

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยการจัดการความรู้ของชุมชนเพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดินและลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อมของคนในชุมชน ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าจากเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ ในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดการจัดการความรู้
2. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. แนวคิดสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้านกับรัฐและระบบทุนนิยมกับระบบการถือครองที่ดิน
5. แนวคิดเกี่ยวกับการเรียกร้องของประชาชนต่อการให้สิทธิจัดการที่ดินและการจัดการทรัพยากรจากรัฐ
6. แนวคิดบทบาทองค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการทรัพยากร
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดการจัดการความรู้

การจัดการความรู้

ความรู้ (knowledge) หมายถึง สิ่งที่ได้สะสมมาจากการศึกษาเล่าเรียน การค้นคว้า หรือประสบการณ์ รวมถึงความสามารถซึ่งปฏิบัติการและทักษะ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542, 2546: 232)

ความรู้ (knowledge) หมายถึง ความรู้เป็นการผสมผสานประสบการณ์และสารสนเทศที่ได้รับเพื่อนำไปประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม ดังนั้นความรู้จึงเป็นสภาวะที่เกิดจากการผสมผสานที่ลงตัวของ การรับรู้ ความจำ และความรู้สึก ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับข้อมูล สารสนเทศ และปัญญา อาจกล่าวได้ว่า ความรู้เป็นสารสนเทศที่นำไปสู่การปฏิบัติ เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคนให้มีความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

การเรียนรู้ เป็นกระบวนการที่ทำให้ความเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ความคิด ทักษะและเจตคติโดยอาศัยกระบวนการที่หลากหลายเป็นการเรียนรู้จากการได้ยิน การอ่าน การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น ทำให้เกิดเป็นองค์ความรู้ (body of knowledge) ซึ่งหมายถึง ความรู้ที่เป็นความคิดรวบยอดที่เป็นแนวคิด ทฤษฎีหลักการ ที่ได้มาจากการถกเถียง การวิเคราะห์ และสังเคราะห์จนตกผลึก

แล้วนำมาบูรณาการเป็นระบบความรู้ในระดับที่สูงขึ้น หรือเป็นกรอบความคิดที่อธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม โดยกำหนดขอบเขตเฉพาะเจาะจงในศาสตร์ด้านหนึ่งและสามารถเผยแพร่ ถ่ายทอดและนำไปใช้ประโยชน์ได้ (กรณี ต่างวิวัฒน์ 2554: 1-9)

ประเภทของความรู้

(Nonaka, 1994: Polanyi, 1996) ได้จำแนกประเภทของความรู้ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. ความรู้ที่ฝังลึก (tacit knowledge) เป็นความรู้ที่ฝังลึกอยู่ในตัวบุคคล เกิดขึ้นจากประสบการณ์สัมผัสและประสบการณ์ต่างๆ ที่สั่งสมในตัวบุคคลนั้นๆ (Spender, 1996) และไม่ปรากฏอย่างชัดเจน เป็นความรู้ที่บุคคลที่ยากในการสื่อสารในรูปแบบของตัวอักษรหรือตัวเลขและถ่ายทอดอย่างเป็นระบบได้ การสร้างความรู้ประเภทนี้จะต้องใช้การฝึกฝนเพื่อสั่งสมประสบการณ์และสร้างความเข้าใจในความรู้นั้น ดังนั้นจึงเป็นแบบแผนที่มีมักจะเกี่ยวข้องกับความเชื่อและความเป็นจริงที่เกิดขึ้น (Hussi, 2004)

2. ความรู้ชัดแจ้ง (explicit knowledge) เป็นความรู้ที่สามารถนำมาเขียนถ่ายทอดเป็นกฎเกณฑ์ สูตร สมการ หรือการแทนด้วยตัวหนังสือ สามารถกำหนดนิยามได้อย่างชัดเจน สามารถนำมาจัดทำในรูปแบบของเอกสารได้ (Polanyi, 1966) โดยสามารถจัดเก็บในรูปแบบของข้อความ (text) แผนภาพ (diagram) แผนผัง (chart) โปรแกรมคอมพิวเตอร์ (software) ตลอดจนใช้ในการเปรียบเทียบรูปแบบที่ใกล้เคียงกันได้ (Hedlund, 1994)

สรุปได้ว่า ความรู้ที่อยู่ในองค์กรส่วนใหญ่ เป็นความรู้ที่ฝังลึกอยู่ในตัวบุคคล ซึ่งเกิดจากประสบการณ์จากการได้เรียนรู้ ทดลอง ลองผิดลองถูก จนเกิดความชำนาญขึ้นในตัวบุคคล เกิดเป็นองค์ความรู้ ซึ่งหากจะต้องมีการถ่ายทอดองค์ความรู้จำเป็นต้องจัดให้อยู่ในรูปแบบของความรู้ชัดแจ้งซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กรสู่การพัฒนาได้อย่างรอบคอบมากขึ้น

ระดับความรู้

(น้ำทิพย์ วิภาวิน 2557: 7) ได้จำแนกได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. ระดับความรู้ของบุคคล (individual knowledge) หมายถึง ความรู้ที่ได้จากประสบการณ์พรสวรรค์ สัญชาตญาณของแต่ละบุคคล

2. ระดับความรู้ของกลุ่ม (group knowledge) เป็นการกำหนดความรู้ที่แต่ละกลุ่มคนในแต่ละสาขาหรือวิชาชีพที่มีความสนใจร่วมกัน และต้องการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในเรื่องเดียวกัน

3. ระดับความรู้ขององค์กร (organizational knowledge) เป็นการสำรวจความรู้เชิงกลยุทธ์ที่องค์กรมีอยู่และเป็นที่ต้องการขององค์กร แล้วนำมาจัดการเพื่อสร้างความรู้เชิงกลยุทธ์

องค์ความรู้ (body of knowledge) หมายถึง ความรู้ที่อยู่ในศาสตร์ ได้แก่ ความคิดรวบยอด หลักการ วิธีการ ที่อยู่ในตำรา อยู่ในห้องสมุด ซึ่งอยู่ภายนอกตัวบุคคล ที่สั่งสมกันมาเพื่อให้คนรุ่นหลัง ได้เรียนรู้ โครงสร้างความรู้ (representations of knowledge) หมายถึง ความรู้ที่อยู่ในตัวบุคคล ที่เกิดจากการเรียนรู้ของบุคคลนั้นๆ ซึ่งไม่ได้ลอกเลียนมาจากองค์ความรู้ แต่ผู้เรียนต้องสร้าง (construct) ขึ้นมาด้วยตนเอง เป็นความรู้ที่เกิดขึ้นใหม่ เมื่อพัฒนาโครงสร้างความรู้ต่อไปก็สามารถสร้างผลงาน เป็นองค์ความรู้ให้คนอื่นค้นคว้าได้ (ชเนศ จำเกิด. 2541: 28)

องค์ความรู้ หมายถึง ความรู้ในการทำบางสิ่งบางอย่าง (know how หรือ how to) ที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ที่กิจกรรมอื่นๆ ไม่สามารถกระทำได้ (ศรีนัย ชูเกียรติ. 2541: 14)

องค์ความรู้ เป็นความรู้ที่เกิดขึ้นต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการถ่ายทอดจากประสบการณ์ที่เกิดจากการทำงานสั่งสมเกิดเป็นความรู้ฝังอยู่ในตัวบุคคล หรือ ได้จากการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลที่เกิดจากคำถาม ปัญหาที่ต้องการค้นหาทางออก โดยความรู้ที่เกิดขึ้นนั้นผู้รับสามารถนำไปใช้ได้โดยตรง หรือสามารถนำมาปรับใช้ได้ เพื่อให้เหมาะกับสถานการณ์หรืองานที่กระทำอยู่

ความหมายของการจัดการความรู้

(วิจารณ์ พานิช 2548) ได้ให้ความหมายการจัดการความรู้ คือการจัดการเครื่องมือ เพื่อใช้ในการบรรลุเป้าหมายอย่างน้อย 4 ประการ ไปพร้อมๆ กัน ได้แก่ บรรลุเป้าหมายของงาน บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาคน และบรรลุเป้าหมายการพัฒนาองค์กรไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และบรรลุความเป็นชุมชน เป็นหมู่คณะ ความเอื้ออาทรระหว่างกันในที่ทำงาน

(Stair 2001: 202) ได้ให้ความหมายการจัดการความรู้คือ กระบวนการในการรวบรวมและจัดการความรู้ ความชำนาญ ไม่ว่าความรู้จะอยู่ในคอมพิวเตอร์ เอกสาร หรือตัวบุคคล โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้บุคลากรได้รับความรู้และเกิดการแลกเปลี่ยนความรู้เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากเดิมทำให้เกิดประสบการณ์และความชำนาญเพิ่มขึ้น

(น้ำทิพย์ วิภาวิน 2557: 8) ได้ให้ความหมายการจัดการความรู้ คือ การกำหนดความรู้เชิงกลยุทธ์ ที่องค์กรต้องการเพื่อรวบรวมองค์ความรู้ให้เป็นคลังความรู้องค์การ เพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้ได้ และเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเอง รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้เกิดองค์กรแห่งการเรียนรู้

สรุปได้ว่า การจัดการความรู้ เป็นการนำองค์ความรู้มาจัดระบบให้อยู่ในระบบสารสนเทศที่เหมาะสมกับการนำไปใช้ประโยชน์ในองค์กร โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคน พัฒนางานและพัฒนา

องค์การ โดยมุ่งให้บุคลากรในองค์การได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีส่วนร่วมในการสร้างคลังความรู้ ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายขององค์การ นำไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้

ความสำคัญของการจัดการเรียนรู้

(น้ำทิพย์ วิภาวิน 2557: 8) ได้ให้ความหมายความสำคัญของการจัดการเรียนรู้ไว้ว่า การจัดการความรู้มีความสำคัญในการพัฒนางานให้มีคุณภาพและเพิ่มสัมฤทธิ์ รวมทั้งการพัฒนาคนให้ใช้ประโยชน์จากความรู้ขององค์การ มีการพัฒนาฐานความรู้หรือคลังความรู้ขององค์การ และการสร้างวัฒนธรรมองค์การให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ความสำคัญของการจัดการความรู้ มีรายละเอียดดังนี้

1. การสร้างคลังความรู้ การจัดการความรู้ทำให้ความรู้ในองค์การได้รับการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ สามารถเข้าถึงได้ง่าย เป็นหน่วยบันทึกและจัดเก็บความรู้ขององค์การ และบทเรียนต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การ มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี ทำให้คนในองค์การเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างองค์ความรู้ แลกเปลี่ยนและเข้าถึงความรู้ได้ง่าย ส่งผลให้องค์การมีทิศทางในการนำความรู้เหล่านั้นไปประยุกต์ใช้ในงานด้านต่างๆ

2. การถ่ายทอดองค์ความรู้ การจัดการความรู้ มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาประยุกต์ใช้ ทำให้การถ่ายทอดองค์ความรู้เป็นระบบและกว้างขวางมากขึ้น

3. การแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อพัฒนาให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ปัจจุบันองค์การแทบทุกแห่งมุ่งที่จะก้าวสู่องค์การแห่งการเรียนรู้ โดยมีการจัดกิจกรรมต่างๆ เช่น การสร้างชุมชนนักปฏิบัติ การสร้างวัฒนธรรมให้คนในองค์การเข้ามาแบ่งปันและแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกันและกัน เป็นต้น

4. การพัฒนาศักยภาพขององค์การ การจัดการความรู้ช่วยสร้างศักยภาพในด้านต่างๆ ให้แก่องค์การ ได้แก่ การสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน การเป็นองค์การคุณภาพและองค์การแห่งการเรียนรู้ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่องค์การ การเพิ่มผลประกอบการที่ดีขึ้น

