

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

พื้นที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ภายใต้การจัดการบริหาร บำรุงดูแลรักษา พัฒนาและใช้ประโยชน์โดยชาวบ้านซึ่งรวมอยู่ในพื้นที่ที่ยังมิได้จำแนก (Idle land) และในปัจจุบันมีพื้นที่ที่ยังมิได้จำแนกอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 34.2 ล้านไร่ พื้นที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวจำแนกเป็นประเภทป่าชุมชน แหล่งน้ำสาธารณะ ทำเลเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าและดอนปู่ตา และแปลงเกษตร ซึ่งชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์อย่างมากมาตั้งแต่อดีตกาล เช่นใช้เป็นแหล่งของอาหารธรรมชาติ ไม่ใช้สอยสถานที่เลี้ยงสัตว์ น้ำอุปโภคและบริโภค สถานที่ประกอบพิธีกรรมตามประเพณีและความเชื่อ และใช้ปลูกพืชผักสวนครัว เป็นต้น ช่วยเกื้อกูลให้ชาวบ้านสามารถพึ่งตนเองได้ระดับหนึ่งในการดำรงชีวิต แต่ในปัจจุบันพื้นที่สาธารณะของชุมชนดังกล่าวหลายแห่งได้ถูกปล่อยปละละเลยมากกว่าที่จะพยายามทนบำรุงและอนุรักษ์ไว้ให้เป็นมรดกของลูกหลาน เพื่อให้ได้ใช้ประโยชน์เช่นเดิมและต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังถูกบุกรุกและเข้าครอบครองทั้งที่ทำเป็นพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์อย่างถูกต้อง และครอบครองโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์โดยราษฎรซึ่งมักเป็นผู้นำ พ่อค้า นายทุน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะที่สาธารณะที่เป็นแหล่งน้ำในช่วงเวลาที่ที่ดินมีราคาแพง ปราบฏกการณ์เช่นนี้อาจจะมาจากสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือการขาดการสำรวจศึกษาให้เข้าใจอย่างจริงจังเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของพื้นที่สาธารณะ รวมถึงประเภท ขนาด การกระจายตัว สภาพการใช้ประโยชน์ กฎระเบียบ ข้อบังคับ ระบบกรรมสิทธิ์ครอบครองของชุมชน การจัดทำขอบเขตหรือเขตแดนที่ชัดเจน

อย่างไรก็ดี ยังมีพื้นที่สาธารณะของชุมชนบางประเภท และบางพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยังมีสภาพที่ค่อนข้างสมบูรณ์ตามธรรมชาติเช่นในอดีตและได้รับการบำรุงดูแลรักษาเป็นอย่างดีจากชาวบ้าน และชาวบ้านยังสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ซึ่งจะต้องได้รับการศึกษาเพื่อใช้เป็นแบบอย่างของพื้นที่สาธารณะของชุมชนบางแห่งที่ถูกละเลยและถูกบุกรุกจนเกือบหมดสภาพไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่า แหล่งน้ำ ทำเลเลี้ยงสัตว์ ดังนั้นการศึกษาวิจัยเรื่องการจัดการพื้นที่สาธารณะจึงน่าสนใจและมีความจำเป็น โดยเฉพาะการศึกษาในกรณีของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพราะทำให้ได้รับทราบข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเภทและขนาดของพื้นที่ที่มีอยู่ ความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบที่ใช้ในการบำรุงดูแลรักษา การพัฒนาและใช้ประโยชน์ของราษฎร ตลอดจนปัญหาอุปสรรคความขัดแย้งของ

การใช้ประโยชน์ รวมถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อพื้นที่สาธารณะในแนวทางของการพัฒนา ซึ่งผลการศึกษาจะเป็นส่วนช่วยให้ผู้มีหน้าที่พัฒนา สามารถกำหนดรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาพื้นที่สาธารณะให้กับชุมชน และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและวางแผนดำเนินการอนุรักษ์ พื้นฟู และพัฒนาให้พื้นที่สาธารณะยังคงสภาพและเป็นประโยชน์ต่อชุมชนเช่นที่เป็นไปในอดีตอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งสามารถกำหนดกฎระเบียบที่ใช้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันถ้าพื้นที่สาธารณะของชุมชนดังกล่าวที่สามารถปลูกสร้างให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ได้ ซึ่งประกอบด้วย ไม้ยืนต้นหลากหลายชนิดแล้ว นับว่าเป็นการดำเนินการเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ และเพิ่มพื้นที่เก็บกักน้ำไว้ใช้สำหรับภูมิภาคนี้พร้อมกันไปด้วย

