

บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากร ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน*

Land and Resource Management in Case of Role of Local Government in Mae Hon Son Province

¹ปณิธิ บุญสา และ ²พิรานันท์ จันทาพูน

¹Paniti Bunsu and ²Piranun Juntapoon

¹สาขาการจัดการชุมชน มหาวิทยาลัยแม่โจ้-แพร่ เฉลิมพระเกียรติ

²สาขาวิชาพัฒนาการท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยแม่โจ้-แพร่ เฉลิมพระเกียรติ

¹Community Management, Maejo University, Phrae Campus, Phrae, Thailand.

²Department of Tourism Development, Maejo University, Phrae Campus, Phrae, Thailand.

¹Corresponding Author's Email: paniti@mju.ac.th



บทคัดย่อ

บทความวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และบทเรียนการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และ 2. เพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้การจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ส่งผลต่อแนวทางที่เหมาะสมกับภูมิโนเวศวัฒนธรรมแม่ฮ่องสอน โดยเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการดำเนินการวิจัย 1. การรวบรวมข้อมูลเอกสารโดยยึดโยงกับงานศึกษาสภาองค์กรชุมชน 2. การรวบรวมข้อมูลผ่านผู้ที่ให้ข้อมูลหลักประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสภาองค์กรชุมชน โดยใช้กระบวนการสัมภาษณ์ และ 3. การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลจากการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า 1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกร่วมที่สำคัญในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยได้ทำหน้าที่กระตุ้นให้เกิดการสร้างพื้นที่กลางเพื่อให้กลุ่มคนต่างๆ เข้ามาพูดคุยแลกเปลี่ยนบทเรียนการจัดการปัญหาในเชิงนโยบาย และปฏิบัติการในระดับพื้นที่ร่วมกัน ในมิติที่ตั้งอยู่บนต้นทุนของท้องถิ่นนั้นๆ 2. ชุดองค์ความรู้ที่สำคัญของการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชน ต้องอาศัยความรู้ในการปฏิบัติการที่เชื่อมโยงกับอำนาจของท้องถิ่น ผ่านการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยต้องสะท้อนให้เห็นความสำคัญในเชิงหลักคิดที่สำคัญคือ การกระจายอำนาจ เพื่อถ่ายโอนอำนาจการจัดการทรัพยากรให้ชุมชน

คำสำคัญ: การจัดการที่ดินและทรัพยากร; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; จังหวัดแม่ฮ่องสอน

Abstract

This article is aimed to analyze situation and lesson learn about community land and resource management supported by local administrative organizations in Mae Hong Son province and to synthesize knowledge about community land and resource management

relating to appropriate eco-cultural landscape. Qualitative data are derived by document analysis base on Community organization network, interview from key informants such as Local government unit, committee of Community organization and content Analysis

The result indicates that local administrative organizations areas important mechanism for land and resource management. They are able to stimulate stakeholders to discuss and share lesson learn about problem management from policy and practice base on community capital. Land and resource management also depends upon local ordinance developed by knowledge and lesson learn from implementation which implies the concept of centralization.

Keywords: Land and Resource Management; Local Government Community; Mae Hon Son Province

บทนำ

การกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่จำเป็นและให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น (Cheema and Rondinelli, 2007) ขณะเดียวกันต้องเป็นองค์กรมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ในการปกครองของระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงาน และร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐส่วนกลาง (Tanchai, 2009) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย ทั้งนี้ด้วยข้อเท็จจริงที่สำคัญที่ว่าในพื้นที่ต่างๆ ของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป อาทิเช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม หรือแม้แต่สภาพทางการเมืองเอง ซึ่งแต่ละพื้นที่ของประเทศมีความหลากหลายรัฐบาลกลางย่อมไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการเหล่านั้นได้อย่างเหมาะสมสอดคล้อง ดังนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงเป็นการจัดการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนของท้องถิ่นเองมาเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารงาน เพื่อให้ทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของท้องถิ่น รวมถึงจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ จากเงื่อนไขสำคัญนั้นเอง ท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีอำนาจและความเป็นอิสระ (Autonomy) จากรัฐบาลกลางในหลายๆ ทาง (Chardchawarn, 2002)

ปัจจุบันพบว่าโครงสร้างการบริหารและปกครองในรูปแบบเดิมมีข้อจำกัดและก่อให้เกิดปัญหา เนื่องด้วยการบริหารราชการเน้นไปที่การรวมศูนย์มากกว่าการกระจายอำนาจ เป็นผลให้เป็นปัญหาทางโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น หลายต่อหลายรัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการปรับลักษณะของโครงสร้างการบริหารราชการไทย แต่ก็ยังไม่สามารถลดปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของประเทศไทยได้ ประเด็นดังกล่าวสะท้อนผ่านสิ่งที่เรียกว่าการรวมศูนย์อำนาจจากระบบบริหารราชการส่วนกลางบนบริบทของการเมืองแบบรัฐราชการ หรือที่เรียกว่า Bureaucratic Polity ซึ่งส่งผลให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่น ถูกกำกับจากทิศทางของกระทรวงมหาดไทย โดยการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายผ่านการออก

พระราชบัญญัติต่างๆ ขึ้นมากำกับและควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Chardchawarn, 2012) โดยเห็นได้ชัดเจนจากปัญหามากมายในระดับท้องถิ่น ที่ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่น เกิดจากลักษณะการบริหารราชการไทยดังกล่าวได้สร้างปัญหาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาทางด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซ้อนทับกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งเรื่องอำนาจภารกิจ งบประมาณและการประสานงาน ปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป ปัญหาทางด้านการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินการกิจต่างๆ ซึ่งมักจะไม่ใช่เพียงพอที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ครบถ้วนตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ได้แผ่ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ เช่นเดียวกับจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ประสบปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการกระจายอำนาจในการจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อจำกัดที่เกิดขึ้น ทั้งการมีส่วนร่วมในการจัดการข้อมูล แนวเขตที่ดิน ความคลาดเคลื่อนและไม่ตรงกับข้อเท็จจริงของแต่ละพื้นที่ อาทิ ข้อสังเกตต่อภาพแนวเขตที่มีลักษณะเป็นเส้นตรงหรือเป็นรูปทรงเหลี่ยมต่างๆ ซึ่งขัดแย้งกับข้อเท็จจริงของลักษณะภูมิประเทศและรูปแบบการใช้ประโยชน์จริงในที่ดิน อาทิ บ้านไทรงาม ตำบลแม่มาเต็ง อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน กรณีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการขอให้โยกย้ายพื้นที่ เช่นกรณีบ้านแม่ฮี้ ตำบลแม่คง อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน เนื่องจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์กระเหรี่ยงประมาณ 80 % รองลงมาจะเป็นไทยใหญ่ จีนฮ่อ ม้ง ลีซู และ มูเซอ ตามลำดับ โดยส่วนใหญ่ด้วยบริบทของความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์จะมีแบบแผนการดำรงชีวิตในการพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยหลัก เห็นได้จากระบบการจัดการผลิตในระดับครัวเรือน จนเป็นจารีตประเพณีและภูมิปัญญาการจัดการทรัพยากรโดยเฉพาะการทำไร่หมุนเวียนที่ยึดถือปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากป่าที่สะท้อนให้เห็นผ่านภูมิปัญญาวิถีชีวิตท้องถิ่นในมิติทางสังคมและวัฒนธรรม

