



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

การย่อแ่งที่ดินในบริบทความขัดแย้งของ ‘การพัฒนาทางเศรษฐกิจ’
และ ‘การอนุรักษ์ธรรมชาติ’ : กรณีศึกษาชุมชนชายแดนไทย-ลาว
จังหวัดอุบลราชธานี

โดย

ศิริศักดิ์ คชสวัสดิ์ และคณะ

กันยายน 2558

สัญญาเลขที่ RDG5710036

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

การยื้อแย่งที่ดินในบริบทความขัดแย้งของ ‘การพัฒนาทางเศรษฐกิจ’

และ ‘การอนุรักษ์ธรรมชาติ’: กรณีศึกษาชุมชนชายแดนไทย-ลาว

จังหวัดอุบลราชธานี

คณะผู้วิจัย

- | | |
|---|--|
| 1. นายศิริศักดิ์ คชสวัสดิ์ (หัวหน้าโครงการ) | นักวิจัยอิสระ |
| 2. นางสาวกิงกาญจน์ สำนวนเย็น | คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี |
| 3. นางสาวจันทรา ธนะวัฒนาวงศ์ | คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี |
| 4. นางสาวคำปิ่น อักษร | ผู้ช่วยนักวิจัย |

ชุดโครงการวิจัย

“สถานการณ์การยื้อแย่ง เปลี่ยนมือ ถือครอง และการใช้ที่ดินในพื้นที่ชายแดนอีสาน”

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่าย 1

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง การถือครองที่ดินในบริบทความขัดแย้งของ “การพัฒนาเศรษฐกิจ” และ “การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ” กรณีศึกษาชุมชนชายแดนไทย-ลาว จังหวัดอุบลราชธานี เป็นการศึกษากระบวนการถือครองที่ดินที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยดำเนินการศึกษาเชิงเนื้อหาและปัจจัยที่มีผลและเอื้ออำนวยต่อการถือครองที่ดินในชุมชนชายแดนไทย-ลาว 2 พื้นที่ ในเขตอำเภอบุณฑริก และอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี นอกจากนั้นยังต้องการศึกษาตัวแสดงหรือผู้กระทำการ (Actor) ในปรากฏการณ์ถือครองที่ดินว่าประกอบด้วยใครบ้าง และผู้กระทำการเหล่านั้นมีบทบาทในการถือครองที่ดินอย่างไรบ้าง และสุดท้ายเป็นการพิจารณาที่ปรับตัวของชุมชนเพื่อความอยู่รอดท่ามกลางความขัดแย้งเหล่านั้น

การศึกษาครั้งนี้อาศัยระเบียบวิธีวิจัยในเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ในเบื้องต้นผู้วิจัยได้ดำเนินการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดที่นำเสนอกลุ่มความคิด “การพัฒนาทางเศรษฐกิจ” และ “การอนุรักษ์ธรรมชาติ” ที่สัมพันธ์กับประเด็นการวิจัย ได้แก่ แนวคิดการถือครองที่ดิน การครอบครองที่ดิน แนวคิดการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ (access theory) และแนวคิดด้านการท่องเที่ยวกับการพัฒนา ทั้งนี้เพื่อนำไปประยุกต์ใช้สำหรับการมองปรากฏการณ์การถือครองที่ดินที่เกิดขึ้นภายในสังคมได้ในระดับหนึ่ง

กล่าวเฉพาะแนวคิดการถือครองที่ดิน อาศัยการพิจารณากระบวนการถือครองที่ดินที่เกิดขึ้นภายในบริบทระหว่างรัฐ/หน่วยงานรัฐและชุมชนท้องถิ่น ปรากฏการณ์ของการต่อสู้ช่วงชิงที่ดินมิใช่แค่การถือครองของทุนข้ามชาติที่มาครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินขนาดใหญ่ แต่การถือครองที่ดินในหลายแห่ง ทั้งจีน อินเดีย เวียดนาม กลับมีรัฐ หรือสถาบันรัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการถือครองที่ดิน ที่ดำเนินการผ่านกลไกทางกฎหมายที่ดินในการช่วงชิงพื้นที่กับชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินผืนนั้น ขณะเดียวกันระบอบกรรมสิทธิ์หรือระบอบการครอบครองที่ดิน ในหลายสังคมสะท้อนให้เห็นว่ามีระบอบการครอบครองที่ดินที่มากกว่าการครอบครองผ่านกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ที่ดินมิได้เป็นเพียงปัจจัยในการผลิต หากมีส่วนกำหนดที่สำคัญในเรื่องของวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ความเชื่อและความรู้สึก

เป็นเจ้าของ รวมทั้งที่ดินยังเป็นปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญที่จะนำมาซึ่งโอกาสทางเศรษฐกิจ การสะสมความมั่งคั่งและการสืบทอดเป็นมรดกให้แก่ความรุ่นต่อไป การให้ความสำคัญกับที่ดินในมิติที่แตกต่างกัน ส่งผลให้บ่อยครั้งที่น่าไปสู่ความขัดแย้งที่มีฐานอยู่บนข้อจำกัดที่เกิดจากกฎหมายที่ดินไม่สัมพันธ์ไปกับการใช้ที่ดินในพื้นที่นั้นๆ

กระบวนการยื้อแย่งที่ดินที่มีรัฐหรือสถาบันรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมถึงความขัดแย้งระหว่างระบอบการครอบครองที่ดินที่ไม่สัมพันธ์กับการใช้ที่ดินในพื้นที่ต่างๆ ในสังคมไทย เมื่อนำมาพิจารณากับแนวคิดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร ผ่านงานของ Ribot and Peluso อธิบายให้เห็นถึงขอบเขตของอำนาจที่ถูกรวมไว้และถูกใช้ผ่านความหลากหลายของกลไก กระบวนการและความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถของบุคคลในการที่ได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรนั้นๆ อำนาจเหล่านี้ก่อตัวทั้งในมิติเชิงรูปธรรม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจสังคมที่ดำรงอยู่ภายในเครือข่ายของอำนาจที่สร้างการเข้าถึงทรัพยากร ความแตกต่างของผู้คนและสถาบันถูกวางไว้ในตำแหน่งที่ต่างกันของเครือข่ายอำนาจ เพราะฉะนั้นตำแหน่งแห่งที่ของผู้คนและสถาบันจึงแตกต่างกันไปในความสัมพันธ์ต่อทรัพยากรทั้งในแต่ละช่วงเวลาประวัติศาสตร์ และขนาดเชิงภูมิศาสตร์ มิติต่างๆไม่ว่าจะเป็นตัวทรัพยากร ผู้คน หรือสถาบันจึงเคลื่อนตัวและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในธรรมชาติของอำนาจและรูปแบบของการเข้าถึงทรัพยากรด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อแนวคิดโอกาสการเข้าถึงทรัพยากร ถูกผนวกเข้ากับการขยายอำนาจรัฐเหนือพื้นที่ในแต่ละช่วงเวลา และการสะสมทุนผ่านพื้นที่ที่ถูกกันไว้เพื่อการอนุรักษ์ ที่แสดงให้เห็นการควบคุมที่ดินในฐานะที่เป็นปฏิบัติการที่นำไปสู่รูปแบบของการเข้าถึง การอ้างสิทธิ และการกีดกันที่มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียว ผ่านกระบวนการปิดล้อม การขยายอำนาจรัฐเหนือพื้นที่ และกระบวนการทางกฎหมาย

คณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สำรวจสถานการณ์การยื้อแย่งที่ดินในชุมชนชายแดนของจังหวัดอุบลราชธานี พร้อมทั้งได้สัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในกระบวนการต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดินทำกิน รวมทั้งยังได้จัดการประชุมกลุ่มย่อยกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ศึกษาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับประวัติชุมชน ความเป็นมาและสภาพปัญหาการยื้อแย่งที่ดิน รวมถึงรับฟังข้อเสนอในการจัดการที่ดินของคนในพื้นที่ชายแดนจำนวนหนึ่งด้วย

การศึกษา พบว่า หน่วยงานภาครัฐกับประชาชนเป็นตัวแสดงหรือผู้ปฏิบัติการหลักในปรากฏการณ์การยื้อแย่งที่ดินที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนทั้ง 2 พื้นที่ ในขณะที่กลุ่มทุนจากภายนอก

ชุมชนเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในระยะหลังๆ อย่างไรก็ตามสามารถกล่าวได้ว่าสถานการณ์การยึดแย่งที่ดินในด้านหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานตามนโยบายต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ หรืออีกนัยหนึ่งพัฒนาการการใช้และการสูญเสียที่ดินทำกินของชาวบ้านตามุยและบ้านหนองเม็กก็เป็นไปตามนโยบายของรัฐในแต่ละช่วงเวลานั้นเอง

(๑) นโยบายด้านความมั่นคง

นโยบายต่อสู้เอาชนะคอมมิวนิสต์ของประเทศไทยในยุคสงครามเย็นในช่วงกลางทศวรรษ 1970 ถึงต้นทศวรรษ 1990 ทำให้ชุมชนบ้านหนองเม็กจำนวนหนึ่งต้องออกจากที่ดินทำกินทางด้านทิศตะวันออกของหมู่บ้าน ภายใต้ข้ออ้างเกี่ยวกับการสกัดกั้นการขยายตัวและการตัดการสนับสนุนต่อขบวนการคอมมิวนิสต์ ขณะที่ชาวบ้านตามุยต้องยอมสูญเสียพื้นที่ทำกินในเขตสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่อยู่อีกฝั่งหนึ่งของแม่น้ำโขงซึ่งได้รับมรดกตกทอดมาจากบรรพบุรุษ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน สปป.ลาวในช่วงปี พ.ศ.2518 และทำให้ต้องหันมาใช้พื้นที่ทำการเกษตรที่มีค่อนข้างจำกัดในฝั่งประเทศไทยเท่านั้น

(๒) นโยบายการอนุรักษ์ธรรมชาติ

ชุมชนในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่งได้รับผลกระทบจากนโยบายและปฏิบัติการด้านการจัดการที่ดินและป่าไม้ เริ่มตั้งแต่การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยออกกฎกระทรวงกำหนดให้ป่าดงภูโหล่นเป็นป่าสงวนแห่งชาติในปี พ.ศ.2516 และออกกฎกระทรวงกำหนดให้ป่าบุณทริกเป็นป่าสงวนแห่งชาติในปี พ.ศ.2518 ครอบคลุมพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยทั้งหมดของชาวบ้านตามุยและบางส่วนของชาวบ้านหนองเม็กตามลำดับ โดยในกรณีบ้านหนองเม็กมีการเพิกถอนพื้นที่บางส่วนจากการเป็นเขตป่าสงวนในปี พ.ศ.2526 เพื่อนำไปจัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยทำกิน ขณะที่ในความเป็นจริงมีผู้อาศัยทำกินอยู่พื้นที่ดังกล่าวมาก่อนแล้ว และแม้ภาครัฐจะระบุเหตุผลท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติในทำนองเดียวกันว่าเป็นไปเพื่อรักษาสภาพป่า ไม้ ของป่า และทรัพยากรไว้ แต่เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าอันที่จริงการประกาศเขตป่าสงวนฯ ในเบื้องต้นล้วนเป็นไปเพื่อกันพื้นที่สำหรับการให้สัมปทานทำไม้ ซึ่งมาพร้อมกับกีดกันทำให้การเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในเขตดังกล่าวของคนในพื้นที่เป็นเรื่องผิดกฎหมาย

เมื่อถึงยุคที่หมดเวลาสำหรับการหารายได้จากการสัมปทานทำไม้ และรัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการสัมปทานป่าบกทั่วประเทศในปี พ.ศ.2532 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหลายแห่งได้รับการประกาศเป็นป่าอนุรักษ์ในรูปเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือไม่ก็อุทยานแห่งชาติ โดยพื้นที่บางส่วนของป่าบุณฑริกได้รับการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติภูจองนายอย และบางส่วนของป่าดงภูโหล่นได้รับการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติผาแต้มในปี พ.ศ.2530 และ พ.ศ.2534 ตามลำดับ ส่งผลให้มีการห้ามทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นรอยต่อและการถูกกันเป็นพื้นที่ป่ากันชนของพื้นที่อุทยานแห่งชาติภูจองนายอย รวมทั้งทำให้การกลับเข้าไปทำการทำกินในพื้นที่เดิมซึ่งซ้อนทับอยู่ในพื้นที่ส่วนนี้ของชาวบ้านหนองเม็กและถูกห้ามไว้ในช่วงของการต่อสู้เอาชนะคอมมิวนิสต์ไม่สามารถทำได้อีกต่อไป ขณะที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินของชาวบ้านตามยุคตกอยู่ในวงล้อมของอุทยานแห่งชาติผาแต้ม มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและห้ามมิให้มีการขยายพื้นที่ทำกินอย่างเข้มงวด พร้อมกันนี้ชาวบ้านบางส่วนยังถูกห้ามหรือบังคับมิให้เข้าทำการเกษตรในพื้นที่บนภูเขาที่เคยทำกินอยู่ก่อนนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2537-38 เป็นต้นมาด้วย

(๓) นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ

ชาวบ้านตามุยและชาวบ้านหนองเม็กได้รับผลกระทบจากนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องการผนวกเศรษฐกิจของท้องถิ่นเข้ากับระบบทุนนิยมเสรีอันเนื่องมาจากการสูญเสียที่ดินทำกินไม่แตกต่างกัน หากแต่มีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ชาวบ้านตามุยมีพื้นที่ทำกินและอาศัยอยู่ติดกับแม่น้ำโขงซึ่งคุณจะมีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว จึงเกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อนำไปพัฒนาเป็นรีสอร์ทรองรับนักท่องเที่ยว ทั้งนี้นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-55 มีการก่อสร้างรีสอร์ทในพื้นที่บ้านตามุยแล้วจำนวน 4 แห่ง ในจำนวนนี้ 3 แห่งเป็นของคนนอกชุมชนที่เข้ามาซื้อที่ดินจากชาวบ้านตามุย

การศึกษาข้อมูลระดับพื้นที่ พบว่า ความต้องการใช้ที่ดินสำหรับการท่องเที่ยวซึ่งทำให้ราคาที่ดิน (แม้จะไม่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมาย) ถีบตัวสูงขึ้นจากราคาไร่ละประมาณ 1 หมื่นบาท ในปี พ.ศ.2543 เป็นสูงกว่า 1.5 ล้านบาทในปี พ.ศ.2557 สร้างแรงกดดันนำไปสู่ความกังวลต่อการสูญเสียที่ดินทำกินเพิ่มขึ้นอีกของชาวบ้านตามุย ในอีกด้านหนึ่งชาวบ้านตามุยเริ่มประสบปัญหาการไม่สามารถใช้พื้นที่ริมแม่น้ำโขงสำหรับการเพาะปลูกพืชผัก (เช่น ถั่ว ข้าวโพด มันเทศ) ในฤดูแล้งได้มากยิ่งขึ้น อันเป็นผลจากการขึ้นลงของระดับน้ำในแม่น้ำโขงที่ผิดปกติและมีความไม่แน่นอน เนื่องจากการกักเก็บน้ำของเขื่อนขนาดใหญ่บนแม่น้ำโขงสายหลักในประเทศจีนที่สร้างแล้วเสร็จจำนวนถึง 6 แห่ง

ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงทั้งต่อรายได้และอาหารของชุมชน ชาวบ้านตามุยจำนวน 16 ครอบครัว จึงตัดสินใจเข้าร่วมเรียกร้องสิทธิทำกินในรูปแบบโฉนดชุมชน

ขณะที่ชาวบ้านหนองเม็กเผชิญหน้ากับการขยายพื้นที่เพาะปลูกยางพาราที่ได้รับการคาดการณ์ว่าจะสร้างรายได้อย่างเป็นกอบเป็นกำให้กับเกษตรกร ซึ่งในด้านหนึ่งการดำเนินการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา (ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือประเทศไทยให้ได้ถึง 1 ล้านไร่) ในช่วงปี พ.ศ.2547-49 ส่งผลให้ความต้องการใช้ที่ดินมีเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ของหมู่บ้านถูกใช้เป็นที่สำหรับปลูกข้าว การขยายพื้นที่ปลูกยางพาราจึงจำเป็นต้องรุกคืบเข้าไปในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยเฉพาะการกลับเข้าไปใช้พื้นที่เดิมที่ถูกบังคับปลักดันให้ออกก่อนหน้านี้อย่างไรก็ตามมีชาวบ้านจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่สามารถเข้าทำสวนยางพาราในพื้นที่เหล่านี้ได้ และราคาที่ดินก็เพิ่มขึ้นจากระดับ 5 พัน ถึง 1 หมื่นบาทต่อไร่ ไปเป็นหลักแสนบาทต่อไร่ ในเวลาต่อมาจึงปรากฏมีผู้แสดงตัวเป็นกลุ่มชาวบ้านไร่ที่ทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอสำหรับการประกอบอาชีพจำนวนกว่า 100 ครอบครัว ได้กลับสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมในการจัดการที่ดินของรัฐโดยเรียกร้องให้ทางราชการคืนอำนาจการจัดการพื้นที่สาธารณะประโยชน์แปลงเนื้อที่ 5,849 ไร่ ที่ซ้อนทับอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อนำมาจัดสรรสำหรับการทำการเกษตรครอบครัวละ 15 ไร่ และขอกรรมสิทธิ์ในรูปโฉนดชุมชน พร้อมกับบริหารจัดการพื้นที่ที่คงเหลือให้เป็นพื้นที่สำหรับการใช้ประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน

กระบวนการยื้อแย่งที่ดินจากกรณีศึกษาพื้นที่ชุมชนทั้ง 2 แห่ง อยู่นอกเหนือการอธิบายภายใต้แนวคิดการยึดแย่งที่ดิน (land grabbing) โดยทั่วไป ซึ่งมักกล่าวถึงการยึดแย่งที่ดินขนาดใหญ่ของทุนข้ามชาติหรือบริษัทข้ามชาติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ประเทศโลกที่ 3 ภายใต้บริบทการพัฒนาเศรษฐกิจที่ถูกคลุมครอบด้วยกระแสเสรีนิยมใหม่ อย่างไรก็ตามสถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นชี้ชวนให้เห็นกระบวนการของการยื้อแย่งที่ดินที่มีรัฐ และสถาบันของรัฐเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการดังกล่าว ทำให้โอกาสในการเข้าถึงของชุมชนท้องถิ่นทั้ง 2 แห่งถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขของกฎหมายที่ไม่สัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ที่ดินของชาวบ้าน โดยในช่วงที่ผ่านมาชาวบ้านเองได้ใช้วิธีการที่หลากหลายในการปรับตัว/ต่อสู้กับการใช้อำนาจของรัฐผ่านนโยบายกฎหมายต่างๆ ทั้งการถือแพ่งทำกินในพื้นที่เดิม รวมถึงการลักลอบทำลายหรือย้ายป้ายและหลักเขตป่าอนุรักษ์ และเผชิญหน้าคัดค้านกับเจ้าหน้าที่รัฐโดยตรง (ในที่ประชุมหารือ) ดังกรณีการคัดค้านการขยายเขตอุทยานแห่งชาติภูจองนายอยในช่วงปี พ.ศ.2552 ของชาวบ้านหนองเม็ก หรือรวมตัวกันขับไล่เจ้าหน้าที่ที่เข้ามาสำรวจรังวัดเตรียมประกาศ

เขตอุทยานแห่งชาติผาแต้มเมื่อประมาณปี พ.ศ.2532 ขณะที่บางรายยอมจำนนให้กับเจ้าหน้าที่แลกกับโอกาสในการมีพื้นที่สำหรับการทำกิน

การศึกษา พบว่า ชาวบ้านในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 2 แห่ง พร้อมทั้งจะยอมรับการรับรองสิทธิในที่ทำกินรูปแบบต่างๆ โดยในกรณีบ้านตามยอมยอมรับเอกสารรับรองสิทธิทำกิน หรือหนังสืออนุญาต สทก. โดยเข้ารับการรังวัดสำรวจตามโครงการ สทก. ของกรมป่าไม้ในช่วงปี พ.ศ.2556 เนื่องจากจะทำให้พวกเขาได้รับการรับรองสิทธิทำกินในเขตป่า และสามารถมอบที่ดินเป็นมรดกตกทอดให้ลูกหลานได้ แม้ว่าจะมีเงื่อนไขสำคัญ คือ การห้ามซื้อ-ขาย รวมทั้งต้องทำต้องทำประโยชน์ติดต่อกัน 2 ปี และมีอายุการอนุญาตคราวละ 5 ปี ก็ตาม และขณะที่ชาวบ้านหนองเม็กที่ร่วมกันเรียกร้องเพื่อขอเข้าไปจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ก็มีข้อเสนอให้รัฐบาลเร่งรัดการสำรวจและออกเอกสารสิทธิ์หรือโฉนดที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของสมาชิกกลุ่มจำนวน 63 ราย ในพื้นที่ที่ได้รับการเพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว และการศึกษาก็ไม่พบว่ามีผู้ปฏิเสธหนังสืออนุญาต สทก. ที่จะรับรองสิทธิทำกินในเขตป่าเลย

อย่างไรก็ตาม ต่อมาชุมชนทั้งสองเลือกใช้การตอบโต้การใช้อำนาจแย่งชิงที่ดินโดยรัฐ ด้วยแนวคิด “โฉนดชุมชน” ที่มีจุดเน้นอยู่ที่การให้ชุมชนถือกรรมสิทธิ์ที่ดินร่วมกัน และมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 รองรับว่าเป็นหนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ทั้งนี้เพื่อเป็นทางบรรเทาสถานการณ์การแย่งชิงที่ดินและเป็นหลักประกันเพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดิน แม้ว่ารูปธรรมของ “โฉนดชุมชน” จะยังไม่ลงหลักปักฐานเป็นจริงในระดับพื้นที่ แต่ในแง่หนึ่งเป็นส่วนที่แสดงให้เห็นการขยับตัวของชุมชนทั้งในมิติที่ต้องการป้องกันการสูญเสียที่ดินทั้งจากระบบกฎหมายที่กดทับในพื้นที่ และขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันการสูญเสียที่ดินให้กับเอกชนภายนอกผ่านการใช้ระบบการจัดการ ควบคุมกันระหว่างคนในชุมชนร่วมกัน พร้อมกันนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องเพิ่มโอกาสการเข้าถึงที่ดินทำกินสำหรับผู้ที่ไม่มียุทธศาสตร์ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินไม่เพียงพอสำหรับการทำกิน โดยการเร่งรัดพัฒนาธนาคารที่ดินให้สามารถสร้างประโยชน์ได้จริง ภายใต้การมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายข้างต้นที่อาจมีเงื่อนไขและความต้องการแตกต่างกัน

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเรื่อง การยื้อแย่งที่ดินในบริบทความขัดแย้งของ “การพัฒนาเศรษฐกิจ” และ “การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ”: กรณีศึกษาชุมชนชายแดนไทย-ลาว จังหวัดอุบลราชธานี เป็นการศึกษากระบวนการยื้อแย่งที่ดินที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยดำเนินการศึกษาเชิงเอนไซม์และปัจจัยที่มีผลและเอื้ออำนวยต่อการยื้อแย่งที่ดินในชุมชนชายแดนไทย-ลาว 2 แห่ง ในเขตอำเภอบุญทริก และอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี นอกจากนั้นยังต้องการศึกษาตัวแสดงหรือผู้กระทำการ (Actor) ในปรากฏการณ์การยื้อแย่งที่ดินว่าประกอบด้วยใครบ้าง และตัวแสดงหรือผู้กระทำการเหล่านี้มีบทบาทในการยื้อแย่งที่ดินอย่างไร และสุดท้ายเป็นการพิจารณาถึงการปรับตัวของชุมชนเพื่อความอยู่รอดท่ามกลางความขัดแย้งเหล่านั้น

การศึกษานี้ใช้อาศัยระเบียบวิธีวิจัยในเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ผู้วิจัยได้สำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มความคิด “การพัฒนาทางเศรษฐกิจ” และ “การอนุรักษ์ธรรมชาติ” ที่สัมพันธ์กับประเด็นการวิจัย ได้แก่ แนวคิดการยื้อแย่งที่ดิน การครอบครองที่ดิน แนวคิดการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ (access theory) ทั้งนี้เพื่อนำไปประยุกต์ใช้สำหรับการมองปรากฏการณ์การยื้อแย่งที่ดินที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรณีศึกษา

ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นข้อค้นพบจากงานวิจัย ซึ่งผู้วิจัยพบว่าหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนเป็นตัวแสดงหรือผู้กระทำการหลักในปรากฏการณ์การยื้อแย่งที่ดินที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนทั้ง 2 แห่ง ในขณะที่กลุ่มทุนจากภายนอกชุมชนเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในระยะหลังๆ อย่างไรก็ตามสามารถกล่าวได้ว่าสถานการณ์การยื้อแย่งที่ดินในด้านหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานตามนโยบายต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การพัฒนา การใช้ และการสูญเสียที่ดินทำกินของชาวบ้านตามุยและบ้านหนองเม็กก็เป็นไปตามนโยบายของรัฐในแต่ละช่วงเวลานั้นเอง ส่วนที่สอง เป็นข้อค้นพบเชิงทฤษฎี พบว่า กรอบคิดการยื้อแย่งที่ดินควรให้ความสำคัญกับการปัญหาการยื้อแย่งที่ดินภายในที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐและภาคประชาชน

กล่าวเฉพาะนโยบายการสร้างพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ในสังคมไทยจากกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณี ได้กลายเป็นกระบวนการปิดล้อมใหม่ของระบบเสรีนิยมที่กั้นชาวบ้านในพื้นที่ออกจากที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ในส่วนของการใช้แนวคิดโอกาสในการเข้าถึงทำให้เห็นว่าภายใต้กระบวนการยื้อแย่งที่ดินภายในสังคม กลุ่มความสัมพันธ์ของอำนาจกลายเป็นส่วนที่ทำให้ตัวแสดงที่แตกต่างกันมีระดับความสามารถที่ต่างกันในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งท้ายที่สุดกรณีศึกษาทั้ง 2 แสดงให้เห็นถึงการต่อรองในกระบวนการเข้าถึงทรัพยากรด้วยการสร้างแนวคิดโฉนดชุมชน ที่ถูกนำมาใช้ทั้งในฐานะเครื่องมือในการสร้างทางเลือกของการเข้าถึงทรัพยากรที่ได้รับความชอบธรรมและในฐานะเครื่องมือของการปะทะกับการถูกตีตราว่าเป็น “ผู้บุกรุก” ของชาวบ้าน

Abstract

“The land grabbing in the context of conflict among economic development and conservation: a case study of border community, Ubon Ratchathani” was the project that studied process of land grabbing took place in the conflict of state policy. The study focused on conditions that are favorable and the strivings of land on the border, Thailand - Laos two areas Buntharik and Khong Chiam, Ubon Ratchathani and it was emphasized upon the actors who involve in the conflict and their reaction. In addition, community adjustment to the conflicts was considered.

This study was qualitative research methods. Documentary research, field data collection, and literature review was conducted to explore related concepts including land grabbing, land tenure, access theory to apply those concepts to explain the phenomena of the case study.

The research found that (1) the government agencies and people not only played important role in the land grabbing but also the capitalist. However, this situation was more complicated by the implementing the government policies changing from time to time. (2) The priority should be given to the concept of land grabbing in case of the strivings of land between the state and the community called “internal land grabbing”. In both case studies reflected that policies for the designation and protection of conservation areas has become the part of new form of enclosure by liberalism. Under this internal land grabbing showed the relations of power among actors and the ability of different actors to access resources. ‘Community Land Title’ was created to negotiate resource access and is used as a tool to create alternative access to the resources legitimately and as a means of fighting against stigmatized community as “invaders”.

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
บทคัดย่อ.....	ข
สารบัญ	ฅ
บทที่ 1 ที่ดินกับสังคมไทย: ความเป็นมา	1
คำถามของการวิจัย.....	6
วัตถุประสงค์.....	6
ระเบียบวิธีวิจัย	7
บทที่ 2 แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	10
การยึดแย่งที่ดิน (Land Grabbing).....	10
การครอบครองที่ดิน (Land Tenure).....	14
สิทธิในการเข้าถึง (Theory of Access).....	20
การท่องเที่ยวกับการพัฒนา.....	28
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	33
บทที่ 3 ชุมชนตามุย: การยึดแย่งที่ดินผ่านการพัฒนาและการท่องเที่ยว.....	44
ประวัติความเป็นมาของชุมชนบ้านตามุย	45
วิถีชีวิตและเศรษฐกิจบ้านตามุย.....	47
ป่าดงภูโหล่นและอุทยานแห่งชาติผาแต้ม.....	49
ระบอบการครอบครองที่ดินในบ้านตามุย.....	53
เชื่อนบ้านกุ่มกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน.....	55

บั้งไฟพญานาค: การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการครอบครองที่ดินบ้านตามุย.....	58
การปรับตัวของชาวบ้านตาท่ามกลางสถานการณ์การยึดแย่งที่ดิน.....	61
บทที่ 4 ชุมชนหนองเม็ก: ความมั่นคงของรัฐ ป่าการอนุรักษ์ ยางพารา และการยึดแย่งที่ดิน.....	67
ชุมชนหนองเม็ก: ความเป็นมา และที่ตั้ง.....	67
หนองเม็กกับกิจกรรมการพัฒนา	71
เศรษฐกิจ การใช้ที่ดิน และนโยบายของรัฐ.....	75
เกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน: การปรับตัว และการต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน.....	93
บทที่ 5 บทสรุป	107
ข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย	110
ข้อค้นพบในเชิงทฤษฎี	114
ข้อเสนอแนะ	118
บรรณานุกรม	121
ภาคผนวก	129
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553.....	130
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555	135
พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554.....	137
บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.	157
บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.	158
ร่าง พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. (ฉบับภาคประชาชน)	168

บทที่ 1

ที่ดินกับสังคมไทย: ความเป็นมา

วิถีชีวิตของผู้คนในชนบทของสังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเปลี่ยนแปลง ทั้งเนื่องจากการรุกคืบของความเป็นเมือง (urbanization) และวิธีการผลิตที่มุ่งเข้าสู่การผลิตเชิงพาณิชย์ อย่างไรก็ตามที่ดิน (land) ในฐานะปัจจัยการผลิตที่สำคัญในระบบการผลิตกลับตกอยู่ในมือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจส่วนยอดจำนวนเพียง 20% ของประชากรทั้งประเทศ และที่ดินจำนวนมากเหล่านี้ถูกปล่อยทิ้งร้าง ขณะที่คนในชนบทจำนวนมากเช่นกันกลับไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือไม่ก็ครอบครองที่ดินของรัฐอย่างผิดกฎหมาย กลายสภาพจาก “ผู้บุกเบิก” เป็น “ผู้บุกรุก”

ปัจจัยการผลิตที่สำคัญของสังคมเกษตรกรรม คือ ที่ดิน ในสังคมไทยเองที่ดินเกือบร้อยละ 40 ของประเทศถูกใช้ในภาคการเกษตร ขณะที่ประชากรวัยแรงงานถึงร้อยละ 42 ของประเทศอยู่ในภาคส่วนการเกษตร¹ สัดส่วนขนาดใหญ่ของภาคการผลิตนี้เป็นผลมาจากนโยบายส่งเสริมการเกษตรที่ดำเนินการมาในช่วงทศวรรษที่ 1960 การขยายตัวอย่างรวดเร็วของพื้นที่เพาะปลูกทั้งในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่งผลให้เกษตรกรในภูมิภาคดังกล่าวค่อยๆ ผันตัวเป็นเกษตรกรที่ผลิตเพื่อการค้าขายอย่างเข้มข้น ขณะเดียวกันการผลิตในเชิงพาณิชย์ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วส่งผลให้ 1) ภาคการเกษตรกลายเป็นภาคที่ป้อนผลผลิตสำหรับการพัฒนาให้กับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม 2) การขยายตัวอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรที่มาพร้อมๆ กับการขยายตัวของเกษตรเชิงพาณิชย์ส่งผลต่อการขยายตัวของการใช้ที่ดิน และ 3) การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่เข้มข้นและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรเดินทางมาพร้อมๆ กับการลดจำนวนลงของพื้นที่ป่าไม้ในประเทศ ซึ่งมีสาเหตุทั้งที่มาจากการค้าไม้เชิงพาณิชย์ นโยบายอพยพคนเข้าไปตั้งถิ่นฐาน และทำการเพาะปลูกในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งในด้านหนึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะขจัดอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่มีฐานที่มั่นอยู่ในเขตป่าเขา

¹ USAID. (2011, February). Thailand—Property Rights and Resource Governance Profile. Retrieved 2014, July 7 from http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Thailand_Profile.pdf, p.3.

กล่าวได้ว่าบริบทเชิงนโยบายข้างต้นเป็นพื้นฐานที่หยั่งปัญหาเรื่องความไม่มั่นคงในกรรมสิทธิ์ที่ดินสำหรับครัวเรือนเกษตรกรจำนวนมาก โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่อาศัยอยู่ภายในที่ดินถูกปึกกำหนดเขตจากทางราชการให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติก่อนที่จะหลายแห่งจะได้รับการกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังที่ไม่สามารถแก้ไขได้จนถึงปัจจุบัน

ขณะที่ปัญหาการกระทำผิดกฎหมายและความไม่มั่นคงในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ป่ายังไม่ได้รับการแก้ไข กลับพบข้อมูลการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินอยู่ในมือคนส่วนน้อย “งานวิจัยเรื่อง “การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย” โดย ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ศึกษาถึงการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย โดยพิจารณาจากทรัพย์สิน ได้แก่ ที่ดิน บ้าน สิ่งปลูกสร้าง ยานพาหนะ ทรัพย์สินทางการเงิน และหลักทรัพย์ ระหว่างปี พ.ศ.2549-2555 พบว่า สังคมไทยมีความไม่เสมอภาคของการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิค่อนข้างสูง จากข้อมูลภาพรวมการถือครองที่ดินที่มีโฉนดทั่วประเทศของกรมที่ดินในปี พ.ศ.2555 พบการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินสูงมาก กล่าวเฉพาะสัดส่วนการถือครองที่ดินของนิติบุคคล พบว่า กลุ่มของผู้ที่มีที่ดินมากที่สุด 20% แรก ถือครองที่ดินมากกว่ากลุ่มที่มีที่ดินน้อยสุดถึง 729 เท่า โดยผู้ถือครองที่ดินสูงสุดมีที่ดิน 2,853,859 ไร่ 3 งาน 90 ตารางวา ทั้งนี้ แม้ข้อมูลจะไม่ได้ระบุว่าใครเป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าว แต่มีข้อสังเกตว่าอาจเป็นการถือครองโดยเจ้าของรายเดียวที่มีชื่อ-นามสกุลเหมือนกันหรือหลายรายก็เป็นได้ ส่วนการถือครองที่ดินของบุคคลธรรมดา พบว่า กลุ่มที่มีที่ดินมากที่สุด 20% ถือครองที่ดินต่างจากกลุ่มที่มีที่ดินน้อยสุดมากกว่า 600 เท่า โดยบุคคลธรรมดาที่ถือครองที่ดินสูงสุดมีที่ดินในครอบครองถึง 630,000 ไร่ และเมื่อจำแนกผู้ถือครองที่ดินโดยนำสัดส่วนการถือครองที่ดินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลมาหาค่าเฉลี่ย ยังพบตัวเลขกลุ่มผู้ที่ถือครองมากที่สุด 10% ถือครองที่ดินถึง 80% ของที่ดินมีโฉนดทั้งหมด ส่วนประชาชนกลุ่มที่เหลืออีก 90% กลับถือครองที่ดินเพียง 20% ของที่ดินมีโฉนดทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก ²

² ดวงมณี เลาวกุล. (2556). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ในผาสุก พงษ์ไพจิตร. *สู่สังคมไทยเสมอหน้า: การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป* (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

การจัดการที่ดินในประเทศไทยถูกรวมศูนย์ไว้ที่หน่วยงานราชการส่วนกลาง โดยแบ่งระบบการบริหารจัดการออกเป็น 2 รูปแบบ คือ การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยเอกชน และการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยรัฐ (ซึ่งได้แก่ ที่ดินสาธารณะ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ) กล่าวสำหรับที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของนั้นๆ ได้รับกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเหนือที่ดินในแบบที่เรียกว่า “สิทธิเบ็ดเสร็จเด็ดขาด” (Exclusive right) อันหมายความว่ารวมถึงการมีสิทธิในการกระทำการใดๆ เหนือที่ดินและทรัพยากรต่างๆ ในที่ดินผืนนั้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้ การไม่ใช้ การจำหน่ายถ่ายโอน ฯลฯ อย่างไรก็ตามการเติบโตอย่างรวดเร็วของความต้องการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้สร้างแรงกดดันต่อระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อที่ดินที่อยู่ในการถือครองของหน่วยงานรัฐ และก่อให้เกิดการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านี้ของคนในท้องถิ่นจำนวนมาก

แม้ว่าจะมีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติไว้เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และบางมาตราในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่กฎหมายดังกล่าวกลับไม่ได้ถูกนำมาบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ในมาตรา 6 ของประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้รัฐมีอำนาจเวนคืนที่ดินที่เอกชนที่ถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเกิน 10 ปีได้ แต่ที่ผ่านมากลับไม่เคยบังคับใช้กฎหมายด้วยการเวนคืนที่ดินเหล่านั้นเลย ทั้งๆ ที่มีเกษตรกรรายย่อยอีกเป็นจำนวนมากที่ต้องการที่ดินทำกิน

มาตรา 6 นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน
- (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปี ติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป³

³ ความในมาตรานี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 พ.ศ. 2515 ข้อ 3

ขณะที่พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2518 เป็นต้นมา กำหนดให้นำที่ดินของรัฐที่จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชนที่มีอยู่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎหมาย นำมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีเพียงเล็กน้อยและไม่พอแก่การครองชีพได้เช่าหรือเช่าซื้อ และเมื่อเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใด ในท้องที่นั้นบุคคลจะมีที่ดินเกินเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายจำนวนห้าสิบไร่ หรือหนึ่งร้อยไร่ในกรณีที่ใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายผ่อนผัน

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปที่ดินในทางปฏิบัติไม่เคยมีการเวนคืนที่ดินเอกชน แต่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะใช้วิธีจัดซื้อที่ดินบางแปลงที่เจ้าของเต็มใจให้เท่านั้น ตามนโยบายของรัฐให้เน้นไปที่การแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นหลัก กฎหมายปฏิรูปที่ดินจึงไม่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง⁴ นอกจากนี้ การปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมา ยังเป็นการนำที่ดินในเขตป่ามาปฏิรูปให้แก่เอกชน (แทนที่จะนำที่ดินเอกชนมาปฏิรูปให้แก่เกษตรกร) โดยข้อมูลสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ระบุว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2518-42 ทางราชการได้รับมอบพื้นที่สำหรับการปฏิรูปทั้งหมดประมาณ 59 ล้านไร่ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าจำนวน 58.6 ล้านไร่ โดยมีพื้นที่เอกชนจำนวน 479,044 ไร่ เท่านั้น ในจำนวนนี้สามารถมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 หรือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรทั้งหมด 714,962 ราย รวมเนื้อที่ 12,260,224 ไร่⁵ และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จที่ดินปฏิรูปก็มักจะหลุดมือไปสู่นายทุน จึงกล่าวได้ว่าการปฏิรูปที่ดินในช่วงที่ผ่านมาเป็นการนำเอาที่ดินในเขตป่ามามอบให้แก่รายทุน

ในอีกด้านหนึ่งแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายออกเอกสารสิทธิที่ดิน (Land Titling Program) ระหว่างปี พ.ศ.2527-47 ที่เรียกว่า “โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ” โดยใช้เงินกู้ยืมจากธนาคารโลกจำนวนกว่า 180 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รวมทั้งการสนับสนุนทางด้านเทคนิคจากหน่วยงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของออสเตรเลีย (AusAID) และแม้ว่าในระยะเวลาของการดำเนินโครงการจะสามารถเร่งรัดออกเอกสารสิทธิที่ดินได้จำนวนมาก แต่โครงการดังกล่าวกลับทำให้ที่ดินที่ชุมชนเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันจำนวนหนึ่งถูกรวบเข้าไประหว่างมือของนายทุนโดยที่ชาวบ้านไม่รู้

⁴ มุลนิธิสถาบันที่ดิน. (2544). *โครงการการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด* (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า 8-4.

⁵ อ้างถึงใน มุลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 3-24 – 3-25.

ขณะที่ยังไม่สามารถให้เอกสารสิทธิแก่ประชากรจำนวนมากที่ตั้งถิ่นฐานในเขตเมืองและชานเมือง นอกจากนั้นโครงการฯ ยังไม่ได้จัดการกับประเด็นปัญหาการใช้ประโยชน์ทับซ้อนระหว่างหน่วยงานราชการที่ประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์กับการทำกินและอยู่อาศัยของประชาชนที่เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่เดียวกันมาหลายชั่วคน

อย่างไรก็ตามสิ่งที่เห็นได้ชัดจนท่ามกลางการพัฒนาประเทศผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีลักษณะนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่การกระจายและจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวให้ชัดลงไปคือการมุ่งเน้นส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ดูดซับทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ของประเทศเข้าสู่ภาคเมืองมากกว่าภาคชนบท

สำหรับชุมชนท้องถิ่นในสังคมไทย นอกจากทรัพยากรที่ดินจะเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญแล้วยังเป็นแหล่งที่รวมของวัฒนธรรม ประเพณีความเชื่อ ตลอดจนวิถีชีวิตที่มีมายาวนานจากอดีตจนถึงปัจจุบัน⁶ ขณะเดียวกันการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกผูกพันเข้ากับสภาพการใช้ที่ดินในประเทศ ยิ่งส่งผลทำให้ปัญหาการแย่งชิงที่ดินถูกตอกย้ำซ้ำเติมให้มีความเด่นชัดเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่คนยากจน ข้อมูลจากการจดทะเบียนคนจน⁷ ชี้ให้เห็นว่ามีคนจำนวนมากต้องการที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยโดยมีจำนวนถึง 4.12 ล้านปัญหา ประกอบด้วย

1. ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง 1.31 ล้านคน ขอที่ดิน 16.09 ล้านไร่
2. มีที่ดินไม่เพียงพอ 1.67 ล้านคน ขอที่ดินเพิ่ม 21.38 ล้านไร่
3. ขอใช้ที่ดินของรัฐ 0.13 ล้านคน เป็นที่ดิน 1.63 ล้านไร่
4. ถือครองที่ดินของรัฐ 0.27 ล้านคน เป็นที่ดิน 2.94 ล้านไร่

การศึกษาวินัยนี้มุ่งศึกษากระบวนการแย่งชิงที่ดินที่เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทของความขัดแย้งที่เพิ่มมากขึ้นระหว่างตัวแสดงหรือผู้กระทำการต่างๆ ที่เข้าไปเกี่ยวข้องภายใต้ลักษณะชั้นที่หลากหลาย

⁶ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. (2549). การจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), หน้า 1

⁷ เรืองเดิม. หน้า 2

ของตัวแสดงหรือผู้กระทำการ ไม่ว่าจะเป็นครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นกลุ่มคนที่สัมพันธ์โดยตรงกับการจัดการที่ดินที่พวกเขาใช้เป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตอันเป็นไปตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ หน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่ นโยบายของรัฐ และเมื่ออยู่ท่ามกลางบริบทของความขัดแย้ง เกษตรกรมีการปรับตัวต่อสถานการณ์การยื้อแย่งที่ดินในพื้นที่อย่างไรบ้าง

คำถามของการวิจัย

1. เงื่อนไขและปัจจัยใดบ้างที่มีผลและเอื้ออำนวยต่อการยื้อแย่งที่ดินในชุมชนชายแดนไทย-ลาว 2 พื้นที่ ในเขตอำเภอบุณฑริก และอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ได้แก่ 1) บ้านตามุย ตำบลห้วยไผ่ อำเภอโขงเจียม 2) บ้านหนองเม็ก ตำบลห้วยข้า อำเภอบุณฑริก
2. ตัวแสดงหรือผู้กระทำการในปรากฏการณ์การยื้อแย่งที่ดินในชุมชนที่ทำการศึกษารวมประกอบด้วยใครบ้าง และผู้กระทำการเหล่านี้มีบทบาทในการยื้อแย่งที่ดินอย่างไรบ้าง
3. ผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณชุมชนชายแดนที่ทำการศึกษาคือใคร หรือปรับตัวเพื่อความอยู่รอดท่ามกลางพลังของการพัฒนาภายใต้ระบบทุนนิยม และการก้าวสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค รวมถึงนโยบายด้านการอนุรักษ์ที่เข้มข้นได้อย่างไร

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการยื้อแย่งที่ดินในพื้นที่ชายแดน รวมทั้งศึกษาถึงตัวแสดงหรือผู้กระทำการต่างๆ และบทบาทของผู้กระทำการเหล่านี้ที่ปรากฏในการยื้อแย่งที่ดิน
2. เพื่อศึกษาการปรับตัวของผู้คนที่ใช้ประโยชน์จากที่ดินในบริบทของการยื้อแย่งที่ดิน

ระเบียบวิธีวิจัย

1. วิธีการศึกษา

การวิจัยนี้อาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม

1. การเก็บข้อมูลเอกสาร เป็นการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งจากเอกสารและข้อมูลในอินเทอร์เน็ต ข่าว เอกสารของทางราชการ นโยบายต่างๆ จากหน่วยงานต่างๆ วิทยานิพนธ์ หนังสือบทความอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

2. การสังเกตการณ์ในพื้นที่และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลพื้นฐานในมิติต่างๆ โดยให้ประชากรในพื้นที่ศึกษาเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก ทั้งในประเด็นของประวัติความเป็นมาของชุมชน การเปลี่ยนแปลงในชุมชน การดำรงชีพของชุมชน การใช้ประโยชน์จากที่ดินของชุมชน และผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงที่สัมพันธ์กับการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

3. การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) และการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ประชาชนในพื้นที่ ส่วนของราชการ ผู้นำชุมชน องค์กรพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการยื้อแย่งที่ดินในพื้นที่ศึกษา

2. ขอบเขตเชิงพื้นที่

การวิจัยนี้ดำเนินการศึกษาที่ชุมชนชายแดน 2 แห่ง ใน 2 อำเภอ ได้แก่ บ้านหนองเม็ก ตำบลห้วยข่า อำเภอบุณฑริก จังหวัดอุบลราชธานี และ บ้านตามุย ตำบลห้วยไผ่ อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี โดยทั้ง 2 ชุมชนมีรายละเอียดสังเขปดังนี้

ชุมชนบ้านหนองเม็ก ตำบลห้วยข่า อำเภอบุณฑริก จังหวัดอุบลราชธานี เป็นชุมชนที่คนส่วนใหญ่ทำการเกษตรมีการก่อตั้งชุมชนมาเป็นเวลานาน การเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อการทำมาหากินเริ่มต้นขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2518 เนื่องจากพื้นที่ตั้งชุมชนถูกประกาศกฎกระทรวง (ฉบับที่ 744) ออกตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 กำหนดให้ป่าบุณฑริกเป็นป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งในช่วงปี พ.ศ.2520 ที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้เผาทำลายค่ายตำรวจตระเวนชายแดนใน

เขตป่าบุณฑริก ทำให้ภาครัฐมองว่าชุมชนเป็นฐานกำลังของฝ่ายคอมมิวนิสต์ นำไปสู่การห้ามเข้าทำกินในพื้นที่ป่าระลอกแรก

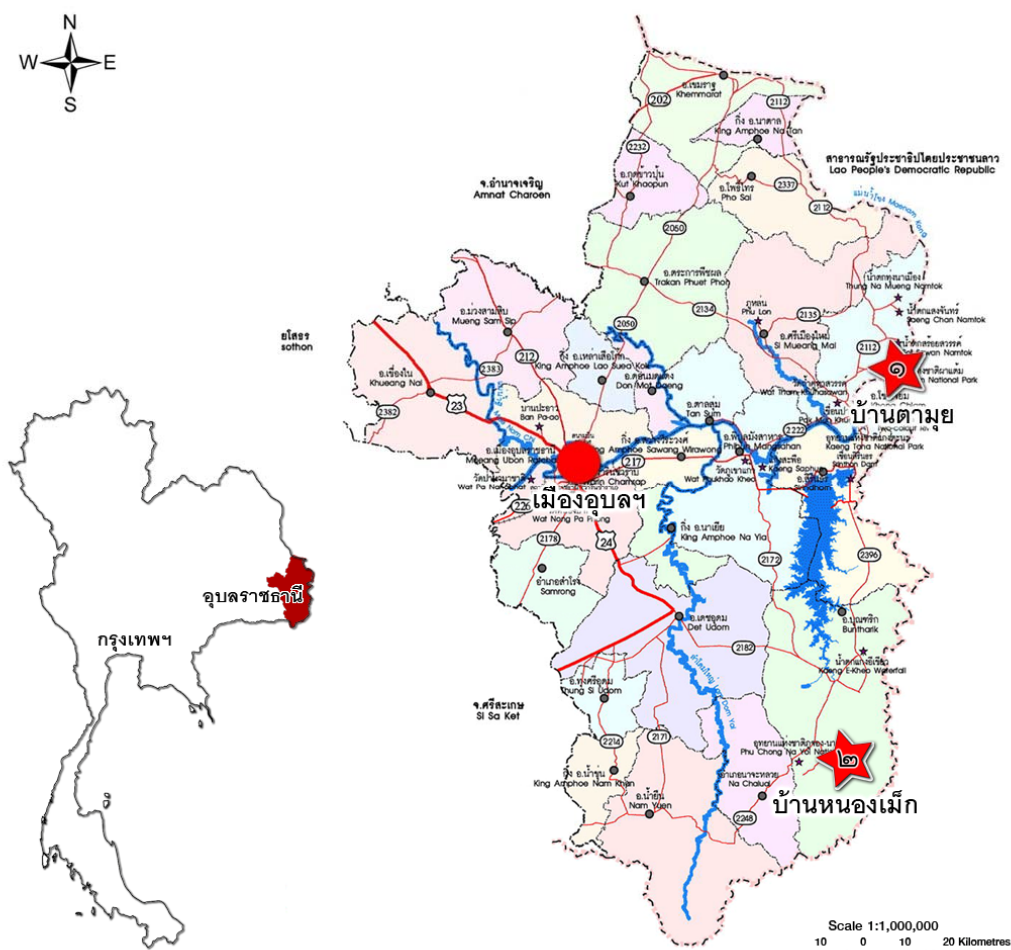
ต่อมาได้มีกฎกระทรวง (ฉบับที่ 1010) ออกตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ให้เพิกถอนป่าบุณฑริกออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติบางส่วน (พื้นที่ 2 กิโลเมตร 2 ข้างถนน บุณฑริก-บ้านดงขวาง และบ้านห้วยข้า-บ้านคำบาก) ทำให้ชาวบ้านสามารถทำกินในพื้นที่ส่วนนี้ได้บางส่วนโดยไม่ผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติภูจองนายอยในปี พ.ศ.2530 และทางราชการต้องการกันพื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่กันชน ช้อนทับลงบนที่ดินสาธารณะประโยชน์ (ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์) ทำให้มีการขับไล่ชาวบ้านออกจากที่ทำกินระลอกที่สอง กระทั่งเมื่อมีการส่งเสริมการปลูกยางพาราในพื้นที่ตามนโยบายของรัฐบาล กระตุ้นให้ความต้องการใช้ที่ดินมีเพิ่มมากขึ้นตามราคาผลผลิตยางพาราที่อยู่ในระดับสูง เหล่านี้ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้านในเรื่องที่ดินทำกิน และชาวบ้านจำนวนกว่า 120 ครอบครัว ได้ลุกขึ้นทวงถามขอที่ดินทำกินและการรับรองเอกสารสิทธิจากทางราชการ

ขณะที่ชุมชนบ้านตามุย ในอำเภอโขงเจียม สะท้อนมิติการใช้ที่ดินที่นอกจากการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างรัฐกับชาวบ้านที่มีความขัดแย้งกันแล้ว ยังมีบริบทของการท่องเที่ยวที่ขยายตัวขึ้นจากปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาค ทำให้กลุ่มนายทุน (ซึ่งยังไม่ใชรายใหญ่) เล็งเห็นถึงมูลค่าในการที่ดินที่จะสร้างผลกำไรจากการเดินทางมาของนักท่องเที่ยวในพื้นที่ จนนำไปสู่การสร้างที่พักและสิ่งอำนวยความสะดวกขึ้น จนชักนำไปสู่แนวโน้มการเปลี่ยนมือของที่ดิน

ระยะ 10 ปีที่ผ่านมา หลังจากมีการส่งเสริมการท่องเที่ยวชมบั้งไฟพญานาคในแม่น้ำโขงในช่วงเทศกาลออกพรรษา ทำให้เริ่มมีกระแสทุนภายนอกหลั่งไหลเข้ามาในชุมชน มีการสร้างรีสอร์ทเกิดขึ้น มีนายหน้าเข้ามาหาซื้อที่ดินติดริมฝั่งแม่น้ำโขง ที่ดินเขตริมโขงจำนวนมากนับจากเขตบ้านกุ่มถึงบ้านตามุย ระยะทางประมาณ 6 กิโลเมตร ถูกกว้านซื้อ ก่อนที่จะมีกระแสข่าวการสร้างเขื่อนกันแม่น้ำโขง ชาวบ้านหลายคนเริ่มขายที่ดินเพื่อนำเงินมาแบ่งกันในกลุ่มญาติพี่น้องเนื่องจากเห็นว่าได้ราคาที่สูง พบว่ากระแสการท่องเที่ยวเป็นปรากฏการณ์ที่นำไปสู่การเปลี่ยนถ่ายผู้ถือครองที่ดินมากขึ้น แม้ว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวถูกประกาศให้เป็นเขตพื้นที่อุทยานก็ตาม จากการสำรวจเบื้องต้นพบว่ามีรีสอร์ทเกิดขึ้นกว่า 6 แห่ง (นับจากเขตบ้านกุ่ม) และมีแนวโน้มว่าจะขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ที่ดินที่ถูกซื้อเปลี่ยนมือไปมีค่าเปรียบได้กับทองคำไปในทันที เมื่อนักลงทุนหลายๆ คนมาจับจองแบ่ง

ซื้อต่อในราคาสูงถึงไร่ละ 1,500,000 บาท ขณะที่เมื่อ 10 ปีที่แล้วมีราคาเพียงไร่ละ 10,000 บาท เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่กำลังบีบและเบียดขับเจ้าของพื้นที่ โดยเฉพาะผู้ที่ต้องการเห็นและเป็นเจ้าของเงินก้อนใหญ่ ปัญหาเหล่านี้เริ่มขยายตัวเข้าไปถึงในชุมชน เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ชาวบ้านกลุ่มหนึ่งจำนวน 16 ครอบครัวลุกขึ้นมาขอสิทธิ์ให้กันพื้นที่ทำกินออกจากอุทยานแห่งชาติ และยื่นข้อเสนอขอออกเป็นโฉนดชุมชน เพื่อป้องกันให้ที่ดินอยู่ไปจนรุ่นลูกหลานต่อไป

แผนที่แสดงที่ตั้งพื้นที่การศึกษา 2 แห่งโดยสังเขป



บทที่ 2

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เรื่อง การแย่งที่ดินในบริบทความขัดแย้งของ “การพัฒนาทางเศรษฐกิจ” และ “การอนุรักษ์ธรรมชาติ”: กรณีศึกษาชุมชนชายแดนไทย-ลาว จังหวัดอุบลราชธานี” ด้านหนึ่งเป็นการพยายามสะท้อนบรรดากลุ่มคำหรือกลุ่มความคิดที่ยังถกเถียงกันว่าจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่ สำหรับงานวิจัยนี้ต้องการศึกษากลุ่มความคิด “การพัฒนาทางเศรษฐกิจ” และ “การอนุรักษ์ธรรมชาติ” ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของชุดปฏิบัติการที่นำไปสู่การแย่งที่ดินในสังคมไทย ในบทนี้จึงจะนำเสนอกรอบแนวคิดที่จะนำมาใช้ในการวิจัย อันประกอบด้วย แนวคิดการแย่งที่ดิน แนวคิดการครอบครองที่ดิน แนวคิดสิทธิการเข้าถึง (Theory of Access) และแนวคิดการท่องเที่ยวกับการพัฒนา รวมถึงการทบทวนวรรณกรรมบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการของการจัดการที่ดินและป่าไม้ในประเทศไทย

การแย่งที่ดิน (Land Grabbing)

สภาพปัญหาของการแย่ง การเปลี่ยนมือ การถือครอง และการใช้ที่ดิน กล่าวได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบนพื้นที่ต่างๆ ของโลก ไม่ว่าจะเป็นทวีปละตินอเมริกา แอฟริกา รวมทั้งในทวีปเอเชียและยุโรปด้วย เนื่องด้วยที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญกับการดำรงชีวิตในฐานะปัจจัยการผลิต ขณะเดียวกันกิจกรรมที่เกิดจากการใช้ที่ดินทางการเกษตรยังเป็นพื้นที่ของการแสดงออกซึ่งประเพณีและวัฒนธรรมในสังคมเกษตรอีกด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงคุณค่าของที่ดินสามารถแบ่งออกเป็น 3 แนวทางด้วยกัน⁸ ประการแรกคงปฏิเสธไม่ได้ว่ามนุษย์นั้นมีชีวิตอยู่บนพื้นดิน บ้านเรือน สิ่งของต่างๆ ทั้งที่เป็นของปัจเจกบุคคลและกลุ่มคนต่างต้องอาศัยที่ดินในการสร้างสรรค์ ดังนั้นการขยายตัวเชิงกายภาพของผืนดินที่สำคัญคือการกระจายการถือครองอย่างเท่าเทียมให้แก่ทุกๆ คน ประการที่สองที่ดินประกอบไปด้วยทรัพยากรที่มนุษย์ต้องการเพื่อความอยู่รอด โอกาส และ

⁸ Avery Kolers. (2009). Land, Conflict, and Justice. UK: Cambridge University, p.8.

