

แนวทางของกฎหมายในการจัดที่ดินทำกิน ของชุมชนบ้านโป่ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่*

ดามร คำไตรย**

โคกิต ชีวะพานิชย์***

บทคัดย่อ

ความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมส่งผลต่อเกษตรกรซึ่งเคยมีที่ดินทำกินต้องสูญเสียที่ดินของตนเองไป ก่อให้เกิดปัญหาการเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกินอย่างไม่มีที่สิ้นสุด การเคลื่อนไหวในรูปแบบที่เปลี่ยนไป เช่น การเคลื่อนไหวของชาวบ้านในชุมชนบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ในการบุกรุกพื้นที่ของเอกชนและเรียกร้องให้รัฐจัดเป็นพื้นที่โฉนดชุมชน และจัดตั้งระบบกองทุนธนาคารที่ดินขึ้นมาในชุมชน สร้างมิติที่เปลี่ยนแปลงไปในมุมมองของกฎหมายกับสังคม อีกทั้งมีความคล้ายคลึงกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศบราซิล โดยกลุ่มผู้ไร้ที่ดินทำกิน (MST) การทำความเข้าใจสำนึกของชุมชน เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขและป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากจะช่วยส่งเสริมให้แนวทางในการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินประสบผลสัมฤทธิ์ และยังเป็นการสร้างดุลยภาพระหว่างการบังคับใช้กฎหมายกับสถานะความเป็นจริงทางสังคมที่เปลี่ยนไป

คำสำคัญ : การจัดที่ดินทำกิน, ชุมชนบ้านโป่ง, การบุกรุกพื้นที่, โฉนดชุมชน, MST, องค์กรต่อสู้ด้านที่ดิน

* บทความนี้มาจากผลการศึกษาในโครงวิจัยหัวข้อ “แนวทางของกฎหมายในการจัดที่ดินทำกินของชุมชนบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินในประเทศบราซิล” โดยได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ซึ่งจัดทำโดยคณะผู้เขียนบทความ

** หัวหน้าโครงการวิจัย, อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์บูรณาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย

*** นักวิจัยผู้ร่วมโครง, อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Abstract

The changing of economy and society affects the land lost crisis of farmer. It leads to the endless request of farmer for the right of land allocation. The changing form of movement in Ban Pong Community, Tambol Mae Faek, Sansai District, Chiang Mai Province, Thailand was presented the new dimension of law and society. The trespassing of the community member to the private's owner land and the request for community deeds as well as the establishment of land bank was familiar to the movement of Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: MST group in Brazil. The understanding of legal consciousness of community's member is needed to prevent and resolve the problems. The understanding of society will encourage both the success of land allocation for the landless people and it will make the balance between law enforcement and the society.

Keywords : land allocation, Ban Pong Village, trespass, community deeds, MST, land reform movement

1. บทนำ

นโยบายของรัฐในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อกระจายการถือครองที่ดินและสร้างมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เกษตรกรมีที่ทำกิน เกิดขึ้นมาในหลายช่วงเวลา แต่นโยบายต่าง ๆ ของรัฐ และรวมถึงกฎหมายที่ตราออกมาเพื่อตอบสนองต่อนโยบายดังกล่าวนั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่ตั้งเอาไว้เท่าที่ควร กล่าวคือ ยังพบว่าเกษตรกรมากกว่าร้อยละ 40 เป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ โดยจากการสำรวจพบว่าพื้นที่เกษตรกรรมกว่า 149.24 ล้านไร่ เป็นพื้นที่เช่า ราวร้อยละ 52 หรือคิดเป็นพื้นที่ 77.64 ล้านไร่ ในขณะที่พื้นที่ 71.59 ล้านไร่เป็นที่ดินของเกษตรกรเอง แต่ในจำนวนนี้ก็มีที่ดินติดจำนองถึง 29.72 ล้านไร่ และจำนวน 1.15 แสนไร่มีความเสี่ยงที่จะหลุดมือเกษตรกรเพราะการขายฝาก¹ จึงทำให้ปัญหาการขาดที่ทำกินของเกษตรกรยังคงเป็นปัญหาที่เรื้อรัง นอกจากนั้น ยังพบว่าการขาดดุลยภาพทางปฏิบัติระหว่างแนวคิดทางกฎหมายและสถานะความเป็นจริงทางสังคมยังเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง โดยกฎหมายมุ่งต้องการจัดที่ทำกินให้เกษตรกร ในขณะที่เกษตรกรเองก็ไม่สามารถรักษาที่ดินที่ได้รับการจัดหาจากรัฐเอาไว้ได้อย่างยั่งยืนได้ ด้วยเหตุที่เกษตรกรไม่มีความสามารถเพียงพอที่สร้างผลผลิตทางการเกษตรด้านทานต่อระบบอุตสาหกรรม การเกษตรขนาดใหญ่ในตลาดได้ จึงนำไปสู่การสูญเสียที่ดินที่ได้รับมาจากรัฐ² โดยการขายที่ดินไปเพื่อการยังชีพ ทำให้เกษตรกรจึงยังคงประสบกับปัญหาการขาดที่ทำกินอย่างไม่จบสิ้น

ชุมชนในบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่เป็นชุมชนหนึ่งที่ประสบปัญหาที่ดินทำกิน โดยชาวบ้านที่เคยทำกินในพื้นที่ต้องสูญเสียที่ดินไปเนื่องจากการเข้ามาของกลุ่มทุนที่ทยอยซื้อที่ดินคราวละแปลงไปจนหมดสิ้น โดยชาวบ้านเล่าว่าที่ดินทำกินเดิมนั้นไม่มีโฉนด แต่มีชาวบ้านเข้ามาทำนุสร้างประโยชน์ในพื้นที่ โดยในสมัยแรกเริ่มนั้นที่ดินในพื้นที่เคยมีการออกแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (สค.1) ต่อมาได้มีการออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส. 3) เกือบทั้งหมด มีเพียงประมาณร้อยละ 20 เท่านั้นที่ออกเป็นโฉนด ต่อมาชาวบ้านบางส่วนได้ขายที่ดินดังกล่าวให้นายทุน โดยนายทุนทำการเข้าไปซื้อที่ดินที่ติดถนนก่อน เพื่อปิดทางเข้า-ออกที่ดินแปลงในเจ้าของที่ดินแปลงด้านในจึงจำเป็นต้องขายที่ดินในที่สุด ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนธนาคารที่ออกสินเชื่อไปเรื่อย ๆ ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น นอกจากนั้นยังมีการขายหน้าดิน และปล่อยที่ดินทิ้งร้างจนกลายเป็นที่ทิ้งขยะ ต่อมาเริ่มมีการรวมตัวกันของชาวบ้านเข้ามาทำนุสร้าง แผ้วถางที่ดินเพื่อทำประโยชน์และถูกฟ้องคดีโดยเจ้าของที่ดิน จนเริ่มมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ ชาวบ้านจึงเริ่มสามารถต่อสู้ได้บ้าง

¹ ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง, “Series ปฏิรูป แก่ความเหลื่อมล้ำด้วยธนาคารที่ดิน.” สืบค้นผ่าน <http://www.landactionthai.org/land/index.php/content/1061-series-ปฏิรูป-แก่ความเหลื่อมล้ำด้วย-ธนาคารที่ดิน>.html สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2559 และ http://www.thaisocialist.com/thaisocialist1/sanakngan_ptirup_pheux_sangkham_thiy_thi_pen_thrrm/Entries/2011/5/4_phaph_rwm_wikvti_payha_thidin.html สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2555

² ศยามล ไกรยูรวงศ์และคณะ, ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2549, หน้า 81



ปัจจุบันชาวบ้านจัดแบ่งที่ดินเป็นสามส่วน คือส่วนที่ปักอาศัยซึ่งติดถนนสาธารณะ ส่วนที่เพาะปลูกซึ่งอยู่หลังส่วนที่ปักอาศัย และส่วนที่สาธารณประโยชน์ โดยได้มีการจัดสรรรูปแบบที่ดินให้ชาวบ้านทำการจับสลากเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ และมีการลงมติว่าเมื่อได้ที่ดินแล้วจะต้องใช้ประโยชน์ด้วย นอกจากนั้นมีการดำเนินการจัดการแบบ “หน้าหมู่” หมายถึงการใช้ที่ดินส่วนรวมของชุมชน เพื่อให้ชาวบ้านจัดการร่วมกัน³ ปัญหาที่ยังพบอยู่ในปัจจุบัน คือการที่ชาวบ้านยังคงต้องต่อสู้คดีกับนายทุนผู้เป็นเจ้าของที่ดิน⁴ และอยู่ในระหว่างการเจรจากับหน่วยงานราชการ เช่น กรมที่ดิน เพื่อขอให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการจัดการซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวจากนายทุน และชาวบ้านจะดำเนินการผ่อนชำระราคาที่ดินแปลงดังกล่าวต่อหน่วยงานราชการต่อไป ซึ่งวิธีการดังกล่าว เป็นการจัดสรรที่ดินในรูปแบบที่มีได้เป็นไปตามเงื่อนไขของประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นใด หากแต่ชุมชนชาวบ้านตำบลแม่แฝกเป็นผู้ริเริ่มในการสร้างประโยชน์ขึ้นในที่ดินที่มีได้มีผู้ใดดำเนินการพัฒนาที่ดินให้เป็นประโยชน์ โดยการอ้างสิทธิของชุมชนร่วมกันในการจัดการพื้นที่ ซึ่งแนวคิดในการดำเนินการจัดการพื้นที่ร่วมกันในลักษณะนี้มีเคยเกิดขึ้นในประเทศไทยมาก่อน แต่ปรากฏในต่างประเทศ เช่น ในประเทศบราซิลมีกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกิน (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: MST) ดำเนินการครอบครองที่ดินที่ไม่มีผู้ใดใช้ประโยชน์ แม้ว่าที่ดังกล่าวจะมีผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่ก็ตาม โดยกลุ่ม MST ขอให้รัฐบาลดำเนินการเพื่อปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้และเรียกร้องให้รัฐเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดิน ทั้งนี้ทางกลุ่ม MST เป็นผู้บริหารจัดการที่ดิน โดยการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินได้ และเพื่อการอยู่อาศัย แนวทางดังกล่าวอาจมีความคล้ายคลึงกับสิ่งที่เกิดขึ้นในชุมชนบ้านโป่ง อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องเปรียบเทียบหลักการ แนวคิดและวิธีการในการดำเนินการ ตลอดจนแนวทางของกฎหมายที่จะนำมาใช้ในกรณีดังกล่าว โดยคำนึงถึงบริบททางสังคมที่แตกต่างกันของทั้งสองประเทศ และแสวงหาแนวทางของกฎหมายที่เหมาะสมกับการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศไทย

2. กรอบแนวคิด

การศึกษาวิจัยในโครงการนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการคือ

- 1) ศึกษาแนวคิดในการจัดที่ดินซึ่งเจ้าของมิได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินในพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยเปรียบเทียบกับรูปแบบการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินในประเทศบราซิล (MST Model)
- 2) เสนอแนวทางในการจัดที่ดินซึ่งเจ้าของมิได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เกษตรกรซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติจริง

³ดิเรก กองเงิน, เกษตรกรในพื้นที่ ตัวแทนสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ และสมาชิกขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-move), สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2555.