5. การยกระดับความรู้ ของคนในองค์การ การจัดการความรู้ช่วยในการพัฒนามูลฐานขององค์การให้มีความรู้ในการปฏิบัติงานได้ดีขึ้น ได้แก่ การเพิ่มความสามารถในการตัดสินใจ การป้องกันความรู้สูญหาย การพัฒนาความสามารถในการปรับตัว และมีความยืดหยุ่น รวมทั้งการพัฒนาทรัพย์สินทางปัญญา เช่น สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า และลิขสิทธิ์ การพัฒนาลูกค้าหรือผู้ให้บริการ การสร้างความพึงพอใจ เพิ่มยอดขาย หรือผู้ให้บริการ และสร้างรายได้ให้แก่องค์การ

6. เครื่องมือการบริหารองค์การ การจัดการความรู้ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารองค์การให้มีประสิทธิภาพโดยมีความสัมพันธ์กับการประกันคุณภาพขององค์การ การก้าวสู่องค์การแห่งการเรียนรู้ และการพัฒนาสู่การเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพสูงหรือองค์การที่เป็นเลิศ เป็นต้น

เครื่องมือในการจัดการความรู้

(วิจารณ์ พานิช 2548: 129-131) โมเดลปลาทู คิดขึ้นโดย ดร.ประพนธ์ ผาสุกยิด สำหรับใช้ทำความเข้าใจ 3 ส่วนหลักของการจัดการความรู้ สัมพันธ์กับบุคคล 3 กลุ่ม ในการดำเนินการจัดการความรู้ ได้แก่

1. หัวปลา หมายถึง เป้าหมายหลักของการดำเนินการจัดการความรู้ สะท้อน “วิสัยทัศน์ความรู้” (knowledge vision) หรือหัวใจของความรู้ บุคคลที่ทำให้เกิดหัวปลา ที่ชัดเจนคือ “คุณเอื้อ (ระบบ)” (chief knowledge officer)

2. ตัวปลา หมายถึง การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ หรือการแบ่งปันความรู้ (knowledge sharing) บุคคลสำคัญในการส่งเสริมให้เกิด “ตัวปลา” ที่ทรงพลัง คือ “คุณอำนวย” (knowledge facilitator) โดยผู้แสดงบทบาทแลกเปลี่ยนเรียนรู้คือ “คุณกิจ” (knowledge practitioner) หรือผู้ทำกิจกรรมจัดการความรู้นั่นเอง

3. หางปลา หมายถึง ขุมความรู้ (knowledge assets) ที่ได้จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ผู้สกัดขุมความรู้ออกมาจากกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และบันทึกไว้ใช้งานต่อ คือ “คุณกิจ” โดยที่การจดบันทึกขุมความรู้ อาจมี “คุณลิขิต” (note taker) เป็นผู้รับผิดชอบ

โมเดลปลาทูมีประโยชน์สำหรับทำให้เข้าใจ 3 ส่วนหลักของการจัดการความรู้ และช่วยให้เข้าใจบทบาทหรือการแบ่งหน้าที่ของคน 3-4 กลุ่ม ช่วยไม่ให้เกิดความสับสนในการแสดงบทบาทในการดำเนินการจัดการความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทของ “คุณอำนวย” ซึ่งจะต้องทำหน้าที่จุดประกายและเอื้ออำนวย ไม่ใช่เข้าไปลงมือทำ และต้องไม่เป็น “คุณอำนาจ” คือเข้าไปสั่งการ

สรุปได้ว่า ความรู้เป็นหัวใจสำคัญของการจัดการความรู้ ซึ่งจะเกิดขึ้นกับตัวบุคคลนั้นๆ เกิดจากการปฏิบัติงาน สังเกต เข้าใจ เกิดเป็นความรู้ที่ฝังลึก (Tacit Knowledge) ในคน ไปสู่การนำความรู้ที่ผ่านการจัดการความรู้ไปใช้ประโยชน์ในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2.2 .แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งในวงการวิชาการและส่วนราชการการมีส่วนร่วมของประชุมชนหรือชุมชนนับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญต่อความสำเร็จการดำเนินงานขององค์กร ทั้งเป็นการบูรณาการและสร้างความเป็นธรรมในสังคม นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงความหมายการมีส่วนร่วมทั้งแตกต่างและคล้ายคลึงกัน ดังนี้

นำชัย ทนุผล (2543: 117) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีการร่วมมือกันในการระบุปัญหาความต้องการ การวางแผน และตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาที่ตนประสบอยู่และร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมให้ลุล่วงไปเพื่อประโยชน์ของชุมชน

การมีส่วนร่วมยังช่วยสร้างความรู้สึกรับผิดชอบ ความเป็นเจ้าของให้เกิดขึ้นกับประชาชนทำให้การดำเนินโครงการต่างๆ ที่วางไว้ไปสู่จุดหมายปลายทางได้ มีผลทำให้ประชาชนสามารถช่วยตนเองได้ ในระยะยาวซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ สมใจ คชไพร (2545: 9 อ้างอิงจาก ไพรัตน์ เตชะรินทร์. 2532: 38) ที่กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นการให้บุคคลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาด้วยตนเอง

ประชุม รอดประเสริฐ (2539: 222) กล่าวว่า เป็นกระบวนการของบุคคลในกิจกรรมต่างๆ บุคคลจะต้องเข้ามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน สำหรับการมีส่วนร่วมในการวางแผนของ บุคคลเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ กล่าวคือ ผู้ที่มีส่วนร่วมในการวางแผนจะทำงานด้วยความ สะดวก ความตั้งใจและมีความพึงพอใจ เพราะทราบถึงสถานการณ์ทรัพยากรและเป้าหมายโดยชัดเจน

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543: 143) ได้กล่าวถึง กระบวนการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการศึกษาชุมชนเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมกันเรียนรู้สภาพของ ชุมชน การดำเนินชีวิต ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการทำงานและร่วมกัน ค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

2. การมีส่วนในการวางแผนโดยการรวมกลุ่มอภิปรายและแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนด นโยบาย วัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงานและทรัพยากรที่จะต้องใช้

3. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาโดยการสนับสนุนด้านวัสดุ อุปกรณ์ แรงงาน เงินทุน หรือเข้าร่วมบริหารงานการใช้ทรัพยากร การประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือ จากภายนอก

4. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิด ประโยชน์ทั้งด้านวัตถุ และจิตใจ โดยอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของบุคคลและสังคม

5. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการพัฒนาเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ได้ทันที

สมนึก ปัญญาสิงห์ (2542: 25-27) ได้ระบุหลักสำคัญของการทำงานแบบมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง ในการบริหารจัดการแก้ปัญหา (People-Centered Management) กล่าวคือ ประชาชนและชุมชนมีบทบาทแก้ไขปัญหาด้วยพลังความรู้ความสามารถของ ตนเองมากขึ้น หน่วยงานภายนอกเป็นผู้ให้การสนับสนุนเรื่องเทคนิค วิชาการและความรู้

2. พัฒนาขีดความสามารถและสร้างพลังกลุ่มชนชนให้เข้มแข็ง (People Empowerment) ช่วย ให้เขาคิด “ไม่ใช่ “คิดให้เขา” และ “ช่วยให้เขาทำ” ไม่ใช่ “ทำให้เขา” ทั้งนี้เพื่อให้กลุ่มหรือองค์กร เข้มแข็งสามารถบริหารจัดการพึ่งตนเองได้

3. พัฒนาระบบการทำงานแบบมีส่วนร่วมจากชุมชน (People Participation) ได้แก่ การวิเคราะห์ การเสนอแนะการวิจารณ์ การตรวจสอบอย่างเปิดเผย

4. การมีหุ้นส่วนและกระบวนการพัฒนาการทำงานร่วมกัน (Partnership) ผนึกกำลังความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

5. การดำเนินโครงการและกิจกรรมร่วมกัน (Performance) เช่น การสร้างผลงานและการติดตามตรวจสอบประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของโครงการ

จันทนา สุทธิจรี (2544: 103, อ้างอิงจาก ปธาน สุวรรณมงคล, 2527: 51) แบ่งขอบเขตของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

1. ลักษณะการมีส่วนร่วม

ลักษณะหรือรูปแบบของการมีส่วนร่วม (Forms of Participation) นี้ ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543: 143-146) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินการและการมีส่วนร่วมของชุมชนในผลประโยชน์ นอกจากนั้นยังแบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมตามบทบาทและหน้าที่ของผู้เข้าร่วมซึ่งพอจะสรุปลักษณะของการมีส่วนร่วมได้ดังนี้

1. การสนับสนุนทรัพยากร คือ การสนับสนุนเงินวัสดุอุปกรณ์ แรงงาน หรือการช่วยทำกิจกรรม คือ การเข้าร่วมในการวางแผน การประชุมแสดงความคิดเห็น การดำเนินงาน การติดตามและประเมินผล

2. อำนาจหน้าที่ของผู้เข้าร่วม คือ เป็นผู้นำ เป็นกรรมการ เป็นสมาชิกซึ่งมีลักษณะการมีส่วนร่วมนี้แสดงถึงอำนาจของผู้เข้าร่วม จึงมีการโต้แย้งการมีส่วนร่วมโดยการใช้วิธีการพัฒนาความสามารถของประชาชน เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมเพียงบางส่วนเพราะหลายกรณีประชาชนไม่มีโอกาสเข้าร่วมในการตัดสินใจ ทางออกที่ควรเป็น คือ การเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) แก่ประชาชน

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชุมชนบังเกิดผลบรรลุดตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ทุกประการ นั้นมีนักการศึกษาและนักพัฒนาหลายท่านได้อธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา ดังเช่น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2535: 50) ได้สรุปปัจจัยที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

1. นโยบายหรือรูปแบบการพัฒนาของรัฐบาล กล่าวคือการพัฒนาแบบเสรี และการพัฒนาแบบมีแผน สนับสนุนประชาชนชนบทให้เข้ามามีส่วนร่วมได้มากกว่าแบบดั้งเดิม

2. บทบาทของระบบราชการที่มีต่อการพัฒนาชนบท เมื่อใดก็ตามที่มีการรวมอำนาจในการพัฒนาที่ระบบราชการก็ย่อมทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนลดน้อยลง

3. โครงสร้างการเมืองและสังคมของสังคมชนบท มีส่วนสำคัญทำให้ประชาชนในชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรมากน้อยต่างกันเช่น โครงสร้างการเมืองในสังคมชนบทที่สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าโครงสร้างที่ไม่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตย

3. ปัจจัยการมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นอาจจำแนกออกเป็น

1. การมีส่วนร่วมเกิดจากเบื้องบนหรือเบื้องล่าง

2. การจูงใจให้มีส่วนร่วมเกิดขึ้นโดยสมัครใจหรือบังคับ

3. แบบแผนขององค์กร (Organization Pattern) ซึ่งมีผลต่อกระบวนการมีส่วนร่วม กล่าวคือบุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่มนั้นเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะปัจเจกหรือในฐานะสมาชิกกลุ่มนั้นเข้าไปมีบทบาทและตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

4. ช่องทางการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น คือ การมีส่วนร่วมโดยปัจเจกชนหรือผ่านกลุ่ม การมีส่วนร่วมโดยตรงหรืออ้อม และการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

5. ระยะเวลา (Duration) ความต่อเนื่องของกิจกรรม

6. ขอบข่าย (Scope) กิจกรรมครอบคลุมขนาดไหน

7. อำนาจการตัดสินใจในการมีส่วนร่วม

ปัจจัยที่มีอิทธิพลทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนามีหลายปัจจัย ได้แก่ (ม.ร.ว.อดิน ระพีพัฒน์, 2527: 320)

1. อายุ นับเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งที่ทำให้คนเรามีความแตกต่างกัน ทั้งด้านความรู้ ความรับผิดชอบ ประสบการณ์ ความสนใจ ความสามารถในการแก้ไขปัญหา ความจำ บุคลิกและวุฒิภาวะด้านต่างๆ

