



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ แนวทางการป้องกันปัญหาประชาชนเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้
ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ ศึกษากรณี:
พื้นที่ปฏิรูปที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงลาน อำเภอสีชมพู
จังหวัดขอนแก่น

โดย ผศ.ดร.สถาพร เริงธรรม

พฤษภาคม 2558

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ แนวทางการป้องกันปัญหาประชาชนเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้
ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ ศึกษากรณี:
พื้นที่ปฏิรูปที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงลาน อำเภอสีชมพู
จังหวัดขอนแก่น

ผู้วิจัย

ผศ.ดร.สถาพร เริงธรรม

สังกัด

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ชุดโครงการ ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน

ประจำปี พ.ศ.2556

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

รายงานการวิจัยเรื่อง “แนวทางการป้องกันปัญหาประชาชนเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ ศึกษากรณี: พื้นที่ปฏิรูปที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงลาน อำเภอสีมพู่ จังหวัดขอนแก่น” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งจะนำไปสู่การศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายให้กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติที่สามารถป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data Collection) โดยจะทำการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ประกอบการทำเวทีสนทนากลุ่ม (Focus Group) ที่ประกอบด้วยประชาชนในพื้นที่ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหา และการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีพื้นที่ทำการศึกษา 2 แห่งด้วยกัน ได้แก่ เขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงลาน อำเภอสีมพู่ จังหวัดขอนแก่น เป็นพื้นที่ทำการศึกษาหลัก และพื้นที่ของเครือข่ายเกษตรกรป่าโคกผักกูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม เป็นพื้นที่ศึกษาเปรียบเทียบ

จากการศึกษาพบว่า ในส่วนของรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรของประชาชน มีทั้งสิ้น 3 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ไปยังบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ทายาทโดยธรรมแต่ยังใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ทางอื่นโดยเจ้าของที่ดินที่ได้รับการจัดสรร และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ทางอื่นโดยบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ทายาทโดยธรรม ซึ่งทั้ง 3 รูปแบบเกิดจากสาเหตุ 5 ประการด้วยกัน ได้แก่ ภาวะหนี้สินของเกษตรกรเจ้าของที่ดินฯ แนวนโยบายของรัฐที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง การติดตามส่งเสริมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส.ป.ก. ที่ลงในพื้นที่ที่เข้าไปช่วยเหลือเกษตรกรในการพัฒนาระบบการผลิตที่ขาดความต่อเนื่อง เกษตรกรไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ก่อนที่จะได้รับใบเอกสารสิทธิ และการขาดความรักความห่วงใยในพื้นที่ดิน

สำหรับปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังสาเหตุของปัญหาดังกล่าวข้างต้น มีทั้งสิ้น 2 ประการคือ ปัจจัยภายในชุมชน และปัจจัยภายนอกชุมชน

ปัจจัยภายในชุมชน ได้แก่ การที่ประชาชนไม่ได้รับการส่งเสริมให้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน จึงมีผลทำให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเกิดความเข้าใจว่า อำนาจในการตัดสินใจใน

การบริหารชุมชนท้องถิ่นเป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ตนเองไม่มีสิทธิ และอำนาจใดๆ ในการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งเป็นการทำลายความเชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง ทำให้ชุมชนขาดพลังในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยตนเอง ประชาชนทั่วไปในชุมชนขาดความรู้สึกรับผิดชอบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ หรือบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

ปัจจัยภายนอกชุมชน ได้แก่ การที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้นำเอาวิธีการบริหารราชการที่นำเอาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล โดยขาดการจัดระบบงาน วิธีการปฏิบัติงาน และการมีวัฒนธรรมในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในพื้นที่ชุมชน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญคือ ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษานี้เสนอว่า แนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสมที่สุด ได้แก่ การดำเนินงานตามข้อเสนอว่าด้วย “การสร้างเสริมความเข้มแข็งในการจัดการตนเองให้กับองค์กรชุมชน” ที่เสนอว่า หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนที่เป็นพื้นที่ทำการศึกษา ให้มีศักยภาพที่จะดูแล และจัดการกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเองด้วยตัวของชุมชนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยสิ่งที่จะต้องดำเนินการคือ การส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนได้รวมตัวกันจัดตั้ง “องค์กรชุมชน” (Community Organization) ของตนเองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการเป็น “พื้นที่สาธารณะ” (Public Sphere) ที่จะช่วยให้ประชาชนในชุมชนได้ใช้เป็นพื้นที่กลางสำหรับการประชุมปรึกษาหารือเพื่อการคิดค้นแนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนที่เป็นพื้นที่ทำการศึกษาให้มากที่สุด

การที่จะสามารถสร้างองค์กรชุมชนขึ้นเพื่อให้มีความเข้มแข็งในการเข้ามาร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานของงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จะต้องออกแบบวิธีการกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งองค์กรชุมชน และร่วมกันออกแบบวิธีดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดโดยองค์กรชุมชนเอง รวมทั้งจะต้องสร้างสิ่งแวดล้อมที่จะช่วยให้ประชาชนในชุมชนเกิดกระบวนการคิด และปฏิบัติในการที่จะป้องกัน และแก้ไขปัญหาร่วมกัน รวมไปถึงการก่อให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างสมาชิกขององค์กรชุมชนเพื่อให้เกิดกระบวนการดำเนินงานที่มีความต่อเนื่อง และยั่งยืน โดยหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะ ส.ป.ก. จะต้องให้ความสำคัญกับการปรับวิธีคิด และวิธีการปฏิบัติงานให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยปรับเปลี่ยนจากการที่เป็นผู้รับผิดชอบคิด และปฏิบัติงานเองทั้งหมด มาเป็นผู้นำที่ส่งเสริม และ

สนับสนุนให้ประชาชน และองค์กรชุมชนเป็นผู้เข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการคิด และปฏิบัติงาน เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาด้วยตัวเองให้มากที่สุด

ข้อเสนอนี้ จึงถูกพัฒนาขึ้นมาจากความต้องการที่จะปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่พบว่า มีส่วนสำคัญต่อการก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวนี้นั้น นั่นคือ ทางฝ่ายประชาชน และเกษตรกรในพื้นที่ และฝ่ายหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในการศึกษานี้หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน และหน่วยงานอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 โดยการใช้อำนาจของชุมชนเป็นพื้นที่กลาง เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้ใช้เป็นกลไก หรือเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติของตนเอง เพื่อให้สามารถร่วมมือกันในการพัฒนาศักยภาพในการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการไปประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ทำการศึกษาคิดได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

สำหรับแนวทางการประยุกต์ใช้ข้อเสนอดังกล่าว เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหายังเป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะสามารถถูกนำไปปรับใช้ต่อไปได้นั้น การศึกษานี้เสนอว่า จะต้องวางอยู่บนหลักคิดสำคัญคือ จะต้องเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการเพิ่มอำนาจของประชาชน และองค์กรชุมชนให้สามารถดำเนินงาน ในขณะที่เดียวกันต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ โดยควรจะต้องแบ่งออกเป็นภารกิจที่ต้องทำ และภารกิจที่สามารถมอบให้ชุมชน และองค์กรชุมชนรับผิดชอบดำเนินการแทน ในขณะที่หน่วยงานของรัฐ หรือ ส.ป.ก. จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงานของชุมชน แทนที่จะเป็นผู้ดำเนินงานเองทั้งหมดเช่นเดียวกับที่เคยดำเนินการดังที่ผ่านมา

เพื่อให้สามารถนำเอาหลักคิดที่ดังกล่าวข้างต้นไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม การจัดแบ่งภารกิจดังกล่าวข้างต้น ควรอยู่บนหลักการพื้นฐานว่าด้วย “การวางตัวผู้ที่อยู่ใกล้ปัญหาให้เป็นผู้ที่รับผิดชอบ เป็นผู้รับผิดชอบให้มากที่สุด” โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องพิจารณาว่า องค์กรผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุดคือใคร จากนั้นจึงพิจารณาต่อไปว่า จะสามารถมอบภารกิจใดบ้างที่เหมาะสมกับองค์กรนั้นๆ ทั้งนี้ภารกิจที่มอบหมายให้ นั้น จะต้องเป็นภารกิจที่ไม่มากเกินไปกว่า ศักยภาพที่องค์กรเหล่านั้นจะดำเนินการได้ หรือบางครั้ง อาจจะเป็นภารกิจที่สามารถส่งมอบได้ แต่องค์กรชุมชนยังอาจไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการได้ หน่วยงานของรัฐจะต้องทำการพัฒนาองค์กรชุมชนให้มีความพร้อมที่จะดำเนินการส่งมอบภารกิจให้ต่อไป นอกจากนี้ ยังอาจจะต้องติดตามสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนเป็นระยะๆ เพื่อให้้องค์กรชุมชนเกิดความเชื่อมั่น และสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองต่อไปในระยะยาว

เพื่อให้การนำเอาหลักคิด และหลักการไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ จะต้องมียุทธศาสตร์ต่างๆ เข้ามาร่วมกันปฏิบัติงาน 4 องค์กรด้วยกัน ได้แก่ องค์กรชุมชน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดขอนแก่น และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ระดับจังหวัด องค์กรที่ปรึกษา และองค์กรอื่นๆ ในพื้นที่ โดยองค์กรทั้ง 4 แห่งดังกล่าวข้างต้น จะมี

บทบาทหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายใต้หลักคิดที่ว่าด้วย การส่งเสริมให้องค์กรชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจของเกษตรกร และประชาชนในพื้นที่ ที่มีความต้องการจะเข้ามาดำเนินการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ให้มีความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเองได้ในทุกๆ ด้าน

อย่างไรก็ดี ถึงแม้แนวทางการปฏิบัติดังกล่าวจะเป็นความพยายามในการนำเสนอแนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ในรูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม แต่ทว่า การดำเนินงานตามแนวทางการปฏิบัตินี้ ก็ยังมีข้อพึงระวังอยู่ 4 ประการด้วยกันที่จะต้องคำนึงถึงประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ได้แก่ ความตื่นตัวของเกษตรกร และประชาชน ที่จะเข้าร่วมจัดตั้งองค์กรชุมชน โดยไม่ควรที่จะนำไปใช้ในพื้นที่โดยทันที แต่ยังไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมของเกษตรกร และประชาชนในพื้นที่ให้ดีเพียงพอเสียก่อน

ประการที่สอง ได้แก่ ศักยภาพขององค์กรชุมชน องค์กรชุมชนแต่ละแห่งจะมีศักยภาพในการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทของชุมชนแต่ละแห่งที่อาจจะไม่เหมือนกันนั่นเอง ดังนั้น ก่อนที่จะนำเอาแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องทำการประเมินศักยภาพขององค์กรชุมชนแต่ละแห่งก่อนที่จะทำการส่งมอบภารกิจให้รับไปปฏิบัติในพื้นที่

ประการที่สาม ได้แก่ ค่านิยมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ โดยผู้จะต้องพยายามที่จะปรับเปลี่ยนค่านิยมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการ จากการเป็นผู้ดำเนินงาน มาเป็นผู้สนับสนุน ต้องเปลี่ยนจากการสั่งการให้ประชาชน และเกษตรกรปฏิบัติตาม มาเป็นผู้ให้คำแนะนำ และเป็นที่ปรึกษาให้กับประชาชน และเกษตรกรนำไปปฏิบัติ

ประการที่สี่ ได้แก่ ความหลากหลายของพื้นที่ โดยจะต้องคำนึงถึงอัตลักษณ์ที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทต่างๆ ของแต่ละชุมชน จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพยายามกำหนดให้ชุมชนแต่ละแห่งใช้แนวทางการปฏิบัติแบบเดียวกัน

ประการที่ห้า อาจจะไม่สามารถสรุปได้ว่า องค์กรชุมชนเพียงองค์กรเดียวที่จะสามารถดำเนินงานป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ดังกล่าวนี้อาจได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ ที่จะนำดำเนินงานร่วมกับ การใช้องค์กรชุมชนเป็นเจ้าภาพในการดำเนินงานด้วย

ผู้วิจัย: ผศ.ดร.สถาพร เริงธรรม

โครงการวิจัย: แนวทางการป้องกันปัญหาประชาชนเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ ศึกษากรณี: พื้นที่ปฏิรูปที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงลาน อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งจะนำไปสู่การศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีพื้นที่ทำการศึกษา 2 แห่ง ได้แก่ เขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงลาน อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น เป็นพื้นที่ทำการศึกษหลัก และพื้นที่ของเครือข่ายเกษตรกรป่าโคกผกูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม เป็นพื้นที่ศึกษาเปรียบเทียบ

จากการศึกษาพบว่า แนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมที่สุด ได้แก่ การดำเนินงานตามข้อเสนอว่าด้วย “การสร้างเสริมความเข้มแข็งในการจัดการตนเองให้กับองค์กรชุมชน” ที่เสนอว่า หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนที่เป็นพื้นที่ทำการศึกษา ให้มีศักยภาพที่จะดูแล และจัดการกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเอง ด้วยตัวของชุมชนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยสิ่งสำคัญที่จะต้องดำเนินการคือ การส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนได้รวมตัวกันจัดตั้งองค์กรชุมชนของตนเองขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นพื้นที่สาธารณะที่จะช่วยให้ประชาชนในชุมชนได้ใช้เป็นพื้นที่กลางสำหรับการคิดค้นแนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนที่เป็นพื้นที่ทำการศึกษาให้มากที่สุด โดยจะมีองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จำนวนทั้งหมด 4 องค์กร ได้แก่ องค์กรชุมชน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด รวมถึงคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และองค์กรที่ปรึกษา และองค์กรประชาสังคมอื่นๆ ในพื้นที่ ที่มีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกัน และหนุนเสริมซึ่งกัน และกันอย่าเป็นระบบ โดยทั้งหมด ถูกออกแบบภายใต้หลักการสำคัญ 2 ประการคือ การวางตัวบุคคลที่ใกล้ชิดกับปัญหา ให้เป็นผู้แก้ไขปัญหา และการปรับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้เป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติงาน แทนที่จะเป็นผู้ขับเคลื่อนงาน

Researcher: Assistant Professor Sataporn Roengtam, Ph.D.

Research Title: Protection Approach on Problem about Changing in Land Using Platform in State Allocated Land, Case Study: Land Reform Area in Dong Larn National Forest Preserve, Si Chomphoo District, Khon Kaen Province

ABSTRACT

This qualitative study aimed to investigate what caused people not to be able to benefit from the land allocated from state agencies according to determined conditions. This also led to the study of solutions to the mentioned problem concretely. There were two areas studied including areas of the land reform in the Dong Larn national forest preserve in Si Chomphoo district, Khon Kaen province as the main area studied, and the areas that belonged to agriculture network of Koke Pakgood – Pongdaeng forest in Maha Sarakham province as a comparative area studied.

The study revealed that the most appropriate solution and defensive measure was to operate in regard to a proposal of ‘strength enhancement in self-management for community organizations’ stating that any state agencies involved must prioritize in the strengthening process of the community of the area studied in order to self-care for and self-manage any circumstances that might evoke as much as possible. One important aspect which needed to be done was to encourage people in the community to get together as a community organization in order to act as a public area for the community to appropriately come up with solutions to and defensive measures for the determined problem as much as possible. Moreover, there were four organizations involved in this stage including the community organization, Agricultural Land Reform Office, Provincial Agricultural Land Reform Office, as well as Provincial Committee of Agricultural Land Reform Office, counselor organizations and civil society organizations in the areas. All of the mentioned organizations took different roles and responsibility but worked cooperatively and systematically. They were designed under two major principles, which included giving responsibility to people closest to the problem as the solvers, and converting the state agency’s duties as the operation’s supporters instead of the operators themselves.

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณคณะกรรมการทุกท่านในพื้นที่ศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทั้ง 2 แห่ง ได้แก่ พื้นที่ปาดังลาน อำเภอสีชมภู จังหวัดขอนแก่น และพื้นที่ป่าโคกผกูด-โป่งแดง ที่กรุณา กับผู้วิจัยในการจัดการสนทนากลุ่มอย่างเป็นกันเอง จนทำให้ผู้วิจัยได้รับข้อมูล และข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนำมาใช้ในการศึกษา มา ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ คณะเจ้าหน้าที่จากสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดขอนแก่นทุกท่าน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน จากสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดมหาสารคาม คุณนิติวัฒน์ เด่นเทียะ ที่ให้ความอนุเคราะห์ผู้วิจัยทางด้านข้อมูลต่างๆ ประกอบการนำมาใช้ประโยชน์ในการทำวิจัยครั้งนี้เป็นอย่างดี

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ ท่านวีระชัย นาควินุลย์วงศ์ เลขธิการสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ในขณะนั้น) ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ และแผนงาน คุณวิไลลักษณ์ เพชรล้อม และคณะผู้บริหารระดับสูง และนักวิชาการของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทุกท่าน ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาให้ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ และสนทนากลุ่มอย่างเต็มที่ จนทำให้ผู้วิจัยเกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย รองผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และคณะ ผศ.ดร.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ คณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ และคณะเจ้าหน้าที่ของ ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดินทุกท่าน ที่ได้ให้ความกรุณาแก่ผู้วิจัยในการให้คำแนะนำ และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์เป็นอย่างยิ่งต่อการนำมาใช้ในการปรับปรุง และพัฒนางานวิจัยขึ้นนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

อีกหน่วยงานหนึ่งที่ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ได้แก่ คณะผู้บริหาร คณาจารย์ และเจ้าหน้าที่ทุกท่าน ของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และศูนย์ประชาสังคม และการจัดการองค์การเอกชนสาธารณะประโยชน์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่ได้ให้ความร่วมมือกับผู้วิจัยอย่างเต็มความสามารถ จนทำให้การศึกษานี้ประสบความสำเร็จ

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่กราบขอขอบพระคุณบิดา มารดาและครูบาอาจารย์ทุกท่าน ที่ได้ให้ความอุปถัมภ์ อบรมสั่งสอนผู้วิจัย ตลอดจนให้ข้อคิดสำคัญต่างๆ จนทำให้ผู้วิจัยสามารถจัดทำรายงานการวิจัยฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์ได้ในที่สุด

สถาพร เริงธรรม

ผู้วิจัย

สารบัญ

บทที่	เนื้อหา	หน้า
	สรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
	บทคัดย่อ	จ
	Abstract	ฉ
	กิตติกรรมประกาศ	ช
	สารบัญ	ฌ
	สารบัญตาราง	ญ
	สารบัญแผนภูมิ	ฉ
1	บทนำ	
	ความเป็นมาของโครงการ	1
	คำถามการวิจัย	3
	วัตถุประสงค์การวิจัย	3
	วิธีดำเนินการศึกษา	3
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
	นิยามศัพท์เฉพาะ	5
	การนำเสนอผลการศึกษา	5
2	วรรณกรรมปริทัศน์	
	แนวคิดประชาธิปไตยชุมชน	6
	แนวคิดการสร้างพลังอำนาจในชุมชน	14
	แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม	23
	กรอบแนวคิดการวิจัย	29

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	เนื้อหา	หน้า
3	สภาพ และสาเหตุของปัญหา	
	ประชาชนเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับ	
	การจัดสรรจากรัฐ	
	ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่	31
	สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการ	34
	จัดสรรฯ	
	การสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อระบุสาเหตุของปัญหา	63
4	แนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญห	
	ความนำ	76
	ข้อเสนอว่าด้วย “การสร้างเสริมความเข้มแข็งในการจัดการตนเองให้กับ	79
	องค์กรชุมชน”	
5	แนวทางการประยุกต์ใช้ข้อเสนอในการป้องกัน และ	
	แก้ไขปัญห	
	ข้อค้นพบที่ได้รับจากการศึกษาในพื้นที่	118
	การสังเคราะห์เพื่อนำเสนอแนวปฏิบัติเพื่อนำมาใช้ในการป้องกัน และ	128
	แก้ไขปัญห	
	สรุป และข้อสังเกตส่งท้าย	146
	ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป	160
	เอกสารอ้างอิง	148
	ภาคผนวก	
	สรุปผลการดำเนินงานกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรพื้นที่ป่า	
	โคกผักกูด-โป่งแดง	

สารบัญตาราง

ตารางที่	เนื้อหา	หน้า
1	แสดงจำนวนเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	35
2	แสดงแผนงานกิจกรรมการศึกษาในกลุ่มประชาชน และแกนนำประชาชน	36
3	แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินรูปแบบที่ 1	40
4	แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินรูปแบบที่ 3	42
5	แสดงการวิเคราะห์ต้นทุนการทำนาข้าว และอ้อย	44
6	เปรียบเทียบรายได้/รายจ่าย/หนี้สินของกลุ่มตัวอย่าง (30 ครอบครัว)	46
7	แสดงผลการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก.จังหวัดขอนแก่นด้านการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ทำการศึกษา	54
8	แสดงการเปรียบเทียบการปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐเพื่อใช้ในการเสริมสร้างการดำเนินงานขององค์กรชุมชน	94
9	แสดงการเปรียบเทียบการปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติของประชาชน และเกษตรกรในพื้นที่	107

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	เนื้อหา	หน้า
1	แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย	29
2	แสดงสาเหตุที่ส่งผลให้เกษตรกรเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ	61
3	ปัจจัยที่ก่อให้เกิดสาเหตุของปัญหาประชาชนไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐตามเงื่อนไขที่กำหนด	63
4	แสดงแนวคิดพื้นฐานของข้อเสนอว่าด้วย “การสร้างความเข้มแข็งในการจัดการตนเองให้กับองค์กรชุมชน”	82
5	แสดงภาพรวมของข้อเสนอว่าด้วย การ “สร้าง ความเข้มแข็งในการจัดการตนเองให้กับองค์กรชุมชน”	113
6	แสดงรายละเอียดของเพื่อให้สามารถเห็นภาพรวมของแนวทางการปฏิบัติ แนวทางการปฏิบัติเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาประชาชน เปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก หน่วยงานของรัฐ	144

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	เนื้อหา	หน้า
1	แสดงเขตพื้นที่อำเภอที่ทำการศึกษา	33

บทที่ 1

บทนำ

1.ความเป็นมาของโครงการ

นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2525 รัฐบาลได้ดำเนินการหมู่บ้านป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าดงลาน เขตอำเภอสีชมพู โดยอพยพราษฎรจากบริเวณชำแค้น ชำนน้อย ชำขาม เขตอำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น และราษฎรจากบริเวณพรมซัง หนองไร่ไก่ หุ่งลุยลาย ผาผึ้ง ในจังหวัดชัยภูมิมาจัดตั้งชุมชนใหม่ที่เขตอำเภอสีชมพู บ้านอ่างทอง บ้านหนองหญ้าปล้อง บ้านวังขอนแดง บ้านชำจำปา บ้านนาอุดม และจัดที่ดินทำกินให้ครอบครัวละ 7 ไร่ กับที่อยู่อาศัยอีก 1 งาน รวมเนื้อที่ 27,000 ไร่

ปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งเป็นรัฐบาลทหาร ได้ดำเนินการตามโครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ได้เข้ามายึดที่ดินทำกินของชาวบ้านในบริเวณพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดงลาน และจัดที่ดินทำกินให้กับครอบครัวผู้อพยพมาจากบ้านชำผักหนามและบ้านตาดฟ้า-ดงสะคร่าน โดยการจัดรูปที่ดินใหม่หมด มีการตัดป่าหัวไร่ปลายนาออกตัดถนนให้ใหม่ให้เป็นตาสบายทุกทั้งหมัด ทำลายป่าธรรมชาติที่เป็นแหล่งเก็บไม้พื้น ไม้ใช้สอย แหล่งเก็บหาอาหาร ผักหวาน ผักป่าต่างๆ และเห็ด ทำลายน้ำดิน เหมืองฝาง เพื่อสร้างระบบใหม่ขึ้นมาทั้งหมด แล้วจัดรูปที่ดินให้กับชาวบ้านที่เป็นเจ้าของที่ดินเดิมเพียงครอบครัวละ 7 ไร่ ชาวบ้านเกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างประชาชนที่อยู่อาศัยทำกินมาก่อน กับประชาชนกลุ่มที่อพยพเข้ามาใหม่ตามโครงการดังกล่าว

ปี พ.ศ. 2535 ชาวบ้านในพื้นที่จึงรวมกลุ่มกับชาวบ้านต่างๆ จำนวน 27 หมู่บ้าน ในเขตอำเภอสีชมพู ร่วมคัดค้านโครงการ คจก. และออกเดินทางไปร่วมกับชาวบ้านต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ คจก. ทั้งภาคอีสานรวม 17 จังหวัด ที่บริเวณปากช่อง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ในขณะนั้นรัฐบาลรักษาการโดยมี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) ยกเลิกโครงการ คจก.

เมื่อโครงการ คจก. ประกาศยกเลิกเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2535 ชาวบ้านได้กลับไปทำกินในพื้นที่ดินเดิมแต่ทางราชการยังไม่ยินยอม จึงมีการรวมกลุ่มกันเพื่อผลักดันตามมติคณะรัฐมนตรี หลังจากโครงการ คจก. ยกเลิก ปี พ.ศ. 2536 ชาวบ้านจึงรวมกลุ่มผลักดัน และเรียกร้องให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) เข้ามาดำเนินการตามสิทธิในที่ดินทำกินเดิมก่อนมีการจัดโครงการ คจก. และได้รับการดำเนินการตามแนวทางของปฏิรูปที่ดินแล้วเสร็จได้รับเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ก. เมื่อเดือนมกราคม 2539 โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิให้ครอบครัวละ 10 ไร่ โดยมีข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐ กับประชาชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ได้แก่

1. ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. เกษตรกรผู้ได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 มีหน้าที่ปลูกไม้ยืนต้น หรือไม้ผล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของเนื้อที่ที่ได้รับจาก ส.ป.ก.
3. ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองอย่างเต็มความสามารถ และไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้ผู้อื่นเช่า ให้ทำประโยชน์ หรือขาย
4. ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม เช่น ขุดหน้าดินขาย

อย่างไรก็ดี จากการสำรวจเบื้องต้นพบว่า ในพื้นที่ไม่ได้มีการเพาะปลูกไม้ยืนต้น หรือไม้ผล ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ตามข้อตกลงโดยได้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ทำการเพาะปลูกพืชไร่เชิงเดี่ยวเพื่อการพาณิชย์ เช่น อ้อย มันสำปะหลังมากกว่า 70% ของพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีนายทุนทั้งในพื้นที่ และนอกพื้นที่เข้ามาเช่าปลูกพืชเพื่อการพาณิชย์ดังกล่าว หรือที่ดินที่จัดสรรให้ประชาชนบางแปลง มีการจ้างองสิทธิ ขายสิทธิ เปลี่ยนมือไปสำหรับมูลเหตุสำคัญที่ทำให้การใช้ประโยชน์เปลี่ยนแปลงไปจากข้อตกลงเดิม คือ เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน ไม่ได้ทำการผลิต หรือมีอาชีพอื่นก็จะขายสิทธิ หรือให้เช่า เกษตรกรที่เป็นหนี้จำนวนมาก ก็จะขายสิทธิ หรือนำที่ดินไปจ้างอง คิดเป็นร้อยละ 30 เกษตรกรที่มีลูกหลานเรียนหนังสือสูงขึ้น ก็จะขายที่ดินหรือให้เช่าเพื่อนำเงินมาเป็นทุนการศึกษาให้กับบุตรหลาน คิดเป็นร้อยละ 40 เกษตรกรขายที่ดินเพื่อแบ่งเงินให้กับลูกหลานเพื่อนำเงินไปลงทุน หรือทำกิจการอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 10 ขายที่ดินเพื่อนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ในกรณีที่มีการป่วยเรื้อรัง คิดเป็นร้อยละ 10 และขายที่ดินเพื่อนำมาแบ่งเงินเป็นมรดกให้กับลูกหลาน คิดเป็นร้อยละ 10

ถ้าหากพิจารณาจากจำนวนที่ดินที่ถูกเปลี่ยนมือไป เนื่องจากไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐจะพบว่า มีการเปลี่ยนมือจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ใช้ในการทำไร่ประมาณ ร้อยละ 40 ของที่ดินประมาณ 200,000 ไร่ หรือประมาณ 8,000 ไร่ และมีการขายที่ดินที่เดิมใช้ประโยชน์เพื่อการทำนาประมาณ ร้อยละ 5 ของเนื้อที่ประมาณ 34,000 ไร่ หรือประมาณ 1,700 ไร่

คณะผู้วิจัยเชื่อว่า มูลเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้น ไม่ได้เกิดจากปัญหาความยากจนของเกษตรกรเจ้าของที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว แต่น่าจะมีมูลเหตุที่สำคัญบางส่วนมาจากสาระสำคัญบางประการของการดำเนินงานติดตามการใช้ประโยชน์ในเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึง ปัญหาความพร้อมของเกษตรกร หรือประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินด้วย ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีความต้องการที่จะทำการศึกษาถึง สาเหตุสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก.

ให้กับประชาชนในพื้นที่ใช้ประโยชน์ ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกับประชาชน ตลอดจนทำการศึกษาแนวทางในการป้องกันปัญหาดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปปรับปรุงแก้ไขแนวทางการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เพิ่มมากขึ้นต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของโครงการ

- 2.1 เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด
- 2.2 เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม และปฏิบัติได้จริง
- 2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายให้กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติที่สามารถป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น

3. คำถามการวิจัย

- 3.1 เพราะเหตุใด ประชาชนในพื้นที่จึงใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าว แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ และข้อตกลงเดิมที่รัฐ กับประชาชนทำไว้
- 3.2 แนวทางในการป้องกันปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในอนาคตที่เป็นรูปธรรม และนำไปปฏิบัติได้จริง ควรเป็นอย่างไร

4. วิธีดำเนินการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data Collection) โดยจะทำการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การดำเนินงานด้านต่างๆ ของที่ดินบริเวณที่จะทำการศึกษา และศึกษานโยบาย กฎหมาย และระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจะทำการสัมภาษณ์ (Interview) ประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น สาเหตุที่เปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ประโยชน์จากที่ดิน และแนวทางแก้ไขปัญหา และการป้องกันปัญหาควบคู่กันไปกับการสัมภาษณ์ (Interview) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาการดำเนินงาน แนวทางแก้ไขปัญหา และการป้องกันปัญหา จากนั้น จะทำการศึกษาพื้นที่ที่มีแนวทางการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) ทางด้านการจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ (เครือข่ายเกษตรกรโลกผักกูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม) และจะนำเอาผลการศึกษาในพื้นที่ดังกล่าว มาใช้เป็นข้อมูลประกอบการทำเวทีสนทนากลุ่ม (Focus Group) ที่ประกอบด้วยประชาชนในพื้นที่ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหา

และการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อที่จะนำผลการศึกษาที่ได้มาทำการสรุปวิเคราะห์ และเสนอผลการศึกษาต่อสาธารณะทราบต่อไป

4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

4.2.1 เขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงลาน อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น

4.2.2 เครือข่ายเกษตรกรโคกผักกูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม

4.3 ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

4.3.1 ประชากร แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- เกษนาประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงลาน

- ผู้แทนของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดขอนแก่น

- เกษนาเครือข่ายเกษตรกร โคกผักกูด-โป่งแดง

4.3.2 กลุ่มตัวอย่าง

เพื่อให้สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีความแม่นยำตรงกับความเป็นจริงในพื้นที่ทำการศึกษามากที่สุด การศึกษานี้จึงใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ในประชากรกลุ่มต่างๆ เพื่อที่จะให้สามารถคัดเลือกบุคคลที่เป็น “ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ” (Key Informants) ที่เป็นผู้ที่มีความรู้อย่างแท้จริงในแต่ละประเด็น มาเป็นกลุ่มตัวอย่างในการให้ข้อมูล โดยผลของการสุ่มตัวอย่างของการศึกษามีดังนี้

- บุคคลที่เป็นเกษนาประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ปฏิรูปฯ จำนวน 10 คน

- ผู้แทนสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดขอนแก่น จำนวน 1 คน

- บุคคลที่เป็นเกษนาเครือข่ายเกษตรกร โคกผักกูด-โป่งแดง จะใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 10 คน

- บุคคลที่เป็นตัวแทนของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน 2 คน

รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 23 คน

5.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงสาเหตุที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจ ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้ปฏิบัติในการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ

5.2 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม และปฏิบัติได้จริง

5.3 สามารถนำองค์ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษามาใช้ในการจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ตลอดจนการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในภาครัฐ และประชาชน ที่เอื้อต่อการป้องกันปัญหาการเปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐของประชาชนในอนาคต

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 ที่ดินที่ได้รับจากการจัดสรรฯ หมายถึง ที่ดินที่ได้ถูกนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (มาตรา 4)

6.2 หน่วยงานของรัฐ หมายถึง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ สปก.

7. การนำเสนอผลการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้ปฏิบัติ ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรโดยหน่วยงานของรัฐ ผลการศึกษาถึงสิ่งที่ได้รับจากการศึกษาในพื้นที่ที่มีแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศ และแนวทางการประยุกต์สิ่งที่ได้รับดังกล่าวกับพื้นที่ที่ทำการศึกษาลึก ตลอดจนการสรุปผลการศึกษา และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาในช่วงระยะเวลาทั้งหมดของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยจะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 บทด้วยกัน โดยมีรายละเอียดของการนำเสนอผลการศึกษานี้ในแต่ละบทดังนี้

บทที่ 1 จะนำเสนอถึงความเป็นมาของเรื่องที่จะทำการศึกษา โดยจะระบุถึงเหตุผลที่ต้องการทำการศึกษา วัตถุประสงค์ และคำถามการวิจัย ระเบียบวิธีดำเนินการวิจัย นิยามศัพท์เฉพาะ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัยนี้

บทที่ 2 จะนำเสนอถึงแนวคิดทฤษฎีที่จะนำมาใช้ในการศึกษานี้ จากนั้นจะนำเสนอถึงการสังเคราะห์แนวคิดต่างๆ ดังกล่าวเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดแนวทางการศึกษา เพื่อให้สามารถตอบคำถาม และวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนดไว้ได้ต่อไป

บทที่ 3 จะนำเสนอถึงผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการทบทวนสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ทำการศึกษา และสาเหตุที่ทำให้ประชาชนเกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์จากที่ดินฯ ตามข้อตกลงที่ทำไว้กับหน่วยงานของรัฐ

บทที่ 4 จะนำเสนอถึงแนวทางการดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น โดยตัวแปรต่างๆ ที่เป็นสาเหตุของปัญหา จะต้องได้รับการแก้ไขโดยใช้แนวคิด และแนวทางการปฏิบัติตามที่การศึกษานี้ได้นำเสนอ

บทที่ 5 จะนำเสนอถึงการนำเอาข้อเสนอว่าด้วย “การสร้างความเข้มแข็งในการจัดการตนเองให้กับองค์กรชุมชน” ไปปฏิบัติ พร้อมทั้งข้อสังเกตสำคัญบางประการ และข้อเสนอสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

บทที่ 2

วรรณกรรมปริทัศน์

การศึกษาครั้งนี้ ได้ทำการทบทวนแนวคิดต่างๆ ที่จะนำมาสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดที่จะนำไปใช้ในการเก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลที่จะสามารถนำไปใช้ในการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนดไว้ โดยผู้ศึกษาจะทำการทบทวนแนวคิด และองค์ความรู้ต่างๆ ดังนี้

- 1.แนวคิดประชาธิปไตยชุมชน (Community Democracy)
- 2.แนวคิดการสร้างพลังอำนาจในชุมชน (Community Enhancement)
- 3.แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)

โดยสามารถแสดงผลการทบทวนองค์ความรู้ และแนวคิดต่างๆ ดังนี้

1.แนวคิดประชาธิปไตยชุมชน

1.1 ความหมายของประชาธิปไตยชุมชน

แนวคิดและความหมายประชาธิปไตยชุมชนนั้น มีนักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคม แกนนำชาวบ้านหลายท่าน ได้ให้คำนิยามและคำจำกัดความเกี่ยวกับประชาธิปไตยชุมชนไว้ ดังนี้

สน รูปสูง¹ ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า ประชาธิปไตยชุมชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชน คนจน คนรวย ทุกกลุ่มอาชีพ ทุกเพศ ทุกวัย มาใช้สิทธิร่วมกันในการบอกปัญหาความต้องการของตน เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการวางแผนการพัฒนาชุมชนในทุกด้าน เพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ปัญหาชุมชน ที่มีความเป็นธรรม รวมทั้งคนร่วมกันปฏิบัติตามแผนและติดตามตรวจสอบการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ท้องที่ และชุมชน

นลินี กังศิริกุล และสำเภาว์ งานเชย คณะทำงานด้านวิชาการของคณะกรรมการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองประจำตะวันออกเฉียงเหนือ² ได้ประมวลแนวคิดของประชาธิปไตยชุมชนเอาไว้ว่า ประชาธิปไตยชุมชน คือ กระบวนการที่ชุมชนมีส่วนร่วมกับการการเมือง องค์การรัฐ และส่วนราชการ ในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การตัดสินใจทางการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ทั้งระดับตำบล จังหวัด และระดับชาติ โดยให้รวมถึงชุมชนใช้สิทธิของตนเอง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิชุมชน และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชน การมีส่วนร่วมติดตามและประเมินผล การพัฒนาของภาคการเมือง องค์การรัฐ และส่วนราชการ การเสนอปัญหาและแนวทางการแก้ไข ปัญหาอันเกิดแต่การพัฒนาขึ้น โดยจะต้องดำเนินการ

¹ ทศพล สมพงษ์, 2555, ประชาธิปไตยชุมชน จากแนวคิดสู่การจัดการ, กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด, น. 54.

² ทศพล สมพงษ์, เพ็ญอ้าง, น. 54 - 55.

ด้วยชุมชน ต้องยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมมากที่สุด ให้ครอบคลุมทุกครัวเรือน ไม่ใช่กระบวนการเหมาทำแทน

เชิธรชัย ณ นคร และคณะ³ ให้คำอธิบายว่า ประชาธิปไตยชุมชน หมายถึง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการตนเองในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน โดยในการใช้สิทธิในฐานะพลเมืองนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนจะต้องมีสำนึกความเป็นพลเมือง คือ มีความรู้ในสิทธิ หน้าที่ ของตนเองในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของสังคม และต้องการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของสังคม โดยมองที่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว เมื่อประชาชนมีสำนึกพลเมืองจะนำมาสู่การรวมตัวกันเพื่อจัดการปัญหาในประเด็นต่างๆ ที่เผชิญร่วมกัน

ทศพล สมพงษ์⁴ ให้คำอธิบายประชาธิปไตยชุมชนว่าหมายถึง กระบวนการที่พลเมืองในชุมชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนได้โดยตรง เพื่อให้เข้าถึงสิทธิต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ เป็นการใช้อำนาจเพื่อร่วมกันตัดสินใจกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตชุมชนของตนเองโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชน และได้อธิบายเพิ่มเติมว่า อำนาจอธิปไตยของชนในชุมชนประกอบด้วยอำนาจ 3 ด้าน คือ ด้านแรก ได้แก่ อำนาจทางนิติบัญญัติ เป็นอำนาจในการที่จะกำหนดกฎกติกาเพื่อใช้ร่วมกันในชุมชน เช่นกติกากำหนดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ กติกากำหนดการจัดการสวัสดิการ เป็นต้น ด้านที่สอง คือ อำนาจการบริหาร ได้แก่ อำนาจในการที่จะบริหารจัดการกิจการต่างๆ ของชุมชน เช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน การจัดการเงินและคลังของชุมชน เป็นต้น ด้านที่สาม คือ อำนาจทางตุลาการ ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาตัดสินคุณค่าต่างๆ ที่ประสงคจะให้เกิดขึ้นในชุมชน เช่น การตัดสินใจในการพัฒนาชุมชน การตัดสินใจในทางเลือกที่จะดำเนินการ การตัดสินใจในการกำหนดแผนพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นต้น เมื่อพลเมืองตระหนักว่าตนเองมีประชาธิปไตยที่จะใช้ได้โดยตรง จึงขอใช้สิทธิอันพึงมีตามกฎหมาย เช่น สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการพัฒนาเศรษฐกิจและชุมชนของชุมชน สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น โดยการใช้สิทธิดังกล่าวดำเนินการไปเป็นกระบวนการในรูปแบบของการรวมตัวกันของพลเมืองที่หลากหลายทั้งในฐานะปัจเจกและกลุ่มองค์กรที่ร่วมมือกันดำเนินในรูปแบบประชาสังคมของชุมชน มาร่วมกันขับเคลื่อนใช้อำนาจอธิปไตยของชุมชนเพื่อมาจัดการชุมชนของตนเองให้พลเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

โดยสรุปแล้ว ทศพล สมพงษ์⁵ กล่าวว่าองค์ประกอบที่สำคัญของประชาธิปไตยชุมชน ประกอบด้วยสาระสำคัญ 8 ประการ คือ

³ ทศพล สมพงษ์, เพ็ญอ้าง, น. 55 - 56.

⁴ ทศพล สมพงษ์, เพ็ญอ้าง, น. 55 - 57.

⁵ ทศพล สมพงษ์, เพ็ญอ้าง, น. 57 - 58.

- 1) ประชาชนมีความเป็นพลเมือง เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วม
- 2) เริ่มต้นจากการมีส่วนร่วมของชุมชนด้วยตนเอง ในการแก้ปัญหาพัฒนาด้วยการยึดหลักจัดการตนเองเป็นเบื้องต้น
- 3) พัฒนาขึ้นสู่การมีส่วนร่วมทุกระดับของประชาชนในชุมชนกับภาครัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาค
- 4) การจัดทำแผนพัฒนา ข้อเสนอ หรือนโยบายพัฒนาโดยชุมชน
- 5) การนำแผนพัฒนา ข้อเสนอ หรือนโยบายการพัฒนาไปปฏิบัติ โดยการสนับสนุนของภาครัฐทั้งส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค
- 6) การร่วมปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนร่วมกันระหว่างชุมชนกับภาครัฐ
- 7) ร่วมติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการพัฒนาโดยชุมชน
- 8) การดำเนินการทั้งหมดนี้ ต้องให้ชุมชนได้แสดงออกถึงการใช้อำนาจของชุมชนโดยตรง เพื่อเข้าถึงสิทธิในการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม รวมทั้งการบริหารกิจการของชุมชน การตัดสินใจ และการให้คุณค่าโดยชุมชน

1.2 พัฒนาการของแนวคิด

ทศพล สมพงษ์⁶ เสนอว่า แนวคิดประชาธิปไตยชุมชนเป็นผลมาจากการแพร่กระจายแนวความคิดว่าด้วย “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) ที่เป็นแนวความคิดที่มุ่งวิพากษ์ความล้มเหลวของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางอ้อม หรือ “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” (Representative Democracy) และเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทางการเมืองการปกครอง และการตัดสินใจต่างๆ มากยิ่งขึ้น ไม่ใช่เป็นเพียงแค่มีการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวแต่ให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่างๆ อาทิเช่น การตัดสินใจกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรต่างๆ อันจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง เป็นต้น แนวคิดนี้มีหลักการสำคัญคือ มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดิน มุ่งส่งเสริมความเท่าเทียมกันในอำนาจตัดสินใจ และการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ โดยคำนึงถึงการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake Holders) ทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่น

การที่จะสามารถขับเคลื่อนให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมบรรลุตามเป้าประสงค์ จะต้องอาศัยปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง นั่นคือ การสร้างความเป็นพลเมือง (Citizenship) ให้บังเกิดขึ้นก่อน ทั้งนี้เพราะ การที่กระบวนการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้นั้น จะต้องอาศัยพลเมืองที่เป็นปัจเจกชนที่มีความตื่นรู้ในพลังอำนาจของตนเอง สามารถมีการรวมกลุ่มกันเพื่อร่วมกันในการกำหนดปัญหา และ

⁶ ทศพล สมพงษ์, เพ็ญอ้าง, น.21-34.

แนวทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน รวมทั้งความมีสำนึกร่วมกันที่จะร่วมรับผิดชอบต่ออนาคตของชุมชนท้องถิ่นของตนเองในรูปแบบของการสร้างขบวนการทางสังคมรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “องค์กรประชาสังคม” (Civil Society Organization) แล้วจึงร่วมมือกันในการออกแบบนโยบายสาธารณะในประเด็นต่างๆ ที่องค์กรประชาสังคมแต่ละแห่งให้ความสนใจ

อย่างไรก็ดี การขับเคลื่อนกระบวนการดังกล่าวนั้น กลับเกิดขึ้นได้ในวงจำกัด โดยส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นในกลุ่มชนชั้นกลางในเขตชุมชนเมืองตามเมืองใหญ่ๆ ที่ประชาชนสามารถที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารร่วมกันอย่างทั่วถึง และเพียงพอที่จะก่อให้เกิดจิตสำนึกความเป็นพลเมืองที่จะทำงานขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะต่างๆ ที่ตนเองให้ความสนใจ หรือเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อตนเองโดยตรง และมักจะที่มีการดำเนินการเคลื่อนไหวในระดับชาติ และระดับจังหวัดเป็นสำคัญ แต่มักจะไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการดำเนินงานในเขตชนบท ทั้งนี้เพราะ ประชาชนส่วนใหญ่ ยังไม่สามารถมีจิตสำนึกความเป็นพลเมืองได้เท่ากับคนชั้นกลางในเมือง

ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวจึงได้มีผู้เสนอแนวคิดใหม่เพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขข้อจำกัดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเสนอว่า ควรจะต้องมีการพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองในเขตชุมชนชนบทขึ้นมาก่อน จากนั้นจึงค่อยๆ ปรับกระบวนการขับเคลื่อนให้ชุมชนเหล่านั้นได้เกิดการรวมตัวกันเป็นภาคประชาสังคมในระดับตำบลท้องถิ่นเพื่อร่วมกันในการขับเคลื่อนกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มุ่งให้ชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา และความต้องการหรือข้อเสนอเชิงนโยบาย ที่จะสามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่น นำเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อรับไปกำหนดเป็นนโยบายแผนงาน/โครงการเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ต่อไป ซึ่งโดยสรุปแล้วการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามข้อเสนอนี้ ได้ถูกเรียกว่า เป็นแนวคิด “ประชาธิปไตยชุมชน” (Community Democracy) ที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่พัฒนาขึ้นมาจากฐานล่างหรือจากระดับชุมชนท้องถิ่น โดยเริ่มต้นจากการสร้างจิตสำนึกความเป็นพลเมืองให้ขึ้นในกลุ่มประชาชนในท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันในการใช้อำนาจของตนเองในการจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ หรือหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไปกำหนดเป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ตามที่ถูกเสนอมา รวมไปถึงการเสริมพลังอำนาจให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่างๆ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือพัฒนาท้องถิ่นของตนเองภายใต้แนวคิดชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง (Community Self Governance) ที่แสดงออกถึงการแสดงถึงพลังพลเมืองของคนในชุมชนท้องถิ่น ที่สามารถใช้อำนาจของตนในการดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองเช่นเดียวกัน

1.3 แนวคิดพื้นฐาน

แนวคิดประชาธิปไตยชุมชนนั้น เติบโตมาจากความคิดเรื่องความเป็นพลเมือง ซึ่งความเป็นพลเมือง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ โดยพลเมืองนั้นจะมีสิทธิและหน้าที่ โดยสิทธิในแง่ของพลเมือง หมายถึงการที่คนในบังคับจะได้รับ ความคุ้มครองให้พ้นจากอำนาจรัฐตามกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองเมื่อเดินทางไปต่างประเทศ และสามารถกลับไปอยู่ภายใต้อาณาเขตประเทศตนได้เหมือนเดิม ในแง่การเมือง หมายถึงพลเมืองออกเสียงและรับตำแหน่งสาธารณะได้ ในแง่สังคม หมายถึงพลเมืองได้รับความคุ้มครองจากปัญหาเศรษฐกิจด้วยระบบสวัสดิการจากรัฐ สำหรับหน้าที่พลเมืองประกอบด้วยการเป็นทหาร การจ่ายภาษี และการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย คำว่าพลเมืองนั้นเป็นคำค่อนข้างใหม่ในสังคม ซึ่งมีความแตกต่างจากคำว่าประชาชน เนื่องจากคำว่า ประชาชนคือคำอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐโดยที่ประชาชนอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่า และมีบทบาทในฐานะเป็นผู้รับประโยชน์จากนโยบายที่ถูกกำหนดโดยรัฐเท่านั้น ความคิดเรื่องพลเมือง (Citizenship) ซึ่งย่ำว่าสมาชิกของระบอบประชาธิปไตย (สาธารณรัฐ) ต้องภาคภูมิใจในความเป็นพลเมือง (citizens) ของตน พลเมืองคือผู้มีศักดิ์ศรี คือผู้ที่เท่าเทียมหรือค่อนข้างเท่าเทียมกับผู้อื่น พลเมืองคือผู้ที่ไม่ปรารถนาจะครอบงำใคร แต่ก็ไม่ต้องการให้ใครมาครอบงำหรืออุปถัมภ์ค้ำจุนตน⁷

จากการที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนโดยฝ่ายการเมืองได้ จึงมีส่วนทำให้ประชาชนเริ่มรู้สึกและปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองจากผู้คอยรับ ประโยชน์จากนโยบายเท่านั้น ไปสู่การเป็นผู้มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ที่ผ่านมานโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนนั้นมักเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดมาโดยส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายสาธารณะที่เป็นไปเพื่อกำกับทิศทางในการพัฒนาประเทศ โดยที่การพัฒนานั้น ไม่ว่าจะเป็นจะทำให้คนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากภาพรวมของการพัฒนาที่เกิดขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการพัฒนากลับส่งผลกระทบในทางลบกับคนอีกจำนวนหนึ่ง โดยที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบมักจะไม่มีโอกาสในการใช้สิทธิในฐานะของพลเมือง เพื่อตัดสินใจต่อวิถีชีวิตของตนเอง หรือหากถูกชี้นำมาใช้สิทธิคัดค้านก็จะทำให้ถูกมองว่าเป็นพวกต่อต้านการพัฒนา หรือไม่ได้มองถึงประโยชน์ของส่วนรวม

ประชาธิปไตยชุมชนที่แท้จริงนั้น หมายถึง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการตนเองในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน โดยในการใช้สิทธิในฐานะ

⁷ เชียร์ชัย ณ นคร, รัฐศรินทร์ วังกานนท์, ปราดนา ทองรักษ์, และ เรื่องระวี สุวรรณปราโมทย์. (2553).

พลเมืองนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนจะต้องมีสำนึกความเป็นพลเมือง คือมีความรับรู้ในสิทธิหน้าที่ของตนเองในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของสังคม และต้องการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของสังคม โดยมองที่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว เมื่อประชาชนมีสำนึกพลเมืองแล้ว จะนำมาสู่การรวมตัวกันเพื่อจัดการปัญหาของชุมชน หรือปัญหาในประเด็นต่างๆ ที่เผชิญร่วมกัน

ประเวศ วะสี⁸ อธิบายว่าประชาธิปไตยชุมชนหรือชุมชนเข้มแข็งนั้นจะทำให้ประชาธิปไตยระดับชาติดีขึ้น เพราะเมื่อชุมชนเข้มแข็ง ประชาชนจะหายจนและมีศักดิ์ศรี คนที่ไม่จนและมีศักดิ์ศรีจะถูกซื้อเสียงได้ยาก การซื้อเสียงนั้นอาศัยระบบหัวคะแนน ระบบหัวคะแนนทรงพลังยิ่งนักไม่มีอะไรเอาชนะได้ แต่เมื่อระบบชุมชนเข้มแข็งกว่าระบบหัวคะแนน หัวคะแนนจะอ่อนแอหรือหมดไปกลายเป็นส่วนหนึ่งของการทำสิ่งที่สร้างสรรค์ภายในบริบทของชุมชนเข้มแข็ง หากประชาชนขาดการมีส่วนร่วมของการเมืองในกระบวนการนโยบายสาธารณะ จะก่อให้เกิดการขาดการมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่น ทั้งๆ ที่คนในพื้นที่ย่อมต้องได้รับผลกระทบไม่ทางตรงก็ทางอ้อมในการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร⁹

เชิรชัย ณ นคร และคณะ ได้กล่าวถึงรูปแบบของประชาธิปไตยชุมชนนั้นในแต่ละพื้นที่อาจจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่หรือประเด็นปัญหา แต่ทั้งนี้ตัวอย่างที่ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างประชาธิปไตยชุมชน¹⁰ ได้แก่

1) การกำหนดกติการ่วมกันของชุมชน ในบางชุมชนได้มีการรวมตัวกันของสมาชิกเพื่อสร้างกติการ่วมกันเพื่อใช้บังคับกับคนในชุมชน โดยได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกชุมชน ซึ่งแม้กติการชุมชนดังกล่าวจะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่สมาชิกทุกคนในชุมชนต่างยึดถือและประพฤติปฏิบัติร่วมกัน โดยมองถึงประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับร่วมกันจากการเคารพกติการของชุมชน เช่น บ้านสามขา ตำบลหัวเสือ อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง ชุมชนได้มีการกำหนดกติการ่วมกันภายในชุมชนเพื่อรักษาป่า โดยกำหนดเขตพื้นที่ป่าที่ห้ามตัดไม้ ทั้งนี้ ผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกปรับในอัตราโทษสูง โดยสมาชิกทุกคนในชุมชนต่างร่วมกันหวงแหนป่าและป้องกันมิให้มีการละเมิดกติกาที่กำหนดขึ้นเองในชุมชน เป็นต้น

2) การจัดทำแผนและผลักดันแผนชุมชนไปสู่การปฏิบัติ การมีส่วนร่วมกำหนดวิถีชีวิตของตนเองอย่างเป็นรูปธรรมประการหนึ่งของคนในชุมชน นั่นคือ การมีส่วนร่วมเสนอความต้องการของชีวิตตนต่อฝ่ายการเมือง หรือผู้มีอำนาจผ่านการจัดทำแผนชุมชน แผนชุมชนเป็นแผนที่สมาชิกในชุมชนร่วมกันกำหนดผ่านเวทีประชาคมในชุมชน เพื่อสะท้อนปัญหา และนำเสนอความ

⁸ อ้างถึงในเชิรชัย ณ นคร และคณะ, เพ็ญอ้าง, น. 1.

⁹ อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2545). การเมืองของพลเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: คบไฟ. น. 17 - 18.

¹⁰ เชิรชัย ณ นคร และคณะ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 7, น. 25 - 27.

ต้องการ ทั้งนี้ชุมชนจะพยายามผลักดันเพื่อให้ข้อเสนอของชุมชนได้รับการผนวกเข้าเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นของผู้มีอำนาจการปกครอง ซึ่งแนวคิดในการให้ชุมชนมีส่วนในการจัดทำแผนเป็นแนวคิดที่มีมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ซึ่งที่ผ่านมาได้มีหน่วยงานหลายแห่งให้ความสำคัญ และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นต้น

3) การรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นการรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อจัดการตนเองในลักษณะของการสร้างหลักประกันให้แก่คนในชุมชน โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้ให้ความหมาย “สวัสดิการชุมชน” ว่าหมายถึง “การสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงของคนในชุมชน หมายรวมถึง ทุกอย่างที่จะทำให้คนในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งในรูปแบบสิ่งของ เงินทุน น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต ตั้งแต่เกิด เจ็บ ตาย”¹¹ กองทุนสวัสดิการชุมชนแต่ละกองทุนมีรูปแบบที่ต่างกันแต่ก็เป็นตัวกำหนดเพื่อสร้างหลักประกันให้แก่สมาชิก เช่น สวัสดิการผู้สูงอายุ สวัสดิการเพื่อการรักษาพยาบาล สวัสดิการเพื่อการศึกษา สวัสดิการฌาปนกิจสงเคราะห์ ชุมชนที่เข้มแข็งส่วนหนึ่งเกิดจากระบบกองทุนสวัสดิการที่ดี ซึ่งจะลดปัญหาอื่นๆ ของชุมชน เช่น ภาระหนี้สิน ทำให้คนในชุมชนมีโอกาสในการมีส่วนร่วมใช้สิทธิในฐานะพลเมืองอย่างเต็มที่

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้แสดงปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่น” ในการประชุมวิชาการฟื้นฟูพลังชุมชนท้องถิ่นสู่การอภีวัฒน์ประเทศไทย¹² เกี่ยวกับพรรณนาเรื่องประชาธิปไตยชุมชนนั้น มีส่วนช่วยในการสร้างสรรค์สังคมการเมืองระดับชาติ เพราะประเทศไทยมีคนจนมาก มีประชาชนมาก แต่ขาดความเป็นพลเมืองมากที่สุด ประชาธิปไตยระดับชุมชนจึงสำคัญที่สุด เป็นพื้นฐานที่สุดของประชาธิปไตยทั้งหมด เป็นโรงเรียนฝึกพลเมืองได้ดีที่สุด พลเมืองคือประชาชนที่กระตือรือร้น ไม่เป็นแต่เพียงผู้รับนโยบายหรือเป็นเพียงผู้หย่อนบัตร แต่ต้องเป็นคนที่สนใจกับบ้านเมือง ไม่ฝากบ้านเมืองไว้กับผู้นำเท่านั้น ต้องเลิกความคิดว่าเป็นผู้น้อย เป็นผู้ไม่รู้

¹¹ ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ, สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย, กรุงเทพฯ: สถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข, น. 19.

¹² เอนก เหล่าธรรมทัศน์, (2554), “แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่น”, ปาฐกถาพิเศษ งานประชุมวิชาการฟื้นฟูพลังชุมชนท้องถิ่นสู่การอภีวัฒน์ประเทศไทย, วันที่ 1 มีนาคม 2554 ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค บางนา. *มติชน*. (ออนไลน์).

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1298976040&grpid=01&catid=01. เข้าถึงเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2556.

ยากไร้ ไม่เคยทำ เป็นผู้อ่อนหัด เราต้องมีความคิดใหม่ที่จะบอกตัวเองว่า ในทางเศรษฐกิจเราอาจจะยังยากจน ในทางการศึกษาเรายังศึกษาระดับพื้นฐานอยู่ แต่หัวใจของประชาธิปไตยคือ ต้องมีความเป็นพลเมือง

แนวทางในการปฏิรูปประชาธิปไตยของไทยนั้น ต้องเอาความสำคัญไปอยู่ที่ฐาน ซึ่งก็คือ “ชุมชน” ที่สำคัญรองลงมาคือ “ท้องถิ่น” แต่ก็ต้องใช้ประชาธิปไตยระดับชาติ ไม่ใช่เป็นปรปักษ์กับการเมืองระดับชาติ ขณะเดียวกันต้องเป็นตัวของตัวเองโดยไม่คล้อยตามหรือเลียนแบบ ต้องตระหนักว่า กำลังทำประชาธิปไตยระดับไหน แน่แน่นอนว่าประชาธิปไตยระดับชาติอาจจะไม่สามารถให้ชุมชนมีส่วนร่วม เพราะต้องเกี่ยวข้องกับคนส่วนมาก แต่ที่ชุมชนระดับท้องถิ่น เราสามารถทำประชาธิปไตยอีกแบบได้¹³

กล่าวโดยสรุป ประชาธิปไตยชุมชนจึงเกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และวิธีการที่ประชาชนเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อตน ประชาธิปไตยชุมชนเสนอว่า อำนาจในการตัดสินใจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนทุก ๆ คนในชุมชนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม โดยมีหลักการสำคัญคือ การให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการเมือง และการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน ซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ภายในชุมชนจะต้องได้มีโอกาส แสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง อันจะช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือ และความชอบธรรมในการคิดตัดสินใจดำเนินกิจการสาธารณะต่างๆ ของชุมชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของคนในชุมชนอีกด้วย

ประชาธิปไตยชุมชน จึงมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงานสาธารณะ หากมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใด ก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่องสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง ยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับชุมชนนั้นๆ นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง และความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

การเสริมสร้างประชาธิปไตยชุมชน จึงเป็นฐานรองรับการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมพร้อมกันทุกด้าน หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนรวมไปถึงภาคีการพัฒนาต่างๆ ทั้งภายใน และภายนอกประเทศ จึงต้องผนึกกำลังดำเนินการเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ด้วยการกระตุ้นและสร้าง

¹³ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เพ็ญอ้างในเชิงอรรถที่ 12.

กระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมให้ชุมชนร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และมีการเรียนรู้ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกัน และกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว โดยมีกิจกรรมหลักที่ดำเนินการเสริมสร้างประชาธิปไตยชุมชนได้แก่

1. การส่งเสริมกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต โดยพัฒนาศักยภาพให้คนในชุมชนรวมกลุ่มกัน ร่วมคิดร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมรักษาผลประโยชน์ของชุมชนด้วยตนเอง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการปรับวิถีคิด และวิธีการทำงานของบุคลากรภาครัฐจากการเป็นผู้สั่งการเป็นผู้สนับสนุนในการจัดการและแก้ไขปัญหาของชุมชนเอง

2. การส่งเสริมกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในลักษณะ "ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมเรียนรู้" เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ประกอบด้วยกระบวนการส่งเสริมและสนับสนุนชุมชนได้มีการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์เพื่อการพัฒนาอาชีพ และเศรษฐกิจชุมชน การพัฒนาสวัสดิการสังคม และสวัสดิภาพของชุมชน การฟื้นฟูอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน การค้นหาศักยภาพ และการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนการจัดทำแผนความต้องการของชุมชน รวมทั้งการสร้างประชาคมภายในชุมชนและการสร้างเครือข่ายของชุมชน

การเสริมสร้างประชาธิปไตยชุมชน จึงเป็นการนำเอาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การบริหารโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางนั่นเอง เป็นการสะท้อนถึงหลักปรัชญา และการปฏิบัติภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนจะต้องเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย โครงการและการใช้ทรัพยากร

อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยชุมชน แม้จะเป็นหลักการที่ดี แต่ในทางปฏิบัติย่อมจะพบกับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ปัจจัยทางด้านความพร้อมของประชาชน โดยพบว่า ถ้าหากชุมชนใด ประชาชนมีความเฉื่อยชา และขาดความกระตือรือร้น ไม่เรียกร้องสิทธิที่ตนควรมีควรได้ สยบเกรงกลัวต่ออำนาจรัฐและบารมีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ขาดความกล้าหาญและเรียกร้องต่อสู้เพื่อสิทธิ ความพยายามที่จะพัฒนาให้เกิดประชาธิปไตยชุมชนขึ้นก็จะไร้ผล

2. การสร้างพลังอำนาจในชุมชน

2.1 แนวคิดพื้นฐาน

การประยุกต์การสร้างพลังอำนาจในชุมชน มักทำคู่ไปกับการกระตุ้นการมีส่วนร่วมกับชุมชน โดยมีส่วนร่วมโดยมุ่งหวังให้เกิดการเรียนรู้ การมีความรู้สึกถึงความเป็นชุมชน โดยใช้กิจกรรมหลักคือ 1) การมีส่วนร่วม 2) การเรียนรู้ร่วมกัน 3) การสะท้อนความรู้สึก บทเรียนในเชิงวิเคราะห์วิจารณ์ ด้วยเหตุด้วยผล 4) การทำกิจกรรมกระบวนการสร้างพลังอำนาจให้เกิดให้เกิดในระดับจิตวิทยานุคคล องค์กรและกลุ่มหรือชุมชนการสร้างพลังอำนาจชุมชนเป็นไปได้ทั้งแบบไม่เป็นทางการและเป็นทางการแบบเป็นทางการคือ การที่ชุมชนมีบทบาท และมีอำนาจการตัดสินใจที่เป็นที่ยอมรับจากภาครัฐ ส่วน

แบบไม่เป็นทางการคือ การที่ชุมชนมีศักยภาพในการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระจากระบบ หรือ กระบวนการของภาครัฐ

ทั้งสองรูปแบบ พอสรุปได้ว่า ระดับการมีพลังอำนาจของชุมชนสามารถเรียงจากน้อยไปมาก โดยคู่ลักษณะกิจกรรมของชุมชนได้ดังนี้

- 1.การมีข้อมูลข่าวสาร ชุมชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่มีการตัดสินใจไปแล้ว
- 2.การปรึกษาหารือ ชุมชนได้รับเชิญให้แสดงความคิดเห็นต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ความเห็นของชุมชน อาจจะมีหรือไม่มีผลต่อการตัดสินใจก็ได้
- 3.การมีส่วนร่วมแบบเป็นทางการ ชุมชนได้มีการระบุหรือส่งตัวแทนให้เข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจ
- 4.การมีอำนาจตัดสินใจ ชุมชนมีสิทธิที่จะตัดสินใจเพื่อตนเอง และมีวิธีการที่จะดำเนินการตามที่ตัดสินใจ

การมีพลังอำนาจในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจะเกิดขึ้นได้ขึ้นกับความสามารถในการรวมกลุ่มของชุมชนเองจึงมักเรียกกันว่า “ทุนทางสังคม” (Social Capital) ชุมชนจะไม่สามารถมีอำนาจแบบเป็นทางการ ถ้าชุมชนไม่สามารถชี้ประเด็นที่สนใจ หรือเกี่ยวข้องกับผู้อื่นได้ ในขณะเดียวกัน ชุมชนก็จะไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ถ้าสมาชิกในชุมชนไม่มีทักษะในการรวมกลุ่ม และการสื่อสาร ดังนั้น การสร้างพลังอำนาจในชุมชน จึงจำเป็นต้องมีกิจกรรมการรวมกลุ่ม การฝึกทักษะการเรียนรู้ และการสื่อสารนั่นเอง¹⁴

2.2 กระบวนการเสริมสร้างพลังของชุมชน

การเสริมสร้างพลังของชุมชนหลายแห่งถูกกระตุ้นส่งเสริมโดยภาครัฐและ/หรือภาคเอกชน แต่การก่อเกิดชุมชนที่เข้มแข็งหลายแห่งก็ได้ผ่านกระบวนการก่อร่างสร้างตัวของชุมชนเองมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยการสร้างระบบความรู้ของตนเองที่บูรณาการความรู้เก่ากับความรู้ใหม่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีความหลากหลายด้วยความพยายามที่จะอยู่รอด ระบบความรู้เป็นภูมิปัญญาที่กำหนดระบบความสัมพันธ์ของสังคม ชุมชนที่พึ่งความรู้ของตนเองในขณะที่พึ่งพาความรู้ภายนอกโดยไม่พึ่งพิงจนเกินไป สามารถใช้ภูมิปัญญาในการมองได้ว่า มีปัญหาอะไรเกิดขึ้น และควรจะทำอย่างไร ก็สามารถอยู่รอดและสะสมสร้างทุนทางสังคมจนเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งได้

กระบวนการเสริมสร้างพลังชุมชนจึงเป็นการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องของชุมชน เรียนรู้ที่จะต่อสู้กับความเลวร้าย แสวงหารักษาชวงษ์ซึ่งทรัพยากรสำหรับการดำรงชีวิต จัดการกับปัญหา และสร้างจิตสำนึกของชุมชน วงจรของการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องไปนับตั้งแต่การวิเคราะห์ชุมชน การตัดสินใจ การลง

¹⁴ <http://www.gotoknow.org/posts/22229>

เมื่อทำ การติดตามประเมินผลสรุปบทเรียน ก่อให้เกิดพลังทางปัญญาของชุมชน เมื่อพลังปัญญา ถูกนำมา กำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชน ชุมชนก็ยังมีพลังมากขึ้น และสามารถนำไปแก้ปัญหาลดจนพัฒนา วิถีชีวิตของชุมชนได้อย่างไม่สิ้นสุด

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กระบวนการเสริมพลังชุมชนประสบความสำเร็จได้คือ การ พัฒนาศักยภาพของคนในชุมชน โดยการนำเอาภูมิปัญญาที่มีอยู่ในชุมชนเป็นองค์ความรู้ ความสามารถ และทักษะของคนในชุมชนที่เกิดจากการสั่งสมประสบการณ์ ผ่านกระบวนการเลือกสรรเรียนรู้ ปรับปรุง พัฒนาและถ่ายทอดสืบต่อกันมาในวิถีชีวิตของคนในชุมชนได้อย่างเหมาะสมกลมกลืนกับ สภาพแวดล้อมและยุคสมัย การถ่ายทอดภูมิปัญญาจากคนรุ่นหนึ่งสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง จากคนหนึ่งสู่อีกคน หนึ่ง เป็นกระบวนการพัฒนาศักยภาพหรือระบบการเรียนรู้ของชุมชน ในการพัฒนาศักยภาพของคนใน ชุมชนการเริ่มและเน้นที่การจัดกระบวนการเรียนรู้ (คนสัมพันธ์กับความรู้) กระบวนการจัดการ ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยความรู้ (คนสัมพันธ์กับทรัพยากร) และกระบวนการพัฒนาทุน ของชุมชนที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เป็นกระบวนการสร้างทุนความรู้ ทุนทางปัญญา ทุนทาง สังคม ซึ่งเป็นประสบการณ์ในการพัฒนา ความรู้สัมพันธ์กับทรัพยากร) รู้จักนำทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน ออกมาใช้และรู้จักนำภูมิปัญญาที่มีอยู่ในชุมชนมาใช้ซึ่งในแต่ละชุมชนนั้นก็จะมีภูมิปัญญากันอยู่แล้ว ดังนั้นก็ควรที่จะดึงความรู้และภูมิปัญญาที่มีอยู่นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

ในการมีเวทีหมู่บ้าน การวิเคราะห์สถานการณ์ของชุมชนร่วมกัน ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะ เป็นตัวพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชนทำให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละคน ผู้ร่วมเวทีเกิดการเรียนรู้ มากขึ้นตามลำดับถึงที่มาที่ไปของปัญหา ผลกระทบที่เกิดจากพฤติกรรมของตนเองและการพัฒนาใน อดีต เช่น ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชนซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหามาจนเกินจะแก้ไขในปัจจุบันที่มี คุณธรรมเพื่อส่วนรวม

การเรียนรู้อีกเรื่องหนึ่งที่เกิดจากกระบวนการในการเสริมสร้างพลังของชุมชน คือ การ เรียนรู้ถึงอำนาจ และหน้าที่ของประชาชนในการบริหารจัดการเรื่องราวภายในชุมชน วิธีการสร้าง บรรยากาศการเมืองการปกครองที่ดี การดำเนินวิถีชีวิตประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมทั้งเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของผู้นำทางการและองค์กรท้องถิ่น¹⁵

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอว่า กระบวนการ เสริมสร้างพลังของชุมชน มีแนวทางหลักดังนี้

1.การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนชนบทเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ชุมชนมีความพร้อมในเบื้องต้นในการตอบรับต่อการเข้า มาร่วมสนับสนุน การพัฒนาของทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนา

¹⁵ <http://www.l3nr.org/posts/448498>

เอกชน โดยยกระดับความรู้ความสามารถในการเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาของชุมชนและมีแนวทางดังนี้

1.1 การเตรียมความพร้อมของชุมชน

(1) เสริมสร้างกระบวนการพัฒนาคนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดการและทักษะที่หลากหลาย พร้อมกับพัฒนาความเป็นผู้นำและความเข้มแข็งของกลุ่มต่างๆ ในชุมชน โดยจัดการฝึกอบรมด้วยวิทยากรทั้งจากชาวบ้านและภายนอกให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และมีการเรียนรู้แลกเปลี่ยนระหว่างกัน

(2) จัดสรรงบประมาณสนับสนุนองค์กรชุมชนเพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มของชุมชนทุกรูปแบบ

(3) ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นตัวกลางในการรับการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำงาน ควบคุม และติดตามผลร่วมกัน

1.2 การเพิ่มศักยภาพขององค์กรชุมชน

(1) พัฒนากระบวนการเรียนรู้ โดยการกระจายข้อมูลข่าวสาร และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการดำเนินชีวิตของครอบครัวและชุมชน

(2) สนับสนุนชุมชนให้มีการริเริ่มทำธุรกิจที่ชุมชนเป็นเจ้าของและบริหารจัดการเอง ภายใต้ความร่วมมือของภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการบริหารจัดการด้านธุรกิจระหว่างชุมชน

(3) ส่งเสริมบทบาทของสตรีให้มีส่วนในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชุมชน โดยให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงานพัฒนาของชุมชนในทุกด้านมากขึ้น

1.3 การสนับสนุนแหล่งเงินทุนสำหรับการพัฒนาชุมชน

(1) ขยายการดำเนินงานกองทุนพัฒนาชนบท เพื่อสนับสนุนการออมทรัพย์ในระดับชุมชน และส่งเสริมกิจกรรมพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง

(2) สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนในรูปแบบต่างๆ และพัฒนาเครือข่ายกองทุนในระดับชุมชน เช่น กองทุนสวัสดิการในชุมชน กองทุนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองทุนด้านค่าน้ำวิจัยเพื่อพัฒนาอาชีพเสริม เป็นต้น โดยการให้ความรู้ด้านบริหารจัดการ

กองทุน และด้านอื่นๆ ที่จำเป็นให้มีประสิทธิภาพและเสริมสร้างศักยภาพของ
ผู้บริหารกองทุนให้มากขึ้น

1.4 การสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้และขยายเครือข่ายการเรียนรู้ของ
ประชาชน และชุมชนในชนบท

(1) ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ สื่อมวลชน และสร้างเครือข่ายการ
สนับสนุนด้านเทคโนโลยีสื่อสาร เพื่อการพัฒนากระบวนการเรียนรู้

(2) จัดให้มีการฝึกอบรมอาชีพด้านต่างๆ ที่สอดคล้องกับศักยภาพของ
ชุมชนและท้องถิ่น โดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ภายใต้ความร่วมมือขององค์กรชุมชน องค์กรพัฒนา
เอกชน และสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น

(3) รับรองวิทยฐานะการเรียนรู้ของชุมชน ในรูปแบบต่างๆ เช่น
โรงเรียนชุมชน วิทยาลัยชุมชน มหาวิทยาลัยชาวบ้าน โดยรัฐให้การช่วยเหลือตามความเหมาะสม

(4) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ในการเลือกประกอบอาชีพ
และการดำรงชีพผ่านสื่อต่างๆ ที่หลากหลาย เช่น ข้อมูลราคาสินค้า ข้อมูลด้านบริการทางสังคม เป็นต้น