⁴เนื่องจากในปัจจุบันที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของนายทุนซึ่งซื้อที่ดินไปจากชาวบ้าน แต่นายทุนไม่มีการทำประโยชน์ในที่ดิน ชาวบ้านจึงกลับเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ทำให้นายทุนเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินฟ้องชาวบ้านเป็นคดีบุกรุก

โดยมีข้อสมมติฐานของงานวิจัย ดังนี้

- 1) กฎหมายปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินทำกินของเกษตรกรนำไปสู่การเคลื่อนไหวกของชาวบ้านในการเรียกร้องสิทธิทำกินในที่ดิน
- 2) กระบวนการเคลื่อนไหวกของกลุ่มแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศบราซิล (MST) อาจมีอิทธิพลต่อการเคลื่อนไหวกของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศไทย และรูปแบบการจัดที่ดินทำกินที่เกิดขึ้นในประเทศบราซิลอาจจะสามารถนำมาใช้หรืออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้
- 3) หลักการเรื่องโฉนดชุมชนอาจไม่เป็นคำตอบที่แท้จริงของปัญหาการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกิน
- 4) กฎหมายที่สามารถแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินทำกินของประชาชนควรจะมีการแก้ไขทบทวนหลักการที่สำคัญใหม่

โดยวิธีการในการได้มาซึ่งคำตอบต่อคำถามวิจัยดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากเอกสารข่าว งานวิจัย ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของการเคลื่อนไหวกของกลุ่ม MST ประเทศบราซิล และข้อมูลจากพื้นที่ชุมชนบ้านโป่ง หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และหลักการในเรื่องโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีการกล่าวอ้างในพื้นที่ศึกษาเป็นอย่างมาก รวมตลอดถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว ทั้งกลุ่มผู้เคลื่อนไหวกในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ทนายความที่ทำงานในพื้นที่ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเรื่องที่ดิน เพื่อค้นหาข้อสรุปที่เหมาะสมต่อการพิจารณาแก้ไขปัญหา และนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อไป

3. การเคลื่อนไหวกของชุมชนบ้านโป่ง จังหวัดเชียงใหม่ กับมิติทางกฎหมาย

พื้นที่ในกรณีศึกษาวิจัยนี้ คือ พื้นที่บ้านโป่ง หมู่ที่ 2 ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ มีชุมชน 300 ครัวเรือน เดิมไม่มีโฉนด แต่มีบรรพบุรุษของชาวบ้านเข้ามาทำนุสร้างประโยชน์ในพื้นที่ เคยมี สค.1 ต่อมาได้มีการออกเป็น นส.3 ซึ่งภายหลังได้มีการออกเป็น นส.3 ก. มีประมาณร้อยละ 20 เท่านั้นที่ออกเป็นโฉนด

ในอดีตชุมชนบ้านโป่งมีความเป็นอยู่เหมือนชุมชนทั่วไป เป็นชุมชนที่มีระบบการผลิตเพื่อยังชีพ แต่ก็มิได้หมายความว่าชุมชนจะอยู่ได้ด้วยตัวเองโดยสมบูรณ์ เพราะมีการซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้า และทรัพยากรกับสังคมนอกชุมชนอยู่เสมอ ชุมชนมีการพึ่งพิง แลกเปลี่ยนสิ่งของ แรงงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ตนขาดแคลน รวมทั้งเก็บออมไว้ใช้ยามจำเป็น นอกจากนั้นพื้นที่ชุมชนยังเป็นเส้นทางการค้าที่มีกลุ่มพ่อค้าวัวต่างเดินทางค้าขายมาจากไชยปราการ ผาง เชียงดาว แม่แตง ก่อนเข้าสู่เชียงใหม่ กลุ่มพ่อค้าเรือแม่ปะที่ถ่อเรือขึ้นมาขายสินค้าตามลำน้ำปิง⁵

⁵ดิเรก กองเงิน, *การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน บ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่*, เอกสารพื้นที่รูปธรรม การปฏิรูปที่ดิน เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน ภาคเหนือ, สืบค้นจาก http://p-power.org/learnDetail.php?l_id=0032 เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2555



ประชากรที่เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่บ้านโป่ง หรือที่ชาวบ้านเรียกว่าที่ดอย เริ่มแรกมีทั้งหมด 100 ครอบครัว ปัจจุบันมีสมาชิกที่เข้ามาปฏิรูปที่ดินทั้งหมด 76 ครอบครัว ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินต้องเช่าจากคนในชุมชน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการหาเลี้ยงครอบครัว

สมาชิกทั้งหมดมาจากหมู่บ้านเดียวกันและส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดทางเครือญาติ ทำให้กลุ่มมีความสามัคคีในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ อาทิเช่น กิจกรรมการทำข้าวโพดแปลงรวม การทอดผ้าป่า การเลี้ยงผีฝ่าย รวมถึงกิจกรรมทางศาสนาภายในชุมชน⁶

ในการใช้พื้นที่เพื่อการยังชีพนั้น ชาวบ้านมีการบุกเบิกที่นาเพื่อปลูกข้าวเหนียว แต่ก็ทำได้น้อยรายเนื่องจากที่ดินรอบข้างมีเจ้าของที่เป็นชุมชนรอบ ๆ จับจองไว้แล้ว ทำให้ชาวบ้านต้องบุกเบิกป่าแพะ (พื้นที่ปฏิรูปปัจจุบัน) เพื่อปลูกข้าวไร่ในบางปีที่ทำนาข้าวไม่ได้ผลหรือไม่พอกิน นอกจากนี้ยังมีการปลูกพืชผักสวนครัว เช่น ถั่ว พริก แตง ไว้สำหรับบริโภคภายในครัวเรือนด้วย ช่วงประมาณปี 2503 – 2526 ระบบการเกษตรแบบยังชีพเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากมีการตั้งโรงงานผลิตน้ำตาลขึ้นใกล้ ๆ หมู่บ้าน ทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่หันมาปลูกอ้อยกันมากขึ้น โดยเน้นการปลูกมากเพื่อขายส่งโรงงาน ในขณะที่ ปี 2527 – 2533 การเจริญเติบโตของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ทำให้ที่ดินมีราคาแพง ประกอบกับพื้นที่บ้านโป่งตั้งอยู่ไม่ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่มากนัก มีนายหน้าค้าที่ดินเข้ามาติดต่อขอซื้อที่ดินชาวบ้านบริเวณป่าแพะที่ชาวบ้านทำกินอยู่นั้น ชาวบ้านส่วนใหญ่ต้องขายที่ดินให้กับเหล่านายทุนเนื่องจากต้องการเงินมาใช้หนี้สหกรณ์ ในระหว่างปี 2537 - 2544 ที่ดินดังกล่าวถูกทิ้งให้เป็นที่รกร้าง จึงมีคนในเมืองลักลอบเอาขยะมาทิ้งบ่อยครั้ง โดยชาวบ้านเคยรวมตัวกันทำการขับไล่ และพบว่าเป็นขยะที่ขนมาจากเทศบาลนครเชียงใหม่ และตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา เกิดปัญหาเรื่องการขาดแคลนและไม่มีที่ดินทำกินของชาวบ้านประมาณ 125 ครัวเรือน ชาวบ้านที่ขาดแคลนที่ดินทำกินในหมู่บ้านได้ประชุมกันที่จะเข้าทำกินในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่อยู่ทางทิศตะวันออกของหมู่บ้าน ซึ่งพื้นที่ที่นายทุนกว้านซื้อเพื่อสร้างรีสอร์ทและปล่อยทิ้งรกร้างว่างเปล่ามาหลายสิบปี และบริเวณนี้เดิมปู่ย่าตายายของชาวบ้านเคยเข้าไปปลูกพืช เช่น ฝ้าย พริก จากการประชุมกันทำให้ชาวบ้านประมาณ 100 ครัวเรือนที่จะเข้าทำกินในพื้นที่ 400 กว่าไร่โดยถือเป็นมรดกของชุมชนไม่มีผู้ใดขัดขวาง และได้มีการจัดสรรแบ่งปันที่ดินกันคนละประมาณ 2 ไร่ 2 งาน และเรียกตัวเองว่า “กลุ่มปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนบ้านโป่ง” หรือที่คนอื่นเรียกว่า “กลุ่มแม่แฝก” โดยภายในกลุ่ม ได้มีกิจกรรมต่าง ๆ เช่น มีการเร่งรัดให้ทำประโยชน์ในพื้นที่ โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่สำหรับทำกิน พื้นที่สำหรับที่อยู่อาศัยรวม 79 แปลง และแปลงสาธารณะประโยชน์ ใช้สำหรับ ปลูกพืช ขุดบ่อเลี้ยงปลา ที่จะหารายได้เข้ามาในการสนับสนุนการเคลื่อนไหวในเชิงนโยบายของกลุ่มและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมีการจัดทำโฉนดชุมชน การตั้งธนาคารที่ดิน และกลุ่มออมทรัพย์ของกลุ่มปฏิรูปที่ดิน ขึ้นเพื่อสนับสนุนให้มีการทำประโยชน์ในพื้นที่และใช้พื้นที่ซึ่งเดิมเป็นป่าเสื่อมโทรมให้เกิดประโยชน์สูงสุด⁷

⁶ เรื่องเดียวกัน

⁷ ดิเรก กองเงิน, การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน บ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่

กรณีที่ชาวบ้านบางส่วนได้ขายที่ดินให้นายทุนนั้น ชาวบ้านในพื้นที่กล่าวว่า นายทุนทำการเข้าไปซื้อที่ดินที่ติดถนนก่อน เพื่อปิดทางเข้าที่ดินแปลงใน แปลงในจึงจำเป็นต้องขายที่ดินในที่สุด ต่อมาบริษัทบ้านจัดสรรได้เข้ามาซื้อที่ดินในชุมชนมากขึ้น และมีการเปลี่ยนธนาคารที่ออกสินเชื่อไปเรื่อย ๆ ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น เป็นการปั่นราคาที่ดิน เริ่มมีการฟ้องร้องและถึงขั้นล้มละลาย มีการขายหน้าดิน และปล่อยที่ดินทิ้งร้าง ที่ดินกลายเป็นที่ทิ้งขยะ เดือนมีนาคม 2545 เริ่มมีการรวมตัวกันของชาวบ้านเข้ามาก่อสร้าง แผ้วถางที่ดินเพื่อทำประโยชน์ และถูกฟ้องคดี ต่อมาเริ่มมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาในพื้นที่ชาวบ้านจึงเริ่มสามารถต่อสู้กับรัฐได้บ้าง เมื่อตัดไม่ได้ชาวบ้านก็ทำการขายเพื่อไปทำกระดาษาบ้าง ปัจจุบันชาวบ้านมีเงินกองทุนที่ดินแปดหมื่นกว่าบาท ที่ดินถูกจัดแบ่งเป็นสามส่วน คือ ที่อยู่อาศัยติดถนน ที่ทำกินอยู่ด้านใน และที่สาธารณประโยชน์ โดยได้มีการจัดสรรรูปแปลงที่ดินโดยกรมที่ดินและชาวบ้าน ให้ชาวบ้านทำการจับสลากเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ และมีการลงมติว่าเมื่อได้ที่ดินแล้วจะต้องใช้ประโยชน์ด้วย หากไม่ทำประโยชน์ก็จะไม่แตกต่างจากที่นายทุนเคยมีไว้ในครอบครอง มีการดำเนินการจัดการแบบ “หน้าหมู” หมายถึงการใช้ที่ดินส่วนรวมของชุมชนเพื่อให้ชาวบ้านจัดการร่วมกัน⁸

มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือได้ให้ความช่วยเหลือโดยการติดต่อกับกรมที่ดินให้ช่วยดำเนินการรังวัดที่ดินเพื่อจัดสรรแก่ชาวบ้านในชุมชน โดยกรมที่ดินก็ให้การอำนวยความสะดวกในการรังวัดที่ดินเพื่อจัดแบ่งเป็นแปลงให้ แต่ไม่ได้มีการออกเอกสารสิทธิ เพียงแต่เป็นการทำเพื่อให้ชาวบ้านได้เห็นเขตที่ดินอย่างชัดเจนเท่านั้น เพื่อประกอบในการทำเอกสารแสดงการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนรวมของชุมชน⁹ และชาวบ้านก็ดำเนินการออกเอกสารแสดงการใช้ประโยชน์ฯ ดังกล่าว ตามสภาพที่ดินที่กรมที่ดินได้รังวัดเอาไว้ให้เป็นแปลง ๆ ไป และออกเอกสารของตนเอง คล้ายโฉนดของรัฐแต่ไม่มีตราครุฑ ไม่ต้องมีการเปลี่ยนชื่อที่กรมที่ดิน แต่ชาวบ้านดำเนินการเอง เป็นลักษณะของเอกสารเอกชนเอง มีใช้เอกสารราชการ และกระทำไปโดยไม่มีอำนาจทางกฎหมายที่จะกระทำเช่นนั้นได้ แต่กระทำไปเพื่อให้ชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ ในที่ดินดังกล่าวร่วมกันได้

ชาวบ้านพยายามผลักดันจนรัฐมีนโยบายในการกระจายการถือครองที่ดิน มีการเสนอให้มีการเก็บภาษีที่ดินให้มากขึ้น มีการเสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ คือ ใช้งบประมาณของรัฐบาลให้รัฐทำการซื้อที่ดินจากนายทุน ใช้เงินงบประมาณดำเนินการทางคดีความ และกฎหมาย หลังจากนั้นออกโฉนดชุมชนให้ชาวบ้าน และชาวบ้านมีหน้าที่ผ่อนเงินค่าใช้จ่าที่ดินแก่รัฐบาล อย่างไรก็ตามในปัจจุบันที่ดินแปลงนี้ยังคงมีปัญหาเรื่องการตกลงกับนายทุน รัฐบาลประชุมได้ข้อสรุปว่าจะต้องใช้งบประมาณ 167 ล้านบาทเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน 5 พื้นที่บริเวณเชียงใหม่ ลำพูน แต่แก้ไขได้แค่ 1 ที่ รัฐบาลก็หมดวาระ และไม่ได้ดำเนินการต่อ ต่อมา มีการสร้างเป็นเครือข่ายปฏิรูปที่ดินขึ้นมา ในปี 2541 มีการสร้างเป็นเครือข่ายประชากรที่เป็นธรรม ต่อมาพรรคเพื่อไทยได้เป็นรัฐบาลอีก แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด

⁸ดิเรก กองเงิน, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2555

⁹ชาวบ้านในพื้นที่เรียกเอกสารดังกล่าวอย่างไม่เป็นทางการว่า “โฉนดชุมชน”



หลักการในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่คือ ห้ามซื้อห้ามขายถ้าไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการชุมชน นอกจากนั้นยังมีการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ด้วย เฉพาะที่ดินในเขตบ้านโป่งมีมูลค่า 80 ล้านบาท เมื่อแบ่งส่วนแล้วชาวบ้านจะต้องคืนให้รัฐ 20 ล้านบาท¹⁰

จากความเคลื่อนไหวของชาวบ้านในพื้นที่ในการเข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวของนายทุนนั้น ทำให้ชาวบ้านต้องตกเป็นจำเลยในคดีอาญาข้อหาบุกรุก อย่างไรก็ตามชาวบ้านได้รับความช่วยเหลือจากทนายความของกลุ่มทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนให้ช่วยต่อสู้คดีบุกรุก และขอให้ช่วยเหลือทางแก้ไขประเด็นทางด้านกฎหมายด้วย ในขณะที่การเจรจากับหน่วยงานภาครัฐถึงที่สุดแล้วได้ข้อสรุปว่ากรมที่ดินช่วยรังวัดที่ดินเพื่อให้ชาวบ้านดำเนินการจัดทำโฉนดเองเท่านั้น

ปรากฏการณ์ดังกล่าว มีผู้ให้ทัศนะเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ *แนวความคิดแรก* เห็นว่าการเคลื่อนไหวของชาวบ้านเป็นเรื่องที่ย่อมต้องเกิดขึ้น และเป็นปรากฏการณ์ที่รัฐจะต้องทบทวนถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐในการแก้ไขปัญหา โดยกระบวนการที่ชาวบ้านใช้นี้อาจเทียบเคียงได้กับกระบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศบราซิล (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: MST) ซึ่งมีการบุกยึดที่ดินของนายทุนที่ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์เพื่อนำมาใช้ในการเกษตร อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของรัฐในการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน และเมื่อที่ดินไม่มีการใช้ประโยชน์ก็ควรจะมีมาตรการในการจัดที่ดินดังกล่าวให้ได้มีการใช้ประโยชน์โดยชุมชนจัดการร่วมกัน การเคลื่อนไหวของชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่งจึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมผลักดันให้รัฐแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน¹¹ ในขณะที่ *แนวความคิดที่สอง* มองว่าชุมชนไม่มีสิทธิที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ เพราะเป็นเรื่องขัดต่อกฎหมายและเมื่อยังไม่มีความเหมาะสมในการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดให้มีโฉนดระหว่างชาวบ้านกันเองในรูปแบบดังกล่าวแล้ว การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการบุกรุกที่ดินเอกชนตามกฎหมายและไม่ก่อให้เกิดสิทธิประการใด อย่างไรก็ตามรัฐบาลพยายามให้ความช่วยเหลือโดยการเจรจาและจัดให้ชุมชนดำเนินการบางอย่างได้ รวมถึงการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งแม้ว่าจะไม่ใช่การแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน แต่ก็อาจเป็นหนทางหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้ในขณะนี้ คือ การรับรองการออกโฉนดชุมชนที่สอดคล้องกฎหมาย แนวทางในการจัดให้มีธนาคารที่ดิน และการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า¹²

ดังนั้น กฎหมายไทยปัจจุบันจึงยังไม่มีบทบัญญัติใดในการที่จะรับรองสิทธิของชาวบ้านตามวิธีการดังกล่าวในพื้นที่บ้านโป่งได้ อย่างไรก็ตาม การศึกษาแนวทางในส่วนของความเคลื่อนไหวของ

¹⁰ดิเรก กองเงิน, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2555

¹¹สุมิตรชัย หัตถสาร, ผู้อำนวยการศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่น, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2556

¹²อทิพล ศรีเสาวลักษณ์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อดีตผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการประสานงานเพื่อให้มีโฉนดชุมชน และผู้อำนวยการโครงการสถาบันศึกษานโยบายที่ดิน และผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2556.

กลุ่มเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศบราซิลหรือกลุ่ม MST อาจจะบอกนัยสำคัญบางประการที่ช่วยไขแนวทางในการรับรองสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนและชุมชนในการครอบครองที่ดินร่วมกันเพื่อใช้ประโยชน์ อันเป็นการแก้ไขปัญหการขาดที่ดินทำกินในประเทศไทยได้ในประการหนึ่ง

4. MST กับการปฏิรูปที่ดินในประเทศบราซิล

ปัญหาซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปที่ดินในประเทศบราซิลนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การเติบโตของธุรกิจการเกษตร และการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน เป็นผลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมระหว่างผู้มีที่ดินครอบครองจำนวนมากกับผู้ขาดไร้ที่ดินทำกิน จนก่อให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงและนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายในที่สุด ทั้งนี้อาจลำดับปัญหาที่เกิดขึ้นจนกระทั่งมีความเคลื่อนไหวทางสังคม และนำไปสู่การสร้างกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังนี้

1) การเติบโตของธุรกิจการเกษตรและการกระจุกตัวของที่ดิน

ประเทศบราซิลเป็นหนึ่งในประเทศที่ดำเนินนโยบายเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal policy) โดยได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มผลผลิตทางภาคเกษตรให้สูงขึ้น การดำเนินนโยบายดังกล่าวทำให้เกษตรกรรายย่อยอยู่อย่างลำบาก และการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรก็เป็นไปอย่างล่าช้า ในทางตรงข้าม นโยบายดังกล่าว ได้เร่งและส่งเสริมการเติบโตของธุรกิจการเกษตร (Agribusiness) ในประเทศบราซิลอย่างกว้างขวาง

ช่วงทศวรรษ 1990 ทั้งบริษัทในชาติและบริษัทข้ามชาติในประเทศบราซิล ได้ขยายรูปแบบการผลิตและการค้าพืชผลทางการเกษตรเพื่อการส่งออก (Agro-export model) สู่ระบบที่กว้างขวางขึ้นเรียกว่าธุรกิจการเกษตร (Agribusiness) ซึ่งกลุ่มธุรกิจดังกล่าวมีหลายลักษณะ เช่น การเกษตรกรรม อุตสาหกรรมเลี้ยงสัตว์ การค้าขาย ระบบการเงิน เทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และระบบการทำงาน เป็นต้น แม้จนกระทั่งในต้นทศวรรษที่ 21 การเปลี่ยนแปลงในระบบการเกษตรดังกล่าวนำมาซึ่งความขัดแย้งหลายประการ การเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรผู้ยากไร้ได้มาถึงจุดที่ต้องเผชิญหน้ากับบริษัทข้ามชาติเหล่านี้โดยตรง ในขณะที่สถานการณ์วิกฤตด้านอาหารยังเสริมให้ธุรกิจการเกษตรทั่วโลกสามารถเคลื่อนตัวไปได้¹³

การกระจายของที่ดินในประเทศบราซิลมีลักษณะกระจุกตัว โดยแม้จะมีความพยายามในการปฏิรูปที่ดินในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ก็ไม่ทำให้ลักษณะการกระจุกตัวของที่ดินนั้นเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ ข้อมูลจาก National Institute of Colonization and Agrarian Reform (The Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária: INCRA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับ

¹³Fernandes, B., M., "The MST and Agrarian Reform in Brazil." *Journal Social and Democracy*, December 2009, p. 91.



การปฏิรูปที่ดินในประเทศบราซิล¹⁴ แสดงให้เห็นว่า ในช่วงปี 1980 – 2000 กว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนหน่วยการเกษตรในประเทศทั้งหมด (เช่น ฟาร์มเกษตร) ตั้งอยู่บนพื้นที่น้อยกว่า 10 เฮกเตอร์¹⁵ ในขณะที่จำนวนหน่วยเกษตรมากกว่า 1% เท่านั้น ที่ครอบคลุมพื้นที่มากกว่า 1,000 เฮกเตอร์ขึ้นไป หรืออีกด้านหนึ่งหน่วยการเกษตรที่มีพื้นที่มากกว่า 1,000 เฮกเตอร์นั้น ได้ครอบคลุมพื้นที่การเกษตรในชนบทกว่าประมาณ 45% ในขณะที่หน่วยการเกษตรที่มีพื้นที่น้อยกว่า 10 เฮกเตอร์นั้น ครอบคลุมพื้นที่การเกษตรเพียงระหว่าง 2.2% - 2.6% ของพื้นที่ในเขตชนบททั้งหมด¹⁶ เห็นได้ว่าที่ดินในชนบทของประเทศบราซิลส่วนใหญ่ถูกใช้สำหรับการเกษตรขนาดใหญ่ เพื่อตอบสนองการขยายตัวของธุรกิจการเกษตร

ในขณะที่หน่วยการเกษตรขนาดใหญ่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับธุรกิจการเกษตรมากกว่าการทำเกษตรกรรมทั่วไป ครอบคลุมนพื้นที่เกือบครึ่งหนึ่งในชนบท สะท้อนถึงปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน (Land concentration) และการเรียกร้องการจัดสรรที่ดินจากผู้ยากไร้ในชนบท รัฐได้ดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินเรื่อยมา (Land Reform Projects) โดยในปี 1994 รัฐได้ดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินไปแล้วทั้งสิ้น จำนวน 953 โครงการ โดยมีครอบครัวจำนวน 176,033 ครอบครัวได้รับการจัดสรรที่ดินจำนวน 21 ล้านเฮกเตอร์ การปฏิรูปที่ดินได้ถูกเร่งให้เป็นไปอย่างรวดเร็วในสมัยช่วงการบริหารงานของประธานาธิบดี Cardoso ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในระหว่างปี 1995-2002 (หรือในช่วงประมาณ 7 ปี) มีครอบครัวจำนวน 423,000 ครอบครัว ได้รับการจัดสรรที่ดินบนพื้นที่ 22 ล้านเฮกเตอร์¹⁷

2) การก่อตั้งกลุ่ม MST

การเคลื่อนไหวของกลุ่ม The Landless Rural Workers' Movement หรือที่เรียกว่า “MST” เป็นการเคลื่อนไหวเพียงหนึ่งเดียวที่ประสบความสำเร็จในการปรับโครงสร้างระดับชาติ และเป็นการเคลื่อนไหวโดยกลุ่มรากหญ้ากลุ่มแรก ที่มีผลต่อการนำปัญหาของกลุ่มขึ้นเป็นวาระแห่งชาติของรัฐบาล¹⁸ นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST มีลักษณะเป็นการเคลื่อนไหวรูปแบบใหม่ของกลุ่มผู้ยากไร้ โดยเป็นอิสระจากองค์กรที่ก่อตั้ง และเป็นอิสระจากพรรคการเมือง รัฐบาล และองค์กรอื่น ๆ¹⁹

¹⁴<http://www.incra.gov.br/> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2555

¹⁵ 6.25 ไร่ = ประมาณ 1 เฮกเตอร์; 1 ไร่ = 0.16 เฮกเตอร์

¹⁶ Abbey, L., A., Baer, W., and Filizzola, M., Growth, Efficiency, and Equity: The Impact of Agribusiness and Land Reform in Brazil. New York: The Haworth Press, Inc., 2006, p.101

¹⁷ Ibid., p. 103

¹⁸ Cadji, A., “Brazil's Landless Find their Voice.” *NACLA Report on the Americas* 33, No.5 (March/April 2000), p. 30.

¹⁹ Fernandes, B., M., “The MST and Agrarian Reform in Brazil.” *Journal Social and Democracy*, December 2009, p. 92.

