กลุ่มสตรี การระดมความคิด จึงพัฒนาไปสู่การสร้างแบบการบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชนเป็น “โนนด” ทั้งนี้ แม็กกลุ่มแกนนำได้สร้างแนวคิดรูปแบบของการบริหารจัดการที่ดินแล้วก็ตาม แต่การทำความเข้าใจร่วม การวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค ความเป็นไปได้ การสร้างวิธีการสู่เป้าหมายก็ได้เริ่มต้นอย่างชัดเจน ดังนั้น หากเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินเกาะสุกรแล้ว ยังถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการวางแผนและการขับเคลื่อน

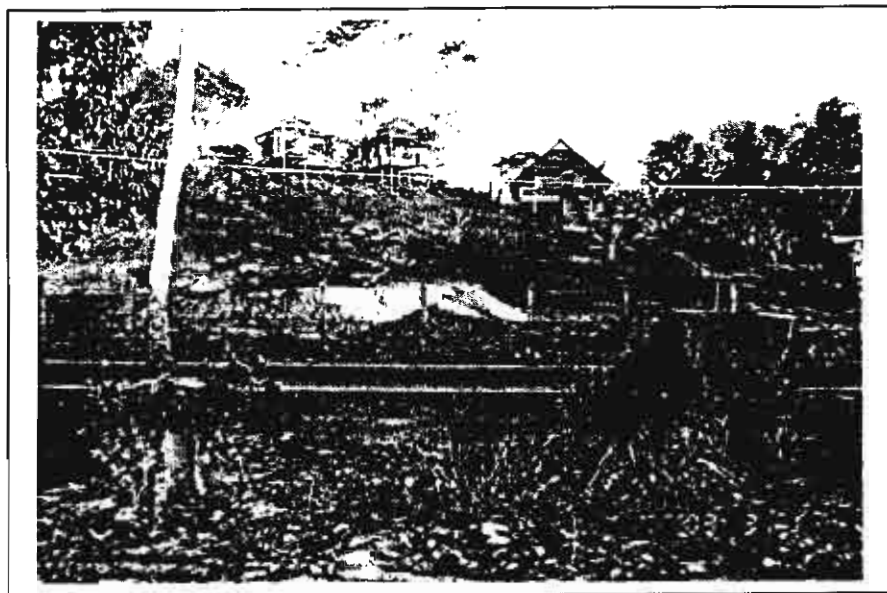
2.4 ข้อสังเกตของผู้วิจัยถึงที่มาและสาเหตุของปัญหาที่ดินในพื้นที่วิจัย

เมื่อวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาในพื้นที่วิจัย จะเห็นได้ถึงสาเหตุที่เชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ต่อเนื่องกัน ดังนี้

- 1) เกิดจากกระแสการท่องเที่ยว ซึ่งทำให้ความต้องการที่ดินพุ่งสูงขึ้นในระยะเวลาอันสั้น
- 2) ความต้องการที่ดินเพื่อการท่องเที่ยวซึ่งเป็นธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนสูง ผู้ลงทุนจึงกล้าให้ราคาที่ดินในอัตราสูงทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างรวดเร็วหลายเท่าตัว
- 3) ราคาที่ดินสูงใจให้ผู้ครอบครองเดิมขายต่อให้ธุรกิจท่องเที่ยวทั้งยังจูงใจให้มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะแล้วออกเอกสารสิทธิเพื่อทำธุรกิจท่องเที่ยว
- 4) ธุรกิจท่องเที่ยวมักต้องการที่ธรรมชาติสวยงาม ซึ่งที่แบบนี้มักเป็นที่หลวงซึ่งยังไม่มีชุมชน ไม่มีสิ่งปลูกสร้าง
- 5) ระบบเอกสารสิทธิของประเทศไทย ซึ่งมีแต่ที่เอกชนและที่หลวง ทำให้ผู้ลงทุนไม่มีทางออกอื่น นอกจากต้องพยายามทำให้ที่ดินที่ตนต้องการมีเอกสารสิทธิ นำไปสู่การออกเอกสารสิทธิโดยผิดกฎหมายโดยนักลงทุนร่วมมือกับข้าราชการบางคน
- 6) ธุรกิจท่องเที่ยวมีการลงทุนสูงต้องพึ่งพาระบบธนาคาร ซึ่งจะได้รับการเชื่อถือก็ต่อเมื่อผู้ลงทุน ได้ลงทุนในพื้นที่ซึ่งมีโนนด ยิ่งเป็นการกดดันให้ผู้ลงทุนแสวงหาเอกสารสิทธิโดยมิชอบมากขึ้น
- 7) ธุรกิจท่องเที่ยวสร้างงานและอาชีพต่อเนื่องอีกหลายประการ ส่งผลให้มีการอพยพของประชากรจากนอกพื้นที่ อันนำไปสู่การก่อเกิดชุมชนแออัด ซึ่งก็บุกรุกที่ดินสาธารณะอีกเช่นกัน
- 8) การออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างนักลงทุน ชุมชน และหน่วยราชการเจ้าของพื้นที่
- 9) ต่างฝ่ายต่างต้องการความมั่นคง และรักษาผลประโยชน์ของตน ความขัดแย้งในการใช้ที่ดินจึงเกิดขึ้น

