

ผลกระทบและแนวทางแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำการเกษตร
โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์: กรณีศึกษาพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์
ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น
**Impacts and Solutions for Living and Farming without Title Deeds: A Case
Study of the Ubolratana Dam Reservoir, Khuean Ubolratana
Sub-district, Ubolratana District, Khon Kaen Province**

ธีรวรรณ ศิริบุญ และ วิมลสิริ แสงกรด

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Teerawat Siriboon and Wimonsiri Saengkrod

Khon Kaen University, Thailand

Corresponding Author, E-mail: teerawatsiri@kkumail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุความเป็นมา ผลกระทบ และแนวทางแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ของประชาชน 4 หมู่บ้าน ท้องที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ จากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 ประชาชนผู้อยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 4 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 10 คน รวม 40 คน กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในพื้นที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 8 คน และกลุ่มที่ 3 พนักงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 10 คน โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกและแบบสัมภาษณ์ปลายเปิดเป็นเครื่องมือในการวิจัย แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับความสำคัญ ซึ่งผลการวิจัยพบว่าการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ของประชาชน 4 หมู่บ้าน เกิดจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ 1.การทับซ้อนและไม่ชัดเจนของแนวเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์และแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าโสกแต้ 2.ความพยายามเรียกร้องขอก้อนที่ดินของประชาชนบางกลุ่มในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน และ 3.การปล่อยปละละเลยของ กฟผ. โดยผลกระทบที่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐได้รับจำแนกได้เป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านนโยบาย สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ คือ ให้ กฟผ. เข้าไปสำรวจและจัดทำสัญญาเช่าที่ดินกับประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทันทีและคาดว่าจะผลสำเร็จได้ในระยะเวลาไม่นาน เนื่องจากเป็นรูปแบบและแนวทางที่ กฟผ. ดำเนินการอยู่แล้วในพื้นที่หมู่บ้านอื่นรอบอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ หลังจากนั้น กฟผ.

* วันที่รับบทความ : 7 มีนาคม 2566; วันแก้ไขบทความ 16 มีนาคม 2566; วันตอบรับบทความ : 18 มีนาคม 2566

Received: March 7 2023; Revised: March 16 2024; Accepted: March 18 2023

ควรถ่ายโอนภารกิจการจัดทำสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ทั้งหมดให้กรมธนารักษ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง

คำสำคัญ: เขื่อนอุบลรัตน์; พื้นที่อ่างเก็บน้ำ; การใช้ประโยชน์ที่ดิน

Abstracts

This research aims to study the causes, impacts, and solutions to the problem of living and farming without title deeds in the Ubolratana Dam reservoir of people in 4 villages in Khuean Ubolratana sub-district, Ubolratana district, Khon Kaen province. This research is a qualitative study with 3 groups of samples, consisting of group 1, people of 4 villages who live and do farming without title deeds in the Ubolratana Dam reservoir, 10 people per village, total 40 people. Group 2, administrative officials in Khuean Ubolratana sub-district, total 8 people. Group 3, employees of the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT), total 10 people. The researcher selected in-depth and open-ended interviews as research tools and analyzed collected data for prioritization. The study found that living and farming without title deeds in the Ubolratana Dam reservoir was caused by 3 main reasons: 1. Overlapping and unclear boundaries of the Ubolratana Dam reservoir and the Pa Sok Tae National Reserved Forest 2. An attempt to request for the issuance of land title deeds by some groups of people in 4 villages and 3. The neglect of EGAT. The impacts on people and government agencies can be explained in 3 aspects: social, economic, and policy. An appropriate and feasible solution for the problem is to allow EGAT to survey and prepare land lease agreements with people in 4 villages, which can be implemented immediately and expected to be successful in a short time. Since it is a model and approach that EGAT has already implemented in other villages around the Ubolratana Dam reservoir. After that EGAT should transfer all land lease agreement tasks to the Treasury Department, which is a directly responsible agency.

Keyword: Ubolratana Dam; Reservoir Area; Land Use

บทนำ

เขื่อนอุบลรัตน์ เป็นโครงการก่อสร้างเขื่อนปิดกั้นลำน้ำพองในบริเวณที่เรียกว่า “พองหนีบ” ท้องที่ตำบลโคกสูง อำเภอ น้ำพอง (ปัจจุบันอยู่ในเขตอำเภออุบลรัตน์) จังหวัดขอนแก่น จึงมีชื่อเดิมว่า “เขื่อนพองหนีบ” เริ่มก่อสร้างในสมัยของการพลังงานแห่งชาติ ปี 2507 แล้วเสร็จในปี 2508 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 9 เสด็จพระราชดำเนินพร้อมด้วยสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ฯ และสมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าอุบลรัตน์ราชกัญญาฯ ไปทรงประกอบพิธีเปิดเขื่อน เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2509 และพระราชทานนามเขื่อนแห่งนี้ว่า “เขื่อนอุบลรัตน์” ถือเป็นเขื่อนอเนกประสงค์แห่งแรกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและแห่งที่สองของประเทศไทยต่อจากเขื่อนภูมิพล มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ด้านการผลิตพลังงานไฟฟ้า การชลประทาน การประมง การคมนาคมขนส่ง และช่วยป้องกันบรรเทาอุทกภัย (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2559 : 19)

