



## ทางเลือกในการจัดการทรัพยากร ของภาคประชาชน

โดย กฤตพร ณ บ่อเทพ  
อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต  
หนังสือพิมพ์พิมพ์ชนรายวัน คอลัมน์กระแสทรรศน์  
วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๑ ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑๐๙๔๘๙



# ทางเลือกในการจัดการทรัพยากร ของภาคประชาชน\*



นที่จริง รูปแบบในการจัดการ  
ทรัพยากร โดยชุมชนในประเทศไทย  
ไทยได้ถือกำเนิดขึ้นตลอดมา  
หลายชั่วอายุคนจนกลายเป็นขนบธรรมเนียม  
ประเพณีต่างๆ ของคนในท้องถิ่นมากมาย  
ไม่ว่าจะเป็นประเพณีในการดูแลแหล่ง  
ทรัพยากรน้ำ ป่าไม้ ที่ดินในการทำมาหากิน ฯลฯ  
แม้กระนั้น สิ่งที่เป็นปัญหาหลักๆ ของ  
การจัดการทรัพยากรในบ้านเราซึ่งทำให้  
ประชาชนในระดับรากหญ้าไม่มีโอกาสเข้ามา

มีส่วนร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการ  
ทรัพยากรด้วยตนเองอย่างแท้จริงเสียที่นั่น  
นอกจากจะมีปัญหาเรื่อง "สิทธิ" ซึ่งอาจเป็น  
ปัญหาซับซ้อนเป็นวงกว้างไปถึงข้อกำหนดใน  
รัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องการรวม  
อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและขาดการส่งเสริม  
สนับสนุนอย่างจริงจังของภาครัฐและที่สำคัญ  
คือปัญหาเรื่องการแทรกแซงด้วยอำนาจ  
การเมืองเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มบางกลุ่ม  
อีกด้วย

\* นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิติกร กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย รวบรวม.



สำหรับในที่นี่จะกล่าวถึงเฉพาะแต่ปัญหาในเรื่องการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องต่อการสร้างนโยบายที่มาจากชุมชน และความเป็นไปได้ในการผลักดันนโยบายระดับล่างไปสู่กระบวนการของรัฐ โดยหากกล่าวถึงนโยบายจากล่างสู่บน (Bottom-Up Policy) ซึ่งในที่นี่จะเรียกว่า "นโยบายชุมชน" หรือ "นโยบายรากหญ้า" นั้น ย่อมเป็นที่รู้จักและยอมรับกันในหมู่นักวิชาการและนักปฏิบัติมาเป็นเวลายาวนานแล้ว และหวังว่าน่าจะเป็นทางออกในการนำมาใช้แก้ไขปัญหาเรื่องจัดการทรัพยากรได้ดีที่สุด โดยนอกจากนั้นนโยบายชุมชนยังเป็นผลที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางการประชาธิปไตยได้อีกด้วย

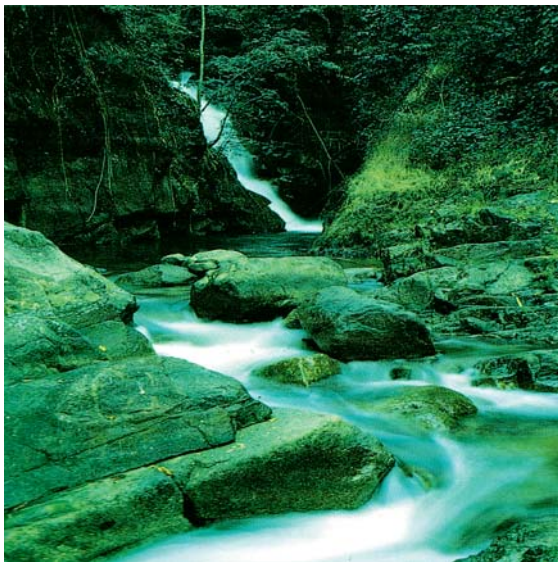
กระแสการผลักดันนโยบายชุมชนในประเทศไทยเกิดขึ้นในท่ามกลางปัญหาเรื่องแรกคือ การกุ่มอำนาจไว้ที่รัฐ เนื่องจาก "รัฐ" ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้วัฒนธรรมในการกุ่มอำนาจในการบริหารจัดการไว้ตลอดมา ซึ่งแน่นอนที่สุด "รัฐ" ก็ย่อมเกิดความไม่คุ้นเคยเมื่อต้องโอนอำนาจที่ตนเคยมีให้แก่ชุมชน (Empowerment) และนอกจากนั้น ยังรวมถึงการที่จะให้ผู้ถืออำนาจยอมรับแนวความคิดของชุมชนหรือชาวบ้านในเรื่องต่างๆ เช่น การเสนอกฎหมายเพื่อการจัดการดูแลและตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรก็ยังคงเป็นสิ่งใหม่ของสังคมไทย ตัวอย่างรูปแบบของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากร



ของตนเองที่ผ่านมา เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative) กรณีที่มีการต่อสู้มาอย่างยาวนาน คือ กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในการจัดการป่าโดยชุมชน หรือที่รู้จักกันดีในนาม พ.ร.บ.ป่าชุมชน โดยการรวมตัวของเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ ซึ่งประกอบไปด้วยชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ป่า นักวิชาการสายต่างๆ และเอ็นจีโอ อันนับได้ว่าเป็นการก่อให้เกิดภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งแห่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เป็นเวลานานสิบปีแล้วที่ พ.ร.บ.ป่าชุมชนยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาเนื่องจากไม่อาจตกลงกันได้ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชุมชนในเรื่องรายละเอียดเนื้อหาที่แตกต่างกันจากแนวคิดทั้งสองฝ่าย ปัญหาเรื่องที่สองคือ



การใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงต่อการเสนอนโยบายจากชุมชน เช่น กรณีการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกร ที่ริเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่สามารถชี้ให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในระดับรากหญ้าในการขอมีส่วนร่วมในนโยบายเพื่อบริหารจัดการตลอดจนดูแลผลประโยชน์ให้แก่เกษตรกรรายย่อย และเพื่อที่จะสามารถเผชิญหน้าต่อนายทุนธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ได้ แต่ในขณะเดียวกันได้มีร่าง พ.ร.บ. ที่เกิดจากการร่างของเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อำนาจหน้าที่ที่สังกัดในกระทรวงเกษตรฯ จนต้องทำให้ต้องยุติการพิจารณา พ.ร.บ. ทั้ง ๒ ฉบับไว้ระยะหนึ่ง



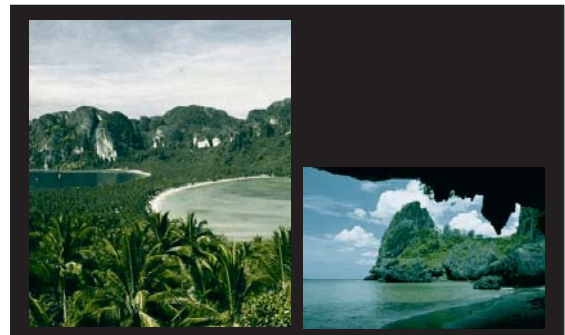
อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กระทรวงเกษตรฯ ได้นำร่าง พ.ร.บ. สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้ ได้เกิดการต่อต้านจากเครือข่าย

เกษตรกรรายย่อยเนื่องจาก พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวไม่ได้มาจากเกษตรกรอย่างแท้จริง แต่กลับเป็นฉบับที่ร่างขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งนั้นก็แสดงให้เห็นถึงการเข้าแทรกแซงการเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอนโยบายของชุมชนโดยใช้ข้อได้เปรียบที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้การเข้าชื่อเพื่อขอเสนอกฎหมายแล้ว ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องนโยบายอีกรูปแบบหนึ่งก็คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจดำเนินการนโยบายใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหากแต่ปัญหาก็คือ กระบวนการในการทำประชาพิจารณ์ที่ผ่านมาในเมืองไทยกลับก่อให้เกิดประเด็นความขัดแย้งมากขึ้นอันเนื่องมาจากความไม่โปร่งใสเป็นกลางของรัฐที่เข้าไปทำหน้าที่ในการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งในท้ายที่สุดยังส่งผลทำให้ชาวบ้านในชุมชนเกิดความไม่ไว้วางใจในกระบวนการอื่น ๆ ที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการอีกด้วยตัวอย่างเช่น การทำประชาพิจารณ์ในเรื่องโครงการการสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดและบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งประชาชนในพื้นที่ผู้ร่วมลงความเห็นในการทำประชาพิจารณ์ส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นตัวแทนของรัฐ และกลุ่มผลประโยชน์ในฐานะต่างๆ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าของที่ดินที่ขายให้



โครงการ ฯลฯ ความไม่โปร่งใสนี้ได้ขยายผลไปถึงการทำให้ชาวบ้านเกิดความไม่ไว้วางใจต่อบริษัทผู้รับผิดชอบในเรื่องการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ในเวลาต่อมาโดยจากปัญหาดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงจังในการส่งเสริมผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายชุมชนของภาครัฐอย่างชัดเจน จากกรณีตัวอย่างเพียงบางส่วนข้างต้น จะเห็นได้ว่าอันที่จริงแล้วประชาชนชาวไทยต่างตื่นตัวในการแสดงความคิดเห็น สนใจจะเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดัน "นโยบายชุมชน" มาโดยตลอดนานนับสิบปี หากแต่จวบจนกระทั่งบัดนี้ เราสามารถสรุปได้ว่า ยังไม่มีนโยบายใดๆ ที่เกิดจากรากหญ้าประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงเลย ซึ่งหากรัฐมีความจริงจังในการถ่ายโอนอำนาจและสิทธิในการจัดการทรัพยากรของตัวเองให้แก่ประชาชนแล้วนั้น รัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทจากที่เคยใช้อำนาจในฐานะผู้ควบคุมและผู้สั่งการไปเป็นผู้สนับสนุนส่งเสริม และให้คำปรึกษาแก่ชุมชน อย่างไรก็ตาม จากความพยายามของหลายๆ ฝ่ายที่มองเห็นปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้มีการผลักดันให้เกิด "พระราชบัญญัติสภาชุมชน" ขึ้น ซึ่งนับได้ว่าเป็นกุญแจสำคัญที่จะพัฒนาแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากภาครัฐมายังท้องถิ่น เพื่อให้คนในระดับท้องถิ่นจนถึงชุมชนกำหนดวิถีชีวิตด้วยตนเองอย่างอิสระ

