

แนวทางและสภาพการจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน ตำบลออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ *

The Guidelines and Condition of Land Management by Participation of the Community in OnTai Subdistrict, San Kamphaeng District, Chiang Mai Province

สยาม ราชวัตร¹, จรินทร์ทิพย์ ตริยตรึงตรีคุณ², และ ธาตุกร ขำขันมะลี³

Sayam Rachawat¹, Charinthip Traitrungritkhun², and Thagoon Khakhanmali³

คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่¹

คณะมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่^{2,3}

Faculty of Humanities Chiang Mai University¹

Faculty of Humanities and Social Sciences Chiang Mai Rajabhat University^{2,3}

Corresponding Author, Email: sayam50@hotmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการจัดการที่ดินของชุมชนตำบลออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ 2) เพื่อศึกษาสภาพการจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน ตำบลออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดการที่ดินโดยชุมชน ตำบลออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ โดยงานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและผสมผสานกับเชิงปริมาณโดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนาคือ เก็บข้อมูลโดยการเก็บแบบสอบถามในระดับครัวเรือน การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มย่อย

* ได้รับความเห็นชอบ: 15 สิงหาคม 2566; แก้ไขบทความ: 16 กันยายน 2566; ตีพิมพ์: 25 กันยายน 2566



จากการศึกษาพบว่า มีปัจจัยที่ส่งผลต่อสถานะปัญหาการจัดการที่ดินของชุมชนที่ส่งผลมากที่สุดอยู่ 2 ปัจจัย ดังนี้ คือ 1) การวางแผนการเงินในครัวเรือนกับสถานะปัญหาการจัดการที่ดินของชุมชนโดยเฉพาะ 2) รูปแบบการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินกับสถานะปัญหาการจัดการที่ดินของชุมชน ทำให้ไม่ทราบถึงถึงอนาคตของการใช้ที่ดินตนเอง ด้านตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดิน คือ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์และการประเมินผล โดยชาวบ้านมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางมีแนวโน้มไปทางน้อย แนวทางการพัฒนาการจัดการที่ดินโดยชุมชนด้านกฎหมาย คือ ควรมีการออกกฎหมายเฉพาะในการจัดการปัญหาที่ดินของชุมชนและควรมีการจัดการอบรมให้ความรู้กฎหมาย ด้านการมีส่วนร่วม มีวางแผนการยกระดับให้ชาวบ้านเป็นผู้ประกอบการ การพัฒนารูปแบบกระบวนการติดตามผลเป็นการสร้างความเชื่อมั่นว่าชาวบ้านจะได้รับประโยชน์จากกระบวนการมีส่วนร่วม

คำสำคัญ: สถานะปัญหาการจัดการที่ดิน; สภาพการจัดการที่ดิน; การมีส่วนร่วม; สำนึกการเป็นเจ้าของชุมชน

Abstract

The objectives of this research are 1) to study the land management problems of the community in On Tai subdistrict, San Kamphaeng district, Chiang Mai province 2) to study the land management conditions by participation of the community in On Tai subdistrict, San Kamphaeng district, Chiang Mai province and 3) to propose guidelines for the development of community-based land management in On Tai subdistrict, San Kamphaeng district, Chiang Mai province This research uses qualitative research methods combined with quantitative data analysis by using descriptive statistics. Data collection by questionnaires at the household level, in-depth interviews, and focus group discussions.

The result found that there were two factors that most affected the land management problems in the community as follows: 1) household financial planning and the land management problems in the community. 2) the form of



land ownership and the problems of community land management This makes them not aware of the future of their own land use. The indicators of participation in land management were participation in receiving benefits and evaluation. The villagers' participation was at a moderate level with a tendency towards low. The guidelines for developing community-based land management on the legal section are that there should declare specific laws to manage community land problems and there should provide legal knowledge training for community. Participation: there should be planning to upgrade villagers to become entrepreneurs. Developing a monitoring process model ensures that villagers will benefit from the participatory process.

Keywords: land management problems; land management conditions; participation; sense of community ownership