ภายหลังการก่อสร้างเขื่อนอุบลรัตน์แล้วเสร็จ รัฐบาลได้อิทธิพลและความรับผิดชอบดูแลเขื่อนให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) รวมถึงที่ดินอ่างเก็บน้ำเนื้อที่ประมาณ 255,000 ไร่ โดยก่อนหน้านั้นในปี 2509 ได้มีการประชุมพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นชอบให้ประชาชนเจ้าของที่ดินเดิมซึ่งได้ขายที่ดินภายในอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ให้แก่การพลังงานแห่งชาติ สามารถกลับเข้ามาเช่าที่ดินในอัตราถูกเพื่อทำประโยชน์บริเวณพื้นที่ริมอ่างเก็บน้ำ กฟผ. ในฐานะหน่วยงานที่รับโอนเขื่อนอุบลรัตน์ต่อจากการพลังงานแห่งชาติ จึงรับโอนภารกิจการจัดทำสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวมาด้วย ซึ่งจากข้อมูลปี 2565 พบว่ามีจำนวนสัญญาเช่าที่ดินที่ กฟผ. ทำกับประชาชนในพื้นที่รอบอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์มากกว่า 12,000 สัญญา ทั้งสัญญาเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรและสัญญาเช่าที่ดินเพื่อปลูกบ้าน คิดเป็นเนื้อที่รวมประมาณ 72,000 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ 2 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดหนองบัวลำภู รวม 5 อำเภอ 21 ตำบล 134 หมู่บ้าน โดยสัญญาเช่าดังกล่าวถือเป็นเอกสารสิทธิ์แสดงการครอบครองที่ดิน ผู้เช่าสามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานในการทำนิติกรรมและธุรกรรมต่างๆ เช่น การขึ้นทะเบียนเกษตรกร การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร การค้าประกันเงินกู้ เป็นต้น แต่จากข้อมูลสัญญาเช่าที่ดินทั้งหมดกลับไม่พบสัญญาเช่าที่ดินบริเวณ 4 หมู่บ้าน ในเขตท้องที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ ได้แก่ บ้านภูคำแบ้ว หมู่ที่ 7, บ้านโนนสวรรค์ หมู่ที่ 8, บ้านแก่งศิลา หมู่ที่ 9 และบ้านภูเขาวง หมู่ที่ 10 ทั้งที่มีอาคารบ้านเรือนเกือบ 500 หลัง และพื้นที่ทำการเกษตรมากกว่า 2,000 ไร่ ตั้งอยู่ในเขตอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ซึ่งจากข้อมูลของแผนกกฎหมายโรงไฟฟ้าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าช่วงระหว่างปี 2540-2542 กฟผ. เคยส่งเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการสำรวจและให้ประชาชนทั้ง 4 หมู่บ้าน ลงชื่อในแบบคำร้องขอเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์เพื่อปลูกสร้างบ้านและทำการเกษตร จำนวน 194 ราย แต่ท้ายที่สุดยังคงไม่มีการจัดทำสัญญาเช่าที่ดินกับประชาชนในท้องที่ 4 หมู่บ้าน

เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจว่าปัญหาดังกล่าวมีที่มาจากสาเหตุใดและส่งผลกระทบอย่างไรต่อประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุของการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ท้องที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น
2. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ท้องที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ท้องที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น

ระเบียบวิธีวิจัย

1. วิธีการและขั้นตอนดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

1.1 ศึกษาข้อมูลขั้นต้นจากเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนอุบลรัตน์ การจัดทำสัญญาเช่าที่ดินเขื่อนอุบลรัตน์ และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่เขื่อนต่างๆ รวมทั้งศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วมและความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บันทึกรายงาน สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปกำหนดกรอบแนวคิดและกำหนดกลุ่มตัวอย่างที่จะทำการวิจัย

1.2 สร้างแบบสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามปลายเปิด (Open Questionnaire) และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล จากนั้นจึงลงพื้นที่เก็บข้อมูลรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และสรุปผลการวิจัย

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย 3 กลุ่ม ได้แก่

2.1 ประชาชนผู้อยู่อาศัยและทำการเกษตรในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ บริเวณหมู่ที่ 7 หมู่ที่ 8 หมู่ที่ 9 และหมู่ที่ 10 ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 485 หลังคาเรือน โดยสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากผู้ที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ เป็นระยะเวลาตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป หมู่บ้านละ 10 คน รวมทั้งสิ้น 40 คน เพราะทราบสาเหตุความเป็นมาของสภาพปัญหาและได้รับผลกระทบต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน

2.2 เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในพื้นที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ กำนันตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 7 หมู่ที่ 8 หมู่ที่ 9 และหมู่ที่ 10 ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 8 คน เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลประชาชนและมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน

2.3 พนักงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เขื่อนอุบลรัตน์ ประกอบด้วย ผู้บริหาร 4 คน และผู้ปฏิบัติงาน 6 คน รวมทั้งสิ้น 10 คน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง โดยมีแบบสัมภาษณ์ จำนวน 2 แบบ ประกอบด้วย

แบบที่ 1 เป็นแบบสัมภาษณ์ปลายเปิด (Open Questionnaire) ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวแทนประชาชนผู้อยู่อาศัยและทำการเกษตรในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ บริเวณหมู่ที่ 7 หมู่ที่ 8 หมู่ที่ 9 และหมู่ที่ 10 ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ โดยสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง หมู่บ้านละ 10 คน รวมทั้งสิ้น 40 คน และได้นำทฤษฎีลำดับความต้องการ 5 ชั้น ของมาสโลว์ ได้แก่ ความต้องการทางกายภาพ, ความมั่นคงปลอดภัย, ความรักและการเป็นเจ้าของ, ความเคารพนับถือ และความสมบูรณ์ในชีวิต (Maslow, 1954 : 35) มากำหนดเป็นแนวคำถามเพื่อให้ทราบถึงความต้องการของกลุ่มตัวอย่าง

แบบที่ 2 เป็นแบบสัมภาษณ์ปลายเปิด (Open Questionnaire) ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในพื้นที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ กำนันตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 7 หมู่ที่ 8 หมู่ที่ 9 และหมู่ที่ 10 ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 8 คน และพนักงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เขื่อนอุบลรัตน์ ประกอบด้วย ผู้บริหาร 4 คน และผู้ปฏิบัติงาน 6 คน รวมทั้งสิ้น 10 คน โดยนำแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรตามหลักการออกแบบกติกา 8 ประการ ของออสโตรม ได้แก่ การกำหนดขอบเขต ความสอดคล้อง การมีส่วนร่วม การกำกับดูแล การลงโทษจากเบาไปหาหนัก กลไกจัดการความขัดแย้ง การยอมรับจากภาครัฐ และความเชื่อมโยงกับระบบที่ใหญ่กว่า (Ostrom, 1990 : 90) มากำหนดเป็นแนวคำถามเพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

