

บ้านเขา - บ้านเรา

ข้อคิดในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทำกิน

สุนันท์ภักธิตา นิลแจ่ม
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์



ในการวางแผนพัฒนาทุก ๆ โครงการ เราจะต้องตั้งคำถามว่าทำเพื่อใคร คนกลุ่มใดจะได้รับผลประโยชน์จากโครงการนั้น ๆ การพัฒนาที่แท้จริง จะต้องยังผลให้เกิดการกระจายทรัพยากรและรายได้ที่เป็นธรรม จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคม

ข้อความนี้คือหลักการที่ อาจารย์ผู้สอนย้ำแล้วย้ำอีกในชั้นเรียน เมื่อข้าพเจ้าไปศึกษาด้านการสำรวจเพื่อการวางแผนพัฒนา ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์

สภาพความเป็นอยู่ของชาวเนเธอร์แลนด์หรือชาวดัตช์ ที่ข้าพเจ้าได้เห็นมาตลอดเวลาที่ไปศึกษาอยู่ที่นั่น เป็นสิ่งที่ยืนยันถึงหลักการข้างต้นว่า นั่นแหละคือแนวทางที่เขาใช้ในการวางแผนพัฒนาประเทศ เพราะคนส่วนใหญ่ในประเทศของเขาเป็นคนชั้นกลาง ที่มีฐานะพอมีพอกิน ไม่รวยนักแต่ก็ไม่ยากจน อันที่จริงเกือบจะเรียกได้ว่าตลอดเวลาที่อยู่ที่นั่น ข้าพเจ้าไม่เคยเห็นสภาพความยากจนเลย จะมีก็แต่การว่างงาน ซึ่งรัฐจะจ่ายค่าครองชีพแก่คนว่างงานเหล่านี้ให้อยู่ได้โดยไม่เดือดร้อน (การแก้ปัญหาแบบนี้คงจะมีทั้งผลดีและผลเสียอยู่เหมือนกัน) ในด้านบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่ชาวดัตช์คงจะถือคติว่า “นกน้อยทำรังแต่พอตัว” เพราะบ้านช่องของเขาจะมีขนาดกะทัดรัดคล้าย ๆ กันหมด มีที่หน้าบ้านแปลงเล็ก ๆ พอให้ปลูกไม้ดอกสักสี่ห้าต้น หรือไม่ก็จะมีอยู่พลัดหรือทาวนเฮ้าส์ แต่ถ้าเป็นบ้านเรือนของชาวนา ก็จะมีขนาดใหญ่โตกว้างขวางขึ้นมาอีกนิด คือเขาจะมีโรงวัว โรงรีดนม มีเรือนเขียวเพาะปลูกพืชผักและดอกไม้ แต่อย่างไรก็ตาม บ้านเรือนของชาวนาหรือชาวนาเหล่านี้จะมีขนาดไล่เลี่ยกัน สรุปลงแล้วสภาพความเป็นอยู่ของคนที่นี่ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก

ระบบการวางแผนพัฒนาของเนเธอร์แลนด์ เท่าที่ข้าพเจ้าได้เรียนรู้

มานั้น มีบางสิ่งบางอย่างที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของเรา ถึงแม้ว่าสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมดั้งเดิมของทั้งสองพื้นที่จะไม่เหมือนกันก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ข้าพเจ้าอยากจะทำไว้เป็นข้อคิดในที่นี้ ก็คือ วิธีการที่เขาแก้ไขปัญหาคาดแคลนพื้นที่ทำกิน ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของเขาและเป็นปัญหาที่นับวันจะรุนแรงยิ่งขึ้นทุกที สำหรับบ้านเรา

ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ ดูเผิน ๆ ก็ไม่น่าจะประสบปัญหาการขาดแคลนพื้นที่เกษตรกรรม ข้าพเจ้าจำได้ว่า วันแรกที่เดินทางไปถึงนั้น มองลงมาจากรถบัสจะเห็นพื้นที่ของเขาเป็นสีเขียวที่ราบเรียบ มีแม่น้ำไหลผ่านและมีคลองตัดกันหลายสาย คูมีพื้นที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูก นับว่ามีภาวีกว่าพื้นที่ภาคใต้ของเราซึ่งมีที่ราบบริเวณลุ่มน้ำลำคลองไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่เราได้จากอาจารย์ผู้สอนที่เนเธอร์แลนด์นั้น เขาประสบกับปัญหาการขาดแคลนพื้นที่ทำกินมาเป็นเวลาหลายสิบปี สาเหตุของปัญหา ก็คือ การที่ประเทศของเขามีเนื้อที่น้อย และมีประชากรอาศัยอยู่ค่อนข้างจะหนาแน่น นอกจากนี้การขยายตัวของพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมก็เพิ่มอย่างรวดเร็วจนรุกล้ำเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ที่สงวนไว้เป็นสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ในด้านพื้นที่เกษตรกรรมก็มีปัญหาในตัวของมันเอง คือ ชาวนามักจะมีที่ทำกินเป็นผืนเล็ก ๆ กระจุกกระจาย ทำให้สูญเสียเวลาและต้นทุนมากเกินไปใน

