

บทความ

ขีดจำกัดของ สทก. ต่อการดำรงชีพ
และการปรับตัวของเกษตรกรในเขตป่า

สุรินทร์ อ้นพรม

คณะวนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

**The Implications of National Forest Land Allotment Project (STK) on
Local Livelihoods and the Adaptation of Farmers in Reserved Forest Area**

Surin Onprom
Faculty of Forestry, Kasetsart University

ABSTRACT

This article highlights the relationships between national land rights system and the livelihoods of farmers, focusing on the case of the Royal Forest Department (RFD)'s National Forest Land Allotment project (*Sor Tor Kor*: STK). STK can be seen as an institutional initiation that aims to solve the conflicts between the State and local communities by allocating qualified petitioners with usufructuary rights on reserved forest land. Although the STK implementation has helped reduce tension between the two parties, I argue that the underlying concept of STK indeed reflects the officials' distrustfulness on local people, which in relation to their poverty, are seen as the encroachers and destroyers of the "national" forests. In addition, the STK has become a new constraint of local livelihoods and the adaptation of farmers in reserved forest areas.

keywords

farmers, forests, land rights, livelihoods

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบสิทธิในที่ดินกับการดำรงชีพของเกษตรกรซึ่งศึกษาเฉพาะกรณีโครงการ สทก. ของกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นกลไกเชิงสถาบันที่ภาครัฐพัฒนาขึ้นมาเพื่อมอบ “สิทธิทำกิน” ให้แก่เกษตรกรในเขตป่าให้สามารถอยู่อาศัยและทำกินต่อไปในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยที่ดินดังกล่าวสามารถตกทอดไปถึงทายาทได้ แต่ห้ามซื้อ-ขาย บทความโต้แย้งว่า การที่รัฐมอบเพียงสิทธิทำกินให้แก่เกษตรกร แต่ละเลยหรือมองข้ามประเด็นเรื่องสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดิน สทก. นอกจากจะตอกย้ำถึงความไม่ไว้วางใจของรัฐไทยที่มีต่อคนท้องถิ่นและความยากจนของพวกเขา ซึ่งมักจะถูกมองอย่างเหมารวมในฐานะของผู้บุกรุกและผู้ที่ทำลายทรัพยากรป่าไม้ของชาติแล้ว สทก. ยังได้กลายมาเป็นเงื่อนไขใหม่ต่อการดำรงชีพและการปรับตัวของเกษตรกรในเขตป่าอีกด้วย

คำสำคัญ

เกษตรกรในเขตป่า, การถือครองที่ดิน, การดำรงชีพ

บทนำ: เกษตรกรในเขตป่าและปัญหาการเข้าถึงที่ดิน

คงจะไม่มีใครปฏิเสธว่า ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีพของเกษตรกรและคนในชนบท ที่ดินเป็นแหล่งผลิตอาหาร แหล่งรายได้ และยังเป็นเกราะกำบังให้แก่เจ้าของที่ดินเมื่อเกิดความผันผวนและความไม่แน่นอนต่างๆ ในบางวัฒนธรรมการถือครองที่ดินยังแสดงถึงสถานภาพและอัตลักษณ์ทางสังคมของเจ้าของที่ดินอีกด้วย ดังนั้นหากคนในชนบทสามารถเข้าถึงที่ดินและมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ก็จะช่วยลดความเปราะบางของพวกเขาต่อความยากจนและความอดอยาก และอาจเพิ่มศักยภาพในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนต่างๆ ที่พวกเขาต้องเผชิญ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน คนชนบทจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรในเขตป่า ต่างต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปัญหาไร้ที่ดินทำกิน และเกษตรกรอีกจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าถึงที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งมีมูลเหตุมาจากนโยบายการจัดสรรที่ดินที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงนโยบายการพัฒนาและการอนุรักษ์ของรัฐที่มีกมองข้ามการดำรงอยู่ของชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้

ปัญหาความขัดแย้งและการแย่งชิงที่ดินในเขตป่าในสังคมไทยเป็นปัญหาเรื้อรังที่เกิดขึ้นมานานกว่าศตวรรษ นับตั้งแต่รัฐไทยรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ไว้ที่ส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นเริ่มทวีความรุนแรงและชัดเจนมากขึ้นในช่วงที่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เป็นต้นมา เนื่องจากในแผนฯ ฉบับนี้ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินป่าไม้ ซึ่งกำหนดให้ต้องมีพื้นที่ป่าอย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 25 และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 15 จากนโยบายดังกล่าวทำให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมดูแลพื้นที่ป่าได้กำหนดนโยบายและออกมาตราการต่างๆ เพื่อรักษาและฟื้นฟูพื้นที่ป่าของประเทศให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

เป็นที่น่าเสียดายว่านโยบายและมาตรการด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่านั้น มักจะปฏิเสธการดำรงอยู่และสิทธิของ “ชุมชนท้องถิ่น” ในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากร

ป่าไม้ ทำให้ประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่ากลายเป็น “ผู้บุกรุก” มีการประมาณการว่าในปัจจุบันมีประชาชนมากกว่า 1 ล้านครอบครัว (มรินทร์ สุทธิวัฒนานิติ 2555) ที่ติดอยู่ในเขตพื้นที่ป่าของรัฐ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่สามารถหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม ผลกระทบของการเป็น “ผู้บุกรุกป่า” ก็คือ เกษตรกรเหล่านี้ไม่สามารถอ้างสิทธิใดๆ ทางกฎหมายบนที่ดินที่ตนเองจับจองและถือครองอยู่ ถึงแม้ว่าพวกเขาจะอ้างว่าได้จับจองและครอบครองที่ดินนั้นมาก่อนที่รัฐจะประกาศในผืนป่านั้นๆ เป็นพื้นที่ป่าของรัฐ การไม่ยอมรับสิทธิของประชาชนในลักษณะเช่นนี้เป็นผลให้เกิดความขัดแย้งอย่างกว้างขวาง ระหว่างชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่ากับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

นอกจากปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้แล้ว เกษตรกรในเขตป่าจำนวนมากยังไร้ที่ดินทำกิน จากการศึกษาของ เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ พบว่าประเทศไทยมีเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน 889,022 ราย เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินและไม่เพียงพอ 517,263 ราย เกษตรกรมีที่ดินทำกินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ 811,279 ราย และมีเกษตรกรทำกินในที่ดินของรัฐ 1.15 ล้านราย ในพื้นที่ 21 ล้านไร่ (เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ 2554) ในขณะเดียวกัน มีการศึกษาที่ระบุชัดเจนว่าที่ดินในประเทศไทยร้อยละ 90 ถือครองโดยคนเพียงร้อยละ 10 ของประเทศ โดยครัวเรือนในภาคการเกษตรมากกว่าร้อยละ 40 ถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ และมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าถึง 48 ล้านไร่ (มรินทร์ สุทธิวัฒนานิติ 2555) จากตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินถือครองที่ดินในประเทศไทย โดยที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือและครอบครองโดยคนส่วนน้อย

ในระยะเวลาที่ผ่านมา กรมป่าไม้และหน่วยงานที่รับผิดชอบกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้พยายามหาทางออกของปัญหาคนในเขตป่า โดยร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานในหลายๆ ด้าน เช่น หน่วยงานด้านความมั่นคงของชาติ หน่วยงานด้านการพัฒนาสังคม และหน่วยงานด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อดำเนินโครงการจัดสรรและจัดระเบียบชุมชนที่อาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายในเขตป่าให้มาอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน เช่น โครงการจัดสรรที่ดินทำกินในเขตป่า หรือ คจก. การจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรหรือ สปก. การจัดตั้งนิคมพัฒนาตนเอง และหมู่บ้านป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งมาตรการของรัฐในการจัดการ

ปัญหาความขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ที่ผ่านมาจะเน้น “การควบคุม” และ “จัดระเบียบชุมชน” แต่ไม่เน้นการจัดสรร “สิทธิ” ในที่ดินแต่อย่างใด โครงการ สทก. ซึ่งกรมป่าไม้ได้ดำเนินงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 เป็นอีกหนึ่งพยายามของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินป่าไม้อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยช่วยเหลือราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพให้สามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยไม่เดือดร้อนและมีที่อยู่เป็นหลักแหล่งตามที่กฎหมายบัญญัติ เกษตรกรที่ได้รับสิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติจะได้รับหนังสืออนุญาต “สทก.” มีอายุการอนุญาต 5 ปี เงื่อนไขสำคัญของหนังสืออนุญาต สทก. คือ ห้ามซื้อ-ขายที่ดิน แต่สามารถตกทอดเป็นมรดกได้ นอกจากนี้ กรมป่าไม้ยังได้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน สทก. โดยเกษตรกรต้องทำประโยชน์ติดต่อกัน 2 ปี หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวจะถูกเพิกถอนสิทธิทำกิน

บทความชิ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของการจัดสรรสิทธิในที่ดินทำกินในรูปแบบ สทก. ต่อการปรับตัวและการดำรงชีพของเกษตรกรในเขตป่า คำถามหลักของบทความชิ้นนี้คือการให้ “สิทธิทำกิน” นั้นเพียงพอและเอื้อต่อการดำรงชีพของเกษตรกรในเขตป่าภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพื่อที่จะตอบคำถามดังกล่าว ผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการ สทก. ที่รับผิดชอบโดยกรมป่าไม้ นอกจากนี้ ผู้เขียนได้เข้าพื้นที่และสัมภาษณ์ชาวบ้านหมู่บ้านบารมี ตำบลสมเด็จเจริญ อำเภอหนองปรือ จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเป็นหมู่บ้านในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และชาวบ้านได้รับมอบหนังสืออนุญาต สทก. จากกรมป่าไม้ เพื่อให้สามารถอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

การนำเสนอเนื้อหาของบทความชิ้นนี้จะแบ่งออกเป็น 4 ตอน หลังจากบทนำ จะกล่าวถึงความเป็นมาและพัฒนาการของ สทก. พร้อมทั้งระเบียบและหลักเกณฑ์ของการอนุญาต ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจถึงแนวคิดและความเชื่อของรัฐที่อยู่เบื้องหลังวาทกรรม “สิทธิทำกิน” จากนั้นจะนำเสนอกรณีศึกษาบ้านบารมีซึ่งเป็นพื้นที่ของโครงการ สทก. โดยพยายามชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างกรที่ได้รับสิทธิทำกินในที่ดินกับการดำรงชีพและความสามารถในการปรับตัวของเกษตรกร และสุดท้ายเป็นบทสรุป

สทก.: การจัดสรรสิทธิถือครองที่ดินในเขตป่าเพื่อการยังชีพ

...ทำอย่างไรสำหรับให้คนที่อยู่ในป่าสงวนสามารถที่จะทำกินได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย แล้วก็ไม่ผิดระเบียบของทางราชการ ไม่ทำให้ป่าสงวนแห่งชาตินี้พังลงไปมากกว่าที่เป็นอยู่ สทก. นี้เกิดขึ้นเมื่อประมาณ 10 วันนี่ เกิดขึ้นที่บ้านห้วยตอง อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่เนี่ยเอง คือเราไปหลายแห่ง จากแม่แจ่มแล้วเข้าไปในเขตสันป่าตอง ก็มีชาวบ้านห้วยตองมาขอ นส.3 ผู้ว่าบอกว่าไม่ไหว พวกนี้ถ้าให้ นส.3 ทีหลังป่าก็พังหมด ใช้นไม่ได้ ก็มาคิดว่าถูกต้องเพราะว่าถ้าให้ไป เขาก็ขาย เสร็จแล้วเขาก็บุกเข้าไปอีก ก็ขายสิทธิ์ต่อไป แม้จะไม่มี นส.3 ก็ยังขายสิทธิ์ ที่ผู้ว่าฯ ว่าอย่างนั้น ก็ต้องหาวิธีแก้ไข

(พระบรมราชาบาท พระราชทานในวันปิดการสัมมนา
“การพัฒนาการเกษตรภาคเหนือ”

ณ สำนักงานเกษตรภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524)

การให้สิทธิทำกิน หรือที่รู้จักกันในนาม สทก. เป็นความพยายามของกรมป่าไม้ที่จะแก้ไขปัญหาของชาวบ้านที่ติดอยู่ในเขตป่าซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการประกาศเขตป่าของรัฐ หลักการสำคัญของ สทก. ก็คือ การช่วยเหลือราษฎรที่จับจองและถือครองที่ดินป่าไม้อย่างผิดกฎหมาย หรือที่รัฐเรียกว่า “ผู้บุกรุกป่า” ให้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งและไม่ขัดต่อกฎหมายป่าไม้ อีกทั้งเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพให้สามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยไม่เดือดร้อน โดยเป้าหมายสูงสุดของการให้สิทธิทำกิน หรือ สทก. ก็คือ การป้องกันไม่ให้อาชีพเกษตรกรที่อาศัยกระจัดกระจายในเขตป่าเข้าไปบุกรุกและทำลายป่าเพิ่มขึ้นอีก (กรมป่าไม้ 2535) ดังจะเห็นได้จากพระบรมราชาบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่นำเสนอข้างต้น หากมองอย่างผิวเผินการจัดสรรสิทธิทำกินให้กับเกษตรกรในเขตป่าในรูปของ สทก. จะช่วยเปลี่ยนแปลงสภาพของเกษตรกรจาก “ผู้บุกรุกป่า” มาเป็นเกษตรกรที่ทำมาหากินในที่ดินป่าไม้ของรัฐอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งน่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการใช้

ประโยชน์ที่ดินและปัญหาไรที่ดินทำกินของเกษตรกรในเขตป่า อย่างไรก็ตาม เมื่อมองอย่าง ทัศนคติเคราะห์จะพบว่า การจัดสรรสิทธิทำกินในรูปของ สทก. มีระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ รัฐกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่เป้าหมาย ดังนั้น เนื้อหา ในส่วนนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงแนวคิดและพัฒนาการของ สทก. รวมถึงระเบียบและกฎเกณฑ์ ต่างๆ ที่มาพร้อมกับการให้สิทธิทำกินในเขตป่ากับเกษตรกร

การจัดสรรสิทธิทำกินในเขตที่ดินป่าไม้ในรูปแบบ สทก. เกิดขึ้นเมื่อประมาณสาม ทศวรรษที่ผ่านมา (กรมป่าไม้ 2535) ย้อนไปในปี พ.ศ. 2522 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ ดำเนินการช่วยเหลือราษฎรที่ “บุกรุก” อยู่ในป่าสงวนแห่งชาติให้ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วย กฎหมาย เพื่อให้มีที่ทำกินเป็นหลักแหล่งไม่ไปบุกรุกแผ้วถางป่าอีกต่อไป โดยกระทรวง เกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้สั่งการให้กรมป่าไม้ (ณ ขณะนั้น กรมป่าไม้สังกัดกระทรวง เกษตรฯ) ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรในเขตป่าโดย การนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาจัดสรร ทั้งนี้ ในการดำเนินจัดสรรที่ดินทำกิน นั้นควรออกให้เป็น “ใบสัญญารับรองสิทธิทำกิน (สทก.)” และกรมป่าไม้ได้เริ่มดำเนินการ มอบหนังสืออนุญาต สทก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 หรือประมาณ 3 ปี หลังจากที่มติคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการ สทก. ต้องหยุดชะงักไปในช่วงปลายทศวรรษ 2530 เนื่องด้วยนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นต้องการให้มีการมอบเอกสาร ส.ป.ก. 4-01¹ แทน เอกสาร สทก. อย่างไรก็ตามในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2555 รัฐมีนโยบายที่จะออกหนังสือ อนุญาต สทก. ให้กับเกษตรกรในเขตป่าอีกครั้งหนึ่ง โดยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้บริหารกรมป่าไม้ได้ให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์ *The Nation* (Pongphon Sarnsamak 2012) เกี่ยวกับการโครงการของกระทรวงฯ ที่จะอนุญาตให้ เกษตรกรทั่วประเทศกว่า 450,000 ราย ที่จับจองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ สามารถอยู่

¹ ส.ป.ก.4-01 คือ เอกสารสิทธิให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หน่วยงานหลักที่ รับผิดชอบการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 คือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรมป่าไม้ 2535).