2. สถานภาพสมรส การปรับตัวในชีวิตสมรสซึ่งจะต้องมีการปรับตัวในเรื่องความผูกพันใกล้ชิด มีบทบาทใหม่ คือ การเป็นสามี ภรรยา และข้อจำกัดในการแสดงบทบาททางสังคมที่เกี่ยวข้องด้วย

3. ระดับการศึกษา การศึกษามีความสำคัญอย่างมากที่จะให้บุคคลเข้าใจตนเอง รู้จักความสามารถของตนเอง เข้าใจถึงสิ่งแวดล้อมและสามารถนำมาเชิดชูตัวเองได้ดีขึ้น

4. รายได้ ปัจจัยที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นสิ่งจูงใจในการผลิตของเกษตรกร คือ ราคาราคาและรายได้จากผลิตพืชผล

5. ที่ดินถือครอง การประกอบอาชีพการเกษตรนั้นขนาดเนื้อที่ทำการเกษตรของเกษตรกรเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับนวัตกรรมไปปฏิบัติในไร่นาดังนั้น ขนาดไร่นาจึงมีอิทธิพลต่อตัวเกษตรกรในการดำเนินกิจกรรมของตัวเองเป็นอย่างมาก

6. การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การคมนาคมสะดวก มีไฟฟ้าใช้ สามารถรับฟังข่าวสารจากวิทยุ โทรทัศน์ และสื่อสารมวลชนอื่นๆ มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

นอกจากปัจจัยที่กล่าวข้างต้นแล้วยังมีปัจจัยอื่นที่มีส่วนทำให้การมีส่วนร่วมแตกต่างกันที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เกิดขึ้น (ปรัชญา เวสารัชช์, 2525: 3-5) ดังนี้

1. ปัจจัยทางด้านเจ้าหน้าที่พัฒนาที่เข้าไปทำงานในชุมชน

ปัจจัยที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่มาจากภาครัฐและเอกชนจะต้องสร้างเงื่อนไขของบทบาทของตนให้พร้อมที่จะทำงานและให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังนั้นจึงต้องมีทัศนคติและจิตสำนึกที่เหมาะสม ดังนี้

1.1 ต้องยอมรับศักดิ์ศรี ของประชาชนกับของตนเท่าเทียมกัน การที่แตกต่างกันก็เนื่องจากประชาชนมีโอกาสน้อยกว่าเท่านั้น

1.2 ความเชื่อและเคารพในตัวประชาชนเป็นความพร้อมที่จะเรียนรู้จากประชาชน

1.3 ความเชื่อในตัวประชาชนที่มีความสามารถจะพัฒนาได้ช่วยตนเองและชุมชนได้ถ้าพวกเขาได้รับโอกาสและการส่งเสริมที่เหมาะสม

1.4 ความเข้าใจความคิดของประชาชนที่มีความสามารถในการมีลักษณะของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมื่อเขารู้สึกว่าเป็นกิจกรรมที่ได้รับประโยชน์โดยตรง จึงต้องถามประชาชนเพื่อทราบความต้องการ

2. ปัจจัยจากบุคคลที่ทำงานด้านการพัฒนาภายในชุมชน บุคคลที่ทำงานพัฒนาภายในชุมชน ได้แก่ ผู้นำชุมชนที่มีความคิดริเริ่มในการกระตุ้นให้ประชาชนมีความสนใจด้านการพัฒนาของกลุ่มขององค์กรประชาชนและบุคคลอื่นๆ ย่อมมีส่วนช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ซึ่งนำไปสู่การพึ่งตนเองในอนาคต

3. ปัจจัยด้านโครงสร้างของชุมชน อันได้แก่

3.1 ลักษณะความสัมพันธ์ของชุมชน แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนมากน้อยแตกต่างกัน เช่น ถ้าชุมชนมีความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ รู้จักกันเป็นญาติพี่น้องกัน การมีส่วนร่วมอาจจะดีกว่าชุมชนใหม่ที่ประชาชนมาจากหลายแห่ง ต่างวัฒนธรรม ฐานะความเป็นอยู่ต่างกันและความสัมพันธ์แบบทุดิยภูมิ แม้ว่าจะมีกลุ่มที่เป็นความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ แต่มีไม่มากนัก อาจเป็นเหตุให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ดีเท่าที่ควร

3.2 โครงสร้างของประชากร ถ้าชุมชนใดมีโครงสร้างของประชากรวัยแรงงานมาก การมีส่วนร่วมอาจจะมากกว่าชุมชนที่มีโครงสร้างชุมชนที่วัยแรงงานย้ายออกไปทำงานที่อื่น

3.3 ค่านิยมของชุมชน ค่านิยมของบางชุมชนอาจเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม เช่น ค่านิยมรักสันโดษ อาจทำให้ต่างคนต่างอยู่ไม่ค่อยจะช่วยเหลือกัน แต่ค่านิยมบางอย่างก็สนับสนุนการมีส่วนร่วม เช่น ค่านิยมการนับถือผู้นำอาวุโส หรือผู้นำชุมชน ทำให้ผู้นำชุมชนเป็นแกนนำที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ได้

3.4 วัฒนธรรมในชุมชน วัฒนธรรมของชุมชนอาจเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน เช่น ความเห็นอกเห็นใจ การช่วยเหลือผู้อื่นหรือแม่แต่พิธีกรรม ความเชื่อบางอย่างก็ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในเรื่องนั้นๆ โดยตรง

3.5 คุณภาพของประชากร ถ้าชุมชนใดประชากรมีคุณภาพดี เช่น มีการศึกษา มีฐานะ มีรายได้จากการประกอบอาชีพและมีทัศนคติที่เห็นต่อส่วนรวม มีความตื่นตัวในการพึ่งตนเอง มักจะเอื้อต่อการสร้างประชาชนให้มีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของชุมชน

3.6 ลักษณะการตั้งถิ่นฐานของชุมชน การตั้งถิ่นฐานของชุมชนในลักษณะเป็นกลุ่มจะทำให้ประชาชนได้ทำกิจกรรมร่วมกันมากกว่าชุมชนที่อยู่กระจัดกระจายทั่วไปซึ่งทำให้การรวมกลุ่มยากกว่า

3.7 ทรัพยากรสภาพแวดล้อมของชุมชน ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมของชุมชน อาจจะเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนได้เช่นกันถ้าชุมชนใดมีทรัพยากรและสภาพแวดล้อมของชุมชนที่ดี เช่น เป็นชุมชนที่ประชากรมีการศึกษาที่ดี มีรายได้จากการประกอบอาชีพ ย่อมทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและความต้องการของชุมชนได้ดีกว่าชุมชนที่ขาดทรัพยากรและสภาพแวดล้อมไม่ดี

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นลักษณะประชาชนที่อยู่ร่วมกันในชุมชนมีความร่วมมือร่วมใจกันในการควบคุมการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน โดยมีส่วนร่วมตั้งแต่การศึกษาประเด็นปัญหาต่างๆ ที่มีในชุมชนหาสาเหตุของปัญหา การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและแนวทางในการป้องกันปัญหา การตัดสินใจและการดำเนินการแก้ไขปัญหา

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายๆ ฝ่ายในการช่วยกันแก้ไขปัญหา หากการแก้ไขปัญหาและจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประสบความสำเร็จ ชุมชนก็จะได้มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์และสามารถนำไปสู่ความยั่งยืนได้ในอนาคต (จำลอง โพธิ์บุญ.2550: 2-3)

ความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความจำเป็นกับมนุษย์เราอย่างมาก เพราะเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อมนุษย์ในด้านต่างๆ กล่าวคือเป็นอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรคและที่อยู่อาศัย หากขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นแล้วจะก่อให้เกิดปัญหากับมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และจะทำให้เกิดความยากจนแร้นแค้นขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงพบอยู่เสมอว่าชุมชนใดขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีจะทำให้เกิดความยากไร้ของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนได้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่มีในชุมชนเพื่อการประกอบอาชีพอยู่ด้วยเช่น ป่าไม้ แหล่งน้ำเป็นต้น นอกจากนี้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งใกล้ชิดกับความเป็นอยู่ของประชาชน เช่นอากาศเป็นพิษ ขยะมูลฝอย น้ำเน่าเสีย หากไม่มีแนวทางในการจัดการหรือแก้ไขแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนในที่สุด (จำลอง โพธิ์บุญ. 2550: 2-3)

ปัจจุบันอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างมาก จำนวนประชากรของประเทศไทยก็เพิ่มขึ้นในอัตราสูง ประกอบกับวิทยาการสมัยใหม่มีความเจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็วสภาพเหล่านี้ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนทรัพยากรและการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และการพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ รัฐบาลไทยทุกยุคทุกสมัยได้ตระหนักถึงปัญหาและผลเสียเนื่องจากปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดเป็นนโยบายแห่งรัฐเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติเพื่อให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป (ไพรัตน์ เดชะรินทร์. 2527: 4-5)

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้การแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นลดความขัดแย้งลงและเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับทรัพยากรในท้องถิ่นของตน จากทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงส่วนหนึ่งมาจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งถือได้ว่าเป็นการทำลายทุนทางสังคมไปอย่างมากมายมหาศาล จนสร้างมลภาวะร้ายแรงในสภาพแวดล้อมจนเป็นต้นตอของปัญหาต่างๆ ที่ตามมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม โดยเฉพาะปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรตลอดมา (ไพรัตน์ เดชะรินทร์. 2527: 4-5)

ท่ามกลางปัญหาความสูญเสียและเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความรุนแรงมากขึ้น สิ่งหนึ่งที่พอจะบรรเทาปัญหานี้ได้และก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน คือการมีส่วนร่วมของชุมชน แนวทางนี้ได้รับการยอมรับและผลักดันอย่างกว้างขวางทั่วโลก รวมทั้งในประเทศไทย เพื่อสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างต่อเนื่อง แนวทางสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน คือ 1) การศึกษาทำความเข้าใจถึงวัฒนธรรม แนวคิดและวิถีชีวิตของคนไทย 2) การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในประเด็นปัญหาและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3) เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของชุมชนและกำหนดแนวทางการพัฒนา 4) การกระจายทรัพยากร อำนาจและความรับผิดชอบในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ชุมชน (ไพรัตน์ เจริญรินทร์, 2527: 4 - 6)

(ยุพเยาว์ โตศิริ, 2541: 12-17) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติงาน รวมถึงการติดตามตรวจสอบและร่วมเสริมสร้างความตระหนักและจิตสำนึกของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนดังปรากฏในมาตรา 79 “รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพของประชาชน” อีกด้วย

จากแนวคิดการพัฒนการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนโดยแนวคิดเหล่านี้สามารถปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องด้วย โดยมีแนวคิดดังนี้(ยุพเยาว์ โตศิริ, 2541: 12-17)

1) ต้องยึดหลักความต้องการและปัญหาของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของกิจกรรม หากกิจกรรมที่จะนำไปให้ประชาชนเป็นเรื่องใหม่ก็ต้องใช้เวลาในการกระตุ้นเร่งเร้าความสนใจให้ความรู้ความเข้าใจ จนยอมรับความจำเป็นและประโยชน์จากกิจกรรมเหล่านั้น

2) กิจกรรมต้องดำเนินการในลักษณะกลุ่ม เพื่อสร้างพลังกลุ่มในการรับผิดชอบ ร่วมกันสร้างความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างสมาชิกกลุ่ม ปลุกฝังทัศนคติและพฤติกรรมที่เห็นแก่ส่วนรวม ทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว

3) แนวทางการพัฒนาในกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน ต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของประชาชนที่รับดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องพึ่งพาภายนอก โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกต้องไม่ทุ่มเทในลักษณะการให้เปล่าโดยสิ้นเชิง ต้องทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกเป็นเจ้าของกิจกรรมและต้องสามารถทำ