การแสดงออกซึ่งตัวตนของมนุษย์ กล่าวอีกแง่หนึ่งคือ ที่ดินหรือผืนดินสร้างทั้งลักษณะทางกายภาพ และความสมจริงของวัตถุต่างๆ ที่มนุษย์แสวงหา ดังนั้นความมั่นคงในการเข้าถึงที่ดินหรือผืนดินที่ดีจึงเป็นแก่นสำคัญต่อความสามารถของมนุษย์ในการกระทำสิ่งต่างๆ บนโลกใบนี้ ประการที่สาม ที่ดิน และคุณสมบัติของที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นที่ตั้ง องค์ประกอบเชิงวัตถุ ใครหรือสิ่งใดที่อาศัยอยู่บนที่ดิน จึงเป็นแก่นแท้ของการจัดเรียงระบบโลกที่กว้างใหญ่ เช่น วัฏจักรของไนโตรเจนและคาร์บอน แหล่งน้ำที่บริสุทธิ์และแหล่งกักเก็บน้ำ ระบบนิเวศวิทยา และการผลิตออกซิเจน หากปราศจากสิ่งเหล่านี้มนุษย์ก็ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้

จากความสำคัญและความสัมพันธ์เชิงนิเวศระหว่างที่ดินและมนุษย์ การศึกษาเกี่ยวกับที่ดินจึงมิใช่การศึกษาที่ตัวที่ดินเพียงลำพัง เนื่องจากประเด็นเรื่องที่ดินเกี่ยวข้องกับเรื่องกรรมสิทธิ์ (property) ที่มีนัยของความสัมพันธ์ทางการเมืองและสังคม ที่เรียกว่า Land Politics ด้วย การต่อสู้กันเรื่องกรรมสิทธิ์จึงมีความเกี่ยวข้องกับขอบเขตและโครงสร้างแห่งอำนาจหน้าที่ (the scope and structure of authority) ในการเข้าถึงทรัพยากร รวมอยู่ภายในประเด็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ความเป็นพลเมือง และการเมืองว่าด้วยอำนาจของกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้คนในสังคมยากจนต่อสู้และแข่งขันกันเพื่อการเข้าถึงที่ดินด้วยการอ้างถึงหลักการในสิทธิการครอบครอง (tenure) ไม่ว่าการอ้างสิทธิการครอบครองจากบรรพบุรุษหรือสืบทอดทางวัฒนธรรม การใช้ที่ดินที่แท้จริง การครอบครองจากการซื้อขายในระบบตลาด หรือการได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ซึ่งหลักการดังกล่าวอาจประกอบด้วยหนทางในการครอบครองที่หลากหลาย⁹ หมายถึงการช่วงชิงแข่งขันกันเกี่ยวกับที่ดิน และทรัพยากรไม่ได้หมายความว่าเพียงตัวที่ดินเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวพันกับเรื่องสิทธิอำนาจอันชอบธรรมที่กำหนดและนิยามประเด็นเรื่องที่ดิน การเมืองที่อยู่รายล้อมสถาบันที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ประเด็นเรื่องที่ดินจึงอาจเป็นส่วนหนึ่งหรือส่วนทั้งหมดของกระบวนการในการรวบรวมสิทธิอำนาจที่จะมีเหนือบุคคลและทรัพยากร ซึ่งทำให้สิทธิอำนาจถูกขยาย ผลิตซ้ำและทำให้แข็งแกร่งขึ้น

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการต่อสู้ช่วงชิงในเรื่องที่ดินจากตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาจทำให้สิทธิอำนาจ (authority) ถูกบ่อนเซาะ หรือทำให้ลดความศักดิ์สิทธิ์ลงได้เช่นกัน เนื่องจากที่ดินมีฐานอยู่ในความสัมพันธ์ทางสังคมที่สามารถผันแปรได้หลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่

⁹ Christian Lund and Catherine Boone. (2013, February). Introduction: Land Politics in Africa-Constituting Authority over Territory, Property and Persons. *Africa*. (Vol.83, Special Issue 01), pp.1-2.

รูปแบบของกรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดินแบบตะวันตก ระบบกรรมสิทธิ์ตามประเพณีนิยมแบบที่ไม่ใช่ตะวันตก ไปจนถึงรูปแบบที่ผสมผสานทั้งสองระบอบเข้าไว้ด้วยกัน และจากรูปแบบเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมที่กว้างขวางไปจนถึงรูปแบบของอุตสาหกรรมเข้มข้น รูปแบบการใช้ที่ดินที่มีความหลากหลายเช่นนี้ ส่งผลต่อพลวัตการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และนัยของผลต่อชนชั้นและกลุ่มทางสังคมที่แตกต่างกันก็มีแนวโน้มที่จะหลากหลายด้วยเช่นกัน ขณะเดียวกันกระบวนการกำหนดมาตรฐาน (simplification) โดยรัฐทำให้ความหลากหลายในการใช้ที่ดินกลับกลายเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด ดังนั้นการวิเคราะห์โดยอาศัยกรอบและแนวนโยบายที่คับแคบตามการจัดประเภทการใช้ที่ดินของรัฐ จึงไม่สามารถนำไปสู่การตระหนักถึงรายละเอียดที่ซับซ้อนของที่ดินที่อยู่ภายใต้รากฐานของความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นจริงได้

กล่าวสำหรับ “การยึดแย่งที่ดิน” (land grabbing) ในบริบทสากลเป็นการพิจารณาขอบเขตการยึดแย่งที่ดินขนาดใหญ่ ด้วยการถือครองที่ดินข้ามพรมแดนโดยบริษัทข้ามชาติหรือรัฐบาลต่างชาติที่ดำเนินการการใช้ที่ดินดังกล่าวด้วยเหตุผลนานาชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการเป็นแหล่งอาหารและแหล่งพลังงาน ในแง่หนึ่ง “การยึดแย่งที่ดิน” ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศที่เป็นเจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำคัญพอๆ กัน คือ การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์การผลิตทางการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับถือครองที่ดินข้ามพรมแดน ในบางกรณีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินโดยผู้กระทำการต่างๆ (ทั้งภายในและภายนอก) สะท้อนให้เห็นเงื่อนไขในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน (land access and land use) ที่ดำรงอยู่มาอย่างยาวนาน

เมื่อหันกลับมาพิจารณาบริบทการยึดแย่งที่ดินในประเทศกำลังพัฒนา ปรากฏการณ์ของการต่อสู้ช่วงชิงที่ดินที่กำลังเกิดขึ้น มิได้มีเพียงการยึดแย่งที่ดินโดยทุนข้ามชาติในกรณีการครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินขนาดใหญ่เท่านั้น การยึดแย่งที่ดินในหลายๆ ประเทศ ทั้งในจีน อินเดีย เวียดนาม กลับมีรัฐหรือสถาบันของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะการดำเนินการผ่านกลไกทางกฎหมายที่ดินของรัฐเพื่อช่วงชิงพื้นที่กับชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินผืนนั้น

งานศึกษาของ Arellano-López¹⁰ สะท้อนให้เห็นว่าปรากฏการณ์ “การยึดแย่งที่ดิน” (land grabbing) เป็นปรากฏการณ์ที่ยังไม่มีข้อสรุปร่วมกันในแง่รูปแบบที่ชัดเจน และในหลายพื้นที่แสดงให้เห็นถึงการโต้เถียงกันในปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคประชาสังคม โดยรัฐเข้าไปเกี่ยวพันกับการจัดเรียงและปรับโครงสร้างระบบการถือครองที่ดินในประเทศ ผ่านนโยบายที่ทำให้พื้นที่หลายแห่งที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือเป็นพื้นที่มีการใช้ประโยชน์น้อย หรือมีประชากรอาศัยอยู่เบาบางในสายตาของรัฐ ได้รับการจัดการเพื่อนำไปสู่การเพิ่มพูนประโยชน์ และก่อให้เกิดการลงทุนในพื้นที่เหล่านั้น การที่รัฐเข้ามาเกี่ยวพันกับการจัดการโครงสร้างการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้มิติของการยึดแย่งที่ดินมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการดำเนินนโยบายของรัฐดังกล่าวส่งผลกระทบต่อนิติการดำรงชีวิตของชุมชนและคนในท้องถิ่น

Arellano-López พยายามที่จะขยายขอบเขตคำจำกัดความของการยึดแย่งที่ดินที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางสังคมในการก่อรูประบบกรรมสิทธิ์และกระบวนการสะสมทุน โดยอาศัยกรณีศึกษาการยึดแย่งที่ดินในโบลิเวีย ซึ่งเกิดจากการที่รัฐมีนโยบายสร้างนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และภายใต้บริบทกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว หรือ BRICS (ประกอบด้วยบราซิล รัสเซีย อินเดีย จีน และแอฟริกาใต้ – ผู้วิจัย) รวมถึงความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค ทำให้รัฐบาลโบลิเวียดำเนินการโครงการสร้างทางหลวงในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ Isiboro-Secure (The Isiboro-Secure National Park) เพื่อรองรับการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวด้วย อันเป็นจุดที่ก่อให้เกิดขบวนการเรียกร้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ที่รัฐเข้าไปดำเนินการข้างต้นที่มีชื่อเรียกว่า TIPNIS (The Isiboro-Secure Indigenous Territory and National Park)

¹⁰ Sonia Arellano-López. (2012). *Conflicting land use agendas: environment, indigenous land rights and development in central Bolivia. The case of the Isiboro-Secure Indigenous Territory and National Park (TIPNIS)*. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing II. Organized by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) and hosted by the Department of Development Sociology at Cornell University. October 17-19, 2012

นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษาของ Balakrishnan¹¹ ที่แสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์ “การยื้อแย่งที่ดิน” โดยรัฐ ซึ่งกระทำการผ่านนโยบายการสร้างทางหลวง Bangalore-Mysore highway ในอินเดีย นำไปสู่การลุกขึ้นประท้วงปิดเส้นทางจราจรของเกษตรกรที่ครอบครองที่ดินให้บริเวณดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าทศวรรษความขัดแย้งระหว่างการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับความต้องการใช้ที่ดินอย่างเร่งด่วนเพื่อตอบสนองกระแสความเป็นเมือง การต่อสู้กับการไล่รื้อที่ดินในอินเดียได้แพร่กระจายออกไปมากขึ้น โดยเกษตรกรจำนวนมากแสดงออกถึงความไม่เต็มใจเมื่อที่ดินของพวกเขาจะถูกแปรเปลี่ยนไป เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมและโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐ

การครอบครองที่ดิน (Land Tenure)

ในหลายประเทศทั้งในทวีปเอเชีย ทวีปแอฟริกา ทวีปอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมเกษตรกรรม ซึ่งที่ดินมีฐานะเป็นอะไรที่มากกว่าปัจจัยในการผลิต กล่าวคือ ที่ดินเป็นปัจจัยกำหนดที่สำคัญทั้งในเรื่องของวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ความเชื่อ และความรู้สึกเป็นเจ้าของ นอกจากนี้ที่ดินยังเป็นปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญที่จะนำมาซึ่งโอกาสทางเศรษฐกิจ การสะสมความมั่งคั่ง และการสืบทอดเป็นมรดกให้แก่ความรุ่นต่อไป อย่างไรก็ตามหลายประเทศเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงระบบการใช้ที่ดินแบบดั้งเดิม อันเป็นผลจากการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ในระบบเศรษฐกิจโลก ซึ่งทำให้ที่ดินถูกให้ความสำคัญในฐานะปัจจัยนำไปสู่การขยายตัวของผลผลิตด้านต่างๆ ที่เป็นที่ต้องการของตลาดโลก กระทั่งก่อให้เกิดความขัดแย้งที่มีที่มาเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องที่ดินปรากฏตัวขึ้นบ่อยครั้ง โดยมีสาเหตุสำคัญเนื่องจากข้อจำกัดด้านกฎหมายที่ดินที่ไม่สัมพันธ์ไปกับการใช้ที่ดินในพื้นที่นั้นๆ

การเติบโตอย่างทรงอิทธิพลของระบบทุนนิยมและประชาธิปไตยในโลกปัจจุบันส่งผลให้แนวคิดว่าด้วยทรัพย์สินส่วนบุคคล (private property) เป็นสมมติฐานหลักในทางการเมืองและเศรษฐกิจ สิทธิในทรัพย์สินและระบอบการครอบครองกรรมสิทธิ์จึงถูกจัดวางอยู่บนฐานของแนวคิด

¹¹ Sai Balakrishnan. (2012). *Land Conflicts along highways in India: A Commentary on India's Agrarian to Industrial Transition*. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing II. Organized by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) and hosted by the Department of Development Sociology at Cornell University. October 17-19, 2012.

ความเป็นเจ้าของและการควบคุมร่วมกัน ภายใต้นโยบายปถุยเสรี (liberalization) ที่มาพร้อมกับ การช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก

ภายใต้เงื่อนไขการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ระบบสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่ง ไม่ได้ตระหนักถึงสิทธิรูปแบบอื่นๆ ถูกนำมาใช้มากขึ้น นำไปสู่การขยายตัวเพิ่มขึ้นของขอบเขตการ แสวงหาค่าเช่าส่วนเกิน (rent-seeking) ผ่านการบัญญัติกฎหมายที่ดิน หรือการไล่เกลี่ยสถานการณื ความขัดแย้งในเรื่องที่ดิน อย่างที่ Atwood¹² สรุปไว้ว่าคนท้องถิ่นอาจเผชิญหน้ากับการสูญเสียที่ดิน ภายใต้ระบบที่ไม่เป็นทางการที่ดำรงอยู่ (ระบบการใช้/ครอบครองที่ดินแบบจารีตประเพณี) น้อยกว่า มาก เมื่อเทียบกับความเสี่ยงที่ดินจะตกไปอยู่ในมือบรรดาผู้อพยพ (นายทุนทั้งภายใน และข้ามชาติ) การลงทะเบียนหรือให้เอกสารสิทธิในที่ดินภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมสามารถช่วยลดการเผชิญ ความเสี่ยงของบรรดาผู้อพยพ แต่จะเพิ่มการเผชิญหน้ากับความเสี่ยงและความไม่มั่นคงให้แก่คน ท้องถิ่นในระดับครอบครัว ซึ่งต่างพยายามต่อสู้เพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิเหนือที่ดินที่เป็นสิทธิ์ครอบครองที่ ได้รับการยอมรับในระดับชุมชนและจะสืบทอดต่อไปให้แก่ลูกหลาน ดังนั้นระบบเอกสารสิทธิที่ดินจะ กลายเป็นสิ่งที่สร้างความไม่แน่นอนและความขัดแย้งในเรื่องสิทธิในที่ดินมากกว่าที่จะทำให้ประเด็น เหล่านี้ลดลง

งานศึกษาของ Saikia¹³ นำเสนอการต่อสู้แย่งชิงพื้นที่ป่า (forest land) ของชาวนาใน Tengani ซึ่งเป็นหมู่บ้านทางตอนบนของรัฐอัสสัม ประเทศอินเดีย ที่เข้าไปเกี่ยวพันกับการเมืองใน ฐานะฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลกลาง เมื่อชาวนาในหมู่บ้าน Tengani เดินประท้วงบนท้องถนนในปี พ.ศ. 2545 (ค.ศ.2002) จากการที่พวกเขาถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ทำกินโดยกรมป่าไม้ โดยมีจุดมุ่งหมาย สำคัญประการเดียว คือ ความมั่นคงในการครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนที่พวกเขาเข้าไปใช้ ประโยชน์ เนื่องจากชะตากรรมเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในรัฐอัสสัมถูกกำหนดโดยการลงทุนปลูกชา เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และอาศัยวิธีทางกฎหมายหลากหลายรูปแบบเพื่อสนับสนุนการกระทำ ดังกล่าว ทำให้พื้นที่ส่วนใหญ่ที่เป็นป่าไม้ถูกปล่อยเช่าให้คนอังกฤษที่ต้องการลงทุนปลูกชา และ

¹² อ้างถึงใน Francis MenjoBaye. (2008). Changing Land Tenure Arrangements and Access to Primary Assets under Globalization: A Cases Study of Two Villages in Anglophone. *Africa Development Review*. (Vol.20, Issue 1), p.141.

¹³ Arupjyoti Saikia. (2008). Forest land and peasant struggles in Assam, 2000-2007. *The Journal of Peasant Studies*, (Vol.35, No.1), pp.39-59.

ภายหลังการขยายตัวของ การปลูกข้าวทำให้เจ้าของธุรกิจเหล่านี้กลายเป็นเจ้าของที่ดินในพื้นที่ป่าอย่าง ถูกกฎหมาย สามารถสร้างผลกำไรจากการปลูกข้าว มีการเกณฑ์คนอื่นเพียงจากทุกสารทิศให้เข้าไปเป็น แรงงานในไร่ชา ขณะที่วรรณกรรมในท้องถิ่นอัสสัมบรรยายให้เห็นถึงการที่พื้นที่ดังกล่าวเป็นส่วนต่อ ขยายมาจากเขตป่า นโยบายการอนุรักษ์ป่าในกลางศตวรรษที่ 19 ปกปิดข้อเท็จจริงที่ว่าแรงจูงใจ ในการค้าเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการต้องการที่จะอนุรักษ์ป่าไว้ เพราะภายใต้ นโยบายอนุรักษ์ทำ ให้พื้นที่ป่าจำนวนมากถูกควบคุมไว้โดยระบอบการอนุรักษ์ป่าไม้ของเจ้าอาณานิคม ผลกระทบที่ ตามมาจากการผสมผสานระหว่างการขยายตัวของเศรษฐกิจว่าด้วยชาเข้ากับนโยบายอนุรักษ์ป่าไม้ ทำ ให้ผู้ผลิตขนาดเล็กในท้องถิ่นถูกกีดกันจากการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความ ขัดแย้งระหว่างผู้ที่ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นผู้วางแผนการพัฒนาที่เห็นว่าพื้นที่ป่าและ ทรัพยากรมีไว้เพื่อการบริโภค นักอนุรักษ์ที่เห็นว่าป่าและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่ต้องสงวน รักษาไว้ และชาวนารายย่อยที่เห็นว่าป่าและทรัพยากรธรรมชาติคือแหล่งของวิถีชีวิตและการดำรงอยู่ โดยที่ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดประเด็นความขัดแย้งใน 2 รูปแบบ อันสะท้อนถึงความไม่ลงรอยกัน ระหว่างวัตถุประสงค์ของชาติและความต้องการของท้องถิ่น กล่าวคือ การเติบโตทางเศรษฐกิจและ การอนุรักษ์ป่าไม้ที่ไม่สอดคล้องกับจารีตประเพณีการใช้ที่ดินในท้องถิ่น

ขณะที่งานศึกษาของ Dadzie¹⁴ พยายามที่จะนำกรอบคิดเชิงเศรษฐกิจมาอธิบายระบบ ครอบครองที่ดินผ่านแนวคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกและเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน ซึ่งทั้งสอง แนวคิดมีมุมมองที่แตกต่างกันในเรื่องการครอบครองที่ดิน

ในบทความนี้ Dadzie หยิบแนวคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกของ Johnson ที่วิเคราะห์ ระบบการครอบครองที่ดินโดยมองว่าระบบการครอบครองที่ดินไม่ว่าเหมือนหรือแตกต่างกันก็ตาม จะต้องเอื้อต่อประโยชน์สูงสุดสำหรับการสร้างรายได้และความมั่งคั่งเป็นสิ่งที่สำคัญ คุณลักษณะของ ระบบการครอบครองที่ดินถูกอธิบายในฐานะที่เป็นระบบที่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ของชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าที่ดินกับผู้เช่า หรือความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เพาะปลูกทางการ

¹⁴ Richard Dadzie. Neoclassical versus Institutional Views on Land Tenure Systems: Implications for Economic Development [Electronic version]. *Oeconomicus*. (Volume VIII, 2006-2007), 18-27. Retrieved from [http://cas.umkc.edu/econ/_researchCommunity/oeconomicus/VolumeVIII/\(4\)%20Neoclassical%20versus%20Institutional%20Views%20on%20Land%20Tenure%20Systems.doc](http://cas.umkc.edu/econ/_researchCommunity/oeconomicus/VolumeVIII/(4)%20Neoclassical%20versus%20Institutional%20Views%20on%20Land%20Tenure%20Systems.doc)

เกษตร ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกอธิบายประเด็นการถือครองที่ดิน (land tenure) จากวิธีวิथाที่เน้นหรือให้ความสำคัญกับความเป็นปัจเจกบุคคล ยิ่งไปกว่านั้นยังอ้างว่าการที่ปัจเจกบุคคลได้รับผลตอบแทนคืนก็จะส่งผลให้ทั้งสังคมได้รับผลตอบแทนนั้นคืนด้วย โดยมีกลไกตลาดที่ทำหน้าสร้างจุดดุลยภาพ (equilibrium) ของราคาเพื่อหาสมการของอุปสงค์และอุปทานให้กับสินค้าทุกประเภทที่รวมถึงที่ดินด้วย ก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรไปสู่การใช้ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และเงื่อนไขเหล่านี้เป็นสิ่งที่จำเป็นเพียงพอสำหรับประสิทธิภาพในการจัดสรรที่ดินภายใต้สังคมที่มุ่งเน้นให้ตลาดเป็นตัวขับเคลื่อน แนวคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกสามารถนำมาพิจารณาระบบการถือครองที่ดินใน 3 มิติ ดังนี้¹⁵

1) ในแง่สัญญาที่ชัดเจนเรื่องสิทธิในที่ดิน Johnson เห็นว่าเมื่อสิทธิในที่ดินไม่ได้ถูกนิยามไว้อย่างชัดเจน ต้นทุนแฝงที่เกิดจากการซื้อขายสินค้าก็จะเพิ่มมากขึ้น และการเพิ่มขึ้นของต้นทุนแฝง (transaction cost) จะเป็นปัจจัยขับเคลื่อนก่อให้เกิดมูลค่าส่วนเกินของที่ดินที่เป็นจริงและมูลค่าที่จะได้รับหากที่ดินถูกนำไปใช้ในเกิดประโยชน์ในการผลิตจากผู้ใช้อย่างอื่น ๆ ส่งผลกระทบต่อมูลค่าที่ดินที่จะถูกกำหนดโดยการไหลเวียนของรายได้ประจำปีที่เจ้าของที่ดินจะได้รับ ดังนั้นในมุมมองของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก การขายที่ดินควรจะเป็นการทำให้มีต้นทุนแฝงน้อยที่สุด และเกิดผลตอบแทนกลับมาสูงสุด ซึ่งจะทำให้ได้ก็โดยการทำให้สิทธิในกรรมสิทธิ์ที่ดินมีความชัดเจน

2) ในแง่ต้นทุนและผลตอบแทนที่แฝงอยู่ภายใน (Costs and Rewards Internalized) นักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกเห็นด้วยกับ Johnson ในประเด็นที่ว่าค่าใช้จ่ายและผลตอบแทนควรที่จะถูกรวมเข้าไปในระดับของปัจเจกบุคคล เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจสามารถรวมปัจจัยอื่นๆ เข้าไปด้วย และทำให้ที่ดินสามารถสร้างผลตอบแทนสูงสุดโดยที่มีต้นทุนน้อยที่สุด ซึ่ง Johnson ยืนยันว่าการที่ที่ดินเป็นสิ่งที่สังคมหรือชุมชนสร้างขึ้นจะทำให้ต้นทุนและผลตอบแทนไม่ถูกรวมเข้าไปในระดับปัจเจกบุคคล เนื่องจากไม่มีแรงจูงใจกระตุ้นให้ปัจเจกบุคคลรวมปัจจัยการผลิตอื่นๆ เข้าไปอย่างเหมาะสม เพื่อให้ได้รับกำไรสูงสุดตอบแทนกลับมา

3) ในแง่สัญญา (contract) ถ้าเสรีภาพในการทำสัญญาถูกยับยั้ง (ไม่ว่าด้วยข้อจำกัดในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินผ่านระบบการแลกเปลี่ยนในตลาด) จะทำให้การลงทุนที่แสดงออกผ่านอุปสงค์และอุปทานลดลง เนื่องมาจากความไม่แน่นอนและต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้น เพราะฉะนั้นเสรีภาพในการถือ

¹⁵ Ibid, pp.21-22.

ครองกรรมสิทธิ์จะเป็นส่วนช่วยลดต้นทุนแฝงที่สัมพันธ์กับการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มุมมองนี้สะท้อนให้เห็นว่าการถือครองที่ดินผ่านความเป็นปัจเจกบุคคลเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพสูงสุดของระบบการถือครองที่ดิน เพราะเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับการถือครองเพิ่มมากขึ้น ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการฟ้องดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในที่ดิน และยังทำให้เกิดผลกำไรสูงสุดต่อผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน

Didzie¹⁶ ยังได้นำเสนอมุมมองเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน (The Institutional View) โดยเชื่อว่าสถาบันที่ดำรงอยู่ภายในวัฒนธรรมหนึ่งๆ จะแสดงบทบาทที่สำคัญในพลวัตรของสังคมนั้นๆ สำนักนี้มีมุมมองต่อระบบการถือครองที่ดินว่าถูกพบภายในวัฒนธรรมที่มีความเฉพาะและเป็นระบบที่รวมลักษณะเชิงเครื่องมือและลักษณะเชิงพิธีกรรม (instrumental and ceremonial aspects) เข้าไว้ด้วยกัน ที่ดินจึงเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยในการผลิตที่ประกอบด้วยเครื่องจักรและเชื้อเพลิง สถาบันในมุมมองนี้จึงไม่ใช่แนวทางของการกระจายทรัพยากรแต่เป็นส่วนที่สร้างสินค้าและบริการให้แก่สังคม ลักษณะเชิงเทคโนโลยีของที่ดินนั้นเกิดขึ้นเมื่อที่ดินผสมเข้ากับเชื้อเพลิงและเครื่องจักร ซึ่งถูกควบคุมโดยทักษะในการใช้เครื่องมือของสังคม ที่ดินสามารถเป็นแหล่งเพาะปลูกที่เลี้ยงชุมชน ดังนั้นจึงมีคุณูปการต่อกระบวนการของชีวิตมนุษย์ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าที่ดินมีลักษณะของการเป็นเครื่องมือ เพราะหากปราศจากการเพาะปลูกในที่ดิน สังคมก็ไม่สามารถอยู่รอดได้ การปรับตัวของคนในสังคมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในที่ดินจะเป็นส่วนที่ถูกสร้างความไม่มั่นคงในการอยู่รอดของสังคม

ขณะที่ระบบการถือครองที่ดินถือเป็นส่วนหนึ่งของลักษณะในเชิงพิธีกรรมของที่ดิน (ซึ่งรวมทั้งตำนาน มายาคติ และเรื่องราวต่างๆ ที่ควบคุมจัดการการใช้ที่ดิน รวมถึงความเป็นพิธีกรรมในที่ดินที่ยังปรากฏภายในวัฒนธรรมและยากที่จะเปลี่ยนแปลง) เพราะลักษณะดังกล่าวควบคุมวิถีทางในการที่ที่ดินจะสืบทอดผ่านความสัมพันธ์แบบเครือญาติ กล่าวคือ ที่ดินกลายเป็นเจตจำนงร่วมของสมาชิกคนอื่นๆ ในสังคม และมีบทบาทอยู่ในความสัมพันธ์ที่นำไปสู่ความเจริญร่ำรวยของสังคม ซึ่ง Bentsi-Enchill¹⁷ ตั้งข้อสังเกตว่าความมั่นคงของการถือครองที่ดินมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับกฎหมายมรดกและการรับมรดกของสังคมนั้น ผลที่สืบเนื่องต่อมาคือระบบการถือครองที่ดินส่งผลถึง

¹⁶ Ibid, pp.22-23.

¹⁷ อ้างถึงใน Richard Dadzie, Ibid, p.23.

การที่ใครจะได้รับที่ดินหลังการตายของญาติ รวมถึงการทำให้รับรู้ว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดินคนปัจจุบันและมีเงื่อนไขใดบ้างที่จะสามารถนำที่ดินไปขายต่อได้

Dadzie นำเสนอมุมมองของเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันที่มีต่อระบบการถือครองที่ดินไว้ 3 มิติ

1) ในมิติว่าด้วยความชัดเจนของสิทธิ เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันมองว่าสิทธิในที่ดินที่กระจายในสังคมไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ผลประโยชน์ส่วนเพิ่ม (marginal benefit) ของปัจเจกบุคคลที่เป็นผู้ใช้ที่ดิน หากสังคมไม่ได้พัฒนาอย่างเพียงพอที่จะยอมรับความเปลี่ยนแปลง โดยแต่ละสังคมจะมีวิวัฒนาการเชิงสถาบันที่กำกับการใช้ที่ดินแตกต่างกันไป นักสถาบันนิยมเห็นว่าไม่เพียงแต่เป็นการยากที่จะแบ่งบางสิ่งที่เป็นของชุมชนออกเป็นส่วนๆ ของการครอบครอง แต่ยังยากที่จะบอกว่าบรรดาปัจเจกบุคคลที่ครอบครองสิทธิในที่ดินที่ชัดเจนจะเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ที่สุดต่อชุมชน

2) ในมิติต้นทุนและผลตอบแทนที่รวมอยู่ภายในปัจเจกบุคคลผู้ใช้ที่ดิน นักเศรษฐศาสตร์สถาบันเห็นว่าการรวมต้นทุนและผลตอบแทนไว้ที่ปัจเจกบุคคลไม่ก่อให้เกิดสังคมที่ดีที่สุด หากขึ้นกับการได้รับที่ดินและลักษณะเชิงพิธีกรรมที่ควบคุมการใช้ที่ดิน ดังนั้นการใช้ให้เกิดประสิทธิภาพของต้นทุนและผลตอบแทนจะต้องถูกรวมอยู่ในระดับสังคมแทนที่ปัจเจกบุคคล เพื่อรับรองการนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดที่เกิดขึ้นในระดับสังคม

3) ในมิติของการทำสัญญา เศรษฐศาสตร์สถาบันเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะทำสัญญาแยกออกจากปัจจัยทางสังคม แม้ว่าระบบพันธะสัญญามีสมมติฐานว่าจะนำไปสู่การสร้างกลไกตลาดของที่ดิน ทำให้สามารถซื้อขายที่ดินเพื่อเปลี่ยนแปลงเป็นเงิน แต่ลักษณะของตลาดที่ดินที่เกิดขึ้นล้มเหลวในหลายประเทศ เนื่องจากไม่ได้พัฒนาระบบตลาดที่ดินเข้าสู่สังคมของตนเอง ดังนั้นตลาดที่ดินจึงไม่สามารถที่จะพัฒนาต่อไปได้ เพราะสถาบันทางการเงินจะปล่อยเงินกู้ให้ต่อเมื่อปัจเจกบุคคลนั้นมีเอกสารสิทธิในที่ดินผืนดังกล่าว ทำให้อุปทานของที่ดินเพื่อการขายในระบบเศรษฐกิจไม่เพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น ในประเทศเคนยาตลาดที่ดินดำรงอยู่ก่อนที่จะมีการปฏิรูปที่ดินในทศวรรษที่ 1950 แต่ระบบสัญญาได้ทำลายตลาดที่ดินที่เกิดขึ้นใหม่และแทนที่ตลาดที่ดินใหม่ด้วยการให้อิทธิแก่ปัจเจกบุคคลที่มีอำนาจทางการเมือง สุดท้ายรูปแบบของสัญญาในตลาดที่ดินยากที่จะบรรลุเป้าหมายในหลายประเทศ เพราะชุมชนเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกัน และการอ้างกรรมสิทธิ์โดยปัจเจกบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเรื่องยาก เศรษฐศาสตร์สถาบันเสนอว่าภายใต้ความเชื่อมโยงที่ซับซ้อนของสถาบันต่างๆ ใน

สังคมกับที่ดิน รวมถึงการดำรงอยู่ของพิธีกรรมและเทคโนโลยีที่ร่ายล้อมระบบการถือครองที่ดินภายในสังคม จึงควรที่จะทำการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ก่อนที่จะดำเนินการในระบบพันธะสัญญา

สิทธิในการเข้าถึง (Theory of Access)

แนวคิดสิทธิ/โอกาสในการเข้าถึง (Theory of Access) สำหรับการศึกษาถือเป็นเรื่องรอบแนวคิดที่จะช่วยเปิดมุมมองต่อประเด็นที่ดินในสังคมไทย เนื่องจากประเด็นการยึดแย้งที่ดินสัมพันธ์ทั้งกับสถาบันที่กำลังภายในสังคม และยังส่งผลต่อชีวิตของผู้คนที่ดำรงอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวด้วย ดังสะท้อนให้เห็นได้จากการที่คนบางกลุ่ม หรือบางสถาบันเป็นส่วนที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมทรัพยากร ขณะที่คนอื่นๆ ในสังคมมีสิทธิในการเข้าถึงภายใต้การควบคุมของฝ่ายแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยบทกฎหมายต่างๆ ที่จำกัดและเอื้ออำนวยให้คนกลุ่มต่างๆ สามารถมีสิทธิในการเข้าถึงในระดับที่แตกต่างกัน ดังนั้นสิทธิ/โอกาสในการเข้าถึงจึงเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการที่ฝ่ายต่างๆ สามารถที่จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรที่สัมพันธ์กับสายใยแห่งความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา

การนำแนวคิดสิทธิ/โอกาสในการเข้าถึง (Theory of Access) มาใช้ อาศัยกรอบคิดเชิงทฤษฎีที่ Jesse C. Ribot และ Nancy Lee Peluso¹⁸ อธิบายไว้ โดยทั้ง 2 คนได้นิยามสิทธิ/โอกาสในการเข้าถึงว่าหมายถึง “ความสามารถที่จะได้รับประโยชน์จากสิ่งต่างๆ ทั้งในเชิงที่เป็นวัตถุสิ่งของเชิงบุคคล เชิงสถาบัน และเชิงสัญลักษณ์” (We define access as the ability to benefit from things-including material objects, persons, institutions, and symbols)¹⁹ แนวคิดโอกาสในการเข้าถึงจึงเน้นไปที่ “ความสามารถ” (ability) ซึ่งให้ความสนใจต่อความสัมพันธ์ทางสังคมในขอบเขตที่กว้างขวาง ทั้งในแง่ที่เป็นข้อจำกัดหรือเป็นสิ่งอำนวยให้ผู้คนที่ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรมากกว่าการพิจารณาไปที่ความสัมพันธ์บนฐานกรรมสิทธิ์เพียงอย่างเดียว และทำให้สามารถอธิบายกลุ่มปัจจัยต่างๆ ในความสัมพันธ์ทางสังคมที่สร้างและก่อรูปโครงข่ายแห่งการเข้าถึง

¹⁸ Jesse C. Ribot and Nancy Lee Peluso. (2003). A Theory of Access. *Rural Sociology*, (Vol.68, No.2), pp.153-181.

¹⁹ Ibid, p.153

Ribot และ Peluso²⁰ อธิบายให้เห็นความแตกต่างระหว่างโอกาสในการเข้าถึงกับกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล โดยที่การให้ความสนใจกับความหลากหลายในความสัมพันธ์ของโอกาสในการเข้าถึงจะช่วยให้เกิดความเข้าใจว่า ทำไมคนบางคนหรือบางกลุ่ม รวมถึงสถาบันบางสถาบันจึงได้ประโยชน์จากทรัพยากรไม่ว่าพวกเขาจะมีสิทธิหรือไม่ก็ตาม และจุดนี้เองที่เป็นความแตกต่างระหว่างการวิเคราะห์ด้วยโอกาสการเข้าถึงกับการวิเคราะห์ด้วยกรรมสิทธิ์ เนื่องจากการวิเคราะห์ด้วยระบบกรรมสิทธิ์ให้ความสำคัญกับเรื่องที่มาพร้อมกับการกล่าวอ้างสิทธิ ขณะที่การวิเคราะห์โอกาสในการเข้าถึงจะเน้นทำความเข้าใจหนทางที่หลากหลายที่ผู้คนได้ประโยชน์จากทรัพยากร ซึ่งรวมถึงความสัมพันธ์ในระบบกรรมสิทธิ์ในฐานะหนทางหนึ่งที่คนได้รับประโยชน์จากทรัพยากรด้วยเช่นกัน

กรอบการวิเคราะห์ด้วยแนวคิดโอกาสในการเข้าถึง จะทำให้เข้าใจกลุ่มหรือเครือข่ายของอำนาจที่ทำให้ตัวแสดงหรือผู้กระทำการสามารถได้รับ ควบคุม และดำรงรักษาโอกาสในการเข้าถึงนั้น ในแง่นี้แนวคิดโอกาสในการเข้าถึงจึงมีความคล้ายคลึงกับเรื่องอำนาจที่แสดงออกให้เห็นใน 2 ด้าน คือ 1) ในฐานะของกำลังความสามารถของผู้กระทำการหรือตัวแสดงบางตัวที่มีผลกระทบต่อความคิดและการกระทำของคนอื่น และ 2) อำนาจในฐานะที่เกิดจากความสัมพันธ์ของคนในสังคม ซึ่งรวมถึงสถาบันเชิงวินัยและการปฏิบัติในสังคมที่สามารถทำให้ผู้คนกระทำการต่างๆ ในแนวทางที่ชัดเจนโดยปราศจากการบังคับขู่เข็ญ

การวิเคราะห์ด้วยแนวคิดโอกาสในการเข้าถึงที่นำเสนอโดย Ribot and Peluso พยายามแยกแยะให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างทรัพย์สิน (property) ที่เป็นเรื่องของสิทธิ (right) ที่จะได้รับประโยชน์จากบางสิ่ง และโอกาสการเข้าถึง (access) ที่เป็นเรื่องของความสามารถ (ability) ที่จะได้รับประโยชน์จากบางสิ่ง ซึ่งหมายความว่ารวมทั้งวัตถุสิ่งของ บุคคล สถาบัน และสัญลักษณ์ต่างๆ ในสังคม โอกาสในการเข้าถึงจึงมีความคล้ายคลึงกับ “กลุ่มก้อนของอำนาจ” (a bundle of power) ส่วนทรัพย์สินเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ “กลุ่มก้อนของสิทธิ” (a bundle of right) ดังนั้นการเน้นให้ความสำคัญที่ “ความสามารถ” มากกว่า “สิทธิ” ในทฤษฎีกรรมสิทธิ์ จึงต้องการหมายรวมถึงความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีขอบเขตกว้างขวาง และสามารถเป็นทั้งเงื่อนไขจำกัดและโอกาสของผู้คนที่จะได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากร โดยมีได้เน้นเพียงความสัมพันธ์ในกรรมสิทธิ์เพียงอย่างเดียว

²⁰ Ibid, p.156.

การเสนอทฤษฎีโอกาสในการเข้าถึงของ Ribot and Peluso มีเจตนาที่จะแสดงให้เห็นถึงแผนที่ของพลวัตในกระบวนการและความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในการเข้าถึงทรัพยากร โดยที่กรรมสิทธิ์เป็นส่วนหนึ่งของแผนที่ความสัมพันธ์ในการเข้าถึงท่ามกลางปัจจัยอื่นๆ ทฤษฎีโอกาสในการเข้าถึงนี้มุ่งหวังที่จะอำนวยความสะดวกในการวิเคราะห์ขั้นพื้นฐานว่า ใครคือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสิ่งต่างๆ ซึ่งในที่นี้คือทรัพยากรธรรมชาติ และต้องผ่านกระบวนการใดบ้างจึงจะสามารถรับประโยชน์ที่เกิดขึ้นกล่าวโดยสรุป แนวคิดการเข้าถึงยังคงเน้นที่ประเด็นใครได้หรือไม่ได้ใช้อะไร ในแนวทางแบบไหน และได้อะไรเมื่อไร

การเน้นไปที่ทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ทั้ง Ribot and Peluso สามารถอธิบายให้เห็นถึงขอบเขตของอำนาจที่ถูกรวมไว้และถูกใช้ผ่านความหลากหลายของกลไก กระบวนการ และความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถของบุคคลในการได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรนั้นๆ อำนาจเหล่านี้ก่อตัวทั้งในมิติเชิงรูปธรรม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจสังคมที่ดำรงอยู่ภายในเครือข่ายของอำนาจที่สร้างการเข้าถึงทรัพยากร ความแตกต่างของผู้คนและสถาบันถูกวางไว้ในตำแหน่งที่ต่างกันของเครือข่ายอำนาจ เพราะฉะนั้นตำแหน่งแห่งที่ของผู้คนและสถาบันจึงแตกต่างกันไปในความสัมพันธ์ต่อทรัพยากร ทั้งในแต่ละช่วงเวลาประวัติศาสตร์ และขนาดเชิงภูมิศาสตร์ มิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวทรัพยากร ผู้คน หรือสถาบัน จึงเคลื่อนตัวและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงในธรรมชาติของอำนาจและรูปแบบของการเข้าถึงทรัพยากรด้วย

ในแง่ตัวเองเมื่อผนวกแนวคิดการเข้าถึงที่มีลักษณะเป็นพลวัตจากความสัมพันธ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งการสนใจกรรมสิทธิ์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งในแผนที่ความสัมพันธ์ของการเข้าถึงทรัพยากร เพราะฉะนั้นแนวการวิเคราะห์นี้จึงให้ความสำคัญกับปฏิบัติการในการเข้าถึงทรัพยากรที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายด้วย โดยอาศัยการวิเคราะห์ตำแหน่งของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนและอำนาจที่อยู่ภายในความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีความหลากหลาย กล่าวคือ ผู้คนในแต่ละช่วงเวลา หรือในแต่ละช่วงประวัติศาสตร์จะมีอำนาจมากกว่าคนอื่นในความสัมพันธ์บางประเภท และเมื่อนำการวิเคราะห์นี้มาผสมผสานเข้ากับลักษณะเชิงการเมือง-เศรษฐกิจ จะทำให้เห็นถึงปฏิบัติการทางสังคมที่นำไปสู่การแบ่งรูปแบบการเข้าถึงออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมการเข้าถึง (access control) ซึ่งเป็นตรวจสอบและกำกับทิศทางของการกระทำ โดยจะทำหน้าที่ในการกำหนดและกำกับดูแลการกระทำเสรี และการคงสภาพการเข้าถึง (access maintenance) เป็นการขยายทรัพยากรหรืออำนาจเพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งแหล่งของทรัพยากรที่เปิดให้เข้าถึง ลักษณะการเข้าถึงทั้งสองรูปแบบเป็น

ความสัมพันธ์ที่ถูกสร้างขึ้นท่ามกลางผู้กระทำการต่างๆ ภายใต้ประเด็นความเหมาะสม การจัดการ และการใช้ทรัพยากร ดังนั้นความหมายและคุณค่าของทรัพยากรจึงมักถูกท้าทายจากกลุ่มคนที่ควบคุมการเข้าถึงและกลุ่มที่คงรักษาสภาพการเข้าถึงไว้ เพื่อที่จะนำไปสู่การได้รับประโยชน์จากการเข้าถึง (gaining access)

กรอบวิเคราะห์โดยอาศัยแนวคิดโอกาสในการเข้าถึงเกี่ยวข้องกับ 1) การระบุและการวางแผนที่การไหลเวียนของผลประโยชน์ที่มีลักษณะเฉพาะ 2) การระบุกลไก (mechanisms) ที่ประกอบด้วยวิธีการ (means) กระบวนการ (processes) และความสัมพันธ์ในสังคม ซึ่งมีผู้กระทำการที่แตกต่างกันเข้ามาเกี่ยวข้องกับการได้ประโยชน์ การควบคุม และการดำรงรักษาไว้ซึ่งการไหลเวียนของผลประโยชน์และการกระจายผลประโยชน์นั้นๆ และ 3) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ซ่อนอยู่ในกลไกของการเข้าถึง (mechanisms of access) ซึ่งสัมพันธ์กับองค์ประกอบที่ทำให้ได้รับผลประโยชน์

การกันพื้นที่เพื่อปกป้องคุ้มครอง

เมื่อนำแนวคิดโอกาสในการเข้าถึงมาวิเคราะห์การแย่งชิงที่ดินในงานวิจัยนี้ จะทำให้เห็นว่าที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิตกำลังกลายเป็นสิ่งที่ฝ่ายต่างๆ พยายามหาโอกาสในการเข้าถึง ส่งผลให้ผู้กระทำการหรือตัวแสดงต่างๆ เกี่ยวข้องอยู่ในวงจรของความขัดแย้ง โดยที่ความขัดแย้งดังกล่าวกลายเป็นวิถีทางที่ทำให้เข้าใจว่าผู้กระทำการหรือตัวแสดงแต่ละราย (ที่แตกต่างกัน) ได้หรือเสียผลประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการผูกขาดสิทธิในการเข้าถึงที่ดินผ่านระเบียบกฎหมาย เช่น ในพื้นที่รอยต่อที่ถูกกันเป็นพื้นที่กันชน หรือพื้นที่ติดกับเขตป่าที่ชุมชนเข้าไปใช้ประโยชน์ ส่งผลให้บ่อยครั้งเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐและคนในชุมชน ซึ่งกรณีศึกษาของงานวิจัยนี้จะเผยให้เห็นถึงกระบวนการที่ชาวบ้านต่อรองกับนโยบาย กฎหมายต่างๆ เพื่อก่อรูปสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินที่จะก่อให้เกิดประโยชน์กับชุมชน

งานที่ศึกษาต่อยอดแนวคิดโอกาสในการเข้าถึง คือ งานศึกษาว่าด้วยพรมแดนใหม่ของการควบคุมที่ดิน (the new frontier of land control) ที่ปรากฏในวารสาร *The journal of peasant*

studies, vol.38 no.4 ซึ่ง Peluso and Lund²¹ ได้สังเคราะห์บทความต่างๆ ในวารสารฉบับดังกล่าว โดยแสดงให้เห็นการควบคุมที่ดินในฐานะที่เป็นปฏิบัติการที่นำไปสู่รูปแบบของการเข้าถึง การอ้างสิทธิ และการกีดกันที่มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียว ผ่านกระบวนการปิดล้อม การขยายอำนาจรัฐเหนือพื้นที่ และกระบวนการทางกฎหมาย รวมทั้งยังเห็นว่าวิธีการเกษตรถูกทำให้เกิดการเปลี่ยนรูป โดยกระบวนการต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการสลายความเป็นเกษตรกรรม (de-agrarianization) การจัดตั้งอาณาเขตที่ต้องคุ้มครอง การทำให้กลายเป็นเมือง การอพยพ การปฏิรูปที่ดิน การตั้งถิ่นฐาน และกระบวนการสร้างความเป็นชาวนาใหม่ (re-peasantization)

ภายใต้วารสารฉบับเดียวกันนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่ามียุทธศาสตร์ที่ช่วยขยายมุมมองการควบคุมดินแดนในฐานะของโอกาสแห่งการเข้าถึงที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษานี้ คือ บทความของ Alice B. Kelly²² ซึ่งเป็นการศึกษาการกำหนดเขตป่าเพื่อเป็นป่าสงวนแห่งชาติและเขตที่ต้องได้รับการคุ้มครองปกป้อง อันเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าจะมีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักต่อมาตรการการอนุรักษ์พื้นที่ป่า โดยเฉพาะผลกระทบทางสังคมในพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครอง แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยได้รับการสนับสนุนทั้งจากนักพัฒนาเอกชนข้ามชาติ รัฐบาลแห่งชาติ และนักชีววิทยาสายอนุรักษ์ ในฐานะเป็นมาตรการที่ดี งานชิ้นนี้พยายามเปิดเผยให้เห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในพื้นที่การอนุรักษ์ โดยใช้แนวคิดการสะสมทุนบรรพกาลของ Marx เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ เพื่อชี้ให้เห็นว่าการสร้างพื้นที่คุ้มครอง (protected area) นี้ เป็นรูปแบบเฉพาะของการสะสมทุนบรรพกาลที่เกี่ยวข้องกับการปิดล้อมและการยึดแย่งที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ การวิเคราะห์การสะสมทุนบรรพกาลจะแสดงให้เห็นว่าพื้นที่แห่งการอนุรักษ์เหล่านี้ถูกสร้างขึ้นมาอย่างไร ผลิตซ้ำวิธีการผลิตแบบทุนนิยมอย่างไร และทำให้พื้นที่เหล่านั้นเป็น “ทุน” โดยตัวมันเองในรูปแบบของการให้บริการทางด้านสิ่งแวดล้อม การเป็นพื้นที่ที่สร้างความตื่นตาตื่นใจทางสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการใช้พื้นที่ดังกล่าวในฐานะคลังเก็บพันธุกรรม ขณะเดียวกันการสร้างและรักษาพื้นที่ดังกล่าวไว้เป็นเครื่องหมายของความรุนแรง และกระบวนการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องสร้างความเปลี่ยนแปลงไม่เพียงแต่ในแง่

²¹ Nancy Lee Peluso and Christian Lund. (2011). New frontiers of land control: Introduction. *The Journal of peasant studies*, (vol.38, no.4), p.668.

²² Alice B. Kelly. (2011). Coservation practice as primitive accumulation. *The Journal of Peasant Studies*, (Vol.38, No.4), pp. 683-701.

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความสัมพันธ์ทางสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งยังอาจทำให้เกิดความเข้าใจเพิ่มขึ้นต่อประเด็นคำถามเกี่ยวกับที่ดินและการถือครองที่ดินระดับโลกด้วย

Kelly²³ ชี้ให้เห็นว่ามีการเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างแนวคิดการสะสมทุนบรรพกาล และปฏิบัติการที่มีลักษณะกีดกันของการอนุรักษ์ เช่น การสร้างพื้นที่ที่ต้องได้รับการคุ้มครองซึ่งส่งผลให้เกิดการปิดล้อมที่ดินและกั้นประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นออกไป หากพิจารณาตามแนวคิดการสะสมทุนบรรพกาลของ Marx ซึ่งหมายถึงกระบวนการทางประวัติศาสตร์ที่ทำให้เกิดการแยกผู้ผลิตออกจากปัจจัยการผลิต โดยลักษณะที่เป็นบรรพกาลมาจากการที่การสะสมทุนดังกล่าวก่อรูปในเชิงประวัติศาสตร์ในขั้นก่อนการทุนนิยม อย่างไรก็ตาม Kelly เห็นว่าไม่ควรพิจารณาการสะสมทุนบรรพกาลด้วยการสะสมทุนโดยใช้ความรุนแรงหรือเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใดอย่างสำคัญ เพราะเขาเห็นว่าการสะสมทุนบรรพกาลเกี่ยวข้องกับการกระบวนการที่มุ่งปิดล้อมทรัพย์สินส่วนรวม (commons) ไม่ว่าจะเป็นการปิดล้อมดังกล่าวจะเกิดขึ้นในที่ดิน ร่างกาย โครงสร้างทางสังคม หรือความคิดก็ตาม กล่าวได้ว่าลักษณะของการออกกฎหมายเพื่อปิดล้อมพื้นที่และกั้นไว้เป็นเขตอนุรักษ์เป็นการยึดครองทรัพยากรด้วยกระบวนการทางกฎหมายที่ก่อรูปพื้นที่ที่จะต้องได้รับการคุ้มครองขึ้นมา โดยได้รับความชอบธรรมจากเรื่องเล่าเกี่ยวกับการสงวนรักษาและการอนุรักษ์ที่อ้างอิงวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ในการสนับสนุนการจัดการพื้นที่ป่าและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนับเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นในรัฐสมัยใหม่ช่วงแรกๆ ในยุโรปหลายที่ ทั้งอังกฤษ เยอรมัน และส่งต่อมายังพื้นที่ต่างๆ ภายใต้การล่าอาณานิคมนั่นเอง

การปิดล้อมผ่านกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ (regulation) ที่ดำเนินการโดยรัฐ และในบางพื้นที่เป็นการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และองค์กรเอกชนที่แสวงหากำไร มักมีลักษณะของการกั้นเป็นพื้นที่เพื่อการคุ้มครองปกป้อง (protected area) โดยการทำงานที่กีดกันประชากรในท้องถิ่น แยกประชาชนออกจากการผลิต หรือทำงานในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้งในวิถีการดำรงชีวิตของคนชนบท ดังที่ปรากฏในทวีปแอฟริกา ซึ่งประชากรจำนวน 14-24 ล้านคน ถูกบังคับให้เป็นผู้พลัดถิ่น อันเป็นผลมาจากการกั้นพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ ทำให้คนเหล่านี้ถูกตัดขาดจากบ้านเกิดและปัจจัยในการดำรงชีพ จนกลายเป็น “ผู้ลี้ภัยจากการอนุรักษ์” (conservation refugees) ที่ถูกบังคับให้ต้องผันตัวเองเป็นแรงงานรับจ้างเพื่อความอยู่

²³ Ibid, pp.684-685.

รอดของชีวิต²⁴ ลักษณะการปิดล้อมผ่านกฎเกณฑ์ของการเป็นพื้นที่ป่าสงวน หรือป่าอนุรักษ์ในสังคมไทยเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนกระบวนการที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง และนำไปสู่การเปลี่ยนความสัมพันธ์และปฏิบัติการทางสังคมที่สร้างให้เกิดการปิดล้อมที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ และกีดกันการถือครองที่ดินรูปแบบอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล

งานของ Kelly ยังมีความน่าสนใจที่ชี้ชวนให้เห็นการสร้างพื้นที่เพื่อการคุ้มครองอย่าง “อุทยานแห่งชาติ” ที่เปิดพื้นที่ใหม่ให้กับการสะสมทุนที่มาในรูปของ “การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์” ซึ่งนับเป็นการเปิดพื้นที่ให้ตลาดเข้าไปรุกพื้นที่ที่ไม่เคยถูกขูดรีดมาก่อน ทำให้พื้นที่อุทยานแห่งชาติที่ได้รับการคุ้มครองกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ หรือเป็นพื้นที่ที่ถูกสร้างและเปลี่ยนรูปไปสู่การเป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิตในระบบทุนนิยม โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีเงื่อนไขเรื่องทรัพย์สินส่วนบุคคลที่ดำรงอยู่ก่อนการสะสมทุนของเอกชน เนื่องจากการเชื่อมโยงที่ดินที่เป็นสาธารณะสมบัติเข้ากับการเป็นพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครอง ด้วยการอนุญาตให้เอกชนเข้าไปควบคุมเช่นเดียวกับสิทธิในทรัพย์สินเพื่อการดำเนินการธุรกิจท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์²⁵

ลักษณะดังกล่าวเมื่อนำมาพิจารณาในกรณีศึกษาที่บ้านตามุย ทำให้เห็นถึงสถานการณ์ที่ชุมชนถูกปิดล้อมด้วยกฎหมายและนโยบายอุทยานแห่งชาติ ส่งผลให้ที่ดินที่ใช้ประโยชน์สำหรับการทำมาหากินในฐานะปัจจัยการผลิตกลายเป็นสิ่งที่ต้องยื้อแย่งกัน ขณะเดียวกันการขยายตัวของการท่องเที่ยวในพื้นที่บ้านตามุยอันเป็นผลส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาค กำลังสร้างการปิดล้อมชาวบ้านมากยิ่งขึ้น เมื่อภาคธุรกิจเอกชนรุกเข้าสร้างบ้านพักเพื่อรองรับการท่องเที่ยว และแม้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ แต่ก็ได้รับยอมรับจากส่วนราชการในท้องถิ่น ขณะที่การใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการเกษตรของชาวบ้านกลับถูกควบคุมและเฝ้าระวังอย่างเคร่งครัด

กระบวนการขยายอำนาจรัฐเหนือพื้นที่ (territorialization)

กระบวนการขยายอำนาจรัฐเหนือพื้นที่เป็นกระบวนการหนึ่งในฐานะกลไกของโอกาสในการเข้าถึง เพราะภายใต้กระบวนการดังกล่าวนำไปสู่รูปแบบที่หลากหลายทั้งในเชิงกฎหมายและสถาบัน รวมถึงข้อตกลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐ ผู้กระทำการหรือตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ และรัฐวิสาหกิจ

²⁴ Ibid, pp.687-688.

²⁵ Ibid, pp.899-890.

Vandergeest and Peluso²⁶ นำเสนอกระบวนการขยายอำนาจรัฐเหนือพื้นที่ผ่านแนวคิดการควบคุมพื้นที่เหนือทรัพยากรและประชาชนโดยรัฐ โดยชี้ว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกีดกันหรือการควบคุมผู้คนภายในภูมิศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะ และเป็นกระบวนการที่ควบคุมผู้คนในการดำเนินการหรือเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นในพรมแดนภูมิศาสตร์นั้นๆ เขตแดนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับการจัดแบ่งประเภทของพื้นที่ที่มุ่งให้เกิดการกีดกัน หรือเปลี่ยนแปลงความต้องการเพื่อนำไปสู่การกำกับทรัพยากรหรือปัจเจกบุคคลที่มีลักษณะเฉพาะในเขตแดนนั้นๆ

กระบวนการขยายอำนาจรัฐเหนือพื้นที่เป็นกระบวนการกำหนดพื้นที่ในลักษณะนามธรรมผ่านเครื่องมือการสำรวจในเชิงวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำแผนที่โดยรัฐหรือทหารเพื่อสร้างเขตแดนที่ชัดเจนและนำไปสู่การอ้างอำนาบบังคับทางกฎหมายเหนือพื้นที่นามธรรมเหล่านั้น ขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ไม่มีจินตนาการพื้นที่เชิงนามธรรมและลักษณะพื้นที่ที่เป็นแบบเดียวกันหมดเหมือนที่รัฐเข้าใจ พื้นที่สำหรับประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องของที่ตั้ง ลักษณะความสัมพันธ์ และมีความหลากหลาย ความไม่สอดคล้องกันนี้ รวมถึงการละเลยความสัมพันธ์ทางสังคมของผู้คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่และมีมิติประวัติศาสตร์ในปฏิสัมพันธ์ต่างๆ ที่มีต่อที่ดิน ทำให้นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการกำหนดแผนการใช้ที่ดินมักเป็นเรื่องเพื่อฝืนที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในเชิงปฏิบัติได้ ขณะเดียวกันการขาดสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างพื้นที่จริงกับพื้นที่นามธรรม ส่งผลให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับเขตแดน และรัฐมักเลือกใช้การบังคับข่มขู่ให้ผู้อยู่อาศัยในเขตชนบทต่างๆ ยอมรับการควบคุมพื้นที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตามภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว บ่อยครั้งที่ผู้คนจะปฏิเสธการกล่าวอ้างสิทธิเหนือเขตแดนของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ การสร้างพื้นที่เขตป่าสงวน และแม้กระทั่งกฎหมายของรัฐในเรื่องทรัพยากรส่วนบุคคล กระทั่งเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ตลอดจนการยื้อแย่งที่ดินและทรัพยากรระหว่างกันตามมา

กระบวนการขยายอำนาจรัฐเหนือพื้นที่เป็นกลไกที่ถูกนำมาใช้สำหรับการควบคุมคนและทรัพยากรผ่านการควบคุมเหนือเขตแดนหรือที่ดินดังกล่าว สามารถทำความเข้าใจในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารปกครอง (governance) และปฏิบัติการทางวินัย (discipline) ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองชีวญาณ (governmentality) แม้ว่ากระบวนการดังกล่าวจะต่างจากการผลิตสร้างพื้นที่ในแง่

²⁶ Peter Vandergeest and Nancy Lee Peluso. (1995). Territorialization and State Power in Thailand. *Theory and Society*, (Vol.24, No.3), p.388.

ที่ว่ากระบวนการนี้เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนกับการอ้างสิทธิ เนื่องจากเป็นการสร้างกลุ่มก้อนของอำนาจและกลไกของการจำกัดการเข้าถึง กล่าวคือ สามารถสร้างและดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ทางอำนาจท่ามกลางการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม และการบริหารปกครองราษฎรกับอำนาจรัฐ อำนาจของกระบวนการขยายอำนาจรัฐเหนือพื้นที่จึงหมายรวมถึงกำลังความสามารถในการวางโครงสร้างพรมแดนระหว่างทรัพยากรและผู้คนด้วย²⁷

การท่องเที่ยวกับการพัฒนา

ในทางสังคมศาสตร์ประเด็นการท่องเที่ยวได้รับความสนใจและพิจารณาในแง่มุมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาแรงจูงใจของนักท่องเที่ยว บทบาท ความสัมพันธ์ และสถาบัน รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวและผลกระทบที่เกิดขึ้นในสังคมที่มีฐานะเป็นเจ้าบ้าน สำหรับนิยามความหมายของนักท่องเที่ยว (tourist) ถูกกำหนดโดย The International Union of Official Travel Organization (IUOTO) ในปี ค.ศ.1963 (พ.ศ.2506) และได้รับการรับรองโดย The World Tourist Organization ในปี ค.ศ.1968 (พ.ศ.2511) โดยให้ความหมายว่านักท่องเที่ยว เป็นผู้มาเยือนที่พักอาศัยอยู่ชั่วคราว และมีระยะเวลาในการพักอยู่อย่างน้อย 24 ชั่วโมง ในประเทศที่เดินทางเข้าไป โดยมีจุดประสงค์ในการเดินทางเพื่อการสันทนาการ การพักผ่อนหย่อนใจในวันหยุด การเดินทางไปเพื่อการรักษาพยาบาล การศึกษา การประกอบพิธีทางศาสนา และการกีฬา รวมถึงการดำเนินการทางธุรกิจที่เป็นภารกิจของครอบครัว และการประชุมสัมมนา²⁸

งานศึกษาของ Cohen จำแนกแนวทางเชิงทฤษฎีในการพิจารณาการท่องเที่ยวที่มีความสำคัญในการทำความเข้าใจการท่องเที่ยวไว้ 8 แนวทาง ดังนี้²⁹

²⁷ Nancy Lee Peluso and Christian Lund. (2011). New frontiers of land control: Introduction, *The Journal of peasant studies*, (vol.38, no.4), p.673.