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อ (1) จำแนกประเภทและจัดทำแผนที่แสดง ขนาด การกระจายตัวของพื้นที่สาธารณะแต่ละประเภทในระดับภาคและระดับจังหวัด (2) หาความเกี่ยวเนื่องระหว่างพื้นที่สาธารณะกับวิถีการดำรงชีวิตของชาวบ้านในชุมชน ระบบการบริหารและการจัดการ การใช้ประโยชน์ระเบียบข้อบังคับ ความขัดแย้ง (3) ค้นหาสาเหตุการใช้ประโยชน์แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่และบางแห่งมิได้ใช้ประโยชน์ และ (4) ทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการพัฒนา และจัดการพื้นที่สาธารณะอย่างได้ผลจากประชาชนและบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สาระข้อมูลที่ได้นำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อแสดงเป็นผลของการศึกษาได้อาศัยข้อมูลทุติยภูมิจากแบบสำรวจเพื่อการออกเอกสารหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง (นสล.) ซึ่งดำเนินงานสำรวจโดยกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย และข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกคณะกรรมการหมู่บ้านที่ดำเนินการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ พื้นที่สาธารณะประโยชน์แต่ละแห่ง และใช้การสังเกตประกอบกับการบันทึกภาพ ผสมผสานเข้ากับผลการศึกษาวิจัยและความคิดเห็นของผู้ที่บันทึกไว้ในเอกสารต่าง ๆ ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. ประเภท ขนาดเนื้อที่และการกระจายตัวของพื้นที่สาธารณประโยชน์ของชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

พื้นที่สาธารณประโยชน์ที่มีอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากผลการสำรวจ โดยกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้สำนักงานที่ดินจังหวัดต่าง ๆ สามารถจัดเก็บรวบรวม ได้จนกระทั่งถึงเดือน พฤษภาคม 2537 และคณะผู้วิจัยได้รับผลการสำรวจดังกล่าว เพื่อนำมาศึกษาคิดเป็นจำนวนอำเภอ และกิ่งอำเภอได้ประมาณร้อยละ 80 ของจำนวนทั้งภูมิภาคนี้ จากการวิเคราะห์รายละเอียดในแบบสำรวจพบว่า พื้นที่สาธารณประโยชน์มีเนื้อที่ทั้งหมด 7,615,096 ไร่ และจำแนกเป็น 5 ประเภท และแต่ละประเภทมีเนื้อที่ดังนี้ พื้นที่สาธารณประโยชน์ประเภทแหล่งน้ำสาธารณะ 976,319.4 ไร่ มีเนื้อที่

มากในจังหวัดบุรีรัมย์และอุบลราชธานี ประเภทที่ดิน ทำเลเลี้ยงสัตว์ 5,390,704.2 ไร่ มีมากตามลำดับที่จังหวัดอุดรธานี สุรินทร์ สกลนคร และศรีสะเกษ ประเภทป่าช้า ดอนปู่ตา ที่สัการะ 425,949.9 ไร่ มีมากที่จังหวัดสกลนคร นครพนม อุดรธานี และอุบลราชธานี ประเภทสถานที่ราชการ และศาลากลางบ้าน 279,664.3 ไร่ มีมากตามลำดับ ได้แก่ สกลนคร สุรินทร์ นครราชสีมา และอุบลราชธานี และประเภทอื่น ๆ 2,368.4 ไร่

จังหวัดที่มีเนื้อที่ของพื้นที่สาธารณประโยชน์ทั้งหมดอยู่ในระดับมากตั้งแต่ 100,000 ถึง 1,420,521 ไร่ ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี สกลนคร สุรินทร์ อุบลราชธานี ศรีสะเกษ ร้อยเอ็ด นครราชสีมา ขอนแก่นและนครพนม เมื่อพิจารณาในแง่เนื้อที่แล้วจังหวัดที่มีเนื้อที่มากย่อมมีพื้นที่สาธารณประโยชน์มากตามไปด้วย พื้นที่สาธารณะประเภทแหล่งน้ำส่วนใหญ่จะตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มใกล้ลำน้ำธรรมชาติไหลผ่าน หรือเป็นแอ่งน้ำธรรมชาติ ส่วนพื้นที่ดอนทำเลเลี้ยงสัตว์ตั้งอยู่บนพื้นที่ที่มีภูมิประเทศเป็นที่ดอนมาก ๆ เช่น จังหวัดอุดรธานี ศรีสะเกษ และสุรินทร์ ซึ่งจังหวัดเหล่านี้เป็นบริเวณพื้นที่มีการเลี้ยงโค กระบือที่สำคัญแหล่งหนึ่งของภูมิภาคนี้

2. ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่สาธารณประโยชน์ของชุมชนกับวิถีชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง

2.1 ระบบสิทธิครอบครอง ปัจจุบันมีหน่วยงานหรือบุคคลที่ครอบครองอยู่เป็นผู้ดำเนินการระบบสิทธิครอบครองเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของและคอยดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและมียายอำเภอรับผิดชอบดำเนินการแทนทั้งนี้เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการสำรวจ การทำทะเบียนการออกเอกสารสำคัญสำหรับที่ดินหลวง บำรุงดูแลรักษาซ่อมแซมให้คงสภาพอยู่ได้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 117 และมาตรา 122 เป็นกฎหมายหลัก ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐรวมพื้นที่สาธารณประโยชน์ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่วางแผนและดำเนินการเร่งรัด แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและใช้มาตรการเร่งรัดดำเนินการออกกฎระเบียบข้อบังคับสำรวจและกำหนดแนวเขต ขึ้นทะเบียนเป็นหลักฐาน จัดทำแผนที่ตั้งที่ชัดเจนพร้อมทั้งเร่งออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง (นสล.) แล้วขึ้นทะเบียนไว้เป็นหลักฐาน และมีการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตและผู้นุรุกว่าอย่างรุนแรง พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้บริการความรู้เกี่ยวกับระเบียบการดูแลรักษาอนุรักษ์แก่ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป รวมถึงการใช้ประโยชน์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและพัฒนาพื้นที่สาธารณะประกอบด้วย ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 108 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(2) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ในปัจจุบันที่ยึดถือปฏิบัติการบำรุงดูแลรักษาหรืออนุรักษ์และพัฒนาในระดับท้องถิ่นมีกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยคณะกรรมการพัฒนาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้ดำเนินการจัดการบริหาร บำรุงดูแลรักษาพัฒนาและใช้ประโยชน์ ซึ่งเดิมนั้นราษฎรสมาชิกของแต่ละหมู่บ้านที่มีความเป็นอาวสุ มีบุญบารมี มีความน่าเกรงขามเลื่อมใสและนับถือจะทำหน้าที่ดังกล่าว โดยไม่ต้องมีกฎหมายรองรับ ในช่วงเวลาต่อมาการจัดการบริหารดูแลบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์เป็นภาระหน้าที่ของผู้นำอย่างเป็นทางการที่มีอำนาจที่ได้จากภายนอก โดยธรรมชาติแล้วมักมอบผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจของแต่ละกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์ ถ้าแก้ปัญหาของชุมชนไม่ได้ก็จำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดมีความร่วมมือกันระหว่างผู้นำ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และสมาชิกพวกพ้องเข้ามายุ่งยัดครอบพื้นที่สาธารณะของชุมชนดังเป็นชาวอยู่เสมอทางสี่มวชน และแบ่งปันผลประโยชน์แก่สมาชิกในหมู่บ้านอย่างไม่เป็นธรรม การจัดการบริหารในรูปแบบองค์กรที่ตั้งขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐได้อาศัยหลักการที่ว่าบุคคลใดเป็นผู้ใช้และได้รับประโยชน์โดยตรงจากพื้นที่สาธารณะจะต้องทำหน้าที่ในการบำรุงรักษาและพัฒนาพื้นที่นั้น ซึ่งแสดงว่ามีสมาชิกเพียงบางส่วนที่ใช้ประโยชน์และทำหน้าที่ดังกล่าว

2.2 การใช้ประโยชน์ของชุมชนจากพื้นที่สาธารณะประโยชน์ ในอดีตกาลโดยเฉพาะการหาอาหารป่าเป็นไปในลักษณะเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ชาวบ้านแต่ละรายมีสิทธิใช้และเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ที่พึงมีขึ้นในพื้นที่อย่างอิสระเสรีเท่าเทียมกันและต้องร่วมกันอนุรักษ์บำรุงดูแลรักษา พื้นที่สาธารณะประเภทป่าไม้ยืนต้นชาวบ้านได้ใช้เป็นแหล่งของอาหารป่า หรืออาหารพื้นบ้านโดยเฉพาะเห็ด พืชผัก สัตว์อาหาร แหล่งของเชื้อเพลิงหุงต้มอาหารภายในครอบครัว ยาสมุนไพรรักษาโรค เป็นแหล่งวัสดุอุปกรณ์หรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่อาศัยใช้เป็นสถานที่เลี้ยงสัตว์ เป็นสถานที่ใช้ประกอบพิธีกรรมตามประเพณีและเป็นแหล่งกำเนิดและรวบรวมพันธุกรรมของพืชดั้งเดิม และพันธุ์สัตว์ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ส่วนพื้นที่สาธารณะประโยชน์ประเภทแหล่งน้ำสาธารณะชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ใช้เป็นแหล่งเก็บกักน้ำใช้ในการบริโภคและอุปโภค เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เมื่อน้ำลดใช้ปลูกพืชผักสวนครัวและพืชน้ำเช่นผักบุ้ง ผักกระเฉด เป็นต้น เป็นสถานที่ประกอบพิธีกรรมตามประเพณี แหล่งสัตว์น้ำและสัตว์กึ่งบกกึ่งน้ำ อาหารธรรมชาติ สำหรับป่าช้าและดอนปู่ตานั้นชาวบ้านใช้ประโยชน์หลายอย่างดังที่กล่าวแล้วและเพิ่มเติมในส่วนที่เป็นป่าช้าชาวบ้านใช้เป็นที่เผาและฝังศพบางแห่งเป็นที่ตั้งสำนักสงฆ์ใช้ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ดอนปู่ตาซึ่งเชื่อกันว่าเป็นที่อยู่ของสิ่งศักดิ์สิทธิ์อาศัยอยู่และมีอิทธิพลอย่างมากต่อรูปแบบและการดำเนินวิถีชีวิตของชาวบ้านนั้นและคอย