จากสาเหตุที่สืบเนื่องกันดังกล่าว สะท้อนถึงปัญหาที่ดำรงอยู่ และจะรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ทั้งจะมีปัญหาอื่นๆ เพิ่มขึ้นตามมาด้วย เช่น ปัญหามลพิษ อาชญากรรม แหล่งเสื่อมโทรม อันอาจนำไปสู่จุดจบของธุรกิจท่องเที่ยวเอง ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าจะหาทางออกจากความขัดแย้ง ในการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ท่องเที่ยวได้อย่างไร

สภาพพื้นที่วิจัย



บทที่ 3
กลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3

กลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้อง

3.1 กลุ่มองค์กรที่มีบทบาทในปัญหาที่ดินหาดแสนสุข

3.1.1 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานของรัฐในจังหวัดภูเก็ต

โครงการพัฒนาชุมชนแออัดเป็นโครงการพัฒนาเอกชนโครงการหนึ่ง ที่ต้องการเห็นสังคมที่ดีขึ้น อยากให้สังคมมีการเปลี่ยนแปลง จึงเลือกเข้าไปทำงานกับกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสที่สุดในสังคม คือ ชุมชนแออัด หรือสลัม เพราะถือว่าเป็นกลุ่มคนที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งเกิดจากความล้มเหลวในการพัฒนาของภาครัฐ โดยทางโครงการทำงานร่วมกับเครือข่ายสลัม 4 ภาค ในภาคใต้มีพื้นที่ทำงานอยู่หลายจังหวัด ภูเก็ตเป็นจังหวัดหนึ่งที่ทางโครงการลงพื้นที่ เพราะเห็นว่าเป็นเมืองที่พัฒนาเร็ว การท่องเที่ยวเฟื่องฟูมาก แต่ขณะเดียวกันเกิดความล้มเหลวในการจัดการที่ดิน และการจัดวางผังเมือง จนทำให้เกิดสลัมขึ้นมากมาย ที่สำคัญขาดการจัดการอย่างเป็นระบบ ปัญหาจึงแก้ไม่ได้ ทางโครงการจึงลงไปทำงานในจังหวัดภูเก็ตหลายชุมชน หนึ่งในนั้นคือ ชุมชนหาดแสนสุข ซึ่งเป็นชุมชนที่มีปัญหามากกว่าชุมชนอื่นๆ มีการแย่งชิงที่ดินกับนายทุน จนเกิดการฟ้องร้อง ไม่ได้รับการดูแลจากหน่วยงานของรัฐ ขาดแคลนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน

ในปี พ.ศ. 2539 ทางโครงการลงทำงานในชุมชนหาดแสนสุขอย่างเต็มตัว พร้อมๆ กับชุมชนอื่นอีกหลายชุมชน แต่ชุมชนหาดแสนสุขเป็นชุมชนที่ทำให้เห็นเรื่องการแย่งชิงที่ดิน การจัดการที่ดินและบทบาทหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่รับผิดชอบได้มากกว่าชุมชนอื่นๆ

ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต มี NGOs จากโครงการพัฒนาชุมชนแออัด (โครงการสลัม) เพียงโครงการเดียวเท่านั้น ที่ลงไปทำงานในชุมชนสลัม โดยเริ่มตั้งแต่ต้นปี 2539

บทบาทของโครงการในช่วงแรกๆ คือ การประสานให้เกิดความร่วมมือ การรับรู้ข้อมูล การวางแผนงานในการทำงานร่วมกันกับชุมชน และหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และ NGOs บางกลุ่มหวังที่จะแก้ปัญหาของเมืองร่วมกัน กิจกรรมในระยะนี้ คือ การศึกษาข้อมูล การเรียนรู้เรื่องงานขอบเขต/ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน แต่ละโครงการ

งานแรก คือ การสำรวจชุมชนร่วมกัน ผู้รับผิดชอบหลัก คือ โครงการสลัม ช่วงแรกได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย เช่น นักศึกษา ชาวชุมชน ข้าราชการบางหน่วยงาน รวมทั้งเทศบาล และการเคหะแห่งชาติ ให้ข้อมูลเบื้องต้น แต่ระยะหลังหน่วยงานต่างๆ ไม่พยายามเข้ามามีส่วนร่วม ยังคงมีเพียงโครงการสลัมกับชาวชุมชน ที่ยังร่วมกันแก้ปัญหาของชุมชนเมือง ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องๆ เป็นครั้งคราว

ระยะหลัง ทางโครงการมีบทบาทเป็นพี่เลี้ยง เป็นเพื่อนกับชาวชุมชน โดยเฉพาะชาวชุมชนหาดแสนสุข เพราะชาวชุมชนต้องการขวัญ กำลังใจ ต้องการเพื่อน ต้องการพี่เลี้ยงในการแก้

ปัญหาชุมชน ทางโครงการจึงมีบทบาทครบทุกเรื่อง ในช่วงที่ชุมชนกำลังรวมกลุ่มกันแก้ปัญหาของชุมชน ทางโครงการจะคอยเป็นพี่เลี้ยง เช่น การตั้งกลุ่มออมทรัพย์ การตั้งกองทุนต่างๆ การพัฒนาชุมชน และการต่อสู้คดี ซึ่งเป็นการเรียนรู้ไปพร้อมๆ กัน

ในช่วงที่ชุมชนถูกฟ้องร้องไล่ที่ ทางโครงการได้ประสานงานทนายความ ซึ่งเป็น NGOs จากสมาคมร่วมกันสร้างมาช่วย นอกจากจะมีบทบาทช่วยประสานงานทนายความแล้ว โครงการยังช่วยสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้กับทนายความ ร่วมกับชาวชุมชนด้วย

บทบาทในการเป็นพี่เลี้ยงสู้คดี นับเป็นเรื่องใหม่อีกเรื่องหนึ่ง ที่ต้องเรียนรู้พร้อมๆ กับชาวชุมชน รวมทั้งต้องศึกษาสถานการณ์การจัดตั้งกองทุนต่างๆ ของภาครัฐ ที่เข้ามายังชุมชนเพื่อวางแผนรับมือร่วมกัน พร้อมกับเปิดโอกาสให้ชาวชุมชนได้รู้จักเข้าไปอยู่ในเครือข่ายสลัม 4 ภาค เพื่อร่วมต่อสู้แก้ปัญหาด้วยกัน

3.1.2 บทบาทของรัฐในจังหวัดภูเก็ตต่อชุมชนหาดแสนสุข

ในระยะแรก ปี พ.ศ. 2539-2540 ไม่มีหน่วยงานใดให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหาชุมชนหาดแสนสุข ในช่วงที่ชุมชนมีปัญหาถูกฟ้องร้องจากนักลงทุน หน่วยงานรัฐยังไม่ดูแลรับผิดชอบชุมชน แต่หลังจากชุมชนต่อสู้คดีมานานจนผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตในขณะนั้นสั่งเพิกถอนใบอนุญาต บางหน่วยงานจึงเริ่มสนใจที่จะเข้าไปดูแลชุมชน บทบาทที่ลงไป คือ

