วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2563): 161-192
© 2020 Journal of Social Sciences, Naresuan University: JSSNU
Recieved: 30 Jul. 2019; Revised: 24 Oct. 2019; Accepted: 31 Oct. 2019
doi: 10.14456/jssnu.2020.6

การกำกับดูแลที่ดิน การเมืองในชีวิตประจำวัน และโครงการพัฒนาพลังงานลมบนพื้นที่ ส.ป.ก.จังหวัดชัยภูมิ

ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์[1]

บทคัดย่อ

ความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสถาบันตุลาการเกี่ยวกับการอนุญาตให้บริษัทพลังงานลมเข้าใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ก่อให้เกิดการถกเถียงใหม่ ๆ เกี่ยวกับความชอบธรรมในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน “เพื่อการเกษตรกรรม” ของบริษัท “พลังงานสะอาด” ในบทความนี้ ผู้วิจัยใช้แนวคิดการกำกับดูแลที่ดิน อำนาจในการกีดกัน และการเมืองในชีวิตประจำวัน เพื่อทำความเข้าใจว่าเหตุใดในช่วงต้นของการดำเนินโครงการ บริษัทจึงเข้าถึงที่ดินในหลายหมู่บ้านได้โดยไม่ปรากฏว่ามีการออกมาคัดค้านของชาวบ้าน โดยจากการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยเสนอว่า เงื่อนไขที่เอื้อให้บริษัทเข้าถึงที่ดิน ส.ป.ก.ในหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดชัยภูมิในระหว่างปี 2558-2559 ได้แก่ (ก) กระบวนการในระดับนโยบายบนฐานของการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบจำนวนมากที่ไม่ได้ขัดกับวิถีปฏิบัติในท้องถิ่นเสียทีเดียว และการตีความใหม่เกี่ยวกับ “ประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับ” และ (ข) การต่อรองในชีวิตประจำวันระหว่างชาวบ้านกับบริษัท ซึ่งสัมพันธ์กับการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของตลาดที่ดิน ส.ป.ก. “การกีดกันในละแวกบ้าน” และความหวัง ความกังวลใจ รวมทั้งความเข้าใจของชาวบ้านเกี่ยวกับโครงการพลังงานลม

คำสำคัญ: ส.ป.ก. พลังงานลม การกำกับดูแลที่ดิน การกีดกัน การเมืองในชีวิตประจำวัน

---

[1] ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์ ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ สังกัดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม Email: <nattakant.a@msu.ac.th>.

Journal of Social Sciences, Naresuan University, Volume 16 Number 1 (January–June, 2020): 161–192
© 2020 Journal of Social Sciences, Naresuan University: JSSNU
Recieved: 30 Jul. 2019; Revised: 24 Oct. 2019; Accepted: 31 Oct. 2019
doi: 10.14456/jssnu.2020.6

Land Governance, Everyday Politics and the Wind Energy Project on Lands under the ALRO in Chaiyaphum Province

Nattakant Akarapongpisak[2]

ABSTRACT

The disagreement between Thailand's Agricultural Land Reform Office (ALRO) and judicial institutions in allowing wind energy companies to access lands under the ALRO stirs new debates on the righteousness of the 'green energy' enterprises' use of the lands that the state has originally allocated for 'agricultural uses'. In exploring how, in the first place, the company accessed the lands without encountering any overt protest, I draw on three approaches – land governance, powers of exclusion, and everyday politics. Based on qualitative research, I propose that from 2015 to 2016 a private company gained accesses to the ALRO lands in a village in Chaiyaphum province under two conditions. The first condition was changes in regulations that do not really contradict practices at local level and the reinterpretation of what should be counted as 'farmer's benefits'. Another condition was everyday negotiation between villagers and the company. The negotiation was underpinned by an ever-expanding ALRO land market, 'intimate exclusion' and the villagers' hope, anxiety and understanding towards the wind power project.

Keywords: ALRO, Wind Power, Land Governance, Powers of Exclusion, Everyday Politics

---

[2] Nattakant Akarapongpisak is Assistant Professor at the College of Politics and Governance, Mahasarakham University. Email: <nattakant.a@msu.ac.th>.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา โครงการพัฒนาพลังงานลมได้กลายเป็นกลุ่มโครงการพลังงาน "สะอาด" ที่ถูกจับตามองมากที่สุดกลุ่มหนึ่งในประเทศไทย ด้วยเหตุผลอย่างน้อยที่สุด 2 ประการ ประการแรกคือการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของโครงการท่ามกลางทิศทางนโยบายของรัฐที่ไม่แน่นอน (เช่น ความไม่แน่นอนในการทบทวนการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนระหว่างเดือนเมษายน 2561 ถึงเดือนมกราคม 2562) และประการที่สองคือ เกิดการที่ชาวบ้าน (ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) อยู่เดิม และจะได้รับค่าเช่าจากบริษัทพัฒนาพลังงานลมที่จะมาขอใช้พื้นที่) เคลื่อนไหวคัดค้านโครงการ การเคลื่อนไหวดังกล่าวนำไปสู่การตีความระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลที่ดิน (land governance) ส.ป.ก. ใหม่ นั่นคือ การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ที่ อ.1728/2559 เพิกถอนการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) อนุญาตให้บริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานลมรายหนึ่งใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยคำพิพากษาดังกล่าวระบุว่าการอนุญาตฯ ขัดต่อหลักการใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดว่าการใช้ที่ดินจะต้องเอื้อประโยชน์ต่อเกษตรกรในพื้นที่ (Khaosod Online, 2017) เหตุผลตามคำพิพากษา ทำให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานหรือที่เรียกกันว่า "เรกกูเลเตอร์" ต้องชะลอการออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้กับผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานลม ขณะที่ ส.ป.ก. ต้องกลับไปตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า ตามกฎหมายแล้ว ส.ป.ก.มีอำนาจในการอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการกังหันลมใช้ที่ดินในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่ (Khaosod Online, 2017)

ในเวลาต่อมา ส.ป.ก. ได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดผูกพันเฉพาะคู่ความหรือคู่คดี นำไปใช้กับบริษัทอื่นไม่ได้ (Daily News , 2017) อีกทั้งได้นำตัวเลขเทียบเคียง กล่าวคือจำนวนเงินที่เกษตรกรซึ่งอาศัยทำกินบนที่ดินที่ผู้ประกอบกิจการกังหันลมรายอื่นกำลังดำเนินการอยู่ได้รับจากการให้เช่าที่ดินรวมทั้งค่าชดเชยในรูปแบบต่าง ๆ มายืนยัน และนำสู่ข้อสรุปว่าการดำเนินการของผู้ประกอบกิจการกังหันลมเอื้อประโยชน์ต่อเกษตรกรจึงไม่เป็นการขัดต่อหลักการใช้พื้นที่ ส.ป.ก. (Bangkok Post, 2017) ส่งผลให้เรกกูเลเตอร์เดินหน้าออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้กับเอกชนรายอื่น ๆ ท่ามกลางทิศทางดังกล่าว ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2560 ที่ประชุมร่วมระหว่างคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ออกคำสั่งหัวหน้าคสช.ที่ 31/2560 อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ปลดล็อกให้กิจการ

ด้านพลังงาน 3 ประเภท ได้แก่ เหมืองแร่ ปิโตรเลียม และการผลิตไฟฟ้าจากกังหันลม เข้าใช้ที่ดิน ส.ป.ก.ได้

แม้ว่าในปัจจุบันกิจการกังหันลมเพื่อผลิตไฟฟ้าบนพื้นที่ ส.ป.ก.จะถูกประเมินว่าไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ปรากฏว่า ยังมีการเคลื่อนไหวของชาวบ้านในอีกหลายพื้นที่ที่ต้องการให้ยกเลิกหรือบรรเทาปัญหาที่เกิดจากโครงการกังหันลมผลิตไฟฟ้า อาทิ กรณีของชาวบ้านอำเภอด่านขุนทดและอำเภอเทพารักษ์ จังหวัดนครราชสีมา ที่ร้องต่อศาลปกครองกลางแผนกคดีสิ่งแวดล้อมว่าโครงการในพื้นที่สร้างมลภาวะทางเสียง ไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและชุมชน อีกทั้งไม่สอดรับกับมาตรฐานความปลอดภัยตามที่กฎหมายกำหนด (Khaosod Online, 2018) และกรณีที่ชาวบ้านจาก 5 หมู่บ้านในตำบลวะตะแบก อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชัยภูมิเกี่ยวกับมลภาวะทางเสียงและการตั้งเสากังหันลมใกล้แนวเขตของชุมชนเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. 2558 (Konlanmuaeng, 2017).

ปรากฏการณ์ข้างต้นชี้ให้เห็นบางแง่มุมของวิถีทางการเมืองของชาวบ้านต่อการขยายตัวของ “ธุรกิจพลังงานสะอาด” คือการเคลื่อนไหวรวมหมู่ และการอาศัยกฎหมายรวมทั้งกลไกเชิงสถาบันเพื่อให้บริษัทรับผิดชอบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในชีวิตประจำวัน ชาวบ้านเลือกตอบสนองต่อการเข้ามาของธุรกิจกลุ่มนี้อย่างซับซ้อนกว่านั้น ในกรณีของพื้นที่อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ พบว่าขณะที่ชาวบ้านในตำบลบ้านไร่เคลื่อนไหวคัดค้านโครงการพลังงานลมจนนำไปสู่การร้องเรียนต่อศาลปกครองสูงสุด ชาวบ้านในตำบลวะตะแบกซึ่งอยู่ข้างเคียงกันและติดตามข่าวที่เกิดขึ้นกับเพื่อนบ้านในตำบลบ้านไร่ ยอมให้ธุรกิจผลิตไฟฟ้าพลังงานลมเข้ามาดำเนินกิจการได้ จนกระทั่งเมื่อชุมชนได้รับผลกระทบจากเสียงรบกวนของใบพัดกังหันลม (หลังจากที่บริษัทเริ่มเดินเครื่องจ่ายไฟเข้าระบบเชิงพาณิชย์ในเดือนธันวาคม 2559) พวกเขาบางส่วนจึงเริ่มออกมาเคลื่อนไหวร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมดังที่ปรากฏเป็นข่าว

ในบทความนี้ ผู้เขียนเล่าถึงคำอธิบายของชาวบ้านตำบลวะตะแบก อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิต่อการยอมรับธุรกิจพลังงานลมของพวกเขาในช่วงต้นของการดำเนินโครงการ โดยตอบคำถามว่า เงื่อนไขใดบ้างที่เอื้อให้บริษัทผลิตไฟฟ้า

พลังงานลมเข้าถึงที่ดิน ส.ป.ก.ในหมู่บ้าน “น้ำแล้ง”[3] ในตำบลวะตะแบก อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ โดยปราศจากการเคลื่อนไหวคัดค้านของชาวบ้านระหว่างปี 2558-2559 ทั้งนี้ ข้อมูลที่นำมาประมวลในบทความเป็นผลจากการเก็บข้อมูลภาคสนามในหมู่บ้านในปี 2559 กล่าวคือก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษาฯ จึงเท่ากับสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความหมายของชาวบ้านต่อสิ่งรอบตัวอย่างที่เป็นจริง โดยไม่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฯ ขณะเดียวกันข้อมูลที่เก็บในปี 2559 ก็เผยให้เห็นข้อสังเกตต่าง ๆ อาทิ ข้อสังเกตที่ว่าปฏิบัติการในชีวิตประจำวันของชาวบ้านในเวลานั้นกลับสอดคล้องเป็นอย่างยิ่งกับทิศทางของนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบัน

อนึ่ง การเล่าถึงการเมืองในชีวิตประจำวันของชาวบ้านในบทความนี้ แตกต่างจากงานส่วนใหญ่ที่ให้ความสนใจกับชาวบ้านที่ปรับตัวเข้ากับระบบทุนนิยมได้อย่างลื่นไหล หรือเผชิญหน้ากับระบบทุนนิยมในลักษณะที่น่าตื่นตาตื่นใจ เช่น การรวมตัวคัดค้านในรูปแบบของขบวนการทางสังคม (Li, 2014, p. 4) หากแต่ชี้ให้เห็นความหวัง ความกังวล และความเข้าใจที่แตกต่างหลากหลายของพวกเขาต่อโครงการทางการเมืองและสังคมซึ่งพวกเขาเกี่ยวพันอยู่ด้วยตลอดเวลา (Li, 2014, p. 6)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่เอื้อให้บริษัทผลิตไฟฟ้าพลังงานลมเข้าถึงที่ดิน ส.ป.ก. ในหมู่บ้าน “น้ำแล้ง” ตำบลวะตะแบก อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ โดยปราศจากการเคลื่อนไหวคัดค้านของชาวบ้านระหว่างปี 2558-2559