อย่างไรก็ตาม บริบทและสภาพทางสังคม ที่มีจารีตชนบประเพณี สภาพทางเศรษฐกิจและการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ ที่มี “ความพิเศษ” ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาที่ผ่านมายังไม่มีสอดคล้องกับความหลากหลายในความเป็นแม่ฮ่องสอน กระบวนการเรียนรู้จากการพัฒนาได้ทำให้พื้นที่ชุมชนเริ่มมีการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของหลายชุมชนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน บทความวิจัยนี้จะนำเสนอผลการศึกษาที่สะท้อนการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และป้องกันการเข้ามาของการผลิตพืชเชิงเดี่ยว เช่นข้าวโพด รวมไปถึงการพัฒนาเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในนามของเครือข่ายท้องถิ่นจัดการตนเอง โดยมีประเด็นการจัดการที่ดินและทรัพยากรเป็นจุดร่วม เพื่อให้เห็นถึงระบบการบริหารจัดการในระดับจังหวัดต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และบทเรียนการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน
2. เพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้การจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ส่งผลต่อแนวทางที่เหมาะสมกับภูมินิเวศวัฒนธรรมแม่ฮ่องสอน

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้แบ่งออกมาเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1.1) การรวบรวมข้อมูลเอกสาร (Data Collection) และการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการทบทวนการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก รายงานการถอดบทเรียนการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชนของ องค์การบริหารส่วนตำบลนาร่อง 10 ตำบลในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และ ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยการค้นคว้าจากหนังสือ เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การกระจายอำนาจ (Decentralization Approach) และแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Resources Management Approach) รวมถึงศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.2) การรวบรวมข้อมูลวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการศึกษาวิจัยภาคสนามลงพื้นที่เก็บข้อมูลผ่านการใช้วิธีการวิจัยในการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) การสำรวจพื้นที่ (Field Observation) การสัมภาษณ์ (Interview Method) โดยวิธีการการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) รวมทั้งการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Groups)

ขั้นตอนที่ 2 วิธีการในการรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลผ่านผู้ที่ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) ที่เป็นบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีบทบาท ในการขับเคลื่อนผลักดันกระบวนการทำงาน ในระดับพื้นที่ซึ่งรวมไปถึงตัวบุคคล กลุ่มคนที่เข้ามามีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาสนับสนุนส่งเสริมกระบวนการทำงานในระดับต่างๆ โดยการรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้ใช้กระบวนการสองส่วน ดังนี้

ส่วนแรก เป็นกระบวนการสัมภาษณ์ (Interview method) โดยเน้นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งผู้วิจัยจะใช้แนวทางการเลือกบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีบทบาท (Key Information) ตามรูปแบบที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย (Purposive Sampling) ที่มีความสัมพันธ์กันในระดับท้องถิ่นและชุมชน โดยมีกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ทั้งหมด 4 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 ผู้นำชุมชน และ ผู้นำทางจิตวิญญาณ กลุ่มที่ 2 กลุ่มเจ้าหน้าที่จากสำนักงานปลัด อบต. กลุ่มที่ 3 กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มที่ 4 ผู้แทนสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 30 คน โดยออกแบบชุดคำถามซึ่งมีประเด็นที่สำคัญ 4 ประเด็นที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ผ่านทฤษฎีการกระจายอำนาจ รวมถึงการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชน

ส่วนสอง เป็นการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Groups) ผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างโดยการพิจารณาจากความเกี่ยวข้องของกลุ่มเครือข่ายชาวบ้านที่มีความสัมพันธ์เกาะเกี่ยวกันในระดับพื้นที่และในระดับตำบล ซึ่งผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันในการขับเคลื่อนประเด็นจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ขั้นตอนที่ 3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล (Analyzing Qualitative Data)

ผู้วิจัยใช้แนวทางในการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดังที่กล่าวไปเบื้องต้นนั้น ดังนั้นภายใต้การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจึงได้เลือกใช้กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Analyzing Qualitative Data) โดยกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เป็นกระบวนการที่ไม่ได้แยกส่วนออกมาจากกระบวนการเก็บข้อมูล โดยผู้ทำการวิจัยจะได้มีการบันทึกข้อมูลจากการจัดเก็บอย่างเป็นระบบการนำเอาข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและนำมาบันทึกในรูปของ บันทึกจากภาคสนาม (Field Note) ซึ่งจะนำไปสู่การแยกแยะ หมวดหมู่และจัดแบ่งหัวข้ออาศัยการพิจารณาในบริบทของพื้นที่ที่หลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์และการตั้งถิ่นฐาน รวมถึงนำไปใช้ในการตรวจสอบและตั้งข้อสังเกตกับฐานข้อมูลเพื่อให้เกิดความเชื่อถือและอธิบายถึงความสัมพันธ์กับปรากฏการณ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

1. สถานการณ์และบทเรียนการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นจังหวัดชายแดน และเป็นมีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 8 ของประเทศ มีเนื้อที่ประมาณ 12,681.2592 ตารางกิโลเมตร (หรือประมาณ 7,925,787 ไร่) เนื้อที่ส่วนใหญ่เป็นเนื้อที่ป่าไม้ประมาณ 11,104.4464 ตารางกิโลเมตร (หรือประมาณ 6,940,279 ไร่) คิดเป็นร้อยละ 87.5658 ของเนื้อที่จังหวัด ส่วนพื้นที่ที่ไม่ใช่ป่า จำนวน 1,047,528.37 ไร่ ขณะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 45 อปท. 415 หมู่บ้าน และจำนวนประชากรโดยรวม 242,742 คน แยกเขตการปกครองของท้องถิ่น เป็น เทศบาลตำบลจำนวน 6 แห่ง เทศบาลเมืองจำนวน 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 38 แห่ง ขณะที่จำนวนประชากรในจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีจำนวนถึง 158,584 คน (Office of Registration Administration, 2019) ในปี 2561 รัฐบาลตั้งเป้าหมายให้ “แม่ฮ่องสอนโมเดล” เป็นต้นแบบในการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดทางกายภาพและกระตุ้นให้เกิดการลงทุนนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่ สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนจากการสร้างงานสร้างรายได้ที่มั่นคงให้กับประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งส่งเสริมให้ชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติสามารถพัฒนา ร่วมกันอย่างเกื้อกูล สมดุลและยั่งยืน อย่างไรก็ตามการกำหนดทิศทาง “มนต์เสน่ห์แห่งขุนเขา” อาจจะต้องทำความเข้าใจสถานะความเป็นจริงในบางประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานภาพของพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าต้นน้ำ กลุ่มน้ำชั้น 1 2 3 4 5 รวมถึงเขตป่าสงวนต่างๆ อีกมากมาย ซึ่งส่งผลต่อการลดทอนสิทธิในการเข้าถึงการพัฒนาในด้านต่างๆ ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการปกครอง การศึกษา โครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน ที่ไม่สามารถพัฒนาและยกระดับการแก้ไขปัญหาได้ เนื่องจากอยู่ในเขตป่าต่างๆ ของรัฐ

เมื่อย้อนกลับมามองพินิจความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าทิศทางของนโยบายในการจัดการทรัพยากรในสังคมไทยที่ผ่านมาถูกกำหนดขึ้นมาจากหลักคิดที่รัฐต้องการควบคุมเพื่อนำไปสู่การใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรเพื่อนำไปสู่การตอบสนองให้เกิดการเติบโตของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายในการจัดการป่าไม้และที่ดิน ได้ส่งผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างใหญ่ไพศาล ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียพื้นที่ป่าและไม้จากการสัมปทาน การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกพืชเชิงเดี่ยวไม่ว่าจะเป็น ปอ อ้อย ข้าวโพด ผลที่ตามมาคือการใช้สารเคมี ปุ๋ยยา และหนี้สิน ในทางกลับกันนโยบายที่เกิดขึ้นกลับกัดกิน (Exploitation) และละเลยชาวบ้านรวมถึงภาคส่วนต่างๆ ออกไปจากกระบวนการพัฒนาที่มาจากกำหนดนโยบายในการจัดการที่ดินและป่าไม้ ซึ่งส่งผลกระทบไปสู่การเกิดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่ฝังรากลึกมาจนถึงปัจจุบันนี้ การผูกขาดในการเข้าถึงการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของเกษตรกรรายย่อยและชุมชนท้องถิ่นทั้งชุมชนเกษตรกรรมในพื้นที่ราบและชุมชนชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงมาอย่างยาวนานและนับวันที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐ โดยมาจากปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย การคุกคามและการจับกุมดำเนินคดีกับเกษตรกรที่อยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ

ขณะเดียวกันจากรายงานของสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยสรุปสาเหตุหลักของปัญหาที่ดินทำกินในเขตป่าไม้ไว้ 7 ประการคือ 1. ราษฎรอยู่อาศัยและทำกินมาก่อนที่จะประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์ 2. การเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวของชุมชนโดยไม่มีที่ดินทำกินรองรับ 3. การปฏิรูปที่ดินและการจัดสรรที่ดินของรัฐให้เกษตรกรล้มเหลวไม่สามารถแก้ปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินได้ 4. นโยบายการลดขนาดภาคเกษตรให้ไปสู่ภาคอุตสาหกรรมไม่เป็นจริง ภาคอุตสาหกรรมรองรับ

ไม่พอ และเกษตรกรที่เปลี่ยนไปเป็นคนงานไม่ได้มีคุณภาพชีวิตดีกว่าเดิม 5. นโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐชักนำคนให้ไปตั้งชุมชนในป่าตั้งแต่สัมปทานทำไม้ สัมปทานเหมืองแร่ การอนุญาตให้เข้าพื้นที่ป่าสงวนฯ ฯลฯ 6. การสูญเสียที่ดินเกษตรในพื้นที่ราบให้กับนายทุนและสถาบันการเงิน และ 7. กระแสพืชเศรษฐกิจเพื่ออุตสาหกรรมและการส่งออก (Foundation for the Promotion of Public Policy Studie, 1991) ผลที่ตามคือความเหลื่อมล้ำทั้งในสังคม การศึกษารวมถึงในด้านเศรษฐกิจ ช่องว่างระหว่างคนรวย คนจน เริ่มห่างกันมากขึ้นตามลำดับ การบริหารจัดการทรัพยากรที่ผูกขาดและไม่เป็นธรรม นำไปสู่การกระจุกตัวของที่ดินทรัพยากรไม้ และผูกขาดการเข้าถึงการพัฒนาของรัฐ สถานการณ์การถือครองที่ดินในประเทศไทยถือว่ามีกระจุกตัวสูง ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือผู้มั่งมี คนรวย ที่ดินประมาณ 108 ล้านไร่ คิดเป็นประมาณร้อยละ 90 ของที่ดินที่มีประชาชนถือครองอยู่ทั้งหมดประมาณ 120 ล้านไร่ อยู่ในมือประชากรเพียง 6 ล้านคน หากพิจารณาเฉพาะในกรุงเทพฯ จะพบว่าผู้ถือครองที่ดิน 50 รายแรก จากทั้งหมด 5.7 ล้านรายถือครองที่ดินถึงร้อยละ 10 โดยผู้ถือครองที่ดินมากที่สุด 50 อันดับแรกถือครองที่ดินรวมกันถึง 41,509.67 ไร่ สูงกว่า 50 อันดับสุดท้ายที่ถือครองรวมกันเพียง 0.320 ไร่ ถึง 129,717 ไร่ ขณะที่การวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดิน พบอีกว่า 70% ของที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์ไม่ถึง 50 % ประเมินความสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจ 127,384 ล้านบาทต่อปี บ่งชี้ว่าคนจำนวนหนึ่งในสังคมไทยถือครองที่ดินจำนวนมากไว้โดยไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์อะไร หากเก็บไว้เพื่อเก็งกำไรเป็นสินค้าเพื่อขายต่อ (Mackalaphirom, Thanavorapong and Chairat, 2015)

ในงานศึกษาของดวงมณี เลาวกุล พบว่าโฉนดที่ดินทั่วประเทศซึ่งกรมที่ดินได้ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินจำนวน 95 ล้านไร่ พบว่ามีผู้ถือครองโฉนดทั้งหมดเพียง 15,909,047 รายเท่านั้น โดยผู้ถือครองโฉนดที่ดินจำนวนมากที่สุดถือครองที่ดิน รวมกันมากถึง 631,263 ไร่ และเมื่อจำแนกสัดส่วนผู้ถือครองที่ดินตามขนาดการถือครองที่ดิน พบว่าที่ดินซึ่งมีโฉนดร้อยละ 79.92 กระจุกตัวอยู่ในมือผู้ถือครองเพียง 3,181,809 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 4.98 ของประชากร (Laovakul, 2013) จากผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ ทำให้ส่งผลกระทบต่อราคาที่ดินที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้คนจนและเกษตรกรรายย่อยไม่สามารถเข้าถึงที่ดิน (เอกสารสิทธิ์) เพื่อการอยู่อาศัยและทำการเกษตรได้อย่างพอเพียงปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ส่งผลให้เกิดการกำหนดมาตรการและการบังคับใช้กฎหมายต่อชาวบ้านรวมถึงชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าอย่างชัดเจน หากทว่าสาเหตุสำคัญของการสูญเสียพื้นที่ป่ากลับละเลยการนำเสนอถึงสาเหตุอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการสัมปทานไม้ การส่งเสริมการผลิตเชิงเดี่ยวขนาดใหญ่ หากแต่มุ่งเน้นไปที่ชุมชนเป็นสาเหตุสำคัญของการสูญเสียทรัพยากร