อาศัยและทำมาหากินในพื้นที่นั้นๆ ต่อไป โดยจะมีกระบวนการตรวจสอบรับรองสิทธิและออกหนังสืออนุญาตทำกินให้กับเกษตรกรเหล่านี้ คำสัมภาษณ์ดังกล่าวถือเป็นการคืนชีพให้กับโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ของกรมป่าไม้ หรือเรียกสั้นๆ ว่า “โครงการ สทก.”

ทั้งนี้ การฟื้นคืนชีพของโครงการ สทก. ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2540 และ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 กำหนดให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ โดยให้ทำการสำรวจพื้นที่ที่มีราษฎรครอบครองอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ และขึ้นทะเบียนผู้ถือครองพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำมาใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน กรมป่าไม้ได้สนองตอบมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นโดยดำเนินการสำรวจการถือครองพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศด้วยการใช้แนวทางการดำเนินการตามมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

ข้อมูลจากหนังสือ *ป่าไม้เพื่อการศึกษา* ที่ตีพิมพ์เมื่อ พ.ศ. 2555 ระบุว่านับตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการในปี พ.ศ. 2525 กรมป่าไม้ได้มอบหนังสืออนุญาต สทก. ให้กับเกษตรกรในเขตป่าไปแล้วทั้งสิ้น 4,000 ราย รวมพื้นที่ประมาณ 30,000 ไร่ (กรมป่าไม้ 2555) และมีเป้าหมายที่จะมอบหนังสืออนุญาตให้กับเกษตรกรในเขตป่าสงวนแห่งชาติอีก 600,000 ราย (Pongphon Sarnsamak 2012)

กระบวนการและวิธีการออกหนังสืออนุญาต สทก. ของกรมป่าไม้นั้น จะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลักๆ ได้แก่ *ขั้นตอนแรก* การประกาศเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ โดยกิจกรรมหลักๆ ในขั้นตอนนี้ คือ กรมป่าไม้จะส่งเจ้าหน้าที่ออกไปเดินสำรวจในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีราษฎรอาศัยอยู่ว่ามีพื้นที่ใดที่ยังคงมีสภาพป่าอุดมสมบูรณ์ มีพื้นที่ใดที่ควรสงวนรักษาไว้ มีพื้นที่ที่หมดสภาพป่าไปแล้วหรือมีลักษณะเสื่อมโทรมจำนวนเท่าใด จากนั้นจึงจัดทำแผนที่เพื่อนำเสนอต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลังจากรัฐมนตรีฯ ลงนามแล้ว จะดำเนินการใน *ขั้นตอนที่สอง* คือ การสำรวจพื้นที่และตรวจสอบรับรองสิทธิทำกินของราษฎร ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีกิจกรรมประกอบด้วย การประชุมชี้แจงให้ราษฎรในพื้นที่ทราบถึงหลักเกณฑ์

ต่างๆ ในการให้สิทธิทำกิน ประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรผู้ที่ครอบครองพื้นที่ในเขตปรับปรุง ป่าสงวนแห่งชาติมายื่นคำขอมิสิทธิทำกิน จากนั้นเจ้าหน้าที่จะนัดหมายกับราษฎรเพื่อเดินสำรวจการถือครองและตรวจสอบสภาพพื้นที่ หากถูกต้องตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับพื้นที่ ก็จะทำการรังวัดขอบเขตแปลงที่ดินพร้อมกับผังหลักเขตแสดงแนวแปลงที่ดินที่จะให้สิทธิทำกินไว้ด้วย

ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า การกำหนดลักษณะพื้นที่ที่จะอนุญาตให้เกษตรกรมีสิทธิทำกินนั้นพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพของพื้นที่โดยไม่มีการนำปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่นเข้ามาร่วมพิจารณา ซึ่งเป็นการกำหนดจากมุมมองของเจ้าหน้าที่และนักวิชาการที่อยู่ห่างไกลจากพื้นที่จริง ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือ แนวทางการกำหนดลักษณะของพื้นที่ที่จะอนุญาตให้สิทธิทำกินดังกล่าวทำให้ที่ดินทำกินของเกษตรกรบนที่สูง โดยเฉพาะกลุ่มชนเผ่า “ตกเกณฑ์” ที่กรมป่าไม้กำหนดขึ้น เพราะพื้นที่ทำกินส่วนใหญ่ของพวกเขาอยู่บนภูเขาและมีความลาดชันสูง ซึ่งเจ้าหน้าที่ป่าไม้มองว่ามีความเปราะบางต่อการกัดเซาะพังทลายของหน้าดินและเปราะบางทางระบบนิเวศ ทำให้เกษตรกรบนที่สูงจำนวนมากไม่เข้าข่ายที่จะได้รับหนังสืออนุญาต สทก. โดยทางออกของรัฐต่อพื้นที่ที่ครอบครองโดยเกษตรกรแต่ตกเกณฑ์ไม่เป็นไปตามระเบียบของการออกหนังสืออนุญาต สทก. ก็คือ รัฐอนุโลมให้เกษตรกรทำกินในพื้นที่นั้นๆ ได้อย่างต่อเนื่องและกำหนดพื้นที่ดังกล่าวให้เป็น “เขตควบคุม” โดยมีเงื่อนไขว่าเกษตรกรต้องไม่ขยายพื้นที่ทำกินออกนอกเขตควบคุมนี้

หนังสืออนุญาต สทก. ที่มอบให้เกษตรกรนั้นจะลงนามอนุญาตโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นตั้งอยู่ โดยกรมป่าไม้ได้แบ่งประเภทของหนังสือ สทก. ออกเป็น 3 แบบ ได้แก่ แบบที่ 1 เรียกว่า สทก. 1 ก เป็นหนังสืออนุญาตที่ออกให้ครั้งแรก มีอายุการอนุญาต 5 ปี แบบที่ 2 เรียกว่า สทก. 2 ก เป็นหนังสืออนุญาตที่ออกให้สำหรับผู้ที่ได้รับ สทก. 1 ก มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไข ซึ่งกรมป่าไม้จะออกหนังสือฉบับนี้ให้เพื่อมีสิทธิทำกินในที่ดินเดิมต่อไปโดยจะมีการเรียกเก็บหนังสือ สทก. 1 ก ทั้งนี้ สทก. 2 ก มีอายุการอนุญาต 5 ปี เช่นเดียวกับแบบแรก แต่เกษตรกรต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตในอัตราไร่ละ 20 บาท ต่อหนึ่งคร่าวอนุญาต และเมื่อครบ