การเพาะปลูก การใช้เทคโนโลยีเครื่องจักรรถแทรกเตอร์ก็ไม่สะดวกเท่ากับมีที่ดินเป็นผืนเดียวติดต่อกัน และปรากฏการณ์ที่ตามมาก็คือ เมื่อผลตอบแทนไม่คุ้มค่า ชาวนาหลายคน โดยเฉพาะชาวนาที่มีที่ดินแปลงเล็ก ๆ จะขายที่ทำกินของตนแล้วเข้าไปอยู่ในเมือง ประกอบอาชีพในด้านการค้า การบริการรับจ้าง หรือเป็นแรงงานอุตสาหกรรม สภาพเช่นนี้ก็คล้าย ๆ กับที่เกิดขึ้นในบ้านเราปัจจุบัน เพราะบ้านเราก็พัฒนาตามตะวันตก จึงสะท้อนปัญหาที่คล้ายคลึงกันออกมา

การแก้ปัญหาการขาดแคลนพื้นที่ทำกินของเนเธอร์แลนด์นั้น เขาใช้กลยุทธ์หลายวิธี ซึ่งอาจารย์ผู้สอนก็ได้บรรยายให้ข้าพเจ้าและเพื่อนนักศึกษาฟัง รวมทั้งพาไปดูสถานที่และกิจการของหน่วยงานบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน จัดรูปที่ดิน การวิจัยการเกษตร ตลอดจนฟาร์มของชาวนา การแก้ไขปัญหานี้บางวิธีได้ทำกันมาเป็นระยะเวลายาวนาน เท่ากับชีวิตของคนและประสบกับอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย แต่เขาก็มิได้ท้อถอย แม้จนกระทั่งปัจจุบันนี้ เขาก็ยังมุ่งหน้าแก้ไขปัญหานี้อยู่

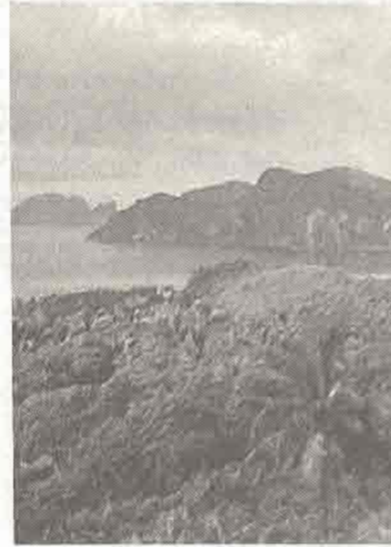
ในหลาย ๆ วิธีที่ใช้แก้ปัญหา นั้น วิธีหนึ่งซึ่งมีชื่อเสียงโด่งดังและกลายเป็นเอกลักษณ์ของประเทศเขาก็คือ การขยายพื้นที่ทำกินโดยการเอาพื้นที่มาจากทะเล คือกันเขื่อนระหว่างทะเลภายในที่รุกล้ำเข้าไปในแผ่นดินกับทะเลภายนอก แล้วสูบน้ำทะเลออกจนพื้นที่ส่วนใหญ่แห้งกลายเป็นแผ่นดินใหม่ ถ้าจะนึกภาพ