1.5 การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการพัฒนา
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) สร้างความตระหนักและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์
ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการบริหารจัดการ

(2) เผยแพร่และให้โอกาสประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ
ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นกับท้องถิ่นจากโครงการ
พัฒนาของรัฐ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการประชาสัมพันธ์ตามควรแก่กรณี

(3) สนับสนุนให้องค์กรชุมชน เช่น กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน มีบทบาท
ในการควบคุมดูแลและแก้ไขด้านสิ่งแวดล้อมของชุมชนเพิ่มขึ้น

1.6 การส่งเสริมบทบาทของครอบครัวและชุมชนในการจัดบริการสังคม

(1) สร้างกลไกและระบบที่จะเอื้อต่อการส่งเสริมบทบาทของชุมชน
ในการตรวจสอบบริการสังคมต่างๆ ที่ดำเนินการในชุมชน เช่น การรับเลี้ยงเด็กกำพร้า การกำจัดขยะให้
ได้มาตรฐาน ฯลฯ

(2) สนับสนุนให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาความสัมพันธ์ของคนในครอบครัวและชุมชน โดยการจัดกิจกรรม เช่น การจัดสวนสาธารณะและบริการนันทนาการ เพื่อให้สมาชิกได้รับประโยชน์ร่วมกัน

2. การเพิ่มบทบาทของภาครัฐเพื่อสนับสนุนชุมชนให้มีส่วนร่วมและโอกาสในการพัฒนามากขึ้น

2.1 การส่งเสริมความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจขององค์กรชุมชน

(1) ใช้มาตรการทางการคลัง โดยการปรับปรุงระบบภาษีให้ส่งเสริมและสนับสนุนการระดมทุนเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชน

(2) ส่งเสริมกิจการสหกรณ์ให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง รวมทั้งรับรองสถาน-ภาพของกลุ่มต่างๆ ที่ดำเนินการโดยใช้หลักสหกรณ์เพื่อให้มีสถานภาพที่สามารถเอื้อประโยชน์ด้านภาษีต่อภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น การฝึกอบรม

(3) สนับสนุนมาตรการทางภาษีเพื่อจูงใจธุรกิจขนาดใหญ่ให้ทำธุรกิจกับองค์กรชุมชนในลักษณะที่ช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการ การตลาด และการแข่งขันของชุมชนให้สูงขึ้น

(4) ส่งเสริมให้สถาบันการเงินทั้งภาครัฐและภาคเอกชนสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการพัฒนาให้แก่องค์กรชุมชนมากขึ้น

(5) สนับสนุนการจัดตั้งสถาบันการเงินระดับชาติ ในลักษณะธนาคารเพื่อพัฒนาองค์กรชุมชน เพื่อให้การสนับสนุนทั้งด้านการพัฒนาองค์กรและด้านสินเชื่อ เพื่อการพัฒนาให้แก่องค์กรชุมชน โดยมีการร่วมมือประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการเงินอื่นๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอื่นๆ ที่จะร่วมสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชน

(6) พัฒนาขีดความสามารถของสถาบันและกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบต่างๆ โดย

(6.1) สนับสนุนหลักสูตรการศึกษาทั้งในระบบ และนอกระบบที่สอดคล้องกับศักยภาพและภูมิปัญญาของท้องถิ่น รวมทั้งจัดระบบการถ่ายทอดความรู้ด้านเทคนิควิชาการของสถาบันและกลุ่มเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จให้แพร่หลาย

(6.2) เพิ่มโอกาสการทำธุรกิจของสถาบันเกษตรกร โดยจัดการฝึกอบรมด้านบริหารจัดการ สนับสนุนข่าวสารด้านการตลาดและเพิ่มสินเชื่อระยะยาวผ่านสถาบันเกษตรกร

(6.3) สนับสนุนความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจของสถาบันเกษตรกรโดยการแก้กฎหมายที่จำเป็น

2.2 การส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนด้านสังคม และคุณภาพชีวิต

(1) กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น และเพิ่มโอกาสในการศึกษาต่อแก่เด็กที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

(2) เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับข่าวสารข้อมูลอย่างกว้างขวาง โดยความร่วมมือในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารระหว่างองค์กรชุมชน รัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน

(3) สนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนเพื่อดูแลกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่รัฐดูแลไม่ทั่วถึง

(4) กระจายบริการสาธารณสุขทั้งทางด้านทรัพยากรและบุคลากร เพื่อลดความแตกต่างทางด้านคุณภาพของการให้บริการระหว่างกรุงเทพมหานครและภูมิภาค

(5) เร่งการปฏิรูประบบภาษีท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นและชุมชนมีรายได้เพียงพอในการจัดบริการด้านสังคมอย่างทั่วถึง

3. การส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและมีทางเลือกในการประกอบอาชีพเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการเพิ่มบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและภาคธุรกิจเอกชนให้เกื้อกูลกิจกรรมของชุมชน

3.1 การสนับสนุนธุรกิจเอกชนให้เข้าร่วมในการพัฒนาธุรกิจชุมชนตามความพร้อมความถนัดและความสนใจของแต่ละองค์กรธุรกิจ

(1) สนับสนุนการพัฒนาธุรกิจและเศรษฐกิจในระดับหมู่บ้านโดยการสนับสนุนการร่วมทุนระหว่างชุมชนและธุรกิจเอกชน และการหาตลาดสำหรับสินค้าที่ผลิตในท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมชุมชนให้มีอาชีพนอกภาคเกษตรในหมู่บ้าน โดยเฉพาะธุรกิจประเภทรับเหมาช่วงงาน เช่น การทอผ้า การผลิตชิ้นส่วนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมประเภทต่างๆ

(3) ถ่ายทอดความรู้และทักษะในเชิงธุรกิจ เช่น การผลิต การตลาด การบัญชี การเงิน และการจัดการทั่วไป เพื่อวางรากฐานความคิดเชิงธุรกิจโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนด้วยตนเอง

(4) สร้างสิ่งจูงใจด้านมาตรการการเงินและการคลังให้ธุรกิจเอกชนเข้ามาช่วยฝึกอบรมฝีมือแรงงาน การผลิต การจำหน่าย และการจัดการตลาดอย่างเป็นระบบครบวงจร โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการในทุกขั้นตอนและสามารถพัฒนาให้เป็นธุรกิจที่ชุมชนเป็นเจ้าของได้ในที่สุด

(5) รณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนในการปรับแนวคิดการบริหารธุรกิจจากการมุ่งเน้นกำไรไปสู่การลงทุนเพื่อพัฒนาสังคมควบคู่กันไปด้วย

3.2 การสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน

(1) สนับสนุนบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการประสานงานการพัฒนา ร่วมกับชุมชน องค์กรท้องถิ่น ภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน โดยสนับสนุนข้อมูลข่าวสารงบประมาณ และการอำนวยความสะดวก

(2) ส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการค้นคว้าวิจัยและการถ่ายทอดเทคโนโลยีความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

(3) สนับสนุนทุนแก่องค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาอาชีพและรายได้ของชุมชนในชนบท¹⁶

3.การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)

3.1 ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

หมายถึง การบริหารราชการที่นำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล โดยมีการจัดระบบงาน/วิธีการทำงาน การจัดโครงสร้าง และการสร้างวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เอื้อ

¹⁶ www.nesdb.go.th/portals/0/news/plan/p8/M4_2.doc

ต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) มีความหมายที่หลากหลายโดยเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมและการเมือง ในที่นี้ หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหาร ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงทัศนעותความคิดเห็น การร่วมเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การร่วมคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา การร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การร่วมในการดำเนินการ และการร่วมติดตามประเมินผล รวมทั้งการร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางวิชาการมีหลากหลายตัวแบบ ในที่นี้ใช้ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล ((IAP2 - International Association for Public Participation) ที่เรียกว่า Public Participation Spectrum แบ่งเป็น 5 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform) เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยที่สุด แต่ถือว่า เป็นขั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและมีความสำคัญมาก โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับภาระงานของภาครัฐ โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากภาครัฐสู่ประชาชน

ระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมในระดับการปรึกษาหารือ (To Consult) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการ/การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐอย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะความคิดเห็น และประเด็นที่ประชาชนเป็นห่วงไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย หรือพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน และประกอบการตัดสินใจ โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ทำได้โดยการสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การเสวนากลุ่ม เป็นต้น

ระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมในระดับให้เข้ามามีบทบาท (To Involve) เป็นลักษณะที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนและตัดสินใจ ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ และวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐ มีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวกและยอมรับการเสนอแนะ และมีการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้ อาจดำเนินการในรูปแบบกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วม

ระดับที่ 4 การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (To Collaborate) เป็นการให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก และแนวทางแก้ไข รวมทั้งการเป็นภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การที่ภาครัฐสัญญากับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงานร่วมกัน และนำแนวคิดใหม่ๆ หรือข้อเสนอแนะของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาจากผลของการตัดสินใจที่ค่อนข้างสูง โดยมีตัวอย่างรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน เป็นต้น

ระดับที่ 5 การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจประชาชน (To Empower) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีบทบาทในระดับสูงสุด โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งผลการตัดสินใจมีผลผูกพันให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้ เน้นให้ประชาชนมีบทบาทในการบริหารจัดการโดยเป็นผู้ดำเนินการกิจ และภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น ประโยชน์ของการตัดสินใจในขั้นนี้ คือ การสร้างการเรียนรู้ ความเข้าใจและความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน รูปแบบการมีส่วนร่วม ในขั้นนี้ เช่น การลงประชามติเพื่อพิจารณาว่าควรมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ของชุมชนหรือไม่ เป็นต้น¹⁷

3.2 แนวคิดการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เสนอว่า การพัฒนาระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจะเน้นการดำเนินการใน 2 ด้าน คือ

(1) การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-Out Approach) โดยต้องดำเนินการพัฒนาทักษะและความรู้ความเข้าใจกับทุกส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด โดยจะต้องมีการกำหนดนโยบายและแนวทางการทำงานประสานเชื่อมโยงให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะในระดับประเทศหรือส่วนกลางต้องมีนโยบายชัดเจนที่กำหนดให้ส่วนราชการ เช่น การกำหนดนโยบายให้ทุกหน่วยงานในภาคราชการจัดทำนโยบายและแนวทาง เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน พัฒนาและสร้างความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนทักษะในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้กับข้าราชการระดับต่างๆ ส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นองค์กรนำในการส่งเสริมและสนับสนุนส่วนราชการให้พัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ให้คำปรึกษาส่วนราชการ รวมทั้ง

¹⁷ http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=2&content_id=156

สรรหาส่วนราชการที่มีวิธีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่โดดเด่น เพื่อเป็นหน่วยงานตัวอย่างในเรื่องนี้ และเผยแพร่แนวทางปฏิบัติที่ดีแก่ส่วนราชการอื่นๆ กำหนดหลักการที่ชัดเจนสำหรับการบริหารราชการในระดับจังหวัด ให้เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการวัดความสำเร็จของจังหวัด เป็นต้น

(2) การพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-In Approach) คือ การสร้างศักยภาพ และโอกาส (Empowerment and Enabling) ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม เช่น การเผยแพร่ข้อมูล การพัฒนาความรู้ความเข้าใจ การเพิ่มขีดความสามารถ เพิ่มโอกาสและช่องทางของภาคประชาสังคมและชุมชนที่จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการพัฒนาบริการสาธารณะ การติดตามตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยส่งเสริมการสร้างกระบวนการเรียนรู้และการได้รับข้อมูลข่าวสารของประชาชน เพื่อเข้ามามีส่วนร่วม จัดทำหลักสูตรเพื่อพัฒนาผู้นำในการสร้างเวทีการมีส่วนร่วมในการบริหารระดับต่างๆ จัดทำคู่มือการบริหารราชการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เผยแพร่ให้ส่วนราชการและประชาชนได้รับทราบในวงกว้าง พัฒนากระบวนการเรียนรู้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมโดยจะดำเนินการโครงการนำร่องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พร้อมกับพัฒนาโครงการเวทีประชาชนเพื่อพัฒนาระบบราชการไทย และสร้างกลไกเครือข่ายภาคประชาสังคมในระดับจังหวัด เพื่อผลักดันการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารงานในระบบเปิด เป็นต้น¹⁸

แนวความคิดดังกล่าวเสนอว่า การบริหารสาธารณะต้องเปลี่ยนแปลงจากกรอบหลักการบริหารดั้งเดิม โดยให้ความสำคัญกับการนำแนวคิด “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Services) มาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ซึ่งโกวิทย์ กังสนันท์¹⁹ เสนอว่า หน่วยงานของรัฐควรจะต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติงาน 7 ประการด้วยกันคือ

(1) เน้นบทบาทการริเริ่มจากชุมชน เพื่อพัฒนาทางเลือกใหม่ๆ การสร้างความรู้สึกรับรู้ของการเป็นเจ้าของ (Ownership) และการกระจายอำนาจ (Decentralize) ให้กับพลเมือง กลุ่มเพื่อนบ้าน และองค์กรชุมชนให้เป็นแหล่งการแก้ปัญหาของตัวเอง

(2) การสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันระหว่างหน่วยงานให้บริการ (Service Providers) ไม่ว่าจะเป็นระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน หรือ NGOs เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพ การตอบสนองความต้องการที่ก้าวหน้ามากขึ้น และการสร้างสิ่งแวดล้อมที่กระตุ้นนวัตกรรมใหม่ๆ

¹⁸ โปรตดู โกวิทย์ กังสนันท์, จริยธรรมของการบริหารภาครัฐแนวใหม่, เข้าถึงได้ใน

http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_93.pdf, http://www.opdc.go.th/special.php?content_id=302&spc_id=3

¹⁹ โปรตดู โกวิทย์ กังสนันท์, เพ็ญอ้าง.

(3) การลดการผูกติดอยู่กับกฎระเบียบแบบเดิม แต่เน้นความสำเร็จของภารกิจทั้งภายใน และภายนอก รวมทั้ง การปรับระบบทรัพยากรมนุษย์ และงบประมาณให้สอดคล้องกัน

(4) การสร้างความรับผิดชอบในระบบผลงาน (Performance) ที่เชื่อมโยงกับการริเริ่มสาธารณะ และผลกระทบต่อสาธารณะอย่างจริงจัง แทนที่การเน้นการควบคุมทรัพยากรสาธารณะ (Public Resources) แต่เพียงด้านเดียวในการทำงาน

(5) การประกอบการสาธารณะเปลี่ยนแปลง และพลิกตัวจากการเน้นการจัดลำดับความสำคัญของหน่วยงานสาธารณะ และนักการเมือง (Political Masters) ซึ่งเป็นแหล่งทุนมาเน้นการรับใช้ประชาชนในฐานะเป็นลูกค้า (Customers)

(6) การประกอบการสาธารณะพึงแสวงหานวัตกรรมและความคิดริเริ่มใหม่ๆ ที่สนับสนุนการทำงานให้ได้ประสิทธิผลมากขึ้น โดยการใช้ทรัพยากรน้อยลง การเพิ่มมูลค่าการบริการ และการประกันผลงาน บนพื้นฐานข้อสมมุติที่ว่าปัญหาสังคมในยุคหลังอุตสาหกรรมมีลักษณะซับซ้อนมากขึ้น

(7) รัฐบาลสามารถตอบสนองต่อความต้องการของปัญหาน้อยลง ดังนั้น การประกอบการสาธารณะควรเน้นการคาดการณ์อนาคตและการวางแผนแนวป้องกันมากกว่า การเน้นการบำบัดรักษาที่เคยเน้นในยุคดั้งเดิม

โกวิท ภัยสนันท์²⁰ เสนอต่อไปว่า ยุคสมัยของหลักการจัดองค์การแบบรวมศูนย์ การจัดสถาบันตามลำดับชั้น และการเน้นความเชี่ยวชาญในวิชาชีพได้ผ่านพ้นไปแล้ว บนฐานความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และคุณภาพของบุคลากรที่สูงขึ้น รูปแบบการบริหารสาธารณะควรเน้นความยืดหยุ่น ทีมทำงาน และการกระจายอำนาจทั่วทั้งองค์กร

การบริหารสาธารณะพึงตระหนักถึงความสำคัญของพลังตลาด (Market Forces) กลุ่มคน ผลประโยชน์ พลังทางสังคมและเศรษฐกิจ ที่องค์กรอำนาจรัฐไม่สามารถควบคุมแบบเบ็ดเสร็จได้ จึงควรสร้างสิ่งแวดล้อมที่เปิดโอกาสให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่สังคม

3.3 แนวทางการปฏิบัติ

โกวิท ภัยสนันท์²¹ กล่าวว่า บทบาท และสิทธิหน้าที่ของการเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในวงการทฤษฎีการเมืองและสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะเกี่ยวกับการเรียกร้องการมีส่วนร่วมที่ตื่นตัว แข็งขันและละเอียดยิ่งขึ้นของพลเมือง สิ่งที่น่าเป็นข้อสังเกตคือ การเรียกร้องนี้ได้รับการผลักดันจากมุมมองที่แตกต่างกันเกี่ยวกับภาวะพลเมือง (Citizenship) เช่น ภาวะพลเมืองในฐานะสมาชิกของชุมชนการเมือง (Political Community) ภาวะพลเมืองในกรอบ

²⁰ โกวิท ภัยสนันท์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 18.

²¹ โกวิท ภัยสนันท์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 18.

ความคิดของเศรษฐศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Economics) และภาวะพลเมืองในกรอบอุดมคติการเมือง (Political Altruism) การมีส่วนร่วมของพลเมืองในชุมชนการเมืองถูกกำหนดโดยกรอบสิทธิ และหน้าที่ตามกฎหมาย ในแนวคิดนี้ ภาวะพลเมืองจึงเน้นขีดความสามารถของบุคคลและกลุ่มบุคคลที่จะมีอิทธิพลต่อระบบการเมือง ส่วนการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกรอบทางเลือกสาธารณะตั้งอยู่ข้อสมมุติว่า การมีรัฐบาลก็เพื่อเปิดโอกาสให้พลเมืองตัดสินใจเลือกตามความต้องการด้านผลประโยชน์ของตนเอง (Self-Interest) ตามกรอบสิทธิส่วนบุคคล โดยผ่านขั้นตอน เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง ส่วนสุดท้ายของการมีส่วนร่วมของภาวะพลเมืองในกรอบอุดมคติการเมืองคือ การเน้นความสำคัญของจิตวิญญาณสาธารณะ (Public Spirit) ที่มองข้ามผลประโยชน์เฉพาะตัว และเข้ามาในระบบการเมืองเพื่อปกป้องรักษา และเกื้อหนุนผลประโยชน์ส่วนรวม หรือสาธารณะ

กรอบจิตวิญญาณสาธารณะนี้ พลเมืองควรมีความรู้เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ มีความรู้สึกผูกพัน (Sense of Belonging) มีความห่วงใยต่อส่วนรวม และมีพันธะทางคุณธรรมกับชุมชน การพัฒนาจิตวิญญาณสาธารณะ จำเป็นต้องได้รับการฟูมฟักจากหลักการให้ความยุติธรรม การมีส่วนร่วมสาธารณะ และการปรึกษาหารือ²² การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน และใช้วิจารณ์ของภาวะพลเมือง (Critical Citizenship) เป็นหัวใจสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ยั่งยืน และมีความเข้มแข็ง ดังนั้น การสร้างหลักการความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย จึงเป็นพื้นฐานสำคัญที่สุด สำหรับการบริหารสาธารณะในปัจจุบัน

ภาวะความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยมีลักษณะดังนี้ 1) ในด้านการใช้อำนาจ สามารถใช้ดุลยพินิจอย่างมีเหตุผลและเชื่อถือในความรู้เกี่ยวกับ สถานการณ์จากประสบการณ์ และการปฏิบัติได้จริง 2) ในด้านการแสดงออกซึ่งหลักคุณธรรม (Virtue) หรือความสนใจในผลประโยชน์สาธารณะ สามารถเข้าใจสาระและบริบทที่เกี่ยวข้อง และสร้างวาทกรรมบนฐานเหตุและผล (Reasoned Discourse) 3) ในด้านการพัฒนาตัวเอง สามารถพัฒนาขีดความสามารถการปกครอง (Governance Capacity) จากกิจกรรมและประสบการณ์จริง และ 4) ในด้านธรรมเนียมของชุมชน สามารถสร้างข้อตกลง และการยอมรับโดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือเกี่ยวกับประเด็นที่สาธารณะให้ความสนใจ²³

ดังนั้น ภายใต้แนวคิดดังกล่าว ส่งผลให้รัฐบาลต้องมีการปรับบทบาทหน้าที่ มาเป็นผู้ทำหน้าที่ให้สนับสนุนชุมชน และองค์กรประชาสังคมต่างๆ ให้เข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงานสาธารณะ รวมทั้งจะต้องทำการปรับรูปแบบองค์การสาธารณะ ที่ทำหน้าที่ทางด้านการควบคุมให้

²² Mansbridge, J., (1994) อ้างถึงใน โกวิทท์ กังสนันท์, อ้างแล้วในเชิงอรุณที่ 18.

²³ Stivers, C., (1993) อ้างถึงใน โกวิทท์ กังสนันท์, อ้างแล้วในเชิงอรุณที่ 18.

น้อยลง แต่ควรใส่ใจต่อเรื่องที่เกี่ยวข้องของผู้มีผลประโยชน์ของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ

นอกจากนี้ แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ยังให้ความสำคัญกับการบริหารงานสาธารณะที่ยึดหลัก ความเท่าเทียม (Equality) ความยุติธรรม (Equity) และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness) ซึ่งการที่จะดำเนินงานภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ จะต้องยึดหลักของการส่งเสริมให้ภาครัฐ และประชาชนได้ “เข้ามามีส่วนร่วมกัน” (Engagement) โดยเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการเจรจาต่อรอง และการสร้างข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานสาธารณะ²⁴

การดำเนินงานดังกล่าว อยู่บนพื้นฐานของหลักจริยธรรมของการบริหารภาครัฐแบบใหม่ ในรูปของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ซึ่งเน้นความดีงาม ความชอบธรรม และความถูกต้อง โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานดังนี้

1. ต้องไม่มองเพียงแค่ประชาชนเป็นเพียงลูกค้า แต่ควรเน้นการสร้าง ความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความไว้วางใจ (Trust) และความร่วมมือ (Collaboration) กับประชาชนโดยการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ
2. ผู้บริหารสาธารณะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการสร้างหลักการพื้นฐานร่วมกันเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา และบริหารนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมในด้านการปรึกษาหารือ และการเป็นหุ้นส่วน
3. ให้คุณค่ากับความเป็นพลเมือง (Citizenship) โดยอาศัยการสร้างความร่วมมือระหว่างของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และพลเมืองที่มีความผูกพัน (Committed) ที่จะเกี่ยวข้องต่อสังคมมากกว่าการที่ผู้บริหารเล่นบทบาทผู้ประกอบกิจการและถือว่าเงินสาธารณะ (Public Money) เสมือนเงินของตนเอง
4. ควรใส่ใจในค่านิยมชุมชน และความสนใจของพลเมืองในการนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจ
5. ทำหน้าที่เป็น “ผู้รับใช้” มากกว่า “การกำกับทิศทาง” โดยปฏิบัติงานบนฐานค่านิยมร่วมกันกับประชาชน แทนที่จะคอยกำกับ และควบคุมทิศทางแต่เพียงอย่างเดียว

แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นการปฏิเสธการบริหารที่เน้นรูปแบบ และพฤติกรรมของระบบราชการเป็นรากฐาน ที่มุ่งหมายในการสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว โดยนำเอามุมมองการบริหารในแนวธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ใน

²⁴ โกวิท ภัทสนันท์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 18

การบริหารภาครัฐ ดังปรากฏในข้อเสนอรูปแบบของ “การบริหารสาธารณะแนวใหม่” (New Public Management) แต่แนวความคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจะได้รับอิทธิพลทางความคิดจากข้อเสนอ “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Services) เพื่อเป็นรูปแบบทางเลือกทั้งในด้านการบริหารภาครัฐ ที่ยึดหลักว่า การส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนรวมในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นจริยธรรมพื้นฐานที่การบริหารจัดการสาธารณะในปัจจุบันควรยึดถือเป็นสิ่งที่ถูกต้องดีงาม

โดยทั่วไป การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จะใช้เกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนรวมในการตัดสินใจในกิจกรรมสาธารณะที่มีผลกระทบต่อสังคม โดยอยู่บนเงื่อนไขพื้นฐานว่า ประชาชนต้องมีอิสรภาพ และมีความเสมอภาคในการเข้าร่วมกิจกรรม การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อให้หน่วยงานราชการได้นำเอาไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มคุณภาพ และประสิทธิภาพในการตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ อีกทั้งยังช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือ และความชอบธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐอีกด้วย

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จึงมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงานของรัฐ หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่องานมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

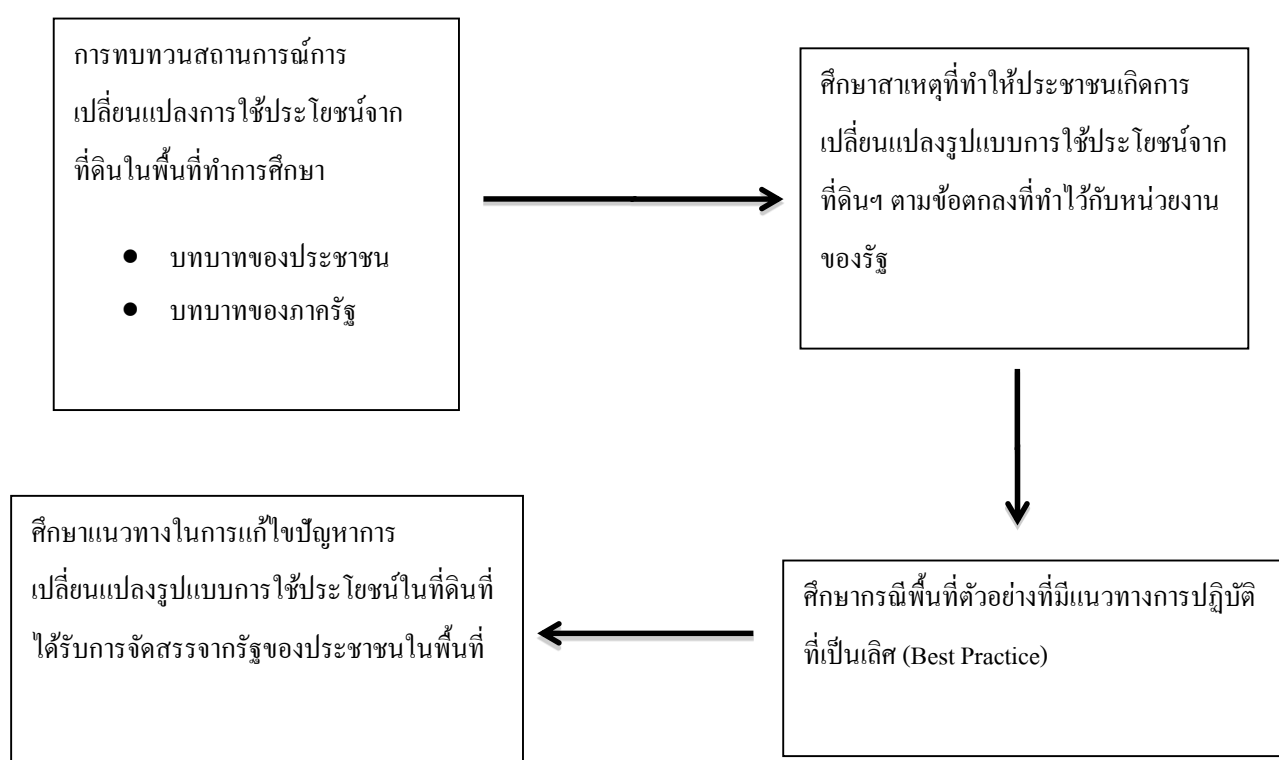
กล่าวโดยสรุป ค่านิยมหลักสำหรับการปฏิบัติงานภายใต้แนวความคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมคือ เป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการ

เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม

5.กรอบแนวคิดการวิจัย

เพื่อที่จะสามารถทำการศึกษาได้ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนด คณะผู้วิจัยจะนำเอาแนวคิดทั้ง 3 แนวคิด ได้แก่ ประชาธิปไตยชุมชน แนวคิดการสร้างพลังอำนาจในชุมชน และแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ มาทำการสังเคราะห์ เพื่อพัฒนาให้เป็นกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ที่สามารถที่จะนำไปใช้เป็นกรอบในการเก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลให้สามารถตอบคำถาม และวัตถุประสงค์การวิจัยของการศึกษานี้ โดยสามารถแสดงกรอบแนวคิดการวิจัย ได้ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย



จากแผนภูมิที่ 1 แสดงให้เห็นว่า

การศึกษานี้จะเริ่มต้นจากการทบทวนสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐของประชาชนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จากนั้น

จำทำการวิเคราะห์หาสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ดังกล่าว โดยนำเอาแนวคิด
 ประชาธิปไตยชุมชนมาเป็นกรอบในการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ต่อมาจะทำการลงพื้นที่ไป
 ทำการศึกษาในพื้นที่ชุมชนที่ประสบความสำเร็จ ในการจัดการรูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดินฯ (Best
 Practice) ที่เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนที่ได้รับมอบ เพื่อทำการวิเคราะห์
 ถึงแนวคิดและวิธีการปฏิบัติที่จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบในพื้นที่ เพื่อ
 นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก
 หน่วยงานของรัฐของประชาชนให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ที่ทำการศึกษาย่าง
 แท้จริง ในขั้นตอนสุดท้าย ผู้วิจัยจะนำเอาแนวคิดประชาธิปไตยชุมชนมาเป็นกรอบในการสรุป
 สังเคราะห์ผลการศึกษาเพื่อนำเสนอแนวทางที่เป็นรูปธรรม และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในการ
 นำไปใช้แก้ไขปัญหาในลักษณะดังกล่าวในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

บทที่ 3

สภาพ และสาเหตุของปัญหา

ประชาชนเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ

1. ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่

จากอดีตจนถึงปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทำการศึกษาจำนวน 8 ชุมชน ใน 3 ตำบล ของอำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น สามารถแบ่งช่วงเวลาตามเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ 4 ช่วงใหญ่ คือ

ช่วงที่ 1 ชุมชนดั้งเดิม เป็นชุมชนเก่าแก่มีการตั้งชุมชนมายาวนานในพื้นที่ศึกษามี 2 หมู่บ้าน จากคำบอกเล่าของผู้สูงอายุในหมู่บ้านถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้นในอดีต มีเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง 2 เหตุการณ์ คือ การยกทัพเดินทางผ่านมา และพักทัพของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ที่บริเวณบ้านสีชมพู และ เหตุการณ์แตกทัพจีนฮ่อจากเมืองอุบลราชธานี หนีตามลำน้ำมูล ขึ้นมาตามสายน้ำชี และลำน้ำพองมาตั้งถิ่นฐานบริเวณบ้านป่าน และขยายมาบ้านโนนทองกลาง-โนนไผ่งาม ในตำบลสีชมพู ส่วนทางด้านความเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ก็จะมีประเพณี วัฒนธรรมและความสัมพันธ์ทางเครือญาติที่แน่นแฟ้น การตั้งบ้านเรือนจะอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่อุดมไปด้วยทรัพยากรทางธรรมชาติ มีแหล่งน้ำเพื่อการบริโภค มีพื้นที่ป่าเพื่อเป็นแหล่งหาอาหาร และไม้ใช้สอย มีพื้นที่ดินทำการเพาะปลูกที่อุดมสมบูรณ์ การตั้งชื่อของหมู่บ้าน ก็มักปรากฏลักษณะของพื้นที่ หรือพืชพรรณที่พบได้โดยง่าย เช่น โนนทองกลาง ก็ตั้งหมู่บ้านในพื้นที่โนนที่มีต้นทองกลางขึ้นอยู่เป็นจำนวนมาก เป็นต้น

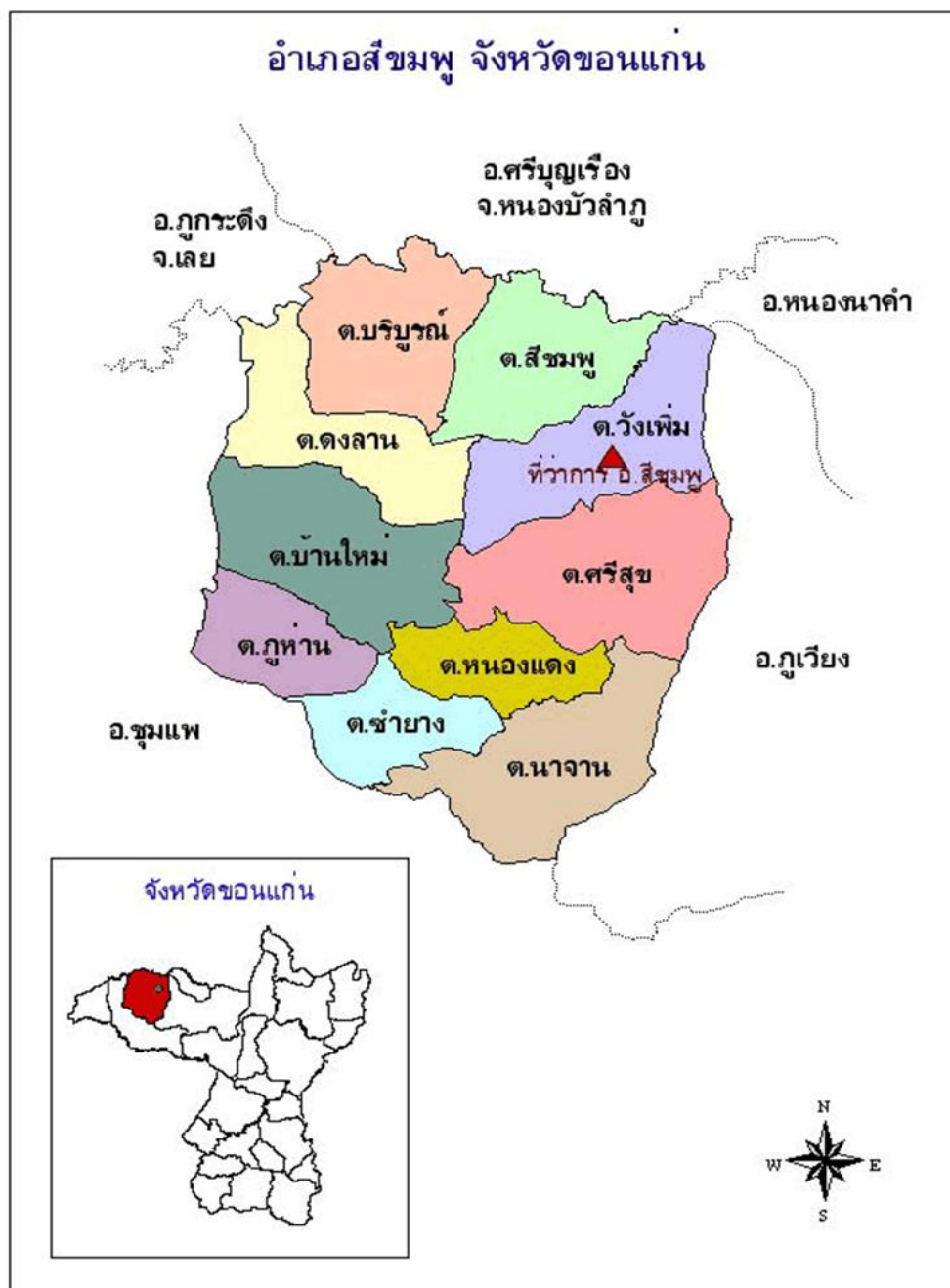
ช่วงที่ 2 ชุมชนขยายเป็นกลุ่มคนที่อพยพเข้ามาเพื่อแสวงหาที่ดินทำกินที่อุดมสมบูรณ์ จะเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2480 - 2515 เป็นกลุ่มคนที่อพยพมาจากหลายๆ จังหวัดในภาคอีสาน เช่น ขอนแก่น ชัยภูมิ นครราชสีมา มหาสารคาม สุรินทร์ มาตั้งถิ่นฐานตามแนวตะเข็บป่า ได้แก่ บ้านโคกป่ากุง บ้านโคกสูง บ้านโคกกลาง ตำบลสีชมพู บ้านบริบูรณ์ (บ้านโคกไม้้งาม) ตำบลบริบูรณ์ บ้านนาอุดม (บ้านปากดง) ตำบลดงลาน อำเภอสีชมพู ด้วยคำบอกเล่าต่อๆ กันไปว่า ป่าดงลานนั้นอุดมสมบูรณ์ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “โคกช้างป่าเสือ” มีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยสัตว์ป่านานาชนิด ที่ดินกว้างขวางสามารถจับจองแผ้วถางได้ ต่อมาพื้นที่ป่าเริ่มลดลงในพื้นที่ป่าดงลาน รัฐบาลจึงประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดงลาน เมื่อปี พ.ศ.2508 การประกาศเขตป่าในครั้งนี้ มีผลทำให้ที่ดินทำกินของชาวบ้านบางส่วนถูกเขตป่าสงวนแห่งชาติทับที่ดินทำกินไปด้วย

ช่วงที่ 3 ชุมชนที่ตั้งขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2525-2528 ตามโครงการหมู่บ้านป่าไม้ โดยการอพยพตามแผนงานของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้มีการอพยพชาวบ้านในหลายพื้นที่เช่น พรหมซ่งหนองไร่ไก่อ่ ห้วยเตย ในเขตอำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ มาตั้งชุมชนใหม่ขึ้นที่บ้านอ่างทอง ในเขต

ตำบลดงลาน และชาวบ้านจากชำเทา ชำนกน้อย ชำแคน ชำจำปา ในเขตอำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น มาตั้งชุมชนใหม่ในเขตตำบลดงลาน รวมแล้ว 11 หมู่บ้าน และเขตตำบลบริบูรณ์ อีก 2 หมู่บ้าน รัฐได้ จัดสรรที่ดินสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยครอบครัวละ 200 ตารางวา และที่ดินสำหรับเป็นที่ทำกินครอบครัวละ 7 ไร่ การปรับตัวของคนในชุมชนระยะ 10 ปีแรก คนในชุมชนที่ตั้งใหม่แบบนี้มักจะอพยพไปขายแรงงานในต่างถิ่น สภาพชุมชนเหมือนหมู่บ้านถูกทิ้งร้าง ภายในชุมชนมีปัญหาทางสังคมมาก ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนทางวัฒนธรรม และเครือญาติมีน้อย การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการ จัดสรรจากหน่วยงานรัฐก็ล้มเหลว จึงมีมติคณะรัฐมนตรียกเลิกโครงการหมู่บ้านป่าไม้ เมื่อปี พ.ศ.2540 และให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้ามาดำเนินการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.

ช่วงที่ 4 ชุมชนที่อพยพตามโครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ (คจก.) ปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลได้เข้ามายึดที่ดินทำกินของชาวบ้านทั้งที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และชุมชนขยาย ในเขตบ้านโนนทองหลาง โนนไผ่งาม บ้านโคกป่า บ้านโคกสูง บ้านโคกกลาง ตำบลสีชมพู และบ้าน บริบูรณ์ ตำบลบริบูรณ์ ในบริเวณพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดงลาน แล้วจัดที่ดินทำกิน ให้กับครอบครัวผู้อพยพมาจากบ้านชำผักหนาม และบ้านตาดีฟ้า-ดงสระคร่าน โดยการจัดรูปที่ดินใหม่ เป็นหมู่บ้านพื้นที่รองรับ บ้านเทพชมพู-เทพประทาน ซึ่งเป็นหมู่บ้านพื้นที่อพยพมาขึ้นกับตำบลบริบูรณ์

ปี พ.ศ. 2535 ชาวบ้าน 5 หมู่บ้านในพื้นที่ศึกษาได้รวมกลุ่มกับชาวบ้านต่างๆ จำนวน 27 หมู่บ้าน ในเขตอำเภอสีชมพู ร่วมคัดค้านโครงการ คจก. ในขณะนั้นรัฐบาลรักษาการมี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรียกเลิกโครงการ คจก. เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2535 ให้ชาวบ้าน ได้กลับไปทำกินในพื้นที่ดิน และมอบหมายให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เข้ามา ดำเนินการตามสิทธิในที่ดินทำกินเดิมก่อนมีการจัดโครงการ คจก. และชาวบ้านก็ได้รับการดำเนินการ ตามแนวทางของสำนักงานปฏิรูปที่ดินแล้วเสร็จได้รับใน ส.ป.ก. 4-01 ก. เมื่อเดือน มกราคม พ.ศ.2539



แผนภาพที่ 1 แสดงเขตพื้นที่อำเภอที่ทำการศึกษา

การศึกษาเรื่องการศึกษาแนวทางป้องกันปัญหาประชาชนเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐในบทนี้ จะแบ่งวิธีการดำเนินการศึกษาออกเป็น 2 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

ขั้นตอนแรก การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยจะทำการแบ่งการเก็บข้อมูลจากกลุ่มบุคคลผู้เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 2 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กลุ่มประชาชน และแกนนำประชาชนในพื้นที่เป้าหมายการวิจัย และกลุ่มผู้แทนของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดขอนแก่น

ขั้นตอนที่สอง ได้แก่ การนำเอาข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้มาทำการวิเคราะห์ และสังเคราะห์เพื่อแสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น

สำหรับในบทนี้ จะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาในขั้นตอนแรก ได้แก่ การศึกษาถึงสภาพปัญหา และสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรของรัฐ โดยจะทำการแบ่งผลการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน ได้แก่

ส่วนแรก จะเป็นการนำเสนอถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ของเกษตรกรในพื้นที่ทำการศึกษ

ส่วนที่สอง จะเป็นการนำเสนอถึงประเด็นที่เป็นสาเหตุทำให้เกษตรกรเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ

ส่วนที่สาม จะเป็นการนำเสนอถึงสาเหตุสำคัญที่มีผลทำให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ

การนำเสนอผลการศึกษาทั้งสามส่วนนี้ จะมีรายละเอียดของวิธีดำเนินการศึกษา และผลที่ได้รับจากการศึกษาดังกล่าวดังนี้

2.สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ

2.1 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในส่วนนี้ จะกระทำโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนพื้นที่ศึกษา ทั้งระดับแกนนำ และชาวบ้านผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง เพื่อให้ได้ประเด็นเนื้อหาที่ครอบคลุมในกรอบที่เกี่ยวข้องกับเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จึงมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มคนที่เฉพาะเจาะจงคือ กลุ่มคนที่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร กลุ่มคนที่มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ และเพื่อให้ผลการวิเคราะห์แนวทางป้องกันปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้อยู่บนพื้นฐานข้อมูลของคนในพื้นที่จึงจะจงกลุ่มที่มีศักยภาพในการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในพื้นที่ และกลุ่มแกนนำที่สามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นพื้นที่กับเหตุปัจจัยภายนอกที่มีความสัมพันธ์กัน โดยมีขอบเขตการวิจัยดังนี้

2.1.1 เขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ เขตพื้นที่ที่ปฏิรูปที่ดินปาดงลานในเขตอำเภอสีชมพู่ จังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีรายละเอียดของจำนวนเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน และคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมดังตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

อำเภอ	เนื้อที่ ประกาศเขต ปฏิรูป ทั้งหมด(ไร่)	ประเภท การจัด	เนื้อที่ดำเนินการ แล้ว(ไร่)	เกษตรกรที่ ได้รับการจัด ที่ดิน (ราย)	เนื้อที่ยังไม่ ดำเนินการ (ไร่)
สีชมพู่	104,141	ที่ดินทำกิน	87,265	5,713	3,827
		ที่อยู่อาศัย (ชุมชน)	2,092	3635	876

โดยผู้วิจัยจะทำการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะทำการเจาะจงเลือกศึกษาในหมู่บ้าน ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินฯ ดังกล่าว จำนวน 8 หมู่บ้าน ได้แก่

ในเขตตำบลสีชมพู่ 5 หมู่บ้าน ประกอบด้วย

- บ้านโคกป่ากุง หมู่ที่ 1 ต.สีชมพู่ อ.สีชมพู่ จ.ขอนแก่น
- บ้านโนนทองหลาง หมู่ที่ 7 ต.สีชมพู่ อ.สีชมพู่ จ.ขอนแก่น
- บ้านโคกสูง หมู่ที่ 9 ต.สีชมพู่ อ.สีชมพู่ จ.ขอนแก่น
- บ้านโนนไผ่งามหมู่ที่ 12 ต.สีชมพู่ อ.สีชมพู่ จ.ขอนแก่น
- บ้านโคกกลาง หมู่ที่ 13 ต.สีชมพู่ อ.สีชมพู่ จ.ขอนแก่น

ในเขตตำบลบริบูรณ์ 2 หมู่บ้าน ประกอบด้วย

- บ้านเทพชมพู่ ตำบลบริบูรณ์ อ.สีชมพู่ จ.ขอนแก่น
- บ้านบริบูรณ์ ตำบลบริบูรณ์ อ.สีชมพู่ จ.ขอนแก่น

ในเขตตำบลดงลาน 1 หมู่บ้าน ประกอบด้วย

- บ้านชำป่าเหนือ หมู่ที่ 6 ตำบลดงลาน อ.สีชมพู่ จ.ขอนแก่น

2.1.2 กลุ่มตัวอย่างที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล จะทำการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Random Sampling) โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างเพื่อเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 30 คน โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

1) กลุ่มเกษตรกรที่เคยได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินและได้เปลี่ยนแปลงผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน จำนวน 10 ครอบครัว

2) กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินและได้จ้างงานที่ดินกับนายทุน และมีแนวโน้มจะถูกยึด (กลุ่มเสี่ยงสูง) จำนวน 10 ครอบครัว

3) เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินและแบ่งขายที่ดินบ้างบางส่วน และคงเหลือไว้บางส่วน (กลุ่มเสี่ยงปานกลาง) จำนวน 5 ครอบครัว

4) เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินและมีศักยภาพทำการผลิตในที่ดินที่ก่อให้เกิดความยั่งยืน จำนวน 5 ครอบครัว

2.1.3 สำหรับแผนดำเนินการจัดเก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลในพื้นที่ประกอบด้วยกิจกรรมทั้งหมด 6 กิจกรรมด้วยกัน ได้แก่

- 1) เวทีทำความเข้าใจกลุ่มเป้าหมายหลัก (แกนนำ) จำนวน 10 คน
- 2) ประชุมทีมเพื่อแตกกรอบประเด็น และทำความเข้าใจในการสัมภาษณ์
- 3) สัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายหลัก 10 คน เป้าหมายรองจำนวน 20 คน
- 4) เวทีตรวจสอบข้อมูล Focus Group จำนวน 33 คน
- 5) ประชุมทีมวิจัยเพื่อประมวลข้อมูล ทีมวิจัย 5 คน
- 6) สันทนากลุ่มย่อย แกนนำ 10 คน ทีมวิจัย 5 คน รวม 15 คน

โดยมีรายละเอียดแผนงาน กิจกรรมที่ได้ดำเนินการดังปรากฏในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงแผนงานกิจกรรมการศึกษาในกลุ่มประชาชน และแกนนำประชาชน

แผนงาน	กลุ่มเป้าหมาย	วัน/เวลา
1.เวทีทำความเข้าใจกลุ่มเป้าหมายหลัก	-กลุ่มเป้าหมายที่เป็นแกนนำอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ปฎิรูป 10 คน -ทีมวิจัย 5 คน	7 ต.ค. 56
2.ประชุมทีมเพื่อแตกกรอบประเด็นและทำความเข้าใจในการสัมภาษณ์	-ทีมผู้ช่วยนักวิจัย 3 คน	12 ต.ค. 56
3.สัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายหลักและกลุ่มเป้าหมายรอง	-กลุ่มเป้าหมายหลัก 10 คน -กลุ่มเป้าหมายรอง 20 คน	ต.ค. 56
4.เวทีตรวจสอบข้อมูล Focus Group	-กลุ่มเป้าหมายหลัก 10 คน -กลุ่มเป้าหมายรอง 20 คน	29 พ.ย. 56
5.ประชุมทีมวิจัยเพื่อประมวลข้อมูล	-ทีมวิจัย 5 คน	6 ธ.ค. 56
6.สันทนากลุ่มย่อย		13 ธ.ค. 56

2. 2 สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ

การศึกษาแนวทางป้องกันการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ โดยทำการศึกษาสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ตำบลสีชมพู ตำบลบริบูรณ์ และตำบลดงลาน อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น ที่มีพัฒนาการและบทเรียนจากการจัดสรรที่ดินของหน่วยงานภาครัฐมาแล้ว 3 ครั้งคือ การจัดสรรที่ดินทำกินภายใต้โครงการหมู่บ้านป่าไม้ ปี พ.ศ. 2527 โครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (คจก.) ปี พ.ศ. 2534 และปัจจุบันอยู่ภายใต้การจัดสรรที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดิน ความเป็นจริงในพื้นที่ปัจจุบันยังมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อยู่ในหลายลักษณะ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่ส่งผลกระทบในอนาคตต่อทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ระบบการผลิต และวิถีชีวิตของคนในชุมชนที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ ทางโครงการจึงได้ทำการศึกษาบริบทสภาพของพื้นที่โดยรวม ประวัติความเป็นมาของพื้นที่และชุมชน เหตุปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และร่วมกันวิเคราะห์ถึงแนวทางการป้องกันการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

แนวทางการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินของประชาชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินครั้งนี้ จะดำเนินการภายใต้หลักการ และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 ซึ่งจัดให้มีการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกร โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตรที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญ และเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดิน และการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในสถานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น¹ โดยได้มีการนิยามความหมายของกิจกรรมการดำเนินงานของกฎหมายฉบับนี้อาไว้ว่า

¹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒.

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับ สิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม นั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐ จัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ใน ที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของ ตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

“เขตปฏิรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขต ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้ หมายความว่ารวมถึง บุคคลผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

“การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การเช่า หรือการเช่าช่วงโดย ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าการเช่า หรือเช่าช่วงนั้น จะมีหลักฐานเป็น หนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความว่ารวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับค่าเช่า ที่ดิน และการทำงานใดกรรมอื่นใดเพื่อเป็นการอำพรางการเช่าดังกล่าว

“ค่าเช่าที่ดิน” หมายความว่า ผลผลิตเกษตรกรรม เงิน หรือทรัพย์สินอื่นใด ซึ่งเป็นค่าตอบแทนการเช่าที่ดิน และหมายความว่ารวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่าที่ดินหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่าที่ดินทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม

“เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง” หมายความว่า เจ้าของที่ดิน ผู้ซึ่งดำเนินการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุน และได้ผลประโยชน์จากการผลิตนั้นโดยตรง และ ไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดินนั้น

ภายใต้แนวปฏิบัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว การศึกษาแนวทางการป้องกันปัญหา การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักงานปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) ครั้งนี้ จะนำเอามาตรา 39 ที่มีเนื้อหาระบุว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง มาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้สามารถตอบคำถาม และวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ ในส่วนของการวิเคราะห์แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่ทำให้ประชาชนผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินจาก ส.ป.ก. ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และข้อตกลงที่ทำไว้กับหน่วยงานของรัฐ

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรใน 3 รูปแบบด้วยกันดังนี้

- 1.เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ไปยังบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ทายาทโดยธรรมแต่ยังใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม
- 2.เปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ทางอื่นโดยเจ้าของที่ดินที่ได้รับการจัดสรร
- 3.เปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ทางอื่นโดยบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ทายาทโดยธรรม

โดยมีรายละเอียดของการศึกษาในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ไปยังบุคคลอื่น ที่ไม่ใช่ทายาทโดยธรรมแต่ยังใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม

ประเด็นศึกษา

- 1) กลุ่มที่ขายที่ดินทั้งหมด
- 2) กลุ่มที่แบ่งที่ดินขายบางส่วน
- 3) กลุ่มที่มีแนวโน้มว่าจะขาย

กลุ่มเป้าหมาย

- 1) กลุ่มเกษตรกรที่ทำไร่
- 2) กลุ่มเกษตรกรที่ทำนา

- กลุ่มที่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่ดินทั้งหมด

(สูญเสียที่ดินทั้งหมด) จำนวน 10 คน

- กลุ่มที่มีแนวโน้มอาจจะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์

บางส่วนและอาจจะเปลี่ยนแปลงทั้งหมด จำนวน 10 คน

โดยสามารถแสดงรายละเอียดของการศึกษาโดยสังเขป ได้ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินรูปแบบที่ 1

กลุ่มศึกษา	อายุเฉลี่ย	รายได้เฉลี่ย (บาท/ต่อปี)	รูปแบบการใช้ ประโยชน์	สาเหตุของการเปลี่ยนแปลง การใช้ประโยชน์
1.กลุ่มที่ เปลี่ยนแปลงการ ถือครอง 10 ครอบครัว	58 ปี	118,000.-	พืชไร่	สภาพพื้นที่ไม่เอื้อต่อการทำ การเกษตร
2.กลุ่มที่มี แนวโน้มจะ เปลี่ยนแปลง 10 ครอบครัว	53 ปี	146,000.-	พืชไร่ / ทำนา	1.มีพื้นที่ทำกินมากกว่า 1 แปลง 2.ประกอบอาชีพอื่น 3.ไม่มีแรงงาน

จากตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของคนกลุ่มนี้ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ที่ดินสำหรับการเกษตรกรรมอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้ทำประโยชน์ สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ ทั้งนี้สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้ มีทั้งสิ้น 4 ประการด้วยกัน ได้แก่

1.การที่สภาพพื้นที่ไม่เอื้อต่อการทำการเกษตร ซึ่งนับว่า เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการครอบครองที่ดินบ่อยครั้ง โดยพบว่า ในบริเวณที่ดินที่มีสภาพไม่เอื้อต่อการเพาะปลูกมักจะมีการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินเฉลี่ย 3-5 ปี ต่อครั้ง

2.การที่ประชาชนมีพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรฯ เพื่อทำการเกษตรมากกว่า 1 แปลง คือ ใช้เป็นพื้นที่ในการทำนาหนึ่งแปลง และพื้นที่ในการทำไร่อีก หนึ่งแปลง จากการศึกษากับผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า พื้นที่ทำการเกษตรที่มักจะถูกเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินมากที่สุดคือ พื้นที่ทำการผลิตพืชไร่ อาทิเช่น อ้อย และมันสำปะหลัง เป็นต้น เหตุผลที่มีการเปลี่ยนแปลงมากเพราะว่า เกษตรกรจะให้ความสำคัญในการใช้พื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์กว่าในการปลูกข้าว ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะทำการปลูกข้าวไว้บริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก ดังนั้น พื้นที่ที่ใช้ในการทำนาจึงมักจะไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินมากเท่ากับพื้นที่ที่ใช้เพาะปลูกพืชไร่ ถ้าหากจะมีการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินบริเวณที่ใช้ทำนา ก็ต่อเมื่อ ขาดแรงจูงใจในการประกอบอาชีพทำนา เช่น ประสบกับปัญหาการขาดทุน หรือขาดแคลนแรงงานที่จะใช้ในการเพาะปลูกข้าว เป็นสำคัญ

3.สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินฯ ตัดสินใจเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่น อาทิเช่น การเปลี่ยนไปเป็นพ่อค้าแม่ค้าในตัวอำเภอ จังหวัด หรือในต่างจังหวัด เป็นต้น ซึ่งการตัดสินใจดังกล่าว อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจาก การขาด

แรงจูงใจในการประกอบอาชีพเกษตรกร ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่น จึงขาย หรือให้เช่าที่ดินให้กับเกษตรกรรายอื่น มารับช่วงต่อในการทำการเกษตรในที่ดินของตนเองที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก.

4.สาเหตุประการสุดท้ายคือ การขาดแคลนแรงงานภาคการเกษตร เนื่องจากเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่แล้วอายุเฉลี่ย 55 ปี ซึ่งนับว่า ไม่สามารถใช้แรงงานเพื่อทำการเกษตรได้ด้วยตัวเองเพียงลำพัง จำเป็นต้องพึ่งพาคนอื่นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในปัจจุบัน ค่านิยมของบุตรหลายเกษตรกรเหล่านี้ มักไม่ชอบการทำอาชีพเกษตรกร เนื่องจากเห็นว่า เป็นอาชีพที่ต้องใช้แรงงานหนัก และได้ค่าตอบแทนค่อนข้างน้อย หรือต้องรอนกว่าจะขายผลผลิตได้จึงจะได้รับค่าตอบแทน ซึ่งถ้าหากเปรียบเทียบกับ การไปรับจ้างเป็นพนักงานในบริษัท ห้างร้าน หรือไปเป็นแรงงานตามโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ แล้ว ลักษณะของงานจะเบากว่า และได้รับค่าตอบแทนอย่างสม่ำเสมอไม่ต้องรอนานเหมือนเช่นอาชีพเกษตรกร นอกจากนี้ ด้วยภาระค่าแรงขั้นต่ำที่เพิ่มสูงขึ้น ก็ส่งให้เกษตรกรเหล่านี้ ไม่สามารถจ้างบุคคลอื่นมาช่วยงานในภาคการเกษตรได้ หรือถ้าหากจ้างไปแล้วก็สร้างภาระต้นทุนในการผลิต จนอาจทำให้ได้รับผลตอบแทนไม่คุ้มค่ากับการลงทุน หรืออาจประสบภาวะการขาดทุนได้ ถ้าหากราคาของผลผลิตทางการเกษตรที่เพาะปลูกอยู่ขึ้น เกิดประสบปัญหาราคาคดต่ำอีกด้วย

ด้วยสาเหตุดังกล่าวเหล่านี้ จึงมีผลต่อการตัดสินใจของเกษตรกรเจ้าของที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. ต้องตัดสินใจในการขาย หรือให้เช่าที่ดินดังกล่าวให้กับเกษตรกรรายอื่นให้มาใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯของตนในที่สุด

รูปแบบที่ 2 เปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์อย่างอื่น โดยเจ้าของที่ดินที่ได้รับการจัดสรรเอง

เป็นการเปลี่ยนแปลงบางส่วนของพื้นที่ทำการเกษตรไปเป็น “ที่อยู่อาศัย” พื้นที่โดยส่วนมากยังคงไว้สำหรับทำการเกษตรอยู่ สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหานี้ขึ้นเป็นเพราะ การขยายตัวของครอบครัวของผู้ที่ครอบครองที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ และการขยายตัวของชุมชนที่เพิ่มมากขึ้นตามการพัฒนาในพื้นที่ โดยพบว่า จากการที่แต่ละครอบครัวต่างก็มีบุตรหลาน และเมื่อคนเหล่านี้เติบโตขึ้นต่างก็มีครอบครัวของตนเอง จึงมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่บางส่วนภายในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ นั้น ในการปลูกสร้างบ้านเรือนเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยของคนในครอบครัว นอกจากนี้ จากการขยายตัวของชุมชนอันเนื่องมาจากการอพยพเข้ามาของประชาชนภายนอกชุมชน ก็มีผลทำให้เกิดความต้องการที่ดินที่จะใช้เพื่อการพาณิชย์ และที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงได้มีการเจรจาในการใช้ที่ดินในบริเวณที่ได้รับการจัดสรรฯ ของประชาชนในชุมชนบางส่วน เพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ และบ้านเรือนที่พักอาศัยสำหรับผู้ที่ย้ายเข้ามาในชุมชน ซึ่งนับว่า เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการ

หนึ่ง ที่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ บางส่วน ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ และข้อตกลงที่ประชาชนเจ้าของที่ดิน ได้ทำไว้กับหน่วยงานของรัฐ

รูปแบบที่ 3 เปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ทางอื่นโดยบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ทายาทโดยธรรม

เป็นการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบของการใช้ประโยชน์จากที่ดินฯ ที่เกิดขึ้นจากการขายที่ดินให้กับบุคคลภายนอกครอบครัว มารับสิทธิในการใช้ที่ดินจากบุคคลเจ้าของที่ดินเดิม โดยได้มีการนำไปใช้ประโยชน์ในลักษณะของการค้าขายเชิงพาณิชย์ แทนที่ใช้เพื่อการเกษตรตามวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกร ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว บุคคลที่มาซื้อที่ดินต่อ มักจะไม่ทราบถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการใช้ประโยชน์จากที่ดินของ ส.ป.ก. แต่มุ่งที่จะเข้ามาซื้อที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ตามที่ตนเองต้องการ เช่น การใช้เป็นพื้นที่ค้าขาย หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย เป็นต้น โดยสามารถแสดงรายละเอียดโดยสรุปของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ได้ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินรูปแบบที่ 3

กลุ่มศึกษา	อายุเฉลี่ย	รายได้เฉลี่ย (บาท/ต่อปี)	รูปแบบการใช้ประโยชน์	สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์
3.กลุ่มที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ (อื่นๆ) 5 ครอบครัว	58	82,000	-ขายวัสดุก่อสร้าง -จัดรับซื้ออ้อย -ก่อสร้างบ้านเรือน	1.เปลี่ยนแปลงผู้ครอบครอง 2.ผู้ครอบครองคนใหม่ ไม่ทราบกฎหมาย ส.ป.ก. 3.การใช้ประโยชน์อื่นๆให้ ผลตอบแทนที่มากกว่า การเกษตร

จากตารางที่ 4 พบว่า สาเหตุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่ดินในกรณีนี้ ได้แก่ ความต้องการใช้พื้นที่ของบุคคลภายนอกชุมชนเป็นหลัก ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่สอง ทั้งนี้เพราะ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการขายที่ดิน หรือโอนกรรมสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นๆ ทั้งหมดให้กับบุคคลภายนอกที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาประกอบอาชีพในชุมชน และมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงแตกต่างจากรูปแบบที่หนึ่ง นั่นคือ ได้มีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ที่แต่เดิม จะอนุญาตให้ประโยชน์ในเชิงเกษตรกรรมเป็นหลักเท่านั้น มาเป็นการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ และการใช้เป็นที่อยู่อาศัยอย่างเต็มพื้นที่ แทนที่จะใช้พื้นที่ดินตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยบุคคลในครอบครัวเกษตรกรที่เป็นเจ้าของ

กรรมสิทธิ์ก็ไม่ได้เข้ามามีส่วนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอีกต่อไป ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในกรณีนี้ จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างสมบูรณ์

2.2 สาเหตุที่ทำให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้ง 3 รูปแบบข้างต้นนั้น มีทั้งสิ้น 5 ประการด้วยกัน ดังนี้

1. ภาวะหนี้สินของเกษตรกรเจ้าของที่ดิน
2. แผนนโยบายของรัฐที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง
3. การติดตามส่งเสริมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส.ป.ก. ที่ลงในพื้นที่ที่เข้าไปช่วยเกษตรกรในการพัฒนาระบบการผลิตที่ขาดความต่อเนื่อง
4. เกษตรกรไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ก่อนที่จะได้รับใบเอกสารสิทธิ
5. การขาดความรักความห่วงใยในพื้นที่ดิน

โดยสามารถแสดงผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่จะบ่งชี้รายละเอียดของสาเหตุที่ทำให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ได้ดังนี้

1. ภาวะหนี้สินของเกษตรกรเจ้าของที่ดิน

จากการศึกษาพบว่า เกษตรกรเจ้าของที่ดินที่เปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ฯ ส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพทำไร่ มากกว่าทำนา เพราะเกษตรกรที่เป็นชาวนา มักจะลงมือทำด้วยตนเอง เพราะมีวัตถุประสงค์หลักคือ มุ่งปลูกข้าวไว้เพื่อการบริโภคภายในครัวเรือนเป็นหลัก ส่วนที่เหลือจากการบริโภคจึงจะเอาออกจำหน่ายต่อไป จึงไม่จำเป็นต้องลงทุนมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรชาวไร่ที่จะเน้นการผลิตเพื่อจำหน่ายเป็นหลัก จึงจำเป็นต้องมีการลงทุนเป็นจำนวนมากเพื่อให้ผลผลิตเพียงพอต่อการนำไปจำหน่าย ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องลงทุนทั้งทางด้านเครื่องจักร และการบริหารจัดการมากกว่า เกษตรกรที่เป็นชาวนา เพราะจะต้องลงทุนทุกอย่างตั้งแต่การซื้อ หรือจ้างรถไถ ซื้อเมล็ดพันธุ์ หรือพันธุ์พืช เคมีภัณฑ์ การเก็บเกี่ยวผลผลิต เป็นชาวไร่จะต้องรับผิดชอบในการลงทุนทุกอย่าง ซึ่งต้นทุนทั้งหมดนี้ ส่วนใหญ่แล้วก็เป็นเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมจากนายทุนในท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น นอกเหนือจากที่ได้กู้ยืมมาจากรธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์ (ธกส.) แล้ว แต่เมื่อต้องเผชิญกับปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ปริมาณน้ำฝน และราคาผลผลิต เป็นต้น ทำให้ปริมาณผลผลิต และรายได้ที่คาดหวังจะได้รับกลับคืนจากการลงทุนเพาะปลูกจึงไม่มีความแน่นอน เมื่อนำผลผลิตไปขายให้กับนายทุนเพื่อหักลบหนี้สินที่กู้ยืมมาลงทุน ซึ่งราคาขายที่ได้รับจะต้องถูกนายทุนคิดค่าบริการทุกอย่างแล้วหักจากเงินรายได้จากผลผลิตเหล่านั้น อาจมีผลทำให้เกษตรกรขาดทุน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการนำไปดำรงชีวิต และลงทุนเพาะปลูกผลผลิตในปีต่อไป จึงทำให้

เกษตรกรจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากนายทุนต่อไป ด้วยวงจรดังกล่าวนี้มีผลทำให้เกษตรกรต้องรับภาระหนี้ผูกพันในแต่ละปีแล้วเป็นหนี้สะสมเพิ่มมากขึ้นทุกปี เนื่องจากต้องแบกรับต้นทุนดอกเบี้ยเงินกู้เหล่านั้นด้วย ซึ่งเมื่อไม่สามารถชำระได้หมด ก็ต้องยอมรับต้นทุนที่เป็นดอกเบี้ยเงินกู้นับตั้งต้นไปด้วย จนเมื่อถึงสถานะที่ไม่สามารถใช้หนี้ได้ ก็ทำให้เกษตรกรจำเป็นต้องขายที่ดินให้กับนายทุนเจ้าของเงินกู้ หรือนายทุนที่เป็นคนจากต่างพื้นที่ที่ต้องการที่ดินเพื่อประกอบอาชีพ หรือใช้ในการสร้างสิ่งปลูกสร้างเพื่อการพาณิชย์ หรือเพื่อยู่ออาศัยต่อไป ในส่วนของตัวเกษตรกรเจ้าของที่ดินเอง ถึงแม้ส่วนใหญ่แล้วจะได้รับเงินจากการขายที่ดินหลังจากหักหนี้สินแล้วไม่มากนัก ก็มักจะเลือกไปประกอบอาชีพอื่นในตัวอำเภอ จังหวัด หรือในจังหวัดอื่นๆ

การศึกษานี้ ได้ทำการวิเคราะห์ถึงกระบวนการเป็นหนี้ของเกษตรกรเจ้าของที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ที่มีผลมาจากภาวะการขาดทุนในการเพาะปลูกผลผลิตของเกษตรกรเอาไว้ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงการวิเคราะห์ต้นทุนการทํานาข้าว และอ้อย

รายการ	การปลูกอ้อย	การปลูกข้าว	หมายเหตุ
1.ค่าไถ	1,200.- บาท	350.- บาท	
2.ค่าพันธุ์/ไร่	700.- บาท	250.- บาท	
3.ค่ายาคุมหญ้า ต่อ ไร่	600.- บาท	200.- บาท	
4.ค่ายาฆ่าหญ้า	225.- บาท	-	
7.ค่าปุ๋ยคอก 1-4 ครั้ง	800.- บาท	150.- บาท	
8.ค่ายาฆ่าแมลง-เชื้อรา-ฮอร์โมน	-	1,300.- บาท	
9.ค่าปุ๋ย	1,500.- บาท	1,300.- บาท	
10.ค่าน้ำมันสูบน้ำ ขอดน้ำคูแ	500.- บาท	200.- บาท	
11.ค่าขนส่ง	1,800.- บาท	700.- บาท	
12.ค่าจ้างแรงงาน	4,000.- บาท	1,200.- บาท	
รวมต้นทุน	11,325.- บาท	5,650.- บาท	

จากตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่า ค่าเฉลี่ยผลผลิตข้าวในพื้นที่ทำการศึกษาเขตปฏิรูปที่ดินตำบลสิชมพู่ ตำบลปวิบูรณ์ อำเภอสิชมพู่ ที่ใช้ระบบการผลิตข้าวที่อาศัยน้ำฝนตามธรรมชาติ ทำได้จริงอยู่ที่ 45 ถึงต่อไร่ ถ้าข้าวราคาโลกกรัมละ 15.- บาท รวมรายได้ต่อไร่ในการผลิตข้าว 6,750.- บาท เหลือกำไรสุทธิ 1,100.- บาท/ไร่

พื้นที่ที่เหมาะสมกับการปลูกอ้อย อยู่ในเขตคลองชลประทาน หรือที่มีน้ำบ่อหรือน้ำบาดาลเพียงพอ ถ้ามีน้ำให้สม่ำเสมอ ผลผลิตอ้อย จะได้ไร่ละ 15-25 ตัน บางคนสามารถทำได้ถึง 25-30 ตัน ถ้าหากสามารถทำได้ดีขนาดนี้ ก็จะมีกำไรในการปลูกอ้อย ในขณะที่พื้นที่ๆ ไม่สมควรปลูกอ้อย เนื่องจากเป็นที่แห้งแล้ง ต้องอาศัยน้ำฝนตามธรรมชาติอย่างเดียว และที่ดินเป็นดินทราย ถ้าปีไหนฝนดีก็ได้ผลผลิตอ้อย ไร่ละ 10-15 ตัน แต่ถ้าฝนแล้งมากจนอ้อยเกือบตายผลผลิตก็จะต่ำมากเหลือไร่ละประมาณ 5-10 ตัน ซึ่งแน่นอนว่า ต้องประสบกับภาวะการขาดทุน เพราะโดยเฉลี่ยแล้ว ต้นทุนของการผลิตอ้อยจะอยู่ที่ประมาณ 8-10 ตัน

จากการศึกษาพบว่า ค่าเฉลี่ยผลผลิตอ้อยในพื้นที่ทำการศึกษเขตปฏิรูปที่ดินตำบลดงลาน อำเภอสีชมพู จะประมาณ 12 ตัน คิดราคาเฉลี่ยตันละ 1,000.- บาท รวมรายได้ในการผลิตอ้อยต่อไร่ 12,000.- บาท มีกำไรต่อไร่ 675.- บาท สรุปแล้ว การทำไร่อ้อยในปีแรกจะมีเงินเหลือน้อยมาก หรือแทบไม่เหลือเลย ถ้าผลผลิตอ้อยไม่ดีแล้ว สำหรับคนที่มีทุนของตัวเองก็พอจะอยู่ได้ แต่ถ้าเกษตรกรรายใดมีทุนน้อย หรือไม่มีทุนของตัวเอง ก็จะทำให้แทบไม่มีเงินเหลือเลย ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะปรับเปลี่ยนไปทำพืชชนิดอื่นที่ให้ผลเร็วกว่า และได้เงินมากกว่า

จากการศึกษาเพิ่มเติมพบว่า เกษตรกรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษานี้ จำนวน 30 ครอบครัว ทุกครอบครัวเป็นหนี้ ทั้งในระบบ และนอกระบบ โดยเฉลี่ยครอบครัวละ 100,212.- บาท จะเห็นได้ว่า ทุกกลุ่มตัวอย่างมีอัตราค่าเฉลี่ยด้านรายได้ที่มากกว่า ค่าเฉลี่ยรายจ่ายตลอดทั้งปีเพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้เกิดหนี้สินเพิ่มพูนขึ้นเรื่อยๆ เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน หรือมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ เกิดขึ้นนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายปกติของครอบครัว เช่น ปัญหาด้านสุขภาพ เกิดคดีความ หรือต้องส่งเสียค่าใช้จ่ายให้กับบุตรหลานเรียนหนังสือในชั้นที่สูงขึ้น โดยเฉพาะระดับอุดมศึกษาก็มีผลอย่างสำคัญต่อการตัดสินใจนำที่ดินที่ได้รับสิทธิฯ ไปขายต่อ เพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายต่อไป โดยสามารถแสดงผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างรายได้ กับรายจ่ายของครัวเรือนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ได้ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบรายได้/รายจ่าย/หนี้สินของกลุ่มตัวอย่าง (30 ครอบครัว)

กลุ่มตัวอย่าง	รายได้เฉลี่ย	รายได้รวม	รายจ่ายเฉลี่ย	รายจ่ายรวม	หนี้สินเฉลี่ย	หนี้สินรวม
ขายที่ดิน 10 คน	118,710.-	1,187,100.-	95,454.-	954,540.-	97,700.-	977,000.-
ขายบางส่วน 10 คน	146,250.-	1,462,500.-	97,989.-	979,890.-	131,930.-	1,319,300.-
เปลี่ยน รูปแบบการ ใช้ 5 คน	82,738.-	413,690.-	79,659.-	398,295.-	65,619.-	328,000.-
เกษตร ผสมผสาน 5 คน	202,240.-	1,011,200.-	115,926.-	579,630.-	105,600.-	528,000.-

2. แนวนโยบายของรัฐที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง

จากการศึกษาพบว่า สภาพพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมในการทำการเกษตร โครงสร้างของดิน และหินเป็นดินทรายมีหินลูกรังปะปนมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ สภาพดินในพื้นที่ส่วนมากพื้นที่ห่างจากภูเขาออกมาจะเป็นดินทราย การผลิตจึงมีความเสี่ยงมาก ส่วนพื้นที่นาส่วนมากจะมีลำห้วยอยู่พื้นที่เหล่านี้จะเป็นพื้นที่ที่ถูกจัดสรรให้กับคนที่อพยพมา เพราะกลุ่มคนที่อยู่ดั้งเดิมจะแบ่งที่ดินให้กับ ส.ป.ก. ในบริเวณพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ หรือมีทรายปะปนกับดินลูกรัง ซึ่งไม่เหมาะสมกับการเกษตร พื้นที่ปฏิรูปที่ดินโดยส่วนใหญ่อาศัยน้ำฝนในการทำการเกษตร เมื่อขาดสระน้ำก็ไม่สามารถกักเก็บน้ำไว้ได้ในฤดูแล้งจึงไม่มีน้ำ ทำให้การใช้ประโยชน์ขาดช่วงการผลิตในฤดูแล้ง