กำหนดการอนุญาตก็จะมีพิจารณาต่ออายุให้ ซึ่งทั้ง สทก. 1 ก และ สทก. 2 ก เกษตรกรจะได้รับอนุญาตให้ครอบครองที่ดินตามที่ครอบครองจริง แต่ไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัว ส่วนแบบที่ 3 เรียกว่า สทก. 1 ข ซึ่งเป็นหนังสืออนุญาตที่ออกให้ทำการปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พุดแบบตรงไปตรงมาก็คือ เป็นหนังสือที่ออกให้แก่ราษฎรที่ได้รับหนังสืออนุญาตแบบที่ 1 และแบบที่ 2 ที่ครอบครองพื้นที่เกินกว่า 20 ไร่ และมีความประสงค์จะปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นในที่ดินส่วนที่เกินดังกล่าว โดยกรมป่าไม้จะอนุญาตไม่เกิน 35 ไร่ต่อครอบครัว มีอายุการอนุญาตคราวละ 10 ปี และต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตในอัตราไร่ละ 20 บาท โดยมีเงื่อนไขว่าเกษตรกรต้องปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าไร่ละ 25 ต้น และเมื่อครบกำหนดเวลาการอนุญาตก็สามารถขอต่ออายุได้

จะเห็นได้ว่า สทก. เป็นกลไกเชิงสถาบันที่ภาครัฐพัฒนาขึ้นมาเพื่อจัดสรรสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตป่าเพื่อให้สามารถอยู่อาศัยและทำกินต่อไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งสิทธิทำกินดังกล่าวสามารถตกทอดไปถึงทายาทได้ นอกจากนี้เกษตรกรสามารถขออนุญาตนำมาไม้ที่ได้ปลูกขึ้นภายในที่ดินที่ได้รับอนุญาตไปใช้ประโยชน์และยังสามารถขอรับการสนับสนุนเงินทุนในรูปแบบของสินเชื่อ เพื่อพัฒนาการเกษตรจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ตามโครงการที่กรมป่าไม้กับทางธนาคารฯ ได้ร่วมมือพัฒนาขึ้น นอกจากนี้ สทก. ก็ได้กำหนดเงื่อนไขต่างๆ ที่เกษตรกรผู้ได้รับหนังสืออนุญาตแบบต่างๆ ต้องปฏิบัติตาม ไม่เช่นนั้นแล้วอาจถูกเพิกถอนสิทธิทำกินได้

เงื่อนไขที่สำคัญของ สทก. ประกอบด้วย 1) ห้ามซื้อ-ขายที่ดิน สทก. 2) ห้ามละทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือไม่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับ สทก. และไม่สามารถให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สทก. และ 3) ให้ความร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มาขอตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขหนังสืออนุญาต สทก. หากพิจารณาเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้เราสามารถมองเห็นเจตนารมณ์ที่ดีของรัฐที่ต้องการลดแรงกดดันต่อการสูญเสียที่ดินในเขตป่าจากการแก่งกำไรและกระบวนการกว้านซื้อที่ดินของนายทุน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่รัฐมองว่า การห้ามการซื้อ-ขายที่ดิน สทก. เป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่จะป้องกันที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรไปอยู่ในมือของนายทุน

กล่าวโดยสรุป สทก. เป็นการปรับกลไกเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับที่ดินป่าไม้เพื่อให้เกษตรกรมีสิทธิทำกินและสามารถเข้าถึงที่ดินในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ โดยรัฐเชื่อว่าหากราษฎรมีที่ดินทำกินเป็นหลักแหล่งและเพียงพอต่อการยังชีพของตนเองแล้ว พวกเขาจะไม่เข้าไปบุกรุกทำลายป่า ในทำนองที่ลดปัญหาความขัดแย้งและการแย่งชิงที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็จะค่อยๆ หดไปจากประวัติศาสตร์ของสังคมไทย อย่างไรก็ตาม การจัดสรรสิทธิทำกินในรูปแบบของ สทก. นั้น เกษตรกรได้รับเพียง “สิทธิทำกิน” กล่าวคือสามารถอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินที่ได้รับจัดสรรได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและถ่ายทอดเป็นมรดกได้ แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน นั่นคือ เกษตรกรไม่สามารถขายหรือให้เช่าที่ดิน สทก. ได้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กรมป่าไม้กำหนดไว้ และรัฐสามารถเพิกถอนสิทธิทำกินได้หากพบว่าเกษตรกรฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ดังนั้น รัฐยังมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเหนือที่ดิน สทก.

ในหัวข้อถัดไปจะนำเสนอให้เห็นถึงภาคปฏิบัติการของ สทก. ในระดับท้องถิ่น ซึ่งรัฐได้เข้าไปจัดสรรสิทธิทำกินให้กับเกษตรกรที่จับจองและครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

หมู่บ้านบารมี: กรณีศึกษาการจัดสรรสิทธิทำกิน [สทก.] ให้กับราษฎร

หมู่บ้านบารมีเป็นหมู่บ้านจัดตั้งใหม่โดยการนำคนที่อาศัยอยู่กระจัดกระจายในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาอยู่ร่วมกัน ดังนั้น สมาชิกของหมู่บ้านจึงมาจากหลากหลายพื้นเพเกือบจะครบทุกจังหวัดของประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ. 2533 ชาวบ้านบารมีจะอาศัยอยู่ในที่ดินทำกินของตนเองซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ชาวบ้านเล่าว่า ในช่วงแรกของการอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานประมาณปี พ.ศ. 2520 ชาวบ้านจะต้องซื้อที่ดินจาก “ผู้จับจอง” ที่อพยพเข้ามาก่อนแล้ว ดังนั้น ชาวบ้านบารมีไม่ได้เป็นคนกลุ่มแรกที่เข้ามาบุกเบิกและจับจองที่ดินป่าไม้ที่ใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน ต่อมาในปี พ.ศ. 2533 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชดำริให้จัดหาที่ดินจำนวนหนึ่งนำมาใช้จัดทำโครงการเพื่อพัฒนาและช่วยเหลือประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว และได้พระราชทานชื่อว่า

“โครงการห้วยของคตอันเนื่องมาจากพระราชดำริ” เมื่อมีการจัดตั้งโครงการห้วยของคตฯ จึงได้มีการอพยพชาวบ้านที่อยู่กระจัดกระจายในพื้นที่ทำกินให้มาอยู่อาศัยในบริเวณเดียวกัน ซึ่งเป็นที่ตั้งของหมู่บ้านบารมีในปัจจุบันนี้ จึงกล่าวได้ว่า หมู่บ้านบารมีเป็นหมู่บ้านในโครงการพระราชดำริ ในปัจจุบันหมู่บ้านบารมีมีประชากรประมาณ 200 กว่าหลังคาเรือน ชาวบ้านส่วนใหญ่มีอาชีพทำไร่ข้าวโพด ปลูกอ้อย มันสำปะหลัง และปลูกผัก

โครงการห้วยของคตฯ ได้ดำเนินงานจัดสรรที่ดินทำกินให้กับชาวบ้านในหมู่บ้านบารมี โดยในเบื้องต้นทางโครงการฯ ได้เวนคืนที่ดินจากชาวบ้านบารมีและมีการจ่ายค่าชดเชยการเวนคืนกับชาวบ้านไร่ละประมาณ 5,000 บาท จากนั้นทางโครงการฯ จึงนำที่ดินที่เวนคืนนั้นมาพัฒนาพื้นที่โครงการและจัดสรรให้กับชาวบ้าน โดยครอบครัวที่มีสมาชิกในครัวเรือน 5 คน หรือน้อยกว่า จะได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน 8 ไร่ ส่วนครัวเรือนที่มีสมาชิกมากกว่า 5 คน จะได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน 16 ไร่ ทั้งนี้ แต่ละครัวเรือนจะได้รับการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยครัวเรือนละ 1 ไร่ จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านพบว่า ก่อนที่ทางโครงการฯ จะเข้ามาดำเนินการจัดสรรที่ดินให้ชาวบ้านบางคนมีที่ดินจำนวนมาก ชาวบ้านบางคนถือครองที่ดิน 100 กว่าไร่ อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านที่มีการถือครองที่ดินจำนวนมากก็ได้รับค่าชดเชยการเวนคืน และในปัจจุบัน ชาวบ้านส่วนใหญ่ครอบครองที่ดินครัวเรือนละ 8 ไร่ มีส่วนน้อยที่ถือครองที่ดิน 16 ไร่