ให้เห็นชัดเจน ก็ลองนึกภาพทะเลในแบบทะเลสาบสงขลา ถ้าไปสร้างเขื่อนที่ปากทะเลสาบ แล้วสูบน้ำภายในทะเลสาบออกจนกระทั่งแห้ง ทะเลสาบก็จะกลายเป็นแผ่นดิน ฉันทได้ก็ฉันทนั้น สำหรับวิธีนี้ทำให้ชาวโลกทั้งเนเธอร์แลนด์เป็นอย่างมากในความพยายามของเขาที่เอาชนะธรรมชาติ อาจารย์เคยพาข้าพเจ้าและนักศึกษาทั้งชั้นไปดูแผ่นดินที่ได้จากทะเล โดยเล่นรถไปตามเขื่อนที่กั้นระหว่างทะเลนอกกับทะเลใน ระดับน้ำทะเลทั้งสองด้านดูไม่สูงต่ำกว่ากันมากนัก อาจารย์ชี้ให้ดูแผ่นดินใหม่ แต่ก็บอกว่า อันที่จริงมนุษย์นั้นไม่มีทางฉลาดกว่าธรรมชาติได้เลย เพราะแผ่นดินที่เขาได้มาจากทะเลนั้น มีปัญหาในด้านคุณสมบัติของดินไม่ค่อยเหมาะสมกับการเพาะปลูกพืช เนื่องจากเพิ่งจะอยู่ได้น้ำทะเลมาหยกๆ นอกจากนั้น การที่เขาสูบน้ำออก ทำให้มีผลกระทบต่อการขาดแคลนแหล่งน้ำภายในแผ่นดินและมีผลเสียต่อระบบนิเวศวิทยาโดยรวม จนกระทั่งตอนนี้เขาอยากจะสูบน้ำกลับเข้าไปใหม่เสียแล้ว

อีกวิธีการหนึ่งที่เขาใช้แก้ปัญหาการขาดแคลนพื้นที่เกษตรก็คือ การพยายามเพิ่มผลผลิตโดยใช้เทคโนโลยี หรือเรียกว่าการเพาะปลูกแบบเข้ม ซึ่งต่างจากการเพิ่มผลผลิตโดยการขยายพื้นที่ สำหรับการใช้นโยบายนั้น ก็มีทั้งการใช้นโยบาย การค้นคิดพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูง การชลประทานและการเพาะปลูกในเรือนเขียว การใช้นโยบายต่างๆ ที่มีข้อควรระวังอย่างยิ่ง คือ ผล

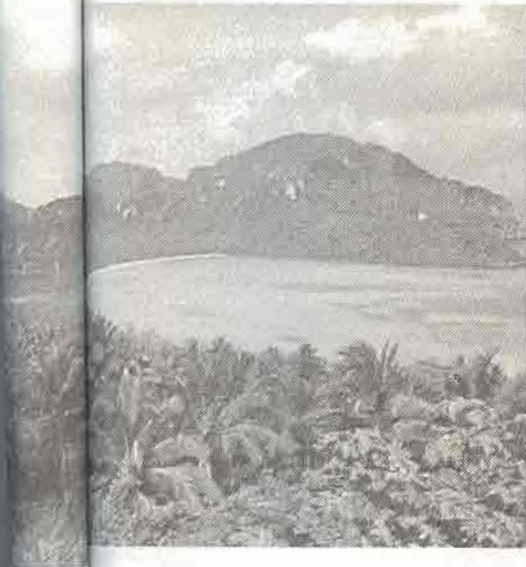
กระทบในทางลบต่อสภาพแวดล้อมธรรมชาติโดยเฉพาะในระยะยาว ไม่ทราบว่าเป็นประเทศของเขาได้ทำการวิจัย และพบผลกระทบในด้านนี้มากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามจากการศึกษาดูงาน ข้าพเจ้าสังเกตว่า ประเทศของเขามีแนวโน้มจะเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ผลิตเองมาเป็นผู้ขายเทคโนโลยีมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การขายพันธุ์พืชใหม่ๆ ที่เป็นผลจากการวิจัยด้านวิศวกรรมศาสตร์

วิธีการหลังสุดที่ข้าพเจ้าจะกล่าวถึง เป็นวิธีการที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด แต่ใช้ระยะเวลาดำเนินการยาวนานที่สุด นั่นก็คือการปฏิรูปที่ดินและจัดรูปที่ดิน ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าระบบพื้นที่เกษตรกรรมของเนเธอร์แลนด์เดิมนั้น มีปัญหาด้านการกระจายของแปลงที่ทำกิน นอกจากปัญหานี้แล้วขนาดของเนื้อที่ถือครองของชาวนายังมีขนาดที่แตกต่างกันมากเกินไประหว่างชาวนาขนาดใหญ่ และชาวนาขนาดเล็ก ในด้านการใช้ที่ดิน ชาวนาจำนวนมากก็ยังใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับศักยภาพของที่ดินขึ้น และปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ รูปร่างของแปลงนาของเกษตรกรต่างๆ ที่มีอยู่เดิมนั้นไม่เป็นระเบียบ ไม่สะดวกต่อการจัดวางสาธารณูปโภค เช่น ถนน คลองชลประทาน เขื่อนกั้นน้ำท่วม เปรียบเสมือนชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอย่างไม่เป็นระเบียบ จะตัดถนนผ่านตรงๆ ก็ไม่ได้ ทำให้ต้องตัดคอคเคี้ยวอ้อมไปอ้อมมา สิ้นเปลืองงบประมาณมากเกินไป