เดิมทีกลุ่มใช้ชื่อก่อนก่อตั้งว่า “The Movement of Landless Rural Workers” ต่อมาช่วงปลายทศวรรษ 1980s เปลี่ยนชื่อเป็น “Movement of those without Land” สังเกตว่าคำว่า “Rural Workers” ได้หายไปตามชื่อเดิมที่ใช้ในการเคลื่อนไหว และในช่วงกลางทศวรรษ 1990 ปรากฏการใช้คำว่า “Peasant” กับผู้ที่เคลื่อนไหวกับกลุ่ม MST อย่างแพร่หลาย²⁰ ทำให้อัตลักษณ์ของการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST อยู่กับการเคลื่อนไหวของ “Peasant” หรือผู้ที่ยากไร้เป็นสำคัญ²¹ การต่อสู้หลักของกลุ่ม MST ได้วางแนวทาง ธุรกิจการเกษตร (Agribusiness) เป็นฝ่ายตรงข้ามกับการดำเนินงานของกลุ่ม ซึ่งมุ่งไปสู่การต่อสู้เพื่อการปฏิรูปการเกษตรเป็นสำคัญ และรวมไปถึงการต่อสู้ด้านอื่น ๆ นอกเหนือไปจากการจัดสรรพื้นที่ทำกินด้วย เช่น ด้านเทคโนโลยี ตลาดสินค้า การศึกษา สาธารณสุข และทุนที่ควบคุมสิ่งเหล่านี้²²

การเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST มีขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี 1984 ที่เมือง Cascavel city รัฐ Parana ซึ่งเป็นการประชุมระดับประเทศสำหรับกลุ่มเคลื่อนไหวของกลุ่มคนยากไร้ (peasant movements) และผู้นำกลุ่มเคลื่อนไหวอื่น ๆ ในชนบทของบราซิล (rural union leaders) หรืออาจกล่าวได้ว่า กลุ่ม MST เกิดขึ้นในลักษณะกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม (a social movement) เพื่อต่อสู้ให้มีการจัดสรรที่ดินทำกินในทุกระดับ ได้แก่ ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ และเกี่ยวข้องกับคนหลายกลุ่ม เช่น คนยากจนในชนบท ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ที่ทำงานในเมือง (แต่ไร้ที่ดินทำกิน)²³

เป้าหมายสามประการของกลุ่ม MST ที่ได้ตั้งไว้ในการประชุมที่ Cascavel คือ ที่ดิน การปฏิรูปการเกษตร และสังคมยุติธรรม (“Land, Agrarian Reform and a More Just Society”)²⁴ หรือกล่าวได้ว่า ภายใต้การฉรณงค์ “Land for those who work it” ของกลุ่ม MST นั้น เป้าหมายเบื้องต้นของการเคลื่อนไหวสามประการสามารถอธิบายได้ดังนี้ **ประการที่หนึ่ง** การต่อสู้อย่างเร่งด่วนเพื่อที่ดินสำหรับครอบครัวที่ไม่มีที่ดินทำกิน โดยวิธีการเข้าครอบครองที่ดินที่ไม่มีการใช้ประโยชน์โดยไม่ใช้ความรุนแรง **ประการที่สอง** การปฏิรูปการเกษตรซึ่งไม่ใช่เพียงการจัดสรรที่ดินทำกิน แต่รวมไปถึงนโยบายการพัฒนาและการดำเนินการให้ครอบครัวในชนบทสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน และ**ประการที่สาม** สังคมที่มีความยุติธรรมมากขึ้น²⁵

²⁰Ibid., p. 91

²¹Ibid., p. 92

²²Ibid.

²³Caldeira, R., “Up-dating Its Strategies and Amplifying Its Frames: The Landless Rural Workers’ Movement in Brazil and the Displacement of the Struggle for Land.” *Perspectives of Global Development and Technology*, Koninklijke Brill NV, 2008, Leiden, p. 135

²⁴Cadji, A., “Brazil’s Landless Find their Voice.” p. 33

²⁵Plummer, D. and Ranum, B., “Brazil’s Landless Workers Movement – Movimiento de Trabajadores Rurales sem terra – MST.” *Social Policy*, Fall 2002, p. 19



3) การบุกรุกที่ดิน VS การกระทำผิดกฎหมาย

การเข้าครอบครองที่ดิน (Land occupations) อาจเรียกอีกอย่างว่า “การเข้ายึดที่ดิน” (Land invasions) เป็นยุทธศาสตร์ที่ได้ผลในการต่อสู้ของกลุ่ม MST โดยหลังจากบุกเข้าไปครอบครองที่ดินแล้ว กระบวนการสองประการที่จะเกิดขึ้นตามมา ได้แก่ การตั้งค่ายพักชั่วคราว (Encampment) และการตั้งที่อยู่ถาวรในพื้นที่ยึดครอง (Settlement) ซึ่งเป็นกระบวนการที่แตกต่างกัน²⁶

การตั้งค่ายพักชั่วคราว (Encampment) ในพื้นที่ที่มีการยึดครอง กลุ่ม MST จะจ้างผู้ที่เข้ายึดให้สร้างที่พักชั่วคราวขึ้นและพาครอบครัวมาอาศัยอยู่ในที่พักดังกล่าว เพื่อท้าทายต่ออำนาจของเจ้าของที่ดินและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และเพื่อเป็นการเร่งให้กระบวนการพิจารณาที่ดิน (Land adjudication) ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเสร็จสิ้นเร็วขึ้น โดยกระบวนการดังกล่าวจะดำเนินการโดยศาล ซึ่งรวมถึงเรื่องข้อพิพาทการตีความกฎหมาย กลไกของกฎหมายในการจัดที่ดินในประเทศบราซิล และเกี่ยวกับค่าชดเชยในกรณีดังกล่าว เมื่อข้อพิพาทและการเจรจาต่อรองเสร็จสิ้นแล้ว หากศาลตัดสินให้ที่ดินดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน กลุ่ม MST จะปรับปรุงสาธารณูปโภคชั่วคราวที่อยู่ในที่พักชั่วคราวให้เป็นสิ่งก่อสร้างถาวร กระบวนการนี้เรียกว่า Land Reform Settlement ซึ่งจะตามมาหลังจากกระบวนการ Encampment ดังนั้น กระบวนการ Encampment เป็นขั้นตอนหลังจากมีการเข้าครอบครองที่ดินแล้วและอยู่ระหว่างการพิจารณาสถานะของที่ดิน ในขณะที่กระบวนการ Settlement เกิดขึ้นหลังจากที่ผ่านกระบวนการทางกฎหมายแล้ว²⁷

ในส่วนการเข้าครอบครองที่ดินนั้น ผู้นำการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST ไม่ได้คิดว่าการเข้าครอบครองที่ดินที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ดังกล่าวเป็นการกระทำผิดกฎหมาย (An illegal act) ตรงกันข้าม หลังการกระทำดังกล่าว กลุ่ม MST ได้อธิบายว่าการกระทำของกลุ่ม MST เป็นการบังคับใช้กฎหมายที่รัฐบาลละเลยไม่บังคับใช้ กฎหมายดังกล่าว ได้แก่ The Land Bill ซึ่งออกมาในราวปี 1964 กฎหมายฉบับนี้ได้วางแนวกฎหมายอย่างชัดเจนว่าที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ (Unproductive lands) จะถูกนำมาจัดสรรเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังมีนัยของการเรียกร้องความยุติธรรมทางสังคมและหลักนิติธรรมด้วย²⁸ นอกจากนี้ กลุ่ม MST ยังได้อ้างถึงบทบัญญัติกฎหมายที่ดิน (the Land Statute) ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศบราซิลซึ่งกำหนดว่าที่ดินในประเทศบราซิลต้องถูกใช้เพื่อประโยชน์ทางสังคม (A social function) โดยตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal law) ที่ดินต้องใช้สำหรับการเพาะปลูกหรือเพื่ออนุรักษ์ธรรมชาติ และการทำงานบนที่ดินต้องสอดคล้องกับแนวปฏิบัติด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อม มิเช่นนั้นการถือครองที่ดิน

²⁶ Caldeira, R., “Up-dating Its Strategies and Amplifying Its Frames: The Landless Rural Workers’ Movement in Brazil and the Displacement of the Struggle for Land.” p. 135

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid., p. 136

ดังกล่าวจะเป็นการผิดกฎหมาย²⁹ อย่างไรก็ตาม หลังจากออกกฎหมายดังกล่าวไม่ปรากฏการจัดสรรที่ดินอย่างกว้างขวางแต่อย่างใด

4) ท่าทีของรัฐบาลต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST

ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 1980 การบุกรุกที่ดินซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในประเทศบราซิลได้ดึงดูดความสนใจจากสื่อมวลชน สถานการณ์ดังกล่าวเร่งให้องค์กร INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária หรือ National Institute for Colonization and Agrarian Reform) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินมากขึ้น และเป็นที่มาของการให้องค์กร INCRA นำแผนการใหม่ในการจัดสรรที่ดินมาใช้ ได้แก่ การจัดสรรผ่านพื้นที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และสมาชิกของ MST และครอบครัวที่ประสงค์จะได้รับการจัดสรรที่ดินต้องมาลงทะเบียนกับ INCRA ด้วย³⁰

ในปี 1988 ซึ่งเป็นช่วงการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย แนวคิดเรื่อง “productive land” ถูกผนวกเข้าไปในกฎหมายฉบับนี้ โดยที่ดินเอกชนที่จะถูกจัดสรรต้องเป็นที่ดินซึ่งได้รับการพิจารณาว่าไม่มีการใช้ประโยชน์ (unproductive) การประเมินการใช้ประโยชน์ทำโดยผู้ตรวจสอบทางเทคนิค โดยการดำเนินงานของหน่วยงาน INCRA หลังจากการตรวจสอบ หากประเมินได้ว่าที่ดินไม่มีการใช้ประโยชน์ INCRA จะเริ่มกระบวนการต่อรองค่าชดเชยที่ดินกับเจ้าของที่ดิน ดังนั้นหลังจากปี 1988 การจัดสรรที่ดินจะเกิดขึ้นได้โดยอาศัยปัจจัยสองประการได้แก่ การใช้ที่ดินเพื่อกลไกทางสังคม (social function) และการใช้ประโยชน์ทางที่ดิน (productivity)³¹

นอกจากนั้น เดิมที INCRA นิยมที่จะจัดสรรที่ดินโดยการให้สิทธิแก่ผู้ใช้สอยประโยชน์ที่ดิน (usufruct titles) มากกว่าที่จะให้สิทธิแก่เจ้าของในทรัพย์สิน (property titles) อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 1990 INCRA มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการให้สิทธิในทรัพย์สินแก่ผู้ครอบครองที่ดินซึ่งผ่านกระบวนการปฏิรูปการเกษตร โดนเปิดทางเลือกให้ผู้ครอบครองที่ดินสามารถได้รับสิทธิในทรัพย์สินได้หากได้ครอบครองที่ดินมาเกินกว่า 10 ปี³² เมื่อพิจารณาจากประโยชน์ของสิทธิการใช้สอยประโยชน์ในที่ดิน (usufruct titles) กลุ่ม MST มองว่ารัฐได้ผลักภาระการช่วยเหลือผู้ไร้ที่ทำกินออกไปและหลีกเลี่ยงที่จะไม่ดำเนินการปฏิรูปการเกษตรอย่างแท้จริง ผู้นำ MST ให้ความเห็นว่า จะเป็นการดีกว่าหากรัฐให้สิทธิในการใช้สอยในที่ดินอย่างแท้จริง (a real use concession)

²⁹Plummer, D. and Ranum, B., “Brazil’s Landless Workers Movement – Movimento de Trabalhadores Rurales sem terra – MST.” p. 19

³⁰Abbey, L., A., Baer, W., and Filizzola, M., Growth, Efficiency, and Equity: The Impact of Agribusiness and Land Reform in Brazil. p. 104

³¹Caldeira, R., “Up-dating Its Strategies and Amplifying Its Frames: The Landless Rural Workers’ Movement in Brazil and the Displacement of the Struggle for Land.” p. 142-143

³²Vergara-Camus, L., “The Legacy of Social Conflicts over Property Rights in rural Brazil and Mexico: Current Land struggles in historical perspective,” *The Journal of Peasant Studies*. Vol. 39, No. 5, December 2012. p. 1149



แก่ผู้ครอบครองเนื่องจากการให้สิทธิในลักษณะนี้ที่ดินจะไม่กลายเป็นสินค้า แต่หากให้ผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินเลือกได้แล้ว ส่วนใหญ่ของคนกลุ่มนี้ จะเลือกที่จะมีสิทธิในทรัพย์สินเสียมากกว่า³³