- เทศบาลเมืองภูเก็ต ลงไปเพื่อประกาศเป็นเขตเทศบาลและหาคะแนนเสียง ทั้งที่เคยปฏิเสธว่าชุมชนหาดแสนสุขไม่อยู่ในเขตเทศบาลมาแล้ว
- สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา ลงไปอาสากับชุมชนว่าจะให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อแย่งชิงพื้นที่ให้อยู่ในความรับผิดชอบของตัวเอง โดยเบื้องต้นองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา ได้ให้รถขนขยะ เข้ามาขนขยะในชุมชนและเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ
- อำเภอเมืองภูเก็ต เป็นผู้ออกทะเบียนบ้านให้กับชาวชุมชน อันเป็นมาจากชาวชุมชนหาดแสนสุขเข้าร่วมต่อสู้กับสมัชชาคนจน จนกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งให้ทางอำเภอออกทะเบียนบ้านให้
- สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต ให้ข้อมูลเอกสารในคดีแก่ชาวชุมชน แต่ต้องร้องขอกันหลายครั้ง ทั้งๆ ที่เป็นข้อมูลที่ควรแจ้งให้ชาวชุมชนรับทราบ
- สำนักงานเจ้าท่าฯ มีบทบาทเข้ามาขับไล่ชาวชุมชนออกจากบริเวณริมทะเล
- สาธารณสุขจาก อบต./เทศบาล ลงมาแจกยาฆ่ายุงลาย
- ส.ส./ส.จ. ในจังหวัดเข้ามาแจกของช่วงเทศกาลต่างๆ เพื่อหวังคะแนนเสียง
- คนภูเก็ต รับรู้การต่อสู้ในอดีตของชุมชนหาดแสนสุขดี แต่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการต่อสู้

3.1.3 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้ทรัพยากรที่ดิน

ในชุมชนหาดแสนสุข สามารถแยกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการใช้ทรัพยากรที่ดินออกเป็น 6 กลุ่มด้วยกัน คือ

กลุ่มที่หนึ่ง ประชาชนผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน ซึ่งในที่นี้คือการใช้เพื่ออยู่อาศัยเป็นหลัก โดยมีการใช้ประโยชน์ เพื่อการซื้อขายเก็งกำไรบางส่วน ได้แก่

- **นักล่าที่ดิน** โดยมากเป็นคนจังหวัดภูเก็ตที่เห็นช่องทางจะสร้างรายได้ รู้จักที่สาธารณะ และรู้สถานภาพของที่ดินว่าอยู่ในข่ายที่สามารถจะบุกเบิกได้ ประกอบกับมีพวกพ้องในฐานะที่เป็นคนท้องถิ่นจึงใช้วิธีการจับจองที่สาธารณะโดยการนำเชือกฟางมาถักแล้วแบ่งขาย นักล่าที่ดินแม้มีจำนวนไม่มาก แต่ก็มีความสำคัญทำให้เกิดการรุกที่ดินสาธารณะและการขยายตัวของชุมชน จนกลายเป็นกรณีพิพาทเร็วขึ้น
- **ผู้อยู่อาศัยในที่ดิน** เมื่อมององค์ประกอบของผู้อยู่อาศัยในที่ดินของชุมชนหาดแสนสุข ในแง่ที่มาของผู้คนกล่าวได้ว่ามาจากทุกสารทิศของประเทศไทย อันเป็นลักษณะร่วมโดยทั่วไปของชุมชนแออัด หากมองในแง่กลุ่มอาชีพหรือวิถีชีวิต อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่สามกลุ่ม คือ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพทั่วไป กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และข้าราชการชั้นผู้น้อย บรรดาผู้อยู่อาศัยในชุมชน มีทั้งที่เข้ามาจับจองเอง และซื้อต่อจากคนอื่น ส่วนมากในระยะหลังเป็นการซื้อต่อจากผู้อื่น ข้าราชการชั้นผู้น้อย ครุในท้องถิ่น จะเป็นกลุ่มใหม่ของชุมชน การเข้ามาของข้าราชการทำให้มองได้ว่าผู้เข้ามาอยู่อาศัยเริ่มมีความมั่นใจ ในการทรงสิทธิ์ต่อที่ดินที่ตนครอบครองมากขึ้นทุกที ถึงขนาดที่ข้าราชการก็มาอยู่อาศัยด้วย ส่งผลให้บรรดาสมาชิกชุมชนกล้าสร้างบ้านใหญ่โต มั่นคงถาวร ราคาแพงมากขึ้นทุกทีด้วย