คุ้มครองชาวบ้านให้มีความสมบูรณ์พูนสุขนั้น ชาวบ้านได้ใช้เป็นสถานที่ประกอบพิธีกรรมบวงสรวงขอพรความโชคดี สะเคราะห์และใช้เสมือนเป็นวนอุทยานของหมู่บ้านถ้าดอนปู่ตามีขนาดใหญ่ ทำเลเลี้ยงสัตว์ ชาวบ้านใช้เป็นสถานที่เลี้ยงสัตว์ โดยเฉพาะวัว ควาย ในฤดูฝน และยังใช้เป็นแหล่งของอาหารธรรมชาติ ชาวบ้านแต่ละรายได้รับการจัดสรรพื้นที่บางส่วน จากคณะกรรมการหมู่บ้านให้ใช้ปลูกพืชต่าง ๆ ได้ ซึ่งส่วนใหญ่ใช้เป็นพื้นที่ปลูกต้นหม่อนและบางแห่งปลูกพืชผักสวนครัวและไม้ผลยืนต้น โดยลักษณะภูมิประเทศแล้วดอนปู่ตาแต่ละแห่งจะมีแหล่งน้ำธรรมชาติอยู่ใกล้ๆ หรือสามารถขุดบ่อน้ำบาดาลไปใช้ได้ ในบริเวณเพาะปลูก การใช้ประโยชน์ต้องขออนุญาตจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทุกครั้ง

2.3 การใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะของชาวบ้านแต่ละหมู่บ้าน ได้มีชาวบ้านบางส่วนได้เข้าร่วมไปใช้ประโยชน์ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (1) ไม่มีวัยแรงงานเพียงพอที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ (2) ใช้แรงงานที่อยู่เพื่อการผลิตในพื้นที่ของตนเองเกิดประโยชน์เต็มศักยภาพแล้ว (3) ลักษณะภูมิประเทศของพื้นที่ไม่ก่อให้เกิดมีสิ่งหรือทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ของชาวบ้าน เช่น เป็นที่ดอนมีหินกรวดมาก (4) ชาวบ้านบางส่วนได้รับโทษและถูกห้ามไปใช้ประโยชน์ ทั้งนี้เพราะเคยกระทำความผิดฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับ (5) พื้นที่สาธารณะได้ถูกบุคคลอื่นจับจองไว้หมดแล้ว (6) คณะกรรมการหมู่บ้านมีความลำเอียงในการคัดเลือกผู้เข้าใช้ประโยชน์ (7) กำหนดกฎระเบียบข้อบังคับและจุดมุ่งหมายในการใช้ไว้ ซึ่งไม่ตรงตามความต้องการและชาวบ้านไม่พร้อมที่ปฏิบัติตาม (8) ชาวบ้านใช้ประโยชน์น้อยลงเพราะทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่มีจำนวนน้อยลง (9) ความเคารพนับถือศรัทธาของชาวบ้านลดลง โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากดอนปู่ตา นอกจากนี้แหล่งน้ำธรรมชาติตื้นเขิน พื้นที่ถูกบุกรุกยึดครอง จำนวนสัตว์เลี้ยงลดลง ความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ลดลง เพราะมีสิ่งอื่นทดแทน

2.4 การจัดการและบำรุงดูแลรักษาพื้นที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชนโดยชุมชน

คณะกรรมการของแต่ละหมู่บ้านเป็นผู้จัดการบริหารและวางแผนการใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะของชุมชน ด้วยการกำหนดระเบียบวิธีการบำรุงไว้เหมาะสมเพื่อใช้เป็นหลักยึดถือและปฏิบัติตามที่จะช่วยทำให้พื้นที่มีความคงอยู่และเป็นประโยชน์ต่อเนื่องมาตราการที่คณะกรรมการได้นำมาใช้เพื่อการบำรุงรักษาพื้นที่สาธารณะได้แก่ (1) ออกกฎระเบียบข้อบังคับไว้เป็นข้อห้ามหรือข้อบังคับให้ปฏิบัติตามพร้อมทั้งบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน (2) จัดทำป้ายชื่อและสร้างสิ่งถาวรเพื่อใช้แสดงขอบเขตของพื้นที่ที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน (3) ประชาสัมพันธ์เรื่องการอนุรักษ์ พื้นฟู และแจ้งให้ทราบถึงความเป็นประโยชน์และโทษภัยของการมีและไม่มีต้นไม้ แหล่งน้ำ (4) ดำเนินการขุดลอกในกรณีแหล่งน้ำเพื่อเก็บน้ำให้เพียงพอต่อการบริโภคและอุปโภค ตลอดจนการเพาะเลี้ยงสัตว์

น้ำ (5) จัดรังวัดและกำหนดขอบเขตพร้อมทั้งคำนวณเนื้อที่ให้แน่นอนและออกเอกสารหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินลงไว้เป็นหลักฐาน