ต่อไปเองได้ เมื่อการช่วยเหลือจากภายนอกสิ้นสุดลง โดยมุ่งเน้นการช่วยตนเองและการพึ่งตนเองเป็น หลักสำคัญที่ต้องเริ่มตั้งแต่ต้น

4) กิจกรรมพัฒนาที่นำไปในชุมชนต้องสอดคล้องกับสภาพสิ่งแวดล้อมความพร้อมรับของ ชุมชน ซึ่งหมายถึงการใช้ทรัพยากรชุมชน การสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีและ วัฒนธรรมของชุมชน

5) การเริ่มต้นกิจกรรมต้องอาศัยผู้นำชุมชนซึ่งหมายถึงผู้นำตามธรรมชาติที่ชาวบ้านเคารพ นับถือ ผู้นำทางศาสนา ผู้นำที่ได้รับจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากทางการ เพื่อเป็นผู้บุกเบิกและชักนำ ชาวบ้านต่อไป ผู้นำชุมชนโดยทั่วไปจะสามารถปรับทัศนคติและการยอมรับสิ่งใหม่ๆ ได้เร็วกว่าและ เป็นผู้ที่ชาวบ้านมีศรัทธาอยู่แล้ว การเริ่มต้นจากผู้นำจึงไปได้เร็วกว่าและได้รับการยอมรับมากกว่า ประชาชนทั่วไป

6) ขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นต้น กล่าวคือ ร่วมหาข้อมูล ร่วมหาสาเหตุปัญหา ร่วมปรึกษาหารือทางแก้ไขปัญหา ร่วมการตัดสินใจ ร่วมการ วางแผนงาน ร่วมการปฏิบัติงาน ร่วมการติดตามผลงาน จนถึงขั้นร่วมการบำรุงรักษาในระยะยาว

สำหรับการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมและความเข้มแข็งของชุมชนควรเริ่มต้นจากการกระตุ้น ให้ประชาชนเกิดความสนใจและตระหนักถึงความจำเป็นของการเป็นชุมชน มีความสนใจร่วมและมี การดำเนินกิจกรรมที่ตอบสนองต่อความสนใจและความต้องการของสมาชิกในชุมชนโดยการสร้าง กระบวนการเรียนรู้และความสามารถในการแก้ไขปัญหา การจัดการทรัพยากร รวมทั้งการเสริมข้อมูล ช่วยประสานงานในเบื้องต้นให้เกิดการตัดสินใจ ความสามารถในการต่อรองและการพึ่งตนเองของ ชุมชนให้ได้เพื่อประโยชน์สูงสุดของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

จากแนวคิดนี้สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือการที่ประชาชนมีโอกาสดำเนินการเข้ามาดำเนินการดูแลจัดการ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนเพื่อการดำรงชีวิต ภายใต้ กติกาของสังคม เพื่อให้การมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของที่ได้รับ ผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม เกิดความรัก ห่วงแหนอยากเข้ามาดูแลรักษา เพื่อให้เกิดการใช้ ประโยชน์สูงสุด และได้ใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเข้ามาใช้ในงานวิจัยครั้งนี้ในประเด็น พัฒนาการต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรชุมชน การมีส่วน ร่วมชุมชนในการจัดทำระบบฐานข้อมูลชุมชน และชุดความรู้ชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และเกษตรกรรมยั่งยืนโดยชุมชน

2.3 แนวคิดสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“สิทธิ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลว่า “อำนาจอันชอบธรรม” (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525)

“สิทธิ” นั้นจึงไม่ใช่อำนาจหรือความมีอำนาจเพียงเท่านั้นแต่ “สิทธิ” ต้องเป็นอำนาจที่ถูกกำกับด้วย “ความชอบธรรม” อันหมายถึงอำนาจที่ถูกต้องตามหลักธรรม ตามหลักของคุณงามความดี ความถูกต้อง ความยุติธรรม เช่นหลักศาสนา หลักกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ประเพณีและเกณฑ์คุณค่าที่คนในสังคมหนึ่งๆ ยึดถือร่วมกันในภาษาอังกฤษ “สิทธิ” จึงตรงกับคำว่า “right” ซึ่งแปลว่าความถูกต้อง ในบางครั้งอาจใช้คำว่า “สิทธิอำนาจ” ในความหมายเดียวกัน การที่คนผู้หนึ่งมี “สิทธิ” ในสิ่งหนึ่งสิ่งใดนั้น จึงหมายถึงว่า สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่คนผู้นั้นพึงมีพึงได้อย่างถูกต้อง คนอื่นต้องยอมรับจะขัดขวางหรือลิดรอนไม่ได้ (วิระ สมบูรณ์, 2545: 7-9) คนเราจะมี “สิทธิ” ได้นั้นเพราะเขามีฐานะอย่างใดอย่างหนึ่งที่แน่นอน เช่น เป็นพ่อ เป็นแม่ เป็นลูก เป็นหัวหน้า เป็นลูกน้องเป็นผู้ปกครอง เป็นผู้ถูกปกครอง ฯลฯ

“สิทธิมนุษยชน” ก็คือสิทธิในฐานะที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์ “สิทธิพลเมือง” ก็คือสิทธิในฐานะที่เป็น พลเมืองของประเทศ ดังนี้

“สิทธิชุมชน” จึงเป็นสิทธิของชุมชน เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่ชุมชนพึงมีพึงได้อย่างถูกต้องชอบธรรม ผู้อื่นต้องยอมรับ จะละเมิดหรือลิดรอนมิได้

“ชุมชน” ในความหมายดั้งเดิมหมายถึง “หมู่บ้าน กลุ่มคน ที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมขนาดเล็กอาศัยอยู่ใน อาณาบริเวณเดียวกัน และมีผลประโยชน์ร่วมกัน” (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525) แต่ในความหมายที่กว้างขวางออกไปในสังคมสมัยใหม่ ปรากฏเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบใหม่ๆ ขึ้นมากมาย ที่สมาชิกอาจมิได้อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน แต่มีความผูกพัน มีผลประโยชน์เดียวกัน มีชะตากรรมร่วมกัน สมาชิกแต่ละคนนิยมตนเองว่าเป็นหนึ่งในวงสัมพัทธ์นั้นและสังคมก็รับรู้ว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้น เช่น ชุมชนทางอากาศ ชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ ผู้เดือดร้อนจากการพัฒนา คนพิการ เป็นต้น ดังนั้น “ชุมชน” จึงหมายถึง วงสัมพัทธ์ในลักษณะที่กว้างขวางออกไปดังกล่าวด้วย

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามลำดับเนื่องจากความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ ที่ดิน น้ำ แร่ธาตุ ความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งมีความต้องการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และการขยายตัวของประชากร ขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัด หากมีการจัดการที่ไม่เหมาะสมอาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหามลพิษ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ การแย่งชิงทรัพยากร ซึ่งปัญหาเหล่านี้หากไม่มีการเข้ามาจัดการที่เหมาะสมแล้ว อาจทำให้ชุมชนต่างๆ

ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ซึ่งส่งผลต่อประเทศชาติด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามาดูแลจัดการทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งสิทธิชุมชน (Community rights) เป็นแนวคิดหนึ่งที่ได้อำนาจจากชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(เสนห์ จามริก: 2545, 9 -11) ได้ให้ความหมายของ “สิทธิชุมชน คือ การให้ชุมชนชาวบ้านมีสิทธิในการเลือกอนาคตของตนเอง เป็นตัวของตัวเอง เป็นอิสระโดยตัวเองในสถานการณ์ปัจจุบัน ชาวบ้านจำเป็นจะต้องเรียนรู้ชุมชนที่เขาอยู่ ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ ภูมิปัญญาเหล่านี้เป็นสิ่งที่โลกกำลังจ้องอยู่ หนึ่ง เขาต้องเรียนรู้ที่จะเชื่อมสิ่งที่เขามีอยู่กับความต้องการ ความคาดหวังจากโลกภายนอกเท่าทันที่จะปกป้องสิทธิของเขา ในขณะที่เดียวกัน ก็ใช้สิทธิที่จะพิสูจน์ให้โลกเห็นว่า เขาสามารถทำประโยชน์ให้กับโลกได้ อย่างน้อยที่สุดปกป้องรักษาทรัพยากรของโลก สอง อาจจะบอกว่าเขาก็สนใจอยากจะได้เรียนรู้เพิ่มเติมที่จะทำวิจัย สาม อาจจะบอกว่า เขาคิดที่จะร่วมมือทำอะไรต่อมื่ออะไรที่จะใช้ทรัพยากรเหล่านี้อย่างเป็นทางการยังเป็นประโยชน์ยั่งยืน ในเวลานี้เราต่อสู้เรื่องสิทธิชุมชนแค่เรื่องสิทธิทำกินที่ต้องให้อยู่ตรงนี้ ถ้าเป็นแค่นี้ไม่พอ มีอะไรหลายอย่างที่เราต้องคิด วิจัย ศึกษา”

(ยศ สันตสมบัติ: 2548, 4-7) กล่าวว่า“สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชน ซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าเท่านั้น จึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากป่า โดยนัยนี้ สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ดังนั้น แม้ว่าโดยทฤษฎีแล้วสมาชิกของชุมชนทั้งหมดจะมีสิทธิตามธรรมชาติในการใช้ทรัพยากรรวม แต่ชุมชนก็สามารถใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคมเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น ชุมชนหลายแห่งมีกฎเกณฑ์อนุญาตให้แต่ละเฉพาะครัวเรือนที่แต่งงานใหม่และยากจนเท่านั้นจึงจะมีสิทธิตัดไม้เพื่อใช้ส่วนตัว ในขณะที่ครัวเรือนที่มีฐานะดีจะไม่ได้สิทธิอันนั้น”

ซึ่งกล่าวได้ว่า สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับผู้พึ่งพาอาศัยทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดของชุมชนเป็นอันดับแรก ชุมชนตั้งอยู่บนฐานทรัพยากรชุมชนในการดำรงอยู่ ซึ่งทรัพยากรชุมชน (Community Resources) หมายถึง สรรพสิ่งที่อยู่ในชุมชน ซึ่งอาจจะแบ่งออกเป็น 3 องค์ประกอบใหญ่ๆ คือ 1) ทรัพยากรชุมชนทางชีวภาพ ได้แก่ มนุษย์ สัตว์ พืช และสิ่งมีชีวิตขนาดเล็ก 2) ทรัพยากรชุมชนทางกายภาพ ได้แก่ ทรัพยากรตามธรรมชาติ คือ ดิน น้ำ แร่ธาตุ ป่าไม้ พลังงาน อากาศ และแสง 3) ทรัพยากรที่ชุมชนสร้างขึ้น ได้แก่ สิ่งก่อสร้าง โบราณสถาน ศิลปกรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญา กลุ่ม และองค์กรชุมชนต่างๆ เป็นต้น การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดชุมชน ซึ่งชุมชนต้องร่วมกันรักษาทรัพยากรชุมชนให้สามารถดำรงอยู่ได้ ทั้งนี้การมีสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรชุมชนนั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 ส่วน คือ สิทธิภายใน นั่นคือการจัดการความสัมพันธ์ต่อการใช้ทรัพยากรของสมาชิกในชุมชนและสิทธิภายนอก ซึ่งก็คือการอ้างสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดำเนินการปกป้องฐานทรัพยากรไม่ให้ภายนอกเข้ามาทำลายหรือมา

เปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ทรัพยากรที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของชุมชน การดูแลรักษาทรัพยากรชุมชนจึงขึ้นอยู่กับชุมชนเป็นหลัก เนื่องจากชุมชนมีความสามารถในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ การกำหนดแนวทางดูแลรักษา ให้เข้ากับวิถีชีวิต ภูมิปัญญาท้องถิ่น บริบทของชุมชนทำให้การดูแลรักษาทรัพยากรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ และการยอมรับสิทธิชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถดำเนินการในการจัดการทรัพยากรชุมชนให้เป็นไปได้ด้วยดี