²⁸ Erik Cohen. (1984). The Sociology of Tourism: Approaches, Issues, and Findings. *Annual Review of Sociology*, (10), p.374

²⁹ Ibid, pp.374-376.

1) การท่องเที่ยวที่ทำให้การต้อนรับแขกกลายเป็นการค้า (tourism as commercialized hospitality) แนวคิดนี้เน้นที่องค์ประกอบและบทบาทของนักท่องเที่ยวผู้มาเยือน โดยเห็นว่านักท่องเที่ยวจะดำรงบทบาทและสถานะชั่วคราวในสังคมที่เดินทางเข้าไป ดังนั้นการท่องเที่ยวจึงถูกมองว่าเป็นการพาณิชย์และเป็นรูปแบบอุตสาหกรรมของเจ้าบ้าน แนวคิดนี้มีประโยชน์ต่อการก่อรูปการศึกษาวิวัฒนาการและพลวัตของความสัมพันธ์ระหว่างนักท่องเที่ยวและคนท้องถิ่น และช่วยในการวิเคราะห์ความขัดแย้งที่อยู่ภายในสถาบันและบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่จะจัดการการท่องเที่ยว

2) การท่องเที่ยวในฐานะการเดินทางของความเป็นประชาธิปไตย (tourism as democratized travel) เป็นมุมมองที่เน้นไปที่บทบาทของนักท่องเที่ยว ซึ่งถูกมองว่าเป็นนักเดินทางประเภทหนึ่ง รวมทั้งเห็นว่า การท่องเที่ยวสมัยใหม่ของชนชั้นสูงจำนวนมากเป็นการขยายความเป็นประชาธิปไตยไปพร้อมๆ กัน มุมมองนี้ก่อให้เกิดงานบางชิ้นที่สำคัญที่แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงประวัติศาสตร์ของบทบาทการท่องเที่ยว

3) การท่องเที่ยวในฐานะที่เป็นกิจกรรมยามว่างสมัยใหม่ มองการท่องเที่ยวเป็นการใช้เวลาว่าง (leisure) รูปแบบหนึ่ง และนักท่องเที่ยวเป็นบุคคลที่พักผ่อนโดยการเดินทาง ลักษณะสำคัญของการเป็นนักท่องเที่ยว คือ การทำกิจกรรมที่เป็นอิสระจากภาระหน้าที่ แต่บ่อยครั้งที่พบการสำรวจวัฒนธรรมที่ลึกซึ้งอยู่ในกิจกรรมของการใช้เวลาว่างดังกล่าว ซึ่งมีอิทธิพลต่อการวิจัยสังคมวิทยาในระดับมหภาค และการวิจัยในเชิงสถาบันเกี่ยวกับการท่องเที่ยวสมัยใหม่

4) การท่องเที่ยวในฐานะที่เป็นความหลากหลายของการจาริกแสวงบุญสมัยใหม่ แนวคิดนี้พิจารณาการท่องเที่ยวไปที่โครงสร้างที่มีนัยสำคัญของการท่องเที่ยวสมัยใหม่ และนิยามการท่องเที่ยวสมัยใหม่ว่าเป็นเสมือนการจาริกแสวงบุญในสังคมดั้งเดิม การท่องเที่ยวจึงมีฐานะเป็นรูปแบบ “การเดินทางอันศักดิ์สิทธิ์”

5) การท่องเที่ยวในฐานะที่เป็นการแสดงออกของวัฒนธรรมชั้นพื้นฐาน เน้นไปที่ความหมายทางวัฒนธรรมในระดับลึกของการท่องเที่ยว แนวคิดนี้ปฏิเสธมุมมองของคนนอก (etic) ต่อการท่องเที่ยว หากสนับสนุนให้มองการท่องเที่ยวโดยอาศัยมุมมองของคนใน (emic) เพื่อทำความเข้าใจวัฒนธรรมเฉพาะ และความหมายเชิงสัญลักษณ์ที่เป็นฐานของการมองวันหยุดของแต่ละสังคมท้ายที่สุดแล้วแนวคิดนี้กลายเป็นกรอบความคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์การศึกษาเชิงเปรียบเทียบความแตกต่างกันของวัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะ ภายใต้ความหลากหลายของการเดินทางท่องเที่ยว

6) การท่องเที่ยวในฐานะที่เป็นกระบวนการในการผสมผสานทางวัฒนธรรม แนวคิดนี้เน้นไปที่ผลกระทบที่นักท่องเที่ยวมีต่อประเทศเจ้าบ้าน และพยายามที่บูรณาการการท่องเที่ยวเข้าไปในกรอบคิดทฤษฎีการผสมผสานทางวัฒนธรรมที่มีขอบเขตกว้างขวาง แม้ว่าแนวคิดนี้จะไม่เป็นที่นิยมมากนัก แต่บ่อยครั้งที่ปรากฏภาพล้อเลียนความเป็นนักท่องเที่ยวตะวันตกในดินแดนที่ห่างไกลให้เห็น

7) การท่องเที่ยวในฐานะความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์รูปแบบหนึ่ง โดยแนวทางนี้พยายามที่จะผนวกการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ในแบบ “นักท่องเที่ยว-เจ้าบ้าน” เข้าสู่สาขาวิชาชาติพันธุ์และความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์ เช่น การศึกษาด้านผลิตภัณฑ์ศิลปะของกลุ่มชาติพันธุ์ในตลาดของนักท่องเที่ยว

8) การท่องเที่ยวในฐานะรูปแบบของลัทธิอาณานิคมใหม่ เป็นแนวทางการศึกษาที่เน้นบทบาทของการท่องเที่ยวในการสร้างภาวะการพึ่งพิงระหว่างนักท่องเที่ยวที่มาจากประเทศมหานครกับประเทศที่ต้อนรับแขกในฐานะประเทศชายขอบ โดยมองว่าการท่องเที่ยวจะนำไปสู่การผลิตซ้ำของรูปแบบการครอบงำและโครงสร้างการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันในแบบลัทธิจักรวรรดินิยม

ในปัจจุบันการท่องเที่ยวได้รับความสนใจในฐานะกลไกที่ช่วยในการพัฒนาประเทศ ข้อมูลจาก The United Nations World Tourist Organization (UNWTO)³⁰ ชี้ให้เห็นว่าอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่สามารถสร้างการจ้างงานและรายได้จากต่างชาติเข้าสู่ประเทศต่างๆ สูงเป็นอันดับสองรองจากอุตสาหกรรมน้ำมัน ทั้งนี้จากข้อมูลเชิงสถิติพบว่า ในปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ.2548) มีนักท่องเที่ยวเดินทางไปยังสถานที่ต่างๆ ทั่วโลกมากถึง 800 ล้านคน สามารถสร้างรายได้สูงเกือบๆ 680 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 27,000 ล้านล้านบาท (อัตราแลกเปลี่ยนในช่วงเดือนธันวาคม 2548 อยู่ที่ 40-41 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ³¹)

แม้ว่าการท่องเที่ยวจะเป็นหนทางที่ถูกนำมาใช้ในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย แต่การพัฒนาและผลที่เกิดจากการท่องเที่ยวยังคงเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันว่า

³⁰ อ้างถึงใน Roberto Bartholo, Mauricio Delamaro, Ivan Bursztyn and Laurence Hallewell. (2008, May). Tourism for whom? Different Paths to Development and Alternative Experiments in Brazil. *Latin American Perspectives*, (35, no.3), pp.103-119.

³¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย. อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศย้อนหลัง, 15 กรกฎาคม 2558. https://www.bot.or.th/thai/_layouts/application/exchangerate/exchangerateago.aspx

ท้ายที่สุดการพัฒนาประเทศด้วยการท่องเที่ยวจะเป็นแนวทางที่ดีที่สุดแล้วหรือไม่ โดยงานศึกษาในประเทศซีกโลกใต้จำนวนมากชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดจากการท่องเที่ยวในมิติต่างๆ

งานศึกษาของ Cohen³² ทำการสำรวจวรรณกรรมที่กล่าวถึงผลกระทบของการท่องเที่ยวที่เน้นไปที่ชุมชนหรือสังคมของเจ้าบ้าน (host) พบว่า สามารถจำแนกผลกระทบออกเป็น 2 ด้านหลัก คือ ผลกระทบด้านสังคมเศรษฐกิจ (socioeconomic) และผลกระทบด้านสังคมวัฒนธรรม (sociocultural)

ในส่วนของผลกระทบด้านสังคมเศรษฐกิจที่เกิดการท่องเที่ยวมีความแตกต่างกันไปหลากหลายเงื่อนไข และสามารถแบ่งออกเป็น 8 ประเด็นหลักๆ ได้แก่³³ 1) การท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นส่งผลต่อการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นด้วย 2) รายได้ที่เกิดขึ้นกับประเทศเจ้าบ้านเพิ่มขึ้น 3) การจ้างงานสำหรับคนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น 4) การท่องเที่ยวเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้หลายรัฐบาลกระตือรือร้นที่จะสนับสนุนการท่องเที่ยวให้พัฒนาอย่างรวดเร็ว 5) การท่องเที่ยวส่งผลกระทบต่อราคาทรัพยากร และมีแนวโน้มก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ โดยกดดันให้อุปทานของสินค้าไม่ขึ้นลงตามที่ควรเป็น เฉพาะอย่างยิ่งราคาอาหารและที่ดิน 6) นักท่องเที่ยวและคนในท้องถิ่นบางคนที่เกี่ยวข้องโดยตรงจะได้รับประโยชน์ ขณะที่อาจก่อให้เกิดความขาดแคลนแก่ประชากรที่เหลือในท้องถิ่น 7) การท่องเที่ยวมักนำมาซึ่งการรุกรานจากคนภายนอกเข้าสู่ท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงคนภายนอกทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศที่สนใจลงทุนในธุรกิจการท่องเที่ยว นำไปสู่การสูญเสียการควบคุมกิจกรรมเศรษฐกิจของคนในท้องถิ่น และ 8) การท่องเที่ยวที่ทะลักเข้าไปในท้องถิ่นทำให้เกิดความขัดแย้ง เนื่องจากก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย ขณะที่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่ธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีความสามารถสร้างความสะดวกสบายแก่นักท่องเที่ยวได้มากกว่า ซึ่งมักมาจากการลงทุนของคนภายนอก ในแง่ที่ว่าการท่องเที่ยวจะทำให้ท้องถิ่นพัฒนา กลับทำให้ตกอยู่ในสถานการณ์ของการพึ่งพามากกว่า และภายใต้เงื่อนไขนี้ทำให้ภาคการท่องเที่ยวเติบโตโดยไม่ได้สัดส่วนกับภาคส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นที่ภาคการเกษตรเป็นภาคส่วนหลักของสังคม

³² Erik Cohen. (1984). The Sociology of Tourism: Approaches, Issues, and Findings. *Annual Review of Sociology*, (10), pp.384-387

³³ Ibid, p.384.

สำหรับผลกระทบจากการท่องเที่ยวในด้านสังคมวัฒนธรรม (sociocultural) มีลักษณะหลากหลาย แต่สามารถจำแนกได้ดังนี้ 1) ทำให้ชุมชนเข้าไปเกี่ยวข้องในกรอบคิดที่กว้างขึ้น และเกี่ยวพันกับระบบของประเทศและระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยมีคุณลักษณะที่จะเกิดขึ้นพร้อมกัน คือ การสูญเสียความเป็นอิสระของท้องถิ่น เช่น ท้องถิ่นต้องพึ่งพาปัจจัยภายนอกในการจัดสวัสดิการมากขึ้น โดยไม่สามารถควบคุมได้ 2) การท่องเที่ยวทำให้เกิดการสูญเสียความเป็นปัจเจกบุคคลในท้องถิ่นมีลักษณะเป็นปัจเจกบุคคลขึ้น และอาจนำไปสู่ความตึงเครียดและความขัดแย้งในท้ายที่สุด 3) ทศนคติและความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในสังคมเปลี่ยนแปลงในระดับฐานทางสังคมของท้องถิ่น เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การถูกทำให้กลายเข้าสู่กระบวนการเชิงพาณิชย์ และผลประโยชน์ที่ได้จากเศรษฐกิจ 4) การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่สัมพันธ์กับฤดูกาลอย่างมาก และส่งผลต่อวิถีประเพณีดั้งเดิมในสังคมเกษตรกรรมมากมาย การท่องเที่ยวสามารถเปลี่ยนแปลงเวลาประจำวันระหว่างงานและเวลาว่างของคนที่เกี่ยวข้องกับการธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งท้ายที่สุดก็จะส่งผลต่อชีวิตครอบครัว 5) การท่องเที่ยวสร้างโอกาสการจ้างงานในพื้นที่ที่เป็นแหล่งต้อนรับนักท่องเที่ยว ส่งผลให้เกิดแบบแผนการอพยพเข้าไปในพื้นที่ 2 ทิศทาง โดยช่วยรักษาสมาชิกของชุมชนไม่ให้ย้ายออกไป ขณะเดียวกันก็ดึงดูดคนภายนอกที่ต้องการงานทำหรือแสวงหาช่องทางเศรษฐกิจให้เข้ามา ดังนั้นพื้นที่ที่การท่องเที่ยวเติบโตอย่างเต็มที่ก็จะนำมาซึ่งกระบวนการทำให้กลายเป็นเมือง 6) เกิดการแบ่งงานกันทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแบ่งงานระหว่างชาย-หญิง พร้อมกับรูปแบบการจ้างงานใหม่ที่ทำให้หญิงสาวที่เคยออกไปทำงานนอกรวมชนสามารถทำงานในภาคบริการที่เกิดขึ้นได้ เช่น งานโรงแรม การผลิตงานหัตถกรรมของที่ระลึก หรือแม้กระทั่งการเป็นหญิงให้บริการ ซึ่งไม่เพียงแต่ส่งผลต่อการแบ่งงานกันทำในระดับครัวเรือน แต่ยังส่งผลต่อสถานะของผู้หญิงเมื่อเผชิญหน้ากับครอบครัวและสามี อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งและความเปราะบางขึ้นภายในครอบครัว 7) การแบ่งชั้นทางสังคมที่ให้ความสำคัญกับมิติเศรษฐกิจอันเกิดจากการท่องเที่ยว ทำให้เกิดการปะทะระหว่างเกณฑ์การแบ่งชั้นทางสังคมแบบดั้งเดิมกับการแบ่งโดยให้ความสำคัญกับคุณค่าเงินตรา และ 8) เกิดการตีมูลค่าใหม่ของทรัพยากรในท้องถิ่น เนื่องจากการใช้ประโยชน์รูปแบบใหม่ อันเป็นผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานชีวิตของปัจเจกบุคคล และสามารถทำให้แม้แต่ที่ดินที่รกร้างไม่ได้รับความสนใจกลายเป็นที่ดินที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นทันที

ผลกระทบที่กล่าวข้างต้นทั้งในมิติสังคมเศรษฐกิจและมิติสังคมวัฒนธรรม ล้วนมีการศึกษาในโลกที่กำลังพัฒนาและเผชิญกับการเติบโตของการท่องเที่ยว กรอบคิดที่กล่าวข้างต้นจะช่วยวิเคราะห์

การยื้อแย่งที่ดินที่กำลังเกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษาบ้านตามุย อำเภอโขงเจียม ขณะที่กรอบแนวคิดว่าด้วยการถือครองที่ดิน และการเข้าถึงทรัพยากร จะนำไปใช้สำหรับการวิเคราะห์กรณีศึกษาทั้งในกรณีบ้านตามุย อำเภอโขงเจียม และกรณีบ้านหนองเม็ก อำเภอบุญทริก เพื่อขยายมุมมองของการยื้อแย่งที่ดินซึ่งมิได้เกิดจากปัจจัยภายนอกอย่างบรรษัทข้ามชาตินั้น แต่การยื้อแย่งที่ดินสามารถพิจารณาจากปัจจัยภายในที่เป็นแรงกดดันต่อการใช้พื้นที่ในท้องถิ่นได้ด้วย

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินเป็นปรากฏการณ์ที่ฝังรากลึกอยู่ในประวัติศาสตร์สังคมไทย ในด้านหนึ่งคงเป็นเนื่องจากระบบการถือครองที่ดินแบบดั้งเดิมไม่สอดคล้องกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ค่อยๆ พัฒนาขึ้นมา พร้อมกับการลงหลักปักฐานของรัฐ-ชาติสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา

พลวัตการจัดการที่ดินในสังคมไทย

กล่าวได้ว่าประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดการที่ดินเป็นปัญหาที่ยังรากลึกอยู่ในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งที่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐและชาวบ้านในที่ดินประเภทต่างๆ สะท้อนผ่านงานศึกษาของมินทร์ สุทธิวัฒนินธิ³⁴ ซึ่งได้รวบรวมปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทย โดยได้จัดแบ่งปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดินออกเป็น 4 ประการ ได้แก่

1) ปัญหาการไร้กรรมสิทธิ์ เป็นปัญหาของผู้ที่ทำกินในที่ดินของรัฐ ทั้งพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ราชพัสดุ และที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ เป็นต้น

³⁴ มินทร์ สุทธิวัฒนินธิ. บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจไทยและแนวทางปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหา: ปัญหาการถือครองที่ดินโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ และข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาดินของประเทศไทย, 23 สิงหาคม 2556. http://aihr.info/ThaiHRSS2012/บทวิเคราะห์ปัญหาที่ดิน_final_27102011.doc

2) ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน โดยข้อมูลจากการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ.2547 พบว่า มีผู้ลงทะเบียนเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินรวม 1,303,360 ราย และเป็นผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่พอเพียงจำนวน 1,651,922 ราย รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,955,360 ราย

3) ปัญหาการเช่าที่ดิน ข้อมูลจากการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ.2547 พบว่า ผู้ที่ลงทะเบียนเป็นผู้เช่าที่ดิน 678,077 ราย ยืมผู้อื่น 314,090 ราย และเป็นผู้รับจ้างทำการเกษตรจำนวน 311,193 ราย ทั้งนี้การเช่าที่ดินส่งผลเสียทำให้ประสิทธิภาพการผลิตของเจ้าของที่ดินสูงกว่าแบบผู้เช่า และมีการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มผู้เช่าที่ดินบางส่วนกับผู้เช่าที่ดินทั้งหมด นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 53-54 ระบุให้เจ้าของที่ดินต้องให้ผู้เช่าเป็นผู้มีสิทธิซื้อก่อนหากจะขายที่ดินที่มีผู้เช่าอยู่ เมื่อผู้เช่าไม่ซื้อจึงจะขายให้แก่ผู้อื่นได้ อย่างไรก็ตามราคาที่ดินที่ผู้เช่าต้องการซื้อมักต่ำกว่าราคาตลาด เจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งจึงเลือกปล่อยที่ดินทิ้งไว้หรือไม่ทำประโยชน์ โดยไม่เสียนำที่ดินให้คนอื่นเช่า

4) ปัญหาการถือครองที่ดินรายใหญ่ ข้อมูลจากการสำรวจของมูลนิธิสถาบันที่ดิน ในปี พ.ศ. 2544 พบว่า ที่ดินผืนใหญ่ที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ต่อแปลง มีร้อยละ 29.70 และที่มีขนาดเกิน 50,000 ไร่ต่อแปลง มีร้อยละ 6.30 และขนาดของที่ดินผืนใหญ่โดยเฉลี่ยเท่ากับ 249.8 ไร่ต่อแปลง

ปัญหาที่ดินเป็นปัญหาสำคัญในหมู่ประชาชน และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นในอนาคต เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรส่งผลทำให้ความต้องการที่ดินทำมาหากินมีมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นการเริ่มต้นทำความเข้าใจพลวัตของการจัดการที่ดินจึงมีความสำคัญ เพื่อให้มองเห็นภาพรวมของพัฒนาการจัดการที่ดินในแต่ละช่วงเวลาชัดเจนขึ้น

ก่อนหน้าการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเข้าสู่รูปแบบการปกครองแบบรัฐสมัยใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าที่ดินถูกถือเป็นสมบัติของพระมหากษัตริย์ แต่ด้วยรูปแบบการปกครองที่ยังให้อำนาจการบริหารจัดการแก่เจ้าเมืองในแต่ละแคว้น ทำให้ราษฎรสามารถครอบครองที่ดินได้อย่างเสรีราบเท่าที่สามารถส่งภาษีอากรให้กับรัฐตาม

กำหนดได้ ดังการศึกษาของอนุสรณ์ อุณโณ³⁵ ชี้ว่า “รัฐรับรองอำนาจอิสระหรือสิทธิของราษฎรในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อทำประโยชน์ในที่ดินคือการเพาะปลูก โดยไม่จำเป็นต้องซื้อหรือรอรับพระราชทานที่ดินจากพระมหากษัตริย์ เพียงแต่ต้องแจ้งอาณาเขตที่ดินให้เจ้าหน้าที่ทราบเพื่อรับเอกสารสิทธิ และมีเงื่อนไขว่าต้องแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่รัฐในรูปภาษีอากร” และแม้ว่าพระมหากษัตริย์จะมีพระราชอำนาจในการเรียกคืนที่ดิน แต่การใช้พระราชอำนาจดังกล่าวไม่สู้เกิดขึ้นกับราษฎร เพราะท้ายที่สุดผลผลิตที่เก็บเกี่ยวได้จากที่ดินก็ตกเป็นประโยชน์แก่พระมหากษัตริย์เอง ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ คือ การสนับสนุนให้ราษฎรบุกเบิกจับจองที่ดินทำการเพาะปลูกเพื่อสร้างรายได้ให้พระองค์ ขณะที่ชุมชนที่อยู่ห่างไกลออกไปนอกเขตเมือง พระราชอำนาจแพร่ไปไม่ถึง หรือไม่มีผู้ทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกัณฑ์ อำนาจส่วนกลางก็จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวหากชุมชนยังมีความสามารถส่งบรรณาการในรูปแรงงานช่วยกิจการส่วนกลางได้ รวมทั้งส่งผลผลิตให้ตามแต่โอกาสที่ส่วนกลางร้องขอ ทำให้ชุมชนห่างไกลเมืองสามารถรักษาความเป็นอิสระในการผลิต รวมถึงระบบกรรมสิทธิ์ตามประเพณีไว้ได้

กล่าวได้ว่าอิสระในการบุกเบิกที่ดินของราษฎรในช่วงก่อนระบบรัฐสมัยใหม่ เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่ดินมิได้เป็นปัจจัยที่อำนาจรัฐต้องการควบคุม สิ่งที่พระมหากษัตริย์ต้องการมากกว่าการจำกัดการถือครองที่ดิน คือ แรงงานและรายได้จากผลผลิต ในยุคนีราษฎรจึงอยู่ในฐานะผู้บุกเบิกเพื่อใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดิน

ระยะที่สองของพัฒนาการการจัดการที่ดินในสังคมไทยเกิดขึ้นในสมัยของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 เฉพาะอย่างยิ่งการนำระบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้ ซึ่งเปลี่ยนสถานะหัวเมืองชั้นนอกและประเทศราชเข้าเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักร โดยให้พระบรมวงศ์ที่เป็นพระญาติไปปกครองในฐานะข้าหลวงเทศาภิบาลผู้มีอำนาจสูงสุดในแต่ละมณฑล การบริหารราชการผ่านระบบมณฑลเทศาภิบาลส่งผลให้เจ้าเมืองและขุนนางท้องถิ่นในหัวเมืองและประเทศราชถูกลดบทบาทความสำคัญลง พร้อมกับการที่ข้าหลวงเทศาภิบาลดำเนินการรวบอำนาจและกิจการต่างๆ ในระดับท้องถิ่นเข้าสู่ตน ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามรวบโอนการบริหารจัดการทรัพยากรเข้าสู่อำนาจรัฐส่วนกลาง

³⁵ อนุสรณ์ อุณโณ. (2547). *ขบวนการสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวมในสังคมไทย: เกษตรกรรมยั่งยืนในบริบทระบอบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากร กรณีโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการจัดงานมหกรรมเกษตรกรรมยั่งยืน, หน้า 36-37.

นอกจากนั้นแล้วยังมีการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามหลักของตะวันตก เพื่อสกัดการคุกคามของอังกฤษที่พยายามเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากไม้สัก เนื่องจากเส้นเขตแดนที่มีความคลุมเครือส่งผลให้หลายหัวเมืองใช้อำนาจของท้องถิ่นในการดำเนินกิจการกับอังกฤษโดยตรง การรวบอำนาจเกี่ยวกับการอนุญาตทำไม้เข้าสู่ส่วนกลางจึงเป็นการป้องกันการลักลอบตัดไม้สักของคนในหัวเมืองทางเหนือ ขณะเดียวกันยังมีการออกกฎหมายเพื่อสร้างหลักประกันทางการค้าให้กับอังกฤษ เช่น สนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ.2417 ที่ระบุให้เจ้าเชียงใหม่มีอำนาจห้ามมิให้เจ้าของป่าทำสัญญาขายไม้หรือป่าไม้ในตำบลเดียวสองรายซ้อนกัน รวมทั้งกำหนดให้วิธีการซื้อไม้ และตัดไม้กานของคนในบังคับอังกฤษต้องทำเป็นหนังสือสัญญาต่อเจ้าของป่าโดยกำหนดระยะเวลาเป็นรายปี³⁶

วิธีคิดเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเริ่มมีความเปลี่ยนแปลงจากการให้ความสำคัญกับแรงงานไพร่ที่สร้างรายได้ให้กับหลวง พร้อมกับการดำเนินนโยบายเลิกทาส เพื่อสกัดกั้นการช่งข่มกำลังของบรรดาขุนนางที่จะเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของพระองค์ และแทนที่ระบบไพร่ด้วยภาษีรัชูปกร ทำให้ไพร่เป็นอิสระจากนายและไม่ต้องหลบหนี³⁷ ส่งผลให้แรงงานหรือคนที่เคยมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับการแสดงศักยภาพของมูลนายลดความสำคัญลง ขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติที่ดิน ป่าไม้ กลับเพิ่มมูลค่ามากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในสมัยการล่าอาณานิคม

ทรัพยากรธรรมชาติเริ่มถูกมองและให้ความสำคัญในฐานะแหล่งทุนที่มีมูลค่า สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนและสร้างผลประโยชน์ในการครอบครองได้มากมาย ส่งผลให้ทัศนคติของสังคมไทยเปลี่ยนแปลงและเริ่มให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ดังปรากฏในงานศึกษาของ กนิษฐาจิตช่วง³⁸ “ราษฎรไทยทุกชนชั้นเริ่มมีความปรารถนาที่จะมีเอกสารสิทธิ์ตามแบบตะวันตก เพราะเห็นว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีราคาเทียบเท่าตัวเงิน รวมทั้งเป็นทรัพย์สินสำหรับไว้เป็นทุนพัฒนาธุรกิจ ซึ่งเป็นทัศนะหรือค่านิยมเกี่ยวกับที่ดินซึ่งต่างจากสมัยอยุธยาและธนบุรี และก่อตัวขึ้นตั้งแต่สมัยก่อนการลง

³⁶ เสน่ห์ จามริก ยศ สันตสมบัติ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เจริญ คัมภีรภาพ และไพสิฐ พาณิชย์กุล. (2536). พัฒนาการของกฎหมาย “ป่าไม้” ไทย: จาก “บุกเบิก” ที่ได้รับการส่งเสริม มาเป็น “บุกรุก” ที่ต้องจับกุม” ใน เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ, (บก.). *ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, หน้า 88.

³⁷ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์. (2539). *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพ*. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรัสวิน, หน้า44.

³⁸ อ่างถึงโน อนุสรณ์ อุณโณ. (2547), หน้า 77.

นามในสนธิสัญญาบาวริง ก่อนจะทวีความเข้มข้นขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 ส่งผลให้เกิดการจัดสรรที่ดินเพื่อซื้อขายกันอย่างเป็นล่ำเป็นสัน บันทึกชิ้นหนึ่งระบุว่าในช่วงที่รัฐเปิดโอกาสให้ราษฎรซื้อใบจองที่ดินในเขตชานเมืองในปี พ.ศ.2433 มีราษฎรสนใจซื้อใบจองกว่า 3,000 ฉบับ”

การเปลี่ยนแปลงในวิธีคิดเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินด้วยการให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเหนือทรัพยากร กล่าวได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนในเขตเมืองหลวงเป็นหลัก โดยเฉพาะในส่วนที่อยู่รอบๆ พื้นที่การพัฒนาชลประทาน ทั้งเขตพระนครทุ่งรังสิต และอยุธยา แต่สำหรับประชาชนที่อยู่ห่างไกลออกไปจำนวนมากยังคงไม่ต้องการเอกสารสิทธิ์เหนือที่ดินเนื่องจากไม่ต้องการเสียภาษี จึงพบว่า “ชาวสวนจำนวนมากที่อยู่ในท้องถิ่นที่ห่างไกล ไม่ว่าต้นไม้จะล้มตายจำนวนเท่าใด ให้ผลผลิตหรือไม่ การเก็บอากรสวนและพักสจะยึดตามบัญชีเดินสวน และบัญชีเดินทุ่งที่พนักงานเดินสวนทำไว้เป็นหลัก จะเปลี่ยนแปลงก็ต่อเมื่อมีการเดินสวนเดินนาครั้งใหม่ซึ่งมักเป็นในช่วงเปลี่ยนแผ่นดิน และบ่อยครั้งที่เกษตรกรที่มีโฉนดเอกสารสิทธิ์จะขอผ่อนผันออกไปเรื่อยๆ เมื่อถึงเวลาต้องจ่ายภาษี ส่วนรายที่ไม่มีโฉนดก็ไม่ไปรับโฉนดที่ทางราชการออกให้ เพราะหากไปรับโฉนดชาวสวนจะถูกผูกมัดให้ต้องเสียอากรสวนแก่ราชการ”³⁹

แม้ว่าวิธีคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเหนือทรัพยากรจะได้รับการสถาปนาขึ้นในสังคมไทย ผ่านการจัดตั้งกรมที่ดินในปี พ.ศ.2444 เพื่อทำหน้าที่ในการสำรวจที่ดิน การออกกฎหมายที่ดิน และการใช้ระบบเอกสารสิทธิ์ของปัจเจกบุคคลตามสารบบที่ดินแบบตะวันตก ขณะเดียวกันที่ดินที่ไม่มีการครอบครองโดยเอกชนก็ตกเป็นสมบัติของพระมหากษัตริย์ ผลที่เกิดขึ้นขนานมากับระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเหนือทรัพยากร คือ กระบวนการอ้างอธิปไตยเหนือดินแดน (territorial sovereignty) แต่พลังของทั้งสองระบอบที่มีเหนือทรัพยากรยังมีขอบเขตที่จำกัด ไม่ว่าจะเป็นที่คนในหลายท้องถิ่นจำนวนมากยังไม่ต้องการโฉนดที่ดิน หรือแม้ว่ารัฐจะอ้างสิทธิเหนือการจัดการทรัพยากร ทว่าในทางปฏิบัติการอ้างกรรมสิทธิ์ของรัฐเหนือทรัพยากรไม่ได้ก่อให้เกิดการริตรอนสิทธิของชุมชนในการเข้าถึงและควบคุมทรัพยากรอย่างเบ็ดเสร็จ เช่น “พระราชบัญญัติรักษาป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2479 ที่ยังอนุญาตให้ราษฎรโค่นต้นไม้สักที่ได้กานไว้ไปใช้เพื่อการปลูกสร้างบ้านเรือนหรือการกุศล หรือการตัดอำนาจหวงกันบุคคล (ผู้รับสัมปทานทำแร่) มิให้ขัดขวางการใช้ประโยชน์จากป่าของราษฎร ตาม

³⁹ อ้างถึงใน อุณสรณ์ อุณโณ. (2547). คนทำตาล: ประวัติศาสตร์ อัตลักษณ์ และสำนึกและการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวสวนบางนางลี่ (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). โครงการประวัติศาสตร์ท้องถิ่นภาคกลาง สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (เอกสารอัดสำเนา), หน้า 183-186.

มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติทำเหมืองแร่ พ.ศ.2444 ที่บัญญัติรับรองสิทธิในการใช้ประโยชน์จากป่าของราษฎรเอาไว้ว่า รัฐบาลสามารถอนุญาตให้ใครตัดไม้ เฒ่าถ่าน หายาง หรือหาสิ่งของในป่าในเขตเหมืองแร่ที่ให้สัมปทานได้ โดยที่ผู้รับสัมปทานไม่มีอำนาจวางแผน หรือกรณีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481 ที่รับรองสิทธิของราษฎรในเขตที่ทางราชการกำหนดเป็นเขตป่าคุ้มครอง โดยจะต้องทำการสอบสวนว่าในเขตที่จะทำการสงวนคุ้มครองดังกล่าวนั้นมีประโยชน์ของบุคคลใดอยู่ก่อน หากจำเป็นต้องเพิกถอนเขตดังกล่าว ทางราชการจะต้องจ่ายค่าทำขวัญให้แก่ราษฎรด้วย ยิ่งกว่านั้นแม้ว่าทางราชการได้กำหนดให้เป็นเขตป่าคุ้มครองไปแล้ว ก็จะไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์ของราษฎรที่เคยมีความสัมพันธ์กับป่ามาก่อน ซึ่งนับว่าเป็นการให้หลักประกันในการใช้ประโยชน์จากป่าที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตจริงของชุมชนอย่างมั่นคง”⁴⁰

ระยะที่สามของพัฒนาการการจัดการที่ดินเริ่มต้นอย่างเข้มข้นนับตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในต้นพุทธทศวรรษที่ 2500 ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองที่มหาอำนาจฝ่ายโลกเสรีและโลกคอมมิวนิสต์ต่างกำลังแย่งชิงกันแสวงหาการเมืองอิทธิพลในภูมิภาค กล่าวสำหรับสังคมไทยสหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทอย่างโดดเด่นในภารกิจสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ดังที่เสกสรรค์ ประเสริฐกุล⁴¹ ชี้ให้เห็นว่า ก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของธนาคารโลกและไอเอ็มเอฟแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.2492 ทำให้สหรัฐอเมริกามีบทบาทในการช่วยเหลือทั้งด้านการทหารและการพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 2500 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ เช่น การสร้างถนนเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคต่างๆ เข้าสู่กรุงเทพฯ และระยะต่อมามีการส่งเสริมเกษตรเชิงพาณิชย์อย่างเป็นระบบ พร้อมกับส่งเสริมให้ประชาชนบุกเบิกและตั้งถิ่นฐานทำกินบนพื้นที่สองข้าง

⁴⁰ เสน่ห์ จามริก ยศ สันตสมบัติ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เจริญ คัมภีรภาพ และไพสิฐ พาณิชย์กุล. (2536). พัฒนาการของกฎหมาย “ป่าไม้” ไทย: จาก “บุกเบิก” ที่ได้รับการส่งเสริม มาเป็น “บุกรุก” ที่ต้องจับกุม. ใน เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, (บก.). *ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, หน้า 115.

⁴¹ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2548). *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินติ้ง, หน้า 74-75.

ถนนที่ตัดเข้าไปในเขตป่า ตลอดจนส่งเสริมการรวมตัวกันจัดตั้งหมู่บ้านเพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์เข้าเกาะกุมพื้นที่ได้⁴²

กล่าวได้ว่าภายใต้ระบอบการปกครองแบบเผด็จการทหารที่ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา นับแต่ปลายทศวรรษที่ 2490 ต่อเนื่องมาถึงต้นทศวรรษที่ 2500 มีส่วนเร่งให้เกิดการใช้ที่ดินขนาดใหญ่ ทั้งจากเหตุผลในเรื่องความมั่นคงและการขยายการพัฒนาผ่านนโยบายการส่งเสริมการเกษตรเชิงพาณิชย์ ที่มุ่งหวังให้ชาวนาชาวไร่เป็นผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพด้วยการเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์ส่วนบุคคลของรัฐบาล แต่ในระบอบนั้นก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จนักเนื่องจากรัฐบาลขาดกำลังคนในการสำรวจและรังวัดที่ดินเพื่อการออกเอกสารสิทธิ์ รวมทั้งยังมีความประนีประนอมระหว่างเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นและชาวบ้านในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน (โดยเฉพาะที่ดินในเขตป่า) แม้จะมีการบัญญัติกฎหมายหลายฉบับเพื่อปกป้องเขตป่าให้เป็นของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืช พ.ศ.2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 อย่างไรก็ตามสามารถกล่าวได้ว่าตลอดทศวรรษที่ 2500-2520 การใช้ที่ดินเป็นไปเพื่อสนองตอบการผลิตในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าทั้งจากประชาชนในท้องถิ่น และการอนุญาตให้เอกชนเข้าสัมปทานตัดไม้ รวมถึงการปลูกสวนป่า ซึ่งส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้ของไทยลดลงอย่างมากในทศวรรษที่ 2530

จากสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้ในปลายทศวรรษที่ 2520 กลายเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์จำเป็นต้องเพิ่มความเข้มงวดในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่ามากขึ้น ขณะเดียวกันภายใต้ระบอบกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคลชนิดไม่จำกัดการถือครอง ส่งผลให้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ถูกรุกรานโดยนายทุนที่มีกำลังในการผลักดันการออกเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่ดังกล่าว ทำให้เกษตรกรหรือคนจนที่ต้องการใช้ที่ดินเป็นปัจจัยการดำรงชีวิตกลายเป็นผู้พ่ายแพ้และถูกตราหน้าว่าเป็นผู้บุกรุกทั้งในกรณีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตป่าและการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะที่ต่อมาถูกครอบครองโดยนายทุน สถานการณ์ความขัดแย้งนี้ยังดำรงอยู่ในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง และยังเป็นปัญหาที่ยากต่อการแก้ไข เนื่องจากการยึดติดอยู่กับระบอบกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่แบ่งกรรมสิทธิ์ออกเป็นเพียง 2 ประเภท คือ ระบอบกรรมสิทธิ์รัฐ และระบอบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ขณะที่ประชาชน

⁴² ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์. (2539). *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ*. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรัสวิน, หน้า105.

ชายขอบส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้ระบอบกรรมสิทธิ์ของชุมชนซึ่งไม่ได้รับการรับรองจากกฎหมายฉบับใดเลย ดังที่งานของเสนห์ จามริก และคณะ⁴³ ชี้ให้เห็นว่า แม้การลงหลักปักฐานของรัฐสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้รวมอำนาจเหนือทรัพยากรในเขตแดนสยามมาไว้ที่พระมหากษัตริย์ แต่ก็เป็นการดำเนินการอย่างค่อยไปค่อยไป และยังยอมรับสิทธิของชุมชนตามจารีตประเพณีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับป่า น้ำ และที่ดิน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา เมื่อสังคมไทยเดินทางเข้าสู่ยุคการพัฒนาผ่านการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้การสนับสนุนของธนาคารโลก ซึ่งต้องการให้รัฐมีบทบาทเพียงการให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน การดำเนินการพัฒนาและสนับสนุนการผลิตและการส่งออกของเอกชน ส่งผลให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าและที่ดินเป็นไปเพื่อการพัฒนาธุรกิจเอกชน และละเลยสิทธิของประชาชนและชุมชน โดยการดำเนินนโยบายยึดคืนที่ดินที่เคยสนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกทำกินกลับมาเป็นของรัฐ รวมทั้งแยกคนและป่าออกจากกันอย่างสิ้นเชิง

เมื่อพิจารณาเฉพาะสภาพปัญหาที่ดินในภาคอีสาน สุรสม กฤษณะจุฑะ⁴⁴ เสนอว่าปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการจัดการที่ดินในอีสาน คือ การถูกผนวกรวมเข้ากับการสร้างสยามสมัยใหม่ที่มาพร้อมกับเครื่องมือในการควบคุมพื้นที่และผู้คนผ่านแนวคิดเรื่องเขตแดน ขณะเดียวกันการควบคุมดังกล่าวไม่ได้นำมาซึ่งการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน ทำให้การสร้างรัฐชาติสมัยใหม่มีลักษณะของ “ภูมิศาสตร์การพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน” ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินในภาคอีสานเกิดขึ้นภายใต้บริบทที่สังคมไทยต้องต่อสู้กับภัยคอมมิวนิสต์ มีการสนับสนุนให้ชาวบ้านเข้าไปบุกเบิกที่ดินทำกินเพื่อทำการเกษตรและกลายเป็นพื้นที่กันชน

สุรสมได้สรุปสภาพปัญหาการแย่งชิงที่ดินในภาคอีสานในยุคที่ก้าวเข้าสู่ระบบตลาดว่าเกิดขึ้นอย่างน้อย 2 ลักษณะ⁴⁵ ลักษณะแรกเป็นปัญหาด้านการเข้าถึงที่ดิน (land access) ซึ่งเกิดจากการเก็งกำไรที่ดิน ส่งผลให้ราคาที่ดินสูงขึ้น และเป็นส่วนที่กระตุ้นให้ชาวบ้านสูญเสียที่ดินรวดเร็วขึ้น

⁴³ เสนห์ จามริก ยศ สันตสมบัติ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เจริญ คัมภีรภาพ และไพสิฐ พาณิชย์กุล. (2536). พัฒนาการของกฎหมาย “ป่าไม้” ไทย: จาก “บุกเบิก” ที่ได้รับการส่งเสริม มาเป็น “บุกรุก” ที่ต้องจับกุม. ใน เสนห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, (บก.). *ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

⁴⁴ สุรสม กฤษณะจุฑะ. (2555). การเมืองเรื่องพื้นที่และการต่อสู้เพื่อความมั่นคงในที่ดินของชาวนาอีสาน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาโทศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาสารคาม), หน้า 6-8.

⁴⁵ สุรสม กฤษณะจุฑะ, อ้างแล้ว, หน้า 9.

ขณะเดียวกันก็ยากที่จะหาซื้อที่ดินผืนใหม่ในราคาที่ไม่สูงเกินราคาตลาด ลักษณะที่สองเป็นปัญหาด้านการควบคุมที่ดิน (land control) ซึ่งเป็นปมปัญหาที่เกิดจากการทับซ้อนในการอ้างสิทธิเหนือที่ดิน และการสูญเสียที่ดิน สืบเนื่องจากการเร่งรัดการบุกเบิกที่ดินในช่วงสงครามเย็นเพื่อการเพาะปลูกเชิงพาณิชย์ แต่ไม่อาจสู้กระแสของภาวะเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ต้องขายที่ดินทำกินออกไป ขณะที่การบุกเบิกที่ดินทำกินผืนใหม่ไม่สามารถทำได้อีกต่อไปเนื่องจากการประกาศเขตป่าให้เป็นที่ดินของรัฐรูปแบบต่างๆ

รากเหง้าของปัญหาที่ดินในสังคมไทยซึ่งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในหลายพื้นที่ ส่วนหนึ่งมาจากความไม่เท่าเทียมกันทางนโยบายและกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุน และการยึดระบอบกรรมสิทธิ์ที่คับแคบเพียง 2 รูปแบบ กลายเป็นกลไกที่ทำให้ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างประชาชนในท้องถิ่น นายทุน และรัฐตั้งอยู่บนความไม่สมดุล การเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องกระทำผ่านระบอบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล โดยที่การใช้ประโยชน์ที่ดินบนฐานสิทธิชุมชนไม่ได้รับการยอมรับ และท้ายที่สุดถูกตีตราว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย สะท้อนให้เห็นถึงโอกาสของการเข้าถึงทรัพยากรที่แตกต่างกันของผู้กระทำกลุ่มต่างๆ ในสังคม ดังที่สะท้อนในงานศึกษาของ Jin Sato⁴⁶ ว่า การใช้ที่ดินในสังคมไทยมีลักษณะคลุมเครือ มักมีรัฐเป็นเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ถูกใช้ประโยชน์และทำการเพาะปลูกโดยคนในท้องถิ่น บ่อยครั้งส่งผลให้ประชากรที่อาศัยอยู่ในที่ดินดังกล่าวถูกเข้าใจว่าเป็นผู้ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การใช้ที่ดินที่มีลักษณะคลุมเครือดังกล่าวเข้ากันไม่ได้กับระบอบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลที่กีดกันสิทธิการใช้ประโยชน์ร่วมและการโอนสิทธิร่วมกันดังกล่าว ระบบการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามแนวทางของรัฐทำให้การใช้ที่ดินที่มีลักษณะหลากหลายสามารถเข้าใจง่ายขึ้น ผ่านกระบวนการที่ James C. Scott เรียกว่า state simplification ซึ่งต้องการทำให้สิทธิในทรัพยากรต่างๆ ที่มีความสลับซับซ้อน และมีระบบมาตรวัดแตกต่างกันไปตามแต่ละท้องถิ่น เข้ามาอยู่ในระบบเดียวกัน โดยรัฐเป็นผู้กำหนด เพื่อที่ทางราชการสามารถบันทึกและตรวจตราไปในทิศทางเดียวกัน

⁴⁶ Jin Sato. (2000). People in between: conversion and conservation of forest lands in Thailand. *Development and Change*, (Vol.31, No.1), pp.155-177

Sato⁴⁷ ยังชี้ให้เห็นว่าสถานะของทรัพย์สินที่มีความคลุมเครือเช่นที่ดินเป็นสิ่งที่สร้างแรงจูงใจให้ตัวแสดงหรือผู้กระทำการจำนวนมากเข้ามาข้องเกี่ยว รวมถึงชาวบ้านที่ต้องการที่ดินที่ยังไม่มีการครอบครอง หน่วยงานรัฐที่ต้องการพัฒนาโครงการใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นในพื้นที่ และหน่วยงานด้านการอนุรักษ์ที่เห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวควรได้รับการปกป้องคุ้มครองเพื่อไม่ให้ป่าไม้เสื่อมโทรมลงอีก ในแง่หนึ่งที่ดินที่มีความคลุมเครือดังกล่าวจึงถูกพิจารณาในฐานะพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มี “ความตึงเครียด” และแสดงออกมาทั้งในความต้องการทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งน่าสนใจว่าชีวิตผู้คนเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินลักษณะดังกล่าวนั้น ได้รับอิทธิพลของฝ่ายต่างๆ ผลักดันอยู่ในที่ดินนั้นอย่างไร เพราะแม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะเป็นของรัฐ และมีกฎหมายกำหนดบทลงโทษต่างๆ ไว้ แต่ประชาชนก็สามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์ได้ง่าย และยังอาศัยระบอบทรัพย์สินร่วมกันของชุมชนในการรับรองการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวด้วย ปรากฏการณ์เหล่านี้สามารถพบเห็นได้ในหลายพื้นที่ของสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นกรณีการประกาศเขตป่าทับที่ชาวบ้าน หรือเขตป่ากันชนที่ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์

งานศึกษาของ Andreas Neef and Rainer Schwarzmeier⁴⁸ ชี้ให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนระหว่างการถือครองที่ดิน (land tenure) และสิทธิในป่าไม้และต้นไม้ (rights in trees and forests) โดยแสดงให้เห็นถึงยุทธศาสตร์การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ของประเทศไทยและเวียดนามที่แตกต่างกัน เนื่องจากการจัดการที่ดินของรัฐเป็นการแยกระบบการถือครองที่ดินทางการเกษตรที่อาศัยเอกสารสิทธิ์ กับระบบการถือครองและใช้ประโยชน์ในต้นไม้และป่าไม้ออกจากกัน ทั้งๆ ที่ในหลายพื้นที่รูปแบบทั้งสองมักซ้อนทับกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการครอบครองที่ดินร่วมกันของชุมชนที่ภาครัฐละเลย ในกรณีของประเทศไทยมีความพยายามดึงภาคส่วนชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วมพัฒนาระบบความมั่นคงของการครอบครองที่ดิน ทั้งการปลูกป่า การปรับเทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมกับสภาพดิน รวมถึงมีการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกับท้องถิ่นในการกำหนดขอบเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ทับซ้อนกับการครอบครองของ

⁴⁷ Ibid, p.156.

⁴⁸ Andreas Neef and Rainer Schwarzmeier. *Land tenure system and right in trees and forests: interdependencies, dynamics and the role of development cooperation (Case studies from Mainland Southeast Asia)*. Retrieved April 20, 2015, from canvas Web site: <https://canvas.instructure.com/courses/851452/files/27921648/download?>

ชุมชนในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์การปรับตัวของชุมชน ตลอดจนการกำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาวและการต่อสู้กับวาทกรรมของการเป็นผู้ทำให้ป่าเสื่อมโทรมลง ขณะที่เวียดนามได้ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์วิธีการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของป่าไม้ด้วยการจัดสรรให้เอกชนมีสิทธิใช้พื้นที่ป่าเพื่อการเกษตร ซึ่งระยะแรกได้รับความชื่นชมที่ทำให้มีพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น แต่นโยบายดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จมากนักในเขตป่าเขาที่เป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ เนื่องจากขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่บริหารที่ดิน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสรรสิทธิการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร กับหน่วยงานบริหารจัดการป่าซึ่งทำหน้าที่กระจายสิทธิการใช้ป่าไม้และออกเอกสารสัญญาในการปกป้องป่า โดยมีแนวโน้มที่ไม่สู้ดีนัก เพราะการจัดการป่าอย่างยั่งยืนทั้งป่าขั้นต้นและขั้นรองไม่บรรลุผลด้วยการจัดสรรสิทธิในการใช้ประโยชน์และสัญญาในการปกป้องป่าให้เอกชน ขณะเดียวกันการจัดการทรัพยากรเพื่อความยั่งยืน และการฟื้นฟูสภาพป่าไม้โดยชุมชนแสดงให้เห็นลักษณะที่มีความลึกลับ (dilemma) กล่าวคือ ประชาชนชนบทในระดับท้องถิ่นถูกบูรณาการเข้าสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในชุมชนด้วยการเข้ามีส่วนร่วมแต่ปราศจากการรองรับทางกฎหมาย ทั้งนี้บ่อยครั้งที่รัฐต้องการการมีส่วนร่วม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการโน้มน้าวมากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับวิถีชีวิต การดำรงชีพที่ยั่งยืนของชาวบ้าน

งานของ Neef and Schwarzmeier ได้ข้อเสนอในเชิงนโยบายต่อการจัดการที่ดินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่า การปกป้องป่าขั้นต้นและการฟื้นฟูสภาพป่าขั้นรองจะทำให้เกิดความมั่นคง และต้องอาศัยระบบการจัดการแบบประสานร่วมมือกัน โดยจะต้องออกแบบบทบาท สิทธิ และโอกาส ที่มีลักษณะแตกต่างกันระหว่างกลุ่มและสถาบันที่ต่างกัน (ชุมชนท้องถิ่น ตัวแทนของภาครัฐ และผู้ประกอบการเอกชน) ระดับของการเป็นเจ้าของและสิทธิในการจัดการของชุมชนท้องถิ่นในระบบนี้ จะต้องกำหนดขึ้นโดยพิจารณาระดับการพึ่งพาทรัพยากรป่าไม้เป็นสำคัญ ขณะเดียวกันองค์กรภาครัฐควรยกเลิกบทบาทในการควบคุม โดยหันมาทำหน้าที่เป็นหุ้นส่วนและผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่เปิดกว้าง เพื่อนำไปสู่การค้นหาความสมดุลในสิทธิของฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐ ผลประโยชน์เอกชน และชุมชนท้องถิ่น

บทที่ 3

ชุมชนตามุย: การยื้อแย่งที่ดินผ่านการพัฒนาและการท่องเที่ยว

การส่งเสริมการท่องเที่ยวกลายเป็นนโยบายสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เนื่องจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ทำให้การเติบโตของเทคโนโลยีเป็นไปอย่างรวดเร็ว การเดินทางติดต่อระหว่างกันก็มีความสะดวกและรวดเร็ว การเดินทางของผู้คนไปยังดินแดนต่างๆ ทั่วโลกเป็นไปอย่างแพร่หลาย ในทางวิชาการการท่องเที่ยวจึงได้รับความสนใจศึกษาในหลากหลายแง่มุม เป็นต้นว่าการศึกษาแรงจูงใจของนักท่องเที่ยว บทบาท ความสัมพันธ์ และสถาบัน รวมถึงผลกระทบที่เกิดกับนักท่องเที่ยวและผลกระทบที่เกิดขึ้นในสังคมที่มีฐานะเป็นเจ้าบ้าน

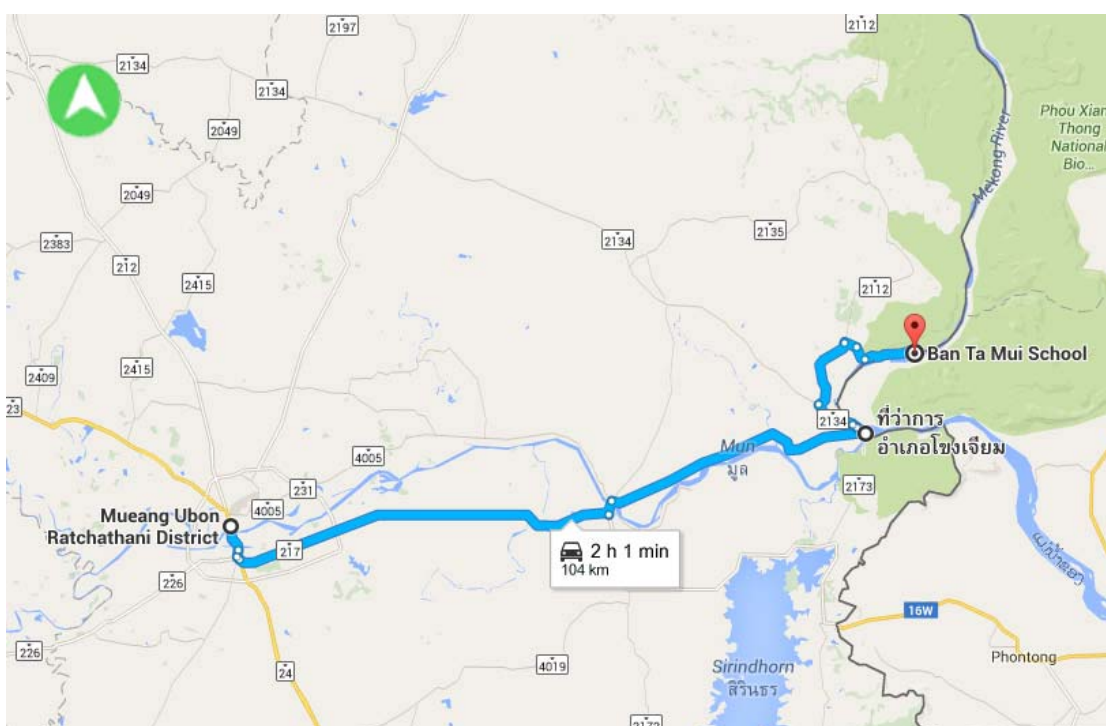
การส่งเสริมการท่องเที่ยวในสังคมไทยเริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เพื่อดึงดูดเงินตราเข้าสู่ประเทศ โดยรัฐบาลไทยประกาศใช้นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวผ่านการรณรงค์ปี Amazing Thailand 2000 มีระยะเวลา 3 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-43 และนับจากนั้นเป็นต้นมาภาคส่วนการท่องเที่ยวได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมมากขึ้น ทั้งในแง่การประชาสัมพันธ์ และมาตรการภาษี เพื่อจูงใจให้เกิดการขยายตัวด้านการท่องเที่ยวยิ่งขึ้นไปอีก

นโยบายการท่องเที่ยวที่มาพร้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ถูกนำไปใช้ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติที่กระจายตัวอยู่ในทั่วทุกภาคของประเทศไทย นโยบายดังกล่าวเผยให้เห็นถึงประโยชน์ซึ่งกันและกันของการอนุรักษ์และการท่องเที่ยว แต่ในอีกแง่หนึ่งมาตรการในการอนุรักษ์และการส่งเสริมการท่องเที่ยวล้วนสร้างผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่อาศัยรายรอบพื้นที่ ในเบื้องต้นผู้วิจัยเห็นว่านโยบายดังกล่าวมีส่วนอย่างสำคัญในการเบียดขับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ของชุมชนที่อยู่ในบริเวณเขตป่าสงวนฯ หรืออุทยานแห่งชาติ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้ทุนภายนอกเข้าไปลงทุนภายใต้ข้ออ้างของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ซึ่งนับเป็นอีกหนึ่งโฉมหน้าของกระบวนการยื้อแย่งที่ดินที่เกิดขึ้นภายในสังคมไทย

ในบทนี้ผู้วิจัยอาศัยการศึกษากรณีบ้านตามุย อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อสะท้อนให้เห็นการยื้อแย่งที่ดินท่ามกลางกระแสการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาค ซึ่งได้ส่งผลเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินในชุมชน ขณะที่ชาวบ้าน

ตามุยส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดิน พร้อมกันนี้ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นว่าการรุกคืบทั้งจากนโยบายรัฐและทุนภายนอกส่งผลอย่างไรต่อการปรับตัวของคนในชุมชน โดยจะเริ่มต้นกล่าวถึงความ เป็นมาของชุมชน สภาพระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่เกิดขึ้น และการปรับตัว ของชุมชนต่อสถานการณ์การถือครองที่ดินดังกล่าว

แผนที่แสดงที่ตั้งบ้านตามุย และระยะทางอำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี



ที่มา: <https://www.google.co.th/maps>

ประวัติความเป็นมาของชุมชนบ้านตามุย

บ้านตามุยก่อตั้งขึ้นกลุ่มชาวบ้านนาโพธิ์กลาง ตำบลนาโพธิ์กลาง อำเภอโขงเจียม จำนวน 4 ครอบครัว ที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในพื้นที่เมื่อประมาณปี พ.ศ.2401 เนื่องจากเห็นว่าสภาพที่ตั้งชุมชนที่ติดกับแม่น้ำโขงเหมาะสมแก่การทำสวนฝ้าย จนกระทั่งต่อมามีชาวบ้านจากหมู่บ้านใกล้เคียง และที่อยู่ไกลออกไปอพยพเข้ามาเพิ่มมากขึ้น ทำให้ชุมชนขยายตัวเพิ่มขึ้นจนกระทั่งทางราชการ ยอมรับให้จัดตั้งเป็นหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่เมื่อปี พ.ศ. 2470 ได้ชื่อหมู่บ้านว่า

บ้านตามุย หมู่ที่ 6 อยู่ในเขตการปกครองของตำบลห้วยยาง อำเภอโขงเจียม และแต่งตั้งให้นายโมกชนะสิงห์ เป็นผู้ใหญ่บ้านคนแรก จนกระทั่งในปี พ.ศ.2521 บ้านตามุยได้แยกการปกครองมาขึ้นกับตำบลห้วยไผ่ (หมู่ 4) ทั้งนี้นับตั้งแต่ก่อตั้งเป็นหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ ชุมชนบ้านตามุยมีผู้ใหญ่บ้านจำนวน 5 คน ได้แก่ 1) นายโมทย์ ชนะสิงห์ 2) นายอ่อน ไต้โพธิ์ 3) นายปรีม ตุ่มทอง 4) นายทองมี แพงเนตร และ 5) นายเหลาคำ ขยันการ