เมื่อทำการศึกษาเพิ่มเติมพบว่า ปัญหาดังกล่าว เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า เพื่อจับจองที่ดินทำกินของประชาชนของรัฐบาลในหลายสมัยตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา โดยพบว่า ในยุคแรก ได้มีคนเข้าไปจับจองพื้นที่ก่อนประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าดงลาน ซึ่งยังไม่มีกฎหมายใช้ในพื้นดินนั้น และผู้คนได้เล่าต่อกันไปว่าพื้นที่แห่งนี้มีความอุดมสมบูรณ์ทำให้ผู้คนเข้าไปหาของป่า ต่อมาได้มีการให้สัมปทานไม้ (พ.ศ. 2490-2500) ทำให้พื้นที่ป่าถูกทำลายจนเปิดโล่ง และเริ่มมีคนเข้าไปจับจองพื้นที่โล่งเหล่านั้น เพื่อทำการเกษตร ต่อมาได้มีการให้สัมปทานน้ำมันยางนา ก็ได้มีผู้คนจึงเข้าไปจับจองเป็นที่ทำมาหากินเพิ่มมากขึ้น แต่ภายหลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2508 รัฐบาลสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการประกาศเป็น

เขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าดงลาน แต่ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศแล้ว ผู้คนก็ยังอพยพเข้าไปเพิ่มมากขึ้น ช่วงสัมปทานป่าไม้ในช่วงหลัง ประมาณ พ.ศ. 2527 ก็ได้มีคนงานอพยพเข้ามาทำงานในโรงงานเลื่อยไม้ของบริษัทที่ได้รับสัมปทานเข้ามาในพื้นที่ และได้คนงานเหล่านี้ก็ได้บอกต่อไปยังญาติพี่น้องของตนให้อพยพเข้ามาจับจองพื้นที่ทำมาหากินในบริเวณนี้เพิ่มมากขึ้น

ช่วงเหตุการณ์สำคัญที่สะท้อนถึงผลสืบเนื่องจากนโยบายของรัฐที่ได้แก่ช่วงการให้สัมปทานป่าไม้ใหญ่ ในระหว่างปี พ.ศ. 2508-2514 ทำให้พื้นที่เปิดโล่งมากขึ้นผู้คนจึงเข้ามาในช่วงนั้น เกิดกระแสพืชเศรษฐกิจทำให้ผู้คนเข้ามาจับจองพื้นที่เพื่อการเพาะปลูกกันอย่างกว้างขวาง โดยในขณะนั้น ได้มีการปราบปรามของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ แต่ชาวบ้านก็ยังคงเข้าไปจับจองพื้นที่ ซึ่งในยุคนี้ นับเป็นครั้งแรกที่ระบุว่า การกระทำของชาวบ้านที่เข้าไปจับจองที่ดินทำกินในบริเวณที่ดินที่ได้รับสัมปทานป่าไม้ เป็นการบุกรุกป่า เพราะได้มีกฎหมายกำหนดไว้ว่า เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งก่อนหน้านี้ไม่มีกฎหมายดังกล่าวจึงทำให้การบุกเบิกเข้าไปจับจองที่ดินของชาวบ้าน ซึ่งแต่เดิมไม่ได้มีความผิดกฎหมาย ก็กลับกลายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และรัฐบาลก็ได้กำหนดให้มีนโยบายของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเข้ามาจัดการพื้นที่บริเวณที่ถูกบุกรุก และให้มีการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านป่าไม้ขึ้น จากนั้นจึงทำการอพยพชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนในหลายพื้นที่ เข้ามารวมกันตั้งเป็นชุมชนใหม่ภายใต้ “โครงการหมู่บ้านป่าไม้”

โครงการฯ นี้ นับว่า เป็นโครงการแรกที่รัฐบาลได้เข้ามากำหนดเป็นแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกเพื่อจับจองพื้นที่ป่าเป็นที่ดินทำกินของเกษตรกร ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ.2526-2527 โดยใช้วิธีจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นในเขตพื้นที่ที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ ตามมติของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีให้การรับรอง แต่ทว่า โครงการดังกล่าวได้ประสบปัญหาสำคัญคือ ไม่สามารถจัดสรรที่ดินทำกินได้ให้กับเกษตรกรได้หมดทุกคนรอบครัว เพียงแต่สามารถจัดสรรที่อยู่อาศัยให้ได้เท่านั้น สาเหตุที่ไม่สามารถจัดสรรที่ดินทำกินได้ทั้งนี้เพราะ ที่ดินบริเวณดังกล่าวมีเจ้าของเดิมอยู่แล้ว เมื่อรัฐบาลจะมาดำเนินการมาจัดสรรที่ดินใหม่ให้ทุกคนรอบครัวได้รับที่ดินทำกินในปริมาณเท่ากันคือ จัดสรรให้ได้ครอบครัวละ 7 ไร่ ก็เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากเจ้าของที่ดินเดิมที่เคยครอบครองที่ดินมากกว่าไม่ยินยอมให้ดำเนินการ นอกจากนี้เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดิน ก็มองว่า จำนวนที่ดินที่ได้รับการจัดสรรมีจำนวนน้อยเกินไปไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ทำให้ทั้งที่ดินที่ถูกจัดสรร และเริ่มขยับขยายไปทำงานต่างถิ่นมากขึ้น ในขณะเดียวกัน คนที่ไม่ได้อพยพย้ายถิ่น ก็แสวงหาที่ดินเพื่อการทำกินเพิ่มเติม และในที่สุดโครงการนี้ก็ถูกยกเลิกไป

ต่อมา ในปี พ.ศ.2534 รัฐบาลในขณะนั้น ได้มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าของประชาชน หรือเกษตรกรเพื่อจับจองเป็นที่ดินทำกิน โดยได้มีการจัดสรรที่ดินภายใต้โครงการการจัดหาที่ดินทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ (คจก.) โดยได้การอพยพชาวบ้านจากพื้นที่ต่างๆ ที่ได้

ทำการบุกรุกป่าทั้งหมดในบริเวณนั้น ให้มาอยู่ในบริเวณพื้นที่อำเภอสีมพูน ส่วนพื้นที่ที่ได้ทำการอพยพประชาชน หรือเกษตรกรออกมาแล้ว ก็ได้ทำการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติภูผาม่านทับซ้อนเข้าไปในบางส่วนของเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าดงลาน ภายหลังจากอพยพประชาชน หรือเกษตรกรออกจากพื้นที่ได้ รัฐบาลก็ได้ทำการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับประชาชน หรือเกษตรกรเหล่านั้น ซึ่งพื้นที่ที่นำมาจัดสรรใหม่นั้น เป็นที่ดินที่ชาวบ้านดั้งเดิมในพื้นที่ได้ทำการจับจองเป็นที่ดินทำกินมาทั้งก่อน และหลังการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้ว แต่ภายหลังจากการประกาศเป็นเขตป่าสงวนฯ แล้วจึงทำให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวต้องกลายสภาพมาเป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมายไปโดยปริยาย จึงมีผลทำให้รัฐมีสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายที่จะนำเอาที่ดินบริเวณดังกล่าวมาดำเนินการจัดสรรให้กับผู้คนที่อพยพเข้ามาใหม่ได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงตามมา นั่นคือ ทำให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เดิม กับประชาชนที่อพยพเข้ามาใหม่ตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น เกิดการทะเลาะวิวาทกันขึ้น และรัฐบาลก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวได้ เมื่อไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ชาวบ้านจึงได้รวมกลุ่มกันเรียกร้องให้ยกเลิกโครงการการจัดหาที่ดินทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ และภายหลังรัฐบาลก็ได้มีมติคณะรัฐมนตรียกเลิกโครงการนี้ตามที่ประชาชนเรียกร้อง และได้สั่งการให้สำนักงานปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) เข้ามาดำเนินการตามพระราชบัญญัติ สำนักงานปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 ที่มอบอำนาจให้ดำเนินการสามารถนำเอาที่ดินของรัฐในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเศรษฐกิจ หรือป่าอื่นๆ ที่มีพื้นที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรมาจัดสรรให้กับประชาชน หรือเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินได้ โดย ส.ป.ก. จะดำเนินการผ่านการใช้พระราชกฤษฎีกา ในการประกาศพื้นที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดสรรให้กับประชาชน หรือเกษตรกรใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมต่อไป

หลังจากที่ ส.ป.ก. เข้ามาดำเนินการจัดการปรับพื้นที่เป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว แต่ปัญหาของประชาชน และเกษตรกรในพื้นที่เกี่ยวกับเรื่องเรื่องที่ดินทำกินก็ยังคงไม่หมดไป สภาพปัญหาที่ได้สั่งสมมาตั้งแต่แนวนโยบายโครงการจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้ ที่มีลักษณะของการจัดตั้งที่ดินหมู่บ้านป่าไม้ ที่ให้ประชาชนได้สิทธิในการครอบครองที่ดินทำกินโดยให้ได้รับใบรับรองสิทธิที่ดินทำกิน (สทก.) แต่ไม่ได้สิทธิในการครอบครองที่ดิน ที่รัฐบาลพยายามดำเนินการให้แต่ก็ไม่สามารถจัดสรรได้ครบถ้วนตามจำนวนของประชาชนในพื้นที่ ก็ส่งผลให้ประชาชน และเกษตรกรที่ยังไม่ได้รับสิทธิ ต้องไปบุกเบิกเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดงลานเพิ่มเติม ส่งผลให้รัฐบาลต้องตัดสินใจจัดการกับปัญหานี้ โดยมีนโยบายการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการผลักดัน และอพยพประชาชน และเกษตรกรที่บุกรุกป่าออกจากพื้นที่ ซึ่งก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะประชาชน และเกษตรกรก็ยังชุมนุมกันอยู่ที่อ่างเก็บน้ำหนองหญ้าปล้อง ซึ่งเป็นพื้นที่ของกรมป่าไม้ ในที่สุดรัฐบาลจึงตัดสินใจใช้นโยบายการปฏิรูปที่ดิน โดยมอบหมายให้สำนักงานปฏิรูปที่ดิน เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหา โดย ส.ป.ก. ได้ใช้เงินกองทุนของตนเองจัดซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยซื้อที่ดินจาก

เกษตรกรที่ครอบครองใบรับรองการใช้สิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. มาจัดสรรให้กับกลุ่มคนที่อพยพออกมาจากป่าตามแนวนโยบายของรัฐบาล

สรุปได้ว่า ภายใต้แนวนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัย ต่างก็มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นโครงการหมู่บ้านป่าไม้ ปี พ.ศ. 2525-2528 ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาปี พ.ศ. 2534 – 2538 ก็ได้เกิดโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ที่ได้มีการอพยพผู้คนอย่างขนานใหญ่ออกจากพื้นที่แล้วจัดสรรที่ดินทำกินให้ใหม่ ซึ่งก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในปี พ.ศ. 2539 ก็ได้มีแนวนโยบายให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เข้ามาซื้อที่ดินของประชาชนในเขต ส.ป.ก. แล้วจัดสรรให้กับเกษตรกรที่ถูกอพยพเข้ามาใหม่ในพื้นที่ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นก็ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาเพิ่มเติม นั่นคือ แทนที่เกษตรกรจะพยายามใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ตามข้อตกลงที่ทำไว้กับ ส.ป.ก. แต่เจ้าของที่ดินเหล่านี้ บางส่วนกลับไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามข้อตกลงดังกล่าว และเมื่อประสบปัญหาทางด้านภาวะหนี้สินที่เกิดจากการประกอบอาชีพ ก็เริ่มนำเอาที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ออกจำหน่ายเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะเดียวกันเกษตรกรบางส่วนที่ขายที่ดินไปแล้ว และไม่ได้ไปประกอบอาชีพอย่างอื่น ก็หันกลับไปบุกรุกจับจองที่ดินในเขตป่าสงวนใหม่อีกครั้ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยใช้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดย ส.ป.ก. ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุของปัญหาได้แก่ แนวนโยบายทั้งหลายเหล่านี้ต่างก็มุ่งแก้ไขปัญหาการบุกรุกเข้าไปจับจองที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสำคัญ โดยลักษณะของกิจกรรมหลักที่ทำก็ไม่แตกต่างกันมากนัก นั่นคือ พยายามที่จะจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรที่เคยบุกรุกเข้าไปจับจองที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนฯ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่ไม่ได้มีแนวนโยบายในการเข้าไปช่วยประชาชนในพื้นที่ ให้สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรอย่างต่อเนื่อง และเป็นรูปธรรม การดำเนินงานภายหลังจากที่ได้จัดสรรที่ดินแล้ว มักจะเป็นเพียงการเข้าไปติดตามสนับสนุนเป็นรายโครงการเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การสนับสนุนการขุดสระน้ำในที่ดินของเกษตรกรแต่ละราย การส่งเสริมพันธุ์พืชให้เป็นครั้งคราว หรือการเข้าไปอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกรในเรื่องต่างๆ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวนี้ ก็ไม่ได้เกิดขึ้นจากการเป็นแนวนโยบายของรัฐที่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง แต่เป็นเพียงแนวทางการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นตามแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ไม่ได้เป็นโครงการที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่แต่อย่างใด ซึ่งในที่สุดแล้วการดำเนินงานดังกล่าวเป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือบางครั้งคราวจากหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการกำหนดเป็นแนวนโยบายที่จะถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกษตรกรเจ้าของที่ดินที่ได้รับการจัดสรรกำลังเผชิญตามสภาพความเป็นจริงในพื้นที่แต่อย่างใด

3.ขาดการหนุนเสริมจากภาครัฐที่ครบวงจรการผลิต การตลาดอย่างต่อเนื่อง จากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งการพิจารณาจาก มาตรา 19 ของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 จะพบว่า ได้มีการมอบให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

- (1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (2) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๕ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐
- (3) พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (4) พิจารณาอนุมัติแผนงาน และโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี
- (5) พิจารณากำหนดแผนการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร
- (6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร
- (7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร และสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่า และเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน
- (8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม
- (9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยขออนุมัติจากรัฐมนตรี
- (10) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

(11) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จะเห็นได้ว่า การกำหนดอำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินมีทั้งหมด 12 ข้อ แต่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินฯ ให้ความสำคัญดำเนินการเพียงข้อที่ 1-4 และข้อ 7-12 ที่กำหนดให้ ส.ป.ก. ทำหน้าที่ในด้านการจัดรูปที่ดินเท่านั้น แต่ ส.ป.ก. กลับไม่ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายในข้อที่ 5 และ 6 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินฯ สามารถที่จะดูแลตนเองได้อย่างยั่งยืน ถึงแม้ว่า ส.ป.ก. จะมีการติดตามการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ดินของเกษตรกร แต่การดำเนินงานดังกล่าวยังมีข้อจำกัด โดย ส.ป.ก. ยังใช้วิธีการลงพื้นที่ ซึ่งก่อนหน้าที่จะลงพื้นที่แต่ละครั้ง ก็จะมีผู้ใหญ่บ้าน หรืออาสาสมัครปฏิรูปที่ดิน (อส.ป.ก.) ที่เป็นประชาชนในพื้นที่ ประชาสัมพันธ์ว่า ทาง ส.ป.ก. จะลงมาลงพื้นที่ในแต่ละเรื่อง เช่น โครงการขุดสระ โครงการปรับปรุงโครงสร้างระบบการผลิตให้กับเกษตรกร ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. แล้ว อย่างไรก็ตามการดำเนินงานดังกล่าว มักจะเป็นการปฏิบัติงานตามนโยบาย หรือโครงการต่างๆ ที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้ในแต่ละปีงบประมาณเท่านั้น ไม่ได้มีความต่อเนื่องในการดำเนินงานอย่างจริงจัง แต่เป็นการนำเอาโครงการมาปฏิบัติในพื้นที่ เมื่อดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ส.ป.ก. ก็จะส่งมอบผลการปฏิบัติงานให้กับเกษตรกรรับผิดชอบต่อไป โดยมักไม่ได้มีการติดตามมาดูแลผลงานที่ได้ดำเนินการไว้เท่าใดนัก

ด้วยสาเหตุดังกล่าว ทำให้ผลของการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ในพื้นที่จึงไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการส่งเสริม และพัฒนาอาชีพของเกษตรกรในพื้นที่อย่างแท้จริง เพราะการดำเนินงานที่ผ่านมา ไม่ได้มุ่งที่จะเข้าไปให้การสนับสนุน และช่วยเหลือเกษตรกรทางด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อที่จะสามารถช่วยยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรในพื้นที่ แต่เป็นเพียงการติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงาน และโครงการที่ได้รับอนุมัติในแต่ละปีงบประมาณเท่านั้น

4. เกษตรกรไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ก่อนที่จะได้รับใบเอกสารสิทธิ

จากการศึกษาพบว่า สืบเนื่องจากการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรในเขตพื้นที่ทำกินนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการเข้ามาแก้ไขปัญหาความล้มเหลวในการดำเนินงานของโครงการการจัดหาที่ดินทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ (คจก.) เท่านั้น เกษตรกรยังขาดความรู้ในเรื่องของเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรร รู้เพียงอย่างเดียวว่า พื้นที่ดินนี้ไม่สามารถขายได้

โดยการที่ ส.ป.ก. ได้เข้ามาดำเนินการจัดสรรที่ดินฯ ก็ไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผ่านกระบวนการสร้างพื้นฐานความเข้าใจ ถึงแนวทางในการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินที่ได้รับการจัดสรรฯ อย่างถูกต้อง แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่าง รัฐกับประชาชน และประชาชน กับประชาชนที่ดำรงอยู่ในพื้นที่เป็นหลัก การดำเนินงานส่งมอบเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินของ ส.ป.ก. จึงไม่ได้ให้ความสำคัญใดๆ กับการสร้างความรู้ความเข้าใจในสิทธิ และหน้าที่ของเกษตรกรผู้รับมอบที่ดินตามที่ระบุไว้ในเอกสารสิทธิแต่อย่างใด

ด้วยผลดังกล่าวทำให้ เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินไม่ตระหนักถึงภาระหน้าที่ของตนเองที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามที่กำหนดไว้ โดยพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ นำที่ดินทั้งหมดไปทำการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยว เช่น ข้าว และอ้อย เป็นต้น โดยไม่ได้ทำการกันที่ดินส่วนหนึ่ง (ตามเงื่อนไขคือ ร้อยละ 20) ไว้สำหรับการเพาะปลูกไม้ยืนต้น หรือไม้ผล นอกจากนี้ ในส่วนของสิทธิในการครอบครองที่ดินนั้น พบว่า เกษตรกรบางส่วนได้นำเอาเอกสารสิทธิทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้ผู้อื่นเช่าทำประโยชน์ หรือขายโดยจะใช้วิธีการนำเอาเอกสารสิทธิไปจำนองกับนายทุน หรือบุคคลที่ต้องการที่ดิน จากนั้น ก็จะโอนสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนให้กับนายทุน หรือบุคคลที่เป็นผู้รับจำนองไป โดยไม่ประสงค์จะกลับมาขอรับเอกสารสิทธิคืนอีกต่อไป แต่เลือกที่จะหันไปประกอบอาชีพอื่น หรือไปบุกรุกจับจองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งใหม่ ส่วนเงินที่ได้รับก็จะถูกนำไปใช้ประโยชน์ตามที่เกษตรกรเจ้าของที่ดินต้องการต่อไป เช่น นำไปแบ่งกันเป็นมรดกให้กับบุตรหลาน หรือนำไปลงทุนประกอบอาชีพอื่น เป็นต้น

ถึงแม้จะมีเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก.จังหวัดขอนแก่นลงไปดำเนินการให้ความรู้แก่เกษตรกร แต่ก็นักจะเป็นการออกไปให้ความรู้ตามโครงการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ ตามนโยบายของ ส.ป.ก.เท่านั้น แต่ไม่ได้มีการให้ความรู้ หรือกระตุ้นเตือนเกษตรกรเจ้าของที่ดินไม่ให้ใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินตามที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้แต่อย่างใด

5. การขาดความรักความหวงแหนในพื้นที่ดิน

จากการศึกษาพบว่า เกษตรกรในพื้นที่ที่สามารถแบ่งออกได้ 2 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรเจ้าของที่ดินเดิม กับกลุ่มเกษตรกรที่อพยพเข้ามาใหม่ โดยหากพิจารณาจากประวัติศาสตร์ของการถือครองที่ดินแล้วจะพบว่า กลุ่มที่อพยพเข้ามาใหม่นั้น จะมีอัตราการสูญเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ สูงกว่ากลุ่มที่เป็นผู้อาศัยเดิมในพื้นที่

สาเหตุที่ทำให้เกษตรกรที่เป็นผู้อาศัยเดิมมักจะไม่ยอมสละสิทธิในที่ดินทำกินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐคือ เป็นกลุ่มที่มีประวัติศาสตร์ผูกพันอยู่กับพื้นที่มาเป็นระยะเวลายาวนานหลายชั่วอายุคน ทั้งนี้เพราะ ที่ดินผืนที่พวกเขาครอบครองอยู่ได้รับการถ่ายทอดมาจากการเป็นมรดกของบรรพบุรุษ ซึ่งที่ดินจะอยู่ในบริเวณที่มีความอุดมสมบูรณ์มาก และจากการที่เกษตรกรกลุ่มนี้ต้องต่อสู้กับปัญหาต่างๆ นานับประการ ทั้งกับภาครัฐ และเกษตรกรกลุ่มอื่นๆ ที่อพยพ

เข้ามาในพื้นที่ มีผลทำให้เกษตรกรกลุ่มนี้มีความรัก และหวงแหนที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ มากกว่ากลุ่มคนที่อพยพมา ซึ่งไม่ได้มีความสัมพันธ์กับพื้นที่เลย และที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ส่วนใหญ่ก็เป็นพื้นที่ที่ไม่มีความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งส่วนใหญ่จะถูกใช้ประโยชน์ในการปลูกพืชไร่เป็นหลัก โดยจะทำการเพาะปลูกเพียงปีละ 1 รอบเท่านั้น ซึ่งทั่วไปแล้วการใช้เวลาทำการเกษตรพืชไร่จะกินเวลาประมาณ 5-6 เดือน แต่ถ้าหากนับเวลาจริงๆ แล้ว เกษตรกรในกลุ่มนี้ จะมีความใกล้ชิดกับพื้นที่เพียงแค่ 1 เดือน คือ ช่วงเพาะปลูก 15 วันและช่วงเก็บเกี่ยว 15 วัน นอกจากนี้ ในบางครอบครัวได้วัตถุประสงค์ของการอพยพเข้ามาในพื้นที่ เพื่อต้องการที่จะจับจองที่ดินเพื่อให้ได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐในภายหลัง โดยพบว่า บางครอบครัวได้มีที่ดินทำกินอยู่ในพื้นที่อื่นอยู่แล้ว แต่ได้เข้ามาจับจองที่ดินโดยการใช้ชื่อบุตรหลาน หรือชื่อของคนในครอบครัวของตน ซึ่งเมื่อได้รับการจัดสรรที่ดินแล้วก็จะทำประโยชน์ไปสักระยะ จากนั้นก็จะขาย หรือให้ผู้อื่นเช่าที่ดินดังกล่าว แล้วกลับไปอยู่ภูมิลำเนาเดิม ด้วยสาเหตุดังกล่าว จึงทำให้การดำเนินการจัดสรรที่ดินของ ส.ป.ก. ไม่สามารถที่ทำให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินฯ บางส่วนเกิดความรัก และหวงแหนในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ได้ ซึ่งได้นำไปสู่ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรในพื้นที่เกิดขึ้นมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน

2.2 วิธีการศึกษา และผลการศึกษาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดขอนแก่น

2.2.1 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ จะทำการศึกษาโดยใช้วิธีการ “สนทนากลุ่มเฉพาะ” (Focus Group) ในข้าราชการกลุ่มยุทธศาสตร์ และการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ได้ประเด็นเนื้อหาที่ครอบคลุมในกรอบที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในเขตพื้นที่ป่าดงลาน อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น การค้นหาปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน และเหตุปัจจัยที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

2.2.2 ผลการศึกษา

(1) สภาพการปฏิบัติงาน

จากการศึกษาพบว่า สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดขอนแก่นได้มีการดำเนินงานในพื้นที่ตามนโยบายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้กำหนดไว้ ได้แก่ การดำเนินงานจัดที่ดิน และงานพัฒนา ซึ่งกิจกรรมต่างๆ ที่ส.ป.ก. ได้เข้าไปดำเนินงานในพื้นที่ทำการศึกษา ภายหลังจากที่ได้รับมอบภารกิจต่อจากโครงการจัดที่ดินให้ราษฎรผู้ยากไร้ (จก.) มีดังนี้

1) งานจัดที่ดิน ส.ป.ก.ขอนแก่น ได้ดำเนินการจัดสรรที่ทำกินให้กับเกษตรกรในพื้นที่เพื่อใช้ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-01 ก-ข) และนอกจากจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรแล้ว ส.ป.ก.ขอนแก่น ได้ดำเนินการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยให้กับเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินอีกด้วย โดยสามารถแสดงผลการปฏิบัติงานทางด้านนี้ ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 7 แสดงผลการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก.จังหวัดขอนแก่นด้านการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ทำการศึกษ

อำเภอ	เนื้อที่ ประกาศเขต ปฏิรูป ทั้งหมด (ไร่)	ประเภท การจัด	เนื้อที่ดำเนินการ แล้ว (ไร่)	เกษตรกรที่ ได้รับการ จัดที่ดิน (ราย)	เนื้อที่ยังไม่ ดำเนินการ (ไร่)
สีชมพู	104,141	ที่ดินทำกิน	87,265	5,713	3,827
		ที่อยู่อาศัย (ชุมชน)	2,092	3,635	876

2) งานพัฒนาเกษตรกร ประกอบด้วย กิจกรรมสำคัญๆ ดังนี้

- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทาน และถนนหนทางภายในพื้นที่ และระหว่างพื้นที่ เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรระยะยาว โดยสามารถแสดงตัวอย่างผลการปฏิบัติงานของการดำเนินงานทางด้านนี้ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้กล่าวถึงแนวทางการดำเนินงานทางด้านนี้ เอาไว้ว่า

“...มันเป็นการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเขตพื้นที่ดิน เราก็จะให้ถนนหนทาง แหล่งน้ำ ถนนระหว่างหมู่บ้าน ถนนเชื่อมระหว่างหมู่บ้าน ถนนในแปลงเกษตรกรรมชุดนั้นยังไม่เกิด แหล่งน้ำก็จะมีขุดลอกแหล่งน้ำธรรมชาติ แหล่งน้ำบาดาลชุดก่อนนั้นยังไม่ค่อยมี พักหลังมาอีก เราก็จะสนับสนุน ฟรินะครับทุกอย่างฟรีหมด เกษตรกรไม่ได้ออกค่าธรรมเนียม อะไรก็ไม่มีชุดสระน้ำสำหรับไรนาขนาด 1,260 ไร่ ในแปลงเกษตรกรรมเขา ...”²

² สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2557 ณ ห้องประชุมสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดขอนแก่น เวลา 11.00

- การคุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม โดยร่วมมือกับหน่วยงานวิชาการต่างๆ ของกระทรวงเกษตรดำเนินการปรับปรุง และฟื้นฟูคุณภาพดิน

- การสร้าง และพัฒนาอาสาสมัครปฏิรูปที่ดิน (อส.ป.ก.) ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยในการดำเนินงานของ ส.ป.ก. โดยคัดเลือกเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีจิตอาสา ทำหน้าที่ในการติดต่อประสานงาน ประชาสัมพันธ์ข่าวสารของ ส.ป.ก. ต่อเกษตรกรในพื้นที่

- การสร้างความร่วมมือไตรภาคี เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มในสินค้าเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ขอนแก่นได้กำหนดกิจกรรมการสร้างความร่วมมือไตรภาคีขึ้น โดยจัดทำข้อตกลงความร่วมมือไตรภาคีระหว่าง ส.ป.ก. เกษตรกร และภาคเอกชน เพื่อวางแผนการผลิตและรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร โดยจะดำเนินการในลักษณะที่เชิญเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ จากนั้นจะทำการอบรมให้ความรู้ในการเพาะปลูกพืชเป้าหมาย (ซึ่งในกรณีพื้นที่นี้คือ อ้อย) จากนั้น ก็จะทำให้โรงงานน้ำตาลเข้ามาตกลงทำสัญญารับซื้ออ้อยจากเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการต่อไป ซึ่งในจังหวัดขอนแก่น จะร่วมมือกับโรงงานน้ำตาลในเครือมิตรผล และวังขนาย ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานลักษณะนี้ เอาไว้ว่า

“...ก็มีการอบรมเกษตรกรแล้วก็สนับสนุนเรื่องพิเศษก็คือ พวกที่อยากจะลงทุน พวกที่เข้าไตรภาคีตัวนี้เราก็จะให้เงินกู้ปฏิรูปที่ดินดอกเบี้ยพิเศษ ... ให้เงินกู้ไปประกอบไปพัฒนาอาชีพตัวเอง ตัวอย่างเช่น พัฒนาอาชีพที่ทำอยู่ ปลูกอ้อย เป็นต้น ...”³

- การสร้าง และพัฒนาเยาวชนเกษตรกรในโรงเรียนขยายโอกาสเขตปฏิรูปที่ดิน โดยจัดตั้งกลุ่มเยาวชนในโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ และสนับสนุนทุนให้กับโรงเรียน นักเรียน และครอบครัวของนักเรียนที่เข้าร่วมโครงการ ในรูปแบบของปัจจัยการผลิตต่างๆ เช่น พันธุ์พืช ปุ๋ย เป็นต้น จัดอบรมสิทธิหน้าที่ของผู้รับที่ดิน ส.ป.ก. และองค์ความรู้ด้านการเกษตร ตลอดจนฝึกทักษะอาชีพทางการเกษตรในรูปแบบผสมผสาน

- จัดตั้งศูนย์เรียนรู้เพื่อพัฒนากลุ่มเกษตรกร โดยการพัฒนาองค์ความรู้ของเกษตรกร และสนับสนุนปัจจัยการผลิตต่างๆ ให้กับเกษตรกร เพื่อให้นำไปใช้ให้เป็นตัวอย่างแก่เกษตรกรรายอื่น ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมการเพาะปลูกไม้เศรษฐกิจ ได้แก่ ยูคาลิปตัส สะเดา จี้เหล็ก เป็นต้น โดยจะสนับสนุนให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

³ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2557 ณ ห้องประชุมสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดขอนแก่น เวลา 11.00

- ดำเนินการศูนย์บริการประชาชนเคลื่อนที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน และให้บริการเกษตรกรด้านการปฏิรูปที่ดิน และงานพัฒนาเกษตรกรควบคู่กัน

- ติดตามตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ โดยดำเนินการเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์

- ดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถนนหนทาง และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร เพื่อสนับสนุนการทำเกษตรของเกษตรกรในพื้นที่

- สนับสนุนสินเชื่อเพื่อการผลิต โดย ส.ป.ก.ขอนแก่นได้จัดสรรเงินจากกองทุนปฏิรูปที่ดินให้กับเกษตรกรในพื้นที่ป่าดงลาน จำนวนทั้งสิ้น 1,413 ราย คิดเป็นวงเงินที่ปล่อยให้เกษตรกรกู้ยืมทั้งสิ้น 35,732,000.- บาท (-สามสิบห้าล้านเจ็ดแสนสามหมื่นสองพันบาทถ้วน-)

(2) สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

จากการศึกษาพบว่า ถึงแม้ว่า สำนักงานปฏิรูปที่ดิน จังหวัดขอนแก่น จะมีการดำเนินงานทั้งทางด้านการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรในพื้นที่ และได้มีการจัดทำกิจกรรม/โครงการพัฒนาต่างๆ ลงไปในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ทั้งที่เป็นโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการติดตามสนับสนุนการประกอบอาชีพของเกษตรกรในพื้นที่ แต่ก็ยังพบว่า ยังไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาการที่ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ ดังผลการศึกษาที่ได้แสดงไว้ในส่วนของการศึกษาจากภาคประชาชนข้างต้น

จากการสนทนากลุ่ม เพื่อร่วมกันวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาดังกล่าว พบว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานต่างๆ ของ ส.ป.ก. ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ มีทั้งสิ้น 2 ประการด้วยกันคือ

1.การขาดความต่อเนื่องในการติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับจัดสรรไปให้กับเกษตรกรในพื้นที่

2.การขาดการบูรณาการในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ในจังหวัด

สาเหตุของปัญหาประการแรกคือ การขาดความต่อเนื่องในการติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับจัดสรรไปให้กับเกษตรกรในพื้นที่ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว กิจกรรมดังกล่าว จะช่วยทำให้การดำเนินการเฝ้าระวัง และติดตามแก้ไขปัญหาการทำประโยชน์ในที่ดินทำกินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. มีประสิทธิภาพ ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งแสดงความคิดเห็นถึงลักษณะการปฏิบัติงานตามกิจกรรมดังกล่าวนี้ เอาไว้ว่า

“...ก็ไปใช้คิดว่า แต่ละราย เขาก็จะมีรายชื่อ ลิสต์รายชื่อลงไปแต่ละปีก็จะเป็นเปอร์เซ็นต์ออกมาสมัยก่อนแล้วถามว่า ช่วงนี้การทำประโยชน์ ทำประโยชน์อะไรบ้าง การลงทุนเท่าไร ผลตอบแทนเท่าไร บางคนก็ให้เช่าหรือปล่อยทิ้งไว้เราก็จะรู้ แล้วก็เราก็ไปกระตุ้นว่าที่ดินตรงนี้ตามระเบียบก็คือ ให้ทำเกษตรกรรมไม่ใช่ทำให้คนอื่นเช่า ถ้าเช่า หรือว่าขาย ก็จะผิดระเบียบ ผิดกฎหมาย เราก็พยายามเหมือนกับให้ความรู้ไปพร้อมเลย ...”⁴

จากการศึกษาพบว่า ส.ป.ก. ขอนแก่น มีการดำเนินงานติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินฯ ของเกษตรกรในพื้นที่ทำการศึกษาโดยทั่วไปแล้ว เพียงปีงบประมาณละ 1 ครั้ง และอาจจะมีบางปีงบประมาณที่ได้ลงพื้นที่ติดตามการทำประโยชน์ฯ มากกว่า 1 ครั้ง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแผนนโยบายของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ที่อาจให้มีการดำเนินโครงการต่างๆ ลงไปในพื้นที่ หรืออาจมีการจัดกิจกรรมโครงการจังหวัดเคลื่อนที่ ซึ่งดำเนินการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ที่ได้ขอให้หน่วยงานระดับจังหวัดทุกแห่งจัดทำหน่วยให้บริการเคลื่อนที่ลงไปให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งด้วยเงื่อนไขทั้ง 2 ประการดังกล่าว ก็จะทำให้ ส.ป.ก. จังหวัดขอนแก่น ได้มีโอกาสลงพื้นที่ไปดำเนินการติดตามให้ความช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถทำประโยชน์ในพื้นที่ได้เพิ่มมากขึ้น ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาดังกล่าวเอาไว้ว่า

“โดยเฉลี่ยแล้วนี้ ถ้าเอาจริงๆ พื้นที่หนึ่ง ปีละ 1 ครั้ง ก็ตามขั้นตอนการไปตามแผนงาน งบประมาณ ... เราก็จะออกศูนย์บริการประชาชนเคลื่อนที่ไปก่อน อย่างปีที่แล้วขั้นตอนการปฏิบัติงาน เป็นการไปประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ทราบว่า เราจะมีโครงการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มีการพัฒนามาตามแผนงานปฏิรูปที่ดินในท้องที่ ตำบล หมู่บ้าน .. ดงลานก็ไป ไม่ได้ไปศูนย์เคลื่อนที่แต่ว่า ไปมอบ สปก 4-01 ซ เป็นหลักด้วย ก็ไปประชาสัมพันธ์ว่า เราจะมีแผนงานอะไรบ้างสำรวจรางวัลแปลงเกษตรกรรมแปลงที่ดินชุมชน มีงานพัฒนาเรื่องอะไรบ้าง...”⁵

เป็นที่น่าสังเกตว่า การลงพื้นที่ตามแผนงานของ ส.ป.ก. จังหวัดขอนแก่นนั้น จะเป็นการลงไปประชาสัมพันธ์งานของหน่วยงานเป็นหลักมากกว่า การลงไปติดตามการใช้ หรือทำประโยชน์ในที่ดินทำกินของเกษตรกรในพื้นที่จริงๆ ซึ่งการขาดการลงพื้นที่ติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. ดังกล่าว นับว่า เป็นสาเหตุของปัญหาที่สำคัญประการ

⁴ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2557 ณ ห้องประชุมสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดขอนแก่น เวลา 11.00 น.

⁵ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2557 ณ ห้องประชุมสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดขอนแก่น เวลา 11.00 น.

หนึ่ง ที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่ สามารถใช้เป็นเหตุหลักเลี่ยงการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตาม วัตถุประสงค์การใช้ที่ดินของ ส.ป.ก.

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสาเหตุของปัญหาดังกล่าวคือ ทำให้ ส.ป.ก. จังหวัดขอนแก่น ไม่สามารถทราบได้ถึง สภาพปัญหาของการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนใน ที่ได้รับการจัดสรรฯ ในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง เพราะมีข้อจำกัดในการเข้าถึงพื้นที่ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคน หนึ่งกล่าวอธิบายถึงลักษณะของปัญหาดังกล่าวนี้ เอาไว้ว่า

“...เรายังไม่มีการไปติดตามจริงๆ จังๆ เราจะมีแผนงานแต่ การกิจการใช้ประโยชน์ที่ดินจะอยู่ที่นิติการ การติดตามการทำประโยชน์ตอนนี้จะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ไป ติดตาม แต่จะใช้ภาพถ่ายทางอากาศ ติดตามที่แปลงนี้ตามวัตถุประสงค์ใหม่ แต่ก่อนจะเช็คทุกคน เรียก มาบันทึกทีละคน ...”⁶

จากการศึกษาพบว่า ถึงแม้ ส.ป.ก. จังหวัดขอนแก่น จะพยายาม แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการแต่งตั้งประชาชนในพื้นที่เขตจัดสรรที่ดินฯ เป็นตัวแทนในการปฏิบัติงาน ให้กับ ส.ป.ก. ซึ่งเรียกบุคคลกลุ่มนี้ว่า อาสาสมัครปฏิรูปที่ดิน (อ.ส.ป.ก.) แต่บทบาทหน้าที่หลักของ บุคคลกลุ่มนี้ จะทำหน้าที่แทน ส.ป.ก.ทางด้านการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของ ส.ป.ก.ให้กับประชาชนในพื้นที่ทราบเป็นระยะๆ ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างประชาชนในพื้นที่ กับ ส.ป.ก.จังหวัด เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นสำหรั ส.ป.ก. ในการแก้ไขปัญหา หรือจัด กิจกรรมพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่ รวมถึงเป็นผู้ช่วย และผู้อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ในพื้นที่ เท่านั้น ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการเอง หรือติดตามตรวจสอบผลของ การทำ หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. แต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อผู้วิจัยได้ สอบถามถึงความรุนแรงของปัญหาการที่ ประชาชนไม่ได้ทำประโยชน์ในพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ของ ส.ป.ก. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จึงไม่สามารถให้ คำตอบได้อย่างแท้จริง โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งได้ตอบคำถามดังกล่าวว่า

“... ชาวบ้านเขาไม่เคยแจ้งเลย ถึงเราออกติดตาม เราถาม เรา มีรายชื่อใช้ไหม เรานัด เขากลับเขาผิด เขาก็จะไม่บอก เขาก็บอกยังทำปลูกอ้อย ยังทำนาอยู่ คือเราลงไป อยู่แต่เขาก็จะไม่แจ้ง ซึ่งเราไม่รู้ว่ใครบ้างที่ขาย พอเราไปถามเขาก็บอกว่าปลูกอ้อยอยู่ เราไม่รู้เลย ...”⁷

⁶ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2557 ณ ห้องประชุมสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดขอนแก่น เวลา

11.00 น.

⁷ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2557 ณ ห้องประชุมสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดขอนแก่น เวลา

11.00 น.

สาเหตุของปัญหาประการที่ 2 คือ การขาดการบูรณาการในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ในจังหวัด จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากการที่ได้มีการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ในการดำเนินงานจากเดิมที่ ส.ป.ก.จังหวัดรับผิดชอบอยู่ไปให้กับหน่วยงานอื่นๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ภายในจังหวัด มีผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ป.ก.จังหวัดขอนแก่น ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเบ็ดเสร็จเพียงหน่วยงานเดียว แต่ต้องอาศัยการขอความร่วมมือในการประสานงานทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ตัวอย่างเช่น การดำเนินงานส่งเสริมอาชีพให้กับเกษตรกร ส.ป.ก. ก็จะต้องดำเนินการแจ้งแผนการดำเนินไปให้กับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทราบ และขอให้มีการจัดทำงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินงานร่วมกัน ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งได้กล่าวถึงลักษณะของการดำเนินงานดังกล่าวนี้เอาไว้ว่า

“... พอเราแจก ส.ป.ก. 4-01 เสร็จจัดที่ดินเสร็จ ก็จะไปให้ความรู้อีกว่า สิทธิและหน้าที่ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้รับการจัดที่ดินมีอะไรบ้าง ก็จะเป็นการให้ความรู้ แล้วก็พร้อมกันนั้นเราก็จะได้ปัญหาบอกว่า ชาวบ้านเขามีปัญหาเรื่องการทำกิน การอาชีพของเขาอย่างไรบ้างเราก็เอามาทำแผนเพื่อที่จะประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เขามีแผน แล้วก็จัดงบประมาณ ... ก็คือ เราก็ไม่ได้อบรมโดยตรงหรือเรื่องพัฒนาอาชีพ ถ้ามีเกี่ยวกับส่งเสริมดิน เราก็ไปติดต่อพนักงานที่ดินมาเป็นวิทยากร หรือทางสหกรณ์ฯ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ... ภารกิจเดิม แต่ก่อนเราจะทำการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้วย คือเรามิงบด้วยแต่ตอนนี้ภารกิจนี้ได้ถ่ายโอนไป หน่วยงานที่เขารับผิดชอบโดยตรง อย่างสระน้ำที่เคยพัฒนา แต่ก่อน ส.ป.ก. เป็นคนดำเนินการเอง โดยใช้งบ ส.ป.ก. โดยการออกแบบ ส.ป.ก. เป็นผู้ดำเนินการจ้างงานเหมือง อย่างแหล่งน้ำปัจจุบันก็ถ่ายโอนไปให้พัฒนาที่ดิน เราทำแค่แผนแม่บท”⁸

จากการศึกษาเพิ่มเติมพบว่า บทบาทหน้าที่ของ ส.ป.ก. จังหวัดในการดำเนินงานได้ปรับเปลี่ยนไปภายหลังจากที่ได้มีการถ่ายโอนภารกิจไปให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบ จะทำหน้าที่ทางด้านการประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เข้าไปดำเนินการในภารกิจเดิมที่เคยรับผิดชอบ ซึ่งขณะนี้ได้ถ่ายโอนไปให้หน่วยงานอื่นทำหมดแล้ว โดย ส.ป.ก. จะทำหน้าที่ในการจัดทำแผนงาน/โครงการว่า ในพื้นที่ควรจะมีการพัฒนาอะไรบ้าง แล้วก็แจ้งไปที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็ขึ้นอยู่กับหน่วยงานต่างๆ ว่า จะเข้าไปดำเนินการต่ออย่างไร ตัวอย่างเช่น กรณีรับภารกิจจากกระทรวงฯ มา แล้วนำภารกิจไปทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ในลักษณะเป็นการประสานแผนงานร่วมกัน หรือกรณีพื้นที่ ส.ป.ก. ในเขตอำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น ตัวอย่างเช่นในกรณี ประชาชนอยากจะทำศูนย์เมล็ดพันธุ์

⁸ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2557 ณ ห้องประชุมสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดขอนแก่น เวลา

ข้าวชุมชน ส.ป.ก. ก็จะทำหน้าที่ในการติดต่อประสานงานกับศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว กรมส่งเสริมการเกษตร และกรมพัฒนาที่ดินเข้ามาดำเนินการอบรมให้กับเกษตรกร โดยที่ ส.ป.ก. จะเป็นผู้สนับสนุนอาคารสถานที่ในการจัดการอบรม เป็นต้น โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะของการดำเนินงานดังกล่าวนี้เอาไว้ว่า

“... ส่วนใหญ่ก็ได้รับความร่วมมืออยู่แล้วในการประสาน คือเราจะมีแผนงาน โครงการไป โครงการสร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ โครงการ Smart Farmer อย่างนี้ มันก็จะเป็นภารกิจของกระทรวง แล้ว สปก. รับเรื่องอะไรมาบ้าง อย่าง Smart Farmer โครงการสร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ อย่างนี้ ส.ป.ก. ก็จะเป็นต้นเรื่อง... เราเป็นผู้ประสานงานเป็นเหมือนผู้จัดการโรงเรียนเป็นผู้จัดการว่า จะพัฒนาเกษตรกรเรื่องนี้ไปอย่างไร ประสานใครบ้าง คือหากกลุ่มเป้าหมาย หาแผน จัดทำแผน จัดทำโครงการขึ้นมา แล้วก็ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างกรณีที่ดินลานที่สีชมพูนี้ ตอนนี้ ถ้าจะลงไปทำอะไร ก็เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่เราจัดทำแผน ก็คือ ส.ป.ก. ทำแผนพัฒนาพื้นที่ แล้วแจ้งไปหน่วยงานต่างๆ ขอความร่วมมือลงไป ...”⁹

เป็นที่น่าสังเกตว่า การดำเนินงานของ ส.ป.ก. ขอนแก่นจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่แล้วในหลายภารกิจ ซึ่งจากการศึกษาไม่พบว่า มีปัญหาอุปสรรคแต่อย่างใด โดยได้มีการประสานงานกันได้เป็นอย่างดี ในลักษณะของการทำงานเช่นเดียวกับการทำงานกับหน่วยงานส่วนภูมิภาค นั่นคือ ส.ป.ก. หน่วยงานคิดแผนงาน/โครงการต่างๆ แล้วแจ้งแผนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จากนั้นจึงร่วมมือกันในการปฏิบัติงานตามแผน ตัวอย่างเช่น ในกรณีของการจัดการอบรมให้กับเกษตรกรในพื้นที่ ซึ่ง ส.ป.ก.จะเป็นผู้จัดทำโครงการ และประสานงานของความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ร่วมจัดการอบรม โดย ส.ป.ก. กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะร่วมกันใช้งบประมาณที่แต่ละหน่วยงานมีอยู่ในการดำเนินงาน หรือในกรณีของโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเกษตร เช่น ถนนหนทาง หรือสระน้ำ ส.ป.ก. จะทำหน้าที่ในการจัดทำแผน และแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นต้น

สำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นที่สำคัญคือ ทำให้ ส.ป.ก.จังหวัดขอนแก่น ไม่สามารถกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานที่สามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหา หรือพัฒนา หรือส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินฯ ในพื้นที่ได้ ทั้งนี้เพราะ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารแผนงาน/โครงการต่างๆ ในพื้นที่ได้ด้วยตนเอง แต่จำเป็นต้องทำงานในลักษณะของการเป็นผู้ประสานงานเป็นหลัก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงาน

⁹ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2557 ณ ห้องประชุมสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดขอนแก่น เวลา

เนื่องจากต้องใช้เวลาในการติดต่อประสานงานตามระเบียบขั้นตอนของทางราชการ และยังคงขึ้นอยู่กับความพร้อมของหน่วยงานต่างๆ ที่จะเข้าร่วมดำเนินงานด้วย ซึ่งมีผลทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถจะเข้าไปสนับสนุนการประกอบอาชีพของเกษตรกรในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปสู่การทำให้เกษตรกรไม่ประสบความสำเร็จในการประกอบอาชีพ และมีแนวโน้มสูงที่จะนำเอาที่ดินที่ได้รับการจัดสรรนั้น ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของ ส.ป.ก. ดังสภาพปัญหาที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น

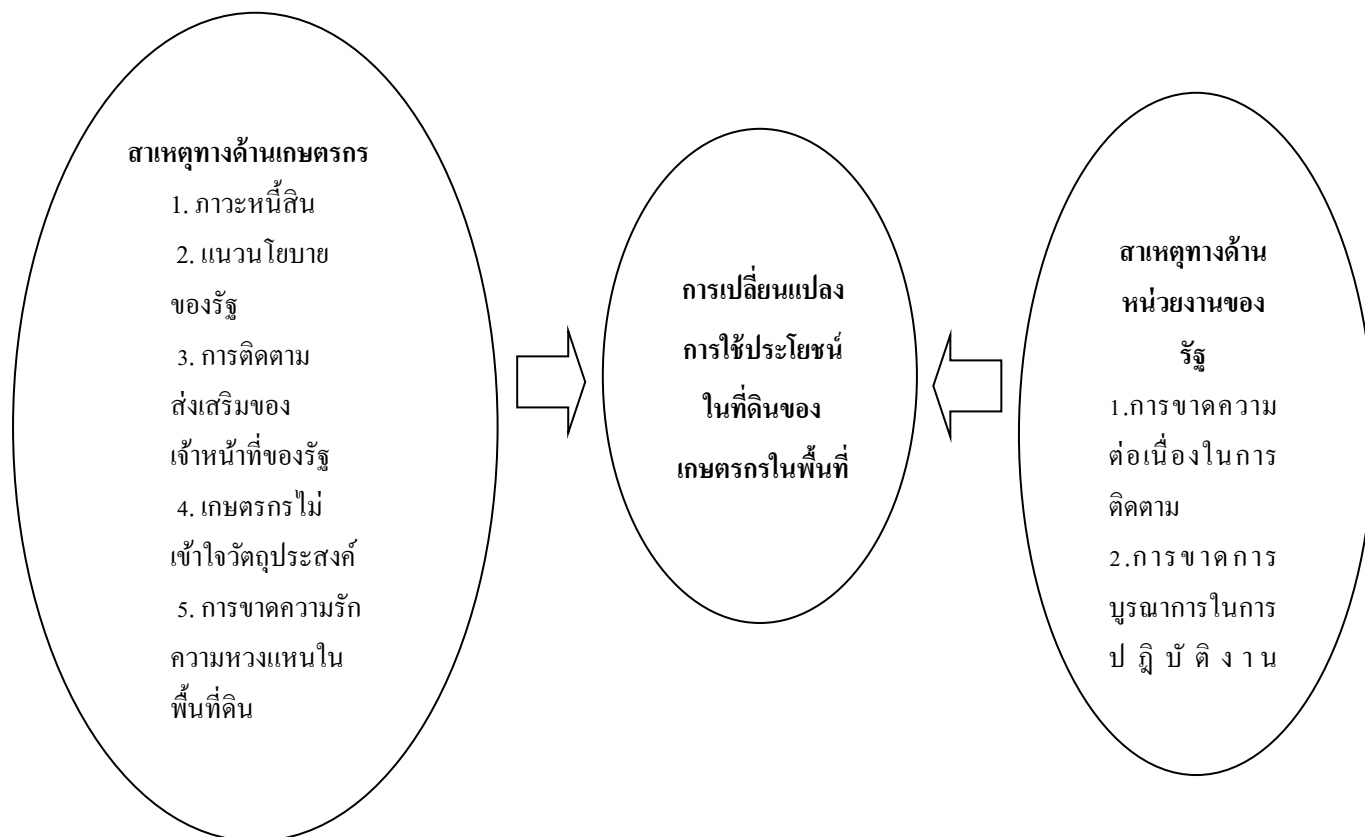
โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้กล่าวถึงสาเหตุของปัญหา และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสาเหตุของปัญหาดังกล่าว เอาไว้ว่า

“... เพราะว่าภารกิจเราโอนไปหมด ถนนหนทาง นี่ไปทางหลวงชนบทบ้าง ไป อบต. บ้าง แหล่งน้ำก็ไป พัฒนาที่ดินบ้าง ไปชลประทานบ้าง มันก็เลยจะไม่มีพื้นที่นำร่องการพัฒนาแบบเข้มข้น แบบประณีต เหมือนเมื่อก่อน ที่เราสามารถกำหนดพื้นที่ขึ้นมาเป็นตำบล เราก็จะพัฒนาได้ทั้ง โครงสร้างพื้นฐานเราจะฟีดลงได้ เหมือนแต่ก่อนที่ยังไม่ถ่ายโอนภารกิจ ไม่ว่าถนนหนทาง เรื่องแหล่งน้ำเรื่องพัฒนาอาชีพ เรื่องต่างๆ ก็จะสามารถในพื้นที่ตำบลที่เรากำหนดขึ้นมา ...”¹⁰

กล่าวโดยสรุป การศึกษานี้สามารถที่จะสรุปได้ว่า สาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้เกษตรกรในพื้นที่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ มีทั้งสิ้น 2 สาเหตุด้วยกัน ได้แก่ สาเหตุที่เกิดจากตัวเกษตรกรเอง และสาเหตุที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐ หรือการศึกษานี้ ได้แก่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยแสดงรายละเอียดของสาเหตุทั้ง 2 ประการได้ดังแผนภูมิที่ 2

¹⁰ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2557 ณ ห้องประชุมสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดขอนแก่น เวลา

แผนภูมิที่ 2 แสดงสาเหตุที่ส่งผลให้เกษตรกรเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ



2.1.4 ข้อเสนอแนะเบื้องต้นของการศึกษาในส่วนนี้ ถึงแนวทางป้องกันปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีความต้องการที่จะได้รับความช่วยเหลือจากสำนักงานปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเด็นต่างๆดังนี้

(1) จากการศึกษาพบว่า เกษตรกรที่ทำเกษตรผสมผสานเป็นกลุ่มเดียวที่มีรายได้มากกว่ารายจ่ายถึงเท่าตัว ดังนั้น จึงเป็นระบบการผลิตที่ช่วยให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ไปยังบุคคลอื่น หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นในพื้นที่ ดังนั้น สำนักงานปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ต้องส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาเกษตรผสมผสานอย่างต่อเนื่อง

(2) กลุ่มเกษตรกรที่ทำเกษตรผสมผสานถึงมีหนี้สินสูง แต่เป็นหนี้จากการลงทุนที่จะก่อให้เกิดผลกำไรในระยะยาว เช่น ค่าพันธุ์พืช ค่าพันธุ์สัตว์ โรงเรือน แหล่งน้ำ และเครื่องจักรการเกษตร ฯลฯ ดังนั้น รัฐต้องจัดให้มีแหล่งเงินกู้ หรือกองทุนที่เกษตรกรเข้าถึงโดยง่ายที่มีดอกเบี้ยต่ำ และมีกำหนดระยะเวลาผ่อนชำระประมาณ 10-15 ปี

(3) กลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางการสูญเสียที่ดินถึงจะมีหนี้สินน้อย แต่ก็มีศักยภาพทางการผลิตต่ำ และมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ ดังนั้น รัฐควรสนับสนุนส่งเสริมการรวมกลุ่มการจัดการผลผลิตตลอดทั้งด้านการตลาด และกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างใกล้ชิด

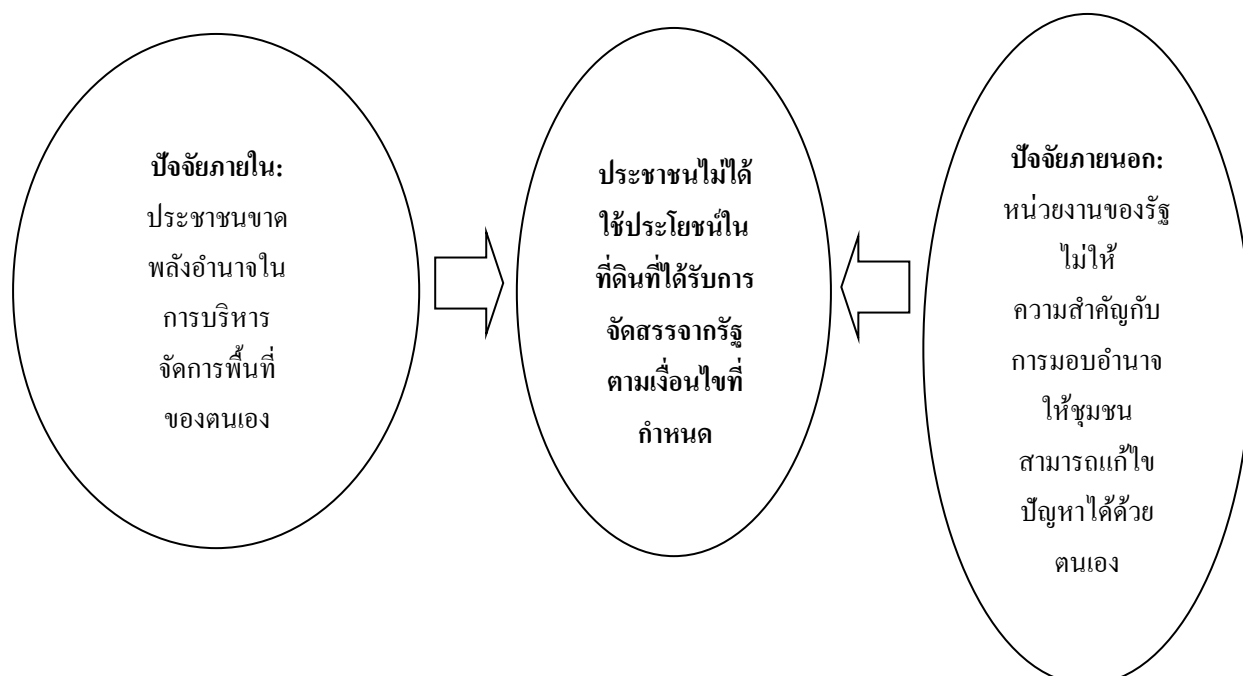
(4) สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องมีกระบวนการส่งเสริมสนับสนุน และการติดตามแบบมีส่วนร่วม โดยต้องมีการทำงานในลักษณะของการสร้างภาคีความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม และปฏิบัติได้จริง และมีกลไกการขับเคลื่อนที่ต่อเนื่องทั้งในระดับพื้นที่ และนโยบาย

(5) ในอนาคตการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินจะมีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ การบังคับใช้กฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน มีความจำเป็นต้องตรวจสอบพื้นที่อย่างต่อเนื่อง หรืออาจจะเสนอแนวทางการจัดการที่ดินในรูปแบบใหม่ หรืออาจจะออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินสำหรับผู้ถือสิทธิเกิน 20 ปี เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน

3.การสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อระบุสาเหตุของปัญหา

จากการนำเอาข้อมูลที่ทำกรวิเคราะห์ทั้งหมดข้างต้นมาทำการสังเคราะห์เพื่อค้นหาสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาประชาชนไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ พบว่า มีสาเหตุสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ปัจจัยภายในชุมชน และปัจจัยภายนอกชุมชน ดังแสดงไว้ในแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิที่ 3 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดสาเหตุของปัญหาประชาชนไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐตามเงื่อนไขที่กำหนด



1.ปัจจัยภายใน: ประชาชนขาดพลังอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง

จากการศึกษาพบว่า พื้นที่ที่ทำการศึกษายังไม่ได้ถูกส่งเสริมให้เกิดการยึดเอา “ชุมชน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา (Community Based) โดยการจัดกิจกรรม เพื่อให้สมาชิกได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน¹¹ โดยส่วนใหญ่แล้ว ประชาชนในชุมชนมักจะไม่มีความคิดที่ต้องการจะเป็นผู้พัฒนาชุมชนของตนเอง เนื่องมาจากการที่ถูกครอบงำด้วยแนวคิดการพัฒนาแบบกระแสหลัก (Main Stream Approach) โดยให้ความสำคัญกับรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐในการเป็นผู้กำหนดกรอบความคิด และวางแผนแนวทางในการพัฒนาประเทศ ในภาพรวมทั้งหมด รวมถึงเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานพัฒนาต่างๆ แต่เพียงฝ่ายเดียวผ่านกลไกของระบบราชการในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ รวมถึงองค์กรมหาชน องค์กรอิสระ เป็นต้น ดังนั้น ชุมชนต่างๆ จึงถูกปลูกฝังให้เชื่อว่า เป็นเพียงผู้รอคอยรับการพัฒนาที่ถูกจัดให้โดยรัฐ ไม่จำเป็นที่จะต้องมารับผิดชอบในการทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองแต่อย่างใด¹²

ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือ แนวทางการพัฒนาดังกล่าว ไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นได้ เพราะการทำงานภายใต้แนวความคิดที่ไม่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา (Citizen Engagement) ที่ยังคงยึดหลักกับการให้รัฐบาล และหน่วยงานราชการเป็นผู้มีบทบาทหลัก ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ ในการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐในบางนโยบายได้ประสบกับปัญหาการต่อต้าน คัดค้านจากประชาชนในท้องถิ่นที่นับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานของรัฐยังคงขึ้นนำการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลา ถึงแม้ว่า จะพยายามให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอยู่บ้างก็ตาม แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อทิศทางการบริหารชุมชน ในประเด็นที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐได้เป็นผู้ระบุเอาไว้แล้วเท่านั้น นอกจากนี้ ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ แทบจะไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนของตนเองแต่อย่างใด เพราะอำนาจในการตัดสินใจดังกล่าวจะอยู่ในมือของหน่วยงานของรัฐต่างๆ แทบทั้งสิ้น

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ด้วยผลของแนวทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ที่ปฏิเสธแนวทางการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ

¹¹ Narayan, D. (1995), *Designing Community Based Development*, Washington, DC. World Bank.

¹² Mansuri, G. and Rao V. (2004), *Community-Based and Driven Development: A Critical Review*, World Bank Research Observer Volume 19, Issue 1, pp. 3-6.

ตัดสินใจ และบริหารจัดการการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง¹³ (Local Governance) แต่ให้ความสำคัญกับการมอบอำนาจในการจัดการการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้กับหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก หรืออาจจะกล่าวได้ว่า หน่วยงานของรัฐไม่ได้มีความพยายามที่จะส่งเสริมให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเองร่วมกับภาครัฐมากเท่าใดนัก

โดยทั่วไปแล้ว ประชาชนมักไม่ได้รับการส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของสมาชิกในชุมชนด้วยตนเองในด้านต่างๆ เช่น การกำหนดข้อตกลงร่วมกับเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง เป็นต้น แต่ส่วนใหญ่ การรวมตัวของสมาชิกในชุมชนมักเกิดจากการสั่งการของหน่วยงานของรัฐให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นผู้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย หรือแผนงาน โครงการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ เท่านั้น ขาดการส่งเสริมให้สมาชิกในชุมชนได้เข้าร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการร่วมกันคิดตัดสินใจ ร่วมดำเนินงาน และร่วมรับผิดชอบอย่างแท้จริง ซึ่งจะก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน และเกิดสำนึกในความเป็นเจ้าของกิจกรรมการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง หรือเรียกว่า “การสร้างความเป็นเจ้าของชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งในทางวิชาการสรุปเอาไว้ว่า การมีสำนึกในการเป็นเจ้าของชุมชนท้องถิ่น”¹⁴ (Community Ownership) เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะทำให้การพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นได้ ซึ่งถ้าหากขาดปัจจัยนี้แล้ว จะเป็นการยากที่จะทำให้การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ

ปัจจุบันพบว่า การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของประเทศไทยที่ผ่านมา ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นเจ้าของชุมชนท้องถิ่นมากเท่าใดนัก โดยแทบจะไม่พบกิจกรรมที่มุ่งเสริมสร้าง “สำนึกความเป็นชุมชนท้องถิ่น”¹⁵ (Community Consciousness) จากหน่วยงานของรัฐ หรือแม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเท่าใดนัก ซึ่งเมื่อประชาชนขาดการมีสำนึกดังกล่าว ก็ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ขาดจิตสำนึกที่จะบำรุงรักษาสถิติชุมชนของตนเองในด้านต่างๆ และไม่เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งการขาดสำนึกดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายในท้องถิ่นมักจะไม่ประสบความสำเร็จมากเท่าที่ควร

¹³ Gaventa, J. and Valderrama, C. (1999), 'Participation, Citizenship and Local Governance', Background note prepared for workshop on Strengthening participation in local governance, Institute of Development Studies, June 21-24.

¹⁴ Clapham, D., Kintrea, K. and Kay, H. (1996), 'Direct Democracy in Practice: the case of 'Community Ownership' housing associations', Policy & Politics, Volume 24, Number 4, September, pp. 359-374.

¹⁵ Muniz, A. M. Jr. and Guinn, T. C. O. (2001), 'Brand Community', Journal of Consumer Research, Vol. 27, No. 4, March, pp. 412-432.

เพราะการขาดความร่วมมือร่วมใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มีผลทำให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นไม่มีความรู้สึกต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการทำงานภายในชุมชนท้องถิ่น

ซึ่งการขาดสำนึกดังกล่าว เป็นผลมาจากการที่ประชาชนในชุมชนขาดการเสริมสร้างค่านิยมให้ประชาชนมีความรู้สึกผูกพัน และมีความตระหนักรู้แก่ชุมชนในความเป็นเจ้าของชุมชน มีผลทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่า การบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นไม่ได้เป็นภาระหน้าที่ของตน ซึ่งเป็นผลมาจาก การขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมรับผิดชอบของชุมชน¹⁶ (Community Accountability) ผ่านกระบวนการให้การศึกษาเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นได้มีโอกาสตัดสินใจร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการพิจารณาอนุมัตินโยบาย หรือแผนงาน/โครงการ และรวมไปถึงการอนุมัติ และรับทราบการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของโครงการต่างๆ

โดยทั่วไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมักจะนิยมการเปิดโอกาสให้ “ประชาชนได้มีส่วนร่วม” (People Participation) ที่ผ่านกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย หรือโครงการต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วม¹⁷ ซึ่งเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ได้เข้ามามีเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนรับฟัง และแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ โดยส่วนใหญ่พบว่า ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมผ่านช่องทางต่างๆ ที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น ตัวอย่างเช่น การสำรวจความคิดเห็น การจัดทำเวทีรับฟังความคิดเห็น การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ และการให้ข้อมูล และการให้แสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ และโซเชียลมีเดีย เป็นต้น

จะพบว่า การเปิดโอกาสดังกล่าว ไม่ได้ครอบคลุมถึงกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมตัดสินใจในฐานะที่เป็นหุ้นส่วน (Partnership) ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง อันจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดทำนโยบาย และโครงการต่างๆ เพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเอง¹⁸ แต่การเปิดโอกาสให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมที่ผ่านมานั้น เป็นเพียงการเข้ามามีส่วนร่วมเชิงรูปแบบ (Formality) เท่านั้น แต่สาระสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมรับผิดชอบของประชาชน (People Accountability) คือ การมอบอำนาจให้ผู้ที่มีส่วนร่วมได้ตัดสินใจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ

¹⁶ Warburton, D. (2013), *Community and sustainable development: participation in the future*, London: Earthscan Publications Limited, pp.52-67.

¹⁷ White, S. C. (1996), ‘Depoliticising development: The uses and abuses of participation’, *Development in Practice*, Volume 6, Issue 1, pp.6-15.

¹⁸ Andrew.R, and Entwistle, T., Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity, *Journal of Public Admin. Research and Theory* , First published online: January 15, 2010.

และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ อย่างเสมอภาคนั้น ไม่เคยได้รับการสนับสนุนให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะ อำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานต่างๆ ยังคงอยู่กับหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งมักจะมองข้ามสาระสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมรับผิดชอบของประชาชน ที่มุ่งให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และดำเนินงานมากกว่าเป็นเพียงแค่ผู้คอยให้ความคิดเห็น และเป็นเพียงผู้รอคอยรับการผลจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

ดังนั้น การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมาจึงมักจะละเอียด หรือ ไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการจัดการชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเอง ในรูปแบบของการส่งเสริมให้มีอำนาจในการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง¹⁹ (Local Self-Governance) โดยพบว่า การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐมักจะใช้วิธีการบริหารแบบ “ระบบปิด” (Closed System) โดยการจัดเวทีที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่ผ่านมานั้น ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้มากเท่าใดนัก ส่วนใหญ่แล้วพบว่า การตัดสินใจของประชาชนที่เข้าร่วมเวที มักจะเป็นการตัดสินใจบนพื้นฐานของการได้รับข้อมูลที่ไม่เพียงพอ และรอบด้าน ในบางครั้ง อาจจะมีบุคคลบางกลุ่มที่ได้รับโอกาสในการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น ในขณะที่ประชาชนกลุ่มอื่นๆ อาจไม่มีโอกาสนำเสนอความคิดเห็นของตนเอง ซึ่งจะทำให้ผลของการตัดสินใจ อาจไม่สะท้อนถึงความต้องการ หรือความคิดเห็นที่แท้จริงของประชาชนได้²⁰

กล่าวโดยสรุป การที่ชุมชนท้องถิ่นขาดพลังอำนาจในการจัดการตนเองมีสาเหตุสำคัญ คือ การขาด “กระบวนการสร้างการเรียนรู้ของชุมชน” (Community Learning Process) โดยพบว่า ที่ผ่านมามีประชาชนในชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพื่อการพัฒนาชุมชนของตนเองมากเท่าใดนัก ซึ่งมีผลทำให้การสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ เพราะ ชุมชนไม่สามารถที่จะนำเอาความรู้ และประสบการณ์ที่แตกต่างหลากหลายกันไป มาใช้ร่วมกัน เพื่อการพัฒนาชุมชน ซึ่งการที่จะสร้างกระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวขึ้นได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการเปิดพื้นที่การติดต่อสื่อสารภายในชุมชน²¹ หรือ “พื้นที่สาธารณะ” (Public Sphere) ที่จะป็นสื่อกลางให้

¹⁹ Sanderson, I. (2001), ‘Performance Management, Evaluation and Learning in ‘Modern’ Local Government’, *Public Administration*, [Volume 79, Issue 2](#), pp. 297–313.

²⁰ Osborne, S. P. (2010), *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge, pp.2-3.

²¹ Bovaird, T. (2007), ‘Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services’, *Public Administration Review*, [Volume 67, Issue 5](#), pp. 846–860.

สมาชิกในชุมชน และองค์กรชุมชนต่างๆ ได้มีโอกาสในการพบปะพูดคุย ปรึกษาหารือถึงปัญหา และความต้องการของแต่ละฝ่ายร่วมกัน ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ พื้นที่สาธารณะจะ ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนได้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นสาธารณะต่างๆ ที่ตนเองมีความ สนใจได้อย่างรอบด้าน ผ่านกระบวนการเปิดโอกาสให้ทุกคนได้พูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่าง กัน เรียนรู้ร่วมกันกับสมาชิกคนอื่นๆ ในชุมชน เป็นช่องทางในการเชื่อมโยงผู้คนในชุมชนเข้าหากัน เพื่อร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

ดังนั้น การที่ประชาชนจึงขาดความตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อชุมชน ที่เป็นผลมาจากการที่ประชาชนไม่ได้รับการส่งเสริมให้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน จึงมีผลทำให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเกิดความเข้าใจว่า อำนาจในการตัดสินใจในการบริหารชุมชน ท้องถิ่นเป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ตนเองไม่มีสิทธิ และอำนาจใดๆ ในการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งเป็นการทำลายความเชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง ทำให้ชุมชน ขาดพลังในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยตนเอง ประชาชนทั่วไปในชุมชนขาดความรู้สึกรับ รับผิดชอบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ หรือบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

ซึ่งด้วยความเชื่อดังกล่าวนี้นับว่า เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากหน่วยงานของรัฐ ไม่มีความกระตือรือร้นที่จะร่วมมือ ช่วยกันดูแลที่ดินทำกินของตนเองที่ได้รับการจัดสรรให้ เพราะมีความเชื่อว่า การดูแลรักษาที่ดินเป็น หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้จัดสรรที่ดินให้เท่านั้น จึงไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่จะต้อง รับผิดชอบดูแลการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด อย่างมากก็ทำหน้าที่เพียงไปรายงาน ให้กับหน่วยงานของรัฐรับทราบถึงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามคำสั่งของหน่วยงานรัฐเท่านั้น ซึ่ง โดยข้อเท็จจริงแล้ว การรายงานให้หน่วยงานรัฐทราบ อาจเป็นการรายงานข้อมูลที่คลาดเคลื่อนไปจาก สภาพความเป็นจริงในการใช้ประโยชน์ในที่ดินฯ ซึ่งด้วยความเชื่อดังกล่าว จึงมีผลอย่างสำคัญต่อการ ตัดสินใจใช้ประโยชน์ในที่ดินฯ ที่สุ่มเสี่ยงต่อการนำไปใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดย หน่วยงานของรัฐ

2.ปัจจัยภายนอก: หน่วยงานของรัฐไม่ให้ความสำคัญกับการมอบอำนาจให้ชุมชน สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง

จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้นำเอาวิธีการบริหาร ราชการที่นำเอาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล โดยขาดการจัดระบบงาน วิธีการปฏิบัติงาน และการมี วัฒนธรรมในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ปฏิบัติงานในพื้นที่ชุมชน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญคือ ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่มีขีด

ความสามารถเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ²²

ปัญหาดังกล่าวนี้นับว่า เป็นข้อจำกัดของการบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐ ที่ยังคงยึดติดกับรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบเดิม ที่ไม่สามารถใช้เพื่อการแก้ไข ปัญหาในปัจจุบันที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ที่มีผลทำให้การจัดการกับปัญหาโดยใช้รูปแบบการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการจึงไม่ใช่แนวทางที่เหมาะสมอีกต่อไป การบริหารราชการที่ไม่กระจายอำนาจให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน จะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง เนื่องจากความสลับซับซ้อนของปัญหา และความต้องการทางสังคมที่เกิดจากความหลากหลายทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองของแต่ละภูมิภาค และท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน

การบริหารราชการที่ละเลยมการกระจายอำนาจให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ จึงเป็นการละทิ้งโอกาสที่จะทำให้การบริหารงานประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เพราะ จะทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่เป็นผู้รู้ปัญหาที่ดีที่สุด จะไม่สามารถได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดตัดสินใจ และร่วมดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่มีความสลับซับซ้อนแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละพื้นที่ (Area Based) ซึ่งถ้าหากสามารถกระจายอำนาจในประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองให้เพิ่มมากขึ้น ก็จะเป็นการเพิ่มโอกาสให้การบริหารงานสามารถประสบความสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น²³

อย่างไรก็ดี ในกรณีประเทศไทยที่ได้มีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่จากการศึกษาพบว่า บทบาทหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้กลับไม่มีความชัดเจนว่า จะถูกใช้เป็นกลไกในการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้อย่างไร ทั้งนี้เพราะ สุดท้ายแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ยังถูกกำกับดูแลอย่างเข้มข้นจากรัฐบาลกลาง และหน่วยงานราชการต่างๆ จนทำให้แบบแผนการปฏิบัติงานขององค์กรเหล่านี้ต้องไปยึดติดกับแนวคิดการปฏิบัติงานแบบระบบราชการส่วนกลาง จนไม่สามารถให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนของตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของ

²² Halvorsen, E.K. (2003), 'Assessing the Effects of Public Participation', *Public Administration Review*, Volume 63, Issue 5, pp.535–543.