ปัจจุบันได้มีกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 ว่าด้วยสิทธิชุมชน ในมาตรา 66 บัญญัติไว้ว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และ มาตรา 67 บัญญัติไว้ว่าสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนรวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งแสดงถึงการให้ความสำคัญกับชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร อนุรักษ์ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน และสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550: 25-26)

กล่าวโดยรวมแล้ว ทรัพยากรชุมชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำรงอยู่ของชุมชน เพราะคนในชุมชนต่างก็ต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการและความอยู่รอดของชุมชนและนอกจากการใช้ประโยชน์แล้วในอีกด้านหนึ่งชุมชนก็ต้องร่วมมือกันดูแลรักษาทรัพยากรไม่ให้ถูกทำลายด้วยเช่นกัน ดังนั้น สิทธิชุมชนกับการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชน นั้นก็

คือ การที่ชุมชนซึ่งดำรงชีพด้วยการพึ่งพาอาศัยทรัพยากรชุมชนร่วมกัน อาศัยอำนาจทางกฎหมายและจิตสำนึกที่ดีของชุมชนร่วมมือกันบริหารจัดการทรัพยากรชุมชนแต่ทั้งนี้สิทธิชุมชนก็ต้องได้รับการยอมรับและคนในสังคมให้ความสำคัญด้วยเช่นกัน จึงจะทำให้สิทธิชุมชนสามารถสร้างประโยชน์ให้กับชุมชนและประเทศชาติได้อย่างแท้จริง ในการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชนสิ่งหนึ่งที่สำคัญยิ่งนั้นคือการดูแลรักษาทรัพยากรชุมชนให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน ให้สามารถดำรงอยู่สืบต่อไป

ในการปกครองประเทศด้วยกฎหมายแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีหลายมาตราที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของปวงชนชาวไทยเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่อย่างยั่งยืนเป็นการให้โอกาสประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิ์และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550: 25-26) ดังเช่น

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐบาลและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

จากแนวคิดนี้จะเห็นได้ว่า การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อน

2.4. แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้านกับรัฐและระบบทุนนิยมกับระบบการถือครองที่ดิน

ในสังคมเกษตรกรรม สิ่งที่ชาวบ้านต้องการก็คือ เสถียรภาพในการใช้ที่ดินที่ตนเองถือครองอยู่ ในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ อย่างแน่นอน ไม่ว่ากรรมสิทธิ์ตามระบบกฎหมายในปัจจุบัน เมื่อรัฐต้องการภาษีจากประชาชน จึงย่อมต้องให้เสถียรภาพการใช้ที่ดิน ระบบการถือครองที่ดินในอดีตน่าจะหมายถึง สิทธิอันพึงมีเหนือที่ดินหรือสิทธิการใช้ประโยชน์ ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ในฐานะของการเป็นเจ้าของตามความหมายปัจจุบัน (นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2532: 28)

การถือครองที่ดิน มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความต้องการทำประโยชน์บนที่ดินซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากขึ้นเพียงใดนั้น จะต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญ ประการหนึ่งคือ ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ดังนั้นสังคมต่างๆ ได้พยายามพัฒนากฎเกณฑ์เพื่อกำหนดรูปแบบของความมั่นคงในการถือครองที่ดินขึ้นมาหลายลักษณะ เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ของการพัฒนาของแต่ละสังคม (อานันท์ กาญจนพันธ์ 2532: 17)

แนวทางหนึ่งในการทำความเข้าใจกฎเกณฑ์ที่แต่ละสังคมกำหนดขึ้นมานี้ ก็คือ การศึกษากฎเกณฑ์การได้ที่ดินในสังคมนั้น และจำเป็นที่จะต้องศึกษาตามกฎเกณฑ์ที่คนในสังคมนั้นจำแนกประเภทที่ดิน เพราะการศึกษาโดยไม่จำแนกประเภทจะทำให้เกิดข้อสรุปกฎเกณฑ์ในการถือครองที่ดินแบบรวมๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสับสนว่า เป็นการกล่าวถึงระบบการบังคับและรับรองสิทธิในที่ดินประเภทใด ที่เพาะปลูกแบบหมุนเวียน ที่นา ซึ่งใช้เพราะปลูกแบบถาวร หรือที่ดินที่ใช้ในการประกอบพิธีกรรม เป็นต้น หรือว่าไม่มีความแตกต่างการรับรองสิทธิในที่ดินที่แตกต่างกัน ข้อสรุปกฎเกณฑ์การถือครองที่ดินแบบรวมๆ นี้ ไม่ช่วยให้เราเข้าใจระบบการรับรองสิทธิ ที่พัฒนาขึ้นมาอย่างซับซ้อนจากภูมิปัญญาของชาวบ้านได้ (พรใจ เต็มวารี 2532: 13)

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้านกับรัฐ จำเป็นต้องศึกษาลักษณะเฉพาะของหมู่บ้านควบคู่ไปกับการศึกษาลักษณะ รูปแบบและบทบาทของรัฐในช่วงเวลาต่างๆ รวมทั้งกระบวนการที่หมู่บ้านถูกผนวกมากขึ้นเป็นลำดับ ให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทย ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงพัฒนาการที่ไม่สม่ำเสมอ (Uneven Development) ในหลายๆ ด้าน อันเนื่องมาจากความแตกต่างเกี่ยวกับ ลักษณะวิธีการและช่วงเวลาของการแทรกแซงของรัฐไทย รวมทั้งปฏิกริยาที่แตกต่างกันของภูมิภาคต่างๆ ต่อการแทรกแซง และความแตกต่างเกี่ยวกับลักษณะ โครงสร้างสังคมในแต่ละท้องถิ่น พลังการจัดองค์กรของชุมชนท้องถิ่น ความเข้มข้นของสำนึกในเอกลักษณ์ของท้องถิ่น เพราะพัฒนาที่ไม่สม่ำเสมอเหล่านี้ ทำให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับหมู่บ้านหรือท้องถิ่นต่างๆ ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป (อนัญญา ฤชคงกุล 2533: 13)

ส่วนการศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้านกับระบบทุนนิยมนั้น เป็นการศึกษา ลักษณะของวิธีการผลิตแบบเดิมในหมู่บ้าน กระบวนการที่ระบบเศรษฐกิจของหมู่บ้านค่อยๆ ถูกผนวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก หรือการแทรกแซงของระบบทุนนิยมเข้าไปในหมู่บ้านจากการเพิ่มขึ้นของกลไกตลาดในการควบคุมการผลิต การขาย การลงทุน ตลอดจนการเปลี่ยนสภาพการดำเนินชีวิตของชาวบ้าน

การดำรงอยู่ของวิธีการผลิตหลายแบบที่มีลักษณะขัดแย้งกันในสังคมหมู่บ้านปัจจุบันในลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า หมู่บ้านกำลังอยู่ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน วิธีการผลิตแบบทุนนิยมเริ่มเติบโตและมีอิทธิพลต่อสังคมหมู่บ้าน พร้อมกับทำลายเงื่อนไขการดำรงอยู่ทางโครงสร้างของวิธีการ

ผลิตแบบเดิม รูปธรรมที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ชาวบ้านต้องขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชพาณิชย์เพิ่มขึ้น เพื่อนำพืชผลไปขาย นำเงินมาซื้อเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มที่ตนเองเลิกผลิต ซื้ออาหารบางชนิดที่ตนเองผลิต หรือหาได้เองมาบริโภค ระบบเศรษฐกิจของหมู่บ้านจึงมีอาจผลิตทดแทนขึ้นใหม่ต่อไปได้ เมื่ออยู่ภายนอกวงจรการหมุนเวียนของทุน ซึ่งแสดงเงื่อนไขการผลิตซ้ำแบบเดิมได้ถูกทำลายลงแล้ว (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม 2533: 147)

ในการศึกษาระบบการถือครองที่ดินในสังคมหมู่บ้าน โดยให้ความสำคัญกับความมั่นคงในการถือครองที่ดินนั้น จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับความคิดของชาวบ้านในการพิจารณาที่ดินโดยศึกษาจากพฤติกรรมที่ปรากฏเกี่ยวกับการจำแนกประเภทที่ดิน กฎเกณฑ์ของการได้ที่ดินภายในความสัมพันธ์ทางสังคมของการผลิตก่อนหน้าที่หมู่บ้านจะถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมและสังคมไทยโดยรวม กระบวนการแทรกแซงของระบบทุนนิยมและรัฐในสังคมหมู่บ้านโดยเฉพาะกระบวนการที่กฎหมายและกฎเกณฑ์ค่อยๆ มีความสำคัญเพิ่มขึ้นในสังคมไทย (พรใจ เดิมวาริ 2532: 20)

คำว่า การถือครองที่ดิน ในที่นี้หมายถึง การถือครองในฐานะที่อำนาจเหนือที่ดินโดยสมบูรณ์ ไม่ใช่การถือครองในฐานะผู้เช่า หรือผู้อาศัย

ส่วนคำว่า กรรมสิทธิ์ (Ownership) เป็นศัพท์ที่ถูกบัญญัติขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยมีผู้ให้ความหมายต่างๆ ดังนี้

“กรรมสิทธิ์” หมายถึง สิทธิทางกฎหมายเอกชน (แรงกาศ์ 2526: 310)

“กรรมสิทธิ์” หมายถึง สิทธิอันสมบูรณ์ของเจ้าของ เว้นแต่จะถูกสิทธิรอนสิทธิตามกฎหมาย หรือผู้ใดเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นคือผู้มียกรรมสิทธิ์ (ศักดิ์ ไทยวัฒน์ 2526:45-59)

“กรรมสิทธิ์” หมายถึง สิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินของปัจเจกบุคคล ซึ่งได้รับการรับรองจากระบบกฎหมายของรัฐ สิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินในลักษณะนี้เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน (พรใจ เดิมวาริ 2532: 21)

สรุป ผู้เขียนเห็นว่า “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” หมายถึง สิทธิส่วนบุคคล ในการเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งทั้งที่รับรองจากระบบกฎหมายและการรับรองสิทธิตามการใช้ประโยชน์และระบบการรับรู้ทางสังคมซึ่งอาจเป็นสิทธิที่ได้รับการสืบทอดจากครอบครัว และคนในชุมชนรับรู้ถึงสิทธิส่วนบุคคลนั้นๆ ได้รับสิทธินั้นมา

สำหรับคำว่า “สิทธิครอบครอง (Possessory Right) นั้น มีคำอธิบายไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ สิทธิครอบครองในฐานะเจ้าของ กล่าวคือ “..บุคคลใดยึดถือทรัพย์สิน โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง..” สิทธิครอบครองจึง “..เป็นสิทธิที่ทำให้ผู้ทรงสิทธิได้รับประโยชน์ โดยยึดถือไว้ใช้สอย หรือไว้อย่างใดๆ เพื่อตน.. (และ)

การโอนกรรมสิทธิ์ครอบครองทำได้เพียงโดยการส่งมอบ.." ส่วนสิทธิครอบครองอีกประการหนึ่งคือ สิทธิครอบครองในฐานะที่ไม่ได้เป็นเจ้าของ สิทธิครอบครองลักษณะนี้ได้มาโดยการเช่า หรือได้รับสิทธิอาศัย เป็นต้น ดังเช่นนักกฎหมายบางคนอธิบายว่า "...เมื่อใดเจ้าของทรัพย์ใช้สิทธิครอบครองด้วย ก็เสมือนเจ้าของทรัพย์ครอบครองลงตรงพื้นที่นั้นเมื่อใดเจ้าของมอบการครอบครองไปชั้นขณะ ซึ่งในที่นี้สิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดิน หมายถึงสิทธิครอบครองในฐานะเจ้าของเท่านั้น.." (พรจิ เต็มวารี 2532: 21)