1. บทนำ

ปัญหาที่ดินนับเป็นหนึ่งในอุปสรรคต่อการพัฒนาสังคมไทยมายาวนานและเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบเช่น ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน การไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย การสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำการเกษตร ปัญหาการบริหารจัดการที่ดิน ปัญหาชุมชนแออัด ฯลฯ เหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยเป็นระยะเวลานาน (ดรณศักดิ์ ตติยะลาภะ และ เจตน์จ ชุฑทธี, 2560) ประเทศไทยได้มีความพยายามหาแนวทางการจัดการปัญหาที่ดินมานับตั้งแต่ต้นนโยบายการใช้กรรมสิทธิ์ที่ดิน พ.ศ. 2525 นโยบายที่ดิน พ.ศ. 2530 และนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ พ.ศ. 2546 แต่การดำเนินการแก้ไขไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อันเกิดจากหลายปัจจัยทั้งจากตัวนโยบาย และกฎหมาย รวมไปถึงผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (เครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป, 2556) เพราะฉะนั้นจึงมีนักวิชาการสายการพัฒนาได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อนำเสนอแนวทางการจัดการในรูปแบบใหม่ นอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมาย โดยการดึงเอาศักยภาพของชุมชนผู้ประสบกับปัญหาที่ดินเช่น อัตลักษณ์ วัฒนธรรม วิถีชีวิต ความเชื่อ ระบบสังคม ฯลฯ



ออกมาใช้เพื่อจัดการกับปัญหาที่ดิน เช่น แนวคิดป่าชุมชน ที่เป็นการผลักดันให้เห็นว่าวัฒนธรรมของชุมชนผู้อยู่ร่วมกับป่าและทรัพยากรชุมชนมาอย่างช้านานย่อมมีกระบวนการอนุรักษ์ได้ดีกว่าผู้อื่นที่พยายามจะนำพื้นที่ป่าของชุมชนไปใช้ประโยชน์ทางอื่นและลดสิทธิต่อพื้นที่ป่าของชุมชนลงอาจจะนำมาซึ่งปัญหามากมายโดยเฉพาะแหล่งอาหาร แนวคิดป่าชุมชนจึงเป็นการนำองค์ความรู้ของชาวบ้านมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับอำนาจภายนอก (เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ, 2536) ถึงแม้งานวิจัย “ป่าชุมชนในประเทศไทยกับแนวทางการพัฒนา” ดังกล่าวจะผ่านมากกว่า 26 ปีแล้ว แต่ยังคงเป็นผลงานที่นำเสนอรูปแบบการพัฒนาและการจัดการที่ดินที่เป็นคุณประโยชน์ต่อนักพัฒนารุ่นใหม่ๆ ต่อการศึกษาประเด็นเรื่อง ปัญหาที่ดิน เพราะเป็นการขยายองค์ความรู้ว่า ชุมชน ไม่ใช่เพียงผู้ถูกกระทำเท่านั้นแต่พวกเขาสามารถนำเครื่องมือภายในชุมชนมาใช้เพื่อจัดการกับปัญหาของตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540

หนึ่งในอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศไทยที่ได้ระบุลงในแผนยุทธศาสตร์ชาติไทย 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ก็คือ กับดักความเหลื่อมล้ำ (Inequality Trap) คือ ช่องว่างของรายได้และโอกาสของคนจนและคนรวยมีระยะห่างออกากันมากขึ้น โดยประเมินจากหลายตัวชี้วัดซึ่งแน่นอนว่าการถือครองที่ดินเป็นตัวชี้วัดสำคัญของการประเมินสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยโดยพบว่า ร้อยละ 10 ของคนรวยสุด ถือครองที่ดินจำนวน 58.33 ล้านไร่ ในขณะที่ร้อยละ 10 ของคนจนสุด ถือครองที่ดินจำนวน 0.07 ล้านไร่ (ภักดี รัตนมุขย์, 2561) การแก้ไขปัญหาดินจึงถือเป็นหนึ่งในการลดภาวะความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะที่ดินถือเป็นทรัพย์สินที่จะแสดงความมั่นคงทางเศรษฐกิจของครัวเรือนได้ ซึ่งถ้าหากมีความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินมากเกินไปก็จะทำให้การกระตุ้นเศรษฐกิจโดยมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ทั่วถึงประชากรทุกคน (เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, 2538) กล่าวคือกลุ่มนายทุนผู้ถือครองที่ดินจะได้รับผลประโยชน์ไปแต่เพียงฝ่ายเดียวในขณะที่ชาวบ้านผู้ผลิตก็ทำได้เพียงสร้างรายได้ให้พอเลี้ยงชีพไปวันๆ ซึ่งถ้าหากปล่อยไปเช่นนี้ ประเทศไทยก็จะต้องเผชิญกับกับดักความเหลื่อมล้ำไปอย่างไม่จบสิ้น เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาหาเงื่อนไขหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อสถานะปัญหาที่ดินและสถานการณ์การจัดการที่ดินเพื่อหาข้อจำกัดอุปสรรครวมถึงศักยภาพของชุมชนที่เผชิญกับปัญหาที่ดิน และพัฒนาไปสู่การหาแนวทางการป้องกันมิให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดิน (พงษ์ทิพย์ สำราญจิต, 2548)