จะเห็นได้ว่า ขนาดของพื้นที่แปลงที่ดินที่จัดสรรโดยโครงการห้วยของคตฯ จะแตกต่างกันไป จากกฎเกณฑ์และเงื่อนไขการอนุญาตของกรมป่าไม้ ทั้งนี้ ตามกฎเกณฑ์ของกรมป่าไม้สามารถจัดสรรที่ดินทำกินให้ชาวบ้านได้สูงสุดครอบครัวละ 20 ไร่ ชาวบ้านเล่าว่า ในช่วงแรกๆ ทางโครงการฯ สัญญาว่าจะจัดสรรที่ดินให้ครอบครัวละ 25 ไร่ แต่ในที่สุดกลับได้เพียง 16 ไร่ ซึ่งชาวบ้านเองก็ไม่ทราบเหตุผลว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ทั้งนี้ การจัดสรรที่ดินในช่วงแรกซึ่งดำเนินการโดยโครงการฯ ยังไม่สามารถออกหนังสืออนุญาตหรือเอกสารรับรองที่เป็นทางการได้ ดังนั้น ประมาณปี พ.ศ. 2550 ทางโครงการฯ จึงได้เชิญกรมป่าไม้เข้ามาสำรวจพื้นที่เพื่อออกหนังสืออนุญาต สทก. ทั้งนี้ เพราะพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งช่องทางที่จะเป็นไปได้คือ การจัดสรรสิทธิทำกินในรูปแบบของ สทก.

จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านหมู่บ้านบารมีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2556 นายภานุภานุโพชนนต์ เล่าว่าก่อนการจัดสรรที่ดินทำกินของโครงการฯ ตนเองมีที่ดินทำกินประมาณ 100 ไร่ ในช่วงนั้น ถึงแม้จะไม่ค่อยสบายใจในการทำมาหากินมากนักเพราะเป็นพื้นที่จับจองและเป็นพื้นที่ป่าไม้ แต่ตนเองสามารถทำไร่ข้าวโพด ไร่มัน และไร่ถั่ว ซึ่งสามารถขายได้เงินจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดินที่ดินของโครงการฯ เพื่อนำมาจัดสรรให้กับเกษตรกร นายภานุคาดคิดว่าตนเองจะได้รับที่ดินทำกินประมาณ 25 ไร่ ซึ่งคิดว่าจะพอสำหรับการทำมาหากินของครอบครัว แต่ในที่สุดครอบครัวของตนเองได้รับที่ดินทำกินเพียง 8 ไร่ ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับการสร้างรายได้ของครอบครัว ในขณะที่นายสมหมาย บุญจิ้น ผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านบารมี เล่าว่าหลังจากการจัดสรรที่ดินทำกิน ครอบครัวของตนเองเสียเงินจำนวนมากในการปรับพื้นที่ทำกินแห่งใหม่ และพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรนั้นมีเจ้าของเดิมอ้างสิทธิ์และไม่ยอมให้ตนเข้าไปใช้ประโยชน์ ทำให้ต้องมีเรื่องร้องเรียนและฟ้องร้องกัน

การจัดสรรที่ดินและการออกหนังสืออนุญาต สทก. ถือเป็นกรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในเขตป่าของชาวบ้านอย่างเป็นทางการ ชาวบ้านรู้สึก “สบายใจ” มากขึ้นที่จะใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่า เพราะไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านยังรู้สึกว่าที่ดินยังเป็นของรัฐ หากกรมป่าไม้หรือเจ้าหน้าที่จะเวนคืนเมื่อไรก็ได้ และชาวบ้านก็ต้องคืนซึ่งไม่มีหลักประกันอะไรที่สามารถสร้างความมั่นใจให้กับชาวบ้านว่าตนเองเป็น “เจ้าของ” ที่ดิน และจะสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้ต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ ขนาดของพื้นที่ทำกินที่ทางโครงการฯ จัดสรรให้ นั้น ไม่เพียงพอต่อการทำมาหากินและสร้างรายได้ของสมาชิกในครอบครัว ทั้งนี้ ชาวบ้านต้องการมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากที่ดินของตนเอง แต่ไม่สามารถขยายการผลิตได้เนื่องจากขนาดของพื้นที่จำกัด ผลที่เกิดขึ้นคือ ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่สามารถสร้างรายได้ที่มากพอที่จะนำเงินส่วนเกินนั้นไปใช้หนี้เดิมที่ครอบครัวของตนเองติดค้างอยู่ ทำให้ไม่สามารถหลุดจากการเป็นหนี้ได้

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรสิทธิทำกินที่ดินในเขตป่ายังมีเงื่อนไขและข้อจำกัดในด้านการเข้าถึงแหล่งทุนของชาวบ้าน คงไม่มีใครปฏิเสธว่าการผลิตของชาวบ้านในปัจจุบันต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากภายนอกและต้องอาศัยเงินทุนสำหรับการผลิตทั้งด้านปุ๋ยเคมี ยากำจัดศัตรูพืช และค่าแรงงานทั้งเพื่อการเตรียมพื้นที่และเก็บเกี่ยวผลผลิต จากการศึกษา

พบว่า เงื่อนไขของหนังสืออนุญาต สทท. ทำให้ชาวบ้านต้องหันไปพึ่ง “เจ้าแก่” เพื่อการกู้ยืมเงินมาลงทุนและประกอบอาชีพมากขึ้น ทั้งนี้เพราะว่าหนังสืออนุญาต สทท. ไม่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านที่ได้รับการจัดสรรที่ดินสามารถเข้าถึงแหล่งทุนของรัฐได้ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ การเพิ่มความเสี่ยงในการสูญเสียที่ดินทำกินของชาวบ้าน เพราะดอกเบี้ยเงินกู้จากเจ้าแก่สูงกว่าแหล่งเงินทุนของรัฐ อีกทั้งระยะเวลาในการผ่อนคืนก็ไม่ยืดหยุ่นเท่าแหล่งกู้ยืมในระบบที่เป็นของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ยังไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับจำนวนหนี้สิน แหล่งกู้ยืม ศักยภาพในการใช้คืนเงินกู้ยืม และการสูญเสียที่ดินทำกินของชาวบ้านในพื้นที่ สทท. ซึ่งเป็นผลจากการที่ไม่สามารถคืนเงินกู้ยืมให้กับเจ้าของเงินกู้ในระบบ

คงไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมกับโครงการห้วยองคตฯ นัก หากไม่กล่าวถึงบทบาทของโครงการฯ ในการสนับสนุนชาวบ้านในพื้นที่เป้าหมายของโครงการ นับตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการในต้นทศวรรษ 2530 นอกจากการจัดสรรที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและมาหากินให้กับชาวบ้านแล้ว ทางโครงการฯ ยังได้จัดและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและสาธารณสุขในด้านต่าง ๆ เช่น ถนนเข้าหมู่บ้าน ระบบประปา โรงเรียน และโรงพยาบาล เป็นต้น ในด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ ทางโครงการฯ ได้ส่งเสริมให้ชาวบ้านทำการเกษตรผสมผสาน ส่งเสริมการร่วมกลุ่มของชาวบ้าน มีการจัดหาอาชีพเสริมให้แก่ราษฎรในพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น การปลูกผักปลอดสารพิษ การส่งเสริมไม้ผล การส่งเสริมเลี้ยงไก่ไข่ เป็นต้น ทั้งนี้ ทางโครงการฯ ได้ประสานหน่วยงานและองค์กรจากภายนอกให้เข้าไปดำเนินงานในพื้นที่โครงการ เช่น กลุ่มบริษัทเจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) หรือ “ซีพีเอฟ” และการศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การให้ความรู้และการฝึกอาชีพเสริมของหน่วยงานเหล่านี้ดูจะไม่ค่อยบังเกิดผลตามที่คาดหวังเท่าไรนัก สิ่งที่ทำหายนต่อการพัฒนาอาชีพเสริมและสร้างรายได้ให้กับชาวบ้านคือ ระบบการตลาดของผลิตภัณฑ์ชุมชน คำถามและข้อสงสัยของชาวบ้านคือ เมื่อทางเจ้าหน้าที่มาส่งเสริมให้พวกตนรวมกลุ่มผลิตสินค้าของชุมชน เช่น กลุ่มทำน้ำพริก เมื่อผลิตสินค้าได้แล้วชาวบ้านไม่รู้จะนำสินค้าขึ้นไปจำหน่ายที่ไหน หากจะให้วางจำหน่ายในชุมชนก็คงไม่สามารถสร้างรายได้เท่าไรนักเพราะกำลังซื้อและความต้องการภายใน

ชุมชนมีไม่มากนัก จากการพูดคุยกับกลุ่มชาวบ้านพบว่า สิ่งที่เขาต้องการการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ไม่ใช่ชุดความรู้ว่าจะผลิอย่างไร เพราะชาวบ้านมีความรู้และทักษะในการทำน้ำพริก แต่ไม่แน่ใจว่าจะนำน้ำพริกไปขายที่ไหน นั่นคือ ชาวบ้านต้องการให้เจ้าหน้าที่ช่วยหาตลาดของผลิตภัณฑ์ชุมชน และการพัฒนารูปแบบของสินค้าชุมชนให้มีความน่าสนใจมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป การจัดสรรสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปของ สทก. ช่วยสร้างความมั่นใจให้กับเกษตรกรในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เกษตรกรในเขตป่ายังมีความรู้สึกไม่มั่นคงเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงที่ดินในระยะยาว เพราะยังไม่มีหลักประกันใดๆ จากภาครัฐ นอกจากนี้ เงื่อนไขของหนังสืออนุญาต สทก. และขนาดพื้นที่ที่จำกัดยังเป็นเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีพของชาวบ้าน ด้วยเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้ชาวบ้านในเขตป่าไม่สามารถหลุดจากวงจรของการเป็นหนี้สินได้ ดังนั้น ความพอเพียงของเกษตรกรซึ่งเป็นภาพฝันของเจ้าหน้าที่ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในชุมชนอย่างน้อยก็ในหมู่บ้านบารมีซึ่งเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้

ขีดจำกัดของ สทก. ต่อการดำรงชีพของเกษตรกรในเขตป่า

มาถึงตรงนี้ก็คงไม่มีใครปฏิเสธว่าการจัดสรรสิทธิทำกินให้กับเกษตรกรในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติเป็นเจตนารมณ์ที่ดีของรัฐ ที่ต้องการช่วยเหลือให้เกษตรกรที่อาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง และสามารถเข้าถึงที่ดินพร้อมทั้งใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้นั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว การจัดสรรสิทธิทำกินให้กับเกษตรกรในเขตป่าเป็นกลไกเชิงสถาบันที่สำคัญอันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและการแย่งชิงที่ดินป่าไม้ระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่น รวมถึงการไร้ที่ดินทำกินของคนยากจนอีกด้วย

การแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้โดยให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิในที่ดินถือเป็นวิธีการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของการพัฒนาในยุคสมัยปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชน

สามารถตัดสินใจกำหนดรูปแบบการดำรงชีพและใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่พวกเขาปรารถนา อีกทั้งเพื่อลดบทบาทของรัฐในการควบคุมและกำกับการดำรงชีพของปัจเจก แต่คำถามใหญ่ก็คือ การให้เพียงสิทธิทำกินแก่เกษตรกรนั้นเพียงพอหรือเอื้อต่อการดำรงชีพของเกษตรกรในเขตป่าหรือไม่? ทำไมรัฐจึงไม่ยอมให้สิทธิความเจ้าของที่ดิน สทก. แก่เกษตรกรในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ? เนื้อหาในส่วนนี้อธิบายในประเด็นคำถามดังกล่าวโดยพยายามชี้ให้เห็นว่าการที่กรมป่าไม้มอบเพียงสิทธิทำกินให้แก่เกษตรกร แต่ละเลยหรือมองข้ามประเด็นเรื่องสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดิน สทก. นั้น ได้ตอกย้ำถึงความ “ไม่ไว้วางใจ” ของรัฐไทยที่มีต่อคนท้องถิ่นและยุทธศาสตร์การดำรงชีพของพวกเขา ซึ่งมักจะถูกมองอย่างเหมารวมในฐานะของ “ผู้บุกรุก” และ “ผู้ทำลาย” ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ (อานันท์ กาญจนพันธุ์ 2543)

เป็นที่แน่ชัดว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดิน สทก. ยังเป็นของรัฐ ในขณะที่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์มีสถานภาพเป็น “ผู้เช่า” ที่ดินของรัฐ แม้ว่ารัฐเองจะอ้างว่าต้องการช่วยเหลือให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเป็น “ของตนเอง” แต่ในทางปฏิบัติ รัฐยังคงพยายามรักษาอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเหนือที่ดินที่จัดสรรและอนุญาตให้เกษตรกรทำกินและใช้ประโยชน์ โดยกำหนดให้เกษตรกรต้องมาต่ออายุการอนุญาตทุกๆ 5 ปี และต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมในการขอต่อหนังสืออนุญาตในรอบที่สอง นอกจากนี้เกษตรกรผู้ได้รับหนังสืออนุญาต สทก. ยังมีหน้าที่อีกหลายประการที่ต้องปฏิบัติ และเป็นเงื่อนไขสำคัญของการที่จะมีหรือไม่มี “สิทธิทำกิน” หนึ่งในหน้าที่เหล่านั้น ได้แก่ ห้ามซื้อขายที่ดิน สทก. และห้ามละทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือไม่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับ สทก. หากมีการตรวจสอบพบว่าเกษตรกรผู้ได้รับหนังสืออนุญาต สทก. ทิ้งที่ดิน สทก. ไว้เฉยๆ โดยไม่ทำประโยชน์ติดต่อกันเกิน 2 ปี จะถูกเพิกถอนสิทธิทำกิน

ในมุมมองของรัฐไทย หากเกษตรกรในเขตป่าได้รับเอกสารสิทธิที่ดินที่แสดงถึงสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดิน พวกเขาจะพากันขายที่ หรือนำเอกสารดังกล่าวไปเป็นหลักประกันสำหรับการกู้เงินจากสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมองว่า การกระทำดังกล่าวถือเป็นเรื่องที่สุ่มเสี่ยงและเป็นภัยคุกคามต่อที่ดินป่าไม้ เพราะมันมีโอกาสสูงมากที่ที่ดิน สทก. จะหลุดไปอยู่ในมือของนายทุนหรือบุคคลนอกชุมชน สิ่งนี้เจ้าหน้าที่ป่าไม้กังวลมาก

ที่สุดคือ เมื่อที่ดินหลุดจากการครอบครองของเกษตรกรแล้ว พวกเขาจะพากันไปบุกเบิกป่าแห่งใหม่ ซึ่งทำให้วงจรการทำลายป่าเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องไม่มีวันจบสิ้น ดังนั้น ในมุมมองของเจ้าหน้าที่ วิธีการรักษาที่ดินทำกินให้อยู่ในมือของเกษตรกรที่ดีที่สุดก็คือ การห้ามซื้อขายที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรในเขตป่ามีที่ดินทำกินเพื่อการยังชีพของตนเองและครอบครัวต่อไป