²³ Hutchcroft, P. D., 2001, 'Centralization and decentralization in administration and politics: assessing territorial dimensions of authority and power', *Governance*, 14, pp. 23–53.

การกระจายอำนาจมากเกินไปจนเกินไป ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้จึงมีผลให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าใดนัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ยังไม่สามารถเป็นกลไกสำคัญ ในการสนับสนุนให้เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหา โดยการใช้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการดำเนินงานได้ ซึ่งการขาดการส่งเสริมให้ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารแผนงาน หรือโครงการต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง เพราะไม่สามารถถูกนำไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวัง หรือถึงแม้จะถูกนำไปปฏิบัติได้สำเร็จแต่ผลที่เกิดขึ้นอาจไม่สามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้มากเท่าใดนัก

ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐทุกระดับ แทบไม่ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเองมากนัก ส่วนใหญ่แล้วจะทำงานในลักษณะของการจัดให้มีส่วนร่วมในระดับต้น นั่นคือ การให้แสดงความคิดเห็นเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเป้าหมายสำคัญของการมีส่วนร่วม นั่นคือ ต้องการสร้างให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันของประชาชน และหน่วยงานของรัฐ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ของรัฐ ซึ่งนับว่า เป็นหัวใจสำคัญของการสร้างการมีส่วนร่วมฯ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐไม่ได้มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่เป็นผู้ใกล้ชิดกับปัญหา และรู้ถึงความต้องการของชุมชนตนเองได้เข้ามาเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานให้กับชุมชนของตนเอง แต่กลับให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนในพื้นที่ได้มาร่วมแสดงความคิดเห็น และขอเรียกร้องแสดงความต้องการกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

การมีส่วนร่วมลักษณะดังกล่าว เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมเท่านั้น ที่หน่วยงานของรัฐมักจะนิยมจัดขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นว่า ได้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้ว แต่ถ้าหากพิจารณาถึงสาระสำคัญแล้ว การมีส่วนร่วมลักษณะดังกล่าวเป็นเพียงแค่พิธีกรรมตามแบบแผนที่กำหนดโดยหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ผลที่เกิดขึ้นจึงก่อให้เกิดผลกระทบให้ประชาชน มีทัศนคติที่ไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมมากนัก เพราะตนเองเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น แต่ไม่ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบตัดสินใจแต่อย่างใด เพราะฉะนั้น จึงไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่ต้องให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง บทบาทของประชาชนหลังจากนั้นคือเพียงแค่รอคอยความช่วยเหลือที่หน่วยงานของรัฐจะหยิบยื่นมาให้ ถ้าหากข้อเสนอแนะ หรือข้อเรียกร้องต่างๆ ยังไม่ได้รับการตอบสนอง ก็ทำหน้าที่ในการติดตามเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ดำเนินการให้ต่อไปเท่านั้น ไม่มีความต้องการที่จะอยากเข้าไปมีส่วนร่วมทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนตนเองแต่อย่างใด²⁴

เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้นจะพบว่า เกิดจากทัศนคติของหน่วยงานรัฐที่มักจะมองว่า ประชาชนเป็นเพียงผู้คอยรับบริการเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีความสามารถในการตัดสินใจ และดำเนินการแก้ไขปัญหาในชุมชนของตนด้วยตนเอง โดยแนวคิดดังกล่าวอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของการทำงานของ “ระบบราชการแบบเก่า” (Classical Bureaucratic System) ที่เน้นการใช้หน่วยงานราชการเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติงาน ผ่านการใช้ระบบการตัดสินใจภายในองค์กรตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา มากกว่าการสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชน และภาคส่วนอื่นๆ ภายนอกองค์กรหน่วยงานของรัฐ การมุ่งใช้ข้อมูลของหน่วยงานเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติงาน โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และเปิดโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับหน่วยงานของรัฐ อันจะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจในบริบทของพื้นที่ที่จะไปดำเนินงานได้ดียิ่งขึ้น และจะส่งผลให้การตัดสินใจดำเนินการแก้ไขปัญหาที่มีความถูกต้องตรงกับสภาพปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

ถึงแม้ว่า เป้าหมายสำคัญของการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐคือ ความต้องการเสริมสร้างความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่ที่ผ่านมาพบว่า ประชาชนยังเข้ามามีส่วนร่วมฯ น้อยมากส่วนใหญ่แล้ว ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานยังคงเป็นของหน่วยงานของรัฐเป็นหลักเช่นเดิม ถ้าหากพิจารณาจากปัญหาอุปสรรคสำคัญของการมีส่วนร่วมฯ ของประชาชนจากมุมมองของระบบราชการแล้วจะพบว่า เกิดจากการที่ระบบราชการยังไม่มีกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง²⁵

กล่าวคือ ภารกิจในการปฏิบัติงานยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก มีผลทำให้ประชาชนไม่มีความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานใดๆ เพราะถือว่า เป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ในขณะเดียวกัน ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ก็มองว่า ตนเองเป็นผู้มีหน้าที่หลักที่จะจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชนแต่เพียงผู้เดียว ในขณะที่ประชาชนก็เป็นเพียงผู้คอยรับบริการจากการที่หน่วยงานของรัฐจัดทำให้เท่านั้น

²⁴ Arnstein, S. R., 1969, 'A ladder of citizen participation', *Journal of the American Institute of planners*, 35, pp.216–224.

²⁵ Livingstone, S., Bober, M. and Helsper, E.J., 2005, 'Active participation or just more information? Young people's take-up of opportunities to act and interact on the Internet'. *Information*, (2005).

การที่แนวนโยบาย ตลอดจนวัฒนธรรมการทำงานของรัฐบาลที่เน้นการ “รวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้น” (Concentrated Centralization) ที่ให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจในการตัดสินใจ ปฏิบัติงานแบบ “บนลงล่าง” (Top-Down Approach) ใช้ระบบบริหารงานตาม “สายการบังคับบัญชาภายในองค์กร” (Hierarchy) โดยไม่พยายามที่จะเปลี่ยนแปลงโดยเน้น “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) ไปให้ถึงประชาชนในท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น แต่กลับมีความพยายามที่จะยึดกุมอำนาจในกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกขั้นตอน จึงไม่เอื้อต่อการทำงานในลักษณะของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมรับผิชอบของประชาชน จนมีผลทำให้นโยบาย และ โครงการต่างๆ ของรัฐบาลไม่สามารถถูกนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร²⁶

การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐบาลในลักษณะนี้ จึงเป็นสร้างปัญหาให้กับผลสำเร็จของการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐอย่างมากมายหลายมิติ ซึ่งเป็นผลมาจากการไม่ให้ความสำคัญกับการสร้างพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐบาลในการรับผิชอบ ตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการคิดค้น และระบุปัญหา การร่วมปฏิบัติงาน และการประเมินผล แต่กลับไปให้ความสำคัญกับการบริหารงานแบบระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจที่ไม่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้ผลของการปฏิบัติงานตามนโยบาย และ แผนงาน/โครงการของรัฐบาล ไม่มีความสอดคล้องกับความเป็นจริงทางสังคมในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ที่มีความแตกต่างหลากหลาย และมีความสลับซับซ้อนแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ จนกระทั่ง ในบางกรณี แนวทางการปฏิบัติงานของรัฐบาลแทนที่จะสร้างผลสำเร็จของการพัฒนา แต่กลับกลายเป็นตัวสร้างปัญหาในพื้นที่เสียเองก็มี ทั้งนี้เพราะ การไม่เปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเพียงพอ มีผลทำให้การดำเนินงานรัฐบาลจะไปกระทบกับความต้องการที่มีความหลากหลายในพื้นที่ จนนำไปสู่ปัญหาความไม่พึงพอใจของประชาชน และสร้างความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ที่อาจมีความต้องการที่ไม่ตรงกับเป้าหมายของการดำเนินงานของรัฐบาล

การบริหารราชการแบบนี้ ยังส่งผลให้ประชาชนถูกทำให้เคยชินกับการไม่ให้ความสำคัญกับประเด็นสาธารณะของชุมชนตนเอง ได้แต่คอยหวังพึ่งการแก้ไขปัญหาคำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐเพียงอย่างเดียว ไม่มีความเชื่อมั่นในสิทธิของตนในการร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้เพราะ การที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิชอบในการบริหาร

²⁶ Lockwood, B., ‘Distributive politics and the costs of centralization’, *Review of Economic Studies*, 69 (2), pp. 313-337.

กิจการสาธารณะแต่เพียงฝ่ายเดียวมาโดยตลอด จึงมีผลทำให้ชุมชนเกิดความเฉื่อยชา อ่อนแอไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ในหลายกรณีได้ส่งผลกระทบกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ จนมีผลทำให้เกิดปัญหาความรุนแรงระหว่างรัฐ กับประชาชนอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐดังที่ปรากฏอยู่ในหลายๆ กรณีด้วยกัน การบริหารราชการในลักษณะนี้ จึงส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และวางแผนเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และคุณภาพชีวิตของประชาชน ที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁷

การที่หน่วยงานของรัฐไม่สนับสนุน และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารงาน ส่งผลให้ไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันการทำงานของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้เพราะ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างให้ประชาชนได้มีบทบาทสำคัญร่วมกับภาครัฐในการจัดการปัญหา และความต้องการของชุมชนตนเอง การดำเนินงานในลักษณะนี้ ยังคงยึดมั่นอยู่ในระบบการบริหารราชการที่มีมุมมองต่อประชาชนว่า เป็นเพียงผู้รับบริการเท่านั้น จึงมุ่งมั่นที่จะพัฒนาการบริหาร และการบริการของหน่วยงานให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยคาดหวังว่า เมื่อได้พัฒนาระบบการทำงานของหน่วยงานด้วยเครื่องมือทางการบริหารแบบใหม่ๆ แล้ว จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการปฏิบัติงานให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ที่เปรียบเสมือนเป็น “ลูกค้า” (Customers) ของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี

แนวปฏิบัติดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากแนวคิด “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ที่ได้รับความนิยมอย่างมากในช่วงของการปฏิรูประบบราชการในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยมีความเชื่อว่า ถ้าหากสามารถนำเอาเทคนิคการจัดการที่ภาคเอกชนเคยใช้แล้ว และประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี มาประยุกต์ใช้กับหน่วยงานของรัฐ ก็จะทำให้การบริหารงาน และการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น หรือสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้นตามไปด้วย

อย่างไรก็ดี การบริหารงานสาธารณะตามแนวคิดนี้ จะมีทัศนะที่ใกล้เคียงกับการทำงานของภาคเอกชน นั่นคือ ยังคงมองประชาชนว่าเป็นเพียงแค่ลูกค้าที่รอคอยรับบริการจากหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก โดยไม่ให้ความสำคัญมากกับการเชิญชวนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ ในการบริหารงานร่วมกับภาครัฐ อย่างมากก็เป็นเพียงการเชิญให้เข้ามามีส่วนร่วมบ้าง

²⁷ Ross, S.G. 1974, ‘State Centralization and the Erosion of Local Autonomy’, *The Journal of Politics*, Volume 36, Issue 01, February, pp.44-76.

ในบางกิจกรรม ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นเพียงแค่การร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะ หรือนโยบายของรัฐเท่านั้น ประชาชนเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิ และหน้าที่ในการจัดการวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นของตนเองโดยจะต้องปฏิบัติตามคำชี้แนะ คำแนะนำ หรือการควบคุมสั่งการของหน่วยงานราชการเท่านั้น นโยบาย หรือแผนงาน/โครงการต่างๆ ถูกจัดทำขึ้นโดยความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดแนวทางการแก้ไข ที่กำหนดโดยวัตถุประสงค์ และผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะที่ผ่านกระบวนการพูดคุยปรึกษาหารือกับทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนท้องถิ่นแต่อย่างใด

ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ ผลของการจัดทำบริการสาธารณะในบางกรณี อาจจะไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นได้ เพราะอาจจะก่อให้เกิดผลดีกับกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่สามารถเข้าถึงการตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะได้เท่านั้น ในขณะที่กลุ่มอื่นๆ กลับกลายเป็นผู้ต้องคอยแบกรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะไว้แทน ดังนั้น การดำเนินงานภายใต้แนวคิดนี้ จึงยังคงมองว่า เมื่อการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐได้รับการปรับปรุงพัฒนาโดยนำเอากิจกรรมทางการบริหารสมัยใหม่มาใช้เป็นเครื่องมือแล้ว ก็จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีความสามารถที่เพียงพอจะจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองเพียงลำพัง โดยไม่จำเป็นที่จะต้องให้ภาคส่วนอื่นๆ รวมทั้งประชาชนเข้ามาร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจ และร่วมจัดทำบริการสาธารณะแต่อย่างใด

แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบนี้ จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้ภาคส่วนอื่นๆ ภายนอกหน่วยงานของรัฐได้มีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงาน แต่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกระบวนการทำงานภายในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจภายในองค์กรระบบราชการให้เพิ่มมากขึ้นด้วย โดยคาดหวังว่า เมื่อได้ทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานภายในแล้ว ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมฯ ให้มากมายนัก แต่ควรดำเนินการผ่านศักยภาพที่เพิ่มมากขึ้นของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ²⁸

การบริหารราชการแนวทางนี้ จึงไม่ได้เน้นถึงการนำเอาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน การตัดสินใจ การปฏิบัติงาน และการประเมินผล โดยไม่ได้มีการจัดระบบการทำงาน โครงสร้างการบริหารงาน และวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชน และ

²⁸ Savoi, D.J. , 1995, 'What is wrong with the new public management?', *Canadian Public Administration*, Volume 38, Issue 1, pp. 112–121.

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ได้มีโอกาสเข้ามาร่วมรับผิชอบในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน ที่ผ่านมามักจะเป็นการอนุญาตให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่หน่วยงานของรัฐ โดยจัดให้มีการดำเนินการดังกล่าว ในรูปแบบของการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น ซึ่งการจัดเวทีในลักษณะนี้ ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้นแต่อย่างใด

หน่วยงานของรัฐ จึงทำหน้าที่เพียงแค่การเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น และเก็บรวบรวมข้อมูลเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนอื่นๆ อย่างจริงจัง ตั้งแต่ขั้นตอนของการตัดสินใจกำหนดนโยบาย แผนงาน การปฏิบัติงาน และการประเมินผลแต่อย่างใด จึงมีผลทำให้การตัดสินใจดำเนินงานของรัฐจึงมีความเป็นอิสระจากข้อผูกพันต่างๆ ที่ได้รับจากเวทีรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อเรียกร้องความต้องการต่างๆ ของประชาชนที่ถูกเสนอไว้ในเวทีการประชุม

การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐตามแนวทางเช่นนี้ จึงไม่สามารถก่อให้เกิดการทำงานรูปแบบ “พหุภาคี” (Multi Parties) ที่ทำงานในรูปแบบเครือข่าย ที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิชอบขยายผลออกไปเป็นเครือข่ายต่างๆ ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปถึง การขาดการได้รับการสนับสนุนทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็น งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และบุคลากร อันเกิดมาจากการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมฯ นอกจากนี้ ยังส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการขาดการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากไม่สามารถสร้างความร่วมมือในการพัฒนาของประชาชนในพื้นที่ได้

กล่าวโดยสรุป แนวคิดการบริหารราชการของหน่วยงานราชการ นับว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ของรัฐไม่สามารถประสบความสำเร็จได้เท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะ โครงสร้าง และวัฒนธรรมการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐไม่เอื้อต่อการเสริมสร้างการเข้าร่วมรับผิชอบในการบริหารงานของประชาชน

โดยพบว่า หน่วยงานของรัฐยังคงปฏิบัติหน้าที่โดยยึดติดกับรูปแบบการบริหารราชการแบบระบบปิด มุ่งเน้นการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดโดยหน่วยงานตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งมีผลต่อการละเลย ไม่ให้ความสำคัญกับการบริหารงานที่ให้ความสนใจกับปัญหาของสาธารณชน เป็นการบริหารงานที่มีค่านิยมยึดติดกับการปฏิบัติงาน ผ่านหน่วยงานของรัฐในกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกขั้นตอนตั้งแต่การกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ การปฏิบัติงาน และการประเมินผล โดยมุ่งรับผิชอบต่อเป้าประสงค์ของหน่วยงานของรัฐ มากกว่าความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และจำกัดพื้นที่ และโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน²⁹

²⁹ Mathiasse, D.G., 1999, 'The new public management and its critics', *International Public Management Journal*,

ดังนั้น ปัญหาอุปสรรคทางด้านนี้ จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่มีส่วนทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยของรัฐ ในการจัดการกับปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะตัวโครงสร้าง และค่านิยมของหน่วยงานของรัฐเองที่ไม่ได้ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนในพื้นที่ ทำให้เกิดช่องว่างของความเข้าใจและความร่วมมือของประชาชนกับหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งมีผลทำให้ไม่สามารถที่จะช่วยสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการดำเนินงานเพื่อการทำงานในพื้นที่ ที่จะช่วยเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้สามารถนำมาใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพอีกด้วย

บทที่ 4

แนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหา

1.ความนำ

จากปัจจัยที่ก่อให้เกิดสาเหตุสำคัญ ที่นำไปสู่การเกิดปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังที่เสนอไว้ในบทที่ผ่านมา จำนวน 2 สาเหตุด้วยกัน ได้แก่ ประชาชนขาดพลังอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง และหน่วยงานของรัฐไม่ให้ความสำคัญกับการมอบอำนาจให้ชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง สะท้อนให้เห็นว่า ไม่สามารถแก้ไขได้โดยใช้แนวทางการบริหารงานของรัฐแบบปกติที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ให้มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกัน และแก้ปัญหาดังกล่าวให้เพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ก็ได้มองว่าประชาชนเป็นเพียงแค่ผู้ที่คอยเข้ามามีส่วนร่วม ในการทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐในกิจกรรมต่างๆ หรือปฏิบัติตามคำสั่ง หรือแนวทางการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้นเท่านั้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นคือ แนวทาง หรือข้อเสนอต่างๆ ในการป้องกัน และแก้ปัญหายาๆ ที่ถูกจัดทำขึ้นนั้น ไม่สามารถถูกนำไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้มากเท่าใดนัก

ตัวอย่างเช่น กรณีของการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับประชาชนในเขตพื้นที่ป่าดงลาน ที่ในแง่หนึ่งสามารถที่จะบรรเทาปัญหาเรื่องการบุกรุกป่าของประชาชนลงได้ในระดับหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันก็นำไปสู่ปัญหาอื่นๆ เกิดขึ้นตามมา ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐ กับประชาชนในพื้นที่ และระหว่างประชาชนที่อพยพเข้ามาใหม่ กับประชาชนในพื้นที่เดิม ตลอดจนปัญหาที่นับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น นั่นคือ ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นแกนนำเกษตรกรในพื้นที่ป่าดงลานคนหนึ่ง ได้กล่าวแสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากความผิดพลาดในการดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐ จนนำไปสู่ปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นตามมาจนถึงปัจจุบัน เอาไว้ว่า

“... เนื่องจาก สปก. เข้ามามอบเอกสารสิทธิ์เพียงแค่แก้ไขปัญหความขัดแย้งเท่านั้น ส่วนเรื่องคดีความ ก็ว่ากันไประหว่างชาวบ้านด้วยกันเอง ซึ่งรูปแบบการมอบจะเป็นการมอบเชิงการเมืองมากกว่าการทำความเข้าใจ ซึ่งผู้มาทำหน้าที่มอบก็เป็นคนของนักการเมือง การอพยพคนมาในพื้นที่ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องพื้นที่ดินได้ เพราะชาวบ้านยังขาดความรู้ในเรื่องของเงื่อนไขของ ส.ป.ก. ในส่วนของการเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร รู้เพียงอย่างเดียวว่า พื้นที่ดินนี้ไม่สามารถขายได้ โดย ส.ป.ก. เข้ามาดำเนินการ โดยมีเป้าหมายเพียงแค่ว่า เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่าง รัฐกับประชาชน และประชาชนกับประชาชน โดยความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชน

คือชาวบ้านที่อพยพมาแล้วได้พื้นที่ดินที่เดียวกันกับชาวบ้านที่อยู่อาศัยมาก่อน เพราะรัฐได้ให้ คจก. มาจัดสรรให้ทำให้เกิดการทะเลาะกัน ซึ่งในขณะนี้ชาวบ้านบางคนได้ถูกตั้งข้อหาบุกรุกในพื้นที่ตัวเอง แต่คดีทั้งหมดได้มีการยกฟ้อง มีเพียงแค่แกนนำ 4-5 คนที่ถูกดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกพื้นที่ตัวเอง สปก. ได้เข้ามาแก้ไขปัญหาโดยการออกเอกสารสิทธิให้ โดยที่ไม่ได้มีการให้ความรู้อะไรเลยที่เกี่ยวกับเงื่อนไขของการใช้ที่ดินให้กับชาวบ้านรู้เพียงว่า ไม่ให้ขาย และถือครองได้ไม่เกินคนละ 50 ไร่ ซึ่งบางคนมีพื้นที่ถือครองเกิน 50 ไร่ ก็แบ่งให้บุตรหลาน และขายให้ สปก. ไปซื้อเพื่อจัดให้กับคนที่อพยพมา ...²³

ซึ่งผลที่เกิดขึ้นดังกล่าว ส่งผลให้สถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ทำการศึกษาทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน และถ้าหากไม่สามารถที่จะแสวงหาแนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหามาใช้ในการดำเนินการทดแทนวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ ดังที่เป็นอยู่เดิมได้นั้น สถานการณ์ของปัญหาฯ นี้ ก็จะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นต่อไปเรื่อยๆ จนกระทั่ง ไม่อาจจะสามารถป้องกัน และแก้ไขได้อีกต่อไป

ผู้วิจัยเสนอว่า เพื่อให้การดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น ตัวแปรที่เป็นสาเหตุของปัญหาทั้ง 2 ประการ จะต้องได้รับการแก้ไข โดยใช้แนวคิด และแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากเดิม โดยผู้วิจัยเสนอว่า ประชาชน และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันปรับเปลี่ยนตัวเองจากวิถีความเชื่อ และวิธีการปฏิบัติแบบเดิมที่มักจะทำให้ความสำคัญกับการมอบหมายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหามาให้กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ในขณะที่ได้กีดกันประชาชน และองค์กรชุมชนออกมาเป็นเพียงผู้รับบริการจากแนวทางการปฏิบัติที่กำหนดโดยหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ถึงแม้ว่า ในบางโอกาสประชาชนอาจได้รับการเชิญจากหน่วยงานของรัฐให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานดังกล่าวบ้างก็ตาม แต่การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อ หน่วยงานราชการมีความต้องการที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารจากประชาชน ไปประกอบการตัดสินใจพัฒนากระบวนการดำเนินงานที่มีอยู่ หรือจัดทำข้อเสนอแนวทางปฏิบัติใหม่ๆ เท่านั้น โดยมีความเชื่อว่า เมื่อได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากประชาชนแล้ว หน่วยงานของรัฐจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุง หรือพัฒนาข้อเสนอแนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหามาได้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น ในขณะที่บทบาทของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการป้องกัน และแก้ไขปัญหามา ก็จะสิ้นสุดลง ประชาชน และชุมชนก็จะกลับไปทำหน้าที่เป็นผู้รับบริการตามข้อเสนอที่ตนได้เสนอไว้ โดยแทบจะ

²³ สทนทากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ป่าดงลาน ณ ศาลาการเปรียญวัดป่าศรีสันติสุข อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น วันที่ 29 มกราคม 2558 เวลา 10.00 น.

ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดทำข้อเสนอ และการนำเอาแนวทางการดำเนินงานไปปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด โดยส่วนใหญ่แล้ว การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน ภายหลังจากที่เป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสารกับหน่วยงานของรัฐแล้ว ประชาชนในพื้นที่ทำการศึกษา จะทำได้แค่เข้ามาเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการปฏิบัติงานดังกล่าว ในรูปแบบของการเป็นบุคคลอาสาสมัคร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในชุมชนในการทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ตัวอย่างเช่น อาสาสมัครปฏิรูปที่ดิน (อสปท.) เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าว ก็ได้รับการมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้เป็นเพียงผู้กระจายข่าวสารแผนงาน/โครงการต่างๆ ที่หน่วยงานราชการกำลังดำเนินการอยู่ให้กับประชาชนในพื้นที่ทราบเป็นหลัก แต่ไม่ได้รับหน้าที่ในการเป็นผู้ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการตัดสินใจกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน หรือร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานในพื้นที่แต่อย่างใด

ดังนั้น ถึงแม้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะจัดทำข้อเสนอใดๆ ออกมาเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ด้วยการที่ไม่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามข้อเสนอที่ได้ถูกกำหนดขึ้นไปปฏิบัติในพื้นที่ทำการศึกษา จึงมีผลทำให้การดำเนินงานตามแนวทางที่ข้อเสนอต่างๆ ได้ระบุไว้นั้น ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ตัวอย่างเช่น กรณีการดำเนินงานโครงการ การจัดทำโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่ โดยสาระสำคัญของโครงการนี้คือ ต้องการให้ประชาชนในเขตพื้นที่ ส.ป.ก. ได้มีแหล่งน้ำไว้ใช้เพื่อการเกษตรอย่างเพียงพอ โดย ส.ป.ก.จะร่วมกับประชาชนเจ้าของพื้นที่ทำการขุดสระน้ำในพื้นที่ของแต่ละหลังคาเรือน ซึ่งโครงการดังกล่าว เป็นโครงการที่ถูกกำหนดโดย ส.ป.ก.ที่ส่วนกลาง แล้วจึงถ่ายทอดนโยบายผ่านหน่วยงานในระดับภูมิภาคในการประสานงานกับประชาชนในพื้นที่ให้เข้าร่วมโครงการ ภายหลังจากที่ทำการขุดสระแล้วเสร็จ กลับพบว่า ในบางพื้นที่ สระน้ำไม่สามารถจัดเก็บน้ำเอาไว้ได้ เนื่องจากสภาพภูมิประเทศไม่เอื้ออำนวยให้เก็บกักน้ำไว้ใช้ได้ดังที่ต้องการ ในที่สุดจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเลิกความตั้งใจที่จะใช้ประโยชน์จากสระน้ำดังกล่าวไปโดยปริยาย

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหาของโครงการดังกล่าว จะพบว่า เกิดจากการที่เป็นโครงการที่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐ ที่อาจจะพิจารณาจากแนวทางแก้ไขปัญหามองภาพรวมของประเทศ โดยอาจจะไม่สามารถทำความเข้าใจได้ถึงบริบทของแต่ละพื้นที่ ที่อาจมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละลักษณะภูมินิเวศน์ และภูมิวัฒนธรรม จึงมีผลทำให้การนำเอาโครงการที่อาจจะส่งผลสำเร็จอย่างยิ่งในพื้นที่หนึ่ง อาจจะไม่ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกันนั้น ในพื้นที่อื่นๆ ที่อาจมีสภาพบริบท และสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันได้ ซึ่งสภาพปัญหาความล้มเหลวของโครงการพัฒนาของรัฐเช่นนี้ สามารถพบเห็นได้โดยทั่วไปตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา ซึ่งพบว่า ประชาชนในพื้นที่ไม่ทราบรายละเอียดในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวแต่อย่างใด โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวเอาไว้ว่า

“.....มันมีข้อคำถามว่าเกษตรกรยังยืนเป็นเรื่องที่ดี แก่นำเกษตรเห็นด้วย แต่ปัญหาคือรัฐบาลไม่สามารถขยับได้ มีการเสวนาโดยมีวิทยากรมาให้ข้อมูลผู้รับฟังเห็นว่าดี แต่เราไปบอกใครหรือส่งเสริมใคร ก็ไม่มีใครทำ เลยมองว่า บทเรียนตอนนี้คืออะไร และที่เรามองไปการสร้างกระบวนการเรียนรู้คืออะไร ถ้ามว่ามันดี ทำไมขยายผลไม่ได้...”²⁴

ผู้วิจัยเสนอว่า การที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของทั้งฝ่ายหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ สำนักงานปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) และฝ่ายของประชาชนในพื้นที่ทำการศึกษา ซึ่งข้อเสนอเพื่อการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ครั้งนี้ จะนำเอาแนวคิด “การบริหารสาธารณะแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Governance) และแนวคิด “การสร้างพลังชุมชน” (Community Enhancement) และแนวคิด “ประชาธิปไตยชุมชน” (Community Democracy) มาเป็นแนวคิดหลักในการสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาในพื้นที่ที่มีแนวทางการปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการพื้นที่ ที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. ซึ่งการศึกษานี้ ได้เลือกพื้นที่โลกผักกูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม เป็นพื้นที่ทำการศึกษา โดยจะนำเอาแนวคิดดังกล่าวทั้งหมด มาพัฒนาเป็นข้อเสนอที่จะสามารถใช้เป็นกรอบแนวคิด และการปฏิบัติในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาประชาชนใช้ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นต่อไป

2. ข้อเสนอว่าด้วย “การสร้างความเข้มแข็งในการจัดการตนเองให้กับองค์กรชุมชน”

จากข้อเสนอเบื้องต้นที่แสดงให้เห็นว่า ปัญหาประชาชนในพื้นที่ทำการศึกษาใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนด เกิดขึ้นมาจากสาเหตุสำคัญคือ การที่หน่วยงานของรัฐ หรือ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง แต่ยังคงยึดติดกับแนวทางการปฏิบัติแบบเดิมจนมีผลทำให้ปัญหาดังกล่าว ไม่สามารถได้รับการแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ถึงแม้ว่า จะมีการปรับปรุง และพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องเพียงใดก็ตาม ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ นับว่า เป็นจุดอ่อนสำคัญ (Weakness) ของการดำเนินงานในการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ดังกล่าว ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

การศึกษานี้ เสนอว่า เพื่อให้การดำเนินการเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาประสบความสำเร็จ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส.ป.ก. จำเป็นที่จะต้องหันมาให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนที่เป็นพื้นที่ทำการศึกษาให้มีศักยภาพที่จะดูแล และจัดการกับ

²⁴ สทนทากลุ่มแกนนำเกษตรกรเครือข่ายป่าโลกผักกูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม ณ ที่ทำการเครือข่ายฯ วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2558 เวลา 10.00 น.

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเองด้วยตัวของชุมชนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยสิ่งที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการคือ การส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนได้รวมตัวกันจัดตั้ง “องค์กรชุมชน” (Community Organization) ของตนเองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการเป็น “พื้นที่สาธารณะ” (Public Sphere) ที่จะช่วยให้ประชาชนในชุมชนได้ใช้เป็นพื้นที่กลางสำหรับการประชุมปรึกษาหารือเพื่อการคิดค้นแนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนที่เป็นพื้นที่ทำการศึกษาให้มากที่สุด ทั้งนี้ องค์กรชุมชนที่จะเกิดขึ้นมานั้น จะต้องเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจเข้าร่วม (Volunteer) ของสมาชิกในชุมชน โดยไม่ได้เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐอย่างที่เคยมีการดำเนินการมาก่อนหน้านี้ โดยการสมัครใจเข้าร่วมกันจัดตั้งองค์กรชุมชนตามแนวคิดนี้ จะเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนในชุมชนมีความประสงค์ร่วมกันที่จะจัดตั้งขึ้น เพื่อใช้ประโยชน์ในการเป็นพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ร่วมกันเพื่อให้เกิดการทำงานเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง

องค์กรชุมชนที่จัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวตามธรรมชาติของประชาชนในพื้นที่ จะเป็นกลไกที่ถูกขับเคลื่อนโดยการใช้กระบวนการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์ของปัญหา ที่จะนำมาสู่การกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันของคนในชุมชน จากนั้นจึงนำไปสู่การตัดสินใจกำหนดแนวทางการดำเนินงาน การปฏิบัติงานตามแนวทางกำหนด และติดตามประเมินผลการดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาาร่วมกันของสมาชิกขององค์กรชุมชน ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวนี้เป็นการดำเนินงานในลักษณะของการเป็นกระบวนการชุมชน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในการทำกิจกรรมของชุมชนโดยชุมชนเองอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่ง ทำให้กระบวนการชุมชนนี้กลายเป็นวิถีปฏิบัติตามปกติของชุมชน ในลักษณะที่เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการป้องกัน และแก้ไขปัญหาอย่างเต็มที่ ซึ่งจะส่งผลให้สมาชิกที่เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ได้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งทำให้ประชาชนในชุมชนเกิดความมั่นใจ และเชื่อมั่นในศักยภาพของตนเอง และองค์กรชุมชนในการที่จะสามารถดำเนินงานเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของการที่ได้รับการจัดสรรฯ จากหน่วยงานของรัฐ หรือ ส.ป.ก. ได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอความช่วยเหลือ หรือการดำเนินให้จากหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอีกต่อไป โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ซึ่งเป็นแกนนำเครือข่ายเกษตรกรในพื้นที่โคกผกูด-โป่งแดง ได้นำเสนอแนวคิดที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีองค์กรชุมชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายฯ จนประสบความสำเร็จทางด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ได้ตรงกับวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้ เอาไว้ว่า

“... โชน ต. โนนทอง ต.หนองเรือ เขวาไร่ ก็ได้เข้ามาเชื่อมโยงกัน 3 อำเภอ 5 ตำบล 28 หมู่บ้าน ได้มาประชุมร่วมกันคือ นำ 28 หมู่บ้านมาเป็นแนวคิด โดยโคกผักกูด-โป่งแดงอยู่ตรงกลางบ้านคนจะอยู่รอบๆ จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมารักษาแต่ละโชนให้ทำมาหากินในป่าแต่ห้ามตัดไม้ทำลายป่า เช่น สมุนไพรก็ให้รักษาไว้ ฟื้นฟูไม้แห้งนำออกมาได้ โดยปัจจุบันนี้ ห้ามนำเครื่องมือเข้าป่า โดยพวกเราต้องประกาศข่าวในชุมชน และนัดประชุมประจำเดือนขึ้นมา โดยประชุม 2 ครั้งต่อเดือน เพื่อหาแนวคิดในชุมชนแล้วนำมาจัดตั้งแผน จากนั้นก็นำไปปฏิบัติ แล้วไปให้กำลังใจในแต่ละพื้นที่ หมุนเวียนกันไปปลูกป่า นี่คือแหล่งที่เกิด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ...”²⁵

นอกจากนี้ แกนนำประชาชนในเขตพื้นที่ป่าดงลาน ยังได้แสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่าการมีองค์กรชุมชนขึ้นมาทำหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้น เป็นวิธีการที่ดีที่จะช่วยให้การดำเนินงานดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดยได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้เอาไว้ว่า

“... จากการศึกษา การแลกเปลี่ยนกับมหาสารคาม ซึ่งจะให้ความสำคัญกับการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ความเป็นกลุ่ม แต่พื้นที่ดงลานจะต่อสู้เรื่องสิทธิมากกว่า สถานการณ์ค่อยๆเป็นมา การแลกเปลี่ยนเกิดจากการเรียนรู้ภายใน และภายนอกในองค์ความรู้ที่นำไปสู่การจัดการ การวางระบบ การวางแผนการจัดการในรูปแบบของตนเอง การสร้างความมั่นคงทางอาหาร ความรู้เกี่ยวกับการทำบัญชีครัวเรือน การจัดการที่นำเสนอเกี่ยวข้องกับการสร้างความหลากหลายในพื้นที่ที่เกี่ยวคู่กันทุกอย่างสามารถใช้ประโยชน์ได้ การมีพืชท้องถิ่นที่สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับครัวเรือน การสร้างแบรนด์ สร้างเอกลักษณ์ ให้กับสินค้าการเกษตรในพื้นที่ ...”²⁶

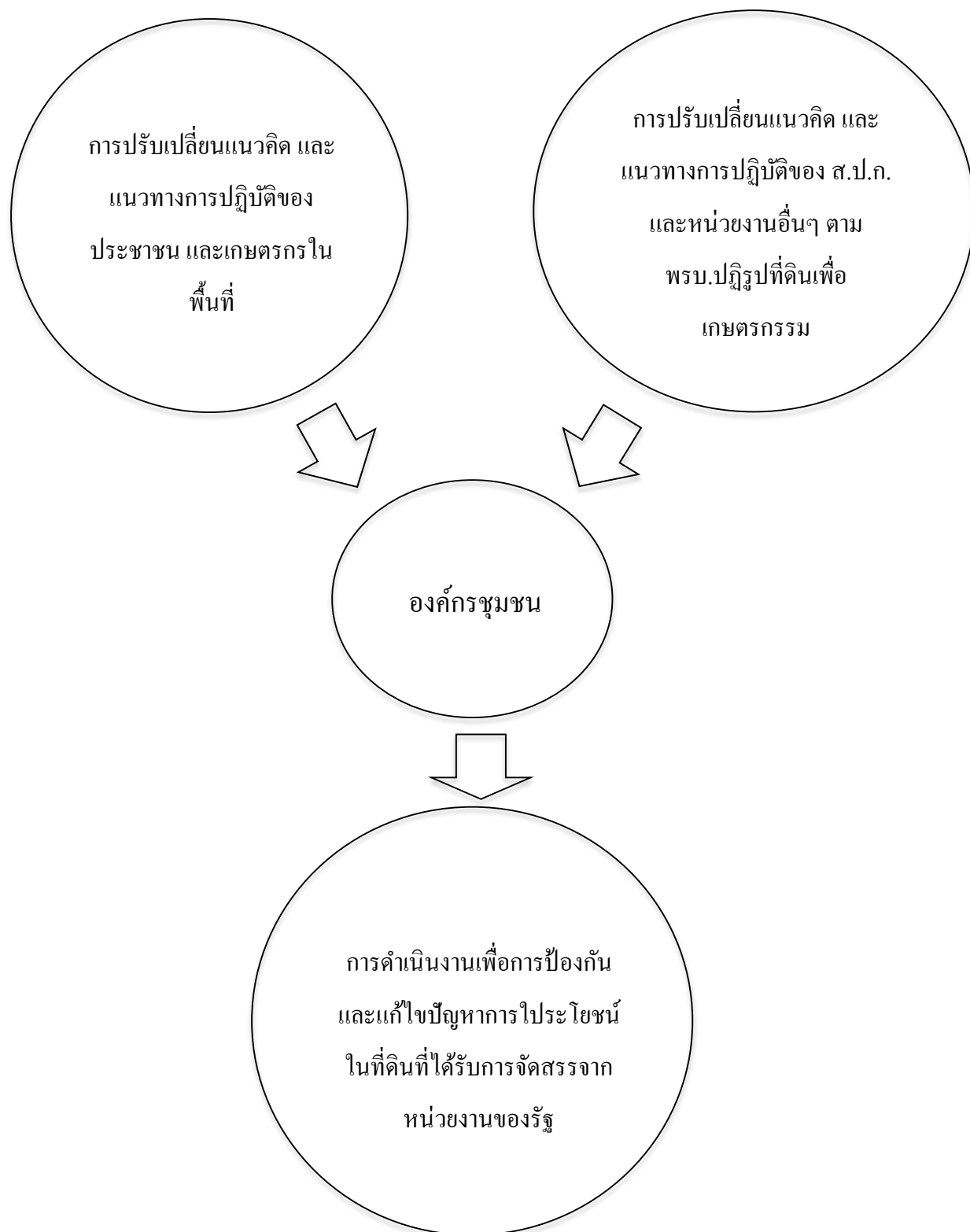
ดังนั้น ข้อเสนอจึงถูกพัฒนาขึ้นมาจากความต้องการที่จะปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่พบว่า มีส่วนสำคัญต่อการก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวนี้ขึ้น นั่นคือทางฝ่ายประชาชน และเกษตรกรในพื้นที่ และฝ่ายหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในการศึกษานี้หมายถึงสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน และหน่วยงานอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 โดยการใช้องค์กรชุมชนเป็นพื้นที่กลาง เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้ใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติของตนเอง เพื่อให้สามารถร่วมมือกันในการพัฒนาศักยภาพในการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการไปประโยชน์ในที่ดินที่

²⁵ สทนากลุ่มแกนนำเกษตรกรเครือข่ายป่าโคกผักกูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม, เพ็ญอ้าง.

²⁶ สทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ป่าดงลาน อำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดขอนแก่น, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1.

ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ทำการศึกษาได้ดียิ่งขึ้นต่อไป โดยสามารถแสดงถึงกรอบแนวคิดของการใช้องค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือดังกล่าวนี้ ดังแผนภูมิที่ 4

แผนภูมิที่ 4 แสดงแนวคิดพื้นฐานของข้อเสนอว่าด้วย “การสร้างความเข้มแข็งในการจัดการตนเองให้กับองค์กรชุมชน”



2.1 การปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติของ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหน่วยงานอื่นๆ ตาม พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

ข้อเสนอแนะระบุว่า การที่จะสามารถสร้างองค์กรชุมชนขึ้นเพื่อให้มีความเข้มแข็งในการเข้าร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานของงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จะต้องออกแบบวิธีการกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งองค์กรชุมชน และร่วมกันออกแบบวิธีดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดโดยองค์กรชุมชนเอง รวมทั้งจะต้องสร้างสิ่งแวดล้อมที่จะช่วยให้ประชาชนในชุมชนเกิดกระบวนการคิด และปฏิบัติในการที่จะป้องกัน และแก้ไขปัญหาาร่วมกัน รวมไปถึงการก่อให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างสมาชิกขององค์กรชุมชนเพื่อให้เกิดกระบวนการดำเนินงานที่มีความต่อเนื่อง และยั่งยืน โดยหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะ ส.ป.ก. จะต้องให้ความสำคัญกับการปรับวิธีคิด และวิธีการปฏิบัติงาน ให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยปรับเปลี่ยนจากการที่เป็นผู้รับผิดชอบคิด และปฏิบัติงานเองทั้งหมด มาเป็นผู้ทำหน้าที่ส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชน และองค์กรชุมชนเป็นผู้เข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการคิด และปฏิบัติงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาด้วยตัวเองให้มากที่สุด

หน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนสามารถปฏิบัติงานต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ตั้งแต่การคิดค้นวิธีการแก้ไขปัญหา การดำเนินการแก้ไขปัญหา และการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ในขณะที่หน่วยงานของรัฐจะทำหน้าที่ในการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการปฏิบัติงานโดยชุมชนเองเกิดขึ้นได้จริง โดยจะต้องส่งเสริมให้ชุมชนเป็นผู้ใช้ศักยภาพของตนเอง และใช้ภูมิปัญญาของชุมชนในการจัดทำแผนการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ด้วยตนเอง ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อ หน่วยงานของรัฐจะต้องให้การสนับสนุน และเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนได้มีบทบาทในการกำหนดมาตรการแนวทางการขับเคลื่อนงานสาธารณะต่างๆ ด้วยตนเอง ภายใต้หลักการมีส่วนร่วมระหว่าง รัฐ องค์กรชุมชน และประชาชน โดยจะต้องให้ความสำคัญกับหลักการว่าด้วย เสริมสร้างให้ประชาชนได้มีบทบาทในการจัดการกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ด้วยตนเอง โดยแกนนำเครือข่ายเกษตรกร โคกฟักกูด-โป่งแดง ได้แสดงกล่าวแสดงให้เห็นถึงการปรับแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และภาคีเครือข่ายตามแนวคิดดังกล่าวนี้ เอาไว้ว่า

“...แรกเริ่มคือการเข้าไปเรียนรู้แล้วกลับมาแข่งขันกันปลูกโดยการปลูกกล้วย เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดโดยการให้ไปศึกษาดูงาน เช่น ดำนา ปลูกต้นไม้ ดึงปราชญ์ต่างๆ เข้ามาในพื้นที่ จุดเปลี่ยนคือ มีการรวมกลุ่มเกษตรกรที่รักการเกษตร ในแรกเริ่มมี 2 กลุ่ม คือ กลุ่มโนนทอง และกลุ่มห้วยหลาว เป็นกลุ่มเกษตรผสมผสานมีการประชุมประจำเดือน มีการเข้าไปดูพื้นที่แต่ละคนหมุนเวียนกันไป แล้วไปแจ้ง สปก. หลังจากนั้น ก็มีกลุ่มเจ้าหน้าที่เข้ามาช่วยทำ ทีมที่ปรึกษาจึงเข้ามาทำทางกลุ่มห้วยหลาวจะมีการออมเงิน และเวลาประชุมจะนำต้นไม้มาปลูกด้วยทุกครั้ง พร้อมทั้งเดินตรวจ

แปลงที่ปลูก ซึ่งเป็นการให้กำลังใจกันอีกวิธีหนึ่ง โดยไม่มีนักวิชาการ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวจะอยู่ภายใต้แผนการดำเนินงานของกลุ่ม ซึ่งมีอยู่ 5 แผนที่เชื่อมโยงกัน ซึ่งมี 1 แผนที่เป็นการพัฒนาเกษตรผสมผสาน โดยอาศัยการเชื่อมโยงของเครือข่ายที่มีทาง สปก. NGO และมีมูลนิธิหมู่บ้าน ที่ทำในเรื่องสิ่งแวดล้อมมาเป็นผู้สนับสนุนการทำงานของกลุ่ม ...”²⁷

หลักการดังกล่าว จึงมีความแตกต่างไปจากหลักการบริหารงานภาครัฐแบบเดิม (Classic Public Administration) ที่ให้ความสำคัญกับการให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายทั้งปวง โดยอาศัยกฎระเบียบต่างๆ ของทางราชการเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติงาน ซึ่งภายใต้หลักการนี้ จะทำให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมด ในขณะที่จะผลทำให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้เสนอความคิดเห็น และความต้องการของตนเองให้กับหน่วยงานของรัฐรับทราบ และเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการ หรือข้อเสนอเหล่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วประชาชนจะเป็นผู้คอยแสดงความคิดเห็น หรือความรู้สึกที่มีต่อบริการสาธารณะต่างๆ ที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นตามข้อเสนอที่ประชาชนเรียกร้องเท่านั้น ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม หรือมีอำนาจใดๆ ในการตัดสินใจพิจารณาจัดทำบริการสาธารณะแต่อย่างใด ถึงแม้ว่า ในบางครั้ง ประชาชนอาจได้รับเชิญให้เข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจอยู่บ้าง แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าว มักจะเป็นลักษณะของการเป็นผู้ลงมติให้การรับรอง หรือการให้ความเห็นชอบต่อการแผนงาน หรือโครงการต่างๆ ที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นเท่านั้น ในส่วนของการดำเนินงาน และประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ประชาชนก็ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานดังกล่าวมากนัก กล่าวคือ ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม ในลักษณะของการเป็นอาสาสมัครช่วยเหลืองานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลักเท่านั้น หรือเป็นเพียงคณะกรรมการตรวจสอบ และประเมินผลการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่หน่วยงานเชิญให้เข้าร่วม แต่แทบจะไม่มีบทบาทในการดำเนินงานดังกล่าวแต่อย่างใด

จากสภาพการดำเนินงานภายใต้หลักการบริหารงานของรัฐแบบเดิมดังกล่าวข้างต้น มีผลทำให้การจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ จึงถูกกำหนดขึ้นจากความต้องการของหน่วยงานของรัฐเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในบางครั้ง การจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะนี้ จะประสบกับปัญหาในการดำเนินงานให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน หรือไม่สามารถที่จะนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าในภายหลัง จะได้มีการนำเอาแนวคิด “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) มาใช้ในการปฏิรูปวิธีคิด และวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ ที่มุ่งส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐบริหารงาน หรือจัดทำบริการสาธารณะโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม

²⁷ สทนทากลุ่มแกนนำเกษตรกรเครือข่ายป่าโลกผักรูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม, อ้างแล้วในเชิงอรรถ
ที่ 2.

ของทุกภาคส่วนให้มากขึ้น แต่อย่างไรก็ดี แนวคิดดังกล่าวก็มุ่งที่จะให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ มากกว่าจะมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชน และชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น ภายใต้แนวคิดนี้จะพบว่า หน่วยงานของรัฐได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อมุ่งให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐผ่านวิธีการนำเอาแนวคิด และวิถีปฏิบัติของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ โดยมีความเชื่อว่า การเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว จะสามารถทำให้การจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ มีคุณภาพ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้นได้²⁸

จากแนวคิดหลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ดังกล่าว มีผลทำให้หน่วยงานของรัฐกลับมาให้ความสำคัญกับวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กรเป็นหลัก โดยแทบจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มศักยภาพของประชาชน และชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ และการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น ถึงแม้จะสามารถแก้ไขปัญหาความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐได้ดีขึ้น แต่ทว่า ผลของการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ กลับไม่ได้มีคุณภาพเพิ่มมากขึ้นเท่าใดนัก นอกจากนี้ การปฏิบัติงานของรัฐบางกรณี ยังได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ จนนำไปสู่การเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับประชาชน ทั้งนี้เพราะ หน่วยงานของรัฐไม่สามารถสร้างความเข้าใจจนนำไปสู่การยอมรับในโครงการที่จะไปดำเนินงานในพื้นที่ได้ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการตัดสินใจดำเนินงานในโครงการต่างๆ ร่วมกับหน่วยงานของรัฐมาตั้งแต่เริ่มต้น

จากสภาพปัญหาของหลักการบริหารงานภาครัฐดังที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ชี้แนะ การควบคุมสั่งการ และเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลัก มาเป็นผู้ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชน โดยมุ่งส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นกลไกหลักในการสร้างพื้นที่กลางในการพูดคุย และปรึกษาหารือ เพื่อให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสร้างความร่วมมือกันระหว่างประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ในชุมชน และภายนอกชุมชน เพื่อร่วมกันในการแสดงออกถึงความต้องการ และแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยตนเอง เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติที่จะสามารถนำมาใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาได้อย่างสอดคล้องกับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้²⁹

²⁸ Kelly, R.M. 1998. 'An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies and the New Public Management', *Public Administration Review*, 58 (8), pp. 201–208.

²⁹ Moore, M., 1995, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press.

นอกจากนี้ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติงาน ในปัจจุบันอีกประการหนึ่งคือ การที่จะต้องยกเลิกทัศนคติการบริหารงานแบบระบบราชการที่ยึดติดกับความเชื่อว่า หน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้รู้ในทุกเรื่อง และสามารถตัดสินใจเพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้แต่เพียงลำพัง และหันมาให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น หรือพื้นที่ต่างๆ ได้มีสิทธิในการคิดตัดสินใจกำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้ความเคารพว่า ประชาชนทุกคนมีศักยภาพที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้ ดังนั้น ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นของตนเอง มากกว่าการมองว่า ประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการ และหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ หรือความพึงพอใจของประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้นเช่นในปัจจุบัน³⁰

สภาพปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด สะท้อนให้เห็นว่า ไม่สามารถแก้ไขได้โดยใช้แนวทางการบริหารงานของรัฐแบบปกติที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในขณะเดียวกัน ก็ได้มองว่า ประชาชนเป็นเพียงแค่ผู้ที่คอยเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐในกิจกรรมต่างๆ ตามที่หน่วยงานของรัฐร้องขอเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การเป็นผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นต่อข้อเสนอต่างๆ ที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำขึ้น ซึ่งแนวทางการดำเนินงานดังกล่าว ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินเอาไว้ว่า

“... พอเราแจกเอกสาร 4-01 เสร็จ จัดที่ดินเสร็จ ก็จะไปให้ความรู้ดีกว่า สิทธิ และหน้าที่ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินที่เราได้รับการจัดที่ดินมีอะไรบ้าง ก็จะเป็นการให้ความรู้แก่ประชาชน แล้วพร้อมกันนั้น เราก็จะได้ถามให้ชาวบ้านบอกว่า ชาวบ้านเขามีปัญหาเรื่องการทำกิน การอาชีพของเขาอย่างไรบ้าง จากนั้นเราก็เอามาทำแผน เพื่อที่จะประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่ เขามีแผนอยู่แล้ว เพื่อจัดงบฯ ตาม ของเรา ถ้าเรามีงบประมาณเราก็จะจัดสรรไปให้เอง ...”³¹

สภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นได้ว่า สาเหตุหลักที่ส่งผลกระทบโดยตรงคือ “ชุมชนขาดสิทธิในการจัดการกับปัญหาด้วยตนเอง” ทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ที่ไม่บรรลุผลตามนโยบายที่กำหนด ทั้งนี้เพราะ การดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆ มักจะอยู่ใน

³⁰ Moore, M., 1994, ‘Public Value as the Focus of Strategy’, *Australian Journal of Public Administration*, 53 (3), pp.296–303.

³¹ สทนทากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญผู้แทนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดขอนแก่น ห้อง 2409 อาคาร HS02 คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558.

การควบคุมของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก หมายความว่า หน่วยงานราชการเป็นองค์กรหลัก ในการทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน และโครงการต่างๆ ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่ ในขณะที่ ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ทั่วไป จะเป็นเพียงแค่ผู้รอคอยเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ หน่วยงานของรัฐในโอกาสต่างๆ ตามที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า สมควรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนใน ชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานเท่านั้น อาทิเช่น เป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะในเวทีประชาคม หรือประชาพิจารณ์ และออกเสียงประชามติเกี่ยวกับประเด็นใดประเด็นหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐเห็น ควรจัดให้มีขึ้น เพื่อต้องการได้รับการรับรองจากประชาชนในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง หรือเป็นเพียง อาสาสมัครที่ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้คอยให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานในพื้นที่ เท่านั้น เป็นต้น โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนเดียวกันได้แสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกับสาเหตุของปัญหา ดังกล่าวนี้ เอาไว้ว่า

“... เรายังไม่มีการไปติดตามจริงๆ จังๆ เราจะมีแผนงานแต่ภารกิจการใช้ ประโยชน์ที่ดินจะอยู่ที่นิติการ การติดตามการทำประโยชน์ ตอนนี้จะไม่ใช้เจ้าหน้าที่ไปติดตาม แต่จะใช้ ภาพถ่ายทางอากาศ และเราจะมี อสปก. (อาสาสมัครปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม: ผู้วิจัย) ส่วนใหญ่ก็จะ เป็นผู้นำชุมชน เป็นผู้ที่คอยสอดส่องดูแล และแจ้งมาที่เราผ่านทางโทรศัพท์ อย่างเรื่องจะ โอนสิทธิทำ ประโยชน์ ทำอย่างไรบ้าง เขาก็จะโทรมาปรึกษา ถ้าไม่เคลียร์ก็จะมาที่นี่ หรือแม้กระทั่ง เราทำเอกสาร เสร็จ เราจะไปแจก เราก็โทรฯ ประสานเขา ก็จะอำนวยความสะดวกให้เรา แต่ก็ไม่มีการตอบแทน ให้เขา...”³²

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประชาชนทั่วไปแทบจะไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจตัดสินใจ ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ในทุกขั้นตอน โดยที่เป็นความ ต้องการของตนเองแต่อย่างใด แต่จำเป็นต้องได้รับการอนุญาต หรือเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐก่อน เท่านั้น จึงจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ ทั้งๆ ที่ ประชาชนในพื้นที่จะเป็นผู้ที่มีข้อมูลที่เหมาะสมกับ การนำมาใช้ในการออกแบบ และการปฏิบัติงาน เพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่แต่ละพื้นที่ ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่แต่ละแห่งเป็นสำคัญได้ดีกว่าก็ตาม โดยผู้ให้ข้อมูล สำคัญคนหนึ่ง ได้แสดงให้เห็นว่า ในชุมชนเองมีศักยภาพในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่มี ความสอดคล้องใกล้เคียงกับความเป็นจริงในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี โดยได้นำเสนอข้อมูลชุดหนึ่งที่ สะท้อนถึงศักยภาพดังกล่าวของชุมชน เอาไว้ดังนี้

³² สทนทากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญผู้แทนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดขอนแก่น, เพิ่งอ้าง.

“... พื้นที่ดินสภาพที่เป็นไร่เปลี่ยนแปลงคนอื่นที่เข้ามาใช้ประโยชน์มาก มีทั้งเปลี่ยนแปลงไปยังเกษตรกรรายย่อย และเปลี่ยนแปลงไปยังเกษตรกรรายใหญ่ ที่มีทุนการผลิต 100-300 ไร่ การขยายตัวของชุมชนทั้งนอกและในเขต สปก. ในปัจจุบันมีการขยายตัวมากขึ้น การใช้ประโยชน์ของพื้นที่ในแบบอื่นก็มากขึ้น เช่น การทำเป็นที่อยู่อาศัย ร้านค้า ซึ่ง สปก. กังวลในเรื่องของการนำพื้นที่ดินไปทำธุรกิจนอกเหนือการเกษตร โดยเฉพาะเรื่องของรีสอร์ท ซึ่งในพื้นที่ตอนนี้ยังไม่มี ซึ่งตอนนี้มีชาวบ้านส่วนหนึ่งที่ไม่ได้ทำการเกษตรแล้ว คือ 1.) ย้ายที่อยู่ 2.) ขายที่ดินแล้วแบ่งเงินให้ลูกหลาน ซึ่ง สปก. ได้รับทราบถึงปัญหาการใช้พื้นที่ดินผิดประโยชน์ แต่ในการซื้อขาย ก็อาจจะทราบแต่ทำเป็นไม่ทราบ โดยการซื้อขายทำแค่เนาใบ สปก. ไป แล้วทำสัญญากู้ยืม ผู้ที่ซื้อส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีอิทธิพลในท้องถิ่น คนที่ขายก็เห็นกันเป็นเรื่องปกติ เพราะไม่เห็นทาง สปก. ดำเนินคดี และคนที่สนใจซื้อก็มีอยู่มาก แต่ก็มีส่วนน้อยในกรณีที่เปลี่ยนชื่อ และตรวจสอบสิทธิ ซึ่งในกรณีนี้ใช้เวลานาน ...”³³

ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ ก็ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกันว่าไม่สามารถดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาได้โดยหน่วยงานของรัฐเพียงองค์กรเดียว โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้กล่าวยอมรับถึงข้อจำกัดในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้เอาไว้ว่า

“...เท่าที่สังเกต อุปยพลมาเขาก็ทำกินพอชาเขาก็กลับขึ้นไป เขามีบ้านอยู่ พอทหารเอาลงมา เขาก็มา พอทหารปล่อยเขาก็ขึ้นไป ที่ตรงนี้ก็ไม่ได้ทำแล้วจะเอาไว้ทำไม นี่ก็ส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งไม่มีแรงแล้ว ลูกก็ไปทำงานที่อื่นไม่รู้จะเอาไว้ทำไม ซึ่งเราไม่รู้ ว่าใครบ้างที่ขาย พอเราไปถามเขาก็บอกว่า ปลุกอ้อยอยู่ เรา (ส.ป.ก.: ผู้วิจัย) ไม่รู้เลย เขาไม่เคยแจ้งเลย ถึงเราออกติดตาม เราถามเรามีรายชื่อใช้ไหม เรานัด เขากลับเขาผิดเขาก็จะไม่บอกเขาก็บอกยังทำปลุกอ้อย ยังทำนาอยู่...”³⁴

เพราะฉะนั้น ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐจะทำการกำหนดนโยบาย หรือโครงการต่างๆ ออกมาเพื่อใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหา แต่ผลที่เกิดขึ้นก็ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการ ที่แท้จริงของหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย หรือโครงการต่างๆ ได้ ทั้งนี้เพราะ โครงการต่างๆ ที่ถูกนำมาปฏิบัติ มักจะไม่สามารถถูกปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ปฏิบัติงานจริงได้ เพราะขาดความเข้าใจในสภาพบริบทที่แท้จริงในพื้นที่ต่างๆ ที่จะนำเอาโครงการนั้นไปปฏิบัติ

³³ สทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ป่าดงลาน อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1.

³⁴ สทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญผู้แทนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดขอนแก่น, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 9.

ถ้าหากสามารถที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ในทุกขั้นตอนการดำเนินงาน ก็จะเป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะ จะช่วยให้สามารถปรับปรุงแนวทางการดำเนินงาน ให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่แต่ละแห่งได้ดีกว่า การที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้คิดค้นออกแบบ และดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียวเช่นที่ผ่านมา โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้กล่าวถึงลักษณะความสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในลักษณะดังกล่าวนี้ เอาไว้ว่า

“... การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ภายใต้โครงการที่เข้ามาสนับสนุน แต่ถ้านับสนับสนุนแต่เครื่องมือทำงานประมาณแล้ว ไม่มีกลุ่มมาให้ความรู้ก็ไปไม่รอด ต้องมีคณะเข้ามาเสริมสร้างการเรียนรู้ให้กับชุมชน มีคุณหน่อย และคุณหล่อน (เจ้าหน้าที่จาก ส.ป.ก และเจ้าหน้าที่ของบริษัทที่ปรึกษาที่ ส.ป.ก.ว่าจ้าง: ขยายความโดยผู้วิจัย) เข้ามาจัดการอำนวยความสะดวกให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ การเรียนรู้ถือว่า เป็นจุดแข็งของทุกกลุ่ม การที่มีโครงการต่างๆ เข้ามาทำให้มีระเบียบข้อตกลงภายใต้โครงการต่างๆ บางครั้งก็ทำให้ตัวกลุ่มของเราไม่เป็นกลุ่ม อาจมีผู้นำบางคนไปกับระเบียบมากเกินไป ตามองค์กรที่ให้โครงการมา ...”³⁵

ดังนั้น แนวความคิดนี้จึงมุ่งส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะ จะเป็นแนวทางที่จะสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐฯ ได้อย่างเป็นปกติ โดยเสนอว่า กลไกที่จะเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนที่สำคัญคือ การปรับเปลี่ยนแนวคิดในการบริหารงานของรัฐ จากเดิมที่เอาหน่วยงานของรัฐเป็นตัวตั้งมาเป็นการเอาท้องถิ่นเป็นตัวตั้งในการจัดการกับปัญหา และความต้องการต่างๆ ภายในท้องถิ่นของตนเอง โดยหน่วยงานของรัฐต้องยอมรับในคามมีอยู่ของอำนาจ และบทบาทของประชาชน และองค์กรชุมชนให้มีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการบริหารจัดการเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนเอง โดยเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานดังกล่าว³⁶

แนวคิดการนำเอาชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้งในการจัดการกับปัญหาในพื้นที่ จึงเป็นการนำเอาประชาชน และองค์กรชุมชนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ แทนที่จะเป็นหน่วยงานของรัฐโดยมุ่งหวังที่จะมุ่งตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ได้ดีกว่า การใช้หน่วยงานของรัฐเป็น

³⁵ สทนากกลุ่มแกนนำเกษตรกรเครือข่ายป่าโลกผักกูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม, อ้าวแล้วในเชิงธรรม ที่ 2.

³⁶ โปรดดู Stoker, G., 2006, ‘Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?’, American Review of Public Administration, 36 (1), pp. 41– 57.

ศูนย์กลาง เพราะประชาชนในพื้นที่จะรู้ถึงสภาพปัญหา และสาเหตุของปัญหาได้ดีกว่าหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหามากกว่านั่นเอง นอกจากนี้ การมอบอำนาจให้องค์กรชุมชนรับผิดชอบในการดำเนินงานด้วยตนเอง ก็จะเป็นการเสริมสร้างให้เกิดกระบวนการดำเนินงานเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหโดยชุมชนเอง เนื่องจากสามารถกระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความกระตือรือร้นในการรวมตัวกันเข้าไปมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งจะส่งผลดีต่อการดำเนินการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นในการป้องกัน และแก้ไขปัญหา เมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานที่ผ่านมา ที่เคยเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานมากนัก ทั้งนี้เพราะ มีความคิดว่า การป้องกัน และแก้ไขปัญหา ไม่ได้เป็นความรับผิดชอบของตนเอง แต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น³⁷

เพื่อให้การป้องกัน และแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการที่ยึดตัวเองเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงาน และปรับเปลี่ยนมาเป็นการใช้ชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานแทน ซึ่งหมายความว่า เป็นการดำเนินงานโดยยึดเอาพื้นที่เป็นตัวตั้ง การดำเนินงานตามแนวคิดนี้ มุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนได้มีสิทธิ และอำนาจในการที่จะร่วมกันกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนร่วมกันปฏิบัติงานในประเด็นที่จะส่งผลกระทบต่อตนเอง และชุมชนของตน ซึ่งจะเป็นกระบวนการทางสังคมที่สำคัญอีกกลไกหนึ่ง ที่จะทำให้ทุกภาคส่วนในชุมชนได้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอย่างกว้างขวาง เพื่อนำไปสู่การกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่สามารถนำมาใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของแต่ละชุมชน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้กล่าวถึงความสำคัญของการส่งเสริมให้ชุมชนเป็นผู้ปฏิบัติงานแทนที่หน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่เอาไว้ว่า

“... ถ้าชุมชนเขาสามารถจัดการเรื่องแรงงานในชุมชนได้ ตรงนี้น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน คราวเรือนที่เขามีแรงงาน แล้วถ้าชุมชนจัดการให้เป็นแรงงานของชุมชน น่าจะช่วยให้เขาไม่ขายที่ดินได้ ...”³⁸

องค์กรชุมชนจึงเป็นกลไกสำคัญ ที่จะถูกนำมาใช้ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงานป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ได้เป็นอย่างดี เพราะมีจุดแข็งที่สำคัญ

³⁷ โปรดดู

³⁸ สทนทนา กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญผู้แทนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดขอนแก่น, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 9.

คือ สามารถใช้เป็นพื้นที่กลางของชุมชนในการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนที่เป็นผู้ใกล้ชิดกับปัญหา และอาจจะมีแนวทาง หรือข้อเสนอต่างๆ ที่อาจจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินงาน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดค้น และจัดทำแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมกับพื้นที่ ตลอดจนยังสามารถใช้เป็นพื้นที่กลางให้ประชาชนในชุมชน หรือในพื้นที่ได้เข้ามาร่วมกันดำเนินงานตามแนวทางที่ชุมชนได้ร่วมกันกำหนดเอาไว้เพื่อการแก้ไข หรือจัดการกับปัญหาของชุมชนตนเอง (Community Management) โดยมุ่งปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดการกับปัญหาจากเดิมที่มอบให้เป็นอำนาจให้หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ โครงการเพื่อการพัฒนา หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่เพียงฝ่ายเดียว หรืออาจจะเรียกได้ว่า เป็นการมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐเป็น “ผู้ทำหน้าที่แทนประชาชนในพื้นที่” (Representative Public Management) มาเป็นการเปิดพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนในชุมชน ได้ร่วมกันทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่ของตนเอง ภายใต้การสนับสนุน และกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐ (Community Public Management)

การปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติจากการยึดเอาหน่วยงานของรัฐเป็น ตัวตั้ง มาเป็นการเอาพื้นที่ หรือชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้งเช่นนี้ จึงเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเป็นผู้ริเริ่ม และปฏิบัติการด้วยตนเองในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐผ่านการใช้อองค์กรชุมชนเป็นกลไกหลักในการดำเนินงาน โดยภารกิจขององค์กรชุมชนในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะเริ่มต้นจากการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนร่วมกันทำความเข้าใจกับปัญหา และร่วมกันแบ่งปัน หรือแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ ตลอดจนประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินงานร่วมกัน จากนั้นจึงเปิดพื้นที่ให้ประชาชนในชุมชนได้ร่วมกันนำเสนอทางเลือกต่างๆ ในการนำไปใช้แก้ไขปัญหา และร่วมกันตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดที่จะนำมาใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ภายหลังจากที่ได้แนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุดแล้ว องค์กรชุมชนจะถูกใช้เป็นพื้นที่กลางให้ประชาชนในชุมชนได้เข้ามาร่วมกันในการนำเอาแนวทางปฏิบัติดังกล่าวไปปฏิบัติ หรือใช้เป็นพื้นที่กลางในการร่วมกันกำกับติดตามการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดต่อไป

การดำเนินงานตามข้อเสนอดังกล่าวนี้อาจจะดีกว่าการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเช่นที่ผ่านมา ทั้งนี้เพราะ จะสามารถทำให้ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุด ได้มีโอกาสในการคิดค้นหาแนวทางป้องกัน และแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการดีกว่าการที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้คิดค้นแนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ ยังจะสามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับกระบวนการปฏิบัติงานในพื้นที่อีกด้วย เนื่องจาก จะสามารถส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของในโครงการพัฒนาของตนเอง ซึ่งพวกเขาจะต้องเป็นผู้มีส่วนรับผิดชอบร่วมกัน ในการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวทางที่องค์กรชุมชนได้กำหนดไว้ ซึ่งภายใต้การปฏิบัติงานดังกล่าวจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยเสริมสร้างความ

เข้มแข็งในการดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้เป็นอย่างดี

การใช้องค์กรชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการดำเนินการเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ จะส่งผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานช่วย ทั้งนี้เพราะ จะสามารถสร้างความเป็นเจ้าของชุมชนของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้เพราะ การที่ประชาชนได้ร่วมกันเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน และร่วมดำเนินงานในพื้นที่ จะเป็นการสร้างความผูกพันระหว่างประชาชนในชุมชน ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนนั้นๆ สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้เพราะ จะทำให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาดังกล่าว ได้มีโอกาสได้เข้ามาร่วมกันคิดค้นแนวทางที่จะช่วยให้สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเข้าร่วมกันดำเนินงานของกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรโคกผักกูด-โป่งแดง ที่มีลักษณะของความสมัครใจเข้าร่วมของสมาชิกเครือข่ายฯ เอาไว้ว่า

“...แต่ผมขออนุญาตพูดว่า คนในพื้นที่มีใจรักเต็มร้อยไหม ให้หน่วยงานทุกหน่วยงานเข้ามาลงในพื้นที่ บางที่เขาก็ไม่มีเวลามาดูไม่เท่าไร แต่เรามีใจรักไหม จริงจังแค่ไหน ถ้าจะทำจริงเราไม่ต้องพึ่งใคร รอใคร พึ่งแต่ตัวเราเองดูตัวเราเองว่า ชะใจตนเองได้ไหม ให้มองในตัวเองก่อน แล้วหน่วยงานจะลงมาเองโดยที่ไม่ต้องเรียกร้อง เราอย่าไปมองที่ทุน ถ้ามองที่ทุนก็ไปไหนไม่รอด ให้เรา และชุมชนเราจับมือร่วมกัน เช่น ต้นไม้ ถ้าหน่วยงานไม่นำมาให้ เราสามารถเพาะพันธุ์เองได้ไหม แล้วเราจึงมาวางพื้นฐาน มาจัดขยายเกษตรกรว่า ใครจะเข้าร่วมโครงการประมาณ 10-20 คน หรือ 3-5 คน ก็แล้วแต่ ขอแค่คนละพื้นที่คนละ 1 งานให้ช่วยกันปลูกป่า ให้เอาตัวนี้มาเป็นตัวประเดิมก่อน ถ้าจะให้เห็นเป็นรูปธรรม คือ การปลูกกล้วย เพราะกล้วยปลูกแล้ววันสองวันก็แตกหน่อ แต่ถ้าปลูกต้นไม้ชนิดอื่นหลายปีถึงจะเห็นผลเป็นรูปธรรม ก็คือให้ปลูกกล้วยแล้วสร้างตลาดให้ชุมชนจากที่เราต้องไปซื้อกล้วย แต่เรามีทรัพยากรทางธรรมชาติเป็นของตัวเองมาก ทำไมไม่ทำ ก็เริ่มมาสร้างตลาดขึ้นมาเองในชุมชน แล้วประสานกับผู้นำชุมชน อบต. ผู้ใหญ่บ้านให้ช่วยประชาสัมพันธ์ให้ว่าเราจะนำของไปขายไม่ว่า จะมีจำนวนเท่าไร ให้นำเข้าได้เลย ทำให้เกิดแนวคิด ว่า สินค้าตัวไหนขายดีก็จะไปปลูกสิ่งนั้น นี่คือนโยบายที่เกิดขึ้นในชุมชน โคกผักกูด-โป่งแดง คือเราจะสร้างคนก่อนแล้วค่อยเลือกที่ดิน ...”³⁹

การทำให้เกิดองค์กรชุมชนขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาในพื้นที่ จะสามารถช่วยสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนสามารถร่วมกันตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ จะช่วยก่อให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถ ในการปฏิบัติการจัดทำบริการสาธารณะของชุมชนได้ด้วยตนเอง องค์กรชุมชนจึงเป็นพื้นที่ ที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน

³⁹ สทนทากลุ่มแกนนำเกษตรกรเครือข่ายป่าโคกผักกูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม, อ้าวแล้วในเชิงอรรถ ที่ 2.