กลุ่มที่สอง กลุ่มผลประโยชน์ในชุมชน กลุ่มนี้ความจริงก็เป็นประชาชนผู้อยู่อาศัยในชุมชนนั่นเอง แต่เนื่องจากมีความต่างบางประการจากสมาชิกทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญต่อการดำรงอยู่และการขับเคลื่อนพลังของชุมชน จึงแยกเป็นอีกกลุ่มต่างหาก กลุ่มนี้เป็นสมาชิกชุมชนที่สามารถสร้างตัวมีฐานะ หรือมีบารมีในชุมชนผ่านการค้าขายและโครงสร้างอำนาจในชุมชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์ อันเป็นลักษณะโดยทั่วไปของชุมชนแออัด กลุ่มผลประโยชน์ในชุมชนหาดแสนสุข ได้แก่ เจ้าของบ้านเช่า ผู้ปล่อยเงินกู้ในระบบ เจ้าของร้านค้า ร้านขายของชำ ผู้ขายน้ำดื่ม น้ำใช้ในชุมชน ผู้เรียกรับค่าตอบแทนจากการฝากหรือรับฝากชื่อบุคคลให้เป็นผู้อยู่อาศัยไว้ในทะเบียนบ้านของเจ้าบ้าน ที่ได้รับบ้านเลขที่แล้ว ในบริเวณใกล้เคียงชุมชน

กลุ่มผลประโยชน์ในชุมชนนี้ จะมีเดิมพันได้เสียกับความมั่นคงของชุมชนสูงกว่าผู้อยู่อาศัยปกติ มีความต้องการและพลังในการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิที่ดินในชุมชนมากกว่า ในขณะที่เดียวกันกลุ่มนี้ก็มักเป็นแกนนำหรือเกี่ยวข้องกับแกนนำของชุมชนอย่างแนบแน่น อาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า กลุ่มนี้เป็นแกนนำชุมชน ทั้งแบบทางการ และไม่เป็นทางการ

กลุ่มที่สาม กลุ่มบุคคลภายนอกที่เป็น NGOs และนักวิจัยของโครงการนี้ กลุ่มนี้เริ่มต้นจาก NGOs ที่ทำงานด้านสลัม ในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนเมือง การทำงานของ NGOs ได้นำพาชุมชนแสนสุขไปเชื่อมเป็นเครือข่ายกับชุมชนแออัดทั่วประเทศ ในนามเครือข่ายสลัม 4 ภาค ซึ่งเป็นขบวนการเคลื่อนไหวด้านคนจนเมืองของ NGOs ในประเทศไทย เป้าหมายของการดำเนินงานอยู่ที่การขอเช่าที่ดินระยะยาวจากรัฐ ต่อมาแม้โครงการนี้จะถอนตัวออกไปจากชุมชนแสนสุข แต่แนวความคิดหลักของโครงการ ที่เน้นสิทธิของชุมชนก็ยังเหนียวแน่นอยู่ในชุมชน อันเป็นที่มาของกลุ่มออมทรัพย์ และกองทุนเพื่อที่อยู่อาศัย แม้ต่อมากลุ่มพลังมวลชนในชุมชนจะแยกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เชื่อมั่นในเทศบาลเมืองภูเก็ต และกลุ่มที่เชื่อมั่นในองค์การบริหารส่วนตำบลรัษฎาว่า จะเป็นองค์กรที่จะช่วยแก้ปัญหาให้ชุมชนได้ก็ตาม