องค์กรของชุมชนที่ทำหน้าที่คอยบำรุงดูแลรักษาหรืออนุรักษ์เพื่อใช้ประโยชน์และพัฒนาพื้นที่สาธารณประโยชน์ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ภายในหมู่บ้าน ตลอดจนการป้องกันการบุกรุกครอบครอง มีองค์กรอยู่ 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นองค์กรแบบดั้งเดิมของชุมชนหรือองค์กรตามประเพณีที่อาศัยความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณี ข้อห้ามหรือคตินิยมชุมชนเป็นเครื่องมือที่สำคัญและมีผู้นำธรรมชาติเป็นผู้ดำเนินการ ทำให้ชาวบ้านสามารถได้รับประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะอย่างเต็มที่ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่บำรุงดูแลรักษาและเป็นผู้ดำเนินการประกอบพิธีกรรมที่เกิดขึ้นนั้นเป็นคณะทำงานหรือกลุ่มธรรมชาติ และทำหน้าที่ในพื้นที่สาธารณะของชุมชนประเภทดอนปู่ตา หรือป่าช้าซึ่งสามารถดำเนินการตอบสนองตรงตามความต้องการโดยเฉพาะด้านจิตใจได้อย่างทั่วถึง และองค์กรอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นผู้นำและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรของชุมชนที่จัดขึ้นตามกฎหมาย องค์กรของชุมชนประเภทนี้มีจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานที่ต้องการตอบสนองนโยบายในการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่สาธารณะและจะกระทำมากเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายและการทุ่มเทค่าใช้จ่ายจากงบประมาณทางราชการและต้องคำนึงถึงต้นทุนกำไรทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนทางการเงินเป็นหลักและใช้อำนาจตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับของบ้านเมืองเป็นเครื่องมือ จึงเป็นการยากที่องค์กรประเภทนี้ที่จะสามารถแสดงบทบาทหน้าที่อย่างจริงจังในการบำรุงรักษาและพัฒนาพื้นที่สาธารณะและให้ได้ผลอย่างจริงจัง เพราะว่ามีภารกิจอย่างอื่นที่ต้องปฏิบัติ อีกทั้งการดำเนินงานไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการจัดสรรผลประโยชน์จากพื้นที่ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริงและทั่วถึงดังเช่นที่สมาชิกในชุมชนเคยได้รับมาก่อนเหมือนกับการบริหารและจัดการโดยองค์กรชุมชนตามประเพณี พื้นที่สาธารณประโยชน์ประเภทป่าไม้ยืนต้น แหล่งน้ำสาธารณะ ทำเลเลี้ยงสัตว์ รวมถึงป่าช้าและดอนปู่ตา ปัจจุบันได้รับการดูแลรักษาหรืออนุรักษ์และพัฒนาด้วยคณะกรรมการหรือองค์กรของชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายนี้

2.5 บทบาทของผู้นำท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่าผู้นำท้องถิ่นโดยเฉพาะผู้นำทางการ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับพื้นที่สาธารณะดังนี้ (1) การจัดการบริหารทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการสงวนรักษาและการวางแผนให้มีการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง (2) จัดกลุ่ม/องค์กรกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับเพื่อการควบคุมห้ามปรามการกระทำผิด (3) ประชาสัมพันธ์ปลุกจิตสำนึกในการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่สาธารณะ (4) ศึกษาและจัดทำข้อมูลระบบของชุมชน ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกับระบบ

การทำมาหากินของชุมชน (5) พัฒนาความรู้ความสามารถและแนวประเพณีตนให้สามารถใช้เป็น ตัวอย่างในการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ (6) ทำแผนงานหรือโครงการ พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำเสนอต่อหน่วยงานพัฒนา (7) การติดต่อร่วมมือประสานงานกับ หน่วยงานพัฒนาวางแผนและดำเนินการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

รูปแบบการจัดองค์กรทำหน้าที่บำรุงดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณประโยชน์ เป็นคณะกรรมการชุดเดียวกันกับคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งประกอบด้วยจำนวน 9 คน ได้แก่ ประธาน คณะกรรมการหมู่บ้าน ปฏิคม สาธารณสุข ป้องกันปราบปราม การศึกษา การเกษตร เหมัญญิก/การเงิน เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการ ส่วนผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานหมู่บ้าน กรรมการแต่ละชุดมีวาระ 5 ปี นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการกลุ่มแม่บ้านหรือของเยาวชนทำงานสมทบในกรณีแบ่งใช้พื้นที่ สาธารณะปลูกพืชผักหรือไม้ผล คณะกรรมการของหมู่บ้านที่ทำหน้าที่ดังกล่าวได้มีเจ้าหน้าที่ผู้แทน ของกระทรวงทบวงกรมในพื้นที่เป็นผู้ให้คำปรึกษา แนะนำและการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เกษตร ป่าไม้ ปศุสัตว์พัฒนากร สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ครูอาจารย์ สาธารณสุข โยธาธิการ และชลประทาน เป็นต้น

บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้การสนับสนุนและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นดังนี้ นายอำเภอ ท้องที่ ทำหน้าที่ป้องกันรักษาพื้นที่สาธารณประโยชน์ให้คงอยู่ กำหนดคอยร่วมให้คำปรึกษาสนับสนุน ใกล้เคียง ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ของพื้นที่ ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานของหมู่บ้านให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับพื้นที่สาธารณะ คณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่ออกกฎระเบียบข้อบังคับ บำรุงฟื้นฟู พื้นที่ ประชาสัมพันธ์รณรงค์ วางแผนการใช้ประโยชน์ร่วมกันป้องกันดูแลรักษาให้คงอยู่ วางแผนและ ร่วมมือกับหน่วยงานพัฒนาจัดการบูรณะฟื้นฟูพื้นที่และใช้ประโยชน์

2.6 กฎระเบียบที่กำหนดขึ้นโดยชุมชนเพื่อเป็นข้อบังคับปฏิบัติตาม กฎระเบียบที่ใช้เป็นข้อ บังคับปฏิบัติตามที่ได้บัญญัติขึ้นโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อใช้เป็นหลักในการบำรุงดูแลรักษา หรืออนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่สาธารณประโยชน์ประกอบด้วยกฎระเบียบดังนี้ (1) ห้ามตัดต้นไม้ทุก ชนิดและทุกขนาดในพื้นที่ก่อนได้รับอนุญาต (2) อนุญาตให้ตัดเฉพาะกิ่งไม้และต้นไม้ที่ตายเพื่อใช้ เฉพาะเพียงพอในครอบครัว (3) กำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนและค่าปรับใหม่ พร้อมทั้งค่าชี้แนะและค่า จับกุม (4) จัดเวรยามกลุ่มละ 4-5 คนคอยดูแลรักษา (6) ห้ามนำสัตว์เลี้ยงโดยเฉพาะวัวควายเข้า ไปเลี้ยงในฤดูแล้ง (7) ไม่อนุญาตให้ตั้งวัดไม่ว่าศาสนาอะไร แต่สามารถจัดสร้างกุฏิพระให้เป็นเพียง สำนักสงฆ์ 1-2 หลังเท่านั้น

ความขัดแย้งระหว่างบุคคลเกี่ยวกับพื้นที่สาธารณประโยชน์ของชุมชน จากผลการศึกษาสามารถแบ่งความขัดแย้งออกได้เป็น 4 ประเภทได้แก่ (1) ความขัดแย้งที่เกิดจากการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะมักปรากฏบนพื้นที่สาธารณะที่มีผู้นำและคณะกรรมการหมู่บ้านไม่เข้มแข็ง ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับและไม่สนใจที่จะบำรุงดูแลรักษาหรืออนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ปล่อยให้ชาวบ้านตัดต้นไม้ ทำลายทรัพยากรต่าง ๆ ในพื้นที่จนหมดสิ้น และในบางพื้นที่ปล่อยให้มีการบุกรุกครอบครองจนหมดสภาพของการเป็นพื้นที่สาธารณะ (2) ความขัดแย้งอันเกิดจากการเข้าไปยึดครองพื้นที่สาธารณะโดยชาวบ้านหรือนายทุนผู้นำท้องถิ่นร่วมกับข้าราชการที่มีพื้นที่อยู่รอบ ๆ พื้นที่สาธารณะหรือมาจากบริเวณอื่นซึ่งมักจะเป็นผู้ที่มีฐานะดีทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งพื้นที่สาธารณะบางแห่งคงเหลือเป็นหลักฐานเฉพาะเป็นเอกสารเท่านั้น เท่าที่ประสบกับปัญหาดังกล่าวมักเป็นการบุกรุกที่นำการกระทำครั้งแรกโดยผู้นำหมู่บ้าน ร่วมมือกับนายทุนและข้าราชการผู้มีอำนาจในการออกเอกสารสิทธิ นส.3 หรือโฉนด (3) ความขัดแย้งของบุคคลที่มาจากภายนอกกับราษฎรภายในหมู่บ้าน ซึ่งมักจะเกิดกับพื้นที่สาธารณะประเภทแหล่งน้ำที่ตื้นเขิน และเป็นแหล่งน้ำธรรมชาติที่อยู่ใกล้เมือง เช่น แหล่งน้ำธรรมชาติที่อยู่ใกล้ตัวเมืองขอนแก่น เมืองสกลนคร เมืองมุกดาหาร ออกเอกสารสิทธิและยึดครองเพื่อจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัยหรือจัดเป็นแปลงเกษตรเพราะเป็นพื้นที่ที่มีดินตะกอนลำนํ้าอุดมสมบูรณ์ไปด้วยแร่ธาตุอาหารพืช (4) ความขัดแย้งระหว่างการบุกรุกทำลายพื้นที่สาธารณะของมนุษย์กับความสมดุลของระบบนิเวศน์ จากการที่ชาวบ้าน นายทุน ผู้นำข้าราชการได้เข้าไปบุกรุกใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ด้วยความอ่อนแอและขาดความเอาใจใส่ของผู้นำ ไม่มีการระเบียบที่ใช้เป็นกฎเกณฑ์ข้อบังคับ ทำให้สูญเสียต้นไม้แหล่งน้ำสาธารณะ สถานที่ประกอบพิธีกรรมและแหล่งอาหาร พืชพรรณ สัตว์ป่าและสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อบริเวณป่าไม้ นิเวศน์ของสัตว์ป่า นิเวศน์ของดิน นิเวศน์ของน้ำและสัตว์น้ำ นิเวศน์เกษตรและนิเวศน์วิทยาของมนุษย์ และในที่สุดส่งผลกระทบในทางลบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์โดยตรงอย่างแน่นอน