บ้านตามุยมีประชากรอาศัยอยู่จำนวน 618 คน 137 ครอบครัว หมู่บ้านถูกขนานบ้างด้วยภูเขาและแม่น้ำ ด้านหน้าทางทิศเหนือติดกับภูตามุย ส่วนด้านหลังทางทิศใต้ติดกับแม่น้ำโขงที่เป็นเส้นกั้นพรมแดนระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ชาวบ้านมีอาชีพหาปลา เก็บหาของป่าเพื่อกินและขาย ปลุกผักตามฤดูกาลในที่ดินริมฝั่งโขง และทำนา ทำไร่ ในพื้นที่ราบแคบๆ ระหว่างภูตามุยและแม่น้ำโขงซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นพื้นหินมากกว่าพื้นดิน และต่อมาทางราชการประกาศให้พื้นที่ส่วนใหญ่ของชุมชนอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติผาแต้มเมื่อปี พ.ศ. 2534 ซึ่งถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และธรรมชาติที่สำคัญแห่งหนึ่งตามแนวตะเข็บชายแดนริมฝั่งแม่น้ำโขงจังหวัดอุบลราชธานี ทำให้มีการอพยพย้ายชาวบ้านออกจากพื้นที่ทำกินที่มีอยู่จำนวนน้อยบางส่วน นอกจากนั้นยังพบว่ามีคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและการพัฒนาสถานะของตนเองอาศัยอยู่ด้วยจำนวนหนึ่ง⁴⁹

ชาวบ้านตามุยตั้งบ้านเรือนกระจายไปตามริมฝั่งแม่น้ำโขง และมีน้ำห้วยหลายสายไหลผ่านพื้นที่ทำกิน หากสืบย้อนกลับไปได้ตั้งแต่การอพยพเข้ามาตั้งบ้านเรือนในยุคแรก นอกจากความอุดมสมบูรณ์ของสายน้ำโขงที่ไหลผ่านหมู่บ้านแล้ว ภูตามุยที่อยู่ติดกับที่ตั้งชุมชนทางทิศเหนือ (ซึ่งคนที่ไม่รู้จักอาจเหมารวมว่าเป็นภูเขาลูกเดียวกันกับผาแต้ม) ถือเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของชาวบ้าน ทั้งสัตว์ป่า พืชผักนานาชนิดที่ชาวบ้านได้อาศัยอยู่ร่วมกันมาเป็นเวลาช้านาน ขณะเดียวกันชาวบ้านตามุยได้บุกเบิกพื้นที่ปลูกข้าวไร่ และทำสวน จากพื้นที่ราบไปจนถึงเนินเขาภูตามุย รวมทั้งเคยเข้าไปทำกินในพื้นที่ฝั่งลาว โดยในอดีตชาวบ้านตามุยมีที่สวนและที่นาอยู่ในอีกฟากฝั่งลำน้ำโขงจำนวนหลายครอบครัว แต่เมื่อเกิดสงครามและการเปลี่ยนแปลงการปกครองภายในประเทศลาว ชาวบ้านตามุยจึงจำเป็นต้องกลับมาทำไร่สวนที่ภูตามุยกันมากขึ้น

⁴⁹ ข้อมูลจากนางอัฐมวารณ พันธุ์มี อนุกรรมการหลักประกันสุขภาพระดับเขต ภาคประชาชน (สปสข. ภาคประชาชน)

สนอง ไต้โพธิ์ เล่าว่า “ตอนเป็นเด็ก ก่อนที่ประเทศลาวจะเปลี่ยนระบบการปกครอง พ่อแม่พาข้ามไปทำมาหากินในฝั่งลาว ด้านตรงกันข้ามหมู่บ้าน ส่วนใหญ่จะปลูกข้าว ที่ดินอุดมสมบูรณ์มาก ทั้งปลา และของกินอื่นๆ อุดมสมบูรณ์มาก เมื่อประเทศลาวเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีทหารเข้ามาดูแลยึดพื้นที่ รวมทั้งตั้งหมู่บ้านในแถบนี้ ทำให้ชาวบ้านที่เคยไปทำกินต้องกลับมาหากินในฝั่งประเทศไทย”⁵⁰

วิถีชีวิตและเศรษฐกิจบ้านตามุย

การเข้ามาอยู่ที่บ้านตามุยในยุคแรกเริ่มนั้น ชาวบ้านมุ่งเน้นการทำสวนและถือว่าหากินง่ายสามารถล่องเรือไปยังอำเภอโขงเจียมได้ค่อนข้างสะดวก เนื่องจากสภาพการไหลของน้ำโขงไม่อันตรายมากจนเกินไป กล่าวคือ ไม่มี “ซัน” หรือกระแสน้ำวนลักษณะเป็นเกลียวหมุนเป็นวงกลมขนาดเล็กน้อยใหญ่ตามแต่ขนาดของดอนหรือแก่งที่ยื่นออกมาปะทะการไหลของน้ำโขง ซึ่งถือว่าอันตรายต่อการเดินเรือ สายน้ำโขงจากบ้านตามุยถึงโขงเจียมมีเพียงแก่งหินให้ต้องระวังในช่วงฤดูแล้งเท่านั้น ส่วนในฤดูที่น้ำสูงขึ้นจนท่วมแก่งชาวบ้านก็สามารถใช้เรือสำหรับการเดินทางถึงอำเภอโขงเจียมได้อย่างสะดวก และกล่าวได้ว่าความความสะดวกทั้งเรื่องการเดินทางและความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่นี้เองที่เป็นสาเหตุและปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านนาโพธิ์ได้จำนวนหนึ่งโยกย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐาน

ขณะที่ฝ่ายนับเป็นพืชเศรษฐกิจหลักในการค้าขายสมัยนั้น และสองฝั่งโขงก็สามารถข้ามไปหากันได้สะดวก การค้าวัวควายจึงเป็นเรื่องปกติสำหรับคนสองฝั่งโขง ไม่มีกฎระเบียบที่เข้มงวด มีความเป็นพี่น้องกันค่อนข้างสูง ปลาที่หาได้ส่วนใหญ่จะถูกแปรรูปและนำไปแลกข้าว โดยสามารถใช้การเดินเท้าลัดเลาะขึ้นภูตามุยจากนั้นมุ่งหน้าไปที่บ้านหนองผือใหญ่ บ้านนาโพธิ์ บ้างก็เลยไปยังบ้านหนามแท่ง ขึ้นอยู่กับว่าใครมีญาติที่ไหนบ้าง บางคนเดินไปภูขามมุ่งหน้าสู่บ้านห้วยยาง บ้านระเว บ้านนาจาน ปลาที่หามาได้จะถูกแปรรูปเป็นปลาเอือบ ปลาแห้ง ตามแต่ใครจะทำ บางคนได้ข้าวโพด มันแกว ฝ่ายไปแลกข้าวก็มี

ชาวบ้านเล่าว่าสมัยนั้นลำบากกายแต่ไม่ลำบากใจ เพราะสามารถดำรงชีวิตอยู่อย่างอิสระ ไม่มีเงินก็อยู่ได้ และปลาในแม่น้ำโขงจับก็มีให้จับได้จำนวนมากแม้จะยังขายไม่ได้ราคาเท่าใดนัก

⁵⁰ สัมภาษณ์ชายอายุ 42 ปี

กลุ่มพ่อค้าที่เข้ามาซื้อสินค้าในหมู่บ้านต่างพากันล่องเรือมาจากอำเภอโขงเจียม บ้างก็นำของมาขาย การเดินทางของชาวบ้านหากมีความจำเป็นก็จะชวนกันไปหลายคน เพราะสมัยนั้นยังไม่มีเรือเครื่อง จะต้องช่วยกันพายเรือไปยังอำเภอ พอตอนกลับก็จะพายเรือกลับขึ้นมา การเดินทางไปอำเภอแต่ละครั้งถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นจริงๆ จึงพากันไป นอกจากนี้กรณีมีเจ้านายมาเยี่ยมหมู่บ้าน ชาวบ้านก็จะทำหน้าที่ช่วยรับส่งกันต่อเป็นทอดๆ จากหมู่บ้านหนึ่งไปส่งอีกหมู่บ้าน ถัดไปจากนั้นก็จะมีคนก็จะคอยรับช่วงกันต่อไปเป็นทอดๆ

สำหรับแหล่งน้ำดื่มที่ใช้ในหมู่บ้าน จะใช้น้ำจากน้ำโขงในฤดูแล้งซึ่งจะใส คือ ช่วงเดือนมีนาคม-เมษายน โดยชาวบ้านจะพากันไปตักน้ำที่บุงน้ำใส หรืออีกแห่งหนึ่ง คือ น้ำสำ⁵¹ แม่น้ำใหญ่แหล่งหนึ่งในช่วงฤดูฝนชาวบ้านก็จะกลับมาใช้น้ำที่โคกซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายจุด เช่น วังบัง วังพอก และวังเหมือด อย่างไรก็ตามมีบางคนถึงกับล่องเรือไปตักถึงบ้านห้วยสะคามก็มี เนื่องจากไปหาปลา ก็จะเอากลังน้ำไปตักน้ำกลับมาด้วย

เมื่อมีการตัดถนนมาถึงบ้านกลุ่ม ชาวบ้านตามุยเริ่มเดินทางสะดวกขึ้น สิ่งของจำเป็นหรือแม้กระทั่งข้าว หรือเครื่องใช้จำเป็นบางอย่างในปริมาณมากจะถูกขนมาโดยเกวียน จากนั้นเรือจะไปจอดรอรับที่ท่าน้ำบ้านกลุ่มซึ่งอยู่ห่างออกไปประมาณ 6 กิโลเมตร (ทางด้านทิศตะวันตก หรือทางด้านใต้ตามลำน้ำโขง) และขนถ่ายลำเลียงมายังบ้านตามุย และต่อมาในปี พ.ศ.2523 ถนนก็ตัดผ่านมาถึงบ้านตามุย ทำให้ชาวบ้านสามารถเดินทางติดต่อกับสังคมภายนอกได้สะดวกมากยิ่งขึ้นอีก

ในด้านการเกษตรกรรม "วัย ป้องพิมพ์ อายุ 62 ปี เล่าว่า “ในยุคที่พ่อใหญ่อ่อนเป็นผู้ใหญ่บ้าน ชาวบ้านจะการแผ้วถางพื้นที่ปลูกพืชในลักษณะหมุนเวียนสลับกันไป ทั้งในเขตทุ่งวันนา และพื้นที่โดยรอบเพื่อปลูกปอ ข้าว พริก และอื่นๆ สารพัด โดยแต่ละคนมีที่ดินประมาณคนละ 20 ไร่ กระจายอยู่บนหลังภู ซึ่งมีสองจุดหลักๆ คือ ทุ่งวันนา มีชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์จำนวน 10 ครอบครัว และดอนกะโลงเป็นพื้นที่ทำการเกษตรแปลงใหญ่ของพ่อใหญ่โส รินทร และชาวบ้านคนอื่นๆ อีกจำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ชาวบ้านยังเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ต่างๆ อีก เช่น ดอนบาก ดอนชาด ดอนถ้ำปูน ทั้งนี้ปัจจุบันมีชาวบ้านตามุยหนึ่งรายที่ไม่ยอมย้ายออกมา โดยยังคงใช้พื้นที่ปลูกมะม่วงหิมพานต์ และมะขามอยู่ที่ดอนบาก”

⁵¹ น้ำสำ หมายถึง บ่อน้ำตื้น

เสริม ขันการ อายุ 70 ปี เล่าว่า “พอเริ่มนิยมปลูกกันตั้งแต่ราวปี (พ.ศ.) 2512 แล้ว แลจะปลูกแทบทุกครัวเรือน โดยส่วนใหญ่อยู่ที่ฮวงวันนา ในช่วงที่พื้นที่ถูกประกาศเป็นป่าสงวน ชาวบ้านก็ยังคงปลูกและทำมาหากินได้ ขณะที่บางคนยังเข้าไปทำสวนทำไร่ที่ฝั่งลาวอีกด้วย แต่ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจการปกครองในลาวเมื่อปี (พ.ศ.) 2518 จึงต้องยุติการข้ามพากเพื่อไปทำสวนทำไร่ นับแต่นั้นมา กระทั่งในปี (พ.ศ.) 2534 พื้นที่ของหมู่บ้านทั้งหมดถูกประกาศให้เป็นเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติผาแต้ม และชาวบ้านถูกไล่ออกออกจากพื้นที่ทำกินบนภูทั้งหมดในปี (พ.ศ.) 2537-38 ให้ต้องทำกินในที่ดินรอบๆ หมู่บ้านที่มีทั้งห้วยทั้งหินเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น....ทั้งนี้ในขณะนั้นอุทยานฯ ประกาศให้ที่ดินทั้งหมดจดติดกับแม่น้ำโขงเป็นเขตอุทยาน ”

กล่าวได้ว่าชาวบ้านตามุยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ปัจจุบัน คือ คนดั้งเดิมที่โยกย้ายมาใช้ประโยชน์ในพื้นที่และตั้งบ้านเรือนครอบครัวมาอย่างยาวนาน และต่อมาทางราชการเองก็ได้ยอมรับให้มีการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ ก่อนที่จะมีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติทับพื้นที่ของชุมชนในปี พ.ศ.2516 ซึ่งต่อมาถูกซ้อนทับลงไปอีกด้วยอุทยานแห่งชาติผาแต้มในปี พ.ศ.2534 ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

ป่าดงภูโหล่นและอุทยานแห่งชาติผาแต้ม

ปัญหาความขัดแย้งและการแย่งชิงที่ดินในเขตป่าในสังคมไทยเป็นปัญหาเรื้อรังที่เกิดขึ้นมานานกว่าศตวรรษ นับตั้งแต่รัฐไทยรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ไว้ที่ส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างรัฐและชุมชนท้องถิ่นเริ่มทวีความรุนแรงและชัดเจนมากขึ้นในช่วงเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) เป็นต้นมา ส่วนหนึ่งคงเป็นเนื่องจากการกำหนดให้ต้องมีพื้นที่ป่าอย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 ทำให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมดูแลพื้นที่ป่ากำหนดนโยบายและออกมาตรการต่างๆ เพื่อรักษาและฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้⁵²

⁵² สุรินทร์ อ้นพรม. (2557). ชีตจำกัดของ สทก. ต่อการดำรงชีพและการปรับตัวของเกษตรกรในเขตป่า. วารสารสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, (ปีที่ 33, ฉบับที่ 1), หน้า 84.

กล่าวสำหรับบ้านตามุยมีพื้นที่ทั้งหมด 1,250 ไร่ ซึ่งในการรับรู้ของชาวบ้านปัจจุบันเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติผาแต้มได้ประกาศทับซ้อนลงมาทั้งหมด ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าภูโหล่น ในท้องที่ตำบลสำโรง อำเภอโพธิ์ไทร ตำบลหนามแท่ง อำเภอศรีเมืองใหม่ และตำบลนาโพธิ์กลาง ตำบลห้วยยาง ตำบลห้วยไผ่ อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2534 ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 212,500 ไร่⁵³

ขณะที่ก่อนหน้านี้พื้นที่เดียวกันนี้ก็ถูกประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดงภูโหล่น ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 603 (2516) ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2516 กำหนดให้เขตป่าดงภูโหล่น ในท้องที่ตำบลสำโรง ตำบลเขมราฐ ตำบลสงยาง ตำบลหนามแท่ง ตำบลลาดควาย ตำบลนาคำ และตำบลคำไหล อำเภอศรีเมืองใหม่ และตำบลนาโพธิ์กลาง และตำบลห้วยยาง อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี โดยอ้างถึงการเป็นพื้นที่ที่มีไม้กะบาก ไม้กะทอน ไม้ซาก ไม้แดง ไม้ตะเคียน ไม้เต็ง ไม้ประดู่ ไม้พลวง ไม้พุง ไม้พะยอม ไม้มะม่วงป่า ไม้ยาง ไม้รัง ไม้สะแบง และไม้ชนิดอื่นที่มีค่าจำนวนมาก และมีของป่ากับทรัพยากรธรรมชาติอื่นด้วย สมควรกำหนดให้เห็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่า ไม้ ของป่า และทรัพยากรธรรมชาติอื่นไว้⁵⁴

การกำหนดเขตพื้นที่ทั้ง 2 ลักษณะโดยหน่วยงานรัฐ ซึ่งทับซ้อนลงบนที่ดินและพื้นที่ทำมาหากินชาวบ้านตามุย กลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การยื้อแย่งที่ดินระหว่างรัฐและชาวบ้านเข้มข้นขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ชาวบ้านตามุยเรียกว่า ป่าหัวไร่ปลายนา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกกันไว้เป็นพื้นที่สำหรับเลี้ยงสัตว์ ปลูกพืชสวนครัว และเป็นที่สำหรับหาอยู่หากินตามธรรมชาติ รวมทั้งอาจปลูกไม้ยืนต้น ไม้ผลไว้ใช้ประโยชน์และเก็บกินเป็นอาหารด้วย สภาพป่าหัวไร่ปลายนาในอดีตอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรทั้งอาหารและพืชที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ประโยชน์ของป่าหัวไร่ปลายนาจึงมีความสำคัญเป็นส่วนหนึ่งในการดำรงชีวิต เป็นทั้งแหล่งอาหารใช้เลี้ยงสัตว์ และเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ รวมทั้งมีคุณค่าต่อการดำรงชีวิตของคนในชุมชน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

⁵³ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 245 วันที่ 31 ธันวาคม 2534, หน้า 90-92.

⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 90 ตอนที่ 153 วันที่ 27 พฤศจิกายน 2516, หน้า 561-562.

แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศแสดงที่ตั้งชุมชนตามุย และพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง



ที่มา: Google earth, 22 ธันวาคม 2013 (ข้อมูลโดยทีมวิจัย)

นอกจากนั้นแล้ว อุทยานแห่งชาติผาแต้ม ซึ่งประกาศซ้อนลงในเขตป่าสงวนแห่งชาติดงภูโหล่นยังทับพื้นที่ทำการเกษตรโดยตรงของชาวบ้านตามุยหลายรูปแบบ ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

1. พื้นที่ทำกินในเขตใจกลางอุทยานแห่งชาติผาแต้ม อันได้แก่ บริเวณที่ชาวบ้านเรียกว่า สุ่มวันนา ซึ่งได้รับการบุกเบิกเป็นพื้นที่ทำกินมาตั้งแต่สมัยก่อตั้งชุมชน โดยใช้เป็นพื้นที่ปลูกปอ และมีผู้เข้าไปใช้ประโยชน์จำนวน 10 ครอบครัว แต่ละคนครอบครองที่ดินประมาณ 20 ไร่ และอีกพื้นที่ คือ ดอนกะโหล่ง ซึ่งชาวบ้านใช้ประโยชน์ทำการเกษตรในลักษณะเดียวกัน รวมทั้งยังมีดอนอื่นๆ ที่กลายเป็นพื้นที่กลางเขตอุทยานฯ และชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์อยู่ก่อน เช่น ดอนบาก ดอนขาด ดอนถ้ำปูน เพื่อการปลูกข้าวและปอ ต่อมาเมื่อมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทำให้เจ้าหน้าที่ต้องอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตามปัจจุบันยังคงมีผู้ถือ 땅ไม่ยอมอพยพออกมา 1 ราย โดยใช้พื้นที่สำหรับปลูกมะม่วงหิมพานต์ และมะขามหวานอยู่ที่ดอนบาก ดังที่ได้กล่าวแล้ว

2. พื้นที่ตั้งบ้านเรือนและที่ทำกินชาวบ้านที่อยู่ระหว่างแม่น้ำโขงกับภูตามุย ซึ่งภายหลังได้รับการยอมรับว่าเป็นพื้นที่นอกเขตอุทยานแห่งชาติ แต่ยังคงมีฐานะตามกฎหมายเป็นป่าสงวนแห่งชาติดงภูโหล่น ซึ่งมีข้อห้ามเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ของราษฎรด้วย อย่างไรก็ตามปัจจุบัน

3. พื้นที่ริมโขงของหมู่บ้าน ซึ่งเป็นพื้นที่การเกษตรสำคัญในช่วงฤดูน้ำลดเป็นระยะเวลา 3-4 เดือน หลังฤดูฝน โดยชาวบ้านตามุยสามารถทำการเพาะปลูกพืชที่ให้ผลผลิตระยะสั้น อันประกอบด้วย ฝ้าย ข้าวโพด มันเทศ ถั่วชนิดต่างๆ พืชผัก กระเทียม และหอมแดง เป็นต้น

ขณะที่สถานการณ์ของการอนุรักษ์พื้นที่ป่ากำลังกลายเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การยื้อแย่งที่ดินระหว่างรัฐและชาวบ้านกระจายเป็นตัวเข้มข้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากการใช้ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนของรัฐในรูปแบบของโฉนดที่ดิน ทำให้ระบบกรรมสิทธิ์อื่นๆ ที่ดำรงอยู่คู่กับชุมชนไม่ได้รับความสนใจยอมรับ การเข้าใช้หรือทำกินในพื้นที่ที่กลายเป็นเขตป่าอนุรักษ์ของชาวบ้านในหลายพื้นที่รวมถึงชาวบ้านตามุย จึงถูกตราว่าเป็น “ผู้บุกรุก” ที่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ต้องได้รับการลงโทษ สอดคล้องกับกระบวนการที่ครอบงำสังคมซึ่งมักฉายภาพให้เห็นว่าชาวบ้านในพื้นที่เป็นผู้ที่ทำลายป่าไม้ และควรผลักดันหรือขับไล่ออกไปจากพื้นที่อนุรักษ์ แม้ว่าในความเป็นจริงคนจำนวนมากเป็นผู้ที่อยู่มาก่อนและมีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่มาอย่างต่อเนื่องยาวนานก็ตาม

ปฏิบัติการสร้างพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ภายใต้การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติ ส่งผลกระทบต่อชุมชนบ้านตามุยเนื่องจากการถูกผลักไสออกไปพื้นที่ที่เคยใช้ประโยชน์ ทำให้โอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่เคยใช้ประโยชน์ถูกจำกัดด้วยกฎหมาย และระเบียบต่างๆ และภายใต้กระบวนการทัศน์ “สีเขียว” ชาวบ้านกลายเป็นผู้ทำลายมากกว่าผู้ร่วมอาศัยพึ่งพาป่า อันสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า ผู้กระทำการสำคัญในกระบวนการยื้อแย่งที่ดินในกรณีนี้ คือ รัฐ และประชาชนในพื้นที่นั่นเอง

ระบอบการครอบครองที่ดินในบ้านตามุย

ภายใต้กระบวนการเบียดขับชาวบ้านออกจากพื้นที่โดยการลากเส้นขีดวงพื้นที่ให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติมาแต่ในเวลาต่อมา โดยที่ชาวบ้านตามุยส่วนใหญ่ยังคงอาศัยและทำมาหากินบนที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์ใดใดนั้น กลับพบว่ามียุคบ้านตามุยจำนวน 7 ครัวเรือน เคยได้รับเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินที่เรียกว่า ส.ค.1 หรือใบแจ้งการครอบครองที่ดิน ซึ่งให้เป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าชาวบ้านตามุยจำนวนหนึ่งได้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เหล่านี้อยู่จริง แม้ว่า ส.ค.1 จะ

ไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ตาม (แต่สามารถใช้เป็นหลักฐานในการขออนุญาตที่ดิน หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เช่น น.ส.3 น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ข ได้)

คำถามก็คือทำไมชาวบ้านที่เหลือส่วนใหญ่จึงอยู่และทำกินโดยไม่ได้รับเอกสารรับรองจากทางราชการ หากมีเพียงการรับรองกันเองของชาวบ้านว่าที่ดินทำกินแปลงใดเป็นของครอบครัวไหนหรือคนไหน และที่ผ่านมาชาวบ้านส่วนใหญ่เคยทำเพียงการจ่ายภาษีบำรุงท้องที่ให้กับรัฐที่เรียกว่าภาษีดอกหญ้า หรือ ภ.บ.ท.5 ซึ่งเป็นแบบแสดงรายการเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ โดยมีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินแต่ละแปลงลงในแบบดังกล่าว เพื่อนำไปคิดคำนวณภาษีที่จะจัดเก็บเป็นภาษีบำรุงท้องที่เท่านั้น โดยที่เอกสารดังกล่าวมิได้เป็นหลักฐานสำคัญตามประมวลกฎหมายที่ดิน และในที่สุดท้องถื่นก็ยกเลิกการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภ.บ.ท. 5 เมื่อปี พ.ศ.2553

ในปี พ.ศ.2555 เจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้ออกสำรวจและรังวัดเพื่อออกหนังสือรับรองสิทธิทำกิน หรือ สทก. ให้กับชาวบ้านที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิมไม่ใช่พื้นที่ใหม่ โดยมีการสำรวจมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2541-43 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2541 เพื่อแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินในเขตป่าทั่วประเทศประมาณ 6.4 ล้านไร่ โดยจะนำไปออก สทก. ในโครงการเร่งด่วนได้จำนวน 2.5 ล้านไร่ ซึ่งมีเงื่อนไขว่าต้องอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 3 และ 4 และไม่ใช่ป่าสงวนแห่งชาติโซนอนุรักษ์ที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร หรือเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 และ 2

สำหรับบ้านตามุยมีชาวบ้านจำนวนมากลงทะเบียนเข้าสำรวจและรังวัดเพื่อขอรับ สทก. เนื่องจากเห็นว่าอย่างน้อยเอกสารนี้ก็จะช่วยลดความขัดแย้งในการทำกินในพื้นที่ป่าระหว่างหน่วยงานรัฐกับชาวบ้าน แต่กระบวนการดำเนินการในปัจจุบันยังไม่ถึงขั้นตอนการแจก สทก. ให้กับคนในพื้นที่ เนื่องจากไม่ได้เป็นพื้นที่นำร่องตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดในปี พ.ศ.2555 (พื้นที่นำร่องของจังหวัดอุบลราชธานี คือ พื้นที่ในเขตป่าห้วยยอดมน เนื้อที่ 11,613 ไร่ แจกให้ประชาชน 550 ราย) ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวมีกระแสการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่รุนแรงรัฐบาล ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องสั่งชะลอการดำเนินโครงการ เนื่องจากมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่านโยบายนี้จะเปิดโอกาสให้คนรวยสวมสิทธิเข้าทำกินในเขตป่าแทนชาวบ้านที่ยากจน ดังนั้น การครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของชาวบ้านตามุยส่วนใหญ่ในปัจจุบันจึงยังคงไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ

ภายใต้สถานการณ์การถือครองที่ดินในพื้นที่บ้านตามุยและระบอบกรรมสิทธิ์ที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลต่อรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการผลิตด้วย ซึ่งสามารถแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ได้แก่ เขตที่ดินป่า และเขตที่ตั้งชุมชน กล่าวเฉพาะเขตที่ดินป่าหรือพื้นที่ป่าชาวบ้านตามุยอาศัยเป็นทั้งแหล่งอาหาร และรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคก่อนการประกาศเขตอุทยานฯ มีผู้เข้าไปทำการเพาะปลูกเพื่อการพาณิชย์ เช่น การปลูกปอที่นิยมปลูกตั้งแต่ปี พ.ศ.2512 ซึ่งกลายเป็นพื้นที่ต้องห้ามในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามชาวบ้านยังคงได้รับการอนุโลมให้ใช้พื้นที่เหล่านี้บ้างสำหรับการเก็บหาอาหารตามธรรมชาติ หรือผลผลิตที่ไม่ใช่เนื้อไม้ เช่น เห็ดชนิดต่างๆ

นายวัย ป้องพิมพ์ อายุ 62 ปี เล่าว่า “บริเวณฮ่งวันนาและดอนบากเป็นแหล่งไม้ใช้สำหรับการปลูกสร้างบ้านเรือน และมีชาวบ้านบางส่วนเลื่อยไม้ขายด้วย โดยในสมัยนั้นยังไม่มีกฎระเบียบที่เคร่งครัด และยังไม่มีเครื่องเลื่อยที่ทันสมัย ใช้แรงงานคนเป็นหลักในการตัดไม้ ภายหลังจากพื้นที่ถูกประกาศเป็นเขตอุทยานฯ ชาวบ้านได้หยุดเลื่อยไม้ขาย และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้พื้นที่ป่าเหลือเพียงการเก็บหาของป่าเท่านั้น”

สำหรับที่ดินในเขตที่ตั้งชุมชนนั้น ชาวตามุยแบ่งวิถีการใช้ประโยชน์ที่ดินเหล่านั้นตามสภาพทางกายภาพของพื้นที่ราบปนหินได้ผาแต้ม-ภูตามุย และที่ดินริมตลิ่งโขง ซึ่งทำให้เกิดลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร 2 รูปแบบ กล่าวคือ ในส่วนของที่ดินที่เป็นที่ราบชาวบ้านตามุยใช้สำหรับการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจที่ส่วนหนึ่งได้รับการส่งเสริมจากนโยบายของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นปอ และมันสำปะหลัง รวมถึงไม้ผลบางชนิด เช่น มะขามหวาน และลำไย ที่ปลูกแซมสลับกันไปในพื้นที่ อันเป็นส่วนที่สามารถสร้างรายได้ให้กับชาวบ้านได้ตลอดปี ทั้งยังมีการปลูกข้าวในบางพื้นที่เพื่อเป็นอาหารหลักเลี้ยงครวเรือนด้วย ขณะที่ที่ดินริมฝั่งโขงจะถูกใช้สำหรับปลูกพืชผักอายุสั้นในช่วงฤดูน้ำลดราวเดือนพฤศจิกายนจนถึงเดือนพฤษภาคม โดยพืชที่นิยมปลูก ได้แก่ ฝ้าย ข้าวโพด มันเทศ ถั่วลิสง ถั่วนายพราน และพืชผักสำหรับบริโภคในครัวเรือน ทั้งนี้ชาวบ้านจะเก็บเมล็ดพันธุ์พืชชนิดต่างๆ เอง

เขื่อนบ้านกุ่มกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน

กระแสการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะภายใต้ความร่วมมือในการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างรัฐบาล สปป.ลาว กับไทย ที่มุ่งเน้นการดึงศักยภาพที่โดดเด่นของแต่ละ

ประเทศเพื่อสร้างความรุ่งเรืองร่วมกัน ทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นปัจจัยที่รัฐบาลของทั้งสองประเทศ เร่งนำมาใช้ตอบสนองเป้าประสงค์ดังกล่าว ในการนี้โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่หลาย โครงการถูกกำหนดให้สร้างขึ้นในแทบทุกลำน้ำใน สปป.ลาว และกล่าวเฉพาะในแม่น้ำโขงสายหลัก ช่วงที่เป็นเส้นกั้นพรมแดนระหว่าง สปป. ลาว กับประเทศไทย รัฐบาลของทั้งสองประเทศก็มีแผนการ ที่จะร่วมมือกันก่อสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าอย่างน้อย 2 แห่ง ได้แก่ โครงการเขื่อนปากชม จังหวัด เลย และโครงการเขื่อนบ้านกุ่ม จังหวัดอุบลราชธานี

ในขณะที่ประเทศจีนสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าบนแม่น้ำโขงสายหลักแล้วเสร็จไปแล้ว จำนวน 6 โครงการ ซึ่งมีส่วนสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับสภาพธรรมชาติอันกระทบต่อการ ใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงและพื้นที่ริมฝั่งโขงอย่างสำคัญ เนื่องจากความผันผวนของระดับน้ำที่เกิดขึ้น อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง⁵⁶ โดยในระยะ 1-2 ปีมานี้ การเพาะปลูกในพื้นที่ริมโขงของชาวบ้านตามุยไม่ สามารถดำเนินการได้เช่นที่เคยเป็นมา เพราะการขึ้นลงของน้ำที่ผิดไปจากสภาพธรรมชาติ หลายครั้งที่ การปลูกผักเพื่อการบริโภคและขายในพื้นที่ริมโขงกลายเป็นการลงทุนและลงแรงที่สูญเปล่า เนื่องจากระดับน้ำโขงสูงขึ้นท่วมพื้นที่เหล่านี้แม้ในหน้าแล้ง

กล่าวเฉพาะเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำกั้นแม่น้ำโขงที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อบ้านตามุย โดยตรง ก็คือ โครงการเขื่อนบ้านกุ่มซึ่งกำหนดจะสร้างบริเวณบ้านท่าลั้ง อำเภอโขงเจียม จังหวัด อุบลราชธานี ของประเทศไทย และบ้านกุ่มน้อย แขวงจำปาสัก สปป.ลาว โดยเขื่อนนี้จะเก็บกักน้ำที่ ระดับ 115 เมตร จากระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) ก่อให้เกิดพื้นที่น้ำท่วมขึ้นไปตามลำน้ำโขงเป็น ระยะทางหลายร้อยกิโลเมตร และจะส่งผลกระทบต่ออาชีพประมงของชุมชนฝั่งไทย 30 หมู่บ้าน ฝั่ง ลาว 18 หมู่บ้าน

ชาวคราวของโครงการก่อสร้างเขื่อนบ้านกุ่มที่มีลักษณะเป็นข้าวลื้อในหมู่ประชาชนมีส่วน ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 เป็นต้นมา โดยที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ ไม่รู้ข้อมูลแผนการสร้างและผลกระทบที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามคนแปลกหน้าจากภายนอกเริ่มเข้ามาใน พื้นที่มากขึ้น จนกระทั่งปลายปี พ.ศ.2550 ผู้ใหญ่บ้านและกำนันพร้อมชาวบ้านบางส่วนได้เข้าร่วมการ

⁵⁶ มนตรี จันทวงศ์ นิจันรันตร์ อวะภาค และอารียา ดิวะสุระเดช, บรรณาธิการ. (2558). *นิเวศ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ลุ่มน้ำโขง: จากแก่งคุดคู้ถึงผาชันในกระแสการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและ ธรรมชาติ, หน้า 137-143.

ประชุมรับฟังการชี้แจงในระดับพื้นที่เป็นครั้งแรกที่จัดขึ้นโดยบริษัทที่ปรึกษาโครงการ ภายหลังการประชุมทำให้ชาวบ้านเริ่มรู้ว่าจะมีโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำในพื้นที่ของตนเอง ต่อมาในปี พ.ศ.2551 เริ่มมีเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการวางแผนปักเขตตั้งแต่บ้านท่าล่างไปจนถึงบ้านปากลา รวมทั้งมีการนำเครื่องชุดเจาะหินเข้าไปในพื้นที่บ้านท่าล่างและบ้านตามุย โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่รู้ว่า การชุดเจาะหินทำเพื่ออะไร โดยที่บริษัทที่ปรึกษาดัดต่อเข้าขอชุดเจาะหินผ่านผู้ใหญ่บ้านทั้ง 2 หมู่บ้าน

ดูเหมือนว่าความความพยายามผลักดันโครงการสร้างเขื่อนบ้านกุ่มในระยะปี พ.ศ.2548-53 ส่งผลให้เกิดการเก็งกำไรราคาที่ดิน เพื่อหวังว่าจะได้รับเงินชดเชยในการเวนคืน ทำให้การเปลี่ยนมือ การถือครองที่ดินจึงเกิดขึ้นต่างๆ ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์อะไรเลยก็ตาม

ตาล จันทรสุขเล่าว่า "ตอนนั้นชาวบ้านยังไม่รู้เรื่องว่าใครจะมาทำอะไร แต่มีคนในหมู่บ้านที่สนิทกับกลุ่มกำนันมาหาซื้อที่ดิน ตอนนั้นก็เริ่มมีคนขายแล้ว ไร่ละหกหมื่นถึงหนึ่งแสนก็ถือว่าเยอะแล้ว ใครมีที่ดินบางคนก็ขายไปเพราะเห็นว่าที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์อะไรและยังขายได้ราคา แต่หลายคนก็ไม่ขายเนื่องจากต้องการเก็บไว้ให้ลูกหลาน ทุกวันนี้คนที่ขายไปก็เกิดความเสียดาย เสียดายเพราะว่าที่ดินของตัวเองเหลือน้อย ถ้ายังมีก็สามารถปลูกมัน (สำหรับหลัง) ปลูกอะไรก็ได้ขายได้กินในระยะยาว และเสียดายเพราะราคาที่ซื้อขายกันทุกวันนี้มีราคาสูงขึ้นเป็นล้าน เสียดายเพราะอย่างนี้แหละ"

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า ที่ดินในพื้นที่บ้านตามุยมีการเปลี่ยนมือไปจำนวนมากในช่วงเวลาดังกล่าว เช่น 1) พ่อใหญ่พรมมา แพงเนตร ขายที่ดิน 4 ไร่ 2 งานให้กับนายความคนหนึ่ง เมื่อปี พ.ศ. 2548 ในราคา 42,000 บาท 2) แม่ใหญ่ทิมขายที่ดิน 2 งานให้กับอดีตข้าราชการจากจังหวัดอุดรธานี เมื่อปี พ.ศ.2548 ในราคา 30,000 บาท 3) นางน้อย ตุ่มทอง ขายที่ดิน 1 ไร่ ให้ปลัดอำเภอที่มาประจำอยู่ในอำเภอโขงเจียมเมื่อ ปี พ.ศ.2532 ในราคา 15,000 บาท ต่อมาขายที่ดินถูกขายให้อดีตข้าราชการจากจังหวัดอุดรธานี 4) นายกอง ขายที่ดิน 2 ไร่ ให้กับครูคนหนึ่ง ในราคา 16,000 บาท 5) นายสุบิน ไต้โพธิ์ ขายที่ 2 ไร่ ในราคา 1,000,000 บาท ให้กับนายอำเภอคนหนึ่งเมื่อปี 2553 6) นายจัน ชุมทอง ที่ดิน 1 งาน ในราคา 120,000 บาท ให้กับนายอำเภอคนเดียวกัน 7) นายเปลื้อง ขายที่ดินเนื้อที่ 1 งาน ในราคา 120,000 บาท ให้กับวัดป่าภูตามุย และ 8) นายแปง ขายที่ดินเนื้อที่ 1 งาน ในราคา 140,000 บาท ให้กับวัดป่าภูตามุย เป็นต้น

ขณะที่สถานการณ์การครอบครองที่ดินของชาวบ้านตามุยที่ถูกทับซ้อนด้วยเขตป่าสงวนฯ และอุทยานแห่งชาติ นับเป็นปัญหาที่สร้างความขัดแย้งไม่ไว้วางใจกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับชาวบ้านที่ยังคงไม่สามารถหาแนวทางแก้ไขได้ การเพิ่มขึ้นของตัวแสดงหรือผู้กระทำการที่เป็นเอกชนก็เข้ามาในกระบวนการยื้อแย่งที่ดิน ภายใต้กระแสของการสร้างเขื่อนบ้านกุ่ม ขณะเดียวกันการปรากฏตัวของธุรกิจท่องเที่ยวสืบเนื่องจากบั้งไฟพญานาคก็เข้ามาก่อให้เกิดการเปลี่ยนมือถือครองที่ดิน ซึ่งยิ่งส่งผลทำให้สถานการณ์ของการยื้อแย่งที่ดินในบ้านตามุยเข้มข้นขึ้น ดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

บั้งไฟพญานาค: การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการครอบครองที่ดินบ้านตามุย

การเปลี่ยนแปลงการถือครองและการใช้ที่ดินของบ้านตามุยในสมัยต่อมาเกิดขึ้นพร้อมกับการขยายตัวของการท่องเที่ยว ซึ่งได้รับอานิสงส์จากปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาคไฟที่พุ่งขึ้นมาจากลำน้ำโขงในช่วงวันออกพรรษา และเป็นชาวดึงดูดคนจากถิ่นต่างๆ เข้าไปมาชมบั้งไฟพญานาคที่บ้านตามุยโดยไม่ต้องเดินทางไปถึงหนองคายที่บั้งไฟพญานาคเป็นที่รับรู้ของคนทั่วไปมานานแล้ว⁵⁷

กระแสความตื่นตัวของนักท่องเที่ยวชมบั้งไฟพญานาค เริ่มต้นขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติผาแต้มได้รับข้อมูลการเกิดบั้งไฟพญานาคที่บ้านตามุยจากผู้ใหญ่บ้าน ในปี พ.ศ. 2547 โดยผู้ใหญ่บ้านตามุย ระบุว่า ชาวบ้านประมาณ 50 คน พบเห็นลูกไฟขนาดเท่าขาไก่ลอยพุ่งขึ้นจากผิวน้ำสู่อากาศเหนือลำน้ำโขง ระยะสูงจากผิวน้ำโดยประมาณ 20-30 เมตร จำนวน 6 ลูก บริเวณลำน้ำโขงติดกับชายหาดวิจิตรที่เป็นร่องน้ำลึก ลักษณะคล้ายคลึงบั้งไฟพญานาคที่พบเห็นในลำน้ำโขงที่จังหวัดหนองคาย และการพบบั้งไฟพญานาคที่บ้านตามุยส่งผลอย่างสำคัญต่อการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นในพื้นที่บ้านตามุยเองในระยะต่อมา เนื่องจากเป็นพื้นที่ในเขตอีสานใต้เพียงแห่งเดียวที่พบบั้งไฟพญานาคและทำให้สถานที่ที่เชื่อว่าอาจเป็นแหล่งกำเนิดบั้งไฟพญานาคกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวอีกแห่งหนึ่งของอุทยานแห่งชาติผาแต้ม โดยเฉพาะบริเวณลำน้ำขนาดใหญ่ที่ชาวบ้านเรียกว่า "ถ้ำฟ้าผ่า" ซึ่งจะโผล่ให้เห็นพื้นน้ำในช่วงฤดูแล้ง

⁵⁷ การเกิดขึ้นของบั้งไฟพญานาคยังคงเป็นประเด็นถกเถียงกันในทางวิทยาศาสตร์กับความเชื่อของชาวบ้านในพื้นที่

ประสบการณ์ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดหนองคายที่ถือเป็นพื้นที่แรกๆ ในประเทศไทยที่พบการเกิดบั้งไฟพญานาค และได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวทั่วประเทศ โดยพบสถิติที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเกิดบั้งไฟพญานาคและการท่องเที่ยวในช่วงวันออกพรรษา ซึ่งน่าจะเป็นส่วนช่วยอธิบายถึงการเปลี่ยนมือที่ดินที่เกิดขึ้นในกรณีบ้านตามุยได้ระดับหนึ่ง

**ตารางแสดงสถิติการเกิดบั้งไฟพญานาค และนักท่องเที่ยวที่มาชมปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาค
อำเภอรัตนวาปี จังหวัดหนองคาย ระหว่างวันที่ 23-24 ตุลาคม 2553**

วันที่	อำเภอ	จุดที่เกิดบั้งไฟพญานาค			เวลา	จำนวน(ลูก)	นักท่องเที่ยว (คน)
		ตำแหน่ง	บ้าน	ตำบล			
23 ต.ค. 53	รัตนวาปี	ทำน้ำโขง	น้ำเป	รัตนวาปี	19.01	35	23,000
			ท่าม่วง	รัตนวาปี	18.20	65	70,000
			ตาลชุม	รัตนวาปี	18.25	66	28,000
			หนองแก้ว	รัตนวาปี	18.28	29	5,000
		จุดผ่อน ปรน	เปงจาน	โพนแพง	18.25	4	1,500
รวม						199	127,500
24 ต.ค.53	รัตนวาปี		น้ำเป	รัตนวาปี	19.09	10	20,000
			ท่าม่วง	รัตนวาปี	19.00	10	10,000
			ตาลชุม	รัตนวาปี	19.00	10	5,000
			หนองแก้ว	รัตนวาปี	22.20	11	300
		จุดผ่อน ปรน	เปงจาน	โพนแพง		0	
รวม						41	35,300

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

http://www.dla.go.th/upload/template/tempNews/2011/9/17490_1.PDF

หากพิจารณาจากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการเก็บสถิติการเกิดบั้งไฟพญานาค และจำนวนนักท่องเที่ยวที่ไปชมบั้งไฟพญานาคในเขตอำเภอรัตนวาปี จังหวัดหนองคาย เมื่อปี พ.ศ.2553 ซึ่งเป็นจุดที่มีการเกิดบั้งไฟพญานาคมากที่สุดของจังหวัด จะเห็นได้ว่ามี

นักท่องเที่ยวเดินทางเข้าพื้นที่โดยประมาณแสนกว่าคนในระยะเวลาเพียง 2 วัน ดังนั้นเมื่อหันกลับมาพิจารณาบั้งไฟพญานาคในกรณีที่บ้านตามุย ซึ่งจากคำบอกเล่าของชาวบ้านตามุยที่เห็นลูกไฟลอยขึ้นจากแม่น้ำโขงในช่วงวันออกพรรษา รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ให้เกิดการเดินทางมาท่องเที่ยวในบ้านตามุย และบ้านท่าล่าง โดยการส่งเสริมการท่องเที่ยวชมบั้งไฟพญานาคในบ้านตามุยได้รับความสนใจและสนับสนุน ทั้งจากท้องถิ่น รัฐ และเอกชน ทั้งนี้ในระยะแรกระหว่างปี พ.ศ. 2549-51 การเดินทางเข้าออก ที่พัก และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่จะรองรับนักท่องเที่ยวยังไม่มีความพร้อมนักนำไปสู่การปรับปรุงถนนเข้าหมู่บ้านให้เป็นถนนลาดยางในเวลาต่อมา พร้อมกับเกิดการขยายตัวของธุรกิจที่พักเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวในเทศบาลดังกล่าว

การท่องเที่ยวยังส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ทั้งจากภาษีบำรุงที่ดิน ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยท้องถิ่นได้จัดสถานที่เพื่อเตรียมรับนักท่องเที่ยวเป็นพื้นที่สำหรับรองรับรถยนต์ราว 1,000-2,000 คัน และสถานที่ชมบั้งไฟพญานาค 8 จุด สามารถจุคนได้ 10,000-20,000 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ภายในบริเวณที่พักและสวนผลไม้ของเอกชนหรือชาวบ้าน ได้แก่ 1) วัดสว่างบ้านกุ่ม 2) สวนนายสมศรี 3) หาดวิจิตร 4) สวนนายคำเหลา 5) สวนนายชัย ชัยนการ 6) ท่าเรือบ้านตามุย 7) ศาลาบ้านท่าล่าง และ 8) ร.ร.บ้านท่าล่าง โดยในส่วนที่เป็นสวนผลไม้ของชาวบ้านจะมีการเก็บค่าค่าธรรมเนียมจากนักท่องเที่ยวที่เข้าชมหัวละ 20 บาท พร้อมกับค่าจอดคันละ 40 บาท ส่วนจุดที่สามารถชมได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นพื้นที่สาธารณะที่ทาง อบต. ได้จัดเตรียมไว้มี 2 จุด ได้แก่ ร.ร. บ้านท่าล่าง (ห่างจากหมู่บ้านท่าล่างประมาณ 200 เมตร) และท่าเรือบ้านตามุย ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดว่าจะการส่งเสริมการท่องเที่ยวบั้งไฟพญานาคจะนำรายได้เข้าสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น

ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อยและการสัมภาษณ์ชาวบ้านตามุย พบว่า การเปลี่ยนแปลงการครอบครองที่ดินส่วนหนึ่งมาจากการกระตุ้นการท่องเที่ยวชมบั้งไฟพญานาค ซึ่งส่งผลให้นักท่องเที่ยวเดินทางมายังบ้านตามุยมากขึ้น เริ่มต้นจากการมีบ้านพักตากอากาศเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2548 จำนวน 2 แห่ง คือ บ้านดินผาแต้ม และวิจิตรเค็มปิ้ง สถานประกอบการทั้งสองมีเจ้าของเป็นคนนอกชุมชนแห่งแรกมีเจ้าของเป็นทนายความ โดยได้ที่ดินริมโขงมาจากการซื้อต่อจากชาวบ้านมีเนื้อที่ประมาณ 4 ไร่ ส่วนสถานประกอบการที่สองเป็นของนายตำรวจที่ซื้อต่อจากชาวบ้านตามุย (ชื่อ นางทิม) และต่อมายังได้ซื้อที่ดินต่อจากปลัดอำเภอคนหนึ่งที่ดินมาจากชาวบ้านในพื้นที่ (ชื่อ นางน้อย) รวมเนื้อประมาณ 1 ไร่ 2 งาน

จากนั้นในปี พ.ศ.2553 มีการสร้างบ้านพักตากอากาศเพิ่มขึ้นอีก 2 แห่ง ชื่อ “เฮือนกะยอม” ซึ่งมีเจ้าของเป็นอดีตนายอำเภอที่เคยมารับราชการที่อำเภอโขงเจียม โดยซื้อที่ดินจากชาวบ้าน 4 ราย เพื่อใช้ในการสร้างบ้านพัก และเป็นเส้นทางให้ผู้เช่าลงไปยังแม่น้ำโขง ส่วนอีก 1 แห่ง ชื่อ “บ้านสวน” ที่มีชาวบ้านตามุยเองเป็นเจ้าของ โดยได้ปลูกบ้านหลังเล็กๆ 4 หลัง เพื่อรับนักท่องเที่ยวในลักษณะโฮมสเตย์

การท่องเที่ยวชมบั้งไฟพญานาคซึ่งมีส่วนสนับสนุนให้เกิดบ้านพักตากอากาศ (หรือที่ชาวบ้านเรียกกันติดปากว่า รีสอร์ท) ขึ้นในพื้นที่นั้น ส่งผลให้ราคาที่ดินที่เคยซื้อขายกันในราคาไร่ละประมาณ 10,000 บาท หรือน้อยกว่านี้ ขยับตัวสูงขึ้นโดยมีนายหน้าเข้ามาถามซื้อที่ดินติดริมโขงในราคาถึงไร่ละ 1,500,000 บาท หรือเพิ่มขึ้นถึง 150 เท่า ภายในระยะเวลานับจากประมาณปี พ.ศ.2543-57 และแม้จะยังไม่มีชาวบ้านตามุยขายที่ดินในราคาดังกล่าว แต่ราคาที่สูงขึ้นดังกล่าวก็กลายเป็นสิ่งดึงดูดใจและทำให้ชาวบ้านบางคนเริ่มหวั่นไหวอันจะนำไปสู่การสูญเสียที่ดินทำกินในที่สุด ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ชาวบ้านกลุ่มหนึ่งรวมตัวกันเรียกร้องการรับรองสิทธิในที่ดินในแบบโฉนดชุมชน โดยหวังว่าจะเป็นหลักประกันในการรักษาที่ดินให้ได้รับการส่งต่อเป็นมรดกแก่ลูกหลานในอนาคต

การปรับตัวของชาวบ้านท่ามกลางสถานการณ์การโยกย้ายที่ดิน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าตัวแสดงหรือผู้กระทำการที่สำคัญในสถานการณ์การโยกย้ายที่ดินที่เกิดขึ้นกรณีบ้านตามุย คือ รัฐและทุน กับชาวบ้าน ซึ่งปฏิบัติการบนความลักลั่นของนโยบายต่างๆ ที่ทับซ้อนมาในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ทั้งในลักษณะของการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รวมถึงการประกาศทับลงไปอีกครั้งด้วยเขตอุทยานแห่งชาติที่มีมาตรการอนุรักษ์ที่เข้มข้นมากขึ้น ภายใต้มุมมองที่ว่าพื้นที่อนุรักษ์เหล่านี้ต้องได้รับการคุ้มครองให้รอดพ้นจากการใช้ประโยชน์ของชาวบ้านที่มีแนวโน้มบุกรุกนำพื้นที่เหล่านี้ไปทำการเกษตรเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันนโยบายการพัฒนาประเทศกลับสวนทางเป็นไปในลักษณะที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ การสร้างเขื่อนเพื่อการพัฒนาพลังงานไฟฟ้า รวมถึงการส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยเร่งให้เกิดการเก็งกำไรในที่ดิน แม้ว่าที่ดินเหล่านั้นจะไม่มีเอกสารสิทธิ์ใดๆ ก็ตาม การหลุดมือของที่ดินในหมู่บ้านตามุยที่เห็นชัดเจนขึ้น ส่งผลให้ชาวบ้านส่วนหนึ่งเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการรักษาที่ดินของตนไว้ให้กับคนรุ่นต่อไป

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้ชาวบ้านจำนวนหนึ่งรับรู้ได้ถึงความเป็นธรรมจากการที่อุทยานมาประกาศทับที่ดินทำกิน และสถานการณ์ของแม่น้ำโขงที่กำลังเปลี่ยนไป กระทั่งทำให้รู้สึกว่ตนเองกำลังถูกทำให้ลืบเลืกล่งไปเรื่อยๆ และไร้ทางเลือกมากขึ้น "เรารู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมเนื่องจากการสูญเสียที่ดินเกิดขึ้นเกิดจากนโยบายของรัฐ ทำให้ชาวบ้านประมาณ 10 ครอบครัวที่มีที่ดินทำกินอยู่บนหลังภูตามุย กลายเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอเมื่ออุทยานมาไล่.....เหลือที่ดินครอบครัวละไม่ถึง 2-5 ไร่ มีหน้าข้าส่วนใหญ่เป็นหิน และปัจจุบันแม่น้ำโขงก็กำลังจะมีการสร้างเขื่อนปลาที่จับได้มีปริมาณลดลง แม่น้ำเปลี่ยน ทุกอย่างถูกทำโดยปัจจัยภายนอก....แต่หากเรายังมีที่ดินเราจะไม่จนเลย เพราะเราชาวตามุยเป็นคนขยัน" วิย ป้องพิมพ์ อายุ 62 ปี กล่าวในวงสนทนากับคณะผู้วิจัย

ในสถานการณ์ดังกล่าวชุมชนจึงจำเป็นต้องปรับตัวในหลากหลายรูปแบบ ย้อนหลังไปประมาณปี พ.ศ.2531-32 เมื่อครั้งที่เจ้าหน้าที่เข้ามาสำรวจจริงวัดพื้นที่เพื่อเตรียมประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติผาแต้ม โดยได้มีการติดป้ายบอกเขตอุทยานฯ ไว้ด้วย ชาวบ้านร่วมกับผู้นำหมู่บ้านในสมัยนั้นจึงร่วมกันแกะป้ายดังกล่าวทิ้ง พร้อมกับขับไล่เจ้าหน้าที่ออกนอกพื้นที่ อย่างไรก็ตามเมื่อผู้นำชุมชนเปลี่ยนคนและหันไปให้ความร่วมมือกับทางราชการ ในที่สุดก็ไม่มีใครกล้าลุกขึ้นต่อสู้กับอุทยานฯ อย่างจริงจังอีก แต่ก็ยังมีชาวบ้าน 1 ครอบครัวที่ไม่ยอมย้ายและทำกินอยู่ในที่เดิมมาจนถึงปัจจุบัน ขณะที่ผู้ที่ทำกินในพื้นที่หลังภูที่เหลือนอกจากนี้ต้องยอมย้ายออกจากที่ทำกินอย่างไม่เต็มใจในช่วงปี พ.ศ.2537-38

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ที่บีบรัดในทุกด้านนำไปสู่การพูดคุยหาทางออกกันอีกครั้งในปี พ.ศ.2552 ซึ่งเป็นที่มาของการรวมกลุ่มและเก็บรวบรวมข้อมูล หวังจะหาแนวทางสร้างความมั่นคงให้กับคนในชุมชนและลูกหลาน โดยมีชาวบ้าน 16 ครอบครัว เข้าร่วมกับเครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง (คปสม.) อุบลราชธานี ซึ่งทำงานขับเคลื่อนคุ้มครองและสร้างความเป็นธรรมในประเด็นที่ดินให้แก่คนยากจน ทำให้ชาวบ้านตามุยมีโอกาสนำข้อเสนอมายังออกโดนดชุมชนเพื่อป้องกันการยื้อแย่งที่ดินอีกรอบระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ และสร้างหลักประกันให้สถานะการเป็นที่ดินทำกินให้ดำรงอยู่สืบไปสำหรับลูกหลาน ภายใต้เงื่อนไขห้ามซื้อขายให้แก่บุคคลภายนอก แม้ว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ในชุมชนยังไม่เชื่อมั่นในกระบวนการรวมกลุ่มของการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในครั้งนี้ก็ตาม

แนวคิดโฉนดชุมชนเป็นข้อเสนอที่ผลักดันออกมาสู่สาธารณะโดยการเคลื่อนไหวเรียกร้องของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินที่ค้นพบว่าในความขัดแย้งที่ดินระหว่างรัฐ ทนุ และชาวบ้าน ซึ่งดำรงอยู่มา ยาวนาน และยังแลไม่เห็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งบรรเทาลงได้ ชำร่วย สถานการณ์การแย่งชิงที่ดินกลับทวีความรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินคดีกับชาวบ้านในฐานะ ผู้บุกรุกซึ่งสร้างความรู้สึกที่ไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้น

การจัดการที่ดินด้วยโฉนดชุมชนดำเนินการบนหลักการพื้นฐานสำคัญ 2 ประการคือ 1) มุ่งหวังให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม โดยเพิกถอนกรรมสิทธิ์ที่ออกโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย และให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่า โดยนำมาให้เกษตรกรใน ท้องถิ่นทำการผลิตตามความจำเป็นสำหรับการยังชีพ และ 2) ต้องการให้เกิดการจัดการที่ดินอย่าง ยั่งยืน โดยจัดระบบการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินให้เห็นไปตามความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ ไม่ใช่ เพียงแค่กลไกตลาด ซึ่งจะทำให้เกิดการกว้านซื้อและกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร และป้องกันมิให้ที่ดิน หลุดมือไปจากเกษตรกรที่ทำการผลิต⁵⁸

การเคลื่อนไหวของชาวบ้านตามมายุบรวมกับเครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง (คปสม.) นำไปสู่การได้รับการยอมรับให้เป็นพื้นที่นำร่อง 1 ใน 35 ชุมชนที่จะมีการดำเนินการสำรวจ และมอบโฉนดชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 ซึ่ง ตามระเบียบนี้ได้นิยามโฉนดชุมชนและชุมชนไว้ดังต่อไปนี้⁵⁹

โฉนดชุมชน หมายถึง หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้

⁵⁸ หนังสือเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน (คปท.) ที่ 001/2552 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2551 เรื่อง ขอให้แก้ไขปัญหาค ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย อ้างใน ชูสิทธิ์นั เจริญพร. (2556). พลวัตการ ขับเคลื่อนโฉนดชุมชน และการพัฒนานโยบายสังคมในการแก้ไขปัญหาที่ดิน: กรณีศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อ การปฏิรูปที่ดินภาคประชาชนในประเทศไทย. (สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ดุขภูิบัณฑิต, สาขาการบริหารสังคม คณะ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 188.

⁵⁹ สกลฤทธิ์ จันทรพุม. (2556). การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย: โฉนดชุมชน. กรุงเทพฯ: เปนไท, หน้า 27.