จากการลงพื้นที่เพื่อทำการประเมินสภาพปัญหาโดยทั่วไปของชุมชนตำบลออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ของผู้วิจัย พบว่า ปัญหาสำคัญที่สุดของพื้นที่นี้และชาวบ้าน รวมถึงหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เร่งแก้ไขมากที่สุดก็คือ ปัญหาที่ดิน ปัจจุบันชาวบ้านตำบลออนใต้ ได้ทำการขายที่ดินส่วนใหญ่ของตนเองให้กับนายทุนไปมากกว่า ร้อยละ 50 แต่ในขณะที่ตนเองก็ต้องทำอาชีพเกษตรกรเพื่อเลี้ยงชีพและต้องอาศัยที่ดินในการทำ กิน จึงต้องเช่าที่ดินของตนเองที่ขายให้กับนายทุนเพื่อทำการเกษตร แน่นอนว่าผลผลิตทาง การเกษตรเป็นสินค้าที่ราคาไม่มีเสถียรภาพเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ที่ราคาขึ้นอยู่กับอุปสงค์และ อุปทานของตลาด รวมทั้งมีการขายสินค้าผ่านพ่อค้าคนกลางไม่ใช่การขายไปยังผู้บริโภคโดยตรง เพราะฉะนั้นนอกจากชาวบ้านจะไม่มีอำนาจในที่ดินทำกิน แล้วยังไม่สามารถกำหนดราคาผลผลิต ตนเองได้ ทำให้รายได้ไม่พอต่อการดำรงชีวิตต้องกู้เงินมีหนี้สินวนเวียนไปเป็นวัฏจักรความ ยากจนอย่างไม่จบสิ้น และอีกหนึ่งปรากฏการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้นกับชุมชนตำบลออนใต้ ก็คือการ สร้างสนามบินนานาชาติแห่งใหม่ของจังหวัดเชียงใหม่ ตำบลออนใต้คือหนึ่งในพื้นที่บริเวณ ใกล้เคียงกับสนามบินใหม่ซึ่งจะทำให้พื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นแหล่งที่ดึงดูดผู้คนและเหมาะแก่การ ทำธุรกิจ จึงมีแนวโน้มว่าพื้นที่ของชาวบ้านที่ขายให้กับนายทุนจะถูกนำไปสร้างเป็นแหล่งธุรกิจ อื่น ๆ ที่ไม่ใช่เพื่อการเกษตร การแก้ไขปัญหาเบื้องต้นโดยรัฐคือการเข้ามาจำกัดขอบเขตการ ขยายตัวของบ้านจัดสรร ซึ่งสิ่งที่ตามมาคือการอยู่ร่วมกันของผู้ประกอบการกับชาวบ้าน

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวผู้วิจัยได้ตระหนักต่อสภาพปัญหาเป็นอย่างยิ่ง เพราะเมื่อเกิด การพัฒนาพื้นที่ให้กลายเป็นเมือง คือ มีธุรกิจที่หลากหลาย มีแหล่งประกอบธุรกิจเพิ่มมากขึ้น การแบ่งงานกันทำที่ชัดเจน การเข้ามาของประชากรแฝง ๆ องค์กรประกอบต่างๆเหล่านี้จะยังเป็ นการทำให้ระยะห่างของโอกาสและรายได้ระหว่างชาวบ้านกับนายทุนเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากไม่มี วิธีการในการตั้งรับกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นงานวิจัยฉบับนี้จึงต้องการทราบ ถึงสภาพของปัญหาที่ดินของชุมชนออนใต้ว่าเป็นอย่างไร และปัจจุบันสภาพการใช้ การจัดการ การวางแผนกับที่ดินของชุมชนเป็นอย่างไร เพื่อมุ่งค้นหาข้อจำกัด อุปสรรค รวมถึงศักยภาพ ของชุมชนออนใต้ที่มีและนำมาพัฒนาไปสู่แนวทางการจัดการปัญหาที่ดินของตนเอง โดยใช้ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเครื่องมือหรือขับเคลื่อนการจัดการปัญหาที่ดินทั้งใน ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวต่อไป



2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาวะปัญหาการจัดการที่ดินของชุมชน ตำบลออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาสภาพการจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน ตำบลออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดการที่ดินโดยชุมชน ตำบลออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

3. วิธีดำเนินการวิจัย

1. **ข้อมูลด้านเอกสาร** ผู้วิจัยได้ค้นคว้าสืบค้นและรวบรวมจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ตำบัทกกฎหมาย หนังสือ ตำราและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความในวารสารวิชาการต่าง ๆ ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวกับการประชุมเรื่องจัดการปัญหาที่ดิน แล้วนำเอกสารมาแยกให้ได้ประเด็นเนื้อหาสาระ เป็นข้อมูลเพื่อให้ได้รายละเอียดของข้อมูลเรื่องจัดการปัญหาที่ดิน