ขอบเขตการวิจัย

พื้นที่ศึกษา

หมู่บ้านน้ำแล้ง[3] ตำบลวะตะแบก อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ มีพื้นที่ที่บริษัทเอกชนรายหนึ่งได้ขอเช่าจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประกอบธุรกิจพลังงานลม และเริ่มมีการติดตั้งเสากังหันลมเรื่อยมาตั้งแต่ปี 2559 ทั้งนี้ การติดตั้งเสากังหันลมในเขตตำบลวะตะแบกนั้น ครอบคลุมพื้นที่โดยรอบตำบลโดยเฉพาะหนาแน่นที่สุดในเขต 6 หมู่บ้าน ได้แก่ ซับถาวรพัฒนา ซับหมี ป่าข้าว ซับไทร วังมน และซับเจริญ

[3] ผู้วิจัยใช้ชื่อสมมติแทนชื่อหมู่บ้าน

ในปี 2559 หมู่บ้านน้ำแล้งมีครัวเรือนจำนวน 184 ครัวเรือน (620 คน) ชาวบ้านส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยเป็นการปลูกมันสำปะหลัง (เนื่องจากภูมิประเทศเป็นที่ราบสลับกับภูเขาสูงและสภาพดินเป็นดินเหนียวปนทรายและหิน/ดินลูกรังซึ่งมีคุณภาพต่ำ) นอกจากนั้นคือการปลูกข้าวโพด พริก และอ้อยซึ่งในกรณีของอ้อยมีผู้ปลูกน้อยราย สำหรับชาวบ้านที่ทำนาควบคู่ไปกับการปลูกมันสำปะหลังนั้นโดยทั่วไปเป็นการเช่าที่ดินในพื้นที่ลุ่มในตำบลใกล้เคียง

ผู้ให้ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูลของงานวิจัยชิ้นนี้ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มชาวบ้านหมู่บ้านน้ำแล้งที่เป็นตัวแทนของครัวเรือน 26 ครัวเรือน ครัวเรือนละ 1 คน โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มที่สนับสนุนการเข้ามาของโครงการจำนวน 11 คน กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยหรือมีความกังวลต่อการเข้ามาของโครงการจำนวน 6 คน และกลุ่มที่ไม่ได้ให้ความสนใจกับโครงการนักเนื่องจากมองว่าตนเองไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ จำนวน 9 คน ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลให้ครอบคลุมครัวเรือนที่มีที่ดินทำการเกษตร 20 ไร่ ขึ้นไป ครัวเรือนที่มีที่ดินน้อยกว่า 20 ไร่ และครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำการเกษตร และ (2) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้นำชุมชนและได้เข้าร่วมรู้เห็นกระบวนการในการได้มาซึ่งที่ดินของบริษัทธุรกิจพลังงานลม ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 1 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน อนึ่ง ในบทความชิ้นนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ชื่อสมมติและไม่ระบุตำแหน่งของผู้ให้ข้อมูล เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ให้ข้อมูล

แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยอธิบายเงื่อนไขที่ทำให้ชาวบ้านไม่เคลื่อนไหวคัดค้านโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมระหว่างปี 2559–2562 โดยอาศัย***แนวคิดเรื่องการกำกับดูแลที่ดิน (land governance)*** แนวคิดดังกล่าวเสนอว่า การเข้าถึง (ทั้งในแง่ของการใช้ การควบคุม การถ่ายโอนที่ดิน และข้อจำกัดรวมถึงความรับผิดชอบที่มาพร้อมกับการเข้าถึงที่ดินนั้น ๆ) การกระจาย และความมั่นคงในการถือครองที่ดิน (Palmer, Fricska, & Wehrmann, 2009, p. 8; Hirsch & Scurrah, 2015, p. 2) เกี่ยวข้องกับ/ถูกกำหนดโดย กระบวนการ สถาบัน กฎหมาย แบบแผนปฏิบัติ และโครงสร้างอำนาจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับตัวแสดงหลายกลุ่มทั้งในภาครัฐและเอกชน (Hirsch & Scurrah, 2015, p. 2) ตัวแสดงเหล่านี้มีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนและไม่เท่าเทียมกัน (Palmer, Fricska, & Wehrmann, 2009, p. 8)

งานวิจัยนี้พิจารณารายละเอียดขององค์ประกอบต่าง ๆ ของการกำกับดูแลที่ดิน (land governance) ได้แก่ (ก) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและอำนาจของตัวแสดง ในการตัดสินใจว่าใครสามารถเข้าถึงที่ดินและที่ดินจะถูกใช้ประโยชน์อย่างไร เช่น รัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชน ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจและมหาเศรษฐีผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีสายสัมพันธ์กับนักลงทุนต่างชาติและพรรคการเมือง หน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น (ซึ่งอาจปฏิบัติงานทับซ้อนและไม่สอดคล้องกัน) กองทัพ ตัวแสดงในภาคประชาสังคม เช่น นักพัฒนาเอกชน และประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ (Hirsch & Scurrah, 2015, p. 17) (ข) กระบวนการ (processes) ที่ทำให้ประเด็นที่ดินกลายเป็นวาระ (agenda) และกระบวนการในการตัดสินใจเกี่ยวกับการนำที่ดินไปใช้ หรือคลี่คลายความแตกต่างขัดแย้ง กระบวนการเหล่านี้อาจอยู่ในรูปของการสนทนา ความร่วมมือ ความขัดแย้ง การต่อรอง การประนีประนอม หรือการเลิกเข้าร่วม (exit) (Palmer, Fricska, & Wehrmann, 2009, p. 8, p. 10) (ค) บริบททางประวัติศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจ ภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ศาสนา และความสัมพันธ์ในเชิงเพศสภาพ เช่น บริบทของการมีหรือขาดแคลนฐานทรัพยากร การกระจายของประชากร และการกระจายตัวของความมั่งคั่ง เป็นต้น (Palmer, Fricska, & Wehrmann, 2009, p. 14) และ (ง) การทำงานของตลาดที่ดินรวมถึงข้อจำกัดที่กำกับควบคุมการถือครองที่ดินและตลาดด้วย ตลาดที่ดินมีหลายประเภท ทั้งตลาดที่เป็นทางการ ไม่เป็นทางการ ผิดกฎหมาย หรือตลาดเชิงประเพณี (Palmer, Fricska, & Wehrmann, 2009, p. 18)

ไม่เพียงแต่มุ่งวิเคราะห์โครงสร้าง กระบวนการ และตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง แนวคิดการกำกับดูแลที่ดิน (land governance) ยังให้ความสำคัญกับ "ชุดของสิทธิ" (the bundle of rights) ในทรัพย์สิน (Benda-Beckmann, Benda-Beckmann, & Wiber, 2009, p. 15) ซึ่งมีทั้งสิทธิในการเข้าถึง (และได้รับประโยชน์จากสิ่งต่าง ๆ ในบริเวณทางกายภาพที่ตนเข้าถึง) สิทธิในการได้มาซึ่งทรัพยากรและผลผลิตของทรัพยากร (เช่น การนำน้ำมาใช้) สิทธิในการจัดการ (เช่น การกำหนดระเบียบในการใช้ประโยชน์และเปลี่ยนรูปทรัพยากร) สิทธิในการกีดกัน (ใครเข้าถึงได้ ใครเข้าถึงไม่ได้) และสิทธิที่จะจำหน่ายจ่ายโอน (เช่น สิทธิในการขายหรือปล่อยเช่าสิทธิ) (Ostrom & Shlager, 1996, p. 132) ในแง่นี้ คนหลายกลุ่มหรือหลายคนอาจมีสิทธิในผืนดินเดียวกันในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป เช่น สิทธิในการขาย สิทธิในการใช้เพื่อเลี้ยงสัตว์หรือทำการเกษตร สิทธิในการใช้ต้นไม้ สิทธิในการเดินข้ามไปมาบนที่ดิน สิทธิในการนำวัวควายผ่านที่ดินไปยังแหล่งน้ำ ไปจนถึงการที่ที่ดินเป็นของเอกชนแต่สิทธิของแร่ในดิน

เป็นของรัฐ หรือแม้แต่การที่ที่ดินผืนเดียวกันถูกใช้ในเวลาเดียวกันเพื่อตอบสนองประโยชน์หลาย ๆ อย่างที่อาจดูขัดแย้งกัน เช่น ใช้วางโครงสร้างพื้นฐานพร้อม ๆ กับที่ใช้ในการอนุรักษ์ เป็นต้น (Palmer, Fricska, & Wehrmann, 2009, p. 7)

ในการวิเคราะห์กระบวนการที่ส่งผลให้เกิดการทับซ้อนกันของสิทธินั้น งานวิจัยชิ้นนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิด "อำนาจในการกีดกัน" (power of exclusion) ซึ่งตั้งข้อสังเกตว่า การเข้าถึงที่ดินของคนคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งย่อมเกิดขึ้นท่ามกลางการกีดกันคนอื่นหรือกลุ่มอื่น โดยอำนาจที่ทำให้การกีดกันเกิดขึ้นได้ อาจอยู่ในรูปของ (ก) ระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสามารถในการเข้าถึงที่ดินและเงื่อนไขในการใช้ที่ดิน ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะกลไกของรัฐหรือกลไกทางกฎหมาย (regulation) (ข) การใช้กำลังของตัวแสดงทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่รัฐ และทั้งที่ปรากฏเป็นความรุนแรงหรือการขู่ว่าจะใช้ความรุนแรง (force) (ค) การกำหนดราคาหรือการสร้างแรงจูงใจสำหรับการอ้างสิทธิในที่ดินของปัจเจกภายใต้ระบบตลาด (the market) รวมถึง (ง) ความชอบธรรม (legitimation) ที่ทำให้การอ้างสิทธิเด็ดขาดเหนือที่ดินมีเหตุผลในเชิงศีลธรรม หรือทำให้สาธารณชนเห็นว่า การใช้กฎเกณฑ์/ระเบียบ ตลาด และกำลังเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ทั้งในเชิงสังคมและการเมือง (Hall, Hirsch, & Li, 2011, pp. 4–5)

อนึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ทำความเข้าใจชุดของสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะเมื่อกระบวนการในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเข้าถึงที่ดินสัมพันธ์กับตัวแสดงหลายกลุ่ม บริบททางเศรษฐกิจและภูมิศาสตร์เฉพาะ รวมถึงอำนาจในการกีดกัน (power of exclusion) หลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย กฎหมาย และระเบียบที่มีความซับซ้อนย้อนแย้ง สถาบันที่บังคับใช้กฎหมาย (เช่น ศาล) แบบแผนที่เป็นแนวปฏิบัติร่วมกันระหว่างคนในชุมชน ตลาดทั้งที่เป็นทางการ ไม่เป็นทางการ และตลาดที่ผิดกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการให้เช่า ซื้อขาย ที่ดิน รวมถึงความชอบธรรมทั้งในเชิงกฎหมาย หรือประเด็น "สีเทา" กล่าวคือ "ผิดกฎหมายแต่เป็นที่ยอมรับได้" (illegal but licit) (Abraham & Schendel, 2005) ของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่

การใช้อำนาจกีดกันเหล่านี้ไม่ได้เป็นการกระทำของผู้มีอำนาจต่อผู้ไร้อำนาจเท่านั้น ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับ "การกีดกันในละแวกบ้าน" (intimate exclusion) โดยหมายถึง การที่ญาติ เพื่อนบ้าน หรือคนรู้จักภายในชุมชนหรือชุมชนใกล้เคียง ทำให้ชาวบ้านด้วยกันเองไม่สามารถเข้าถึงที่ดินได้ เช่น การที่เพื่อนบ้านกำหนดค่าเช่าที่ดินไว้สูงจนกระทั่งคนอื่นไม่สามารถเข้าถึงที่ดินได้ การให้ญาติมิตรกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยสูงและริบเอาที่ดินเมื่อผู้กู้ไม่สามารถจ่ายคืนเงินกู้และ/หรือดอกเบี้ยได้ การรับซื้อที่ดินจากเพื่อนบ้านที่ล้มละลายในราคาต่ำติดดิน