ชุมชนได้ใช้ในการสร้างโอกาสพูดคุย ปรึกษาหารือถึงปัญหา และแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาร่วมกัน การได้เข้าร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง มากกว่าที่จะเป็นเพียงผู้รอคอยให้หน่วยงานของรัฐมาเป็นผู้คิดค้น และดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิอำนาจในการจัดการกับปัญหาในฐานะที่เป็นผู้ที่สัมผัสกับปัญหาอย่างแท้จริง การส่งเสริมให้ประชาชนสามารถลงมือปฏิบัติการได้ด้วยตนเอง จะเป็นการส่งเสริมให้พวกเขาสามารถสร้างกระบวนการจัดการกับปัญหาด้วยตนเอง จนนำไปสู่การที่สามารถกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ซึ่งในบางครั้ง ไม่สามารถที่ถูกกำหนดได้โดยหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เพราะ แนวทางแก้ไขปัญหาก็ถูกกำหนดขึ้นโดยชุมชนเกิดขึ้นจากการรับรู้สภาพของปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่ จึงสามารถถูกนำไปใช้ได้เหมาะสมมากกว่า แนวทางที่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว จะถูกกำหนดมาจากหน่วยงานในส่วนกลางเป็นหลัก แต่แนวทางแก้ไขปัญหาก็กำหนดโดยชุมชนนั้น จะทำให้เกิดมีความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดการป้องกัน และแก้ไขปัญหาก็ดียิ่งขึ้น ผ่านการทำงานร่วมกันของประชาชนในชุมชนในลักษณะของการเป็นองค์กรชุมชน ที่ทำหน้าที่ในการคิดค้น และดำเนินกิจกรรมเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาร่วมกันของชุมชน⁴⁰

ดังนั้น ข้อเสนอแนวคิดว่าด้วย การจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นมาทำหน้าที่ในการรับผิดชอบในการดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาก็ให้มีความสำคัญอย่างสูงต่อการส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการกับปัญหานี้ด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ แนวความคิดนี้เสนอว่า การแก้ไขปัญหาก็ในชุมชนท้องถิ่นโดยหน่วยงานของรัฐนั้น มักจะไม่ค่อยประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เพราะ เป็นการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาก็โดยรัฐบาลกลางเป็นหลัก จนละเลยที่จะใส่ใจกับสภาพบริบทของปัญหาที่มีความแตกต่างหลากหลายกันไปเฉพาะแต่ละท้องถิ่น จนอาจส่งผลให้การนำเอาแนวทางการแก้ไขปัญหาก็ดังกล่าวมาใช้ในพื้นที่ อาจจะประสบบ้างในบางพื้นที่ และอาจไม่ประสบความสำเร็จเลยในอีกหลายพื้นที่เช่นเดียวกัน

การศึกษานี้ สามารถสรุปถึงประเด็นสำคัญทางด้านแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องทำการปรับเปลี่ยน เพื่อให้สามารถพัฒนาองค์กรชุมชนให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพในการดำเนินงาน เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาก็ดังกล่าวนี้อย่างดียิ่งขึ้น ได้ดังตารางที่ 8

⁴⁰ Bowles, S. & Gintis, H., 2002, 'Social capital and community governance', *The Economic Journal*, 112, pp.F419–F436.

ตารางที่ 8 แสดงการเปรียบเทียบการปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ เพื่อใช้ในการเสริมสร้างการดำเนินงานขององค์กรชุมชน

ที่	ประเด็น	สาระสำคัญ	
		แบบเดิม	แบบใหม่
1	บทบาทหน้าที่หลักในการดำเนินงาน	หน่วยงานของรัฐ	องค์กรชุมชน และชุมชน
2	ความเป็นเจ้าของการดำเนินงาน	หน่วยงานของรัฐ	องค์กรชุมชน และชุมชน
3	วิธีการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ	ควบคุม และสั่งการ	ให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษา
4	ทัศนคติในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ	บริหารราชการแบบไม่มีส่วนร่วม และกึ่งมีส่วนร่วม	บริหารราชการแบบปรึกษาหารือ
5	อำนาจในการตัดสินใจ	รวมศูนย์อำนาจ	กระจายอำนาจ
6	รูปแบบการดำเนินงาน	รูปแบบเดียว	หลากหลายรูปแบบ
7	องค์ความรู้ที่ใช้	หน่วยงานของรัฐ	ภูมิปัญญาท้องถิ่น
8	แหล่งทุนหลักที่ใช้	งบประมาณแผ่นดิน	ทุนทางสังคม
9	เครื่องมือหลักที่ใช้	กฎหมาย	ข้อตกลงชุมชน
10	พื้นที่ดำเนินงาน	ทั่วประเทศ	ชุมชนเฉพาะแห่ง
	สรุป	หน่วยงานของรัฐ “ <u>ทำแทน</u> ”	ชุมชน “ <u>ทำเอง</u> ”

ดังนั้น ข้อเสนอแนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นมาทำหน้าที่ในการรับผิดชอบในการดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ จึงให้ความสำคัญอย่างสูงต่อการส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการกับปัญหานี้ ด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ แนวความคิดนี้เสนอว่า การแก้ไขปัญหาในชุมชนท้องถิ่นโดยหน่วยงานของรัฐนั้น มักจะไม่ค่อยประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เพราะ เป็นการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยรัฐบาลกลางเป็นหลัก จนละเลยที่จะใส่ใจกับสภาพบริบทของปัญหาที่มีความแตกต่างหลากหลายกันไปเฉพาะแต่ละท้องถิ่น จนอาจส่งผลให้การนำเอาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาใช้ในพื้นที่ อาจจะประสบบ้างในบางพื้นที่ และอาจไม่ประสบความสำเร็จเลยในอีกหลายพื้นที่เช่นเดียวกัน

2.2 การปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติของประชาชน และเกษตรกรในพื้นที่

แนวความคิดนี้เสนอว่า ให้มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจกำหนดแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนท้องถิ่นในรูปแบบของ “ชุมชนจัดการตนเอง” (Community Self Governance) โดยส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมมือกันบริหารจัดการในด้านต่างๆ ด้วยตนเอง เพื่อนำไปสู่แนวทางการคิดค้น และการปฏิบัติที่สามารถที่จะใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์ฯ ได้ โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง และส่งเสริมให้กระบวนการบริหารกิจการสาธารณะได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยรัฐจะต้องเปิดพื้นที่ให้ชุมชนได้ปรึกษาหารือที่จะนำไปสู่การคิดตัดสินใจร่วมกัน ถึงแนวทางที่มีความเป็นไปได้มากที่สุดที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับพื้นที่ นั่นคือ “ต้องยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง” (Community Center Approach) ไม่ใช่ “การยึดเอาหน่วยงานเป็นศูนย์กลาง” (Office Center Approach) ที่มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐเพียงผู้เดียวเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำกิจกรรมต่างๆ และส่งมอบต่อไปให้กับประชาชนในชุมชนเป็นผู้รับผลของกิจกรรมเหล่านั้น แต่จะต้องส่งเสริมให้องค์กรชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่กลางที่ทุกภาคส่วนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน ได้เข้ามาดำเนินงานร่วมกัน เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องทำหน้าที่ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนมีสิทธิ และมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการจัดกิจกรรมต่าง ที่ใช้เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง⁴¹ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้แสดงความคิดเห็นสนับสนุนการดำเนินงานที่ ให้ความสำคัญกับเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานในพื้นที่ ร่วมกับหน่วยงานของรัฐตามแนวคิดนี้ เอาไว้ว่า

“... จากการประเมินที่เห็นระหว่างพื้นที่เจบิกกับ ไม่ใช่เจบิก เจบิกจะเป็นพื้นที่พัฒนาครบวงจร แหล่งน้ำ ถนนหนทาง พัฒนาคนแบบมีส่วนร่วม พัฒนาการผลิต พัฒนาตลาด พัฒนาการรวมกลุ่ม คนที่เดินไปได้ไกล เกษตรกรที่ร่วม โครงการวันนี้ การผลิตของเขาได้รับรองมาตรฐานเป็น GMP กลุ่มของเขามีเครือข่ายมีกลุ่มที่เข้มแข็ง สามารถเป็นศูนย์เรียนรู้ของชุมชนได้ กิจกรรมของเขาต่อเนื่อง เพราะว่า เจบิกจะมีทั้งภาคราชการ ส่วนราชการกระทรวงเกษตรเรา สอง ภาคพัฒนาองค์กรเอกชนคือ มูลนิธิหมู่บ้าน เข้ามาร่วม สาม มหาวิทยาลัยในเรื่องของตลาดโดยเฉพาะ และส่วนราชการอื่นๆ เช่น กระทรวงทรัพย์ฯ สำหรับกระทรวงเกษตรฯ เราจะดูทั้งเรื่องเกษตร ดูเรื่องสภาพแวดล้อม ป่า รุทกชุมชน ความสำเร็จจะอยู่ที่ตัวชาวบ้านเป็นสำคัญด้วย รับปัจจัยเดียวกันแต่ความสำเร็จความยั่งยืน

⁴¹ Glover, T. D., 2004, ‘The community center and the social construction of citizenship’, *Leisure Sciences*, **26**, pp.63–83.

*ต่างกัน ส่วนราชการเป็นตัวหนุนเสริมทั้งงบประมาณ ปัจจัยและโอกาส...*⁴²

องค์กรชุมชนจึงนับว่า เป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้โดยตรง จะเป็นกลไกที่จะเข้ามาช่วยให้เกิดกระบวนการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ได้ดียิ่งขึ้น ผ่านกระบวนการสร้างการเชื่อมโยงประชาชนกลุ่มต่างๆ ภายในชุมชนให้เข้ามาร่วมกันพัฒนากระบวนการทำงานภายในชุมชนให้มีความเข้มแข็ง องค์กรชุมชนจะมีบทบาทสำคัญในการะบวนการเพื่อค้นหาคำตอบให้กับการป้องกัน และแก้ไขปัญหาทางด้านนี้ ผ่านการเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้แสดงออกถึงความต้องการ หรือข้อเสนอที่จะใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง ในขณะที่ โดยจะต้องจัดให้มีการกำหนดวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน ในการสนับสนุนองค์กรชุมชนในการดำเนินการกระบวนการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การจัดทำแผนงาน และโครงการของชุมชน โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญ และเห็นคุณค่าของการส่งเสริมให้องค์กรชุมชนชนมีบทบาท และสิทธิในการเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหา

การดำเนินการปรับปรุงแก้ไขแนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหาโดยการมุ่งส่งเสริมองค์กรชุมชนให้เข้ามารับผิดชอบในการดำเนินงานแทนหน่วยงานของรัฐ ยึดหลักการว่าด้วย “การวางตัวแก้ปัญหา ให้ใกล้เคียงปัญหา” ซึ่งตัวแก้ปัญหาในที่นี้คือ ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งจะมีความเข้าใจในปัญหาฯ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเองได้เป็นอย่างดี และน่าจะเป็น “ตัวแก้ปัญหา” ที่เหมาะสมที่สุด เนื่องจากจะเป็นผู้ที่สามารถค้นหาแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาได้ดีกว่าหน่วยงานของรัฐ ที่มักจะมีข้อจำกัดทางด้านปัจจัยทางการบริหาร และวัฒนธรรมองค์กร ที่มักจะส่งผลให้ไม่สามารถรับรู้ และทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละชุมชนท้องถิ่นได้มากเท่าที่ควร อันนำไปสู่ความผิดพลาดในการกำหนดแนวทางดำเนินงาน ที่มักจะนำไปสู่ความล้มเหลวในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อยู่บ่อยครั้ง นอกจากนี้ การดำเนินกิจกรรมสาธารณะบางประการยังก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่อีกด้วย โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งได้กล่าวแสดงให้เห็นถึง ตัวอย่างของความเป็นผู้รับรู้ถึงสภาพปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของประชาชนในชุมชน เอาไว้ว่า

“... คนที่ประกอบอาชีพระหว่างคนทำนา และคนทำไร่มีความสัมพันธ์กันพื้นที่แตกต่างกัน ซึ่งคนทำนานั้นจะมีความสัมพันธ์กับพื้นที่มากกว่าคนทำไร่ ซึ่งภาษาทางการเกษตรแบบยั่งยืนเรียกว่า ไม่พึ่งพาตัวเอง ซึ่งคนทำไร่จะพึ่งเครื่องจักร หรือเป็นผู้จัดการเองมากกว่า ลงมือทำด้วย

⁴² สนทนากลุ่มแกนนำเกษตรกรเครือข่ายป่าโคกผักกูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม, อังแล้วในเชิงอรอด

ตนเอง เพราะเริ่มตั้งแต่รถไฟ เมล็ดพันธุ์ เคมีภัณฑ์ เป็นการลงทุนทุกอย่าง ปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ฝน ราคา พอถึงสิ้นปีเมื่อนำสินค้าไปขายให้กับนายทุน ซึ่งนายทุนจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้ ตั้งแต่การไถไปจนถึงเก็บเกี่ยวผลผลิตรวมทั้งขายสินค้าด้วย เมื่อนายทุนคิดค่าบริการทุกอย่างแล้วหักเงินทำให้เกษตรกรขาดทุน แล้วนายทุนได้ให้เงินแก่เกษตรกรไปใช้ต่อทำให้เกิดเป็นหนี้ผูกพันในแต่ละปี แล้วจึงเกิดเป็นหนี้สะสม เมื่อถึงสถานะที่ไม่สามารถใช้หนี้ได้ ทำให้เกษตรกรจำเป็นต้องขายที่ดิน ถึงแม้จะได้เงินน้อยก็ตาม หลังจากหักหนี้สินแล้ว อีกสาเหตุหนึ่งคือ การที่มีหนี้ติดตัวมาอยู่แล้ว เมื่อไม่สามารถใช้หนี้ได้ก็ขายพื้นที่นั้นแล้วไปประกอบอาชีพอื่น ...”⁴³

เพื่อให้การดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาประสบความสำเร็จเพิ่มมากขึ้น จึงควรกระจายอำนาจให้องค์กรชุมชนในฐานะที่เป็นพื้นที่กลางที่ประชาชนในชุมชนจะเข้าร่วมได้ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางป้องกัน และแก้ไขปัญหา ด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการปฏิบัติการจากฐานล่าง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งอาจมีได้หลายรูปแบบ ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งแบบตายตัวที่ใช้ได้ทั่วไป แต่อาจเป็นรูปแบบที่มีความสอดคล้องเหมาะสมกับปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ โดยอาจจำเป็นที่จะต้องออกแบบให้มีความสอดคล้องกับบริบททางภูมิวิเทศน์ และภูมิวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนท้องถิ่น ผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันภายในชุมชน เพื่อให้สามารถค้นพบสาเหตุของปัญหา แนวทางการแก้ไข และการแสวงหาการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกทั้งจากภาครัฐ และเอกชนทั้งในระดับท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง เพื่อให้เกิดการป้องกัน และแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถดำเนินการได้ตรงกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

“... ในพื้นที่ดงลานส่วนมากจะเป็นพื้นที่อพยพ ซึ่งแตกต่างจากพื้นที่โคกผั๊กกุดโปงแดง ที่เป็นพื้นที่อยู่อาศัยเดิม มีความสัมพันธ์กับพื้นที่เป็นความสัมพันธ์ทางมรดก ทำให้เกิดการรวมตัวกัน ก็จะมีกลุ่มที่ทำหน้าที่ในการรักษาที่ดินของตนเองได้ดี แต่ในพื้นที่ของเรา กลุ่มคนในพื้นที่แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มดั้งเดิม และกลุ่มอพยพเข้ามาตามนโยบายของรัฐบาล โดยกลุ่มคนที่อยู่ดั้งเดิมได้พื้นที่ดินที่มาจาก การต่อสู้ในช่วง คอก. เป็นช่วงที่รัฐได้มายึดพื้นที่ดินไป ทำให้คนกลุ่มนี้ได้ต่อสู้กับรัฐจึงเกิดความหวงแหน แต่อีกกลุ่มหนึ่ง เป็นกลุ่มคนที่ได้มาจับจองจากอพยพเข้ามาในพื้นที่ แต่ตัวเองก็มีพื้นที่ดินอยู่ที่อื่นอยู่แล้ว จึงได้ใช้ชื่อลูก หรือชื่อคนในครอบครัวของตนจับจอง พอได้ที่ดิน

⁴³ สันทนา กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ป่าดงลาน อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น, อ้างแล้วในเชิงบรรณที่ 1.

แล้วก็ขายแล้วกลับไปอยู่ภูมิลำเนาเดิม ด้วยสภาพของพื้นที่ที่แตกต่างกันเช่นนี้ การแก้ไขปัญหาของพื้นที่จึงไม่สามารถใช้แนวทางของ โคกผักกูด-โป่งแดง ได้ทั้งหมด แต่อาจจะต้องให้คนในพื้นที่ได้ออกแบบวิธีการแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยอาจหยิบยืมวิธีการของ โคกผักกูด-โป่งแดงมาใช้ได้บ้าง ...⁴⁴

กระบวนการดังกล่าวจะช่วยให้เกิดการลดฐานะการครอบงำโดยรัฐ ผ่านการโอนอำนาจบางส่วนมาให้กับประชาชนได้ดูแล และจัดการกับชีวิตของตนเอง และชุมชนโดยตรง ทำให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของกระบวนการทางนโยบาย และกิจกรรมการให้บริการสาธารณะในทุกขั้นตอน และจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐจากการที่เป็นผู้ทำหน้าที่แทนประชาชนในทุกเรื่อง มาเป็นการทำหน้าที่ในเชิงการส่งเสริม และสนับสนุนให้ชุมชนดูแลตนเองในเรื่องต่างๆ ให้มากที่สุด ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานเพื่อการแก้ไขปัญหาในชุมชนสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะ การให้ประชาชนที่เป็นรู้ดีถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เป็นผู้มารับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยตนเองแทนที่จะต้องคอยพึ่งพาให้หน่วยงานของรัฐมาดำเนินการให้ จะทำให้สามารถป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ตรงกับสภาพ และสาเหตุของปัญหาได้มากที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการเสริมสร้างจิตสำนึกรับผิดชอบต่อชุมชนของประชาชนในการจัดการกับปัญหาต่างๆ ภายในชุมชนของตนเอง ในขณะที่หน่วยงานของรัฐก็จะมีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ในชุมชนลดน้อยลง

การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าว จะมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้มีความสามารถในการบริหารจัดการชุมชนของตนเอง และสามารถพึ่งพาตนเอง ตลอดจนสามารถกำหนดชะตากรรมของชุมชนตนเองได้ โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในชุมชนได้ร่วมกันจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าว โดยหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ อาทิเช่น การสนับสนุนงบประมาณ และองค์ความรู้ต่างๆ เป็นต้น องค์กรชุมชนจึงเป็นองค์กรที่เป็นทางการภายในชุมชน ที่มีรูปแบบโครงสร้าง และถูกจัดตั้งโดยประชาชนในชุมชน โดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้สนับสนุนให้ประชาชนเกิดการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นมาเท่านั้น ไม่ได้เป็นผู้เข้าไปเป็นผู้เข้าไปดำเนินการจัดตั้งเอง เหมือนเช่นเคยทำมาก่อน อาทิเช่น ในรูปแบบของอาสาสมัครภาคประชาชน หรือการนำเอาโครงการลงไปดำเนินงานในชุมชนแล้วจึงจัดตั้งกลุ่มประชาชนขึ้นมา เพื่อเข้าร่วมโครงการ เป็นต้น โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้ให้แสดงความคิดเห็นเชิงเปรียบเทียบระหว่างผลการดำเนินงานของพื้นที่ทำการศึกษาทั้ง 2 แห่ง นั่นคือ พื้นที่ที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐให้ได้มีโอกาสในการดำเนินงานด้วยตนเอง กับพื้นที่ที่หน่วยงานของรัฐ

⁴⁴ สันทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ป่าดงลาน อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น, อ้างแล้วในเชิงบรรณที่ 1.

ไม่ได้ให้การสนับสนุนให้ชุมชนได้ดำเนินงานเอาไว้ดังนี้

“... พื้นที่ดงลานเรียกร่องสิทธิตามกฎหมาย แต่พื้นที่โคกผักกูด-โป่งแดงมีสิทธิอยู่แล้ว ซึ่ง ส.ป.ก. มารับรอง มาสนับสนุน กระบวนการ เทคนิค ทูท การเรียนรู้การเกษตรแบบผสมผสาน หรือแบบยั่งยืนมีรายได้มากกว่าคนที่ผลิตพืชเชิงเดี่ยว ในพื้นที่โคกผักกูด-โป่งแดงมีความมั่นคงทางอาหาร จึงมีความห่วงหาที่กินของตน โอกาสที่ดินหลุดมือจึงแทบจะไม่มี ในขณะที่ ในพื้นที่ป่าดงลานกลับไม่ได้รับการสนับสนุนเช่นนั้น จึงทำให้มีการปลูกแต่พืชเชิงเดี่ยว เช่น อ้อย และมันสำปะหลัง อนาคตฝากไว้กับกลไกตลาด โอกาสที่จะห่วงหาที่กินมีน้อย มีแนวโน้มที่จะขายที่ดินมีความเสี่ยงสูง ดังนั้นแนวทางที่จะทำให้เกษตรกร คือ ส่งเสริมการผลิตเชิงความมั่นคงทางอาหาร ...”⁴⁵

นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนเดิม ยังได้กล่าวแสดงความคิดเห็นว่า แนวทางการสนับสนุนที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องทำเป็นสำคัญ ได้แก่ การสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาศักยภาพภายในชุมชน เป็นสำคัญ โดยได้ทำการเปรียบเทียบกับดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกร โคกผักกูด-โป่งแดง ที่เป็นพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานเอาไว้ว่า

“... เพิ่มเติมคือ การก่อเกิด และการสร้างผู้นำพื้นที่ ที่ค้นพบว่า โคกผักกูด-โป่งแดง มีการสร้างผู้นำเพื่อการพัฒนา ซึ่งมีความใกล้ชิดกับเกษตรกร เพราะมีเวทีแลกเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง แต่พื้นที่ดงลานสร้างผู้นำในการเรียกร่องสิทธิจากรัฐบาลมากกว่า นี่ถือเป็นจุดอ่อน หากจะทำการผลิต ต้องปรับทัศนคติ และวิถีคิดของผู้นำใหม่องค์กร ในการหนุนเสริมภายในมี การไปเยี่ยมเยียนให้กำลังใจ การเยี่ยมซึ่งกันและกันเป็นเรื่องของศักยภาพภายในของ โคกผักกูด-โป่งแดง ซึ่ง ส.ป.ก. ต้องให้ความสำคัญกับค้นหา และพัฒนาศักยภาพภายในชุมชนเอง ...”⁴⁶

องค์กรชุมชนจึงเป็นพื้นที่ทางสังคมที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมเรียนรู้ และร่วมกันรับประโยชน์จากแนวทางการปฏิบัติที่ชุมชนได้กำหนดขึ้น ซึ่งจะเป็นการสร้างศักยภาพในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวนี้ได้ด้วยตนเอง ด้วยการร่วมกันภายในชุมชน และร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างแท้จริง องค์กรชุมชนจึงจะเป็นแหล่งเรียนรู้ และบ่มเพาะประชาชนให้มีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น สลัดทิ้งภาวะของการเป็นเพียงผู้รอคอยความช่วยเหลือ หรือการแก้ไขจากหน่วยงานของรัฐ มาเป็นประชาชนที่มีความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมรับผิดชอบในการจัดการกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหา

⁴⁵ สนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ป่าดงลาน อำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดขอนแก่น, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1.

⁴⁶ สนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ป่าดงลาน อำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดขอนแก่น, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1.

ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเอง

การป้องกัน และแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ โดยใช้องค์กรชุมชน จึงเป็นกระบวนการดำเนินงานผ่านการให้ชุมชนได้พึ่งตนเองในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาเป็นหลัก โดยอาศัยแนวทางการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าร่วมกันในการดำเนินงาน (People Engagement) ซึ่งอาศัยองค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการสร้างสัมพันธภาพภายในชุมชน และภายนอกชุมชนในการช่วยเหลือซึ่งกัน และกัน แลกเปลี่ยนความรู้ และประสบการณ์ระหว่างกัน เพื่อร่วมกันวางแผนการป้องกัน และแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชนแต่ละแห่ง โดยมีองค์กรชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการกิจกรรมภายในชุมชน ที่จะเปิดกว้างให้ประชาชนได้ร่วมมือกันทำงานอย่างทั่วถึง และเท่าเทียมกัน เน้นความสัมพันธ์แนวราบระหว่างประชาชน กับองค์กรชุมชน เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันของประชาชนในลักษณะของกลุ่มองค์กรประชาชน ซึ่งจะก่อให้เกิดการดำเนินงานที่อาศัยทุนทางสังคม และการกระจายอำนาจภายในชุมชนแต่ละแห่งเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย เป็นการสร้างศักยภาพของชุมชนในการดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหา โดยอาศัยทุนทางสังคมในการพัฒนาเครือข่ายการทำงานร่วมกันภายในชุมชน ที่นำไปสู่การพัฒนากระบวนการวางแผน และการนำแผนไปปฏิบัติโดยชุมชนเอง⁴⁷

กล่าวโดยสรุป การดำเนินงานขององค์กรชุมชนทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น มีผลทำให้ กลุ่มเครือข่ายเกษตรกรในพื้นที่ป่าโคกผกูดโป่งแดง มีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้นในการใช้ประโยชน์ ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรตรงตามวัตถุประสงค์ตามที่ ส.ป.ก.กำหนดไว้ โดยพบว่า องค์กรชุมชนในพื้นที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของกลุ่มเกษตรกรที่มีความมุ่งหมายที่จะใช้เป็น “กลไกหลัก” ในการร่วมกันทำกิจกรรมพัฒนาในด้านต่างๆ ในพื้นที่ ได้แก่

- (1) การใช้ในการพัฒนาให้ความรู้แก่เกษตรกรทางด้านการประกอบอาชีพเกษตรผสมผสาน
- (2) การพัฒนาผู้นำในชุมชนให้สามารถเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในชุมชน ตลอดจนเป็นผู้นำทางความคิด การปฏิบัติตัวของเกษตรกรในชุมชนได้
- (3) การพัฒนาตลาดสีเขียวในชุมชน และในระดับจังหวัด เพื่อให้เป็นพื้นที่สำหรับจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของชุมชน
- (4) การใช้เป็นกลไกหลักในการสร้าง และพัฒนาความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐต่างๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของเกษตรกร และผู้นำชุมชนในพื้นที่ ตลอดจนการพัฒนา

⁴⁷ Theiss-Morse, E. & Hibbing, JR., 2005, 'Citizenship and civic engagement, *Annual Review Political Science*. เข้าถึงได้ใน <<http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104829>>

ความรู้ความเข้าใจในการผลิตสินค้าทางการเกษตร และการจัดหาตลาดเพื่อเป็นที่จัดจำหน่ายสินค้าของกลุ่มเกษตรกร

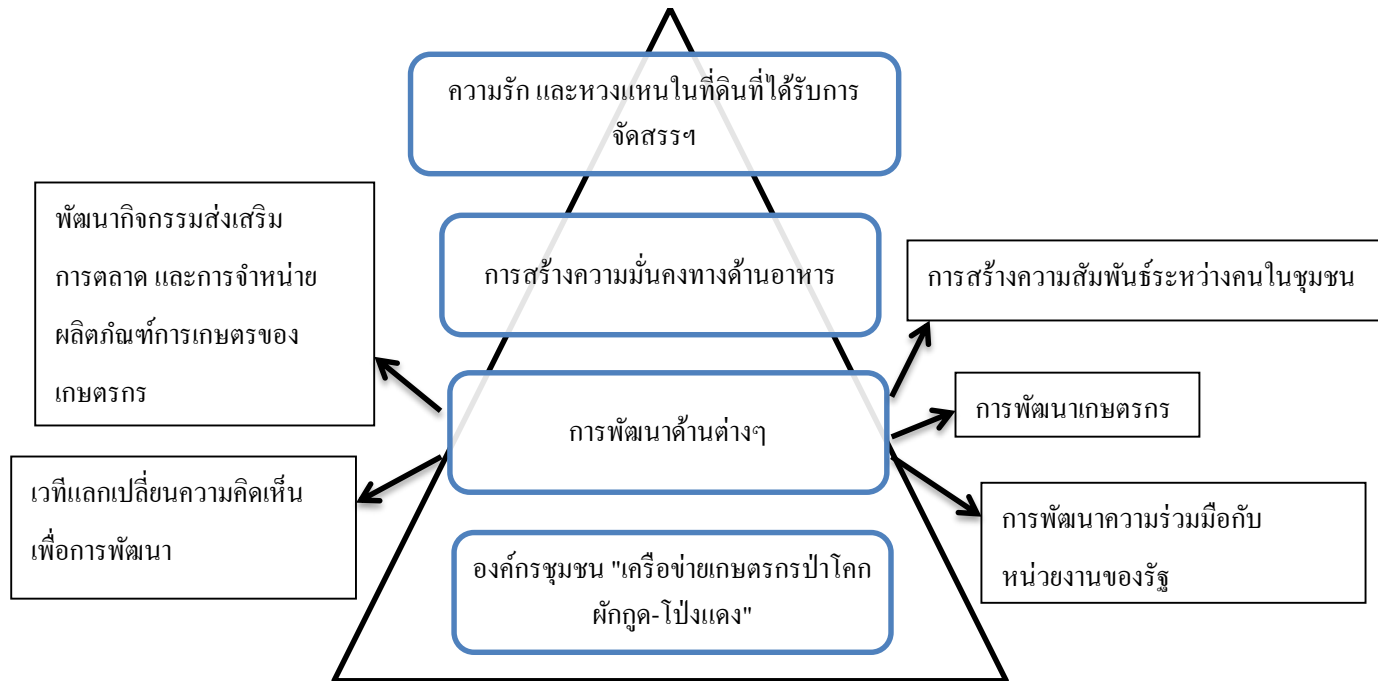
(5) การเป็นกลไกหลักในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรในชุมชน ผ่านกระบวนการทำกิจกรรมของกลุ่มร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางด้านการพัฒนาอาชีพ การส่งเสริมการตลาด และการจัดจำหน่ายสินค้าการเกษตรภายในชุมชน และภายนอกชุมชน

(6) ใช้เป็นกลไกหลักในการสร้างกระบวนการประชุม อภิปราย และเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันในกลุ่มเกษตรกร ทั้งนี้เพื่อจะสามารถร่วมกันคิด ตัดสินใจ และร่วมกันขับเคลื่อนโครงการพัฒนาต่างๆ ของชุมชน

จากผลการดำเนินงานดังกล่าวขององค์กรชุมชนในพื้นที่ มีผลทำให้สามารถสร้าง “ความมั่นคงทางอาหาร” ให้เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ โดยพิจารณาได้จากการปรับเปลี่ยนวิถีการผลิตจากการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยว มาเป็นการเกษตรแบบผสมผสาน ทำให้เกษตรกรในพื้นที่มีผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรทางเลือกเพิ่มมากขึ้นสำหรับใช้เพื่อการบริโภคในครัวเรือน และการจำหน่ายเพื่อสร้างรายได้ให้กับครอบครัว ซึ่งมีผลทำให้เกษตรกรสามารถเลี้ยงเห็นถึงประโยชน์ และความสำคัญของการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรตามแนวทางที่ ส.ป.ก.กำหนดไว้ นำสู่ความรู้สึกรัก และหวงแหนที่ดินที่ได้รับการจัดสรรมาเพิ่มมากขึ้น จนทำให้เกษตรกรในพื้นที่จำนวนน้อยมาก ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ไปจากวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยพบว่า มีเพียงการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวอยู่บางครอบครัวเท่านั้น แต่ส่วนใหญ่แล้ว เป็นเกษตรกรที่เพาะปลูกพืชในลักษณะเกษตรผสมผสานเป็นหลัก

โดยสามารถแสดงแผนภูมิความสัมพันธ์ระหว่างการทำงานของ “องค์กรชุมชน” กับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรป่าโคกผักกูด-โป่งแดง ดังที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นได้ดังแผนภูมิที่ 5

แผนภูมิที่ 5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลการดำเนินงานขององค์กรชุมชน กับความเข้มแข็งในการใช้ประโยชน์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ของเกษตรกรเครือข่ายป่าโคกผักกูด-โป่งแดง



อย่างไรก็ดี ถึงแม้จะมีข้อเสนอให้มีการสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนได้มีโอกาสรวมตัวเพื่อจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นมาสำหรับใช้เป็นกลไกหลักในการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั้น แต่การดำเนินงานดังกล่าวจะไม่สามารถบังเกิดขึ้นได้ ถ้าหากหน่วยงานของรัฐไม่ให้การสนับสนุน ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนในชุมชนสามารถจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นได้นั้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรจะต้องมีการทำหน้าที่สนับสนุน ให้ประชาชนเป็นผู้ออกแบบของค์กรชุมชนที่จะจัดตั้งขึ้นมาด้วยตัวเองให้มากที่สุด โดยหน่วยงานของรัฐจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้เอื้ออำนวยให้ประชาชนได้สร้างกระบวนการเรียนรู้ และร่วมกันออกแบบของค์กรชุมชนที่มีโครงสร้าง และรูปแบบการทำงานที่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่เท่านั้น ซึ่งเมื่อองค์กรชุมชนได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาแล้ว ก็จะดำเนินงานไปตามรูปแบบการดำเนินงานที่กำหนดไว้ โดยหน่วยงานของรัฐอาจเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และติดตามสนับสนุนเพื่อพัฒนาศักยภาพในการจัดการ และการดำเนินงานขององค์กรชุมชน และร่วมกัน

ขจัดปัญหาอุปสรรคบางประการที่เกิดขึ้นในระหว่างการทำงาน⁴⁸

ด้วยแนวคิดว่าด้วยบทบาทของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว จึงมีผลทำให้หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องปรับตัวจากการที่เคยทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานในทุกเรื่อง มาเป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชน ที่จะเข้ามารับผิดชอบทำหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ในพื้นที่แทน โดยจะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่สนับสนุนให้ชุมชนสามารถนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่น มาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ชุมชนของตนเอง บนพื้นฐานของความพยายามที่จะทำให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างมีความเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความตระหนัก และมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของชุมชน โดยส่งเสริมให้เกิดการมองเห็นปัญหาของชุมชนเป็นจุดร่วม ให้สมาชิกของชุมชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ปัญหา การร่วมกันคิดวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา และร่วมกันเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหา การร่วมกันตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดของชุมชน ส่งเสริมให้มีการจัดการภายในชุมชนเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยอาศัยความหลากหลายของประชาชนในชุมชนที่จะเขามาร่วมกันคิด และร่วมกันปฏิบัติเพื่อการจัดระบบของชุมชนให้สามารถดำเนินการเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จะต้องส่งเสริมให้องค์กรชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการชุมชนเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ด้วยการพึ่งพาอาศัยทุนทางสังคม และทรัพยากรจาก ทั้งภายใน และภายนอกชุมชน ในการนำมาใช้ร่วมกัน โดยการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้องค์กรชุมชนสามารถสร้างข้อตกลง กติกา และแนวทางการปฏิบัติของชุมชน โดยมีองค์กรชุมชนในพื้นที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามข้อตกลง หรือกติกาต่างๆ ที่ชุมชนเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยข้อตกลง หรือกฎเกณฑ์ของชุมชนอาจจะต้องอาศัยอำนาจตามสิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการชุมชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องได้ด้วย จึงจะทำให้การดำเนินการเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหา สามารถบังเกิดผลสำเร็จ ซึ่งข้อตกลง หรือกฎเกณฑ์ของชุมชนดังกล่าว จะถูกพัฒนาให้มีความเป็นสถาบันของชุมชน ที่สมาชิกทุกคนในชุมชนจะต้องยอมรับนำไปใช้เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

“...กระบวนการสร้างเครือข่ายให้เข้มแข็ง ขับเคลื่อนไปข้างหน้า การประสานงานทุกภาคส่วน ขึ้นอยู่กับศิลปะที่จะบูรณาการ ส.ป.ก. มีภารกิจที่ครอบคลุม กลุ่มจะพัฒนาอะไรขึ้นอยู่กับการนั้น เมื่อมองจากต้นแบบ อ. แม่ทา จ. เชียงใหม่ เป็นกลุ่มที่ทำการเกษตรแบบครบวงจร พึ่งตนเองได้ หน่วยงานก็เข้าไปช่วย จึงเกิดวิสาหกิจขึ้น ไม่ว่าจะเป็น ที่ดิน อาหาร รายได้ ที่มั่นคง กลไกเหล่านี้

⁴⁸ Denhardt, J., Terry, L., Delacruz, E. & Andonoska, L., 2009, 'Barriers to citizen engagement in developing countries', *International Journal of Public Administration*. 32, pp.1268–1288.

แทรกเข้าไปในกลไกท้องถิ่น ทำให้เกิดการให้ความสำคัญกับการสร้างกลุ่มในชุมชนขึ้นมา ...”⁴⁹

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จำเป็นที่จะต้องมีส่วนสนับสนุนให้องค์กรชุมชน เกิดการพัฒนา กลไกในการสร้างภาคีความร่วมมือในชุมชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้เรียนรู้ และปรับแนวคิด เพื่อกำหนดกิจกรรมที่จะเป็นแนวทางในการนำไปใช้ เพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยประชาชนในชุมชนที่มีการรวมตัวกันจัดทำขึ้น โดยคำนึงถึงศักยภาพ ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรม และสภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงว่า ต้องปล่อยให้ เป็นหน้าที่ของชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก ในขณะที่ตนเองเป็นผู้ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และ กำกับดูแลองค์กรชุมชนให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามแนวทางการปฏิบัติ และข้อตกลงที่ชุมชนได้กำหนดกัน ขึ้นมาเท่านั้น⁵⁰

การดำเนินงานขององค์กรชุมชนจึงสะท้อนให้เห็นถึง ระบบของการบริหารจัดการชุมชนที่เกิด จากความร่วมมือ และการเรียนรู้ร่วมกันของประชาชนในชุมชนเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาของชุมชน ตนเองได้ ผ่านการกำหนดแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวร่วมกันของชุมชน ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้าง ความเข้มแข็งของระบบการบริหารจัดการการป้องกัน และแก้ไขปัญหา โดยใช้ชุมชนเป็นตัวตั้ง (Community Based) ที่ให้ความสำคัญกับการเสริมพลังอำนาจ (Empowerment) ให้กับประชาชนใน ท้องถิ่น ในการจัดการกับปัญหาในพื้นที่ หรือชุมชนของตนเอง

การดำเนินงานขององค์กรชุมชน จึงมีลักษณะโครงสร้างการบริหารแบบพหุภาคี (Multi Parties Management) ที่นำเอาภูมิปัญญาชุมชน ประเพณี วัฒนธรรมของชุมชนเป็นฐานสำคัญที่จะระดม ทรัพยากร และความร่วมมือต่างๆ ทั้งภายในชุมชน และภายนอกชุมชน เพื่อที่จะสร้างศักยภาพในการ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาอย่างสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของชุมชน โครงสร้างการบริหารของ องค์กรชุมชน จึงจะต้องถูกออกแบบมาให้สามารถเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในชุมชนสามารถเข้ามา มี ส่วนร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนร่วมกันวางแผนการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งจะเป็นการช่วยให้ชุมชนมีความป็นตัว ของ ตัวเองทางความคิด และตัดสินใจ ตลอดจนการวิเคราะห์เพื่อค้นหาสาเหตุของปัญหา ที่การวิเคราะห์จาก องค์กรภายนอกชุมชนไม่สามารถที่จะกระทำได้ดีเทียบเท่า เป็นการดำเนินงานเพื่อมุ่งให้เกิดประโยชน์ ต่อชุมชนในการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ผ่านการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในชุมชน และการร่วมมือกับ บุคคล หรือองค์กรอื่นภายนอกชุมชน และมีอิสระในการกำหนดเป้าหมาย และการดำเนินงานเพื่อให้

⁴⁹ สทนากลุ่มแกนนำเกษตรกรเครือข่ายป่าโลกผัดกุด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม, อึ้งแล้วในเชิงอรรถ ที่ 2.

⁵⁰ Carpini, M., Cook, FL and Jacobs, LR., 2004, ‘Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature’. Annual Review Political Science, pp.315-337.

บรรลุปเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐ โดยจะต้องมีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรชุมชน กับหน่วยงานของรัฐเสียใหม่ โดยจะต้องมุ่งเสริมสร้างให้องค์กรชุมชนใช้ศักยภาพที่มีอยู่ในชุมชน ร่วมกับการส่งเสริม และสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง มาใช้ในการคิดค้นวิธีการดำเนินงานอันเกิดจากการเรียนรู้ถึงสภาพปัญหา และสาเหตุของปัญหาด้วยตัวองค์กรชุมชนเอง โดยไม่มีความจำเป็นมากนักที่หน่วยงานของรัฐจะต้องมาช่วยในการแก้ไขปัญหา ดังกล่าวให้กับชุมชน แต่หน่วยงานของรัฐอาจมาให้การสนับสนุนในรูปแบบของการให้คำแนะนำ หรือให้คำปรึกษาทางเทคนิควิชาการที่จะสามารถช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรชุมชนมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นได้⁵¹ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้กล่าวถึงแนวทางการปฏิบัติงานในลักษณะนี้ ที่ส่งผลให้เขตพื้นที่โลกผักกูด-โป่งแดงประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน เอาไว้ว่า

“... บทเรียนในที่นี้ตัวโครงการเองก็คล้ายกับถอดกลางๆ เหมือนกัน หน่วยงานรัฐเป็นเจ้าของโครงการ มีบริษัทที่ปรึกษาและมี NGO เข้ามา มีมูลนิธิหมู่บ้าน พอโครงการนี้เกิดทุกคน ก็มีส่วนร่วมมาตั้งแต่เริ่มต้น แต่ว่าด้วยระบบบริหารจัดการของโครงการ จำเป็นต้องมีบริษัทจัดการที่ปรึกษาเข้ามา ซึ่งนี่เป็นตัวโครงการกำหนดเลย เป็นประโยชน์ในส่วนสำนักงานที่ปรึกษา การทำงานก็จะคล่องตัวกว่าหน่วยงานของรัฐ ระบบการเงินง่ายกว่า ระบบตัดสินใจคล่องตัวกว่า NGO จะอยู่ในเชิงลึกสามารถเจาะประเด็นในเชิงลึกได้ ซึ่งรัฐจะเป็นผู้กำหนดค่านโยบาย พอมาร่วมกันทำงานด้วยกันภายใต้นโยบายของรัฐ ก็จะเกิดความคล่องตัวในการขับเคลื่อนงานเร็วขึ้น ...”⁵²

องค์กรชุมชนจะทำหน้าที่หลักในการจัดทำข้อตกลงร่วม หรือกฎเกณฑ์ของชุมชนในการนำไปใช้เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ซึ่งอาจจะมีลักษณะเฉพาะไปตามแต่ละลักษณะทางด้านสภาพปัญหา และบริบทของแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ความขัดแย้ง การเปลี่ยนแปลง และการเจรจาต่อรองที่ดำเนินอย่างต่อเนื่องระหว่างสมาชิกในชุมชนด้วยกันเอง และระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น องค์กรชุมชนจึงเป็นสถาบันการจัดการเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ของชุมชนที่ปฏิบัติงานภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นการเปิดมุมมองใหม่ต่อระบบการจัดการเพื่อการป้องกัน และแก้ปัญหานี้ โดยอาศัยรากฐานทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสังคมของชุมชนเป็นเครื่องมือในการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างชุมชน กับหน่วยงานของรัฐ ภายใต้หลักการการยอมรับ

⁵¹ Carpini, M., Cook, FL and Jacobs, LR., 2004, ‘Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature’. *Annual Review Political Science*, pp.315-337.

⁵² สทนทากลุ่มแกนนำเกษตรกรเครือข่ายป่าโลกผักกูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม, อ้าวแล้วในเชิงอรรถ ที่ 2.

ความหลากหลายของชุมชน (Pluralistic Community)⁵³

องค์กรชุมชน จึงเป็นกลไกที่เกิดขึ้นจากความพยายามที่จะผลักดันให้เกิดการค้นหาวិธีการจัดการกับปัญหาฯ ให้ประสบความสำเร็จผ่านการพัฒนาให้เกิด “กฎเกณฑ์ หรือข้อตกลงของชุมชน” (Community Agreement) ที่ประชาชนในชุมชนจะยึดถือร่วมกัน และมีการนำไปปฏิบัติอยู่ในวิถีชีวิตของชุมชน ข้อตกลงชุมชน เป็นข้อบัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชนด้วยกันที่ จะต้องร่วมกันรับผิดชอบในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาเป็นข้อตกลงที่ทุกคนในชุมชนต้องยอมรับ และเป็นสิ่งที่สมาชิกทุกคนในชุมชนต้องยึดถือร่วมกันในฐานะที่เป็น “สิทธิชุมชน” (Community Right) ที่สมาชิกทุกคนจะต้องให้การเคารพ และปฏิบัติตาม องค์กรชุมชนจึงเป็นกลไกที่จะช่วยในการเสริมพลังในการจัดการกับปัญหาฯ บนหลักการพื้นฐานของความต้องการให้สมาชิกในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกันในการแก้ไขปัญหาฯ โดยใช้วิธีการต่างๆ ที่ชุมชนคิดค้นขึ้นเอง ซึ่งแตกต่างจากวิธีการแก้ไขปัญหาแบบเดิมที่ถูกคิดค้นขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ แต่จะมุ่งเสนอแนวทางการดำเนินงานที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทั้งจากภายใน และภายนอกชุมชนเพื่อให้เข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานของชุมชน ที่มีลักษณะความเป็นพลวัตร (Dynamic) ที่มีแบบแผนความสัมพันธ์ทั้งภายในชุมชน และระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ผ่านการมุ่งสร้างข้อตกลง หรือกติกาชุมชนที่เป็นอิสระ และสามารถนำไปบังคับใช้เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ได้อย่างสอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพบริบทของพื้นที่ โดยใช้ข้อตกลงของชุมชน ที่สามารถปรับเปลี่ยนตามบริบทของความเปลี่ยนแปลงภายในชุมชนที่เกิดขึ้นตลอดเวลาขึ้นอยู่กับเปลี่ยนแปลงจากภายในชุมชน หรือแรงกระตุ้นจากภายนอกชุมชน⁵⁴

ข้อตกลงชุมชน จึงเป็นเรื่องของการวางระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่จะถูกนำไปใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ที่สามารถปรับเปลี่ยน และประยุกต์ใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และเงื่อนไขต่างๆ ที่เกิดการเปลี่ยนแปลง และบังเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาได้ ซึ่งนับว่า เป็นการเพิ่มพลังอำนาจให้กับชุมชนให้สามารถแก้ไขปัญหาฯ ได้ด้วยตน เพราะชุมชนสามารถที่จะมีอิสระในการกำหนดกติกา และแบบแผนการจัดการกับปัญหาฯ ที่เหมาะสมกับระบบภูมินิเวศน์ และวัฒนธรรมของชุมชนเอง ทั้งนี้ ข้อตกลงชุมชนต่างๆ นั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน ซึ่งเปรียบเสมือนกับการนำเอาวิถีปฏิบัติของประชาชนในพื้นที่มาใช้เสริมสร้างประสิทธิภาพในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน และยังแทบจะไม่มี

⁵³ Bohman J., 1996. Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy. Cambridge, MA: MIT Press.

⁵⁴ Dawes, R.M., Orbell, J.M. and Van de Kragt, J.C., 1986, ‘Organizing groups for collective action’, *American Political Science Review*, vol. 80 (December), pp. 1171–85.

วิธีการใดสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้สำเร็จมากเท่าใดนัก การให้องค์กรชุมชนเป็นผู้กำหนด และบังคับใช้กติกามุขชุมชน จึงเป็นกลวิธีที่สำคัญที่จะช่วยให้เกิดการสร้างสถาบันทางสังคมของชุมชนขึ้น เพื่อใช้ในการจัดการกับปัญหาๆ นี้ด้วยตนเอง เพราะหัวใจสำคัญของการป้องกัน และแก้ไขปัญหานี้คือ การทำให้ประชาชนในชุมชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของปัญหา และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนสามารถแสดงออกถึงความต้องการในการแก้ไขปัญหาก็ด้วยตนเองให้ได้ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของรัฐด้วยเช่นกัน⁵⁵

การศึกษานี้ เสนอว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรชุมชนสามารถที่จะตัดสินใจกำหนดแนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหาก็ของตนเอง โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรชุมชนมีสิทธิในด้านต่างๆ 3 ด้าน ได้แก่

- (1) สิทธิในการที่จะกำหนดกติกาเพื่อใช้ร่วมกันในชุมชน
- (2) สิทธิในการพิจารณาตัดสินใจในการกำหนดแนวทางในการดำเนินกิจการต่างๆ ของชุมชน
- (3) สิทธิในการที่จะบริหารจัดการกิจการต่างๆ ของชุมชน

โดยการใช้สิทธิดังกล่าว จะดำเนินการในลักษณะของการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนที่ร่วมมือกันขับเคลื่อนกระบวนการจัดการชุมชนของตนเอง โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการป้องกัน และแก้ไขปัญหาก็ โดยกระจายอำนาจให้องค์กรชุมชนเป็นศูนย์กลางในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในชุมชน ร่วมกับหน่วยงานของรัฐทั้งในระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น จากนั้น ต้องสนับสนุนให้องค์กรชุมชนเป็นเจ้าภาพในการนำแผนการป้องกัน และแก้ไขปัญหาก็ไปปฏิบัติ โดยหน่วยงานของรัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามประเมินผล และให้คำแนะนำเพื่อการปรับปรุงการดำเนินงานขององค์กรชุมชนอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานทั้งหมดนี้ ต้องอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ให้อำนาจชุมชนสามารถดำเนินการบริหารจัดการทั้งหลายของชุมชนโดยชุมชนเองเป็นสำคัญ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้กล่าวแสดงความคิดเห็นถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจให้อำนาจชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น เอาไว้ว่า

“... เพราะปัจจุบันนี้ถ้าพูดถึงการกระจายอำนาจมาจัดการด้านอาหาร ในท้องถิ่นขนาดเล็กแทบจะไม่มีใครมีความรู้เลย มีแต่รอคำสั่งเพียงอย่างเดียว เพราะฉะนั้น ถ้าจะทำตามทฤษฎีของเศรษฐกิจพอเพียง ในเรื่องของ การรู้จักตนเอง การสร้างภูมิปัญญาสำคัญผมเลยคิดว่า ประเด็นที่ผมสนใจในเรื่อง

⁵⁵ Kandori, M., ‘Social Norms and Community Enforcement’, *Review of Economic Studies*, 59 (1)

ของการกระจายอำนาจนี้ ไม่ใช่กระจายอำนาจใน อบต. เทศบาล แต่กระจายอำนาจนี้ ทำอย่างไรกลุ่มที่จะทำแบบกลุ่มอนุรักษ์โคกป่าแดง เกษตรอินทรีย์ จึงจะมีบทบาท และสร้างความรู้ตนเอง แล้วนำเสนอให้กับท้องถิ่น แล้วให้ท้องถิ่นจัดงบประมาณส่วนเข้ามาสนับสนุนให้กลุ่มทำ ซึ่งต้องต่อสู้ในเรื่อง โครงสร้างของอำนาจ ต้องให้อำนาจกลุ่มตัดสินใจ ...”⁵⁶

ข้อเสนอดังกล่าวนี้ มุ่งหวังจะให้หน่วยงานของรัฐ ได้หันมาให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมุ่งส่งเสริมให้ประชาชน และองค์กรชุมชนในพื้นที่ มีสิทธิอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองที่ในประเด็นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกัน และแก้ปัญหาดังกล่าวให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งการที่จะดำเนินงานดังกล่าวได้นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องพยายามผลักดันให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวที่ จะเข้ามารวมกลุ่มกันในการกำหนดวิธีการแก้ปัญหาร่วมกัน รวมทั้งเกิดมีความสำนึกที่จะร่วมกันรับผิดชอบต่อการดำเนินงาน เพื่อการแก้ปัญหามิใช่ชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ในรูปแบบของการส่งเสริมอย่างจริงจังให้มีการจัดตั้งองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรประชาสังคม (Civil Society Organization) รูปแบบหนึ่งขึ้นมา เพื่อใช้เป็นกลไกในการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีพื้นที่กลางในการร่วมกันออกแบบแนวทางการป้องกัน และแก้ปัญหามา ต่อไป

ดังนั้น การศึกษานี้จึงเสนอว่า การที่จะสามารถนำเอาข้อเสนอว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งในการจัดการตนเองให้กับองค์กรชุมชนไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้นั้น นอกจากหน่วยงานราชการจะต้องทำการปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติของตนเองแล้ว ในส่วนของประชาชน และเกษตรกรในพื้นที่เอง ก็มีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิด และทัศนคติของตนเองด้วยเช่นกัน ถ้าหากต้องการที่จะสามารถใช้อำนาจขององค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือ ในการพัฒนาแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกัน และแก้ปัญหามา ในพื้นที่ให้ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น โดยสามารถสรุปรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญของการปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติเอาไว้ดังเสนอไว้ในตารางที่ 9

⁵⁶ สทนทากลุ่มแกนนำเกษตรกรเครือข่ายป่าโลกผักกูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 2.

ตารางที่ 9 แสดงการเปรียบเทียบการปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติของประชาชน และเกษตรกรในพื้นที่

ที่	ประเด็น	สาระสำคัญ	
		แบบเดิม	แบบใหม่
1	รูปแบบการทำงานกับหน่วยงานของรัฐ	การมีส่วนร่วม (Participation)	การเข้าร่วม (Engagement)
2	หน้าที่ของประชาชน	เรียกร้อง และรอคอย	กำหนด และปฏิบัติด้วยตนเอง
3	ลักษณะของประชาชน	เฉื่อยชา	กระตือรือร้น
4	ทัศนคติที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ	เจ้านาย	เพื่อนร่วมงาน
5	การจัดตั้งองค์กรชุมชน	หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดตั้ง	ประชาชนเป็นผู้ออกแบบและจัดตั้งกันเอง
6	การพึ่งตนเอง	ไม่มีความเชื่อมั่น	มีความเชื่อมั่น
7	ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ	ไม่เคยมี	มีตามกรอบของกฎหมาย
8	ความเป็นเจ้าของโครงการพัฒนา	หน่วยงานรัฐ	ประชาชนในชุมชน
9	การรวมกลุ่มเพื่อการพัฒนา	หน่วยงานของรัฐจัดตั้ง	ประชาชนจัดตั้งกันเอง
10	กระบวนการเรียนรู้	หน่วยงานของรัฐฝ่ายเดียว	ประชาชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐ
	สรุป	ราษฎร “ <u>ที่อ่อนแอ</u> ”	ประชาชน “ <u>ที่เข้มแข็ง</u> ”

3.สรุป

การดำเนินงานตามข้อเสนอว่าด้วย “การสร้างความเข้มแข็งในการจัดการตนเองให้กับองค์กรชุมชน” นั้น จะเริ่มจากหน่วยงานของรัฐจะต้องทำการกระตุ้นให้ชุมชนได้เกิดการรวมตัวกันเพื่อร่วมกันจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นมา โดยในขั้นตอนนี้ จะต้องเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจเข้าร่วมกันของประชาชนในพื้นที่เท่านั้น หน่วยงานของรัฐไม่ควรที่จะไปดำเนินการจัดตั้งให้เกิดขึ้น เหมือนอย่าง

เคยกระทำในหลายโครงการที่ผ่านมา จากนั้นจึงดำเนินการเสริมพลังอำนาจให้ประชาชนในชุมชนสามารถร่วมกันคิด ตัดสินใจ และดำเนินงานในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาฯ ในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ภายใต้แนวคิด “ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง” (Community Self Governance)⁵⁷

สิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะต้องตระหนักคือ ความสำเร็จในการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ ได้มีการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ชุมชน และหน่วยงานของรัฐ โดยจะต้องทำหน้าที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิในการรับผิดชอบ ต่อการแก้ไขปัญหาในชุมชนของตนเองให้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการสร้างสำนึกความรับผิดชอบต่อในสิทธิหน้าที่ของประชาชนเอง ในฐานะเป็นสมาชิกคนหนึ่ง of ชุมชน และต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมองที่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว เมื่อประชาชนมีสำนึกความรับผิดชอบดังกล่าวเกิดขึ้นแล้ว ก็จะนำไปสู่การรวมตัวกันเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าวร่วมกันในรูปแบบองค์กรชุมชนในที่สุด

การศึกษานี้ เสนอว่า สำหรับกลวิธีที่จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถเริ่มสร้างให้ประชาชนมีสำนึกรับผิดชอบต่อชุมชนของตนเองนั้น อาจกระทำได้โดยใช้แนวทางการปฏิบัติ 3 แนวทางด้วยกัน ดังนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดการรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจ เพื่อจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นมาใช้เป็นพื้นที่ในการคิดค้นแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาโดยชุมชนเอง

(2) การเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนมีอำนาจในการกำหนดข้อตกลงกติกาชุมชนร่วมกัน เพื่อให้ประชาชนในชุมชนได้ร่วมกันนำไปปฏิบัติ โดยกติกาดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกในชุมชน

(3) การส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผน และผลักดันแผนการป้องกัน และแก้ไขปัญหาไปสู่การปฏิบัติ ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม

การดำเนินงานตามแนวทางข้อเสนอดังกล่าวนี้ จะเป็นกลวิธีในการฝึกให้ประชาชนเกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อชุมชนของตนเอง หรือเป็นประชาชนที่มีความกระตือรือร้นในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนตนเอง แนวทางการส่งเสริมให้ประชาชน และองค์กรชุมชนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ นั้น ต้องให้ความสำคัญกับชุมชนเป็นหลัก โดยจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรชุมชนเข้ามามีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบหลัก ในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาฯ ของชุมชนตนเอง ถ้าหากหน่วยงานของรัฐสามารถส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนได้รวมตัวกัน เพื่อมาทำหน้าที่รับผิดชอบการบริการกิจการสาธารณะต่างๆ ของชุมชนตนเองได้เพิ่มมากขึ้น

⁵⁷ Bowles, S & Gintis, H., 2002, ‘Social capital and community governance’. *The Economic Journal*, 112 (November), pp.F419–F436.

โอกาสที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าว ก็จะมีเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะ จะสามารถลดความผิดพลาดในการตัดสินใจดำเนินการเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี เนื่องจาก จะสามารถทำให้แนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหามีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ได้ดีกว่า การดำเนินการแก้ไข ปัญหาโดยหน่วยงานของรัฐ เพราะหน่วยงานของรัฐอาจมีข้อจำกัดในหลายประการที่ทำให้ไม่สามารถรับรู้ และเข้าใจถึงสภาพของปัญหาที่แท้จริงได้ดีกว่าประชาชนในพื้นที่นั่นเอง เพราะฉะนั้น เมื่อสามารถ กำหนดแนวทางที่มีความเป็นไปได้ที่จะนำไปใช้เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้นเพียงใด ผลสำเร็จของการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพก็จะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย เช่นกัน⁵⁸

การให้ความสำคัญกับการพัฒนาความรับผิดชอบของชุมชนในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ จึงเป็นแนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จำเป็นจะต้องร่วมมือกับองค์กรภาคส่วนอื่นๆ ในการสร้างสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนในชุมชนได้ร่วมกันคิด ร่วมกันปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้เพื่อช่วยเหลือซึ่งกัน และกันในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาย ใดอย่าง ยั่งยืน ในขณะเดียวกัน หน่วยงานของรัฐเอง ก็จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการปรับวิธีคิด และวิธีการทำงานจากการเป็นผู้กำหนดโครงการด้วยตนเอง และเป็นคอยสั่งการให้ประชาชน และชุมชน ปฏิบัติ มาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการสนับสนุน และให้คำปรึกษาแก่องค์กรชุมชน ให้สามารถทำหน้าที่ บริหารจัดการกิจกรรมของชุมชน เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ให้ความสำคัญกับการบริการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Centered Administration) ที่มีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญคือ การที่หน่วยงานของรัฐจะไม่ได้เป็นองค์กรหลัก ในการปฏิบัติงานให้กับชุมชนอีกต่อไป แต่จะมอบอำนาจให้กับองค์กรชุมชนเป็นผู้ทำหน้าที่แทน ในขณะที่หน่วยงานของรัฐจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา แสดงความคิดเห็นต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้กับองค์กร ชุมชน ซึ่งคำปรึกษาดังกล่าว อาจมีผล หรือไม่มีผลต่อการตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ จะขึ้นอยู่กับองค์กรชุมชน เป็นสำคัญว่า จะนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขององค์กรชุมชนนั้นๆ ที่จะตัดสินใจด้วยตนเอง และกำหนดแนวทางการปฏิบัติด้วยตนเองอย่างมีอิสระ⁵⁹

หัวใจสำคัญของการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐตามแนวคิดนี้คือ ต้องพยายามเสริมสร้าง ให้องค์กรชุมชนมีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะรับมือภารกิจความรับผิดชอบ ในการดำเนินงานเพื่อการ

⁵⁸ Bowles, S & Gintis, H., 2002, 'Social capital and community governance'. *The Economic Journal*, 112 (November), pp.F419–F436.

⁵⁹ Berry, J. M, Portney, K. E, Bablitch, M., Mahoney, R., 1984, 'Public involvement in administration: The structural determinants of effective citizen participation', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, April, vol. 13, no. 2, pp. 7-23.

ป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง นั่นคือ จะต้องกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนให้สร้างกระบวนการก่อร่างสร้างตัวของชุมชนอย่างต่อเนื่อง และพยายามส่งเสริมให้ชุมชนสร้างระบบความรู้ของตนเองที่เกิดจากการบูรณาการภูมิปัญญา และความรู้ภายในชุมชน เข้ากับความรู้ภายนอกชุมชน ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีความหลากหลาย เพื่อให้เกิดเป็นภูมิปัญญาของชุมชนในการกำหนดระบบการบริหารจัดการของชุมชน จนสามารถกำหนดแนวทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ที่เกิดขึ้นของชุมชนได้อย่างแท้จริง หน่วยงานของรัฐจะต้องตระหนักว่า กระบวนการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน เป็นกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องของชุมชนเอง ที่จะจัดการกับปัญหาผ่านกระบวนการสร้างจิตสำนึกของชุมชน นับตั้งแต่การเรียนรู้ที่ต่อเนื่อง เริ่มตั้งแต่การวิเคราะห์ชุมชน การตัดสินใจเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา การลงมือปฏิบัติการติดตามประเมินผลเพื่อสรุปบทเรียน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น⁶⁰

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้องค์กรชุมชนมีความเข้มแข็งเพียงพอ ที่จะรับถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้คือ การพัฒนาศักยภาพของประชาชนในชุมชน โดยหน่วยงานภาครัฐต้องส่งเสริมให้มีการนำเอาภูมิปัญญาที่มีอยู่ในชุมชน เป็นองค์ความรู้หลักในการนำไปประยุกต์ใช้ เพื่อการสร้างให้เกิดการเรียนรู้ถึงสิทธิของประชาชน ในการบริหารจัดการกิจกรรมสาธารณะต่างๆ เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ของชุมชนตนเอง⁶¹

ดังนั้น เพื่อให้สามารถเสริมสร้างศักยภาพของประชาชน และองค์กรชุมชนให้สามารถเข้ามารับผิดชอบในการดำเนินงานป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดิน ที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐอย่างไม่ต้องตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้นั้น การศึกษานี้เสนอว่า หน่วยงานของรัฐควรต้องมีการดำเนินงานดังนี้

(1) การเพิ่มศักยภาพขององค์กรชุมชน โดยการสนับสนุนให้องค์กรชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบในการคิดค้น และดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ภายใต้ความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการพัฒนาเอกชนในพื้นที่ และนอกพื้นที่ ตลอดจนส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการบริหารจัดการในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนอื่นๆ ที่อยู่ภายนอกพื้นที่ด้วย เพื่อสร้างความตระหนัก และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ซึ่งในการนี้ ควรให้ความสำคัญกับการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานด้วย

⁶⁰ Cooper, TL., Bryer, TA., and Meek, JW., 2006, 'Citizen-centered collaborative public management'. *Public Administration Review*, Special Issue, pp.76-86.

⁶¹ Ansari, S., Munir, K. & Gregg, T., 2012, 'Impact at the bottom of the pyramid: the role of social capital in capability development and community empowerment', *Journal of Management Studies*, 49, 813-842.

(2) พัฒนาระบบการเรียนรู้ขององค์กรชุมชน โดยการส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ทั่วถึง และเพียงพอที่จะสนับสนุนให้องค์กรชุมชนทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนกระบวนการขยายเครือข่ายการเรียนรู้ของประชาชนในชุมชน ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนความรู้ และประสบการณ์ระหว่างประชาชนในชุมชน ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างกระบวนการพัฒนาประชาชนในชุมชน ให้มีความพร้อมที่จะเข้าร่วมดำเนินงานในองค์กรชุมชน

(3) สร้างกลไก และระบบที่จะเอื้อต่อการส่งเสริมบทบาทขององค์กรชุมชน ในการที่จะเข้ามารับผิดชอบในการดำเนินงานแทนหน่วยงานของรัฐในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ในพื้นที่ของตนเอง โดยการสร้างกลไกสนับสนุนให้องค์กรอื่นๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ และอยู่นอกพื้นที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานราชการต่างๆ และภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น โดยสนับสนุนให้องค์กรชุมชนเป็นกลไกหลักในการสร้างการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เหล่านั้น เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือในด้านต่างๆ ที่อาจมีความจำเป็นต่อการดำเนินงานขององค์กรชุมชน

เมื่อพิจารณาจากบทบาทที่หน่วยงานของรัฐควรจะดำเนินการ เพื่อการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรชุมชนให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะเข้ามารับผิดชอบในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ ดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า บทบาทหน้าที่ที่สำคัญที่สุดที่หน่วยงานราชการจะต้องปรับเปลี่ยนไป ได้แก่ การปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่จากการเป็นผู้ควบคุมสั่งการ และดำเนินงานทั้งหมดด้วยตัวเอง มาเป็นการทำหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวทั้งหมดแทนที่ โดยการที่หน่วยงานของรัฐจะสามารถปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ได้นั้น จะต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบ วิธีการทำงาน และโครงสร้างการทำงาน ตลอดจนต้องมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย โดยต้องมองว่า องค์กรชุมชนมีฐานะเป็นหุ้นส่วนในการปฏิบัติงานของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความผูกพันที่จะเกื้อกูลการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชน และต้องให้ความสำคัญกับค่านิยม หรือความต้องการที่แท้จริงของชุมชน โดยจะต้องทำหน้าที่เป็น “ผู้สนับสนุน” (Supporter) มากกว่าเป็น “ผู้สั่งการ” (Commander) โดยจะต้องปฏิบัติงานบนพื้นฐานของความร่วมมือค่านิยมร่วมกันกับประชาชนมากกว่าจะเป็นผู้ทำหน้าที่คอยสั่งการ และควบคุมการปฏิบัติงานของประชาชนในชุมชนแต่เพียงฝ่ายเดียว

กล่าวโดยสรุป การปรับเปลี่ยนแนวคิดในการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐตามแนวคิดนี้ จึงเป็นการปฏิเสธแนวทางการบริหารงานแบบองค์กรของรัฐแบบเดิมที่ผ่านมา ที่ให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญของบทบาทของประชาชนในการเข้าร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานมากนัก ประชาชน ที่ผ่านมาเป็นเพียงแค่ผู้รอคอยรับบริการที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นหลัก โดยไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ ในการดำเนินงานของรัฐมากเท่าใดนัก ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นพบว่าการดำเนินงานตามแนวทางนี้ กลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร กล่าวคือ ยังไม่สามารถควบคุม หรือ

ลดความรุนแรงของปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้แต่อย่างใด โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง ได้ยกตัวอย่างที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงสภาพปัญหาการปฏิบัติงานที่มีเพียงหน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน จนทำให้ไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เอาไว้ว่า

“... การติดต่อกันระหว่าง สปก. กับชาวบ้านนั้นไม่มีความต่อเนื่อง เนื่องจากกระยะทางของสำนักงาน และพื้นที่ที่มีความห่างไกลกัน และการเข้าถึงของ สปก.กับเกษตรกรที่แท้จริงมีข้อจำกัด แต่ สปก.ยังมีการติดตามการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ดินอยู่ โดยมีรูปแบบในการลงพื้นที่คือ ในการลงพื้นที่ในแต่ละครั้ง ก็จะมีผู้ใหญ่บ้านประชาสัมพันธว่า ทาง สปก. จะลงมาในแต่ละเรื่องนั้นๆ เช่น โครงการอุดหนุน ปรับปรุงโครงสร้างระบบการผลิตที่เกษตรกรได้รับใบ สปก. แล้ว แต่ในการลงพื้นที่ของ สปก. ไม่ได้มีการต่อเนื่องในเรื่องของการใช้พื้นที่ดินผิดรูปแบบ ...”⁶²

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงนำมาสู่ข้อเสนอของการศึกษานี้ ที่เสนอว่า เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น จะต้องทำการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐเสียใหม่ โดยจะต้องยึดหลักที่ว่า จะต้องมีการส่งเสริมให้ประชาชน และชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าว โดยกำหนดให้เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเอง โดยมีเงื่อนไขว่า ประชาชนในชุมชนจะต้องมีอิสระในการเข้าร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าว ตลอดจนได้รับสิทธิในการปฏิบัติงานตามแนวทางที่ตนเองได้เป็นผู้กำหนดด้วยตนเอง

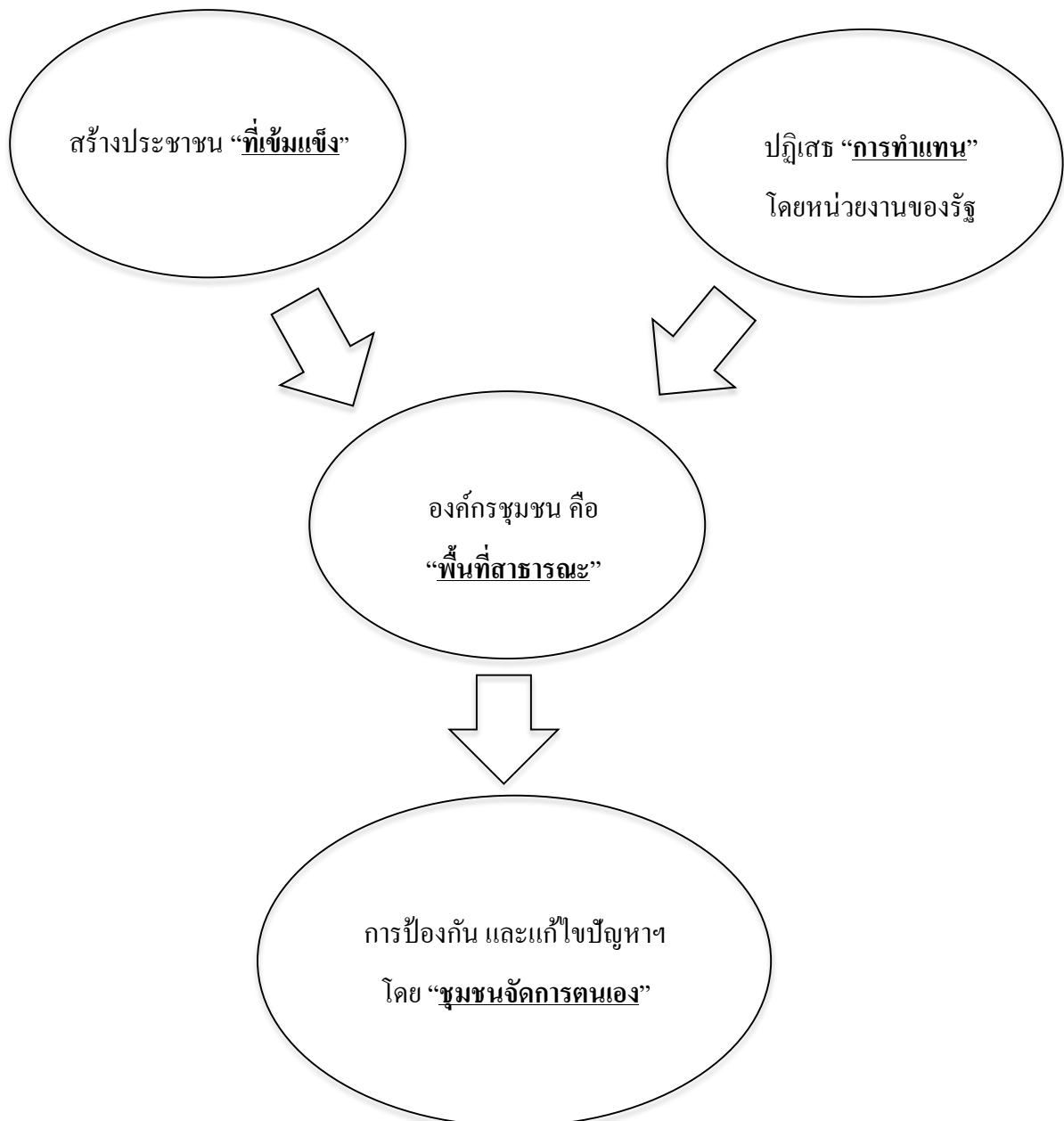
ดังนั้น การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐตามแนวคิดนี้ จึงเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีสิทธิในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่จะส่งผลต่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าว แทนที่หน่วยงานของรัฐ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐจะทำหน้าที่หลัก เป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงานแก่ชุมชน น่าจะเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่น่าจะเหมาะสมกว่า ทั้งนี้เพราะ จะทำให้เกิดแนวทางการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่แต่ละแห่งได้ดีกว่า การที่หน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว เป็นผู้คิดกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพียงวิธีการเดียว แต่นำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่เหมือนกัน ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความผิดพลาดในการดำเนินงาน จนทำให้การดำเนินงานบางกิจกรรมไม่สามารถประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ได้ แต่การที่กระจายอำนาจให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำกิจกรรมด้วยตนเองแทนหน่วยงานของรัฐ จะทำให้ได้รูปแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีความหลากหลาย และเหมาะสมกับสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ได้ดีกว่า อันจะนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินการเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ใน

⁶² สทนทากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ป่าดงลาน อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1.

ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐของประชาชน ที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ ได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

เพื่อให้สามารถเห็นภาพรวมของแนวคิด องค์ประกอบ และแนวทางการปฏิบัติต่างๆ ที่ข้อเสนอว่าด้วย “การสร้างเสริมความเข้มแข็งในการจัดการตนเองให้กับชุมชน ผ่านการดำเนินงานขององค์กรชุมชน” ได้กำหนดไว้ทั้งหมดข้างต้นได้อย่างชัดเจน การศึกษานี้ จะนำเสนอรายละเอียดต่างๆ ดังกล่าว ในแผนภูมิที่ 6 ดังนี้

แผนภูมิที่ 6 แสดงภาพรวมของข้อเสนอว่าด้วย “การสร้างเสริมความเข้มแข็งในการจัดการตนเองให้กับชุมชน ผ่านการดำเนินงานขององค์กรชุมชน”



จากแผนภูมิที่ 6 แสดงให้เห็นว่า การที่ชุมชนจะเข้มแข็งขึ้นมาได้นั้น จะต้องได้รับการพัฒนา ศักยภาพให้มีขีดความสามารถในการจัดการปัญหาของตนเองได้ แต่อย่างไรก็ดี การศึกษานี้เสนอว่า การที่จะทำให้ชุมชนเข้มแข็งได้นั้น ไม่สามารถทำได้โดยการสร้างจากหน่วยงานราชการภายนอก ชุมชน แต่เพียงอย่างเดียวผ่านการสอน หรือการฝึกอบรมดังที่เคยดำเนินการมา แต่การที่ชุมชนจะ เข้มแข็งได้นั้น จะต้องมีการกระบวนการในการจัดการของชุมชน โดยดำเนินการผ่าน “องค์กรชุมชน” ที่คน ในชุมชนร่วมกันจัดตั้งขึ้นโดยสมัครใจ ที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็น “พื้นที่กลาง” หรือ “กลไกหลัก” ในการ สร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ผ่านการทำกิจกรรมที่สามารถเพิ่มคุณค่าทุนทางสังคม และเศรษฐกิจ ของคนในชุมชน ภายใต้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนด้วยตนเอง ด้วยการมีผู้นำที่มี ความสามารถ มีการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่องบนพื้นฐานของ “ทุนทางสังคม” (Social Capital) เดิมที่ ชุมชนมีอยู่ ได้แก่ วัฒนธรรม ความเชื่อ คุณค่าดั้งเดิม ศาสนา และเศรษฐกิจชุมชนที่พึ่งพาเอื้อเฟื้อกัน และกัน โดยองค์กรชุมชนจะทำหน้าที่เป็นตัวกระตุ้นให้ แต่ละชุมชนจะได้ใช้ศักยภาพ และทุนทาง สังคมของชุมชนของตนเองเข้าคลี่คลาย และจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. ที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้การดำเนินงาน ดังกล่าว จะต้องอยู่ภายใต้หลักการการได้รับความร่วมมือ และสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ และ องค์กรภายนอกอื่นๆ ไม่ใช่เป็นดำเนินงานในลักษณะสั่งการ หรือส่งมอบภารกิจต่างๆ ให้กับชุมชนแต่ เพียงฝ่ายเดียวอย่างเช่นในอดีต

สำหรับบทบาทหน้าที่ขององค์กรชุมชนตามแนวคิดดังกล่าวนี้ นั้น ควรจะมีทั้งสิ้น 9 ประการด้วยกัน ได้แก่

- (1) ทำหน้าที่ในการชักชวน และเปิดโอกาสให้เกษตรกร หรือประชาชนในชุมชนที่มีความหลากหลายกลุ่ม ได้มารวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนอย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการก็ได้
- (2) องค์กรชุมชนต้องทำหน้าที่ในการทำให้เกษตรกร หรือประชาชนได้ทำการกำหนด เป้าหมายร่วมกัน และทำงานร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ และของสมาชิก
- (3) องค์กรชุมชนต้อง สามารถที่จะสร้างให้เกษตรกร หรือประชาชนในชุมชนมีจิตสำนึกของการพึ่งตนเอง รักษาเอื้ออาทรต่อกัน และมีความรักท้องถิ่น รักชุมชน
- (4) องค์กรชุมชนต้องสามารถทำให้เกษตรกร หรือประชาชนในชุมชนมีอิสระในการ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำและร่วมรับผิดชอบต่อการดำเนินงานของชุมชน
- (5) องค์กรชุมชนต้องสามารถที่จะ กัดค้น หรือแสวงหาวิธีการที่จะระดมใช้ทุนทาง สังคม และทรัพยากรในชุมชนเพื่อการดำเนินงานประโยชน์สาธารณะของชุมชน และของสมาชิกใน ชุมชนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

(6) องค์กรชุมชน ต้องสามารถก่อให้เกิดกระบวนการถ่ายทอดความรู้ และสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของเกษตรกร หรือประชาชนใน และภายนอกชุมชน ในลักษณะของการทำงานเป็นเครือข่าย และเปิดให้มีช่องทางการติดต่อสื่อสารที่หลากหลายรูปแบบ และมีความเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่

(7) องค์กรชุมชน จะต้องทำหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมที่เป็นสาธารณะของชุมชน โดยให้เกษตรกร และประชาชนในชุมชนทุกภาคส่วนได้เข้าร่วมในการจัดทำกิจกรรมในทุกขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง

(8) องค์กรชุมชน ต้องมีการกำหนดรูปแบบการจัดการบริหารกลุ่มที่มีลักษณะหลากหลาย และมีการบริหารจัดการเครือข่ายที่ดี เพื่อป้องกัน หรือบรรเทาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างที่เกษตรกร หรือประชาชนในชุมชนกำลังปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน

(9) องค์กรชุมชน ต้องมีการคำนึงถึง และสร้างกระบวนการเสริมสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ของชุมชน ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้แนวคิด และแนวทางการปฏิบัติงานของชุมชนเกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง และสืบทอดกันต่อไป

สำหรับตัวชี้วัดว่า องค์กรชุมชนสามารถที่จะนำเอาแนวทางการปฏิบัติทั้ง 9 ประการดังกล่าวข้างต้น ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น อาจแบ่งออกได้ 5 ตัวชี้วัดสำคัญ ได้แก่

(1) เกษตรกร หรือประชาชนในชุมชนมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของตน และชุมชนที่จะป้องกัน และแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่หนดได้ด้วยตนเอง

(2) เกษตรกร หรือประชาชนในชุมชน มีความรู้ความเข้าใจ และพร้อมที่จะร่วมกันจัดการกับปัญหาของตนและชุมชน

(3) เกษตรกร หรือประชาชนในชุมชนมีการจัดทำกิจกรรมการพัฒนา เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ในลักษณะเปิดโอกาสให้กับสมาชิกทั้งหมด เข้ามามีส่วนร่วมเป็นประจำ และต่อเนื่องจนกลายเป็นวิถีของชุมชน

(4) เกษตรกร หรือประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์ของชุมชน กำหนดวิสัยทัศน์ร่วม ร่วมคิดตัดสินใจ ร่วมดำเนินงาน และร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ปัญหา ของชุมชน

(5) มีเครือข่ายความร่วมมือกับชุมชนอื่นๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการ ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค องค์กรเอกชน นักธุรกิจ นักวิชาการ และอื่น ๆ ในลักษณะของการมีความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน

บทที่ 5

แนวทางการประยุกต์ใช้ข้อเสนอในการป้องกัน และแก้ไขปัญหา

จากการนำเสนอผลการศึกษาดังกล่าวถึงข้อเสนอว่าด้วย “การสร้างความเข้มแข็งในการจัดการตนเองให้กับองค์กรชุมชน” ซึ่งเป็นแนวคิดหลักที่จะเป็นประโยชน์ต่อการนำมาใช้ในการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาประชาชนใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในบทที่ผ่านมานั้น การนำเสนอผลการศึกษาในบทนี้ จะเป็นการนำเสนอแนวคิดดังกล่าว มาปรับใช้ให้เห็นเป็นรูปธรรมโดยจะนำเสนอในลักษณะของการนำเสนอข้อมูลจากทั้ง 3 ส่วน ได้แก่ ข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานราชการ นั่นคือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ข้อมูลที่ได้รับจากประชาชน และเกษตรกรในพื้นที่ป่าดงลาน จังหวัดขอนแก่น และข้อมูลที่ได้รับจากแกนนำเครือข่ายเกษตรกร โคกผกูด-โป่งแดง จังหวัดมหาสารคาม มาทำการสังเคราะห์ร่วมกับแนวคิดข้อเสนอดังกล่าว เพื่อกำหนดเป็นแนวทางการประยุกต์ใช้ข้อเสนอดังกล่าว เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะสามารถถูกนำไปปรับใช้ต่อไป โดยมีรายละเอียดของการศึกษาดังนี้

1. ข้อค้นพบที่ได้รับจากการศึกษาในพื้นที่

1.1 พื้นที่ป่าโคกผกูด-โป่งแดง

การศึกษานี้พบว่า ในพื้นที่ป่าโคกผกูด-โป่งแดง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานทางด้านการส่งเสริมให้ประชาชนใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่ได้รับจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดนั้น ในพื้นที่เองได้มีการพัฒนากระบวนการทำงานที่ไม่ได้พึ่งพาอาศัยการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ได้มีการออกแบบกระบวนการทำงานที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ และองค์กรอื่นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานดังกล่าวนี้ด้วย กล่าวคือ ได้มีการเปิดโอกาสให้องค์กรอื่นๆ นอกภาครัฐได้มีเขามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในพื้นที่ด้วย จำนวน 2 องค์กร นั่นคือ องค์กรชุมชน และองค์กรที่ปรึกษา

องค์กรชุมชนที่เป็นผู้เข้ามารับหน้าที่ในการดำเนินงาน ได้แก่ เครือข่ายเกษตรกรป่าโคกผกูด-โป่งแดง ซึ่งเป็นรวมตัวกันโดยสมัครใจของกลุ่มองค์กรชุมชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านโดยรอบพื้นที่ป่า จำนวน 9 กลุ่ม เพื่อจัดตั้งเครือข่ายเกษตรกรในพื้นที่นี้ขึ้นมาทำหน้าที่เกี่ยวกับการประชุมร่วมกัน และส่งการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกในเครือข่าย โดยมีกิจกรรมหลักที่สมาชิกในเครือข่ายทำร่วมกันหลายกิจกรรมด้วยกัน อาทิเช่น การส่งเสริมการเกษตรผสมผสาน การจัดงานสมัชชาเครือข่ายเกษตรกรประจำปี การแปรรูปข้าวกล้อง และการจัดทำตลาดสีเขียว เป็นต้น

สำหรับองค์กรบริษัทที่ปรึกษานั้น เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่ถูกว่าจ้างจาก ส.ป.ก. ภายใต้โครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการทำเกษตรผสมผสาน (คพป.) ที่ได้รับเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาลประเทศญี่ปุ่น ในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญ ให้เข้ามาทำหน้าที่ ในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมการทำเกษตรแบบผสมผสานให้กับเกษตรกรในพื้นที่ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างคุณภาพของผลผลิตทางการเกษตร และการสร้างตลาดเพื่อใช้ในการจำหน่ายผลผลิต การเกษตรของเกษตรกร ซึ่งในการทำงานเพื่อสร้างตลาดให้กับเกษตรกรนั้น องค์กรนี้ได้ร่วมกับ สถาบันวิจัย และพัฒนา (RDI) มหาวิทยาลัยขอนแก่น ในการจัดทำตลาดสีเขียวขึ้นมาเพื่อรองรับผลผลิตของเกษตรกรในพื้นที่จนประสบความสำเร็จ

จากการศึกษาพบว่า ด้วยการบูรณาการในการทำงานร่วมกันระหว่าง ส.ป.ก. องค์กรเครือข่ายเกษตรกร และองค์กรบริษัทที่ปรึกษา มีผลทำให้สามารถปรับเปลี่ยนวิถีคิด และวิถีปฏิบัติของเกษตรกรในพื้นที่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สามารถที่จะทำให้เกษตรกรที่เดิมไม่มีความคิดความเชื่อเรื่องการพึ่งพาตนเอง กลับเปลี่ยนความคิดมายอมรับในศักยภาพของตนเอง และการพึ่งตนเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้สามารถป้องกันปัญหาดังกล่าวนี้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งถ้าหากทำการวิเคราะห์แล้วจะพบว่า เป้าหมายสำคัญของการทำงานร่วมกันขององค์กรทั้งสามแห่งนี้ ได้แก่ การมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชนเป็นหลักสำคัญ กล่าวคือ ทั้งสามองค์กรเห็นตรงกันว่า การทำงานให้ประสบความสำเร็จได้นั้น จะต้องพัฒนาให้องค์กรชุมชนมีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะเป็นผู้รับผิดชอบงานหลักได้ ในขณะที่อีก 2 องค์กรที่เหลือ จะทำหน้าที่ในการร่วมกันส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชนในพื้นที่เท่านั้น

สำหรับการดำเนินงานขององค์กรชุมชนในพื้นที่ภายใต้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ และองค์กรบริษัทที่ปรึกษานั้น การศึกษานี้พบว่า มีการจัดกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนทางด้านการพึ่งพาตนเอง ผ่านการส่งเสริมให้เกษตรกรในพื้นที่ปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตจากการเกษตรที่ใช้สารเคมีเป็นหลัก มาเป็นการผลิตการเกษตรผสมผสาน และเกษตรอินทรีย์ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นคือ สามารถทำให้เกษตรกรในพื้นที่สามารถพึ่งพาตนเองเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนสามารถที่จะสร้างกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ที่จะช่วยให้เกษตรกรในพื้นที่สามารถที่จะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกัน และกัน และนำเอาความรู้ที่เกิดขึ้นไปปรับใช้ในการพัฒนาวิธีการผลิตของตนเองให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานในพื้นที่เกิดความต่อเนื่อง และยั่งยืน โดยสามารถสรุปกิจกรรมสำคัญๆ ที่องค์กรชุมชนในพื้นที่ป่าโคกผกูด-โป่งแดงได้จัดให้มีขึ้นได้ดังนี้⁶³

⁶³ ปัทมา ราตรี และคณะ, 2553, การสรุปบทเรียนการดำเนินงาน โครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการทำเกษตรผสมผสาน, เอกสารอัดสำเนา, น.12-35.

1.การจัดกิจกรรมศึกษาดูงานที่ได้รับความร่วมมือด้านสถานที่และวิทยากรจากเครือข่ายเกษตรกร ซึ่งเป็นการถ่ายทอดความรู้จากเกษตรกรสู่เกษตรกรโดยตรง (Farmers to Farmers) และจากสถาบันการศึกษาต่างๆ

2.การจัดทำ “แผนแม่บทชุมชน” โดยให้ตัวแทนหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการเก็บข้อมูลครัวเรือน จากนั้นนำผลข้อมูลที่ประมวลได้นำเสนอต่อชุมชน เพื่อนำไปใช้ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาของเครือข่ายร่วมกัน

3.จัดงานสมัชชา “เครือข่ายเกษตรกรโลกผักกูด - ไปงแดง” เป็นประจำทุกปี เพื่อนำเสนอผลของกิจกรรมการพึ่งตนเองของเครือข่ายภายใต้แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นการแสดงศักยภาพของเครือข่ายทางด้านนี้ ตลอดจน เพื่อส่งเสริมให้เกิดการสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นไปสู่คนรุ่นใหม่ และร่วมกันกำหนดแนวทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืน

4.จัดกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเสริมสร้างแนวคิด และความสามารถในการพัฒนาอย่างยั่งยืนแก่เกษตรกรที่มีศักยภาพให้เป็น “วิทยากรชาวบ้าน” เพื่อถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์แก่เพื่อนเกษตรกร และเยาวชนในพื้นที่

5.การดำเนินงานให้ความสำคัญการสร้างจิตสำนึกให้กับเยาวชนในท้องถิ่นให้ตระหนักถึงคุณค่าของไม้พื้นบ้าน โดยการเรียนรู้จากผู้สูงอายุในชุมชน และทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์

6.การส่งเสริม และพัฒนาการจัดตั้งตลาดชุมชน โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปลายเดือนตุลาคม 2546 โดยความร่วมมือของคณะทำงานด้านการตลาดสถาบันวิจัย และพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น มีจุดมุ่งหมายเพื่อหาตลาดด้านการตลาดรองรับผลการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากสระน้ำประจำไร่นา โดยการทำเกษตรแบบผสมผสาน อีกทั้งเป็นกลไกในการกระตุ้นการผลิตอาหารปลอดภัย และสร้างการพัฒนาแบบองค์รวมตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงให้เกิดขึ้นในชุมชน

7.การขยายผล หรือส่งเสริมให้สมาชิกเครือข่ายทำเกษตรผสมผสาน และเกษตรอินทรีย์ผ่านบทบาท ศูนย์ปราชญ์ ศูนย์เรียนรู้ และแปลงเรียนรู้ โดยเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. เข้ามาสนับสนุนในเรื่องที่สนใจให้กับเกษตรกร และทำการคัดเลือกเกษตรกรที่ทำแปลงดี ขยัน มีความตั้งใจในการทำเกษตร จัดตั้งให้เป็นศูนย์ปราชญ์ และศูนย์เรียนรู้ชุมชน นอกจากนี้ ได้มีการส่งเสริมให้เกษตรกรในพื้นที่ทำการคัดเลือกแปลงเรียนรู้ในชุมชน โดยให้ประชาชนเป็นผู้พิจารณาตัดสินคุณสมบัติกันเอง เพื่อใช้เป็นแหล่งเรียนรู้ในชุมชน

8.การเชื่อมประสาน และการหนุนเสริมของแหล่งเรียนรู้ในชุมชน ได้แก่ ศูนย์ปราชญ์ ศูนย์เรียนรู้ และแปลงเรียนรู้ ให้ทำงานร่วมกัน ในการส่งเสริมให้เกษตรกรในพื้นที่ปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตตามแนวทางเกษตรผสมผสาน และมีการขยายผลไปยังเกษตรกรรายอื่นๆ

ในพื้นที่ต่อไป โดยเครือข่ายได้กำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ ให้สามารถทำงานในลักษณะของการหนุนเสริมซึ่งกัน และกัน เอาไว้ว่า ให้ศูนย์ปราชญ์ ทำหน้าที่ยกระดับแปลงเรียนรู้ให้มีความพร้อมเพียงที่จะช่วยให้ วิทยากรในศูนย์เรียนรู้ชุมชน นำไปใช้ประโยชน์ในการถ่ายทอดความรู้ให้กับเกษตรกรผู้สนใจต่อไป

จากลักษณะของกิจกรรมขององค์กรชุมชนเครือข่ายเกษตรกรป่าโคกผักกูด-โป่งแดง ทั้งหมดข้างต้น จะพบว่า เป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นใน 3 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ ประเด็นทางการพัฒนาองค์กร และเครือข่ายเกษตรกร ประเด็นทางด้านการพัฒนาการเกษตร และประเด็นทางด้านการฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าชุมชน ไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก กิจกรรมดังกล่าวนี้แล้ว จะพบว่า เป็นกิจกรรมที่องค์กรชุมชนร่วมกับประชาชนในพื้นที่สามารถดำเนินงานได้ด้วยตนเอง ภายใต้การสนับสนุนของ ส.ป.ก. และบริษัทที่ปรึกษา ซึ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ต่างๆ ตามมา ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเองของเกษตรกร และประชาชนในพื้นที่ได้ดีเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งด้วยผลลัพธ์ดังกล่าวนี้ จึงก่อให้เกิดผลกระทบที่พึงปรารถนาขึ้นตามมา นั่นคือ การที่ประชาชนสามารถใช้ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ (ส.ป.ก.) ได้อย่างตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดเพิ่มมากขึ้น

1.2 ป่าดงลาน

จากการศึกษาพบว่า ในส่วนของพื้นที่ป่าดงลานนั้น พยายามที่จะเริ่มต้นจากการนำเสนอให้เห็นถึงประเด็นเชิงประวัติศาสตร์การได้มา และการต่อสู้เพื่อให้ได้รับสิทธิในที่ดินทำกินของตนเอง เพื่อให้เกิดการรับรู้ถึงข้อจำกัดในหลายๆ ประการ ที่ส่งผลต่อการดำเนินชีวิต และการประกอบอาชีพของเกษตรกรในพื้นที่ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยระบุว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากสาเหตุสำคัญ นั่นคือ ความไม่เข้าใจในสภาพพื้นที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้าพิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา จะพบว่า หน่วยงานของรัฐพยายามที่จะใช้พื้นที่ป่าดงลานในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ในภูมิภาค โดยการอพยพประชาชนจากพื้นที่ต่างๆ มารวมกันที่บริเวณนี้ แล้วจึงอาศัยอำนาจทางกฎหมายในการบังคับจัดสรรที่ดินทำกินให้กับประชาชนเหล่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของการถือครองที่ดินของประชาชนที่อาศัยอยู่มาก่อนในพื้นที่ จนนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐ กับประชาชนในพื้นที่ และระหว่างประชาชนที่อพยพเข้ามาใหม่ กับประชาชนที่อาศัยอยู่เดิม ซึ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนในที่สุด ก็ต้องมีการแก้ไขโดยให้ ส.ป.ก.เข้ามารับหน้าที่ในการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับประชาชนใหม่ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ ส.ป.ก.มีอยู่ในการดำเนินการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว สามารถทำให้ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ลดลงไปได้ก็จริง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า การแก้ไขปัญหาในลักษณะนี้เป็นเพียงแค่การแก้ไขปัญหาทางกรเมืองในพื้นที่เท่านั้น ไม่ได้มุ่งเข้ามาแก้ไขปัญหาเพื่อให้พื้นที่ที่มีความพร้อมที่รองรับการพัฒนา

ต่อไปในอนาคต ทั้งนี้เพราะ การแก้ไขปัญหาโดยการจัดสรรที่ดินทำกินให้ใหม่นั้น เป็นเพียงการเข้ามาดำเนินการมอบเอกสารสิทธิ หรือ ส.ป.ก.4-01 ให้กับประชาชนเท่านั้น ไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมของประชาชนให้เข้าใจหลักการ และวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่จะได้รับการจัดสรรฯ มากเท่าใดนัก นอกจากนี้ ยังพบว่า ภายหลังจากการมอบเอกสารสิทธิแล้ว ส.ป.ก.ก็ไม่ได้มีความต่อเนื่อง และจริงจังในการติดตามสนับสนุนการใช้ประโยชน์ในที่ดินฯ ของเกษตรกรที่ได้รับมอบเอกสารสิทธิฯ โดยพบว่า ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเพียงการนำเอาโครงการที่หน่วยงานราชการต่าง กำหนดขึ้นมา และนำไปปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งโครงการเหล่านี้ มักจะถูกกำหนดขึ้นโดยความต้องการของหน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของโครงการเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมักจะพบว่า หลายโครงการมักไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะ มักจะเป็นโครงการที่ถูกกำหนดขึ้นมาตามภารกิจ และจำนวนงบประมาณที่หน่วยงานของรัฐได้รับจัดสรรมาเท่านั้น เมื่อโครงการถูกถ่ายทอดลงไปยังหน่วยงานในระดับภูมิภาค และท้องถิ่น ก็มักจะถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปปฏิบัติในลักษณะของการทำงานตามโครงการให้เสร็จสิ้นไปตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และเมื่องบประมาณของโครงการนั้นหมดลง หรือโครงการนั้นๆ อาจจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐแล้ว ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานของรัฐ ก็มักจะทำให้โครงการต่างๆ ที่ถูกดำเนินงานมาระยะหนึ่งแล้ว มักจะถูกกลืนไปให้ความสำคัญในการติดตามดำเนินงาน หรือละทิ้งไม่มีการดำเนินงานอีกต่อไป แต่จะหันไปให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามนโยบาย หรือโครงการต่างๆ ที่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานได้กำหนดขึ้นมาใหม่เท่านั้น

สภาพปัญหาในพื้นที่อีกประการหนึ่งคือ การดำเนินงานของ ส.ป.ก.ไม่สามารถลงไปถึงพื้นที่ได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ ถึงแม้ ส.ป.ก. และหน่วยงานต่างๆ จะมีแนวทางการดำเนินงานที่คิดค้นขึ้นมาเพื่อใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ หลากหลายวิธี ตัวอย่างเช่น การจัดทำโครงการสร้าง และพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ หรือโครงการ Smart Farmer เป็นต้น แต่โครงการต่างๆ เหล่านี้ กลับไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติในพื้นที่อย่างจริงจังมากเท่าใดนัก โดยพบว่า เกษตรกรในพื้นที่ป่าดงลาน ซึ่งเป็นพื้นที่ทำการศึกษาลึก แทบจะไม่มีความรู้ความเข้าใจในโครงการดังกล่าวแต่อย่างใด หรือแม้กระทั่งเกษตรกรบางรายในพื้นที่ที่ทำการศึกษา ยังยอมรับว่า ไม่เคยรับรู้เลยว่า มีโครงการดังกล่าว ดังนั้น การกำหนดแนวทางการพัฒนาต่างๆ โดยหน่วยงานของรัฐถึงแม้จะเป็นแนวทางที่ดี แต่เมื่อประชาชนหรือเกษตรกรในพื้นที่ไม่สามารถที่จะเข้าร่วมโครงการได้อย่างทั่วถึงโครงการเหล่านั้น ก็มักจะไม่สามารถที่จะถูกนำไปใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ แนวทางดำเนินงานดังกล่าว ก็แทบจะไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ได้ตามที่คาดการณ์ไว้แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ในบางโครงการก็ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน กล่าวคือ เมื่อ ส.ป.ก หรือหน่วยงานอื่นๆ ได้มีการจัดทำโครงการขึ้น และนำเอาโครงการไปปฏิบัติในพื้นที่แล้ว แต่เมื่อโครงการสิ้นสุดลง หรือเมื่องบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานหมดลง โครงการเหล่านั้นก็จะถูกส่งมอบให้ประชาชนในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบแทน โดยหน่วยงานของรัฐจะไม่เข้ามาสนับสนุนอีกต่อไป ตัวอย่างเช่น โครงการขุดสระน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรของครัวเรือนเกษตรกรในพื้นที่ ส.ป.ก. ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการขุดสระเสร็จแล้ว ก็ได้มีการส่งมอบสระน้ำให้แก่เกษตรกร โดยไม่ได้มีการติดตามผลสำเร็จของการใช้สระน้ำดังกล่าวว่า สามารถช่วยเกษตรกรได้มีน้ำสำรองไว้ใช้เพื่อการเกษตรได้จริงหรือไม่

จากการศึกษาในพื้นที่พบว่า ส่วนใหญ่แล้ว สระน้ำในพื้นที่ป่าดงลานจะถูกทิ้ง ไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ ทั้งนี้เพราะ สระน้ำดังกล่าวไม่สามารถกักเก็บน้ำไว้ใช้ได้จริง เนื่องจากสภาพพื้นที่เป็นดินปนทราย สภาพพื้นดินจึงไม่สามารถเก็บกักน้ำเอาไว้ได้นานนัก ดังนั้น เมื่อเกิดปรากฏการณ์ฝนทิ้งช่วง หรือเมื่อถึงฤดูแล้งปริมาณน้ำในสระจึงไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ประโยชน์ได้ตามที่คาดหวัง ซึ่งการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้คือ ส.ป.ก.ต้องคำนึงถึงทางเลือกที่จะสามารถหาแหล่งน้ำมาสนับสนุนเกษตรกรด้วย แทนที่จะใช้วิธีการขุดสระน้ำให้ แล้วปล่อยให้เกษตรกรในพื้นที่ต้องแบกรับภาระความเสี่ยงกันเอาเอง เมื่อโครงการสิ้นสุดลง เป็นต้น

ตัวอย่างของปัญหาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การใช้หน่วยงานของรัฐเป็นกลไกหลักในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาฯ จึงไม่สามารถที่จะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะ หน่วยงานของรัฐมีขีดจำกัดในการปฏิบัติงานหลายประการ อาทิเช่น การขาดความเข้าใจในสภาพพื้นที่ที่มีความหลากหลายแตกต่างกันไป การขาดแคลนกำลังบุคลากรที่จะนำโครงการไปปฏิบัติในพื้นที่อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง และการที่ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามโครงการต่างๆ เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในโครงการอย่างแท้จริง เป็นต้น ดังนั้น เมื่อการดำเนินงานโดยอาศัยหน่วยงานของรัฐเพียงภาคส่วนเดียวในการปฏิบัติงานไม่สามารถก่อให้เกิดผลสำเร็จได้ตามที่คาดหวังไว้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาแนวทางการปฏิบัติงานอื่นๆ มาทดแทน หรือมาปฏิบัติงานร่วมกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อที่จะทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานป้องกัน และแก้ไขปัญหาเพิ่มมากขึ้น

ผลที่เกิดขึ้นตามมาจากการขาดความจริงจัง และต่อเนื่องในการปฏิบัติงานโครงการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ ก็คือ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในโครงการต่างๆ เนื่องจากพวกเขาได้เรียนรู้จากความล้มเหลวของโครงการต่างๆ อันเป็นผลมาจากความไม่จริงจังในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นจึงทำให้ประชาชน หรือเกษตรกรในพื้นที่ไม่ได้คาดหวังประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการเข้าไปร่วมในโครงการพัฒนาต่างๆ เหล่านี้ อย่างมากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการก็หวังว่าจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนจากหน่วยงานของรัฐบางสิ่งบางอย่างบ้างเท่านั้น พวกเขาไม่ได้คาดหวังว่าโครงการเหล่านี้ จะช่วยส่งเสริมการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของพวกเขาได้มากเท่าใดนัก

นอกจากนี้ บางโครงการก็ไม่ได้เป็นความต้องการของพื้นที่แต่อย่างใด เพราะเป็นโครงการที่กำหนดมาจากหน่วยงานของรัฐ แล้วจึงถูกส่งลงมาปฏิบัติในพื้นที่เท่านั้น อีกทั้งการประชาสัมพันธ์โครงการก็ไม่สามารถกระทำได้อย่างทั่วถึง มีผลทำให้ประชาชนขาดความสนใจที่จะเข้าร่วมโครงการ เพราะไม่มีความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดของวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของโครงการเหล่านั้น จึงส่งผลให้ในหลายๆ โครงการไม่สามารถประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง เพราะไม่สามารถทำให้ประชาชน หรือเกษตรกรสามารถเชื่อมั่นได้ว่า เมื่อเข้าร่วมโครงการแล้ว จะสามารถก่อให้เกิดประโยชน์กับพวกเขาอย่างแท้จริง ดังนั้น การปฏิบัติงานตามโครงการเหล่านี้ จึงเป็นเพียงการดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเป็นหลัก ในขณะที่เกษตรกรในพื้นที่ที่เป็นเป้าหมายที่แท้จริงกลับไม่ได้ให้ความสนใจที่จะเข้าร่วม หรือหากเกษตรกรจะเข้าร่วม ก็จะเป็นไปในลักษณะของการเข้าไปให้ความร่วมมือปฏิบัติงานในบางบทบาทหน้าที่ตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร้องขอมาเท่านั้นเท่านั้น ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานในลักษณะนี้คือ ส่วนใหญ่แล้วก็จะกลายเป็นเพียงการ "ปักป้าย" เพื่อแสดงให้เห็นว่า ได้มีการปฏิบัติงานในพื้นที่จนมีผลงานที่ประสบความสำเร็จเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ภายหลังจากที่มีการดำเนินงานจนได้ทำการ "ปักป้ายแสดงผลงาน" ได้แล้ว ผลการดำเนินงานเหล่านั้นก็มักจะถูกทิ้งร้างไป ขาดความพยายามที่จะติดตามดำเนินงานต่อเพื่อให้เกิดความสำเร็จอย่างต่อเนื่อง และยั่งยืนแต่อย่างใด หรือในบางครั้ง ผลของโครงการเหล่านี้ ก็อาจจะถูกนำมาปรับปรุงเป็นครั้งคราว เพื่อรอรับการตรวจเยี่ยม หรือการติดตามผลงานจากหน่วยงานต่างๆ ที่ต้องการจะเข้ามาประเมินผลการปฏิบัติงานของโครงการต่างๆ เท่านั้น

ประการสุดท้าย ที่เกษตรกรในพื้นที่ป่าดงลาน ได้สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวในการปฏิบัติงานในการที่จะสนับสนุนการใช้ประโยชน์ของเกษตรกรในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ มาจาก ส.ป.ก. คือ การขาดความต่อเนื่อง และจริงจังในการติดตามการใช้ประโยชน์ฯ ของ ส.ป.ก.เอง กล่าวคือ ภายหลังจากที่ได้มีการมอบเอกสารสิทธิให้กับเกษตรกรแล้ว ส.ป.ก.เองก็ไม่ได้ลงพื้นที่เพื่อติดตามผลการใช้ประโยชน์ฯ บ่อยครั้งนัก ส่วนใหญ่แล้วจะลงพื้นที่เพื่อติดตามผลการใช้ประโยชน์ฯ เพียงปีละ 1 ครั้ง หรือตามโครงการอื่นๆ ที่จะต้องนำไปปฏิบัติในพื้นที่เท่านั้น ที่อาจจะมีการดำเนินการติดตามผลการใช้ประโยชน์ฯ เพิ่มเติมเข้าไปด้วย นอกจากนั้น ก็ใช้วิธีการติดตามโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศวิธีการต่างๆ เท่านั้น ซึ่งเมื่อหากพบความผิดปกติ ตัวอย่างเช่น ไร่ที่ดินเพื่อการปลูกสิ่งก่อสร้างที่มากกว่าใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยในแปลงพื้นที่เกษตรกรรม จึงจะลงพื้นที่ไปตรวจสอบเท่านั้น ถ้าหากไม่พบความผิดปกติ ก็จะไม่มีการดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ในพื้นที่ป่าดงลานจะไม่มีการใช้ประโยชน์ในลักษณะนี้แต่อย่างใด จึงส่งผลให้ หน่วยงาน ส.ป.ก. จึงไม่ได้มีความสนใจที่จะลงมาในพื้นที่ เพื่อติดตามผลของการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จัดสรรให้กับเกษตรกรมากเท่าใดนัก อย่างไรก็ตาม การขาดปัจจัยสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าวของหน่วยงาน ส.ป.ก.ในระดับพื้นที่ ได้แก่ นโยบายของ

หน่วยงานที่กำกับดูแล จำนวนบุคลากร และงบประมาณในการดำเนินงาน ก็อาจจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ ส.ป.ก.ในพื้นที่ไม่สามารถที่จะลงพื้นที่เพื่อติดตามผลการใช้ประโยชน์ฯ ได้อย่างเต็มที่ก็เป็นได้

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า นอกเหนือจากปัญหาที่เกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังมีอีกสาเหตุหนึ่ง ซึ่งเป็นสาเหตุที่เกิดจากภายในพื้นที่เอง นั่นคือ ความแตกต่างระหว่างกลุ่มเกษตรกร กล่าวคือ สามารถจำแนกกลุ่มเกษตรกรออกได้เป็น 2 กลุ่มหลักๆ ด้วยกัน ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตั้งแต่เดิม และมีวิธีการผลิตที่มุ่งเน้นการเกษตรแบบผสมผสาน นั่นคือ เพาะปลูกข้าว และพืชไร่ผสมกันไป กับอีกกลุ่มหนึ่ง นั่นคือ กลุ่มเกษตรกรที่อพยพเข้ามาในพื้นที่ตามนโยบายของรัฐบาล และมีวิธีการผลิตแบบเกษตรเชิงเดี่ยว นั่นคือ เน้นการเพาะปลูกพืชไร่ ได้แก่ อ้อย และมันสำปะหลัง เป็นหลักเท่านั้น

ด้วยวิถีชีวิต และวิธีการผลิตที่แตกต่างกัน จึงส่งผลให้การใช้ประโยชน์ที่ดินจึงมีความแตกต่างกันไปด้วย กล่าวคือ กลุ่มเกษตรกรที่อาศัยอยู่เดิม จะมีความรู้สึกผูกพันกับที่ดินฯ มากกว่ากลุ่มที่อพยพเข้ามา ทั้งนี้เนื่องจาก ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรเดิมก็เป็นของบรรพบุรุษอยู่แล้ว และวิธีการผลิตแบบเกษตรผสมผสานก็ช่วยให้เกษตรกรกลุ่มนี้ สามารถพึ่งตนเองได้ทางด้านเศรษฐกิจ นั่นคือสามารถใช้ผลผลิตในพื้นที่ของตนเองในการเลี้ยงดูครอบครัวได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินกู้เพื่อนำมาใช้ในการผลิต และการดูแลครอบครัวเป็นหลัก อันส่งผลให้เกษตรกรกลุ่มนี้ ไม่มีความจำเป็นมากนักที่จะทิ้งที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ไป เว้นแต่ บุตรหลานไม่นิยมจะประกอบอาชีพเกษตรกรอีกต่อไป จึงจะคิดตัดสินใจในการที่จะละทิ้งที่ดิน เพื่อนำเอาผลประโยชน์ที่ได้รับจากการละทิ้งที่ดินมาแบ่งปันเป็นมรดกให้กับบุตรหลานต่อไป

ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มเกษตรกรที่อพยพเข้ามาใหม่ ทั้งนี้เพราะ เกษตรกรกลุ่มนี้ ไม่ได้มีความผูกพันกับที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ มากนัก โดยเกษตรกรกลุ่มนี้ มักจะครอบครองที่ดินอยู่ก่อนอยู่แล้ว เพียงแต่อพยพเข้ามาเพียงเพื่อต้องการที่ดินเพิ่มเติม โดยอาจอาศัยการใช้ชื่อของบุตรหลานในการขอรับมอสิทธิ เมื่อได้รับการจัดสรรแล้ว ก็มักจะใช้วิธีการเกษตรเชิงเดี่ยว นั่นคือ การเพาะปลูกพืชไร่ ตามกระแสของราคาดาลงของผลผลิตชนิดนั้นๆ เป็นหลัก ซึ่งผลก็คือ มักจะประสบกับปัญหาการขาดทุน เนื่องจากต้นทุนที่เพื่อการผลิต มักจะสูงกว่ารายได้จากผลผลิตอยู่เสมอ จนมีผลทำให้เกษตรกรกลุ่มนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยเงินกู้จากแหล่งทุนต่างๆ มาเพื่อใช้ในการผลิตในแต่ละฤดูกาล และต้องนำเงินกู้บางส่วนมาใช้เลี้ยงดูครอบครัวด้วย ซึ่งเมื่อทำการลงทุนเพาะปลูกไปสักระยะหนึ่ง ก็มักจะทิ้งที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ แล้วกลับไปอยู่อาศัย และประกอบอาชีพในที่ดินเดิมที่ตนเองมีอยู่ หรือไม่ก็เปลี่ยนแปลงอาชีพไปเป็นอาชีพค้าขาย หรือออกไปประกอบอาชีพรับจ้างต่างๆ ในชุมชน และภายนอกชุมชน

สาเหตุทั้งหมดข้างต้น นับว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกษตรกรในพื้นที่ตัดสินใจที่จะขายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรให้กับนายทุนทั้งในพื้นที่ และนอกพื้นที่ ซึ่งภายหลังจากที่แกนนำเกษตรกรป่าดงลานได้ไปศึกษาดูงาน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับแกนนำเครือข่ายเกษตรกรป่าโลกผักรู-

โป่งแดง และนำเอาผลการเรียนรู้ที่ได้รับ มาทำเวทีระดมสมองร่วมกับกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ที่มีความสนใจแล้ว ได้ข้อสรุปว่า การที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เป็นผลสืบเนื่องจากสาเหตุทั้งหลายทั้งปวงข้างต้น ส.ป.ก. จะต้องเข้ามาดำเนินการต่างๆ 2 ประการด้วยกัน ดังนี้

(1) สนับสนุนให้เกิด “องค์กรชุมชน” ที่สามารถจะพึ่งพาตนเองได้ทางด้านการผลิต และจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรของเกษตรกรในพื้นที่ โดยจะต้องร่วมมือกับชุมชนอย่างใกล้ชิด ในการสนับสนุนให้ชุมชนสามารถจัดหาปัจจัยการผลิตมาใช้ในการส่งเสริมการผลิตในชุมชน การจัดการผลผลิตให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะนำไปจำหน่าย การทำการตลาดเพื่อให้เป็นสถานที่ระบายผลผลิตทางการเกษตร ที่ผลิตได้ตามแนวทางที่เครือข่ายเกษตรกรป่าโคกผักกูด-โป่งแดงได้ดำเนินการจนประสบผลสำเร็จ ซึ่งถ้าหาก ส.ป.ก.สามารถที่จะส่งเสริมให้ชุมชนสามารถดำเนินการดังกล่าวด้วยตนเอง ภายใต้การสนับสนุนอย่างจริงจัง และต่อเนื่องจาก ส.ป.ก.แล้ว แกนนำเครือข่ายเกษตรกรป่าดงลาน ก็มีความมั่นใจว่า จะสามารถจัดการกับปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับจากการจัดสรรจาก ส.ป.ก. ได้อย่างแน่นอน ถึงแม้ว่า จะมีความยากลำบากอยู่บ้าง ที่จะต้องดำเนินงานร่วมกับกลุ่มที่มีแนวโน้มว่า จะทำการขายที่ดิน หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ผิดแปลกไปจากวัตถุประสงค์ที่กำหนด อย่างเช่น กลุ่มเกษตรกรที่เป็นผู้อพยพเข้ามาใหม่บ้างก็ตาม แต่ทางกลุ่มแกนนำเกษตรกรฯ ก็ยังเชื่อมั่นว่า จะสามารถดำเนินงาน ถ้าหากชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการพื้นที่ด้วยตนเอง ทั้งนี้เพราะ จะสามารถช่วยในการส่งเสริมให้เกษตรกรกลุ่มนี้ ได้มีโอกาสในการเข้าร่วมมือกับเกษตรกรส่วนอื่นๆ ในชุมชน ในการปรับปรุงวิธีการผลิต และการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรของตน

(2) ต้องส่งเสริมให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดทำข้อกำหนดชุมชนของตน ในการบังคับใช้ภายในชุมชน ตลอดจนการที่ ส.ป.ก. จะสนับสนุนให้ชุมชน สามารถใช้เงินกองทุนของ ส.ป.ก. ในการซื้อที่ดินที่เกษตรกรในพื้นที่ไม่มีความประสงค์จะใช้ประโยชน์อีกต่อไป เพื่อนำมาให้อาชีพเกษตรกรรายอื่นในพื้นที่ “เช่าซื้อ” ภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงที่กำหนดโดย ส.ป.ก. ได้ ซึ่งถ้าหากสามารถดำเนินการได้ประสบผลสำเร็จ ทางกลุ่มแกนนำเกษตรกรฯ ก็เชื่อมั่นว่า ปัญหาการขายทิ้งที่ดิน หรือการนำเอาที่ได้ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่ ส.ป.ก. กำหนดในพื้นที่นั้นจะบรรเทา

1.3 ข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

จากการที่ได้ทำการศึกษาโดยวิธีการสัมภาษณ์คณะผู้บริหารของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม⁶⁴ พบว่า ในส่วนของ ส.ป.ก.เอง มีความรู้ และเข้าใจในสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอย่างดี โดยสังเกตได้จากการที่ผู้บริหารของ ส.ป.ก.วิเคราะห์ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ไม่สามารถแก้ไขได้ โดยการบังคับใช้กฎหมาย หรือการใช้หน่วยงานของ ส.ป.ก.ในระดับพื้นที่ในการเข้าไปดูแลจัดการกับปัญหา แต่ให้ความสำคัญกับการเพิ่มศักยภาพขององค์กรชุมชน เพื่อเป็นองค์กรแห่งการเปลี่ยนแปลงวิถี

⁶⁴ สัมภาษณ์วันที่ 22 มกราคม 2558 ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรุงเทพมหานคร เวลา

การผลิตในชุมชน และการสร้างผู้นำต้นแบบการเรียนรู้ในชุมชน ที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนวิถีการผลิตของเกษตรกรให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยการที่จะดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จได้นั้น จะต้องทำการส่งเสริมให้เกษตรกรในพื้นที่เกิดการรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจ เพื่อให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกัน และกันภายในกลุ่ม

ในขณะเดียวกัน ชุมชนก็จะต้องส่งเสริมให้มีการแสวงหา “ปราชญ์ชุมชน” เพื่อทำหน้าที่ในการเสริมสร้างกระบวนการเหล่านี้ โดยปราชญ์ชุมชนจะต้องเป็นบุคคลที่ชุมชนเห็นชอบว่า เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีแนวทางการปฏิบัติตนที่จะเป็นแบบอย่างให้กับเกษตรกรได้ มาเป็นผู้รับผิดชอบทำหน้าที่ในการกระตุ้นให้เกษตรกรได้รวมกลุ่มกันปรึกษาหารือ ถึงแนวทางที่เป็นไปได้ ในการทำให้เกษตรกรในพื้นที่ มีความมั่นคงทางอาหารเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมให้มีการจัดทำคลังเมล็ดพันธุ์ในชุมชน เพื่อสนับสนุนปัจจัยการผลิตให้กับเกษตรกรในชุมชน การสร้างคลังความรู้ในชุมชน เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าว ส.ป.ก. อาจจะเข้ามาทำหน้าที่หนุนเสริมชุมชนให้สามารถดำเนินงานดังกล่าวนี้ให้บังเกิดผล

ผู้บริหาร ส.ป.ก. มองว่า การดำเนินงานดังกล่าวข้างต้น โครงสร้างของระบบราชการ จะเป็นอุปสรรคสำคัญที่อาจจะทำให้ไม่ประสบความสำเร็จได้ แต่ถ้าหากปรับเปลี่ยนมาใช้ทุนทางสังคม (Social Capital) ของชุมชนท้องถิ่น ในการปรับเปลี่ยนวิถีการผลิตของเกษตรกรในพื้นที่ให้มีความเหมาะสมกับระบบนิเวศน์ในท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยอาศัยปราชญ์ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชน และองค์กรชุมชนในระดับพื้นที่เป็นกลไกหลักในการดำเนินงาน ภายใต้การส่งเสริม และสนับสนุนของ ส.ป.ก. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ชุมชน และองค์กรชุมชน สามารถที่จะพัฒนากระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเอง การสร้างผู้นำทางธรรมชาติในชุมชน และการสร้างกระบวนการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายของสมาชิกในชุมชน และการเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จ

ดังนั้น การที่จะดำเนินงานดังกล่าวได้นั้น ส.ป.ก. อาจจะที่จะต้องมีการปรับปรุงบทบาทหน้าที่รับผิดชอบของตนเองในประเด็นหลักๆ 2 ประเด็นด้วยกันคือ

(1) อาจจะต้องทำการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพของเกษตรกรในพื้นที่ ซึ่งตามกฎหมายแล้ว เป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ไปให้กับชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบแทนก็ได้ ซึ่งการดำเนินงานในส่วนนี้ อาจกระทำโดยการถ่ายโอนภารกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 19 (5) ถึง (8) ไปให้กับองค์กรชุมชนในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทน ทั้งนี้ ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ส.ป.ก. ก็ได้

(2) อาจจะมีการใช้อำนาจตามกฎหมายบางประการ เพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชน ให้สามารถเข้ามามีส่วนช่วยให้การดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผ่านการใช้กองทุนการปฏิรูป

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการไปซื้อที่ดินคืนจากเกษตรกรที่ไม่มีความประสงค์จะใช้ประโยชน์จากที่ดินอีกต่อไป แล้วคืนที่ดินที่ซื้อคืนมาได้นั้น ให้กับองค์กรชุมชนในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาจัดสรรให้กับเกษตรกรในชุมชนรับไปใช้ประโยชน์ต่อไป ซึ่งอาจดำเนินการในรูปแบบของสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรก็ได้ ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กฎกติกา หรือข้อตกลงที่องค์กรชุมชนกำหนดขึ้น และต้องไม่ขัดกับแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.การสังเคราะห์เพื่อนำเสนอแนวปฏิบัติเพื่อนำมาใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหายา

จากข้อมูลการสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้ง 3 ส่วน ดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า ในแต่ละส่วน ได้มีข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ในการนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหายาหลายประการด้วยกัน ซึ่งการศึกษานี้ จะนำเอาข้อเสนอต่างๆ ดังกล่าวมาทำการสังเคราะห์เพื่อจัดทำเป็น แนวทางการปฏิบัติ ที่จะนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงาน เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาประชาชนใช้ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนด ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นต่อไป โดยจะแบ่งการนำเสนอผลการสังเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

2.1 หลักคิดสำคัญ

เพื่อให้การดำเนินงานป้องกัน และแก้ไขปัญหายา ให้ประสบความสำเร็จเพิ่มมากขึ้น มีความจำเป็นที่จะต้องปรับแนวความคิดหลักที่อยู่เบื้องหลัง การออกแบบแนวทางการปฏิบัติงานจากเดิมที่จากเดิมที่เชื่อว่า หน่วยงานของรัฐเป็นเพียงองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียวที่มีเหมาะสมที่สุดที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานเพียงองค์กรเดียว ในขณะที่ประชาชน หรือเกษตรกร เป็นเพียงผู้รอคอยรับการบริการที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้น และส่งมอบไปให้เท่านั้น หรืออาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานได้ ก็ต่อเมื่อ หน่วยงานของรัฐเชิญเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมดังกล่าวก็ยังคงถูกจำกัดการปฏิบัติงานให้มีได้เฉพาะในส่วนที่หน่วยงานของรัฐได้กำหนดไว้เท่านั้น ไม่สามารถปฏิบัติงานในระหว่างที่เข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างมีอิสระ หรือสามารถปฏิบัติงานที่ตนเองเห็นว่า เป็นสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานได้ด้วยตนเอง แต่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ซึ่งผลของการปฏิบัติงานภายใต้แนวคิดหลักดังกล่าวนี้ที่ผ่านมา พบว่าไม่ประสบความสำเร็จได้เท่าที่ควร

จากข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาทั้ง 3 ส่วน เสนอว่า เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น มีความจำเป็นที่จะต้องปรับแนวคิดหลักจากเดิม โดยจะต้องให้ความสำคัญกับการเคารพในศักยภาพของประชาชน และองค์กรชุมชนในแต่ละพื้นที่ กล่าวคือ ต้องปรับแนวคิดมาเป็น

การมอบให้ประชาชน และองค์กรชุมชนในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานดังกล่าว ในขณะที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปรับบทบาทที่มาเป็นผู้ให้การสนับสนุน และส่งเสริมการปฏิบัติงานของประชาชน และองค์กรชุมชน โดยจะต้องกระจายอำนาจในการตัดสินใจดำเนินงานด้านต่างๆ ด้วยตนเอง และเป็นอิสระให้กับประชาชน และองค์กรชุมชนให้สามารถตัดสินใจดำเนินงานในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเองให้มากที่สุด

กล่าวโดยสรุป การศึกษานี้เสนอว่า การที่จะสามารถทำให้การป้องกัน และแก้ไข ปัญหาประสบความสำเร็จเพิ่มมากขึ้น จะต้องมีการปรับแนวคิดในการดำเนินงานในลักษณะของการเพิ่มอำนาจของประชาชน และองค์กรชุมชนให้สามารถดำเนินงาน ในขณะเดียวกันต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ โดยควรแบ่งออกเป็นภารกิจที่ต้องทำ และภารกิจที่สามารถมอบให้ชุมชน และองค์กรชุมชนรับผิดชอบดำเนินการแทน ในขณะที่หน่วยงานของรัฐ หรือ ส.ป.ก. จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงานของชุมชน แทนที่จะเป็นผู้ดำเนินงานเองทั้งหมด เช่นเดียวกับที่เคยดำเนินการดังที่ผ่านมา

2.2 หลักการ

เพื่อให้สามารถนำเอาแนวคิดที่ดังกล่าวข้างต้น ไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม การจัดแบ่งภารกิจดังกล่าวข้างต้น ควรอยู่บนหลักการพื้นฐานว่าด้วย “การวางตัวผู้ที่อยู่ใกล้ปัญหาให้เป็นผู้ที่รับผิดชอบ เป็นผู้รับผิดชอบให้มากที่สุด” โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องพิจารณาว่า องค์กรผู้ที่อยู่ใกล้ชัดกับปัญหามากที่สุดคือใคร จากนั้นจึงพิจารณาต่อไปว่า จะสามารถมอบภารกิจใดบ้างที่เหมาะสมกับองค์กรนั้นๆ ทั้งนี้ภารกิจที่มอบหมายให้นั้น จะต้องเป็นภารกิจที่ไม่มากเกินไปกว่าศักยภาพที่องค์กรเหล่านั้นจะดำเนินการได้ หรือบางครั้ง อาจจะเป็นภารกิจที่สามารถส่งมอบได้ แต่องค์กรชุมชนยังอาจไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการได้ หน่วยงานของรัฐจะต้องการพัฒนาองค์กรชุมชนให้มีความพร้อมที่จะดำเนินการส่งมอบภารกิจให้ต่อไป นอกจากนี้ ยังอาจจะต้องติดตามสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนเป็นระยะๆ เพื่อให้องค์กรชุมชนเกิดความเชื่อมั่น และสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองต่อไปในระยะยาว

ภายใต้หลักการดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะต้องทำการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างภารกิจที่ควรจะมีมอบหมาย กับศักยภาพขององค์กรชุมชนแต่ละแห่ง โดยจะต้องพิจารณาว่า มีความพร้อมที่จะรับผิดชอบดำเนินงานในภารกิจใดบ้าง จากนั้น จึงทำการส่งมอบภารกิจที่พิจารณาแล้วว่า องค์กรชุมชนมีความพร้อมที่จะรับผิดชอบ ซึ่งการดำเนินงานตามวิธีการนี้ อาจจะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องส่งมอบภารกิจใดๆ ไปให้กับองค์กรชุมชนรับผิดชอบเหมือนกันหมดทุกแห่ง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจะกำหนดกรอบภารกิจต่างๆ ที่ต้องส่งมอบให้องค์กรชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบแทนเสียก่อน หลังจากนั้น จึงพิจารณาว่า องค์กรชุมชนแต่ละแห่งมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับมอบภารกิจทั้งหมดตามที่กำหนดหรือไม่ แล้วจึงเลือกส่งมอบภารกิจไปให้กับองค์กรชุมชนแต่ละแห่งตามศักยภาพ

ที่มีอยู่ในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำเป็นที่จะต้องมอบภารกิจให้กับองค์กรชุมชนให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยอาจจะต้องดำเนินการดังกล่าวควบคู่ไปกับการพัฒนาองค์กรชุมชนให้มีความพร้อมก่อนที่จะส่งมอบภารกิจด้วย แต่เนื่องจาก องค์กรชุมชนแต่ละแห่งอาจจะมีศักยภาพที่ไม่เท่ากัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการพัฒนาศักยภาพขององค์กรชุมชนบางแห่งเสียก่อนที่จะทำการส่งมอบภารกิจต่างๆ ไปให้ดำเนินการเองในพื้นที่ของตนเอง

นอกจากนี้ ภายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้ส่งมอบภารกิจบางประการ หรือทั้งหมด ไปให้กับองค์กรชุมชนแต่ละแห่งรับไปดำเนินการแล้ว อาจจะต้องติดตามสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชนแต่ละแห่ง ให้สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้ประสบความสำเร็จมากที่สุด เนื่องจาก ถึงแม้ในระยะแรกองค์กรชุมชนอาจจะมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการได้ แต่อาจจะประสบกับปัญหาประการในระหว่างการทำงาน และอาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการทำงาน ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อาจจะต้องเข้ามาช่วยเหลือองค์กรชุมชนในบางประการ ที่จะช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าว และปฏิบัติงานจนประสบความสำเร็จตามที่ต้องการได้

กล่าวโดยสรุป ภายใต้อัตลักษณ์สำคัญดังกล่าวนี้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จะต้องทำการส่งมอบภารกิจที่องค์กรชุมชนสามารถที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเองให้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม การส่งมอบภารกิจนั้น จะไม่เป็นเพียงแค่การดำเนินงานที่ทำเพียงแค่ครั้งเดียว แล้วหลังจากนั้น ให้องค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเองแต่เพียงลำพัง อย่างเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับกระบวนการมอบเอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน หรือ ส.ป.ก. 4-01 ที่หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เพียงเป็นผู้มอบเอกสารสิทธิเท่านั้น แต่ไม่ได้เข้ามาติดตามสนับสนุนการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ของเกษตรกรในพื้นที่มากเท่าใดนัก แต่ปล่อยให้เกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิดำเนินการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ด้วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง ทำให้เกิดปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินฯ ที่ผิดวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น เพื่อที่จะป้องกันปัญหาดังกล่าวไม่ให้เกิดขึ้นกับองค์กรชุมชน หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างกระบวนการติดตามสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนอย่างต่อเนื่อง และจริงจัง โดยอาจจะดำเนินการติดตามสนับสนุนการดำเนินงาน ร่วมกับหน่วยงาน หรือองค์กรอื่นๆ ที่อยู่ในพื้นที่ เพื่อที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนมีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการทำงาน ซึ่งถ้าหากสามารถดำเนินการติดตามสนับสนุนได้อย่างต่อเนื่อง และจริงจังแล้ว ก็จะสามารถทำให้องค์กรชุมชนแต่ละแห่งมีความเข้มแข็งที่จะปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบได้เป็นอย่างดีในที่สุด

2.3 หลักปฏิบัติ

ภายใต้หลักคิด และหลักการสำคัญดังที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น การศึกษานี้ได้นำมาเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำเป็น “แนวทางการปฏิบัติงาน” (Approach) ที่จะสามารถนำไปใช้ในการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยจะนำเอาข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาทั้งหมดมาทำการสังเคราะห์เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน ที่ประกอบไปด้วยองค์ประกอบต่างๆ และบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์ประกอบ และความสัมพันธ์ขององค์ประกอบแต่ละส่วนในการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในพื้นที่ทำการศึกษา โดยสามารถแสดงรายละเอียดของผลการสังเคราะห์ข้อมูลได้ดังต่อไปนี้

การศึกษานี้เสนอว่า เพื่อให้การนำเอาหลักคิด และหลักการไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ จะต้องมียุทธศาสตร์ต่างๆ เข้ามาร่วมกันปฏิบัติงาน 4 องค์การด้วยกัน ได้แก่

(1) องค์การชุมชน

(2) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดขอนแก่น และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมระดับจังหวัด

(4) องค์การที่ปรึกษา และองค์กรอื่นๆ ในพื้นที่

โดยองค์กรทั้ง 4 แห่งดังกล่าวข้างต้น จะมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายใต้หลักคิดที่ว่าด้วย การส่งเสริมให้องค์กรชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจของเกษตรกร และประชาชนในพื้นที่ที่มีความต้องการจะเข้ามาดำเนินการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ให้มีความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเองได้ในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการเกษตร และด้านเศรษฐกิจในครัวเรือน และชุมชน ซึ่งคาดหวังว่า จะสามารถช่วยให้เกษตรกรในชุมชนสามารถรักษาที่ดินเอาไว้ได้ และใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. ได้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ซึ่งองค์กรชุมชนดังกล่าวนี้ ไม่ได้เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยหน่วยงานของรัฐเหมือนกับองค์กรอื่นๆ ในพื้นที่ และจะทำหน้าที่เป็นผู้นำที่รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานในพื้นที่ ในขณะที่องค์กรอื่นๆ จะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนเป็นหลักเท่านั้น ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักการของการส่งมอบภารกิจให้กับองค์กรชุมชน โดยองค์กรต่างๆ ที่เคยเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงาน จะต้องส่งมอบภารกิจบางประการให้กับองค์กรชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบแทน ซึ่งภารกิจดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นภารกิจที่ชุมชนสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาหน่วยงานของรัฐดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา โดยสามารถแสดงถึงรายละเอียดโดยสังเขปของภารกิจที่องค์กรทั้ง 4 องค์กรควรจะทำหน้าที่ภายใต้หลักคิด และหลักการดังกล่าวข้างต้นได้ดังนี้

(1) การกิจขององค์กรชุมชน

จากการศึกษาพบว่า องค์กรชุมชนนับว่า เป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดสำหรับแนวทางการปฏิบัติที่เสนอโดยการศึกษาี้ กล่าวคือ เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการของการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหายา ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยอาศัยกลไกหน่วยงานของรัฐ แต่เพียงฝ่ายเดียว ที่ค้นพบว่า ทำให้ผลของความพยายามที่จะป้องกัน และแก้ไขปัญหายาของ ส.ป.ก. ที่ผ่านมา ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะ ไม่สามารถที่จะทำให้ประชาชน และเกษตรกรในพื้นที่ให้การยอมรับ และตกลงใจที่จะปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติในการใช้ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแนวทางที่ ได้กำหนดไว้ก่อนที่จะทำการมอบที่ดินให้กับเกษตรกรในพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาในบทที่ผ่านมา ก็ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า สาเหตุของปัญหาดังกล่าวคือ ที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมเกษตรกรในพื้นที่ ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังขาดการส่งเสริมให้เกษตรกรในพื้นที่ ได้มีโอกาสในการเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าวด้วยตนเอง แต่ที่ผ่านมา จะใช้วิธีการที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติงานหลัก ในขณะที่ประชาชน และเกษตรกรจะเป็นเพียงผู้คอยถูกเรียกให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานบางกิจกรรม หรือเป็นเพียงผู้คอยรับการจัดทำบริการ หรือรับแจกสิ่งของบางอย่างให้เท่านั้น แต่ประชาชนในพื้นที่ ไม่เคยได้รับโอกาสในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ของตนเองแต่อย่างใด

ด้วยสาเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่กลายเป็นผู้เฉื่อยชา ไม่ได้มีความคาดหวังใดๆ เกี่ยวกับการที่จะถูกชักชวนมาในการดำเนินป้องกัน และแก้ไขปัญหายาที่เกิดขึ้นในชุมชนของตนเอง ทั้งๆ ที่เป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุด และเป็นผู้รู้ถึงสภาพของปัญหา และสาเหตุของปัญหาในพื้นที่ของตนเองดีที่สุด แต่กลับไม่ได้รับโอกาสในการดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นๆ แต่อย่างใด ซึ่งการศึกษานี้ระบุว่า นับเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของกระบวนการดำเนินงานป้องกัน และแก้ไขปัญหายา ที่ผ่านมามาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งการศึกษานี้เสนอว่า หาก ส.ป.ก. ยังคงใช้แนวทางการปฏิบัติงานเหมือนเช่นที่ผ่านมา ก็แทบจะไม่มีโอกาสจะประสบความสำเร็จได้ เนื่องจาก ไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงในแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติของเกษตรกรในพื้นที่ได้ แต่ถ้าหาก ส.ป.ก. ปรับเปลี่ยนแนวความคิดในการดำเนินงานเสียใหม่ โดยให้ความสำคัญกับการใช้องค์กรชุมชนในพื้นที่เป็นกลไกหลักในการดำเนินงาน ในขณะเดียวกัน ก็ทำการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ ส.ป.ก. เอง และหน่วยงานที่เป็นกลไกการปฏิบัติงานในระดับจังหวัดบางประการ ให้มาทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชน ก็อาจจะเป็นแนวทางการปฏิบัติอีกแนวทางหนึ่ง ที่อาจจะทำให้สถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาในพื้นที่ลดลงได้

ทั้งนี้เพราะ เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบกับเครือข่ายเกษตรกร ป่าโคกผักกูด-โป่งแดง ที่เป็นพื้นที่ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน

ทางด้านนี้เป็นอย่างดี จะพบว่า ในพื้นที่ดังกล่าว ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติงาน โดยหันมาให้ความสำคัญกับชุมชน และองค์กรชุมชนในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการปฏิบัติงาน แทนที่หน่วยงานของรัฐ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐจะทำหน้าที่เพียงแค่เป็นผู้ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชน และเกษตรกรในพื้นที่เป็นหลักเท่านั้น ไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานเองแต่เพียงฝ่ายเดียว อย่างที่พบได้ในพื้นที่อื่นๆ แต่อย่างไรก็ดี ซึ่งข้อค้นพบที่เกิดขึ้นในพื้นที่คือ เมื่อส่งเสริมให้ชุมชน เกษตรกร และองค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐแล้ว มีผลทำให้เกิดรูปแบบแนวทางการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลายเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกันรูปแบบ และแนวทางที่ถูกคิดค้นขึ้นมาจากชุมชน และองค์กรชุมชนในพื้นที่นั้น ก็ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก จนทำให้แนวทางการปฏิบัติต่างๆ เหล่านั้น ถูกนำไปปฏิบัติจริงในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง อันส่งผลให้เกษตรกรในพื้นที่เริ่มปรับเปลี่ยนทัศนคติ และแนวทางการปฏิบัติด้วยตนเอง จากเดิมที่ไม่เห็นคุณค่าในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. มาเป็นเห็นความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากตนเองสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินตามแนวทางที่ร่วมกันกับองค์กรชุมชนจนกระทั่ง สามารถที่จะสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับครอบครัวได้เป็นอย่างดี ซึ่งด้วยความสำเร็จในการดำเนินงานดังกล่าว จึงทำให้เกษตรกรในเขตพื้นที่ป่าโคกผักกูด-โป่งแดง สามารถที่จะสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. ได้อย่างตรงกับวัตถุประสงค์ไว้แทบจะทั้งหมดทั้งเครือข่าย

จากความสำเร็จในการปฏิบัติงานของพื้นที่ป่าโคกผักกูด-โป่งแดง ดังกล่าว การศึกษาจึงสรุปได้ว่า หัวใจสำคัญของความสำเร็จในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้คือ การส่งเสริมให้องค์กรชุมชน ควรจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานในพื้นที่ของตนเองนั้น โดยเมื่อทำการศึกษาจากพื้นที่โคกผักกูด-โป่งแดง และทำการศึกษาเพิ่มเติมร่วมกับแกนนำเกษตรกรในพื้นที่ป่าดงลาน ที่เป็นพื้นที่ทำการศึกษาลึกแล้ว ได้ข้อสรุปว่า ภารกิจที่ ส.ป.ก. ควรจะมอบหมายให้องค์กรชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้วยตนเองตามแนวคิดนี้ มีทั้งสิ้น 5 ภารกิจด้วยกัน ได้แก่

(1.1) การเสริมสร้างศักยภาพของเกษตรกร โดยจะต้องทำการกิจนี้ร่วมกับองค์กรอื่นๆ อัน ในการส่งเสริมให้เกษตรกรในพื้นที่ได้มีโอกาสในการพัฒนาตนเองในด้านต่างๆ ที่มีความจำเป็นสำหรับการที่จะนำไปใช้ในการสร้างความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเองในด้านต่างๆ โดยอาจจะใช้วิธีการหลักคือ การพาไปศึกษาดูงานในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานในด้านต่างๆ และซึ่งจะเป็นการเตรียมเกษตรกร ให้มีความความพร้อมในการเข้าร่วมกัน ในการพัฒนากระบวนการดำเนินงานขององค์กรชุมชนในประเด็นอื่นๆ ต่อไปอีกด้วย ซึ่งการดำเนินการกิจทางด้านนี้ องค์กรชุมชน อาจจะดำเนินการได้ใน 3 วิธีการด้วยกัน วิธีการแรก ได้แก่ การขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น วิธีการที่สองคือ องค์กรชุมชนดำเนินการเอง โดยระดมทุนจากเกษตรกรในพื้นที่มาดำเนินการเอง และวิธีการสุดท้าย ได้แก่ การขอรับ

การสนับสนุนจากกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าวได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ ส.ป.ก. กำหนด

(1.2) การติดตามสนับสนุนการปฏิบัติของเกษตรกร ภารกิจในส่วนนี้ องค์กรชุมชนจะต้องสนับสนุนให้เกษตรกรที่เป็นสมาชิก ดำเนินการติดตามสนับสนุนการปฏิบัติซึ่งกัน และกัน เพื่อให้แน่ใจว่า เมื่อเกษตรกรได้รับการเสริมสร้างศักยภาพแล้ว จะสามารถนำเอาความรู้ และประสบการณ์ที่ได้รับไปปรับใช้ในการปฏิบัติของตนเองได้จริง นอกจากนี้ จะเป็นการติดตามสนับสนุนการปฏิบัติของเกษตรกรให้ถูกต้อง และรับฟังปัญหา และความต้องการอื่นๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปปรับปรุงแนวทางการพัฒนาศักยภาพของเกษตรกร ให้มีความเหมาะสม และเป็นประโยชน์อย่างแท้จริง นั่นคือ ช่วยให้เกษตรกรมีความสามารถที่จะพัฒนาวิธีการผลิตของตนเองให้ดียิ่งขึ้น และสามารถถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์ของตนเองให้กับเกษตรกรรายอื่นๆ ในชุมชนได้อีกด้วย ซึ่งจะทำให้เกิดกระบวนการจัดการความรู้โดยชุมชนขึ้น และจะนำไปสู่กระบวนการพัฒนาที่มีความต่อเนื่อง และยั่งยืน

(1.3) การเสริมสร้างให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน เพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติของชุมชน ภารกิจในส่วนนี้ จะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการพัฒนาศักยภาพเกษตรกร และการติดตามสนับสนุนการปฏิบัติของเกษตรกร กล่าวคือ ภายหลังจากที่เกษตรกร และประชาชนในชุมชนได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรชุมชนขึ้นได้แล้วนั้น จะต้องจัดให้มีการประชุมของสมาชิกองค์กรเพื่อกำหนดโครงสร้างองค์กร และบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กร และสมาชิกขององค์กร หลังจากนั้น จึงเริ่มดำเนินการพัฒนาศักยภาพ และติดตามผลการปฏิบัติของเกษตรกรในชุมชนที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กร ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการจนกระทั่ง สามารถทำให้เกษตรกรมีศักยภาพในการปฏิบัติตามแนวทางที่องค์กรชุมชนกำหนดได้แล้ว องค์กรชุมชนก็จะจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดแผนชุมชนเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานด้านต่างๆ ให้สามารถนำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งของเกษตรกรในการพึ่งพาตนเอง ตลอดจนเป็นกรอบแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาอื่นๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบทำให้เกษตรกรไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

(1.4) จัดทำข้อตกลงชุมชน เพื่อใช้เป็นกรอบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติของเกษตรกร ภารกิจในส่วนนี้ นับว่า เป็นการสร้างเครื่องมือที่สำคัญขององค์กรชุมชนเครื่องหนึ่ง ที่จะนำมาใช้ควบคู่กับแผนชุมชนที่กำหนดขึ้น กล่าวคือ ภายหลังจากการทำแผนชุมชนแล้ว องค์กรชุมชนจะให้สมาชิกได้ร่วมกัยพิจารณาจัดทำข้อตกลงชุมชน ที่จะมีเนื้อสาระสำคัญที่มีลักษณะเป็นข้อตกลงร่วมกันของสมาชิกในชุมชนว่า มีแนวปฏิบัติใดบ้างที่สามารถกระทำได้ และไม่สามารถกระทำได้ โดยจะทำการกำหนดไว้เป็นหัวข้อต่างๆ ข้อตกลงที่กำหนดขึ้นนี้ ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษแก่สมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตาม แต่เปรียบเสมือนเป็นสัญญาร่วมกันระหว่าง

สมาชิกในองค์กรชุมชนที่ทุกคนจะต้องเคารพ และปฏิบัติตาม ส่วนจะมีการบังคับกันบ้างอย่างไร ให้ขึ้นอยู่กับสมาชิกในชุมชนเป็นผู้กำหนดเอง ข้อตกลงชุมชนนี้ เปรียบเสมือนเป็นกรอบการปฏิบัติงาน ในการขับเคลื่อนแผนชุมชนที่กำหนดไว้นั้นเอง เพราะฉะนั้น จึงสามารถปรับเปลี่ยนได้เสมอ ขึ้นอยู่กับ เนื้อหาสาระสำคัญของแผนชุมชน ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของชุมชนในแต่ละ ช่วงเวลา

(1.5) การบริหารที่ดินชุมชน ภารกิจในส่วนนี้ จะมีส่วน เกี่ยวข้องโดยตรงกับการป้องกันการขายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ของเกษตรกรในพื้นที่ โดยดำเนินงาน ภายใต้อหัตถ์คิดว่า ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ภายในเขตชุมชน ควรจะต้องเป็นเกษตรกรที่อาศัยอยู่ ในชุมชนเท่านั้นที่เป็นผู้มีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ กล่าวคือ แนวคิดนี้ต้องการที่จะรักษาที่ดินของ เกษตรกรภายในชุมชนเอาไว้ให้กับเกษตรกรในชุมชน ที่มีความประสงค์ที่จะใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพ เท่านั้น ไม่ได้มีความต้องการที่จะสูญเสียที่ดินไปให้กับบุคคลภายนอก หรือนายทุนที่อยู่นอกชุมชน ซึ่งการดำเนินงานตามภารกิจนี้ จะเริ่มจากการที่ ส.ป.ก. และสมาชิกขององค์กรชุมชนร่วมกับเกษตรกร และประชาชนทั้งหมดของชุมชน มาทำการประชุมร่วมกัน เพื่อจัดทำข้อตกลงชุมชนว่าด้วยการบริหาร จัดการที่ดินชุมชน โดยข้อตกลงดังกล่าว จะต้องอยู่บนหลักการที่ว่า ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ของ เกษตรกรแต่ละรายถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพ ทางการเกษตรเพื่อเลี้ยงดูตนเอง และครอบครัวเท่านั้น แต่ถ้าหากเกษตรกรรายใดไม่มีความประสงค์ จะใช้ประโยชน์อีกต่อไป จะอนุญาตให้โอนสิทธิในการใช้ประโยชน์ในการใช้ที่ดินฯ ให้กับเกษตรกร รายอื่นภายในชุมชนเท่านั้น ไม่สามารถที่จะโอนสิทธิให้กับบุคคลอื่น หรือนายทุนที่อยู่ภายนอกชุมชนได้ โดยองค์กรชุมชนจะทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ร่วมกับ ส.ป.ก. และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

สำหรับกระบวนการในการควบคุมการโอนสิทธิของ เกษตรกรตามหลักการดังกล่าว จะเริ่มต้นจากการที่ ส.ป.ก. จะต้องแก้ไขระเบียบหลักเกณฑ์ในการใช้ เงินจากกองทุนที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สามารถนำมาใช้ในการซื้อที่ดินคืนจากเกษตรกร ในราคา เดียวกับราคาที่ดินที่ถูกประเมินโดยกรมที่ดิน หรือต้องไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 80 ของราคาประเมินที่ดิน ณ เวลานั้น จากนั้น ส.ป.ก.ต้องมอบอำนาจให้องค์กรชุมชนเป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลัก ในการ ประสานงานกับเกษตรกรที่มีความต้องการที่จะขายที่ดินเนื่องจาก ไม่มีความจำเป็นที่จะใช้ประโยชน์อีก ต่อไป แล้วแจ้งรายชื่อให้กับคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อนำเสนอต่อ ส.ป.ก. รับซื้อที่ดินคืน เมื่อ ส.ป.ก. ได้ซื้อที่ดินคืนมาจากเกษตรกรแล้ว ก็จะแจ้งให้กับองค์กรชุมชนในพื้นที่รับทราบ และองค์กรชุมชนจะประกาศให้ “เกษตรกรในชุมชน” รับทราบ เมื่อมีเกษตรกรรายใดมีความสนใจที่จะ เข้าซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว องค์กรชุมชนจะต้องทำการตรวจสอบคุณสมบัติให้เป็นไปตามที่ ส.ป.ก.