โดย พ.ร.บ.สภาชุมชน ก็ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อปลายปี พ.ศ.๒๕๕๐ ที่ผ่านมานี้เนื้อหาของ พ.ร.บ.สภาชุมชน ไม่ได้เป็นเพียงแสดงให้เห็นถึงแนวทางในการกระจายอำนาจจากรัฐสู่ท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงแนวทางในการส่งเสริมกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่นในระดับชุมชนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมอีกด้วยในการนี้ ผู้เขียนเห็นว่า หากต้องการส่งเสริมนโยบายจากรากหญ้าให้ประสบผลสำเร็จอย่างจริงจังนั้น เราควรต้องพัฒนาส่งเสริมใน ๒ ส่วน คือ



**ส่วนที่ ๑** ต้องผลักดันให้มีกระบวนการตามหลักการขององค์การสภาชุมชนมารองรับ เช่น ต้องให้สภาชุมชนระดับตำบลมีทั้งอำนาจหน้าที่และภารกิจในการส่งเสริมให้ชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนใช้ศิลปวัฒนธรรมในการที่จะเกิดประโยชน์แก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยปฏิบัติการผ่านเวทีชุมชน ซึ่งผู้นำชุมชนจะต้องจัดตารางเวลาที่เหมาะสมเพื่อเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้เข้ามามีส่วนร่วม



พูดคุยถึงปัญหา แสดงความคิดเห็นและ  
ทำความเข้าใจในเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้ง  
ช่วยกันหาทางแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนของ  
ตนเองพร้อมทั้งเสริมสร้างผลึกตัน

**ส่วนที่ ๒** คือ การพัฒนาทุนทางสังคม  
(Social Capital) ที่ประกอบไปด้วยความ  
เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ความไว้วางใจกันของคนใน  
ชุมชน ชาวบ้านต้องมีสำนึกในท้องถิ่นและมี  
ความรู้สึกเป็นเจ้าของถิ่นฐานและทรัพยากร  
ในชุมชน และคนในชุมชนต้องมีแบบแผนชีวิต  
ร่วมกัน ต้องมีเครือข่ายเพื่อความร่วมมือกัน  
ทั้งแบบเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ ซึ่งทุน  
ทางสังคมทั้งหมดที่กล่าวมานี้สามารถพัฒนา  
ได้ด้วยความเข้มแข็งของวัฒนธรรมไทย  
อันเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว เช่น เครือข่ายในชุมชน  
ที่เหนียวแน่นของสังคมไทยคือ ความสัมพันธ์  
ในระดับต่างๆ เช่น เครือญาติ (Kinship), เพื่อน  
(Friendship) และเพื่อนบ้าน (Neighbor-ship)  
ที่จะเป็นตัวช่วยลดความขัดแย้ง มีความ  
เอื้อเฟื้อกัน สร้างเสริมความไว้วางใจกัน  
สามารถสร้างแบบแผนวิถีชีวิตและเป้าหมาย  
ชีวิตร่วมกัน เป็นต้น

สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะส่งผลให้ "เวทีของ  
ชุมชน" ปราศจากการขัดแย้งแข่งขัน และเป็น  
เวทีเพื่อให้ชาวบ้านได้ไป "เลือก" และไปผลึกตัน  
นโยบายของตนเองอย่างแท้จริง เราจะเห็นได้ว่า  
อย่างน้อยที่สุด ปัญหาของนโยบายชุมชนใน  
ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะได้รับการแก้ไข  
โดยเฉพาะในมิติของอำนาจของรัฐที่ได้

โอนถ่ายผ่าน "องค์กรสภาชุมชน" ที่จะเกิดขึ้น  
ในไม่ช้านี้ โดยประกอบกับมิติทางสังคม  
วัฒนธรรมที่เข้มแข็งดังที่ได้กล่าวมาแล้ว  
แม้กระนั้นก็ตาม ในอนาคตประชาชนชาวไทย  
จะได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมต่อนโยบายที่  
มาจากพลังของคนท้องถิ่นหรือไม่ และ  
"นโยบายชุมชน" หรือ "นโยบายรากหญ้า"  
จะได้ขึ้นแท่นเป็น "นโยบายประชานิยม"  
เช่นเดียวกับนโยบายที่มาจากรัฐและขับเคลื่อน  
ไปสู่ความสำเร็จได้หรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับ  
การดำเนินการในทางปฏิบัติของทุกฝ่าย โดย  
จะต้องผสมผสานการใช้อำนาจควบคู่ไปกับ  
การใช้คุณธรรมและสำนึกในความเป็น  
ประชาชนชาวไทยของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง **๑**