ปัญหาสำคัญที่ทำให้ INCRA ทำงานได้ไม่เต็มที่ ได้แก่ การต่อสู้ของนายความของเจ้าของที่ดินที่มีขนาดใหญ่ โดยใช้ข้ออ้างต่าง ๆ เช่น ข้ออ้างว่าราคาที่ดินที่เสนอนั้นต่ำกว่าราคาที่ดินจริง และที่ดินก็ได้ใช้ประโยชน์ทางสังคม (social functions) แล้ว รวมถึงการอ้างว่าการตรวจสอบเงื่อนไขต่าง ๆ ของที่ดินนั้นเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม และเจ้าของไม่ได้รับการแจ้งเรื่องการเวนคืนจาก INCRA กระบวนการต่อสู้ที่ยาวนานนี้ ทำให้ INCRA ดำเนินการไปอย่างเชื่องช้า³⁴ ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการอย่างล่าช้า คือ จำนวนการบุกรุกที่ดินที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นโดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1990 ในระหว่างปี 1992 - 1994 จำนวนการบุกรุกที่ดินโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 367 คดี เกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวน 214,653 คน จำนวนดังกล่าวเพิ่มขึ้นในปี 1995 - 1999 เป็น 667 คดีโดยเฉลี่ยต่อปี เกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวน 508,507 คน³⁵

ในปี 1995 และปี 1996 มีเหตุการณ์สำคัญสองเหตุการณ์ที่ทำให้ท่าทีของรัฐบาลต่อการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ได้แก่ เหตุการณ์ปราบปรามผู้ชุมนุมในปี 1995 และในปี 1996 ผลจากการปราบปรามอย่างรุนแรงทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก หากแต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด³⁶

เหตุการณ์สองเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นผลมาจากการต่อสู้เรื่องที่ดิน จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินได้กลายเป็นวาระแห่งชาติ (A national agenda) และได้รับความสนใจในระดับนานาชาติอีกด้วย³⁷ อาจกล่าวได้ว่าหลังการปราบปรามผู้ชุมนุมอย่างรุนแรงทั้งสองเหตุการณ์ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสำคัญหลายประการ เช่น การลาออกของรัฐมนตรีกระทรวงการเกษตร (Minister of Agriculture) และการตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นชื่อว่า The Special Ministry for Agrarian Reform เพื่อดูแลปัญหาการปฏิรูปการเกษตรโดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีการนำมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินมาใช้ เช่น การเพิ่มภาษีที่ดินสำหรับที่ดินขนาดใหญ่ซึ่งไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว การปรับเพดานภาษีให้สูงขึ้นจากเพดานภาษีสูงสุดที่ 4.5% สำหรับพื้นที่ 15,000 เฮกเตอร์ เป็นเพดานภาษีสูงสุดที่ 20% สำหรับพื้นที่ 5,000 เฮกเตอร์ นอกจากนี้ยังมีการอนุมัติมาตรการตามกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการปฏิรูปที่ดิน (the Expedited Procedure Law) ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อเร่งการเวนคืนที่ดิน

³³Vergara-Camus, L., "The Legacy of Social Conflicts over Property Rights in rural Brazil and Mexico: Current Land struggles in historical perspective," *The Journal of Peasant Studies*. Vol. 39, No. 5, December 2012, p. 1149

³⁴Abbey, L., A., Baer, W., and Filizzola, M., Growth, Efficiency, and Equity: The Impact of Agribusiness and Land Reform in Brazil. p. 104

³⁵Ibid.

³⁶เป็นที่รู้จักในชื่อ Corumbiara massacre on 9 August 1995 และ Carajas massacre on 17 April 1996

³⁷Cadji, A., "Brazil's Landless Find their Voice," p. 31

และป้องกันนายเจ้าของที่ดินจากการแทรกแซงกระบวนการจัดสรรที่ดินเพื่อให้ได้รับค่าชดเชยที่สูงขึ้น³⁸

นับจากนั้นมา ความเป็นหนึ่งเดียวกับการต่อสู้เพื่อให้ได้รับการจัดสรรที่ดินยังปรากฏอยู่เห็นได้จากในปี 1997 มีการต่อต้านนโยบายของรัฐบาลในการก่อตั้งธนาคารที่ดิน (Land Bank) โครงการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจาก World Bank โดยให้ผู้ไร้ที่ทำกินมากู้ยืมเงินจากธนาคารที่ดินเพื่อสามารถซื้อที่ดินได้เอง³⁹ แผนการดังกล่าวประกอบด้วย การที่เจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ขายที่ดินให้แก่ World Bank ในราคาตลาดและ World Bank จะให้เงินกู้ยืมแก่เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินเพื่อซื้อที่ดินเหล่านี้ อย่างไรก็ตามภายหลังโครงการนำร่องในปี 1997 มีการรายงานว่าผู้กู้ยืมเงินในโครงการส่วนใหญ่ไม่เข้าใจแม้แต่เงื่อนไขของเงินกู้ยืมดังกล่าว แต่รัฐบาลยังยืนยันว่าวิธีการดังกล่าวจะทำให้การปฏิรูปการเกษตรเกิดขึ้นได้จริง⁴⁰ กลุ่ม MST ได้วิพากษ์วิจารณ์ว่าเงื่อนไขของการกู้ยืมเงินจะทำให้เกษตรกรไม่สามารถซื้อที่ดินได้และมองว่ารัฐตั้งใจจะเลี่ยงการปฏิรูปการเกษตรอย่างแท้จริง⁴¹

อย่างไรก็ตาม ในปี 2001 มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายการปฏิรูปที่ดินในประเทศบราซิล โดยกฎหมายที่แก้ไขใหม่กำหนดว่าหากมีการเข้าครอบครองที่ดินก่อนการกระบวนการประเมินที่ดิน รัฐจะไม่มีกระบวนการเวนคืนที่ดินดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการทางกฎหมายอาญากับผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของผู้อื่นเป็นรายบุคคล ซึ่งผู้ที่เข้าร่วมการเคลื่อนไหวกับกลุ่ม MST ต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทางกฎหมาย ส่วนผู้ที่ได้รับที่ดินไปแล้วอาจเสี่ยงต่อการเสียที่ดินไป⁴²

5) ลักษณะการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST ในปัจจุบัน

การเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST ในระยะหลังมีความเป็นองค์กรมากขึ้นและมีการพึ่งพิงทางการเงินจากรัฐบาลมากขึ้น กลุ่ม MST มีทางเลือกสองทางได้แก่การยอมรับความเป็นองค์กรทางการเมืองและเศรษฐกิจ หรือการทำงานอย่างปราศจากสังกัดที่ผ่านมา⁴³ ซึ่งปัจจุบันการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST ยังอยู่ในลักษณะปราศจากสังกัดมากกว่ากลุ่มทางการเมืองและเศรษฐกิจ เป้าหมายสามประการของกลุ่ม MST ที่ได้ตั้งไว้ในการประชุมที่ Cascavel คือ ที่ดิน การปฏิรูปการเกษตรและสังคมยุติธรรม (Land, Agrarian Reform and a More Just Society) นั้น⁴⁴ ทำให้กลุ่ม MST

³⁸Ibid., p. 35

³⁹Cadji, A., "Brazil's Landless Find their Voice," p.35.

⁴⁰Plummer, D. and Ranum, B., "Brazil's Landless Workers Movement – Movimento de Trabalhadores Rurais sem terra – MST." p. 20

⁴¹Cadji, A., "Brazil's Landless Find their Voice." p. 35

⁴²Caldeira, R., "Up-dating Its Strategies and Amplifying Its Frames: The Landless Rural Workers' Movement in Brazil and the Displacement of the Struggle for Land." p. 143

⁴³Ibid., p. 144

⁴⁴Cadji, A., "Brazil's Landless Find their Voice." p. 33



สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิกเพื่อให้การเคลื่อนไหวมีความยั่งยืนมากขึ้นเช่น นอกจากการได้รับที่ดินสำหรับครอบครัวที่ไม่มีที่ดินทำกินแล้ว เป้าหมายของกลุ่ม MST ยังรวมถึงการสร้างแรงกดดันต่อแนวทางการปฏิรูปการเกษตรในระดับประเทศด้วย สมาชิกกลุ่ม MST จึงยังคงมีบทบาทในการเคลื่อนไหวต่อเป้าหมายดังกล่าวต่อไปแม้หลังจากได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินแล้ว

ปัญหาที่ปรากฏหลังจากการได้รับที่ดินแล้ว คือ การขาดการสนับสนุนทางด้านเทคนิคทางการเกษตรให้แก่ผู้ได้รับการจัดสรร ส่วนใหญ่ของคนกลุ่มนี้ไม่ได้รับการอบรมด้านการทำเกษตรมาก่อน บางส่วนอพยพมาจากเมืองใหญ่ ทำให้ผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินจำนวนไม่น้อยขายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรไป นอกจากนั้น แม้รัฐจะมีโครงการให้กู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ โครงการดังกล่าวให้ประโยชน์แก่กลุ่มคนจำนวนน้อยที่พื้นที่อยู่ใกล้ตลาดและเข้าถึงระบบสาธารณูปโภคมากกว่า โดยภาพรวมแล้วการให้เครดิตแก่เกษตรกรที่ไม่มีประสบการณ์ทำให้ไม่สามารถคืนเงินกู้ได้⁴⁵

แม้ว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST จะอ้างความชอบด้วยกฎหมายบางประการ แต่ความจริงแล้วการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างเข้มข้นของสมาชิกของกลุ่ม บวกกับยุทธศาสตร์ทางการเมืองของกลุ่ม MST เป็นปัจจัยที่ทำให้การทำลายต่อกฎหมายเกิดขึ้นได้จริง กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อมกับการวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดเสรีนิยมในส่วนทรัพย์สินส่วนบุคคล เช่น การวิจารณ์ถึงขอบเขตทางศีลธรรม (moral limit) ของระบบตลาด⁴⁶

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า แม้จะมีการจัดสรรที่ดินแก่ผู้ยากไร้ ในภาพรวมแล้ว การกระจุกตัวของที่ดินในประเทศบราซิลไม่ได้ลดลงมาก เนื่องจากธุรกิจการเกษตรยังสามารถดำเนินต่อไปได้อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐหลายทาง การณรงค์ต่อไปของกลุ่ม MST จึงได้ก้าวไปถึงการทำลายให้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่ใช้ในการตัดสินว่าพื้นที่ใดควรถูกเวนคืน เช่น จากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ทำให้มีการใช้พื้นที่การเกษตรลดลง แต่ยังคงผลิตเป็นจำนวนมากอยู่ ลักษณะดังกล่าวอาจถูกทำลายจากกลุ่ม MST ต่อการยังคงถือครองพื้นที่ขนาดใหญ่โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจการเกษตรที่มีการใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการผลิตสินค้าการเกษตรอยู่แล้ว⁴⁷

5. บทวิเคราะห์การเคลื่อนไหวของขบวนการ MST กับการเคลื่อนไหวของชุมชนบ้านโป่ง

จากข้อมูลการเคลื่อนไหวของขบวนการ MST นั้น จะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงในบางส่วนกับขบวนการของชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่ง เป็นต้นว่าในการยึดที่ดินเอกชนมาใช้ประโยชน์และการต่อรองกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้มีการกำหนดนโยบายและทางปฏิบัติที่จะเป็นการอำนวยความสะดวก

⁴⁵ Abbey, L., A., Baer, W., and Filizzola, M., Growth, Efficiency, and Equity: The Impact of Agribusiness and Land Reform in Brazil. p. 105

⁴⁶ Vergara-Camus, L., "The Legacy of Social Conflicts over Property Rights in rural Brazil and Mexico: Current Land struggles in historical perspective," p. 1148

⁴⁷ Ibid., p. 1149

แก่ชาวบ้านที่ขาดที่ทำกิน อย่างไรก็ตามในการดำเนินการที่เกิดขึ้นของทั้งสองพื้นที่นั้นยังมีความแตกต่างบางประการซึ่งเป็นข้อน่าพิจารณาว่าแนวคิดของขบวนการ MST จะสามารถเกิดขึ้นในพื้นที่บ้านโป่ง จังหวัดเชียงใหม่ได้หรือไม่ ในประการดังต่อไปนี้

1) ความแตกต่างของการจัดที่ดินทำกิน

แม้แนวคิดในการจัดที่ดินทำกินแบบกลุ่มของขบวนการ MST ที่เกิดขึ้นในประเทศบราซิลนั้นมีแนวคิดคล้ายคลึงกับการดำเนินการของชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่ง จังหวัดเชียงใหม่ กล่าวคือใช้วิธีการยึดที่ดินของเอกชนรายอื่นโดยเอกชนผู้คิดว่าเป็นที่ดินแปลงนั้นไม่ถูกใช้ประโยชน์ตามที่ควรจะเป็น แต่มีความแตกต่างกันดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง นิติสำนึกของผู้เคลื่อนไหว (Legal Consciousness) แตกต่างกัน⁴⁸