ในทัศนะของผู้เขียนและบทเรียนจากหมู่บ้านบารมีที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษา การจำกัดการเข้าถึงตลาดและทุนโดยไม่อนุญาตให้เกษตรกรซื้อ-ขายที่ดิน สทก. นั้น ได้สร้างเงื่อนไขใหม่ที่ไม่เอื้อต่อการดำรงชีพและการปรับตัวของเกษตรกรในเขตป่า เราต้องยอมรับประการหนึ่งว่าในปัจจุบันเกษตรกรส่วนใหญ่รวมถึงเกษตรกรในเขตป่าล้วนทำการผลิตเพื่อขายแทบทั้งสิ้น พวกเขาต้องการทุนและปัจจัยการผลิตต่างๆ เพื่อใช้ในการเพาะปลูกและในกระบวนการผลิต ไม่ว่าจะเป็นเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย สารเคมี หรือปัจจัยการผลิตต่างๆ ประเด็นก็คือว่า เมื่อเกษตรกรเหล่านี้ไม่สามารถใช้เอกสารที่ดินที่พวกเขาใช้สำหรับค้าประกันการกู้เงินเพื่อการลงทุนจากสถาบันการเงินของรัฐซึ่งเป็นแหล่งทุน “ในระบบ” พวกเขาจะหันไปพึ่งแหล่งทุน “นอกระบบ” และ “เถาเถา” ในท้องถิ่น ซึ่งในเกือบทุกกรณีคิดดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินของรัฐ ในสถานการณ์เช่นนี้ เกษตรกรในเขตป่าที่ได้รับเอกสาร สทก. มีโอกาสที่จะเสียที่ดินทำกินสูงมากหากไม่สามารถนำไปเงินไปจ่ายคืนเถาเถาที่พวกเขากู้ยืมมา ดังนั้น การห้ามไม่ให้เกษตรกรซื้อ-ขายที่ดิน สทก. นอกจากสะท้อนความไม่วางใจของรัฐไทยต่อคนยากจนในเขตป่าแล้ว เงื่อนไขดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันที่เน้นการผลิตเพื่อการค้าและกำไรมากกว่าการผลิตเพื่อการยังชีพในครัวเรือน

การจัดสรรสิทธิทำกินในรูปแบบ สทก. ยังสะท้อนความเชื่อของรัฐไทยที่ว่า “ป่าคือบ้านของต้นไม้” ซึ่งป่านั้นเป็นสมบัติส่วนรวมของคนทั้งชาติ การจะรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริงนั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและดูแลจากรัฐ รัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อผลประโยชน์ของคนทั้งชาติ ดังนั้น ในพื้นที่ สทก. เราจะพบว่า กรมป่าไม้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบการดำรงชีพสำหรับชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่าในลักษณะที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อสมบัติส่วนรวมมากไปกว่านี้ ตัวอย่างเช่น มีการส่งเสริมให้เกษตรกรในเขต สทก. หันมาทำการเพาะปลูกที่เน้นเพื่อการยังชีพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

มีการน้อมนำแนวคิดเรื่อง “เศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งเป็นปรัชญาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาใช้เป็นหลักในการประกอบอาชีพและใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยมีการแบ่งพื้นที่ตามแนวปฏิบัติของ “ทฤษฎีใหม่” ซึ่งแบ่งพื้นที่ที่ได้รับจัดสรรออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ พื้นที่สระน้ำ (30%) พื้นที่นาข้าว (30%) พื้นที่สวนและพืชไร่ (30%) และพื้นที่สำหรับที่อยู่อาศัย (10%) ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับว่า ที่ดินที่เกษตรกรได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์นั้นมีพื้นที่จำกัด ดังนั้น เกษตรกรในพื้นที่ สทก. ควรใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีอยู่ให้คุ้มค่าและหลากหลายที่สุด ทั้งการปลูกไม้ยืนต้นและพืชเกษตรในพื้นที่เดียวกันในรูปแบบของ “วนเกษตร” ซึ่งจะเป็นการเพิ่มรายได้ถึง 2 ทาง สำหรับพันธุ์ไม้ที่เกษตรกรในพื้นที่ควรจะปลูกนั้น ทางกรมป่าไม้ได้จัดทำเป็นรายการพันธุ์ไม้แนะนำซึ่งเจ้าหน้าที่มองว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์เป็น “ไม้ 3 อย่าง” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว² ได้แก่ ไม้สัก สะเดา ยูคาลิปตัส สน ประติพัทธ์ สนทะเล ชี้เหล็ก กระถินยักษ์ กระถินณรงค์ ไม้ สะเดาข้าง และไม้ผลชนิดต่างๆ

อย่างไรก็ตาม รัฐมักจะมีมุมมองข้ามพลวัตและความหลากหลายในการปรับเลือก ยุทธศาสตร์การดำรงชีพของชุมชนท้องถิ่น (เป็นแก้ว เหลืองอร่ามศรี 2554) จากการศึกษาพบว่า เกษตรกรในเขตป่าแต่ละครอบครัวต่างมีรูปแบบการทำมาหากินที่หลากหลายและไม่ได้ผูกติดกับการประกอบอาชีพเพียงอาชีพเดียว เช่น บางครอบครัวมีการทำไร่ เลี้ยงสัตว์ และรับจ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนและการจัดการแรงงานในระดับครัวเรือน การให้เพื่อนบ้านเช่าที่ดินทำกินในระยะสั้นโดยที่ตัวเองและสมาชิกในครัวเรือนออกไปรับจ้างในเมืองก็เป็นรูปแบบหนึ่งในการทำมาหากินของชุมชนในเขตป่า ซึ่งทำให้พวกเขาสามารถมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ดูเหมือนว่าเงื่อนไขของ สทก. ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติการดังกล่าวของชาวบ้าน นอกจากนี้แนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขต สทก. มักจะมุ่งเน้นการผลิตแบบยังชีพโดยมองว่าการผลิตเพื่อขายเป็นภัยคุกคามต่อที่ดินป่าไม้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะละเลยและมองข้าม

² ดังที่บทความ “พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (ด้านป่าไม้)” เผยแพร่ในเว็บไซต์ สำนักโครงการพระราชดำริและกิจการพิเศษ กรมป่าไม้ ได้อ้างอิงพระราชดำรัสตอนหนึ่งว่า “การปลูกป่าถ้าจะให้ราษฎรมีประโยชน์ให้เขาอยู่ได้ ให้ใช้วิธีปลูกไม้ 3 อย่างแต่มีประโยชน์ 4 อย่าง คือไม้ใช้สอย ไม้กินได้ ไม้เศรษฐกิจ ประโยชน์อย่างที่ 4 คือ ได้ระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ....” ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://bit.ly/1CH3agZ>.