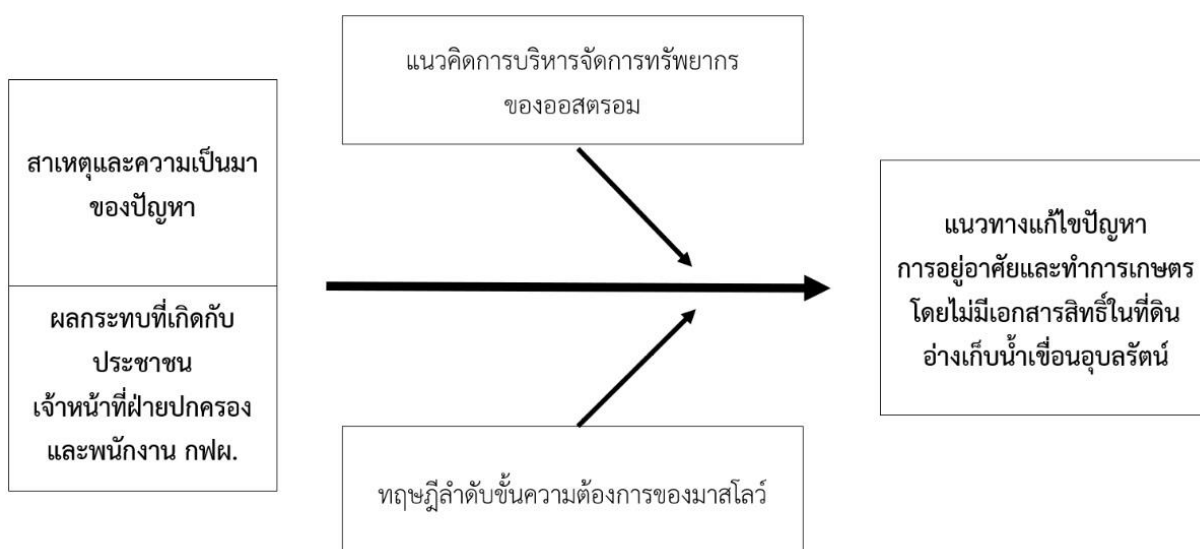
4.1 รวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากแบบสัมภาษณ์ปลายเปิดกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ ประชาชนผู้อยู่อาศัยและทำการเกษตรในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในพื้นที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ และพนักงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เขื่อนอุบลรัตน์

4.2 รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรของออสเตรอม ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ เอกสารเกี่ยวกับพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์และการจัดทำสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ รวมทั้งกรณีศึกษาต่างๆ

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากแบบสัมภาษณ์มาจัดหมวดหมู่และจัดเรียงลำดับความสำคัญเพื่อวิเคราะห์หาคำตอบของคำถามการวิจัย โดยแบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 ส่วนตามกลุ่มตัวอย่าง เพื่อนำเสนอในรูปแบบพรรณนา

กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผลการวิจัย

1. สภาพทั่วไปของพื้นที่

ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ เป็นตำบลในเขตพื้นที่ปกครองของอำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น ตั้งอยู่ห่างจากตัวเมืองขอนแก่นไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ประมาณ 50 กิโลเมตร ภูมิประเทศเป็นที่ราบสลับกับที่ดอน ทอดตัวไปตามริมอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์และแนวเขาภูเก้า-ภูพานคำ แบ่งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 เขต คือ เทศบาลตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ และองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ โดยในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ ประกอบด้วย 8 หมู่บ้าน เป็นพื้นที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 4 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านภูคำแบ้ว หมู่ที่ 7, บ้านโนนสวรรค์ หมู่ที่ 8, บ้านแก่งศิลา หมู่ที่ 9 และบ้านภูเขาวง หมู่ที่ 10 ซึ่งจากข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ในปี 2565 พบว่าทั้ง 4 หมู่บ้าน มีจำนวนครัวเรือนรวมทั้งสิ้น 613 หลังคาเรือน โดยมีบ้านเรือนตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ประมาณ 485 หลัง และมีที่ดินทำการเกษตรในเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ประมาณ 2,140 ไร่

ตารางที่ 1 ข้อมูลครัวเรือนและบ้านในอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์

หมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือนทั้งหมด (หลังคาเรือน)	จำนวนบ้านในอ่างเก็บน้ำ (หลัง)
บ้านภูคำแบ้ว หมู่ที่ 7	247	225
บ้านโนนสวรรค์ หมู่ที่ 8	157	149
บ้านแก่งศิลา หมู่ที่ 9	103	98
บ้านภูเขาวง หมู่ที่ 10	106	13
รวม	613	485



ภาพที่ 2 แผนที่แสดงพื้นที่ 4 หมู่บ้าน บริเวณท้องที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น
(ที่มา: ปรับปรุงจาก แผนกบำรุงรักษาเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ กฟผ., 2563)

จากตารางและแผนที่ข้างต้น พบว่าบ้านเรือนของประชาชนส่วนใหญ่ในท้องที่บ้านกุคำบ้า หมู่ที่ 7, บ้านโนนสวรรค์ หมู่ที่ 8 และบ้านแก่งศิลา หมู่ที่ 9 ตั้งอยู่ในเขตอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ยกเว้นบ้านภูเขาวง หมู่ที่ 10 ซึ่งประชาชนจะตั้งบ้านเรือนอยู่ริมถนนในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าโสภณ สำหรับในส่วนของที่ดินทำการเกษตรของทั้ง 4 หมู่บ้าน พบว่าส่วนใหญ่อยู่ในเขตอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ เนื่องจากมีลักษณะพื้นที่ค่อนข้างราบลุ่มสามารถทำการเกษตรได้เกือบตลอดทั้งปี ยกเว้นช่วงฤดูน้ำหลากประมาณเดือนกันยายนถึงพฤศจิกายน ที่ระดับน้ำในอ่างจะเพิ่มสูงขึ้นจนท่วมพื้นที่การเกษตร

2. ข้อมูลทั่วไปของผู้ถูกสัมภาษณ์

งานวิจัยนี้แบ่งกลุ่มผู้ถูกสัมภาษณ์ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