ประเด็นดังกล่าวไปในเบื้องต้นนั้น สะท้อนออกมาให้เห็นความไม่ชอบธรรมของระบบการบริหารจัดการทรัพยากรในสังคมไทยที่ก่อรูปมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายและกฎหมายที่เกิดขึ้นมาได้มุ่งเน้นเป้าหมายในการเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ 40 ของประเทศ ทำให้มีความพยายามออกมาตรการต่างๆ เพื่อการบรรลุเป้าหมายมาโดยตลอด โดยในทางกลับกันการดำเนินการไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากจะไม่นำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนแล้วยังอาจนำไปสู่ความขัดแย้งครั้งใหม่ โดยเฉพาะความขัดแย้งภายใต้ความขัดแย้งดังกล่าวสะท้อนผ่านภายหลังจากการทำรัฐประหารในปี 2557 โดยมีการออกคำสั่ง คสช.ฉบับที่ 64/2557 ออกเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2557 กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ครอบครอง ทำลายป่า คำสั่ง คสช.ฉบับที่ 66/2557 ออกเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2557 กำหนดเพิ่มเติมให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) มีอำนาจจัดการป่าไม้ และคำสั่งหัวหน้าคสช.ฉบับที่ 4/2558 ออกเมื่อ 8 เมษายน 2558 กำหนดให้สามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทหารเพื่อช่วยเหลือปัญหาป่าไม้ได้ โดยการดำเนินนโยบายตามคำสั่งดังกล่าว มีการ

ตั้งข้อสังเกตว่าส่วนใหญ่ของผู้ได้รับผลกระทบคือเกษตรกรรายย่อย นำไปสู่ข้อพิพาทและการถูกดำเนินคดีกับชุมชนในเขตป่า

คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทั้งสองฉบับดังกล่าว ได้เปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์การจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในสังคมไทยไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ คำสั่ง คสช. ฉบับที่ 64/2557 และ 66/2557 เป็นคำสั่งที่เป็นกระบวนการรวบอำนาจและลดทอนความซับซ้อนของปัญหาลงไปโดยทำการโอนอำนาจการจัดการป่าไม้จากหน่วยงานราชการที่มีอำนาจในการควบคุมและจัดการทรัพยากรอยู่เดิมคือกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ไปสู่สถาบันทหาร โดยการฟื้นฟูอำนาจของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ หรือ กอ.รมน. ให้เข้ามาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจสั่งการ ควบคุม และกำหนดแนวทางการในดำเนินการแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดิน โดยให้เป็นมาตรการหลักในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินแทนมาตรการอื่น โดยเฉพาะการเพิกเฉยต่อมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เคยมีมาก่อน (Ongla, 2019)

2. ผลสังเคราะห์องค์ความรู้การจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ส่งผลต่อแนวทางที่เหมาะสมกับภูมินิเวศวัฒนธรรมแม่ฮ่องสอน

เมื่อพิจารณาสถานภาพของพื้นที่และจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน จะพบว่ามีจำนวน 45 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลตำบลจำนวน 6 แห่ง เทศบาลเมืองจำนวน 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 38 แห่ง โดยสถานภาพประมาณ 85 เปอร์เซ็นต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ นั้น ล้วนแล้วแต่อยู่ในพื้นที่ป่าตามกฎหมายของรัฐ ส่งผลทำให้การทำงานในการพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ สังคม รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ถนน ไฟฟ้า ต่างๆ เป็นไปอย่างมีข้อจำกัด ขณะที่สิทธิของประชาชนในการเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าไม้ และที่ดิน รวมถึงทรัพยากรด้านต่างๆ ก็เป็นไปอย่างจำกัด

ด้วยสถานการณ์เช่นนี้เอง องค์ความรู้ว่าด้วยการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน จึงเป็นบทเรียนสำคัญที่มาพร้อมกับองค์ความรู้เชิงปฏิบัติการ (Knowledge pf practices) ได้ทำหน้าที่สกัดความรู้ต่างๆ ออกมาจากปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำงานร่วมกับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียนรู้กระบวนการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานในการแก้ไขปัญหาในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผ่านการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเป็นกฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยประกอบด้วยประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอได้ ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกประเภท โดยกระบวนการใช้สิทธิและการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สามารถเข้าชื่อกันยื่นคำร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น ดังนั้นเองการบัญญัติกฎหมายท้องถิ่นโดยการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน

รูปแบบการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชน ภายใต้การพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้ชี้ให้เห็นว่าการจัดการข้อมูลถือว่าเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนากลไกการจัดการจัดการในระดับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ที่จะนำไปสู่การออกแบบและการพัฒนานโยบายท้องถิ่น ยังผลต่อการเสริมสร้างอำนาจการจัดการตนเอง และก่อให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วม ความเป็นเจ้าของ รวมทั้งการสร้างการยอมรับจากองค์กรภายนอกในการเข้ามาเป็นแรงเสริมการจัดการตนเองของท้องถิ่นในการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชนบนฐานนิเวศ

วัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำคัญในการจัดทำแผนที่รายแปลง / ผังครัวเรือน/ วิเคราะห์เศรษฐกิจครัวเรือน การจัดทำแผนที่เดินดินการใช้ประโยชน์และการจัดการที่ดินในแต่ละชุมชน ที่ต้องนำไปสู่การวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจครัวเรือน ซึ่งถือเป็นปัจจัยพื้นฐานของการออกแบบการจัดการพัฒนาและมีความสำคัญในการกำหนดนโยบายการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชนเพราะคือเป้าหมายหลักของการพัฒนา และเป็นตัวชี้วัดในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน/พื้นที่