กรรมสิทธิ์ในที่ดินแตกต่างจากสิทธิครอบครองในฐานะเจ้าของในแง่ที่ว่า "เจ้าของที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ก็โดยที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" เท่านั้น ส่วนเจ้าของที่ดินและมีสิทธิครอบครองได้ก็โดยที่เป็นที่ดินมือเปล่า" (ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ 2528: 21)

สรุปได้ว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดิน หมายถึง สิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ส่วนสิทธิครอบครองหมายถึง สิทธิการเป็นเจ้าของที่ดินแม้ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ แต่มีบุคคลยืนยันการครอบครองที่ดินนั้น

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการเรียกร้องของประชาชนต่อการให้สิทธิจัดการที่ดินและการจัดการทรัพยากรจากรัฐ

แนวคิดและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินของรัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับท้องถิ่นทำให้ชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากเรียกร้องและผลักดันให้รัฐ มีนโยบายและมาตรการอย่างเป็นรูปธรรมในการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรที่ดินจากรัฐสู่ประชาชน เพื่อนำไปสู่การกระจายการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรม โดยพยายามผลักดันให้การจัดการที่ดินวางอยู่บนหลักการที่ว่า ที่ดินเป็นปัจจัยการดำรงชีวิตของเกษตรกรรายย่อย มิใช่สินค้าที่จะมีการซื้อขาย กักตุน บ่นราคาหรือเก็งกำไรได้อย่างเสรี นอกจากนี้ ที่ดินยังควรถูกจัดการในฐานะที่เป็นทรัพยากรส่วนรวมที่ชุมชนมีอำนาจในการบริหารจัดการร่วมกัน (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2531: 1-20)

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีข้อเสนอจากภาคประชาชนและนักวิชาการให้รัฐปฏิรูประบบการจัดการที่ดินมาโดยตลอด เช่น ข้อเสนอให้มีการปฏิรูปองค์กรของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน การปฏิรูประบบสิทธิในที่ดิน การปฏิรูปกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน การปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีที่ดิน การปฏิรูประบบการใช้ที่ดิน ฯลฯ

แม้ว่าข้อเรียกร้องเหล่านี้จะไม่ได้รับการตอบสนองจากภาครัฐมากเท่าที่ควร แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากได้พัฒนารูปแบบทางเลือกการจัดการที่ดินในลักษณะต่างๆ แล้วมากมาย และนำเสนอรูปแบบเหล่านั้นต่อสาธารณะเพื่อให้เป็นรูปธรรมตัวอย่างต่อรัฐและสังคม

เพื่อเรียกร้องให้รัฐมีนโยบายสนับสนุนการจัดการที่ดินโดยท้องถิ่นต่อไป แนวทางการจัดการที่ดินที่พัฒนาโดยชุมชนท้องถิ่น อาจประมวลได้เป็น 4 แนวทางหลัก ดังนี้

1. การปรับระบบสิทธิการจัดการที่ดินโดยไม่อิงกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย
2. การปฏิรูปกลไก เพื่อกระจายอำนาจการจัดการที่ดิน
3. การปฏิรูประบบการผลิตและการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน
4. การจัดการทรัพยากรของรัฐ

1.การปรับระบบสิทธิในการจัดการที่ดินโดยไม่อิงกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย

ภายใต้ระบบเสรีนิยมใหม่การบริหารจัดการที่ดินโดยอิงกลไกตลาดเป็นหลักและทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้า ส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยสูญเสียที่ดินทำกินได้อย่างง่ายดาย สถานะเช่นนี้ทำให้ปัญหาคนยากจนสูญเสียที่ดินไม่สามารถแก้ไขให้สิ้นสุดลงได้ เพราะไม่ว่ารัฐจะจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรรายย่อยมากเท่าใด แต่ด้วยภาวะที่ดินถูกทำให้เป็นสินค้าที่มีราคาตลาดสูงก็จะทำให้เกษตรกรรายย่อยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่มั่นคงมีแนวโน้มที่จะขายที่ดินให้แก่นายทุนอยู่นั่นเอง วัฏจักรของข้อเสนอเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว มิได้หลายลักษณะ เช่น โฉนดชุมชน

ระบบโฉนดชุมชนเป็นแนวทางเชิงรูปธรรมที่หวังจะช่วยแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย ป้องกันไม่ให้ที่ดินหลุดมือออกไปจากสมาชิกชุมชน และแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่ตอบสนองความต้องการของชุมชน เนื่องจากหลักการพื้นฐานของระบบโฉนดชุมชนคือการสร้างระบบถ่วงดุลและสนับสนุนระหว่างสิทธิปัจเจกและสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในชุมชน สิทธิของชุมชนคือสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดิน กล่าวคือชุมชนมีอำนาจในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินให้อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกัน ควบคุมการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินเพื่อให้มั่นใจได้ว่าผลประโยชน์ในที่ดินจะตกอยู่กับสมาชิกในชุมชน ไม่ใช่บุคคลต่างถิ่น และเก็บผลประโยชน์จากครัวเรือนที่ใช้ที่ดินเพื่อรวบรวมเป็นกองทุนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของส่วนรวม ส่วนปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มปฏิรูปที่ดินจะมีสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้เงื่อนไขกฎเกณฑ์ของชุมชน สิทธินั้นจะคงอยู่ตราบเท่าที่ผู้ถือครองที่ดินมีการใช้ประโยชน์และเคารพกติกาของชุมชนเท่านั้น หากไม่เข้าทำประโยชน์หรือมีการละเมิดข้อตกลง ชุมชนมีสิทธิยึดที่ดินคืนแล้วนำไปให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ต่อไป

รูปแบบของโฉนดชุมชนอาจมีลักษณะคล้ายกับโฉนดที่ดินตามกฎหมายที่มีการระบุแผนที่แสดงขอบเขต ขนาดที่ดิน และผู้ทรงสิทธิ แต่ภายในโฉนดมีการจำแนกรายละเอียดเป็นขอบเขตกรรมสิทธิ์พื้นที่ของสมาชิกรายบุคคลและขอบเขตกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณะหรือที่ส่วนรวมของชุมชน แต่ละชุมชนอาจพัฒนารูปแบบของโฉนดชุมชนที่แตกต่างหลากหลายกันไป แต่ที่สำคัญกระบวนการออกแบบและจัดทำโฉนดชุมชนต้องเกิดจากการพิจารณาร่วมกันของสมาชิกภายในชุมชน และได้รับการยอมรับจากชุมชนใกล้เคียงเพื่อมิให้มีการอ้างสิทธิซ้อนทับกันจนเกิดเป็นกรณีพิพาทตามมา

นอกเหนือจากตัวเอกสาร โฉนดชุมชนแล้ว กระบวนการจัดการที่ดินร่วมของชุมชนเป็นเงื่อนไขหลักที่จะทำให้การปฏิรูประบบการจัดการที่ดินบรรลุเป้าหมาย การจัดการร่วมเริ่มต้นจากการวางแผนและกลไกการจัดการที่ดิน ในแผนฯมีการจำแนกการใช้ของปัจเจกบุคคล แต่สร้างเงื่อนไขกำกับว่าลักษณะการใช้ประโยชน์ และการเปลี่ยนมือที่ดินต้องผ่านการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อมิให้มีการใช้ที่ดินของปัจเจกบุคคลไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนร่วม ((เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2531: 1-20)

2. การปฏิรูปกลไกเพื่อกระจายอำนาจการจัดการที่ดิน

จากกรณีพิพาทและปัญหาความเดือดร้อนด้านที่ดินทำกิน ทำให้เกษตรกรรายย่อยจำนวนมากรวมตัวกันร้องเรียนปัญหาต่อหน่วยงานภาครัฐ และปฏิรูปการจัดการที่ดินด้วยตนเอง โดยเรียกว่า “การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” ตามหลักการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรซึ่งเป็นแนวนโยบายที่หลายฝ่ายให้การสนับสนุน งานวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินระบุว่า ชุมชนควรมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตน เพราะมีความใกล้ชิดกับทรัพยากรที่ดินและรู้ความต้องการในการใช้ทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตนได้ดี มูลนิธิฯเสนอให้สนับสนุนการจัดการที่ดินโดยท้องถิ่นด้วยการเพิ่มขีดความสามารถให้ชุมชนจัดการระบบข้อมูลและการวางแผนการใช้ทรัพยากรที่ดินของตนเอง และสร้างกลไกจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดินเป็นการเฉพาะ นอกจากการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนแล้ว เครือข่ายประชาชนยังผลักดันให้รัฐมีการจัดตั้งและปฏิรูปกลไกและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน โดยมีข้อเสนอต่างๆ ดังนี้

2.1 จัดตั้งธนาคารที่ดิน

แนวคิดเกี่ยวกับธนาคารที่ดินเกิดขึ้นในสังคมเป็นเวลานานไม่ต่ำกว่าสามสิบปี ดังมีหลักฐานว่า ดร.ไชยงค์ ฐาติ อธิบดีฝ่ายวิชาการ กรมพัฒนาที่ดิน ได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินมาตั้งแต่ราวปี 2520 เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เช่น การเก็บค่าเช่าที่ดินของรัฐจากเกษตรกร ซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อนำไปจัดสรรให้เกษตรกร และเพื่อให้เกษตรกรผู้เพื่อพัฒนาระบบการเกษตร เป็นต้น จากนั้นก็ได้มีความพยายามผลักดันแนวคิดนี้เรื่อยมาแต่กลับไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ในปัจจุบัน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) มีบทบาทหลักในการให้กู้เงินแก่เกษตรกร โดยสามารถใช้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นหลักประกันค้ำประกัน แต่นั่นมิใช่แนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินตามความต้องการของภาคประชาชน เพราะการกู้เงินจากธกส. ก็ยังคงทำให้เกษตรกรมีความเสี่ยงที่จะสูญเสียที่ดินทำกินจากการกู้เงินอยู่ดี

ในปี พ.ศ.2551-2552 เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยมีความคืบหน้าในการผลักดันให้รัฐบาลสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินอย่างเป็นรูปธรรม นำร่องใน 30 พื้นที่ทั่วประเทศโดยมีข้อเสนอว่า กองทุนธนาคารที่ดิน “เป็นกลไกในการสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยของคนจน โดยจะต้องเป็นองค์กรที่ไม่ดำเนินงานในเชิงพาณิชย์หรือ

แสวงหาผลกำไรจากการดำเนินงานในลักษณะสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ทั่วไปโดยในเบื้องต้นงบประมาณกองทุนธนาคารที่ดินควรมาจากการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล รวบรวมกองทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีอยู่หลายกองทุนเข้ามาเป็นหนึ่งเดียวกับกองทุนธนาคารที่ดินและให้มีการกำหนดสัดส่วนรายรับภาษีจำนวนหนึ่งจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาสนับสนุนกองทุนธนาคารที่ดินด้วย”

การจัดตั้งธนาคารที่ดินของชุมชน มีเป้าหมายเพื่อให้สมาชิกในชุมชนสามารถใช้สิทธิเหนือที่ดินเป็นหลักประกันในการเพิ่มทุนทำการผลิตได้ เพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดินให้แก่นายทุนหรือผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจนอกชุมชนด้วยการจำนอง หรือการเก็งกำไรราคาที่ดินตามกลไกตลาด หากเกษตรกรไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ได้ หรือต้องการขายที่ดินก็ให้ใช้เงินจากกองทุนที่ดินในการจัดการปัญหาดังกล่าว ด้วยระบบนี้จะทำให้สิทธิการควบคุมการใช้ที่ดินกลับคืนมาเป็นของส่วนร่วมเพื่อสมาชิกกลุ่มจะร่วมกันพิจารณาจัดสรรสิทธิการใช้ที่ดินแปลงนั้นให้สมาชิกรายอื่นต่อไป (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2531: 1-20)