2.1 กลุ่มตัวแทนประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 10 คน รวมทั้งสิ้น 40 คน เป็นเพศชาย 29 คน เพศหญิง 11 คน อายุเฉลี่ยอยู่ที่ 63 ปี ประกอบอาชีพเกษตรกร 39 คน อาชีพค้าขาย 1 คน จำนวนสมาชิกโดยเฉลี่ยครอบครัวละ 5.2 คน

2.2 กลุ่มเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในพื้นที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 8 คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ กำนันตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 7 หมู่ที่ 8 หมู่ที่ 9 และหมู่ที่ 10 ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ อายุงานในตำแหน่งโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 14.13 ปี

2.3 กลุ่มตัวแทนพนักงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 10 คน ประกอบด้วย ผู้บริหาร 4 คน และผู้ปฏิบัติงาน 6 คน อายุงานในตำแหน่งโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 9.6 ปี

3. สภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์

กลุ่มตัวแทนประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน จำนวน 40 คน ส่วนใหญ่มีการใช้พื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์เพื่อปลูกบ้านและทำการเกษตร 28 คน ปลูกบ้านอย่างเดียว 6 คน และทำการเกษตรอย่างเดียว 6 คน โดยมีพื้นที่ปลูกบ้านเฉลี่ยรายละ 0.62 ไร่ มีพื้นที่ทำการเกษตรเฉลี่ยรายละ 7.88 ไร่ และมีจำนวนปีที่เข้าทำประโยชน์เฉลี่ยรายละ 46.88 ปี

4. สาเหตุของการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์

4.1 กลุ่มตัวแทนประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน จำนวน 40 คน เห็นว่าการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ เกิดจากสาเหตุ 3 ประการ ได้แก่

4.1.1 ความไม่ชัดเจนของแนวเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์และแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าโสภคเต กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 37 คน เห็นว่าพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าโสภคเต บางจุดไม่มีหลักเสาปูนแสดงแนวเขตของพื้นที่เพราะเกิดการรุ้ง สูญหาย หรือถูกเคลื่อนย้าย บางจุดแนวเขตทับซ้อนกัน และบางจุดแนวเขตอยู่ห่างกันจนเกิดเป็นพื้นที่ว่าง ทำให้ประชาชนสับสนว่าที่ดินปลูกบ้านและทำการเกษตรของตนตั้งอยู่ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์หรือพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าโสภคเตหรือเป็นพื้นที่ว่างที่สามารถนำไปยื่นขอออกโฉนดที่ดิน ประชาชนจึงลังเลที่จะทำสัญญาเช่าที่ดินกับ กฟผ.

4.1.2 ความพยายามเรียกร้องขอออกโฉนดที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อก่อสร้างเขื่อนอุบลรัตน์ กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 15 คน เห็นว่าประชาชนบางกลุ่มพยายามเรียกร้องขอออกโฉนดที่ดินโดยอ้างว่าในช่วงเริ่มก่อสร้างเขื่อนอุบลรัตน์ ระหว่างปี 2505-2507 การพลังงานแห่งชาติได้เข้าดำเนินการ

สำรวจและเวนคืนที่ดินจากประชาชนที่มีหลักฐานเป็นใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) โดยเวนคืนที่ดินเฉพาะส่วนที่ระดับน้ำท่วมถึงเพื่อใช้เป็นพื้นที่อ่างเก็บน้ำเท่านั้น แต่เมื่อประชาชนเจ้าของที่ดินเดิมนำ ส.ค.1 ไปยื่นขอรังวัดออกโฉนดที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนกลับไม่สามารถทำได้ เนื่องจากสำนักงานที่ดินและ กพผ. แจ้งว่าที่ดินตาม ส.ค.1 ถูกเวนคืนไปหมดทั้งแปลงแล้ว ประชาชนกลุ่มนี้จึงมีความพยายามเรียกร้องขอออกโฉนดที่ดินเรื่อยมา รวมทั้งปลุกระดมไม่ให้ประชาชนรายอื่นในพื้นที่ 4 หมู่บ้านยินยอมทำสัญญาเช่าที่ดินกับ กพผ. ด้วยเช่นกัน

4.1.3 ความไม่ใส่ใจและไม่จริงจังที่จะแก้ไขปัญหาของ กพผ. กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 8 คน เห็นว่าถึงแม้จะมีเรื่องของความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวเขตพื้นที่และการต่อต้านคัดค้านจากประชาชนบางกลุ่ม แต่หาก กพผ. คำนึงถึงผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่แล้ว ก็จะสามารถจัดทำสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ในพื้นที่ 4 หมู่บ้านได้สำเร็จ ดังเช่นหมู่บ้านแห่งอื่นรอบอ่างเก็บน้ำ โดยไม่นำปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเงื่อนไขในการไม่จัดทำสัญญาเช่ากับประชาชน

4.2 กลุ่มเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในพื้นที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 8 คน เห็นว่าการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ เกิดจากสาเหตุ 2 ประการ ได้แก่

4.2.1 การทับซ้อนระหว่างแนวเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์กับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าโสภคเต กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 8 คน เห็นว่าปัญหาการทับซ้อนกันระหว่างแนวเขตพื้นที่ดังกล่าวทำให้ กพผ. ไม่สามารถจัดทำสัญญาเช่าที่ดินกับประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน เพราะอาจขัดต่อกฎหมายของกรมป่าไม้

4.2.2 การคัดค้านการจัดทำสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ของประชาชนบางกลุ่ม โดยกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 6 คน เห็นว่าประชาชนบางกลุ่มมองว่าการยินยอมทำสัญญาเช่าเท่ากับเป็นการยอมรับสิทธิการอยู่อาศัยและทำการเกษตรในที่ดินของรัฐ ซึ่งจะทำให้สูญเสียโอกาสในการขออนุญาตที่ดินในอนาคต

4.3 กลุ่มตัวแทนพนักงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กพผ.) เขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 10 คน เห็นว่าการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์เกิดจากสาเหตุ 3 ประการ ได้แก่