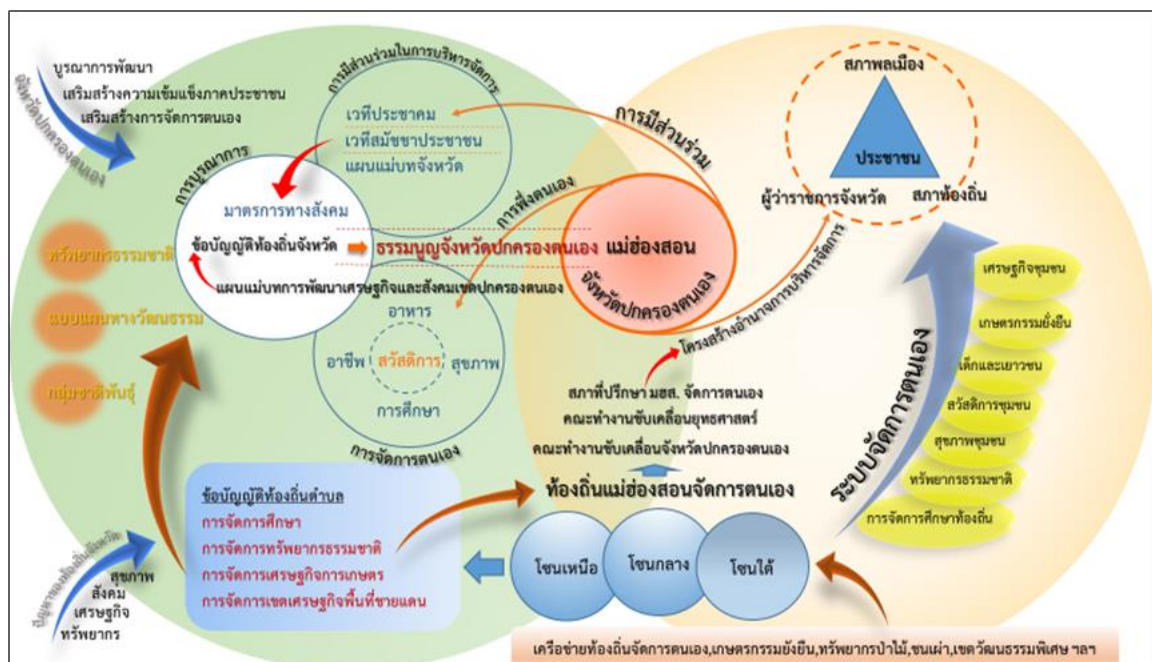
เมื่อต้นปี 2561 องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรุปบทเรียนของเครือข่าย ทำให้พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีข้อจำกัดในการจัดการข้อมูล โดยเฉพาะการทำแผนที่ที่ใช้ระบบ GIS ทำให้ได้มีการจัดตั้งสำนักงานการจัดการระบบสารสนเทศ เพื่อเป็นกลไกหลักในการจัดการข้อมูล โดยมีสำนักงานนวัตกรรมท้องถิ่นจัดการตนเองตำบลท่าผาเป็นกองเลขานุการประสานร่วมทั้งจังหวัด และมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่อิง เป็นประธานเครือข่าย ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าถึงหลักการกระจายอำนาจของท้องถิ่น และนำมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างอำนาจต่อรองโดยมีการจัดการข้อมูลตามขั้นตอนของกระบวนการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชนที่มีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช) เป็นกลไกสนับสนุนทั้งความรู้และแนวปฏิบัติ ซึ่งอำนาจรัฐยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการเคลื่อนไหวดังกล่าว ฉะนั้นการยกระดับเนื้อหาของการทำงานทั้งในเชิงพื้นที่และการเป็นเครือข่ายร่วมในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีนายทางวิชาการเข้ามาสนับสนุน โดยใช้การวิจัยและการจัดการความรู้มาเป็นเครื่องมือ เนื่องด้วยบทเรียนสำคัญในขั้นของการต่อรองทางกฎหมายยังเป็นข้อจำกัด โดยเฉพาะในพื้นที่ตำบลต้นแบบและตำบลนำร่อง พบว่า 1. ความเข้าใจต่อกฎหมายยังมีช่องว่าง ผนวกกับการจัดการข้อมูลภูมิปัญญาความรู้เรื่องไร่หมุนเวียน และกติกาของชุมชนยังไม่ได้รับการยอมรับในเชิงนโยบาย 2. การรวมตัวเป็นเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม่ฮ่องสอน ถือว่าเป็นพลังสำคัญในเชิงกระบวนการทางสังคมที่อาศัยอำนาจภายใต้เครือข่ายทางสังคมในการสร้างพลังต่อรอง ฉะนั้นสิ่งที่จะสนับสนุนเพื่อให้ไปสู่การพัฒนารูปแบบความเป็นเมืองพิเศษแม่ฮ่องสอนบนฐานการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชน คือ พลังความรู้ที่ต้องพัฒนาจากพื้นที่ชุมชน ทั้งระบบการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชน

ขณะเดียวกันการชุดองค์ความรู้ บทเรียนการพัฒนากระบวนการบริหารที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชน จำเป็นต้องอาศัยพลังของภาคส่วนในหลายๆ ภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องมีสิ่งที่เรียกว่า ประเด็นร่วม ของการทำงาน ประเด็นร่วมของการทำงานดังกล่าว สะท้อนให้เห็นจากการเรียนรู้กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีต้นแบบจากองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ในช่วงปี 2555 ในฐานะที่เป็นตำบลต้นแบบในการจัดจัดทำข้อบัญญัติตำบลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชน และได้ขยายโครงความคิดไปในพื้นที่ ตำบลท่าผา อำเภอแม่ออน จังหวัดแม่ฮ่องสอน จนนำไปสู่การพัฒนาให้เกิดเป็นข้อบัญญัติตำบลท่าผา ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และขยายผลความรู้ ความคิดไปสู่ตำบลแม่อิง ตำบลห้วยปูลิง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน รวมถึง ตำบลมาสวด อำเภอสะเมิง ตำบลทุ่งยาว และตำบลแม่อ้อ อำเภอปาย (ตำบลดังกล่าวกำลังอยู่ในช่วงพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น เนื่องจากการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไปเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2564 ที่ผ่านมา)

จากบทเรียนที่เกิดจากการสังสมชุดความรู้ต่างๆ ในการขับเคลื่อนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้สะท้อนให้เห็นความสำคัญในเชิงหลักคิด 2 ส่วนได้แก่ 1. หลักการกระจายอำนาจ เพื่อถ่ายโอนอำนาจการจัดการทรัพยากรให้ชุมชน ในข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจและการจัดการทรัพยากรให้แก่ชุมชน ตามกฎระเบียบที่แต่ละชุมชนเขียนขึ้น โดยมีกลไก

คณะกรรมการ (ป่าชุมชน/ที่ดิน/น้ำ ฯลฯ) ของชุมชนเป็นกลไกที่รับการถ่ายทอดอำนาจมาจากชุมชนอย่างแท้จริง ซึ่งจะมีกลไกระดับตำบลเป็นกลไกควบคุม ดูแล และตรวจสอบพร้อมอีกระดับหนึ่ง และ 2. การรับรองสถานะ และรองรับการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน การออกข้อบัญญัติที่เป็นกฎหมาย ระดับท้องถิ่นจะเป็นการรับรองสถานะให้กฎระเบียบของชุมชน รับรองคณะกรรมการด้านการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการที่ดิน และคณะกรรมการจัดการน้ำ ฯลฯ ที่ตั้งขึ้นในชุมชนให้มีสถานะทางกฎหมายและเพื่อการรับรองความมั่นคงในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน โดยนอกจากการจัดการทรัพยากรป่าชุมชนและทรัพยากรแหล่งน้ำแล้ว การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการที่ดินยังสามารถกำหนดกรอบการใช้ที่ดินในเขตป่าหรือระบบเกษตรที่ส่งเสริมให้มีการเพาะปลูกอย่างต่อเนื่อง ยั่งยืน รักษาไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน เป็นการกำหนดแนวทางการสนับสนุนจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนแก่คนในชุมชน เป็นการสร้างความมั่นใจให้กับชุมชนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเอง รวมทั้งร่วมกันป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่ ป้องกันการซื้อขายที่ดิน/การเปลี่ยนมือ การกว้านซื้อที่ดินให้กับบุคคลภายนอก นำไปสู่การกำหนดกรอบขอบเขต กติกาในการจัดการที่ดินในเขตป่าและการรองรับสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินที่รัฐหรือกฎหมายยังหาแนวทางการรองรับได้ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ตำบลห้วยปูลิง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่ต้องเชื่อมโยงการพัฒนาโลก กติกาเพื่อจะสามารถรักษารูปแบบการจัดการระบบทรัพยากรแบบดั้งเดิม (ไร่หมุนเวียน) ของตำบล รวมถึงในตำบลบ้านกาศ อำเภอแม่สะเรียง ภายใต้ความพยายามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเครือข่ายชาวบ้านในการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชท้องถิ่น เช่น ข้าว พืชผักต่างๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการผลิตของท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนารูปแบบการท่องเที่ยวชุมชนของตำบลปางมะผ้า และตำบลเมืองปอน อำเภอขุนยวม