โดยขบวนการ MST นั้น สมาชิกกลุ่มที่ร่วมดำเนินการยึดที่ดินเชื่อว่าการกระทำของตนเองเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย เพราะกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการจัดสรรที่ดินเพื่อประชาชนนั้นไม่มีการใช้ประโยชน์ในความเป็นจริง ประชาชนจึงรวมกลุ่มกันทำหน้าที่ผลักดันให้กฎหมายนั้นเกิดการบังคับใช้ การกระทำของสมาชิกขบวนการ MST จึงทำหน้าที่เสมือนกลไกผลักดันให้กฎหมายทำงาน โดยมีได้ให้ความสำคัญกับเรื่องอำนาจในการจัดการตามกฎหมายว่าเป็นของใคร แต่เป็นตัวสะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาและไม่มีการแก้ไขโดยรัฐ ในทำนองกลับกัน สิ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่บ้านโป่งนั้นมีบริบทที่ต่างกัน เพราะชาวบ้านไม่ได้คิดว่าตนเองกำลังทำหน้าที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย แต่คิดว่าต้องทำอะไรบางอย่างไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เพื่อทวงคืนความยุติธรรม โดยมีได้สนใจว่ากฎหมายในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินจะกำหนดเอาไว้อย่างไร แต่เห็นว่าตนเสียประโยชน์จากการเสียที่ดินไป และผู้ที่ได้ที่ดินไปก็ไม่ทำประโยชน์บนที่ดินนั้น จึงควรเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เมื่อเจ้าของที่ดินทราบว่าชาวบ้านทำการบุกรุกจึงมีการฟ้องคดีขับไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่ การดำเนินการของชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่งจึงไม่ได้สะท้อนว่าการบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาหรือไม่อย่างไร แต่สะท้อนให้เห็นปัญหาที่ทำกินของเกษตรกรในพื้นที่เท่านั้น

ประการที่สอง ความรุนแรงของสภาพปัญหาแตกต่างกัน สังเกตได้จากการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาการขยายตัวในภาคธุรกิจการเกษตรอย่างกว้างขวาง ทำให้เกษตรกรรายย่อยสูญเสียที่ทำกินไป เพราะไม่สามารถต้านทานต่อกระแสเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ปัญหาการขาดที่ทำกินในบราซิลจึงเป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติที่ต้องได้รับการแก้ไข อย่างไรก็ตามในบริบทของการต่อสู้โดยกลุ่ม MST ซึ่งเป็นการต่อสู้ในระดับชาตินั้นก็นำมาซึ่งความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อทั้งทรัพย์สินและชีวิตด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์ปราบปรามผู้ร่วมชุมนุมในปี

⁴⁸แนวคิดเรื่องนิติสำนึกทางกฎหมายเป็นแนวทางหนึ่งของการศึกษาในรูปแบบ "กฎหมายกับสังคม" (Law and Society) ซึ่งพัฒนามาจากแนวคิดสังคมนิยมทางกฎหมายแบบอเมริกัน (American Legal Realism) ในช่วงทศวรรษ 1980 เน้นการให้ความสำคัญกับกฎหมายที่ใช้จริงในสังคมมากกว่ากฎหมายที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ผ่านการวิเคราะห์การปฏิบัติตามกฎหมายของบุคคลว่ามีปัจจัยแวดล้อมอย่างไรบ้างที่บุคคลจะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย



1995 และในปี 1996 ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินได้กลายเป็นวาระแห่งชาติ (A national agenda) และได้รับความสนใจในระดับนานาชาติอีกด้วย⁴⁹ รัฐบาลจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเกิดการจัดการที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ความขัดแย้งในพื้นที่บ้านโป่งนั้น ไม่ได้รับความสนใจในการจัดให้เป็นปัญหาระดับชาติ แม้ว่าเคยมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่เป็นปัญหาเรื่องการจัดการที่ดินทำกินให้เกษตรกร เพราะประเทศไทยเองมีกฎหมายหลายฉบับที่สร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรอยู่มากแล้ว แต่กลับปรากฏปัญหาจนถึงปัจจุบัน ชำรายการเคลื่อนไหวของชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่ง กลับถูกมองว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย คือเป็นการบุกรุกที่เอกชนมากกว่าจะเห็นว่าเป็นการต่อสู้เพื่อความยุติธรรมในที่ดินทำกิน แต่เมื่อสถาบันการศึกษา และหน่วยงานพัฒนาเอกชนเข้ามาให้ความช่วยเหลือในพื้นที่มากขึ้นทั้งในแง่ของการให้ความรู้ทางกฎหมาย การแสวงหาแนวทางในการทำให้ได้มาซึ่งที่ดิน และการแก้ต่างคดีความที่เจ้าของที่ดินฟ้องร้องชาวบ้านแล้ว หน่วยงานราชการจึงเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานที่เข้ามาในพื้นที่คือกรมที่ดินซึ่งเข้ามาช่วยทำการรังวัดและรับข้อเท็จจริง รวมถึงการให้การรับรองแบบไม่เป็นทางการต่อการกระทำของชาวบ้านในการออกโฉนดชุมชนของตนเอง ปัญหาในพื้นที่บ้านโป่งจึงไม่นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างชุมชนกับภาครัฐอย่างแท้จริง คงเป็นเพียงการแก้ไขเฉพาะหน้าเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาต่อเนื่องกันนี้ได้มีความพยายามของหน่วยงานต่าง ๆ ในการผลักดันร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับที่ดินทำกินของประชาชนอันได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน และแนวทางในการออกกฎหมายการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ซึ่งแนวทางทั้งสามแนวทางยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาจนกลายเป็นกฎหมายแต่อย่างใด จนท้ายที่สุดแนวความคิดสามแนวทางดังกล่าวได้รับการแปรเปลี่ยนเป็นร่างกฎหมายสี่ฉบับในปัจจุบัน อันได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร (โฉนดชุมชน) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า ร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม⁵⁰ ซึ่งแม้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวจะยังมิได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและมีผลเป็นกฎหมายบังคับใช้จริง แต่ก็แสดงให้เห็นว่าปัญหาในเรื่องการจัดความเหลื่อมล้ำทางสถานะของบุคคลในสังคมไทยเป็นเรื่องที่ยังคงได้รับความสำคัญอยู่ในปัจจุบัน

ประการที่สาม ลักษณะการรวมตัวกันของกลุ่มผู้เคลื่อนไหว

ในขณะที่การต่อสู้ของกลุ่มผู้เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิที่ดินทำกินของประเทศบราซิลนั้นได้กระทำโดยการจัดตั้งเป็นองค์กรเพื่อเคลื่อนไหว และสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาครัฐ เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ทำให้องค์กรของ MST มีการจัดการอย่างเป็นระบบ แต่การดำเนินการของชาวบ้านชุมชนบ้านโป่งเป็นลักษณะของการดำเนินการโดยสมาชิกในชุมชนขนาดเล็กที่ไม่มีลักษณะการดำเนินการในรูปแบบองค์กรจนกระทั่งถูกดำเนินคดีฟ้องร้องจึงได้

⁴⁹ Cadji, A., "Brazil's Landless Find their Voice." p. 31

⁵⁰ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, สืบค้นจาก www.irct.go.th เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2556 และไพโรจน์ พลเพชร, ผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการประสานงานเพื่อให้มีโฉนดชุมชน และกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2556.

ขอความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานภาครัฐในการช่วยแก้ไขปัญห การแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของพื้นที่ดังกล่าว เป็นที่น่าสังเกตว่าการ เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิทำกินในที่ดินโดยชุมชนในประเทศไทยนั้น มิได้เกิดขึ้นครั้งแรกที่บ้าน โป่ง และชุมชนบ้านโป่งก็มีใช้ที่แรกที่มีการเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกิน แต่การเรียกร้องในหลายพื้นที่ ซึ่งเกิดขึ้นก่อน หรือในขณะเดียวกันก็ได้มีการเชื่อมโยงการเคลื่อนไหวร่วมกัน แต่เป็นการ เคลื่อนไหวแต่ละพื้นที่ที่กระจายกันไป ทำให้อำนาจในการต่อรองเพื่อเรียกร้องสิทธินั้นไม่มากเท่ากับการ เคลื่อนไหวในประเทศบราซิลที่จัดการเป็นระบบกว่า ทำให้การเรียกร้องนั้นเป็นไปได้อย่างมีพลัง มากกว่า และก่อให้เกิดการตอบสนองจากภาครัฐด้วย⁵¹

2) ความเหมือนกันของการจัดที่ดินทำกิน

2.1) ฐานความคิดในเรื่องสิทธิร่วมกันของกลุ่ม

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าสิทธิร่วมกันในลักษณะกลุ่มเป็นสิ่งที่มีการกล่าวอ้างในทั้งการ เคลื่อนไหวของกลุ่ม MST ประเทศบราซิล และการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่ง จังหวัดเชียงใหม่ กล่าวคือทั้งสองกลุ่มต่างมองว่าสิทธิร่วมกันนี้จะสามารถสร้างข้อเรียกร้องต่อรัฐใน การให้ความช่วยเหลือเพื่อจัดที่ดินทำกิน แต่อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น กลุ่ม MST เคลื่อนไหวบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย แทนที่รัฐ ซึ่งลักษณะการเคลื่อนไหว ก็ย่อมต้องมาจากหลักการพื้นฐานในเรื่อง “สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง” (Self-Determination) ของชุมชน โดยชุมชนในลักษณะของ MST คือชุมชนของคนที่มีลักษณะร่วมกัน ในฐานะประชาชนเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันอย่างเป็นระบบ ในขณะที่ชุมชนบ้านโป่ง มอง ประเด็นในการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ว่าเป็นเรื่องสิทธิร่วมกันของชุมชนในการใช้ทรัพยากรใน พื้นที่ที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ ลักษณะคล้ายกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร แต่การเข้าไปใช้ ประโยชน์นั้นยังไม่สามารถอ้างความชอบธรรมได้ เพราะไม่ครบตามระยะเวลาที่กฎหมายแพ่งและ พาณิश्यกำหนดให้เป็นการครอบครองปรปักษ์ได้ จึงมีลักษณะเข้าเกณฑ์ของการบุกรุกมากกว่า แม้กระนั้นก็ดี การรวมตัวกันของชาวบ้านลักษณะกลุ่มก็พิสูจน์ให้เห็นว่าการเรียกร้องสิทธิของ ชาวบ้านนั้น มิได้มีเจตนาที่จะเรียกร้องเพื่อสิทธิของปัจเจกอันเป็นการเฉพาะตัว โดยจะสังเกตได้ว่า สิ่งที่ชาวบ้านต้องการนั้นมีใช้การเรียกร้องกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล แต่ชาวบ้านต้องการเรียกร้องสิทธิใน การจัดการพื้นที่ร่วมกันในลักษณะโฉนดชุมชน เพียงแต่กฎหมายยังไม่ได้รับรองสิทธิดังกล่าว

การจัดการพื้นที่ทำกินในลักษณะของโฉนดชุมชนนั้นก็มีความฐานเดียวกับการใช้สิทธิใน ลักษณะรวมกลุ่ม อันมีที่มาจากแนวคิดของเรื่อง “สิทธิในการกำหนดเจตจำนง” ของตนเองเช่นกัน เพียงแต่ชาวบ้านกลุ่มบ้านโป่งนี้ มองมิติของการจัดการร่วมกันในลักษณะของการเป็นชุมชนที่อยู่ใน

⁵¹ สุมิตรชัย หัตถสาร, อนุกรรมการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านที่ดินและป่า ผู้อำนวยการศูนย์พิทักษ์ และฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่น. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2556.