4.3.1 การคัดค้านการจัดทำสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ของประชาชนบางกลุ่ม โดยกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 8 คน เห็นว่าประชาชนบางกลุ่มมีความพยายามคัดค้านการจัดทำสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์เพราะต้องการขออนุญาตที่ดิน โดยอ้างว่าที่ดินที่ตนเองครอบครองเป็นส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเมื่อครั้งก่อสร้างเขื่อน หรือเป็นที่ดินว่างเปล่าที่ตั้งอยู่ระหว่างแนวเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์กับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าโสภคเต

4.3.2 การปล่อยปละละเลยของ กพผ. กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 4 คน เห็นว่าในอดีตช่วงปี 2540-2542 กพผ. เคยเข้าสำรวจเพื่อจัดทำสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน แต่

ได้รับการต่อต้านคัดค้านจากประชาชนบางกลุ่ม กฟผ. จึงยุติการดำเนินการทั้งหมดและไม่เคยกลับเข้าไปสำรวจเพื่อจัดทำสัญญาเช่าอีก หากในครั้งนั้น กฟผ. พยายามชี้แจงทำความเข้าใจกับกลุ่มผู้คัดค้านหรือเริ่มจัดทำสัญญาเช่ากับประชาชนกลุ่มที่ยินยอมไปพลางก่อน ปัญหาก็คงจะได้รับการคลี่คลายไปทีละขั้นและไม่กินเวลาต่อเนื่องยาวนานจนถึงปัจจุบัน

4.3.3 การทับซ้อนระหว่างแนวเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์กับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าโสกแต้ กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 2 คน เห็นว่าหาก กฟผ. เข้าไปจัดทำสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ในบริเวณที่มีการทับซ้อนระหว่างแนวเขตพื้นที่ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการทำผิดกฎหมายของกรมป่าไม้

5. ผลกระทบของการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์

5.1 กลุ่มตัวแทนประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน จำนวน 40 คน ได้รับผลกระทบจากการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ดังนี้

5.1.1 ความวิตกกังวล กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 38 คน มีความวิตกกังวลว่าในอนาคตตนเองและบุตรหลานอาจถูกดำเนินคดีฐานบุกรุกที่ดินของรัฐหรือถูกผลักดันออกจากพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์

5.1.2 การสูญเสียโอกาสแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 32 คน รู้สึกสูญเสียโอกาสในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เช่น การนำสัญญาเช่าไปค้ำประกันเงินกู้กับธนาคารและสถาบันการเงิน หรือการขายสิทธิการเช่าที่ดินให้บุคคลอื่น

5.1.3 การสูญเสียโอกาสเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนเกษตรกร กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 17 คน รู้สึกสูญเสียโอกาสจากการไม่มีสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ไปใช้เป็นหลักฐานประกอบการขอเพิ่มจำนวนแปลงหรือเพิ่มจำนวนเนื้อที่ในทะเบียนเกษตรกร

5.1.4 การถูกเลือกปฏิบัติ กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 14 คน รู้สึกถูกเลือกปฏิบัติหรือได้รับการปฏิบัติจาก กฟผ. โดยไม่เท่าเทียมกับหมู่บ้านอื่นที่มีสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์

5.1.5 การไม่พัฒนาของระบบสาธารณูปโภค กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 9 คน รู้สึกว่าระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของหมู่บ้าน เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน หรือระบบชลประทาน ไม่ได้รับการพัฒนาเทียบเท่าหมู่บ้านอื่นที่มีสัญญาเช่า เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐอาจมองว่าพวกตนอยู่ในสถานะผู้บุกรุกจึงไม่จัดสรรงบประมาณมาพัฒนาด้านสาธารณูปโภคเท่าที่ควร

5.2. กลุ่มเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในพื้นที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 8 คน ได้รับผลกระทบจากการที่ประชาชนอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ดังนี้

5.2.1 การไม่สามารถจัดทำโครงการได้ตามแผนงาน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 8 คน ได้รับผลกระทบจากการไม่สามารถจัดทำโครงการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและโครงการส่งเสริมคุณภาพชีวิตความ

เป็นอยู่ให้แก่ประชาชนได้ตามแผนงาน เนื่องจากบ่อยครั้ง กฟผ. ไม่อนุญาตให้ใช้พื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ เพื่อจัดทำโครงการ เพราะเกรงจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการบุกรุกพื้นที่เพิ่มเติม

5.2.2 การต้องเป็นตัวกลางระงับข้อพิพาทระหว่างประชาชน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 4 คน ได้รับผลกระทบจากการต้องคอยเป็นตัวกลางในการระงับข้อพิพาทให้แก่ประชาชนที่มีปัญหาขัดแย้งเรื่องพื้นที่ทำการเกษตรในอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ เพราะไม่มีการกำหนดขอบเขตและจำนวนเนื้อที่ให้ชัดเจนในแต่ละราย

5.3 กลุ่มตัวแทนพนักงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 10 คน ได้รับผลกระทบจากการที่ประชาชนอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ดังนี้

5.3.1 ความสับสนและปัญหาการใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงาน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 9 คน ได้รับผลกระทบเนื่องจากการไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ทำให้ประชาชนทั้ง 4 หมู่บ้านมีสถานะเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ จึงควรถูกดำเนินคดีและผลักดันออกนอกพื้นที่ตามกฎหมาย แต่ในทางกลับกันการเข้ามาอยู่อาศัยและทำการเกษตรของประชาชนดังกล่าวมีที่มาไม่ต่างจากหมู่บ้านแห่งอื่นโดยรอบอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ซึ่งได้รับอนุญาตจาก กฟผ. ในรูปแบบสัญญาเช่าที่ดิน ทำให้เกิดความสับสนและเป็นปัญหาในการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติงานเมื่อต้องพิจารณาเกี่ยวกับกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ 4 หมู่บ้านว่าจะอนุญาตหรือผ่อนปรนได้มากน้อยเพียงใด เช่น การก่อสร้างต่อเติมอาคารบ้านเรือน การขุดดินถมดินปรับสภาพพื้นที่ทำการเกษตร หรือการขอจัดทำโครงการต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ แม้ที่ผ่านมา กฟผ. จะมีหลักเกณฑ์พิจารณาเป็นรายกรณี เช่น การก่อสร้างต่อเติมอาคารจะต้องกระทำในพื้นที่เดิมโดยห้ามขยายขอบเขตพื้นที่หรือการปรับสภาพพื้นที่การเกษตรจะต้องไม่นำดินออกนอกพื้นที่หรือนำดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น และการขออนุญาตจัดทำโครงการจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพอ่างเก็บน้ำ เป็นต้น แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการและไม่มีความชัดเจนเพียงพอในรายละเอียด