รวมไปถึงการที่ญาติมิตรหรือเพื่อนบ้านที่ได้เปรียบจากการมีตำแหน่งราชการหรือการได้รับการยอมรับในฐานะเกษตรกรก้าวหน้า/ผู้ประกอบการ เข้าถึงเงินกู้หรือปัจจัยการผลิต และใช้ความได้เปรียบนั้นในการเข้าถึงที่ดินในหมู่บ้านเพิ่มเติม (Hall, Hirsch, & Li, 2011, pp. 145–146) ในงานวิชัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยได้พิจารณา "การกีดกันในละแวกบ้าน" ในฐานะเงื่อนไขที่เอื้อต่อการต่อรองระหว่างบริษัทกับชาวบ้าน

ในการศึกษาถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เอื้อให้บริษัทผลิตไฟฟ้าพลังงานลมเข้าถึงที่ดินได้จริงในทางปฏิบัตินั้น งานวิจัยได้ผนวกแนวคิดการเมืองในชีวิตประจำวัน (everyday politics) เข้ากับการวิเคราะห์อำนาจในการกีดกัน โดยระบุว่า กิจกรรมทางการเมืองของชาวบ้านมีทั้ง "การรับเอา ยอมตาม ปรับเปลี่ยน และต่อสู้ต่อรองกับวิถีปฏิบัติและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวพันกับอำนาจ/ผู้มีอำนาจ (authority) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการผลิตหรือการจัดสรรทรัพยากร และการกระทำดังกล่าวนั้นทำไปในลักษณะที่สงบสามัญธรรมดา และแยบคาย ทั้งยังเป็นปฏิบัติการที่แทบจะไม่มีการจัดตั้งหรือการเผชิญหน้าเลย" (Kerkvliet, 2009 as cited in Sangkhamanee, 2011, p. 56) อนึ่ง จะเห็นได้ว่า คำอธิบายข้างต้นชี้ให้เห็นถึงการเมืองของชาวบ้าน ที่แม้จะอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียม แต่ไม่ได้หมายความว่าไร้อำนาจและยอมจำนน หากแต่มีความสามารถที่จะ "จัดการระบบ" ให้เป็นประโยชน์กับตนเองให้มากที่สุด (Hobsbawm, 1973, p. 13 as cited in Bernstein & Byres, 2001, pp. 33–34) อีกทั้งยังมีแนวคิดและค่านิยมที่ไม่ได้สวนทางกับตลาด (White, 1986) และมีการใช้ประโยชน์จากกลไกและนโยบายของรัฐ (Walker, 2012)

รูปธรรมของ "การเมืองในชีวิตประจำวัน" ของชาวบ้านอาจปรากฏให้เห็นในลักษณะของการซุบซิบนินทา (Scott, 1985; Adas, 1986) การลัดขั้นตอนหรือก้าวข้ามกฎระเบียบ การปรับเปลี่ยนกระบวนการที่เกี่ยวข้อง (Kerkvliet, 2009) การฉวยใช้สิทธิประโยชน์จากโครงการของรัฐ (Chatterjee, 2004) ไปจนถึงการปรับวิถีปฏิบัติให้สอดรับกับเงื่อนไขในการเป็นผู้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐ (Akarapongpisak, 2011) เป็นต้น

ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยศึกษา "การเมืองในชีวิตประจำวัน" ที่หลัก ๆ แล้วเป็นการก้าวข้ามระเบียบและปรับใช้เอกสารที่ออกโดยรัฐเพื่อให้เข้ากับประโยชน์ของชาวบ้านเอง แม้ว่าจะผิดกฎหมาย และการต่อรองประโยชน์ที่จะได้รับภายใต้โครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งเมื่อเชื่อมโยงพฤติการณ์เหล่านี้เข้ากับประเด็นที่ดิน มันได้สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองและการให้ความหมายของชาวบ้านต่อที่ดินซึ่งมีความเลื่อนไหล เช่น การมองว่าที่ดินเป็นแหล่งสะสมความมั่งคั่งจากรุ่นสู่รุ่น (an intergenerational store of wealth) หรือเป็นสิ่งที่ถูกสับเปลี่ยนแทนที่ในมูลค่าที่เท่ากันได้ (fungibility)

วิธีดำเนินการวิจัย

การเก็บข้อมูล

ข้อมูลในบทความนี้เป็นผลจากการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งประกอบด้วยการวิจัยเอกสารและการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร เป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับพลังงานทางเลือกของไทย เช่น แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก 25% ใน 10 ปี (พ.ศ. 2555 -2564) และกฎหมายรวมถึงนโยบายเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้และที่ดินที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบปฏิบัติและแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการขอใช้พื้นที่เพื่อพัฒนาโครงการพลังงานลม นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ทบทวนข่าวและข้อมูลที่เกี่ยวข้องในเว็บไซต์ข่าวและเว็บไซต์ของส่วนราชการ รวมทั้งรายงานการวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดิน (land governance) ในกลุ่มของที่ดิน ส.ป.ก. และการเมืองเกี่ยวกับที่ดินในบริบทของการส่งเสริมอุตสาหกรรมพลังงานทางเลือก

2. การเก็บข้อมูลภาคสนาม ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึกชาวบ้านหมู่บ้านน้ำแล้ง 26 คนจาก 26 ครัวเรือน ผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 1 คน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ทั้งนี้ ในส่วนของผู้ให้ข้อมูลที่เป็นชาวบ้าน ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลให้ครอบคลุมทั้งฝ่ายที่สนับสนุน ไม่เห็นด้วย/มีความกังวลใจเกี่ยวกับผลกระทบจากโครงการ และฝ่ายที่ไม่ได้ให้ความสนใจกับโครงการนัก โดยในแต่ละกลุ่มมีผู้ให้ข้อมูลทั้งที่เป็นครัวเรือนที่มีที่ดินทำการเกษตรมาก น้อย หรือไม่มีที่ดินทำการเกษตรเลย เพื่อประโยชน์ในการสะท้อนภาพรวมของมุมมองของชาวบ้านต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นรอบตัวพวกเขา รวมทั้งยังเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบความสอดคล้องและขัดแย้งของข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลกลุ่มต่าง ๆ อนึ่ง ผู้วิจัยเริ่มจากการสัมภาษณ์ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ใช้เครื่องบันทึกเสียง ซึ่งช่วยให้ได้ข้อมูลเชิงลึก (ที่บางส่วนขัดแย้งกัน) เกี่ยวกับกระบวนการที่ทำให้บริษัทสามารถเข้าถึงที่ดินในพื้นที่ ข้อมูลเหล่านี้ทำให้ผู้วิจัยสามารถออกแบบคำถามเพื่อเจาะรายละเอียด (probe) ในการสัมภาษณ์ชาวบ้านกลุ่มต่าง ๆ โดยเริ่มจากชาวบ้านกลุ่มที่สนับสนุนโครงการซึ่งสามารถเข้าถึงตัวได้ง่ายกว่าเนื่องจากผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้แนะนำให้ ส่วนชาวบ้านที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีลูกโซ่ในการเข้าถึง และสำหรับชาวบ้านที่ไม่ได้ให้ความสนใจกับโครงการแต่มักเปิดเผยรายละเอียดที่สำคัญในฐานะผู้สังเกตการณ์นั้น ผู้วิจัยใช้วิธีเดินพบปะตามบ้าน

และกลุ่มชาวบ้านที่กำลังคุยกันอยู่ระหว่างทำกิจวัตรประจำวัน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลการสัมภาษณ์ของผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัย 2 คน รวมทั้งข้อมูลจากบันทึกภาคสนาม (field note) มาจัดหมวดหมู่ข้อมูล พร้อมทั้งสอบทานความสอดคล้องและความคลาดเคลื่อนของข้อมูล ทั้งโดยการเปรียบเทียบข้อมูลจากผู้วิจัย 3 คน และจากผู้ให้ข้อมูลทั้ง 3 กลุ่ม ตามวิธีการตรวจสอบสามเส้า (triangulation) หลังจากนั้น ผู้วิจัยได้ตีความ หาความเชื่อมโยง และสร้างข้อสรุปของแบบแผนเชิงอุปนัย

ผลการวิจัย

การเข้าถึงที่ดินในเขตหมู่บ้านน้ำแล้งของบริษัทผู้ผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานลมเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขคือกระบวนการ 2 กระบวนการ กระบวนการแรกคือ กระบวนการในระดับนโยบายที่ตัดสินว่าใครสามารถเข้าถึงที่ดินและที่ดินจะถูกใช้ประโยชน์อย่างไร และกระบวนการที่สองคือ การเมืองในชีวิตประจำวันของชาวบ้าน ซึ่งในที่นี้หลัก ๆ คือ การต่อรองของชาวบ้านที่ทำให้การตัดสินใจระดับนโยบายนำไปสู่การที่บริษัทสามารถเข้าถึงและใช้ที่ดินได้จริง โดยปราศจากการเคลื่อนไหวคัดค้านของชาวบ้าน

กระบวนการตัดสินใจให้ธุรกิจพลังงานเข้าถึงที่ดินเพื่อเกษตรกรรม: หลักคิดพื้นฐานและการผลักดัน

กระบวนการตัดสินใจให้ธุรกิจพลังงานลมเช่าที่ดิน ส.ป.ก. เกี่ยวข้องกับตัวแสดงหลายฝ่าย (actors) และการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย (regulation) ในบริบทที่ทุนเน้นการเข้าถึงที่ดินโดยไม่ได้เข้าไปซื้อที่ดินหรือยึดครองกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน ดังจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ทศวรรษ 2540 ระเบียบ ข้อกฎหมาย และมติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับได้ทยอยเปิดทางให้บริษัทเอกชนสามารถขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์จากที่ดินและจากทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) โดยการเช่าที่ดินได้ อาทิ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเรื่อง “การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541” ซึ่งมุ่งสนับสนุนกิจการเหมืองแร่เป็นสำคัญ หรือ “ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการ

สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541" ที่เมื่อพิจารณาประกอบกับประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯที่เกี่ยวข้อง (เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) จะเห็นได้ว่า มีการตีความให้กิจการที่ควรได้รับอนุญาตให้เช่าที่ดิน ส.ป.ก. ครอบคลุมถึง "กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน"โดยไม่จำเป็นต้องเป็นการเกษตรกรรมโดยตรง

ในทศวรรษ 2550 การตีความตามแนวทางข้างต้นเปิดทางให้ธุรกิจพลังงานลมเข้าใช้พื้นที่ ส.ป.ก. โดยปรากฏว่า ท่ามกลางบริบทที่รัฐบาลไทยผลักดันแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก 25% ใน 10 ปี (พ.ศ. 2555-2564) โดยตั้งเป้าสัดส่วนการใช้พลังงานลม 1,200 เมกะวัตต์ ภายในปี 2564 จากกำลังการผลิตก่อนการประกาศใช้แผนฯ ที่มีอยู่เพียง 7.28 เมกะวัตต์ ในปี 2552-2553 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้พิจารณาและมีมติในการประชุมครั้งที่ 4/2552 ว่า กิจการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานลม "เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในบริเวณนั้นและบริเวณใกล้เคียง" โดยยกประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับ อาทิ การได้ใช้กระแสไฟฟ้าทั้งทางตรงและทางอ้อม การได้รับค่าใช้ประโยชน์ในที่ดิน เกิดการจ้างงานหรือกิจการบริการอื่น ๆ เพิ่มขึ้นในชุมชน เกิดแหล่งท่องเที่ยว (ฟาร์มกังหันลม) ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรในชุมชนท้องถิ่นมีอาชีพเสริม เป็นต้นแบบของการผสมผสานประโยชน์ทางการเกษตรและอุตสาหกรรมการพลังงานร่วมกัน ลดผลกระทบปัญหาแรงงานอพยพ และทำให้การคมนาคมขนส่งสินค้าเกษตรสะดวกรวดเร็วขึ้น อนึ่ง ผลอย่างเป็นรูปธรรมจากมติ 4/2552 นี้ คือการที่ ส.ป.ก.แจ้งเวียนหนังสือที่กำหนดแนวปฏิบัติตามมติดังกล่าวตามมาโดยทันทีถึง 2 ฉบับ โดยมีใจความอนุญาตให้กิจการกังหันลมเข้าใช้ที่ดิน ส.ป.ก.ได้

นอกจากการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบที่เอื้อให้บริษัทเอกชนสามารถใช้ที่ดิน ส.ป.ก. สำหรับกิจการผลิตไฟฟ้าพลังงานลม จะตอบสนองต่อเป้าหมายการสร้างรายได้ของ ส.ป.ก.โดยตรง มันยังเป็นผลจากชุดของอุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังการกำกับควบคุมที่ดิน (land governance) และบทบาทของตัวแสดงที่เป็นผู้ผลักดันนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐและบริษัทเอกชนชั้นนำ ทั้งนี้ ในแง่ของอุดมการณ์นั้น เอกสารการประชุมระหว่างกระทรวงพลังงาน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งมี ส.ป.ก.เป็นหน่วยงานในสังกัด ชี้ให้เห็นถึงเหตุผลเบื้องหลังนโยบาย (policy rationale) ที่ว่า การให้เอกชนเช่าที่ดิน ส.ป.ก. ภายใต้เงื่อนไขที่เอื้อให้เกษตรกรที่ใช้ที่ดินนั้น ๆ ทำกินอยู่เดิมมีสิทธิได้รับค่าเช่าที่ดินรายปี ถือว่าช่วยส่งเสริมคุณภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกร (National Energy Policy Committee: NEPC, 2009) เมื่อประกอบกับการให้เหตุผลของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ 4/2552 และการแถลงของ ส.ป.ก.เอง ที่ว่า โครงการพัฒนาพลังงานลมแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นฐานไปทำงานในเมือง และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในแง่การลดปัญหาภาวะโลกร้อน จึงชี้ให้เห็นว่าอุดมการณ์เบื้องหลังการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการเข้าถึงที่ดิน ส.ป.ก.คืออุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ที่มุ่งทลายข้อจำกัดของระบบทุนนิยม โดยนอกจากจะส่งเสริมการแปรรูปที่ดินที่ยังไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนให้เป็นสินค้าในระบบตลาด และแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเพื่อยกระดับประชากรให้เป็นผู้ประกอบการภายใต้เป้าหมายการพึ่งตนเอง (self-reliance) แล้ว ยังพยายามแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวทาง "ตลาดเสรีที่เน้นความยั่งยืน" กล่าวคือ มองว่าค่าของสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนในพื้นที่หนึ่ง สามารถถูกนำไปใช้ซ่อมแซมค่าของสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงจากความไม่ยั่งยืนในการใช้ในอีกพื้นที่หนึ่งได้ (Fairhead, Leach, & Scoones, 2012, p. 242)

อาจกล่าวได้ว่า ในการให้สัมปทานเช่าที่ดินแก่บริษัทธุรกิจพลังงานลม ส.ป.ก. ได้ปรับเปลี่ยนหลักในการอ้างความชอบธรรม (legitimation) เพื่อสนับสนุนการให้เข้าถึง/กีดกันการเข้าถึงที่ดิน ส.ป.ก. ทั้งนี้ เดิม ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ส.ป.ก. มุ่งปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรโดยเน้นการให้พวกเขา*เข้าถึงที่ดิน*ผ่านหลักการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรม และส่งเสริมการทำเกษตรกรรมโดยตรง เช่น ส่งเสริมด้านปัจจัยการผลิต เพิ่มผลผลิตและแหล่งจำหน่าย เป็นต้น (Pipoplaparnun & Kaewkum, 2011, p. 3) แต่นับตั้งแต่ปี 2549 ส.ป.ก.ได้ให้ความสำคัญกับ*การเข้าถึงทุน*ของประชาชนและการพัฒนาทักษะการประกอบการ ผ่านการเชื่อมโยงเกษตรกรรมในพื้นที่ ส.ป.ก. เข้ากับนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กองทุนหมู่บ้าน ไปจนถึงระบบเกษตรพันธะสัญญา (ส.ป.ก. 2549) กระทั่งตลอดทศวรรษ 2550 จนถึงปัจจุบัน แม้ว่าส.ป.ก. จะยังดำเนินแนวทางในการส่งเสริมการตลาดให้กับเกษตรกรภายใต้โครงการต่าง ๆ เช่น นิคมเศรษฐกิจพอเพียง ควบคู่ไปกับการบรรลุเป้าหมายในการสงวนและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม แต่การตีความว่าการได้รับค่าเช่าที่ดินถือเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ของเกษตรกร ก็เป็นเครื่องบ่งชี้อย่างดีว่า ส.ป.ก.ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับการเข้าถึงทุนของเกษตรกรโดยเฉพาะในกลุ่มของเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ซึ่ง ส.ป.ก.ระบุว่า "ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตร" อนึ่ง แนวคิดเบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบและการอ้างความชอบธรรมของส.ป.ก.เหล่านี้ ไม่ได้ขัดกับวิถีปฏิบัติของชาวบ้านในท้องถิ่นเสียทีเดียว ดังที่ผู้เขียนจะได้อธิบายในประเด็น "ตลาดที่ดิน ส.ป.ก." ในหัวข้อต่อไป

นอกจาก ส.ป.ก.และหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐดังที่กล่าวไปข้างต้น บริษัทที่ก้าวเข้าสู่ธุรกิจการผลิตไฟฟ้าโดยใช้พลังงานลมก็มีบทบาทอย่างสำคัญในการผลักดันโครงการ จากรายงานของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย บริษัทเหล่านี้มีทั้งที่อยู่ในกลุ่มอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง กลุ่มสินค้าอุปโภคบริโภค และกลุ่มทรัพยากร โดยในกลุ่มทรัพยากรนั้น มีตั้งแต่บริษัทที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยถือหุ้นอยู่ไปจนถึงบริษัทที่ตกเป็นข่าวว่าเกี่ยวข้องกับกลุ่มการเมืองต่าง ๆ อีกทั้งยังถูกระบุในรายงานข่าวบางชิ้นว่าเป็นผู้ผลักดันให้เกิดการแก้ไขระเบียบให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติให้เอกชนสามารถเช่าพื้นที่ตั้งกังหันลมได้ (Koonme, 2011; Manager Weekly Magazine, 2014) อนึ่ง หลังจากที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปใช้พื้นที่ บริษัทเอกชนยังได้รับประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมการลงทุนต่าง ๆ เช่น การได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เป็นระยะเวลา 8 ปี การใช้ระบบเงินเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้าซึ่งผลิตจากไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน (Adder) หรือการกำหนดอัตรารับซื้อไฟฟ้าคงที่ตลอดอายุโครงการ (Feed-in-Tariff) สำหรับพลังงานหมุนเวียน เป็นต้น

การเปิดทางของระเบียบที่เกี่ยวข้องและแรงจูงใจในการลงทุนดังกล่าวส่งผลให้นับตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา ธุรกิจเอกชนผู้ผลิตพลังงานลมได้ทยอยขอเช่าพื้นที่ ส.ป.ก.โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ภาคอีสาน ภายใต้เงื่อนไขการเช่าพื้นที่ขนาดเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ สัญญาเช่าระยะเวลา 25-27 ปี โดยอัตราค่าเช่าที่ต้องจ่ายให้กับ ส.ป.ก. เป็นจำนวนเงินไร่ละ 35,000 บาทต่อปี ในส่วนของจังหวัดชัยภูมินั้น พบว่าจนกระทั่งถึงปี 2560 มีบริษัทที่ขอเช่าพื้นที่ส.ป.ก.เพื่อติดตั้งกังหันลมผลิตไฟฟ้าถึง 13 บริษัท (รวมถึงบริษัทเทพสถิต วินด์ ฟาร์ม จำกัด ซึ่งถูกยกเลิกโครงการตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด) (Manager Online, 2017) โดยโครงการเหล่านี้กระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่อำเภอเทพสถิต (ทุกตำบล) อำเภอซับใหญ่ และอำเภอบำเหน็จณรงค์ กินพื้นที่รวม 380 ไร่

ในปัจจุบัน โครงการพลังงานลมยังดำเนินไปอย่างต่อเนื่องในจังหวัดชัยภูมิ ท่ามกลางข้อถกเถียงของสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งอ้างอิงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฯ ที่ระบุว่า กิจการที่ควรได้รับอนุญาตให้ใช้ "ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" นั้น ควรเป็นกิจการที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดรวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม แนวทางนี้มีผู้สนับสนุนคือกลุ่มชาวบ้านที่ต้องการพิทักษ์ที่ดินในการทำเกษตรกรรมไว้สำหรับลูกหลานและองค์กรภาคประชาชนที่มีข้อกังวลเรื่องความมั่นคงทางอาหาร กับอีกฝ่ายหนึ่งที่โต้แย้งว่ากิจการที่มิใช่เกษตรกรรมควรได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก.ได้ โดยหากพิจารณาจากเนื้อหาในคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 31/2560 จะเห็นได้ว่า ได้มีการให้เหตุผลสนับสนุนนอกเหนือจากการยกเรื่องประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่เกษตรกรและท้องถิ่น ปัญหาอันจะเกิดตามมาจากการยกเลิกสัญญากับบริษัท และความจำเป็นในการพัฒนาแหล่งพลังงานอย่างยั่งยืน โดยเหตุผลดังกล่าวคือ การจัดการที่เหมาะสมสำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีสภาพไม่เอื้อหรือไม่เหมาะต่อการทำเกษตรกรรมอย่างคุ้มค่า (Thai PBS, 2017) อนึ่ง ในกรณีที่พื้นที่โครงการพลังงานลมทับซ้อนกับพื้นที่อนุรักษ์ เช่น ลุ่มน้ำชั้น 1A (ดังกรณีที่บริษัทเทพสถิต วินด์ฟาร์ม เตรียมการตัดถนนลำเลียงกังหันลมผ่านพื้นที่ดังกล่าว) การถกเถียงจะคาบเกี่ยวไปถึงการปะทะกันระหว่างวาระทางด้านสิ่งแวดล้อม 2 วาระ ด้านหนึ่งคือการอนุรักษ์และอีกด้านหนึ่งคือการส่งเสริมพลังงานทางเลือก ซึ่งเมื่อพิจารณาจากปฏิกิริยาของหน่วยงานภาครัฐที่น้อมรับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเฉพาะกรณีของบริษัทเทพสถิต วินด์ฟาร์ม อาจกล่าวได้ว่า วาระด้านการอนุรักษ์ได้รับการรับรองสิทธิในการเข้าถึงและกีดกันมากกว่าวาระด้านพลังงานทางเลือก

เป็นที่น่าสังเกตว่า นอกจากการตั้งเป้าทวงคืนที่ดิน ส.ป.ก. จากผู้ถือครองรายใหญ่ที่ไม่ได้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ทิศทางการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา คือการเร่งสำรวจพื้นที่ ส.ป.ก.ที่ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมและมีผลิตภาพต่ำ ซึ่งจะนำไปสู่การที่รัฐเป็นคนกลางในการเปลี่ยนมือที่ดินหรือชดเชยมูลค่าของที่ดินตามราคากลางสำหรับเกษตรกรที่ไม่อยากจะทำเกษตรกรรมแล้ว ขณะเดียวกันก็มีการปลดล็อกให้เกษตรกรที่สูงอายุ (aged farmers) สามารถให้เช่าที่ดิน ส.ป.ก.ได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ทิศทางดังกล่าวบ่งชี้ว่าการตีความสิทธิในการเข้าถึง ได้มา จัดการ กีดกัน และจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน มีความซับซ้อนทั้งในระดับเชิงสถาบัน-กฎหมาย และในระดับอุดมการณ์

โดยที่การตีความดังกล่าวได้ส่งผลอย่างสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจให้ธุรกิจพลังงานเข้าถึงที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังที่กล่าวไปข้างต้น

ตลาดที่ดินส.ป.ก. การกีดกันในละแวกบ้าน และการเมืองในชีวิตประจำวัน

นอกจากอุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังการกำกับดูแลที่ดิน (land governance) และบทบาทของตัวแสดงระดับชาติ ที่พัวพันกับอำนาจในการกีดกันอันได้แก่ กฎระเบียบ และความชอบธรรมแล้ว การเมืองในชีวิตประจำวันของชาวบ้านยังถือเป็นอีกหนึ่งเงื่อนไขสำคัญที่เอื้อให้การตัดสินใจระดับนโยบายนำไปสู่การที่บริษัทสามารถเข้าถึงและใช้ที่ดินได้จริง โดยการเมืองในชีวิตประจำวันเหล่านี้อยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ (ก) การพัฒนาวิถีปฏิบัติที่ยอมรับได้ในเชิงสังคมแม้ผิดกฎหมาย (illegal but licit) ซึ่งในที่นี้คือการซื้อขายที่ดินส.ป.ก. และ (ข) การต่อรองประโยชน์จากการที่พื้นที่ในชุมชนถูกเลือกให้สามารถใช้ดำเนินโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ โดยมีทั้งการต่อรองรายครัวเรือนและการต่อรองในนามของชุมชน อนึ่ง ผู้วิจัยพบว่ากลยุทธ์ในชีวิตประจำวันเหล่านี้เกี่ยวข้องกับตลาด (market) ในฐานะอำนาจซึ่งส่งผลให้เกิดการกีดกันในละแวกบ้าน

ในการถกเถียงเรื่อง “การกีดกัน” (exclusion) จากกรณีศึกษาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Hall, Hirsch, & Li (2011) ได้ยกประเด็นการกีดกันในละแวกบ้าน (intimate exclusion) กล่าวคือ การกีดกันที่เกิดจากญาติ เพื่อนบ้าน หรือคนใกล้ชิดในสังคมเดียวกัน ที่ทำให้คนบางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ทำการเกษตร ว่ามีผลเป็นอย่างมากต่อการกระจายการถือครองที่ดินและความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ประเด็นดังกล่าวนี้ยังไม่เป็นที่สนใจมากนักในกลุ่มผู้ที่ศึกษาเรื่องที่ดิน ทว่า กรณีการเข้าถึงที่ดินส.ป.ก. ของธุรกิจพลังงานลมในจังหวัดชัยภูมิกลับชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของประเด็นดังกล่าวอย่างเห็นได้ชัด และที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้นคือ การกีดกันในละแวกบ้านได้กลายเป็นเงื่อนไขที่ดำรงอยู่ก่อน (pre-existing conditions) ที่เปิดทางให้บริษัทสามารถเข้าถึงที่ดิน ส.ป.ก.ในหมู่บ้านน้ำแล้ง ท่ามกลางการเติบโตของตลาดที่ดิน ส.ป.ก. ที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่อนุญาตให้มีการขายหรือให้เช่า

การพัฒนาวิถีปฏิบัติที่ยอมรับได้ในเชิงสังคมแม้ผิดกฎหมาย และการกีดกันในละแวกบ้าน

"ตลาด" (market) มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงการเข้าถึงและการเปลี่ยนมือที่ดิน ส.ป.ก.ในพื้นที่ศึกษา ประเด็นดังกล่าวนี้อาจสร้างความกังขาในสายตาของคนภายนอก เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.นั้นไม่อาจกระทำได้ อย่างไรก็ตาม การซื้อขายหรือให้เช่าที่ดินส.ป.ก.เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในระดับท้องถิ่น

> ...ราคาช่วงปี 2540 เขาขายกันเป็นงาน งานละประมาณ 7,000–8,000 บาท ถ้าเป็นตอนนี้ราคาจะอยู่ที่ไร่ละ 50,000 บาท และน่าจะสูงขึ้นอีก 50,000 นี่ ซื้อกันเองในหมู่บ้านนะ ถ้าอยู่ติดถนนก็จะแพงกว่านี้
>
> (วิไล, ผู้ให้สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2559)

การซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.เช่นนี้เป็นการเมืองที่ปรากฏในชีวิตประจำวัน กล่าวคือ ชาวบ้านก้าวข้ามข้อกำหนดที่หวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติ นอกจากนั้นยังปรับใช้เอกสาร ที่หน่วยงานภาครัฐออกให้พวกเขาเพื่อจุดมุ่งหมายอื่น มาแทนเอกสารสิทธิที่ดิน ดังจะเห็นได้จากการที่ชาวบ้านในพื้นที่ศึกษาอธิบายขั้นตอนการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.ว่า โดยทั่วไปพวกเขาจะใช้เอกสาร "แบบแสดงรายการที่ดิน" เพื่อประกอบการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท.5) เป็นเสมือนหลักฐานว่าตนมีสิทธิในการเข้าถึงที่ดินผืนนั้นจริง วิถีปฏิบัติดังกล่าวทำให้ ภ.บ.ท.5 กลายเป็นสื่อกลางในการซื้อขาย–ให้เช่าที่ดิน ส.ป.ก. ทั้งนี้ ชาวบ้านทราบดีว่า ภ.บ.ท.5 ไม่ถือเป็นเอกสารสิทธิตามกฎหมาย แต่พวกเขามองว่า หลักฐานการเสียภาษีดังกล่าวเป็นเครื่องยืนยันว่ารัฐรับรองสิทธิในที่ดินของพวกเขา อีกทั้งยังเป็นหลักฐานที่ยืดหยุ่นกว่า ส.ป.ก.

> ...ซิกแซกได้ เอาไปทำสัญญาเงินกู้ ลูกเต้าเป็นพยาน แต่มันเปลี่ยนชื่อไม่ได้ ยกเว้นที่มรดก บางคนไม่มี ส.ป.ก. (ส.ป.ก.4–01 – ผู้วิจัย) ก็ใช้ ภ.บ.ท.5 เป็นตัวกลาง
>
> (พัน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2559)

การซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดิน ส.ป.ก.นั้นอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติจนกลายเป็นวิถี ที่แม้จะผิดกฎหมายแต่เป็นที่ยอมรับทางสังคม (illegal but licit) (Abraham & Schendel, 2005, p. 22) อนึ่ง วิถีปฏิบัติในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นเมื่อกฎหมายไม่สอดคล้องกับความจำเป็นของชาวบ้านที่อยู่ภายใต้กฎหมาย และจะกลายเป็นที่ยอมรับต่อเมื่อมันเกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ทางสังคม (social relations) (Rungmanee, 2016) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นส่วนหนึ่งในนั้น ในกรณีของการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดิน ส.ป.ก. นั้น ความสัมพันธ์ทางสังคมที่กำหนดความสามารถในการเข้าถึงที่ดินขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านในพื้นที่ด้วยกันเองหรือระหว่างชาวบ้านในพื้นที่กับคนนอกพื้นที่ในการดำรงชีพ (livelihoods) โดยเฉพาะเมื่อ “ตลาด” เข้าไปมีบทบาทอย่างสำคัญ เช่น การได้มาซึ่งปัจจัยการผลิต (ภายใต้ข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงิน) หรือ เงินช่วยเหลือในยามที่เผชิญความเสี่ยง (เช่น ความเจ็บป่วย แหล่งเงินทุนการศึกษาของลูกหลาน) รวมไปถึงการเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในยามที่ต้องส่งดอกเบี้ยให้กับแหล่งเงินกู้อีกแหล่งหนึ่ง เป็นต้น ข่ายใยของความสัมพันธ์ทางสังคมดังกล่าวทำให้เกิด “การกีดกันในละแวกบ้าน” กล่าวคือการเปลี่ยนมือที่ดินไปสู่ญาติ เพื่อนบ้าน หรือผู้ให้ความช่วยเหลือยามคับขัน ทั้งในรูปแบบของการให้เช่าและการขาย โดยเจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่น ซึ่งเห็นถึงความจำเป็นในการดำรงชีพของชาวบ้านยินยอม “แสร้งไม่เห็น” (turn a blind eye) ต่อปฏิบัติการในชีวิตประจำวันดังกล่าว

> ...เจ๊ก (นักธุรกิจใหญ่ในตัวอำเภอซึ่งมีเชื้อสายจีน – ผู้วิจัย) จะให้กู้แค่การทำสัญญาหรือใช้ ภ.บ.ท. 5 เป็นหลักฐานก็ได้ ขนาดจะซื้อที่ดิน เจ๊กยังเลือกใช้วิธีทำสัญญาเงินกู้แทนสัญญาซื้อขาย เพราะตามกฎหมายที่ดิน ส.ป.ก.ขายไม่ได้
>
> (วันดี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559)

ในเชิงนิติสำนึก อาจกล่าวได้ว่า การให้ความสำคัญกับแรงจูงใจด้านศีลธรรมเหนือกว่าแรงจูงใจด้านความชอบด้วยกฎหมายมีผลต่อการเลือกไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (Tylor, 2001 as cited in Apinyawatcharakul, 2011, p. 25) ในกรณีของการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. ชาวบ้านรู้สึกว่า กฎเกณฑ์ว่าด้วยการห้ามเปลี่ยนมือที่ดินขัดแย้งกับมุมมองหรือแนวปฏิบัติ ตลอดจนความจำเป็นของประชาชนทั่วไป พวกเขาจึงมองว่า พฤติกรรมที่เป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์นั้น ๆ ของตนไม่ใช่การกระทำที่ผิดศีลธรรม และทำให้พวกเขาเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย)

การยื่นคำขอหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) นั้นเพิ่งจะมาเป็นที่นิยมในหมู่ชาวบ้านที่ทำกินบนที่ดิน ส.ป.ก.บางกลุ่ม เมื่อรัฐบาลยิ่งลักษณ์ชินวัตร เปิดทางให้เกษตรกรสามารถนำ ส.ป.ก.4-01 มา "แปลงเป็นทุน" โดยเกษตรกรผู้ถือส.ป.ก.4-01 สามารถกู้เงินได้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ตามราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์

> ...ธ.ก.ส.ประเมินราคาที่ดินเพื่อใช้ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ราคาประเมินอยู่ที่ 25,000 บาท ซึ่งธ.ก.ส.จะให้เงินกู้ครึ่งหนึ่งของราคาประเมินคือ 12,500 บาท ต่อไร่ ดอกเบี้ยคิดตามชั้นของลูกค้า เช่น ชั้น 3a+ ดอกเบี้ย 7 บาท ...เพื่อนำเงินมาใช้เป็นทุนในการปลูกมันสำปะหลัง ซึ่งทำปีละสองรอบ ทำให้ต้องใช้ทุนมาก
>
> (ดิน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2559)

อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านยังคงมีความเห็นแตกต่างกันไปเกี่ยวกับความมั่นคงในการถือครองที่ดินหากได้รับ ส.ป.ก.4-01 กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งมองว่า ส.ป.ก.4-01 จะกลายเป็นสื่อกลางในการเข้าถึงประโยชน์จากนโยบายของรัฐ (เช่น กรณีโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน) และอาจถูกปรับไปเป็นโฉนดที่ดินได้ในอนาคต ขณะที่อีกฝ่ายมองว่า เอกสาร ส.ป.ก.4-01 เสมือนเป็นการย้ำสิทธิของรัฐเหนือที่ดิน อีกทั้งยังอาจทำให้โอกาสในการได้โฉนดที่ดินของพวกเขาเป็นไปได้ยากกว่าเดิม

> ...ที่ไม่ไปขึ้นทะเบียนออก ส.ป.ก.กับทาง ส.ป.ก. ทั้ง ๆ ที่มีเจ้าหน้าที่มาส่องกล้อง (รังวัดที่ดิน – ผู้วิจัย) เพราะมันเปลี่ยนชื่อไม่ได้ โอนไม่ได้ ขายไม่ได้ บางคนก็กลัวว่าถ้าออก ส.ป.ก.แล้ว จะไม่ได้ออกโฉนดหรือ น.ส.3 ...เคยคุยกับเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. เขาบอกว่าในกลุ่มที่ดินที่ต่อไปจะมีการให้ออกโฉนดได้ ส.ป.ก. มาเป็นอันดับหนึ่ง เราก็ว่าเป็นไปได้เพราะมันมีการรังวัด ไม่เหมือนกับ ภ.บ.ท.5 ซึ่งไม่มีการรังวัด
>
> (ลินจง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2559)

การซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.ในหมู่บ้านที่ดำเนินมาหลายสิบปีส่งผลให้ในช่วงเวลาที่บริษัทเอกชนจะเข้ามาเจรจาเพื่อขอเข้ามาใช้ประโยชน์ที่ดินในหมู่บ้าน ที่ดินของชาวบ้านส่วนใหญ่ได้เปลี่ยนไปสู่มือของเพื่อนบ้านในหมู่บ้านเดียวกันและคนในหมู่บ้านใกล้เคียงแล้ว อนึ่ง ในปี 2559 ครัวเรือนส่วนใหญ่ในหมู่บ้านน้ำแล้งไม่มีที่ดินทำกิน โดยครัวเรือนที่มีที่ดินทำกินมีที่ดินเฉลี่ย 20-30 ไร่ ทั้งนี้ ที่ดินในหมู่บ้านส่วนใหญ่กระจายไปอยู่ในมือของคนร่วมหมู่บ้าน ซึ่งมีความสามารถในการสะสมทุนโดยอาศัยรายได้จากการทำเกษตรในหลายพื้นที่ (ทั้งในและนอกหมู่บ้าน) และรายได้จากนอกภาคการเกษตร ขณะเดียวกันชาวบ้านซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่และไม่มีที่ดินทำกินได้ใช้วิธีเช่าที่ดินจากคนร่วมหมู่บ้าน เพื่อใช้ปลูกมันสำปะหลังเป็นอาชีพหลัก หรือประกอบอาชีพรับจ้างเป็นอาชีพหลัก การกระจายการถือครองที่ดินอันเป็นผลจากการ “กีดกันในละแวกบ้าน” นี้ ส่งผลอย่างสำคัญต่อการต่อรองของชาวบ้านเมื่อมีโครงการพลังงานลมเข้ามาในพื้นที่ เนื่องจากมีชาวบ้านเพียงบางส่วนเท่านั้นที่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินที่บริษัทหมายตา (ทั้งในแง่ที่ถือและไม่ได้ถือ ส.ป.ก.4-01) ขณะที่ที่ดินอีกบางส่วนที่บริษัทหมายตา มีญาติหรือเพื่อนบ้านในหมู่บ้านใกล้เคียงเป็นผู้มีสิทธิในการเข้าถึง/กีดกันอยู่ (มีหลักฐานที่กำกับการเปลี่ยนมือ เช่น สัญญากู้ยืมเงิน เป็นต้น)

จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านทั้งกลุ่มที่สนับสนุน วิพากษ์วิจารณ์ และกลุ่มที่ไม่ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อโครงการ ชี้ให้เห็นว่า ชาวบ้านที่ไม่ได้ให้ความสนใจต่อโครงการ (หรือแสดงออกว่าไม่ได้ให้ความสนใจต่อโครงการ) รวมถึงชาวบ้านที่วิพากษ์วิจารณ์โครงการ เป็นคนในหมู่บ้านซึ่งไม่ได้มีที่ดินในเขตที่บริษัทต้องการเข้าถึง (แม้ว่าพวกเขาจะได้รับข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการจากผู้นำหมู่บ้านและชาวบ้านคนอื่น) ขณะที่ชาวบ้านที่ให้การสนับสนุนโครงการได้รับประโยชน์ทางใดทางหนึ่งจากการเป็นเจ้าของที่ดินที่เป็นจุดติดตั้งกังหันลม จุดเดินผ่านเข้าไปสำรวจ จุดที่อยู่ใต้เงาใบพัดกังหันลม เป็นต้น

อนึ่ง การที่สิทธิในการกีดกันการเข้าถึงที่ดินในเขตหมู่บ้านไม่ได้อยู่ในมือของชาวบ้านทั้งชุมชน แต่ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นสิ่งที่ทั้งชุมชนต้องแบกรับร่วมกัน ย่อมก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างชาวบ้านในเวลาต่อมา ดังที่ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

การต่อรองประโยชน์ที่จะได้รับภายใต้โครงการพัฒนาพลังงานลม

การเข้าถึงที่ดินของบริษัทผลิตไฟฟ้าพลังงานลมสะท้อนให้เห็นถึงการที่ชาวบ้านอาศัยประโยชน์จากการที่พื้นที่ในหมู่บ้านถูกเลือกให้ดำเนินโครงการที่รัฐให้การสนับสนุน ทั้งโดยการต่อรองรายครัวเรือนและการต่อรองในนามของชุมชน ชาวบ้านจำนวนหนึ่งที่ตัดสินใจให้บริษัทเช่าที่ดินระบุว่า กำนันหรือไม่ก็ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้พาตัวแทนบริษัทมาพูดคุยกับชาวบ้าน รวมทั้งให้รวบรวมชาวบ้านไป "ศึกษาดูงาน" ที่โครงการกังหันลมห้วยบง อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้รับการติดต่อจากบริษัทซึ่งได้มาให้ข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์ที่คนในตำบลจะได้รับจากโครงการ ซึ่งเมื่อประกอบกับแนวทางของรัฐบาลในขณะนั้น (รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ที่ให้ความสำคัญกับโครงการพัฒนาพลังงานลมในภาคอีสาน ทำให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลตัดสินใจอนุญาตให้บริษัทใช้พื้นที่เพื่อทำการสำรวจและตัดถนนเตรียมลำเลียงวัสดุอุปกรณ์การติดตั้งกังหันลม

> ...ตอนนั้นบริษัทก็เข้ามาสัญญาหลายอย่าง เช่น สัญญาว่าพื้นที่นี้จะกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยว สัญญาว่าจะมีการจ่ายเงินปันผลให้คล้าย ๆ สหกรณ์ โดยแต่ละหมู่บ้านจะได้รับเป็นรายปีราว 40-50 ล้านบาท ... มีการตั้งข้อสังเกต (เรื่องถนน – ผู้วิจัย) ของสภา อบต. ก่อนที่จะมีมติรับว่า อาจเป็นภาระของ อบต.ในการตั้งงบประมาณซ่อมทางในอนาคต แต่ อบต.ได้มีมติรับ เพราะบริษัทให้ความหวังสมาชิก อบต.ว่าจะได้เงินปันผลไปเป็นค่าซ่อมกิโลเมตรละ 300,000 บาท ซึ่งทาง อบต. ได้เช็คกับนิติกรแล้วว่าทำได้
>
> (พัน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2559)

หลังจากที่บริษัทได้รับการอนุมัติให้ใช้พื้นที่ในการสำรวจด้วยคะแนนเสียงจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกินกึ่งหนึ่ง ในขั้นตอนถัดมาได้มีการทำประชาคมหมู่บ้าน 2 ครั้ง ได้แก่ การประชาคมหมู่บ้านเรื่องขอให้มีกังหันลมผลิตไฟฟ้าและการทำประชาคมหมู่บ้านเรื่องระบบไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งทั้ง 2 ครั้งจะถือว่าประชาคมผ่านต่อเมื่อชาวบ้านที่ยกมือให้ผ่านมีจำนวนอย่างน้อยร้อยละ 70 ของครัวเรือนทั้งหมด โดยจากการบอกเล่าของชาวบ้าน หนึ่งในสองครั้งเป็นการเลี้ยงโต๊ะจีนที่วัดในหมู่บ้าน ซึ่งในการทำประชาคมครั้งนั้นมีการชี้แจงเกี่ยวกับประโยชน์ของโครงการและการตอบข้อสงสัยของชาวบ้านในประเด็นต่าง ๆ โดยมีทั้งนายอำเภอ เจ้าหน้าที่

จากกระทรวงพลังงาน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้าน ทั้งที่มีส่วนได้ส่วนเสียและที่ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมการทำประชาคม อนึ่ง ในระหว่างการประชาคมหมู่บ้าน บริษัทได้เสนอคำสัญญา 3 ข้อคือ การสร้างถนนลูกรังอัดบดอย่างดีให้กับชุมชน การให้ใช้เสาไฟฟ้าในกรณีการตั้งหมู่บ้านใหม่ และการให้ทุนช่วยเหลือชุมชน โรงเรียน และวัด

> ...บางคนถามว่าปลูกมะนาวได้ไหม เขาตอบว่าได้ ถ้าไม่สูงเกินไป ...มีการทำกับข้าวเลี้ยง แล้วก็ชี้แจงเกี่ยวกับประโยชน์และบอกว่าโครงการไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเสียงจะไม่ดังเพราะกังหันลมตั้งห่างจากชุมชน 7 กม.[4] ...คนที่พูดใน "ประชาคม" ก็คือคนที่จะได้ประโยชน์นั่นแหละ เช่น มีต้นไม้อยู่ในแนวเขตที่โครงการตัดผ่าน ตัด 1 ต้น ได้ 2,000 บาท ....พอตอนลงชื่อผู้เข้าร่วมประชาคม นี่ไม่ได้แยกรายชื่อผู้ที่เห็นด้วยกับโครงการกับรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมเฉย ๆ ออกจากกันนะ อันนี้เป็นเรื่องหนึ่งที่ฉันสงสัย
>
> (พุด, ผู้ให้สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2559)

ท่ามกลางการเดินหน้าประชาคมหมู่บ้าน ทางบริษัทได้เสนอมอบค่าตอบแทนให้ชาวบ้านแบ่งออกเป็นหมวดต่าง ๆ หมวดแรกคือครัวเรือนที่มีที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของกังหันลมได้รับค่าเช่าที่ดินตามสัญญา 35,000 บาทต่อไร่ต่อปี (ซึ่งเป็นจำนวนเท่ากันกับค่าเช่ารายปีที่ ส.ป.ก.ได้รับจากบริษัท) โดยครอบคลุมช่วงเวลาที่ยังไม่ได้มีการติดตั้งกังหันลมด้วย หมวดที่สองคือ "ค่าผลกระทบที่เกี่ยวข้อง" เช่น (ก) ค่าเหยียบดินสำหรับครัวเรือนที่อยู่ในแนวเขตการสำรวจพื้นที่ไร่ละ 200 บาท (ข) ค่าผลกระทบสำหรับครัวเรือน เช่น ผลกระทบจากเงาของใบพัด ผลกระทบจากการขยายถนน เป็นต้น

> ...รัศมีใบพัด 5,000 บาท เงา 3,500 บาท ค่าผ่านทาง 2,000 บาท พวกขนของ ทางเดินรถขยายถนน ค่าเหยียบที่คิดตามพืชผลที่เสียหาย ค่าเช่าที่วางอุปกรณ์ 10,000 บาท ทั้งหมดนี้จะจ่ายเป็นรายปี หลังจากตั้งกังหันลมเสร็จเปิดเครื่องทำงานแล้ว ทางโรงงานจึงจะเข้ามาทำสัญญา หลังจากสิ้นสุดสัญญา 25 ปี ที่ตรงนั้นก็จะตกเป็นที่ของหลวง เราก็สามารถเข้าไปทำการเกษตรได้เหมือนเดิม
>
> (อิ่ม, ผู้ให้สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2559)

---

[4] ระหว่างที่ผู้วิจัยลงเก็บข้อมูลภาคสนามในหมู่บ้านในช่วงปี 2559 ชาวบ้านได้ให้ข้อมูลว่า จุดที่ตั้งกังหันลมจุดแรกห่างออกไปจากเขตหมู่บ้าน 2-3 กิโลเมตร

การเสนอค่าตอบแทนเพื่อเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการยอมรับค่าตอบแทนของชาวบ้าน ชี้ให้เห็นถึงการปะทะกันในระดับชีวิตประจำวันของความหมายที่คนกลุ่มต่าง ๆ ให้กับที่ดินที่รัฐระบุให้เป็นพื้นที่ “เกษตรกรรม” ด้านหนึ่งชาวบ้านและรัฐเห็นตรงกันว่าที่ดินเป็นสิ่งที่ถูกสับเปลี่ยนแทนที่ในมูลค่าที่เท่ากันได้ (land as fungible asset) กล่าวคืออิทธิพลของตลาดทำให้ที่ดินที่ใช้เป็นพื้นที่ปลูกพืชเลี้ยงสัตว์ซึ่งเป็นพืชพลังงานไปด้วยในเวลาเดียวกัน (ในที่นี้คือมันสำปะหลัง) สามารถถูกสับเปลี่ยนแทนที่ให้เป็นที่ดินสำหรับพัฒนาแหล่งพลังงานทดแทน (ซึ่งไม่ได้อาศัยตัวผืนดินแต่อาศัยทรัพยากรบนผืนดิน) ได้ นอกจากนี้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้คือ ในสายตาของชาวบ้านที่ดินยังได้กลายเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน (mortgageable asset) ด้วย อนึ่ง แม้ว่าสำหรับชาวบ้าน ที่ดิน “เพื่อการเกษตรกรรม” ของส.ป.ก. จะได้กลายเป็น “สินค้า” ไปแล้ว แต่พวกเขาก็ยังให้ความสำคัญกับการยังมีที่ดินถือครองอยู่ในมือในลักษณะที่เป็นการสะสมความมั่งคั่งเพื่อตกทอดจากรุ่นสู่รุ่น (intergenerational store of wealth)

> ...ที่ดินกินยังไงก็ไม่หมด ทำไร่ไม่เท่าไรก็ได้เงินแสน มันอยู่ถึงลูกถึงหลาน ...มีกรณีเดียวที่คุ้มคือคนที่มีที่ดินที่เสากังหันลมจะไปตั้ง ... ชาวบ้านเราความรู้ไม่มาก เห็นได้เงินมา เงิน...ใครก็อยากได้
>
> (สอน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2559)

นอกจากกลุ่มที่มีพื้นที่เกี่ยวข้องกับการตั้งกังหันลม ชาวบ้านที่มีที่ดินที่บริษัทต้องการเข้าถึงเพื่อวางระบบไฟฟ้าแรงสูงก็เป็นอีกกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการต่อรองกับบริษัท โดยเป็นกลุ่มที่บริษัทขอซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินแบบซื้อขาดในอัตราราคาต่าง ๆ กันขึ้นอยู่กับการต่อรองของเจ้าของที่ดิน ในระหว่างการสัมภาษณ์ ชาวบ้านจำนวนหนึ่งหลีกเลี่ยงที่จะให้คำตอบเรื่องอัตราราคา อย่างไรก็ตาม จากการเปิดเผยของชาวบ้าน 2 ราย พบว่า อัตราการซื้อที่ดินแบบซื้อขาดนั้นอยู่ในระหว่าง 10,000–50,000 บาท ยกเว้นกรณีบ้านหลังหนึ่งซึ่งอยู่ในแนวที่จะต้องวางเสาไฟฟ้าพอดี เจ้าของบ้านได้รับเงิน 400,000 บาท ให้ย้ายบ้าน โดยเจ้าของบ้านรายนี้ได้ให้ญาติพี่น้องและชาวบ้านร่วมตัดสินใจด้วย

อนึ่ง การเจรจาขอเข้าถึงที่ดินของบริษัทไม่ได้เป็นไปด้วยความราบรื่นเนื่องจากเจ้าของที่ดินบางผืนปฏิเสธข้อเสนอของบริษัท ดังเช่น กรณีของ “เถ้าแก่” โดยเถ้าแก่รายนี้ได้เข้ามาซื้อที่ดินราวพันกว่าไร่ในตำบลประมาณกลางทศวรรษ 2540 การปฏิเสธนี้ไม่เพียงมีผลต่อการที่บริษัทจะต้องพิจารณา “เปลี่ยนเส้นทาง”

ในการเข้าพื้นที่ตั้งกังหันลมใหม่ มันยังมีผลให้ชาวบ้านที่อยู่ในแนวเส้นทางเดิมที่บริษัทเคยทาบทามหรือให้ความสนใจ รู้สึกว่าตนเสียโอกาสในการที่จะได้รับประโยชน์ในรูปแบบของตัวเงินจากที่ดินที่ตนมีอยู่ เป็นที่น่าสังเกตว่า ชาวบ้านที่ให้ความเห็นไปในแนวทางนี้มีทั้งกลุ่มที่มีที่ดินมาก (มากกว่า 20 ไร่) และไปเช่าที่ดินนอกหมู่บ้านเพิ่มเติม และกลุ่มที่มีที่ดินน้อยที่ระบุว่าประสบปัญหาราคามันสำปะหลังตกต่ำอย่างต่อเนื่อง

ท่ามกลางการสนับสนุนโครงการของผู้นำชุมชนและชาวบ้านที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ ชาวบ้านจำนวนหนึ่งได้แสดงความกังวลใจรวมทั้งบางส่วนมีท่าทีคัดค้านโครงการอย่างชัดเจน โดยความกังวลใจของชาวบ้านรวมถึงเรื่องความแห้งแล้งและเสียงรบกวนอันอาจเกิดจากการหมุนของใบพัดกังหันลมซึ่งมีการติดตั้งหลายจุดไม่ห่างจากกัน รวมถึงการหลุดมือของที่ดินในหมู่บ้าน พุด หนึ่งในชาวบ้านที่แสดงความกังวลต่อโครงการฯ ให้เหตุผลว่า แม้ชาวบ้านหลายคนจะเชื่อว่าโครงการฯ จะไม่ส่งผลกระทบอะไร เนื่องจากโครงการก่อนหน้านี้ในอีกพื้นที่หนึ่ง (ซึ่งมีชาวบ้านเพียงบางกลุ่มได้ไปศึกษาดูงาน) ยังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม แต่เธอยังกังขาเนื่องจากโครงการดังกล่าวเพิ่งสร้างได้ไม่นาน ขณะที่คำสัมภาษณ์ของฉลวย ชาวบ้านที่ “ยกมือคัดค้าน” ชี้ให้เห็นว่า บริษัทไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้กับชาวบ้านกลุ่มที่ไม่ได้มีที่ดินในเขตพื้นที่ตั้งโครงการฯ และมักไม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับโครงการฯ

> ...ป้านี่เป็นคนแรกเลยที่ยกมือคัดค้าน กลัวทุกอย่าง กลัวระเบิด กลัวไฟ (การระเบิดเพื่อสำรวจแนวเสาไฟฟ้าแรงสูงและไฟรั่วจากเสาไฟฟ้าแรงสูง – ผู้วิจัย) ไม่ได้อยากให้เขาเข้ามาหรอก แต่เราก็สู้เสียงส่วนใหญ่เขาไม่ได้ไง เลยต้องปล่อยให้เขาทำไป ...ตอนแรกก็พากันคัดค้าน แต่สุดท้ายเขายกมือกันอนุญาตให้เขาเข้ามาทำอยู่ดี
>
> (ฉลวย, ผู้ให้สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2559)

การวางเสาพาดสายไฟฟ้าแรงสูงเป็นประเด็นที่ชาวบ้านตั้งข้อสังเกตว่าข้อมูลที่ได้รับคลุมเครือเสียยิ่งกว่าเรื่องมลภาวะทางเสียงและความแห้งแล้ง ทั้งนี้ บริษัทได้ให้ผู้นำหมู่บ้านเรียกชาวบ้านมารวมตัวกันเพื่อชี้แจงเรื่องดังกล่าว โดยมีการเชิญนายอำเภอรวมทั้งเจ้าหน้าที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมาร่วมด้วย พร้อมกับเปิดวีดิทัศน์ให้รับชม คำสัมภาษณ์ของชาวบ้านหลายคนในประเด็นการชี้แจงทำความเข้าใจนี้ชี้ให้เห็นว่า ชาวบ้านไม่ได้มีความไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นช่องทางเดียวในการ

ได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าในท้ายที่สุด ชาวบ้านส่วนใหญ่จะได้ตกลงให้มีการเดินระบบปักเสาพาดสายในเขตพื้นที่ไร่ของหมู่บ้านก็ตาม

> ...มีการเรียกชาวบ้านมารวมตัวกันเพื่อชี้แจงให้ความรู้ ...เมื่อมีการถามถึงอันตรายอันอาจเกิดจากไฟรั่ว ทางชาวบ้านได้ระบุว่าหากทางราชการยืนยันว่าไม่มีผลกระทบจริง ให้มานอนในหมู่บ้านระหว่างหน้าฝน แต่บอกไม่กล้านอน
>
> (พัน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2559)

อาจกล่าวได้ว่า การที่โครงการสามารถเดินหน้าต่อไปได้ท่ามกลางความกังขาของชาวบ้านเกิดขึ้นจากการที่ชาวบ้านขาดข้อมูลที่สามารถบ่งชี้ได้อย่างชัดเจนว่าการเข้ามาของโครงการจะมีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อทั้งชุมชนในรูปแบบใดอย่างไร ประกอบกับการที่โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานลมได้รับยกเว้นการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยเพียงแค่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) ทำให้ประเด็นในการเจรจาต่อรองระหว่างชาวบ้านกับบริษัทจำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องของการเข้าถึงที่ดินเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงเรื่องผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพต่อคนอื่น ๆ ในชุมชน ขณะเดียวกันก็ทำให้ชาวบ้านแต่ละคนมองว่า “ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการ” มีเฉพาะผู้ที่มีที่ดินในบริเวณที่บริษัทหมายตาและผู้ที่มีที่ดินในบริเวณที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเป็นรายบุคคล (เช่น อยู่ในแนวเขตวางเสาพาดสาย) ผลที่ตามมาคือ พวกเขามองว่า “ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง” ได้ตัดสินใจให้บริษัทเช่าที่ดินไปแล้ว จึงเลือกที่จะไม่สนใจการดำเนินการของโครงการและเลือกการซุบซิบนินทาในกลุ่มของตนมากกว่าที่จะออกมาคัดค้านโครงการอย่างเปิดเผย

อนึ่ง ในเวลาต่อมาเมื่อชาวบ้านในตำบลพบผลกระทบสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เช่น กรณีเสียงและแสงสะท้อนจากใบพัดกังหันลมรบกวนชีวิตประจำวัน พวกเขาจึงรวมตัวกันเคลื่อนไหวร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการ โดยมีการ (ก) ตรวจสอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ “ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง กำหนดระยะห่างที่ตั้งโครงการผลิตไฟฟ้าพลังงานลม และขนาดกำลังการผลิตติดตั้งสำหรับผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าพลังงานลม พ.ศ. 2558” และพบว่า บริษัทในพื้นที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ว่าระยะห่างจากโคนเสากังหันลม ต้องไม่น้อยกว่า 3 เท่าของผลรวมของความสูงเสากังหันลมบวกกับรัศมีใบพัดถึงเขตที่ดินของบ้านหรือที่อยู่อาศัยหลังที่ใกล้ที่สุดของ

เขตชุมชน (ข) มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน ตาม "ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการรับฟังความเห็นและทำความเข้าใจกับประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าพ.ศ. 2559" เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางการพยายามใช้ช่องทางทางกฎหมายในการเรียกร้องให้บริษัทแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ชาวบ้านที่รวมตัวเคลื่อนไหวพบอุปสรรคสำคัญคือ การที่ชาวบ้านบางหมู่บ้านไม่ได้เข้าร่วมเคลื่อนไหว เนื่องจากได้รับผลกระทบในแง่มลภาวะทางเสียงน้อยกว่า ดังเช่น กรณีของหมู่บ้านน้ำแล้งที่เสากังหันลมตั้งอยู่ห่างออกไปจากเขตหมู่บ้านประมาณ 2 กิโลเมตร (ซึ่งถือว่าไกลกว่าหมู่บ้านอื่นที่เสากังหันลมอยู่ใกล้บ้านเรือนของชาวบ้าน กล่าวคือห่างออกไปไม่เกิน 100-400 เมตร) และบริษัทได้ชี้แจงกับชาวบ้านว่าได้ปรับลดความเร็วของใบพัดในเวลากลางคืนลงแล้ว ขณะที่บริษัทยืนยันระหว่างการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ร่วมกับตัวแทนภาครัฐที่เกี่ยวข้องและชาวบ้าน เมื่อเดือนตุลาคม 2561 ว่าจะไม่มีการปรับแก้ปัญหาเรื่องเสียงดังจากกังหันลม และจะเยียวยาชาวบ้านที่คิดว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเป็นราย ๆ เท่านั้น (Settarangsri, 2018)

สรุปและอภิปรายผล

บทความนี้เสนอว่า เงื่อนไขที่เอื้อให้บริษัทผลิตไฟฟ้าพลังงานลมเข้าถึงที่ดิน ส.ป.ก. ในตำบลวะตะแบก อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ โดยปราศจากการเคลื่อนไหวคัดค้านของชาวบ้าน ระหว่างปี 2558-2559 สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 เงื่อนไข เงื่อนไขแรกคือกระบวนการในระดับนโยบายที่อนุญาตให้ธุรกิจพลังงานลมเข้าถึงที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งโดยหลักการดั้งเดิมเป็นที่ดิน "เพื่อการเกษตรกรรม" และเงื่อนไขที่สองคือกระบวนการต่อรองระหว่างชาวบ้านกับบริษัทรวมถึงการเมืองในชีวิตประจำวันในรูปแบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การที่ชาวบ้านก้าวข้ามข้อกำหนดที่หวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติฯในการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. และการปรับใช้เอกสาร ที่หน่วยงานภาครัฐออกให้พวกเขาเพื่อจุดมุ่งหมายอื่น มาแทนเอกสารสิทธิที่ดิน ซึ่งล้วนทำให้บริษัทสามารถเข้าถึงและใช้ที่ดินนั้น ๆ ได้จริงในท้ายที่สุด

ทั้งนี้ กระบวนการในระดับนโยบายอยู่บนฐานของการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมากภายใต้ชุดของอุดมการณ์ที่เรียกกันว่า "เสรีนิยมใหม่" และการที่รัฐสร้างความชอบธรรมให้กับการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบนั้น ๆ ผ่านการตีความ "ประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับ" เสียใหม่ โดยเน้นการเข้าถึงทุนมากกว่าที่จะเน้นการเข้า

ถึงที่ดินอย่างที่เคยเป็นมา การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบเช่นนี้เกิดขึ้นผ่านการผลักดันของบริษัทเอกชนที่จับกระแสวาระทางเศรษฐกิจเรื่องพลังงานทางเลือก โดยอาศัยความสัมพันธ์ที่ตนมีอยู่กับกลุ่มการเมืองต่าง ๆ อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบและการอ้างความชอบธรรมดังกล่าวไม่ได้ขัดกับวิถีปฏิบัติในระดับท้องถิ่นของชาวบ้านซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “ตลาดที่ดิน ส.ป.ก.” เสียทีเดียว

ในส่วนของกระบวนการในระดับท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนเสนอว่า “ตลาดที่ดิน ส.ป.ก.” ซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในสังคมแม้ผิดกฎหมาย ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการถือครอง (land tenure) และการใช้ประโยชน์ที่ดิน (land use) ในหมู่บ้าน โดยมีผลลัพธ์ออกมาในรูปของ “การกีดกันในละแวกบ้าน” (Hall, Hirsch, & Li, 2011) และการกีดกันในละแวกบ้านได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการต่อรองระหว่างชาวบ้านและบริษัท เนื่องจากมันเป็นตัวกำหนดว่าใครบ้างที่จะถูกรวมเข้าไปในกระบวนการต่อรอง ในขณะเดียวกัน บทบาทของผู้นำชุมชนและการให้ความหมายต่อที่ดินของชาวบ้าน ก็เป็นตัวกำหนด “ประโยชน์” ที่บริษัทจะเสนอให้ชาวบ้านในกระบวนการต่อรอง ซึ่งในที่นี้คือเงินหรือโอกาสที่จะได้กลับมาใช้ที่ดินในอนาคตหลังสัญญาของบริษัทหมดลง ทั้งนี้ แม้ชาวบ้านส่วนหนึ่งในชุมชนจะมีความกังวลใจและจับกลุ่มพูดคุยวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ แต่ประเด็นดังกล่าวมีน้ำหนักน้อยมากในกระบวนการต่อรอง อีกทั้งไม่ได้นำไปสู่การเคลื่อนไหวคัดค้าน เนื่องจาก (ก) การแยกประเด็นสิ่งแวดล้อมออกจากประเด็นการเข้าถึงที่ดิน (ข) การขาดกรณีที่ใช้อ้างอิงได้จากพื้นที่อื่น (ค) การที่กลไกประชาคมกลายเป็นเครื่องมือรับรองการดำเนินงานของบริษัทมากกว่าที่จะเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นผลจากการที่กระบวนการต่อรองที่เป็นการชี้ขาดการให้เข้าถึงที่ดินเป็นการต่อรองรายบุคคล รวมถึง (ง) การที่ประเด็นผลกระทบจากกังหันลม ต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นประเด็นใหม่ ทำให้ชาวบ้านขาดข้อมูลที่จำเป็นในการต่อรอง

ในเชิงทฤษฎี การผนวกแนวคิดอำนาจในการกีดกัน (power of exclusions) เข้ากับแนวคิดการกำกับดูแลที่ดิน (land governance) นอกจากจะทำให้เห็นว่าการสอดประสานของระเบียบและนโยบายในระดับชาติกับแบบแผนปฏิบัติในระดับท้องถิ่นเป็นตัวกำหนดการเข้าถึงที่ดินแล้ว ยังทำให้เราตระหนักว่าชาวบ้านในพื้นที่เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกีดกันการเข้าถึงที่ดิน ขึ้นอยู่กับว่าพวกเขาให้ความหมายต่อที่ดินไปในทิศทางใด ขณะเดียวกัน การผนวกแนวคิดการเมืองในชีวิตประจำวัน (everyday politics) มาใช้ในการวิเคราะห์ ก็ทำให้เห็นว่า

ปฏิกิริยาของชาวบ้านต่อโครงการภายนอกที่พยายามเข้าถึงที่ดินในหมู่บ้าน ไม่ได้ตรงไปตรงมาหรือมีทิศทางเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่มันเต็มไปด้วยความหวัง ความกังวลใจ และความเข้าใจที่แตกต่างหลากหลายต่อโครงการ ซึ่งผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าเป็นผลจากการสั่งสมประสบการณ์ที่พวกเขามีต่อรัฐและตลาดมาเป็นเวลานาน

ท้ายที่สุด ข้อค้นพบในภาคสนามให้ข้อสังเกตสำคัญ 3 ประการ ประการแรก คือ ความล้มเหลวในการป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก่อนการก่อสร้าง ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากการที่การเข้าถึงที่ดินของบริษัทขึ้นอยู่กับการต่อรองกับชาวบ้านเป็นรายบุคคลมากกว่าที่จะเป็นการตัดสินใจร่วมของทั้งชุมชน ประการที่สองคือ การปะทะกันของวาระทางด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือการที่วาทกรรมการอนุรักษ์ซึ่งกระจายรายล้อมตัวเราในลักษณะที่แนบเนียนจนไม่สังเกตเห็น (ambient) ถูกท้าทายโดยวาทกรรมพลังงานสะอาด เพื่อช่วงชิงว่าฝ่ายใดสามารถอ้างได้ว่าสนองตอบต่อประโยชน์สาธารณะ (common good) มากกว่ากัน และประการสุดท้ายคือ บริบทที่ทุนยุคใหม่เน้นการเข้าถึงที่ดินโดยไม่เน้นการเข้าไปซื้อหรือยึดครองที่ดิน ดังเช่นกรณีของการให้สัมปทานขนาดใหญ่แก่ธุรกิจพลังงานสะอาดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในพื้นที่ที่ถูกนิยามว่าไม่อุดมสมบูรณ์เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม ปรากฏการณ์เหล่านี้เป็นภาพใหญ่ที่ผู้ศึกษาเรื่องที่ดินในประเทศไทยอาจศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

ประวัติผู้เขียน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์ อาจารย์วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ทำงานวิจัยด้านการเมืองในภาคการเกษตร โดยเฉพาะประเด็นที่ดิน พลังงานทางเลือก และผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและการเมืองในภาคอีสาน

References

Abraham, I., & Schendel, W. V. (2005). Introduction: The making of illicitness. In W. V. schendel & I. Abraham (Eds.), *Illicit flows and criminal things: States, borders, and the other side of globalization* (pp. 1–37). Bloomington: Indiana University Press.

Adas, M. (1986). From footdragging to flight: The evasive history of peasant avoidance protest in South and Southeast Asia. *Journal of Peasant Studies, 13*(2), 64–86.

Akarapongpisak, N. (2011). *Rethinking state–village relations: Positive forms of everyday politics and land occupation in Thailand (1997 – 2010)* (Doctoral dissertation). Canberra: The Australian National University.

Apinyawatcharakul, S. (2011). *Legal Consciousness of the farmers who purchase and sell ALRO 4–01 lands in Baan Chang sub–district, Mae Tang district, Chiang Mai province* (Master thesis). Chiang Mai: Chiang Mai University. [in Thai].

Bangkok Post. (2017, March 30). *Alro clears wind farm development.* Retrieved February 5, 2019, from https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1223656/alro–clears–wind–farm–development

Benda–Beckmann, F. V., Benda–Beckmann, K. V., & Wiber, M. G. (2009). The Properties of Property. In K. V. Benda–Beckmann, F. V. Benda–Beckmann, & M. G. Wiber (Eds.), *Changing properties of property.* (pp.1–39). New York and Oxford: Berghahn Books.

Bernstein, H., & Byres, T. J. 2002. From peasant studies to agrarian change. *Journal of Agrarian Change, 1*(1), 1–56.

Chatterjee, P. (2004). *The politics of the governed: Reflections on popular politics in most of the world.* New York: Columbia University Press.

Daily News (2017, February 2). *20 Companies who rent The ALRO land for wind farms – the list revealed.* Retrieved February 10, 2019, from https://www.dailynews.co.th/regional/552993 [in Thai].

Fairhead, J., Leach, M., & Scoones, I. (2012.) Green grabbing: A new appropriation of nature?." *Journal of Peasant Studies, 39*(2), 237–261.

Hall, D., Hirsch, P., & Li, T. M. (2011). *Powers of exclusion: Land dilemmas in Southeast Asia.* Singapore: NUS Press.

Hirsch, P., & Scurrah, N. (2015). *The political economy of land governance in the mekong region.* Retrieved February 10, 2019, from http://www.mekonglandforum.org/sites/default/files/Political_Economy_of_Land_Governance_in_Region.pdf

Khaosod Online. (2017, March 29). *Green light given to the 'relieved' sixteen wind farms.* Retrieved January 30, 2019, from https://www.khaosod.co.th/economics/news_275776 [in Thai].

Khaosod Online. (2018, September 17). *957 Korat villagers filed a lawsuit against a wind power plant to the environmental division of the supreme court, demanding the plant's closure.* Retrieved January 30, 2019, from https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_1581549 [in Thai].

Konlanmuaeng, S. (2017). *Chaiyaphum-The ALRO visited and inspected the wind farm suspended by the supreme court's verdict.* Retrieved January 30, 2019, from https://oknation.nationtv.tv/blog/suttipongnation/2017/02/12/entry-1 [in Thai].

Koonme, P. (2011). *The Bt 10,000 million wind energy project and its interest-based network's vicious cycle.* Retrieved August 13, 2018, from http://www.manager.co.th/daily/ViewNews.aspx?NewsID=9540000067539 [in Thai].

Li, T. M. (2014). *Land's end: Capitalist relations on an indigenous frontier.* Durham and London: Duke University Press.

Manager Online. (2017, March 16). *Nineteen wind power companies' Glee – Gaining approval to proceed from The ALRO.* Retrieved January 30, 2019, from https://mgronline.com/specialscoop/detail/9600000027012 [in Thai].

Manager Weekly Magazine. (2014, December 6). *Unmasking 'Nopporn Suppapipat', the nominee of energy capital, military and politicians.* Retrieved January 30, 2019, from https://mgronline.com/daily/detail/9570000140384 [in Thai].

National Energy Policy Committee (NEPC). (2009). *The NEPC resolution 6/2009 (the 128 th).* Retrieved February, 23, 2019, from http://27.254.37.81/index.php/th/petroleum/price/price-lpg-internal/item/1280-nepc-abhisit128#s4 [in Thai].

Ostrom, E., & Schlager, E. (1996). The formation of property rights. In S. Hanna, C. Folke, & K. G. Mäler (Eds), *Rights to nature: Ecological, economic, cultural, and political principles of institutions for the environment* (pp.127–156). Washington, DC: Island Press.

Palmer, D., Fricska, S., & Wehrmann, B. (2009). *Towards improved land governance: Land tenure working paper 11.* Retrieved February 10, 2019, from https://www.fao.org/3/a-ak999e.pdf

Pipoplaparnun, N., & Kaewkum, S. (2011). *Background and history of land reform in Thailand.* Retrieved July 17, 2018, from http://www.landactionthai.org/land/index.php/content/1288-19052011.html [in Thai].

Rungmanee, S. (2016). Illegal but licit: Migrant mobility and the negotiation of legality in the northeast Thai-Lao borderlands. *Asia Pacific Viewpoint, 57*(2), 221-231.

Sangkhamanee, J. (2011). Rethinking rural political cultures: Rural politics beyond electioneering and social movement. *Journal of Sociology and Anthropology, 30*(2), 45-80. [in Thai].

Scott, J. C. (1985). *Weapons of the weak: Everyday forms of peasant resistance.* New Haven: Yale University Press.

Settarangsri, S. (2018). *Thepsatit's villagers unnerved as a wind turbine exploded in korat: The scene was only 6 km. away from their village.* Retrieved January 30, 2019, from https://www.77kaoded.com/content/201096 [in Thai].

Thai PBS. (2017, June 23). *The NCPO unlocked the requirements for eligible users of The ALRO land, using section 44.* Retrieved February 10, 2019, from https://news.thaipbs.or.th/content/263754 [in Thai].

Walker, A. (2012). *Thailand's political peasants: Power in the modern rural economy.* Madison: The University of Wisconsin Press.

White, C. P. (1986). Everyday resistance, Socialist revolution and rural development: The Vietnamese case. *Journal of Peasant Studies, 13*(2), 49–63.