พื้นที่มาแต่เดิม และต้องเสียพื้นที่ไปเนื่องจากไม่สามารถทานต่อระบบเศรษฐกิจซึ่งกลุ่มทุนมีอำนาจมากกว่าได้ และเมื่อชาวบ้านเห็นว่าพื้นที่ที่ตนเสียไปนั้นแต่เดิมเคยมีการใช้ประโยชน์แต่ต่อมาไม่มีการใช้ประโยชน์หลายปี ชาวบ้านจึงเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะของการกระทำที่เข้าหลักกฎหมาย 2 ประการในเวลาเดียวกัน คือ ทั้งเป็นการบุกรุกตามกฎหมายอาญา มาตรา 362 และอยู่ในช่วงการครอบครองเพื่อประโยชน์ของตนเองโดยเปิดเผย และเจตนาเป็นเจ้าของ ตามหลักกฎหมายการครอบครองปรปักษ์ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 เพียงแต่การครอบครองนั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากหลักกฎหมายทั้งสองในกรณีปกติ เนื่องจาก ชาวบ้านดำเนินการในลักษณะกลุ่ม ดังนั้นพื้นฐานของการดำเนินการจึงเป็นการอ้างสิทธิของกลุ่มในการจัดการพื้นที่มากกว่าการอ้างสิทธิส่วนบุคคลเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล⁵² สิ่งที่ปรากฏในการเคลื่อนไหวของ MST และชาวบ้านบ้านโป่ง จึงมีฐานความคิดคล้ายกันจาก “สิทธิในการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชน”

2.2) รูปแบบการดำเนินการของกลุ่ม และลักษณะการเรียกร้องของกลุ่ม

รูปแบบการดำเนินการของกลุ่ม และลักษณะการเรียกร้องของกลุ่มเป็นประเด็นหนึ่งที่มีความคล้ายคลึงกันในการเคลื่อนไหวของ MST และชาวบ้านบ้านโป่ง กล่าวคือทั้งสองกลุ่มใช้รูปแบบในการดำเนินการ โดยวิธีการเข้าไปในพื้นที่เพื่อทำประโยชน์ก่อน ทำให้เกิดข้อพิพาทกับเจ้าของพื้นที่ แล้วจึงนำไปสู่ลักษณะการเรียกร้องของกลุ่มให้หน่วยงานภาครัฐเข้ามาทำการช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาการจัดที่ทำกินในพื้นที่ดังกล่าว โดยข้อเรียกร้องของทั้งสองกลุ่มมีลักษณะเหมือนกัน คือต้องการให้รัฐช่วยทำให้ที่ดินดังกล่าวนั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของชุมชน โดยจะต้องมีการดำเนินการผ่านระบบธนาคารที่ดิน กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเวนคืนที่ดินเอกชน โดยรัฐจะต้องจ่ายราคาที่ดินในอัตราส่วนที่เป็นธรรมคืนต่อเจ้าของที่ดิน และชาวบ้านจะมีหน้าที่ในการใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืนให้แก่รัฐบาล โดยหลังจากที่ได้มีการดำเนินการนำที่ดินคืนมาสู่ประชาชนแล้ว ประชาชนประสงค์ที่จะใช้ที่ดินดังกล่าวร่วมกันในลักษณะกลุ่ม ปรากฏว่าในการจัดการในรูปแบบธนาคารที่ดินตามกฎหมายนั้นเกิดขึ้นที่บราซิล แต่อย่างไรก็ดีธนาคารที่ดินก็ไม่สามารถจัดการกับปัญหาอย่างประสบความสำเร็จได้ เนื่องจากการครอบครองของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ มักจะเป็นการเข้าไปทำการเกษตรซึ่งต้องใช้งบประมาณ แต่ชาวบ้านก็ไม่สามารถที่จะรับภาระต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ ทำให้ชาวบ้านหลายส่วนไม่สามารถคืนเงินที่เป็นราคาที่ดินนั้นให้แก่ธนาคารที่ดินได้ ทำให้ท้ายสุดชาวบ้านจำต้องเสียที่ดินไปจากการบังคับคดีบ้าง และจากการขายที่ดินต่อไปบ้าง ทำให้เกิดข้อวิตกแก่รัฐบาลว่าประเด็นเรื่องธนาคารที่ดินอาจไม่ใช่คำตอบที่ดีที่สุดสำหรับชาวบ้านก็ได้ ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวบ้านบ้านโป่งคือ การจัดทำธนาคารที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะไม่มีกฎหมายรองรับแต่มีการดำเนินการแบบไม่เป็นทางการ

⁵² สมชาย ปรีชาศิลปกุล, รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2556.

ระหว่างชาวบ้านและกรมที่ดินในการรังวัดพื้นที่ให้ชาวบ้าน เพื่อจัดสรรการทำประโยชน์ แต่ไม่สามารถได้กรรมสิทธิ์มาโดยชอบด้วยกฎหมายได้

สำหรับประเด็นเรื่องการก่อตั้งรูปแบบการจัดการพื้นที่นั้น MST สามารถจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดการพื้นที่ได้ แต่ชาวบ้านบ้านโป่งใช้วิธีการดั้งเดิมของภูมิภาคล้านนา คือการจัดแบบหน้าหมู่ โดยให้ผู้นำชุมชนเป็นผู้นำในการจัดการแบ่งพื้นที่ใช้ประโยชน์ และให้ชาวบ้านจับสลากเพื่อเข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่ได้แบ่งเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้วิธีการของชาวบ้านบ้านโป่งทั้งหมดกระทำไปโดยไม่มีความหมายรับรอง และไม่มีการตอบสนองอย่างเป็นทางการของหน่วยงานภาครัฐแต่อย่างใด

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การนำวิธีการที่เกิดขึ้นกับกลุ่มแรงงานผู้ไร้ที่ทำกิน (MST) ในประเทศบราซิลมาประยุกต์ใช้ในการเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ นั้น คงมิใช่การที่ประเทศไทยต้องไปลอกเลียนแบบ จัดให้มีกฎหมายและนโยบาย หรือจัดโครงสร้างการปฏิรูปที่ดินให้เหมือนกับแนวทางที่เกิดขึ้นในประเทศบราซิล แต่เป็นการศึกษาประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในบราซิล ในฐานะที่เป็นประเทศที่เคยใช้มาตรการในการปฏิรูปที่ดินที่คล้ายคลึงกับสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้นในประเทศไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วนถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ว่า นโยบาย กฎหมาย และการปฏิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศบราซิลนั้น มีผลสัมฤทธิ์อย่างไร และมีปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทย ตามนโยบายการปฏิรูปกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่พยายามนำหลักการ เช่น ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ซึ่งเป็นแนวทางที่เคยเกิดขึ้นในประเทศบราซิล ประกอบกับแนวคิดอื่น ๆ เช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. เพื่อจัดทำโฉนดชุมชนให้แก่เกษตรกร และแนวคิดในการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ดังที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ซึ่งแนวทางเหล่านี้ต่างปรากฏขึ้นในการปฏิรูปกฎหมายที่ดินภายหลังจากที่มีการเรียกร้องของกลุ่มแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกิน (MST) ประเทศบราซิลมาแล้ว โดยหากพิจารณาจากประสบการณ์การดำเนินนโยบายที่ไม่ประสบผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายและนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรไทย สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ประเด็นเรื่องธนาคารที่ดิน

การดำเนินการเรื่องธนาคารที่ดินนั้น พึงสังเกตว่าในการดำเนินนโยบายของกลุ่ม MST ที่ประเทศบราซิลมีปัญหาที่ปรากฏหลังจากการได้รับที่ดินแล้ว คือการขาดการสนับสนุนทางด้านเทคนิคทางการเกษตรให้แก่ผู้ได้รับการจัดสรร ส่วนใหญ่ของคนกลุ่มนี้ไม่ได้รับการอบรมด้านการทำเกษตรมาก่อน บางส่วนอพยพมาจากเมืองใหญ่ ทำให้ผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินจำนวนไม่น้อย ขายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรไป นอกจากนั้นแม้รัฐจะมีโครงการให้กู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ โครงการดังกล่าวให้



ประโยชน์แก่กลุ่มคนจำนวนน้อยที่พื้นที่อยู่ใกล้ตลาดและเข้าถึงระบบสาธารณูปโภคมากกว่า โดยภาพรวมแล้วการให้เงินกู้แก่เกษตรกรที่ไม่มีประสบการณ์ทำให้ไม่สามารถคืนเงินกู้ได้⁵³ เมื่อเกษตรกรไม่สามารถคืนเงินกู้ได้ ย่อมก่อให้เกิดภาวะหนี้สูญในธนาคาร ทำให้ธนาคารไม่สามารถดำเนินการอย่างบรรลุสัมฤทธิ์ผลได้

เมื่อย้อนกลับมามองประเทศไทยนั้น พึงระลึกว่านโยบายการให้เกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน สปก. 4-01 สามารถนำสิทธิมาเป็นหลักประกันในการกู้ยืมได้ตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้น แม้จะไม่ได้มีลักษณะเป็นการดำเนินการแบบเดียวกับธนาคารที่ดิน แต่ก็เกิดปัญหาในเรื่องการบังคับคดีด้วยเช่นกัน เพราะเมื่อถึงเวลาบังคับคดีกรณีที่เกษตรกรไม่สามารถส่งเงินกู้ได้ตามกำหนดมาตรการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถทำได้คือ การให้เกษตรกรรายใหม่เข้าไปดำเนินการแล้วส่งเงินกู้ที่เหลืออยู่คืนให้สำนักงานฯ เท่านั้น ดังนั้น วิธีการในการเรียกคืนเงินกู้จากเกษตรกรจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาให้หนักกว่าเป็นเรื่องที่สมควรหรือไม่ เพราะในปัจจุบันการผลิตสินค้าเกษตรนั้น เกษตรกรจะมีหนี้ที่เกิดขึ้นมากมายที่จำเป็นต่อการเพาะปลูก และเมื่อได้ผลผลิตแล้วก็ไม่แน่ว่าผลผลิตดังกล่าวจะขายได้ราคาตามที่ตนคาดหวังไว้หรือไม่ เพราะในระบบเศรษฐกิจของเกษตรกรรมในปัจจุบันมักจะถูกยึดโยงไว้กับระบบเกษตรพันธสัญญาของบริษัทขนาดใหญ่ที่มีทุนจำนวนมาก การลงทุนของบริษัทขนาดใหญ่จึงไม่ค่อยประสบปัญหา และผลผลิตที่ได้ก็จะมีตลาดที่แน่นอนซึ่งเป็นห่วงโซ่อุปทานของธุรกิจนั้น ๆ เองรองรับอยู่แล้ว การประสบปัญหาการขาดทุนจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก แต่เกษตรกรรายเล็ก ๆ ที่ทำมาหาเลี้ยงชีพตัวเองนั้นย่อมไม่สามารถเทียบกำลังการผลิตเพื่อแข่งขันและหากำไรได้เลย ความยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อยจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง มิต้องคิดถึงรายได้ที่เพียงพอต่อการผ่อนชำระหนี้ธนาคาร ทางออกเดียวที่เกษตรกรอาจทำได้คือการผลิตภายใต้เกษตรพันธสัญญาของบริษัทขนาดใหญ่เหล่านี้เพื่อดำรงชีวิตเกษตรกรของตนเองให้อยู่ นั่นเป็นหนทางที่เกษตรกรสามารถอยู่ได้ในปัจจุบัน

ดังนั้น การดำเนินการเรื่องธนาคารที่ดิน สำหรับเกษตรกรนั้น อาจต้องพิจารณาถึงความสามารถในการชำระเงินกู้ที่เป็นไปได้มากขึ้น เช่น การให้ความรู้ความสามารถแก่เกษตรกรในการทำการเกษตรที่สามารถลดต้นทุนการผลิตได้ รวมถึงการที่ภาครัฐจะต้องแสดงความจริงใจในการสนับสนุนการผลิตของภาคเกษตรกรให้ผลผลิตของพวกเขาเหล่านี้มีพื้นที่ในการขายในตลาดได้ แม้จะไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทขนาดใหญ่ได้ก็ตามแต่ ทั้งนี้ ทางออกหนึ่งที่ผู้เชี่ยวชาญทางด้านที่ดินได้เสนอไว้คือ การทำการเกษตรแบบตลาดเฉพาะ หรือตลาด Premium⁵⁴ เช่น สินค้าปลอดสารพิษ หรือผลิตภัณฑ์การเกษตรเพื่อสุขภาพ ฯลฯ อาจเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรรายย่อยสามารถต่อสู้ท่ามกลางกระแสทุนนิยมขนาดใหญ่ได้ และช่วยให้การดำเนินการของธนาคารที่ดินสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้จริง

⁵³ Abbey, L., A., Baer, W., and Filizzola, M., Growth, Efficiency, and Equity: The Impact of Agribusiness and Land Reform in Brazil, p. 105