3. ปัจจัยที่ทำให้พื้นที่สาธารณะของชุมชนยังคงสภาพและชาวบ้านยังใช้ประโยชน์อยู่อย่างต่อเนื่องและคาดว่าจะเป็นอย่างยาวนาน จากการศึกษาพบว่ามีปัจจัยต่าง ๆ ที่สนับสนุนอย่างสำคัญได้แก่ (1) ผู้นำชุมชนและคณะกรรมการหมู่บ้านมีคุณสมบัติที่ดี มีความเข้มแข็งมีความขยันหมั่นเพียร เป็นนักพัฒนาและทำงานเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม (2) มีกฎระเบียบกำหนดขึ้นไว้เป็นข้อบังคับให้ปฏิบัติตามในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ (3) จัดทำแนวกันล้อมรอบพื้นที่ เช่น ทำนบ ถนน ร่องน้ำ รั้วขนาดใหญ่ (4) ปักหลักเขตแดนพร้อมทั้งสำรวจพื้นที่ และออกเอกสารหนังสือ

สำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) (5) อัตราการเข้าไปติดพันทำลายต้นไม้ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์จาก ต้นไม้ที่มีอยู่ในพื้นที่สาธารณะลดลงไป เพราะอัตราการเพิ่มของประชากรลดลง การอพยพของคน เข้าไปหางานทำในเมือง พลังเชื้อเพลิงอื่นทดแทน การก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยใช้หินปูน (6) ความเกรง กลัวต่ออิทธิฤทธิ์ของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่เชื่อว่ามีสิ่งสถิตย์อยู่ในดอนปู่ตาม หรือตามแหล่งน้ำสาธารณะหรือ ป่าช้า (7) ความจำเป็นของชุมชนที่ต้องสงวนรักษาไว้เพื่อใช้เป็นแหล่งอาหาร น้ำบริโภคอุปโภค เชื้อเพลิง สถานที่ประกอบ พิธีกรรมตามประเพณี สถานที่เลี้ยงสัตว์ ตลอดจนเป็นแหล่งของต้นน้ำ ลำธาร ความชุ่มชื้นและแหล่งท่องเที่ยว

ข้อเสนอแนะเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชน

ความรู้ทักษะประสบการณ์ที่คณะผู้วิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์คณะกรรมการหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ ของรัฐจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบการวิเคราะห์สาระข้อมูลที่มีปรากฏอยู่ในเอกสาร และการ ศึกษาสภาพการณ์ที่เป็นจริงของพื้นที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชนแต่ละประเภทแล้ว คณะผู้วิจัยจึงมี ข้อเสนอแนะเพื่อใช้เป็นแนวทางกำหนดแผนการอนุรักษ์ พื้นฟู พื้นที่สาธารณะของชุมชนให้ยังคง สภาพที่สมบูรณ์และบังเกิดเป็นประโยชน์ดังเช่นที่เคยเป็นมาก่อนในอดีตดังนี้

1. ควรวาดภาพที่ถูกต้องมีขนาดใหญ่และมีความชัดเจนด้วยการแสดงให้เห็นลักษณะภูมิประเทศของหมู่บ้าน ตำบลหรืออำเภอ และเน้นแสดงที่ตั้งของพื้นที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชนแต่ละประเภท รวมถึงพิกัด ขอบเขต ขนาด ส่วนประกอบต่าง ๆ ในพื้นที่ เส้นทางคมนาคม แหล่งน้ำ และอื่น ๆ แล้วนำภาพวาดนั้นไปติดตั้งไว้ ณ ศาลากลางบ้านหรือที่ทำการของสภาตำบล พร้อมทั้งจัดทำเป็นเอกสารแล้วเก็บเป็นหลักฐานไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อ สร้างการรับรู้ ความเข้าใจ การยอมรับ และเพิ่มจิตสำนึกในการสงวนรักษาและพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประโยชน์อย่างต่อเนื่อง

