

สถานะการณ์ที่ดิน ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ประเด็นสำคัญต่างๆ



© Jack Kuritz

ภูมิภาคลุ่มน้ำโขง อาทิประเทศกัมพูชา ลาว พม่า ไทยและเวียดนาม กำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในระดับลึก แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนไปสู่สังคมเมือง พื้นที่ส่วนใหญ่ในภูมิภาคนี้ยังคงเป็นพื้นที่ชนบท และประชากรมากกว่า 60 เปอร์เซ็นต์ ยังอาศัยอยู่ในชนบทและประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งประชากรกลุ่มนี้ไม่เพียงแต่เพิ่มจำนวนมากขึ้นแต่ยังมีฐานะยากจนเป็นส่วนใหญ่ด้วย ในปัจจุบันมีประชากรที่ยากจนเกือบ 35 ล้านคนในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งส่วนใหญ่คือเกษตรกรในพื้นที่ชนบท การลงทุนในที่ดินและการปลูกพืชเศรษฐกิจทำให้ภูมิภาคแห่งนี้เป็นผู้ดำเนินการผลิตและการค้าในระดับโลก ซึ่งในขณะที่เดียวกันก็ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการใช้ดินเพื่อการเกษตรอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน เนื่องจากการเกษตรรุกคืบเข้ามาแทนพื้นที่ป่าและระบบนิเวศธรรมชาติมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่กระแสการลงทุนและการค้าพืชเศรษฐกิจที่ต้องใช้ที่ดินจำนวนมากเพิ่มขยายอย่างรวดเร็วไปทั่วโลกและได้ส่งผลกระทบต่อ GDP และความรุ่งเรืองของสังคมบางภาคส่วนแต่ผลลัพธ์กลับไม่เท่าเทียมกันอย่างเห็นได้ชัด ผลประโยชน์จากการพัฒนาส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของกลุ่มคนชั้นนำในเมืองใหญ่ โดยที่คนยากจนในชนบทต้องแบกรับภาระส่วนใหญ่ ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์หรือสัดส่วนของประชากรกับที่ดินในชนบทจนกลายเป็นภาวะความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน นี่จะทำให้ภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมาถึงจุดเปลี่ยน การเปลี่ยนแปลงมีความสำคัญและเร่งด่วนต่อการตอบสนองความต้องการของเกษตรกรรายย่อยได้อย่างยั่งยืน

การได้รับข้อมูลต่างๆ เป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนในการสร้างความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เพื่อจะสามารถแจ้งข้อมูลอย่างเท่าเทียม

กันและเพิ่มแนวทางการตัดสินใจใหม่ ๆ และติดตามผลของการตัดสินใจเหล่านั้น หนังสือสถานะการณ์ที่ดินในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงฉบับนี้จึงได้รวบรวมข้อมูลสำคัญต่างๆ ทั้งสถานะการณ์ปัจจุบันและทิศทางของความเปลี่ยนแปลงโดยคำนึงถึงทรัพยากรที่ดิน การกระจายต่อสังคม และเงื่อนไขด้านธรรมาภิบาลที่ส่งผลกระทบต่อสถานะการณ์ที่ดิน

ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงกำลังอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงจากยุคสังคมนิยมที่ประชากรส่วนใหญ่พึ่งพิงรายได้หลักจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและการบริการ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมารายได้จากภาคเกษตรกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศลดลงกว่า 24 เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตามสัดส่วนแรงงานในภาคเกษตรกรรมได้ลดลงอย่างช้า ๆ ซึ่งให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมจากการเปลี่ยนแปลงและยิ่งนับวันจะทำให้พื้นที่ชนบทและภาคเกษตรกรรมที่เป็นภาคส่วนใหญ่ถูกทิ้งให้ล้าหลังในกระบวนการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามแม้ว่าสัดส่วนการสร้างมูลค่าต่อเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรมจะลดลงแต่การเติบโตของภาคเกษตรกรรมก็โตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของการผลิตพืชเศรษฐกิจ ในระหว่าง พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2558 พื้นที่เกษตรกรรมในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงได้ขยายขึ้นกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ หรือราว ๆ 9 ล้านเฮกตาร์ (56,250,000 ไร่) การขยายพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจเหล่านี้ส่งผลให้ภูมิภาคสูญเสียทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่เป็นต้นทุนธรรมชาติทั้งพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ปลูกพืชพันธุ์ต่าง ๆ โดยรวมแล้วในช่วงเวลาดังกล่าวพื้นที่ป่าในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเสียไปกว่า 4 เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตามการตัดไม้ทำลายป่ายังมีสัดส่วนสูงกว่าในประเทศพม่าและกัมพูชาซึ่งสูญเสียพื้นที่ป่าไปกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ ตรงกันข้ามกับ