ชุมชน หมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

บ้านตามุย มีชาวบ้านจำนวน 16 ครอบครัว รวมตัวกันและยื่นขอโฉนดชุมชนรวมเนื้อที่ 327 ไร่ โดยชาวบ้านได้ดำเนินการสำรวจรังวัดและจับพิกัดเพื่อระบุตำแหน่งที่ดินแต่ละแปลงด้วยเครื่องมือจีพีเอส (Global Positioning System - GPS) ข้อมูลชุดนี้ได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่นำร่องในการจัดให้มีโฉนดชุมชน ซึ่งมีหน้าที่สำรวจและตรวจสอบพื้นที่เพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน เสนอต่อคณะกรรมการประสานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาสามารถดำเนินการออกโฉนดชุมชนตามนโยบายโฉนดชุมชนได้เพียง 2 แห่ง เมื่อ พ.ศ. 2554⁶⁰ หลังจากนั้นมายังไม่มีชุมชนใดได้รับมอบโฉนดชุมชน เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งในเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนรัฐบาล รวมไปถึงสภาพปัญหาที่ดินของแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างกัน บางแห่งเป็นที่ราชพัสดุที่ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์ บางแห่งเป็นที่ดินที่มีความขัดแย้งกับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) บางแห่งเป็นการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ หรือบางแห่งดังกรณีบ้านตามุยนับเป็นกรณีที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติประกาศทับลงไป นั่นทำให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้ที่ดินกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานภายใต้กฎหมายหลายฉบับ อันส่งผลทำให้กระบวนการมอบโฉนดชุมชนเป็นไปด้วยความล่าช้า

แม้ว่าชุมชนตามุยจะยังไม่ได้รับมอบโฉนดชุมชน แต่ชาวบ้านที่ร่วมขบวนการเรียกร้องโฉนดชุมชนสามารถสร้างอำนาจต่อรองให้เกิดการยอมรับจากเจ้าหน้าที่ได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ การสามารถกล่าวอ้างได้ว่าพื้นที่ทำกินของตนอยู่ระหว่างการตรวจสอบการเพื่อออกโฉนดชุมชน ซึ่งได้รับการยอมรับจากหน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่ โดยหนึ่งในแกนนำชาวบ้านให้ข้อมูลว่า “ปัจจุบันคำสั่งของรัฐบาล คสช. (คำสั่ง คสช.ที่ 64/2557 เรื่องการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกและทำลายทรัพยากรป่าไม้ และแผนแม่บทป่าไม้) ยังไม่มีผลต่อการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติของตนเอง มีเพียงเจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจสอบการตั้งรีสอร์ตที่อยู่ริมน้ำโขงทั้งหมด

⁶⁰ แห่งแรกที่สหกรณ์บ้างคลองโยง จำกัด ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล และตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม และแห่งที่สอง คือ สหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซาง จำกัด (บ้านแม่อาว) ตำบลนครเจดีย์ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน

รวมทั้งมีการเรียกชาวบ้านที่ขายที่ให้กับเจ้าของรีสอร์ทไปให้ข้อมูลด้วย”⁶¹ ซึ่งแตกต่างจากสถานการณ์การขอคืนพื้นที่ป่าที่เกิดขึ้นในหลายๆ พื้นที่ที่แม้จะเป็นพื้นที่นำร่องโฉนดชุมชนก็ตาม ดังกรณีบ้านทุ่งลุยลาย จังหวัดชัยภูมิ

อาจกล่าวได้ว่า หากพิจารณาจากมุมมองการยื้อแย่งที่ดิน การปรับตัวของชาวบ้านตามุยภายใต้ปรากฏการณ์การ “หลุดมือ” ของที่ดินของชาวบ้านนั้น ดำเนินไปภายใต้สถานการณ์ที่นโยบายของหลากหลายหน่วยงานทับซ้อนลงมายังที่ดินในพื้นที่ โดยนโยบายและกฎหมายต่างๆ ของภาครัฐไม่ว่าจะเป็นกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ หรือกฎหมายอุทยานแห่งชาติ ล้วนเป็นนโยบายที่ “ปิดล้อม” การใช้ประโยชน์ในที่ดินของชาวบ้าน และอาศัยการอนุรักษ์ในฐานะวาทกรรม “สีเขียว” ต้องการทำให้ชาวบ้านที่เข้าใช้ประโยชน์จากป่ากลายเป็นผู้บุกรุก การแย่งชิงพื้นที่ของโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรของชาวบ้านตามุยที่ผ่านมาจึงเป็นการถูกกำหนดโดยหน่วยงานภายนอกเป็นสำคัญโดยอาศัยกลไกทางกฎหมายดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้ความสัมพันธ์ทางอำนาจในการเข้าใช้ประโยชน์จากที่ดินของบ้านตามุยเปลี่ยนรูปไปภายใต้กลไกเชิงสถาบันที่กำกับสังคม แต่บ่อยครั้งกลไกดังกล่าวก็ย่อหย่อนให้กับคนบางคน หากขมึงตั้งเคร่งครัดกับคนบางกลุ่ม

การปรับตัวของชุมชนบ้านตามุยด้วยการรวมกลุ่มเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินมีความมั่นคงด้วยการเรียกร้องขอโฉนดชุมชน แม้ว่าจะยังไม่สามารถครอบคลุมหรือโน้มน้าวให้คนทั้งชุมชนตามุยเข้าร่วมในโฉนดชุมชนได้ แต่อย่างน้อยการรวมตัวกันดังกล่าวของชาวบ้านตามุย 16 ครัวเรือน ก็สะท้อนให้เห็นว่าชาวบ้านลุกขึ้นมาเป็นตัวแสดงหนึ่งในการยื้อแย่งที่ดินภายในพื้นที่ เพื่อปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำไปสู่การสร้างการยอมรับว่าชุมชนตามุยมีความสามารถดูแลที่ดินให้เกิดความยั่งยืนด้วยการบริหารจัดการของชุมชนเองได้ และยังเป็นการปรับเปลี่ยนโลกทัศน์จากชาวบ้านผู้ทำลายมาเป็นชาวบ้านที่รู้จักใช้และรักษาที่ดินให้สืบทอดเป็นมรดกแก่คนรุ่นต่อไปได้ด้วย นั่นหมายความว่า การรวมตัวเรียกร้องโฉนดชุมชนเป็นการนิยามผลประโยชน์ใหม่ของชาวบ้าน เพื่อตอบโต้กับกระบวนการยื้อแย่งที่มีหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้กระทำการหลัก อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายและเปลี่ยนแปลงแบบแผนของการใช้ที่ดินให้ข้ามพ้นจากการนิยามการครอบครองที่ดินผ่านกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ของรัฐ

⁶¹ สัมภาษณ์ชายอายุ 63 ปี

ประมวลสรุปข้อมูลการถือครองที่ดินทำกินของกลุ่มยื่นขอโฉนดชุมชน 16 ราย : หมู่บ้านตามุย หมู่ที่ 4 ต.ห้วยไผ่ อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานี

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	อายุ(ปี)	บ้าน เลขที่	จำนวนที่ดิน ครอบครอง (ไร่)	ลักษณะการใช้ ประโยชน์	การได้มาซึ่งที่ดินแปลงนี้				เริ่มทำกิน เมื่อ พ.ศ.	เอกสาร รับรองที่ดิน
						มรดก	ซื้อ	ใช้แล้วแลก	มาจาก		
1.	นายสด จันทรสุข	55	41	32 ไร่	ทำสวน	✓	-	-	นายกิ จันทรสุข	2516	ภบท.5
2.	นายบัวลอง ขยันการ	30	23	10 ไร่	ทำนา	✓	-	-	นางตุ้ม รินธร	2500	ภบท.5
3.	นางนุ จันทรสุข	53	39	28 ไร่	ทำนา	✓	-	-	นายกิ จันทรสุข	2500	ภบท.5
4.	นายบุญสนอง ไต้โพธิ์	75	18	8 ไร่	ทำนา	-	✓	-	นายสุคต สีดอน	2520	ภบท.5
5.	นางสีนวน ไต้โพธิ์	51	63	1 ไร่ 3 งาน	ทำสวน	✓	-	-	นายเที่ยง ตุ่มทอง	2518	ภบท.5
6.	นายกิ จันทรสุข	78	10	25 ไร่ 2 งาน	ทำนา	-	-	-	บุกเบิกเอง	2500	ภบท.5
7.	นายสุฤทธิ์ จันทรสุข	56	43	36 ไร่	ทำสวน	✓	-	-	นายกิ จันทรสุข	2506	ภบท.5
8.	นางสำราญ จันทรสุข	49	70	10 ไร่ 2 งาน	ทำสวน	✓	-	-	นายเที่ยง ตุ่มทอง	2510	ภบท.5
9.	นายฤทธิ์ จันทรสุข	39	99	15 ไร่	ทำสวน	✓	-	-	นายกิ จันทรสุข	2500	ภบท.5
10.	นายเสริม ขยันการ	64	23	20 ไร่	ทำนา	✓	-	-	นายโส รินธร	2500	ภบท.5
11.	นายสุต ไต้โพธิ์	59	57	4 ไร่	ทำนา	-	✓	-	นายประยัด ป้องพิมพ์	2520	ภบท.5
12.	นายนิม ไต้โพธิ์	69	7	32 ไร่	ทำนา ทำสวน	✓		-	นายอ่อน ไต้โพธิ์	2480	ภบท.5
13.	นางนิตยา ขยันการ	31	115	4 ไร่	ทำสวน	✓	-	-	นางสอ ขยันการ	2495	ภบท.5
14.	นายสวน ขยันการ	66	24	98 ไร่	ทำสวน	✓	-	-	บุกเบิกเอง	2530	ภบท.5
15.	นายทองสา มะวันใส	43	35	1 ไร่	ทำสวน	✓	-	-	นางหนู มะวันใส	2512	ภบท.5
16.	นางสาวนิภาภรณ์ ปุลา	33	104	2 งาน	ที่อยู่อาศัย		✓	-	นายถาวร ป้องพิมพ์	2545	ภบท.5

บทที่ 4

ชุมชนหนองเม็ก:

ความมั่นคงของรัฐ ป่าการอนุรักษ์ ยางพารา และการยึดแย้งที่ดิน

การใช้ที่ดินของชาวบ้านหนองเม็กเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างของการแย่งชิงที่ดินระหว่างรัฐกับชาวบ้าน ผ่านนโยบายทั้งในแง่ของความมั่นคง การอนุรักษ์ และการพัฒนาด้านการเกษตร ซึ่งเกิดขึ้นและดำเนินไปภายใต้สถานการณ์ความกังวล ความต้องการใช้พื้นที่ หรือความต้องการควบคุมการใช้พื้นที่ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละยุคสมัย กล่าวคือ ในสมัยที่โลกและภูมิภาคลุ่มน้ำโขงถูกปกคลุมด้วยสงคราม และประเทศไทยเองก็กังวลอยู่กับการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ พื้นที่ในบริเวณนี้ก็ถูกจัดการด้วยนโยบายความมั่นคงด้านการทหารเป็นด้านหลัก ต่อมาเมื่อสิ้นสุดยุคสงครามเย็นและคอมมิวนิสต์มิได้เป็นปัญหาสำหรับประเทศไทยอีกต่อไป ในขณะที่พื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ประเทศ อันเป็นผลจากการเร่งรัดขยายพื้นที่การเกษตรและการใช้ทรัพยากรป่าไม้สำหรับตอบสนองการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะที่ผ่านมา นโยบายการอนุรักษ์หรือการรักษาพื้นที่ที่ป่าก็ถูกนำมาใช้เป็นหลัก พื้นที่ที่ถูกกันไว้เดิมจึงได้รับการประกาศเป็นเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งส่วนหนึ่งก็ทับซ้อนเข้ากับความต้องการใช้ประโยชน์ของคนในพื้นที่ด้วยเช่นกัน ทั้งในกรณีของการการเป็นแหล่งอาหารและการใช้ประโยชน์ในด้านอื่นๆ รวมถึงการใช้พื้นที่สำหรับการเพาะปลูกหรือการทำเกษตร โดยเฉพาะกรณีการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราอันเนื่องมาจากราคาผลผลิตเพิ่มสูงขึ้นมาก (ในช่วงปลายพุทธทศวรรษ 2540 ถึง ต้นพุทธทศวรรษ 2550) และนโยบายเพิ่มพื้นที่ปลูกพืชชนิดนี้ (1 ล้านไร่) ในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ

ชุมชนหนองเม็ก: ความเป็นมา และที่ตั้ง

ชาวบ้านหนองเม็กกลุ่มแรกอพยพมาจาก “บ้านเก่าโดม” ซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับบริเวณ “แก้งบักตอง”⁶² ริมฝั่งลำโดมน้อย (ทางด้านทิศตะวันตกของที่ตั้งบ้านปัจจุบัน) โดยที่ก่อนหน้านี้บรรพบุรุษ

⁶² ชื่อแก้งบักตองหนึ่งในแม่น้ำลำโดมน้อย อยู่ห่างจากบ้านหนองเม็กในปัจจุบันประมาณ 5 กิโลเมตร

ของชาวบ้านหนองเม็กย้ายถิ่นมาจากพื้นที่บ้านพุงแตก หรือบ้านฮ่องแดง ซึ่งอยู่ในบริเวณที่ไม่ไกลกันมากนักด้วย “อ้ายอ้อย” ให้ข้อมูลในการประชุมกลุ่มย่อยเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2557 โดยอ้างถึงคำบอกเล่าของยายอ้วนที่เป็นพี่สาวของแม่ของตนเองและเป็นผู้ที่เกิดที่บ้านพุงแตกในปี พ.ศ.2449 กระทั่งต่อมาได้อพยพมาตั้งบ้านเรือนในบ้านหนองเม็กด้วยว่า ได้เกิดโรคระบาดทำให้ชาวบ้านล้มตายถึงวันละ 5-6 ราย คนที่เหลือจึงได้พากันย้ายหนี “แบบหนีไพรหนีมัน ไปอยู่หลายที่ ไปอยู่ที่นาจะหลวยก็มี” และส่วนหนึ่งได้ไปตั้งบ้านเรือนอยู่ใกล้กับหนองน้ำใหญ่ที่มีชื่อเรียกกันในท้องถิ่นว่า “หนองเม็ก” ซึ่งอยู่ห่างออกไปทางด้านทิศตะวันออกประมาณ 7 กิโลเมตร และได้ตั้งเรียกชื่อ “หนองเม็ก” เป็นชื่อชุมชนแห่งใหม่ของตัวเอง

อ้ายอ้อยให้ข้อมูลต่อว่า ภายหลังได้เกิดอหิวาตกโรคระบาดขึ้นอีกครั้ง ชาวบ้านจึงพากันย้ายออกมาทางทิศตะวันตกประมาณ 2 กิโลเมตร และมาตั้งบ้านเรือนต่อเนื่องขยายเป็นชุมชนขนาดใหญ่ในพื้นที่ปัจจุบัน ซึ่งมีชื่อเรียกกันโดยทั่วไปว่า “คำเชียงแบ่” ดังนั้นบ้านหนองเม็กจึงเป็นที่รู้จักกันในท้องถิ่นว่า “บ้านคำเชียงแบ่” ด้วย โดยมีสมาชิกร่วมก่อตั้งหมู่บ้านที่สำคัญประกอบด้วยนายที สุอำพันธ์ นายสี ภูธร นายลี แสงแก้ว นายโสม สาเลด นายรินทร์ บุราชรินทร์ นายลา มาลัยลอย นายทองดี สรจักร นายเอียน สรจักร นายคำ ศรีบุปผา และนายพรม พวงจำปี เป็นต้น

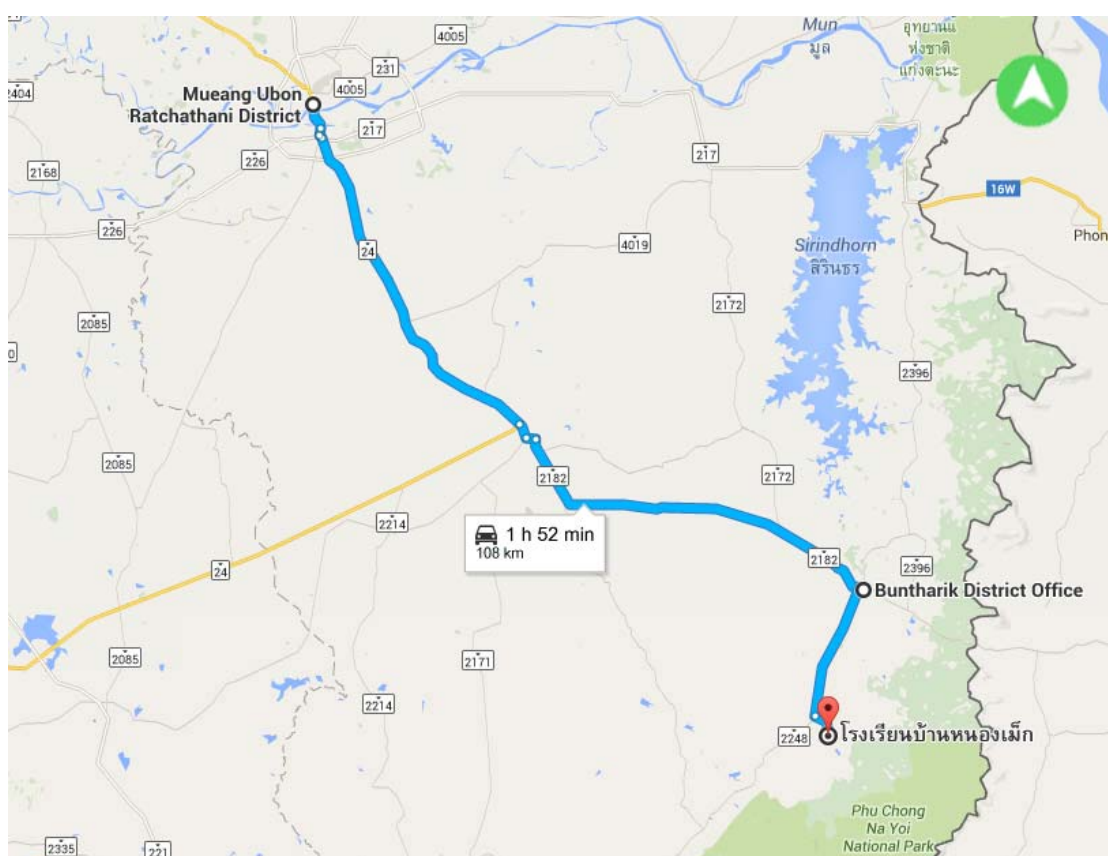
ในขณะที่ “ดี ธรรมคุณ” อดีตผู้ใหญ่บ้านหนองเม็ก หมู่ที่ 4 ให้ข้อมูลโดยอ้างถึงบันทึกของหมู่บ้านที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับตกทอดกันมาว่า บ้านหนองเม็กได้รับการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านทางการในวันที่ 10 มกราคม 2469 เดิมเป็นหมู่ที่ 5 ขึ้นกับตำบลห้วยข่า อำเภอบุญทริก โดยมีจำนวนประชากรแรกตั้งหมู่บ้านจำนวน 95 คน (25 ครอบครัว) และทางราชการได้แต่งตั้งนายลี แสงแก้ว เป็นผู้ใหญ่บ้านคนแรก เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2470 กระทั่งเมื่อได้มีการตั้งตำบลโนนค้อแยกออกจากตำบลห้วยข่าในปี พ.ศ.2523 บ้านหนองเม็กจึงเป็นหมู่ที่ 4 และแยกเขตการปกครองเป็น 2 หมู่บ้านในปี พ.ศ.2546 กลายเป็นบ้านหนองเม็ก หมู่ที่ 4 และหมู่ที่ 21 ปัจจุบันมีนายประยงค์ สุนา และนายสมศักดิ์ พิบูล เป็นผู้ใหญ่บ้านตามลำดับ และมีประชากรรวมกันราว 1,900 คน

บ้านหนองเม็กตั้งอยู่บริเวณกิโลเมตรที่ 5-6 ของถนนห้วยข่า – คำบาก หรือทางหลวงชนบทหมายเลข 2254 ซึ่งแยกออกจากถนนบุญทริก – นาจะหลวย (ทางหลวงหมายเลข 2248) บริเวณบ้านห้วยข่า ห่างจากที่ตั้งของหน่วยป้องกันรักษาป่าที่ อบ.8 (ลำโตน้อยฝั่งขวา) กรมป่าไม้ ที่อยู่

ระหว่างบ้านหนองแปกและบ้านหนองเม็ก (ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ.2532) ประมาณ 500 เมตร โดยมีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้⁶³

ทิศเหนือ	จด บ้านหนองแปก หมู่ที่ 2 ตำบลห้วยข่า
ทิศใต้	จด ลำโดมน้อย และบ้านสร้างหอม หมู่ที่ 7 ตำบลห้วยข่า
ทิศตะวันออก	จด อุทยานแห่งชาติภูจองนายอย (ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับ สปป.ลาว)
ทิศตะวันตก	จด ลำโดมน้อย และบ้านทุ่งเพี้ย ตำบลนาจะหลวย อำเภอนาจะหลวย

**แผนที่แสดงที่ตั้งบ้านหนองเม็ก
และระยะทางจากอำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี**



ที่มา: <https://www.google.co.th/maps>

⁶³ ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อยกลุ่มชาวบ้านหนองเม็ก เมื่อวันที่ ณ ศาลากลางบ้าน หนองเม็ก หมู่ที่ 21 เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2558

บ้านหนองเม็กมีเนื้อที่ประมาณ 12,836 ไร่ ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่สำหรับการทำการเกษตรประมาณ 6,100 ไร่ ซึ่งส่วนใหญ่ถูกใช้เป็นที่สำหรับการทำนาปลูกข้าว อย่างไรก็ตามสามารถกล่าวได้ว่าบ้านหนองเม็กนับเป็นพื้นที่หนึ่งที่มีการขยายพื้นที่ปลูกยางพารากระทั่งกลายเป็นพืชยอดนิยมที่สามารถสร้างรายได้เป็นกอบเป็นกำให้กับเจ้าของอยู่ระยะหนึ่ง (อย่างน้อยก่อนที่จะราคายางจะตกลงมาอยู่ที่กิโลกรัมละประมาณ 40 บาท ในช่วงปี พ.ศ.2557 ที่ผ่านมานี้) โดยคาดว่าจะมีพื้นที่ปลูกนับเฉพาะที่มีเอกสารสิทธิ์รวมกับพื้นที่ปลูกมันสำปะหลัง 1,075 ไร่ ส่วนที่เหลือเป็นพื้นที่ส่วนรวมของชุมชน เช่น วัด โรงเรียน ป่าช้า ดอนปู่ตา (ที่ปลูกหลักบ้าน) และพื้นที่สาธารณะประโยชน์ต่างๆ รวมถึงพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์แปลงเนื้อที่ 5,849-3-76 ไร่⁶⁴ ซึ่งซ้อนทับอยู่กับบางส่วนของป่าสงวนแห่งชาติป่าบุณฑริกและอุทยานแห่งชาติภูจองนายอย และยังเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านหนองเม็กส่วนหนึ่ง (ที่ยืนยันว่าตนเองเป็นผู้ไม่มีที่ทำกินหรือมีที่ทำกินไม่เพียงพอ) รวมกลุ่มกันเรียกร้องขออนุญาตจัดสรรเป็นพื้นที่ทำกิน ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศแสดงที่ตั้งชุมชนหนองเม็ก และพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง



ที่มา: Google earth, 14 ธันวาคม 2006 (ข้อมูลโดยทีมวิจัย)

⁶⁴ ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม. (ม.ป.ป.). ข้อมูลเบื้องต้น และข้อเรียกร้อง กรณีปัญหาที่ดินทำกินบ้านหนองเม็ก (หมู่ที่ 4 และ หมู่ที่ 21) ตำบลห้วยข่า อำเภอบุณฑริก จังหวัดอุบลราชธานี

น่าสังเกตว่าข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายที่ตั้งบ้านหรือชุมชน 2-3 ครั้ง และจบลงในพื้นที่ปัจจุบันที่ได้รับจากกลุ่มชาวบ้านนั้นดูเป็นที่น่าสนใจ โดยเฉพาะในแง่ที่ว่าเป็นการย้ายถิ่นที่ไม่ไกลจากพื้นที่ตั้งบ้านเดิมนัก ขณะที่ชุมชนต้องเผชิญหน้ากับโรคร้ายและมีผู้คนล้มตายเป็นจำนวนมาก ซึ่งอ้ายออยและคนอื่นๆ ช่วยให้ข้อมูลเสริมว่าเป็นเพราะชาวบ้านหนองเม็กไม่ต้องการละทิ้งพื้นที่ทำมาหากินและที่นา ริมฝั่งแม่น้ำลำโดมน้อยที่มีความอุดมสมบูรณ์ไป อย่างไรก็ตามข้อมูลดังกล่าวนี้ก็น่าจะช่วยยืนยันการเป็นชุมชนดั้งเดิมของชาวบ้านหนองเม็กที่อาศัยทำกินอย่างต่อเนื่องอยู่ในพื้นที่บริเวณนี้เป็นเวลาอย่างน้อยที่สุดก็เกือบ 100 ปีมาแล้ว

หนองเม็กกับกิจกรรมการพัฒนา

สถานะความเป็นชุมชนชายแดนของบ้านหนองเม็กและการเป็นพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงในสมัยสงครามเย็น โดยเฉพาะการเป็นพื้นที่เคลื่อนไหวทางการเมืองและการทหารของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยมีส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทยให้ความสนใจเป็นพิเศษ โดยข้อมูลที่ได้จากการศึกษาชี้ว่า บ้านหนองเม็กและหมู่บ้านในละแวกใกล้เคียง เช่น บ้านหนองแปก บ้านสร้างหอม บ้านห้วยข่า บ้านคำบาก ซึ่งล้วนเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ใกล้แนวชายแดนไทย-ลาว (แต่ห่างไกลจากหุบตาและอำนาจอิทธิพลของรัฐบาลไทย) ต่างก็ได้รับการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน เพื่อให้การติดต่อคมนาคมกับอำเภออันเป็นตัวแทนอำนาจรัฐส่วนกลางหน่วยย่อยที่สุดมีความสะดวกมากขึ้นตั้งแต่ราวปี พ.ศ. 2511-12 และต่อมาประมาณปี พ.ศ.2533 ถนนจากหมู่บ้านถึงอำเภอได้รับการพัฒนาเป็นถนนลาดยางตลอดสาย อย่างไรก็ตามการมีถนนหรือการพัฒนาด้านอื่นๆ ทำให้การใช้อำนาจเหนือพื้นที่ของรัฐส่วนกลางเป็นไปได้สะดวกมากขึ้น และนำมาสู่การแทรกแซงการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนรวมถึงการใช้ที่ดินด้วยในท้ายที่สุด

ในที่นี้ชาวบ้านหนองเม็กได้ช่วยกันให้ข้อมูลสรุปเหตุการณ์สำคัญต่างๆ ที่เกิดขึ้น และบางส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาการยึดแย้งที่ดินที่จะได้กล่าวถึงต่อไป ดังต่อไปนี้

ปี (พ.ศ.)	เหตุการณ์สำคัญ
ก่อน 2469	ตั้งบ้านเก่าโคม บริเวณแก่งบกต้องริมฝั่งลำโตน้อย (อยู่ทางด้านทิศตะวันตกของบ้านปัจจุบัน)
	ย้ายที่ตั้งบ้านไปบริเวณหนองเม็ก ตั้งชื่อว่า “บ้านหนองเม็ก” (ห่างไปทางด้านทิศตะวันออกของบ้านปัจจุบันประมาณ 2 กิโลเมตร)
2469	บ้านหนองเม็กได้รับการตั้งเป็นหมู่บ้านทางการ เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2469 อยู่ในเขตการปกครองของตำบลห้วยข้า
2470	แต่งตั้งนายลี แสงแก้ว เป็นผู้ใหญ่บ้านคนแรก เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2470
2487	ขึ้นทะเบียนที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ เนื้อที่รวมประมาณ 60,000 ไร่
2504-05	ตั้งโรงเรียนบ้านหนองเม็ก
2511-12	ตัดถนนลูกรังผ่านหมู่บ้านจากบ้านห้วยข้า ถึง บ้านคำบาก
2516	ชาวบ้านถูกบังคับให้หยุดทำกินในพื้นที่เดิม เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นสายให้คอมมิวนิสต์ โดยมีชาวบ้านจำนวนหนึ่งถูกยิงตาย
2518	กฎกระทรวง (ฉบับที่ 744) ออกตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดให้ป่าบุณทริก (ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทำกินทั้งหมดของบ้านหนองเม็ก) เป็นป่าสงวนแห่งชาติ
	เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย ทำให้มีชาวลาวจำนวนหนึ่งอพยพเข้ามาอาศัยพื้นที่บริเวณหนองดง (ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ตั้งวัดป่าหนองดง) และคนเหล่านี้จำนวนหนึ่งได้ปักหลักตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ในบ้านหนองเม็ก (รวมถึงบ้านหนองแปกที่อยู่ห่างไปทางทิศเหนือประมาณ 1 กิโลเมตร)
2520	คอมมิวนิสต์เผาค่ายตำรวจตระเวนชายแดน
2523	ตั้งตำบลโนนค้อ โดยแยกออกจากตำบลห้วยข้า ทำให้บ้านหนองเม็กเปลี่ยนเป็น หมู่ 4
2524	เจ้าหน้าที่ตำรวจ/ทหาร ประกาศให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่ทำกินที่อยู่ในเขตป่าสงวนฯ อีกครั้ง โดยมีชาวบ้านจำนวนหนึ่งที่ถูกล่าหว่านว่าเป็นสายให้คอมมิวนิสต์ถูกฆ่าตาย

ปี (พ.ศ.)	เหตุการณ์สำคัญ
2526	กฎกระทรวง (ฉบับที่ 1010) ออกตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ให้เพิกถอนป่าบุณฑริกออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ บางส่วน (พื้นที่ 2 กิโลเมตร 2 ข้างถนนบุณฑริก-บ้านดงขวาง และบ้านห้วยข้า-บ้านคำบาก) ทำให้พื้นที่ทำกินที่เป็นที่นาเกือบทั้งหมดของชาวบ้านหนองเม็ก (ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ทางด้านทิศตะวันตกของหมู่บ้าน) ได้รับการกันออกจากเขตป่าสงวนฯ อย่างไรก็ตามพื้นที่ทำกินทางด้านตะวันออกของหมู่บ้านที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทำสวนทำไร่กลับอยู่นอกเขตพื้นที่กันออก
	ออกหนังสือสำคัญที่หลวงเลขที่ 19290 (20 ธันวาคม 2526) ในพื้นที่ป่าทำเลเลี้ยงสัตว์ที่ขึ้นทะเบียนไว้ เนื้อที่ 5,849 ไร่ 3 งาน 76 ตารางวา
	เริ่มมีการออก นส.2 ให้กับชาวบ้านบางราย
2526	เดินสำรวจพื้นที่อุทยานภูจองฯ และพื้นที่ป่ากันชน
2530	พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าภูจองนายอยเป็นอุทยานแห่งชาติ (แนวเขตอุทยานภูจองนายอยอยู่ห่างไปทางทิศตะวันออกของที่ตั้งบ้านประมาณ 6 กิโลเมตร)
2530	ไฟฟ้าเข้าหมู่บ้าน
2532	ตั้งหน่วยป้องกันรักษาป่าที่ อบ.8 (ลำโดมน้อยฝั่งขวา)
2530-32	บังคับชาวบ้านออกจากที่ทำกินในเขตป่าสงวนฯ เพื่อกันพื้นที่เป็นป่ากันชน เช่น กรณีพ่อใหญ่न्न พ่อใหญ่โพ พ่อใหญ่โสม กิ่งแล้ว พ่อใหญ่แก้ว พ่อใหญ่คาน พ่อใหญ่ของ พ่อใหญ่ปี พ่อใหญ่อินทร์ (ถูกจับเป็นคดี) แม่ใหญ่บุญตาม
2533	ถนนลาดยาง
2534	ชาวลาวอพยพจำนวนหนึ่งซึ่งไม่สามารถกลับภูมิลำเนาได้ตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ร่วมในชุมชน
2535	อุทยานฯ สร้างทางทำแนวเขต พร้อมกับสร้างรั้วลวดหนามกันเขตป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติภูจองฯ) จากบ้านหนองแปน – บ้านคำบาก (ก่อนหน้านี้มีการทำแนว)

ปี (พ.ศ.)	เหตุการณ์สำคัญ
2536	เริ่มมีโครงการส่งเสริมการปลูกยางพาราในพื้นที่ โดยการส่งเสริมของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางพารา (กสย.) พร้อมกับโครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์
2540	โครงการส่งเสริมการปลูกยางพารา รุ่นที่ 2
2545-47	มีการขยายพื้นที่ปลูกยางพารามากขึ้นในพื้นที่ (ตามนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราของรัฐบาลทักษิณ)
2546-47	สำรวจและออกโฉนดสำหรับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในพื้นที่ทางด้านทิศตะวันตกของหมู่บ้านบางส่วน
2547	การจับกุมชาวบ้านกรณีตัดไม้ยูคาลิปตัสออกจากพื้นที่
2551	ชาวบ้านหนองเม็ก หมู่ที่ 4 นำโดยนายจำรูญ บำรุงวงศ์ และนายประสาน บุราชรินทร์ (อดีตกำนันตำบลห้วยข้า) และสมาชิกประมาณ 20 ครอบครัว เรียกร้องกรณีที่ดินราชพัสดุทับที่ดินทำกินชาวบ้าน (ระบุว่ามีการขยายพื้นที่ที่ราชพัสดุจากเนื้อที่ประมาณ 70 ไร่ เป็นประมาณ 150 ไร่)
2552	เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติจัดทำแนวเขตอุทยานใหม่ โดยขยับเขตเข้ามาผนวกเอาพื้นที่ป่าสงวน/ทำเลเลี้ยงสัตว์ แต่ชาวบ้านไม่ยอมรับรวมตัวกันร้องถอนออก (ต่อมาอุทยานฯ ได้จัดประชุมชี้แจงว่าเป็นการทดลองผนวกมาว่าประสบปัญหา)
2553	เครือข่ายประชาชน 4 ภาค เข้ามาสำรวจหาพื้นที่ตั้งบ้านเก่าบ้านห้วยโลก-พลาน (เขตบ้านยอดโดม) กับบ้านตาตื้อ (เขตบ้านหนองแปน) นำโดยนายราเชนทร์ และชาวบ้านจากแปลกหน้าซึ่งไม่ใช่คนในพื้นที่ โดยขอให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ตชด. กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ตำบลห้วยข้า (เช่น กำนันสิทธิ วันลา ผอ.บ.สมศักดิ์ พิบูล) นำเดินสำรวจ
2555	ชาวบ้านหนองเม็กรวมตัวกันเรียกร้องให้ทางราชการจัดสรรที่ดินทำกินให้ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ และขอให้เร่งรัดการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ

เศรษฐกิจ การใช้ที่ดิน และนโยบายของรัฐ

เป็นเรื่องยุ่งยากและเสี่ยงที่จะผิดพลาดพอสมควรในการพยายามจัดแบ่งยุคหรือช่วงเวลาของการใช้ที่ดินในพื้นที่บ้านหนองเม็กให้มีความจำเพาะเจาะจงชัดเจน เนื่องจากความเหลื่อมซ้อนกันของเหตุการณ์หรือกิจกรรมสำคัญต่างๆ รวมถึงข้อจำกัดเกี่ยวกับความทรงจำของผู้ให้ข้อมูลแต่ละคนที่มีแตกต่างกันออกไป แม้ว่าการจัดแบ่งช่วงเวลาดังกล่าวสามารถช่วยให้เข้าใจการเปลี่ยนแปลงหรือพลวัตการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในพื้นที่บ้านหนองเม็กได้ง่ายขึ้น (เฉกเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นที่บ้านตามุย และที่อื่นๆ) อย่างไรก็ตามเพื่อหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่าเศรษฐกิจและการใช้ที่ดินของชุมชนหนองเม็กเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือปัจจัยสำคัญ 4 ประการ ซึ่งกล่าวได้ว่าล้วนเป็นผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐ ดังต่อไปนี้ 1) การต่อสู้กับคอมมิวนิสต์และสงครามเย็น 2) ป่าสงวนแห่งชาติกับการสัมปทานทำไม้ 3) อุทยานแห่งชาติและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ 4) ปอ มันสำปะหลัง และยางพารา

1) การต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ และสงครามเย็น

การต่อสู้เอาชนะคอมมิวนิสต์นับเป็นแนวนโยบายหลักประการหนึ่งที่รัฐไทยใช้ควบคู่กับการพัฒนาประเทศ นับตั้งแต่ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 รูปธรรมหนึ่งในเชิงกฎหมายของการดังกล่าวก็คือการตราพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ขึ้นบังคับใช้ตลอดช่วงระยะเวลาที่สถานการณ์โลกและประเทศอินโดจีนถูกปกคลุมไปด้วยสงครามเย็น โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทหาร และตำรวจอย่างกว้างขวางในการป้องกันขัดขวางการกระทำซึ่งอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ เช่น การสั่งห้ามบุคคลเข้าไปในบริเวณที่กำหนด การเรียกบุคคลมารายงานตัว สอบถามในด้านการข่าวและเข้ารับการอบรม รวมถึงการยึดสิ่งใดๆ หรือการทำลายเปลี่ยนแปลงสถานที่ อย่างไรก็ตามกฎหมายนี้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ.2543 หลังการสิ้นสุดยุคของสงครามเย็น⁶⁵

⁶⁵ ก่อนหน้านี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2476 ขึ้นบังคับใช้ด้วย แต่ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2488 เพื่อแลกกับเสียงสนับสนุนเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ อ้างถึงใน มวลชน กอ.รมน. *ประวัติศาสตร์ความเป็นมา*, 20 เมษายน 2558. http://www.1374.org/1_isoc/1_about_isoc/1_hist_isoc/1_hist_isoc.html

จากการศึกษา พบว่า ในปี พ.ศ. 2516 เป็นปีที่ปฏิบัติการยึดแย่งที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนในพื้นที่แห่งนี้ กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและหน่วยงานด้านความมั่นคงเริ่มนำมามาตรการขอร้องแกมบังคับให้ชาวบ้านหนองเม็กยุติการทำไร่และออกไปจากพื้นที่บริเวณหนองเม็ก หนองดง หนองแขว และพื้นที่บางส่วนของบริเวณที่ต่อมาทางราชการเรียกรวมๆ ว่า “ป่าบุณทริก” ทางด้านทิศตะวันออกของที่ตั้งบ้าน โดยระบุถึงความจำเป็นในการป้องกันการสนับสนุนการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์ ทำให้ผู้ทำกินอยู่ในบริเวณนี้จำเป็นต้องยอมทำตามเนื่องจากเกรงกลัวอำนาจของเจ้าหน้าที่ การอ้างถึงความจำเป็นข้างต้นการเกิดขึ้นซ้ำอีกระลอกในราวปี พ.ศ.2524 โดยเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจประกาศให้ชาวบ้านอีกหลายรายออกจากที่ทำกิน เช่น พ่อใหญ่ติ พ่อใหญ่อินทร์ แม่ใหญ่ตา พ่อใหญ่แก้ว พ่อใหญ่โส พ่อใหญ่เพ็ง และพ่อใหญ่คำ เป็นต้น ขณะเดียวกันก็มีชาวบ้านจำนวนหนึ่งถูกฆาตกรรมเนื่องต้องสงสัยว่าเป็นสายให้กับคอมมิวนิสต์⁶⁶

ชาวบ้านหนองเม็กจึงต้องเผชิญหน้ากับความตึงเครียด หวาดระแวง และความกลัว อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจและการหาอยู่หากินของชาวบ้านในช่วงนี้ยังคงขึ้นอยู่กับการทำนาข้าว และการทำไร่ปอ โดยที่นาส่วนใหญ่อยู่ทางด้านทิศตะวันตกของหมู่บ้าน ส่วนพื้นที่หัวไร่ปลายนาและที่ดินทางด้านทิศตะวันออกถูกใช้เป็นที่สำหรับการทำไร่ปอ รวมทั้งยังหากินด้วยการพึ่งพาอาหารและทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นค่อนข้างสูง สามารถกล่าวได้ว่านอกเหนือจากพื้นที่ล่อแหลมที่เจ้าหน้าที่ทหารตำรวจห้ามมิให้เข้าทำกินแล้ว ชุมชนยังคงมีบทบาทหลักในการบริหารจัดการ การเข้าใช้พื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะก่อนหน้าปี พ.ศ.2516 ส่วนใหญ่เป็นการเข้าจับจองตามกำลังแรงงานและความสามารถในการบุกเบิกทำกินของแต่ละครอบครัวเป็นสำคัญ แต่บางครั้งก็ขึ้นอยู่กับอำนาจอิทธิพลในพื้นที่ด้วย ดังกรณีในอดีตกำนันรายหนึ่งใช้อำนาจบอกให้ลูกบ้านของตนเอง “ออกหนี” จากพื้นที่ทำกินบางแห่ง และเข้าไปยึดเป็นของตนเองในเวลาต่อมา บ้างก็นำไปขายต่อโดยไม่มีการจ่ายเงินให้กับผู้ทำกินเดิม แต่เหตุการณ์ดังกล่าวก็ไม่ได้กลายเป็นความขัดแย้งรุนแรง เนื่องจากการจำยอมและในสมัยนั้นยังคงมีพื้นที่ให้จับจองทำกินได้อีกมาก⁶⁷

“พ่อใหญ่แพง” ซึ่งเกิดและโตอยู่ที่บ้านหนองเม็ก เล่าว่า สมัยก่อนการเป็นอยู่ไม่สะดวกสบายเหมือนสมัยนี้ แต่อาหารการกินยังหาง่าย ชาวบ้านยังหากินในป่านอกเหนือจากทำนา ทำไร่ปอ วัว

⁶⁶ ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อย เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2557

⁶⁷ สัมภาษณ์กลุ่มชาวบ้านหนองเม็ก เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2557

ควายก็สามารถปล่อยเข้าไปเลี้ยงในป่าทุ่งเลี้ยงสัตว์ โดยแทบไม่มีใครเลี้ยงอยู่ในที่บ้าน แต่สมัยคอมมิวนิสต์และตำรวจทหารเข้ามา วัว ควายก็เอาไปเลี้ยงเหมือนเดิมไม่ได้ ใครจะออกไปปากก็ต้องขออนุญาต⁶⁸ ขณะที่ก่อนหน้านี้ “พ่อใหญ่ขง” จะถูกขอให้ออกจากที่ทำกินบริเวณหนองดงใกล้ที่ตั้งวัดป่าหนองดงในปัจจุบันในราวปี พ.ศ.2516-19 นั้น ปอเป็นพืชเกษตรที่พ่อใหญ่ของปลูกในพื้นที่ดังกล่าวมาราว 10 ปีแล้ว และตนเองก็ได้เริ่มปลูกปอในพื้นที่ที่เข้ามาจับจองเอา ในขณะที่การหาอาหารจากป่าทั้งสัตว์ป่า แมลง เห็ด และผักป่ายังสามารถทำได้โดยแทบไม่มีข้อจำกัด⁶⁹

ไม่มีใครสามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนได้ว่าชาวบ้านหนองเม็กเริ่มปลูกปอขายตั้งแต่เมื่อใด อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยประมาณว่าน่าจะเริ่มมีการนำมาปลูกในพื้นที่เมื่อประมาณกว่า 50 ปี ที่ผ่านมา หรือก่อนหน้าปี พ.ศ.2510 เล็กน้อย ทั้งนี้ยายแพน (อายุ 47 ปี) เล่าว่า ตนเองเคยไปไร่ปอกับพ่อ ตั้งแต่สมัยเป็นเด็กพอจำความได้ และต่อมาก็ปลูกปอเป็นพืชที่สร้างรายได้ให้กับครอบครัวแทบทุกปี กระทั่งเพิ่งปลูกเมื่อประมาณปี พ.ศ.2539 หลังจากยางพาราที่ถูกนำมาปลูกในพื้นที่เดียวกันมีอายุราว 3 ปี พร้อมกับยืนยันว่าปอเป็นพืชที่ปลูกง่ายโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยเครื่องจักรขนาดใหญ่ (เช่น รถไถ) กล่าวคือ ชาวบ้านจะใช้ “บักจก” หรือจอบในการขุดดินทำเป็นหลุมเพียงเล็กน้อยให้เพียงพอสำหรับหยอดเมล็ดปอเท่านั้น ทำให้ชาวบ้านหนองเม็กส่วนใหญ่ซึ่งยังไม่มีรถไถเป็นเครื่องทุ่นแรงสำคัญเลือกปลูกปอมากกว่ามันสำปะหลังด้วย⁷⁰

แม้ชุมชนจะมีอิสระค่อนข้างสูงในการจัดการหรือการใช้ประโยชน์พื้นที่ อย่างไรก็ตามทางราชการเองก็ได้เริ่มเข้าสำรวจการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินของชาวบ้านหนองเม็กด้วย ข้อมูลในเวปไซด์กรมที่ดินเรียกการดังกล่าวนี้ว่าเป็นการดำเนินการทราบจำนวนที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครอง และทำประโยชน์แต่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และ (ทราบ) “จำนวนที่ดินของรัฐที่เหลือว่ายังมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จะนำไปจัดให้แก่ราษฎรหรือว่าจัดหาผลประโยชน์ หรือว่าจัดใช้ประโยชน์ด้วยประการใดก็ตามเป็นจำนวนเท่าใด” โดยเป็นการดำเนินงานตามระเบียบการแจ้งและรับแจ้งที่ดินที่มีผู้ครอบครองอยู่ก่อนการใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และมีกำหนดสำรวจแล้วเสร็จภายในวันที่ 29 พฤษภาคม 2498 (เว้นแต่กรณีที่ว่าราชการจังหวัดพิจารณาผ่อนผัน

⁶⁸ สัมภาษณ์ชาย อายุ 72 ปี

⁶⁹ สัมภาษณ์ชาย อายุ 79 ปี

⁷⁰ สัมภาษณ์ชาย อายุ 47 ปี

เป็นการเฉพาะราย) พร้อมกับออกเอกสารการแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือ ส.ค.1 ให้เป็นหลักฐาน⁷¹ ขณะที่ด้านกลับของการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นก็คือการรูดคืบเข้าควบคุมจัดการและจำกัดการใช้ที่ดินของประชาชนในเวลาต่อมานั่นเอง ทั้งนี้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ที่ได้รับ ส.ค. 1 คือ พื้นที่ทำนาที่ตั้งอยู่ทางด้านทิศตะวันตกของหมู่บ้าน ซึ่งมีจำนวนไม่มากนักและปัจจุบันได้รับการสำรวจรังวัดออกเป็นโฉนดหมดแล้ว⁷²

2) ป่าสงวนแห่งชาติกับการสัมปทานทำไม้

อีกรูปธรรมหนึ่ง que แสดงให้เห็นการใช้อำนาจรัฐสร้างผลประโยชน์เหนือทรัพยากรในพื้นที่บ้านหนองเม็กอย่างชัดเจน ได้แก่ การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 821,250 ไร่ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 744 (พ.ศ.2518) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และแม้ว่ารัฐบาลสมัยนั้นจะให้เหตุผลไว้ในท้ายประกาศดังกล่าวว่าเป็นการดำเนินการ “เพื่อรักษาสภาพป่า ไม้ ของป่า และทรัพยากรอื่นไว้”⁷³ แต่ความก็เป็นที่ประจักษ์ว่าการสงวนป่าหรือป่าสงวนนั้นแท้จริงแล้วกำหนดขึ้นสำหรับการให้สัมปทานทำไม้ อันเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการหารายได้เข้ารัฐที่สำคัญทางหนึ่งในอดีต

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตบ้านหนองเม็กเดิมครอบคลุมพื้นที่ทำกินของหมู่บ้าน รวมถึงพื้นที่เป็นแหล่งหากินตามธรรมชาติเกือบทั้งหมด คงเหลือเพียงพื้นที่ชุมชนและที่ทำกินส่วนน้อยเท่านั้นที่อยู่นอกเขตป่าสงวน อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ.2526 รัฐบาลในสมัยที่นายณรงค์ วงศ์วรรณ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 1,010 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กันพื้นที่บางส่วนออกเพื่อให้ราษฎรเข้าอาศัยทำกินโดยอาศัย ทั้งนี้เป็นไปตามมติสภาคณะปฏิวัติตั้งแต่วันที่ 8 มิถุนายน 2515 โดยส่วนใหญ่ได้แก่ที่ดินบริเวณสองข้างถนนสายบุญทริก-น้ำเย็น⁷⁴ รวมถึงที่ดินสองข้างถนนห้วยข้า-คำบากที่ตัดผ่านกลาง

⁷¹ กรมที่ดิน. *สารความรู้เกี่ยวกับ ส.ค.1 และทะเบียนครอบครองที่ดิน*, 19 เมษายน 2558. <http://www.dol.go.th/dol/images/medias/dol/example/lo/smt/article/may/sk01.htm>

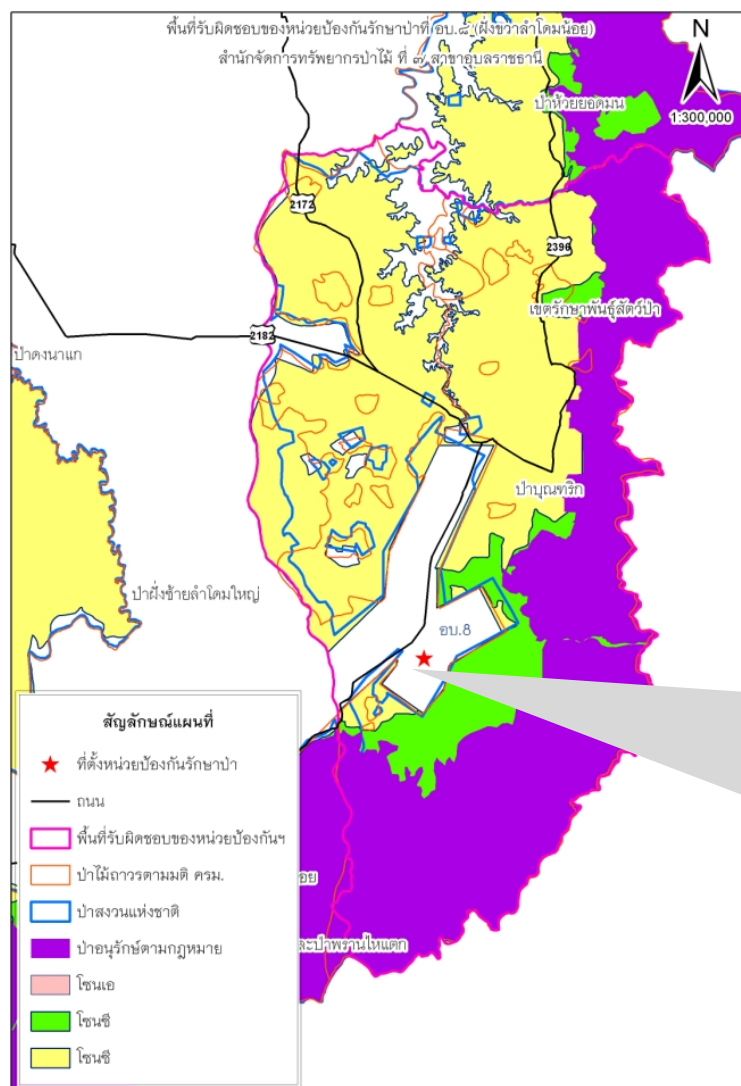
⁷² สัมภาษณ์ชาย อายุ 47 ปี

⁷³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 109 วันที่ 10 มิถุนายน 2518

⁷⁴ ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 100 ตอนที่ 122 วันที่ 22 กรกฎาคม 2526

หมู่บ้านหนองเม็ก ครอบคลุมพื้นที่สองฝั่งถนนตลอดแนวเป็นระยะทางประมาณ 2 กิโลเมตร (วัดจาก
กึ่งกลางถนน) และชาวบ้านหนองเม็กเรียกพื้นที่ส่วนนี้ว่า “เขต 2 กิโลเมตร”⁷⁵

แผนที่แสดงพื้นที่ป่าบุณฑริก และพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง



บริเวณพื้นที่ตั้งบ้าน
และที่ทำกินของ
ชาวบ้านหนองเม็ก
ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่
กันออกจากป่าสงวน
แห่งชาติ หรือเขต 2
กิโล (สีขาว)

ที่มา: สำนักงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 7 สาขาอุบลราชธานี⁷⁶

⁷⁵ ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อย เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2557

ผลจากการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติกระหับต่อการทำมาหากินและการใช้พื้นที่ของชาวบ้านมากระทั่งปัจจุบัน “อ้ายม่ง” สะท้อนให้ฟังว่า หลังจากพ่อของตัวเองถูกทางการให้ออกจากพื้นที่ทำไร่ทางด้านทิศตะวันออกของหมู่บ้าน เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นสายส่งข้าวน้ำให้คอมมิวนิสต์ในช่วงปี พ.ศ.2516 แล้ว ทำให้ครอบครัวไม่เหลือพื้นที่ทำกินของตัวเองเลย ปัจจุบันต้องอาศัยทำกินในที่ดินของภรรยาที่ได้รับมรดกมาจำนวน 5 ไร่ ซึ่งถือว่าน้อยมากสำหรับการทำกินสร้างรายได้เลี้ยงครอบครัว ไม่ต้องพูดถึงการแบ่งให้ลูกจำนวน 3 คน ทางออกสำหรับอนาคตของลูกๆ จึงต้องฝากไว้กับการเรียนหนังสือและไปหาทำงานนอกหมู่บ้าน ในขณะที่การกลับเข้าไปทำกินในพื้นที่เดิม (ที่อยู่นอกเขต 2 กิโลเมตร) ไม่สามารถทำได้อีกต่อไปเนื่องจากการเป็นพื้นที่หวงห้ามและความเข้มงวดของเจ้าหน้าที่ข้อดีประการเดียวของการเป็นป่าสงวนแห่งชาติซึ่ง (ล้วน) ผ่านการสัมปทานทำไม้ก็คือการทำให้ชาวบ้านมีเส้นทางเข้าไปหาอาหารในป่าได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อมีการประกาศให้พื้นที่ป่าภูจองนายอยภายในป่าบุณทริกผืนใหญ่กลายเป็นอุทยานแห่งชาติ การหากินตามธรรมชาติในเขตป่าก็กลายเป็นเรื่องเสี่ยงต่อการถูกจับกุมหรือเป็นการผิดกฎหมายไปเสียทั้งหมดด้วย แม้ว่าจะอยู่ในเขตป่าสงวนฯ ก็ตาม ⁷⁷

ย้อนหลังกลับไปก่อนหน้านี้ในราวปี พ.ศ.2487 ผู้นำชาวบ้านในเขตตำบลห้วยข่าเอง (โดยการสนับสนุนจากทางราชการ) ได้ร่วมกันกันพื้นที่ประมาณ 60,000 ไร่ และขึ้นทะเบียนเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์สาธารณะประโยชน์เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน กระทั่งต่อมาได้มีการออกหนังสือสำคัญที่หลวง (นสล.) ฉบับเลขที่ 19290 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2526 ในพื้นที่ดังกล่าวส่วนหนึ่งที่อยู่ในเขตบ้านหนองเม็ก โดยมีเนื้อที่รวม 5,849 ไร่ 3 งาน 78 ตารางวา ⁷⁸ ข้อมูลจากการลงพื้นที่สำรวจของคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีปัญหาที่ดินสาธารณะประโยชน์ทับซ้อนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของราษฎร และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ ที่ตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาตามข้อเรียกร้องของกลุ่มชาวบ้านหนองเม็ก และขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ซึ่งจะได้กล่าวถึง

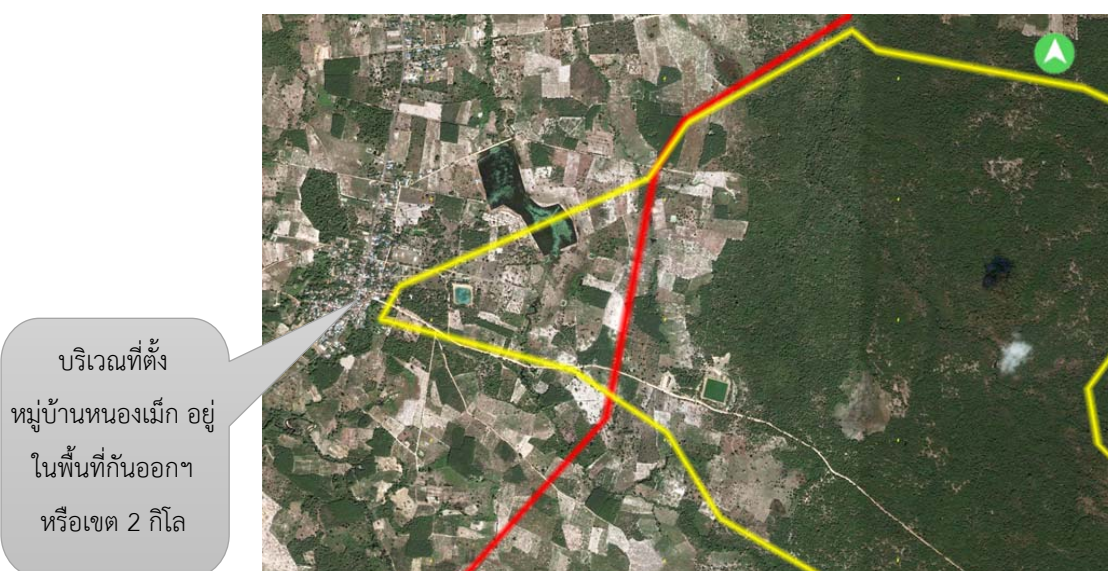
⁷⁶ กรมป่าไม้, สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 7 อุบลราชธานี. หน่วยป้องกันรักษาป่าที่ อบ.8 (ฝั่งขวาลำโดมน้อย), 5 พฤษภาคม 2556. http://www.forest.go.th/ubonratchathani_7b/index.php?option=com_content&view=article&id=323

⁷⁷ สัมภาษณ์ชายอายุ 56 ปี และข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อย เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2557

⁷⁸ บัญชีแนบท้าย นสล. ฉบับเลขที่ 19290 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2526 และข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อย เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2557

ต่อไป) พบว่า พื้นที่แห่งนี้มากกว่าครึ่งหนึ่งซ้อนทับกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ และอีกส่วนหนึ่งซ้อนอยู่บนพื้นที่ทำกินของชาวบ้านหนองเม็กเอง⁷⁹ ขณะเดียวกันก็ซ้อนทับกับการอ้างสิทธิความชอบธรรมในฐานะเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านหนองเม็กส่วนหนึ่งเคยทำกินมาก่อน รวมถึงความต้องการใช้ที่ดินที่มีมากขึ้น อันเนื่องมาจากจำนวนสมาชิกของชุมชนหนองเม็กที่เพิ่มขึ้น และนโยบายการส่งเสริมการปลูกยางพาราของรัฐเอง

**แผนที่แสดงพื้นที่ทับซ้อนระหว่างป่าสงวนแห่งชาติฯ และที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ฯ
ในเขตพื้นที่บ้านหนองเม็ก**



- แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ (พื้นที่ทางด้านขวามือของเส้นสีแดง คือ ป่าสงวนแห่งชาติ)
- แนวเขตที่ทำเลเลี้ยงสัตว์สาธารณะประโยชน์

ที่มา: ปรับปรุงจากแผนที่กำหนดตำแหน่งบริเวณที่ดินที่ราษฎรชุมชนบ้านหนองเม็กฯ ร้องขอความเป็นธรรม⁸⁰

⁷⁹ คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีปัญหาที่ดินสาธารณะประโยชน์ทับซ้อนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของราษฎร และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ. เอกสารระเบียบวาระการประชุม ครั้งที่ 2/2556 วันที่ 4 พฤศจิกายน 2556 ณ ห้องจินดารัตน์ (POC) ศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานี.

⁸⁰ เพิ่งอ้าง.