⁵⁴ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2556

ในส่วนของการดำเนินการในปัจจุบันของชุมชนเองในเรื่องกองทุนธนาคารที่ดิน ดูเหมือนจะเป็นนิมิตหมายที่ดี เพราะชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเอง แต่สิ่งที่พึงตระหนักคือการอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการรับรองการดำเนินการของชุมชนดังกล่าว ดังนั้น หากจะเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาของชาวบ้านได้ รัฐจะต้องผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินได้มีผลบังคับเป็นกฎหมายจริง และให้อำนาจแก่ชุมชนในการดำเนินการดังกล่าวได้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ โดยอาศัยการช่วยเหลือทางด้านองค์ความรู้และงบประมาณบางส่วนจากหน่วยงานของรัฐ และในการสนับสนุนให้ชุมชนสามารถจัดการตนเองได้ในการตั้งกองทุนธนาคารที่ดินนี้ย่อมเป็นการหนุนเสริมให้ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน ในการสนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยมีที่ดินทำกินของตนเองได้บรรลุวัตถุประสงค์

2. ประเด็นเรื่องโฉนดชุมชน

โฉนดชุมชนเป็นประเด็นที่พูดกันมานานและยังไม่มีข้อสรุปว่าจะสามารถดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมได้จริงหรือไม่ โดยหลักการที่จะต้องทำให้ทุกฝ่ายได้เข้าใจถึงหลักสิทธิครอบครองของโฉนดชุมชนที่จะต้องมีความแตกต่างจากหลักกรรมสิทธิ์รวมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ โฉนดชุมชนมิใช่เอกสารที่ออกมาเพื่อรับรองกรรมสิทธิ์รวมของชุมชนร่วมกัน แต่เป็นเอกสารที่ออกมาเพื่อรับรองสิทธิครอบครองที่ดินร่วมกันของชุมชน โดยให้กรรมสิทธิ์ไม่ตกแก่ผู้ใดผู้หนึ่ง โดยที่ดินนั้นยังคงเป็นของรัฐ⁵⁵ การดำเนินการทางด้านกฎหมายโฉนดชุมชนยังคงเป็นเรื่องที่ประสบปัญหาเรื่อยมาในประเทศไทย ทำให้ไม่สามารถจัดให้มีโฉนดชุมชนที่ถูกต้องตามกฎหมายที่แท้จริงได้ มีเพียงแต่ที่ปรากฏขึ้นที่ชุมชนคลองโยง⁵⁶ ซึ่งได้รับการรับรองโดยมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ก็ไม่สามารถทำให้เกิดกฎหมายที่รับรองโฉนดชุมชนได้ การจะทำให้กฎหมายโฉนดชุมชนสามารถเกิดผลบังคับได้จริงนั้น อาจต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) รัฐจะต้องสร้างความมั่นใจว่าตนสามารถรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรอย่างจริงจัง เพราะเท่าที่ผ่านมาในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้น มักจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐอยู่เสมอ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมักจะเกิดขึ้นหลังจากที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงยังมิได้เป็นไปอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นการที่รัฐจะยอมให้ชุมชนสามารถจัดการ

⁵⁵ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์, “สิทธิในที่ดินของชุมชน: โฉนดชุมชน และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.” บทความเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), กันยายน 2550. สืบค้นจาก <http://www.opm.go.th> วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2555. หน้า 16.

⁵⁶ “โฉนดชุมชน” ของบ้านคลองโยง หมายถึง การบริหารจัดการที่ดินร่วมกันในรูปแบบสหกรณ์ เนื่องจากตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 มีนาคม 2553 และมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2553 ให้นำที่ดินมาดำเนินการจัดการให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ตามเจตนารมณ์เดิมของกองทุนหมุนเวียนจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร พ.ศ. 2518 โดยให้สหกรณ์บ้านคลองโยงถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินและสมาชิกของสหกรณ์มีสิทธิครอบครอง ใช้ประโยชน์ โดยห้ามจำหน่าย จ่าย โอนให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่จะตกทอดเป็นมรดกแก่ทายาท



ตนเอง และพัฒนาตนเองได้ในลักษณะพื้นที่โฉนดชุมชนนั้น นอกจากรัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนในการจัดการพื้นที่ รัฐจะต้องให้อำนาจชุมชนที่จะตัดสินใจในเรื่องของชุมชนเองได้ด้วย เช่น ในการจัดสรรพื้นที่ภายในของตนเอง และการรักษาพื้นที่โฉนดชุมชนของตนเอง รวมถึงการระงับข้อพิพาทพื้นฐานภายในชุมชน เป็นต้น

2) รัฐจะต้องมีการส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้าใจถึงลักษณะของโฉนดชุมชนว่า มิใช่ที่ดินเอกชนที่ชุมชนหรือสมาชิกในชุมชนจะจำหน่าย จ่าย โอน ไปตามเจตจำนงของตนเองได้ โดยจะต้องเน้นย้ำว่าที่ดินโฉนดชุมชนนั้นเป็นที่ดินของรัฐที่อนุญาตให้ชุมชนสามารถอยู่อาศัยร่วมกัน และใช้สิทธิบนพื้นที่ร่วมกันในลักษณะกลุ่มเท่านั้น และเพื่อป้องกันการจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินของชุมชน และสมาชิกในชุมชน เหมือนปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือ สปก. 4-01 รัฐจะต้องส่งเสริมให้ชุมชนมีความรู้ที่จะสามารถรักษาพื้นที่ของตนเองได้ และมีมาตรการในการตรวจสอบการใช้ที่ดินโฉนดชุมชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการใช้เพื่อส่วนรวมและรักษาความเป็นชุมชนเอาไว้ และส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในการร่วมกันรักษาพื้นที่ส่วนรวม โดยสมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ในการตัดสินใจและการช่วยกันตรวจสอบการใช้ที่ดินให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของชุมชน

3) ชุมชนจะต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่ตนเองในการจัดตั้งคณะกรรมการภายในของตนเองเพื่อรักษาและจัดการพื้นที่โฉนดชุมชนโดยเสรี ตามเจตจำนงร่วมกันของสมาชิกในชุมชน บนพื้นฐานที่ว่าชุมชนนั้นย่อมเข้าใจสภาพความเป็นอยู่ของตนเองดีที่สุด เพื่อให้การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และการดำรงชีวิตของสมาชิกในพื้นที่โฉนดชุมชนนั้นจะสามารถดำเนินไปได้ อย่างผาสุกและยั่งยืน

ทั้งนี้ การที่ชุมชนบ้านโป่งนั้นมีการดำเนินการด้วยตนเองในการจัดตั้งคณะกรรมการด้านที่ดินขึ้นมาในพื้นที่ที่จะเป็นการสร้างสรรค์ที่เป็นประโยชน์ทั้งในปัจจุบันในการสร้างกลไกที่แม้จะยังมีขอบด้วยกฎหมาย แต่ก็สร้างแนวทางในการอยู่ร่วมกันของสังคมที่เป็นประโยชน์ และหากในอนาคตมีกฎหมายรับรองสถานะของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ชาวบ้านได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้นมา ก็จะเป็นการดีที่จะช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของชุมชนเองในการรักษาพื้นที่โฉนดชุมชนของตนเองเอาไว้ใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ในตอนต้นได้ และในขณะเดียวกันจะยังเป็นการสร้างความรับผิดชอบร่วมกันในชุมชน เพื่อช่วยกันดูแลและจัดการทรัพยากรในพื้นที่อย่างยั่งยืนด้วย

4) ชุมชนจะต้องสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตโฉนดชุมชนต่างพื้นที่กัน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาทรัพยากร และพื้นที่โฉนดชุมชน เพื่อสร้างความแข็งแกร่งทั้งในชุมชน และระหว่างเครือข่ายสมาชิกในพื้นที่โฉนดชุมชน ซึ่งจะส่งผลต่อการรักษาความเป็นชุมชนในพื้นที่โฉนดชุมชนให้สามารถดำรงอยู่ด้วยความยั่งยืนได้ โดยในปัจจุบันอาจมีการแลกเปลี่ยนความรู้และข้อมูลระหว่างคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในชุมชนบ้านโป่งเท่านั้น แต่ในอนาคตหากการดำเนินการสามารถทำได้ตามกฎหมาย อาจมีการสร้างเครือข่ายชาวบ้านในลักษณะที่ขยายออกไปนอกพื้นที่ได้

3. ประเด็นเรื่องการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า

ประเด็นเรื่องการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้านั้น เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาภาระยะกลางที่อาจดำเนินการให้เป็นรูปธรรมได้ ทั้งนี้แนวคิดในการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าเป็นเรื่องที่มีความริเริ่มในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทยมาอย่างยาวนาน แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างกฎหมายออกมาได้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะผู้ที่ถือครองที่ดินในปริมาณมากซึ่งมีอยู่ไม่กีรายนั้น อาจมีอำนาจในการขัดขวางไม่ให้กฎหมายเกิดเป็นรูปธรรมได้ ดังนั้น การจะทำให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านการรับรองจากรัฐสภาให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายจริงได้ รัฐสภาจะต้องมีเจตจำนงอย่างแน่วแน่ในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมจริง ๆ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม มิเช่นนั้นแล้ว กฎหมายฉบับนี้ย่อมไม่สามารถปรากฏเป็นรูปธรรมออกมาได้ โดยการแก้ไขปัญหาเรื่องภาษีก้าวหน้าจะเป็นผลดีที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ ในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน

การแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรด้วยวิธีการทางกฎหมายในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมดังที่ปรากฏในร่างกฎหมายทั้งสี่ฉบับนั้น อาจเป็นแนวทางที่คล้ายกับการสร้างมาตรการในการปฏิรูปที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรในประเทศบราซิล และอาจเป็นไปได้ว่าการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้อาจปรากฏมาในพื้นที่อื่น ๆ ก่อนก็เป็นได้ ประเด็นสำคัญจึงไม่ใช่การพิจารณาว่ามาตรการดังที่ปรากฏดีหรือไม่ แต่คงอยู่ที่ว่าการดำเนินการตามมาตรการนี้มีจุดดีและจุดอ่อนอย่างไร เพื่อสร้างแนวทางในการแก้ไขจุดอ่อนที่เกิดขึ้นและเสริมความแข็งแกร่งให้แก่มาตรการ ซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรประสบผลสัมฤทธิ์มากกว่าที่เคยผ่านมาในอดีต และพึงตระหนักเสมอว่าแนวทางที่ปรากฏตามร่างกฎหมายทั้งสี่ฉบับนี้ อาจไม่ใช่แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่แท้จริง เพราะอาจช่วยแก้ไขเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้เท่านั้น⁵⁷ สิ่งที่ต้องคิดต่อไปในภายภาคหน้าคือ เมื่อระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และลัทธิบริโภคนิยมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และจะมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้นในอนาคต เนื่องจากจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคในตลาดหลักได้ และเมื่อเงินจะแสดงความแข็งแกร่งของตนเองมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจในอนาคตอันใกล้ เราจะสามารถสร้างนโยบาย หรือกฎหมายใดที่จะให้ความคุ้มครองเกษตรกรรายย่อยเอาไว้ได้ เป็นที่แน่นอนว่าตัวเกษตรกรรายย่อยนั้นย่อมไม่สามารถให้ความช่วยเหลือตัวเองได้ การที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองเกษตรกรรายย่อยจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และนั่นจะเป็นบทพิสูจน์ว่ารัฐจะยอมให้การอุ้มชูเกษตรกรรายย่อยเพื่อต่อสู้กับกลุ่มธุรกิจทางการเกษตรขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นที่มาของรายได้หลักของประเทศได้จริงหรือไม่ ทั้งนี้ เกษตรกรอาจต้องแสวงหาแนวทางในการสร้างความแข็งแกร่งให้กับตนเอง บนพื้นฐานที่ไม่สามารถไว้วางใจในความไม่แน่นอนต่าง ๆ ได้ หากเกษตรกรยังไม่สามารถรับรู้บทเรียนที่ผ่านมา และเปลี่ยนเอาความล้มเหลวที่

⁵⁷ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2556



เกิดขึ้นในอดีตมาพัฒนาเป็นความมั่นคงในอนาคตได้ การล้มหายตายจากไปของผลผลิตของเกษตรกรรายย่อยแท้ ๆ ดั้งเดิม และการสูญเสียที่ดินทำกินเพราะไม่สามารถแบกรับต่อภาระหนี้สินต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้ก็อาจจะเป็นวัฏจักรที่วนเวียนอยู่ไม่จบสิ้น หรืออาจเป็นไปได้ว่าระบบเกษตรแบบพันธสัญญาของกลุ่มธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่อาจครอบงำทั้งพื้นที่ และผลผลิตทางการเกษตรเกือบทั้งหมดก็เป็นได้