2. **ข้อมูลการสังเกต** ผู้วิจัยได้สังเกตบริบทของประชาชนตำบลออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ว่ามีลักษณะเป็นอย่างไรและมีวิธีจัดการปัญหาที่ดินในพื้นที่ของตนเองอย่างไรบ้าง และได้สังเกตการดำเนินงานของภาครัฐว่าเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริม สนับสนุนหรือไม่อย่างไร ประชาชนมีความพร้อมหรือไม่ในการที่จะจัดการปัญหาที่ดินของตนเอง

3. **ข้อมูลจากการสนทนาแบบกลุ่มเจาะจงและกลุ่มย่อย** ผู้วิจัยจะดำเนินการโดยการเข้าไปสนทนากลุ่มย่อยโดยแยกเป็นกลุ่มละ 10 – 20 คน โดยเจาะจงเลือกตัวแทนชุมชนที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key information) เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯ โดยมีการสอบถามถึงปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก (รายละเอียดตามกรอบแนวคิดการวิจัย) เพื่อประเมินสถานการณ์ปัญหาและรูปแบบการจัดการที่ดินของชุมชนในปัจจุบัน และพัฒนาสู่การสร้างกระบวนการต้นแบบอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างยั่งยืน

4. **ข้อมูลการสัมภาษณ์เจาะลึก** ดำเนินการโดยโทรศัพท์ติดต่อเบื้องต้นกับผู้นำชุมชนเพื่อนัดสัมภาษณ์แบบเจาะลึกโดยมีการกำหนดกรอบในการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรเฉพาะที่เกิดปัญหาที่ดินโดยมีการบันทึกข้อมูลด้วยการจดบันทึกและขออนุญาตอัดเสียงเทปเพื่อถอดคำต่อคำเพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบที่ครบถ้วนและเพื่อทราบประเด็นปัญหาเบื้องต้นทางกฎหมายจัดการ



ปัญหาที่ดินและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย สำหรับผู้ให้ข้อมูลที่ได้สัมภาษณ์แบบเจาะลึก ได้ใช้การตั้งคำถามพร้อมให้ข้อมูลเบื้องต้นและตั้งคำถามให้เลือกตอบหรืออธิบายเพิ่มเติมรวมถึงข้อเสนอแนะอื่น ๆ ถ้ามี

5. ข้อมูลแบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นการเก็บข้อมูลสถิติของชุมชนออนไลน์ โดยแบ่งประเด็นออกเป็น 3 ตอนตามกรอบแนวคิดการวิจัยดังนี้ ตอนที่ 1 สภาวะปัญหาที่ดินกับสภาพการจัดการที่ดินของชุมชน ตอนที่ 2 ปัจจัยภายนอกชุมชนกับสภาวะปัญหาที่ดินของชุมชนตอนที่ 3 สภาพการจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน โดยการใช้วิธีการสุ่มแบบไม่อาศัยความน่าจะเป็น (Non probability Sampling) เลือกตัวอย่างแบบสะดวกสบาย (Convenience หรือ Accidental Sampling) และการเลือกตัวอย่างแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling) โดยอาศัยเครือข่ายทางสังคมในการเข้าถึงกลุ่มตัวอย่าง คืออาศัยการลงพื้นที่จำนวน 3 วันโดยสลับวันและช่วงเวลา เพื่อให้ได้คุณสมบัติของผู้ให้ข้อมูลที่หลากหลาย