จะเห็นได้ว่า ปัญหาต่างๆ ในพื้นที่เกษตรกรรมของเนเธอร์แลนด์แต่เดิมนั้นก็คล้ายคลึงกันกับปัญหาในบ้านเรา แต่การแก้ปัญหาของเกษตรกรเองและของรัฐ ในเนเธอร์แลนด์และในท้องถิ่นของเรานั้นแตกต่างกัน ในบ้านเราจะเห็นข้าวที่พบอยู่บ่อยๆ ก็คือ ราษฎรรुक้าเข้าไปในพื้นที่ป่าสงวน จับจองที่ดินทำกิน อันที่จริงป่าสงวนบ้านเราก็มีน้อยอยู่แล้ว ถ้ามีคำถามว่าจะเอาป่าหรือจะเอาคน รัฐจะตัดสินใจอย่างไร ที่แน่ๆ ก็คือ ถ้าป่าหมด ภูเขาและแม่น้ำก็หมด คนก็อยู่ไม่ได้เช่นกัน แต่คำถามดังกล่าวนี้ให้ตัวเลือกน้อยเกินไป ถ้าพิจารณาดูดี ๆ จะเห็นว่ามีทางเลือกหลายทางในการแก้ไขปัญหา

สำหรับประเทศเนเธอร์แลนด์เอง รัฐพยายามสงวนพื้นที่ป่าในปัจจุบันไว้อย่างสุดความสามารถ ไม่มีคำถามว่า จะเอาป่าหรือจะเอาคน ทุกเส้นทางที่ข้าพเจ้านั่งรถจากเมืองหนึ่งไปเมืองหนึ่งจะเห็นป่าอยู่ข้างทาง ซึ่งอาจารย์บอกว่า ป่าเหล่านั้นเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น คือปลูก



เอง แต่ดูเหมือนธรรมชาติมาก ป่าที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติแท้ๆ นั้นหาดูยากในประเทศนั้น ด้วยความผิดพลาดในยุคสมัยหนึ่ง แต่ก็ยังดีที่รู้สึกตัวรีบปลูกทดแทนอย่างรวดเร็ว และเขาสามารถคุยได้ว่า มีเนื้อที่ป่าอยู่ไม่น้อยเทียบกับเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศ

เจ้าหน้าที่โครงการปฏิรูปและจัดรูปที่ดินของกระทรวงเกษตร ซึ่งมีหน่วยงานที่เมืองอูเทร็คท์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้บรรยายให้พวกเราฟังว่า นโยบายในการดำเนินงานของเขาจะยึดหลักดังนี้คือ การจัดขนาดเนื้อที่ถือครองให้มีขนาดไล่เลี่ยกัน การจัดที่ทำกินของเกษตรกรให้แต่ละคนมีที่ทำกินติดต่อเป็นผืนเดียวกัน การวางรูปร่างของแปลงนาให้เป็นระเบียบ การสร้างสาธารณูปโภคให้กับแปลงนาอย่างทั่วถึงมากที่สุด การจัดแผนการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับศักยภาพของที่ดินนั้นๆ และการจัดสร้างศูนย์กลางสำหรับชุมชนเกษตรในที่ดินที่จัดรูปเรียบร้อยแล้ว เช่น สร้างโกดัง สถานีอนามัย โรงเรียน

