

สรุปบทเรียนการเข้าร่วมฝึกอบรมหลักสูตร การวางแผนการใช้ที่ดินระดับตำบล รุ่น ๒
วันที่ ๒๘ - ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ ณ โรงแรมเพชรรัชต์ การ์เด้น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

โดย นายอริวัฒน์ สิทธิภิญญาพัฒน์
ผู้อำนวยการสถานีพัฒนาที่ดินมุกดาหาร

๑. หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมและปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนในกลุ่มต่างๆ เนื่องจากการจัดการทรัพยากรดินมีลักษณะรวมศูนย์ ขาดการเชื่อมโยงกับพื้นที่ ในขณะที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มสูงขึ้น ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจและชุมชนเมือง เพื่อให้การใช้ทรัพยากรดินเป็นไปอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยนำข้อมูลสภาพแวดล้อมมาพิจารณาหรือวิเคราะห์ควบคู่ไปกับข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม การวางแผนการใช้ที่ดินจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านเพื่อร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการใช้ที่ดินในปัจจุบัน แล้วให้แนวทางในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอย่างยั่งยืน

การวางแผนการใช้ที่ดินจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เนื่องจากปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ทั้งปัจจัยทางด้านกายภาพ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมและปัจจัยในด้านนโยบายการบริหารจัดการ การวางแผนการใช้ที่ดินในแต่ละพื้นที่จะต้องคำนึงถึงการจัดการบนพื้นฐานของศาสตร์ต่าง ๆ แบบสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ครอบคลุมในทุกมิติที่เกี่ยวข้อง กรมพัฒนาที่ดินจึงให้ความสำคัญและมุ่งเน้นให้บุคลากรมีความรู้ ความสามารถในการวางแผนการใช้ที่ดิน เพื่อความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรม มีความรู้ ความเข้าใจ หลักการและกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินระดับตำบล

๒.๒ เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมสามารถวางแผนการใช้ที่ดินระดับตำบลได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

๓. สรุปบทเรียนที่ได้จากการเข้าร่วมฝึกอบรม

แยกได้ ๔ ประเด็น ประกอบด้วย

๓.๑ บทบาทของ อปท. ในการจัดการทรัพยากรดิน

๓.๒ บทวิเคราะห์นโยบายแห่งรัฐกับการดำเนินงานของกรมพัฒนาที่ดิน

๓.๓ ร่างแผนการใช้ที่ดินตำบล

๓.๔ รูปแบบการสัมภาษณ์

๓.๑ บทบาทของ อปท. ในการจัดการทรัพยากรดิน

๓.๑.๑ บทบาทของ อปท. ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๕๐ บัญญัติไว้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

- การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

- การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

- การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่

- การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

๓.๑.๒ การถ่ายโอนอำนาจในการจัดการที่ดินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประเด็นพิจารณา ๒ ประการ ประกอบด้วย

๑.กฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควรในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากร และการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชาวบ้าน

๒.ภารกิจที่ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเฉพาะหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง ในด้านผังเมืองรวมจังหวัด การเปรียบเทียบปรับ การขุดและถมดิน กรมการปกครอง ด้าน การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และกรมที่ดินด้านการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินรกร้าง วางเปล่า

ส่วนการพัฒนาอาชีพราษฎรในพื้นที่ รวมทั้งการปรับปรุง บำรุงดูแลรักษาทรัพยากรการผลิตในพื้นที่ที่ยังไม่มีการถ่ายโอนอย่างจริงจังจากหน่วยงานหลักที่บทบาทหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรง แต่ก็มีหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถประสานงานและบูรณาการกับหน่วยงานหลักที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงได้อย่างมีประสิทธิภาพในการร่วมดำเนินกิจกรรมทั้งการส่งเสริมอาชีพและการจัดการทรัพยากรการผลิต ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ได้อย่างดี

๓.๑.๓ บทเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอที่ต้องการให้เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ประกอบด้วย ขบวนการองค์กรชุมชนดำเนินการร่วมกัน การพัฒนาระบบการจัดการที่ดินร่วมกัน การดำเนินงานร่วมกันกับภาคีหน่วยงานในพื้นที่ ร่วมกันตรวจสอบข้อมูลปัญหา กับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ประสานหน่วยงานสนับสนุนงบประมาณในการแก้ไขปัญหาและจัดทำข้อตกลงระหว่างภาครัฐและชุมชนในการใช้ที่ดินร่วมกันเป็นต้น

๓.๑.๔ ข้อเสนอบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการที่ดิน แนวคิดการมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบเป็นเรื่องที่ควรดำเนินการด้วยเหตุผล อย่างน้อย ๓ ประการ ประกอบด้วย

๑.รู้ถึงประเด็นปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่

๒.รู้ถึงความต้องการของประชาชนในเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ

๓.การดำเนินการจะมีประสิทธิภาพมากกว่าเพราะมีผลประโยชน์ต่อชุมชนในเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง

๓.๑.๕ เงื่อนไขที่ควรดำเนินการถ่ายโอนภารกิจเรื่องการบริหารจัดการที่ดิน ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี ๕ ประการ ดังนี้