3) อุทยานแห่งชาติและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ความล้มเหลวของการจัดการป่าในเชิงพาณิชย์ที่ส่วนหนึ่งได้สะท้อนผ่านเหตุการณ์อุทกภัยและแผ่นดินถล่มพร้อมท่อนซุงจำนวนมากที่อำเภอกระทุง จังหวัดนครศรีธรรมราช ในปี พ.ศ. 2531 รวมถึงความเคลื่อนไหวคัดค้านการให้สัมปทานป่าในหลายพื้นที่ นำไปสู่การประกาศปิดป่าหรือยุติการสัมปทานทำไม้ในทุกพื้นที่ทั่วประเทศในช่วงต้นทศวรรษ 2530 นั้นเอง และนับเป็นการเริ่มต้นเข้าสู่ยุคของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริง โดยที่รัฐบาลในสมัยต่อๆ ล้วนมีนโยบายเพิ่มสัดส่วนของพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง

ความพยายามในการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติภูจองนายอย (ซึ่งส่วนหนึ่งก็คือพื้นที่ป่าในอยู่ในเขตบ้านหนองเม็ก) เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 ทั้งนี้ข้อมูลในเว็บไซต์ของสำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช⁸¹ ระบุว่า กองอุทยานแห่งชาติในสมัยนั้นได้ส่งเจ้าหน้าที่สำรวจพื้นที่เพื่อเตรียมการประกาศให้ป่าภูจองนายอยเป็นอุทยานแห่งชาติในช่วงต้นปี พ.ศ.2526 ตามข้อเสนอของผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีและความต้องการของราษฎรในอำเภอนาจะหลวยและใกล้เคียง กระทั่งต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าภูจองนายอยเป็นอุทยานแห่งชาติในปี พ.ศ.2530 ครอบคลุมพื้นที่รอยต่อระหว่างประเทศไทย ลาว และกัมพูชา ในเขตอำเภอบุณฑริก นาจะหลวย และน้ำยืน มีเนื้อที่รวม 686 ตารางกิโลเมตร หรือ 428,750 ไร่⁸² ขณะที่ก่อนหน้านี้ได้มีการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ายอดโดม (พ.ศ.2520)⁸³ และภายหลังยังมีการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ายอดมน (พ.ศ.2552)⁸⁴ ทำให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ผืนใหญ่ต่อเนื่องกันในแนวชายแดนไทย-ลาว และไทย-กัมพูชา ครอบคลุมพื้นที่ชายแดนระหว่างประเทศทางบกในเขตจังหวัดอุบลราชธานีเกือบทั้งหมด

การจัดตั้งอุทยานแห่งชาติภูจองนายอยในเขตบ้านหนองเม็กดำเนินไปพร้อมกับการกันพื้นที่ส่วนหนึ่งไว้เป็นพื้นที่กันชนระหว่างพื้นที่ทำกินของชุมชนกับพื้นที่อุทยาน และจากการศึกษา พบว่า

⁸¹ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, สำนักอุทยานแห่งชาติ. ภูจอง-นายอย, 16 เมษายน 2558. http://park.dnp.go.th/visitor/nationparkshow.php?PTA_CODE=1053

⁸² ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 104 ตอนที่ 103 วันที่ 1 มิถุนายน 2530 หน้า 11-13.

⁸³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 95 วันที่ 11 ตุลาคม 2520, หน้า 705-708.

⁸⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 87 ก วันที่ 23 พฤศจิกายน 2552, หน้า 14-16.

พื้นที่กันชนดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ทับซ้อนระหว่างเขตป่าสงวนแห่งชาติและที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ สาธารณประโยชน์ ซึ่งก็เป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านหนองเม็กอ้างถึงการเข้าทำประโยชน์ในลักษณะของการทำไร่หมุนเวียน (เช่นเดียวกับที่รู้จักกันในพื้นที่ภาคเหนือ) มาก่อน โดยส่วนใหญ่ชาวบ้านใช้เป็นพื้นที่สำหรับปลูกปอ และเรียกพื้นที่ที่เคยผ่านการทำเกษตรมาก่อนเหล่านี้ในภาษาท้องถิ่นว่า “บุ” ตามด้วยชื่อผู้เป็นเจ้าของ เช่น บุพ่อใหญ่ของ⁸⁵ พร้อมกับมีมาตรการบังคับกดดันให้ชาวบ้านยุติการทำกินหรือทำการเกษตรในพื้นที่เหล่านี้อย่างเด็ดขาด ในราวปี พ.ศ.2530-32 จึงมีชาวบ้านถูกบังคับให้ออกจากป่าอีกกลลอก ดังกรณีพ่อใหญ่นัน พ่อใหญ่โพ พ่อใหญ่โสม พ่อใหญ่แก้ว พ่อใหญ่คาน พ่อใหญ่ของ พ่อใหญ่ปี แม่ใหญ่บุญตาม และบางคนที่ขัดขึ้นก็ถูกจับดำเนินคดี เช่น กรณีพ่อใหญ่อินทร์⁸⁶

ในเวลาใกล้เคียงกันนี้ทางราชการโดยกรมป่าไม้ (ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบอุทยานแห่งชาติด้วยในสมัยนั้น) ยังได้จัดตั้งหน่วยป้องกันรักษาป่าที่ อบ.8 (ฝั่งขวาลำโดมน้อย) ขึ้นเพื่อปฏิบัติการกิจหลักในการป้องกันรักษาป่าภายในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่อำเภอบุญทริกเป็นการเฉพาะด้วย โดยมีที่ตั้งสำนักงานอยู่ในเขตบ้านหนองเม็กนี้เอง และในทัศนะของชาวบ้านหนองเม็กจำนวนหนึ่งหน่วยงานนี้ทำหน้าที่หลักในการต่อสู้แย่งชิงพื้นที่กับชาวบ้านหนองเม็กด้วยการเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ พร้อมทั้งจะจัดการผู้บุกรุกป่าเพียงบางกรณีเท่านั้น โดยเรียกหน่วยงานนี้ว่าหน่วยอีสานเขียว หรือพวกอีสานเขียว (เนื่องจากจัดตั้งขึ้นด้วยงบประมาณภายใต้โครงการอีสานเขียว)

นอกจากนี้ ทางราชการโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ยังมีความพยายามที่จะขยายขอบเขตของอุทยานแห่งชาติภูจองนายอยให้ครอบคลุมพื้นที่ป่ากันชนที่กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งชาวบ้านหนองเม็กคาดหมายว่าน่าจะทับซ้อนอยู่กับพื้นที่สาธารณประโยชน์แปลง 5,849 ไร่ (อย่างไรก็ตามปัจจุบันหลักแนวเขตพื้นที่ถูกเคลื่อนย้าย ทำให้ไม่มีผู้ทราบแนวเขตที่ชัดเจน) และปัจจุบันสภาพป่าได้ฟื้นตัวอยู่ในสภาพค่อนข้างสมบูรณ์อีกครั้ง อย่างไรก็ตามการดำเนินการนี้ในช่วงปี พ.ศ.2552 ได้รับการคัดค้านอย่างแข็งขันทั้งจากผู้นำชุมชนและชาวบ้าน เนื่องจากเกรงว่าคนในชุมชนจะไม่สามารถหากินตามธรรมชาติในพื้นที่เหล่านี้ได้อีกต่อไป ขณะเดียวกันก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าชาวบ้านหนองเม็กจำนวนหนึ่งยังคงอ้างสิทธิในการเป็นเจ้าของในฐานะพื้นที่ที่พวกเขาเคยใช้ประโยชน์ใน

⁸⁵ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มชาวบ้านหนองเม็ก เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2557 (หมายถึง พื้นที่ที่ขายสูงอายุ ชื่อ ของ เคยทำไร่มาก่อน)

⁸⁶ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มชาวบ้านหนองเม็ก, อ้างแล้ว.

การเกษตรมาก่อน เพียงแต่ถูกบังคับให้ออกมาอย่างไม่เป็นธรรมด้วยเหตุผลเรื่องความมั่นคงในสมัยคอมมิวนิสต์และความต้องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าของทางราชการ รวมทั้งบางส่วนยังมีความต้องการและหวังลึกๆ ว่าอาจสามารถกลับเข้าไปใช้พื้นที่ดังกล่าวไปในอนาคต

เอื้อยสนใจย้อนอดีตให้ฟังว่า สมัยก่อนชาวบ้าน (หนองเม็ก) ไม่ค่อยมีความรู้ และเกรงกลัวเจ้าหน้าที่ เขาจะบอกอย่างไรก็ยอมทำตามหมดทุกอย่าง “ในราวปี 2529-30 ตอนนั้นลูกคนโตอายุประมาณ 2-3 ขวบ เจ้าหน้าที่ป่าไม้มาไล่บอกให้ออกจากที่ทำไร่ โดยให้เหตุผลว่าเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ก็ออกมา ฟังคำเพิ่น คั้นบ้อออกมาย่านเพิ่นลิจับ....สมัยคอมมิวนิสต์เจ้าหน้าที่ก็มาหาว่าชาวบ้านบางคนเป็นผู้ส่งข้าวส่งน้ำให้คอมมิวนิสต์ กะพากันย่าน ผู้กลางคนต้องหนี ฮอดบ้อได้อยู่เฮือนอยู่ชาน....ที่ดินที่เคยทำไร่ ตอนนี้อยู่มีต้นไผ่หวานที่ปลูกไว้ให้เห็นเป็นหลักฐาน” แต่สมัยนี้พอมีความรู้บ้างแล้วก็เลยกล้าค้านเจ้าหน้าที่ และอยากได้ที่ดินสำหรับทำกิน เลี้ยงปากเลี้ยงครอบครัว

4) ยางพารา - พืชมหัศจรรย์

กล่าวได้ว่าการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกยางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือของประเทศไทยเกิดขึ้นจากแรงผลักดันของนโยบายสนับสนุนการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราในพื้นที่ดังกล่าว โดยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2546 ตั้งเป้าหมายขยายพื้นที่ปลูกพืชชนิดนี้ให้ได้ถึง 1 ล้านไร่ ภายในปี พ.ศ.2547-49 เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร โดยรัฐบาลเป็นผู้ให้การสนับสนุนต้นทุน และปัจจัยการผลิตก่อนที่ยางพาราจะให้ผลผลิตได้ กล่าวเฉพาะวงเงินงบประมาณสนับสนุนต้นทุนมีจำนวนสูงถึงประมาณ 1,440 ล้านบาท ขณะเดียวกันราคามูลผลผลิตยางพาราในช่วงเวลาดังกล่าวที่สูงถึงกิโลกรัมละ 120 บาท ก็ช่วยดึงดูดให้เกษตรกรในภาคอีสานและภาคเหนือหันมาปลูกยางพาราเป็นจำนวนมาก ประมาณว่ามีพื้นที่ปลูกยางพาราที่อยู่นอกโครงการของรัฐบาลอีกไม่น้อยกว่า 2 ล้านไร่

ปฏิเสธไม่ได้ว่าผลจากนโยบายของรัฐบาลและราคามูลผลผลิตยางพาราที่กล่าวข้างต้นมีส่วนทำให้เกิดการการขยายตัวของความต้องการใช้ที่ดินเพื่อปลูกยางพารา ข้อมูลที่ได้รับจากชาวสวนยางจำนวนหนึ่งในบ้านหนองเม็กเองยืนยันว่าพื้นที่สวนยางพาราที่ได้รับการสนับสนุนตามโครงการของ

รัฐบาล (ผ่านทางสำนักงานสงเคราะห์การทำสวนยาง) ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่มีการทำกินมาอย่างต่อเนื่อง หรือไม่ก็เป็นพื้นที่ที่มีการบุกเบิกใหม่อีกครั้ง (หลังจากถูกปล่อยทิ้งในคราวถูกผลักดันให้ออก) โดยใช้เอกสารสิทธิ์ของแปลงที่ดินแปลงอื่นเป็นหลักฐานประกอบคำขอเข้าร่วมโครงการ อย่างไรก็ตามมีชาวบ้านหนองเม็กเพียงบางคนเท่านั้นที่สามารถเข้าไปทำสวนยางในพื้นที่เหล่านี้ได้ กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ที่มีเงินลงทุนระดับหนึ่งที่มีความสามารถจ่ายเงินในสนนราคาหลักหมื่นบาทให้เจ้าหน้าที่ที่พร้อมจะหลับหูหลับตาไม่รู้เห็นเรื่องราวการบุกรุกป่าที่เกิดขึ้น หรือไม่ก็ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง⁸⁷

ข้อมูลที่ได้รับจากชาวบ้านหนองเม็กยังยืนยันถึงความเป็นจริงของการเข้ามาถือครองใช้ที่ดินสำหรับการปลูกยางพาราของคนนอกชุมชนด้วย ดังเช่น อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) รายหนึ่งที่เข้ามาซื้อที่แปลงใหญ่เพื่อปลูกยางพาราในพื้นที่หนองดง-หนองแวง-หนองแปนรวมเนื้อที่มากกว่า 500 ไร่ ข้าราชการครู 2 คน ที่เข้ามาเป็นสมาชิกของชุมชนหลายปีแล้วก็มีพื้นที่ปลูกยางพาราหลายแปลงรวมกันกว่า 200 ไร่ และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขอีกหนึ่งคนมีพื้นที่ปลูกยางพาราประมาณ 90 ไร่ ขณะที่ราคาที่ดินในเขตพื้นที่ต่างๆ รวมถึงในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลจากความต้องการใช้ที่ดินสำหรับการปลูกยางพาราที่มีมากขึ้น โดยเพิ่มขึ้นจากไร่ละ 5,000-6,000 บาท ในปี พ.ศ.2536 ซึ่งยางพาราเข้ามาในพื้นที่ใหม่ๆ กลายเป็นซื้อขายเปลี่ยนมือกันในราคาสูงถึงไร่ละ 1.5 แสนบาท กรณีพื้นที่ที่มีการปลูกยางพาราแล้ว ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา โดยมีเจ้าของที่ดินน้อยคนมากที่ต้องการขาย สวนทางกับปัจจุบันซึ่งราคาที่ดินแปลงเดียวกันตกไปอยู่ที่ไร่ละประมาณ 100,000 บาท แต่กลับไม่มีคนสนใจซื้อ⁸⁸

การปลูกยางพาราในพื้นที่บ้านหนองเม็ก (และใกล้เคียง) จริงๆ แล้วเกิดขึ้นก่อนหน้าการส่งเสริมอย่างขนานใหญ่ของรัฐบาลทักษิณ ในราวปี พ.ศ.2536 สำนักงานสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) เริ่มเข้ามาส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกยางพาราลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ สกย. ทำหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนต้นพันธุ์ยางพารา พร้อมกับค่าบำรุงรักษาเป็นระยะเวลา 7 ปี ก่อนที่ยางพาราจะให้ผลผลิตในอัตราไร่ละประมาณ 1,000 บาท โดยมีผู้เข้าร่วมโครงการในปีแรกจำนวน 9 ราย และเพิ่มเป็น 34 รายในปีถัดมา และแม้ สกย. จะมีข้อกำหนดให้ต้องใช้ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ แต่ก็มีผู้ร่วม

⁸⁷ สัมภาษณ์กลุ่มชาวบ้านหนองเม็ก เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2557

⁸⁸ เพิ่งอ้าง.

โครงการไม่ถึง 10 รายที่ใช้ที่ดินที่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว พอใหญ่แพ่งซึ่งเป็นหนึ่งในบรรดาผู้เข้าร่วมโครงการรุ่นแรกแล้วว่า ชาวบ้านหนองเม็กส่วนใหญ่ปลูกยางพาราในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ซึ่งเจ้าหน้าที่ สกย. ก็ยินยอมให้เข้าร่วมโครงการด้วยการใช้เอกสารสิทธิ์ของที่ดินแปลงอื่นเป็นหลักฐานแทนเช่นเดียวกัน เพราะไม่เช่นนั้นก็จะไม่มีผู้ร่วมโครงการตามเป้าหมาย⁸⁹

พื้นที่ปลูกยางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

หน่วย : ไร่

จังหวัด	พ.ศ.2554	พ.ศ.2555	พ.ศ.2556
1. กาฬสินธุ์	155,240	117,595	128,624
2. ขอนแก่น	52,364	60,886	66,086
3. ชัยภูมิ	39,025	124,196	130,070
4. นครพนม	181,714	267,450	291,754
5. นครราชสีมา	41,157	56,031	60,250
6. บุรีรัมย์	210,223	255,786	267,573
7. มหาสารคาม	5,360	7,568	8,972
8. มุกดาหาร	136,083	143,448	151,185
9. ยโสธร	70,198	90,803	94,702
10. ร้อยเอ็ด	33,023	54,814	57,579
11. เลย	475,827	544,024	563,980
12. ศรีสะเกษ	231,208	267,195	273,279
13. สกลนคร	210,401	265,859	295,580
14. สุรินทร์	103,094	175,405	189,144
15. หนองคาย	208,135	219,560	229,786
16. บึงกาฬ	626,819	715,717	733,136
17. หนองบัวลำภู	110,604	96,145	103,174

⁸⁹ สัมภาษณ์กลุ่มชาวบ้านหนองเม็ก เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2557 และสัมภาษณ์ชาย อายุ 72

พื้นที่ปลูกยางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

หน่วย : ไร่

จังหวัด	พ.ศ.2554	พ.ศ.2555	พ.ศ.2556
18. อำนาจเจริญ	52,222	40,752	48,833
19. อุตรดิตถ์	332,383	311,240	329,590
20. อุบลราชธานี	202,223	357,222	372,552
รวม	3,477,303	4,171,696	4,395,849

ที่มา : ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักเศรษฐกิจการเกษตร 23 มิถุนายน 2557⁹⁰

ในขณะที่การขยายพื้นที่ปลูกยางพาราในภาคอีสานเป็นไปอย่างกว้างขวาง ข้อมูลที่ได้จากการประเมินของกลุ่มชาวบ้านหนองเม็กที่เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรวบรวมข้อมูลการยื้อแย่งที่ดินก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ปัจจุบันชาวบ้านหนองเม็กร้อยละ 90 มีสวนยางเป็นของตนเอง ในขนาดเนื้อที่มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันออกไป น่าเสียดายที่คณะผู้วิจัยไม่มีข้อมูลขนาดพื้นที่การทำสวนยางทั้งหมดของหมู่บ้าน เพียงแต่ทราบข้อมูลจากการพูดคุยสัมภาษณ์ชาวบ้านส่วนหนึ่งว่ามีทั้งกรณีที่ได้รับการส่งเสริมจาก สกย. เพิ่มเติมตามโครงการเพิ่มพื้นที่ปลูกยางพาราของรัฐบาลทักษิณ ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักใช้เอกสารสิทธิ์ของที่ดินแปลงอื่นเป็นหลักฐานการขอรับการสนับสนุนในลักษณะเดียวกับที่เคยทำในช่วงปี พ.ศ.2536 และอีกส่วนหนึ่งเป็นการลงทุนปลูกด้วยตัวเอง⁹¹

การศึกษาในกลุ่มชาวบ้านหนองเม็กจำนวน 122 ครอบครัว ซึ่งรวมตัวกันเรียกร้องเอกสารสิทธิ์และที่ดินทำกินจากรัฐบาล พบว่า มีผู้ปลูกยางพาราแล้ว 56 ครอบครัว รวมเนื้อที่ 740 ไร่ ในจำนวนนี้เกือบครึ่งหนึ่งปลูกยางพาราในพื้นที่น้อยกว่า 10 ไร่ และมีเพียง 4 แปลง หรือ 34 ไร่เท่านั้นที่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ปรากฏการณ์การแสดงตัวว่าเป็นผู้ไร่ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินไม่เพียงพอสำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรกรรมชาวบ้านหนองเม็กข้างต้น พร้อมกับข้อเรียกร้องให้รัฐบาลคืนอำนาจในการจัดการพื้นที่สาธารณะประโยชน์แปลงเนื้อที่ 5,849 ไร่ เพื่อนำไปจัดสรรทำการเกษตรครอบครัวละ 15 ไร่ และบริหารจัดการพื้นที่ที่คงเหลือให้เป็นพื้นที่สำหรับการใช้ประโยชน์

⁹⁰ อ้างถึงใน สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร. (ม.ป.ป.). *พื้นที่ปลูกยางพาราในประเทศไทย*, 17 เมษายน 2558. http://www.rubberthai.com/statistic/stat_index.htm

⁹¹ การประชุมกลุ่มย่อยชาวบ้านหนองเม็ก เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2557

ร่วมกันของคนในชุมชน โดยที่ยางพาราคือพืชใน “ภาพฝันเดิม” ที่ชาวบ้านกลุ่มนี้หลายคนต้องการนำลงปลูกฝังในที่ดินที่อาจได้รับการจัดสรรในอนาคต⁹² ดังนั้นภาพนอกเหนือจากการเป็นพืชมหัศจรรย์ที่ (เคย) สร้างรายได้และพลิกชีวิตของเกษตรกรยากจนจำนวนหนึ่งในภาคอีสานให้กลายเป็นผู้มีอันจะกิน ยางพารายังทำหน้าที่เพิ่มอุปสงค์ของการใช้ที่ดินภาคการเกษตรขึ้นได้อย่างน่าอัศจรรย์ และขยายขอบเขตการแย่งชิงที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนให้หนักหน่วงรุนแรงมากยิ่งขึ้น ภายใต้ความรู้สึกของการถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมที่สุ่มแนมอยู่ออกยิ่งนอก เนื่องจากการยินยอมให้คนบางกลุ่มทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามสำหรับคนทั่วไปได้ ดังที่อ้ายจันสะท้อนสั้นๆ ว่า “คันสิปลูกยางในป่า (สงวนฯ) กะขอให้ไม่มีไอ้ (เงิน) น้อย่างเดียว....คนจนคนบ่มีสิทธิเอ็ดอียังได้”

**ขนาดพื้นที่ปลูกยางพารา
ของสมาชิกกลุ่มปัญหาที่ดินทำกินบ้านหนองเม็ก⁹³**

หน่วย: ครอบครั้ว

ขนาดเนื้อที่	จำนวน
ไม่มี	66
1 – 5 ไร่	11
มากกว่า 5 – 10 ไร่	20
มากกว่า 10 – 15 ไร่	11
มากกว่า 15 – 20 ไร่	6
มากกว่า 20 – 25 ไร่	2
มากกว่า 25 – 30 ไร่	3
มากกว่า 30 ไร่	3
รวม	122

⁹² สัมภาษณ์สมาชิกกลุ่มปัญหาที่ดินบ้านหนองเม็ก เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2557

⁹³ สรุปจากข้อมูลครอบครัวของสมาชิกกลุ่มปัญหาที่ดินบ้านหนองเม็ก กลุ่มชาวบ้านจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบข้อเรียกร้องกรณีปัญหาที่ดินทำกินบ้านหนองเม็ก (หมู่ที่ 4 และ หมู่ที่ 21) ตำบลห้วยขา อำเภอบุญทริก จังหวัดอุบลราชธานี ภายใต้ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม

การขยายพื้นที่เพาะปลูกยางพาราอย่างขนานใหญ่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น หากแต่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศ รวมถึงจีนแผ่นดินใหญ่ที่มีพื้นที่ปลูกยางพาราล้วนมากกว่า 7.13 ล้านไร่ในปี พ.ศ.2556 กลายเป็นประเทศปลูกยางพาราใหญ่เป็นอันดับสามของโลกรองจากอินโดนีเซีย และไทย⁹⁴ กล่าวเฉพาะในประเทศไทยผลจากราคายางที่เพิ่มสูงขึ้นนับตั้งแต่ช่วงหลังของทศวรรษ 2540 จนถึงกลางทศวรรษที่ 2550 และนโยบายเพิ่มพื้นที่ปลูกยางพารา ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางพาราเพิ่มขึ้นจาก 12.95 ล้านไร่ ในปี พ.ศ.2547 เป็น 22.18 ล้านไร่ ในปี พ.ศ.2556⁹⁵ นั่นอาจเป็นเหตุผลส่วนหนึ่งที่ทำให้ยางพารามีราคาลดลงอย่างรวดเร็ว กระทั่งรัฐบาลในปัจจุบันต้องกำหนดมาตรการเร่งด่วนในการลดพื้นที่ปลูกยางพารา โดย สกย. ซึ่งเคยทำหน้าที่ส่งเสริมให้ประชาชนหันมาปลูกยางพาราได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามแผนลดพื้นที่ปลูกยางพาราให้เหลือ 15 ล้านไร่ ภายใน 7 ปี ภายใต้วงเงินงบประมาณสูงถึง 4.6 หมื่นล้านบาท⁹⁶

พื้นที่ปลูกยางพาราในบางประเทศและทั่วโลกระหว่างปี พ.ศ.2533-2553

ประเทศ	พื้นที่ (1,000 เฮกเตอร์ ⁹⁷)			
	ปี 2533	ปี 2543	ปี 2548	ปี 2553
กัมพูชา	67	79	74	69
จีน	781	1,058	1,039	1,001
อินเดีย	502	563	597	631
อินโดนีเซีย	1,860	2,441	2,826	2,898

⁹⁴ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (ม.ป.ป.). *บทวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางและไม้ยางพารา เรื่อง ความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมยางของประเทศอาเซียนและประเทศผู้ผลิตยางรายใหญ่อื่นๆ ของโลก*, 17 เมษายน 2558. <http://rubber.oie.go.th/box/Article/26372/ความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมยางของประเทศอาเซียน.pdf>

⁹⁵ อังถึงใน ศูนย์พัฒนาความรู้การซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า, สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจการค้าเกษตรล่วงหน้า. (ม.ป.ป.). *ข้อมูลพื้นฐานด้านอุปทานสินค้ายางพาราของไทย*, 20 เมษายน 2558. <http://www.aftc.or.th/itc/uploads/documents/rub06.pdf>

⁹⁶ เดลินิวส์ออนไลน์. (2557, 26 กันยายน). *สกย.เดินหน้าลดพื้นที่ปลูกยาง*, 20 เมษายน 2558. <http://www.dailynews.co.th/politics/269554>

⁹⁷ 1 เฮกเตอร์ เท่ากับ 6.25 ไร่

พื้นที่ปลูกยางพาราในบางประเทศและทั่วโลกระหว่างปี พ.ศ.2533-2553

ประเทศ	พื้นที่ (1,000 เฮกเตอร์ ⁹⁷)			
	ปี 2533	ปี 2543	ปี 2548	ปี 2553
มาเลเซีย	1,836	1,431	1,229	1,132
พม่า	40	54	72	73
ศรีลังกา	183	157	129	117
ไทย	1,908	1,993	2,202	2,591
เวียดนาม	222	412	460	630
รวมทั่วโลก	8,027	8,981	9,509	10,062

ที่มา: FAO ⁹⁸

การลดลงของราคามูลค่างพารา โดยยางแผ่นดิบที่เกษตรกรขายได้มีราคาเพียงกิโลกรัมละประมาณ 40 ทำให้ยางพาราไม่ได้รับความสนใจปลูกเหมือนเดิมอีก ทั้งนี้นอกเหนือจากราคาซื้อขายสวนยางพาราจะตกลงและแทบจะหาคนซื้อไม่ได้ดังที่กล่าวข้างต้น ชาวบ้านหนองเม็กและใกล้เคียงที่เคยเป็นแรงงานรับจ้างกรีดยางในพื้นที่จำนวนหนึ่งก็หันไปทำงานรับจ้างประเภทอื่น เนื่องจากเห็นว่าส่วนแบ่งมูลค่าผลผลิตในอัตราร้อยละ 40 ที่ได้รับนั้นไม่คุ้มค่า ค่าบางรายยังต้องร่วมลงทุนซื้อปุ๋ยคนละครึ่งร่วมกับเจ้าของสวนอีกด้วย อ้ายจันและอ้ายเชียงเป็นคนไร้สัญชาติและไม่มีที่ทำกินเป็นของตัวเอง ทั้งสองเริ่มรับจ้างกรีดยางในราวปี พ.ศ.2554 ซึ่งเป็นปีแรกๆ ที่ยางพาราในโครงการเพิ่มพื้นที่ปลูกยาง 1 ล้านไร่เริ่มให้ผลผลิต และยุติอาชีพนี้ชั่วคราวตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 จนถึงปัจจุบัน โดยอ้ายจันบอกว่า “สู้บ่ไหว....มันบ่คุ้มค่าเมื่อย ยางเป็นราคาค่อยไปหากรีด (ยาง) อีก” และกลับไปทำงานรับจ้างทั่วไปในหมู่บ้านหนองเม็กและใกล้เคียง ส่วนอ้ายเชียงกับภรรยาเปิดร้านขายขนมจีนเส้นสด หรือ “ข้าวปุ้นชาว” และของชำเล็กๆ น้อยๆ ที่บ้านของตัวเอง

ในขณะที่ชาวสวนยางจำนวนหนึ่งเลือกมุ่งหน้าเข้าป่าเพื่อแสวงหาการชดเชยรายได้ที่หายไปให้เพียงพอกับการบริโภคที่ถูกสร้างขึ้นในช่วงยางราคาดี โดยการลักลอบตัดไม้พะยูน (Siamese

⁹⁸ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2010). *Global Forest Resources Assessment 2010 (Main report)*. Retrieved April 20, 2015, from FAO Web site: <http://www.fao.org/docrep/013/i1757e/i1757e.pdf>

Rosewood)⁹⁹ ทั้งจากในและนอกเขตป่าอนุรักษ์ส่งขายให้กับนายทุนในฝั่งประเทศลาว และเนื่องจากไม้พะยูนซึ่งถือเป็นไม้มีค่าตามความเชื่อของชาวจีนนั้นมีราคาสูงมาก ทำให้การดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างคึกคักเป็นล่ำเป็นสันแม้จะเสี่ยงกับการถูกจับกุมดำเนินคดีก็ตาม การเก็บข้อมูลวิจัยและการทำงานในประเด็นสิทธิและสถานะของบุคคลไร้สัญชาติ (Stateless Person) อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 เป็นต้นมาในพื้นที่แถบนี้ จึงได้มีโอกาสเห็นภาพการหายตัวออกไปจากชุมชนคราวละ 1-3 วัน เป็นกิจวัตรของคนจำนวนหนึ่งตลอดช่วง 1-2 ปีที่ผ่านมา ท่ามกลางข่าวการจับกุมผู้ลักลอบตัดไม้ของเจ้าหน้าที่ทางสื่อมวลชน และข่าวการรับเป็นสายส่งข่าวให้กับขบวนการตัดไม้พะยูนของเจ้าหน้าที่จากปากสุปากในระดับพื้นที่

สน อธิบายโดยการออกตัวว่าตนเองก็เคยไปตัดไม้พะยูนขายเหมือนกันเนื่องจากได้เงินดี แต่ก็นานๆ จะไปกับเขาสักครั้ง เนื่องจากต้องดูแลทำไร่มันสำปะหลัง รวมทั้งกลัวว่าจะถูกเจ้าหน้าที่จับและที่ผ่านมาก็เคยถูกไล่จับมาแล้วถึง 6 ครั้ง แต่ก็รอดมาได้ทุกครั้ง “ถ้าไปแล้วรอดกลับมาไม่ถูกจับก็คุ้ม ไปแต่ละครั้งเพียง 1-2 วัน ก็มีรายได้ไม่น้อยกว่า 3-4 พันบาท ... ไม้ขนาดประมาณแขน หรือหน้ากว้างยาวประมาณ 6x100 เซนติเมตร จะขายได้ราคาประมาณ 1,000 บาท/ท่อน ซึ่งถือว่าน้อยเมื่อเทียบกับช่วง 1-2 ปีที่แล้ว เพราะไม้พะยูนที่หาได้มีขนาดเล็กลง” สนยังให้ข้อมูลด้วยว่าผู้ลักลอบตัดไม้แต่ละรายต้องจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐในพื้นที่ที่ช่วยทำหน้าที่เป็นสายแจ้งข่าวการเข้ามาตรวจจับของหน่วยงานนอกพื้นที่ และจัดการ หรือ “เคลียร์” เส้นทางขนไม้ในแต่ละครั้งๆ ละ 1-2 พันบาทด้วย แล้วแต่ว่าจะขายไม้ได้มากหรือน้อย¹⁰⁰

ในแง่ดังกล่าวนี้ การยึดแย่งที่ดินในพื้นที่บ้านหนองเม็กจึงมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น และสะท้อนการจงใจละวงการบังคับใช้ระเบียบกฎหมายเพื่อเอื้อให้กิจกรรมบางอย่างสามารถดำเนินต่อไปได้ให้แจ่มชัดมากขึ้นด้วย อันทำให้หน่วยงานภาครัฐเองมีภาพลักษณ์ที่ไม่สู้ดีนัก และกลายเป็นผู้พร้อมที่จะเลือกปฏิบัติใช้กฎหมายเพื่อสร้างประโยชน์ให้กับตนเองโดยกล่าวอ้างผลประโยชน์ส่วนรวมบังหน้าเท่านั้นในสายตาของชาวบ้าน รวมทั้งยังทำให้เห็นภาพการแย่งชิงฉวยใช้ทรัพยากรธรรมชาติระหว่างรัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของชาติกับชาวบ้านในท้องถิ่นที่ต้องการรายได้เลี้ยงปากท้องและครอบครัว นอกเหนือไปจากการยึดแย่งที่ดินโดยตรงด้วย

⁹⁹ ชื่อวิทยาศาสตร์ *Dalbergia cochinchinensis* Pierre.

¹⁰⁰ สัมภาษณ์ชายอายุ 45 ปี

ปรากฏการณ์ที่น่าจะช่วยให้เห็นถึงการยื้อแย่งที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนที่เกิดขึ้นในพื้นที่บ้านหนองเม็กอีกประการหนึ่งและขอนำมาเสนอไว้ในรายงานการศึกษานี้ ก็คือ สถานการณ์การบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ที่รัฐหวงห้ามไว้โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจากการลงสำรวจพื้นที่บางส่วนร่วมกับชาวบ้านและผู้นำชุมชนระหว่างการพัฒนาข้อเสนอโครงการวิจัยนี้ในช่วงกลางปี พ.ศ. 2556 ในขณะที่ผลผลิตยางพารายังมีราคาที่ไม่ตกต่ำมากนัก พบว่า มีพื้นที่ที่เพิ่งถูกแผ้วถางเตรียมการปลูกยางพารากระจายอยู่หลายแห่ง โดยที่หนึ่งในผู้ร่วมสำรวจครั้งนั้นพยายามชี้ให้เห็นว่าคนที่จะสามารถบุกรุกแผ้วถางพื้นที่ได้โดยไม่ถูกจับกุมจะต้องมีสายสัมพันธ์พิเศษหรือต้องจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่นั่นเอง อย่างไรก็ตามข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกลับมีคติการกระทำความผิดว่าด้วยการป่าไม้ในพื้นที่ไม่มากนัก โดยมีสถิติพื้นที่ที่ถูกบุกรุกในเขตป่าบุณฑริกในความรับผิดชอบของหน่วยป้องกันรักษาป่าที่ อบ.8 (ฝั่งขวาลำโดมน้อย) โดยเฉพาะในเขตบ้านหนองเม็กเท่านั้น จำนวนรวม 117 ไร่ 3 งาน ในช่วงปี พ.ศ.2556-57 ดังตาราง

**สรุปข้อมูลการกระทำผิดเกี่ยวกับการป่าไม้
หน่วยป้องกันรักษาป่าที่ อบ.8 (ฝั่งขวาลำโดมน้อย)**

ปี งบประมาณ	ประเภท (คดี)		ผู้ต้องหา (คน)		พื้นที่ บุกรุก (ไร่)	ไม้ของกลาง			
	คดีไม้	คดี บุกรุก	คดีไม้	คดี บุกรุก		พะยุง (ท่อน)	ปริมาตร (ลบ.ม.)	กระยา เลย (ท่อน)	ปริมาตร (ลบ.ม.)
2555	18	-	4	-	-	89	6.92	7	1.19
2556 (ถึงมิถุนายน)	4	10	-	7	117-3-00	21	1.92	2	0.2
รวม	22	10	4	7	117-3-00	110	8.84	9	1.39

ที่มา: ปรับปรุงจากสรุปข้อมูลการกระทำผิดเกี่ยวกับการป่าไม้ ประจำปีงบประมาณ 2555-56¹⁰¹

¹⁰¹ กรมป่าไม้, สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 7 อุบลราชธานี. *สรุปคดีรายหน่วย*, 17 เมษายน 2558.

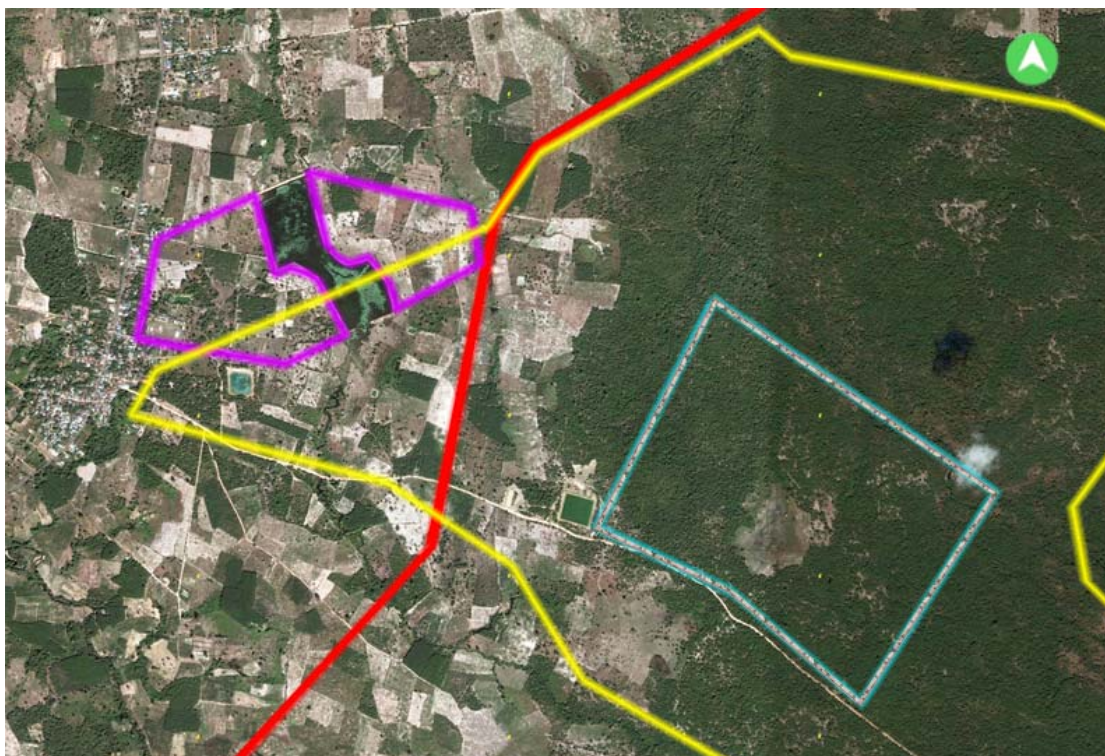
เกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน: การปรับตัว และการต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน

ภายใต้นโยบายด้านความมั่นคงและการอนุรักษ์พื้นที่ที่เข้มข้นมากขึ้น อันนำไปสู่การบังคับให้ชาวบ้านหนองเม็กส่วนหนึ่งต้องออกจากพื้นที่ทำกินนั้น ชัดเจนอย่างสิ้นเชิงกับความต้องการใช้ที่ดินที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผลจากนโยบายในการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจของรัฐเองเช่นกัน นับตั้งแต่การปลูกปอ มันสำปะหลัง และยางพารา ซึ่งล้วนมีส่วนก่อให้เกิดการปะทะกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับชาวบ้าน โดยฝ่ายแรกต้องปฏิบัติตามนโยบายด้านการอนุรักษ์ ขณะที่ฝ่ายหลังต้องการที่ดินสำหรับการทำการเกษตร และแม้จะดูเหมือนว่าหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ได้รับชัยชนะในการควบคุมการใช้พื้นที่ด้วยการใช้อำนาจและกฎหมายในการประกาศเขตอนุรักษ์และคุ้มครองขึ้น เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และที่สาธารณะประโยชน์ แต่ในทางปฏิบัติชาวบ้านในพื้นที่เองก็ต่อสู้กับมาตรการเหล่านี้ด้วยวิธีการที่หลากหลาย

ข้อมูลจากการศึกษาในพื้นที่บ้านหนองเม็ก พบว่า ในปัจจุบันชาวบ้านสามารถเก็บหาผลผลิตที่ไม่ใช่เนื้อไม้จากป่าอนุรักษ์ได้ (เช่น เห็ด หน่อไม้ และน้ำผึ้ง) แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายและเสี่ยงที่จะถูกจับกุมเอาผิด ขณะเดียวกันบางรายยังคงซื้อน้ำมันสำปะหลังและยางพาราอยู่ต่อไป แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะขู่เชิญบังคับด้วยกฎหมายให้ออกจากพื้นที่ดังกล่าว กระทั่งเคยถูกดำเนินคดีมาแล้วก็ตาม นอกจากนี้ชาวบ้านอีกจำนวนหนึ่งก็เข้ายึดพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อปลูกยางพาราโดยยอมจ่ายเงินติดสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และหลายครั้งชาวบ้านก็ตอบโต้การใช้อำนาจของรัฐด้วยการย้ายหลักเขต ทำลายป้ายแนวเขต กระทั่งทำให้มีคนจำนวนน้อยมากที่ทราบแนวเขตที่ชัดเจนของป่าสงวนฯ อุทยานฯ และที่สาธารณะประโยชน์ รวมถึงการร่วมกันรื้อถอนหลักและป้ายของการขยายแนวเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งนำไปสู่การประชุมชี้แจงของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและการยุติความพยายามขยายแนวเขตดังกล่าวในช่วงปี พ.ศ.2552¹⁰²

¹⁰² สัมภาษณ์แกนนำชาวบ้านกลุ่มปัญหาที่ดินบ้านหนองเม็ก เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2557 และข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อย เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2557

แผนที่กำหนดตำแหน่งบริเวณที่ดินที่ราษฎรชุมชนบ้านหนองเม็ก
เรียกร้องขอความเป็นธรรม



- แนวเขตที่ได้มีการเพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 1010 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2506
(พื้นที่ทางด้านขวามือของเส้นสีแดงยังคงมีฐานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมาย)
- แนวเขตที่หนังสือสำคัญที่หลวง เลขที่ 19290 บ้านหนองเม็ก หมู่ที่ 4 ตำบลห้วยข่า อำเภอบุณฑริก จังหวัดอุบลราชธานี (พื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์สาธารณะประโยชน์)
- บริเวณที่ราษฎรร้องขอเอกสารสิทธิ จำนวน 63 ราย
- บริเวณที่ราษฎรขอให้จัดสรรพื้นที่ทำกินสำหรับชาวบ้านหนองเม็ก หมู่ที่ 4 และหมู่ที่ 21 จำนวน 101 ราย

ที่มา: แผนที่กำหนดตำแหน่งบริเวณที่ดินที่ราษฎรชุมชนบ้านหนองเม็กฯ ร้องขอความเป็นธรรม¹⁰³
(คณะผู้วิจัยปรับปรุงเพื่อให้ภาพมีความชัดเจนขึ้นเท่านั้น)

¹⁰³ คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ, (อ้างแล้ว)

ภาพการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวบ้านไร่ที่ทำกินและมีที่ทำกินไม่เพียงพอในกรณีบ้านหนองเม็กจำนวน 122 ครอบครัว อาจดูเป็นการเคลื่อนไหวของคนส่วนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดประมาณ 520 ครอบครัว อย่างไรก็ตามปรากฏการณ์นี้สามารถนับเป็นภาพสะท้อนความอัปยศและไม่เป็นธรรมของการถือครองที่ดินในประเทศไทย กล่าวคือ ในขณะที่ชาวบ้านหนองเม็กไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอสำหรับการเลี้ยงชีพ แต่กลับมีการศึกษาพบว่าเพียงแค่มูลทุนเบี้ยรูดึงกับเครื่องจักรไถ 2 ราย ก็ครอบครองสะสมที่ดินรวมกันราว 8.3 แสนไร่¹⁰⁴ ทั้งยังฉายภาพตัวอย่างของการแย่งชิงที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนที่เกิดขึ้นทั่วประเทศให้แจ่มชัดมากขึ้นด้วย

การรวมกลุ่มของชาวบ้านในกรณีปัญหาที่ดินบ้านหนองเม็กเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2555 โดยได้จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสิทธิในที่ดินในช่วงเดือนพฤษภาคม 2555 เพื่อเป็นพื้นที่สำหรับการเรียนรู้เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินของสมาชิกกลุ่ม ตามคำแนะนำจากที่ปรึกษาเครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง (คป.สม.) ซึ่งเป็นองค์กรชาวบ้านที่ทำงานรณรงค์และติดตามการแก้ไขปัญหาในประเด็นความเดือดร้อนของประชาชนในหลายด้านและหลายพื้นที่ทั่วประเทศ กลุ่มฯ มีผู้ร่วมก่อตั้งจำนวน 80 คน และปัจจุบันมีสมาชิก 458 คน จาก 122 ครอบครัว ในจำนวนนี้เป็นผู้ที่ส่งเงินออม 163 ราย และที่ผ่านมาได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมชุมนุมกับขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (พีมูฟ) เป็นระยะเวลากว่า 20 วัน ในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2556¹⁰⁵ โดยมีข้อเรียกร้องต่อกรณีปัญหาของตนเอง ดังต่อไปนี้¹⁰⁶

1. ให้รัฐบาลเร่งรัดการสำรวจและออกเอกสารสิทธิ์สำหรับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของสมาชิกกลุ่ม จำนวน 63 ราย ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับการเพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 1010 (พ.ศ.2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

¹⁰⁴ ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2557, 18 มิถุนายน). เปิดตระกูลดังทุนที่ดินทั่วไทย "เจริญ" 6.3 แสนไร่ ระทึกคลังขงเก็บภาษี, 20 เมษายน 2558. http://www.prachachat.net/news_detail.php?Newsid=1403008576

¹⁰⁵ สัมภาษณ์แกนนำชาวบ้านกลุ่มปัญหาที่ดินบ้านหนองเม็ก เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2557

¹⁰⁶ ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม. (ม.ป.ป.). ข้อมูลเบื้องต้น และข้อเรียกร้อง กรณีปัญหาที่ดินทำกินบ้านหนองเม็ก (หมู่ที่ 4 และ หมู่ที่ 21) ตำบลห้วยข่า อำเภอบุณฑริก จังหวัดอุบลราชธานี

2. ให้รัฐบาลดำเนินการสำรวจและกันพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์แปลงเนื้อที่ 5,849 ไร่ 3 งาน 76 ตารางวา ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้ในปี พ.ศ.2487 และต่อมาในปี พ.ศ.2526 ทางราชการได้ออกหนังสือสำคัญที่หลวงเลขที่ 19290 ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนร่วมกันจัดทำแผนบริหารจัดการภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังนี้

2.1 จัดสรรเป็นพื้นที่ทำกินสำหรับชาวบ้านหนองเม็ก หมู่ที่ 4 และหมู่ที่ 21 ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอสำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมจำนวนรวม 101 รายๆ ละ 15 ไร่

2.2 ดำเนินการอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ที่คงเหลือให้เป็นพื้นที่สำหรับการใช้ประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน

รัฐบาลในสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ตอบสนองข้อเรียกร้องด้วยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาแก้ไขปัญหาของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม และต่อมาได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์และที่ดินเอกชนปล่อยทิ้งร้าง รวมถึงคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีปัญหาที่สาธารณประโยชน์ทับซ้อนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของราษฎร และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ ซึ่งเป็นคณะทำงานในระดับจังหวัดที่ตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบและนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีปัญหาที่ดินข้างต้นและที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีต่อคณะอนุกรรมการฯ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ทั้งนี้คณะทำงานฯ ได้มีการประชุมจำนวน 2 ครั้ง พร้อมกับลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบปัญหา โดยได้จัดทำแผนที่เบื้องต้นแสดงตำแหน่งที่ตั้งบริเวณที่ดินที่กลุ่มชาวบ้านหนองเม็กเรียกร้องข้างต้น อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐบาลประสบปัญหาทางด้านการเมือง กระทั่งได้มีการยุบสภาเลือกตั้งใหม่ และเกิดการปฏิวัติรัฐประหารขึ้นในเวลาต่อมา (ในขณะที่ในส่วนของจังหวัดอุบลราชธานีเองก็มีการสลับเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยครั้ง) ทำให้การแก้ไขปัญหาของชาวบ้านหนองเม็กพลอยหยุดชะงักไปด้วย¹⁰⁷

จากการพูดคุยสัมภาษณ์ชาวบ้านในกรณีปัญหาที่ดินบ้านหนองเม็ก พบว่า คนเหล่านี้ล้วนคาดหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐให้มีโอกาสมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยพร้อมที่จะ

¹⁰⁷ สัมภาษณ์แกนนำ, (อ้างแล้ว)

ยอมรับสิทธิครอบครองร่วมกันในลักษณะเดียวกับโฉนดชุมชน¹⁰⁸ และได้มีการจัดทำข้อตกลงหรือกติกาเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรร่วมกัน ดังนี้¹⁰⁹

1) สมาชิกที่ได้รับจัดสรรที่ดินทำกินต้องเข้าทำใช้ประโยชน์ภายใน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับการจัดสรรที่ดิน โดยเน้นการทำการเกษตรกรรมตามแนวทางการลด-ละ-เลิกใช้สารเคมี และไม่ใช้ยาฆ่าหญ้า หรือยาฆ่าแมลง

2) กรณีสมาชิกไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินตามระยะเวลาที่กำหนดในข้อ 13.1 จะต้องคืนสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรให้กลุ่ม

3) สมาชิกและคนในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันจากพื้นที่เพื่อการเก็บหาอาหาร เช่น เห็ด หน่อไม้ และผักธรรมชาติ

4) การใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้สงวนให้เป็นของสมาชิกและคนในชุมชนเท่านั้น โดยสามารถขออนุญาตใช้ไม้ในพื้นที่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- การสร้าง หรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัย
- การสร้าง หรือซ่อมแซมสถานที่ที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

5) กรณีสมาชิกหรือคนในชุมชนต้องการใช้ไม้ ต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการกลุ่มและได้รับการอนุญาตอย่างเป็นทางการจากที่ประชุมกลุ่ม โดยผู้ขอต้องเสนอแผนการก่อสร้าง และปริมาณไม้ที่ต้องการใช้อย่างชัดเจนให้ที่ประชุมพิจารณา

6) สมาชิกหรือคนในชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ไม้จะต้องปลูกต้นไม้ทดแทนในพื้นที่ในจำนวนเท่ากับที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เป็นอย่างน้อย และต้องดูแลรักษาให้ต้นไม้ดังกล่าวเจริญเติบโต

7) กรณีมีผู้ลักลอบใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ในพื้นที่โดยไม่ได้รับอนุญาต กลุ่มจะว่ากล่าวตักเตือน หรือปรับรายละไม่เกิน 50,000 บาท พร้อมทั้งยึดไม้เป็นของชุมชน และอาจส่งดำเนินคดีตามกฎหมาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพิจารณาของที่ประชุมกลุ่ม

8) กรณีมีคนนอกชุมชนลักลอบใช้ประโยชน์ที่มีเนื้อไม้ในพื้นที่โดยไม่ได้รับอนุญาต กลุ่มจะว่ากล่าวตักเตือน และ/หรือปรับรายละไม่เกิน 10,000 บาท

¹⁰⁸ สัมภาษณ์แกนนำ, (เพ็งอ้ง), สัมภาษณ์หญิงอายุ 46 ปี และข้อมูลจากการจัดประชุมกลุ่มย่อย เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2557

¹⁰⁹ ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม. (อ้งแล้ว), หน้า 13. และข้อมูลการประชุมจัดทำข้อเสนอของกลุ่มชาวบ้านในกรณีปัญหาที่ดินบ้านหนองเม็ก เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2557

อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดที่ผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอในกรณีบ้านหนองเม็ก ไม่ได้วางระบบบริหารจัดการ หรือมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่เรียกร้องให้นำมาจัดสรรเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี ตามนิยามของคำว่า “ชุมชน” ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 อันทำให้ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะขอโฉนดชุมชนได้ ดังนั้น แนวทางที่ดูจะสอดคล้องกับความต้องการของชาวบ้านหนองเม็กมากกว่า ก็คือ การสนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย พร้อมกับส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชน โดยมีกลไกในการกระจายการถือครองที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ดังที่ปรากฏอยู่ในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.¹¹⁰ ซึ่งเป็นหนึ่งในบรรดาร่างกฎหมายที่เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปและการเมือง (คป.สม.) ร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคมอื่นๆ เคลื่อนไหวผลักดันให้มีการบัญญัติขึ้นใช้บังคับเพื่อแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร¹¹¹

การเรียกร้องของชาวบ้านช่วยให้ภาพความเหลื่อมล้ำกันของพื้นที่ต่างๆ ได้รับการเปิดเผยให้ชัดเจนระดับหนึ่งผ่านแผนที่เบื้องต้นที่ได้รับการจัดทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่รัฐ แต่สิ่งที่ยังคงค้างอยู่ก็คือการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามข้อเรียกร้อง ซึ่งที่ผ่านมาในหลายๆ กรณีมักต้องใช้เวลาอันยาวนาน หรืออาจไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาละเลย โดยเฉพาะในกรณีการขออนุญาตพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์มาบริหารจัดการเป็นพื้นที่ทำกินสำหรับผู้ที่ไม่มียอดที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอสำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม จำนวนรวม 101 รายๆ ละ 15 ไร่ เนื่องจากในปัจจุบันพื้นที่ส่วนนี้ได้ฟื้นคืนสภาพกลายเป็นป่าที่ค่อนข้างสมบูรณ์อีกครั้ง แม้ว่าชาวบ้านจะอ้างถึงความชอบธรรมในฐานะที่เป็นพื้นที่ที่พวกเขาเคยทำประโยชน์มาก่อน และถูกรัฐบาลผลักดันให้ออกมาด้วยกฎหมายความมั่นคงหรือกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ รวมถึงความเป็นจริงของพื้นที่ที่มีชาวบ้านบางส่วนสามารถเข้าครอบครองทำประโยชน์อยู่บางส่วนแล้วด้วยการได้รับโอกาสที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายด้วยการรู้เห็นเป็นใจจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ดังที่มีผู้นำมากล่าวอ้างถึงข้างต้น¹¹² อย่างไรก็ตามการปล่อยให้สถานการณ์เป็นไปเช่นนี้ก็ไม่น่าเป็นผลดี

¹¹⁰ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. (ฉบับภาคประชาชน), 5 กรกฎาคม 2558. <http://www.reform.or.th/2014/wp-content/uploads/4lawsforthepeople.rar>

¹¹¹ สัมภาษณ์แกนนำชาวบ้าน. (อ้างแล้ว) และสัมภาษณ์แกนนำเครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง (คป.สม.) เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2557

¹¹² สัมภาษณ์ที่ปรึกษาขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2557

ต่อฝ่ายใดเลย หากจะเป็นเสมือนการเลือกปฏิบัติทำให้ผู้ที่เรียกร้องขอที่ดินทำกินอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมาและไม่ต้องการฝ่าฝืนกฎหมายด้วยการบุกรุกเข้าไปทำกินในพื้นที่หวงห้าม (หรืออาจไม่มีต้นทุนพอสำหรับการดังกล่าว) ต้องประสบปัญหาไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินอยู่ต่อไป ในขณะที่ผู้ทำผิดกฎหมายและมีความพร้อมจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ที่สามารถเข้าทำกินในพื้นที่ลักษณะดังกล่าวได้

จากการศึกษาข้อมูลครอบครัวของสมาชิกกลุ่มปัญหาที่ดินบ้านหนองเม็กที่กลุ่มชาวบ้านจัดทำขึ้นเอง เพื่อใช้ประกอบข้อเรียกร้องของตนเองไปยังรัฐบาลร่วมกับขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม พบว่า สมาชิกกลุ่มฯ ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเลยมีจำนวนถึง 36 ครอบครัว หรือเกือบร้อยละ 30 ของครอบครัวสมาชิกกลุ่มฯ 122 ครอบครัว (คิดเป็นราวร้อยละ 7 ของประชากรทั้งชุมชน) และเกือบครึ่งหนึ่งของผู้ที่มิที่ดินทำกินอยู่แล้วทั้งหมด 86 ครอบครัว เป็นผู้มิที่ดินทำกินครอบครัวละไม่เกิน 10 ไร่ ซึ่งถือเป็นที่ดินจำนวนน้อยในทัศนะของชาวบ้านหนองเม็ก โดยเฉพาะเมื่อพวกเขาคิดถึงการแบ่งผืนดินเหล่านี้ให้ลูกหลานที่จะเติบโตขึ้นมาสืบทอดอาชีพเกษตรกรรมในอนาคต อ้ายแพนกล่าวถึงเรื่องนี้ว่า “จริงๆ แล้วชาวบ้านไม่ได้ขอ (ที่ดิน) มาก.... ที่ดินเพียง 15 ไร่ ถือว่าน้อย แต่ก็พอจะได้ทำกิน และได้แบ่งให้ลูกให้หลานบ้างเท่านั้น” ¹¹³

¹¹³ สัมภาษณ์ชายอายุ 47 ปี

ขนาดพื้นที่ทำกิน
ของสมาชิกกลุ่มปัญหาที่ดินทำกินบ้านหนองเม็ก¹¹⁴

หน่วย: ครอบครั

ขนาดเนื้อที่	จำนวน
ไม่มี	36
1 – 5 ไร่	24
มากกว่า 5 – 10 ไร่	17
มากกว่า 10 – 15 ไร่	11
มากกว่า 15 – 20 ไร่	13
มากกว่า 20 – 25 ไร่	9
มากกว่า 25 – 30 ไร่	2
มากกว่า 30 ไร่	10
รวม	122

ข้อมูลการถือครองและเอกสารสิทธิ์ที่ดินของสมาชิกกลุ่มปัญหาที่ดินบ้านหนองเม็ก¹¹⁵

การใช้ที่ดิน	ครอบครั ที่มีที่ดิน	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสารสิทธิ์ (ราย)					
			โฉนด	นส.3 ก.	นส.2	สปก.	ไม่มี	ไม่ระบุ
ที่ตั้งบ้านเรือน	117	57.25	44	1	0	0	12	60
ที่นา	61	610.75	37	6	1	6	9	2
ยางพารา	56	739.50	0	4	0	0	51	1
อื่นๆ	1	4.00	0	0	0	0	1	0
รวม		1,411.50	81	11	1	6	73	63

¹¹⁴ สรุปรจากข้อมูลครอบครัของสมาชิกกลุ่มปัญหาที่ดินบ้านหนองเม็ก กลุ่มชาวบ้านจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบข้อเรียกร้องกรณีปัญหาที่ดินทำกินบ้านหนองเม็ก (หมู่ที่ 4 และ หมู่ที่ 21) ตำบลห้วยขา อำเภอบุณฑริก จังหวัดอุบลราชธานี ภายใต้ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม

¹¹⁵ เพิ่งอ้าง.