การพัฒนาการตลาดและการประกันราคาผลผลิตให้กับเกษตรกรในพื้นที่ สทก. ประเด็นก็คือ เกษตรกรในเขตป่าไม่ได้ปฏิเสธรูปแบบการดำรงชีพแบบพอเพียงที่ทางเจ้าหน้าที่เสนอให้กับพวกเขา แต่คำถามใหญ่คือ ในสภาพปัจจุบันพวกเขายังไม่สามารถสร้างรายได้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตประจำวันของตนเองและครอบครัว แล้วพวกเขาจะอยู่อย่างพอเพียงได้อย่างไร

หากกล่าวโดยสรุป ต้องยอมรับว่าในแง่หนึ่งการให้สิทธิทำกินแก่เกษตรกรในเขตป่าทำให้พวกเขาสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ลดแรงปะทะและการเผชิญหน้าระหว่างเจ้าหน้าที่กับคนยากจนในป่า แต่ในอีกแง่หนึ่ง การให้สิทธิทำกินในรูปแบบ สทก. ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของความไม่ไว้วางใจของรัฐที่มีต่อคนท้องถิ่นและความยากจนของพวกเขา ได้กลายมาเป็นเงื่อนไขใหม่ต่อการดำรงชีพและการปรับตัวของเกษตรกรในเขตป่า ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วพวกเขาไม่ได้เป็น “เจ้าของที่ดิน” อย่างแท้จริง แต่เป็นเสมือน “ผู้เช่า” ที่ดินของรัฐ การไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินนั้นนอกจากทำให้เกษตรกรรู้สึกไม่มั่นคงต่อการครอบครองที่ดินในอนาคตแล้ว ยังทำให้เกษตรกรในเขตป่าขาดโอกาสในการใช้ที่ดินในฐานะทุนหรือทรัพย์สินของตนเองเพื่อยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนให้หลุดพ้นจากความยากจนเฉกเช่นเกษตรกรอื่นๆ ที่อยู่นอกพื้นที่ป่าของรัฐ

บทส่งท้าย: ปัญหาที่ดินป่าไม้ต้องแก้ที่โครงสร้าง

การจัดสรรสิทธิทำกินในเขตป่าในรูปแบบ สทก. ถือเป็นความพยายามของรัฐในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการถือครองและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ถือเป็นการจัดการเชิงสถาบันในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ การให้สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าถือเป็นปัจจัยพื้นฐานต่อการดำรงชีพของเกษตรกรไทย ซึ่งทำให้สามารถเข้าถึงที่ดินเพื่อการดำรงชีพและอยู่อาศัยในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การจัดสรรสิทธิในที่ดินโดยให้เพียง “สิทธิทำกิน” แต่ไม่ให้ “สิทธิความเป็นเจ้าของ” เพื่อป้องกันที่ดินไม่ให้ “หลุดมือ” ไปจากเกษตรกรนั้นดูจะไม่เอื้อต่อการดำรงชีพของเกษตรกรไทยในปัจจุบันที่ต้องการยกระดับและขยายฐานะทางเศรษฐกิจของครัว

เรือน และดูเหมือนว่า การห้ามไม่ให้เกษตรกรซื้อ-ขายที่ดิน สทท. นั้น นอกจากจะกีดกันเกษตรกรในเขตป่าในการเข้าถึงแหล่งทุน “ในระบบ” แล้ว เงื่อนไขดังกล่าวยังผลักดันให้เกษตรกรต้องหันไปพึ่งแหล่งทุน “นอกระบบ” มากขึ้น ซึ่งอาจไปเพิ่มความเสี่ยงต่อการสูญเสียการครอบครองที่ดินทำกินของเกษตรกรให้สูงขึ้น

ผู้เขียนมองว่า การปฏิรูปที่ดินที่เอื้อต่อการดำรงชีพของเกษตรกรไทยในยุคของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วคือการปฏิรูปกรรมสิทธิ์ในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน เกษตรกรไทยต้องเป็น “เจ้าของที่ดิน” เพื่อที่พวกเขาจะได้มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจเพื่อการลงทุนและสร้างผลประโยชน์จากที่ดินผืนนั้น ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับแนวคิดที่ว่า “การปฏิรูปที่ดินจะต้องเริ่มต้นจากการเปลี่ยนวิธีคิดเกี่ยวกับที่ดิน” ซึ่งกลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวพยายามรณรงค์ให้สังคมเปลี่ยนมุมมองที่มีต่อที่ดิน กล่าวคือ ทางกลุ่มต้องการให้เปลี่ยนความเข้าใจจากเดิมที่มองว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนตัว หรือเป็นสินค้าเพื่อเก็งกำไรให้มองที่ดินเป็น “ต้นทุนทางสังคม” เพราะเป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญของการเป็นปัจจัยสี่ในการดำรงชีพของมนุษยชาติ ผู้เขียนมองว่า แนวคิดดังกล่าวโรแมนติกและไม่สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงและพลวัตของเกษตรกรไทยในปัจจุบันดังที่ได้เห็นจากประสบการณ์ของชาวบ้านบารมี

ภาครัฐต้องยอมรับให้ได้เสียก่อนว่า ปัญหาที่ดินป่าไม้เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ดังนั้นการแก้ไขปัญหาดังที่ยั่งยืนต้องปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง และต้องดำเนินมาตรการหลายมาตรการในหลายระดับไปพร้อมๆ กัน ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เช่น การออกกฎหมายให้มีการเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว หรือการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีการบังคับใช้อย่างจริงจัง เป็นต้น ทั้งนี้ บทความนี้ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า การผลกระทบของปัญหาที่ดินป่าไม้ให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของเกษตรกรในเขตป่า โดยควบคุมและจำกัดสิทธิในการเข้าถึงที่ดินที่พวกเขาพึงจะได้รับ ไม่น่าจะเป็นคำตอบของนโยบายที่นำไปสู่การมีสังคมสันติสุขในอนาคต

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

กรมป่าไม้. 2535. *คู่มือประชาชนผู้ได้รับ สทก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

กรมป่าไม้. 2555. *ป่าไม้เพื่อการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักจัดการป่าชุมชน.

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) และ กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน (LocalAct). 2555. “การจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมทางสังคม: กรณีศึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.” เอกสารประกอบการนำเสนอผลงานวิจัย, กรุงเทพฯ, 12 กรกฎาคม.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. 2554. *มโนทัศน์การดำรงชีพ*. เชียงใหม่: พงษ์สวัสดิ์การพิมพ์.

อานันท์ กาญจนพันธ์, บรรณาธิการ. 2543. *พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรกระบวนทัศน์และนโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เอกสารภาษาอังกฤษ

Agrawal, Arun. 2008. “The Role of Local Institutions in Adaptation to Climate Change.” Paper prepared for the Social Dimensions of Climate Change, Social Development, The World Bank, Washington DC, March 5-6.

Allasiw, Doreen Ingosan. 2012. “Land Ownership and Sustainable Resource Management: lessons from the protected area management of Mount Pulag National Park, Philippines.” *OIDA International Journal of Sustainable Development* 3(7): 55-60.

International Fund for Agriculture Development (IFAD). 2012. “Land Tenure Security and Poverty Reduction.” Rome: International Fund for Agriculture Development.

Bullard, Richard K. 2002. “Land Ownership and Sustainable Development.” Paper presented at FIG XXII International Congress, D.C. USA, April 19-26.

เอกสารออนไลน์

นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2555. “การปฏิรูปที่ดินในระบบทุนนิยม.” *มติชนออนไลน์*, 8 สิงหาคม. สืบค้นวันที่ 13 กันยายน 2556. http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1344237234.

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์. 2554. “ร่วมสร้างนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อความเป็นธรรม.” เอกสารประกอบการสัมมนาโดยคณะกรรมการปฏิรูป ณ สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์, กรุงเทพฯ, 16 มีนาคม, <http://www.ftawatch.org/all/news/23054>.

มนินทร์ สุทธิวัฒนานิติ. 2555. “บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจไทยและแนวทางปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหา: ปัญหาการถือครองที่ดินโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์และข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศไทย.” *เว็บไซต์ Asian Institute for Human Rights*. สืบค้นวันที่ 13 กันยายน 2556. <http://goo.gl/7hdkgu>.

Pongphon Sarnsamak. 2012. “Plan would Throw Open Degraded Forest Areas to Farming.” *The Nation*, June 11. Accessed September 13, 2013. <http://shar.es/1H3whJ>.

สื่อบันทึกเสียง

ประยงค์ ดอกลำไย. 2556. “พลังพลเมือง ปฏิรูปประเทศไทย.” บันทึกเสียงปาฐกถาพิเศษในงานสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ, 1 มิถุนายน.