4. สรุปผลการวิจัย

1. สภาวะปัญหาการจัดการที่ดินของชุมชน

1.1 การวางแผนการเงินในครัวเรือนกับสภาวะปัญหาการจัดการที่ดินของชุมชน

ปัจจัยที่เป็นสาเหตุสำคัญที่สุดของสภาวะปัญหาที่ดินของชาวบ้านชุมชนตำบลออนใต้ คือ ภาระหนี้สินซึ่งเป็นปัจจัยภายในของชุมชนคิดเป็นร้อยละ 31.2 ซึ่งสอดคล้องกับการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก เนื่องจากตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันชาวบ้านตำบลออนใต้เป็นสังคมเกษตรกรรม รายได้หลักมาจากการขายผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งชาวบ้านไม่เคยหลุดออกจากฐานะผู้ผลิตสินค้าต้นน้ำซึ่งไม่มีโอกาสในการต่อรองราคากับพ่อค้าคนกลาง (นายทุนภาคการเกษตร) ได้ ทำให้รายได้ไม่แน่นอน ต้องกู้ยืมเงินทั้งในและนอกระบบ เมื่อเงินไม่พอใช้จ่ายก็ต้องรับจ้างทั่วไปเพื่อเป็นรายได้เสริมตามข้อมูลตารางแผนการเงินในครัวเรือน จะเห็นได้ว่าชาวบ้านมีรายได้น้อยคือต่ำกว่า 5,000 บาท ต่อเดือน ถึงร้อยละ 32.9 และมีรายได้ไม่เพียงพอหรือเพียงพอเป็นบางช่วงคิดเป็นร้อยละ 36.5 และ 37.9 ตามลำดับ ซึ่งถือว่าเป็นสภาวะที่เป็นปัญหา จนกระทั่งเมื่อมีการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ให้กลายเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ ไทย รวมถึงการประกาศโครงการสร้างสนามบินนานาชาติเชียงใหม่แห่งที่สองบริเวณใกล้เคียงกับตำบลออนใต้ ราคาที่ดินของตำบลออนใต้ก็ได้พุ่งสูงขึ้น จึงทำให้ชาวบ้านเริ่มนำที่ดินของตนเองมาขายให้กับนายทุน



1.2 รูปแบบการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินกับสถานะปัญหาการจัดการที่ดินของชุมชน

รูปแบบการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของชาวบ้านมีฐานะเป็นเพียงผู้เช่าตามสัญญาของนายทุนเท่านั้น จึงนำมาซึ่งปัญหาสำคัญของสถานะการจัดการที่ดินต่อมาคือ การไม่ทราบถึงอนาคตของการใช้ที่ดินตนเอง ที่กล่าวเช่นนั้นคือ สัญญาเช่าที่ดินระหว่างนายทุนกับชาวบ้าน มีการเช่าที่ดินแบบปากเปล่าถึงร้อยละ 20.9 และเช่าที่ดินโดยมีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรตามที่นายทุนผู้ให้เช่ากำหนด ถึงร้อยละ 28.8 แสดงให้เห็นว่าอำนาจการต่อรองของชาวบ้านที่มีต่อการจัดการที่ดินกับนายทุนมีน้อยมาก ที่น่าสนใจคือการครอบครองที่ดินประเภททำโดยวากากับนายทุนมักจะเป็นที่ดินประเภท ส.ป.ก. 4-01 หนังสือแสดงสิทธิการทำเกษตรแต่ตกเป็นมรดกลูกหลานได้โดยขึ้นตรงต่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร และ ส.ค. 1 หนังสือแสดงสิทธิการครอบครองที่ดินเปล่า เพราะที่ดินประเภท ส.ป.ก. 4-01 ไม่สามารถซื้อขายได้ตามกฎหมายเนื่องจากถูกระบุให้เป็นพื้นที่ของรัฐ แต่ชาวบ้านที่อ้างสิทธิของการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินก่อนรัฐก็ได้ทำการขายให้กับนายทุน และนายทุนก็ได้รับซื้อมาโดยที่ไม่ได้ทำสัญญาซื้อขายตามกฎหมาย

2. สภาพการจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน

2.1 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

เหล่านี้เป็นตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชนอันได้อย่างยั่งยืน คือจากการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสอบถามพบว่า ชาวบ้านมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางมีแนวโน้มไปทางน้อยซึ่งมีค่าเฉลี่ยรวมเพียง 2.65 และ 2.55 ตามลำดับซึ่งแสดงให้เห็นว่า ระดับการร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบ (Delegated Power) ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) อยู่ในระดับที่น้อย ซึ่งจากข้อมูลสถิติพบว่ามีส่วนร่วมที่อยู่ในระดับน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรูปแบบการมีส่วนร่วมอื่น ๆ คือการที่ชาวบ้านประเมินผลร่วมกับภาครัฐในการจัดการปัญหาที่ดินโดยประยุกต์ใช้กฎหมายที่ดินรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 คิดค่าเฉลี่ยได้ 2.47 สาเหตุมาจากชาวบ้านขาดความรู้ในด้านกฎหมายที่ดิน และมองว่าการใช้กฎหมายเป็นเรื่องไกลตัว เกรงว่าจะต้องเสียเงินขึ้นโรงขึ้นศาล และยังไปกว่านั้นนายทุนก็มีบทบาทในฐานะผู้มีเครือข่ายกับหน่วยงานรัฐยังเป็นการกดทับบทบาทของชาวบ้านในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในการมีส่วนร่วมการจัดการที่ดินอีกด้วย ที่สำคัญและต้องได้รับการพัฒนาอย่างยิ่งคือชาวบ้านไม่มี