ต่อมา เมื่อมีโครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่นภาคใต้ลงไปในพื้นที่ โดย NGOs ที่เคยทำงานในชุมชน ร่วมอยู่ในคณะผู้วิจัยในโครงการนี้ด้วย จากกระบวนการวิจัยทำให้ชุมชนยกระดับแนวคิด การแก้ปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดิน จากการขอเช่าระยะยาวจากรัฐ ไปสู่การคิดค้น และเสนอเรื่องโฉนดชุมชนในที่สุด

กลุ่มที่สี่ นักลงทุนผู้อ้างสิทธิและเอกสารสิทธิเหนือที่ดินในชุมชนหาดแสนสุข ได้พยายามขับไล่ ฟ้องร้อง รื้อถอน ผู้บุกรุกในชุมชนหาดแสนสุข เพื่อเอาที่ดินคืน ตามสิทธิที่ดินอ้างว่าเป็นเอกสารสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้จะถูกเพิกถอนเอกสารสิทธิไปแล้วก็ตาม

กลุ่มที่ห้า หน่วยงานราชการและข้าราชการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในชุมชนหาดแสนสุขโดยตรง ได้แก่ กรมเจ้าท่า กรมที่ดิน อำเภอเมืองภูเก็ต นายอำเภอเมืองภูเก็ต และผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต

กลุ่มที่หก หน่วยงานเมืองท้องถิ่น ในที่นี้คือ เทศบาลเมืองภูเก็ต และองค์การบริหารส่วนตำบลรัษฎา เป็นกลุ่มที่อยู่ตรงกลางระหว่างทุกกลุ่ม ในทางหนึ่งก็ถูกชักจูงจากนักลงทุนให้คล้อยตามผลประโยชน์ของกลุ่มตน ในทางหนึ่งก็ต้องร่วมทำงานกับหน่วยงานราชการอื่น โดยเฉพาะจังหวัด ในทางหนึ่งก็ถูกเรียกร้องจากชุมชนให้รักษาผลประโยชน์ของชุมชน ในขณะที่ตัวเองก็มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องบริหารพื้นที่ กระทั่งชุมชนต้องส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลรัษฎา จนได้รับเลือกตั้ง

3.2 กลุ่มองค์กรที่มีบทบาทในปัญหาที่ดินหาดบางเทา

3.2.1 บทบาทขององค์กรต่าง ๆ ในกรณีปัญหาหาดบางเทา

จากการที่การต่อสู้ของชุมชนหาดบางเทา ประเด็นของปัญหาจากเดิมที่ชุมชน (ผู้ประกอบการหน้าหาดบางเทา) มีความขัดแย้งกับกลุ่มผู้ประกอบการโรงแรม โดยการบริหารจัดการที่ดินได้ถูกขยายเป็นประเด็นสาธารณะ กล่าวคือ การค้นพบข้อมูลว่าที่ดินที่ถูกเปลี่ยนมือมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีการพัฒนาประเด็นปัญหา จากกลุ่มชาวบ้านที่ประกอบกิจกรรมทาง

เศรษฐกิจบริเวณหน้าหาดบางเทา มาเป็นประเด็นการได้มาซึ่งที่ดินโดยมิชอบ ให้กลุ่มต่างๆ เข้ามาตรวจสอบข้อเท็จจริง ไม่ว่าสื่อมวลชนที่เกาะติดมาตลอด โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์อินไซด์ภูเก็ต คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา จังหวัดภูเก็ต กลุ่มต่อต้านการคอร์รัปชัน และประชาชนทั่วไป รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

จากการที่ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบกรณีนี้ ส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการชายหาด กลายเป็นผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญกับภาคส่วนต่างๆ ขณะเดียวกันประเด็นของปัญหา ก็เปลี่ยนไป โดยประเด็นหลักในการเคลื่อนไหวของภาคส่วนต่างๆ คือ การได้ที่ดินโดยชอบหรือไม่