องค์ความรู้ใหม่



แผนภาพที่ 1 บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน
ที่มา: จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

เมื่อพิจารณาแผนภาพที่ 1 เกี่ยวกับองค์ความรู้ใหม่ของการวิจัยครั้งนี้ บทบาทสำคัญในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ต้องให้ความสำคัญกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องด้วยน้อยความซับซ้อนและความหลากหลายในพื้นที่ ฉะนั้นการบริหารภายใต้ความหลากหลายต้องอาศัยกลไกระดับท้องถิ่นที่ประกอบด้วย ผู้นำที่เป็นทางการในบทบาทของผู้นำท้องถิ่น และ ผู้นำท้องถิ่น ในขณะเดียวกันด้วยความหลากหลายของชาติพันธุ์ ผู้นำทางจิตวิญญาณ ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำกับบทบาทของผู้นำในการจัดการที่ดินและทรัพยากร นัยสำคัญอีกประการหนึ่งคือการจัดความสัมพันธ์โครงสร้างภายในชุมชนถือว่าเป็นเงื่อนไขของการจัดระบบบริหารการใช้ประโยชน์โดยเฉพาะ ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ แต่อย่างไรก็ตามกลไกภายนอกโดยเฉพาะหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องเข้าใจปัจจัยเงื่อนไขดังกล่าวที่จะนำมาสู่การจัดการข้อมูลและทำให้ข้อมูลมีพลังอำนาจในการต่อรองกับภายนอก เช่นเดียวกันในกระบวนการของกลไกที่มีอยู่คือการยกระดับไปสู่การทำข้อบัญญัติในระดับท้องถิ่นที่ต้องมีแผนแม่บทการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชนเป็นเงื่อนไขได้ข้อบัญญัติและจัดตั้งกลไกในการกำกับดูแลและในรูปแบบของสภาชุมชนในระดับท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบทั้งนักวิชาการ ผู้ทำที่เป็นทางการและไม่ใช่ทางการในการควบคุมดูแลกระบวนการของสภาท้องถิ่น ภายใต้ความเข้าใจร่วมของหลักการกระจายอำนาจ หลังจากมีการจัดการในระดับท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรม จำเป็นต้องนำไปสู่การสร้างเครือข่ายในภาพรวมในระดับโซนพื้นที่ และนำไปสู่การพัฒนาเป็นสภามณฑลจังหวัดที่ต้องบริหารกลไกที่มีความหลากหลายโดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยบริหารกระบวนการในการทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดการความรู้และเอื้อให้เกิดการประสานระหว่างโซนพื้นที่และพัฒนาเป็นธรรมนูญจังหวัดปกครองตนเองการจัดการที่ดินและทรัพยากรบนฐานวัฒนธรรมเมืองพิเศษแม่ฮ่องสอน

อภิปรายผลการวิจัย

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่าโครงสร้างอำนาจการจัดการทรัพยากรในสังคมไทย ภายใต้หลังจากมีนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของไทยถูกใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันให้เกิดการใช้ฐานทรัพยากรอย่างเต็มศักยภาพ ทั้งนี้เพราะการออกแบบนโยบายดังกล่าวมุ่งไปเพื่อการพัฒนา รวมถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก และนำไปสู่ความพยายามในการแยกคนออกจากป่า ละเลยการมีส่วนร่วม ขาดการคำนึงถึงระบบสิทธิดั้งเดิม และระบบสิทธิชุมชน ส่งผลให้เกิดแรงกระทบต่อการดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าเป็นอย่างมาก หลายชุมชนถูกทำให้เป็น “ผู้บุกรุกป่า” รวมถึงขาดกระบวนการตรวจสอบพิสูจน์และกระบวนการมีส่วนร่วม ขณะเดียวกันการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐก็ใช้มาตรการเด็ดขาด ไล่จับ ขับไล่ และจับกุมดำเนินคดี นำมาสู่การรวมตัวของชุมชนในพื้นที่ป่าเป็นเครือข่ายตั้งแต่ระดับชุมชน ท้องถิ่น เขตป่า เขตลุ่มน้ำ มาสู่เครือข่ายระดับภูมิภาคและระดับประเทศ ในนามของเครือข่ายป่าชุมชนถือว่าเป็นรูปแบบสำคัญของขบวนการต่อสู้ภาคประชาชน สอดคล้องกับงานของ Vendergeest and Peluso (1995) ที่สะท้อนถึงการขยายอำนาจรัฐเหนือพื้นที่ (Territorialization) เพื่อควบคุมทรัพยากร เริ่มต้นจากการขยายอำนาจการควบคุมของรัฐกำหนดให้พื้นที่ที่ไม่มีการถือครองให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกรมป่าไม้ พื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกิน กำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกรมที่ดิน ขั้นที่สอง การขยายอำนาจรัฐโดยการควบคุมที่ดิน โดยได้มีการกำหนดพื้นที่ป่าสงวนและเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การกำหนดพื้นที่ป่าที่ห้ามมิให้ถือครองหรือบุกรุกเบิกและในที่สุดก็ได้ออกเป็นกฎหมายถาวร ขั้นที่สาม การขยายอำนาจรัฐโดยการควบคุมพื้นที่ป่า โดยใช้แผนที่กำหนดการจัดการป่าตามหลักวิทยาศาสตร์ และนิยามลักษณะของเขตป่า เช่น เขตรักษาต้นน้ำลำธาร เขตอนุรักษ์สัตว์ป่า และเพื่อควบคุมพื้นที่ป่าให้อยู่ในการควบคุมของกรมป่าไม้ ทำให้มีการออกกฎหมายต่างๆ กระบวนการดังกล่าว ได้ถูกนำมาใช้ควบคุมการใช้ประโยชน์ของที่ดินแต่ละพื้นที่