รูปแบบการมีส่วนร่วมเพื่อการวางแผนประเมินหรือติดตามผลต่อการดำเนินงานด้านการจัดการที่ดินในระยะยาว ไม่ทราบว่าจะเกิดการพัฒนาอะไร ไม่ได้มองว่าการวางแผนเพื่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมระยะยาวมีความจำเป็น จึงไม่มีกระบวนการประเมินดังกล่าว ซึ่งในอนาคตจะเกิดปัญหา เนื่องจากเมื่อนายทุนเริ่มมีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ จะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในหลายมิติ แต่ถ้าหากชาวบ้านมีการวางแผนรับมือโดยการมีส่วนร่วมไว้ก่อนแล้ว ผลกระทบที่จะเกิดในเชิงลบก็จะอาจจะถูกเปลี่ยนเป็นเชิงบวกได้ นั่นก็คือ “การฉวยโอกาสจากนายทุน”

2.2 บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียต่อสภาพการจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน

คำที่ถูกสังเคราะห์จากงานวิจัยครั้งนี้คือ “สำนึกการเป็นเจ้าของของชุมชน” ซึ่งเป็นตัวสำคัญของการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อสภาพการจัดการที่ดิน เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า ชาวบ้านมีสำนึกการเป็นเจ้าของของชุมชนมากที่สุด แต่กลับขาดพลังอำนาจในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงให้เกิดพัฒนาได้อย่างยั่งยืน เพราะตนเองขาดอำนาจด้านการเข้าถึงทุนและทรัพยากรที่ดินในชุมชน เมื่อเทียบกับผู้มีส่วนได้เสียอย่างนายทุน ส่วนผู้มีอำนาจสูงสุดในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินของชุมชนอย่างนายทุนกลับขาดสำนึกการเป็นเจ้าของของชุมชน และไม่ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ดินในชุมชนร่วมกับชาวบ้านเท่าที่ควร รอเพียงการประสานระหว่างตัวแทนของตนเองซึ่งก็คือภาครัฐที่ตนเองมีเครือข่ายอยู่เป็นตัวกลางเท่านั้น ทำให้บทบาทของภาครัฐอย่างเทศบาลตำบลออนใต้ตกอยู่ในสถานะย่อนแอ เพราะต้องประสานความร่วมมือทั้ง 2 ฝ่าย แต่ทั้งนี้สิ่งที่งานวิจัยครั้งนี้ต้องการคือ การเข้ามามีส่วนร่วมกันทั้งสามผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะระหว่างนายทุนผู้เป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ของชุมชนตามกฎหมายและชาวบ้านผู้เป็นเจ้าของชุมชนโดยสำนึก มาร่วมกันหาแนวทางการพัฒนาชุมชนให้เกิดความยั่งยืนต่อไป เพื่อเป็นการยกระดับสำนึกการเป็นเจ้าของของชุมชนของนายทุนที่จะต้องมองว่าเราเป็นเจ้าของที่ดินชุมชนออนใต้ เราก็คือส่วนหนึ่งของชุมชนออนใต้แล้วเราจะช่วยพัฒนาชุมชนออนใต้อย่างไรให้ชาวบ้านที่เป็นเจ้าของเดิมได้รับประโยชน์ร่วมกับตนเองในระยะยาวต่อไป เพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขทั้งนายทุนและชาวบ้านในฐานะผู้เป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน

2.3 แนวทางการพัฒนาการจัดการที่ดินโดยชุมชน

ด้านกฎหมาย คือควรมีการออกกฎหมายเฉพาะในการจัดการปัญหาที่ดินของชุมชนการเพิ่มบทบาทของชุมชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและ



กระบวนการยุติธรรมทางเลือกและ ควรมีการจัดการอบรมให้ความรู้กฎหมายเฉพาะในเรื่องการจัดการ ปัญหาที่ดิน ความรู้ทั่วไปเบื้องต้นในเรื่องทรัพย์สินและที่ดิน

ด้านการมีส่วนร่วม – ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมกับการจัดการปัญหาที่ดิน

1) วางแผนการยกระดับให้ชาวบ้านเป็นผู้ประกอบการ เพื่อที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในชุมชน เป็นกระบวนการเพิ่มรายได้ให้กับชาวบ้าน จากสถานการณ์ที่นายทุนจะปรับเปลี่ยนที่ดินเป็นแหล่งธุรกิจใหม่ๆ (การฉวยโอกาส หรือ ส่วนแบ่งทางการตลาดมาลงสู่ชุมชน)

2) การพัฒนารูปแบบกระบวนการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการันตีว่าชาวบ้านจะได้รับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจริงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นว่าชาวบ้านจะได้รับประโยชน์จากกระบวนการมีส่วนร่วมของตนเอง