ความต้องการที่ดินทำกินและปัญหาของการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินในกรณีบ้านหนองเม็ก จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านในหมู่บ้านชายแดนปรากฏตัวขึ้นเป็นหนึ่งในผู้กระทำการยื่นแย้งที่ดิน (นอกเหนือจากรัฐ) โดยกล้าที่จะลุกขึ้นทวงถามเรียกหาโอกาสการมีที่ดินทำกิน หรือสามารถกลับเข้าทำกินด้วยวิธีการที่เปิดเผยได้รับการยอมรับจากทางราชการในพื้นที่ที่บรรพบุรุษของตนเองเคยเป็นผู้บุกเบิกไว้ในอดีต แต่จนปัจจุบันยังไม่แน่ชัดว่าการเรียกร้องของกลุ่มชาวบ้านหนองเม็กจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ และจะสิ้นสุดลงเมื่อใด โดยเฉพาะกรณีการร้องขอที่ดินทำกินสำหรับครอบครัวที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

การเคลื่อนไหวของคนในพื้นที่ชายแดนซึ่งได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐซ้ำแล้วซ้ำเล่าเหล่านี้ ในอีกด้านหนึ่งถือเป็นการสะท้อนให้เห็นปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมในการจัดที่ดินของประเทศไทยที่สั่งสมต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน ขณะที่รัฐบาลหลายยุคสมัยที่ผลัดเวียนกันเข้ามาทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารประเทศยังไม่สามารถหรือไม่ได้ลงมือแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง ขณะเดียวกันอาจนับเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามตอบโต้เชิงรุกต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐด้วยการเรียกร้องสิทธิในที่ดินภายใต้ระบอบการเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นอกจากการส่งลูกหลานหรือคนในครอบครัวไปทำงานรับจ้างในเมืองใหญ่ หรือการฝากอนาคตของลูกหลานไว้กับระบบการศึกษา รวมไปถึงการใช้วิธีการต่อสู้แบบตั้งรับอยู่ในพื้นที่ เช่น การรื้อถอนป้ายแนวเขตอุทยานแห่งชาติที่เจ้าหน้าที่นำมาติดโดยอ้างว่าเป็นการทดลองขยายแนวเขตและการดื้อแพ่งทำกิน หรือการยอมจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อแลกกับการเข้าทำกินในพื้นที่ของตนเองในพื้นที่ที่ป่าสงวนแห่งชาติตั้งที่ได้กล่าวแล้ว

ข้อมูลการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกกลุ่มปัญหาที่ดินบ้านหนองเม็ก¹¹⁶

ลำดับ	ชื่อ	สกุล	ที่ตั้งบ้าน		ที่นา		สวนยาง		อื่นๆ	
			เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์
1	อนุคม	วัฒนราษฎร์	0.50	โฉนด	5.00	ไม่มี	8.50	นส.3 ก.		
2	หนูน	สรจักร	0.50	โฉนด	21.00	นส.3 ก.	28.00	ไม่มี		
3	พิมพ์พร	ก้อนหิน	0.50	โฉนด	8.00	โฉนด	13.00	ไม่มี		
4	ชนโชติ	ตันเกษ	2.00	โฉนด	48.00	นส.3 ก.	40.00	ไม่มี		
5	วิชัย	จันทะนิตย์	0.25		4.75	โฉนด				
6	สุพิน	ทองศรี	0.50	โฉนด	12.00	โฉนด				
7	เกษม	มูลสละ	0.50	ไม่มี	5.00	โฉนด	7.00	ไม่มี		
8	จำนง	อุวิทัศน์	0.25	โฉนด			7.00	ไม่มี		
9	เบญจชัย	สายแก้ว	0.25				10.00	ไม่มี		
10	สุพล	นนท์ศิริ	0.25							
11	พีระศักดิ์	มวลงณี	0.25	โฉนด	12.00	นส.3 ก.	12.00	ไม่มี		
12	สมาน	บุราชรินทร์	0.25	โฉนด	9.00	นส.3 ก.	10.00	ไม่มี		
13	จง	สุนา	0.50	โฉนด	11.00	นส.3 ก.	5.00	ไม่มี		
14	สมคิด	พลแสน	0.25	โฉนด	10.00	สปก.	5.00	ไม่มี		
15	สิทธิพล	สารจัน	0.25		10.00	ไม่มี	5.00	ไม่มี		
16	หลิว	ศรีบุตรสา	0.25	ไม่มี						
17	ประมวล	พะทำโล	0.25	โฉนด	4.00	สปก.	3.00	ไม่มี		
18	สง	คำมรัตน์	0.50		6.00	โฉนด	16.00	ไม่มี		
19	เสน	วิลานันท์	0.50	ไม่มี						
20	ปอน	คันธี	0.50	ไม่มี						
21	ชาคริต	จุมแพง	0.75	โฉนด			15.00	ไม่มี		
22	สมชาย	สีมา	0.50		15.00	ไม่มี	8.00	ไม่มี		
23	หนูภาพ	เลื่อมใส	2.00	โฉนด	39.00		9.00	ไม่มี		
24	วาที	เรืองศรี	0.50	ไม่มี	10.00	โฉนด				
25	เชียร	บุรีโน	0.50							

¹¹⁶ เพิ่งอ้าง.

ลำดับ	ชื่อ	สกุล	ที่ตั้งบ้าน		ที่นา		สวนยาง		อื่นๆ	
			เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์
26	สำเร็จ	บุราชรินทร์	0.25		10.00	ไม่มี	10.00	ไม่มี		
27	บรรเจิด	ท้วมยัง	0.75	โฉนด			25.00	ไม่มี		
28	สามารถ	กองสงฆ์	0.25	นส.3 ก.			36.00	ไม่มี		
29	สาย	กัลยานี	0.50	ไม่มี	10.00	ไม่มี	25.00	ไม่มี		
30	สมาน	คำมืรัตน์	0.25	โฉนด	10.00	โฉนด				
31	อิสระ	แสนสำโรง	0.75	โฉนด			45.00	ไม่มี		
32	สวาสดี	สาเลศ	0.25	โฉนด	5.00	โฉนด				
33	สุมิตร	วัฒนราชกูร์	0.50	โฉนด			8.50	นส.3 ก.		
34	คำพอง	ปะปาลี	0.25				12.00	ไม่มี		
35	เอกทิศ	ชั้นทอง	0.25		5.00	ไม่มี				
36	ประกอบ	ภูธร	0.50							
37	ไกรสร	เกื้อกุล	0.25							
38	สนธยา	ตุลโกล	0.25							
39	สุริวัลย์	ศิริโส	0.50	โฉนด						
40	เจริญใจ	ศิริโส	0.50	โฉนด	6.00	โฉนด				
41	บรม	วิสาท	0.25		2.50	โฉนด	12.00	ไม่มี		
42	แสวง	สีมาชัย	0.25		2.50	โฉนด	14.00	ไม่มี		
43	ไพฑูร	พิบูล	1.00	โฉนด	5.00	ไม่มี				
44	จันทร์	สิงห์ไสล	0.25	โฉนด			16.00	ไม่มี		
45	ยงยุทธ	บุราชรินทร์	1.00	ไม่มี					4	ไม่มี
46	สมเกียรติ	ชนะกุล	0.25	ไม่มี						
47	บุญ	สรจักร	0.50	โฉนด	10.00	ไม่มี	15.00	ไม่มี		
48	กิตตินันท์	สรจักร	0.25							
49	สุรนต์	ศรีพงษ์	0.50				5.00	ไม่มี		
50	บุญมี	สุขคำ	0.50	โฉนด			4.00	ไม่มี		
51	จำเนียร	บุญคำ	0.25		8.00	โฉนด				
52	เพียร	มารศรี	0.50	โฉนด						
53	นันทวุฒิ	สีมา	0.25	โฉนด			17.00	ไม่มี		
54	แฮม	วิทยนันท์	0.50	โฉนด	7.00	โฉนด	10.00	ไม่มี		

ลำดับ	ชื่อ	สกุล	ที่ตั้งบ้าน		ที่นา		สวนยาง		อื่นๆ	
			เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์
55	พูล	อรไชย	0.25		6.00	สปก.				
56	เข็มพร	โทนา	0.25							
57	จิรวรรณ	ศรีบุปผา	1.00	โฉนด						
58	น้อย	รันตะนา	0.25							
59	ทอง	พิบูล	0.50				10.00	ไม่มี		
60	สด	ศรีสุทโธ	6.00	ไม่มี						
61	บุพิษ	ศรีสุทโธ					9.00	ไม่มี		
62	ไสว	หงษ์จันทร์	0.25				10.00	ไม่มี		
63	เสมียน	ศรีสุทโธ	1.00		5.00		16.00	ไม่มี		
64	จันดี	สุอำพันธ์	0.50		19.00	นส.3 ก.	19.00	ไม่มี		
65	นัฐธิดา	สุอำพันธ์	0.50							
66	จิรชาติ	กัญจนา	0.50							
67	พร	ศรีสุทโธ	0.50		10.00	โฉนด	30.00	ไม่มี		
68	รุ่งเพชร	กุดโต	0.50							
69	สมเดช	อักษร	0.25		27.00	โฉนด	12.00	ไม่มี		
70	วิทูต	ตุลโก	0.25	โฉนด			2.00			
71	สมพร	สรจักร	0.25	ไม่มี						
72	คำดี	เทพาพันธ์	0.25				5.00	ไม่มี		
73	ปทุมมา	สรจักร	0.25		5.00	โฉนด				
74	จันทิ	คำมรัตน์	0.25		4.50	โฉนด				
75	ทองคำ	คำมรัตน์	0.25		3.00	โฉนด				
76	ทะมาน	พิทักษ์เขต	0.25		3.00	โฉนด				
77	นารี	คำมรัตน์	0.25		3.00	โฉนด				
78	ชาลี	อักษร			5.00	โฉนด	15.00	ไม่มี		
79	เลี่ยน	สีมา	0.25		10.00	โฉนด	10.00	ไม่มี		
80	หนูจัน	ทองศรี	0.25		5.00	โฉนด				
81	วิเชียร	ศรีวิจา	0.50				10.00	ไม่มี		
82	โคศรี	ศิริโส	0.25		2.75	โฉนด				
83	ปุย	ศิริโส	0.25		5.00	โฉนด				

ลำดับ	ชื่อ	สกุล	ที่ตั้งบ้าน		ที่นา		สวนยาง		อื่นๆ	
			เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์
84	จร	กุดโต	0.25				15.00	ไม่มี		
85	หอมไกล	ตันพันธ์	1.00		10.00	โฉนด	20.00	ไม่มี		
86	หวัน	ทองศรี	0.50	โฉนด	4.00	โฉนด	30.00	ไม่มี		
87	วิจิต	ยอดเกิด	0.50	โฉนด						
88	สมชาย	สิงห์เหาว์	0.50							
89	อภิชาติ	วัฒนราษฎร์	0.50	โฉนด			8.50	นส.3 ก.		
90	คำโต	สุวรรณศรี	0.50	โฉนด	19.00	สปก.				
91	สมพร	สนทะวิน	0.25	โฉนด						
92	หนูเจียม	วัฒนราษฎร์	1.00	โฉนด			8.00	นส.3 ก.		
93	จำเนียร	พาคำวงศ์	0.25		7.00	โฉนด	9.00	ไม่มี		
94	บัวไข	ศรีสุทโธ	0.25				5.00	ไม่มี		
95	จินดา	สุทธิ	0.50	โฉนด						
96	หนูกาญจน์	ตันเกษ	0.50	โฉนด	8.00	โฉนด				
97	บุญมี	แสนพล	0.50	โฉนด			5.00	ไม่มี		
98	สุทธิ	ราชรินทร์	0.25		14.00	สปก.	5.00	ไม่มี		
99	อิม	มุสามา	0.25	โฉนด	3.00	โฉนด				
100	สา	สรจักร	0.25		10.00	โฉนด	6.00	ไม่มี		
101	สันติ	ก้อนหิน	0.25		5.00	โฉนด				
102	เสถียร	ศรีสุพรรณ	0.25		4.00	สปก.				
103	ศศิมาภรณ์	ศรีสุพรรณ	0.50							
104	จารุณี	สุอำพันธ์	0.50	โฉนด						
105	มลชัย	สุอำพันธ์	0.25	โฉนด						
106	ฉวีวรรณ	สาทำโล	0.25		4.75	โฉนด				
107	สมสมัย	วงศ์ทองดี	0.25							
108	บุญเพ็ง	สุขเย็น	0.25							
109	เสียน	ศรีบุปผา	0.25		15.00	โฉนด				
110	จันทิตาพร	ถูกจิตร	1.00	ไม่มี						
111	ธงชัย	วงศ์คำดี	0.75	โฉนด			10.00	ไม่มี		
112	คำพอง	สุอำพันธ์	0.50							

ลำดับ	ชื่อ	สกุล	ที่ตั้งบ้าน		ที่นา		สวนยาง		อื่นๆ	
			เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์	เนื้อที่ (ไร่)	เอกสาร สิทธิ์
113	วิเชียร	สุกะลา	1.00	โฉนด						
114	มาย	ศิริโส			26.00	โฉนด				
115	สุข	สุอำพันธ์	0.25		25.00	นส.2				
116	ช่าง	ตันพันธ์	0.25		5.00	โฉนด				
117	วีระพล	พลแสน	0.25	ไม่มี						
118	สมศักดิ์	พิบูล								
119	สำรอง	จตุราพด	1.00	โฉนด	25.00	โฉนด				
120	มุงลักษณ์	จันทราช	0.25		2.00	ไม่มี				
121	เพ็ง	มารศรี								
122	จวง	กุลบุญญา	0.25				14.00	ไม่มี		

บทที่ 5

บทสรุป

โครงการวิจัยเรื่อง การยื้อแย่งที่ดินในบริบทความขัดแย้งของ “การพัฒนาทางเศรษฐกิจ” และ “การอนุรักษ์ธรรมชาติ”: กรณีศึกษาชุมชนชายแดนไทย-ลาว จังหวัดอุบลราชธานี มีเป้าหมายมุ่งทำความเข้าใจประเด็นปัญหาความขัดแย้งที่ดินของชุมชน 2 แห่งในจังหวัดอุบลราชธานี ประกอบด้วย ชุมชนบ้านตามุย ในอำเภอโขงเจียม และชุมชนหนองแปก ในอำเภอบუნทริก โดยมีคำถามการวิจัยสำคัญ 3 ประการ คือ 1) เงื่อนไขและปัจจัยใดบ้างที่มีผลและเอื้ออำนวยต่อการยื้อแย่งที่ดินในชุมชนชายแดนไทย-ลาว 2) พื้นที่ดังกล่าว 2) ตัวแสดงในปรากฏการณ์ยื้อแย่งที่ดินในชุมชนที่ทำการศึกษามีใครบ้าง และผู้กระทำการหรือตัวแสดงเหล่านี้มีบทบาทในการยื้อแย่งที่ดินอย่างไรบ้าง และ 3) ผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณชุมชนชายแดนที่ทำการศึกษาต่อสู้ หรือปรับตัวเพื่อความอยู่รอดท่ามกลางพลังของการพัฒนาภายใต้ระบบทุนนิยม และการก้าวสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค รวมถึงนโยบายด้านการอนุรักษ์ที่เข้มข้นได้อย่างไร

ภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งเรื่องที่ดินที่เข้มข้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นดังกล่าวนี้สามารถพิจารณาในฐานะที่เป็นแบบแผนหนึ่งของกระบวนการยื้อแย่งที่ดินที่เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทความขัดแย้งระหว่างผู้กระทำการหรือตัวแสดงต่างๆ ที่เข้าไปเกี่ยวข้องซึ่งมีลักษณะซับซ้อนที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นกลุ่มคนที่สัมพันธ์โดยตรงกับการจัดการที่ดินที่พวกเขาใช้เป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ หน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่ นโยบายของรัฐ และเมื่ออยู่ท่ามกลางบริบทของความขัดแย้ง เกษตรกรย่อมจำเป็นต้องมีการปรับตัวต่อสถานการณ์การยื้อแย่งที่ดินในพื้นที่อย่างไรบ้าง คณะผู้วิจัยเห็นว่าเงื่อนไขส่วนหนึ่งที่นำมาสู่การยื้อแย่งที่ดินภายในสังคมไทย เป็นผลมาจากระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการครอบครองกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรสาธารณะไว้ในมือรัฐหรือหน่วยของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ด้วยการขยายเขตแดนภายในอำนาจอธิปไตยของรัฐเข้าครอบครอง ทั้งในรูปของป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น โดยที่กระบวนการสถาปนาพื้นที่ของรัฐดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อมประวัติศาสตร์การสร้างความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ที่ส่งผลให้สิทธิอำนาจของรัฐเข้าไปแทนที่สิทธิ

ดั้งเดิมของชุมชน การกล่าวอ้างและการปฏิบัติการต่อพื้นที่ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าไม้จึงเป็นสิ่งที่รัฐไทยสถาปนาขึ้นมาภายหลัง

อาศัยกรอบแนวคิดโอกาสในการเข้าถึง (Theory of Access) ที่นำเสนอโดย Ribot and Peluso¹¹⁷ อธิบายโอกาสในการเข้าถึงว่าคือ ความสามารถในการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ ทั้งในเชิงที่เป็นวัตถุดิบของ เชิงบุคคล เชิงสถาบัน และเชิงสัญลักษณ์ การเข้าถึง (access) เชื่อมโยงกับความสามารถ (ability) ซึ่งครอบคลุมความหมายที่กว้างกว่าสิทธิ (rights) เนื่องจากแนวคิดเรื่องสิทธิเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกับกรรมสิทธิ์ในเชิงนิตินัยเป็นสำคัญ ขณะที่การเข้าถึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสามารถที่รวมทั้งนัยเชิงนิตินัยและพฤตินัยร่วมอยู่ด้วยกัน

ในกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณีที่นำเสนอในรายงานวิจัยฉบับนี้ พบว่า กระบวนการยื้อแย่งที่ดิน นอกจากจะสัมพันธ์กับเรื่องของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว ส่วนที่สำคัญที่สุดคือกระบวนการยื้อแย่งที่ดินเกิดจากการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสในการเข้าถึงที่ดินป่าไม้ที่เป็นของรัฐหรือไม่อย่างไร เนื่องจากรัฐเป็นผู้ผูกขาดการทรัพยากรที่ดินในเขตป่าไม้นี้แต่เพียงผู้เดียวตามกฎหมาย รวมทั้งออกกฎเกณฑ์ในการห้ามประชาชนในท้องถิ่นใช้และเข้าถึงทรัพยากรในเขตป่าไม้ ทำให้การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นถูกตีตราว่าเป็นผู้บุกรุกและกระทำผิดกฎหมาย งานศึกษานี้นำเสนอมุมมองการปรับตัวของชาวบ้านใน 2 กรณีศึกษา เพื่อชี้ให้เห็นว่าโอกาสในการเข้าถึงเป็นส่วนที่ช่วยทำให้พิจารณา

¹¹⁷ Jesse C. Ribot and Nancy Lee Peluso. (2003). A Theory of Access. *Rural Sociology*, (Vol.68, No.2), pp.153-181.

แผนภาพแสดงลำดับสถานการณ์สำคัญ
ที่เกี่ยวข้องกับการยึดแย้งที่ดินในพื้นที่กรณีศึกษา



ข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย

การศึกษา พบว่า หน่วยงานภาครัฐและประชาชนเป็นตัวแสดงหรือผู้กระทำหลักในปรากฏการณ์การยึดแย้งที่ดินที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนทั้ง 2 พื้นที่ ในขณะที่กลุ่มทุนจากภายนอกชุมชนเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในระยะหลังๆ อย่างไรก็ตามสามารถกล่าวได้ว่าสถานการณ์การยึดแย้งที่ดินในด้านหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานตามนโยบายต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ หรืออีกนัยหนึ่งพัฒนาการการใช้และการสูญเสียที่ดินทำกินของชาวบ้านตามุยและบ้านหนองเม็กก็เป็นไปตามนโยบายของรัฐในแต่ละช่วงเวลานั้นเอง สอดคล้องกับข้อคิดเห็นของ Hirsch¹¹⁸ ที่สะท้อนว่าพลวัตของการใช้ที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ป่า ซึ่ง Hirsch ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของพื้นที่ชายแดน (Frontiers) นั้น มีแนวโน้มแปรเปลี่ยนไปตามนโยบายของรัฐในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้

1) นโยบายด้านความมั่นคง

นโยบายต่อสู้เอาชนะคอมมิวนิสต์ของประเทศไทยในยุคสงครามเย็นในช่วงกลางทศวรรษ 1970 ถึงต้นทศวรรษ 1990 ทำให้ชุมชนบ้านหนองเม็กจำนวนหนึ่งต้องออกจากที่ดินทำกินทางด้านทิศตะวันออกของหมู่บ้าน ภายใต้ข้ออ้างเกี่ยวกับการสกัดกั้นการขยายตัวและการตัดการสนับสนุนต่อขบวนการคอมมิวนิสต์ ขณะที่ชาวบ้านตามุยต้องยอมละทิ้งพื้นที่ทำกินในเขตประเทศลาวที่อยู่อีกฝั่งหนึ่งของแม่น้ำโขงซึ่งได้รับมรดกตกทอดมาจากบรรพบุรุษ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ในช่วงปี พ.ศ.2518 และทำให้ต้องหันมาใช้พื้นที่ทำการเกษตรที่มีค่อนข้างจำกัดในฝั่งประเทศไทยเท่านั้น

2) นโยบายการอนุรักษ์ธรรมชาติ

ชุมชนในพื้นที่ศึกษาทั้ง 2 แห่งได้รับผลกระทบจากนโยบายและปฏิบัติการด้านการจัดการที่ดินและป่าไม้ เริ่มตั้งแต่การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยออกกฎกระทรวงกำหนดให้ป่าดงภูโหล่นเป็นป่าสงวนแห่งชาติในปี พ.ศ.2516 และออกกฎกระทรวงกำหนดให้ป่าบุณฑริกเป็นป่าสงวนแห่งชาติในปี พ.ศ.2518 ครอบคลุมพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยทั้งหมดของชาวบ้านตามุยและบางส่วนของชาวบ้านหนองเม็กตามลำดับ โดยในกรณีบ้าน

¹¹⁸ Philip Hirsch. (2009, June). Revisiting frontiers as transitional spaces in Thailand. The Geographical Journal, 175(2), pp.125-126.

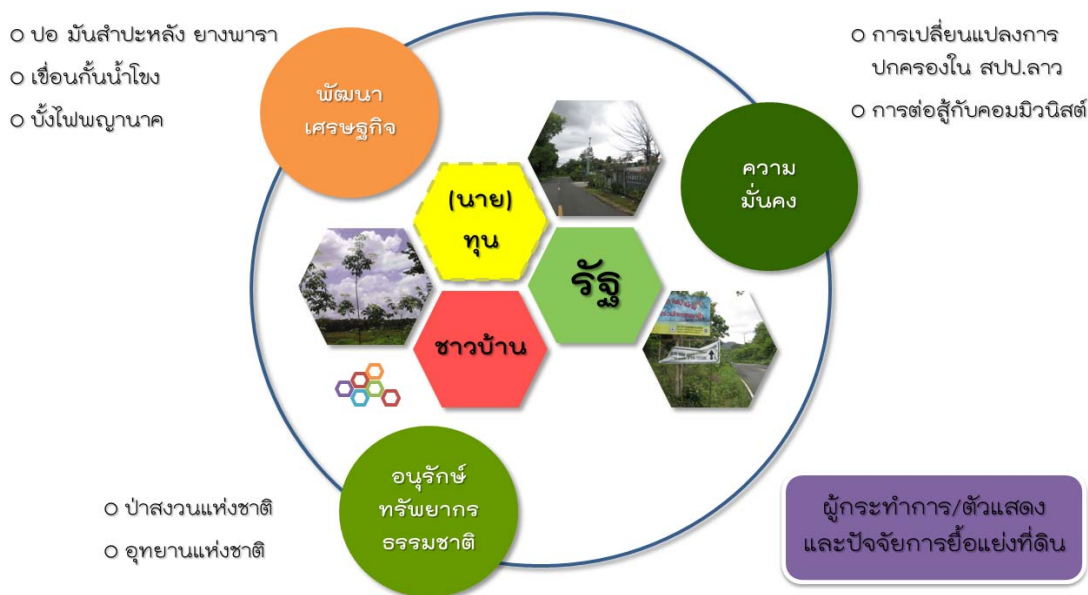
หนองเม็กมีการเพิกถอนพื้นที่บางส่วนออกจากการเป็นเขตป่าสงวนในปี พ.ศ.2526 เพื่อนำไปจัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยทำกิน ขณะที่ในความเป็นจริงมีผู้อาศัยทำกินอยู่พื้นที่ดังกล่าวมาก่อนแล้ว และแม้ภาครัฐจะระบุเหตุผลท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติในทำนองเดียวกันว่าเป็นไปเพื่อรักษาสภาพป่า ไม้ ของป่า และทรัพยากรไว้ แต่เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าอันที่จริงการประกาศเขตป่าสงวนฯ ในเบื้องต้นล้วนเป็นไปเพื่อกันพื้นที่สำหรับการให้สัมปทานทำไม้ ซึ่งมาพร้อมกับกีดกันทำให้การเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในเขตดังกล่าวของคนในพื้นที่เป็นเรื่องผิดกฎหมาย

เมื่อถึงยุคที่หมดเวลาสำหรับการหารายได้จากการสัมปทานทำไม้ และรัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการสัมปทานป่าบกทั่วประเทศในปี พ.ศ.2532 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหลายแห่งได้รับการประกาศเป็นป่าอนุรักษ์ในรูปเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือไม้กฤษณาแห่งชาติ โดยพื้นที่บางส่วนของป่าบุณฑริกได้รับการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติภูจองนายอย และบางส่วนของป่าดงภูโหล่นได้รับการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติผาแต้มในปี พ.ศ.2530 และ พ.ศ.2534 ตามลำดับ ส่งผลให้มีการห้ามทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นรอยต่อและการถูกกันเป็นพื้นที่ป่ากันชนของพื้นที่อุทยานแห่งชาติภูจองนายอย รวมทั้งทำให้การกลับเข้าไปทำการทำกินในพื้นที่เดิมซึ่งซ้อนทับอยู่ในพื้นที่ส่วนนี้ ซึ่งถูกห้ามไว้ในช่วงของการต่อสู้เอาชนะคอมมิวนิสต์ของชาวบ้านหนองเม็กไม่สามารถทำได้อีกต่อไป ขณะที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินของชาวบ้านตามยุคอยู่ในวงล้อมของอุทยานแห่งชาติผาแต้ม มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและห้ามมิให้มีการขยายพื้นที่ทำกินอย่างเข้มงวด พร้อมกันนี้ชาวบ้านบางส่วนยังถูกห้ามหรือบังคับมิให้เข้าทำการเกษตรในพื้นที่บนภูเขาที่เคยทำกินอยู่ก่อนนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2537-38 เป็นต้นมาด้วย

3) นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ

ชาวบ้านตามุยและชาวบ้านหนองเม็กได้รับผลกระทบจากนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องการผนวกเศรษฐกิจของท้องถิ่นเข้ากับระบบทุนนิยมเสรีอันเกี่ยวกับการสูญเสียที่ดินทำกินไม่แตกต่างกัน หากแต่มีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ชาวบ้านตามุยมีพื้นที่ทำกินและอาศัยอยู่ติดกับแม่น้ำโขงซึ่งถือเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวในยุคสมัยปัจจุบัน จึงเกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อนำไปพัฒนาเป็นรีสอร์ทรองรับนักท่องเที่ยว ทั้งนี้นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-55 มีการก่อสร้างรีสอร์ทในพื้นที่บ้านตามุยแล้วจำนวน 4 แห่ง ในจำนวนนี้ 3 แห่งเป็นของคนนอกชุมชนที่เข้ามาซื้อที่ดินจากชาวบ้านตามุย

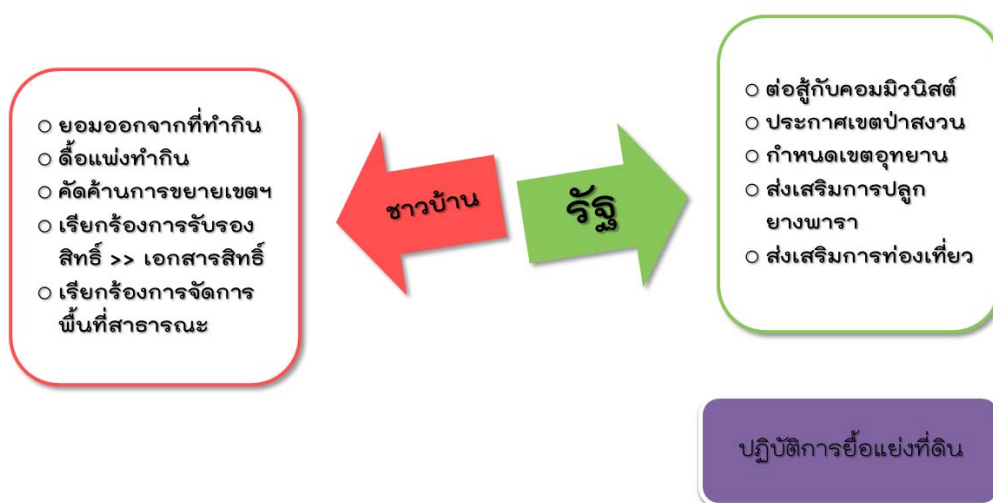
แผนภาพแสดงผู้กระทำการหรือตัวแสดง
และปัจจัยการยื้อแย่งที่ดินในพื้นที่กรณีศึกษา



การศึกษาข้อมูลระดับพื้นที่ พบว่า ความต้องการใช้ที่ดินสำหรับการท่องเที่ยว ซึ่งทำให้ราคาที่ดิน (แม้จะไม่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมาย) ถีบตัวสูงขึ้นจากราคาไร่ละประมาณ 1 หมื่นบาทในปี พ.ศ. 2543 เป็นสูงกว่า 1.5 ล้านบาทในปี พ.ศ.2557 ส่งผลสร้างแรงกดดันนำไปสู่ความกังวลต่อการสูญเสียที่ดินทำกินเพิ่มขึ้นอีกของชาวบ้านตามุย ในเวลาเดียวกันชาวบ้านตามุยเริ่มประสบปัญหาการไม่สามารถใช้พื้นที่ริมแม่น้ำโขงสำหรับการเพาะปลูกพืชผัก (เช่น ถั่ว ข้าวโพด มันเทศ) ในฤดูแล้งมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลจากการขึ้นลงของระดับน้ำในแม่น้ำโขงที่ผิดปกติและมีความไม่แน่นอน เนื่องจากการกักเก็บน้ำของเขื่อนขนาดใหญ่บนแม่น้ำโขงสายหลักในประเทศจีนที่สร้างแล้วเสร็จจำนวนถึง 6 แห่ง ซึ่งกระทบโดยตรงทั้งต่อรายได้และอาหารของชุมชน ไม่นับรวมถึงความพยายามในการผลักดันโครงการสร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงในพื้นที่ที่คาดว่าจะสร้างความเสียหายต่อการทำประมงพื้นบ้านอย่างขนานใหญ่ ชาวบ้านตามุยจำนวน 16 ครอบครัว จึงตัดสินใจเข้าร่วมเรียกร้องสิทธิทำกินในรูปแบบโฉนดชุมชน เนื่องจากมองว่าเป็นรูปแบบกรรมสิทธิ์ที่จะสามารถคุ้มครองป้องกันทำให้ที่ดินทำกินได้รับการส่งต่อเป็นมรดกไปยังลูกหลานได้ในอนาคต

ขณะที่ชาวบ้านหนองเม็กเผชิญหน้ากับการขยายพื้นที่เพาะปลูกยางพาราที่ได้รับการคาดหมายว่าจะสร้างรายได้เป็นอย่างดีเป็นกอบเป็นกำให้กับเกษตรกร ซึ่งในด้านการดำเนินการขยายพื้นที่ปลูกยางพารานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ส่งผลให้ความต้องการใช้ที่ดินมีเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ของหมู่บ้านถูกใช้เป็นที่สำหรับปลูกข้าว ทำให้การขยายพื้นที่ปลูกยางพาราจำเป็นต้องรุกคืบเข้าไปในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยเฉพาะการกลับเข้าไปใช้พื้นที่เดิมที่ถูกบังคับผลักดันให้ออกก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตามมีชาวบ้านจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่สามารถเข้าทำสวนยางพาราในพื้นที่เหล่านี้ได้ ขณะที่ราคาที่ดินก็เพิ่มขึ้นจากระดับ 5 พัน ถึง 1 หมื่นบาทต่อไร่ ไปเป็นหลักแสนบาทต่อไร่ ในเวลาต่อมาจึงปรากฏมีผู้แสดงตัวเป็นกลุ่มชาวบ้านไร่ที่ทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอสำหรับการประกอบอาชีพจำนวนกว่า 100 ครอบครัว ได้กลับสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมในการจัดการที่ดินของรัฐโดยเรียกร้องให้ทางราชการคืนอำนาจการจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์แปลงเนื้อที่ 5,849 ไร่ ที่ซ้อนทับอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อนำมาจัดสรรสำหรับการทำการเกษตรครอบครัวละ 15 ไร่ และขอกรรมสิทธิ์ในรูปโฉนดชุมชนเพื่อเป็นหลักประกันการถือครองที่ดิน พร้อมกับบริหารจัดการพื้นที่ที่คงเหลือให้เป็นพื้นที่สำหรับการใช้ประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน ดังที่ได้กล่าวแล้ว

แผนภาพแสดงปฏิบัติการยื้อแย่งที่ดินระหว่างรัฐและชาวบ้าน ในพื้นที่กรณีศึกษา



อย่างไรก็ตาม พื้นที่การเกษตรที่อยู่ในเขตชายแดนดังกล่าวทั้ง 2 กรณี ยังคงเป็นพื้นที่แห่งการถกเถียงกันในประเด็นที่ยังไม่สิ้นสุดว่า การเกษตรได้รุกรานเข้าไปยังในพื้นที่เขตป่าหรือเป็นเขตป่าที่รุกรานวิถีชีวิตการเกษตร เพราะนโยบายในแต่ละช่วงของรัฐบาลได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า นับตั้งแต่ต้นนโยบายส่งเสริมการขยายพื้นที่การเกษตรไปยังพื้นที่ใหม่ที่ไม่ได้มีการปลูกข้าวในทศวรรษที่ 1960 โดยการส่งเสริมจากธนาคารโลกเพื่อสร้างให้เกิดความหลากหลายในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย การสัมปทานป่าไม้ไทยในช่วงทศวรรษที่ 1970 และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างถนนที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือด้านความมั่นคงในทศวรรษที่ 1980 ดังนั้นภาพของพื้นที่ชายแดนในรูปแบบของการเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม จึงมีพื้นที่ที่ถูกกำหนดโดยนโยบายจากรัฐเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นพื้นที่ของการมีวิถีชีวิตของผู้คนที่ถูกระบอบการแห่งการพัฒนาพื้นที่จากรัฐาภิบาลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ชายแดนดังกล่าวอันเนื่องมาจากการอพยพ ความสัมพันธ์ทางชนชั้นแบบใหม่ รูปแบบการใช้ที่ดินแบบใหม่ และแบบวิถีของการเกษตรและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแนวทางที่หลากหลายล้วนส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนในท้องถิ่นในมิติที่หลากหลายขึ้น

ข้อค้นพบในเชิงทฤษฎี

1. การยื้อแย่งที่ดิน

กระบวนการการยื้อแย่งที่ดินจากกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณี ชี้ให้เห็นนัยเชิงทฤษฎีของการยื้อแย่งที่ดินภายในสังคม หรือเป็นการยื้อแย่งที่ดินระหว่าง “รัฐ” กับ “ประชาชน” ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่มีความเข้มข้นไม่น้อยกว่าการยื้อแย่งที่ดินขนาดใหญ่จากบรรษัทข้ามชาติ โดยเฉพาะในการลงทุนเพื่อทำธุรกิจพลังงานหรือธุรกิจความมั่นคงทางอาหารที่เกิดขึ้นในระดับโลก และการยื้อแย่งที่ดินที่สะท้อนจากกรณีศึกษานับเป็นกระบวนการต่อสู้ในเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและภาคประชาชนด้วย

นโยบายจากรัฐบาลกลางที่สนับสนุนการอนุรักษ์ภายใต้วาทกรรม “พื้นที่สีเขียว” ได้กลายเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกในประเด็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย สร้างให้เกิดกระบวนการยื้อแย่งที่ดินระหว่างรัฐและชาวบ้าน โดยกรณีศึกษาทั้งสองชี้ให้เห็นว่า

ชาวบ้านท้องถิ่นพยายามสร้างการปฏิบัติการช่วงชิงการควบคุมความหมายของการใช้ประโยชน์และการรักษาที่ดิน ผ่านการรวมตัวกันและเข้าร่วมขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม ซึ่งมีจุดยืนต้องการให้ชาวบ้านได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดนโยบายที่ดินที่ส่งผลกระทบต่อพวกเขา ด้วยการชี้ให้เห็นว่าพื้นที่ต่างๆ ที่รัฐอ้างสิทธิ์เข้าครอบครองจัดการตามกฎหมายหลากหลายฉบับนั้น แท้จริงแล้วเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านในพื้นที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์มาก่อน

กรณีศึกษาทั้ง 2 กรณี ไม่สอดคล้องกับกระบวนการยื้อแย่งที่ดินภายใต้การนิยามของการครอบครองพื้นที่ขนาดใหญ่ที่มีลักษณะข้ามชาติ และเผยให้เห็นว่า “การยื้อแย่งที่ดิน” ไม่ควรทำความเข้าใจในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์ใหม่ของการสะสมทุนของเสรีนิยมใหม่เพียงอย่างเดียว แต่สามารถปรากฏตัวขึ้นจากบริบทเชิงประวัติศาสตร์ของการใช้ที่ดินในแต่ละยุคที่มีบริบททางการเมืองเข้ามากำกับ การยื้อแย่งที่ดินจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขความสัมพันธ์ทางสังคมของผู้กระทำหรือตัวแสดงภายในทั้งระดับรัฐและท้องถิ่น ก่อให้เกิดและนำไปสู่การช่วงชิงและสร้างความขัดแย้งเหนือที่ดินและทรัพยากร

การยื้อแย่งที่ดินผ่านนโยบายการสงวนรักษาและอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณี นำไปสู่การปิดล้อมพื้นที่แบบใหม่ภายใต้วาทกรรมการสร้างพื้นที่ที่ต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการคุกคามของมนุษย์ เช่น พื้นที่ของป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติ ล้วนเป็นกระบวนการสร้างพื้นที่ปิดล้อมแบ่งแยกและกีดกันชาวบ้านออกจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิต ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ผลักดันให้ชาวบ้านเดินออกจากวิถีการเกษตรและเข้าสู่การเป็นแรงงานรับจ้างมากขึ้น

อย่างไรก็ตามในอีกแง่หนึ่งการแย่งชิงที่ดินอาจเป็นเงื่อนไขเอื้ออำนวยให้การขยายตัวของทุนนิยมเข้าสวมใช้พื้นที่ที่กินไว้เพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวและการอนุรักษ์ได้ด้วยเช่นกัน และพื้นที่แห่งการอนุรักษ์ในตัวเองก็เป็นทุนประเภทหนึ่งทั้งของรัฐและชาวบ้าน สำหรับรัฐที่ดินในเขตอุทยานฯ ถือเป็นทุนของการขยายตัวด้านการท่องเที่ยวเชิง สำหรับชาวบ้านการใช้พื้นที่เดียวกันนับเป็นปัจจัยการผลิตที่มีอย่างจำกัดและมีความสำคัญไม่แตกต่างกัน ในกรณีบ้านตามย้อยจำกัดในเชิงกายภาพที่ที่ดินส่วนใหญ่เป็นหิน ทำให้พื้นที่เพื่อการเกษตรริมโขง (รวมถึงพื้นที่ที่เคยใช้ประโยชน์มาก่อนการประกาศเขตอุทยานฯ) ถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ขณะที่ที่ดินในเขตป่าและพื้นที่ชาวบ้านหนองเม็กอ้างว่าเคยใช้ประโยชน์มาก่อน (แต่ถูกห้ามในจากรัฐในเวลาต่อมา) ถือเป็นปัจจัยการผลิตที่หล่อเลี้ยง

เศรษฐกิจของชาวบ้าน ภายใต้ความต้องการการใช้ที่ดินที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากนโยบายการส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราของรัฐบาล

2. โอกาสในการเข้าถึง

ภายใต้ความขัดแย้งด้านที่ดิน ชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นมักตกเป็นจำเลยและถูกมองเป็นผู้บุกรุกที่ทำให้ทรัพยากรป่าไม้เสื่อมถอยลง ทั้งที่แม้ว่าการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติจะตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐอย่างเบ็ดเสร็จมากขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา การตั้งถิ่นฐาน การใช้ และการเข้าถึงทรัพยากรถูกควบคุมจากกลไกทางกฎหมายและโครงสร้างทางอำนาจของรัฐ ทำให้การเข้าถึงทรัพยากรของชาวบ้านในท้องถิ่นถูกจำกัด อย่างไรก็ตามกลไกทางกฎหมายและโครงสร้างอำนาจอย่างเดียวกันนี้กลับอนุญาตให้กลุ่มคนที่ไม่ได้อยู่อาศัยหรือไม่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยสำหรับการดำรงชีวิตเข้าไปใช้ประโยชน์ ดังเช่นกรณีการส่งเสริมการท่องเที่ยวบั้งไฟพญานาคที่บ้านตามุย ซึ่งเปิดโอกาสให้นายทุนต่างพื้นที่สามารถเข้าไปสร้างบ้านพักตากอากาศริมน้ำโขงได้ อันแสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์ของการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติกับกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคมที่แตกต่างกันแตกต่างกันออกไป ในแง่นี้โอกาสของการเข้าถึงจึงเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับ “อำนาจ” มากกว่าการอ้าง “สิทธิ”

ผู้กระทำการ หรือตัวแสดงต่างๆ ที่ปรากฏในกระบวนการยื้อแย่งที่ดิน ภายใต้กรอบการวิเคราะห์โอกาสในการเข้าถึงต่างปฏิบัติการบนฐานของการได้รับผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน กล่าวสำหรับกรณีบ้านตามุย แม้ว่าชาวบ้านส่วนใหญ่จะไม่มีเอกสารสิทธิรับรองการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน แต่ที่ผ่านมามีคนเหล่านี้สามารถมีรายได้ทั้งจากการปลูกพืชในที่ดินที่พวกเขาใช้ประโยชน์ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์รัฐ และสามารถหาของป่าจากพื้นที่เดียวกัน เช่น หน่อไม้ และเห็ดชนิดต่าง ตลอดจนสามารถจับปลาในแม่น้ำโขง เพื่อการบริโภคในครัวเรือนและขายเป็นรายได้ เหล่านี้คือมูลค่าที่ชาวบ้านเก็บได้เมื่อสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดินได้ ขณะที่หน่วยงานรัฐให้คุณค่ากับมูลค่าของป่าไม้และผลประโยชน์จากการท่องเที่ยว โดยถึงกับยอมให้ผู้กระทำการที่เป็นนายทุนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น การสร้างบ้านพักตากอากาศ หรือการให้ความร่วมมือในการพัฒนาเขื่อนในแม่น้ำโขงซึ่งจะสร้างผลกระทบทำให้น้ำท่วมในเขตอุทยานแห่งชาติผาแต้มถึง 480 ไร่ ก็ตาม ในส่วนกรณีบ้านหนองเม็ก ชาวบ้านได้รับประโยชน์จากการส่งเสริมการปลูกยางพาราตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 เรื่อยมาจนกระทั่ง

มีนโยบายเพิ่มพื้นที่ปลูกยางพาราในภาคเหนือและอีสาน 1 ล้านไร่ของรัฐบาลในปี พ.ศ.2547 ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของการใช้พื้นที่อันเนื่องมาจากนโยบายดังกล่าวอย่างขนานใหญ่ ในโอกาสนี้ชาวบ้านจำนวนหนึ่งซึ่งไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้จึงเริ่มแสดงความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดิน ขณะที่ภาครัฐเองก็ยังคงพยายามคงจุดยืนในการอนุรักษ์ ภายใต้การเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ยอมปล่อยให้มีการทำกินในพื้นที่เหล่านั้นแลกกับการเพิ่มพื้นที่ปลูกยางพาราตามนโยบายของรัฐบาลและผลประโยชน์อันไม่ควรได้รับอีกส่วนหนึ่ง

3. การปรับตัวต่อรองของชุมชน

กล่าวได้ว่าการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ นับเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีพของชาวบ้านในชุมชนเป็นอย่างมากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การปรากฏขึ้นของนโยบายโฉนดชุมชนและกระบวนการต่อรองขอโฉนดชุมชนในกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณี ควรถือเป็น การปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อเงื่อนไขของการดำเนินชีวิตภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว และแม้ว่าที่ผ่าน มาการดำเนินงานออกกรรมสิทธิ์ที่ดินภายใต้นโยบายโฉนดชุมชนจะมีความติดขัดในทางปฏิบัติ เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินในสังคมไทยที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน และมีกฎเกณฑ์จาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน รวมถึงความขัดแย้งในเชิงนโยบายของ 2 รัฐบาลจาก 2 พรรค การเมืองใหญ่ ทำให้การออกโฉนดชุมชนสามารถดำเนินการได้เพียง 2 แห่ง จากที่ตั้งเป้าไว้ในพื้นที่นำร่อง 30 แห่ง อย่างไรก็ตามกระบวนการต่อรองของชาวบ้านทั้ง 2 แห่งดังกล่าวสะท้อนให้เห็นประเด็น สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การใช้ประโยชน์ที่ดินของชาวบ้านเป็นส่วนที่สัมพันธ์กับชีวิตทางสังคมและเศรษฐกิจ การขาดซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินในเชิงปัจเจกบุคคล (ที่รัฐมีหน้าที่ออกให้) และการไม่สามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่รัฐครอบครองกรรมสิทธิ์สำหรับการผลิตทางการเกษตรได้ ส่งผลทำให้โฉนดชุมชนกลายเป็นทางเลือกที่ชาวบ้านใช้สำหรับต่อรองเพื่อเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ โดยอาศัยการรวมตัวและการสร้างกติกาเพื่อป้องกันไม่ให้ที่ดินหลุดออกไปจากชุมชน และสร้างหลักประกันในด้านความมั่นคงในการประกอบอาชีพพร้อมไปด้วย

2) โฉนดชุมชนเป็นเครื่องมือที่สะท้อนให้เห็นการต่อสู้กับวาทกรรม “ผู้บุกรุก” ที่ชาวบ้านมัก ถูกตีตราจากรัฐและสังคม เนื่องจากโฉนดชุมชนจำกัดการขยายตัวของการบุกรุกที่ดินใหม่ด้วยการระบุพื้นที่ขอใช้ประโยชน์อย่างชัดเจนทั้งในเชิงภาพรวมและรายบุคคล ตลอดจนมีกฎเกณฑ์ต่างๆ สมาชิก

ต้องถือปฏิบัติ เช่น การกำหนดให้ผู้ได้รับโฉนดชุมชนมีสิทธิถือครองที่ดินตามกฎหมายไม่เกิน 30 ปี ต้องปลูกป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม หรือต้องไม่ทำให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และไม่สามารถนำที่ดินไปจำหน่าย จำหน่าย จ่ายโอน หรือซื้อขายกรรมสิทธิ์ เป็นต้น รวมทั้งยังมีการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

อย่างไรก็ตามภายใต้กระบวนการยื้อแย่งที่ดินที่เกิดขึ้น ภาครัฐเองก็พยายามปรับตัวเพื่อลดกระแสการต่อต้านจากประชาชน และคงสถานะภาพของการเป็นผู้กระทำการหลักต่อไป ซึ่งในด้านหนึ่งก็คือการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านเข้าไปใช้พื้นที่อนุรักษ์สำหรับการหากินตามธรรมชาติได้บ้าง เช่น การยอมให้หาเห็ด หรือหน่อไม้จากพื้นที่อนุรักษ์ หากแต่ชาวบ้านเองไม่มั่นใจว่าโอกาสที่ได้รับเหล่านี้จะมีความยั่งยืนหรือไม่เพียงใด เนื่องจากในความเป็นจริงการหาอยู่หากินตามธรรมชาติในพื้นที่อนุรักษ์ หรือการเก็บผลผลิตที่ไม่ใช่เนื้อไม้ในพื้นที่ดังกล่าวนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นกิจกรรมผิดกฎหมายทั้งสิ้น ในเวลาเดียวกันชาวบ้านเองก็ได้พยายามต่อสู้ขัดขืนการใช้อำนาจของรัฐที่ดำเนินการผ่านกฎหมายหรือนโยบายต่างๆ ทั้งการตั้งแ่งทำกินต่อในพื้นที่เดิม รวมถึงการลักลอบทำลายหรือย้ายป้ายและหลักเขตป่าอนุรักษ์ และเผชิญหน้าคัดค้านกับเจ้าหน้าที่รัฐโดยตรง (ในที่ประชุมหารือ) ดังกรณีการคัดค้านการขยายเขตอุทยานแห่งชาติภูจองนายอยในช่วงปี พ.ศ.2552 ของชาวบ้านหนองเม็ก หรือรวมตัวกันขับไล่เจ้าหน้าที่ที่เข้ามาสำรวจรังวัดเตรียมประกาศเขตอุทยานแห่งชาติผาแต้มเมื่อประมาณปี พ.ศ.2532 ขณะที่บางรายยอมจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่แลกกับโอกาสในการมีพื้นที่สำหรับทำกินต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ความเป็นพื้นที่ชายแดนซึ่งในด้านหนึ่งหมายถึงพื้นที่ชายแดนที่เป็นรอยต่อระหว่างรัฐ-ชาติ ในกรณีศึกษาทั้ง 2 ชุมชน ยังคงสะท้อนการจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยอำนาจอธิปไตยของรัฐ-ชาติ โดยให้ความสำคัญกับอำนาจและกลไกของรัฐเป็นหลัก ซึ่งมักมาพร้อมกับการละเลยมิติทางวัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ชุมชน ส่งผลให้การใช้ที่ดินและการจัดการที่ดินไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น การจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ชุมชนชายแดนจึงประสบปัญหาไม่แตกต่างกันกับปัญหาที่ดินในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย ซึ่งล้วนต้องการความเข้าใจจากรัฐและกลไกของรัฐโดยเฉพาะในมิติทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของชุมชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

2. การศึกษาในพื้นที่ชุมชนชายแดนทั้ง 2 กรณีศึกษา นำไปสู่การถกเถียงว่าท้ายที่สุดแล้วเขตป่าอนุรักษ์ หรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นพื้นที่ที่ใครควรได้ประโยชน์อย่างแท้จริง ในขณะที่กระแสการท่องเที่ยวหรือการปลูกพืชเชิงพาณิชย์กำลังกลายเป็นประเด็นท้าทายต่อการจัดการพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย โดยที่ผ่านมาการปะทะกันของ “การพัฒนาทางเศรษฐกิจ” และ “การอนุรักษ์ธรรมชาติ” มักจบลงด้วยการกีดกันคนเล็กคนน้อยออกจากเขตป่า หากแต่เพิกเฉยต่อการเข้าใช้ประโยชน์ของผู้มีอำนาจเงินหรือนายทุน ซึ่งกำลังนำไปสู่การปิดล้อม (Enclosed) ทำให้คนในพื้นที่ชายแดนสูญเสียที่ดินทำกิน และทำให้การครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินเขตป่าขึ้นอยู่กับหน่วยงานหรือองค์กรที่รัฐให้การอนุญาตเท่านั้น ในประเด็นนี้จึงควรมีการศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและการใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมว่าแท้จริงแล้วเข้าข่ายการสร้างกลไกในการควบคุมที่ดินไว้สำหรับประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะหรือไม่

3. รัฐบาลและสังคมไทยต้องยอมรับความจริงและตระหนักว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือการถือครองที่ดินที่กระจุกอยู่ในมือคนจำนวนน้อย รวมถึงการสูญเสียและการขาดแคลนที่ดินทำกินสำหรับเกษตรกรเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งที่นำไปสู่การด้อยคุณภาพชีวิตในหมู่คนเหล่านี้ (หรือหลายครั้งถูกมองว่าเป็นสาเหตุของการบุกรุกเข้าใช้พื้นที่หวงห้ามของรัฐ) คณะผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องลงมือปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาลี้ภัยที่สั่งสมพอกพูนอยู่ในสังคมดังกล่าว โดยการให้การยอมรับสิทธิของเกษตรกรหรือชุมชนในที่ดินทำกินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในที่นี้การออกโฉนดชุมชนน่าจะเป็นแนวทางที่ควรนำมาพิจารณาในฐานะเครื่องมือที่สะท้อนการยอมรับสิทธิดังกล่าว ทั้งยังเป็นการสร้างหลักประกันการเข้ามาหากินและป้องกันการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกรได้ระดับหนึ่ง โดยที่ผ่านมามีการตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานโฉนดชุมชน รวมถึงการตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ตลอดจนติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ฯลฯ ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553¹¹⁹ รวมทั้งได้มีการออกโฉนดชุมชนให้กับชุมชนเกษตรกรบ้างแล้วในบางพื้นที่

¹¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง วันที่ 11 มิถุนายน 2553 (ดูรายละเอียดในภาคผนวก)

นอกจากนี้แล้วยังจำเป็นต้องเพิ่มโอกาสการเข้าถึงที่ดินทำกินสำหรับผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินไม่เพียงพอสำหรับการทำกิน ในด้านหนึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าควรเร่งรัดพัฒนาธนาคารที่ดินให้สามารถสร้างประโยชน์ได้จริง ภายใต้การมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายข้างต้นที่อาจมีเงื่อนไขและความต้องการแตกต่างกัน โดยที่การมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องนับเป็นเรื่องที่จำเป็น และดูเหมือนว่าร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.¹²⁰ ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ไปเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2558 และปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นอาจถือเป็นความหวังอีกครั้งของผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอสำหรับการเลี้ยงชีพ อันจะทำให้การให้สินเชื่อสำหรับการจัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน องค์กรชุมชน หรือเครือข่ายองค์กรชุมชน รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุน องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ที่ตั้งขึ้นภายใต้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554¹²¹ ให้ได้รับการปฏิบัติและรับรองอย่างจริงจังนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม

¹²⁰ สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ. (2558, 10 สิงหาคม). ร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน, 20 สิงหาคม 2558. <http://www.reform.or.th/2014/wp-content/uploads/ร่างพ.ร.บ.ธนาคารที่ดินฯที่ส่ง-กรม.พิจารณา.pdf> (ดูรายละเอียดในภาคผนวก)

¹²¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 33 ก วันที่ 10 พฤษภาคม 2554 (ดูรายละเอียดในภาคผนวก)

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎกระทรวง ฉบับที่ 1,010 (พ.ศ.2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507. (2526, 22 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ)*. เล่ม 100 ตอนที่ 122. หน้า 8-9.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 603 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (2516, 27 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 90 ตอนที่ 153. หน้า 561-562.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 744 (พ.ศ.2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507. (2518, 10 มิถุนายน) *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 92 ตอนที่ 109. หน้า 147-148.

ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม. (ม.ป.ป.). *ข้อมูลเบื้องต้น และข้อเรียกร้อง กรณีปัญหาที่ดินทำกินบ้านหนองเม็ก (หมู่ที่ 4 และ หมู่ที่ 21) ตำบลห้วยข่า อำเภอขุนทรักษ์ จังหวัดอุบลราชธานี*. (เอกสารอัดสำเนา)

คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์ทับซ้อนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของราษฎร และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ. (2556). เอกสารระเบียบวาระการประชุม ครั้งที่ 2/2556 ณ ห้องจินดาร์ตัน (POC) ศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานี, 4 พฤศจิกายน 2556.

ชลีรัตน์ เจริญพร. (2556). *พลวัตการขับเคลื่อนโฉนดชุมชน และการพัฒนานโยบายสังคมในการแก้ไขปัญหาที่ดิน: กรณีศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินภาคประชาชนในประเทศไทย*. (สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ดุสิตบัณฑิต, สาขาการบริหารสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์)

ดวงมณี เลาวกุล. (2556). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร. *สู่สังคมไทยเสมอหน้า: การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์)*. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์. (2539). *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพ*. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรีสิน.

พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าภูจองนายอย ในท้องที่ตำบลห้วยข้า อำเภอบุณฑริก ตำบลนาจะหลวย อำเภอนาจะหลวย และตำบลโดมประดิษฐ์ อำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2530. (2530, 1 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ)*. เล่ม 104 ตอนที่ 103. หน้า 11-13.

พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าภูโหล่น ในท้องที่ตำบลลำโรง อำเภอโพธิ์ไทร ตำบลนามแห่ง อำเภอศรีเมืองใหม่ และตำบลนาโพธิ์กลาง ตำบลห้วยยาง ตำบลห้วยไผ่ อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2534. (2434, 31 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 90 ตอนที่ 153, หน้า 561-562.

พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณป่ายอดโดม ในท้องที่ตำบลโดมประดิษฐ์ อำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ.2520. (2520, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 94 ตอนที่ 95. หน้า 705-708.

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554. (2554, 10 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 128 ตอนที่ 33 ก. หน้า 1-18.

มนตรี จันทวงศ์ นิจันรินทร์ อวะภาค และอารียา ติวะสุระเดช, บรรณาธิการ. (2558). *นิเวศเศรษฐกิจ วัฒนธรรม ลุ่มน้ำโขง: จากแก่งคุดคู้ถึงผาชันในกระแสการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.

มูลนิธิสถาบันที่ดิน. (2544). *โครงการการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด* (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

มูลนิธิสถาบันที่ดิน. (2545). *การถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน*. เชียงใหม่: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553. (2553, 11 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง. หน้า 1-4.

สกลฤทธิ์ จันทรพุ่ม. (2556). *การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย: โฉนดชุมชน*. กรุงเทพฯ: เพนไท.

สุรสม กฤษณะจุฑะ. (2555). *การเมืองเรื่องพื้นที่และการต่อสู้เพื่อความมั่นคงในที่ดินของชาวนาอีสาน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุุณบัณฑิต, สาขาวิชาไทศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาสารคาม)

สุรินทร์ อันพรหม. (2557). ชีตจำกัดของ สทก. ต่อการดำรงชีพและการปรับตัวของเกษตรกรในเขตป่า. *วารสารสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา*, 33(1), 81-103.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2548). *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินติ้ง.

เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ (บก.). (2536). *ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

อนุสรณ์ อุณโณ. (2547). *ขบวนการสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวมในสังคมไทย: เกษตรกรรมยั่งยืนในบริบทระบอบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากร กรณีโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการจัดงานมหกรรมเกษตรกรรมยั่งยืน.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2547). พจนนิยมไทยบนแนวทางทักษิณมิกส์ และผลต่อนโยบายการพัฒนา.
ฟ้าเดียวกัน, 2(1),

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. (2549). *การจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ภาษาอังกฤษ

Arellano-López, Sonia. (2012). *Conflicting land use agendas: environment, indigenous land rights and development in central Bolivia: The case of the Isiboro-Sécure Indigenous Territory and National Park (TIPNIS)*. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing II. Organized by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) and hosted by the Department of Development Sociology at Cornell University. October 17-19, 2012

Balakrishnan, Sai. (2012). *Land Conflicts along highways in India: A Commentary on India's Agrarian to Industrial Transition*. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing II. Organized by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) and hosted by the Department of Development Sociology at Cornell University. October 17-19, 2012.

Bartholo, Roberto., Delamaro, Mauricio., Bursztyn, Ivan and Hallewell, Laurence. (2008, May). Tourism for whom? Different Paths to Development and Alternative Experiments in Brazil. *Latin American Perspectives*, 35(3), 103-119.

Cohen, Erik. (1984). The Sociology of Tourism: Approaches, Issues, and Findings. *Annual Review of Sociology*, 10, 373-392.

Hirsch, Philip. (2009, June). Revisiting frontiers as transitional spaces in Thailand. *The Geographical Journal*, 175(2), 124-132.