พวกเราถามเจ้าหน้าที่ว่าในการดำเนินงานนั้นประสบความสำเร็จลำบากเพียงใด เขาตอบว่า ไม่ใช่ของง่ายเลยที่จะละลายโครงสร้างเดิมของที่ดิน และจัดรูปที่ดินใหม่ ในการทำงาน เขาจะแบ่งออกเป็นโครงการๆ โครงการหนึ่งก็ทำเฉพาะพื้นที่หนึ่ง เมื่อโครงการแรกๆ ประสบผลสำเร็จ ก็เริ่มโครงการต่อไป แต่ละโครงการกินเวลานานไม่ต่ำกว่าห้าสิบปี และใช้งบประมาณมาก ปัญหาคือการเจรจากับเกษตรกรเจ้าของที่ดิน ทำอย่างไรจึงจะตกลงกันได้ โดยไม่ให้เสียประโยชน์ของทุกๆ ฝ่าย ทุกคนต่างก็อยากได้ที่ดินที่มีคุณสมบัติของดินดีและอยู่ในทำเลที่ดีใกล้คลองสายใหญ่หรือถนนสายใหญ่ แต่ที่ดินที่มีอยู่นั้นมีคุณสมบัติหลากหลาย ดินบ้าง ไม่ดีบ้าง สิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่สร้างความปวดหัวให้เจ้าหน้าที่ของโครงการเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามโครงการนี้ก็ประสบความสำเร็จไปแล้วในหลายพื้นที่ เจ้าหน้าที่ของโครงการเองได้พาพวกเราไปศึกษาไปดูพื้นที่ของโครงการหนึ่งซึ่งกำลังดำเนินงานใกล้จะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ในบริเวณใกล้เมืองอูเทร็คท์ อันเป็นที่ตั้งของหน่วยงานปฏิรูปที่ดินทางการเกษตร

ข้อคิดจากการไปดูบ้านเขานี้ ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า เป็นประโยชน์ในแง่เราได้เห็นทางเลือกมากขึ้นในการแก้ไขปัญหา วิธีการหลายๆ อย่างของเขานั้น ความจริงก็ไม่ใช่ของใหม่สำหรับเรา หากบางวิธีนั้นใช้ได้ผิดเหลือเกินในบ้านเรา อย่างเช่น การปฏิรูปที่ดินในทัศนะของ

ข้าพเจ้า ประเทศเนเธอร์แลนด์ซึ่งเป็นต้นแบบของการปฏิรูปและจัดรูปที่ดินประเทศหนึ่งนั้น มีความได้เปรียบกว่าบ้านเรา ในด้านการออกกฎหมาย (ทำได้เร็วกว่า ทันท่อเหตุการณ) และเกษตรกรของเขาเดิมก็พอจะมีที่ทางและฐานะการเงินอยู่บ้างไม่มากนักน้อย ไม่ถึงกับยากจนโดยสิ้นเชิงอย่างเกษตรกรจำนวนมากในบ้านเรา

เมื่อข้าพเจ้าได้ไปดูพื้นที่โครงการของเขา ซึ่งจัดรูปไว้เป็นระเบียบมีแปลงนาเป็นบล็อกๆ มีคู คลอง และถนนสายเล็กๆ เข้าถึง ข้าพเจ้านึกถึงอีกรูปแบบหนึ่งที่ทำโดยเอกชนในบ้านเราแถวๆ ภาคกลาง นั่นก็คือโครงการสวนเกษตรจัดสรรผ่อนส่งเป็นสวนผลไม้ ปลูกส้มบ้าง มะม่วงบ้าง แอปเปิ้ลบ้าง มีกระท่อมหลังเล็กๆ ให้ด้วย รู้สึกจะประสบผลสำเร็จพอสมควร แต่ผู้ที่เป็นลูกค้ายักจะไม่ใช้เกษตรกรเต็มตัว บางรายก็ไปซื้อทิ้งไว้เพื่อเก็งกำไร นี่เป็นรูปแบบหนึ่งซึ่งไปได้ดีกับบ้านเรา แต่ไม่พบในประเทศที่ข้าพเจ้าไปศึกษาอยู่ หรืออีกรูปแบบหนึ่งในบ้านเราคือเอกชนกว้านซื้อที่เป็นร้อยไร่ แล้วเกษตรกรเป็นผู้ไ้แรงงานรับจ้าง ซึ่งคล้ายกับระบบไร่นาแปลงใหญ่ (plantations) ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า บ้านเรามีแนวโน้มที่จะไปในรูปแบบนี้ได้เร็วกว่าวิธีการต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นแต่จะถามว่า ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในบ้านเราเป็นไปตามหลักการพัฒนาในบทความนี้หรือไม่ ข้าพเจ้าก็ขอฝากท่านผู้อ่านให้คิดดูเล่นๆ ก็แล้วกัน ●