5. อภิปรายผลการวิจัย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อภาวะปัญหาการจัดการที่ดินของชุมชนที่ส่งผลมากที่สุดอยู่ 2 ปัจจัยจากทั้งหมด 6 ปัจจัย ดังนี้ คือ 1) การวางแผนการเงินในครัวเรือนกับสถานะปัญหาการจัดการที่ดินของชุมชน โดยเฉพาะ ภาระหนี้สินคิดเป็นร้อยละ 31.2 และ 2) รูปแบบการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินกับสถานะปัญหาการจัดการที่ดินของชุมชน คือ สัญญาเช่าที่ดินระหว่างนายทุนกับชาวบ้าน มีการเช่าที่ดินแบบปากเปล่าถึงร้อยละ 20.9 ทำให้ไม่ทราบถึงอนาคตของการใช้ที่ดินตนเองซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ศิริพร สัจจามันท์, อรพรรณ ศรีเสาวลักษณ์ ณ บางช้าง, พิษณุ จงวัฒนากุล, ณัฐวุฒิ พลศรี, และ มนตรี แดงศรี (2558) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาสภาพการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย โดยผลการวิจัยพบว่า เกษตรกรผู้เช่ามีแนวโน้มมีหนี้สินมากกว่าเกษตรกรเจ้าของที่ดิน

สภาพการจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชนอ่อนด้อยอย่างยิ่งในงานวิจัยครั้งนี้ คือ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) และ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสอบถามพบว่า ชาวบ้านมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางมีแนวโน้มไปทางน้อยซึ่งมีค่าเฉลี่ยรวมเพียง 2.65 และ 2.55 ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ระดับการร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบ (Delegated Power) ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) อยู่ใน



ระดับที่น้อย คำที่ถูกสังเคราะห์จากงานวิจัยครั้งนี้คือ “สำนักการเป็นเจ้าของชุมชน” ซึ่งเป็นตัวสำคัญของการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อสภาพการจัดการที่ดิน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ มูลนิธิสถาบันที่ดิน โดย วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ (2548) ได้ศึกษาเรื่องระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น โดยคนในชุมชนต้องมีความเข้มแข็งร่วมกันในการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับร่วมตัดสินใจและระดับการควบคุมโดยประชาชน

แนวทางการพัฒนาการจัดการที่ดินโดยชุมชน ด้านกฎหมาย คือควรมีการออกกฎหมายเฉพาะในการจัดการปัญหาที่ดินของชุมชนการเพิ่มบทบาทของชุมชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและ ควรมีการจัดการอบรมให้ความรู้กฎหมายเฉพาะในเรื่องการจัดการ ปัญหาที่ดิน ความรู้ทั่วไปเบื้องต้นในเรื่องทรัพย์สินและที่ดิน ด้านการมีส่วนร่วมคือการวางแผนการยกระดับให้ชาวบ้านเป็นผู้ประกอบการ เพื่อที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในชุมชน เป็นกระบวนการเพิ่มรายได้ให้กับชาวบ้าน จากสถานการณ์ที่นายทุนจะปรับเปลี่ยนที่ดินเป็นแหล่งธุรกิจใหม่ๆ การพัฒนารูปแบบกระบวนการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการันตีว่าชาวบ้านจะได้รับการแก้ไขปัญหาตามจริงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นว่าชาวบ้านจะได้รับประโยชน์จากกระบวนการมีส่วนร่วมของตนเอง และ ทุกครั้งที่มีการจัดการกระบวนการมีส่วนร่วม จะต้องมีการประเมินผลที่เป็นรูปธรรม ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัย ของภาคภูมิ พันธุ์รัตน์ (2564) เรื่อง แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน ซึ่งการออกกฎหมายและการแก้ไขกฎหมายที่สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน จะต้องมีความสอดคล้องและให้ความสำคัญต่อบทบัญญัติในส่วนที่มีการเพิ่มตัวแทนและบทบาทของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม

6. องค์ความรู้จากการวิจัย

เมื่อพิจารณาถึงผลการศึกษา องค์ความรู้ที่ได้รับคือข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลออนใต้ อ.สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ที่ประสบปัญหาความเลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากการที่นายทุนเข้ามากว้านซื้อที่ดินเพื่อการลงทุน ในการรองรับความเจริญที่จะเข้ามาพร้อมกับการสร้างสนามบินนานาชาติแห่งที่สองของจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อประชาชนเห็นว่าการขายที่ดินให้กับนายทุนเท่ากับว่าตนได้รับรายได้เป็นเงินก้อนขนาดใหญ่ แต่ในระยะยาวขาดการตระหนักรู้ว่าจะขาดไปซึ่งที่ดินทำกิน อันเป็นรายได้หลักที่มีมาแต่ช้านาน ดังนั้นจึงต้องผันแปรตนเองจากผู้ผลิตในภาคการเกษตรที่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง



กลายเป็นเกษตรกรที่ต้องเช่าที่ทำกินของตนจากนายทุนซึ่งทำให้เกิดความยั่งยืนในระบบการผลิตทั้งเพื่อยังชีพและพาณิชย์ จนอาจต้องมีการปรับตัวผันตัวเองไปเป็นแรงงานทั้งในและนอกภาคการเกษตร ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นโดยทั่วไปในพื้นที่เขตชนบทของประเทศไทย เป็นการตอกย้ำว่าโดยทั่วไปแล้วเมื่อระบบทุนนิยมได้ไหลบ่าเข้ามาในพื้นที่ใดก็ตาม ได้นำพาความเจริญทางวัตถุและความล่มสลายของสังคมชาวนามาด้วยเช่นกัน ส่วนปรากฏการณ์ในด้านกฎหมายว่าด้วยการครอบครองและกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเห็นได้ว่าเมื่อประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่ดิน ย่อมเป็นการเปิดช่องว่างให้นายทุนเอารัดเอาเปรียบมีการซื้อขายที่ดินที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมไปถึงการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาลงทุนในภาคเกษตรจากนายทุนที่เหล่าบรรดาเกษตรกรได้ประสบกับสัญญาที่เป็นไม่เป็นธรรม ถึงอย่างไรก็ตามหนทางในการแก้ไขปัญหาข้างต้นนั้น จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นประชาชน กลุ่มนายทุน และหน่วยงานภาครัฐ เช่น เทศบาลตำบลออนใต้ ในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหา โดยต้องเพิ่มการมีส่วนร่วมจากทางฝั่งของประชาชนให้มากขึ้น ให้ขึ้นมาอยู่ในระดับการร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบ (Delegated Power) และระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) ถ้าระดับการมีส่วนร่วมสามารถพัฒนามาถึงสามระดับนี้ได้จะทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า“สำนักการเป็นเจ้าของชุมชน” ซึ่งเป็นตัวสำคัญของการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อสภาพการจัดการที่ดิน โดยก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาที่ดินได้ในทุกมิติ

7. ข้อเสนอแนะ

1. ต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้ง หน่วยงานรัฐ (เทศบาลตำบลออนใต้) กับ นายทุนผู้เป็นเจ้าของที่ดินตามกฎหมายกว่าร้อยละ 80 เข้าร่วมในการประชุมหมู่บ้านเป็นประจำ เพื่อร่วมรับฟังและแลกเปลี่ยน ในประเด็นหรือข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติตามเกี่ยวกับที่ดินของชุมชนร่วมกัน (สร้างการเคารพกฎของชุมชนร่วมกัน)

2. ทุกครั้งที่มีการจัดการกระบวนการมีส่วนร่วม จะต้องมีการประเมินผลที่เป็นรูปธรรม เช่น แบบสอบถาม แบบสำรวจความคิดเห็น ฯ จากทุกฝ่ายเพื่อยืนยันผลลัพธ์ของกระบวนการมีส่วนร่วมว่าเป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่และจะต้องแก้ไขปรับปรุงต่อไปอย่างไร



เอกสารอ้างอิง

- เครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป. (2556). รายงาน: ภาพรวมปัญหาที่ดิน และแนวทางแก้ไข. สืบค้นจาก <http://v-reform.org/v-report/ภาพรวมปัญหาที่ดิน-และแนว/>
- ดร.ณัฏฐ์ ตติยะลาภะ, และ เจตน์ คชฤทธิ์. (2560). การจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน: กรณีศึกษา ตำบลพืชอุดม อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี. *วารสารวิจัยและพัฒนา วลัยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์*, 12(2), 299-311.
- เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. (2538). *การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- พงษ์ทิพย์ สำนัญจิต. (2548). *ที่ดินทำกินและเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: Back L cad Publishing.
- ภักดี รัตนมูขัย. (2561). *ตอบโจทย์ประเทศไทย?*. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน.
- ภาคภูมิ พันธุ์รัตน์. (2564). *แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์, อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, อรพรรณ ณ บางช้าง, อาบ นคะจัด, ทิพวรรณ บุญย์เพิ่ม, วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์, และ สติตย์พงษ์ สุดชูเกียรติ. (2548). *การศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันที่ดิน.
- ศิริพร สัจจามันท์, อรพรรณ ศรีเสาวลักษณ์ ณ บางช้าง, พิชญ์ จงวัฒนากุล, ณัฐฉา พลศรี, และ มนต์รี แดงศรี. (2559). *โครงการศึกษาสภาพการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย* (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- เสน่ห์ จามริก, และ ยศ สันตสมบัติ. (2536). *ป่าชุมชนในประเทศไทย แนวทางการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.