5.3.2 ความขัดแย้งกับประชาชน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 5 คน ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งกับประชาชน เนื่องจากมีหน้าที่ในการตรวจสอบและแจ้งเตือนประชาชนที่กระทำผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การใช้พื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ เช่น การปลูกสร้างอาคาร การขุดดินถมดิน การขยายพื้นที่ทำการเกษตร เป็นต้น ซึ่งประชาชนบางรายไม่ยอมรับฟังเหตุผลของการแจ้งเตือนและโต้แย้งว่าเพราะเหตุใดหมู่บ้านอื่นที่มีสัญญาเช่าจึงสามารถทำได้ รวมทั้งยังกล่าวหาว่า กฟผ. เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

6. แนวทางแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์

6.1 กลุ่มตัวแทนประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน จำนวน 40 คน ทุกคนเห็นว่าแนวทางแก้ไขปัญหที่เหมาะสมและเป็นไปได้ คือ ให้หน่วยงานภาครัฐเข้ามาจัดทำสัญญาเช่าที่ดินกับประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน โดยจำแนกได้ ดังนี้

6.1.1 กฟผ. เป็นผู้จัดทำสัญญาเช่า กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 39 คน เห็นว่าควรให้ กฟผ. เป็นผู้จัดทำสัญญาเช่า เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์และจัดทำสัญญาเช่ากับหมู่บ้านแห่งอื่นอยู่แล้ว โดยมีการคิดค่าเช่าในอัตราถูกเพียงไร่ละ 20 บาทต่อปี และสถานที่ทำการก็อยู่ใกล้ประชาชนสามารถเดินทางไปติดต่อได้สะดวก

6.1.2 กรมธนารักษ์เป็นผู้จัดทำสัญญาเช่า กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 1 คน เห็นว่าควรให้กรมธนารักษ์เป็นผู้จัดทำสัญญาเช่า เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำสัญญาเช่าที่ดินของรัฐโดยตรงและน่าจะมีการผ่อนปรนเงื่อนไขสัญญาให้สามารถทำประโยชน์ได้หลากหลายกว่า กฟผ.

6.2 กลุ่มเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในพื้นที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 8 คน ทุกคนเห็นว่าแนวทางการแก้ไขปัญหที่เหมาะสมและเป็นไปได้ คือ ให้ กฟผ. เข้ามาดำเนินการสำรวจและจัดทำสัญญาเช่าที่ดินกับประชาชนทั้ง 4 หมู่บ้าน เพื่อให้เป็นรูปแบบและแนวทางเดียวกับหมู่บ้านแห่งอื่นรอบอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์

6.3 กลุ่มตัวแทนพนักงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 10 คน ทุกคนเห็นว่า การเข้ามาอยู่อาศัยและทำการเกษตรของประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน มีรายละเอียดและที่มาไม่ต่างจากหมู่บ้านแห่งอื่นรอบอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ดังนั้น แนวทางแก้ไขปัญหที่เหมาะสมและเป็นไปได้ คือ ให้หน่วยงานภาครัฐเข้ามาจัดทำสัญญาเช่าที่ดินกับประชาชน โดยจำแนกได้ดังนี้

6.3.1 กฟผ. เป็นผู้จัดทำสัญญาเช่า กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 8 คน เห็นว่าควรให้ กฟผ. เป็นผู้จัดทำสัญญาเช่าตามรูปแบบและแนวทางเดียวกับหมู่บ้านแห่งอื่นรอบอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ซึ่ง กฟผ. ได้ดำเนินการอยู่แล้ว

6.3.2 กรมธนารักษ์เป็นผู้จัดทำสัญญาเช่า กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 2 คน เห็นว่าควรให้กรมธนารักษ์เป็นผู้จัดทำสัญญาเช่า เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงและการจัดทำสัญญาเช่าที่ดินกับประชาชนมิใช่งานตามภารกิจของ กฟผ.

7. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

7.1 กลุ่มตัวแทนประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน จำนวน 40 คน มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

7.1.1 การเพิ่มวัตถุประสงค์ของสัญญาเช่า กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 14 คน เห็นว่า กฟผ. ควรเพิ่มวัตถุประสงค์ของการเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ให้สามารถทำประโยชน์ในเชิงธุรกิจได้มากขึ้น เช่น ประกอบกิจการห้องพัก โฮมสเตย์ ร้านอาหาร และร้านกาแฟ เป็นต้น มิใช่จำกัดเพียงแค่การปลูกบ้านอยู่อาศัย และทำการเกษตร เนื่องจากปัจจุบันสภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ประกอบกับพื้นที่ริมอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์มีทัศนียภาพที่สวยงาม ธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ ถือเป็นต้นทุนและโอกาสที่ดีในการพัฒนาธุรกิจด้านการท่องเที่ยวเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ดีกว่าต้องคอยพึ่งพาพึ่งฝนทำการเกษตรและการประมงเหมือนเช่นที่ผ่านมา

7.1.2 การจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยากรณีน้ำท่วม กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 9 คน เห็นว่า กฟผ. ควรมีการจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาผู้เช่าที่ดินในกรณีที่ระดับน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ขึ้นสูงจนท่วมที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำการเกษตร แม้จะทราบว่าที่ดินดังกล่าวเป็นพื้นที่อ่างเก็บน้ำ จึงมีโอกาสได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมในฤดูน้ำหลากและในสัญญาเช่ายังระบุเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เช่าไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหาย แต่ก็อยากให้ กฟผ. ทบทวนนโยบายและเงื่อนไขสัญญาเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชน

7.2 กลุ่มเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในพื้นที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 6 คน มีข้อเสนอแนะว่า กฟผ. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเช่าที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยวและบริการ และควรผ่อนปรนเงื่อนไขสัญญาเช่าบางประการ เช่น ห้ามขุดสระ ห้ามถมดิน และห้ามปรับสภาพพื้นที่ เนื่องจากเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

7.3 กลุ่มตัวแทนพนักงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เขื่อนอุบลรัตน์ จำนวน 5 คน มีข้อเสนอแนะว่า ฝ่ายปกครองและผู้นำชุมชนควรเข้ามามีบทบาทร่วมกับ กฟผ. ในการตรวจสอบและแจ้งเตือนผู้เช่าในกรณีตรวจพบการกระทำผิดสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ เพื่อสร้างความเข้าใจและลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น

8. สรุปผลการวิจัย

8.1 สาเหตุของการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ เกิดจากสาเหตุ 3 ประการ คือ

8.1.1 การทับซ้อนและไม่ชัดเจนของแนวเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์และแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าโสภณ ในบริเวณพื้นที่ 4 หมู่บ้าน ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนและลังเลที่จะทำสัญญาเช่าที่ดินกับ กฟผ. เพราะไม่มั่นใจว่าที่ดินที่ตนเองครอบครองทำประโยชน์อยู่นั้นเป็นพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์หรือเป็นพื้นที่ป่าหรือเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หากยินยอมทำสัญญาเช่าอาจส่งผลทำให้สูญเสียโอกาสได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินในอนาคต จนกระทั่งในปี 2562 กรมป่าไม้ได้เข้าดำเนินการสำรวจและผังหลักเขต

ป่าสงวนแห่งชาติป่าโสภคแต่ใหม่ ตามโครงการ One Map ของรัฐบาล (สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 7, 2562 : ออนไลน์) ซึ่ง กฟผ. ได้ร่วมฝั่งหลักเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ให้ประชิดเป็นแนวเดียวกัน ปัญหาการทับซ้อนและไม่ชัดเจนของแนวเขตจึงหมดไป

8.1.2 ความพยายามเรียกร้องขอกองดินที่ติดของประชาชนบางกลุ่มในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน โดยอ้างว่าเป็นที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเมื่อครั้งก่อสร้างเขื่อนอุบลรัตน์ ซึ่งประชาชนกลุ่มนี้มีส่วนสำคัญในการปลุกระดมให้ประชาชนส่วนใหญ่ทำสัญญาเช่าที่ดินกับ กฟผ. จนเป็นสาเหตุให้ กฟผ. ล้มเลิกการสำรวจและจัดทำสัญญาเช่าที่ดินในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน

8.1.3 การปล่อยปละละเลยของ กฟผ. ที่ล้มเลิกการสำรวจและจัดทำสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน ในช่วงระหว่างปี 2540-2542 เนื่องจากได้รับการต่อต้านคัดค้านจากประชาชนบางกลุ่ม หลังจากนั้นไม่ปรากฏว่า กฟผ. ได้กลับเข้าดำเนินการสำรวจเพื่อจัดทำสัญญาเช่าที่ดินอีกปล่อยให้ประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน ต้องตกอยู่ในสถานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐมาจนถึงปัจจุบัน

8.2 ผลกระทบของการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ จำแนกได้ 3 ด้าน คือ

8.2.1 ด้านสังคม ประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน มีความวิตกกังวลเกี่ยวกับการถูกดำเนินคดีหรือถูกผลักดันออกจากพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ และมีความรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติจาก กฟผ. โดยไม่เท่าเทียมกับหมู่บ้านแห่งอื่นที่มีสัญญาเช่า ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในหมู่บ้าน

8.2.2 ด้านเศรษฐกิจ ประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน สูญเสียโอกาสในการนำสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ไปแปรเปลี่ยนเป็นทุนทรัพย์ เช่น นำไปค้ำประกันเงินกู้ธนาคาร หรือขายสิทธิการเช่าให้บุคคลอื่น และยังสูญเสียโอกาสในการขอเพิ่มจำนวนแปลงหรือจำนวนเนื้อที่ในทะเบียนเกษตรกร เนื่องจากไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์

8.2.3 ด้านนโยบาย หน่วยงานฝ่ายปกครองไม่สามารถจัดทำโครงการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ได้ตามแผนงาน เนื่องจาก กฟผ. ไม่อนุญาตให้ดำเนินโครงการในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน เพราะเกรงจะเป็นการสนับสนุนผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ นอกจากนี้ยังเกิดความลักลั่นในการกำหนดนโยบายและการใช้ดุลยพินิจของพนักงาน กฟผ. เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้านว่าจะใช้มาตรการทางกฎหมายหรือผ่อนปรนให้สามารถกระทำได้เสมือนเป็นหมู่บ้านที่มีสัญญาเช่าที่ดิน ซึ่งบ่อยครั้งนำไปสู่ปัญหาความไม่เข้าใจและขัดแย้งกับประชาชน

8.3 แนวทางแก้ไขปัญหการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ เห็นควรให้ กพผ. เข้ามาสำรวจและจัดทำสัญญาเช่าที่ดินกับประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทันทีและคาดว่าจะสำเร็จได้ในระยะเวลาไม่นาน เนื่องจากเป็นรูปแบบและแนวทางที่ กพผ. ดำเนินการอยู่แล้วในพื้นที่หมู่บ้านอื่นรอบอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์

อภิปรายผลการวิจัย

จากการวิจัยเกี่ยวกับปัญหการอยู่อาศัยและทำการเกษตรโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

ประการแรก สาเหตุหลักของปัญหาเกิดจากการทับซ้อนและไม่ชัดเจนของแนวเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์และแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าโสภคเต ในบริเวณพื้นที่ 4 หมู่บ้าน ซึ่งสร้างความสับสนให้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งยังเป็นการเปิดช่องให้บุคคลบางกลุ่มนำมาเป็นเหตุแห่งการเรียกร้องขอกองโฉนดที่ดินในพื้นที่อ่างเก็บน้ำ ซึ่งปัญหการทับซ้อนและไม่ชัดเจนของแนวเขตดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนตามหลักการออกแบบกติกา 8 ประการ ของออสโตรม ที่จะต้องเริ่มต้นจากการกำหนดขอบเขตพื้นที่และผู้มีสิทธิ์เข้าใช้ประโยชน์ทรัพยากรร่วมอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนคลุมเครือ จึงจะสามารถดำเนินไปสู่หลักการขั้นต่อไปได้

ประการต่อมา แม้ว่าโดยสภาพความเป็นจริงประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน จะอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์อย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปี โดยภาครัฐไม่มีนโยบายผลักดันออกนอกพื้นที่ แต่ประชาชนส่วนใหญ่กลับได้รับผลกระทบจากความวิตกกังวลว่าในอนาคตตนเองและบุตรหลานอาจถูกดำเนินคดีหรือถูกผลักดันออกนอกพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีความรู้สึกแปลกแยกและได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกับหมู่บ้านแห่งอื่น จึงต้องการให้หน่วยงานภาครัฐเข้ามาจัดทำสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ซึ่งลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีลำดับความต้องการ 5 ขั้น ของมาสโลว์ โดยกรณีนี้ประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้าน ได้รับการเติมเต็มความต้องการทางกายภาพจากการมีที่อยู่อาศัยและทำกินแล้ว จึงแสวงหาความต้องการในระดับขั้นที่สูงขึ้น ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยที่จะไม่ถูกดำเนินคดีหรือถูกผลักดันออกนอกพื้นที่ และการเป็นเจ้าของสิทธิ์การเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์เช่นเดียวกับประชาชนในหมู่บ้านแห่งอื่น

ประการสุดท้าย วัตถุประสงค์และเงื่อนไขของสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ ถูกกำหนดขึ้นโดย กพผ. และใช้ต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปี โดยไม่มีการสอบถามหรือรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนผู้เช่าที่ดิน จึงไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม ตามหลักการออกแบบกติกา 8 ประการ ของออสโตรม อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการรวบอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรไว้โดยหน่วยงานรัฐตามแนวคิดการจัดการทรัพยากรส่วนรวมในประเทศไทยของ อรรถัย อินต๊ะไชยวงศ์ (2560 : 297) ซึ่งการ

ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมถือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์
อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

1. กฟผ. ควรจัดการประชุมหรือเวทีรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนผู้เช่าที่ดิน
ในทุกหมู่บ้านรอบอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ เพื่อเป็นข้อมูลในการแก้ไขปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์และเงื่อนไข
สัญญาเช่าที่ดินให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม สภาพเศรษฐกิจ และภารกิจของ กฟผ. เนื่องจากตั้งแต่อดีต
จนถึงปัจจุบัน กฟผ. เป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์และเงื่อนไขสัญญาเช่าแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ปรากฏว่ามี
กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2. กฟผ. ควรร่วมกับฝ่ายปกครองในท้องที่อำเภออุบลรัตน์ สำนักงานทรัพยากรป่าไม้ที่ 7 และ
สำนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่น สาขาน้ำพองส่วนแยกอุบลรัตน์ ลงพื้นที่ชี้แจงกับประชาชนจำนวน 4 หมู่บ้าน
เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าโสภคเต และ
รายละเอียดขั้นตอนการเวนคืนที่ดินเมื่อครั้งก่อสร้างเขื่อนอุบลรัตน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นแกนนำเรียกร้องขอ
ออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากพื้นที่ 4 หมู่บ้านดังกล่าวเพิ่งมีการฝังหลักเขตใหม่เมื่อปี 2562 โดยหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องยังไม่เคยลงพื้นที่ชี้แจงทำความเข้าใจและตอบข้อสงสัยของประชาชนร่วมกันในคราวเดียว

3. กฟผ. ควรส่งเสริมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน มีบทบาทในการตรวจสอบและ
แจ้งเตือนผู้กระทำผิดสัญญาเช่าที่ดินร่วมกับ กฟผ. เพื่อความครอบคลุมทั่วถึง เป็นธรรม และลดปัญหาความ
ขัดแย้งระหว่าง กฟผ. กับประชาชนผู้เช่าที่ดิน มิใช่ปล่อยให้บทบาทหน้าที่ของ กฟผ. แต่เพียงฝ่ายเดียว
ดังเช่นที่ผ่านมา

4. ภายหลังจากจัดทำสัญญาเช่าที่ดินกับประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้านแล้ว กฟผ. ควรถ่ายโอนภารกิจ
การจัดทำสัญญาเช่าที่ดินอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ทั้งหมดให้แก่กรมธนารักษ์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่
รับผิดชอบโดยตรง ตามแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุเขื่อนลำปาว (จงรัก บุญทันแสน และ
อลงกรณ์ อรรคแสง, 2556 : 100-117) และยังสอดคล้องกับแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีของเขื่อนภูมิพล ซึ่ง
กฟผ. ได้เริ่มดำเนินการส่งคืนที่ดินริมอ่างเก็บน้ำให้แก่กรมธนารักษ์เพื่อนำไปจัดให้ราษฎรเช่าทำประโยชน์แล้ว
(การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2563 : ออนไลน์)

เอกสารอ้างอิง

- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. (2559). 50 ปี เชื้อนอุปถัมภ์ ครึ่งศตวรรษแห่งการพัฒนา. กฟผ..
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. (2563). EGAT TODAY. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2565.
แหล่งที่มา: https://www.egat.co.th/egattoday/egattoday/index.php?option=com_k2&view=item&id=9665:20200601-egat1
- จรงค์ บุญทันแสน และอลงกรณ์ อรรคแสง. (2556). การดำเนินโครงการรัฐเอื้อราษฎร์ของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่กาฬสินธุ์. วารสารการเมืองการปกครอง. 3 (2), 100-117.
- สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 7. (2562). ข่าวกิจกรรมสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 7. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2565. แหล่งที่มา <https://www.forest.go.th/khonkaen7/13578-07-05-2019>
- อรทัย อินตะไชยวงศ์. (2560). สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน: ศึกษาความเหมาะสมของการใช้ทฤษฎีของ Elinor Ostrom ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Maslow, A. H. (1954). *Motivation and Personality*. New York, NY: Harper & Row Publishers.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.