๑. ประเทศไทยจำเป็นต้องมีทิศทางหรือเป้าหมายการใช้ที่ดินของชาติที่ชัดเจน ในรูปของแผนการใช้ที่ดินของชาติที่ทุกหน่วยงานยอมรับ เพื่อมิให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการที่ดินระหว่าง อปท. ที่มีขอบเขตติดกัน เนื่องจากกรอบแนวคิดในการพัฒนาไม่ตรงกัน

๒. ควรทบทวนถึงการทับซ้อนของอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน

๓. ควรตรากฎหมายขึ้นใหม่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความชัดเจนถึงขอบเขตหน้าที่ที่บัญญัติไว้

๔. ต้องดำเนินการสร้างองค์ความรู้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะมีภารกิจที่มอบจากส่วนราชการจำนวนมาก

๕. ต้องสร้างกระบวนการยอมรับบทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจากสาธารณะเพื่อเป็นการขับเคลื่อนกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ในการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๒ บทวิเคราะห์นโยบายแห่งรัฐกับการดำเนินงานของกรมพัฒนาที่ดิน

FAO (๑๙๘๙) ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนการใช้ที่ดิน คือการประเมินศักยภาพของที่ดินอย่างมีระบบให้ทางเลือกในการใช้ที่ดินที่เหมาะสมต่อสถานะเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้ได้รูปแบบการใช้ที่ดินที่ดีที่สุด และเป็นที่ยอมรับโดยมีความมุ่งหมายให้การใช้ที่ดินที่กำหนดขึ้นนั้น ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด

Dent (๑๙๘๘) ได้ให้คำจำกัดความของการวางแผนการใช้ที่ดินว่า เป็นวิธีที่จะช่วยให้ผู้ตัดสินใจได้เลือกกว่า จะใช้ที่ดินอย่างไร โดยการประเมินคุณภาพของดินและให้ทางเลือกการใช้ที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ ที่ตรงกับเป้าหมายที่ต้องการ แล้วจัดทำนโยบายและแผนงานในการใช้ที่ดินนั้น

Dent (๑๙๘๕) ได้ให้หลักการในการวางแผนการใช้ที่ดิน ๑๐ ประการ คือ

๑. การวางแผนการใช้ที่ดินคือเรื่องของเหตุและผล
๒. การวางแผนการใช้ที่ดินเป็นวิธีที่ยืดหยุ่นได้
๓. การวางแผนการใช้ที่ดินเป็นกระบวนการเรียนรู้
๔. การวางแผนการใช้ที่ดินต้องดำเนินการเป็นคณะ
๕. การวางแผนการใช้ที่ดินเป็นการดำเนินงานในลักษณะสหวิชา
๖. ความต้องการของมนุษย์กระตุ้นให้เกิดกระบวนการวางแผน
๗. การวางแผนสามารถดำเนินการได้หลายระดับ
๘. แผนการใช้ที่ดินสามารถเปลี่ยนแปลงได้
๙. กระบวนการและเหตุผลในการตัดสินใจเพื่อกำหนดแผนการใช้ที่ดินต้องชัดเจน
๑๐. แผนการใช้ที่ดินต้องมีลักษณะผสมผสานเป็นองค์รวม

ความสำคัญของการวางแผนการใช้ที่ดิน เนื่องจากที่ดินมีจำนวนคงที่แต่ความต้องการที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตลอดเวลา การจัดสรรที่ดินเพื่อให้ตอบสนองกับความต้องการทุกด้านจึงจำเป็นต้องมีแผนการใช้ที่ดินที่กำหนดไว้ล่วงหน้า Stamp (๑๙๖๗) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนการใช้ที่ดินว่า จะเป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลระหว่างการแบ่งปันการใช้ที่ดินตามความต้องการของคนหลายกลุ่มในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยชี้ให้เห็นความจำเป็นของที่ดินที่จะตอบสนองความต้องการ รวม ๖ ประการ

คือ แหล่งผลิตอาหาร ที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรม สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เส้นทางคมนาคมและพื้นที่เพื่อความมั่นคง

การวางแผนการใช้ที่ดินเป็นการให้ทางเลือกการใช้ที่ดินที่ยั่งยืน จึงมีความสำคัญในระยะยาว การมองผลตอบแทนของการใช้ที่ดินระยะสั้นและระยะยาวนั้น จะเห็นได้ชัดเจนในกรณีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินบางประเภท เช่น พื้นที่เกษตรกรรมที่ดีไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น เช่น ที่อยู่อาศัยและโรงงานอุตสาหกรรมนั้น จะมีผลตอบแทนต่อเจ้าของที่ดินในระยะสั้น แต่ Bentley (๑๙๘๔) ได้ทักท้วงไว้ว่า เป็นการมองผลตอบแทนทางเศรษฐกิจในระยะสั้น เพราะประชากรเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ในขณะที่ดินที่เหมาะสมต่อการผลิตอาหารมีคงที่ และนับวันจะลดความอุดมสมบูรณ์ลง จึงควรมองการใช้ที่ดินในระยะยาวให้มากขึ้น