จากการตรวจสอบเบื้องต้นพบว่า มีที่ดินบางส่วนเป็นที่ดินสาธารณะและกรมที่ดินสั่งให้เพิกถอนเอกสารสิทธิจำนวน 176 ไร่ กลับมาเป็นที่ดินสาธารณะ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล เป็นผู้เข้ามาดูแล ส่งผลให้มีการประนีประนอมกับชุมชนยอมเปิดถนนสาธารณะที่ถูกปิดมานานให้ประชาชนได้กลับมาใช้ร่วม

ขณะเดียวกัน ความขัดแย้งระหว่างชุมชน (ผู้ประกอบการชายหาด) กับโรงแรมก็ลดระดับลง ต่างฝ่ายต่างอยู่ ในลักษณะสมประโยชน์ซึ่งกันและกัน ดังนั้น เมื่อพิจารณาปัจจัย องค์ประกอบของรูปแบบการจัดการบริหารที่ดิน ชุมชน (ผู้ประกอบการชายหาด) ซึ่งมีฐานะเป็นคนชั้นกลาง เมื่อตัวเองได้รับผลประโยชน์เป็นที่พอใจ การบริหารจัดการที่ดิน ที่ชุมชนต้องการ จึงออกมาในรูปของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

3.2.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้ทรัพยากรที่ดิน

ในพื้นที่หาดบางเทา อาจแบ่งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้ทรัพยากรที่ดินออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มผู้ประกอบการรายย่อย (ชุมชน) หน้าหาด กลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นคนดั้งเดิมของจังหวัดภูเก็ต อาศัยอยู่ในชุมชนบริเวณใกล้เคียงหาดบางเทา การเข้ามามีกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกลุ่มนี้ เริ่มชัดเจนในช่วงที่ธุรกิจการท่องเที่ยวหลังไหลเข้ามาในพื้นที่ แรกเริ่มเข้าตั้งเพิงชั่วคราวเพื่อขายสินค้าในช่วงเทศกาลเดินเต่าในแต่ละปี ต่อมา เมื่อพัฒนาที่ดินบริเวณนี้เพื่อสร้างโรงแรมขนาดใหญ่ มีคนงานก่อสร้างเข้ามาอยู่เป็นจำนวนมาก การตั้งเพิงขายสินค้า จึงเปลี่ยนสภาพจากชั่วคราวเป็นถาวรหรือกึ่งถาวรมากขึ้น เมื่อโรงแรมสร้างเสร็จ การเข้ามาขายสินค้ายิ่งมีความมั่นคงมากขึ้นไปอีกเพราะสามารถขายสินค้าให้กับนักท่องเที่ยวระดับสูง ซึ่งเป็นลูกค้าของของโรงแรม จนมีรายได้จำนวนมาก

กลุ่มผู้ประกอบการรายย่อยนี้ โดยทั่วไปจึงมิใช่คนยากจนไร้ที่ทำกิน แต่เป็นกลุ่มคนที่มีฐานะปานกลางค่อนข้างดี เป็นนักลงทุนท้องถิ่นที่มีความผูกพันทางผลประโยชน์อยู่กับธุรกิจการท่องเที่ยวในหาดบางเทา ซึ่งอาจแบ่งเป็นกลุ่มย่อยๆ ได้แก่ ร้านค้าขนาดใหญ่ ร้านค้าย่อย (มักขายอาหาร) ผู้บริการนวดให้กับนักท่องเที่ยว ธุรกิจขายทัวร์ราคาถูก หาบเร่ต่างๆ ฯลฯ

กลุ่มที่สอง นักลงทุนและโรงแรม ที่เข้ามาครอบครองที่ดิน บริเวณหาดบางเทา ซึ่งเป็นที่ดินสัมปทานทำเหมืองแร่เดิม แล้วขายให้กับกลุ่มธุรกิจโรงแรม