2. พื้นที่สาธารณะของชุมชนที่ยังคงสภาพอยู่ทุกแห่งต้องรีบดำเนินการสร้างแนวแสดงเขตแดนให้มีลักษณะมาตรฐาน พร้อมทั้งจัดทำหลักเขตที่มีขนาดใหญ่ มีความมั่นคงทนทานแข็งแรงและสามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจนไว้เป็นสิ่งกีดขวางเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้มีได้รับอนุญาตเข้าไปบุกรุกพื้นที่โดยง่าย ขณะเดียวกันพื้นที่ใดที่ยังมิได้ออกหลักฐานเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ให้รีบดำเนินการจัดทำให้สำเร็จอย่างสมบูรณ์โดยเร่งด่วน

3. คณะกรรมการหมู่บ้านและผู้นำชุมชนที่มีประสิทธิภาพสูง และผู้ที่จะต้องได้รับการพัฒนาประสิทธิภาพในการบำรุงดูแลรักษาพื้นที่สาธารณะประโยชน์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะนาย

อำเภอ ซึ่งมีหน้าที่บำรุงดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ควรจัดเวลาและสถานที่ที่เหมาะสมเพื่อให้คณะกรรมการทั้ง 2 กลุ่มได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนทักษะ และประสบการณ์ที่ดีกันอยู่เสมอเกี่ยวกับการบำรุงดูแลรักษาและการวางแผนดำเนินงานพัฒนา ทั้งนี้เพื่อความคงอยู่ของพื้นที่และชาวบ้านสามารถได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากพื้นที่สาธารณะประโยชน์เหล่านั้นต่อไป

4. คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้นำของชุมชน และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชน เช่น จากกรมการปกครอง กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ควรได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนทักษะและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่สาธารณะของชุมชนร่วมกัน เสนอปัญหาและความต้องการพร้อมทั้งร่วมกันวางแผนดำเนินการพัฒนาพื้นที่สาธารณะของชุมชนให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจังต่อชุมชน

5. ความเป็นเจ้าของ และการรักษาดูแลตามกฎหมาย ควรจะเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เพื่อความต่อเนื่องในการทำงานที่เริ่มต้นจากการสำรวจรังวัด ออกเอกสารสิทธิ นส. ซึ่งในปัจจุบัน กรมที่ดินเป็นเจ้าของ แต่การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์นั้นอยู่ภายใต้การบริหาร ของกรมการปกครอง โดยมีนายอำเภอท้องที่เป็นผู้ดูแลและมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่นี้ในระดับท้องที่

6. ในกรณีที่เป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชนประเภทป่าไม้ การพัฒนาหรือฟื้นฟูสภาพป่าโดยชาวบ้านเองหรือร่วมมือกับองค์กร หน่วยงานที่ให้การสนับสนุน กรมป่าไม้ควรจัดกล้าต้นไม้ พันธุ์ไม้ที่เหมาะสม ปริมาณกล้าไม้ และงบประมาณบางส่วนมาสนับสนุนการดำเนินการปลูก และการบำรุงดูแลรักษาให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน พร้อมทั้งสนับสนุนให้ราษฎรได้สามารถวางแผนดำเนินการปลูก การบำรุงดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างได้ผลเอง

7. พื้นที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชนประเภทที่เป็นแหล่งน้ำควรได้รับการขุดลอกบูรณะให้สามารถเก็บกักน้ำได้เป็นปริมาณเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งปล่อยสัตว์น้ำ เช่น ปลา เป็นต้น และทำเขตแนวรอบ ๆ แหล่งน้ำกันการรุกราน เช่น สร้างถนนล้อมรอบ ปลูกต้นไม้ยืนต้นโตเร็วหรือไม้เศรษฐกิจอื่น ๆ เป็นแสดงขอบเขต เป็นต้น

8. พื้นที่สาธารณะของชุมชนประเภททำเลเลี้ยงสัตว์ ซึ่งโดยทั่วไปมีต้นไม้เหลืออยู่เพียงจำนวนน้อย และจำนวนสัตว์ที่นำไปเลี้ยงได้ลดลง ดังนั้นจึงควรสนับสนุนชาวบ้านให้มีการปลูกต้นไม้เศรษฐกิจ เช่น ไม้มะค่า ประดู่ เป็นต้น หรือช่วยกันบำรุงรักษาต้นไม้ที่จะขึ้นตามธรรมชาติ พร้อมทั้งป้องกันไฟป่า คนขโมยตัดด้วย

9. พื้นที่สาธารณะประโยชน์ ที่มีปัญหาอันมีสาเหตุมาจากการบุกรุกครอบครอง และมีเอกสารครอบครอง พบว่า ได้ถูกบุกรุกและเอกสารกรรมสิทธิ์ที่มีอยู่ นั้น เมื่อได้พิสูจน์แล้วพบว่าเป็นการครอบครองและเป็นเอกสารสิทธิ์ที่ได้มาโดยมิชอบ หรือถูกต้องตามกฎหมาย นายอำเภอผู้ดูแลจะต้องรีบดำเนินการเพิกถอนและลงโทษทันทีแก่ผู้ร่วมกันกระทำผิดกฎหมายเหล่านั้นด้วย เพื่อคืนพื้นที่ให้กับชุมชนต่อไปโดยเร็ว