กำหนด และเสนอชื่อเกษตรกรที่มีความประสงค์จะ “เช่าซื้อ” ที่ดินแปลงดังกล่าวให้กับคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด เสนอต่อไปยัง ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการอนุญาตให้เช่าซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวได้ต่อไป

ภายใต้กระบวนการรับถ่ายโอนสิทธิในการใช้ประโยชน์ ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. องค์กรชุมชนจะมีภารกิจหลักในการเป็นผู้รับแจ้งความประสงค์ จากเกษตรกรผู้ต้องการขายที่ดินฯ และแจ้งให้ ส.ป.ก.ทราบ จากนั้น จะทำหน้าที่ในการคัดกรอง และตรวจสอบคุณสมบัติของเกษตรกรที่มีความสนใจที่จะเช่าซื้อที่ดินต่อจาก ส.ป.ก. และสุดท้าย จะทำ ทำหน้าที่ในการเป็นผู้คอยดูแล และพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามที่ ส.ป.ก. และแผนชุมชนกำหนดไว้ต่อไป

ภารกิจทั้ง 4 ประการนี้ เป็นภารกิจที่อยู่ภายในขอบเขต อำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วงเล็บ 5 และ 6⁶⁵ บางประการ ซึ่งมีสาระสำคัญกำหนดเอาไว้ถึง แนวทางการส่งเสริมอาชีพ ของเกษตรกร การส่งเสริมการผลิต และการจำหน่ายการผลิตผลเกษตรกรรม และคุ้มครอง ผลประโยชน์ของเกษตรกร ซึ่งถ้าหากพิจารณาจากความสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่มเครือข่าย เกษตรกรโคกผักกูด-โป่งแดงแล้ว จะพบว่า มีการดำเนินงานทางด้านนี้ด้วยตนเองอย่างเข้มแข็ง และ นับว่า เป็นปัจจัยสำคัญให้กลุ่มเครือข่ายฯ สามารถที่จะใช้ในการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเกษตรกรในพื้นที่ ให้สร้างพึ่งพาตนเองได้ และสามารถรักษาที่ดิน และใช้ประโยชน์จากที่ดินฯ ได้อย่างยั่งยืน และเป็นไป ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างความยั่งยืน

อย่างไรก็ดี การดำเนินงานดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของรัฐ และในขณะเดียวกัน หน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามา ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านงบประมาณ วิชาการ ทางด้านการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่จะช่วยให้องค์กรชุมชนสามารถที่จะ ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทว่า การสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนนั้น หน่วยงาน ของรัฐต้องเข้าใจว่า ไม่ได้เป็นการเข้าไปให้ความช่วยเหลือในลักษณะของการนำเอาโครงการต่างๆ ลง ไปปฏิบัติในพื้นที่อย่างเช่นที่ผ่านมา อาทิเช่น โครงการขุดสระ โครงการส่งเสริมอาชีพต่างๆ และการ แจกปัจจัยการผลิต เป็นต้น แต่จะต้องเป็นการสนับสนุนในลักษณะที่จะช่วยให้องค์กรชุมชนสามารถ

⁶⁵ ความในวงเล็บดังกล่าวมีดังนี้

(๕) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อ ขยะครบรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร

(๖) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การ สาธารณูปโภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

พึ่งพาตนเองได้ ตัวอย่างเช่น การอบรมให้ความรู้ การพาไปทัศนศึกษาดูงานในพื้นที่ต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จในการสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มเกษตรกร เป็นต้น ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าว จะต้องควบคู่ไปกับการติดตามให้คำแนะนำในการพัฒนาการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

(2) ภารกิจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

จากการศึกษาพบว่า ส.ป.ก. ควรจะต้องให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้เกษตรกร และประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรที่ดิน ได้รวมตัวกันจัดตั้งองค์กรชุมชนในพื้นที่ของตน ตลอดจนทำหน้าที่ในการส่งเสริมให้องค์กรชุมชนในพื้นที่ที่สามารถปฏิบัติงานด้านต่างๆ ทั้ง 4 ด้านดังที่กล่าวไว้ข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพราะที่ผ่านมา การดำเนินงานของ ส.ป.ก. ส่วนใหญ่มักจะเป็นการดำเนินงานในเชิงการใช้หน่วยงานในระดับจังหวัดเป็นกลไกหลักในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ และนโยบายต่างๆ เป็นหลัก ซึ่งผลที่เกิดขึ้นพบว่า มักจะไม่ประสบความสำเร็จมากเท่าใดนัก ถ้าหากพิจารณาจากสภาพปัญหาการใช้ที่ดินที่ผิดวัตถุประสงค์⁶⁶ ที่ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ทั้งนี้ อาจมาจากสาเหตุสำคัญคือ แผนงาน/โครงการ หรือนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น ไม่สามารถถูกนำไปปฏิบัติได้จริงในพื้นที่เนื่องจาก เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นจาก ส.ป.ก. ซึ่งตั้งอยู่ในราชการบริหารส่วนกลาง ที่อาจจะไม่สามารถทำความเข้าใจกับบริบทพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ที่อาจจะมีความแตกต่างกันไป มีผลทำให้แผนงาน/โครงการเหล่านั้น อาจจะไม่สอดคล้องกับภูมินิเวศน์ และภูมิวัฒนธรรมของพื้นที่ในแต่ละแห่งที่มีลักษณะเฉพาะตัว และมีความแตกต่างหลากหลายกันไป จึงมีผลทำให้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้ในที่สุด

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขสาเหตุของปัญหาดังกล่าว ส.ป.ก. จึงควรที่จะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้เกษตรกร และประชาชนในพื้นที่ ได้มีการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรชุมชนในพื้นที่ต่างๆ ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการประชาชนใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับจัดสรรฯ ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าว อาจจะต้องทำการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ป.ก. กับองค์กรชุมชนในพื้นที่ โดยอาจจะต้องทำการแบ่งภารกิจหน้าที่ออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่เป็นภารกิจหลัก ที่ไม่สามารถมอบหมายให้องค์กรอื่นดำเนินการได้ และกลุ่มภารกิจที่อาจมอบหมายให้องค์กรอื่น ซึ่งรวมถึงองค์กรชุมชนสามารถรับผิดชอบดำเนินการแทนได้ ซึ่งถ้าหากพิจารณาจากพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตราที่ 19 แล้วพบว่า น่าจะครอบคลุมตั้งแต่วงเล็บ 1-4 และ 7-12⁶⁶ หลังจากนั้น ส.ป.ก. จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทาง

⁶⁶ ความในวงเล็บดังกล่าวมีดังนี้

(๑) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนขึ้นมา เพื่อช่วยทำให้องค์กรชุมชน สามารถที่จะดำเนินการด้วยตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง กล่าวคือ จะต้องเป็นแนวทางการปฏิบัติที่กำหนดขึ้นโดยมีเป้าประสงค์ที่ต้องการจะส่งเสริมให้องค์กรชุมชน สามารถดำเนินงานด้วยตนเองในพื้นที่ได้อย่างมีอิสระ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแทรกแซงใดๆ จากหน่วยงานของรัฐ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรชุมชนในพื้นที่ได้ เนื่องจาก การเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ มักจะเข้ามาในรูปแบบของการนำเอาโครงการต่างๆ เข้ามาปฏิบัติในพื้นที่ แต่โครงการเหล่านั้น อาจเป็นโครงการที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงให้กับเกษตรกรในพื้นที่ แต่เป็นโครงการที่หน่วยงานของรัฐมีความประสงค์ที่จะนำมาปฏิบัติให้แล้วเสร็จไปเท่านั้น ซึ่งการแทรกแซงในลักษณะดังกล่าวนี้ มักเกิดขึ้นเป็นประจำในอดีตที่ผ่านมา และมักจะส่งผลให้เกษตรกรในพื้นที่บางแห่งเกิดความเลynchinที่จะรอรับโครงการเหล่านั้น ทั้งนี้เพราะ ไม่ต้องลงทุนลงแรงอะไร แต่ก็ได้รับวัตถุดิบของ และปัจจัยการผลิตในรูปแบบต่างๆ มาใช้ภายในครอบครัวแบบง่ายๆ เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นผู้เข้าร่วมโครงการที่หน่วยงานของรัฐเสนอมาให้เท่านั้น

ผลที่เกิดขึ้นตามมาจากการแทรกแซงชุมชนของหน่วยงานของรัฐในลักษณะดังกล่าวคือ ทำให้เกษตรกร และประชาชนในบางพื้นที่เกิดความอ่อนแอไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ นอกจากนี้ ยังเป็นการปลูกฝังให้เกษตรกรไม่มีความคิดที่จะพึ่งพาตนเองอีกด้วย เพราะ

(๒) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๕ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐

(๓) พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๔) พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

(๖) กำหนด ระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำ ประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรม

(๗) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมติรัฐมนตรี

(๘) กำหนด ระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการ อื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๙) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(๑๐) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทำให้เกษตรกรมีความคิดว่า ไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องพึ่งพาตนเอง เพียงแต่รอคอยให้หน่วยงานของรัฐจัดทำโครงการมาให้ก็เพียงพอแล้ว อย่างมากก็ทำได้เพียงทำการประท้วง ร้องเรียน หรือร้องขอไปยังหน่วยงานของรัฐให้มาดำเนินการบางสิ่งบางอย่างให้กับตนเอง และกลุ่มเครือข่าย จากนั้นก็ทำหน้าที่เพียงแต่รอคอยให้หน่วยงานของรัฐมาดำเนินการให้เท่านั้น ซึ่ง ส.ป.ก. จะต้องคำนึงถึงประเด็นเหล่านี้เป็นสำคัญ ประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางส่งเสริมการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนในระดับพื้นที่ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การมอบหมายภารกิจหน้าที่ให้กับองค์กรชุมชนประสบความสำเร็จ นั่นคือ การช่วยให้้องค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็ง จนสามารถดำเนินการด้วยตนเองอย่างเป็นอิสระ ในด้านการคิดค้น การกำหนดแนวทาง และการดำเนินการส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมการผลิต และการจำหน่ายการผลิตผลผลิตเกษตรกรรม และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรในพื้นที่ ให้เป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่อย่างแท้จริงได้แล้ว ก็จะเป็นการช่วยเสริมสร้างการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ในด้านนี้ได้เป็นอย่างดี โดยที่ ส.ป.ก.เอง ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องไปเพิ่มบุคลากรในพื้นที่ให้มากขึ้น ซึ่งนับว่า เป็นแนวทางที่มีข้อจำกัดมากในปัจจุบัน อีกทั้ง ก็ไม่สามารถแน่ใจได้ว่า บุคลากรของรัฐ ซึ่งอาจจะไม่ใช่เป็นคนในพื้นที่ จะสามารถดำเนินงานได้ดีเทียบเท่ากับองค์กรชุมชน ที่เกิดขึ้นมาจากการรวมตัวกันของคนในพื้นที่อย่างมีความสมัครใจ ซึ่งจะมีความรู้ความเข้าใจถึงสภาพปัญหาในพื้นที่ได้ดีกว่า ซึ่งจะช่วยให้สามารถออกแบบวิธีการดำเนิน โครงการ และสามารถปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมกว่า ตลอดจนน่าจะมีคามมุ่งมั่นตั้งใจที่จะดำเนินการในการป้องกัน และแก้ไขปัญหามากกว่าบุคลากรของรัฐอีกด้วย เพราะจะมีจิตสำนึกว่า จะต้องทำงานเพื่อพัฒนาถิ่นฐานของตนเองซึ่งน่าจะเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานได้มากกว่าบุคลากรของรัฐ ซึ่งเป็นเพียงผู้ได้รับมอบหมายให้เข้ามาทำงานในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นเพียงการทำหน้าที่ตามที่ได้รับการมอบหมายให้แล้วเสร็จเท่านั้น ไม่ได้มีความผูกพัน และมุ่งมั่นที่จะดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างจริงจังมากเท่าใดนัก

ดังนั้น เพื่อให้ ส.ป.ก. สามารถดำเนินการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรชุมชน และสามารถสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็งได้ดังที่ศึกษานี้เสนอ ส.ป.ก. ควรที่จะต้องมีการดำเนินงานต่างๆ 2 ประการด้วยกัน นั่นคือ

(2.1) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการจัดตั้งองค์กรชุมชน และการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชน การดำเนินงานดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จในการดำเนินงานป้องกัน และแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. ที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนด ทั้งนี้เพราะ จะเป็นการเปิดพื้นที่ให้้องค์กรชุมชนสามารถเกิดขึ้น และได้รับการรับรองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะมีผลทำให้การดำเนินงานต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ทั้ง 5 ภารกิจ สามารถกระทำได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งนับว่า เป็นจุดสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การดำเนินงานทางด้านนี้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เพราะว่า ที่ผ่านมามองค์กรชุมชนไม่เคยถูกกำหนดเอาไว้ในกฎหมายปฏิรูปที่ดิน จึงทำให้ประชาชน และเกษตรกรในชุมชนต่างๆ ไม่สามารถที่จะ

ดำเนินการใดๆ เพื่อช่วยเหลือ หรือสนับสนุนการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ได้ ใดๆ ที่อาจจะเป็นผู้ที่รู้ดีว่า ในบางครั้งการดำเนินโครงการต่างๆ ของ ส.ป.ก. ในพื้นที่อาจมีจุดอ่อน และรู้ดีว่า จะสามารถช่วยเหลือ การดำเนินงานต่างๆ ของ ส.ป.ก. ในพื้นที่ชุมชนของตนเองได้อย่างไรก็ตาม แต่ในเมื่อกฎหมายต่างๆ ไม่ได้กำหนดให้มีสิทธิที่จะดำเนินการต่างๆ ได้เลย ดังนั้น ประชาชนในพื้นที่จึงไม่สามารถดำเนินการ ใดๆ ได้ และด้วยข้อจำกัดที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้มีสิทธิหน้าที่ในการรับผิดชอบใน การดำเนินงานในพื้นที่ของชุมชนตนเอง ร่วมกับ ส.ป.ก. ดังเช่นที่ผ่านมา จึงส่งผลให้การดำเนินงานจึง ไม่ค่อยจะประสบความสำเร็จมากเท่าใดนัก

ดังนั้น การทบทวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับของ ส.ป.ก. จึงเป็นการกระทำที่มุ่งจะเสริมสร้างประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการ ดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาของ ส.ป.ก. ที่มุ่งขยายพื้นที่ปฏิบัติการให้กว้างขวาง และ ครอบคลุมไปถึงประชาชน และเกษตรกรในชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน โดยมุ่งที่จะ ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชน โดย ส.ป.ก. จะเป็นผู้รับรองสถานะทางกฎหมายให้ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่ง ส.ป.ก. อาจจะต้องดำเนินการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนหลักเกณฑ์ และแนวทางการปฏิบัติต่างๆ ที่มีอยู่ และมี ส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่เสนอไว้ใน ข้อเสนอของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ โดยประเด็นสำคัญที่ ส.ป.ก. จะต้องทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมี 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ ประการแรก การอนุญาตให้ประชาชน และเกษตรกรสามารถรวมกันโดยสมัคร ใจเพื่อจัดตั้งองค์กรชุมชนของตนเอง ประการที่สอง การรับรองสิทธิในการดำเนินการจัดการกับปัญหา ตามแนวทางภารกิจที่กำหนดไว้ทั้ง 5 ภารกิจ และประการสุดท้าย ได้แก่ การกำหนดแนวทางสนับสนุน การปฏิบัติงานขององค์กรชุมชน

ซึ่งถ้าหาก ส.ป.ก. สามารถที่จะปรับปรุงแก้ไขตามประเด็น สำคัญทั้ง 3 ประการนี้ได้แล้ว ก็จะทำให้การจัดตั้ง และการดำเนินงานองค์กรชุมชนในพื้นที่จะสามารถ เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม และสามารถดำเนินงานได้ตามแนวทางที่กำหนดอย่างแท้จริง

(2.2) การใช้กองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อ สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชน การดำเนินการด้านนี้ นับว่า เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่จะ ส่งเสริมให้การดำเนินงานทางด้านการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรชุมชน และการดำเนินงานเพื่อการ ป้องกันขายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. ของเกษตรกรในพื้นที่ในรูปแบบของการบริหารจัดการ ที่ดินของชุมชน ดังที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นประสบความสำเร็จได้ โดย ส.ป.ก. อาจจะต้องทำการทบทวน ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเงินกองทุนว่า จะต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง หรือ เพิ่มเติมประการใดบ้าง จึงจะสามารถนำเอาเงินกองทุนฯ มาใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงาน ทั้ง 2 ด้านได้อย่างถูกต้อง คล่องตัว และมีความยืดหยุ่นเพียงพอ ทั้งนี้เพราะ การดำเนินงานทั้ง 2 ด้านนั้น

เป็นการทำงานในระดับพื้นที่ จึงอาจจะมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างไปจากระบบการทำงานแบบราชการ ซึ่งถ้าหากไม่สามารถออกแบบกระบวนการทำงานของการใช้เงินกองทุนให้เหมาะสมกับลักษณะการทำงานขององค์กรชุมชนแล้ว ก็อาจทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ในการสนับสนุนได้อย่างทันต่อความต้องการของพื้นที่ ซึ่งอาจนำไปสู่ความล้มเหลวของการปฏิบัติงานขององค์กรดังกล่าวตามมาในที่สุด

ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่ ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการในภารกิจด้านนี้คือ การพยายามออกแบบกระบวนการใช้จ่ายเงินกองทุนปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรวมในประเด็นสำคัญ ได้แก่ ระเบียบการเบิกจ่ายเงินกองทุนฯ อำนาจในการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ขององค์กรชุมชน และระบบการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ขององค์กรชุมชน ซึ่งถ้าหาก ส.ป.ก. สามารถที่จะปรับปรุงแก้ไขระเบียบการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ในประเด็นดังกล่าว รวมถึงประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีความสำคัญได้แล้ว ก็จะทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนในพื้นที่ มีความสะดวกคล่องตัวเพิ่มขึ้น และดำเนินงานได้ตามแนวทางที่กำหนดไว้ได้

(2.3) ภารกิจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

จากการศึกษาพบว่า องค์กรทั้ง 2 องค์กรนี้ มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินการเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหายา ทั้งนี้เพราะ เป็นองค์กรที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการนำเอานโยบาย และแผนงาน/โครงการต่างๆ ที่กำหนดโดย ส.ป.ก. ไปปฏิบัติในพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งที่ผ่านมา องค์กรทั้งสองแห่งนี้ มักจะทำหน้าที่ในลักษณะของการเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่าง ส.ป.ก. กับประชาชนในพื้นที่ แต่ด้วยลักษณะขององค์กรที่เป็นเพียงหน่วยงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล และ ส.ป.ก.เป็นหลักเท่านั้น จึงไม่สามารถที่จะดำเนินการใดๆ ที่นอกเหนือจากแนวทางปฏิบัติที่ถูกกำหนดมาแล้วได้ จึงทำหน้าที่ได้เพียงเป็นองค์กรที่ถ่ายทอดนโยบายไปสู่การปฏิบัติเท่านั้น และด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงทำให้นโยบาย และแผนงาน/โครงการต่างๆ มักจะประสบกับปัญหาการไม่สามารถถูกนำไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จในพื้นที่ ทั้งนี้เพราะไม่สามารถได้รับการยอมรับ และความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ได้มากเท่าที่ควร ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเป็นหลัก ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่กลับไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินงานมากเท่าใดนัก ส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นผู้คอยเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแนวทางปฏิบัติที่ถูกกำหนดมาแล้ว จากหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

ด้วยสาเหตุของปัญหาในการปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้องค์กรทั้ง 2 แห่งนี้ ไม่สามารถที่จะดำเนินงานตามหลักคิด และหลักการปฏิบัติที่การศึกษานี้เสนอไว้ได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ใหม่เสียก่อน จึงจะทำให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในแนวทางการปฏิบัติงานแบบใหม่ที่การศึกษานี้เสนอไว้ได้ โดย ส.ป.ก. ใน

ฐานะที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัด จะต้องทำการกำหนดภารกิจขององค์กรทั้งสองแห่งนี้เสียใหม่ โดยอาจจะต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 20⁶⁷ ที่จากเดิมได้กำหนด ภารกิจความรับผิดชอบไว้เพียง ให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการนโยบาย หรือแผนงาน/โครงการต่างๆ ที่ถูกกำหนดโดย ส.ป.ก. หรือรัฐบาลเท่านั้น โดยอาจจะต้องทำการเพิ่มเติมภารกิจอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจทางด้านการเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของ ส.ป.ก.ที่จะถูกปรับเปลี่ยนใหม่ ที่จะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มภารกิจนั้นคือ ภารกิจหลัก ได้แก่ การบริหารจัดการที่ดินที่จะทำการจัดสรรให้กับเกษตรกร และการติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ไป กับภารกิจรอง ได้แก่ การติดตามส่งเสริมการผลิต การจำหน่าย และการดูแลสวัสดิการให้กับเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินจาก ส.ป.ก. โดยองค์กรทั้งสองแห่งนี้อาจจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจตามที่กฎหมาย บัญญัติ ควบคู่ไปกับการทำการกิจรองในฐานะองค์กรสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนในระดับพื้นที่ หรือระดับจังหวัด ที่ ส.ป.ก.จะได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติอย่างเป็นทางการในภายหลัง เพื่อให้แนวทางการปฏิบัติงานตามภารกิจรองของ ส.ป.ก. สามารถถูกนำมาปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่องในพื้นที่

การศึกษานี้เสนอว่า เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรทั้งสองแห่งนี้ มีความสอดคล้องกับแนวคิด และหลักการของแนวทางการปฏิบัติงานที่นำเสนอไว้ ส.ป.ก. อาจต้องทำการกำหนดภารกิจเพิ่มเติมขององค์กรทั้งสองแห่งนี้ ไปพร้อมๆ กับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่จะช่วยทำให้องค์กรทั้งสองแห่งสามารถปฏิบัติหน้าที่

⁶⁷ ความในมาตราดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการกำหนด มาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

- (๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ
- (๒) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน
- (๓) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
- (๔) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละ โครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ
- (๕) ดำเนินการเกี่ยวกับเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (๖) วาง ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ

ได้ตามแนวทางการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นนี้ โดยการศึกษาชี้เสนอว่า ภารกิจที่ควรจะต้องได้รับการเพิ่มเติมนอกเหนือจากภารกิจตามกฎหมายเดิมแล้วจะมีอยู่ 3 ภารกิจด้วยกัน ได้แก่

(1) การส่งเสริมให้เกิดการจัดตั้งองค์กรชุมชน ภารกิจดังกล่าวนี้ อาจจะกระทำในลักษณะของการเข้าไปกระตุ้นให้เกษตรกรในพื้นที่ ได้รับทราบถึงโอกาสที่จะสามารถเข้ามารวมตัวกัน ในการจัดตั้งองค์กรชุมชนร่วมกันโดยสมัครใจ และการให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นสำหรับเกษตรกร ที่จะช่วยให้เกษตรกรได้เล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับการรวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชน และช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดตั้งองค์กรชุมชน ตามกฎหมายที่อาจจะถูกกำหนดขึ้น เพื่อให้การรับรองสถานะทางกฎหมายให้กับองค์กรชุมชน รวมตลอดถึงหน้าที่อื่นๆ ที่อาจถูกกำหนดมาจาก ส.ป.ก. เพื่อให้ องค์กรทั้งสองแห่งนี้ปฏิบัติในการสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรชุมชนของเกษตรกรขึ้นในพื้นที่

(2) การพัฒนาศักยภาพขององค์กรชุมชน การดำเนินงานตามภารกิจนี้ องค์กรทั้งสองแห่ง อาจจะเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือการดำเนินงานของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกขององค์กรชุมชน ในลักษณะของการเป็นผู้ประสานงานกับพื้นที่ที่จะไปศึกษาดูงานการจัดเตรียมเอกสารเผยแพร่ ที่จะสามารถนำไปใช้ในการสร้างความรู้ความเข้าใจของเกษตรกรในพื้นที่ และการสนับสนุนงบประมาณของบางหน่วยงาน ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรในชุมชน ซึ่งจะเป็นการช่วยให้เกษตรกรในพื้นที่ มีความรู้ ความเข้าใจถึงแนวทางการปฏิบัติตนในด้านต่างๆ ตามที่องค์กรชุมชนได้กำหนดไว้ ที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเองของเกษตรกร ซึ่งจะเป็นการเตรียมความพร้อมในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรชุมชนต่อไป

(3) การติดตามสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชน นอกจากที่จะมีส่วนช่วยเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรชุมชน ผ่านการสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติของเกษตรกรตามแนวทางที่องค์กรชุมชนได้กำหนดไว้แล้ว องค์กรทั้งสองนี้ อาจทำหน้าที่ในการติดตามสนับสนุนการปฏิบัติของเกษตรกร ที่ได้รับการเสริมสร้างองค์ความรู้ให้มีทักษะเพิ่มพูนขึ้น ผ่านกระบวนการติดตามเสริมสร้างความรู้ของเกษตรกรในพื้นที่ ทั้งนี้ ตามที่ภารกิจต่างๆ ที่หน่วยงานแต่ละแห่งมีก็ได้ อย่างไรก็ตาม การติดตามสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชน และเกษตรกรในพื้นที่ จะต้องไม่ใช่เป็นการสนับสนุนในรูปแบบของโครงการให้ความช่วยเหลือปัจจัยทางการผลิต แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องเป็นการติดตามสนับสนุน ในรูปแบบของการมุ่งพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรในพื้นที่เป็นหลักมากกว่า ซึ่งจะเป็นแนวทางที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเองของเกษตรกร และองค์กรชุมชนได้อย่างยั่งยืนมากกว่า

(4) ภารกิจขององค์กรที่ปรึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาสังคมอื่นๆ ในพื้นที่ องค์กรในกลุ่มนี้ นับว่า เป็นองค์กรที่ไม่เคยได้รับความสนใจมากนักมาก่อน โดยพบว่า ตลอดการดำเนินงานของ ส.ป.ก.ในระดับพื้นที่ องค์กรในลักษณะนี้ ไม่เคยได้รับ

การยอมรับให้เข้ามามีบทบาทหลักในการสนับสนุนการดำเนินงานของ ส.ป.ก. มาก่อนแต่อย่างไรก็ตามพบว่า นอกจากจะไม่ได้ได้รับความสนใจให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานแล้ว บางครั้งยังถูกกีดกันให้ออกไปจากปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ในพื้นที่อีกด้วย ทั้งนี้เพราะ มักจะถูกเข้าใจว่า เป็นองค์กรที่มักจะเป็นฝ่ายต่อต้านการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ในพื้นที่มากกว่า จะถูกมองว่า จะเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ให้ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี จากการผลการศึกษาถึงความสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรรป่าโคกผักกูด-โป่งแดงพบว่า มีปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่มีบทบาทอย่างยิ่งต่อการความสำเร็จในการดำเนินงานในพื้นที่ดังกล่าว นอกเหนือจากจาก ปัจจัยทางด้านความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน ปัจจัยดังกล่าวได้ “บริษัทที่ปรึกษา” ซึ่งพบว่า เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) กลุ่มหนึ่งที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์ และเกษตรผสมผสานเป็นอย่างดี และถูกว่าจ้างจาก ส.ป.ก. ให้เข้ามาทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของโครงการที่ได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐบาลญี่ปุ่นในพื้นที่ในฐานะเป็นบริษัทที่ปรึกษา ซึ่งพบว่า การดำเนินงานของบริษัทที่ปรึกษา สามารถช่วยทำให้กลุ่มเครือข่ายเกษตรกรฯ สามารถดำเนินงานได้อย่างเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ยังสามารถใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญที่มีอยู่ ในการไปสนับสนุนการปฏิบัติของเกษตรกรในพื้นที่ จนกระทั่งทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจ และมีทักษะในการทำการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ และเกษตรผสมผสานเป็นอย่างดี จนสามารถที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติในแปลงเกษตรของตนและในครัวเรือนได้อย่างจริงจัง และถูกต้อง

นอกจากนี้ จากการศึกษพบว่า หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของบริษัทที่ปรึกษา ที่ส่งผลให้การดำเนินงานของเครือข่ายเกษตรกรฯ แห่งนี้ ประสบความสำเร็จ ได้แก่ การทำหน้าที่ในการสร้างพื้นที่สำหรับซื้อขายผลผลิตทางการเกษตร ที่ผลิตด้วยวิถีเกษตรอินทรีย์ หรือที่เรียกว่า “ตลาดนัดสีเขียว” (Green Market) ซึ่งสามารถดำเนินการจัดตั้งจนประสบความสำเร็จ สามารถใช้เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนทำให้เกษตรกรที่มีผลผลิตเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ สามารถนำมาจำหน่ายให้กับประชาชนในชุมชน และประชาชนอื่นๆ ที่มีความต้องการที่จะบริโภคได้อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งมีผลทำให้เกษตรกรในพื้นที่สามารถใช้วิถีการผลิตแบบผสมผสาน และเกษตรอินทรีย์เป็นเครื่องมือในการสร้างการพึ่งตนเองทางด้านเศรษฐกิจของเกษตรกรในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

ซึ่งจากการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรรป่าโคกผักกูด-โป่งแดง ยังพบอีกว่า มีอีกกลุ่มองค์กรหนึ่ง ที่มีลักษณะเป็นองค์กรประชาสังคม (Civil Society) ที่มีบทบาทในการส่งเสริมให้เกษตรกรในพื้นที่ มีความเข้มแข็งในการใช้วิถีการผลิตแบบเกษตรผสมผสาน และเกษตรอินทรีย์ จนสามารถที่จะนำไปใช้ในการผลิต เพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับครอบครัวของเกษตรกรได้เป็นอย่างดี นั่นคือ องค์กรปราชญ์ชาวบ้าน

ที่เป็นบุคคล หรือกลุ่มบุคคลภายในชุมชนที่คนในชุมชนได้คัดเลือกกันขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการใช้ความรู้ และประสบการณ์ที่ตนเองมีอยู่ในการถ่ายทอดให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ ตลอดจนเป็นผู้จัดกระบวนการจัดการความรู้ในชุมชน ผ่านการเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่แปลงเกษตรกรตัวอย่าง ซึ่งถือว่าเป็นศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนทางด้านนี้ โดยจะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยยกระดับของแปลงเกษตรกรตัวอย่างในชุมชน เพื่อให้มีความพร้อมอยู่เสมอ สำหรับการถ่ายทอดความรู้แก่เกษตรกรในชุมชน ที่มีความสนใจมาศึกษาการดำเนินการผลิตการเกษตรแบบอินทรีย์ และผสมผสานที่แปลงเกษตรกรตัวอย่างได้จัดทำขึ้น เพื่อนำไปปรับใช้ในแปลงเกษตรของตนเองต่อไป

จากความสำเร็จในการดำเนินงานของบริษัทที่ปรึกษา และองค์กรปราชญ์ชุมชนดังกล่าวข้างต้น ได้ส่งผลทำให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. เพื่อทำการผลิตทางการเกษตรจนถึงในระดับที่พึ่งตนเองได้ และส่งผลให้เกษตรกรส่วนใหญ่ในพื้นที่ สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. ได้ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้อย่างยั่งยืน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่ควรจะนำเอาองค์กรทั้ง 2 ประเภทนี้ ตลอดจนองค์กรภาคประชาชนอื่นๆ ในพื้นที่ อาทิเช่น สภาองค์กรชุมชน กลุ่มเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภค และกลุ่มที่ทำงานทางด้านสุขภาพ เป็นต้น ที่อาจจะมีการดำเนินงานอยู่ในพื้นที่อย่างเข้มแข็งอยู่แล้ว เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนด้วย ก็จะทำให้การดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มีโอกาสประสบความสำเร็จเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น ส.ป.ก. ในฐานะที่เป็นองค์กรหลักที่จะสามารถผลักดันให้แนวทางการปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวนี้ ให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงควรพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการเปิดโอกาสให้องค์กรในลักษณะนี้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ ที่ปรากฏอยู่ในข้อเสนอแนวทางการปฏิบัติของการศึกษารุ่นนี้ ก็จะทำให้การดำเนินงานทางด้านนี้ในพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย โดยควรที่จะส่งเสริมให้องค์กรในกลุ่มดังกล่าว ได้เข้ามารับภารกิจในลักษณะของการเป็นผู้ให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานให้กับองค์กรชุมชน และเกษตรกรในด้านต่างๆ ที่แต่ละองค์กรมีความเชี่ยวชาญ ทั้งนี้เพื่อที่จะช่วยให้องค์กรชุมชน และเกษตรกรในพื้นที่ได้มีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองให้สามารถพึ่งพาตนเองได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยให้เกษตรกรมีทางเลือกในการตัดสินใจใช้ประโยชน์ในที่ดินฯ ที่อยู่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจาก ส.ป.ก. ที่หลากหลายมากขึ้น อันจะเป็นการลดโอกาสในการใช้ประโยชน์ในที่ดินฯ ที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

3.สรุป และข้อสังเกตส่งท้าย

3.1 สรุป

กล่าวโดยสรุป แนวทางการปฏิบัติเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาประชาชนใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐไม่ตรงวัตถุประสงค์ที่กำหนด ภายใต้แนวคิดข้อเสนอว่าด้วย “การสร้างเสริมเข้มแข็งในการจัดการตนเองให้กับองค์กรชุมชน” ของการศึกษาครั้งนี้ จะมีองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จำนวนทั้งหมด 4 องค์กร ที่มีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกัน และหนุนเสริมซึ่งกัน และกันอยู่เป็นระบบ โดยทั้งหมด ถูกออกแบบภายใต้หลักคิด หลักการ และหลักปฏิบัติที่สำคัญ 2 ประการ นั่นคือ การวางตัวบุคคลที่ใกล้ชิดกับปัญหา ให้เป็นผู้แก้ไขปัญหา และการปรับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้เป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติงาน แทนที่จะเป็นผู้ขับเคลื่อนงาน ซึ่งได้มีการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานของทั้ง 2 ฝ่าย นั่นคือ ฝ่ายที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค รวมถึงคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และอีกฝ่ายหนึ่ง ได้แก่ ฝ่ายที่เป็นประชาชน และเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภายใต้หลักคิด หลักการ และหลักปฏิบัติดังกล่าว ได้ส่งผลให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากสิ่งที่เคยดำเนินการมาตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน โดยมุ่งที่จะใช้พลังความเข้มแข็งของชุมชนเป็นรากฐานของการพัฒนากระบวนการดำเนินงานทั้งหมด กล่าวคือ มุ่งที่จะเสริมสร้างให้ประชาชน และเกษตรกรในชุมชนพื้นที่ต่างๆ ได้มีโอกาสมาร่วมตัวกันโดยสมัครใจ เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรชุมชนขึ้น โดยจะเป็นองค์กรที่ถูกรับรองจาก ส.ป.ก.ว่า สามารถเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยองค์กรชุมชนนี้จะมีภารกิจหลักในการส่งเสริมการผลิต และจำหน่ายผลิตภัณฑ์การเกษตร และดูแลรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะนี้ จะเป็นการช่วยหนุนเสริมการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ ที่มักจะมีการขัดแย้งในการดำเนินงานทางด้านนี้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งหน่วยงานของรัฐเองก็จะต้องทำการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชนทางด้านนี้ด้วย โดยจะต้องทำในมิติต่างๆ ได้แก่ กฎหมาย กระบวนการทำงาน และงบประมาณ

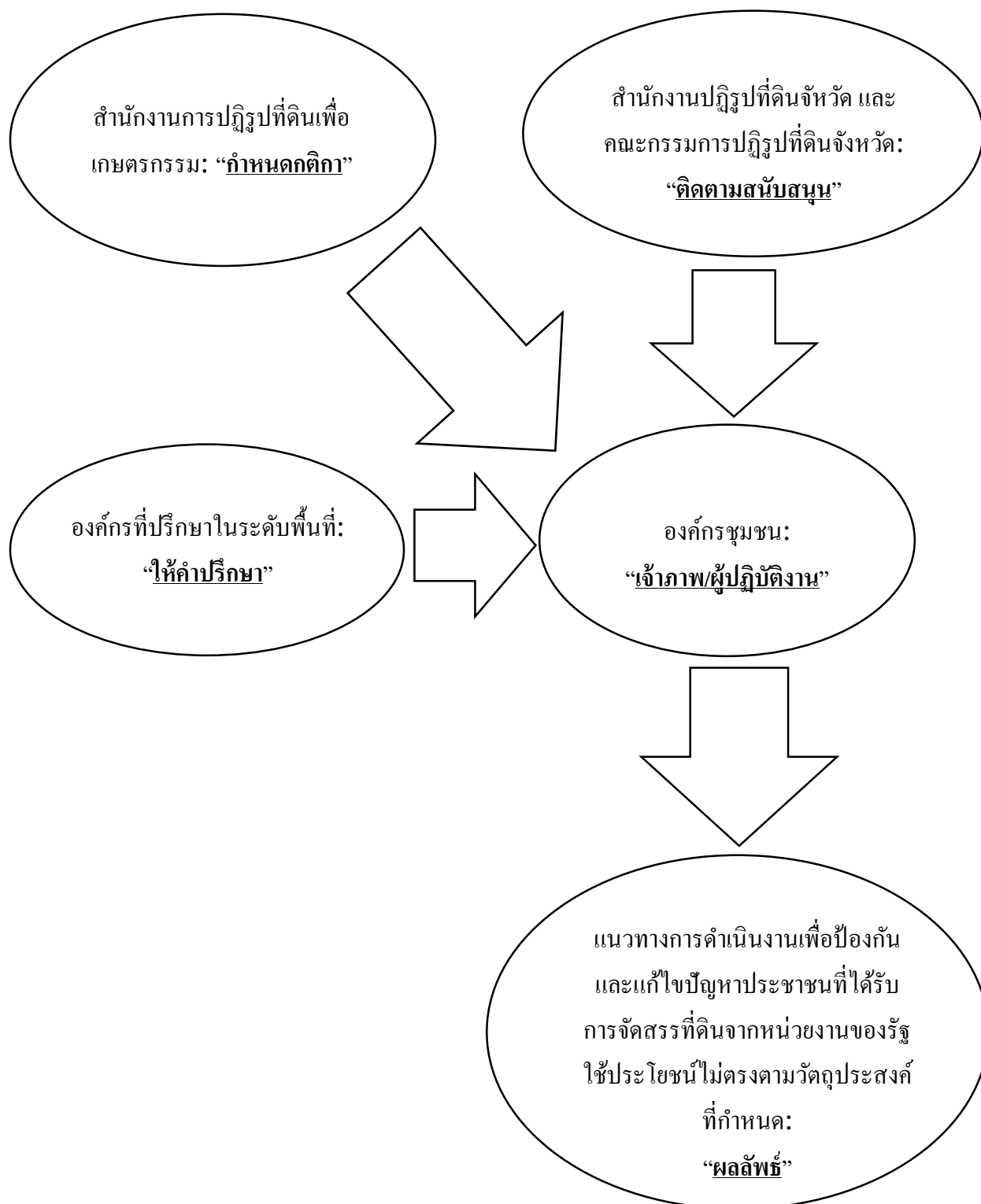
กล่าวคือ อาจจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือเพิ่มเติมกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์กรชุมชนทั้งหมด นอกจากนี้ ต้องมีการปรับปรุงกระบวนการทำงาน และของหน่วยงานของรัฐให้มาให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ทางด้านการส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับเกษตรกร และองค์กรชุมชนเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม และให้มีการดำเนินงานดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และจริงจัง โดยให้ถือว่า เป็นภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐ แทนการเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานแต่เพียงฝ่ายเดียวเช่นในอดีต และสุดท้าย ต้องมีการปรับปรุงระบบ การสนับสนุนงบประมาณที่มาจาก กองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กับองค์กรชุมชนนำไปปฏิบัติ

ปฏิบัติงานด้วย โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องปรับปรุงระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงิน ปรับปรุงระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงิน การอนุญาตให้องค์กรชุมชนสามารถใช้เงินงบประมาณ และการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรชุมชนให้มีความชัดเจน คล่องตัว และมีความยืดหยุ่นอย่างเหมาะสมต่อการนำไปใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนอีกด้วย

สิ่งหนึ่งที่แนวทางการปฏิบัติฯ ของการศึกษาครั้งนี้ ได้เสนอเพิ่มเติมคือ การเสนอให้มีการยอมรับ และนำเอาองค์กรที่เป็นกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาสังคม (CSO) เข้ามาเป็นองค์กรหลักในการดำเนินงานทางด้านนี้ด้วย โดยเป็นผลจากการทำการศึกษาในพื้นที่ป่าโลก ผักกูด-โป่งแดง ที่สามารถนำเอาองค์กรกลุ่มนี้ มาใช้ประโยชน์ในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรชุมชน และเกษตรกรในพื้นที่ จนสามารถทำให้เกิดความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเองทางด้านวิธีการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตรของเกษตรกรที่อยู่ในเครือข่าย จนกระทั่งส่งผลให้ เกษตรกรในพื้นที่ที่มีแนวทางการปฏิบัติในลักษณะที่ใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดย ส.ป.ก. เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ยังสามารถป้องกันปัญหาเกษตรกรขายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ อย่างได้ผลอีกด้วย

ดังนั้น เพื่อให้สามารถเห็นภาพรวมของแนวทางการปฏิบัติแนวทางการปฏิบัติเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาประชาชน ใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ ไม่ตรงวัตถุประสงค์ที่กำหนดของการศึกษาครั้งนี้ ได้อย่างชัดเจน จึงขอเสนอแนวทางฯ ดังกล่าว ในรูปแบบแผนภูมิ ที่แสดงรายละเอียดทั้งหมดขององค์ประกอบ และวิธีการปฏิบัติที่ได้นำเสนอไว้แล้ว ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 7

แผนภูมิที่ 7 แสดงรายละเอียดของเพื่อให้สามารถเห็นภาพรวมของแนวทางการปฏิบัติแนวทางการปฏิบัติเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาประชาชนเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ



3.2 แนวทางการนำเอาข้อเสนอไปประยุกต์ใช้

การที่จะสามารถนำเอาข้อเสนอดังกล่าวข้างต้น ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นสำคัญๆ 4 ประการ ที่สามารถเรียกชื่อย่อๆ ว่า ‘CLAM’ ได้แก่

3.2.1 แนวคิดหลักของการจัดการที่ดินแบบรวมกลุ่ม (Concept of Cooperative Management)

จากการศึกษาพบว่า แนวคิดหลักของการดำเนินงานตามข้อเสนอนี้ มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลชุดปัจจุบันในประเด็นสำคัญคือ แนวทางจัดสรรที่ดินให้คนยากจนเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในรูปแบบของ "สหกรณ์" ซึ่งเป็นแนวทางของแนวความคิดการจัดการแบบ "กลุ่ม" โดยนำเอาแนวคิดของการส่งเสริมให้เกษตรกรในพื้นที่มาร่วมกลุ่มกันในการประกอบอาชีพ แล้วนำผลกำไรที่ได้มาแบ่งปันกัน เพื่อนำไปใช้ในการเลี้ยงดูครอบครัว และลงทุนในการประกอบอาชีพต่อไป

แนวคิดนี้มองว่า การให้กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลจะถูกควบคุมโดยกลไกตลาด ซึ่งอาจเสี่ยงต่อการทำให้สูญเสียสิทธิในที่ดินไปโดยง่าย โดยเฉพาะเกษตรกรผู้ยากจน และกรรมสิทธิ์แบบปัจเจกที่ไม่มีกลไกการตรวจสอบควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในขณะที่การให้ชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ร่วมกัน จะมีข้อดีคือ การรวมกลุ่มชาวบ้าน จะช่วยให้เกิดการควบคุมดูแลกันเองในการใช้ประโยชน์ที่ดิน หากมีการกระทำผิดประเภทก็มีการตรวจสอบกันเองได้ ภาครัฐเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ซึ่งนับว่า เป็นการใช้กระบวนการและมุมมองการแก้ปัญหาแบบล่าง-บน โดยใช้ "ชุมชน" เป็นฐานของการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ของประชาชนฯ โดยมีต้องพึ่งพาการดำเนินงานจากหน่วยงานของรัฐ หรือ ส.ป.ก. แต่ฝ่ายเดียวเช่นที่ผ่านมา

แนวคิดการจัดการที่ดินแบบรวมกลุ่มนี้ จะแตกต่างจากวิธีการจัดการที่ดินแบบเดิมที่อยู่ภายใต้หลักการการจัดสรรแบบ "ที่ดินของเอกชน" ดังปรากฏในโครงสร้างกฎหมายไทยเกี่ยวกับที่ดินทั้งระบบ แต่จะเป็นการบริหารโดยนำเอาหลักการ “สิทธิชุมชน” มาประยุกต์ใช้ตามแนวทางพัฒนากระบวนการปฏิรูปจากเบื้องล่าง (Bottom-Up) เป็นการใช้ฐานวัฒนธรรมท้องถิ่นดั้งเดิมมาช่วยในการปรับปรุงการดำเนินงาน โดยให้ความสำคัญกับการยอมรับสิทธิของชุมชนในการเข้าร่วมดำเนินงานผ่านการดำเนินงานของ “องค์กรชุมชน” โดยหน่วยงานของรัฐคือ ส.ป.ก. จะต้องออกกฎหมายรองรับให้องค์กรชุมชน สามารถบริหารจัดการที่ดินในลักษณะที่จะช่วยป้องกันการเข้าไปใช้ประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลภายนอก ซึ่งจะทำให้ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ในเขตความรับผิดชอบของชุมชนได้รับการดูแลอย่างต่อเนื่อง และจริงจัง

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิดังกล่าว ดังนั้น ควรเร่งดำเนินการออกกฎหมายให้องค์กรชุมชนชุมชนมีสิทธิในการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อให้องค์กรชุมชนมั่นใจว่า การดำเนินงานของตนได้รับการรับรองอย่างถูกต้อง การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้องค์กรชุมชนสามารถจัดการที่ดิน โดยได้รับอนุญาตจากหน่วยงานรัฐ เพิ่มเติมจากการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในการให้เช่า หรือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินรายบุคคล การใช้สิทธิในที่ดินของชุมชนควรมีข้อจำกัด เช่น ห้ามเปลี่ยนมือ หรือแบ่งแยกที่ดินของชุมชนไปยังบุคคลอื่น ซึ่งมีกติกากำกับไว้ว่า หากจะมีการซื้อขายทำได้เฉพาะภายในกลุ่มสมาชิกเท่านั้น และต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน เพื่อป้องกันไม่ให้ที่ดินชุมชนตกไปอยู่ในมือของคนนอกพื้นที่ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้องค์กรชุมชนมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการส่งเสริมอาชีพที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของเกษตรกรในพื้นที่ ดังนั้น การจัดการที่ดินในรูปแบบนี้ จึงเป็นการรับรองสิทธิในการจัดการที่ดินให้กับองค์กรชุมชน

แนวความคิดนี้ จึงเป็นการส่งมอบอำนาจ และภารกิจในการป้องกันและแก้ไขปัญหามาให้องค์กรชุมชนสามารถใช้สิทธิชุมชนจัดการกับปัญหาที่ดินในพื้นที่ของตนเอง โดยหน่วยงานของรัฐ พึงตระหนักว่า ชุมชนมีภูมิปัญญา และศักยภาพแก้ปัญหของตนเอง รัฐควรเปิดใจกว้างยอมรับการทำงานขององค์กรชุมชน หัวใจสำคัญของการจัดการที่ดินตามแนวคิดนี้คือ การให้ชาวบ้านใช้ทุนทางสังคมของตนเอง ตลอดจนทุนอื่นๆ ในพื้นที่ ในการร่วมกันออกแบบวางแผนทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ด้วยตัวเอง ไม่ใช่ปล่อยให้คนอื่นจัดการอย่างที่เคยเป็นมา โดยต้องให้ความสำคัญกับเกษตรกรในพื้นที่ ถ้ามีข้อมูลชัดเจน มีการเรียนรู้ มีแนวทางพัฒนา เกษตรกรเหล่านั้น จะสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงได้ด้วยตนเอง ซึ่งจะนำไปสู่แนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหามีความหลากหลาย และสามารถนำไปใช้ปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง

3.2.2 การปรับปรุง และพัฒนากฎหมาย (Law)

อย่างไรก็ดี การดำเนินงานตามแนวคิดดังที่นำเสนอข้างต้น จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขึ้นมา เพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินงานให้เกิดขึ้นได้จริง ซึ่งการศึกษานี้ เสนอว่า สาระสำคัญของกฎหมายที่จะต้องกำหนดขึ้นมานั้นควรมีดังนี้

(1) ควรกำหนดนิยามความหมายของ “สิทธิชุมชน” และองค์กรชุมชน เอาไว้อย่างชัดเจน โดยให้มีเนื้อหาสาระสำคัญดังนี้

“สิทธิชุมชน” ควรครอบคลุมถึง สิทธิที่ให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

“องค์กรชุมชน” ควรครอบคลุมถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการวางระบบบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ และสามารถที่จะแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

(2) องค์กรชุมชนที่สามารถยื่นคำขอรับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากร จะต้องมีความสมบัติ ดังต่อไปนี้

(2.1) มีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทน
ในนามของชุมชน

(2.2) เป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินทำกินในลักษณะ
ที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ นั้น

(2.3) เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการ
บริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ

(3) องค์กรชุมชนแต่ละแห่งสามารถใช้สิทธิในการจัดการที่ดิน
ที่แตกต่างกันไปได้ โดยคำนึงถึงสภาพพื้นที่ ประเพณี วัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ และประโยชน์
ที่จะได้รับ

(4) องค์กรชุมชนใดรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร
หรือเป็นชุมชนตามกฎหมายอื่น สามารถมีสิทธิในการจัดการที่ดินได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการ
สมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือชุมชนตามกฎหมายอื่น เป็นคณะกรรมการองค์กรชุมชน

(5) เมื่อองค์กรชุมชนใด ได้รับการรับรองสิทธิในการจัดการที่ดิน
แล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น ร่วมกับองค์กรชุมชน ทำการกำหนด
ข้อตกลง หรือระเบียบของชุมชนในการจัดการที่ดินฯ เสนอต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เพื่อ
พิจารณาให้ความเห็นชอบ

(6) สมาชิกของชุมชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์
จะต้องใช้ประโยชน์ที่ดินตามขอบเขตที่ได้รับอนุญาต และข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชน ห้ามมิให้
แบ่งแยก หรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่นยกเว้นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม

(7) หากสมาชิกของชุมชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินไม่ประสงค์ที่จะใช้
ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรอีกต่อไป อาจละสิทธิในที่ดิน และรับค่าชดเชยตามหลักเกณฑ์
วิธีการที่ ส.ป.ก. กำหนด และให้ที่ดินนั้นตกกลับไปยังชุมชน เพื่อคณะกรรมการองค์กรชุมชนจะได้
จัดสรรให้แก่ผู้ที่เป็นสมาชิกของชุมชนรายอื่นที่มีความต้องการได้มารับช่วงเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. ไป
ใช้ประโยชน์ตามเงื่อนไขที่กำหนดต่อไป

(8) องค์กรชุมชนที่ได้รับสิทธิในการจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินฯ สามารถขอรับการสนับสนุนเงินทุนจากกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยให้นำมาใช้ตามวัตถุประสงค์ดังนี้

(8.1) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

(8.2) เพื่อการลงทุนเพื่อพัฒนาที่ดิน การอนุรักษ์ และดูแลรักษา ในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบ

3.2.3 บทบาทหน้าที่ขององค์กรชุมชน (Authorities)

ข้อเสนอแนะ ระบุว่า “องค์กรชุมชน” นับเป็นกลไกสำคัญที่สุดที่จะทำให้ปัญหาประชาชนเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐได้รับการป้องกัน และแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งข้อเสนอแนะกำหนดว่า บทบาทหน้าที่หลักขององค์กรชุมชนมี 2 ประการ ได้แก่

(1) การเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริม และเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรในพื้นที่

(2) การใช้เป็นพื้นที่กลางในการส่งเสริมให้เกษตรกรในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่จะประโยชน์ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จอย่างจริงจัง และยั่งยืน

เพราะฉะนั้น เพื่อให้องค์กรชุมชนสามารถดำเนินงานตามภารกิจดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จ การศึกษานี้เสนอว่า องค์กรชุมชนควรได้รับการมอบหมายหน้าที่จาก ส.ป.ก. ให้มีบทบาทหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา

องค์กรชุมชนควรจะต้องได้รับการมอบหมายหน้าที่ให้ทำการพัฒนาการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ โดยมีเศรษฐกิจชุมชนที่มั่นคงเป็นตัวนำ และเป็นฐานในการยกระดับรายได้ และคุณภาพชีวิตในอนาคต ทั้งนี้ องค์กรชุมชนจะต้องมีศักยภาพในการดึงเอาภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชนต่างๆ เข้ามาเสริมบทบาทของภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนการพัฒนาเดิม ซึ่งเป็นการผนึกกำลังในการพัฒนา และนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนในทุกๆ ด้าน เพื่อให้ชุมชนมีความพร้อมในการเข้าร่วมสนับสนุนการพัฒนาของทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีแนวทางยกระดับความรู้ความสามารถในการเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาของชุมชนดังนี้

(1.1) การเตรียมความพร้อมของชุมชน โดยพัฒนากระบวนการเรียนรู้ โดยการกระจายข้อมูลข่าวสาร และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร และชุมชน

(1.2) ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นศูนย์กลางในการรับการสนับสนุน ในการเสริมสร้างกระบวนการพัฒนาคนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการประกอบอาชีพ และทักษะการจัดการที่หลากหลาย

(1.3) พัฒนาความเป็นผู้นำ และความเข้มแข็งของกลุ่มต่างๆ ในชุมชน โดยจัดการฝึกอบรมโดยวิทยากรที่เป็นปราชญ์ชาวบ้านในชุมชน และภายนอกชุมชนให้สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร และส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน

(1.5) จัดให้มีการฝึกอบรมอาชีพด้านต่างๆ ที่สอดคล้องกับศักยภาพของชุมชนโดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ภายใต้อาณัติขององค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น

(1.7) การส่งเสริมความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจของชุมชน โดยการส่งเสริมกิจการสหกรณ์ให้เกิดขึ้นในชุมชน

(1.8) พัฒนาขีดความสามารถของกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบต่างๆ โดยสนับสนุนหลักสูตรการศึกษานอกระบบที่สอดคล้องกับศักยภาพ และภูมิปัญญาของท้องถิ่น รวมทั้งจัด ประสานงานขอรับการถ่ายทอดความรู้ด้านเทคนิควิชาการของสถาบันการศึกษา และกลุ่มเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จให้กับกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่

(1.9) การส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนให้มีส่วนร่วมในการเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และมีทางเลือกในการประกอบอาชีพเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการสนับสนุนธุรกิจเอกชนให้เข้าร่วมในการพัฒนาธุรกิจชุมชน ตามความพร้อมความถนัด และความสมัครใจของแต่ละองค์กรธุรกิจ

(1.10) สนับสนุนการพัฒนาธุรกิจ และเศรษฐกิจในระดับชุมชน โดยการสนับสนุนการร่วมทุนระหว่างชุมชน และธุรกิจเอกชน และการหาตลาดสำหรับสินค้าที่ผลิตในชุมชนท้องถิ่น

(2) การใช้เป็นพื้นที่กลางในการส่งเสริมให้เกษตรกรในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และดำเนินกิจกรรมต่างๆ

องค์กรชุมชน ควรจะต้องได้รับการส่งเสริมให้ทำหน้าที่สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการปัญหาได้ด้วยตนเอง เพื่อให้สามารถสนองต่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาประชาชนเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ได้อย่างเหมาะสม เน้นที่การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในชุมชน ให้สามารถพึ่งตนเองได้ โดยมีเศรษฐกิจชุมชนที่มั่นคงเป็นตัวนำ และเป็นฐานในการยกระดับรายได้ และคุณภาพชีวิตในอนาคต โดยอาจจะชักชวนให้ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน เข้ามามีส่วนสนับสนุนการพัฒนา โดยควรจะต้องมีการดำเนินงานดังนี้

(2.1) สนับสนุนชุมชนให้มีการริเริ่มทำธุรกิจที่ชุมชนเป็นเจ้าของ และบริหารจัดการเอง ภายใต้ความร่วมมือของภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้ง จัดให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการบริหารจัดการด้านธุรกิจระหว่างชุมชน

(2.2) สนับสนุนการทำกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการประกอบอาชีพให้กับเกษตรกร และชุมชนอย่างเต็มที่ และทั่วถึง

(2.3) การเตรียมความพร้อมในเบื้องต้นของชุมชนในการตอบรับต่อการเข้ามาร่วมสนับสนุนการพัฒนาของทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยยกระดับความรู้ความสามารถในการเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาของชุมชน

(2.4) สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนในรูปแบบต่างๆ โดยให้ความรู้ด้านบริหารจัดการกองทุน และด้านอื่นๆ ที่จำเป็นให้มีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการบริหารกองทุนให้มากขึ้น

(2.5) การสร้างความตระหนัก และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ อย่างถูกต้อง โดยการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการดำเนินการ

(2.6) สร้างกลไก และระบบที่จะเอื้อต่อการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดทำบริการสังคมต่างๆ ที่ดำเนินการในชุมชน

3.2.4 บุคลากรผู้ปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. (Man)

ภายใต้ข้อเสนอแนวความคิดของการศึกษานี้ ที่มุ่งปรับบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของ ส.ป.ก. ที่จากเดิมเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานทุกด้าน แต่เพียงผู้เดียว ในขณะที่เกษตรกรในชุมชนเป็นเพียงผู้คอยรับบริการเท่านั้น มาเป็นการปรับให้เกษตรกรในชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานบางส่วน ที่สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ โดยจะอยู่ภายใต้การให้คำแนะนำ และสนับสนุนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. จะรับหน้าที่หลักในการบริหารจัดการจัดสรร

และติดตามประเมินผลการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรฯ ให้กับเกษตรกรในพื้นที่ ซึ่งข้อเสนอแนะเห็นว่า ภายใต้แนวคิดการปรับปรุงกระบวนการดำเนินงาน โดยให้องค์กรชุมชนในแต่ละพื้นที่ ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินฯ ก็จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ได้มากยิ่งขึ้น

เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าว สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม เจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ควรมีการปรับเปลี่ยนแนวคิด และแนวทางการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวคิด ข้อเสนอดังกล่าว ดังนี้

(1) ให้ความสำคัญกับการทำงาน “เชิงเครือข่าย” (Networking Approach) ที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของคน หรือองค์กรต่างๆ ภายในชุมชน ให้กลายเป็น “องค์กรชุมชน” ที่สามารถทำกิจกรรมร่วมกันอย่างเป็นอิสระ ภายใต้การดูแลสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่ไม่ต้องพึ่งพาแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว

(2) การสนับสนุนให้มีการเชื่อมโยงระหว่างองค์กรชุมชนในพื้นที่ต่างๆ ทั้งอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการอย่างต่อเนื่อง

(3) ต้องปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. มีความเชื่อมั่นในกระบวนการทำงานที่ไม่ได้มุ่งให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว ด้วยทางเลือกที่เป็นเพียงความต้องการของปัจเจกชน แต่ต้องมีความเชื่อมั่นในกระบวนการทำงานที่สามารถสะท้อนถึงผลประโยชน์สาธารณะ ที่ผ่านความเห็นชอบจากการพูดคุย และปรึกษาหารือกันอย่างรอบด้านในชุมชนมาแล้ว

(4) การส่งเสริมให้เกิดการเชื่อมความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชน ได้ร่วมมือกับคนชั้นกลางในเมือง พ่อค้า นักธุรกิจ ข้าราชการ และองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นเครือข่ายประชาสังคมที่กระตือรือร้นในการสนับสนุนกระบวนการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่การจัดให้มีกิจกรรมต่างๆ ที่จะช่วยในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้ดียิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น การขยายพื้นที่ทางการตลาดให้กับสินค้าในชุมชน การจัดงานส่งเสริมการตลาดผลิตภัณฑ์ชุมชน การสร้างเครือข่ายเรียนรู้ระหว่างชุมชนเพื่อพัฒนาอาชีพ การให้คำแนะนำในการพัฒนาคุณภาพ และรูปแบบผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

(5) ส่งเสริมบทบาทขององค์กรชุมชนให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานในระดับพื้นที่ เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงกับการดำเนินงานของ ส.ป.ก. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทางด้านการเสริมสร้างศักยภาพของเกษตรกรในการประกอบอาชีพ และทำหน้าที่ร่วมกับ ส.ป.ก. ในการติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และร่วมกันพิจารณาจัดสรรที่ดิน ให้กับเกษตรกรรายใหม่ในชุมชนที่มีความสนใจจะขอรับการจัดสรรที่ดินภายในชุมชน

(6) เจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ควรทำหน้าที่เป็นผู้เชื่อมประสานให้เกิดกระบวนการสร้างการเรียนรู้ (Facilitator) โดยทำหน้าที่เป็นผู้แนะนำ และคอยให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่องค์กรชุมชน เป็นผู้เชื่อมประสานให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Catalyst) สร้างนวัตกรรม โดยทำหน้าที่คอยให้ข้อมูล ความรู้ เกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ๆ และผลผลิตใหม่ๆ ให้แก่กลุ่มธุรกิจชุมชน เป็นผู้เชื่อมประสานให้เกิดเครือข่ายเกษตรกร ให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกัน

(7) เจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ควรศึกษารูปแบบการรวมกลุ่มของกลุ่มองค์กรชุมชนกลุ่มต่างๆ ให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เพื่อที่จะได้ให้คำแนะนำ และช่วยเหลือในด้านต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง อย่างเช่น กลุ่มองค์กรชุมชนที่ปกครองแบบเครือญาติ เป็นต้น

(8) เจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ควรให้ความช่วยเหลือในการจัดการหาตลาดรองรับผลผลิตของเกษตรกรในระดับชุมชน และระดับจังหวัด รวมทั้งสนับสนุนเครือข่ายการตลาดของเกษตรกรใน และนอกชุมชน

(9) ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนมีการศึกษาดูงาน ในชุมชนอื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จ เพื่อที่จะทำให้ชุมชนต่างๆ สามารถปรับประยุกต์เข้ากับชุมชนของตนเองได้

3.3 ข้อสังเกตสังท้าย

อย่างไรก็ดี ถึงแม้แนวทางการปฏิบัติดังกล่าวจะเป็นความพยายามในการนำเสนอแนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ในรูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม แต่ทว่า การดำเนินงานตามแนวทางการปฏิบัตินี้ ก็ยังมีข้อพึงระวังอยู่ หลายประการ โดยผู้ที่มีความสนใจจะนำไปปฏิบัติจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ประกอบการดำเนินงานด้วย จึงจะสามารถนำเอาแนวทางปฏิบัติงานของการศึกษานี้ไปประยุกต์ใช้ให้ประสบความสำเร็จตามที่ต้องการได้ โดยข้อพึงระวังดังกล่าวมีดังนี้

ประการแรก ได้แก่ ความตื่นตัวของเกษตรกร และประชาชน ที่จะเข้าร่วมจัดตั้งองค์กรชุมชน โดยผู้ที่นำเอาแนวทางนี้ไปประยุกต์ใช้ ไม่ควรที่จะนำไปใช้ในทันที แต่ยังไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมของเกษตรกร และประชาชนในพื้นที่ให้ดีเพียงพอเสียก่อน เพราะถ้าหากไม่สามารถกระตุ้นให้เกษตรกร และประชาชนมีความสนใจที่จะรวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นแล้ว ก็เป็นการยากที่จะผลักดันให้องค์กรชุมชนขึ้นได้ และยังจะทำให้้องค์กรชุมชนที่อาจจะจัดตั้งขึ้นได้นั้น ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่คาดหวัง ดังนั้นการศึกษานี้จึงเสนอว่า ควรที่จะต้องมีการสร้างความตื่นตัวของประชาชน และเกษตรกรในพื้นที่ให้มีความพร้อมที่จะเข้าร่วมกันจัดตั้งองค์กรชุมชนด้วยตนเอง และด้วยความสมัครใจเสียก่อน ที่จะนำเอาแนวทางการปฏิบัตินี้ไปประยุกต์ใช้

ประการที่สอง ได้แก่ ศักยภาพขององค์กรชุมชน โดยผู้ที่ให้นำเอาแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ จะต้องพึงระวังว่า องค์กรชุมชนแต่ละแห่งจะมีศักยภาพในการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทของชุมชนแต่ละแห่งที่อาจจะไม่เหมือนกันนั่นเอง ดังนั้น ก่อนที่จะนำเอาแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการประเมินศักยภาพขององค์กรชุมชนแต่ละแห่งก่อนที่จะทำการส่งมอบภารกิจให้รับไปปฏิบัติในพื้นที่ โดยต้องคำนึงถึงว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องส่งมอบภารกิจไปให้กับองค์กรชุมชนทุกแห่งพร้อมๆ กัน และเหมือนๆ กัน แต่ควรจะทำภารกิจให้ตรงกับองค์กรชุมชนแต่ละแห่งที่มีความพร้อม หรือมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับไปปฏิบัติได้ ที่อาจจะไม่เหมือนกันก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี จะต้องยึดหลักที่ว่า จะต้องถ่ายโอนภารกิจทางด้านการส่งเสริมการผลิต การส่งเสริมการตลาด และการรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร ไปให้กับองค์กรชุมชนรับผิดชอบ ดำเนินการให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ดังนั้น ผู้ที่จะนำเอาแนวทางการปฏิบัติฯ นี้ ไปประยุกต์ใช้ จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการพัฒนาศักยภาพขององค์กรชุมชนแต่ละแห่งควบคู่ไปด้วย เพื่อให้มีศักยภาพเพิ่มมากขึ้น และสามารถรับมอบภารกิจต่างๆ ไปดำเนินการในพื้นที่ได้เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

ประการที่สาม ค่านิยมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นอุปสรรคสำคัญในการนำเอาแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ โดยผู้สนใจที่จะนำเอาแนวคิดนี้ไปปฏิบัติ จะต้องพยายามที่จะปรับเปลี่ยนค่านิยมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการไปพร้อมๆ กับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการพัฒนาศักยภาพขององค์กรชุมชน ทั้งนี้เพราะ แนวทางการปฏิบัติฯ นี้ เสนอว่า หัวใจสำคัญของการดำเนินงานประการหนึ่งคือ การที่จะหน่วยงานของรัฐ ในกรณีนี้คือ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จะต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติงานจากการเป็นผู้ดำเนินงาน มาเป็นผู้สนับสนุน ต้องเปลี่ยนจากการสั่งการให้ประชาชน และเกษตรกรปฏิบัติตาม มาเป็นผู้ให้คำแนะนำ และเป็นທີ່ปรึกษาให้กับประชาชน และเกษตรกรนำไปปฏิบัติ ซึ่งนับว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานของหน่วยงานของรัฐอย่างมาก ซึ่งถ้าหากไม่สามารถดำเนินการได้ ก็จะส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานตามแนวทางการปฏิบัติฯ นี้ เพราะจะทำให้้องค์กรชุมชน และเกษตรกรในพื้นที่ขาดกลไกการสนับสนุนที่สำคัญในการปฏิบัติงาน และจะส่งผลให้การดำเนินงานตามแนวทางการปฏิบัติฯ นี้ไม่ประสบความสำเร็จที่คาดหวัง

ประการที่สี่ ความหลากหลายของพื้นที่ การที่จะนำเอาข้อเสนอแนะทางการปฏิบัติงานนี้ไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นที่จะต้องตระหนักว่า ความเป็นชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีอัตลักษณ์ที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทต่างๆ ของแต่ละชุมชน ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพยายามกำหนดให้ชุมชนแต่ละแห่งใช้แนวทางการปฏิบัติแบบเดียวกัน แต่ควรจะพยายามใช้ข้อเสนอแนะในการกระตุ้นให้องค์กรชุมชนแต่ละแห่งได้คิดค้น และออกแบบวิธีการปฏิบัติงานของตนเองอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้สามารถคิดค้นวิธีการดำเนินงานที่มีความสอดคล้องเหมาะสมกับอัตลักษณ์ของชุมชนตนเอง ซึ่งจะเป็นแบบใด ก็ควรที่จะให้แต่ละชุมชนตัดสินใจกันเอง อันจะทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะนำไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม ก็อาจจะให้หน่วยงานของรัฐกำกับดูแลอยู่บ้าง เพียงเพื่อให้วิธีการปฏิบัติงานที่ชุมชนคิดค้นขึ้น อยู่ในกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

ประการที่ห้า อย่างไรก็ตาม อาจจะยังไม่สามารถสรุปได้ว่า องค์กรชุมชนเพียงองค์กรเดียวที่จะสามารถดำเนินงานป้องกัน และแก้ไขปัญหา ดังกล่าวนี้ได้ ทั้งนี้เพราะ ยังมีอีกหลายองค์ประกอบที่จะต้องนำมาเข้าสู่การพิจารณาดำเนินงานร่วมกับ การใช้องค์กรชุมชนเป็นเจ้าภาพในการดำเนินงาน เนื่องจาก องค์กรชุมชนเพียงองค์กรเดียว อาจจะไม่สามารถดำเนินงานดังกล่าวได้ โดยผู้วิจัยเสนอว่า ควรจะต้องให้ความสำคัญการปัจจัยต่างๆ เพิ่มเติมด้วย ได้แก่

(1) การที่มีพื้นที่ปฏิบัติการที่เป็นพื้นที่รูปธรรมของความสำเร็จในการดำเนินงานทางด้านต่างๆ ที่จะช่วยให้เกษตรกรในชุมชนเกิดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติได้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจจะเป็นพื้นที่ที่อยู่ภายนอกชุมชน และมีความพร้อมที่จะช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติต่างๆ ที่มีความหลากหลาย และช่วยให้เกษตรกรเกิดความรู้ความเข้าใจ และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้จริงในชุมชนของตนเอง

(2) การที่มีศูนย์เรียนรู้ของหน่วยงานราชการ หรือขององค์กรอื่นๆ ที่จะคอยช่วยทำหน้าที่ในการติดตามให้ความรู้ความเข้าใจแก่เกษตรกรในชุมชนทางด้านต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรสามารถประพฤติปฏิบัติตัวได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และสามารถใช้เป็นแหล่งให้ข้อเสนอแนะ และให้คำปรึกษาแก่เกษตรกรเพื่อช่วยสนับสนุนการปฏิบัติตัวของเกษตรกรให้เป็นไปตามเป้าหมายที่องค์กรชุมชนคาดหวัง

(3) การมีเครือข่ายการพัฒนาภายนอกชุมชน ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรในชุมชนได้เพิ่มช่องทาง และโอกาสในการติดต่อสื่อสาร และประสานงานในการที่จะช่วยให้ตนเองสามารถที่จะอาศัยใช้เป็นกลไกในการสนับสนุนการปฏิบัติตัวของตนเองได้ดียิ่งขึ้น

(4) การมีธุรกิจชุมชนที่เข้มแข็ง ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยทำให้เกษตรกรได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการทำการเกษตรที่ถูกต้องตามแนวทางที่ ส.ป.ก.กำหนด เนื่องจากจะช่วยทำให้เกษตรกร สามารถนำเอาผลผลิตของตนออกจำหน่ายเพื่อเลี้ยงครอบครัวได้ ซึ่งเมื่อมีระบบธุรกิจชุมชนที่เข้มแข็งช่วยเหลือผู้เกษตรกรในชุมชนได้แล้ว ก็จะช่วยทำให้เกษตรกรให้ความสำคัญกับการประกอบอาชีพเพิ่มมากขึ้น และจะทำให้การดำเนินงานเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ขององค์กรชุมชนมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จเพิ่มมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป การศึกษานี้เสนอว่า ปัจจัยทั้ง 5 ประการนี้ นับว่า เป็นสิ่งที่ผู้สนใจจะนำเอาแนวทางนี้ไปปฏิบัติ จะต้องให้ความใส่ใจในการดูแลแก้ไขให้ประสบความสำเร็จเสียก่อน จากนั้นจึงค่อยนำเอาแนวทางการปฏิบัติ นี้ไปปรับใช้ในการทำงานจริงตามลำดับขั้นตอนต่างๆ ตามที่ได้เสนอไว้ ซึ่งถ้าหากสามารถที่จะดำเนินการเตรียมความพร้อมของปัจจัยทั้งสามประการนี้ได้สำเร็จ ตลอดจนสามารถที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเองทางด้านการผลิต และการตลาดของผลผลิตทางการเกษตรได้ พร้อมๆ กับ การดำเนินการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนอย่างต่อเนื่อง ก็จะส่งผลให้ปัญหาประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากหน่วยงานของรัฐ ใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สามารถได้รับการป้องกัน และแก้ไขได้อย่างยั่งยืนในที่สุด

4.ข้อเสนอสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

4.1 ผลของการศึกษานี้ เป็นเพียงการนำเสนอถึง “ข้อเสนอ และแนวทางการปฏิบัติ” ที่เสนอว่า “องค์กรชุมชน” ความเหมาะสมที่จะนำไปประยุกต์ใช้เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาประชาชนใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากหน่วยงานของรัฐไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดเท่านั้น เพราะฉะนั้น จึงควรที่จะได้มีการนำเอาข้อเสนอ และแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวนี้ไปประยุกต์ใช้จริงในพื้นที่ ที่ทำการศึกษา และพื้นที่อื่นๆ ในลักษณะของ “การวิจัย และพัฒนา” (Research and Development: R&D) เพื่อศึกษาถึงให้ทราบถึงความเป็นไปได้ในการนำเอาข้อเสนอ และแนวทางนี้ไปประยุกต์ใช้จริงในพื้นที่ และเพื่อเปรียบเทียบผลของการนำเอาข้อเสนอ และแนวทางการปฏิบัตินี้ไปประยุกต์ใช้ ซึ่งผลของการศึกษากล่าวนี้ จะสามารถยืนยันได้ว่า ข้อเสนอ และแนวทางการปฏิบัติของการศึกษานี้มีประสิทธิผลเพียงใด และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นๆ ได้หรือไม่ และอย่างไร

4.2 ควรทำการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชน ทั้งทางด้านการจัดตั้ง และการดำเนินงาน โดยควรจะศึกษาให้ทราบถึงรายละเอียดของเนื้อหาที่จะทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบต่างๆ เหล่านั้น

4.3 ควรทำการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงระเบียบในการใช้จ่ายเงินกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่จะสามารถช่วยให้สามารถนำไปใช้สนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการปฏิบัติงานจริงในระดับพื้นที่ ซึ่งอาจมีความแตกต่างไปจากข้อกำหนดที่ระบุไว้ในระเบียบการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ และอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนได้

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ทศพล สมพงษ์. 2555. ประชาธิปไตยชุมชน จากแนวคิดสู่การจัดการ. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์

แก่นจันทร์ จำกัด.