การวิเคราะห์สถานการณ์ที่ดินและการเกษตรไทย ได้ใช้ระบบ DPSIR ซึ่งมีรายละเอียดคือ

D (Driver)	คือ ปัจจัยขับเคลื่อน
P (Pressure)	คือ ความกดดัน
S (State)	คือ คุณภาพหรือสถิติ
I (Impact)	คือ ผลกระทบ
R (Response)	คือ การตอบสนองของภาครัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒(๑) กำหนดให้มีการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาตรา ๒๕๘ กำหนดจัดให้มีการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์ที่ดินและการถือครองที่ดินทั่วประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิการครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในมาตรา ๙ (๑) (๒) และมาตรา ๑๖ วรรค ๒

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแผนการปฏิรูปประเทศ ประเด็นย่อยทรัพยากรดิน กำหนดให้มีการจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติทั้งระบบ ส่งเสริมการใช้ที่ดินให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่วนประเด็นย่อยทรัพยากรน้ำ ให้ดำเนินการสร้างกลไกหรือเครื่องมือเพื่อเชื่อมโยงการบริหารจัดการน้ำและการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกัน รวมทั้งสร้างกระบวนการหรือระบบเพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนการใช้ที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในมาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๓

ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) กำหนดให้มีการพัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ มุ่งเน้นความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาความมั่นคงน้ำ พลังงานและเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นพัฒนา รวมทั้งยกระดับกระบวนการที่คนเพื่อกำหนดอนาคตประเทศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในมาตรา ๙ (๒) (๕) มาตรา ๑๓ และ ๑๕

๓.๓ ร่างแผนการใช้ที่ดินตำบล

ในร่างแผนการใช้ที่ดินตำบล ได้กำหนดข้อมูลที่เป็นองค์ประกอบ ๕ บท ดังนี้

๑. ข้อมูลทั่วไป ประกอบด้วย ที่ตั้ง อาณาเขต ประวัติและเอกลักษณ์ การแบ่งส่วน การปกครองและการบริหาร ข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและวัตถุประสงค์
๒. การวางแผนการใช้ที่ดิน ประกอบด้วยปรัชญาและกระบวนการที่คน การกำหนดเขต การวางแผนการใช้ที่ดิน สภาพการใช้ที่ดิน ปัญหาการเกษตรกรรม ภายใต้การใช้ที่ดินระดับไร่นา ปัญหา

และทางแก้ไข การประเมินคุณภาพที่ดิน สภาพเศรษฐกิจและสังคม และการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งและแนวทางการใช้ประโยชน์จาก SWOT

๓. แผนการใช้ที่ดิน ประกอบด้วยแผนการใช้ที่ดิน เขตการใช้ที่ดิน พืชเศรษฐกิจ และระบบการปลูกพืช การจัดการดินและการอนุรักษ์ดินและน้ำ

๔. การจัดการดิน การอนุรักษ์ดินและน้ำและการพัฒนาที่ดิน

๕. สรุปและข้อเสนอแนะ สรุปในรูปแบบ executive summary ข้อเสนอแนะเป็นประเด็นที่ได้จากการวิเคราะห์ SWOT จากการมีส่วนร่วมของชุมชนในส่วนจุดแข็ง และโอกาส รวมทั้งจากแผนการใช้ที่ดิน สุดท้ายเป็นแผนงานและโครงการ การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ที่มีความจำเป็นทั้งในปัจจุบันและอนาคต ระยะ ๑ - ๒ ปี และควรมีแผนงาน/โครงการร่วมกับ อบต.

๓.๔ รูปแบบการสัมภาษณ์ มี ๓ ประเภท ดังนี้

๑. แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) ใช้แบบสอบถามที่ต้องเลือกตอบข้อใดข้อหนึ่งตามที่ออกแบบไว้ ใช้ Questionnaires แบบปรนัย

๒. แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi -Structured Interview) ส่วนหนึ่งเป็นแบบโครงสร้าง ผสมกับแบบแสดงความคิดเห็นแบบอิสระ ใช้ Questionnaires แบบปรนัย + อัตนัย

๓. การสัมภาษณ์ลึก (In - depth Interview) เป็นการตั้งคำถามที่ต้องการคำตอบเน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณ เป็นวิธีการที่ผู้ให้ข้อมูลชอบ สะท้อนปัญหาและความต้องการจริง ณ เวลานั้น แต่กระบวนการมีความอ่อนไหวสูง ผู้ดำเนินการต้องมีความชำนาญและองค์ความรู้รอบด้าน ไม่ใช่ Questionnaires มีวัตถุประสงค์หลัก ๓ ประการ ๑) ช่วยเพิ่มเติมข้อมูลที่ได้มาจากวิธีการอื่น ๒) ตรวจสอบความเป็นจริงของข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาก่อน ๓.) ได้เห็นพื้นที่ศึกษาจริงในปัจจุบันในทุกมิติ (On time and on site)

กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน PRA ได้นำการสัมภาษณ์เชิงลึก มาใช้ในกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินระดับตำบล เพื่อสะท้อนความต้องการและปัญหาที่แท้จริงของชุมชน สามารถผลักดันให้แผนการใช้ที่ดินไปสู่การปฏิบัติได้มากที่สุด

.....