กลุ่มที่สาม กลุ่มการเมืองท้องถิ่น ในพื้นที่ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางคน และสมาชิก อบต. เขิงทะเลบางคน มีความผูกพันผลประโยชน์อยู่กับทุกกลุ่ม ทั้งได้รับการจูงใจจากนักลงทุน และการเรียกร้องจากชุมชน หรือผู้ประกอบการรายย่อย

กลุ่มที่สี่ กลุ่มข้าราชการ/หน่วยราชการ ได้แก่ อำเภอ จังหวัด กรมที่ดิน กรมเจ้าท่า เป็นต้น ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมาย ในการดูแลที่ดินสาธารณะ และกรณีพิพาทระหว่างนักลงทุนกับชาวบ้าน

กลุ่มที่ห้า องค์กรอื่นๆ ซึ่งเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในช่วงที่เกิดกรณีพิพาท ซึ่งต่อมาได้ส่งผลอย่างสำคัญ ต่อการคลี่คลายปัญหาจนนำไปสู่การประนีประนอมรวมขอมผลประโยชน์ระหว่างนักลงทุนข้ามชาติ และคนท้องถิ่น ได้แก่ กรรมการการปกครอง วุฒิสภา เครือข่ายประชาชนด้านคอร์รัปชัน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งสำนักพระราชวัง

3.3 กลุ่มองค์กรที่มีบทบาทในปัญหาที่ดินเกาะสุกร

3.3.1 บทบาทรัฐ/บทบาทองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)

พื้นที่ชุมชนเกาะสุกรไม่กว้างมากนัก ทำให้ราษฎรมีความใกล้ชิดกันไม่ว่า เขิงเครือญาติ และวัฒนธรรมชุมชน ส่งผลให้การเชื่อมต่อนระหว่างราษฎรในพื้นที่กับราชการ ค่อนข้างที่ใกล้ชิดพอสมควร กล่าวคือ เริ่มจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความใกล้ชิดกับราษฎรสูงทำให้ส่งผลดี ชาวบ้านมีความใกล้ชิดกับข้าราชการในอำเภอในระดับที่ดี ขณะเดียวกันข้าราชการที่อยู่ในชุมชน จะมีความสัมพันธ์ในระดับที่ใกล้ชิด ไม่ว่าจะเป็นครู เจ้าหน้าที่สาธารณสุข หรือแม้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน

ถึงกระนั้น หากดูบทบาทของรัฐแล้ว การจัดความสัมพันธ์ในระดับส่วนบุคคล ถึงแม้จะอยู่ในเกณฑ์ดี แต่ค่อนข้างยุ่งยากสำหรับการแก้ปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสาธารณูปโภค การก่อสร้าง จัดซื้อ จัดจ้าง การศึกษา สาธารณสุข จากการพูดคุยพบว่า ความพึงพอใจต่อการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่รัฐอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งหากจะแยกประเด็นของปัญหา เช่น ปัญหาการบุกรุกชายหาดที่สาธารณะ ปัญหาการใช้เครื่องมือประมงผิดประเภท ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใส ปัญหาการอำนวยความสะดวกในการติดต่อเจ้าหน้าที่รัฐ การประสานงานกับภาครัฐเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ไม่ต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมการจัดตั้งกลุ่มต่างๆ การจัดกิจกรรมพัฒนาและอนุรักษ์ธรรมชาติ ขณะเดียวกันโครงการรัฐบางโครงการ ทำให้วิถีของชุมชนเปลี่ยนไป ดังที่ไฉย ไซยมล บอกว่า “การออกปาก (แซร์แรงงาน -ผู้เขียน) มั่นหมดไปดอนคึกฤทธิ์ (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช -ผู้เขียน) เพราะตอนนั้นมีอะไรจ้างหมด หลังจากคึกฤทธิ์มา คิดอะไรเป็นเงินหมด” (ไฉย ไซยมล อายุ 74 ปี สัมภาษณ์) หรือสาโรจน์ จิตรหลัง บอกว่าไปทำเรื่องที่ดินนานมาก แต่พอเก่าแก่ไปทำกลับเสร็จเร็ว (สาโรจน์ จิตรหลัง อายุ 79 ปี สัมภาษณ์ 21 ก.พ. 46)