ธีรชัย ณ นคร, รัฐศิรินทร์ วังานนท์, ปราธนา ทองรักษ์, และ เรื่องระวี สุวรรณปราโมทย์, 2553).

ประชาธิปไตยชุมชน: กลไกการขับเคลื่อนภาคพลเมืองเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า.

ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ. 2550. สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันเสริมสร้างการ

เรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ แก้ไข

เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๑๘ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒.

อนุก เหล่าธรรมทัศน์. (2545). การเมืองของพลเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: คบไฟ. น. 17 - 18.

ภาษาอังกฤษ

Arnstein, S. R. 1969. 'A ladder of citizen participation'. Journal of the American Institute of Planners. 35.

Andrew.R, and Entwistle, T. 2010. Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical

Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity, Journal of Public Admin.

Research and Theory.

- Ansari, S., Munir, K. & Gregg, T. 2012. 'Impact at the bottom of the pyramid: the role of social capital in capability development and community empowerment'. Journal of Management Studies.49.
- Berry, J. M, Portney, K. E, Bablitch, M., Mahoney, R. 1984. 'Public involvement in administration: The structural determinants of effective citizen participation'. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. April. vol. 13 no. 2.
- Bohman J. 1996. Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bovaird, T. 2007. 'Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services'. Public Administration Review. Volume 67 Issue 5.
- Bowles, S. & Gintis, H. 2002. 'Social capital and community governance'. The Economic Journal. 112. November.
- Carpini, M., Cook, FL and Jacobs, LR. 2004. 'Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature'. Annual Review Political Science.
- Clapham, D., Kintrea, K. and Kay, H. 1996. 'Direct Democracy in Practice: the case of 'Community Ownership' housing associations'. Policy & Politics. Volume 24. Number 4. September.
- Cooper, TL., Bryer, TA., and Meek, JW.. 2006. 'Citizen-centered collaborative public management'. Public Administration Review. Special Issue.
- Dawes, R.M., Orbell, J.M. and Van de Kragt, J.C. 1986 'Organizing groups for collective action'. American Political Science Review. vol. 80. December.

- Denhardt, J., Terry, L., Delacruz, E. & Andonoska, L. 2009. 'Barriers to citizen engagement in developing countries'. International Journal of Public Administration. 32,
- Gaventa, J. and Valderrama, C. 1999. 'Participation, Citizenship and Local Governance'. Background note prepared for workshop on strengthening participation in local governance. Institute of Development Studies.
- Glover, T. D. 2004. 'The community center and the social construction of citizenship'. Leisure Sciences. 26.
- Halvorsen, E.K. 2003. 'Assessing the Effects of Public Participation'. Public Administration Review. Volume 63 Issue 5.
- Hutchcroft, P. D. 2001. 'Centralization and decentralization in administration and politics: assessing territorial dimensions of authority and power'. Governance. 14.
- Kelly, R.M. 1998. 'An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies and the New Public Management'. Public Administration Review. 58 (8).
- Kandori, M. 1992. 'Social Norms and Community Enforcement'. Review of Economic Studies. 59 (1).
- Livingstone, S., Bober, M. and Helsper, E.J. 2005. 'Active participation or just more information? Young people's take-up of opportunities to act and interact on the Internet'. Information.
- Lockwood, B. 1998. 'Distributive politics and the costs of centralization'. Review of Economic Studies. 69 (2).
- Mansuri, G. and Rao V. 2004. Community-Based and Driven Development: A Critical Review. World Bank Research Observer Volume 19. Issue 1.

- Mathiase, D.G.. 1999. 'The new public management and its critics'. International Public Management Journal Volume 2. Issue 1.
- Moore, M. 1994. 'Public Value as the Focus of Strategy'. Australian Journal of Public Administration. 53. (3).
- Moore, M. 1995. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge: Harvard University Press.
- Muniz, A. M. Jr. and Guinn, T. C. O. 2001. 'Brand Community'. Journal of Consumer Research, Vol. 27. No. 4. March.
- Narayan, D. 1995. Designing Community Based Development. Washington, DC. World Bank.
- Osborne, S. P. 2010. The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London: Routledge.
- Ross, S.G. 1974. 'State Centralization and the Erosion of Local Autonomy'. The Journal of Politics, Volume 36 Issue 01. February.
- Sanderson, I. 2001. 'Performance Management, Evaluation and Learning in 'Modern' Local Government'. Public Administration. Volume 79 Issue 2.
- Savoi, D.J. 1995. 'What is wrong with the new public management?'. Canadian Public Administration, Volume 38 Issue 1.
- Stoker, G. 2006. 'Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?'. American Review of Public Administration. 36 (1).
- Warburton, D. 2013. Community and sustainable development: participation in the future. London: Earthscan Publications Limited.

White, S. C. 1996. 'Depoliticising development: The uses and abuses of participation'. Development in Practice. Volume 6 Issue 1.

ข้อมูลจากเวิร์ด วาย เวป

ภาษาไทย

โกวิท กังสนันท์, จริยธรรมของการบริหารภาครัฐแนวใหม่, เข้าถึงได้ใน

http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_93.pdf, http://www.opdc.go.th/special.php?content_id=302&spc_id=3
 เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2554). “แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่น”. ปาฐกถาพิเศษ งานประชุมวิชาการฟื้นฟูพลังชุมชนท้องถิ่นสู่การอภิวัฒน์ประเทศไทย, วันที่ 1 มีนาคม 2554 ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค บางนา. มติชน. (ออนไลน์).
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1298976040&grpid=01&catid=01.

ภาษาอังกฤษ

Theiss-Morse, E. & Hibbing, JR., 2005, 'Citizenship and civic engagement, Annual Review Political Science. เข้าถึงได้ใน
 <<http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104829>>

ภาคผนวก

สรุปผลการดำเนินงานกลุ่ม

เครือข่ายเกษตรกร

พื้นที่ป่าโคกผักกูด-โป่งแดง

การสรุปบทเรียนการดำเนินงาน
โครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการทำ
เกษตรผสมผสาน (คพป.)

ของ
สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(สปก.)
ในเขต สปก. จังหวัดมหาสารคาม
(เครือข่ายเกษตรกรโคกผักกูด-โป่งแดง)

โดย ทีมสรุปบทเรียน

- 1.นางสาวปัทมา ราตรี หัวหน้าทีม
- 2.นางสาวพัชรา แสงวิเศษ ทีมงาน
- 3.นายทรงเดช ก้อนวิมล ทีมงาน
- 4.นายทวีศักดิ์ ประกอบมัย ทีมงาน

ผลการสรุปบทเรียน

ความเป็นมา แนวคิดและการก่อเกิดกลุ่มและเครือข่าย

ความเป็นมา

สปก. เข้ามาทำงานเมื่อปี พ.ศ.2539 โดยการสนับสนุนสระน้ำประจำไร่นา ในช่วงการเริ่มต้น สปก.มาแนะนำ ชาวบ้านไม่เชื่อ ปลุกต้นไม้บ้างไม่ปลูกบ้าง ลองผิดลองถูกในแปลง ต้องต่อสู้กับตัวเอง หลายปีอยู่กว่าจะพออยู่พอกิน

จุดเปลี่ยนผ่าน ปีพ.ศ.2542 เริ่มได้รับเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก.4-01 ชาวบ้านตื่นตัวมากขึ้น ทาง ส.ป.ก. มาอบรม และศึกษาดูงานการทำเกษตรผสมผสานในพื้นที่จังหวัดสกลนคร มุกดาหาร นครพนม เกิดความอยากที่จะทำ จึงได้มาทำในแปลงตนเอง และได้รับการสนับสนุนต้นไม้ เช่น กล้าย ไม้ผล ผัก พริกและพืชผักอื่นๆ ส.ป.ก. ให้การสนับสนุนปลา และต้นไม้ เพื่อปลูกในแปลงและในสระเลี้ยงปลา เลี้ยงกบ และหาพันธุ์ไม้บางส่วนมาปลูกเพิ่มเติมในแปลง เช่น หวาย กล้าย ไม้ผล ต่างๆ เพาะเห็ดของ กลุ่ม

แนวคิดของเครือข่าย

ประมาณปี พ.ศ.2545 สมาชิกเริ่มชัดเจนเรื่องแนวคิดการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืนและ เริ่มพออยู่พอกินแล้ว และมีนโยบายเลิกใช้สารเคมี และเลิกขาดในการใช้สารเคมีได้ในช่วงปี พ.ศ.2547 มีนโยบาย ในการปลูกผักปลอดสารพิษ ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำ เพราะการใช้สารเคมีนั้นมีผลต่อดินและ สิ่งแวดล้อมเสีย มีปัญหาต่อสุขภาพ มีการปลุกต้นไม้ในป่าหัวไร่ปลายนา และมีสมุนไพรจำนวนมาก ในแปลง มีความศรัทธาในการทำเกษตรผสมผสาน โดยชาวบ้านเชื่อว่าปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตได้ โดยนำ หลักพุทธศาสนามาใช้ในการทำเกษตร

การก่อเกิดกลุ่มละเครือข่าย

หลังจากที่เกิดรูปธรรมและเห็นผลที่เกิดชัดเจน ก็เกิดการรวมตัวกันของกลุ่มเกษตรผสมผสานซึ่งเป็นกิจกรรมแรกของเครือข่าย และมีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ทุก 45 วัน หมุนเวียนไปในแปลง

สมาชิกที่มีศักยภาพในการทำเกษตรผสมผสาน มีการเรียนรู้ การจัดการ และการตัดสินใจร่วมกัน บางส่วน

ในปี 2550 ได้ก่อเกิดกิจกรรมร่วมบ่งบอกว่า เกิดเครือข่ายครั้งแรก คือ งานสมัชชาเครือข่ายเกษตรกรโลกผักกูด-โป่งแดง ครั้งที่1 เพื่อแสดงพลังของเครือข่าย เพื่อนำเสนอผลของกิจกรรมพึ่งตนเอง สร้างความตระหนักในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง แสดงพลังของชาวบ้าน สืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่คนรุ่นใหม่ และร่วมกันกำหนดแนวทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืน

ลักษณะการรวมตัวของเครือข่าย มีการประสานงานแบบหลวมๆ จากกลุ่ม 9 กลุ่ม 29 หมู่บ้านและมีการมารวมกัน มีการสัมมนา ประชุมร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันของเครือข่าย งานเครือข่ายที่เกิดชัดเจนคือ เกษตรผสมผสาน งานสมัชชา แปรรูปข้าวกล้อง และตลาดสีเขียว

เป้าหมาย

ความยั่งยืน เป็นเป้าหมายสูงสุดของเครือข่าย หมายถึง ความยั่งยืนซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการพัฒนาของโครงการด้วยการพัฒนาตามแนวทางเกษตรกรรมยั่งยืน ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ ความยั่งยืนที่เกิดจากการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกรและองค์กรเกษตรกร ชาวบ้านได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ชาวบ้านมีอำนาจในการต่อรอง สามารถสร้างพลังในกลุ่ม และถ่ายทอดสู่ลูกหลาน มีการรวมกลุ่มกันผลิต จัดการตลาดและกำหนดราคาสินค้าเองในเครือข่าย

พื้นที่ของเครือข่าย

มีทั้งหมด 9 กลุ่ม จาก 29 หมู่บ้าน ในเขต 5 ตำบล 3 อำเภอ

1.กลุ่มบ้านตลาดม่วง บ้านหัวเขาแตก เขตตำบลหนองเรือ อำเภอนาเชือก

กรรมการ 10 คน

สมาชิก 36 คน

2.กลุ่มบ้านหนองปอ บ้านนาเหนือ ตำบลหนองเรือ อำเภอนาเชือก

กรรมการ 10 คน

สมาชิก 24 คน

3.กลุ่มบ้านหนองชี บ้านหนองเสียว บ้านโคกสูง ตำบลนาข่า อำเภอลำปลายมาศ

กรรมการ 7 คน

สมาชิก 10 คน

4.กลุ่มบ้านน้ำเกลี้ยง ตำบลนาข่า อำเภอลำปลายมาศ

กรรมการ 9 คน

สมาชิก 14 คน

5.กลุ่มบ้านหนองขาม บ้านแสบง ตำบลคอนจัว อำเภอบรรพตพิสัย

กรรมการ 7 คน

สมาชิก 13 คน

6.กลุ่มบ้านโนนทอง-โนนธรรม ตำบลโนนแดง อำเภอบรรพตพิสัย

กรรมการ 10 คน

สมาชิก 16 คน

7.กลุ่มบ้านโนนสะอาด ตำบลโนนแดง อำเภอบรรพตพิสัย

กรรมการ 10 คน

สมาชิก 15 คน

8.กลุ่มบ้านห้วยหลาว บ้านห้วยใหม่ บ้านโนนชัยศรี ตำบลเขวาสินรินทร์ อำเภอนาเชือก บ้านป่ากงหิน
บ้านนาเจริญ ตำบลโนนแดง อำเภอบรรพตพิสัย

กรรมการ 10 คน

สมาชิก 46 คน

9.กลุ่มบ้านศาลา ตำบลโนนแดง อำเภอบรรพตพิสัย

กรรมการ 9 คน

สมาชิก 15 คน

สรุปกระบวนการทำงานพัฒนาที่ดำเนินการ ปี 2542-2553

ทางโครงการได้ดำเนินการพัฒนา ตั้งแต่ปี 2543 โดยร่วมกับมูลนิธิหมู่บ้าน สถาบันวิจัย
และพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยสรุปดังต่อไปนี้

1. การศึกษาของข้อมูลหมู่บ้านเชิงลึก (In-depth Survey) โดยให้ตัวแทนหมู่บ้านมีส่วนร่วม
ร่วมกับข้อมูลครัวเรือน จากนั้นนำผลข้อมูลที่ได้ประมวลได้นำเสนอต่อชุมชน การดำเนินงาน

2. จัดการฝึกอบรมและการศึกษาดูงานแก่กลุ่มเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง
3. จัดประชุมเพื่อสรุปความก้าวหน้าของกิจกรรมต่างๆ ของแต่ละหมู่บ้านทุกๆ 2 เดือน
4. การประชุมประจำปี โครงการนำร่อง ทั้ง 4 จังหวัด เพื่อเสนอผลการดำเนินงานและ ทบทวนแนวทางการพัฒนาเพื่อกำหนดเป็นแผนกิจกรรมในปีต่อไป
5. จัดงานสมัชชาเครือข่ายเกษตรกร โคกผักกูด – โป่งแดง 4 ครั้งเพื่อนำเสนอผลของ กิจกรรมพึ่งตนเอง สร้างความตระหนักในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง แสดงพลังของชาวบ้าน สืบทอด ภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่คนรุ่นใหม่ และร่วมกันกำหนดแนวทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืน

ผลที่เกิดขึ้น(out put)และปัญหา-อุปสรรค

1. เกิดองค์กรชาวบ้านและเครือข่าย

9 กลุ่ม ใน 29 หมู่บ้าน

พิจารณาความเข้มแข็งของกลุ่มและเครือข่ายจาก 4 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ความเข้มแข็งของกลุ่มและเครือข่าย
2. ความเข้มแข็งของผู้นำ
3. การมีส่วนร่วม
4. ความยั่งยืนของเครือข่าย

2. ความเข้มแข็งของกลุ่มและเครือข่าย

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเข้มแข็งของกลุ่มและเครือข่าย

1. กิจกรรมหลักทางด้านแปลงเรียนรู้ตัวอย่างมีความชัดเจนได้ผลจริง เกษตรกรเจ้าของแปลง ชัดเจนในแนวความคิดพึ่งตนเอง (ยกตัวอย่างเช่น นายสมบุญและนายทองดี) มีการปฏิบัติที่เป็นจริง และได้ผลจริง สามารถ เป็นอาหาร ลดรายจ่ายและเพิ่มรายได้ได้จริง มีการขยายตัวของกิจกรรมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

2. มีการหนุนช่วยกันแปลงของสมาชิกอย่างชัดเจน เหมือนการติดตามผล ประเมินผลกันเองในกลุ่ม การแบ่งฝ่ายประเมินผล (ตรวจแปลง) 5 หมู่ คือ หนึ่งที่อยู่อาศัย สองการปลูกพืช สามสมุนไพร สี่การเลี้ยงสัตว์และห้าการพึ่งตนเอง สร้างใจให้กันได้ภายในกลุ่มได้

3. มีกิจกรรมของกลุ่มดำเนินการอย่างต่อเนื่อง สมาชิกมีส่วนร่วมในกิจกรรมอย่างสม่ำเสมอ ความสัมพันธ์ของคนในกลุ่มดีมาก ถึงมีความขัดแย้งก็สามารถปรองดองกันได้ มีกิจกรรมที่สร้างสำนึก สาธารณะแก่สมาชิก (อาหารกลางวันเด็ก ปลูกป่า เป็นต้น)

4. สร้างอำนาจในการต่อรองได้ทั้งรัฐและอบต.และองค์กรพัฒนาเอกชน สามารถประสานทรัพยากรจากภายนอกได้ดี ทั้ง โรงเรียน เกษตรอำเภอ อบต. (ทั้งด้านการเรียนรู้และงบประมาณ)

5. สามารถรวมตัวกันอย่างเต็มใจและสมัครใจในการจัดงานสมัชชา มีการจัดงานสมัชชาเครือข่ายประจำปีมาแล้ว 4 ปี มีการรวบรวมจากสมาชิกเครือข่าย และมีการระดมทุนของแต่ละบ้าน มีการรวบรวมระดมความคิด แลกเปลี่ยน และรื้อฟื้นความเป็นท้องถิ่น มีการนำสินค้าไปจำหน่าย ใครมีอะไร ทำอะไร ให้ไปแสดง จัดครั้งแรกมีการระดมทรัพยากรต่างๆระดมการสนับสนุน พอเห็นว่าดีเลยทำมาเรื่อยๆ บางอย่างดีก็ทำไป บางอย่างไม่ดีก็มีการเพิ่มเติมขึ้นมาเรื่อยๆ ถึงหน่วยงานจะจบไปแล้วแต่ก็อยากให้พวกเราทำกันต่อไป ไม่ว่าจะเป็นงานเล็กหรือใหญ่ เพราะเป็นการสร้างพลังคนในชุมชน และได้มีการเชิญหน่วยงานต่างๆมาร่วมงานด้วยซึ่งจัดเพียงปีละ 1 ครั้งเท่านั้น เป็นวันรวมกันของเกษตรกรเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ส่วนมากก็จะจัดเรื่องปลอดสารพิษ ในหน่วยงานเกษตรพอได้มาเห็นก็ตั้งใจที่เกษตรกรสามารถทำเรื่องเกษตรปลอดสารพิษนี้ได้ ซึ่งงานสมัชชานี้ก็ได้จัดขึ้นมา 4 ปีแล้ว หน่วยงานอื่นได้ยินก็อยากจะเข้าร่วมงานด้วย มีการขอการสนับสนุนจาก อบต. ซึ่งไม่มีการจัดตั้งข้อบัญญัติงบประมาณไว้ ทาง อบต. หนองเรือ ตั้งไว้ปี ละ 10,000 บาท แต่ปัจจุบันไม่แน่ใจว่ามีหรือไม่

6. มีการขยายผล หรือส่งเสริมให้สมาชิกเครือข่ายทำเกษตรผสมผสาน และเกษตรอินทรีย์ผ่านบทบาท ศูนย์ปราชญ์ ศูนย์เรียนรู้ และแปลงเรียนรู้ โดยเจ้าหน้าที่ สปก. เข้ามาสนับสนุนในเรื่องที่สนใจ ให้ เกษตรกรที่ทำแปลงดี ชยัน มีความตั้งใจในการทำเกษตร แล้วคัดเลือกเป็นศูนย์ปราชญ์ ศูนย์เรียนรู้ ส่วนแปลงเรียนรู้ ชาวบ้านเป็นผู้พิจารณาตัดสินคุณสมบัติกันเอง (มี 12 แปลง เกิดขึ้นปลายปี 2551) ซึ่งในการถอดบทเรียนครั้งนี้มีการกล่าวถึงเรื่องราวดังกล่าวดังต่อไปนี้กิจกรรมในกลุ่มหมู่บ้าน หลังจากอบรมแล้วก็มีการถ่ายทอดให้กลุ่มสมาชิกผ่านทางการประชุมประจำเดือนหรือในวันที่มีประชุม ให้ข้อมูลผ่านทางศูนย์ปราชญ์ มีเรือนเพาะชำต้นไม้ ขยายต้นไม้ มีคณะกรรมการ เน้นเรื่องเกษตรผสมผสาน เกษตรอินทรีย์ ทำข้าวชีวภาพ น้ำหมัก กิจกรรมปลูกป่า ถวายน้ำป่านะ เลี้ยงอาหารเด็กน้อย แบ่งฝ่ายประเมินผล(ตรวจแปลง) 5 หมวด คือ หนึ่งที่อยู่อาศัย สองการปลูกพืช สามสมุนไพร สี่การเลี้ยงสัตว์ และห้าการพึ่งตนเอง

7. มีการเรียนรู้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ สมาชิกเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันเพื่อนำไปปรับปรุงแปลงนาของตนเอง โดยใช้แปลงที่ประสบความสำเร็จในพื้นที่ และขยายสู่สมาชิกรายอื่นๆ

8. มีการรวมกลุ่มกันการจำหน่ายสินค้า (ตลาดเขียวมีวิธีการจัดการที่ดี ได้ผลจริง) มีความสืบเนื่องมาหลายปี แปลรูปข้าว ถั่วรวมกันขายจะขายง่ายกว่าแยกกัน

9. กลุ่มแกนนำหลักมีการคิดค้นและมีการถ่ายทอดสู่ลูกหลานได้ดีสร้างความเอื้ออาทร ถ่ายทอดให้ลูกหลาน เช่น ค่ายเด็กฮักถิ่น

10. ชาวบ้านในกลุ่มมีการดูแลกัน มีการแบ่งหมู่บ้านกันรับผิดชอบ แบ่งกันดูแลกัน ตามโซน เช่น แม่เตรียมดูแล บ้านห้วยหลาว 5 หมู่บ้าน(กลุ่มเกษตรผสมผสาน5หมู่บ้านห้วยหลาว) 65 คน แล้วก็แบ่งกัน 3 สาย โนนธรรมโนนทอง กลุ่มปราชญ์ดูแล กลุ่มปราชญ์โนนแดง นาข่า กลุ่มเกษตรผสมผสานกลุ่มหนองเรือ กลุ่มบ้านศาลา

11. กิจกรรมในแต่ละกลุ่ม หลังจากอบรมแล้วก็มีมีการถ่ายทอดให้กลุ่มสมาชิก
ผ่านทางการประชุมประจำเดือนหรือในวันที่มีประชุม ให้ข้อมูลผ่านทางศูนย์ปราชญ์ มีเรือนเพาะชำ ต้นไม้ ขยายต้นไม้มีกิจกรรมการ เน้นเรื่องเกษตรผสมผสาน เกษตรอินทรีย์ ทำข้าวชีวภาพ น้ำหมัก กิจกรรมปลูกป่า ถวายน้ำปานะ เลี้ยงอาหารเด็กน้อย

12. การเชื่อมประสานและการหนุนเสริมของแหล่งเรียนรู้ร่วมกัน มีการขยายผลอยากให้เกษตรกรรายอื่นลดการใช้สารเคมี หยุคทำลาย ธรรมชาติ ขยายสมาชิกที่ทำเกษตรผสมผสาน กลุ่มมาทำเกษตรพอเพียง ทำเพื่อปูทางไว้ให้ลูกหลานไม่อดอยาก โดยสอนด้วย ทำด้วย/ปลูกจิตสำนึกให้ลูกหลาน เพื่อสืบทอด สอนลูกให้มีสติและเข้ามาทำกิจกรรมในแปลงตาม เครือข่ายจึงต้องทำบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมสมาชิก และต้องพิจารณาถึงการเชื่อมประสานและการหนุนเสริมของแปลงเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อให้แปลงเรียนรู้ดังกล่าวสามารถทำหน้าที่ส่งเสริมการขยายผลให้สมาชิกได้ดียิ่งขึ้น

13. บทบาทศูนย์ปราชญ์ ศูนย์เรียนรู้ และแปลงเรียนรู้ หนุนช่วยสมาชิกในพื้นที่ เป็นแหล่งเรียนรู้ในชุมชนเพื่อให้มีการปลูกอยู่ปลูกกิน ไม่ต้องไปหาซื้อบ้านอื่นๆ หรือญาติพี่น้อง เป็นศูนย์ในการรื้อฟื้นถ่ายทอดภูมิปัญญาพื้นบ้านที่ได้ทำมา เช่น การใช้ควายไถนา ช่วยเหลือเพื่อบ้านและแปลงที่ต้องการเรียนรู้ โดยการช่วยปลูกต้นไม้ เช่น ลงแขกปลูกต้นไม้ ให้คำแนะนำในการปลูกพืชผักต่างๆ การขยายตัวของสมาชิก จาก 1 เป็น 2 จาก 2 เป็น 3 ชักชวนคนที่มีความสนใจเข้าร่วมกิจกรรม เป็นบุญและมีความภาคภูมิใจที่ชาวบ้านมาขอพืชผักในแปลง

มีการพูดคุยให้คนอื่นฟัง ให้กับคนที่ไปไกลไปป่า เพื่อน พี่ น้อง กลุ่มสมาชิก มีการพูดคุยกับคนอื่นบ้างในหมู่บ้าน การทำผักปลอดสาร ทำปุ๋ยชีวภาพ น้ำหมัก เรื่องการทำปุ๋ยชีวภาพก็ไม่ยาก พาสมาชิกทำในหมู่บ้าน แนะนำไถบ้าน ใครที่สนใจก็เล่าสู่ฟัง ใครที่มาสอบถาม ขยายให้กับผู้นำชุมชนเพื่อเป็นตัวอย่างของคนในหมู่บ้าน ก็มีการแนะนำ คนที่มาดูโรงปุ๋ยก็มีการแนะนำคนที่มาดูมาชม ผู้ที่ผ่านไปผ่านมา แนะนำให้ทำปุ๋ยก่อนปลูกพืชผัก แนะนำเรื่องการเตรียมดินก่อน ต้องพินิจพิเคราะห์ ปรับปรุงครั้งแรกปีละครั้ง ปุ๋ยคอก น้ำหมัก เอาหญ้าดอกเหลืองพื้น เอาปุ๋ยคอกหมักไว้ แนะนำคนที่มาซื้อ ขยายผลให้เพื่อน

ฟังตอนประชุม วิธีการปลูก การเลี้ยงหมู แนะนำให้คนลดการใช้ปุ๋ยเคมี แนะนำปุ๋ยจากมูลหมู ได้กินนาน หลายเดือน ขยายผ่านศูนย์ปราชญ์ เมียเอาของไปขายก็ช่วยขยายผลตอนเอาไปขายด้วย

ครอบครัวมีส่วนสำคัญกับการทำเกษตรผสมผสาน คาคหวัง สิ่งที่หลายๆคนรู้อยากให้อายุทอดให้เด็ก ผ่านทางโรงเรียน ประสบการณ์ของพวกเขาเป็นส่วนสำคัญมา ผลักดันให้เกิดเป็นหลักสูตรท้องถิ่นได้ ถ้าเราอายุทอดให้เด็กได้จะได้เป็นภูมิคุ้มกันให้กับเขาได้ เด็กทุกวันนี้ทำได้ยาก ขนาดดั่งพ่อแม่ได้ก็จะง่าย ส่งลูกไปเรียนเกษตร จะได้ทำอยู่ทำกินได้ สิ่งที่เรากินอยู่ก็เกิดจากเกษตร ลูกเรียนเกษตรแต่ไปทำงานชลบุรี ส่งลูกไปเรียนเกษตร แต่ไม่จำเป็นต้องออก ตอนที่เขายังไม่มีครอบครัวเราสามารถพูดได้ แต่ถ้ามีครอบครัวก็พูดยาก ถ้าครอบครัวไม่เห็นด้วย ฝึกให้ลูกทำการเกษตรตั้งแต่เด็ก เป็นครอบครัวหมดแล้ว หลานก็ขึ้นเกียจ”

14. การเชื่อมประสานและการหนุนเสริมของแปลงเรียนรู้ร่วมกันระหว่างศูนย์ปราชญ์ ศูนย์เรียนรู้ และแปลงเรียนรู้ ในฐานะปราชญ์ มีการเชื่อมประสานและการหนุนเสริมของแปลงเรียนรู้ร่วมกันคือช่วยกัน ยกย่องแปลงเรียนรู้ คุยว่าคนๆนั้นมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ โดยดูจากแปลงว่ามีความสมบูรณ์ของแปลงหรือไม่ แต่ก็ต้องมีการเชื่อมโยงในทางความคิดวิเคราะห์ด้วย เวลามีคนมาเยี่ยมที่แปลง ก็ขอให้มีการบอกต่อและมีการมาร่วมเป็นวิทยากร เอาความรู้ใหม่ๆมาเสริมกัน ช่วยกันในเรื่องงานเครือข่าย ชักชวนให้ร่วมเข้าอบรมเพื่อแลกเปลี่ยน เพราะบางคนก็มีการขยายมากกว่าเดิม

ความยั่งยืนของเครือข่าย

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนของเครือข่าย

1. ยั่งยืนเกิดจากการที่มีแนวคิดเรื่องเกษตรยั่งยืน ซึ่งนำไปสู่การพึ่งตนเอง การปลูกต้นไม้ให้ลูกหลานได้ใช้ต่อไป อยู่ना อยากให้ลูกหลานมาเป็นหลัก อยากให้มีคนสืบทอดจะได้มีภูมิคุ้มกัน คนสานต่อไป ทำอย่างไรจะไปข้างหน้าต่อไปได้ไร ลูกหลานจะสานต่อไปได้อย่างไร ลูกหลานจะทำตามเราไปต่อหรือไม่ อยากเป็นหนุ่มกีนมา จะได้ทำของในสวนได้เต็มที่ เราต้องทำต่อไปเรื่อยๆจะเป็นความยั่งยืน ความยั่งยืนคือการมีงานทำ ในอนาคตเราจะมีแต่พึ่งพาแต่เครื่องกลไม่ได้พึ่งตนเอง มีหนี้มีสินเพิ่มขึ้น

2. การปลูกพืชแบบผสมผสานในแปลง พืชยืนต้น ป่าหัวไร่ปลายนา เป็นความยั่งยืน ตกทอดสู่ลูกหลาน เพื่อให้ลูกหลานเอาไว้ใช้ปลูกบ้านเรือนในอนาคตต่อไป ปลูกไปเรื่อยๆ นอกจากจะมองว่าต้นไม้ยืนต้นยั่งยืนแล้วยังจะมองถึงสิ่งแวดล้อมในอนาคตด้วย อยากให้สิ่งต่างๆ เดินไปพร้อมกัน เช่น การ

เลี้ยงสัตว์ เกษตรผสมผสานนั้นควบคู่กันไปถึงจะยั่งยืน รูปธรรมในแปลงชัดเจน โดยเฉพาะสมุนไพร ซึ่งรุ่นลูกรุ่นหลานได้ใช้ยามเจ็บป่วย ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลมาก

3. การที่สมาชิกสามารถพึ่งตนเองได้จากการทำเกษตรผสมผสาน มีรายได้ในแปลงที่ยั่งยืน ช่วยลดหนี้สินในครอบครัว มีพออยู่พอกิน พยายามไม่เป็นหนี้เพิ่ม ไม่มีหนี้ ขายของได้เงินมาก็เก็บไว้ อาหารมีอยู่ในแปลง ไม่ได้ไปซื้ออาหารจากภายนอก ช่วยลดรายจ่าย ทำไปเรื่อยๆ เหลือกินแล้วเอาไปขาย ปลุกในสิ่งที่เรากิน มีการจัดการผลผลิต ปลุกในสิ่งที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของเรา กินอาหารในแปลงที่เราปลูก สุขภาพเราก็จะดี เพราะเราทำเกษตรอินทรีย์ หนี้เยอะจะลดลงน้อยได้ ไม่ได้ทำเชิงเดี่ยว ทำผสมผสาน จะได้มีขายตลอด ทำเกษตรตามฤดูกาล ทำนา ทำมัน เลี้ยงสัตว์ จะได้ไม่ได้ซื้ออาหารจากตลาด มีเงินออม มีความสุขกับการทำเกษตร

4. ความยั่งยืนต้องมีการถ่ายทอดทางความคิด แล้วนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อการสืบทอด ความรู้ ไปสัมพันธ์กับความคิด ตั้งแต่มี ส.ป.ก. เข้ามาให้ความรู้ สนับสนุน ทำให้ชาวบ้านได้มาเจอกัน ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน พัฒนาความรู้จากการปฏิบัติ

มีความรู้เพิ่มเติมจากเครือข่ายที่ไปเรียนรู้และแลกเปลี่ยนกันมา การถ่ายทอดนั้นต้องเริ่มที่ครอบครัวก่อน ปลุกฝังลูกให้ลูกเริ่มทำตั้งแต่ในครอบครัว การเปลี่ยนแปลงความคิดเรานั้นไม่ได้เริ่มมาตั้งแต่พ่อแม่สมัยก่อน แต่เป็นเพราะเราได้รู้ วิเคราะห์ตนเอง และพึ่งตนเองได้ จึงทำให้เปลี่ยนแนวความคิดมาทำเกษตร (อยากให้เน้นตรงนี้) อยากให้ลูกให้หลานคิดและเข้าใจเหมือนเรา อยากให้ลูกหลานรู้จักตัวเองมากขึ้น เพราะลูกหลานอยากไปเป็นนักธุรกิจ ดารา พยาบาล รับราชการ หลงเทคโนโลยีโดยไม่คำนึงว่าพื้นฐานเราคือเกษตรกร ทำอาชีพเกษตรกร ทำให้ที่ดินที่เราเกิดประโยชน์สูงสุด อยากให้สร้างที่ดินให้เป็นแหล่งอาหารสำหรับเลี้ยงตัวเองได้

5. การเห็นค่าภูมิปัญญาและพื้นวิถีชีวิตเดิม สอนให้ลูกคิดเป็น วิเคราะห์ได้ การนำวัฒนธรรมมาประยุกต์ใช้ร่วมกับภูมิปัญญา เช่น ทำบุญข้าวสาก แห่นุญบังไฟ งานบุญเหล่านี้พอลูกหลานถามเราตอบไม่ได้ นั่นคือการเข้าถึงองค์ความรู้ ขาดการถ่ายทอด

6. การประยุกต์ประเพณีวัฒนธรรมเข้ากับวิถีเกษตร เช่น พ่อสาคร เรานำจุลินทรีย์ที่อยู่ในดินมาใช้ประโยชน์ ทำให้มีความอุดมสมบูรณ์มาก คนที่เข้าถึงองค์ความรู้จริงนั้นต้องศึกษาและติดตามแล้วจึงถ่ายทอด การเข้าถึงคุณค่าที่แท้จริง คือ เข้าใจถึงแก่นแท้ของมัน (ทางโนนทองบอกว่า ต้องอินกับมัน ถ่ายทอดคุณค่าแท้นี้สู่คนอื่น (ลูกหลาน, เครือข่าย, เพื่อนบ้าน, พี่น้อง) ถ่ายทอดไปสู่ลูกหลาน ทุกส่วนจะมุ่งไปสู่เป้าหมายอันเดียวกันก็จะนำความยั่งยืนมาให้

7. พระครู ผู้อาวุโสในชุมชน ผู้นำ เป็นคนทำหน้าที่ให้เกิดการถ่ายทอด สามารถถ่ายทอดให้กับคนอื่นได้ ผู้เป็นปราชญ์ต้องออกเยี่ยมสมาชิก มีการประชุมสมาชิกด้วย อยากให้แกนนำ

สมาชิก แปลงเรียนรู้ ศูนย์เรียนรู้ช่วยกันถ่ายทอด อยากให้เครือข่ายและสมาชิกผู้สนใจที่มีอยู่นั้น ช่วยกันขับเคลื่อน วิธีการทำให้ลูกหลานได้รับการถ่ายทอด เครือข่ายต้องพบปะกัน เพื่อ แลกเปลี่ยนเรียนรู้เปรียบเทียบที่ผ่านมา ก่อนหน้านี้เจ้าหน้าที่หรือคนนอกเป็นคนทำให้เกิดการประชุม แต่บางครั้งก็คิดเอง (ส่วนน้อย) เช่น ประชุมกลุ่มว่าจะทำอะไร , การประชุมสมาชิกปราชญ์ ประชุม ระดับเครือข่ายประมาณปีละครั้ง

8. ความยั่งยืนที่แท้จริงเกิดจากการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของคนในเครือข่าย ตั้งแต่ศึกษาปัญหา ร่วมกัน วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขร่วมกัน กำหนดหรือตัดสินใจในแผนงานร่วมกัน แล้วทุกคนจะได้ พัฒนา ทดลองทำ ปรับปรุงแก้ไข

แนวคิดการทำเกษตรผสมผสานของเครือข่าย

จุดเด่นของเครือข่ายคือ ความเข้มข้นในแนวคิดของกิจกรรมหลักทางด้านแปลงเรียนรู้ศูนย์ เรียนรู้และศูนย์ปราชญ์ ความชัดเจนได้ผลจริง เกษตรกรเจ้าของแปลงชัดเจนในแนวคิดการ พึ่งตนเอง (ในแปลงระดับดีมากของเครือข่าย ประมาณ 30 แปลง ยกตัวอย่างเช่น นายสมบูรณ์และ นายทองดี นายอานวย นายสสิต พ่อตา สาคร เป็นต้น) มีการปฏิบัติที่เป็นจริงและได้ผลจริง พืชที่ ปลุก สัตว์ที่เลี้ยงสามารถ เป็นอาหาร ลดรายจ่ายและเพิ่มรายได้ได้จริง มีการขยายตัวของกิจกรรม เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพื่อให้ตนเองมีกินพออยู่พอกิน มีของกินในแปลงไม่ต้องซื้อกิน ลดการซื้อจากภายนอก ลดรายจ่าย เกิดจุดยืนพึ่งตนเอง รู้จักเศรษฐกิจพอเพียงเพราะเห็นวิถีชีวิตเดิม มีแต่หนี้และยากจน มีความ ต้องการอยากรวยและมีเงินใช้มากกว่าเดิม

มีการลดการใช้สารเคมี ลดต้นทุนชัดเจน มีรายได้จากการขายผลผลิต โดยมีแม่ค้าไปรับซื้อที่ แปลง ประโยชน์ที่ได้คือ การทำเกษตรผสมผสานแก้ปัญหาความยากจนได้ โดยการปลูกพืชผักในแปลง ทำให้มีกิน เหลือกินได้ขายทำให้มีรายได้ ไม่เอาเงินเป็นพระเจ้า แต่เอางานเป็น พระเจ้า เกษตรกรมี สุขภาพที่ดีขึ้น ไม่ได้รับสารเคมี กินข้าวกล้อง มีความสบายใจ ในการปลูกต้นไม้มีทุกอย่างที่กิน เมื่อก่อนมีแต่ปลูกมันแต่ปัจจุบันนี้มีอาหารที่ปลูกให้กินหลายอย่าง เช่น กถั่วฝักยาว มะม่วง ผักสวนครัว

เกษตรผสมผสาน ทำหลายอย่างได้หลายอย่าง ต้นทุนยังสูง เกษตรอินทรีย์ทำให้เกิดความอุดม สมบูรณ์ นอกจากจะเกิดต้นไม้แล้วยังมีอาหารให้กินไม่ขาด เอาปามันมาทำป้าไม้ มอญยาว ไม่ต้องการ ปลุกยูกา ปลุกแล้วไม่คุ้มเพราะได้รายได้ตอนช่วงแรกแต่หลังจากนั้นก็ปลูกอะไรไม่ได้เลย ดินเสีย เสีย เงินเสียเวลาถอนตอยูกา อยากให้เกษตรกรรายอื่นลดการใช้สารเคมี หยุดทำลาย ธรรมชาติ ช่วงการ เปลี่ยนแปลงหลังจากที่ทำเกษตรผสมผสาน อยากให้ขยายสมาชิก เพราะคนส่วนใหญ่ไปทำงานใน

เมืองที่เจริญ ยังหวังเรื่องหาเงิน อยากให้คนกลุ่มนั้นหันมาทำเกษตรพอเพียง ทำเพื่อปูทางไว้ให้ลูกหลานไม่อดอยาก โดยสอนด้วย ทำด้วย/ปลูกจิตสำนึกให้ลูกหลาน เพื่อสืบทอด สอนลูกให้มีสติและลูกชายกำลังเข้ามาทำกิจกรรมในแปลงตาม

ก่อนการทำเกษตรผสมผสาน พื้นที่ในเขต สปก.ส่วนใหญ่เป็นที่ดอน มีพื้นที่ทำนา ส่วนที่ดอนจะมีแต่หญ้าคา ปลูกมัน ทำนาเสร็จก็ไม่ได้ทำอะไร ทำนาเสร็จก็คือเสร็จ รอทำนาอย่างเดียว เลี้ยงสัตว์ก็ไม่มีน้ำกิน และไม่เคยทำเกษตรผสมผสานมาก่อน หน่วยงานที่ส่งเสริมการทำเกษตรผสมผสานในแปลงคือ สำนักงานเกษตรอำเภอเพราะมีการทำเกษตรผสมผสานก่อนเริ่มโครงการของ สปก. โดยการขุดสระด้วยงบประมาณของตนเองก่อน อยากให้เกษตรกรรายอื่นลดการใช้สารเคมี หยุดทำลาย ธรรมชาติ ช่วงการเปลี่ยนแปลงหลังจากที่ทำเกษตร

วิธีการส่งเสริมการทำเกษตรของเครือข่าย

- ทางเครือข่ายโดยแกนนำและเจ้าหน้าที่ มีการส่งเสริมเกษตรผสมผสาน เป็นแนวทางและเป้าหมายหลักในการดำเนินงานของเครือข่าย มีระยะเวลาส่งเสริมยาวนาน และส่งผลกระทบต่อชีวิต ครอบครัว ชุมชนค่อนข้างชัดเจนขยายแปลงเกษตรผสมผสานทุกหมู่บ้าน เพื่อเป็นจุดเรียนรู้ จุดถ่ายทอด
- มีการคัดเลือก แปลงเรียนรู้ โดยทางเครือข่ายเป็นผู้คัดเลือกเพื่อให้เป็นผู้นำในการส่งเสริมสมาชิกการทำเกษตรยั่งยืน มีทั้งหมด 12 แปลง
- สมาชิกทุกคนของเครือข่ายได้รับการสนับสนุนส่งเสริมในการทำกิจกรรมเกษตรผสมผสานทุกราย มีรูปธรรมที่ชัดเจนแต่ความเข้มข้นมีความแตกต่าง
- การช่วยเหลือกันในหมู่สมาชิก เช่น การหมุนเวียนช่วยเหลือกัน ในเรื่องการปลูกต้นไม้ ปลูกป่า และกิจกรรมอื่นๆ ร่วมกัน
- มีการติดตาม ให้กำลังใจ ส่งเสริมกัน การลงแขก กินข้าวร่วมกัน
- มีการเพาะกล้าไม้และนำไปปลูกในแปลง
- มีการปรับเปลี่ยนให้เป็นรูปธรรม ลงมือปฏิบัติจริงในหมู่สมาชิก

บทบาทศูนย์ปราชญ์ ศูนย์เรียนรู้ และแปลงเรียนรู้ ในการหนุนช่วยสมาชิกในพื้นที่

- ทั้ง 3 กลุ่ม เป็นแกนหลัก ในการเป็นแหล่งเรียนรู้ในชุมชนเพื่อให้มีการปลูกอยู่ปลูกกิน ไม่ต้องไปหาซื้อบ้านอื่นๆ หรือญาติพี่น้อง

- เป็นศูนย์ในการรื้อฟื้น ถ่ายทอดภูมิปัญญาพื้นบ้านที่ได้ทำมา เช่น การใช้ควายไถนา ช่วยเหลือเพื่อบ้านและแปลงที่ต้องการเรียนรู้ โดยการช่วยปลูกต้นไม้ เช่น ลงแขกปลูกต้นไม้ ให้คำแนะนำในการปลูกพืชผักต่างๆ การขยายตัวของสมาชิก จาก 1 เป็น 2 จาก 2 เป็น 3 ชักชวนคนที่มีความสนใจเข้าร่วมกิจกรรม เป็นบุญและมีความภาคภูมิใจที่ชาวบ้านมาขอพืชผักในแปลง

- มีการพูดคุยให้คนอื่นฟัง เพื่อขยายผลสู่สมาชิกและคนอื่นๆ ในชุมชน แนะนำ การทำผักปลอดสาร ทำปุ๋ยชีวภาพ น้ำหมัก พาสมาชิกทำในหมู่บ้าน

- ขยายให้กับผู้นำชุมชนเพื่อเป็นตัวอย่างของคนในหมู่บ้าน

- แนะนำ คนที่มาดูโรงปุ๋ย แนะนำให้ทำปุ๋ยก่อนปลูกพืชผัก แนะนำเรื่องการเตรียมดินก่อนปรับปรุงครั้งแรกปีละครั้ง ปุ๋ยคอก น้ำหมัก เอาหญ้าดอกเหลืองรองพื้น เอาปุ๋ยคอกหมักไว้

- แนะนำให้ความรู้คนที่มาซื้อสินค้าผลิตจากแปลง

- ขยายผลให้เพื่อนฟังตอนประชุม

- แนะนำให้คนลดการใช้ปุ๋ยเคมี แนะนำปุ๋ยจากมูลหูลุม ได้กินนาน หลายเดือน

- ถ่ายทอดให้เด็ก ผ่านทางโรงเรียน ผลักดันให้เกิดเป็นหลักสูตรท้องถิ่นได้

**การเชื่อมประสานและการหนุนเสริมของแปลงเรียนรู้ร่วมกันระหว่างศูนย์ปราชญ์
ศูนย์เรียนรู้ และแปลงเรียนรู้**

- ในฐานะศูนย์ปราชญ์ มีการเชื่อมประสานและการหนุนเสริมของแปลงเรียนรู้ร่วมกันคือช่วยกันยกระดับแปลงเรียนรู้ ว่าคุณๆ นั้นมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ โดยดูจากแปลงว่ามีความสมบูรณ์ของแปลงหรือไม่ แต่ก็ต้องมีการเชื่อมโยงในทางความคิดวิเคราะห์ด้วย เวลามีคนมาเยี่ยมที่แปลง ก็ขอให้มีการบอกต่อ

- มีการมาร่วมเป็นวิทยากร เอาความรู้ใหม่ๆ มาเสริมกัน ช่วยกันในเรื่องงานเครือข่าย

- เข้าอบรมเพื่อแลกเปลี่ยน เพราะบางคนก็มีการขยายมากกว่าเดิม

การขยายผลการทำเกษตรยั่งยืน

วิธีการขยายผลไปสู่สมาชิกต้องเปลี่ยนแปลงวิธีคิดก่อน การชวนคนอื่นให้ทำเกษตรผสมผสานนั้นง่ายกว่าบอกให้เลิกใช้สารเคมี เมื่อก่อนใช้สารเคมี แต่กว่าจะเปลี่ยนความคิดให้เลิกใช้สารเคมีเลยนั้นทำให้ยังไม่มีคามมั่นใจ มาปรับใช้ (คนกินข้าว ข้าวกินปุ๋ย)

ให้ความรู้ได้แต่ไม่มีความสามารถในการให้ความคิดวิเคราะห์ ทำให้ตัดสินใจเลิกใช้สารเคมีไม่ได้ แต่คนที่ทำเกษตรผสมผสานนั้นมองไกล จะทำอย่างไรให้คนอื่นทำเกษตรผสมผสานด้วยใช้เวลาไม่นาน ไม่ยากในการเริ่มก้าวแรกในการทำเกษตร

การเปลี่ยนความคิดนั้น ดึงสมาชิกใหม่เข้ามา เปลี่ยนวิธีคิดโดยการพูดคุย วิเคราะห์ โดยควารู้จัก รักหรือไม่ก่อนการขุดสระน้ำ เรียกมาอบรม ยกตัวอย่างของตัวเอง ทบทวนชีวิตเพื่อให้สมาชิกรู้จัก ตัวตนของตัวเอง แก้ไขปัญหาของสมาชิกให้ตรงประเด็น ถ้ามความต้องการที่แท้จริงว่าต้องการอะไร

แปลงเรียนรู้ ทั้ง 12 แปลง ต้องขยายสมาชิกออกไป ให้มาคุยตัวอย่างแล้วทำงานร่วมกับศูนย์ ปราชญ์ อยากทำเรื่องไหน สนใจเรื่องไหน ก็จะจัดอบรม การขยายวิธีคิดออกไป เป็นตัวอย่าง ดันแบบ ขยายผลให้กับสมาชิก

ลงไปสาธิตพร้อมกับวิธีการทำ ทำเป็นตัวอย่าง เช่น กรณีพ่อค้ากอง ชาวบ้านมาเห็นว่ามีการ ปลุกไม้ใหญ่เอาไว้จึงทำตาม ทำให้เกิดเป็นป่าหัวไร่ปลายนา มีต้นไม้ใหญ่มาก ทำให้มีเห็ดให้เก็บ ลง ไปสาธิต แก้ปัญหาระบบน้ำ การปลุกพืชหลากหลาย (อธิบายให้ฟัง) ศึกษาดูงานในแปลงสาธิตเอง สนับสนุนพันธุ์ไม้ ไปปลุกให้ในแปลง เอาพันธุ์ไม้ไปปลุก โซนห้วยหลาว เป็นกลุ่มย่อยแตกออกจาก เครือข่าย เพราะถ้าไม้ท้องถิ่นปลุกเอง หลังจากนั้นก็เรียกมาประชุมติดตามผล

ในช่วงการเริ่มต้น ลองผิดลองถูกในแปลง หลายปีอยู่กว่าจะพออยู่พอกิน ต้องต่อสู้กับตัวเอง

รูปธรรมในแปลง

รูปแบบแปลง ตามลักษณะภูมินิเวศน์ในเขตพื้นที่ทำงาน สปก.เป็นนาโคก ได้รับการส่งเสริมให้มี แหล่งน้ำในแปลง สระ , บาดาล , โอง มีระบบน้ำ เพราะถ้าไม่มีระบบน้ำจะได้หาน้ำรดต้นไม้ บาดาล มีแต่ไม้ใช้เพราะอยู่ไกล ระบบน้ำใช้การปั่น สูบน้ำขึ้นมารด ไม้ผล ผัก ไม้ใช้สอย สมุนไพร ที่ปลุก มีถนนไปนา (ถนน สปก.) มีที่พัก ห้องน้ำ รูปแบบแปลงซึ่งถือว่าประสบความสำเร็จในการทำเกษตร ผสมผสานจึงมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกันคือ มีการทำนาโดยใช้ปุ๋ยอินทรีย์ มีการปลุกผักในแปลง และคันคู สระ เลี้ยงปลา เลี้ยงกบในสระ เลี้ยงสัตว์หลายชนิด เป็ด ไก่ หมู วัว ควาย ปลุกไม้ผล ไม้ยืนต้น ไม้ใช้ สอย มีป่าหัวไร่ปลายนา และปลุกพืชสมุนไพร มีบางส่วนทำไร่มันสำปะหลังด้วย

สปก.มาครั้งแรก ได้สระ ได้ปลุกนั้นปลุกนี้ มีผักกินในครัวเรือน มีน้ำให้วัวควายกิน ดีขึ้นมากมี การพึ่งตนเองมากขึ้น แม่บ้านทำงานร่วมกัน สปก.พาไปดูงาน เลยเกิดแนวความคิดมาทำนาลดต้นทุนได้เยอะ ปุ๋ยไม่ได้ซื้อ ตอนแรกคัดสินใจมาทำ ไม่เคยตัดใจแม้จะล้มเหลวก็ครั้ง พื้นที่เป็นดินไม่ดี ไม้อุดมสมบูรณ์ ปลุกผักได้ผลดี

เลี้ยงสัตว์ในแปลง ได้แก่ ปลา ไก่ เป็ด วัว เลี้ยงมดแดง เพื่อนำไข่มดแดงมากินและ ขาย เลี้ยงหมู ทำปุ๋ยชีวภาพใช้เอง ปรับคันนาที่ใหญ่ เพื่อปลุกต้นไม้ กว้างประมาณ 5 เมตร ทำเตาเผาถ่าน เพื่อทำน้ำส้มควันไม้ แบ่งพื้นที่และวางแผนการปลุกพืชในแปลง โดยแบ่งตามสัดส่วนคือ ที่นา 5 ส่วน สระน้ำ 2 ส่วน พื้นที่ป่าหัวไร่ปลายนา 2 ส่วน และที่อยู่อาศัย 1 ส่วน ปลุกพืชอาหาร ได้แก่ ถั่วเขียว ข้าว

ตะไคร้ พืชผักต่างๆ ปลุกไม้ผล ได้แก่ มะม่วง ขนุน ละมุด ลำไย ลิ้นจี่ ฝรั่ง และไม้ผลอื่นๆ (ยกเว้น เงาะ มังคุด ทุเรียน) ไม้ยืนต้นและพืชใช้สอย ได้แก่ ไม้ไผ่ พุง มะค่า ยางนา และอื่นๆ

ทำปุ๋ย ปลุกต้นไม้ผล พืชล้มลุกตามฤดูกาล หลังๆมาดีขึ้น ได้ข้าวเยอะขึ้น มีข้าวพันธุ์พื้นบ้าน ขายข้าวพันธุ์พื้นบ้าน รายได้ดี ข้าวเจ้าแดง ข้าวเจ้าดำ หอมนิล

ปลุกพริก มะเขือ ตามฤดูระ ต้นไม้ มะม่วง 4 ไร่ ในสระมีพืชผักเยอะ

ในแปลงมีการปลุกกล้วย ปลุกผัก เลี้ยงปลา มีการประเมินแปลงด้วยสมาชิกในกลุ่มของชาวบ้าน

มีต้นไม้ปลุก ไร่หนึ่งเป็นป่า ไร่หนึ่งเป็นสระ ไร่หนึ่งเป็นข้าว ปีนี้ขยันมากขึ้น จริงจังมากขึ้น เพราะชาวบ้านมีการพึ่งพากัน ตะไคร้ ผัก ปลา ปลุกข้าวแดงส่งกลุ่ม

ปลุกอะไรก็สวยงามมาก ปัจจุบันได้กิน ได้ขาย แต่ก็ไม่ดีเท่าที่แรก ทำไม่เหมือนเพื่อน ปลุกใส่ป่าหญ้าเลย ก็ยังได้กิน ได้เป็นปราชญ์ มีคนมาดูงาน และมีการอบรมให้ความรู้เรื่องเกษตร ถ้าเป็นผลคือมีคนทำเกษตรเพิ่มขึ้นก็ดี สมาชิกต้องมีรูปธรรมในแปลง เพื่อเป็นการตอบสนองต่อ สปก.

เอาน้ำให้วัวให้ควาย มีการปลุกมะม่วง ปลุกกล้วย ข่า ตะไคร้ ปัจจุบันก็พอได้อยู่ได้กิน ก็พอได้ขายบ้าง ทำตามฤดูระ

ได้ปลุกผักปลุกกล้วย ปลุกป่าห้วยไร่ปลายนา เพาะพันธุ์ไม้ ปลุกผักขายตลาด

ลักษณะเด่นๆในแต่ละแปลง เช่น กล้วย แก้วมังกร ข้าวอินทรีย์ เรื่องหอย มะม่วง ถั่วพักยาว อยู่ริมสระ ประเภทผัก ส่งตลาด ป่าห้วยไร่ปลายนา (เห็ด) ข้าว ปลา หมู มะม่วง ข้าวพื้นบ้าน นอกจากนี้ยังมีการแปรรูปผลผลิตภายในแปลง เช่น กล้วยฉาบ ข้าวกล้องอินทรีย์ เป็นต้น

ผลที่เกิดขึ้นในการทำการเกษตร

1. เกิดแหล่งน้ำ

- มีแหล่งน้ำในแปลง แหล่งน้ำของ ส.ป.ก. JABIC สระ , บาดาล , โอง ระบบน้ำ เพราะถ้าไม่มีระบบน้ำจะได้หาน้ำรดต้นไม้ บาดาลมีแต่ไม่ใช้เพราะอยู่ไกล ระบบน้ำใช้การปัน สิบน้ำขึ้นมารด ไม้ผล ผัก ไม้ใช้สอย สมุนไพร ที่ปลุก

- มีถนนไปนา (ถนน ส.ป.ก.)

- มีที่พัก , ห้องน้ำ

2. ผลด้านเศรษฐกิจ

- รายได้ในแปลงที่ยั่งยืน

- ช่วยลดหนี้สินในครอบครัว มีพออยู่พอกิน พยายามไม่เป็นหนี้เพิ่ม

- ไม่มีหนี้ ขายเป็นได้เงินมาก็เก็บไว้

- อาหารมีอยู่ในแปลง ไม่ได้ไปซื้ออาหารจากภายนอก ช่วยลดรายจ่าย
- ทำไปเรื่อยๆ เหลือกินแล้วเอาไปขาย ปลุกในสิ่งที่เรากิน
- มีการจัดการผลผลิต ปลุกในสิ่งที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของเรา
- กินอาหารในแปลงที่เราปลูก สุขภาพเราก็จะดี เพราะเราทำเกษตรอินทรีย์
- หนี้เยอะลดลงน้อยได้
- ไม่ได้ทำเชิงเดี่ยว ทำผสมผสาน จะได้มีขายตลอด
- ทำเกษตรตามฤดูกาล ทำนา ทำมัน เลี้ยงสัตว์ จะได้ไม่ได้ซื้ออาหารจากตลาด
- มีเงินออม
- มีความสุขกับการทำเกษตร
- กินไม่ได้ซื้อ ส่วนขายก็ไปเป็นรายได้
- กินอาหารที่ตัวเองผลิตจะดีต่อสุขภาพ
- ความเอื้ออาทร
- การเปลี่ยนแปลงตัวเอง

3. ผลต่อหนี้สิน

พบว่า ผลในเบื้องต้นนั้นทำให้สมาชิกมีอยู่ มีกิน มีใช้ไม่ได้ขอ ไม่ได้ซื้อ มีรายได้ ลดรายจ่าย ด้านอาหาร, ลดต้นทุนการผลิต, ของใช้ในครัว มีสมาชิกระดับแกนนำบางรายที่หนี้สินไม่เพิ่ม และสามารถส่งลูกเรียนได้จนจบปริญญา มีบางรายที่หนี้ลดลงเรื่อยๆ บางรายหนี้ลด และมีเงินออมด้วย มีบางรายมีหนี้เพิ่มเพราะซื้อนา และมีบางรายที่สามารถหมดหนี้ได้

ปัญหา/อุปสรรคการทำเกษตรผสมผสาน

- การไม่ตกในแนวคิด กิจกรรมเกษตรผสมผสานถ้าอยากรวยทำไม่ได้ ถ้าต้องการรวยก็จะไม่สำเร็จ
- เรื่องน้ำยังไม่พอ
- คนเดียว ขาดแรงงาน ทำหลายอย่าง ไม่ได้ตั้งใจ
- ศัตรูพืช มาทำลาย
- ปลูกผักหวานไม่ได้ มะละกอปลูกไม่เป็นผล
- ขาดคนสืบทอดกิจกรรมเกษตรผสมผสานถ้าอยากรวยทำไม่ได้ ทำให้พออยู่พอกิน

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

สมาชิกแต่ละศูนย์ปราชญ์ และแปลงเรียนรู้ควรจะเป็นกลุ่มเดียวกัน ศูนย์ปราชญ์เป็นเพียงการบรรยายให้ความรู้ มีบทบาทและการพูดคุยเก่ง จึงเป็นปราชญ์ได้ สามารถถ่ายทอดให้ผู้สนใจได้ การเป็น

ศูนย์หรือแปลง เป็นเพียงสิ่งที่กำหนดหรือจัดตั้งขึ้น ควรมีกิจกรรมการขยายศูนย์เรียนรู้ เช่น แปลงสาธิต แปลงเรียนรู้ ให้มีทุกหมู่บ้าน โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดรูปแบบการปลูก และชักชวนเพื่อนๆ สมาชิกด้วยกัน ศูนย์ปราชญ์ ควรจะกระจายไปในพื้นที่อื่นๆ นอกจากบ้านโนนทอง โชนทางอื่นๆ บ้าง

กิจกรรมเกษตรผสมผสานถ้าอยากรวยทำไม่ได้ ทำให้พออยู่พอกิน คนที่มีความขยันทำให้เกิดความหลากหลายในแปลง ซึ่งจะทำให้รายได้ตามมา และเป็นความอยู่รอดของเกษตรกร และไม่ต้องพึ่งพาคนอื่น แต่อย่างไรก็ตาม รู้สึกภาคภูมิใจ เพราะทำให้มีรายได้ หนี้ลด ได้ความรู้มาปรับใช้ในครอบครัว อยากขอบคุณหน่วยงานที่เข้ามาสนับสนุนในตอนที่ชีวิตตกอับจนตอนนี้การเข้ามาทำตรงนี้ทำให้ชีวิตดีขึ้นมาก

ตลาดเขียว

ผู้จุดประกายเรื่องตลาดสีเขียว หรือตลาดผักปลอดสาร คือหัวหน้าสหวิจิตร คิดอยู่ 2 ปี

เริ่มมีการศึกษาดูงานก่อน จากนั้นเริ่มแรกก็ทำในหมู่บ้านเป็นตลาดชุมชน

ในปี พ.ศ. 2547 บ้านม่วง (วันเสาร์)

บ้านนาข่า(พฤหัสบดี)

ปี พ.ศ. 2550 บ้านห้วยหลาว(วันจันทร์) มีแม่ค้า 15 ราย

โรงพยาบาลบรบือ วันอังคาร

ตลาดเขียวมหาสารคาม วันอาทิตย์

มีคณะกรรมการตลาดสีเขียวโดยเฉพาะ

- ตลาดสีเขียว รพ.บรบือ มี นายสงวน พิมวันนา บ้านศาลา เป็นประธาน
- กลุ่มตลาดสีเขียว จังหวัดมหาสารคาม คือ นางสงวน ทาเพชร เป็นประธาน
- ละนางพานทอง เป็นเลขากลุ่ม

ตลาดสินค้าจากแปลงเกษตรผสมผสานในพื้นที่มีหลายลักษณะ คือ

- ตลาดสีเขียว รพ. บรบือ
- ตลาดเขียว จังหวัดมหาสารคาม
- ขายในแปลง ขายอยู่สวน มีคนสั่งให้เอาไปให้ในหมู่บ้าน และฝากเพื่อนไปขาย
- ขายในชุมชน ถีบรถขายผัก เน้นตลาดในเชิงรุก
- ขายตามตลาดคลองถม (ตลาดนัดหมู่บ้าน)
- ขายที่ตลาดนัดในเมือง ตลาดสดนาเชือก

ลักษณะการขายที่ตลาดสี่เขียวก็คือ มีลูกค้าประจำอยู่แล้ว ต้องมีผลผลิตขายได้ตลอด ไม่ขาด ผลผลิตที่ขายต้องปลอดสารพิษและได้มาตรฐานจริงๆ สิ่งที่น่าสนใจผู้ขาย คือ ถึงผักที่ได้จะไม่สวยแต่ก็ได้กินพืชผักที่ปลอดสารพิษ ทำให้ลูกค้าเกิดความมั่นใจมากขึ้น การซื้อขายไม่ได้เน้นรายได้เพียงอย่างเดียว ดีใจที่ผู้บริโภคได้กินผักปลอดสารพิษมากกว่า ถ้าเป็นไปได้อยากให้ทุกแปลงได้ทำแปลงปลอดสารพิษแบบนี้ต่อไปเรื่อยๆ

-รายได้จากตลาดสี่เขียว ประมาณ 6,000 บาท / เดือน

-รายได้ที่ขายในหมู่บ้าน ประมาณ 1,500 – 6,000 บาท / เดือน

-มีการออมทรัพย์ทุกนัด มีตลาดสี่เขียวที่หลายหมู่บ้านมาร่วมกัน มีการเก็บเงินค่าแผง คนละ 5 บาท และเงินออม รายละ 20 บาท กรรมการเก็บ คือ นายสงวน พิมวันนา

ปัญหา-อุปสรรค

ในการค้าขายสินค้าในตลาดสี่เขียวก็คือสิ่งที่เราผลิตไม่ทันความต้องการของตลาด ผลิตไม่ทัน ไม่อยากขายในชุมชน ต้องเก็บไว้ไปตลาดบรบือ และสารคาม มีการหาของจากสมาชิกที่มีการใช้สารเคมีไปจำหน่าย คือ บ้านหนองปอ

การแปรรูปข้าว

งานแปรรูปข้าวกล้อง เป็นตลาดเครือข่ายทั้ง 5 ตำบล และมีแม่ค้าขายในนามกลุ่ม และมีการนำข้าวสมาชิกมาให้กลุ่มยืม การมีส่วนร่วมของสมาชิกที่ลงหุ้นกับกลุ่ม มีการรวมกลุ่มและนำข้าวมาให้ยืม แต่ยังไม่มียารละเอียดยการบริหารจัดการในกลุ่ม มีการส่งเสริมกิจกรรมข้าวพันธุ์พื้นบ้าน เพื่อนำมาแปรรูปข้าว โดยได้ลงมือทำกิจกรรมนี้ไปแล้ว อนุรักษ์พันธุ์ข้าวพื้นบ้าน ปีแรกได้มาน้อย แล้วนำมาขายพันธุ์ ปีที่แล้วอยู่ในช่วงขยายพันธุ์ (กิจกรรมใหม่ยังไม่ชัดเจน) อนาคตอาจขยายสมาชิกเพิ่ม

การแปรรูปข้าวกล้อง ต้องเป็นข้าวที่ปลอดสาร สมาชิกเข้าใจเรื่องการทำปุ๋ยชีวภาพ

การจัดการ มีการระดมข้าวจากสมาชิก 29 หมู่บ้านได้ข้าว มาสีต้น สีที่บ้านน้ำเกลี้ยง ค่าสี กระสอบปุ๋ยละ 50 บาท ปัจจุบันขายได้แล้ว 4 ตัน เป็นเงิน 50,000 บาท (จะคืนเงินสมาชิกเร็วๆนี้ ส่วนที่เหลืออีก 2 ตัน กำลังจัดการขาย

ตลาดของข้าวกล้อง ศูนย์เด็กเล็ก ข้าราชการ ผู้สูงอายุ ตลาดสี่เขียว ผู้ป่วยเบาหวาน

ปัญหา-อุปสรรคและแนวทางแก้ไข ไม่มี กำลังทดลองทำ

สมุนไพร

ทางเครือข่ายเกษตรกรโลกผักกูด-โป่งแดง ให้ความสำคัญกับประเด็น การพึ่งตนเอง กิจกรรมที่ทำผ่านมาก็คือสมาชิกเครือข่ายจะปลูกสมุนไพรไว้ในแปลง แซมแปลงในพื้นที่ ถ้าไม่สามารถไปหาจากสมาชิกรายอื่นที่ปลูกได้ เพื่อใช้เอง มีการรวบรวมว่าพื้นที่ในแปลงของสมาชิกแต่ละราย มารวบรวมเพื่อแปรรูป มีการทำสวนสมุนไพร 108 โดยการหุงสมุนไพร ทำได้ 349 ขวด แล้วให้สมาชิกไปหาข้อมูลของสรรพคุณของว่านที่ทำ แล้วมาวิเคราะห์ว่าจะผลิตไว้ใช้ หรือ ขาย ทำลูกประคบด้วยแต่ยังขาดปัจจัยบางอย่างอยู่ ดีที่ในเครือข่ายมีหมอสมุนไพร มีการอบรมสำหรับคนที่สนใจด้านสมุนไพรมีประมาณ 40 คน สมาชิกในพื้นที่ปลูกพืชสมุนไพร และบ้านหนองปอเป็นกลุ่มนำไปแปรรูปสมุนไพรมีการปลูกอยู่ทุกแปลง เวลาแปรรูปก็ทำในรูปของกลุ่มชาวบ้านสมุนไพรเพื่อสุขภาพ

กิจกรรมการทำสมุนไพร

- การจัดทำเอกสาร ประโยชน์ สรรพคุณ และการนำไปใช้ ของพืชสมุนไพรแต่ละชนิด
- ถ่ายทอดความรู้ให้กับเยาวชน และผู้ที่มีความสนใจทั่วไป
- การขายสมุนไพรที่แปรรูปแล้ว ได้เก็บเงินวันละ 1 บาท หยอดลงในกระปุก แต่ยังไม่ได้อเปิด เก็บมาเป็นเวลา 3 ปี มาแล้ว
- มีการศึกษาเพื่อเติมในส่วนองวิธีการปรุงยา จากผู้รู้ต่างๆ
- การแปรรูปสมุนไพร ที่มีความชัดเจน
- มีเครือข่ายหมออยู่ในหมู่สมาชิกด้วยกัน เช่น พ่อเถา
- เป็นศูนย์กลางในเรื่องสมุนไพร
- เช่น น้ำมันว่าน 108 โดยมีสมาชิกรวมมาจากทุกหมู่บ้าน โดยแบ่งเป็น 2 โซน
- ปัจจุบันมีสมาชิกปลูกสมุนไพร การขยายผลสู่สมาชิกให้มีการแนะนำและส่งเสริมให้สมาชิกปลูกในแปลงทุกแปลง

สิ่งแวดล้อม (ป่า)

เครือข่ายป่าโลกกะโหล่งโป่งแดง เป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นมาก่อนเครือข่ายเกษตรกรโลกผักกูด-โป่งแดง สมาชิกทั้งสองเครือข่ายซ้อนกันอยู่

กรรมการป่ามีความชัดเจน มีกฎระเบียบมีแผนกิจกรรมชัดเจน ตามบ้านมีกรรมการมาก่อน มีฝ่ายส่งเสริม ฝ่ายเรียนรู้ การที่ประชุมนี้รู้ดีกว่าดี เพราะได้ความรู้ มีการแลกเปลี่ยนความรู้ถ้ามีการประชุมตามต่างจังหวัด แต่ก็มีข้อเสียคือ เสียเวลา ไปประชุมบ่อยก็ได้ความรู้มาปรับปรุงในแปลงของตนเองได้มาก

มีหน่วยงานท้องถิ่นให้การสนับสนุน คุณแฉะ จัดตั้งเวรยามและอาสาสมัครรักษาป่า มีค่าตอบแทน ให้คณะกรรมการรักษาป่า ให้ อบต. สนับสนุน จัดทำศูนย์เรียนรู้แหล่งเรียนรู้ ในป่า จัดทำหอคอยสังเกตการณ์ มีวิทยุสื่อสาร จัดทำผ้าป่าเพื่อนำเงินมาก่อสร้างอาคารศูนย์เรียนรู้ อนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า เช่น อึ่ง และกบ

กิจกรรมส่งเสริม

1.ปลูกรักษาหัวไร่ปลายนา ทำให้สามารถตัดมาทำฟืนได้ และมีเห็ด ดอกกระเจียว

2.มีการเพาะพันธุ์กล้าไม้ โดยสมาชิก คือ ให้หน่วยงานสนับสนุนถุงเพาะกล้า แล้วก็เพาะพันธุ์กล้าไม้ที่อยากจะปลูก เพราะไม้บางอย่างก็ไม่เหมาะกับสภาพพื้นที่ พื้นที่ไหนเหมาะที่จะปลูกอะไรก็เพาะไม้ที่ต้องการให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ (พันธุ์ไม้พื้นบ้าน)

3.มีการบวชป่า

4.การเรียนรู้สมุนไพร

เด็ก-เยาวชน

เครือข่ายโคกผักกูดโป่งแดง มีจุดเด่น คือ การถ่ายทอดความรู้ให้แก่ เด็กและเยาวชน จัดกระบวนการค่ายเด็กและเยาวชน โดยร่วมมือกับทางโรงเรียน อบต. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เป็นต้น เป็นการเปิดโอกาสให้เด็กเยาวชนได้เรียนรู้เนื่องป่า สิ่งแวดล้อม ประโยชน์ของป่า เกิดจิตสำนึกในการรักษาป่า เรียนรู้ป่า ให้เด็กและเยาวชนเรียนรู้ถึงสมุนไพร , เกษตร , ของใช้ , จุลินทรีย์ แต่ที่สำคัญคือเน้นให้เด็กรู้และเกิดความคิดตระหนักว่าถ้าหมดวันนี้ไปแล้วใครจะทำเกษตรต่อ (การสืบทอดของคนรุ่นใหม่)

การจัดค่ายเด็กต้องใช้เงินทุน ใช้เงินจัดงานจากหน่วยงานที่เข้ามาสนับสนุน แต่บางครั้งก็ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เป็นการเปิดโอกาสให้เด็กเยาวชนได้เรียนรู้เนื่องป่า สิ่งแวดล้อม ประโยชน์ของป่า เกิดจิตสำนึกในการรักษาป่า เรียนรู้ป่า