- Kelly, Alice B. (2011). Conservation practice as primitive accumulation. *The Journal of Peasant Studies*, 38(4), 683-701.
- Kolers, Avery. (2009). *Land, Conflict and Justice*. UK: Cambridge University.
- Lund, Christian and Boone, Catherine. (2013, Feb). Introduction: Land Politics in Africa-Constituting Authority over Territory, Property and Persons. *Africa*, 83(Special Issue 01), 1-13.
- MenjoBaye, Francis. (2008). Changing Land Tenure Arrangements and Access to Primary Assets under Globalization: A Cases Study of Two Villages in Anglophone. *Africa Development Review*, 20(1), 135-162.
- Peluso, Nancy Lee and Lund, Christian. (2011). New frontiers of land control: Introduction. *The Journal of peasant studies*, 38(4), 667-681.
- Ribot, Jesse C. and Peluso, Nancy Lee. (2003). A Theory of Access. *Rural Sociology*, 68(2), 153-181.
- Saikia, Arupjyoti. (2008). Forest land and peasant struggles in Assam, 2000-2007. *The Journal of Peasant Studies*, 35(1), 39-59.
- Sato, Jin. (2000). People in between: conversion and conservation of forest lands in Thailand. *Development and Change*, 31(1), 155-177.
- Scott, James (1998). *Seeing Like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed*. USA.: Yale University.
- Vandergeest, Peter and Peluso, Nancy Lee. (1995). Territorialization and State Power in Thailand. *Theory and Society*, 24(3), 385-426.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมที่ดิน. *สารระนำรู้เกี่ยวกับ ส.ค.1 และทะเบียนครอบครองที่ดิน*, 19 เมษายน 2558.

<http://www.dol.go.th/dol/images/medias/dol/example/lo/smt/article/may/sk01.htm>

กรมป่าไม้, สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 7 อุบลราชธานี. *หน่วยป้องกันรักษาป่าที่ อบ.8 (ฝั่งขวาลำโดมน้อย)*, 5 พฤษภาคม 2556. http://www.forest.go.th/ubonratchathani_7b/index.php?option=com_content&view=article&id=323

กรมป่าไม้, สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 7 อุบลราชธานี. *สรุปคดีรายหน่วย*, 17 เมษายน 2558. http://www.forest.go.th/ubonratchathani_7b/index.php

กรมป่าไม้, สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 7 อุบลราชธานี. *หน่วยป้องกันรักษาป่าที่ อบ.12 (ป่าดงภูโหล่น)*, 5 พฤษภาคม 2556. http://www.forest.go.th/ubonratchathani_7b/index.php?option=com_content&view=article&id=326

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, สำนักอุทยานแห่งชาติ. *ภูจอง-นายอย*, 16 เมษายน 2558. http://park.dnp.go.th/visitor/nationparkshow.php?PTA_CODE=1053

มวชน กอ.รมน. *ประวัติความเป็นมา*, 20 เมษายน 2558. http://www.1374.org/1_isoc/1_about_isoc/1_hist_isoc/1_hist_isoc.html

เดลินิวส์ออนไลน์. (2557, 26 กันยายน). *สภย.เดินหน้าลดพื้นที่ปลูกยาง*, 20 เมษายน 2558. <http://www.dailynews.co.th/politics/269554>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. *อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศย้อนหลัง*, 15 กรกฎาคม 2558. https://www.bot.or.th/thai/_layouts/application/exchangerate/exchangerateag.aspx

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2557, 18 มิถุนายน). เปิดตระกูลดังตุนที่ดินทั่วไทย "เจริญ"อุ้มฟู6.3แสนไร่
ระทึกคลังขงเก็บภาษี, 20 เมษายน 2558. [http://www.prachachat.net/news_](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1403008576)
[detail.php?newsid=1403008576](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1403008576)

มนินธ์ สุทธิวัฒนินิต. บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในระบบ
เศรษฐกิจไทยและแนวทางปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญห: ปัญหาการถือครองที่ดินโดยไม่ได้ใช้
ประโยชน์ และข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาดินของประเทศไทย, 23 สิงหาคม 2556.
http://aihr.info/ThaiHRSS2012/บทวิเคราะห์ปัญหาที่ดิน_final_27102011.doc

ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. (ฉบับภาคประชาชน), 5 กรกฎาคม 2558.
<http://www.reform.or.th/2014/wp-content/uploads/4lawsforthepeople.rar>

ศูนย์พัฒนาความรู้การซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า, สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการค้า
เกษตรล่วงหน้า. (ม.ป.ป.). ข้อมูลพื้นฐานด้านอุปทานสินค้ายางพาราของไทย, 20 เมษายน
2558. <http://www.aftc.or.th/itc/uploads/documents/rub06.pdf>

สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร. (ม.ป.ป.). พื้นที่ปลูกยางพาราในประเทศไทย, 17 เมษายน
2558. http://www.rubberthai.com/statistic/stat_index.htm

สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ. (2558, 10 สิงหาคม). ร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน, 20
สิงหาคม 2558. [http://www.reform.or.th/2014/wp-content/uploads/ร่างพ.ร.บ.](http://www.reform.or.th/2014/wp-content/uploads/ร่างพ.ร.บ.ธนาคารที่ดินที่ส่ง-กรม.พิจารณา.pdf)
[ธนาคารที่ดินที่ส่ง-กรม.พิจารณา.pdf](http://www.reform.or.th/2014/wp-content/uploads/ร่างพ.ร.บ.ธนาคารที่ดินที่ส่ง-กรม.พิจารณา.pdf)

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (ม.ป.ป.). บทวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางและ
ไม้ยางพารา เรื่อง ความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมยางของประเทศอาเซียน
และประเทศผู้ผลิตยางรายใหญ่อื่นๆ ของโลก, 17 เมษายน 2558. [http://rubber.oie.](http://rubber.oie.go.th/box/Article/26372/ความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมยางของประเทศอาเซียน.pdf)
[go.th/box/Article/26372/ความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมยางของประเทศ](http://rubber.oie.go.th/box/Article/26372/ความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมยางของประเทศอาเซียน.pdf)
[อาเซียน.pdf](http://rubber.oie.go.th/box/Article/26372/ความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมยางของประเทศอาเซียน.pdf)

Neef, Andreas. & Schwarzmeier, Rainer. (2001). *Land tenure system and right in trees and forests: interdependencies, dynamics and the role of development*

cooperation (Case studies from Mainland Southeast Asia). Retrieved April 20, 2015, from canvas Web site: <https://canvas.instructure.com/courses/851452/files/27921648/download?>

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2010). *Global Forest Resources Assessment 2010 (Main report)*. Retrieved April 20, 2015, from FAO Web site: <http://www.fao.org/docrep/013/i1757e/i1757e.pdf>

Dadzie, Richard. (2007). Neoclassical versus Institutional Views on Land Tenure Systems: Implications for Economic Development [Electronic version]. *Oeconomicus*. Volume VIII, 2006-2007, 18-27. Retrieved from [http://cas.umkc.edu/econ/_researchCommunity/oeconomicus/VolumeVIII/\(4\)%20Neoclassical%20versus%20Institutional%20Views%20on%20Land%20Tenure%20Systems.doc](http://cas.umkc.edu/econ/_researchCommunity/oeconomicus/VolumeVIII/(4)%20Neoclassical%20versus%20Institutional%20Views%20on%20Land%20Tenure%20Systems.doc)

USAID. (2011, February). Thailand—Property Rights and Resource Governance Profile. Retrieved 2014, July 7 from http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Thailand_Profile.pdf

ภาคผนวก

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน

พ.ศ. 2553

โดยที่สมควรจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดิน ชุมชนและประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามระเบียบนี้ กำหนด อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป¹²²

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

¹²² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง วันที่ 11 มิถุนายน 2553

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

ข้อ 4 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” ประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(2) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ

(3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งประธาน ปจช. แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุล จำนวนห้าคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ กิจกรรม และผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน

(ค) บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโฉนดชุมชน จำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 5 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่ง เพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ข้อ 6 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการที่มีอยู่เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ
- (4) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ 7 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบนี้
- (3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานโฉนดชุมชนรวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง
- (4) ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ตลอดจนติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชน ในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้
- (5) ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามนโยบายและแผนงานของงานโฉนดชุมชน
- (6) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (7) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับโฉนดชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 8 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

ข้อ 9 ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ข้อ 10 ให้จัดตั้งคณะกรรมการตามระเบียบนี้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่นำร่อง จำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

ข้อ 11 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2553

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2555

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ¹²³

ข้อ 3 ให้ยกเลิกความในข้อ 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 4 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” ประกอบด้วย

- (1) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- (2) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ

¹²³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 88 ง วันที่ 1 มิถุนายน 2555

(4) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

(5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งประธาน ปจช. แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุล จำนวนห้าคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ กิจกรรม และผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน

(ค) บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโฉนดชุมชน จำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

ประกาศ ณ วันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2555

ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

พระราชกฤษฎีกา
จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

พ.ศ. 2554

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2554
เป็นปีที่ 66 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการ
โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินขึ้นเป็นองค์การ
มหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 187 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ
มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระ
ราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหาร
จัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554”

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป¹²⁴

มาตรา 3 ในพระราชกฤษฎีกานี้

¹²⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 33 ก วันที่ 10 พฤษภาคม 2554

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“ผู้ยากจน” หมายความว่า ผู้ที่มีรายได้และทรัพย์สินไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน” หมายความว่า ผู้ที่ประสงค์จะได้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“องค์กรชุมชน” หมายความว่า กลุ่มคนที่มีระบบการจัดการที่สมาชิกของชุมชนจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ พัฒนาอาชีพ เพิ่มรายได้พัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม หรือพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในกลุ่ม

“เครือข่ายองค์กรชุมชน” หมายความว่า กลุ่มองค์กรชุมชนที่มีการรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ขององค์กรชุมชนในกลุ่มนั้น

“ธนาคารที่ดิน” หมายความว่า องค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“สถาบัน” หมายความว่า สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสถาบัน

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่สถาบัน

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างสถาบัน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา 4 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

หมวด 1

การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่

มาตรา 5 ให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น เรียกว่า “สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)” เรียกโดยย่อว่า “บจธ.” และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “The Land Bank Administration Institute (Public Organization)” เรียกโดยย่อว่า “LABAI”

มาตรา 6 ให้สถาบันมีที่ตั้งของสำนักงานแห่งใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และอาจตั้งสำนักงานสาขาได้ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

มาตรา 7 ให้สถาบันมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม และจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- (2) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่
- (3) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
- (4) สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน
- (5) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน

มาตรา 8 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 ให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน องค์กรชุมชน หรือเครือข่ายองค์กรชุมชน ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

- (2) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน
- (3) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภทกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน
- (4) โอนหรือรับโอนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่างๆ
- (5) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่างๆ
- (6) ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยนหรือดำเนินงานเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่างๆ
- (7) เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- (8) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- (9) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- (10) ประสานงาน ให้คำปรึกษาและคำแนะนำการวางแผนพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินแก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- (11) รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดิน รวมทั้งเสนอแนะปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแนวทางการแก้ไขต่อคณะกรรมการ
- (12) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการกำหนด
- (13) เป็นตัวแทนหรือนายหน้า หรือมอบหมาย หรือว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นประกอบกิจการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- (14) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- (15) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- การเข้าร่วมทุนตาม (7) และการกู้ยืมเงินตาม (8) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 9 การสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 7 (3) และการทำความตกลงและร่วมมือตามมาตรา 8 (9) ถ้าต้องมีการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

หมวด 2

ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

มาตรา 10 ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการของสถาบัน ประกอบด้วย

- (1) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา 42
- (2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- (3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสม
- (4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินกิจการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- (6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของสถาบัน

การรับเงินหรือทรัพย์สินตาม (4) จะต้องไม่กระทำในลักษณะที่ทำให้สถาบันขาดความเป็นอิสระหรือความเป็นกลาง

มาตรา 11 บรรดารายได้ของสถาบันไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นหรือสมควร สถาบันโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการรายได้ของสถาบันในจำนวนที่เห็นสมควรส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา 12 ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งสถาบันได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของสถาบันเป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน

ให้สถาบันมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบัน

มาตรา 13 การใช้จ่ายเงินของสถาบัน ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการของสถาบันโดยเฉพาะ การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินของสถาบัน ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด 3

การบริหารและการดำเนินการ

มาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน” ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงทางด้านการจัดการที่ดิน ด้านการบริหาร ด้านการวางผังเมือง หรือวิทยาการอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสถาบัน

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนห้าคน ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย

(3) กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวนสองคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนขององค์กรชุมชน

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสองคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดิน ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาสังคม หรือวิทยาการอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสถาบัน โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำร่วมอยู่ด้วย

ให้อำนาจกรรมการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้อำนาจการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่พ้นจาก

ตำแหน่งก่อนวาระตามมาตรา 18 ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยการเสนอแนะของ คณะกรรมการ

มาตรา 15 ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (5) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือ เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง
- (6) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง หรือที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับ สถาบัน
- (7) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสถาบัน หรือในกิจการที่เป็นการ แข่งขันกับกิจการของสถาบันหรือขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของสถาบันไม่ว่าโดยทางตรงหรือ ทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้แทนของ สถาบัน ในการเข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นตามมาตรา 8 (7)

ความใน (1) มิให้ใช้บังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศซึ่งสถาบันจำเป็นต้องแต่งตั้ง ตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการของสถาบัน

มาตรา 16 ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้แทนองค์กรชุมชนหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อ

ดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา 17 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 15

มาตรา 18 ในกรณีที่ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ทำการสรรหาและเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนไว้แต่วาระเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง และในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้กรรมการที่เหลือเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

มาตรา 19 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสถาบันให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสถาบัน

(2) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของสถาบัน

(3) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการและผู้ปฏิบัติงานของสถาบันตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(4) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบันในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(ก) การบริหารงานทั่วไปของสถาบัน การจัดแบ่งส่วนงานของสถาบันและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอนวินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง

(ง) การบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบัน รวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(ช) การสรรหา การแต่งตั้ง และถอดถอนผู้อำนวยการ การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการและการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

(5) ให้ความเห็นชอบรายงานประจำปีและเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้

(6) ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดิน องค์การชุมชน หรือเครือข่ายองค์การชุมชน

(7) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน

ระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญตาม (4) (ง) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 20 การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการปฏิบัติหน้าที่ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบ และให้ที่ประชุมพิจารณาว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุมหรือจะมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 21 คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสถาบันเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

การประชุมคณะอนุกรรมการให้นำมาตรา 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 22 ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ ประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 23 ให้สถาบันมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้อำนวยการ

ในกรณีที่ไม่มีผู้อำนวยการหรือผู้อำนวยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองผู้อำนวยการที่มีอาวุโสตามลำดับปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้าไม่มีรองผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

มาตรา 24 ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สถาบันได้เต็มเวลาและต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของสถาบันตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 7 และมาตรา 8
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 15 (3) (4) (5) (6) หรือ (7)

มาตรา 25 ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา 26 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ
- (4) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

- (5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 24

มติของคณะกรรมการให้ผู้อำนวยการออกจากตำแหน่งตาม (4) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ

มาตรา 27 ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสถาบัน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ

และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในตาม มาตรา 35 วรรคสอง รวมทั้งให้มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการ ต่อคณะกรรมการเพื่อให้การดำเนินงาน ของสถาบันบรรลุวัตถุประสงค์

(2) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสถาบัน รวมทั้ง รายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณา

(3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานของสถาบันให้มี ประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบันต่อคณะกรรมการ

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของสถาบัน

มาตรา 28 ผู้อำนวยการมีอำนาจ

(1) แต่งตั้งรองผู้อำนวยการหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการเพื่อเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานของผู้อำนวยการตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

(2) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และ ลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่ คณะกรรมการกำหนด

(3) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี และระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการ กำหนด

มาตรา 29 ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของ สถาบันเพื่อการนี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้อง เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

นิติกรรมใดที่ผู้อำนวยการหรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้อำนวยการกระทำโดยฝ่าฝืน ระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดย่อมไม่ผูกพันสถาบัน เว้นแต่คณะกรรมการจะให้ สัตยาบัน

มาตรา 30 ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด 4

ผู้ปฏิบัติงานของสถาบัน

มาตรา 31 ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันมีสามประเภท คือ

- (1) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสถาบัน
- (2) ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งสถาบันจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญโดยมีสัญญาจ้าง
- (3) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานของสถาบันเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 34

มาตรา 32 เจ้าหน้าที่และลูกจ้างต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
 - (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์
 - (3) สามารถทำงานให้แก่สถาบันได้เต็มเวลา
 - (4) มีคุณวุฒิหรือประสบการณ์เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบัน
 - (5) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (6) ไม่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถาบัน
 - (7) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15 (3) (4) (5) หรือ (7)
- ความใน (1) มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างชาวต่างประเทศซึ่งสถาบันจำเป็นต้องจ้างหรือแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการของสถาบัน

มาตรา 33 เจ้าหน้าที่และลูกจ้างพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 32

(4) ถูกให้ออก เพราะไม่ผ่านการประเมินผลงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับ

(5) ถูกไล่ออกหรือปลดออก เพราะผิดวินัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับ

มาตรา 34 เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสถาบัน รัฐมนตรีอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบันเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น และมีข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบันเป็นการชั่วคราวตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไปปฏิบัติงานใดๆ และให้นับระยะเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในสถาบันสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานในสถาบัน ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนในส่วนราชการหรือหน่วยงานเดิมไม่ต่ำกว่าตำแหน่งและเงินเดือนเดิมตามข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ

หมวด 5

การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานของสถาบัน

มาตรา 35 การบัญชีของสถาบัน ให้จัดทำตามหลักสากล ตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสถาบัน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานของสถาบันทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะและให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 36 ให้สถาบันจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสถาบัน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะหว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ

เพื่อการนี้ ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของสถาบัน สอบถามผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ผู้ตรวจสอบภายใน เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง หรือบุคคลอื่น และเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของสถาบันเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

มาตรา 37 ให้สถาบันทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของสถาบันในปีที่ล่วงมาแล้ว บัญชีทำการ พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

มาตรา 38 เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานของสถาบันให้มีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ สร้างความรับผิดชอบและความเชื่อถือแก่สาธารณชนในกิจการของสถาบันตลอดจนการติดตามความก้าวหน้าและการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์โครงการ และแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้สถาบันจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่นานกว่าสามปี ทั้งนี้ กรณีไม่ว่าจะเป็นประการใดสถาบันจะต้องจัดให้มีการประเมินผลในปีที่ห้าด้วย

การประเมินผลการดำเนินงานตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำโดยสถาบัน หน่วยงาน องค์กร หรือคณะบุคคลที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลการดำเนินงานโดยมีการคัดเลือกหรือแต่งตั้งตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันจะต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏในด้านประสิทธิผลในด้านประสิทธิภาพ ในด้านการพัฒนาองค์กร และในรายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการจะได้กำหนดเพิ่มเติมขึ้น

ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นเป็นการเฉพาะกาล คณะกรรมการจะจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานเป็นครั้งคราวตามมาตรานี้ด้วยก็ได้

ให้สถาบันรายงานผลการประเมินผลการดำเนินงานต่อรัฐมนตรีและคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการด้วย

หมวด 6

การกำกับดูแล

มาตรา 39 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบัน นโยบายของรัฐบาลและมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบัน เพื่อการนี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้สถาบันชี้แจงแสดงความคิดเห็นทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของสถาบันที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบัน นโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบัน ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการของสถาบันได้

หมวด 7

การยุบเลิก

มาตรา 40 ให้สถาบันเป็นอันยุบเลิกเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน

(2) พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับแม้จะยังมิได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นตาม (1) ก็ตาม

ให้รัฐมนตรีประกาศการยุบเลิกสถาบันในราชกิจจานุเบกษา

ให้สภาพนิติบุคคลของสถาบันดำรงอยู่ตราบเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการตามมาตรา 41

มาตรา 41 เมื่อยุบเลิกสถาบันแล้ว ให้มีเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชี รวมทั้งการโอนหรือการจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่ และการจัดการเกี่ยวกับบุคลากร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

บทเฉพาะกาล

มาตรา 42 เมื่อพระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่ออนุมัติให้มีการโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และงบประมาณของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการนำร่องแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยไทยเข้มแข็งภายใต้นโยบายกองทุนธนาคารที่ดินที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ไปเป็นของสถาบันตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา 43 ภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นซึ่งจะต้องมีวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้

ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อหรือเช่าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 44 ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนองค์กรชุมชนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสองคน เป็นกรรมการ และให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

มาตรา 45 ในวาระเริ่มแรก ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

มาตรา 46 เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามโครงการนำร่องแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยไทย เข้มแข็งภายใต้นโยบายกองทุนธนาคารที่ดิน มีสิทธิขอเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบัน เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างตามวรรคหนึ่งซึ่งสมัครใจเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบันให้ใช้สิทธิแสดงความจำนงเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาตามระเบียบที่คณะกรรมการตาม มาตรา 44 กำหนด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

การเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบันตามพระราชกฤษฎีกานี้ไม่ถือว่าเป็นการออกจากงานเพราะสังกัดเดิมเลิกจ้าง

การจะบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างตามวรรคหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งใดให้เป็นไปตามอัตรากำลัง คุณสมบัติ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างที่คณะกรรมการตามมาตรา 44

กำหนดซึ่งจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับโครงสร้างและอัตรากำลังของสถาบันที่จะมีขึ้นด้วย และจะต้องได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนหรือสวัสดิการ และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นไม่น้อยกว่าที่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างผู้นั้นเคยได้รับอยู่แล้ว ทั้งนี้ โดยผู้นั้นต้องผ่านการคัดเลือกและประเมินผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการตามมาตรา 44 กำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

การบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างที่ผ่านการคัดเลือกและประเมินผลเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบัน ให้มีผลในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินการตามมาตรา 42

มาตรา 47 เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาการทำงานสำหรับคำนวณสิทธิประโยชน์ตามข้อบังคับของคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ผู้ใดเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบันตามพระราชกฤษฎีกานี้ ประสงค์จะให้นับเวลาการทำงานในขณะที่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างต่อเนื่องกับเวลาการทำงานของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างสถาบันตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้มีสิทธิกระทำได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้กำหนด

มาตรา 48 ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสถาบันตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้นับระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ที่จะเป็นของสถาบันตามพระราชกฤษฎีกานี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่มีมานาน ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินรวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรในที่ดินเป็นเหตุให้ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ และสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรม ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐต้องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง แต่โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มีองค์กรหรือสถาบันการเงินได้รับผิดชอบให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมและสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สมควรจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในรูปแบบขององค์การมหาชน เพื่อแก้ไขปัญหาและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้อย่างอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยธนาคารที่ดิน

เหตุผล

โดยที่ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินถือเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทย โดยในปัจจุบันเกษตรกรและผู้ยากจนจำนวนมากประสบปัญหาไร้ที่ดินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพและอยู่อาศัย โดยสาเหตุสำคัญมาจากการไม่สามารถรักษาที่ดินไว้ได้ ส่งผลให้ที่ดินตกไปสู่กลุ่มทุน เกิดปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน โดยคนกลุ่มน้อยของประเทศถือครองที่ดินส่วนมาก ซึ่งบางส่วนเป็นการซื้อเพื่อเก็งกำไร นำไปสู่ปัญหาที่ดินถูกปล่อยร้าง ปัญหาการใช้ที่ดินต่ำกว่าศักยภาพ และปัญหาการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ดังนั้น จึงสมควรให้มีกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกในการกระจายการถือครองที่ดิน สนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืนเพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน

พ.ศ.

1. หลักการและเหตุผล

โดยที่ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินถือเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทย โดยในปัจจุบันเกษตรกรและผู้ยากจนจำนวนมากประสบปัญหาไร้ที่ดินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพและอยู่อาศัย โดยสาเหตุสำคัญมาจากการไม่สามารถรักษาที่ดินไว้ได้ ส่งผลให้ที่ดินตกไปสู่กลุ่มทุน เกิดปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน โดยคนกลุ่มน้อยของประเทศถือครองที่ดินส่วนมาก ซึ่งบางส่วนเป็นการซื้อเพื่อเก็งกำไร นำไปสู่ปัญหาที่ดินถูกปล่อยร้าง ปัญหาการใช้ที่ดินต่ำกว่าศักยภาพ และปัญหาการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ดังนั้น จึงสมควรให้มีกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกในการกระจายการถือครองที่ดิน สนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืนเพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2. สรุปสาระสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ประกอบด้วย 6 หมวด 51 มาตรา ได้แก่ หมวด 1 การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ หมวด 2 ทุนและรายได้ หมวด 3 คณะกรรมการและการบริหารกิจการ หมวด 4 การได้มา และการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สิน หมวด 5 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงาน หมวด 6 การกำกับดูแล หมวด 7 บทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

2.1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

กำหนดให้จัดตั้งธนาคารขึ้น เรียกว่า “ธนาคารที่ดิน” เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม การสนับสนุนให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดิน

ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย การส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัย และบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของภาครัฐ (ร่างมาตรา 5)

2.2 อำนาจหน้าที่ของธนาคาร

ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกำหนดให้ธนาคารมีอำนาจหน้าที่รวมทั้งสามารถดำเนินกิจการต่างๆ (ร่างมาตรา 6) ได้แก่

(1) ให้กู้ยืมเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนหรือชุมชนเพื่อไถ่ถอนจำนองอันผูกพันที่ดิน ไถ่ถอนจากการขายฝากที่ดิน ซื้อที่ดินเป็นของตนเอง หรือเพื่อกิจการอื่นตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

(2) บริหารจัดการที่ดินที่ผู้มีกรรมสิทธิ์มอบหมายให้ดำเนินการเพื่อให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนหรือชุมชนเช่าทำประโยชน์

(3) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(4) จัดซื้อหรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินที่มีสภาพเหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย เพื่อนำมาให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนหรือชุมชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(5) ลงทุนหรือร่วมทุนกับภาครัฐเพื่อพัฒนาพื้นที่ ปรับปรุงที่ดินหรือสิทธิประโยชน์ในที่ดิน หรือ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของธนาคาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด

(6) ประสานงาน ให้คำปรึกษาและคำแนะนำการวางแผนพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินแก่หน่วยงานต่างๆ

(7) บูรณาการหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คำแนะนำ สนับสนุน ส่งเสริม และฟื้นฟูเกษตรกรที่ทำธุรกรรมกับธนาคารในการพัฒนาอาชีพตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากนี้ยังกำหนดให้ธนาคารมีอำนาจกระทำการต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร ได้แก่

(1) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ ในอสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์

(2) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร เช่น ซื้อ ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน

(3) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดินโดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด

(4) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(5) รับฝากเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของธนาคารหรือเพื่อระดมเงินจากสถาบันการเงินและตลาดการเงิน แต่ไม่รวมถึงการระดมเงินฝากจากประชาชนทั่วไป

(6) ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล เช่น พันธบัตรหรือตั๋วเงินคลังตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(7) เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการให้กู้เงิน หรือค่าประกันเงินกู้ และค่าดำเนินการอื่นๆ

(8) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

(9) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดินตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

2.3 ทุนและรายได้ของธนาคาร

ธนาคารที่ดินนอกจากมีทุนหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน พ.ศ. 2554 แล้ว ยังกำหนดให้ธนาคารมีทุนและรายได้จากส่วนต่างๆ (ร่างมาตรา 8) ดังต่อไปนี้

(1) ทุนหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา ตามมาตรา 48

(2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิมห้าพันล้านบาท

(3) ส่วนแบ่งของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนด

(4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(5) เงินสมทบจากสถาบันการเงินภาครัฐที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายอื่นตกลงกันกำหนด

(6) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้บริจาคให้

(7) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

(8) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของธนาคาร

ทั้งนี้ บรรดาการกระทำหรือกิจการที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของธนาคารให้ได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมที่จะต้องเสียตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ร่างมาตรา 9)

2.4 การบริหารจัดการธนาคาร

(1) คณะกรรมการธนาคารที่ดิน

ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงทางด้านการบริหาร ด้านการเงินการธนาคาร ด้านการจัดการที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ หรือวิทยาการอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของธนาคารที่ดิน ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร ผู้แทนองค์กรชุมชนแออัด ผู้แทนภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมาจากกระบวนการสรรหา โดยมีผู้อำนวยการธนาคารที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ (ร่างมาตรา 11)

ทั้งนี้ คณะกรรมการธนาคารที่ดินมีอำนาจหน้าที่สำคัญดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา 18)

(1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

(2) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของธนาคารที่ดิน

(3) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(4) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับธนาคารที่ดิน

(5) เสนอรายงานประจำปีและความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

(6) ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดินตามพระราชบัญญัติ

(7) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

(2) ผู้อำนวยการธนาคาร

กำหนดให้ธนาคารที่ดินมีผู้อำนวยการธนาคารหนึ่งคน ซึ่งมาจากการสรรหาและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการธนาคารที่ดิน (ร่างมาตรา 20) มีหน้าที่ในการบริหารกิจการของธนาคารให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด มติ นโยบายและประกาศของคณะกรรมการ รวมทั้งกิจการอื่นที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา 22) นอกจากนั้นยังทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานและลูกจ้างของธนาคารด้วย (ร่างมาตรา 23)

ทั้งนี้ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของธนาคารที่ดินเพื่อการนี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้พนักงานของธนาคารที่ดินปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา 24)

(3) จริยธรรมของประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการและพนักงาน

กำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการและพนักงานของธนาคาร มีหน้าที่ต้องกระทำการและสงวนรักษาประโยชน์และทรัพยากรของธนาคารให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างเช่นบุคคลผู้มีความรอบคอบและสุจริตพึงกระทำในการนั้น ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้ออกจากตำแหน่ง และเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้นั้นได้ (ร่างมาตรา 27)

นอกจากนั้น ยังกำหนดห้ามมิให้ประธานกรรมการ กรรมการ และพนักงานประกอบกิจการอันมีสภาพอย่างเดียวกันและเป็นการแข่งขันกับกิจการของธนาคาร หรือเข้าเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญ หรือเป็นหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือเป็นกรรมการของบริษัทเอกชนหรือบริษัทอื่นที่ประกอบกิจการอันมีสภาพอย่างเดียวกัน และเป็นการแข่งขันกับกิจการของธนาคารที่ดินไม่ว่าจะทำได้เพื่อประโยชน์ตน หรือประโยชน์ผู้อื่น เว้นแต่จะได้แจ้งให้คณะกรรมการทราบก่อนที่จะมีมติแต่งตั้ง (ร่างมาตรา 29) รวมทั้งห้ามมิให้ประธานกรรมการ กรรมการ และพนักงานซื้อทรัพย์สินของธนาคารที่ดิน หรือขายทรัพย์สินให้แก่ธนาคาร หรือกระทำการธุรกิจอย่างใดอย่างหนึ่งกับธนาคารที่ดิน ไม่ว่าจะกระทำในนามของตนหรือของบุคคลอื่น โดยมิได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการ หากฝ่าฝืนกำหนดให้การซื้อขายหรือกระทำการธุรกิจนั้นไม่มีผลผูกพันธนาคารที่ดิน (ร่างมาตรา 29)

นอกจากนั้น ยังกำหนดให้คณะกรรมการต้องจัดทำนโยบายจริยธรรมของการดำเนินการโดยเฉพาะด้านความโปร่งใสและซื่อตรงของพนักงานในทุกธุรกรรมของธนาคาร (ร่างมาตรา 30)

2.5 การได้มา และการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากร

2.5.1 ที่ดินที่ใช้ในกิจการธนาคาร

ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ซึ่งธนาคารที่ดินนำมาใช้ในการดำเนินกิจการประกอบด้วย (1) ที่ดินซึ่งธนาคารซื้อ เช่า หรือเช่าซื้อเพื่อวัตถุประสงค์ของธนาคาร หรือที่ดินซึ่งตกเป็นของธนาคาร โดยผลของนิติกรรมสัญญา (2) ที่ดินของรัฐ ที่หน่วยงานของรัฐมอบหมายให้ธนาคารนำมาบริหารจัดการหรือจัดหาผลประโยชน์ และ (3) ที่ดินเอกชน ที่ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมอบหมายให้ธนาคารนำมาบริหารจัดการหรือจัดหาผลประโยชน์ หรือที่ธนาคารได้มาโดยนิติกรรมสัญญา (ร่าง มาตรา 31)

2.5.2 รูปแบบและวิธีการจัดที่ดินและการช่วยเหลือเกษตรกรในการเข้าถึงที่ดิน

รูปแบบและวิธีการในการสนับสนุนและ ช่วยเหลือเกษตรกร สถาบันเกษตรกร คน ยากจนและชุมชนให้สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ประกอบด้วยดังนี้

(1) กรณีที่ดินของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐมอบให้ธนาคารดำเนินการบริหารจัดการที่ดินนั้น ธนาคารจะเข้ามาจัดให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนและชุมชนในรูปแบบการเช่า โดยมิ เปลี่ยนกรรมสิทธิ์เท่านั้น (ร่างมาตรา 33)

(2) กรณีที่ดินเอกชน ซึ่งบุคคลหรือนิติบุคคลมอบหมายให้ธนาคารที่ดินดำเนินการ บริหารจัดการที่ดินนั้น ขึ้นอยู่กับข้อตกลงและเงื่อนไขสัญญาระหว่างบุคคลหรือนิติบุคคลกับธนาคาร ที่ดิน ทั้งนี้ ธนาคารที่ดินอาจนำมาจัดให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนหรือชุมชนในรูปแบบการ เช่า หรือเช่าซื้อก็ได้ (มาตรา 31(3))

(3) กรณีที่ดินเอกชนซึ่งธนาคารที่ดินได้จัดซื้อมาเพื่อดำเนินการ กำหนดให้จัดให้ เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนหรือชุมชนในรูปแบบการเช่าเท่านั้น (ร่างมาตรา 35)

(4) กรณีที่ธนาคารที่ดินให้ความช่วยเหลือในการไถ่ถอนจำนำ จำนอง ขายฝากที่ดิน ของเกษตรกรหรือผู้ยากจน ในกรณีที่เจ้าของที่ดินนั้นไม่สามารถผ่อนชำระกับธนาคารที่ดินได้และที่ดิน นั้นตกเป็นของธนาคารที่ดินตามสัญญา กำหนดให้เกษตรกรหรือผู้ยากจนซึ่งเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ ธนาคารหรือทายาทโดยธรรมสามารถไถ่ถอนที่ดินนั้นจากธนาคารได้ภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่ วันที่ที่ดินนั้นตกเป็นของธนาคาร อย่างไรก็ตามการไถ่ถอนดังกล่าวจะต้องกระทำโดยวิธีการเช่าซื้อที่มี กำหนดระยะเวลาอย่างน้อยสิบปี ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ร่างมาตรา 32)

2.5.3 การเพิกถอนสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับจากธนาคาร

กำหนดให้ธนาคารที่ดินสามารถเพิกถอนสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับจากธนาคาร ในกรณีที่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนและชุมชนไม่ใช้ที่ดินทำประโยชน์ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด หรือกระทำการต่างๆ อันเป็นการขัดระเบียบอื่นที่คณะกรรมการกำหนดขึ้น (ร่างมาตรา 37)

2.5.4 การจัดทำและเก็บรักษาทะเบียนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์

กำหนดให้ธนาคารต้องจัดทำและเก็บรักษาทะเบียนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของธนาคาร พร้อมด้วยแผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลรักษาของธนาคาร ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการทำทะเบียน และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย (ร่างมาตรา 38)

2.6 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงาน

2.6.1 การบัญชี

กำหนดให้ธนาคารต้องจัดให้มีระบบบัญชีตามหลักสากลและมาตรฐานการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของธนาคารที่ดิน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง กรณีที่ธนาคารดำเนินการตามนโยบายที่รัฐบาลมอบหมาย ให้จัดทำบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐเป็นบัญชีเฉพาะ และแยกบัญชีดังกล่าวออกจากบัญชีการดำเนินงานต่างๆ ตามปกติ ทั้งนี้ ในการตรวจสอบภายใน กำหนดให้พนักงานของธนาคารที่ดินทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ โดยได้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา 39)

นอกจากนั้น ยังได้กำหนดให้ธนาคารที่ดินต้องเปิดเผยงบการเงินและธุรกรรมการจัดซื้อที่ดินเป็นรายไตรมาสต่อสาธารณชนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารจากสาธารณะ (ร่างมาตรา 40)

2.6.2 การตรวจบัญชี

กำหนดให้ธนาคารที่ดินจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นบัญชีทุกปี และในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของธนาคารที่ดิน โดยให้แสดงความเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตาม

เป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ (ร่างมาตรา 41 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

ทั้งนี้ ในการตรวจสอบบัญชี ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสมุดบัญชีต่างๆ และเอกสารหลักฐานของธนาคารที่ดิน สอบถามผู้อำนวยการ ผู้ตรวจสอบภายใน พนักงานและลูกจ้าง หรือบุคคลอื่น และเรียกให้ส่งสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของธนาคารที่ดินเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น (ร่างมาตรา 41 วรรคสาม)

2.6.3 การจัดทำรายงานประจำปี

กำหนดให้ธนาคารที่ดินต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน รายงานนี้อย่างน้อยต้องประกอบด้วยผลงานของธนาคารที่ดินในปีที่ผ่านมา ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ แผนงานและงบประมาณที่จะจัดทำในภายหน้า (ร่างมาตรา 42) ทั้งนี้ ได้กำหนดให้ต้องเปิดเผยรายงานประจำปีดังกล่าวต่อสาธารณชน ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อเปิดให้ประชาชนเข้าดูด้วย

2.6.4 การประเมินภายนอก

เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของธนาคารที่ดินให้มีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ สร้างความรับผิดชอบและความเชื่อถือแก่สาธารณชนในกิจการของธนาคารที่ดิน ตลอดจนการติดตามความก้าวหน้าและการตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้ธนาคารที่ดินจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานทุกปี โดยสถาบัน หน่วยงาน องค์กร หรือคณะบุคคลที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลการดำเนินงานโดยมีการคัดเลือกหรือแต่งตั้งตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา 43 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

ทั้งนี้ การประเมินผลการดำเนินงานของธนาคารที่ดินจะต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏในด้านประสิทธิผล ในด้านประสิทธิภาพ ในด้านการพัฒนาองค์กร และในรายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการจะได้กำหนดเพิ่มเติมขึ้น เมื่อดำเนินการประเมินเสร็จแล้วให้ธนาคารที่ดินรายงานผลการประเมินผลการดำเนินงานต่อรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป (ร่างมาตรา 43 วรรคสาม)

นอกจากการประเมินผลการดำเนินงานประจำปีแล้ว ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น คณะกรรมการจะจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานเป็นครั้งคราวด้วยก็ได้ (ร่างมาตรา 43 วรรคสี่)

2.7 การกำกับและดูแล

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 4) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของธนาคารที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน นโยบายของรัฐบาลและมติของคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวกับธนาคารที่ดินเพื่อการนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งให้ธนาคารที่ดินชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของธนาคารที่ดินที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน นโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคารที่ดิน ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารที่ดินได้ (ร่างมาตรา 44)

นอกจากนั้น ยังกำหนดให้ธนาคารต้องดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพัน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา 45)

2.8 บทกำหนดโทษ

เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในการบริหารจัดการและการดำเนินกิจการของธนาคารที่ดิน จึงกำหนดห้ามมิให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงานหรือลูกจ้าง ผู้ได้รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต หรือปรับตั้งแต่หนึ่งล้านบาทถึงสี่ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 46)

นอกจากนั้น ยังกำหนดห้ามมิให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงาน ลูกจ้างของธนาคารที่ดิน ผู้สอบบัญชี หรือผู้ตรวจบัญชีของธนาคารที่ดินผู้ใดล่วงรู้กิจการของธนาคารที่ดินอันเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย หรือเป็นกิจการที่คณะกรรมการมีมติให้สงวนไว้ไม่เปิดเผย นำไปเผยแพร่แก่บุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการเปิดเผย ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) การเปิดเผยตามหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี (2) การเปิดเผยเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ (3) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฐานะหรือ การดำเนินงานของธนาคารที่ดิน (4) การเปิดเผยแก่ผู้สอบบัญชีที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล (5) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ และ (6) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กรณีฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

2.9 บทเฉพาะกาล

(1) กำหนดให้เมื่อพระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้บังคับให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ ภาระผูกพัน งบประมาณของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ไปเป็นของธนาคารที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ให้พนักงานและลูกจ้างของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารที่ดิน โดยให้ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นเท่าที่ได้รับอยู่เดิมไปพลางก่อน จนกว่าผู้อำนวยการจะได้บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

(3) กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(4) กำหนดให้ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ร่าง
พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน
พ.ศ.
(ฉบับภาคประชาชน)

.....
.....
.....

ให้มีกฎหมายว่าด้วยธนาคารที่ดิน

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ธนาคาร” หมายความว่า ธนาคารที่ดิน

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักหรือผู้มีอาชีพอื่นซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อยไม่เพียงพอแก่การทำกิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“ผู้ยากจน” หมายความว่า ผู้ที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีที่ดินทำกินหรือไม่มีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือมีที่ดินแต่ไม่เพียงพอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“กลุ่มเกษตรกร” หมายความว่า สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และให้หมายความรวมถึงกลุ่มหรือคณะของเกษตรกรที่รวมกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบเกษตรกรรมร่วมกัน โดยจะเป็นหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ และได้ขึ้นทะเบียนต่อธนาคารที่ดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการกำหนด

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกัน โดยมีอัตลักษณ์ร่วมกัน และมีการกำหนดขอบเขตการจัดการหาประโยชน์ของชุมชนที่ชัดเจน มีกฎกติการ่วมกันในการทำประโยชน์และระงับข้อขัดแย้ง มีการแบ่งปันประโยชน์ภายใต้กฎกติกาของชุมชนนั้น และมีผู้นำของชุมชน ไม่ว่ามีสภาพเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“องค์กรชุมชนแออัด” หมายความว่า กลุ่มคนจนในเมืองที่มีระบบการจัดการที่สมาชิกของชุมชนจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ พัฒนาอาชีพ เพิ่มรายได้ พัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม หรือพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในกลุ่ม

“ที่ดิน” หมายความว่า

- (1) ที่ดินหรือพื้นที่ที่ใช้ทำเกษตรกรรมหรือที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรกรรม
- (2) ที่ดินหรือพื้นที่ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและเกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“ที่อยู่อาศัย” หมายความว่า สิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือเกี่ยวข้องกับการอยู่อาศัย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการธนาคารที่ดิน

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการธนาคารที่ดิน

“ที่ปรึกษา” หมายความว่า ที่ปรึกษาคณะกรรมการธนาคารที่ดิน

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการธนาคารที่ดิน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ข้อบังคับและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่

มาตรา 5 ให้จัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นนิติบุคคล โดยให้ธนาคารมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) กระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม
- (2) สนับสนุนให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย
- (3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัย
- (4) บริหารจัดการที่ดินเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของภาครัฐ

มาตรา 6 ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำการดังต่อไปนี้

- (1) ให้กู้ยืมเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจน หรือชุมชนเพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้
 - (ก) เพื่อให้ผู้กู้ไถ่ถอนจำนองอันผูกพันที่ดิน
 - (ข) เพื่อให้ผู้กู้ไถ่ถอนจากการขายฝากที่ดิน
 - (ค) เพื่อให้ผู้กู้ซื้อที่ดินเป็นของตนเอง
 - (ง) เพื่อกิจการอื่นตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน
- (2) บริหารจัดการที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์มอบหมายให้ดำเนินการเพื่อให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนหรือชุมชนเช่าทำประโยชน์ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด
- (3) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(4) จัดซื้อหรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินที่มีสภาพเหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย เพื่อนำมาให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนหรือชุมชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(5) ลงทุนหรือร่วมทุนกับภาครัฐเพื่อพัฒนาพื้นที่ ปรับปรุงที่ดิน หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของธนาคาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด

(6) ประสานงาน ให้คำปรึกษาและคำแนะนำการวางแผนพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินแก่หน่วยงานต่างๆ

(7) บูรณาการหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คำแนะนำ สนับสนุน ส่งเสริม และฟื้นฟูเกษตรกรที่ทำธุรกรรมกับธนาคารในการพัฒนาอาชีพตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

(8) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่างๆ ในอสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์

(9) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร เช่น ซื้อ ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน

(10) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดินโดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด

(11) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(12) รับฝากเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของธนาคารหรือเพื่อระดมเงินจากสถาบันการเงินและตลาดการเงิน แต่ไม่รวมถึงการระดมเงินฝากจากประชาชนทั่วไป

(13) ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล เช่น พันธบัตรหรือตั๋วเงินคลังตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(14) เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการให้กู้เงิน ค่าธรรมเนียมค่าประกันค่าธรรมเนียมการบริหารที่ดิน และค่าดำเนินการอื่นๆ

(15) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

(16) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

มาตรา 7 ให้ธนาคารมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียง และ
กรณีที่เป็นอาจตั้งสำนักงานสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่ใดในราชอาณาจักรก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่
คณะกรรมการกำหนด

หมวด 2

ทุนและรายได้

มาตรา 8 ทุนและทรัพย์สินของธนาคารที่ดินประกอบด้วย

- (1) ทุนหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา ตามมาตรา 48
- (2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิมห้าพันล้านบาท
- (3) ส่วนแบ่งของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนด
- (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (5) เงินสมทบจากสถาบันการเงินภาครัฐที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้
และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายอื่นตกลงกันกำหนด
- (6) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้บริจาคให้
- (7) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินงาน
ตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน
- (8) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของธนาคาร

มาตรา 9 บรรดาการกระทำหรือกิจการที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของธนาคารให้ได้รับ
ยกเว้นการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายว่าด้วยภาษี
โรงเรือนและที่ดิน และได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมที่จะต้องเสียตามประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 10 อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินที่ธนาคารได้มาให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ
ธนาคารเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารและตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้ใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับธนาคารในเรื่องทรัพย์สินของธนาคารไม่ได้

หมวด 3

คณะกรรมการและการบริหารกิจการ

มาตรา 11 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการธนาคารที่ดิน” ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงทางด้านการบริหาร ด้านการเงินการธนาคาร ด้านการจัดการที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ หรือวิทยาการอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของธนาคารที่ดิน

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสามคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และปลัดกระทรวงมหาดไทย

(3) กรรมการผู้แทนกลุ่มเกษตรกร จำนวนหนึ่งคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนกลุ่มเกษตรกร

(4) กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนแออัด จำนวนหนึ่งคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนองค์กรชุมชนแออัด

(5) กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชน จำนวนหนึ่งคน ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ปัญหาที่ดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหา

(6) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ ด้านการเงินการธนาคาร ด้านการจัดการที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และด้านกฎหมายด้านละหนึ่งคนโดยจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยผู้อำนวยการสามารถแต่งตั้งพนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนกลุ่มเกษตรกร กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนแออัด กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

เมื่อดำเนินการสรรหากรรมการตามวรรคสามเรียบร้อยแล้ว ให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งภายในหกสิบวัน

มาตรา 12 ประธานกรรมการและกรรมการ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 13 ประธานกรรมการและกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าจะมีประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา 14 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 13 ประธานกรรมการและกรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 12

มาตรา 15 ในกรณีที่ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนกลุ่มเกษตรกร กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนแออัด กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้ทำการสรรหาและเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน เว้นแต่วาระเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนกลุ่มเกษตรกร กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนแออัด กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนกลุ่มเกษตรกร กรรมการผู้แทนองค์กร

ชุมชนแออัด กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชนหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนกลุ่มเกษตรกร กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนแออัดกรรมการผู้แทนภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนกลุ่มเกษตรกร กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนแออัด กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคม หรือองค์กรพัฒนาเอกชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง และในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้กรรมการที่เหลือเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

มาตรา 16 การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 17 กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องซึ่งที่ประชุมพิจารณา ให้แจ้งการมีส่วนได้เสียของตนให้คณะกรรมการทราบ และห้ามมิให้ผู้นั้นร่วมประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าว

มาตรา 18 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน
- (2) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของธนาคารที่ดิน
- (3) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(4) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนอกระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับธนาคารในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การบริหารทั่วไปของธนาคาร การจัดแบ่งส่วนงานของธนาคารและ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของพนักงานและลูกจ้าง

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การ ถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ ของพนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง

(ง) การบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของธนาคาร รวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่พนักงานและลูกจ้าง

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ ตรวจสอบภายใน

(ช) การสรรหา การแต่งตั้ง และถอดถอนผู้อำนวยการ การปฏิบัติงานของ ผู้อำนวยการ และการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

(ซ) พิจารณาให้ความเห็นชอบการตั้งและการเลิกสาขาหรือสำนักงานตัวแทน

(5) เสนอรายงานประจำปีและความเห็นต่อรัฐมนตรี

(6) ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินงานตาม วัตถุประสงค์ของธนาคารตามพระราชบัญญัตินี้

(7) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของธนาคาร ระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญตาม (4) (ง) ต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 19 คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านที่ เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของธนาคารที่ดินเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ และมีอำนาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และ

หรืออาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งคนใดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการก็ได้

การประชุมคณะกรรมการให้นำมาตรา 16 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
 - (2) มีประสบการณ์ในด้านการบริหารตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด
 - (3) มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร การเศรษฐกิจ การบริหารจัดการที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ หรือ กฎหมาย
 - (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12
 - (5) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงาน หรือลูกจ้างของบุคคลอื่น ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน
- ในการว่าจ้างผู้อำนวยการ ให้ประธานกรรมการเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างในนามธนาคาร

มาตรา 21 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
 - (2) ลาออก
 - (3) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ
 - (4) คณะกรรมการถอดถอน เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน
 - (5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 12
- มติของคณะกรรมการให้ถอดถอนผู้อำนวยการตาม (4) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ

มาตรา 22 ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของธนาคารให้เป็นไปตามกฎหมาย และวัตถุประสงค์ของธนาคาร ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด มติ นโยบายและประกาศของ คณะกรรมการ รวมทั้งกิจการอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 23 ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานและลูกจ้างของธนาคารและมีอำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับของธนาคาร

มาตรา 24 ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของ ธนาคาร เพื่อการนี้ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้พนักงานของธนาคารกระทำการแทนตนเฉพาะใน กิจการใดก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 25 เมื่อตำแหน่งผู้อำนวยการว่างลง หรือผู้อำนวยการไม่สามารถปฏิบัติ หน้าที่ได้เป็นครั้งคราว ให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้รักษาการแทนหรือทำการแทนผู้อำนวยการ แต่ถ้าไม่ มีรองผู้อำนวยการ หรือรองผู้อำนวยการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งพนักงาน ของธนาคารคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนหรือทำการแทนผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณี

ให้ผู้รักษาการแทนหรือทำการแทนผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับ ผู้อำนวยการ

มาตรา 26 ให้ประธานกรรมการ และกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 27 ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ และพนักงานของธนาคาร มี หน้าที่ต้องกระทำการและสงวนรักษาประโยชน์และทรัพยากรของธนาคารให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างเช่นบุคคลผู้มีความรอบคอบและสุจริตพึงกระทำในการนั้น

การไม่กระทำการตามหน้าที่ในวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และ เรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้นั้นได้

มาตรา 28 ห้ามมิให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการและพนักงาน ประกอบกิจการอันมีสภาพอย่างเดียวกันและเป็นการแข่งขันกับกิจการของธนาคาร หรือเข้าเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญ หรือเป็นหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือเป็นกรรมการของบริษัทเอกชนหรือบริษัทอื่นที่ประกอบกิจการอันมีสภาพอย่างเดียวกัน และเป็นการแข่งขันกับกิจการของธนาคารที่ดินไม่ว่าจะทำได้เพื่อประโยชน์ตน หรือประโยชน์ผู้อื่น เว้นแต่คณะกรรมการจะอนุมัติ

มาตรา 29 ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการและพนักงานคนใดซื้อทรัพย์สินของธนาคารที่ดิน หรือขายทรัพย์สินให้แก่ธนาคารหรือกระทำการธุรกิจอย่างใดอย่างหนึ่งกับธนาคารที่ดิน ไม่ว่าจะกระทำในนามของตนหรือของบุคคลอื่น ถ้ามิได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการแล้ว การซื้อขายหรือกระทำการธุรกิจนั้นไม่มีผลผูกพันธนาคารที่ดิน

มาตรา 30 คณะกรรมการต้องจัดทำนโยบายจริยธรรมของการดำเนินการ โดยเฉพาะด้านความโปร่งใสและซื่อตรงของพนักงานในทุกธุรกรรมของธนาคาร

หมวด 4

การได้มา และการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สิน

มาตรา 31 ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่นำมาใช้ในกิจการของธนาคาร ได้แก่

- (1) ที่ดินซึ่งธนาคารซื้อ เช่า หรือเช่าซื้อเพื่อวัตถุประสงค์ของธนาคาร หรือที่ดินซึ่งตกเป็นของธนาคารโดยผลของนิติกรรมสัญญา
- (2) ที่ดินของรัฐ ที่หน่วยงานของรัฐมอบหมายให้ธนาคารนำมาบริหารจัดการหรือจัดหาผลประโยชน์
- (3) ที่ดินเอกชน ที่ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมอบหมายให้ธนาคารนำมาบริหารจัดการ หรือจัดหาผลประโยชน์ หรือที่ธนาคารได้มาโดยนิติกรรมสัญญา

มาตรา 32 กรณีธนาคารดำเนินการไถ่ถอนหรือให้สินเชื่อหรือเงินกู้แก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ชุมชนหรือผู้ยากจนเพื่อไถ่ถอนจำนำ จำนอง หรือขายฝากที่ดินของตน หากกรรมสิทธิ์ใน

ที่ดินนั้นตกเป็นของธนาคารโดยผลของนิติกรรมสัญญา ให้เจ้าของซึ่งเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นหรือทายาทโดยธรรมมีสิทธิไถ่ถอนที่ดินนั้นได้ภายในห้าปี

การไถ่ถอนตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำโดยวิธีการเช่าซื้อที่มีกำหนดระยะเวลาอย่างน้อยสิบปี ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 33 ที่ดินของรัฐที่ธนาคารจัดหาประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ ธนาคารสามารถให้สิทธิครอบครองแก่ผู้อื่นได้เฉพาะเป็นการให้เช่าที่ไม่เป็นการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์เท่านั้น

มาตรา 34 ที่ดินที่ธนาคารบริหารจัดการเพื่อจัดหาประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

เงื่อนไขในการเช่า การเข้าใช้ประโยชน์ และระยะเวลาการเช่า ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 35 ที่ดินที่ธนาคารจัดซื้อสามารถให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนหรือชุมชน เข้าทำประโยชน์ได้ตามกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยไม่เป็นการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์

รัฐสามารถนำที่ดินของธนาคารที่ดินไปใช้สนับสนุนนโยบายของภาครัฐ ตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยรัฐชดเชยให้ธนาคารที่ดินตามราคาประเมินที่เป็นธรรม

การจัดซื้อที่ดิน ตลอดจนการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของธนาคารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 36 ธนาคารอาจใช้ที่ดินที่อยู่ในความครอบครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ อาทิ การจัดรูปที่ดิน จัดทำพื้นที่สีเขียว พื้นที่โล่งกว้าง พื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พื้นที่เพื่อฟื้นฟูรักษาระบบนิเวศ ป่าชุมชน หรืออย่างอื่นในลักษณะเดียวกันตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 37 สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับจากธนาคารย่อมสิ้นไปด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ไม่ใช่ที่ดินทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบที่ออกตามความในมาตรา 18 (6)
- (2) ไม่ปฏิบัติตามระเบียบอื่นที่ออกตามความในมาตรา 18 (7)

มาตรา 38 ธนาคารต้องจัดทำและเก็บรักษาทะเบียนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของธนาคาร พร้อมด้วยแผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลรักษาของธนาคาร ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการทำทะเบียน และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

หมวด 5

การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงาน

มาตรา 39 การบัญชีของธนาคาร ให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสมตามหลักสากลและมาตรฐานการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของธนาคาร ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

กรณีที่ธนาคารดำเนินการตามนโยบายที่รัฐบาลมอบหมาย ให้จัดทำบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐเป็นบัญชีเฉพาะ และแยกบัญชีดังกล่าวออกจากบัญชีการดำเนินงานต่างๆ ตามปกติ

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีพนักงานของธนาคารทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะและให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 40 ให้ธนาคารเปิดเผยงบการเงินและธุรกรรมการจัดซื้อที่ดินเป็นรายไตรมาสต่อสาธารณชนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 41 ให้ธนาคารจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นบัญชีแต่ละปี

ให้รอบระยะเวลาบัญชีของธนาคารมีกำหนดหนึ่งปีตามปีปฏิทิน

ในทุกกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของธนาคาร โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ

เพื่อการนี้ ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของธนาคารสอบถามผู้อำนวยการ ผู้ตรวจสอบภายใน พนักงานและลูกจ้าง หรือบุคคลอื่น และเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของธนาคารเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

มาตรา 42 ให้ธนาคารทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของธนาคารในปีที่ล่วงมาแล้ว ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการบรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ แผนงาน และงบประมาณที่จะจัดทำในภายหน้า

รายงานประจำปีตามวรรคหนึ่ง ให้เปิดเผยต่อสาธารณชนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

มาตรา 43 เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของธนาคารให้มีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ สร้างความรับผิดชอบและความเชื่อถือแก่สาธารณชนในกิจการของธนาคาร ตลอดจนการติดตามความก้าวหน้าและการตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้ธนาคารจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานทุกปีตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การประเมินผลการดำเนินงานตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำโดยสถาบัน หน่วยงาน องค์กร หรือคณะบุคคลที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลการดำเนินงานโดยมีการคัดเลือกหรือแต่งตั้งตามวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การประเมินผลการดำเนินงานของธนาคารจะต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏในด้านประสิทธิผลในด้านประสิทธิภาพ ในด้านการพัฒนาองค์กร และในรายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการจะได้ประกาศกำหนดเพิ่มเติมขึ้น

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น คณะกรรมการจะจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานเป็นครั้งคราวตามมาตรานี้ด้วยก็ได้

ให้ธนาคารรายงานผลการประเมินผลการดำเนินงานต่อรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

หมวด 6

การกำกับดูแล

มาตรา 44 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของธนาคารให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคาร นโยบายของรัฐบาลและมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคาร เพื่อการนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งให้ธนาคารชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของธนาคารที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคาร นโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคาร ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารได้

มาตรา 45 ให้ธนาคารดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพัน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด 7

บทกำหนดโทษ

มาตรา 46 ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้ได้รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิตหรือปรับตั้งแต่หนึ่งล้านบาทถึงสี่ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 47 ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงาน ลูกจ้างของธนาคาร ผู้สอบบัญชี หรือผู้ตรวจบัญชีของธนาคารผู้ใดล่วงรู้กิจการของธนาคารอันเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย หรือ

เป็นกิจการที่คณะกรรมการมีมติให้สงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเผยแพร่แก่บุคคลอื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ความในวรรคหนึ่ง มิให้นำมาใช้อำนาจการเปิดเผยในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การเปิดเผยตามหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี
- (2) การเปิดเผยเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคาร
- (4) การเปิดเผยแก่ผู้สอบบัญชีที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล
- (5) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ
- (6) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

บทเฉพาะกาล

มาตรา 48 เมื่อพระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้บังคับให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ ภาระผูกพัน งบประมาณของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ไปเป็นของธนาคารที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 49 ให้พนักงานและลูกจ้างของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารที่ดิน โดยให้ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นเท่าที่ได้รับอยู่เดิมไปพลางก่อน และให้ธนาคารกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนใหม่ของบุคคลดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 50 ให้คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2554 ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารตามพระราชบัญญัตินี้

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารที่ดินในเวลาไม่เกิน
หนึ่งร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 51 ให้ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกา
จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่
พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน
จนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการสรรหาผู้อำนวยการในเวลาไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่
พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี