

การแก้ไขปัญหาพื้นที่ภูทับเบิกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

อรรคพงษ์ ศรีสุบัติ**

การศึกษา เรื่อง การแก้ไขปัญหาพื้นที่ภูทับเบิกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาและปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ภูทับเบิก การแก้ไขปัญหาพื้นที่ภูทับเบิกและการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาพื้นที่ภูทับเบิก พ.ศ. 2560-2565 และให้ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาพื้นที่ภูทับเบิกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยค้นคว้าจากเอกสารทางราชการ เอกสารวิชาการ รายงาน และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประสบการณ์ตรงของผู้ศึกษาในฐานะหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ กองอำนวยการแก้ไขปัญหาพื้นที่ภูทับเบิก (กอภ.) การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงเป็นการนำเสนอที่มาและสถานการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ภูทับเบิก ซึ่งประกอบด้วย 4 หมู่บ้าน คือ บ้านทับเบิก หมู่ที่ 14 บ้านทับเบิกใหม่ หมู่ที่ 16 บ้านนาสะอั่ง หมู่ที่ 17 ตำบลวังบาล และบ้านน้ำเพียงดิน หมู่ที่ 8 ตำบลบ้านเนินอำเภอหล่มเก่า จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยมีประเด็นปัญหาที่สำคัญ คือ การบุกรุกพื้นที่ป่าจากราษฎรชาวเขาเผ่าม้งทั้งในและนอกพื้นที่ รวมถึงกลุ่มนายทุนที่เป็นคนไทยพื้นราบในพื้นที่ภูทับเบิก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บ้านทับเบิกใหม่ หมู่ที่ 16 เพื่อก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างในลักษณะที่พัก รีสอร์ท ร้านอาหาร และร้านค้าเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจ ซึ่งเป็นการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2509 ที่ให้กรมประชาสัมพันธ์จัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรชาวเขาเผ่าม้ง เพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินทางการเกษตร ซึ่งนำไปสู่การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในที่สุด

ผลการศึกษาการแก้ไขปัญหาพื้นที่ภูทับเบิกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน พบว่า ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าภูทับเบิกจากราษฎรชาวเขาเผ่าม้งไม่ได้เพิ่งจะเกิดขึ้นไม่นานมานี้ แต่เกิดขึ้นมานานแล้ว เนื่องจากเป็นวิถีในการดำรงชีวิตของชาวเขาเผ่าม้งที่ประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลัก เพียงแต่ในยุคก่อนยังไม่มีกรรมสิทธิ์ของข้อมูลข่าวสารไปสู่สาธารณชนได้อย่างรวดเร็วเช่นในยุคปัจจุบัน โดยปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยได้เปิดภูทับเบิกให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ของจังหวัดเพชรบูรณ์ในปี 2548 มีการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนท่องเที่ยวภูทับเบิกเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2552 เพื่อเสริมรายได้ให้กับคนในชุมชนและสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยมีสมาชิกแรกก่อตั้งจากรวมกลุ่มของราษฎรบ้านทับเบิก หมู่ที่ 14 และบ้านทับเบิกใหม่ หมู่ที่ 16 รวมทั้งสิ้น 175 ครัวเรือน ให้บริการที่พักนักท่องเที่ยวแบบลานกางเต็นท์ ต่อมาเมื่อนักท่องเที่ยวมาใช้บริการมากขึ้น ทำให้เกิดความต้องการที่พักเพิ่มขึ้นตามไปด้วย จึงมีราษฎรชาวเขาเผ่าม้งทั้งในและนอกพื้นที่ รวมถึงนายทุนที่เป็นคนไทยพื้นราบ มาลงทุนประกอบธุรกิจให้บริการที่พักแบบรีสอร์ท ซึ่งเป็นที่ต้องการของนักท่องเที่ยว เนื่องจากมีความเป็นส่วนตัวและสะดวกสบายมากกว่าการพักในเต็นท์ การก่อสร้างอาคารที่พักแบบรีสอร์ท ร้านอาหาร และร้านค้า จึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมีเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากภายในระยะเวลาเพียงไม่นาน โดยกระจายตัวอยู่ทั่วบริเวณพื้นที่

คำสำคัญ : มติคณะรัฐมนตรี การแก้ไขปัญหาพื้นที่ภูทับเบิก การบุกรุกพื้นที่ป่า การใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนแม่บทการพัฒนาสังคม การบูรณาการระหว่างหน่วยงาน

* เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการ

** รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาสังคม

ภูทับเบิก ทำให้เกิดความไม่เป็นระเบียบของอาคารและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ รวมถึงรูปลักษณะและสีสันทันที่ไม่สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ขัดต่อสภาพภูมิทัศน์โดยรอบที่เป็นป่าเขา และนำมาซึ่งการเปิดเผยทางสื่อหนังสือพิมพ์และสื่อสังคมออนไลน์อย่างครึกโครมในที่สุด

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวม 3 กระทรวง คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ประชุมหารือและบูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่ภูทับเบิก โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้นำเสนอแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ในการแก้ไขปัญหาด้วยนโยบาย 3-8-8 คือ 3 หน่วยงานหลัก ขับเคลื่อน 8 ยุทธการ ให้แล้วเสร็จภายใน 8 เดือน ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รับผิดชอบยุทธการที่ 1-4 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบยุทธการที่ 6 และกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบยุทธการที่ 5, 7 และ 8 ซึ่งต่อมาได้นำไปสู่การยกร่างจนกระทั่งประกาศใช้แผนแม่บทการแก้ไขปัญหาพื้นที่ภูทับเบิก พ.ศ. 2560-2565 แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ เช่น การที่พื้นที่ป่าภูทับเบิกเป็นพื้นที่ป่าตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งก็คือที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน หรือการที่พื้นที่ภูทับเบิกได้รับการจำแนกให้อยู่ในเขตพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ชั้นที่ 1 บี และชั้นที่ 2 ซึ่งเป็นพื้นที่หวงห้าม เนื่องจากเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ต้นน้ำลำธาร และเป็นป่าผลิตไม้ที่ปลอดกิจกรรมเกษตรกรรม เป็นต้น จึงนับเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่มีกรอบของกฎหมายเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญและหาทางออกได้ยาก จนนำมาสู่การใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เพื่อใช้อำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติออกคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินป่าภูทับเบิก โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างออกจากป่าภูทับเบิก รื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใดแก่สิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้ป่าภูทับเบิกกลับคืนสภาพเดิมหรือใกล้เคียงสภาพเดิมเพื่อประโยชน์แก่รัฐในการเข้าพื้นที่ฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และหลังจากแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาพื้นที่ภูทับเบิก พ.ศ. 2560-2565 ได้รับความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2560 และนำมาใช้ดำเนินการอย่างมีบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจาก 3 กระทรวงหลักที่ได้กล่าวถึงแล้ว เช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ ปัญหาพื้นที่ภูทับเบิกก็ยังไม่สามารถแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงตามเจตนารมณ์ของแผนแม่บทได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งยังคงส่งผลกระทบต่อการค้าทางชีวิตและการประกอบอาชีพของราษฎรในพื้นที่จนถึงปัจจุบัน อันเนื่องมาจากปัญหาการขอใช้ประโยชน์พื้นที่จากกรมป่าไม้ การขอผ่อนผันมติคณะรัฐมนตรีในการใช้พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ และการปลูกป่าทดแทน ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาอีกพอสมควรในการบรรลุขั้นตอนนี้ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายในพื้นที่ภูทับเบิกได้อย่างมั่นใจภายใต้กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำหรับข้อเสนอแก้ไขปัญหาพื้นที่ภูทับเบิกเพื่อการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืนนั้น สมควรดำเนินการดังนี้ (1) ให้ราษฎรชาวเขาที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การพัฒนา และการป้องกันการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพในเชิงอนุรักษ์และเชิงนิเวศ เพื่อสร้างพื้นที่ภูทับเบิกให้เกิดความยั่งยืน (2) ควบคุมและกำหนดขอบเขตพื้นที่ผ่อนปรนไม่ให้เกิดการขยายตัวรุกล้ำพื้นที่ป่าไม้ เพิ่มความเป็นธรรมชาติคืนสู่ผืนป่า ประกาศขอบเขตที่ชัดเจนของป่าไม้ จำกัดการบุกรุกและคงสภาพความเป็นป่าไม้ ส่งเสริมการปลูกป่าทดแทน ตามแนวทางที่สอดคล้องกับการ

อนุรักษ์ระบบนิเวศ รวมทั้งกำหนดมาตรการจัดการมลพิษในพื้นที่ด้านขยะมูลฝอยและน้ำเสีย การลดการใช้สารเคมีทางการเกษตรโดยการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ และแนวทางจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวโดยพิจารณาตามความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (3) นำแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาพื้นที่ภูทับเบิก พ.ศ. 2560–2565 มาใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการกำหนดนโยบายและวางแผนการปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน อันจะส่งผลให้พื้นที่ภูทับเบิกได้รับการพัฒนาให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพ สร้างรายได้ให้กับราษฎรชาวเขา ทั้งยังคงความมีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ประเพณี สดความเคลื่อนไหวของสังคม และสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ รวมทั้งป้องกันการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (4) จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับกรอบระยะเวลาของแผนแม่บท เพื่อให้สามารถเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามความจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนแม่บท จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องและครบถ้วน (5) กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่ป่าภูทับเบิก เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นให้แก่ชาวเขาราชภูเดิม พื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน รวมถึงการส่งเสริมการสร้างรายได้เสริมจากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศตามแผนแม่บท ซึ่งประกอบด้วยแผนเฉพาะด้าน 6 แผน โดยกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานตามแผนแม่บทเพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ (6) นำหลักการและแนวทางของโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) มาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความชัดเจนในการนำแผนแม่บทไปปฏิบัติ โดยกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในพื้นที่เป็นของรัฐ โดยรัฐอนุญาตให้หน่วยงานเจ้าภาพนำไปจัดสรรให้ราษฎรกลุ่มชาติพันธุ์ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ดั้งเดิม ครอบครัวและทายาท ได้สิทธิในการใช้ประโยชน์ทำกินเท่านั้น โดยอาจเป็นอาชีพในภาคเกษตรหรือภาคท่องเที่ยว ซึ่งสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมชนเผ่า ศักยภาพของพื้นที่และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ห้ามไม่ให้ซื้อขายถ่ายโอนสิทธิการใช้ประโยชน์แก่ผู้อื่น ในกรณีที่มีการละเมิด ราษฎรเดิมผู้ได้รับการจัดสรรพื้นที่จะต้องสูญเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว และ (7) กำหนดหน่วยงานเจ้าภาพในการดำเนินการขออนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างถูกต้องตามขั้นตอนจากกรมป่าไม้ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือจังหวัดเพชรบูรณ์ และขออนุญาตใช้ประโยชน์เฉพาะพื้นที่จำเป็น ได้แก่ พื้นที่ทำกิน พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ผ่อนปรน (เฉพาะผู้ประกอบการรายย่อยที่เป็นราษฎรชาวเขาในพื้นที่) และพื้นที่สาธารณประโยชน์เท่าที่จำเป็น โดยจะต้องมีแปลงขอบเขตที่ดินแต่ละประเภทให้ชัดเจน และมีข้อมูลผู้ใช้ประโยชน์ที่ผ่านการคัดกรองแล้วอย่างครบถ้วนและถูกต้อง สำหรับพื้นที่อื่น ๆ เช่น พื้นที่ป่าอนุรักษ์ และพื้นที่ป่าชุมชน ควรสงวนพื้นที่ให้หน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงดูแลพื้นที่ต่อไป และไม่ควรนำกรณีการแก้ไขปัญหาภูทับเบิกไปใช้กับพื้นที่อื่น เนื่องจากจะเป็นแบบอย่างให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่ามากขึ้น โดยใช้วิธีหรือมาตรการอย่างเดียวกันในการแก้ไขปัญหาเพื่อขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรี กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งไม่ควรให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้น