ทว่าชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แม่ฮ่องสอน ได้พยายามต่อสู้ ต่อรองเพื่อปกป้องสิทธิชุมชน โดยการพัฒนาทบทางของชุมชนให้การเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ พื้นที่ กำหนดกติกาจากกฎจารีต และการบริหารจัดการทรัพยากรจากองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น การจัดการไฟป่า การฟื้นป่า การเก็บหาของป่า ฯลฯ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นบทเรียนสำคัญที่ส่งผลให้เกิดรูปธรรมที่สังคมหันมาสนใจเรียนรู้ ซึ่งบทเรียนดังกล่าวสะท้อนนัยยะสำคัญของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนท้องถิ่นที่ยึดโยงกับระบบกรรมสิทธิ์ในลักษณะสิทธิหน้าหมู่และสิทธิการใช้ประโยชน์ โดยมีกติกาในลักษณะเอื้อต่อการใช้ประโยชน์และเข้าถึงทรัพยากรอย่างเสมอภาค ซึ่งตั้งอยู่บนความเชื่อ จารีต และสำนึกร่วมของผู้คนในชุมชน โดยถือว่าเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมดูแลให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความยั่งยืน รวมทั้งมีความก้าวหน้าการประยุกต์กฎเกณฑ์ และเครื่องมือการจัดการทรัพยากรแบบใหม่เข้ากับกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างสมาชิกในชุมชน เช่น การใช้เครื่องมือแผนที่ โมเดล ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดความสมบูรณ์และยั่งยืนได้

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่าบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้ทำหน้าที่กระตุ้นให้เกิดการสร้างพื้นที่กลางเพื่อให้กลุ่มคนต่าง ๆ เข้ามาพูดคุยแลกเปลี่ยน บทเรียนการจัดการปัญหาในเชิงนโยบาย และปฏิบัติการในระดับพื้นที่ร่วมกัน ในมิติที่ตั้งอยู่บนต้นทุนของท้องถิ่นนั้นๆ เช่นในกรณีตำบลห้วยปูลิง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผ่านการแลกเปลี่ยนรูปแบบการจัดการระบบทรัพยากรแบบดั้งเดิม (ไร่หมุนเวียน) ขณะที่ตำบลห้วยผา อำเภอเมือง ต้นทุนสำคัญในการยกระดับพื้นที่กลางเป็นเรื่องเศรษฐกิจของชุมชนบนฐานการจัดการที่ดิน ตำบลปางมะผ้า เน้นการท่องเที่ยวโดยชุมชน ตำบลเมืองปอน อำเภอขุนยวม หยิบเอาประเด็นความสัมพันธ์ของผู้คนบนฐานวัฒนธรรมชุมชน ตำบลแม่อิง เน้นการจัดการไฟป่า รวมถึงการจัดการป่า และการดูแลรักษาด้านสุขภาพโดยชุมชน ขณะเดียวกันตำบลท่าผาป้อม อำเภอแม่ลาน้อยได้สร้างการจัดการฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาด้านทรัพยากร ตำบลบ้านกาศ อำเภอแม่สะเรียง มุ่งเน้นไปในการกระตุ้นการอนุรักษ์ พันธุกรรมพืชเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ตำบลแม่สวด อำเภอสบเมย ตำบลทุ่งยาว และตำบลแม่อ้อ อำเภอปาย ทั้งนี้เพราะว่า บริบทรวมถึงความสัมพันธ์ในลักษณะภูมิโนเวศวัฒนธรรมลุ่มน้ำ ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีความเชื่อมโยงในทางวัฒนธรรมกันสูงมาก ขณะเดียวกันประเด็นร่วมในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ได้อาศัยพลังของการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลการออกแบบรูปธรรมเพื่อจะเป็นคานาจัดกับการกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง ที่จะต้องอิงอยู่กับฐานบริบทและปฏิบัติการของท้องถิ่น

บทเรียนปฏิบัติการที่ผ่านมาภายใต้โครงการวิจัย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงชุมชน ภาคประชาสังคม สถาบันทางวิชาการในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้พัฒนาองค์ความรู้ในเชิงปฏิบัติการอย่างน้อย 3 ส่วนได้แก่

ส่วนที่ 1 เน้นกระบวนการเรียนรู้ “ข้อบัญญัติจะเขียนขึ้นมานั้นง่ายแต่จะทำให้เกิดการปฏิบัติได้นั้น เป็นเรื่องที่แสนยากเย็นยิ่งกว่า” ประโยคสะท้อนจากผู้บริหารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเวทีต่างๆ เสมอ ขึ้นตอนต่างๆ ภายใต้กระบวนการยกร่างและจัดทำข้อบัญญัติแบบเสริมพลังแก่ชุมชนท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัย การจัดการกระบวนการแบบมีส่วนร่วมและความร่วมมือกันของหลายฝ่าย แต่ละขั้นจะเป็นการสร้างการเรียนรู้จากการปฏิบัติการร่วม ศึกษาหาข้อมูลร่วม จัดการร่วม สรุบบทเรียนร่วม ตรวจสอบ แก้ไข ปรับเปลี่ยน และดำเนินการให้เกิดกฎกติการ่วมกัน จนเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

ส่วนที่ 2 กระบวนการในการเชื่อมโยงฐานองค์กรชุมชนเครือข่ายเดิมในการขับเคลื่อนกระบวนการ ฐานพลังอันเข้มแข็งในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นควรเป็นการเสนอที่มาจากฐานชุมชน การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีพลังควรเป็นข้อบัญญัติที่ชุมชนต้องการทำ เป็นโจทย์ของชุมชน เป็นสิ่งที่ชุมชนอยากทำ ซึ่งการทำ

ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น สภาท้องถิ่น ให้การยอมรับจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทำงานกับฐานชุมชนที่เข้มแข็ง ซึ่งหากมีองค์กรและเครือข่ายองค์กรชุมชนที่ขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าวอย่างต่อเนื่องในพื้นที่จะทำให้ได้รับการยอมรับและผลักดันสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น

ส่วนที่ 3. กระบวนการออกแบบและจัดทำฐานข้อมูลที่ชัดเจน น่าเชื่อถือ ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย จากบทเรียนดังกล่าวข้อมูลเป็นประกอบที่สำคัญ ที่จะต้องนำมาแปรสู่การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลที่ทำให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายจึงเป็นหัวใจสำคัญหลายพื้นที่ได้มีการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เข้ามาใช้ในกระบวนการศึกษาข้อมูล มีการสำรวจพื้นที่และลงพื้นที่ที่ชัดเจนในแผนที่ 1: 4000 มีกระบวนการมีส่วนร่วมในการสำรวจและตรวจสอบจากหลายฝ่าย ซึ่งทำให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ น่าเชื่อถือจากหน่วยงานราชการและสังคมภายนอกมากขึ้น ดังนั้นข้อมูลที่ได้ภายใต้กระบวนการดังกล่าวส่งผลให้ชุมชนมั่นใจว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมในการเขียนกฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเชื่อถือยอมรับต่อข้อมูลที่อยู่ในข้อบัญญัติฯ ดังกล่าวน่ามากขึ้น

จากประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาที่พัฒนาความรู้จุดเชื่อมระหว่างความเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นกับความเป็นวิทยาศาสตร์ของ Anderson, and Sinclair (1993) โดยมองว่าการทำความเข้าใจความรู้และการจัดการความรู้ภูมิปัญญาของชุมชน ต้องมองเห็นมิติความสัมพันธ์ของชุมชนท้องถิ่นกับพื้นที่ทรัพยากรก่อน เพื่อเห็นและเข้าใจความหมายของป่าและสภาพแวดล้อมในทัศนะของชาวบ้าน การทำความเข้าใจวิถีชีวิตอันเกิดจากการเรียนรู้ความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนจะพบได้ว่าภายในภูมิปัญญาท้องถิ่นมีบางอย่างที่นักวิทยาศาสตร์คาดไม่ถึง เช่น ชาวบ้านป่าเมี่ยงที่ตอยสะเก็ด เชียงใหม่ ปลูกชาใกล้กับต้นไม้ใหญ่ ทั้งนี้เชื่อว่าระบบรากของชากับไม้ป่าต่อเชื่อมกันและส่งน้ำและอาหารกันในรูปของสารอาหาร ซึ่งต่อมาได้รับการพิสูจน์จากกลุ่มนักวิทยาศาสตร์ชาวอังกฤษว่ามีแนวโน้มเป็นไปได้หากว่ามีไมโครสาเป็นตัวเชื่อม ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นทำให้นักวิทยาศาสตร์เข้าใจงานที่เข้าไปเกี่ยวข้องได้ดีขึ้นและผลงานที่ออกมามีคุณภาพดีกว่าการทำงานทางวิทยาศาสตร์อย่างเดียว

สรุป

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการที่ดินและทรัพยากร ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นทิศทางที่สำคัญต่อการออกแบบวางแผนการจัดการ รวมถึงสามารถสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนัยยะสำคัญที่จะไปสู่การสร้างทางเลือกใหม่ๆ ของการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน ต้องอาศัยกระบวนการรวบรวมและจัดการข้อมูลพื้นที่ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในระดับต้นๆ ของการกำหนดแนวทางในการพัฒนานโยบายสาธารณะ กล่าวคือ นัยยะของการพัฒนานโยบายที่ผ่านมาจะมุ่งเน้นการกำหนดจากข้างบน ลงล่าง หน่วยงานในระดับพื้นที่จะทำหน้าที่แค่สนองนโยบาย ผนวกกับชุมชนจะเป็นเพียงผู้รับประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องกับพื้นที่ ตัวอย่างเช่น นโยบายการจัดการที่ดินและทรัพยากร จะพบว่าการจัดการข้อมูลจะเป็นหน้าที่หลักในระดับชาติ ซึ่งส่งผลให้ขาดมิติการทำความเข้าใจบริบทและความหลากหลายของพื้นที่และการจัดความสัมพันธ์ในวิถีทางจารีตในบริบทของกลุ่มชาติพันธุ์

ขณะเดียวกันการออกแบบกิจกรรมและกำหนดกระบวนการก็เป็นประเด็น ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยกลไกของหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมโดยอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลพื้นที่ที่เป็นรูปธรรมและจับต้องได้ และจำเป็นต้องมีเวทีการเรียนรู้ทั้งในรูปแบบการสนทนากลุ่มย่อย และอาศัยการประชุมร่วมในการออกแบบกิจกรรม รวมถึงการประสาน-ประชุม-วิเคราะห์การมีส่วนร่วมโดยมีพื้นที่เป็นตัวตั้ง ขณะที่การจัดทำแผนที่รายแปลง/ผังครัวเรือน/ วิเคราะห์เศรษฐกิจครัวเรือน การจัดทำแผนที่เดินดิน การใช้และการจัดการที่ดินของชุมชน การทำ

แผนที่รายแปลงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมระหว่างชุมชนและหน่วยงาน ซึ่งในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้นำไปสู่การออกแบบวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจครัวเรือน ในขณะที่สิ่งที่ขาดไม่ได้ในกระบวนการคือการออกแบบการพัฒนาศักยภาพองค์กรชาวบ้าน เพื่อที่จะเข้ามาจัดการและวางระบบในการกำกับและสนับสนุนการทำงานในลักษณะของเครือข่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะเครือข่ายในเชิงภูมิโนเวศน์วัฒนธรรม หรือภูมิโนเวศน์ลุ่มน้ำ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ผลจากการศึกษาวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมโยงกระบวนการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ในระดับท้องถิ่น รวมถึงการเชื่อมกับกลไกในระดับจังหวัด เพื่อยกระดับการทำงานในเชิงยุทธศาสตร์ รวมถึงการพัฒนากระบวนงานข้อมูลในเชิงสถานการณ์ที่จะสามารถกระจายข้อมูลให้เกิดการรับรู้ในระดับต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลจากการศึกษาวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่าองค์ความรู้ที่เกิดจากปฏิบัติการผ่านการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องนำไปสู่การขยายในวงกว้าง เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนร่วมกันในลักษณะเครือข่าย รวมถึงการถอดบทเรียนสังเคราะห์ข้อต่อองค์ความรู้อื่นๆ เข้ามาเป็นกระบวนงานข้อมูลที่ชุมชนท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้นำไปออกแบบวางแผนได้อย่างเป็นระบบ

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับประเด็นในการทำวิจัยครั้งต่อไป

2.1 การยกระดับการวิเคราะห์ในเชิงสถานการณ์ที่ยึดโยงกับบริบทความเปลี่ยนแปลงในเชิงพื้นที่

2.2 การพัฒนาชุดองค์ความรู้รวมถึงการพัฒนารูปแบบการใช้ที่ดินและทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน

References

- Anderson, L.S., & Sinclair, F.L. (1993). *Ecological Interactions in Agroforestry Systems*. Agroforest Abstracta.
- Cheema, S. G., & Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing Governance Emerging Concept and Practices*. Washington: ASH Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Foundation for the Promotion of Public Policy Studies. (1991). *Forest and Fact: Solution and Suggestion*. White Book No. 4. Parliamentary Committees. The Social Science Association Thailand.
- Laovakul, Duangmanee. (2013). *Concentration of Wealth in Thai Society under Project of Toward Equity Thai Society and Structure Reform*. Thailand Science Research and Innovation.
- Mackalaphirom, P., Thanavorapong, T., & Chairat, B. (2015). *Study Research to Improve Policies and Laws That Violate Human Rights in Natural Resources Land and Forest*. Institute of Human Right and Peace Studies, Mahidol University.



- Office of Registration Administration. (2019). *Sathiti Læ Chamnuan Prachakon Nai Changwat Maesongson Na Duan Karakadakhom Pho So Chamnaek Tam Amphœ [Statistics and Population in Mae Hong Son Province of July 2019]*. Mae Hong Son: Department of Provincial Administration.
- Ongla, O. (2019). *Thai State and Politics of Land and Forest Management In-Case of Mea Jam Model: Ideas, Movement, and Politics*. (Doctoral Dissertation). Naresuan University.
- Supasawad, Chardchawarn. (2002). *Local Government and People Participation*. Khongkan Chat Phim Khop Fai. Bangkok.
- _____. (2012). *Politic in Decentralization Process Study on the Role of Academic Bureaucratic Politician and Citizenship*. Chulalongkorn University. Bangkok.
- Vandergeest, P. & Nancy, P. (1995). *Territorialization and State Power in Thailand*. Theory and Society.
- Wuttisan, Tanchai. (2009). *Local Government Strategy*. Bangkok: Expernetbooks.