ประเทศเวียดนามที่มีพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นถึง 4 ล้านเฮกตาร์ (25,000,000 ไร่) แต่พื้นที่ป่าเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นป่าที่ปลูกพืชเชิงเดี่ยว

การจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรนั้นนับว่าไม่มีความเท่าเทียมอย่างยิ่ง ประเทศเวียดนามนับว่าการจัดสรรที่ดินสำหรับเกษตรกรรายย่อยไม่เท่าเทียมกันมากที่สุด โดยมีเพียง 10 เปอร์เซ็นต์ของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นผู้ได้สิทธิ์ในการบริหารจัดการที่ดินถึงเกือบ 40 เปอร์เซ็นต์ของที่ดินทั้งหมดในประเทศ อย่างไรก็ตามที่ดินของเกษตรกรรายย่อยได้ถูกนำมาผนวกเข้ากับพื้นที่สัมปทานที่รัฐบาลให้การสนับสนุนแก่กลุ่มธุรกิจด้านเกษตรและบริษัทนายทุนต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่ดินสัมปทานเพื่อการเกษตรและป่าไม้มีอยู่คิดเป็นพื้นที่ประมาณอย่างน้อย 4 ล้านเฮกตาร์ (25,000,000 ไร่) ในขณะที่พื้นที่สัมปทานในภาคส่วนอื่น ๆ มีประมาณ 14 ล้านเฮกตาร์ (87,500,000 ไร่) ในแง่นี้ถือว่ากระจายที่ดินเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะในประเทศกัมพูชาเป็นการจัดสรรที่ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง

เหตุผลหลักของการเปลี่ยนแปลงภาคเกษตรกรรมและการขยายพื้นที่สัมปทานอย่างรวดเร็วในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเกิดจากกระแสความนิยมการปลูกพืชเศรษฐกิจอาทิมันสำปะหลัง ข้าวโพด อ้อย ยางพารา และปาล์มน้ำมัน ในปัจจุบันพืชเหล่านี้ใช้พื้นที่ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมากถึง 30 เปอร์เซ็นต์หรือ 17 ล้านเฮกตาร์ (106,250,000 ไร่)

ของพื้นที่ทางการเกษตรทั้งหมดการเพิ่มการปลูกพืชเหล่านี้อย่างรวดเร็วมีผลพวงมาจากการค้าในตลาดโลกรวมถึงพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ การค้าพืชเหล่านี้ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและประเทศจีนเพิ่มจำนวนขึ้นถึง 3 เท่าจาก 37 ล้านเหรียญเมื่อพ.ศ. 2539 เป็น 118 ล้านเหรียญสหรัฐในพ.ศ. 2558

อัตราการเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลต่อความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียม ได้มีการเผยถึงกรอบกฎหมายที่อ่อนโดยเฉพาะเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดินในพื้นที่ชนบทอันเป็นพื้นที่หลักทางการเกษตร กฎหมายและนโยบายของแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันแต่สิ่งหนึ่งที่เหมือนกันคือช่องโหว่ทางกฎหมายและการปฏิบัติของหน่วยงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐ นอกเหนือจากการปฏิรูป การทุจริตที่เป็นมาอย่างยาวนานก็นับเป็นประเด็นที่ยากจะแก้ไข

ภูมิภาคลุ่มน้ำโขงกำลังมาถึงช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ การมีส่วนร่วมและการพิจารณาอย่างโปร่งใสและรับผิดชอบนับว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน หนทางข้างหน้านั้นขึ้นอยู่กับการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อกระจายผลประโยชน์ไปยังพื้นที่ชนบทอันเป็นพื้นที่หลักทางการเกษตร การจะขับเคลื่อนภูมิภาคไปสู่ความยั่งยืนและมีส่วนร่วมได้หรือไม่มันยังเป็นคำถามเปิด คำตอบจะกำหนดอนาคตที่ดินและประชาชนในภูมิภาคนี้

Produced by:

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

CDE
CENTRE FOR DEVELOPMENT
AND ENVIRONMENT



MRLG
MEKONG REGION
LAND GOVERNANCE

The State of Land in the Mekong Region is a production of the Centre for Development and Environment (CDE), University of Bern, and the Mekong Region Land Governance (MRLG) Project.

Citation for the full report:

Ingalls, M.L., Diepart, J.-C., Truong, N., Hayward, D., Neil, T., Phomphakdy, C., Bernhard, R., Fogarizzu, S., Epprecht, M., Nanhthavong, V., Vo, D.H., Nguyen, D., Nguyen, P.A., Saphangthong, T., Inthavong, C., Hett, C. and Tagliarino, N. 2018. *State of Land in the Mekong Region*. Centre for Development and Environment, University of Bern and Mekong Region Land Governance. Bern, Switzerland and Vientiane, Lao PDR, with Bern Open Publishing.