วัตถุประสงค์ของกองทุนธนาคารตามข้อเสนอของ คปท. มีดังนี้

1. เพื่อจัดหาที่ดินให้เกษตรกรรายย่อย
2. เพื่อปรับเปลี่ยนสภาพที่ดินและรูปแบบการใช้ที่ดินให้เกิดความยั่งยืน เช่น การพัฒนาสาธารณูปโภค และระบบการเกษตร
3. รักษาที่ดินให้อยู่ในมือเกษตรกรเพื่อการทำการเกษตร
4. กระจายการถือครองที่ดินสู่คนไร้ที่ดิน หรือผู้มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ

2.2 ปฏิรูประบบภาษีที่ดิน

ตามกฎหมาย ที่ดินเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่งที่อยู่ภายใต้ระบบภาษีทรัพย์สิน ผู้ที่ครอบครองที่ดินจะต้องจ่ายภาษีซึ่งจะเป็นรายได้ของเขตเทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่จะนำไปใช้ในการบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น มาตรการทางภาษีนับเป็นมาตรการทางการคลังที่ใช้ในการจัดการรายรับของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกัน มาตรการทางภาษียังสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้อีกด้วย ในสังคมทุนนิยม มาตรการทางภาษีเป็นกลไกที่ก้าวหน้าที่สุดในการกระจายทรัพยากรที่มีจำกัดจากคนที่มั่งมีไปสู่คนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม ป้องกันการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินและการปล่อยที่ดินให้ว่างเปล่าไม่ใช้ประโยชน์

ปัจจุบันประเทศไทยยังใช้มาตรการภาษีในอัตราต่ำ กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ใช้อยู่มิชอบว่างให้เกิดการลดหย่อนภาษีโดยไม่จำเป็นและทำให้หลีกเลี่ยงภาษีได้โดยง่าย งานศึกษาของมูลนิธิสถาบันวิจัยที่ดินพบว่า กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการประเมินค่ารายปีในการเก็บภาษีที่เหมาะสมกับลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะ

ที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ แต่ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เนื่องจากขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ประเมิน ภาษี กลายเป็นช่องทางให้หลีกเลี่ยงภาษี และแม้ว่ารัฐจะมีนโยบายที่ค่อนข้างชัดเจนในการใช้มาตรการ ภาษีเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษี ที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน ฯลฯ แต่แนวนโยบายดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ นอกจากนั้น องค์การบริหารจัดการที่ดินยังขาดความเป็นเอกภาพ กระจายอยู่ในกระทรวง และกรมต่าง

ข้อเสนอของภาคประชาชนเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน คือการใช้ระบบจัดเก็บภาษี ที่ดินอัตราก้าวหน้า ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนในการถือครองที่ดิน ทำให้ผู้ที่ซื้อที่ดินกักตุนไว้จำนวนมาก ต้องแบกรับภาระภาษี กลายเป็นแรงกดดันที่ทำให้ผู้ที่ถือครองที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์จำเป็นต้อง ลดขนาดการถือครองที่ดินเพื่อไม่เพิ่มภาระต้นทุนให้แก่ตนเอง และเป็นการลดแรงจูงใจไม่ให้อื่น แสวงหาประโยชน์จากการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2531: 1-20)

3. การปฏิรูประบบการผลิตและการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน

ในการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน จำเป็นจะต้องมีการปฏิรูประบบการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อที่จะ ทำให้ระบบการผลิตในที่ดินสามารถสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจให้แก่เกษตรกรและชุมชนที่ใช้ ประโยชน์ในที่ดินนั้น ขณะเดียวกันก็เพื่อมิให้ที่ดินและฐานทรัพยากรอื่นๆ ในพื้นที่ถูกทำลายให้ เสื่อมสภาพและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศโดยรวม

การปฏิรูปที่ดิน จะต้องเริ่มต้นจากการเปลี่ยนวิธีคิดเกี่ยวกับที่ดิน จากความเข้าใจว่าที่ดินเป็น ทรัพย์สินส่วนตัว หรือเป็นสินค้าเพื่อการเก็งกำไร จะต้องมองว่าที่ดินเป็น “ต้นทุนทางสังคม” เพราะ เป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญของการเป็นปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิตของมนุษยชาติ นอกจากนั้น ยังจะต้อง ปรับเปลี่ยนวิธีคิดที่มองว่าการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นข้อตรงข้ามของกัน และกัน ทำให้มีการแยกแยะพื้นที่และการจัดการเกษตรออกจากป่าไม้ เสมือนว่าพื้นที่ที่เกษตรเป็น พื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ (โดยอาจไม่จำเป็นต้องอนุรักษ์) ขณะที่พื้นที่ป่าเป็นพื้นที่ อนุรักษ์ที่เก็บรักษาไว้โดยปราศจากการผลิต ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเน้น “การจัดการเชิงพื้นที่” ซึ่งหมายถึงการควบคุมขอบเขตการใช้พื้นที่ ป้องกันการบุกรุกขยาย พื้นที่ และควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ โดยมีได้พิจารณาว่าชุมชนท้องถิ่น จะทำการเกษตรหรือทำมาหากินได้ด้วยระบบการผลิตแบบใดภายในพื้นที่อันจำกัดนั้น (เครือข่าย ปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2531: 1-20)

วิธีคิดแบบแยกส่วนดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาต่อชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งที่มีการใช้พื้นที่โดย ไม่สามารถแยกแยะพื้นที่ตามกรอบเกณฑ์ดังกล่าว เช่น ชุมชนที่ทำไร่หมุนเวียนซึ่งมีการใช้พื้นที่หนึ่งๆ ทั้งในลักษณะที่เป็นพื้นที่เกษตรและพื้นที่ป่าขึ้นสองสลับกันไปในแต่ละปี โดยพื้นที่แปลงหนึ่งจะถูก ใช้ทำการเกษตรในรอบปีหนึ่ง และถูกปล่อยไว้ให้มีสภาพเป็นป่าขึ้นสองและเกษตรกรได้เก็บหา

ผลผลิตจากธรรมชาติในช่วงเวลา 5-7 ปี ก่อนที่จะทำการเพาะปลูกในพื้นที่ดังกล่าวอีกครั้ง สำหรับชุมชนท้องถิ่นแล้ว พวกเขาไม่สามารถนิยามได้ชัดเจนลงไปว่า พื้นที่ไร่มุมนเวียนนั้นจะเป็นพื้นที่ป่า หรือพื้นที่การเกษตร อีกทั้งระบบสิทธิเหนือที่ดินยังไม่สามารถกำหนดให้ชัดเจนไปตามระบบกรรมสิทธิ์ที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าพื้นที่ไร่มุมนเวียนแต่ละแปลงนั้นจะเป็นสิทธิการครอบครองของปัจเจกบุคคลหรือสิทธิส่วนรวม เพราะปัจเจกบุคคลหรือครอบครัวหนึ่งๆ จะมีสิทธิการใช้พื้นที่เฉพาะในรอบปีที่ดินทำการเกษตรเท่านั้น ส่วนปีอื่นๆ ที่พื้นที่มีสภาพเป็นป่าชั้นสอง สมาชิกในชุมชนมีสิทธิในการเก็บหาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้นร่วมกัน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในการปฏิรูปการใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องยอมรับว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้นเป็นไปได้แม้ว่าชุมชนท้องถิ่นจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่บริเวณนั้นอยู่ก็ตาม หากเป็นการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและมีการดูแลจัดการพื้นที่โดยองค์กรชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ในทางปฏิบัติการปฏิรูปดังกล่าวทำได้โดยการส่งเสริมและพัฒนาระบบการผลิตที่ยั่งยืน ซึ่งมีการผสมผสานระหว่างระหว่างการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เข้าด้วยกัน ระบบการผลิตที่ยั่งยืนยังทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีอิสระในกำหนดและจัดการระบบการผลิต ซึ่งแม้ว่าชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากไม่สามารถทำการผลิตที่เป็นเป็นอิสระจากระบบทุนนิยมและกลไกตลาด แต่ก็สามารถมีอำนาจต่อรองกับลูกค้าหรือองค์กรธุรกิจต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม

4. การจัดการทรัพยากรโดยรัฐ

การจัดการทรัพยากรโดยรัฐในที่นี้หมายถึงการที่รัฐเข้ามาครอบครองและเป็นผู้จัดสรรกรรมสิทธิ์สาธารณะสมบัติ เช่น ทรัพยากรดิน น้ำ ป่าของประเทศให้กับผู้ที่ต้องการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์โดยใช้เครื่องมือและกลไกที่สำคัญ คือ การออกกฎหมายและใช้หน่วยราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นกลไกในการปฏิบัติ (ชนัน อนุমানราชชน, จันทนา สุทธิจิรและไพสิฐ พาณิชกุล, 2545: 9) โดยไม่คำนึงถึงรูปแบบการจัดการและการใช้ทรัพยากรของชุมชนที่มีมาตั้งแต่อดีต

แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง พบว่าปัญหาการจัดการทรัพยากรและการสูญเสียสิทธิในที่ทำกิน ผลกระทบจากแนวนโยบายการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยของรัฐ ประเทศไทยเน้นการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยในทางเกษตรกรรม เช่น ระบบการส่งเสริมพืชพาณิชย์เชิงเดี่ยว การใช้สารเคมี และการพิษต่างๆ ควบคู่กับการให้สัมปทานไม้และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน และเขื่อน ตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา อันเป็นผลจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ทำให้ประเทศเสียพื้นที่ป่าอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของกะเหรี่ยง ซึ่งคุ้นเคยกับการอยู่อย่างเรียบง่ายพอเพียง ด้วยการทำไร่มุมนเวียนซึ่งกลมกลืนกับธรรมชาติ และด้วยการให้ความสำคัญกับป่า (มาลี สิทธิเกรียงไกร, 2554: 7)

ปัญหาการสูญเสียพื้นที่ทำกิน ผลกระทบจากการให้สัมปทานไม้และการอนุรักษ์ป่าแบบจัดคนของรัฐ ซึ่งในอดีตกะเหรี่ยงทั้งที่อยู่ในภาคเหนือและภาคกลางทางด้านตะวันตก ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ป่าและภูเขาสูงห่างไกลความเจริญ และได้รับการศึกษาพื้นที่ป่าไว้ แต่เมื่อรัฐเห็นความสำคัญของป่าหลังจากที่ให้สัมปทานการทำไม้พร้อมๆ กับการส่งเสริมพืชเชิงพาณิชย์ และโครงการพัฒนาขึ้น พื้นฐานทำให้สูญเสียป่าอย่างรวดเร็ว (สมนึก ทับพันธุ และฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ, 2535: 2) ทำให้กะเหรี่ยงค่อยๆ เสียพื้นที่ทำกินไปเรื่อยๆ ทั้งที่ได้รับการป่ามาตั้งแต่ต้น

2.6. บทบาทขององค์กรบริหารส่วนตำบลกับการจัดการทรัพยากร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ให้ความสำคัญกับบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาแก้ไขปัญหาชุมชนอย่างมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยมีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการคือ เพื่อควบคุมความประพฤติที่ไม่เหมาะสมของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อวางแผนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน ซึ่งอาศัยอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2550 รับรองอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

มาตราที่ 6 “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ตามแนวนโยบายบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตราที่ 66 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตราที่ 78 (3) “กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในชุมชนนั้น” โดยออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้

มาตราที่ 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.2550)

จากกฎหมายดังกล่าวซึ่งสร้างเล็งการแก้ไขปัญหาชุมชน การสร้างสิทธิให้หน่วยงานรัฐท้องถิ่นซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยงานรัฐที่อยู่ใกล้ประชาชนมากที่สุด ทั้งยังเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชุมชน โดยได้รับโอกาสในการเข้ามามีบทบาททำหน้าที่ในส่วนของรัฐท้องถิ่นที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยอำนาจท้องถิ่นในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน การให้อำนาจกับชุมชนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นมารองรับการดำเนินงานของชุมชน ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานของชุมชนมีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการจัดทำ ข้อบัญญัติตำบล ขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินงานด้านการดูแล จัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนได้อย่างยั่งยืน

สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการเข้ามามีอำนาจในการจัดการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรซึ่งเป็นองค์กรรัฐที่เป็นบุคลากรในท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับชุมชน ซึ่งมีอำนาจทางกฎหมาย ที่จะควบคุม ดูแล ช่วยเหลือให้ชุมชนสามารถจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้อย่างยั่งยืนได้ต่อไป

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พระเกียรติศักดิ์ ม่วงจิตร์ (2545: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการความขัดแย้งในชุมชนบนพื้นที่สูง ผลการศึกษาพบว่า ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรมาจากปัจจัยหลัก 2 ประการ คือ ประการแรก ความขัดแย้งจากผลประโยชน์และการแย่งชิงทรัพยากรได้แก่การเอารัดเอาเปรียบจากบุคคลภายนอก การบุกรุกป่าและที่ดินทำกินของชุมชน การลักลอบเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในชุมชน และประการที่สอง ความขัดแย้งจากค่านิยม ความเชื่อและโลกทัศน์ระหว่างรัฐกับชาวบ้าน ความเชื่อเกี่ยวกับการฟื้นฟูและการจัดการป่าของชาวบ้านและหน่วยงานรัฐ และโลกทัศน์ที่แตกต่าง

ของรัฐและชาวบ้าน รัฐมองว่าคนอยู่ร่วมกับป่าไม่ได้ ขณะที่ชาวบ้านและชุมชนมองว่า คนอยู่ร่วมกับป่าได้

กิตติศักดิ์ รัตนกระจางศรี (2552: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดแนวเขตการใช้ที่ดินอย่างมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการความขัดแย้งในเขตป่าอนุรักษ์: กรณีศึกษาหมู่บ้านหินเหล็กไฟ ตำบลดอยแก้ว อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการจัดการทรัพยากรโดยรัฐที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในมิติเชิงเดี่ยว ที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าในเชิงการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งการอนุรักษ์ที่ใช้องค์ความรู้ในเชิงวิทยาศาสตร์เป็นหลัก ซึ่งปฏิเสธอำนาจและการจัดการทรัพยากรของชุมชน การใช้แนวคิดของรัฐหรือแนวคิดของชุมชน ปัญหาที่ประสบคือ การอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของและการจัดการโดยใช้องค์ความรู้เชิงเดี่ยวของตนเอง การกระทำดังกล่าวทำให้ความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างรัฐและชุมชนในพื้นที่มากขึ้น ดังนั้นแนวทางที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมที่สามารถประสานแนวคิดทั้งสองอย่างนี้เข้ากันได้ นั่นคือ แนวคิดการจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม เพราะสิทธิในการจัดการทรัพยากรนั้นในความเป็นจริงแล้วสามารถซ้อนทับกันได้ เช่น ในพื้นที่ป่าที่เป็นของรัฐ รัฐก็อาจเปิดให้ชุมชนท้องถิ่นที่เคยใช้ป่านั้นอยู่แล้วตามประเพณีเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าได้ ด้วยการเปิดให้มีสิทธิในการเข้าถึงและจัดการในรูปแบบของการจัดการร่วมกับรัฐ (Co-management) ซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการเชิงซ้อนในพื้นที่เดียวกันของหลายๆ ฝ่าย ด้วยการใช้อยุทธศาสตร์ของสิทธิหลายๆ รูปแบบทั้งสิทธิในความเป็นเจ้าของของรัฐ และสิทธิในการจัดการร่วมของชุมชนในรูปแบบของป่าชุมชน เป็นต้น

พรใจ เต็มวาริ (2534: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงความมั่นคงในการถือครองที่ดินในประวัติศาสตร์ของสังคมชนบทภาคเหนือ กรณีศึกษาหมู่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่” พบว่า ความสัมพันธ์ทางเครือญาติและกฎเกณฑ์การถือครองที่ดินที่ถูกพัฒนาขึ้นมาภายใต้หลักการในการมองที่ดินว่าเป็นทรัพย์สินส่วนรวม หรือของหน้าหมู่บ้านในระดับต่างๆ ตามเงื่อนไขทางกายภาพ ระบบเศรษฐกิจและสังคมของหมู่บ้าน มีส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินในสังคมชนบท แต่ความมั่นคงในการถือครองที่ดินนี้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป เมื่อรัฐเริ่มบังคับใช้ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน ที่อยู่ภายใต้หลักการพิจารณาว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล ท่ามกลางกระบวนการผนวกหมู่บ้านเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและรัฐไทยโดยรวม การสถาปนากรรมสิทธิ์เอกชนในหมู่บ้าน ตามการบังคับใช้กฎหมายที่ดิน เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินในสายตาของรัฐ พร้อมๆ กับการขยายตัวของพืชพาณิชย์ในหมู่บ้าน มีผลกระทบต่อความมั่นคงในการถือครองที่ดินของชาวบ้าน ทั้งนี้เพราะการบังคับและรับรองสิทธิในที่ดินตามระบบกฎหมาย แตกต่างจากการบังคับและรับรองสิทธิตามประเพณี อย่างน้อย 4 ลักษณะคือ 1. กรรมสิทธิ์ตามระบบกฎหมายแยกออกจากการใช้ประโยชน์ ขณะที่การถือครองที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่นา ที่สวน ที่ไร่ หรือที่บ้าน ตามจารีตประเพณีมีความหมายเท่ากับสิทธิการใช้ที่ดิน ความแตกต่างประการที่ 2 คือ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินตาม

ระบบกฎหมายคือ คนรุ่นใดรุ่นหนึ่ง ขณะที่ชาวบ้านถือว่าที่นาและที่บ้านเป็นสมบัติของตระกูล คนรุ่นใดรุ่นหนึ่งเป็นเพียงผู้ได้รับจัดสรรให้ใช้ประโยชน์เท่านั้น ความแตกต่างประการที่ 3 คือ ตามระบบกฎหมายปัจจุบัน ที่ดินเป็นทรัพย์สิน การซื้อขายเป็นการโอนกรรมสิทธิ์จากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง ขณะที่ตามจารีตประเพณีที่ดินไม่ใช่ทรัพย์สิน แต่เป็นปัจจัยยังชีพ การซื้อขายที่นาและที่บ้าน เป็นการคืนส่วนที่ตนเองได้รับปันส่วนให้ใช้ประโยชน์แก่สมาชิกคนอื่นๆ ในกลุ่มเครือญาติ และความแตกต่างประการสุดท้ายก็คือ รัฐให้การบังคับและรับรองสิทธิเฉพาะที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน ขณะที่การบังคับและรับรองสิทธิในชุมชนขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องจึงครอบคลุมที่ดินทุกประเภทที่ชาวบ้านถือครอง ลักษณะที่ขัดกันนี้ ทำให้เกิดข้อขัดแย้งในความสัมพันธ์ระดับต่างๆ เช่น ระหว่างญาติพี่น้อง และระหว่างชาวบ้านกับรัฐ ข้อขัดแย้งเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการถือครองที่ดินในสังคมชนบท โดยเฉพาะในบริบทของการเปลี่ยนแปลงความหมายในการนิยามที่ดินของชาวบ้าน และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรงมากขึ้น ตามการเร่งรัดพัฒนาประเทศไทยให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่

วิทยา เต่าเสา (2552 :291-296) ศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการปรับตัวของเกษตรกร: กรณีศึกษาบ้านทรายมูล ตำบลหนองปรือ อำเภอบ้านสนิม จังหวัดชลบุรี พบว่า การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในระหว่างก่อน พ.ศ.2535-2540 มีการเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่ทางการเกษตรไปเป็นพื้นที่ไม่ใช่การเกษตร ทำให้พื้นที่เกษตรลดลงมาก เนื่องจาก การขายที่ดิน แต่ระบบเกษตรยังไม่เปลี่ยนแปลง ระหว่าง พ.ศ.2540 – 2545 การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงน้อย แต่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงระบบให้หลากหลายและมีความเข้มข้นในการเพาะปลูกเพิ่มขึ้น และในปี พ.ศ.2545-2550 มีการเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่ที่ไม่ใช่การเกษตรเป็นพื้นที่การเกษตรเนื่องจากราคาผลผลิตการเกษตรให้ผลตอบแทนสูง และพื้นที่การเกษตรที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ส่วนด้านการปรับตัวของเกษตรกร พบว่า มีการสร้างความหลากหลายในการผลิตการเปลี่ยนชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ การใช้เครื่องจักรแทนแรงงานคนเพื่อลดต้นทุนการผลิต เลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ลดขั้นตอนในการผลิต หารายได้จากกิจกรรมนอกภาคการเกษตร โดยกลุ่มเกษตรกรที่มีการปรับตัวและใช้ยุทธศาสตร์ในการดำรงชีพมากที่สุด คือ กลุ่มที่ทำการเกษตรแบบผสม และกลุ่มที่ทำการเกษตรผสมกับอาชีพนอกภาคการเกษตร ในด้านปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบการใช้ที่ดิน และการเปลี่ยนแปลงระบบเกษตรและการเปลี่ยนแปลงวิธีการปรับตัว และยุทธศาสตร์การดำรงชีพของเกษตรกร พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุด คือ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ โดยมีปัจจัยรอง คือ ปัจจัยด้านสังคม กายภาพ การเมืองและเทคโนโลยี ในอนาคตเกษตรกรทุกกลุ่มอาชีพมีแนวโน้มปรับตัวทางการเกษตรให้เป็นไปตามข้อมูลจำกัดของสิ่งแวดล้อมทางกายภาพมากที่สุด รองลงมาเป็นการปรับเปลี่ยนวิธีการทางการเกษตร การทดลองทำการเกษตรรูปแบบใหม่ และการเปลี่ยนกิจกรรมทางการเกษตร หรือเลือกใช้หลายวิธีร่วมกัน

วิชัย กิจมี (2550: 176) การศึกษากระบวนการเรียนรู้กับศักยภาพของชุมชนในการจัดการที่ดินร่วมกันในลุ่มน้ำลี้ จังหวัดลำพูน พบว่า รูปแบบกระบวนการเรียนรู้ในการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกันของชุมชน ภาครัฐ และองค์กรเอกชนที่ประสบผลสำเร็จนั้น จำเป็นต้องเรียนรู้ร่วมกันเป็นกลุ่ม ทั้งชุมชน สมาชิกและแกนนำชุมชนของกลุ่มต้องมีการพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็ง รู้จักประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาเดิม และสร้างเสริมองค์ความรู้ใหม่ ในการรับรู้และเรียนรู้ปัญหาทรัพยากร ภายภาพ ดิน น้ำ ป่าไม้ ทั้งด้านปริมาณที่ลดลง และคุณภาพที่เสื่อมโทรม จนเกิดเป็นข้อจำกัดในการทำมาหากิน โดยทั่วไป และการพัฒนาอาชีพเชิงเศรษฐกิจ เพราะปัญหาเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประชากรเป้าหมายทั้งโดยตรง และโดยอ้อม ให้ต้องเผชิญกับความเสี่ยงด้านการตลาดและราคาพืชผล ด้านกระแสนิโภคนิยม และการเกิดภาระหนี้สิน จนขาดความมั่นคงการดำเนินชีวิต ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องมีการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินเชิงอนุรักษ์ร่วมกันให้ได้ในที่สุด ด้วยการร่วมกันวิเคราะห์สาเหตุและแก้ไขปัญหาคือ ชุมชนต้องตระหนักและเรียนรู้วิธีการแก้ไขปัญหาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่วนภาครัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในฐานะผู้ชี้แนะไม่ใช่ผู้นำทั้งด้านวิชาการ เทคโนโลยีต่างๆ งบประมาณ และการแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมและใช้ได้ผลในทางปฏิบัติ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved