



รายงานการวิจัย

เรื่อง

การประเมินผลนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล  
ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี

Evaluation of Government Policy on Land Allocation  
in Chonburi Province

โดย

สกฤติ อีสริยานนท์

สนับสนุนโดยทุนอุดหนุนการวิจัย  
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา  
กุมภาพันธ์ 2564

สัญญาเลขที่ วจ 002/2562

รายงานการวิจัย  
เรื่อง  
การประเมินผลนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล  
ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี  
Evaluation of Government Policy on Land Allocation  
in Chonburi Province

โดย  
สกฤติ อีสริยานนท์

สนับสนุนโดยทุนอุดหนุนการวิจัย  
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา  
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์  
ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

## บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี และนำเสนอแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาในการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการลงพื้นที่สังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่า บริบทที่ส่งผลต่อนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ประกอบไปด้วย ปัญหาการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาของการจัดการทรัพยากรที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและผู้ที่ยากจน ภายใต้รัฐบาล คสช. การวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้า พบว่า มีปัจจัยที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ด้านบุคลากรและงบประมาณ ซึ่งพบว่า ในด้านบุคลากรได้มีการมอบหมายผู้รับผิดชอบในการดำเนินนโยบาย โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการเข้ามาผลักดันนโยบายให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบไปด้วย คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดชลบุรีและคณะทำงานนโยบายที่ดินจังหวัดชลบุรี ด้านจัดหาที่ดิน ด้านจัดที่ดิน ด้านส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ สำหรับงบประมาณในการขับเคลื่อนนโยบาย โดยส่วนใหญ่จะเป็นงบดำเนินงานปกติของแต่ละหน่วยงาน ตามบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย แต่งบประมาณนั้นก็ยังไม่ทันต่อสถานการณ์และความต้องการในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ส่วนในการวิเคราะห์กระบวนการ จะมีกระบวนการประกอบด้วยด้านการจัดหาที่ดิน ซึ่งเป็นที่ยึดคืบจากนายทุน ด้านการจัดที่ดินให้เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการในลักษณะแปลงรวม (สหกรณ์) ไม่ให้กรรมสิทธิ์ โดยเกษตรกรจะได้รับสิทธิในขนาดพื้นที่ 5 + 1 ไร่ มีพื้นที่ส่วนกลางสำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกัน พื้นที่แปลงรวมของสมาชิกสหกรณ์และพื้นที่แหล่งน้ำ โดยผู้ได้รับการคัดเลือกมีจำนวนทั้งสิ้น 89 คน มีการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ ด้านการตลาด และการแปรรูปผลผลิต สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและมีระบบการออมทรัพย์ ซึ่งในกระบวนการดำเนินนโยบายนั้นมีความเหมาะสมชัดเจนในกระบวนการ แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามแผนการดำเนินงานที่กำหนดไว้ และขาดการบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ และผลการดำเนินนโยบาย พบว่า สามารถยึดคืนที่ดินที่ถือครองอย่างผิดกฎหมายและนำมาจัดสรรให้เกษตรกร ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่ม เกษตรกรผู้ยากไร้ เกษตรกรรุ่นใหม่ และผู้ได้รับผลกีดกันออกจากป่า สามารถมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของตนเอง มีความเป็นอยู่และรายได้สามารถพึ่งพาตนเองได้ และมีความมั่นคงในชีวิตมากขึ้น สำหรับข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ประกอบไปด้วย การวางกลไกและบทบาทของเครือข่ายภาคีในการขับเคลื่อนโครงการ เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีการเตรียมคนและพัฒนาคนก่อนเข้าสู่พื้นที่ การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับชุมชน การพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มเกษตรกร สนับสนุนให้เกิดทุนชุมชนเพื่อความยั่งยืน และการมีศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน

## Abstract

This study aimed to evaluate the government policy on land allocation for community in Chonburi province and to suggest possible solutions for implementing this policy. The research was a qualitative study involving the data collection from documents, interview and non-participating observations. The study found that the contexts that influenced the government policy on land allocation for community were as follows: the unfair distribution of land holding, the problem of land distribution for the agrarian reform; and the NCPO government policies to reduce inequality and to solve the problem in the lack of access to land for agriculturists and the poor. The input analysis revealed two important factors, that were personnel and budget resources. In terms of personnel resource, there were committees responsible for pushing forward policy implementation including the land policy subcommittees in Chonburi province, Chonburi group works in land policy, land acquisition, land distribution, and a career promotion and development. With regard to the budgets for the policy-driven process, most of them were an annual budget associated with normal day-to-day operations. However, they were still not able to change with the times and did not cover the needs in various activities. In the analysis of policy process, the research also investigated the process of land acquisition reclaiming from the capitalists, and the land distribution in terms of the collaborative land use without the land title deed. There were the 5+1 'rai' usufruct given to the agriculturists, the common areas available for common use, the collaborative land for cooperative members, and the water supply area. The selective members were 89. Moreover, there were career developments including the marketing, the agricultural produce and processing, the encouragement of integration and the saving system. The policy implementation was suitable and clear, but still not successful according to the operation plan and the lack of integration between departments. Regarding the result of policy implementation, illegal land possession had been reclaimed in order to redistribute to the poor agriculturists.

Land allocation were also available for young agriculturists and those who were driven out of the forest in order to promote their sustainable livelihoods and self-reliance. ~~The proposed solution to the problem of land allocation policy for community involved with the mechanism and the roles of network partnership to drive project success, the stakeholder engagement, the process of member preparedness before entering to the areas, the community infrastructure development, the~~

improvement of quality of life of agriculturists, the support of the community fund for sustainable development and community learning centers.

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ค
สารบัญ.....	จ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญภาพ .....	ซ
<b>บทที่</b>	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
ขอบเขตการศึกษา.....	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผล.....	8
แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการจัดการที่ดิน.....	28
แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการที่ดินโดยชุมชน.....	33
เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	41
ตัวแบบในการวิเคราะห์ (เบื้องต้น).....	52
นิยามศัพท์.....	52
3 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	54
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	54
กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	55
การตรวจสอบข้อมูล.....	56
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	56
4 ผลการศึกษา.....	57
บริบทหรือสภาวะแวดล้อม.....	57
ปัจจัยนำเข้า.....	72
กระบวนการในการดำเนินโครงการ.....	76
ผลการดำเนินโครงการ.....	95
แนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาในการดำเนินนโยบายการจัดการที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี.....	99

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	105
สรุปผลการศึกษา.....	105
อภิปรายผลการศึกษา.....	112
ข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกิน.....	113
ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป.....	115
บรรณานุกรม.....	116
ภาคผนวก.....	122
ภาคผนวก ก.....	123
ภาคผนวก ข.....	125
ภาคผนวก ค.....	129
ภาคผนวก ง.....	131
ภาคผนวก จ.....	137
ภาคผนวก ฉ.....	141
ประวัติย่อของผู้วิจัย.....	150

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	จำนวนและร้อยละของผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ค่าเฉลี่ยพื้นที่ และค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค จำแนกตามประเภทของผู้ถือครองที่ดิน ปี พ.ศ. 2555.....	59
2	จำนวนผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน จำแนกตามขนาดการถือครอง ปี พ.ศ. 2555.....	59
3	สรุปผลผลิตในการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี.....	108



## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 การประเมินผลตามความหมายของบุญมี พันธุ์ไทย.....	10
2 วงจรของวัตถุประสงค์ในการจัดการเรียนการสอนและการประเมินผลของไทเลอร์.....	15
3 ตัวแบบการประเมินผลของอัลคิน.....	27
4 ตัวแบบในการวิเคราะห์ (เบื้องต้น).....	52
5 กระบวนการดำเนินการตามนโยบายของพื้นที่ ส.ป.ก.....	71
6 การจัดสรรการใช้ประโยชน์พื้นที่แปลงหมายเลข 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี.....	78
7 การจัดสรรการใช้ประโยชน์พื้นที่แปลงหมายเลข 378 ตำบลเขาชก อำเภอนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี.....	79
8 อาคารสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอนองใหญ่ (คทช.) จำกัด.....	80
9 อาคารสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด.....	81
10 แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคของพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอนองใหญ่ (คทช.) จำกัด.....	82
11 บ่อบาดาลที่เกษตรกรรุ่นใหม่ได้ทำการขุดเองเพื่อใช้ในครัวเรือน.....	82
12 แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรของพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอนองใหญ่ (คทช.) จำกัด.....	83
13 ที่อยู่อาศัยของพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอนองใหญ่ (คทช.) จำกัด.....	84
14 ถนนในแปลงเกษตรกรรมของสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด.....	84
15 บ่อบาดาลและระบบกระจายน้ำของพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด.....	85
16 น้ำเพื่ออุปโภคบริโภค โดยเกษตรกรได้ขุดไว้ในแปลง 1 ไร่.....	85
17 แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรของพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด.....	86
18 ที่อยู่อาศัยของพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด.....	87
19 ตัวอย่างการสนับสนุนและการพัฒนาอาชีพ.....	88
20 ตัวอย่างการใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงพื้นที่ 5 ไร่.....	88
21 ตัวอย่างการใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงพื้นที่ 1 ไร่ (แปลงที่อยู่อาศัย).....	89

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินและทรัพยากรดินถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในประเทศ เป็นหนึ่งในปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน ที่ดินและทรัพยากรดินนับเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด แต่การเข้าถึงและการจัดสรรการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรที่ดินมีความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการกระจาย การถือครองที่ดิน ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดิน ทั้งพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ทรัพยากรชายฝั่งทะเล ซึ่งยังไม่ได้ถูกกระจายหรือจัดสรรให้แก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม อันมีสาเหตุหลักมาจากความไม่เสมอภาคในสิทธิและอำนาจการจัดการทรัพยากร นำไปสู่ความขัดแย้งก่อให้เกิดข้อพิพาทในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน โดยในหลายกรณีนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา ที่มาจากการแย่งชิงทรัพยากร (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, ม.ป.ป., หน้า 1-16)

การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีเป้าหมายใน “การลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและผู้ที่ยากจน โดยการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน” (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ม.ป.ป.) ในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ เป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม พร้อมทั้งส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่ การใช้ประโยชน์ของทรัพยากรอย่างยั่งยืน รวมถึงการป้องกันไม่ให้เกิดการถ่ายโอนทรัพย์สินของรัฐไปยังกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพล

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีภารกิจตามกฎหมายในการจัดหาที่ดินเพื่อจัดสรรให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ที่ดินที่ได้นำมาปฏิรูปที่ดินมีทั้งในส่วนของที่ดินภาครัฐและเอกชน ซึ่งในการดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ผ่านมานั้น พบว่า มีปัญหาที่สำคัญ คือ (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย, 2559, หน้า 26; เกียรติยศ ทรงสง่า, 2560, หน้า 51-52)

1. สถานการณ์ของที่ดินในปัจจุบันนั้น ยังมีแปลงที่ดินที่ยังมิได้ทำการสำรวจรังวัดอยู่เป็นจำนวนมาก

2. มีผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวต่างไม่ให้ความร่วมมือหรือยินยอมเพื่อเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือแม้จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่การส่งมอบพื้นที่คืนเพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการจัดที่ดินตามกฎหมายก็ยังไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำพิพากษา เนื่องจากมีการขัดขวางจากผู้มีอิทธิพลและ/หรือกลุ่มผู้บุกรุก

3. มีบุคคลซึ่งไม่มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเข้าใช้ประโยชน์โดยอ้างสิทธิในที่ดินจากการซื้อขายต่อจากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

ในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้น ได้มีนโยบายที่สำคัญ ที่นำมาสู่การขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย คือ

1. มติคณะรัฐมนตรี ที่ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ มีบทบาทหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสม ซึ่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ขึ้นมา 7 คณะ ประกอบไปด้วย (กองบริหารจัดการที่ดิน, 2561)

1.1 คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานอนุกรรมการ อธิบดีกรมป่าไม้ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดินที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครอง และส่งมอบให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินดำเนินการต่อไป

1.2 คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานอนุกรรมการ อธิบดีกรมที่ดิน เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินที่ให้แก่ผู้ยากไร้ในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม

1.3 คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ในการส่งเสริม พัฒนาอาชีพ และการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

ภายใต้การใช้ระบบอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม การใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นฐานข้อมูล Zoning การส่งเสริมการรวมกลุ่ม การสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทุนและการส่งเสริมการจัดทำบัญชีครัวเรือน พัฒนาระบบสาธารณสุขปโภค พัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างรายได้ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม

1.4 คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดิน การตรวจสอบการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินและผู้ยากไร้ จัดทำแผนปฏิบัติการจัดที่ดิน ส่งเสริมพัฒนาอาชีพ และการตลาดในระดับจังหวัดให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ตลอดจนการพัฒนาระบบสาธารณสุขปโภค โดยประสานงานร่วมกับคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง

1.5 คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย มีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธานอนุกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ สำรวจความต้องการ และกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่อยู่อาศัย ตลอดจนประเมินความสามารถในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศ กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการ และแผนการบริหารจัดการและพัฒนาที่อยู่อาศัยของชาติ รวมถึงการกำกับ เร่งรัด และติดตามการปฏิบัติตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการ และแผนการบริหารจัดการและพัฒนาที่อยู่อาศัยของชาติ

1.6 คณะอนุกรรมการบูรณาการกฎหมายการบริหารจัดการที่ดิน มีนายอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ เป็นประธานอนุกรรมการ รองเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่จัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พิจารณา เสนอความเห็นในการจัดให้มีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยงาน องค์กร เพื่อให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

1.7 คณะอนุกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานอนุกรรมการ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้รับมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ ติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้แก่ชุมชนภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

2. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไข ปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งในคำสั่งนี้ ได้กำหนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เป็นพื้นที่ เป้าหมายไว้ คือ

2.1 ที่ดินที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ 500 ไร่ขึ้นไป

2.2 ที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินคืนสิทธิ เข้าทำประโยชน์แล้ว และครอบครองโดยบุคคลที่ไม่ใช่ผู้ได้รับการจัดที่ดิน มีเนื้อที่ตั้งแต่ 100 ไร่ ขึ้นไป

2.3 ที่ดินที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ส่งมอบแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมแล้ว และมีเนื้อที่ตั้งแต่ 500 ไร่ ขึ้นไป

ในการดำเนินการให้มีการนำที่ดินมาจัดให้เกษตรกร เมื่อ ส.ป.ก. ได้ครอบครองพื้นที่ เป้าหมายที่จะนำที่ดินมาจัดให้เกษตรกรตามนโยบายรัฐบาล มีการกำหนดเกษตรกรที่มีสิทธิได้รับการ จัดที่ดินตามนโยบายไว้ประกอบไปด้วย

(1) เกษตรกรตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของรัฐบาล

(2) เกษตรกรที่ถือครองที่ดินเดิมที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับ ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 โดยให้รวมถึงบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือ ผู้สืบสันดานของผู้ถือครองที่ดินเดิม ที่ได้ร่วมทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

3. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบัน เกษตรกร พ.ศ. 2558

ซึ่งจากนโยบายดังกล่าว ในจังหวัดชลบุรี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ตรวจยึดคืนจากการถือครองโดยผิดกฎหมาย และได้นำมาจัดสรรให้กับเกษตรกรที่ไม่มี ที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยจำนวน 2 พื้นที่ ด่วนกัน คือ

แปลงที่ 1 ขนาดพื้นที่ 569-3-00 ไร่ ในตำบลหนองใหญ่ (เขาชก) อำเภอหนองใหญ่ จังหวัด ชลบุรี โดยได้มีการคัดเลือกเกษตรกรด้วยวิธีจับฉลาก จำนวน 47 ครัวเรือน ที่ให้มาอยู่อาศัยและทำกิน ร่วมกันตามเงื่อนไขของ ส.ป.ก. และ คทช.จังหวัด โดยมีสัดส่วนมาจากเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในอำเภอ แห่งนี้ และเป็นกลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่ ในด้านที่อยู่อาศัยเดิม บางรายมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงอยู่แล้ว แต่ไม่ มีที่สำหรับทำกิน สภาพเดิมของเกษตรกรที่ได้รับคัดเลือก ประกอบอาชีพรับจ้างรายวันด้าน การทำเกษตร (เช่น ปลูกมัน ขุดเผือก และเก็บปาล์ม เป็นต้น) บางรายประกอบอาชีพค้าขาย บางราย ประกอบอาชีพรับจ้างก่อสร้าง

แปลงที่ 2 ขนาดพื้นที่ 535-1-7 ไร่ ในตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี โดยได้มีการคัดเลือกเกษตรกรด้วยวิธีจับฉลาก จำนวน 42 ครัวเรือน ที่ให้มาอยู่อาศัยและทำกินร่วมกันตามเงื่อนไขของ ส.ป.ก. และ คทช.จังหวัด โดยมีสัดส่วนมาจากผู้เดือดร้อนที่ถูกผลักดันออกจากพื้นที่ป่าสงวน ผู้ยากไร้ และกลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่ ที่ได้ลงทะเบียนไว้กับหน่วยงาน ส.ป.ก. ด้วยลักษณะของพื้นที่ที่กลุ่มพ่อค้า นายทุนเคยมาปลูกต้นปาล์มไว้ จึงกลายเป็นต้นทุนของเกษตรกรที่ย้ายเข้ามาอยู่ในที่แห่งนี้ โดยกลุ่มผู้เดือดร้อนสามารถหารายได้จากต้นปาล์ม ถึงแม้จะไม่เคยปลูกต้นปาล์มมาก่อน

ในการจัดสรรที่ดินนั้น ตามนโยบายของรัฐบาล จะไม่มีการให้เอกสารสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเป็นของส่วนตัว โดยได้กำหนดให้มีการจัดที่ดินทำกินให้กลุ่มบุคคลในรูปแบบการใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์เฉพาะราย ตามสภาพพื้นที่ และเขตการปกครอง ซึ่งในพื้นที่ดำเนินโครงการทั้ง 2 พื้นที่ในจังหวัดชลบุรีนั้น ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ เมื่อมีการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ และได้รับมติอนุญาตให้สหกรณ์ได้เช่าที่ดิน สหกรณ์จะต้องบริหารจัดการในรูปแบบแปลงรวม ทั้งนี้ได้มีการยกเว้นค่าเช่าเป็นระยะเวลา 3 ปี

ทั้งนี้จากข้อมูลในพื้นที่ทั้ง 2 พื้นที่ พบว่า กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกจะมีความหลากหลายของความเป็นมาและวัฒนธรรมของการใช้ชีวิตร่วมกัน มีฐานขององค์ความรู้ ความคิด ประสบการณ์ เป้าหมายในชีวิต และช่วงอายุที่แตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างหลากหลายดังกล่าว นำมาสู่ความไม่เข้าใจกัน ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าไปอยู่ในพื้นที่ รวมถึงการเกิดความแปลกแยกระหว่างกลุ่มเกษตรกร ที่เข้าไปอยู่ในพื้นที่ได้รับจัดสรรกับชุมชนดั้งเดิม ในขณะที่การจัดทำแผนผังแปลงและการจัดสรรการใช้พื้นที่ เป็นการกำหนดและวางโครงสร้างแบบแปลนมาจากส่วนกลางในการกำหนดและวางผังแปลง ทั้งนี้ ในกระบวนการดังกล่าวอาจจะไม่ได้มีการให้เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือก ร่วมออกแบบแปลนที่ดินดังกล่าว ในลักษณะ “คนคิดไม่ได้อยู่ คนอยู่ไม่ได้คิด” โดยมีการแบ่งพื้นที่ในการใช้ประโยชน์ออกเป็น 4 ส่วน คือ แปลงที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและเกษตรกรรม ที่ดินแปลงรวม แปลงที่ดินพื้นที่ส่วนกลาง และสาธารณูปโภค และแปลงที่ดินพื้นที่อื่น ๆ

จากการจัดสรรการใช้พื้นที่ในการใช้ประโยชน์ดังกล่าว พบว่า การจัดการพื้นที่ต่อแปลง/ครัวเรือน ที่ดินสำหรับอยู่อาศัย ที่ดินสำหรับทำการเกษตรเลี้ยงชีพ ในการจัดสรรมีการแบ่งพื้นที่ให้เกษตรกรรายครัวเรือน โดยที่อยู่อาศัยอยู่บริเวณหนึ่ง และที่ทำกินอยู่บริเวณหนึ่ง เป็นการจัดสรรที่เรียกว่า 5 + 1 ไร่ ต่อครอบครัว ซึ่งในการจัดสรรพื้นที่ดังกล่าวนี้ นำมาสู่คำถามที่สำคัญ คือ ขนาดพื้นที่เท่าไรจึงจะเพียงพอให้ครอบครัวหนึ่งสามารถพึ่งตัวเองได้ มีรายได้พอเลี้ยงชีพในการดำรงชีวิตในแต่ละรอบระยะเวลาการผลิต รวมถึงการจัดพื้นที่ระหว่างที่อยู่อาศัยกับพื้นที่เกษตรกรรมอยู่ในพื้นที่เดียวกัน หรือที่อยู่อาศัยกับพื้นที่เกษตรกรรมของครอบครัวอยู่ต่างที่กันแบบไหนเหมาะสมที่สุด ซึ่งใน

ประเด็นดังกล่าวยังเป็นข้อถกเถียง เนื่องจากมีข้อดีข้อด้อยที่แตกต่างกันไป เพื่อที่จะได้นำมาสู่การจัดทำแผนผังแปลงและการจัดสรรการใช้พื้นที่ที่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุก ๆ ฝ่าย

ในขณะที่การเข้าไปอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่ของเกษตรกรนั้น พบว่า เกษตรกรยังไม่มีที่อยู่อาศัยครบทุกครอบครัว และสภาพพื้นที่ไม่พร้อมในการทำการเกษตร ส่งผลให้เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกบางส่วนยังต้องออกไปทำงานรับจ้าง หรือทำงานนอกพื้นที่เพื่อหารายได้มาเป็นค่าใช้จ่ายให้พอยังชีพสำหรับครอบครัว ส่วนการจัดการที่ดินแปลงรวมนั้น ยังไม่เกิดการพัฒนาและใช้ประโยชน์อย่างเต็มพื้นที่ เนื่องด้วยการบริหารจัดการแปลงรวมยังขาดความชัดเจนในระบบการบริหารจัดการพื้นที่ให้มีความยั่งยืน ทั้งในเรื่องรูปแบบของการใช้พื้นที่ การจัดสรรผลประโยชน์ ความพร้อมของสภาพพื้นที่ที่รอการปรับปรุงพื้นที่และสภาพดินให้เหมาะสมกับการทำการเกษตร

จากภาพรวมของสถานการณ์ของการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลในการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้กับเกษตรกรในลักษณะแปลงรวมที่ผ่านมา ซึ่งตั้งแต่กำหนดนโยบาย จนถึงการนำนโยบายมาปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชลบุรี เป็นระยะเวลาจนถึงปัจจุบันกว่า 3 ปี แล้วนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่า นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรีที่ผ่านมา ผลเป็นอย่างไรบ้าง และมีแนวทางแก้ปัญหาอย่างไรในการดำเนินนโยบายดังกล่าว จึงสนใจที่จะศึกษาเรื่อง “การประเมินผลนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี”

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อประเมินผลนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี
2. เพื่อนำเสนอแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาในการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี

### ขอบเขตการศึกษา

#### ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการทำการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย 2 พื้นที่ คือ หนึ่ง พื้นที่ ส.ป.ก. ตำบลหนองใหญ่ (เขาชก) อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี ขนาดพื้นที่ 569-3-00 ไร่ และสอง พื้นที่ ส.ป.ก. ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี ขนาดพื้นที่ 535-1-7 ไร่

#### ขอบเขตด้านเวลา

เวลาในการทำการศึกษาวิจัย คือ ช่วงเวลาตั้งปี พ.ศ. 2559 - 2562 เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวมีการเกิดขึ้นของการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

เนื้อหาในการทำการศึกษาวิจัย ได้แก่ การศึกษาประเมินผลนโยบายการจัดการที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ตามกรอบการวิเคราะห์ของ CIPP โมเดล รวมถึงการศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายฯ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. คาดว่าผลการศึกษาในครั้งนี้จะนำไปสู่แนวทางในการปรับปรุงการดำเนินนโยบายการจัดการที่ดินของภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกับภาคประชาชนอย่างมีส่วนร่วมและตรงกับสภาพปัญหาในพื้นที่
2. คาดว่าผลการศึกษาในครั้งนี้จะนำไปสู่แนวทางในการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน
3. คาดว่าผลการศึกษาจะนำไปสู่การขับเคลื่อนนโยบายการจัดการที่ดินที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและเกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน



## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “การประเมินผลนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี” ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา โดยผู้วิจัยจะแบ่งสาระสำคัญในการนำเสนอ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผล
2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการจัดการที่ดิน
3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการที่ดินโดยชุมชน
4. เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. ตัวแบบในการวิเคราะห์ (เบื้องต้น)
6. นิยามศัพท์

#### แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผล

##### ความหมายของการประเมินผล

คำว่า “การประเมิน” เป็นคำที่มีผู้คนให้ความหมายและถุกันนิยมเป็นจำนวนมาก โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546, หน้า 664 อ้างถึงใน พิเชิต ฤทธิ์จรูญ, 2555, หน้า 65) ได้ให้ความหมายว่า การกะประมาณค่าหรือราคาเท่าที่ควรจะเป็นจริง การประเมินผล หมายถึง การพิจารณาและวัดคุณค่าของกิจการใด ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เช่น ประเมินผลการสัมมนา ประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบปีของบริษัท นักวิชาการทางการวัดและประเมินส่วนใหญ่ให้ความหมายของการประเมินไว้ในแนวทางเดียวกัน

นอกจากนี้ ในกลุ่มนักวิชาการจำนวนมากยังได้นิยามความหมายคำว่า “การประเมิน” อย่าง เมเรนส์และเลแมนน์ (Mehrens & Lehmann, 1978 อ้างถึงใน พิเชิต ฤทธิ์จรูญ, 2555, หน้า 65) ได้ให้นิยามว่า เป็นการวางแผน การรวบรวมข้อมูล และการใช้ข้อมูลสำหรับเป็นทางเลือกในการตัดสินใจ ส่วนอีเบลและไฟริสไบย์ (Eble & Frisbie, 1986 อ้างถึงใน พิเชิต ฤทธิ์จรูญ, 2555, หน้า 65) ให้การนิยามว่า เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับคุณภาพหรือคุณค่าของสิ่งที่ต้องการประเมิน หรือสมหวัง พิทยานวัฒน์ (2559, หน้า 21) ให้ความหมาย การประเมิน หมายถึง กระบวนการในการใช้ความสัมพันธ์ระหว่างการวัดและดุลยพินิจ (Judgement) ในการพิจารณาตัดสินคุณค่าหรือทางเลือกอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ส่วนความหมายของคำว่า “การประเมินผล” สามารถแบ่งกลุ่มนักวิชาการที่ให้การนิยามความหมายของคำดังกล่าวได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มนักวิชาการตะวันตก อย่าง สตัฟเฟิลบีมและซิงฟิลด์ (Stufflebeam & Shinkfield, 1990 อ้างถึงใน พิเชิต ฤทธิจรูญ, 2555, หน้า 69) ได้ให้ความหมายของคำว่า การประเมินผล ว่าเป็นกระบวนการแสวงหาการพรรณนา การได้มาซึ่งข้อมูล ตลอดจนการเตรียมข้อมูลสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ และแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมในการดำเนินงาน ซึ่งเกรดเลอร์ (Gredler, 1996 อ้างถึงใน พิเชิต ฤทธิจรูญ, 2555, หน้า 69) ก็ได้ให้ความหมายในแนวทางเดียวกันว่า การประเมินผล เป็นการออกแบบการศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อจัดเตรียมสารสนเทศสำหรับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ส่วนรอสซีและฟรีแมน (Rossi & Freeman, 2004 อ้างถึงใน พิเชิต ฤทธิจรูญ, 2555, หน้า 69) ให้ความหมายโดยอิงกับแนวคิดของการวิจัยทางสังคมศาสตร์อย่างเป็นระบบ เพื่อศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลของการดำเนินการสาธารณะที่จัดทำขึ้น เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงสภาพแวดล้อมขององค์กรและการให้บริการสังคม

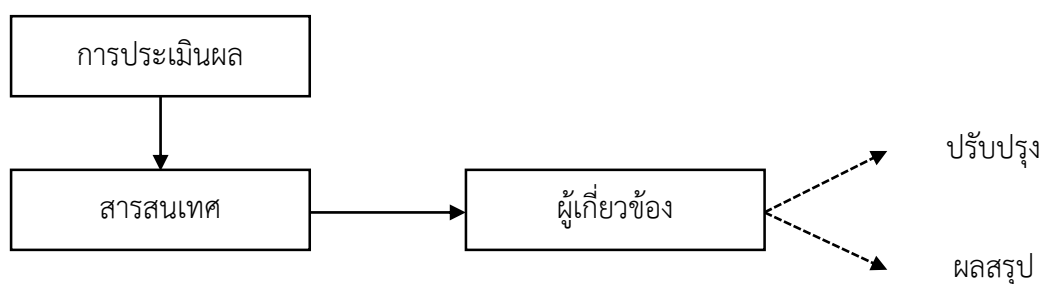
นอกจากนี้ ฟิทซ์แพททริก แซนเดอร์ และวอร์เธน (Fitzpatrick, Sanders, & Worthen, 2004 อ้างถึงใน พิเชิต ฤทธิจรูญ, 2555, หน้า 69-70) ยังได้ให้ความหมายของ การประเมินผล ว่าเป็นวิธีการสืบข้อมูลและพิจารณาตัดสินเกี่ยวกับการดำเนินการใน 3 ประเด็น คือ (1) การกำหนดมาตรฐานเพื่อใช้ในการตัดสินคุณภาพโดยเทียบกับมาตรฐานที่กำหนด (2) การรวบรวมข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง และ (3) การประยุกต์ใช้มาตรฐานเพื่อตัดสินคุณค่า คุณภาพ คุณประโยชน์ ประสิทธิภาพ หรือความสำคัญของการดำเนินการ ซึ่งจะช่วยให้ได้ข้อเสนอแนะที่จะทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรือช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องตัดสินใจได้ว่า ควรปรับปรุง ดำเนินการต่อไป หรือขยายผลการดำเนินการ

กลุ่มที่สอง กลุ่มนักวิชาการไทย ได้ให้ความหมายของการประเมินผลสอดคล้องกับความหมายของกลุ่มนักวิชาการตะวันตก อย่างเช่น ไพศาล หวังพานิชย์ (2553 อ้างถึงใน พิเชิต ฤทธิจรูญ, 2555, หน้า 70) ให้ความหมายว่า การประเมินผล เป็นกระบวนการในการกำหนดคุณค่าของโครงการหรือกิจกรรมที่กำหนดขึ้นภายใต้แผนงานเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ ว่าดี มีประสิทธิภาพได้ผลเพียงใด ส่วนประชุม รอดประเสริฐ (2547 อ้างถึงใน พิเชิต ฤทธิจรูญ, 2555, หน้า 70) ให้ความหมายว่า การประเมินผล หมายถึง กระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลของการดำเนินโครงการและพิจารณาตัวบ่งชี้ให้ทราบถึงจุดเด่นหรือจุดด้อยของโครงการนั้นอย่างมีระบบและตัดสินใจว่าจะปรับปรุงแก้ไขโครงการนั้น เพื่อดำเนินการต่อไปหรือจะยุติการดำเนินโครงการนั้นเสียในทำนองเดียวกัน

ขณะที่เจริญวิชัย สมพงษ์ธรรม (2551 อ้างถึงใน พิชิต ฤทธิจรรยา, 2555, หน้า 71) ให้ความหมายที่สะท้อนถึงทั้งเกณฑ์วัตถุประสงค์และประโยชน์ของการประเมินผล หมายถึง กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้สารสนเทศ ช่วยในการตัดสินใจ เพิ่มคุณภาพประสิทธิภาพของโครงการให้ดียิ่งขึ้น โดยมีจุดหมายหลักของการประเมินต้องการที่จะช่วยให้สามารถบรรลุเป้าหมายของโครงการ อันเป็นก้าวหนึ่งที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยกระบวนการดังกล่าวจะเป็นการตัดสินใจคุณค่าของสิ่งที่ประเมิน ซึ่งจะทำการเปรียบเทียบกับเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับพิสนุ พงศ์ศรี (2549, หน้า 68) ที่ให้ความหมายของการประเมินผลโดยรวมว่า เป็นกระบวนการตัดสินใจคุณค่าของโครงการ โดยนำสารสนเทศจากการวัดมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพื่อตัดสินใจจัดทำโครงการหรือปรับปรุงโครงการนั้น ๆ โดยการประเมินผล เพื่อตัดสินใจคุณค่าของโครงการจะมีรูปแบบและผลของการประเมินแตกต่างกันไปในระยะ ไม่ว่าจะเป็น ระยะก่อนดำเนินโครงการ ระยะเวลาระหว่างดำเนินโครงการ หรือระยะเมื่อสิ้นสุดโครงการ

กล่าวโดยสรุป การประเมินผล หมายถึง กระบวนการเชิงระบบ เพื่อการตรวจสอบผ่านการใช้ข้อมูลสารสนเทศ สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจปรับปรุงโครงการและในการตัดสินใจผลสัมฤทธิ์ของโครงการว่าได้ผลตามเป้าหมายของโครงการหรือไม่ จากความหมายดังกล่าวนี้ สามารถให้เห็นลักษณะของการประเมินผลได้ ดังนี้ (บุญมี พันธุ์ไทย, 2554, หน้า 18; พิชิต ฤทธิจรรยา, 2555, หน้า 71)

1. การประเมินผลเป็นกระบวนการที่จัดทำขึ้นอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้ข้อมูลสารสนเทศที่เชื่อถือได้และเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบ
2. การประเมินผลเป็นกระบวนการในการจัดเตรียมข้อมูลสารสนเทศ เพื่อใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ปรับปรุง และพัฒนา
3. จุดเน้นที่สำคัญของการประเมินผลอยู่ที่เพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ของการดำเนินงาน



ภาพที่ 1 การประเมินผลตามความหมายของบุญมี พันธุ์ไทย (2554)

### วัตถุประสงค์ของการประเมินผล

แอนเดอร์สันและบอล (Anderson & Ball, 1978 อ้างถึงใน พิเชิต ฤทธิจรูญ, 2555, หน้า 71) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการประเมินผลที่สำคัญไว้ 6 ประการ ดังนี้

1. เพื่อจัดหาข้อมูลสารสนเทศสำหรับช่วยในการตัดสินใจนำโครงการไปปฏิบัติ ทำให้ทราบถึงความจำเป็น หรือมีความสมเหตุสมผลของการดำเนินงานที่จะเกิดขึ้นกับเงินลงทุนและทรัพยากรที่สูญเสียไป

2. เพื่อจัดหาข้อมูลสารสนเทศสำหรับการตัดสินใจเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงการ ซึ่งเป็น การประเมินเมื่อนำโครงการไปดำเนินการระยะหนึ่งหรือเป็นการประเมินในช่วงการดำเนินโครงการ ทั้งนี้โดยทำการประเมิน เพื่อที่จะปรับปรุงส่วนต่าง ๆ ของโครงการ ซึ่งได้แก่

2.1 วัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อที่จะได้รู้ว่าวัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนด หากดำเนินโครงการไปชั่วขณะหนึ่ง ยังมีความเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ หรือได้รับการยอมรับสนับสนุนร่วมมือจากกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงาน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อย เพียงใด

2.2 เนื้อหาของโครงการ เป็นการพิจารณาว่า เนื้อหาสาระหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนด ไว้ในโครงการ มีความครอบคลุมเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ หรือมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับ กลุ่มเป้าหมายของโครงการมากน้อยเพียงใด

2.3 วิธีการดำเนินโครงการ เป็นการพิจารณาโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่นั้น มีกลุ่มเป้าหมายและผู้ร่วมงานในโครงการเพียงพอหรือไม่ รวมถึงพิจารณาการดำเนินงานหรือดำเนิน กิจกรรมว่า มีความเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายและผู้ร่วมงานในโครงการมากน้อยเพียงไร

2.4 สภาวะแวดล้อมของโครงการ หมายถึง ปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนิน โครงการ ทั้งในแง่ของการสนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการ เช่น สัมพันธ์ภาพระหว่าง ผู้ร่วมงานในโครงการ ทรัพยากรสนับสนุน ตลอดจนการยอมรับสาธารณะที่มีต่อโครงการ เป็นต้น

3. เพื่อจัดหาข้อมูลสารสนเทศสำหรับช่วยในการตัดสินใจเมื่อสิ้นสุดโครงการ เพื่อวิเคราะห์ ความจำเป็น ความคุ้มค่ากับทรัพยากรที่ลงทุน รวมถึงพิจารณาผลข้างเคียงที่เกิดขึ้น (Side Effects)

4. เพื่อจัดหาข้อมูลสารสนเทศที่จะใช้ประโยชน์ในการขอรับการสนับสนุนการดำเนิน โครงการจากแหล่งต่าง ๆ เช่น การสนับสนุนโครงการจากสาธารณชน แหล่งเงินทุนต่าง ๆ หรือนักวิชาชีพอื่น ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการ

5. เพื่อที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขัดขวางหรือต่อต้านต่อโครงการ โดยการพิจารณาถึงแหล่งที่ดำเนินการขัดขวางโครงการ เพื่อจะสามารถหาทางแก้ไขป้องกัน หรือปรับปรุง ให้สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้

6. เพื่อช่วยให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งหมายถึง การได้รับความรู้ความเข้าใจในพื้นฐานอื่นที่นอกเหนือจากความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการที่ทำการประเมิน แต่ทว่ามีผลต่อโครงการ เช่น พื้นฐานด้านการศึกษา ด้านจิตวิทยา ด้านสังคมวิทยา และด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น

### **ลักษณะสำคัญของการประเมินผล**

การประเมินผล มีลักษณะที่สำคัญดังนี้ (พิชิต ฤทธิจรูญ, 2555, หน้า 74-75)

1. การประเมินผล มีวัตถุประสงค์มากกว่าการตรวจสอบการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงการตรวจสอบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยไม่ได้ตั้งใจด้วย

2. การประเมินผลมิได้จำกัดอยู่เพียงการตรวจสอบผลขั้นสุดท้ายที่เกิดขึ้นเมื่อดำเนินโครงการได้เสร็จสิ้นแล้วเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการประเมินความเหมาะสมและความพร้อมของการจัดทำโครงการก่อนที่จะเริ่มดำเนินงาน ตลอดจนการประเมินความก้าวหน้าในระหว่างที่มีการดำเนินโครงการอีกด้วย

3. การประเมินผล เป็นกระบวนการที่สนใจในการหาคำตอบต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้อมูลเฉพาะโครงการใดโครงการหนึ่ง ไม่ได้สนใจในเรื่องการค้นหายุทธวิธีหรือหลักเกณฑ์ เพื่อนำไปใช้ในการสรุปอ้างอิงต่อไป หากแต่เป็นการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์เฉพาะโครงการนั้น ๆ ซึ่งไม่เหมือนกับการวิจัย

4. การประเมินผล เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการโครงการที่ช่วยให้ได้ข้อมูลสารสนเทศป้อนกลับ เพื่อการตัดสินใจในการปรับปรุงพัฒนาโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของโครงการ

5. การประเมินผล เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารจัดการโครงการหรือผู้ปฏิบัติงานโครงการ แนวโน้มของการประเมินผลในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ แทนที่จะเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลภายนอกเป็นผู้ประเมิน (Outsider Evaluator) แต่หากเน้นความสำคัญที่ผู้ปฏิบัติงานโครงการเป็นผู้ประเมินเอง (Insider Evaluator) และในลักษณะของการประเมินตนเอง (Self-evaluation) ด้วย

### **ประโยชน์ของการประเมินผล**

การประเมินผลมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพียงประการเดียวนั้นก็คือ การประเมินผลเพื่อตัดสินคุณค่าของสิ่งที่ถูกประเมิน การประเมินผลจะนำไปสู่การตอบคำถามเชิงประเมินที่สำคัญ ที่จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ต่อไป (Scriven, 1973 อ้างถึงใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2559, หน้า 63-64)

ประโยชน์ของการประเมินผล ประชุม รอดประเสริฐ (2547, หน้า 75-76 อ้างถึงใน พิชิต ฤทธิจรูญ, 2555, หน้า 75-77) ได้สรุปความสำคัญและจำแนกประโยชน์ของการประเมินของการไว้ประกอบด้วย

1. การประเมินจะช่วยทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานของการดำเนินงานมีความชัดเจนขึ้น เนื่องจากผู้บริหารและผู้ประเมินจะมีการดำเนินการตรวจสอบอย่างละเอียดก่อนที่โครงการจะได้รับการดำเนินการ หากส่วนใดที่ไม่ชัดเจน เช่น วัตถุประสงค์ขาดความชัดเจนจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีความถูกต้องชัดเจนเสียก่อน เป็นต้น

2. การประเมินผลช่วยใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างคุ้มค่า เนื่องจากทุก ๆ ส่วนของโครงการจะต้องวิเคราะห์อย่างละเอียด หากข้อมูลใดหรือปัจจัยใดที่เป็นปัญหาจะได้รับการจัดสรรให้อยู่ในจำนวนหรือปริมาณที่เหมาะสมเพียงพอแก่การดำเนินงานอย่างคุ้มค่า

3. การประเมินผลช่วยให้แผนงานบรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากโครงการที่เกิดขึ้นถือเป็นส่วนหนึ่งของแผนงาน หากโครงการได้รับการตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขอย่างดี ย่อมจะทำให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ตามแผนงานไปด้วย

4. การประเมินผลมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากผลกระทบ (Impact) ของโครงการ เนื่องจากการประเมินผลจะครอบคลุมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบและสภาพแวดล้อมภายใต้การดำเนินงานที่เกิดขึ้น จึงทำให้การกำหนดและการดำเนินงานภายใต้โครงการสามารถสร้างแนวทางการดำเนินงาน เพื่อรองรับปัญหาหรือลดผลกระทบที่จะทำให้เกิดความเสียหายให้น้อยลงได้

5. การประเมินผลมีส่วนช่วยในการควบคุมคุณภาพของโครงการ การประเมินผลจะก่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบและควบคุมในทุกขั้นตอน ทำให้มีการดำเนินการมีลักษณะเป็นระบบและมีความเป็นวิทยาศาสตร์มากยิ่งขึ้น หากส่วนใดเกิดปัญหาจะถูกพิจารณาป้อนกลับ เพื่อให้มีการดำเนินงานใหม่จนกว่าจะเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

6. การประเมินโครงการมีส่วนในการสร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติงานตามโครงการ เพราะการประเมินผลจะนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงแก้ไขและเสนอแนะวิธีการใหม่ ๆ ที่จะก่อให้เกิดแนวทางการดำเนินการที่ดีและเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งถือเป็นกำลังใจและสร้างความกระตือรือร้นแก่ผู้ปฏิบัติงานตามโครงการที่จะปฏิบัติงานต่อไป

7. การประเมินช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการโครงการ เนื่องจาก การประเมินผลจะทำให้ผู้บริหารได้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการ โดยเฉพาะวงจรของโครงการ (Project Cycle)<sup>1</sup> ทั้งหมด ซึ่งจะกลายเป็นข้อมูลที่สำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการโครงการของผู้บริหาร

<sup>1</sup> ประโยชน์ของการประเมินผลกับการบริหารจัดการโครงการภายใต้วงจรของโครงการที่สำคัญ ประกอบด้วย (พิชิต ฤทธิจรูญ, 2555, หน้า 77)

## ตัวแบบในการประเมินผล

ตัวแบบในการประเมินผลมีหลายตัวแบบที่สำคัญ สำหรับการใช้นำไปพิจารณาและวิเคราะห์ ประเมินผลในลักษณะหรือรูปแบบของโครงการที่แตกต่างกันไป โดยตัวแบบในการประเมินผลที่สำคัญ สามารถแบ่งออกเป็น 7 ตัวแบบ ประกอบด้วย

### 1. ตัวแบบที่ยึดจุดมุ่งหมายเป็นหลัก

ตัวแบบที่ยึดจุดมุ่งหมายเป็นหลัก เป็นตัวแบบในการประเมินผลของกลุ่มนักวิชาการที่เชื่อว่า โครงการต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการที่ชัดเจน รวมถึงการประเมินผลที่เกิดขึ้นต้องระบุถึงจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการที่ถูกประเมินได้ โดยนักวิชาการในกลุ่มที่เชื่อตัวแบบที่ยึดจุดมุ่งหมายเป็นหลัก ประกอบด้วย

1.1 ตัวแบบของไทเลอร์ (Ralph W. Tyler) ไทเลอร์เป็นผู้ที่เริ่มบุกเบิกแนวความคิด เกี่ยวกับการประเมินผล เขาได้เสนอการประเมินผลเป็นกรอบความคิด ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1943 โดยเน้นการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการให้อยู่ในรูปของวัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรมแล้วประเมิน ความสำเร็จของวัตถุประสงค์เหล่านั้น แนวความคิดในลักษณะดังกล่าวของไทเลอร์เรียกว่า “Goal Attainment Model or Objective” (สมคิด พรหมจ้อย, 2550, หน้า 51; สุพัฒน์ สุกมลสันต์, พรรณิภา หิตะศักดิ์ และสุวรรณา สกลชา, 2558, หน้า 171)

ตัวแบบของไทเลอร์ ได้เริ่มต้นการนำเสนอความคิดทางการประเมินผ่านกระบวนการ จัดการเรียนการสอนเป็นหลัก เนื่องจากไทเลอร์เชื่อว่า กระบวนการจัดการเรียนการสอนเป็น กระบวนการที่มุ่งจัดขึ้น เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่พึงปรารถนาของผู้เรียน โดยไทเลอร์ ได้จัดลำดับขั้นในการเรียนการสอนและการประเมินผล ดังนี้ (สุพัฒน์ สุกมลสันต์, พรรณิภา หิตะศักดิ์ และสุวรรณา สกลชา, 2558, หน้า 172; เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2551, หน้า 30-31)

1.1.1 ตั้งจุดมุ่งหมายเชิงพฤติกรรมด้วยข้อความที่ชัดเจนเฉพาะเจาะจงโดยบ่งบอก ถึงพฤติกรรมที่ต้องการวัดในภายหลังด้วย

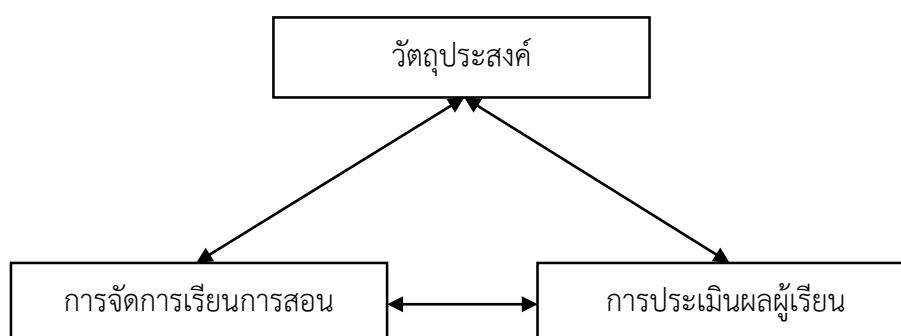
1.1.2 กำหนดเนื้อหาหรือประสบการณ์ทางการศึกษาที่ต้องใช้ให้บรรลุตามมุ่งหมาย ที่ตั้งไว้

1.1.3 เลือกวิธีการเรียนการสอนที่เหมาะสมในการที่จะทำให้เนื้อหาที่วางไว้ประสบ ความสำเร็จ

- 
1. ช่วยให้ได้ข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่นำไปใช้ประกอบการตัดสินใจกำหนดโครงการ
  2. ช่วยให้ทราบข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับความก้าวหน้าปัญหาและอุปสรรคขององค์การ
  3. ช่วยให้ได้ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับความสำเร็จ/ความล้มเหลวของโครงการที่ใช้ประกอบการตัดสินใจ
  4. ช่วยให้ได้ข้อมูลสารสนเทศที่บ่งบอกถึงประสิทธิภาพของโครงการ
  5. ช่วยให้เกิดการเสริมแรงสร้างพลังใจให้กับผู้ปฏิบัติงานในโครงการเมื่อทราบผลสำเร็จ

1.1.4 ประเมินผลโครงการโดยการตัดสินด้วยการวัดผลทางการศึกษาหรือการทดสอบสัมฤทธิ์ผลในการเรียน

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า ไทเลอร์คิดว่าการประเมินผลโครงการเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอน การประเมินผลนั้นอาศัยแบบทดสอบสัมฤทธิ์ผลของการศึกษา (Achievement Tests) การวิเคราะห์และการสังเกตเป็นพื้นฐานในการประเมินผลคุณค่าของโครงการ (Goal) (สุพัฒน์ สุกมลสันต์, พรรณีภา หิตะศักดิ์ และสุวรรณา สกลชา, 2558, หน้า 172)



ภาพที่ 2 วงจรของวัตถุประสงค์ในการจัดการเรียนการสอนและการประเมินผลของไทเลอร์  
ที่มา: ปรับมาจาก เยาวดี ราชย์กุล วิบูลย์ศรี, 2551, หน้า 30-31

การประเมินผลตามแนวความคิดของไทเลอร์อาศัยการวัดพฤติกรรมเฉพาะอย่างก่อนและหลังการเรียน (Summative Evaluation) และมีการกำหนดเกณฑ์ไว้ก่อนล่วงหน้าว่า ความสำเร็จระดับใดจึงจะถือว่าจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ประสบผลสำเร็จ การประเมินผลตามแนวความคิดของไทเลอร์นี้เหมาะสำหรับการประเมินผลสรุป (Summative Evaluation) มากกว่าการประเมินผลความก้าวหน้า ภายใต้กระบวนการวัดและประเมินผลเฉพาะแต่จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้เท่านั้น (สุพัฒน์ สุกมลสันต์, พรรณีภา หิตะศักดิ์ และสุวรรณา สกลชา, 2558, หน้า 172-173)

1.2 ตัวแบบของครอนบาร์ค (L. Cronbach) ครอนบาร์คมีความเห็นว่า การประเมินผลนั้นเกี่ยวข้องกับกิจกรรมมากมายหลายอย่าง และไม่มีหลักการใดจะครอบคลุมได้ว่า จะยึดถือกิจกรรมใดบ้างในทุก ๆ สถานการณ์ ดังนั้น จึงเชื่อว่า การทดสอบสัมฤทธิ์ผลในการเรียนเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอสำหรับการประเมินผล ดังนั้น การประเมินผลจึงควรทำการทดสอบทั้งจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้และผลพลอยได้อื่น (Side Effects) ของโครงการนั้นด้วย ไม่ควรแต่จะทำการประเมินเฉพาะจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้เพียงแต่อย่างเดียว ซึ่งตัวแบบการประเมินของครอนบาร์ค ถูกเรียกว่า “Cronbach’s Goal & Side Effect Attainment Model” วิธีการประเมินผลตามแนวความคิดของครอนบาร์ค มี 4 ขั้นตอน คือ (สุพัฒน์ สุกมลสันต์, พรรณีภา หิตะศักดิ์ และสุวรรณา สกลชา, 2558, หน้า 174-175; เยาวดี ราชย์กุล วิบูลย์ศรี, 2551, หน้า 33-34)



ขั้นตอนที่ 1 การศึกษากระบวนการ (Process Studies) การศึกษากระบวนการมีจุดมุ่งหมายในการศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นในโครงการเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้น ส่วนนี้เป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ ซึ่งเกิดขึ้นในขณะที่โครงการกำลังดำเนินอยู่ เช่น การซักถามนักเรียนขณะดำเนินการสอน เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 การวัดศักยภาพของผู้เรียน (Proficiency Measurement) การวัดความสามารถทั่ว ๆ ไป ของผู้เรียนผ่านการใช้แบบสอบถามมาตรฐานเป็นรายชื่อ ระหว่างการเรียนการสอนของผู้เรียน ซึ่งแบบสอบถามหรือข้อทดสอบควรเป็นตัวแทนของเนื้อหาวิชา ส่วนข้อสอบแบบเขียนตอบ (Essay Types) ควรใช้วัดความสามารถเฉพาะอย่างด้วย และใช้กลุ่มตัวอย่างขนาดเล็กก็พอ

ขั้นตอนที่ 3 การวัดทัศนคติ (Attitude Measurement) การวัดทัศนคติเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการจัดการเรียนการสอน จึงควรถูกนำไปเป็นส่วนหนึ่งของการประเมิน การวัดทัศนคติสามารถทำได้หลายอย่าง เช่น การสัมภาษณ์ และการใช้แบบสอบถาม เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 4 การติดตามผล (Follow-up Studies) เป็นการติดตามผลการทำงาน หรือภาวะการเลือกศึกษาต่อในสาขาต่าง ๆ ผ่านการศึกษาเปรียบเทียบกลุ่มตัวอย่างจากการศึกษารายวิชา หรือกลุ่มตัวอย่างที่มีพื้นฐานทางชีวประวัติ (Demographic Variables) คล้ายคลึงกัน แล้วศึกษาเปรียบเทียบดูผลที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่ม 2 กลุ่มนี้ว่า แตกต่างกันหรือไม่ ในความก้าวหน้าทางวิชาชีพ หรือทางความก้าวหน้าทางการศึกษาในระยะยาว

ครอนบาร์ค มีความคิดว่า การกำหนดจุดมุ่งหมายที่เฉพาะเจาะจงมากเกินไปนั้น ส่งผลให้ผลในเรื่องการเรียนการสอนที่ดีกว่าการกำหนดวัตถุประสงค์กว้าง ๆ เพราะว่าการกำหนดเฉพาะลงไป จะทำให้ผู้เรียนให้ความสนใจกับสิ่งที่ถูกกำหนดไว้เฉพาะ ซึ่งการทดสอบก็ควรจะมีลักษณะที่ผู้เรียนไม่รู้คำตอบล่วงหน้าเลย (Secure Tests) หรือออกข้อสอบใหม่ทุก ๆ ครั้ง เพื่อสามารถวัดวัตถุประสงค์และกลุ่มที่ถูกศึกษาที่มีความเฉพาะเจาะจง (สุพัฒน์ สุกมลสันต์, พรรณิภา หิตะศักดิ์ และ สุวรรณ สกลชา, 2558, หน้า 176-177)

ดังนั้น ตามแนวความคิดเห็นของครอนบาร์ค นั้น การประเมินผลโครงการต้องทำการวัดหลาย ๆ ด้าน ทั้งจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ผลที่เกิดขึ้นอื่น ๆ รวมทั้งการติดตามผลของการเรียนผ่านการใช้เครื่องมือแบบสอบถามและการสัมภาษณ์กับการเปรียบเทียบกลุ่มตัวอย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งการประเมินตามแนวคิดของครอนบาร์คมีอุปสรรคในเรื่องของตัวแปรบางอย่าง เช่น Bias และ Placebos Effects ที่ทำให้การทำกลุ่มตัวอย่างที่นำมาเปรียบเทียบกันเท่ากันได้ยาก (สุพัฒน์ สุกมลสันต์, พรรณิภา หิตะศักดิ์ และ สุวรรณ สกลชา, 2558, หน้า 178-179)

1.3 ตัวแบบของสคริปเวน (Micheal Scriven) สคริปเวน มีความเห็นเกี่ยวกับการประเมินผล คือ “การเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกิดขึ้นด้วยมาตรวัดที่มีน้ำหนักเป็นเกณฑ์ที่เลือกจากจุดมุ่งหมายของโครงการ” จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการประเมินผลในความเห็นของสคริปเวน คือ การตัดสินคุณค่าของโครงการผ่านการใช้ข้อมูลสารสนเทศที่ถูกรวบรวม ไม่ใช่เพื่อการปรับปรุงโครงการ<sup>2</sup> ดังจะเห็นได้จาก หน้าที่ของการประเมินผลโครงการที่สคริปเวนแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ (สุพัฒน์ สุขมลสันต์, พรรณิภา หิตะศักดิ์ และสุวรรณา สดลชา, 2558, หน้า 181)

หนึ่ง ระดับวิธีการ (Methodological Level) ได้แก่ ระดับที่เน้นเรื่องจุดมุ่งหมายของการประเมินผล เพื่อตัดสินคุณค่าของโครงการ

สอง ระดับการนำไปใช้ (Sociological or Pedagogical Context) ได้แก่ ระดับที่เน้นเรื่องบทบาทของโครงการประเมินผล เพื่อใช้ข้อมูลอย่างพินิจพิจารณา

ซึ่งตัวแบบการประเมินของสคริปเวนถูกเรียกว่า “Scriven’s Evaluation Ideologies and Model” มีจุดมุ่งหมายของการประเมินผลที่สำคัญ ใน 2 ประการ คือ (สุพัฒน์ สุขมลสันต์, พรรณิภา หิตะศักดิ์ และสุวรรณา สดลชา, 2558, หน้า 181; เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2551, หน้า 35)

ประการแรก การประเมินระหว่างดำเนินการ (Formative Evaluation) เป็นบทบาทของการประเมินงาน กิจกรรม หรือโครงการใด ๆ ที่บ่งชี้ถึงข้อดีและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงานนั้น ๆ ได้แก่ การประเมินผลในระหว่างที่โครงการกำลังดำเนินการอยู่ โดยการให้ Feed Back ที่มีประโยชน์ต่อผู้ประเมินผลโครงการ ซึ่งผลจากการประเมินดังกล่าวนี้ สามารถจะนำไปใช้เพื่อพัฒนางานดังกล่าวให้ดีขึ้น จึงอาจเรียกการประเมินประเภทนี้ว่า เป็นการประเมินเพื่อการปรับปรุง

ประการที่สอง การประเมินผลรวม (Summative Evaluation) เป็นบทบาทของการประเมินเพื่อเป็นตัวบ่งชี้ถึงคุณค่าความสำเร็จของโครงการนั้น ๆ เมื่อโครงการได้สิ้นสุดลงเรียบร้อยแล้ว รวมทั้งนำเอาความสำเร็จหรือแนวทางที่ดีไปใช้กับงานหรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในโอกาสต่อ ๆ ไป

ส่วนวิธีการประเมินภายใต้ตัวแบบการประเมินของสคริปเวน แบ่งวิธีการประเมินผลออกเป็น 2 ระดับกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้ (สุพัฒน์ สุขมลสันต์, พรรณิภา หิตะศักดิ์ และสุวรรณา สดลชา, 2558, หน้า 182; เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2551, หน้า 36)

<sup>2</sup> กิจกรรมของการประเมินผลโครงการ จึงได้แก่ การกำหนดเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล การให้น้ำหนักความสำคัญของจุดมุ่งหมาย และการเลือกจุดมุ่งหมายในการประเมินผล (สุพัฒน์ สุขมลสันต์, พรรณิภา หิตะศักดิ์ และสุวรรณา สดลชา, 2558, หน้า 180-181)

หนึ่ง การประเมินคุณค่าภายใน (Intrinsic Evaluation) คือ การประเมินคุณค่าของเครื่องมือในการเก็บข้อมูล รวมทั้งคุณภาพของคุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ เช่น เป้าหมาย โครงสร้าง วิธีการ ตลอดจนทัศนคติของบุคลากร ในระดับที่โครงการยังไม่ถูกปฏิบัติ ข้อที่น่าสังเกต ก็คือ การประเมินคุณค่าภายในจะไม่สนใจถึงผลผลิตหรือผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการของโครงการ เช่น โครงการพัฒนาหลักสูตรก็จะเกี่ยวข้องกับเป้าหมายของหลักสูตร ความเหมาะสมของเนื้อหา ระบบการจัดการเรียนการสอน วิธีการให้คะแนน ทัศนคติของผู้บริหารและครูสอนที่มีต่อโครงการ เป็นต้น

สอง การประเมินคุณค่าปฏิบัติการ (Pay-off Evaluation) คือ การตัดสินคุณค่าผลที่เกิดขึ้นจากการใช้เครื่องมือที่นักเรียน (ในกรณีโครงการเป็นการเรียนการสอน) เช่น การตัดสินความแตกต่างของคะแนนก่อนและหลังสอบ หรือผลที่ได้จากกลุ่มทดลองและกลุ่มควบคุม เป็นต้น ซึ่งได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับผลโครงการที่ให้แก่ผู้รับบริการ จึงจัดว่าเป็นการตัดสินคุณค่าของโครงการโดยอิงเกณฑ์ภายนอก (Extrinsic Criteria)

สคริฟเวนยังกล่าวถึงการประเมินทั้งสองส่วนข้างต้นว่า ควรให้ความสำคัญต่อการประเมินเกณฑ์ภายใน แต่ในขณะเดียวกัน ผู้ประเมินก็ต้องตรวจสอบผลผลิตในเชิงสัมพันธ์ของตัวแปรระหว่างกระบวนการกับผลผลิตอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน

โดยสรุป แนวคิดของนักวิชาการที่เชื่อการประเมินผลตามตัวแบบที่ยึดจุดมุ่งหมายเป็นหลักนั้น มีการเน้นย้ำและให้ความสำคัญกับจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและมีความเฉพาะเจาะจงเป็นสำคัญ รวมถึงการประเมินผลกระทบอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ในระหว่างการดำเนินการอันเป็นลักษณะแบบ “ธรรมชาติของความผิดพลาด” (The Nature of Mistakes) ไม่เพียงแต่ทราบผลทั่ว ๆ ไปเท่านั้น (สุพัฒน์ สุขมลสันต์, พรรณิภา หิตะศักดิ์ และสุวรรณา สกลชา, 2558, หน้า 182-183)

## 2. ตัวแบบไม่สอดคล้อง (The Discrepancy Evaluation Model)

ตัวแบบไม่สอดคล้อง เป็นแนวทางในการศึกษาประเมินผลของนักวิชาการที่ชื่อว่า โพรวัส (Provus) ได้ให้นิยามการประเมินว่า “เป็นการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและการค้นหาช่องว่างระหว่างภาวะที่เป็นจริงกับเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด เพื่อใช้ภาวะดังกล่าวนี้เป็นตัวชี้หรือระบุข้อบกพร่องของกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ” (เยาวตี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2551, หน้า 52) โดยโพรวัสได้เสนอแบบจำลองในการประเมินผล อันเป็นผลจากความพยายามที่จะประยุกต์ทฤษฎีการประเมินและการจัดการ (Evaluation and Management Theory) มาใช้กับการประเมินผลในระบบโรงเรียน เพื่อเป็นการค้นหาความไม่สอดคล้องระหว่างความคาดหวังกับผลการปฏิบัติงานของแผนงาน โดยมีข้อสมมติเบื้องต้น ประกอบด้วย (นิคม ตั้งคะพิภพ, ฉัตรนภา พรหมมา และอเนก เพ็ชรอนุกุลบุตร, 2558, หน้า 201-202; สมคิด พรหมจ้อย, 2550, หน้า 55)

1. โครงการทางการศึกษาจำนวนมาก นำไปใช้ในระบบโรงเรียน โดยไม่มีการวางแผนที่เหมาะสม

2. การประเมินควรจะเป็นกระบวนการในการพัฒนาโครงการและทำให้โครงการมีเสถียรภาพไปพร้อม ๆ กับการประเมินผล

3. ผู้รับฟัง<sup>3</sup> (Audience) ในการใช้สารสนเทศจากการประเมินผลในการวินิจฉัยสั่งการ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มผู้รับผิดชอบในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อที่จะปรับปรุง กับกลุ่มที่รับผิดชอบในการวินิจฉัยสั่งการให้โครงการคงอยู่ดำเนินต่อไป หรือล้มเลิกให้สิ้นสุด (ฝ่ายนโยบาย) ซึ่งกลุ่มที่มีอำนาจสั่งการดำเนินการต่อหรือล้มเลิกมีความสำคัญมากที่สุดในโครงการ

4. การประเมินด้วยการใช้วิธีเชิงวิเคราะห์ในโครงการหรือโครงการจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่พึงประสงค์ในขณะผู้ดำเนินการโครงการได้

5. หน้าที่ (Function) ของการประเมินกับการวินิจฉัยสั่งการแยกต่างหากจากกัน ถึงแม้ว่าจะเสริมกันก็ตาม ดังนั้น ผู้ประเมินผลจะต้องคงความเป็นอิสระในขณะผู้ดำเนินการ

ตัวแบบการประเมินไม่สอดคล้องของโพรวิส วิเคราะห์ถึง 5 ส่วนที่สำคัญ ประกอบด้วย เกณฑ์มาตรฐาน (Standard: S) การปฏิบัติงานของโครงการ (Program Performance: P) การเปรียบเทียบ (Comparison: C) สารสนเทศที่แสดงความแตกต่าง (Discrepancy Information: D) และทางเลือกเพื่อการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในลักษณะของการพัฒนาการทำงานของโครงการให้มีผลดียิ่งขึ้น (Alternative: A) ซึ่งหากการพิจารณาผลภาวะแตกต่างระหว่าง S กับ P ซึ่งส่งผลทำให้เกิด D นั้น สามารถนำไปสู่การตัดสินใจเพื่อดำเนินการในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ (เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2551, หน้า 52-56)

1. ดำเนินการขั้นต่อไป
2. กลับไปพัฒนางานเฉพาะในส่วนของขั้นตอนที่ได้ดำเนินการมาแล้ว
3. กลับไปเริ่มต้นงานหรือกิจกรรมนั้น ๆ ใหม่ทั้งหมด หรือ
4. ยุติกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ

---

<sup>3</sup> คณะผู้ประเมินหรือผู้รับฟัง ควรประกอบไปด้วยบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ ผู้บริหารโครงการประเมิน นักประเมิน ผู้เขียนรายงาน เสมิเยน ผู้เก็บข้อมูล ที่ปรึกษาในด้านเนื้อหาของโครงการ ที่ปรึกษาในด้านการสร้างเครื่องมือและแบบการวิจัย และผู้เชี่ยวชาญการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งกลุ่มบุคคล 5 กลุ่มแรกเป็นบุคลากรทั่วไปตามปกติ ที่ควรต้องมีอยู่ในหน่วยประเมิน สำหรับที่เหลือเป็นส่วนประกอบที่จะช่วยให้การประเมินดำเนินไปได้ด้วยดี (นิคม ตั้งคะพิภพ, ฉัตรนภา พรหมมา และอเนก เพียรอนุกุลบุตร, 2558, หน้า 217)

ขั้นตอนในการประเมิน ตามตัวแบบไม่สอดคล้องของโพรวีสนี้<sup>4</sup> ได้ถูกแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ซึ่งถูกกำหนดผ่านความไม่สอดคล้องกัน 5 ชนิดที่สามารถศึกษาได้จากการใช้แผนงาน คือ ความไม่สอดคล้องที่ไม่สัมพันธ์กับขั้นตอนต่าง ๆ 5 ขั้นตอน<sup>4</sup> ประกอบด้วย (นิคม ตั้งคะพิภพ, ฉัตรนภา พรหมมา และอเนก เพียรอนุกุลบุตร, 2558, หน้า 203-206; สมคิด พรหมจ้อย, 2550, หน้า 55)

ขั้นที่หนึ่ง ขั้นการออกแบบโครงการ คือ ขั้นที่มีการกำหนดปัจจัยที่ทำให้เกิดการดำเนินงาน กำหนดกระบวนการดำเนินงาน และกำหนดผลที่คาดหวังจะได้รับจากการดำเนินงาน การออกแบบโครงการ ผู้ประเมินจะได้รับสารสนเทศของ “ส่วนประกอบการ” การบรรยายรายละเอียดแบบแผนโครงการ ส่วนประกอบนี้ใช้สำหรับเปรียบเทียบกับ “เกณฑ์ของแบบแผน (Design Criteria)” ซึ่งถือเสมือนว่าเป็น “มาตรฐาน” และจะรายงานช่วงห่างหรือความไม่สอดคล้อง (Discrepancy) ระหว่างส่วนประกอบการกับมาตรฐานไปยังผู้ที่รับผิดชอบในการจัดการ (Management) โครงการ

ขั้นที่สอง ขั้นการเตรียมพร้อม เป็นการนำเอาปัจจัยที่ทำให้เกิดการดำเนินงานเข้าสู่กระบวนการ ปัจจัยที่ต้องมาจากแบบแผนโครงการซึ่งได้มาจากขั้นที่ 1 สารสนเทศของส่วนประกอบโครงการประกอบด้วยค่าสังเกตต่าง ๆ จากการปฏิบัติจริง สารสนเทศของความไม่สอดคล้องกันที่ได้มา ผู้จัดโครงการอาจใช้สำหรับนิยามโครงการเสียใหม่ (Redefine the Program) หรือเปลี่ยนแปลงกระบวนการดำเนินการโครงการ

ขั้นที่สาม ขั้นการดำเนินตามแผน เป็นส่วนของแบบแผนโครงการที่บ่งถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการต่าง ๆ ของโครงการกับผลผลิตที่ออกมาแต่ละช่วงของกระบวนการ (Interim Products) สารสนเทศของความไม่สอดคล้องกันที่ได้ออกมาจะใช้สำหรับนิยามกระบวนการเสียใหม่ นิยามความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการกับผลผลิตระหว่างดำเนินกระบวนการเสียใหม่ หรือใช้สำหรับควบคุมกระบวนการที่กำลังปฏิบัติจริงอยู่นั้นให้ดีขึ้น

ขั้นที่สี่ ขั้นผลผลิตที่เกิดจากโครงการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแบบแผนโครงการที่จะวิเคราะห์ถึงจุดประสงค์ปลายทางของโครงการ สารสนเทศที่เป็นส่วนประกอบของโครงการประกอบไปด้วย ค่าวัดตัวเกณฑ์ (Criterion Measures) ที่ใช้กะประมาณผลปลายทาง (Terminal Effects) ของโครงการ ณ จุดนี้ ถ้าหากโครงการที่ให้ผลคล้าย ๆ กันนี้มากกว่าหนึ่งโครงการ เขาก็สามารถจะวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงการเหล่านี้ได้

---

<sup>4</sup> ในทุกลำดับขั้นของการประเมิน จะได้เครื่องบ่งชี้ (Indicator) ระดับของส่วนประกอบหรือผลของการปฏิบัติ (Performance) ซึ่งได้จากการเปรียบเทียบส่วนประกอบกับมาตรฐาน ซึ่งทำหน้าที่เป็นเกณฑ์ของส่วนประกอบ (Criterion of Performance) (นิคม ตั้งคะพิภพ, ฉัตรนภา พรหมมา และอเนก เพียรอนุกุลบุตร, 2558, หน้า 203)

ขั้นที่ห้า ขั้นการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและกำไร เป็นการประเมินต้นทุนกำไร เพื่อเป็นทางเลือกโครงการ ซึ่งต้องผ่านการปรับปรุงทั้ง 4 ขั้นต้นมาแล้ว และได้ผลผลิตปลายทางมาแล้ว

นอกจากนี้ ตัวแบบของโพรวัส ยังได้พยายามในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีการจัดการในการประเมินผล โดยให้การประเมินการดำเนินไปในลักษณะที่เป็นพลวัต (Dynamics) ควบคู่กันไปกับ การดำเนินโครงการ นับว่าเป็นการประเมินเพื่อพัฒนาโครงการ และช่วยให้โครงการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าจะต้องประสบความล้มเหลวเมื่อโครงการดำเนินไปแล้ว นอกจากนี้ แนวคิดของโพรวัสมีจุดเน้นที่สำคัญของการประเมิน ก็คือ การหาความแตกต่างหรือความไม่สอดคล้องกันระหว่างมาตรฐานกับการปฏิบัติโดยใช้การทำงานเป็นทีม และโดยให้บทบาทของผู้ประเมินเป็นอิสระจากคณะผู้ดำเนินโครงการ (นิคม ตั้งคะพิภพ, ฉัตรนภา พรหมมา และอเนก เพ็ชรอนุกุลบุตร, 2558, หน้า 215-216; เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2551, หน้า 55-56)

### 3. ตัวแบบของสแต็ก (Robert E. Stake)

สแต็ก ได้ให้ความหมายของการประเมินว่า เป็นการบรรยายและตัดสินคุณค่าของโครงการการศึกษา ซึ่งเน้นเรื่องการบรรยายสิ่งที่จะถูกประเมิน โดยอาศัยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในการตัดสินคุณค่า การประเมินผลของสแต็ก เป็นการประเมินที่มุ่งเน้นการตัดสินคุณค่า (Judgment Model) ของโครงการ ซึ่งในที่นี่จะเสนอเป็นลำดับขั้น คือ แนวคิด ความหมาย รูปแบบ และการประยุกต์ใช้ตัวแบบ (ชนิษฐา วิทยาอนุมาศ และณัฐภา สรรพศรี, 2558, หน้า 193-194)

แนวความคิดของสแต็กนั้น คำนึงถึงความต้องการสารสนเทศที่แตกต่างกันของบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการ การประเมินผลจึงต้องมีการบรรยายเกี่ยวกับโครงการอย่างละเอียด เพื่อให้ครอบคลุมถึงสารสนเทศที่จะตอบสนองความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อจะนำสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการนั้น สแต็กจึงเสนอรูปแบบของการประเมินผลอย่างมีระบบ โดยการบรรยายและตัดสินคุณค่าเกี่ยวกับโครงการตามหลักการประเมินผลนั้น ๆ (ชนิษฐา วิทยาอนุมาศ และณัฐภา สรรพศรี, 2558, หน้า 193-194)

ตัวแบบของสแต็กมีมิติในการประเมินอยู่ 2 มิติ ได้แก่ (ชนิษฐา วิทยาอนุมาศ และณัฐภา สรรพศรี, 2558, หน้า 194-196; เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2551, หน้า 39-41)

#### 3.1 มิติในแนวตั้ง ประกอบด้วย

3.1.1 สิ่งนำ (Antecedents) เป็นสภาพที่มีอยู่ก่อน ก่อนที่จะมีกิจกรรมหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะเกี่ยวพันกับผลของการเรียนการสอน เช่น ภูมิหลัง ความสามารถ ความถนัด เป็นต้น

3.1.2 ปฏิบัติการ (Transactions) ภาวะของการกระทำ เป็นผลสำเร็จของการจัดกระทำงานเป็นองค์ประกอบของขบวนการเรียนการสอน เช่น การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน สำหรับครูและนักเรียน เป็นต้น

3.1.3 ผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นผลของโครงการทางการศึกษา เช่น ในเรื่องของการจัดการเรียนการสอนหรือผลผลิตที่คาดหวัง เป็นต้น

### 3.2 มิติในแนวนอน ประกอบด้วย

3.2.1 ส่วนการบรรยาย คือ ภาวะที่ได้เกิดขึ้นจริงหรือต้องการให้เกิดขึ้นโดยสามารถสังเกตได้ ผู้ประเมินจะต้องหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการให้ได้มากที่สุด สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนย่อย ได้แก่

3.2.1.1 เป้าหมายหรือความคาดหวัง (Goals or Intents) เป้าหมายที่ครอบคลุมนโยบายทั้งหมด สำหรับการประเมินการศึกษาไม่ควรจะสนใจเป้าหมายเฉพาะในแง่พฤติกรรมของผู้เรียนเพียงอย่างเดียว ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วย

3.2.1.2 สิ่งที่เป็นจริงหรือสังเกตได้ (Observations) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในสภาพความเป็นจริง

3.2.2 ส่วนของการตัดสิน คือ ภาวะของการตัดสินใจเชิงประเมินว่า โครงการประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด ผู้ประเมินต้องพยายามศึกษาดูว่า มาตรฐานอะไรบ้างที่เหมาะสมในการที่จะนำไปเปรียบเทียบเพื่อช่วยในการตัดสินใจโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งสามารถพิจารณาจาก 2 เกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

3.2.2.1 เกณฑ์ ได้แก่ ภาวะที่เกิดขึ้นเพื่อใช้เทียบกับปรากฏการณ์ใด ๆ ที่สังเกตได้และเพื่อระบุว่า สิ่งที่เกิดขึ้นนั้นมีคุณภาพระดับใด โดยแบ่งออกเป็นเกณฑ์สัมบูรณ์ (Absolute Criterion) เป็นเกณฑ์ที่เราตั้งไว้ อาจะเกิดขึ้นก่อนโดยมีความเป็นอิสระจากพฤติกรรมของกลุ่มและเกณฑ์สัมพัทธ์ (Relative Criterion) เป็นเกณฑ์ที่ได้มาจากพฤติกรรมของกลุ่ม

3.2.2.2 การเลือกการตัดสินใจ ได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นจากการนำเอาเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นมาเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนด

ถ้าผู้ประเมินไม่สามารถหามาตรฐานที่จะนำมาเปรียบเทียบได้ ก็ต้องพยายามหาโครงการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันมาเปรียบเทียบเพื่อช่วยในการตัดสินใจ แบบจำลองนี้มุ่งเน้นความสอดคล้องและความสมเหตุสมผลของเมตริกบรรยายและเมตริกตัดสินคุณค่า สำหรับความสอดคล้องนั้นมี 2 ลักษณะ คือ (ชนิษฐา วิทยานุมาศ และณัฐภา สรรพศรี, 2558, หน้า 196)

1. Contingence เป็นความสอดคล้องเชิงเหตุผล (Logical) จะพิจารณาความสัมพันธ์ในแนวตั้งตาม Model ของสแต็ก

2. Congruence เป็นความสอดคล้องที่ปรากฏขึ้นจริงหรือเป็นความสอดคล้องในเชิงประจักษ์ (Empirical) พิจารณาความสัมพันธ์ในแนวนอนตาม Model ของสแต็ก

ข้อดีสำหรับการประเมินของสตั๊ก คือ เสนอวิธีการประเมินเป็นระบบ เพื่อจัดเตรียมข้อมูลเชิงบรรยายและตัดสินคุณค่า มีมาตรฐานในการประเมินปรากฏชัดเจน แต่มีข้อจำกัด คือ เซลล์บางเซลล์ของเมตริกมีความเกี่ยวกันและความแตกต่างระหว่างเซลล์ไม่ชัดเจน ซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งภายในโครงการได้ (ชนิษฐา วิทยาอนุมาศ และณัฐภา สรรพศรี, 2558, หน้า 196)

#### 4. ตัวแบบของสตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam)

สตัฟเฟิลบีม ได้นำเสนอการประเมินที่หมายถึง “เป็นกระบวนการของการวิเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่” (จำเนียร สุขหลาย และคณะ, 2558, หน้า 222-223) สตัฟเฟิลบีมออกแบบแบบตัวแบบ CIPP (Context-Input-Process-Product Model) ขึ้น เพื่อการประเมินผลโครงการจากแนวคิดกว้าง ๆ โดยมีรูปแบบของการประเมินโดยใช้หลักของเหตุผลทั่ว ๆ ไป อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินกับการตัดสินใจ และแสดงให้เห็นถึงว่ากระบวนการประเมินใด ๆ โดยมีข้อควรคำนึงถึงในการใช้รูปแบบการประเมินประกอบด้วย (จำเนียร สุขหลาย และคณะ, 2558, หน้า 221-223)

1. วัตถุประสงค์ของการประเมิน คือ การให้ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ
2. ชนิดของการตัดสินใจที่แตกต่างกัน ต้องการออกแบบการประเมินที่แตกต่างกัน และควรใช้รูปแบบการประเมินที่มีประสิทธิผลและรูปแบบทั่ว ๆ ไป
3. ในกรณีที่รูปแบบการประเมินมีความแตกต่างกันในด้านเนื้อหา (Content) ควรใช้ขั้นตอนของการติดตามผลดังนี้ คือ วิเคราะห์ รวบรวม และนำเสนอ
4. การตัดสินใจประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ ขั้นตอนการวิเคราะห์ ออกแบบเลือก และปฏิบัติ จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยข้อมูลจากการประเมิน ดังนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างผู้ประเมินและผู้ตัดสินใจ
5. เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งคำตอบในการตัดสินใจ การออกแบบการประเมินจึงควรคำนึงถึงเกณฑ์ที่มีความตรงภายใน ความตรงภายนอก ความเที่ยง และมีความเป็นปรนัย
6. การประเมินที่เป็นกระบวนการต่อเนื่องเป็นวัฏจักร (Cycle) ต้องใช้กับโครงการที่เป็นระบบ

ตัวแบบของสตัฟเฟิลบีมหรือตัวแบบการประเมินแบบ CIPP MODEL ไม่เพียงแต่ประเมินว่า บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่เท่านั้น แต่ยังเป็นการประเมินเพื่อให้รายละเอียดต่าง ๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการอีกด้วย โดยเฉพาะการประเมินผลโครงการประชุม ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบการประเมินความก้าวหน้าเพื่อบ่งชี้จุดเด่นจุดด้อยของการประชุม เพื่อนำผลไปปรับปรุงกิจกรรมแผนการประชุมได้ทันที่ และการประเมินรวมสรุปหลังโครงการประชุมสิ้นสุดแล้ว เพื่อบ่งชี้ผลสัมฤทธิ์ของโครงการประชุมแบบจำลองที่เหมาะสม ซึ่งตัวแบบของสตัฟเฟิลบีมจะประกอบด้วย



การประเมินในด้านต่าง ๆ ดังนี้ (จำเนียร สุขหลาย และคณะ, 2558, หน้า 223; สมคิด พรหมจ้อย, 2550, หน้า 64-66; เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2551, หน้า 58-60)

1. การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation: C) ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนในการกำหนดวัตถุประสงค์ โดยจะเน้นในด้านความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ความต้องการ เงื่อนไขที่เป็นจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ยังช่วยในการวินิจฉัยปัญหา เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานที่จะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ การประเมินสถานะแวดล้อมนี้มีลักษณะเด่น ๆ ที่สำคัญมากมาย จัดเป็นการวิเคราะห์ขนาดใหญ่ (Macro Analytic) เป็นตัวกำหนดขอบเขตของการประเมิน การบรรยาย และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม นอกจากนี้ ยังช่วยให้ทราบถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้องและมีความสำคัญสำหรับการบรรลุเป้าหมาย การประเมินสถานะแวดล้อม ทำให้ได้มาซึ่งการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ โดยอาศัยการวินิจฉัยและการจัดเรียงลำดับปัญหาให้สอดคล้องกับความต้องการที่ประชุมและสถานการณ์ วิธีการประเมินสถานะแวดล้อมมี 2 วิธี คือ (จำเนียร สุขหลาย และคณะ, 2558, หน้า 223-224)

1.1 Contingency Mode เป็นการประเมินสถานะแวดล้อม เพื่อหาโอกาสและแรงผลักดันภายนอกระบบ เพื่อให้ได้ข้อมูลมาใช้พัฒนาและส่งเสริมโครงการให้ดีขึ้น

1.2 Congruence Mode เป็นการประเมินโดยการเปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติจริงกับวัตถุประสงค์ที่วางไว้

2. การประเมินปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation: I) เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงสร้างเพื่อกำหนดรูปแบบของโครงการ ด้วยการจัดหาข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจความเหมาะสมของแผนงานต่าง ๆ ที่จัดขึ้น โดยดูว่าข้อมูลนั้นจะมีส่วนให้บรรลุจุดมุ่งหมายของโครงการหรือไม่ ซึ่งมักจะประเมินในด้านต่าง ๆ คือ (จำเนียร สุขหลาย และคณะ, 2558, หน้า 225)

2.1 ความสามารถของหน่วยงานหรือตัวแทนในการจัดโครงการ

2.2 ยุทธวิธีที่ใช้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ

2.3 การได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้โครงการดำเนินไปได้ เช่น หน่วยงานที่จะช่วยเหลือ เวลา เงินทุน อาคารสถานที่ อุปกรณ์เครื่องมือ เป็นต้น

ผลที่ได้จากการประเมินปัจจัยเบื้องต้น คือ การวิเคราะห์รูปแบบของวิธีการที่ใช้ในรูปของราคาและกำไรที่จะได้รับ โดยการประเมินในด้านอัตรากำลัง เวลา งบประมาณ วิธีการที่มีศักยภาพ แต่ถ้าเป็นการประเมินด้านการศึกษา ผลกำไรอาจจะไม่อยู่ในรูปตัวเลขก็ได้ การประเมินปัจจัยเบื้องต้นนี้ จะช่วยให้ข้อมูลที่จะตัดสินใจได้ว่า ควรตั้งวัตถุประสงค์เชิงปฏิบัติอย่างไร ใช้อัตรากำลังเท่าใด วางแผนงานและดำเนินการอย่างไร (จำเนียร สุขหลาย และคณะ, 2558, หน้า 225)

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation: P) เป็นการตัดสินใจในด้านการประยุกต์ใช้ เพื่อควบคุมการดำเนินการของโครงการ เมื่อแผนดำเนินการได้รับการอนุมัติและลงมือทำการประเมินกระบวนการจำเป็นต้องได้รับการเตรียมการเพื่อให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) แก่ผู้รับผิดชอบและผู้ดำเนินการทุกลำดับชั้น การประเมินกระบวนการมีวัตถุประสงค์ใหญ่อยู่ 3 ประการ คือ (จำเนียร สุขหลาย และคณะ, 2558, หน้า 226-227)

3.1 เพื่อหาและทำนายข้อบกพร่องของกระบวนการหรือการดำเนินการตามขั้นตอนที่วางไว้

3.2 เพื่อรวบรวมข้อมูลสารสนเทศสำหรับผู้ตัดสินใจวางแผนงาน

3.3 เพื่อเป็นรายงานสะสมถึงการปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation: P) จะช่วยในการตัดสินใจเพื่อตัดสินใจและดูผลสำเร็จของโครงการ มีจุดมุ่งหมายเพื่อวัดและแปลความหมายของความสำเร็จ ไม่เฉพาะเมื่อสิ้นสุดวัฏจักรของโครงการเท่านั้น แต่ยังมีผลจำเป็นยิ่งในระหว่างการปฏิบัติตามโครงการด้วย ผ่านการวิเคราะห์และพิจารณาการนำไปใช้ของวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เกณฑ์ในการวัดที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการทำกิจกรรมคืออะไร เปรียบเทียบผลที่วัดมาได้กับมาตรฐานสัมบูรณ์ (Absolute Criteria) หรือมาตรฐานสัมพันธ์ (Relative Criteria) ที่กำหนดไว้ก่อน โดยอาศัยรายงานจากการไว้ก่อนและทำการแปลความหมาย ถึงเหตุของสิ่งที่เกิดขึ้น โดยอาศัยรายงานจากการประเมินสถานะแวดล้อม ปัจจัย และกระบวนการร่วมด้วย ดังนั้น การประเมินผลผลิตจึงเป็นการตรวจสอบเพื่อตอบคำถามที่สำคัญ ๆ เช่น (จำเนียร สุขหลาย และคณะ, 2558, หน้า 229)

4.1 เกิดผล/ได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่

4.2 คุณภาพของผลลัพธ์เป็นอย่างไร

4.3 เกิดผลกระทบอื่นใดบ้างหรือไม่

5. ตัวแบบของอัลคิน

อัลคิน ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการประเมินไว้ว่า “เป็นขบวนการที่จะได้มาซึ่งสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การเลือกเฟ้นข่าวสารที่เหมาะสม การรวบรวมและวิเคราะห์ข่าวสารเพื่อรายงานข้อมูลสรุป เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ทำการตัดสินใจในการเลือกหนทางต่าง ๆ ที่เป็นไปได้” อัลคินได้วางขอบข่ายของการประเมินแบ่งออกเป็น 5 ประเด็น ประกอบด้วย (สำราญ มีแจ้ง และพงศ์ศิริ สำลี, 2558, หน้า 235-236)

ประเด็นแรก คือ การประเมินผลที่จำเป็นในการให้ข่าวสาร เพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับสถานะของระบบ ซึ่งเราเรียกการประเมินผลแบบนี้ว่า การประเมินระบบ (Systems Assessment)

ประเด็นที่สอง คือ การประเมินผลที่เป็นในการให้ข่าวสารเพื่อช่วยในการเลือกเฟ้นโครงการเฉพาะ โดยหวังว่าจะได้พบกับความต้องการทางการศึกษาในแง่ใดแง่หนึ่ง เราเรียกการประเมินผลซึ่งมักเกิดก่อนการนำไปใช้เป็นเครื่องมือว่า การจัดเตรียมโครงการ (Program Planning)

ประเด็นที่สาม คือ การประเมินผลที่จำเป็นในการจัดหาข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับขอบข่ายที่จะนำโครงการมาใช้ได้ตั้งตั้งใจและเกี่ยวข้องกับกลุ่มที่นำสนใจจะใช้โครงการ เรียกว่า การประเมินการนำไปใช้ (Program Implementation)

ประเด็นที่สี่ คือ การประเมินผลที่เป็นในการจัดหาข่าวสารระหว่างที่โครงการยังดำเนินการอยู่ วัตถุประสงค์ต่าง ๆ กำลังประสบผลสำเร็จ และผลลัพธ์ที่ไม่คาดคิดกำลังจะเกิดขึ้น ข่าวสารเช่นนี้คือคุณค่าในการขยายขอบข่ายโครงการซึ่งเรียกว่า การปรับปรุงโครงการ (Program Improvement)

ประเด็นที่ห้า คือ การประเมินผลที่จำเป็นในการจัดหาข่าวสารที่ผู้ทำการตัดสินใจได้ใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับคุณค่าของโครงการ และศักยภาพในการขยายขอบข่ายให้กว้างขวางของโครงการ เพื่อให้ใช้ได้ดีกับสถานการณ์ที่สอดคล้องกัน เรียกว่า เป็นการรับรองโครงการ (Program Certification)

อัลคินได้แบ่งขั้นตอนการประเมินตามตัวแบบของตนเองไว้ ดังนี้ (สำราญ มีแจ้ง และ พงศ์ศิริ สำลี, 2558, หน้า 236-240; เยาวดี ราชชัยกุล วิทยาลัยศรี, 2551, หน้า 45-46)

1. การประเมินระบบ (Systems Assessment) การประเมินระบบเป็นวิถีทางของการพิจารณาของข่ายและชี้เฉพาะเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ทางการศึกษาที่เหมาะสม ผ่านการใช้ข้อความในรูปการเปรียบเทียบผลที่ต้องการหรือเปรียบเทียบความต้องการของระบบ

2. การจัดเตรียมโครงการ (Program Planning) ผู้ประเมินต้องเตรียมการข้อมูลล่วงหน้าเพื่อให้ได้เป้าหมายและการกำหนดผลลัพธ์ของการกระทำต่าง ๆ ที่ควรจะเกิดขึ้น ผ่านการใช้เทคนิคทั้งการประเมินผลจากภายนอก<sup>5</sup> กับการประเมินผลจากภายใน<sup>6</sup> ควบคู่กัน

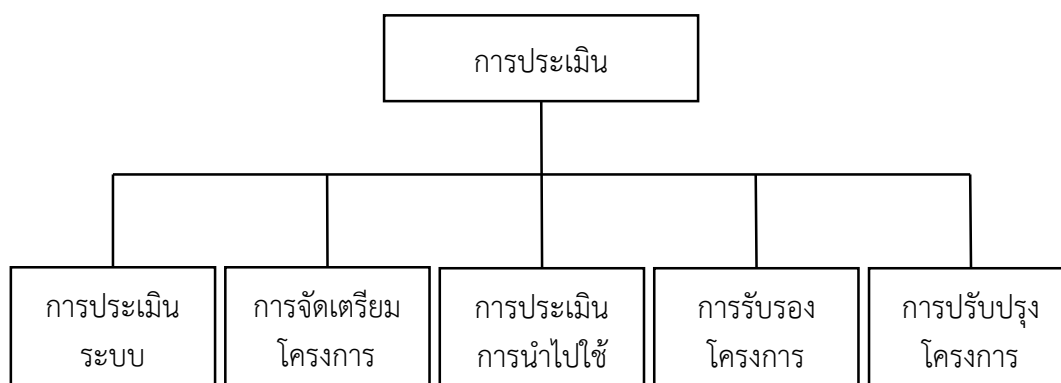
<sup>5</sup> การประเมินผลจากภายนอกพิจารณาจากรูปแบบข้อมูลทางการวิจัยที่สำรวจว่า มีผลสนับสนุนสภาพที่คล้ายกันหรือเกือบคล้ายกัน อีกนัยหนึ่งการประเมินผลจากภายนอก เป็นการดูจากเทคนิคการวางแผนทางการศึกษาต่าง ๆ ในการหาข้อมูลอาจจะใช้คอมพิวเตอร์ช่วยได้เหมือนกับการหาผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นได้จากโครงการ

<sup>6</sup> การประเมินผลโดยใช้กฎเกณฑ์ภายใน ก็ต้องดูว่า โครงการนั้นได้มีส่วนปลุกย่อยที่จะทำให้โครงการใช้งานได้อยู่ในลักษณะที่คำนวณได้ วัดได้ อีกทั้งต้องดูด้านลักษณะโครงสร้างทางเทคนิคด้านการนำไปปฏิบัติได้ และด้านค่าใช้จ่าย การประเมินผลที่จัดทำโดย EPLE (Educational Products Information Exchange) นั้น เป็นการประเมินผลจากกฎเกณฑ์ภายใน

3. การประเมินการนำไปใช้ (Program Implementation) เมื่อผู้ทำการตัดสินใจได้เลือกโครงการใดโครงการหนึ่งไปใช้แล้ว การประเมินผลในขั้นนี้จะต้องดูให้ครอบคลุมถึงการบรรยายการใช้สูตร (Formulated) ของโครงการนั้น ในการตัดสินใจวางแผนโครงการ ในกรณีที่มีโครงการที่รู้ว่าไม่ต้องแก้ไข การประเมินผลในขั้นนี้ก็จะดูระดับของการวางแผนที่จะเข้ากันได้กับโครงการที่นำไปใช้ และดูถึงความสอดคล้องระหว่างข้อมูลภาคบรรยาย (Description of Inputs) ที่เข้ามาในระบบกับข้อมูลที่สังเกตได้

4. การปรับปรุงโครงการ (Program Improvement) ผู้ประเมินมีบทบาทสำคัญในการปรับปรุงโครงการ โดยการให้ข่าวสารมากเท่าที่จะมากได้เกี่ยวกับความสำเร็จในทุก ๆ ส่วนของโครงการ ในการประเมินผลการปรับปรุงโครงการจำเป็นที่ผู้ประเมินผลต้องรู้ถึงบทบาทพื้นฐานของนักสังเกตการณ์ (Interventionist) จุดสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของผู้ประเมินในขั้นนี้ก็คือ ต้องเป็นนักสังเกตการณ์ที่พยายามจะให้ข้อมูลที่ก่อให้เกิดการขยายความและมีการปรับปรุงโครงการ

5. การรับรองโครงการ (Program Certification) ในการประเมินผลเพื่อการรองรับโครงการ บทบาทของผู้ประเมินก็คือ ต้องให้ข่าวสารแก่ผู้ทำการตัดสินใจที่จะทำให้เขาตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการว่า เป็นกลุ่มที่มีศักยภาพที่จะเอาไปใช้กับสถานการณ์อื่นได้อย่างกว้างขวาง ผู้ประเมินต้องพยายามให้ข่าวสารที่จะช่วยผู้มีอำนาจสั่งการตัดสินใจได้ว่า โครงการนี้ควรจะตัดทิ้ง ขยาย เก็บ หรือเอาไว้ใช้ต่อไป ในการประเมินผลโครงการเพื่อรองรับต้องใช้ข้อมูลที่เชื่อถือได้และเที่ยงตรงเพื่อที่ผู้ประเมินจะได้ใช้อย่างมั่นใจ เพราะผู้ประเมินอาจใช้แบบทดสอบกายแรก ภายหลัง และใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลอย่างผิด ๆ ไม่ควรจะนำวิธีการสอดแทรกมาใช้ในการประเมินผลในขั้นตอนนี้



ภาพที่ 3 ตัวแบบการประเมินผลของอัลคิน (สมคิด พรจู้ย, 2550, หน้า 54)

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยชิ้นนี้ จำใช้ตัวของสตีฟเฟิลปิมหรือตัวแบบการประเมินแบบ CIPP MODEL เป็นแนวทางในการศึกษา

## แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการจัดการที่ดิน

การจัดการที่ดินส่วนบุคคลมีมาตั้งแต่โบราณสมัย ประชาชนมีความคิดเห็นว่า ดินเป็นทรัพย์สินต่างกับทรัพย์สินอื่น เพราะเป็นของขวัญจากธรรมชาติ และด้วยเหตุผลนี้ ที่ดินจึงเป็นทรัพย์สินของมวลมนุษย์เท่าเทียมกัน นักปราชญ์สมัยโรมัน เช่น ซีเซโร (Cicero) เซเนก้า (Seneca) ได้แสดงอรรถาธิบายให้เห็นว่า เมื่อธรรมชาติให้ที่มาแก่มนุษย์ จึงไม่ควรถือว่าที่เป็นสมบัติส่วนตัวของเอกชน เมื่อที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนรวม ก็จำเป็นต้องใช้เพื่อบำบัดความต้องการของมวลผู้ชนทั้งหลาย นักปราชญ์สมัยต่อมา เช่น เซนต์แอมโบรส (Saint Ambrose) ก็สนับสนุนความเห็นว่าการเอาที่ดินมายึดถือสมบัติของเอกชนย่อมขัดหลักธรรมชาติ เพราะที่ดินเป็นของมวลมนุษยชาติทั้งหมด เอกชนทั่วไปจึงไม่ควรได้กรรมสิทธิ์ทุก ๆ คนจึงมีสิทธิ์เท่าเทียมกัน เพื่อจะเข้าทำประโยชน์จากที่ดิน และต่างคนต่างพยายามเข้าทำประโยชน์แล้วย่อมไม่มีขอบเขตว่า ใครจะทำบริเวณใด จำนวนเท่าใด การแย่งกรรมสิทธิ์จึงเกิดขึ้น จึงทำให้ทฤษฎีดังกล่าวถูกขัดแย้งหรือถูกหลบลู่ เพราะคนกลับยึดถือที่ดินมาเป็นสมบัติของตนกันเป็นส่วนมาก เมื่อเริ่มสมัยการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์ได้แพร่หลาย บุคคลเห็นกันว่าใครมีที่ดินไว้มากก็ย่อมเป็นประโยชน์แก่กิจการของตนได้มาก เอกชนจึงต่างก็ขวนขวายแสวงหาที่ดินมาเป็นสมบัติส่วนตัวกันอย่างไม่รู้จัก ทำให้เกิดปัญหาการแย่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยบุกรุกเข้าไปจับจองที่ดินในเขตป่าสงวนและ/หรือเขตสงวนหวงห้ามทางทหารอย่างไม่คำนึงว่าถูกต้องหรือไม่ รัฐบาลจึงต้องออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับมาใช้กับบุคคลเหล่านี้ (อนุรักษ์ แสงฤทธิ์, 2549, หน้า 29-30)

ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีค่าแตกต่างจากทรัพย์สินอื่น เป็นทรัพย์สินที่เกิดเองตามธรรมชาติที่ไม่อาจทำลายให้สูญหายหรือเคลื่อนย้ายได้ ที่ดินในขั้นนี้ไม่ได้หมายถึง เนื้อดินที่เป็นกรวด ทราย โคลนเลน หรือแร่ธาตุ แต่หมายรวมถึงอาณาเขตที่ดินที่สามารถวัดได้เป็นส่วนกว้างส่วนยาวที่แน่นอนบนพื้นผิวโลก รวมถึงพื้นดิน ภูเขา หุบเหว พื้นน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล อันเป็นส่วนหนึ่งของผิวโลกที่มนุษย์พึงอาศัยได้ ที่ดินของประเทศไทยในสมัยก่อน ถือว่าที่ดินเป็นของชาติ มีพระเจ้าแผ่นดินผู้เป็นประมุขของประเทศเป็นเจ้าของอาณาเขตที่ดินทรงมีอำนาจปกครองเหนือที่ดินของชาติทั้งหมด ราษฎรสามารถเข้าไปจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ยังมิได้ใช้ ทำมาหาเลี้ยงชีพได้ แต่พระเจ้าแผ่นดินก็มีสิทธิ์เรียกที่ดินคืน เพื่อใช้ประโยชน์ราชการบ้านเมืองได้ จากหลักฐานที่ปรากฏในบทพระอัยการเบ็ดเสร็จในรัชกาลที่ 1 ที่ได้รวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับระบอบที่ดินยุคตอนต้นกรุงศรีอยุธยาไว้เป็นหลักใหญ่ 3 ประการ คือ (อนุรักษ์ แสงฤทธิ์, 2549, หน้า 30-31)

ประการที่ 1 พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักรตามบทพระอัยการเบ็ดเสร็จที่ 52 ว่า “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพพรรัตน์ราชธานีบุรีรมย์เป็นที่พระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรหาได้”

ประการที่ 2 ราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กันมิได้ตามบทพระอัยการเบ็ดเสร็จที่ 54 ว่า “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช้ที่ราษฎรอย่าให้ซื้อขายแก่กัน”

ประการที่ 3 สิทธิของราษฎรอยู่กับการครอบครอง หากละทิ้งและผู้อื่นเข้าครอบครองเจ้าของที่เดิมขาดสิทธิในที่ดินตามบทพระอัยการเบ็ดเสร็จที่ 57 ว่า “กรณีเจ้าของที่ดินได้รับอนุญาตให้ผู้อื่นมาทำกินในที่ดินของตน ถ้าผู้ขอทำพื้นที่เกินกว่า 3 ปีขึ้นไป ผู้ขอทำได้ทรัพย์สินอันมีลักษณะเหมือนสิทธิของผู้อาศัย”

ระบอบที่ดินตามหลัก 3 ประการนี้ ได้ยึดปฏิบัติมาจนสมัยรัชการที่ 4 ได้มีการติดต่อค้าขายทำสัญญาพระราชไมตรีกับอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเดนมาร์ก ใน พ.ศ. 2390 - 2401 จึงได้มีการยินยอมให้ชาวต่างชาติที่มาติดต่อค้าขายมีสิทธิซื้อที่ดินได้เฉพาะเขตที่กำหนดให้ ถ้าได้มีการยินยอมให้ชาวต่างชาติที่มาติดต่อค้าขายมีสิทธิซื้อที่ดินได้เฉพาะเขตที่กำหนดให้ ถ้าคนต่างด้าวผู้ซื้อที่ดินไม่ทำประโยชน์ภายในกำหนด 3 ปี เจ้าหน้าที่มีอำนาจไถ่ที่ดินนั้นกลับมาเป็นของพระมหากษัตริย์

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการประกาศออกโฉนดแผนที่เป็นครั้งแรก เป็นการแบ่งที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ราษฎรตามแบบของประเทศประชาธิปไตยทั่วไป เป็นเหตุให้มีการแก่งแย่งบุกรุกที่ดิน เพื่อถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 สำหรับให้รัฐได้ดำเนินการจัดการที่ดินอย่างกว้างขวาง เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน โดยกำหนดให้กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการจัดการเรื่องที่ดินในนามของชาติ โดยผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินตามโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามกฎหมายอื่นก่อนวันประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บังคับ ก็ยังคงมีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดินนั้นต่อไปและตลอดไป

นอกเหนือจากที่ดินที่ประชาชน พลเมือง เอกชน นิติบุคคลเป็นเจ้าของครอบครองถือกรรมสิทธิ์แล้วที่ดินของชาติอีกส่วนหนึ่งได้แบ่งออกตามลักษณะของที่ดินเป็น 4 ประเภท คือ (อนุรักษ์ แสงฤทธิ์, 2549, หน้า 31-35)

1. ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและยังมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ ได้แก่

1.1 ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่เจ้าของเวนคืนให้รัฐ ที่ดินที่ถูกทางการบังคับเวนคืน และที่ดินที่เจ้าของละทิ้งทอดทิ้งให้รกร้างว่างเปล่า ดังนี้

1.1.1 ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ยังไม่มีผู้ครอบครอง รัฐสามารถเอาไปจัดหาประโยชน์หรือเอาไปจัดให้ประชาชนพลเมือง หรือให้กระทรวง ทบวง กรม ใช้ในราชการได้

1.1.2 ที่ดินที่เจ้าของเวนคืนให้รัฐโดยความสมัครใจ ถ้าที่มีโฉนดหรือใบไต่สวนจะต้องขอจำหน่าย และจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินก่อน รัฐจึงจะนำไปจัดให้บุคคลอื่นต่อไปได้

1.1.3 ที่ดินที่ถูกทางการบังคับเวนคืน รัฐจะทำการเวนคืนที่ดินของเอกชน เพื่อความมุ่งหมายให้ราชการในกรณีใดกรณีหนึ่ง คือ

1.1.3.1 เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค

1.1.3.2 เพื่อการอันจำเป็นในเรื่องการป้องกันประเทศ

1.1.3.3 เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ

1.1.3.4 เพื่อประโยชน์อื่น ๆ ของรัฐ

ในการเวนคืนจะต้องตกลงจ่ายค่าทำขวัญให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ในอัตราที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างน้อย

1.1.4 ที่ดินที่เจ้าของละทิ้งหรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ สำหรับที่ดินมีโฉนดเกิน 10 ปี สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปี ติดต่อกัน ถือว่าเจ้าของที่ดินสละสิทธิ์เฉพาะที่ดินในส่วนที่ทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่อศาลสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินแล้ว ที่ดินจะตกเป็นของรัฐ

1.2 ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น พุ่งเลี้ยง สัตว์สาธารณะ ทะเลสาบ ทางหลวง ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำสาธารณะ เป็นต้น การถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กระทำได้ 2 กรณี ดังนี้

1.2.1 หากจัดหาที่ดินอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนที่ดินเดิมแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ

1.2.2 หากที่ดินเดิมพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์แล้ว หรือที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพจนใช้ประโยชน์ไม่ได้แล้ว เช่น หนองน้ำหรือทางน้ำสาธารณะที่ตื้นเขินแปรสภาพเป็นพื้นดินธรรมดาแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ในบางกรณีที่ดินที่เปลี่ยนสภาพอาจตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินได้ เช่น กรณีทิ้งอกริมตลิ่งยอมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น เป็นต้น

1.3 ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าสงวน ที่เหมืองแร่ บริเวณที่ภูเขาหรือที่เข่า มีปริมาณชลโดยรอบภูเขา หรือเขา 40 เมตร ทุกแห่งที่บริเวณเป็นที่ดินที่กรวดทราย ซึ่งเป็นที่ดินที่ไม่อาจออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิ์ให้บุคคลใดได้ เป็นที่ซึ่งห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองเข้าไปทำลาย ทำให้พื้นที่เสื่อมสภาพหรือเป็นอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติในดิน แต่อาจให้สิทธิ์บางประการแก่บุคคลที่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด เช่น การให้สัมปทาน การให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด เป็นต้น การถอนสภาพแล้วจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ

2. ที่ดินของศาสนา หมายถึง ที่ดินที่เป็นส่วนของศาสนาต่าง ๆ เช่น วัดบางหลวงตรม้น คาทอลิก คริสตจักร มัสยิดอิสลาม และวัดวาอารามในพุทธศาสนา เป็นต้น สำหรับที่ดินที่เป็นส่วนของวัดวาอารามวัดใดวัดหนึ่ง ถือว่าเป็นศาสนสมบัติของวัดนั้น ได้แก่ ที่ตั้งวัด และที่ซึ่งขึ้นต่อวัด แบ่งออกเป็น 3 ชนิด คือ

2.1 ที่วัด คือ ที่ดินอาณาเขตที่ตั้งวัดนั้น ได้แก่ ที่ตั้งโบสถ์ วิหาร ศาลาการเปรียญ บริเวณที่สร้างกุฏิ

2.2 ที่ธรณีสงฆ์ คือ ที่ดินที่เป็นสมบัติของวัด เช่น ที่สวน ที่นา ที่ซึ่งให้ราษฎรเช่าปลูกอาศัย เป็นต้น

2.3 ที่กัลปนา คือ ที่ดินที่มีเจ้าของครอบครองถือกรรมสิทธิ์ แต่อุทิศผลประโยชน์นำไปใช้บำรุงศาสนาหรือบำรุงวัด

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 3 บัญญัติว่าวัดมี 2 อย่าง คือ

1. วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ต้องประกอบด้วย

1.1 สร้างหรือปฏิสังขรณ์ขึ้นเป็นหลักฐานถาวร

1.2 มีพระภิกษุพำนักอยู่ที่วัดไม่น้อยกว่า 5 รูปติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ระยะเวลา 5 ปี ไม่ใช่กับวัดที่สร้างพระอุโบสถเสร็จเรียบร้อยแล้ว

1.3 ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะจังหวัด และกรมการศาสนาพิจารณานำกราบทูลขออนุมัติจากสมเด็จพระสังฆราช เมื่อได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ทางวัดจะต้องแจ้งอำเภอท้องที่ทำการรังวัดปักหลักหมายเขตที่ดินไว้เป็นหลักฐาน

2. สำนักสงฆ์ มีทุกสิ่งทุกอย่างเหมือนวัด เว้นแต่ยังไม่มีโบสถ์และยังไม่ได้พระราชทานวิสุงคามสีมา

วัดและสำนักสงฆ์ถือเป็นนิติบุคคล มีสิทธิขอหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ดังนั้น ที่ดินวัดอาจเป็นที่ดินมีโฉนดหรือไม่ก็ได้ และที่ดินของวัดวาอาราม ยังได้สิทธิพิเศษตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สิน อันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์” และ “ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์เป็นทรัพย์สิน ซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

ฉะนั้นผู้ใดจะอ้างสิทธิ์ครอบครองหรือจะยึดที่ดินวัดและที่ธรณีสงฆ์ไม่ได้ทุกกรณี แม้วัดที่ได้ตั้งขึ้นแล้ว ยุบเลิกเป็นวัดร้างแล้วก็ตาม ก็ไม่ต้องทำให้ที่ดินหมดสภาพจากที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ได้ การจัดหาผลประโยชน์ในวัดที่กั้นประโยชน์ไว้แล้ว ที่ธรณีสงฆ์และที่กัลปนาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา โดยเฉพาะที่วัดจะต้องได้รับอนุมัติจากมหาเถรสมาคมด้วย



3. ที่ดินของพระมหากษัตริย์ หมายถึง ที่ดินในส่วนที่เป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ แบ่งเป็น 3 ส่วนคือ

3.1 ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของพระองค์ที่ทรงได้มาไม่ว่าทางใดและเวลาใด ได้แก่

3.1.1 ที่ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่พระองค์มีอยู่ก่อนและทรงมีสิทธิ์การจำหน่ายได้ก่อนเสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติ

3.1.2 ที่ซึ่งตกมาเป็นของพระองค์ ภายหลังจากการครองราชย์สมบัติแล้วโดยไม่ได้รับมาในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์

3.1.3 ที่ซึ่งได้โดยจัดซื้อจากทรัพย์สินส่วนพระองค์

การดูแลและจัดหาผลประโยชน์จากที่ทรัพย์สินส่วนพระองค์นี้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

3.2 ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ที่ใช้เพื่อประโยชน์ในสภาพสาธารณะสมบัติของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นต้นว่า ที่พระราชวัง ที่พระราชนิเวศน์ โดยมีสำนักพระราชวังเป็นผู้รับผิดชอบดูแลรักษา

3.3. ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ นอกเหนือไปจากทรัพย์สินและเป็นทรัพย์สินที่ตกทอดมาในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ และที่รับจัดไว้เป็นสมบัติของพระมหากษัตริย์โดยตำแหน่งวัด การดูแลรักษา และการจัดหาผลประโยชน์วัดกระทำโดยสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ การโอนหรือจำหน่ายที่ทรัพย์สินส่วนนี้กระทำได้โดย 2 กรณี คือ

3.3.1 เฉพาะเพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั่นเอง โดยต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อน

3.3.2 เฉพาะเพื่อได้มีกฎหมายกำหนด

4. ที่ดินราชพัสดุ หมายถึง ที่ดินของรัฐบาลหรือที่ดินกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ครอบครองดูแลรักษาทั้งสิ้น

ในสมัยรัชการที่ 6 กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินของตนเอง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติในสมัยนั้น พิจารณาเห็นว่า สมควรรวมหลักฐานกรรมสิทธิ์ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ดูแลรักษาที่ราชพัสดุ เมื่อกระทรวง ทบวง กรมใดจะใช้ในราชการให้ติดต่อกับทบวงพระคลังมหาสมบัติก่อน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการเห็นชอบ และอนุมัติในหลักการจึงมีผลเป็นกฎหมายให้ถือปฏิบัติ

เมื่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเปลี่ยนเป็นกระทรวงการคลังในปัจจุบันการรวบรวมหลักฐานทะเบียนที่ราชพัสดุ จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติทะเบียนที่ราชพัสดุ พุทธศักราช 2518 ได้ให้คำจำกัดความที่ราชพัสดุไว้ดังนี้

“ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สถานะสมบัติของแผ่นดิน คือ

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดิน ซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

2. อสังหาริมทรัพย์สำหรับคนเมืองหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองไว้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทางทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การบริหารท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ที่ราชพัสดุแบ่งออกตามสภาพเป็น 2 ชนิด คือ

1. ที่ราชพัสดุที่รัฐบาลใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ กล่าวคือ ใช้ในราชการ ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

2. ที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินธรรมดาเป็นที่ซึ่งรัฐบาลได้มาจากเอกชน โดยการยึด เพราะค้างชำระภาษีอากร เอกชนที่ยกที่ดินให้ หรือรัฐบาลซื้อมาจากเอกชน โดยที่รัฐบาลยังไม่ได้นำที่ ราชพัสดุนี้ใช้ในราชการแต่อย่างใด ที่ดินชนิดนี้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังสามารถนำไปจัดหา ผลประโยชน์ เพื่อเป็นรายได้เข้างบประมาณแผ่นดินได้ แต่หากมอบให้กระทรวง ทบวง กรมใดนำไปใช้ ราชการแล้ว ที่นี้จะเปลี่ยนสภาพจากทรัพย์สินธรรมดาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามข้อ 1

กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ หากกระทรวง ทบวง กรมใดก็ตามที่ ได้รับที่ดินที่มีผู้ยกให้หรือจัดหาซื้อมาด้วยเงินงบประมาณหรือครอบครองเพื่อถือกรรมสิทธิ์ด้วยเหตุอื่น ใดก็ตาม ให้ใช้ชื่อกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทั้งสิ้น ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตาม กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งถือว่าไม่ใช่ที่ราชพัสดุ

### แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการที่ดินโดยชุมชน

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการที่ดินโดยชุมชน เป็นผลที่เกิดขึ้นจากสภาพของปัญหาของ แนวคิดและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินของรัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับท้องถิ่น อันเป็นผลที่ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากออกเรียกร้องให้รัฐมีมาตรการในการกระจายอำนาจการจัดการ ทรัพยากรที่ดินจากรัฐสู่ประชาชน หรือการเรียกร้องให้ภาคประชาชนสามารถจัดการที่ดินบนหลักการ ที่ที่ดินเป็นปัจจัยการดำรงชีวิตของเกษตรกรรายย่อยที่สำคัญ ซึ่งผลจากการกระทำของชุมชนท้องถิ่น ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการที่ดินโดยชุมชนที่สามารถแบ่งเป็นแนวทางการจัดการ ที่ดินที่พัฒนาโดยชุมชนท้องถิ่นได้เป็น 3 แนวทางหลัก ดังนี้ (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน, 2553, หน้า 23)

1. แนวทางการปรับระบบสิทธิในการจัดการที่ดินโดยไม่อิงกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย

การจัดการที่ดินโดยชุมชนผ่านแนวทางการปรับระบบสิทธิในการจัดการที่ดินโดยไม่อิงกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย คือ การเสนอให้มีการรับรองระบบสิทธิเหนือที่ดินในแบบอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากการให้ระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่รับรองเฉพาะกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชน เท่านั้น ซึ่งสามารถแบ่งแนวคิดของแนวทางการปรับระบบสิทธิในการจัดการที่ดินโดยไม่อิงกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายได้ออกเป็น 2 แนวคิด ดังนี้ (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และ กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน, 2553, หน้า 23-28)

1.1 แนวคิดเรื่องระบบสิทธิเชิงซ้อนของอานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544, หน้า 123 อ้างถึงใน เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน, 2553, หน้า 23-24) ได้เสนอเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องระบบสิทธิเชิงซ้อนที่ว่า การปรับระบบกรรมสิทธิ์จะต้องเริ่มจากการปรับวิธีคิดเกี่ยวกับที่ดิน แทนที่จะมองว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลหรือเป็นทรัพย์สินของรัฐ มาสู่การทำความเข้าใจว่าที่ดินเป็นทรัพยากรที่ประชาชนมีสิทธิ์ร่วมจัดการและควบคุมการใช้ประโยชน์ได้ การใช้ระบบสิทธิที่หลากหลายในการจัดการที่ดินแทนการให้กรรมสิทธิ์แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่ผู้ถือครองที่ดินจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนใช้กลไกทางสังคมและวัฒนธรรมมาร่วมในการจัดการที่ดิน โดยไม่ปล่อยให้ผู้ใดผู้หนึ่งผูกขาดอำนาจจนกระทั่งสามารถนำที่ดินนั้นไปใช้อย่างไรก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการทำเกษตรเข้มข้นที่ส่งผลต่อการทำลายระบบนิเวศ การให้เอกชนเช่าทำธุรกิจ หรือการขายเปลี่ยนมือ ฯลฯ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสังคมโดยรวม

1.2 แนวคิดเรื่องโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นแนวคิดในการจัดการที่ดินโดยชุมชนที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดเรื่องระบบสิทธิเชิงซ้อนของอานันท์ กาญจนพันธุ์ที่ได้มีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอันเป็นเครือข่ายภาคประชาชนอย่างเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) พยายามผลักดันให้รัฐยอมรับแนวทางการปฏิรูประบบสิทธิการจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชน ซึ่งถือเป็นภาครูปธรรมของแนวคิดเรื่องระบบสิทธิเชิงซ้อนที่อานันท์ กาญจนพันธุ์เสนอนั้นเอง โดยที่ คปท. นิยามโฉนดชุมชนว่า

“โฉนดชุมชน เป็นรูปแบบการบริหารจัดการของการใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นสิทธิรวมหมู่ของชุมชนในการจัดการการครอบครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน และเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหารในการสร้างความมั่นคงด้านอาหารโดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล” (เครือข่ายปฏิรูป

ที่ดินแห่งประเทศไทย, 2551 อ้างถึงใน เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน, 2553, หน้า 24-25)

จากแนวคิดดังกล่าวของ คพท. การออกโฉนดที่ดินในลักษณะของโฉนดชุมชนจึงมีลักษณะคล้ายกับโฉนดที่ดินตามกฎหมายที่มีการระบุแผนที่แสดงขอบเขต ขนาดที่ดิน และผู้ทรงสิทธิ แต่รายละเอียดได้เปลี่ยนเป็นการกำหนดขอบเขตกรรมสิทธิ์พื้นที่ที่เป็นของสมาชิกรายบุคคลและขอบเขตกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณะหรือที่ส่วนรวมของชุมชน ซึ่งเปรียบเสมือนการให้กรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของที่ดินแก่ส่วนรวม แต่แบ่งสรรสิทธิการใช้ที่ดินให้แก่สมาชิกแต่ละคนในชุมชน โดยมีข้อกำหนดเงื่อนไขการซื้อขายหรือการเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินให้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการร่วมกันของชุมชนและกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินอาจยังคงอยู่ในการดูแลของรัฐก็ได้ โดยจะมีเงื่อนไขการใช้ร่วมกันเพื่อป้องกันการเปลี่ยนมือที่ดินไปสู่คนภายนอกชุมชนและช่วยรักษาที่ดินไว้ได้โดยที่ไม่ถูกครอบงำด้วยกลไกการตลาด

ระบบโฉนดชุมชน เป็นแนวทางเชิงรูปธรรมที่เกิดขึ้นเพื่อหวังว่าจะช่วยแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย ป้องกันไม่ให้ที่ดินหลุดมือออกไปจากสมาชิกชุมชน และแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่ตอบสนองความต้องการของชุมชน เนื่องจากหลักการพื้นฐานของระบบโฉนดชุมชน คือ การสร้างระบบถ่วงดุลและสนับสนุนระหว่างสิทธิปัจเจกบุคคลและสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในชุมชนชุมชนจึงมีอำนาจในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินให้อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกัน การควบคุมการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินเพื่อให้มั่นใจได้ว่าผลประโยชน์ในที่ดินจะตกอยู่กับสมาชิกในชุมชน ไม่ใช่บุคคลต่างถิ่นและเก็บผลประโยชน์จากครัวเรือนที่ใช้ที่ดินเพื่อรวบรวมเป็นกองทุนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของส่วนรวม ส่วนปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มปฏิรูปที่ดินจะมีสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้เงื่อนไขกฎเกณฑ์ของชุมชน สิทธินั้นจะคงอยู่ตราบเท่าที่ผู้ถือครองที่ดินมีการใช้ประโยชน์และเคารพกติกาของชุมชนเท่านั้น หากไม่เข้าทำประโยชน์หรือมีการละเมิดข้อตกลง ชุมชนมีสิทธิ์ยึดที่ดินคืนแล้วนำไปให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ต่อไป (อัจฉรา รักยุติธรรม, 2548, หน้า 136 อ้างถึงใน เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน, 2553, หน้า 25)

ผลจากการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับแนวคิดโฉนดชุมชนได้นำไปสู่คณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นำแนวคิดไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาลในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 อันเป็นนโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตร เพื่อคุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม รวมถึงการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรรายคนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน ซึ่งต่อมาวันที่ 7 มิถุนายน 2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่านร่าง “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” โดยรายละเอียดได้กำหนดให้ผู้ได้รับโฉนดชุมชนจะมีสิทธิ

ถือครองที่ดินตามกฎหมายแต่ไม่เกิน 30 ปี โดยมีเงื่อนไขว่าต้องปลูกป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมหรือต้องไม่ทำให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจะไม่สามารถนำที่ดินไปจำนอง จำนาย จ่ายโอน หรือซื้อขาย กรรมสิทธิ์ภายหลังจากคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตชุมชนแล้ว ชุมชนจะต้องไปจัดสรรให้สมาชิกในชุมชนได้เข้าถึงในการเข้าทำกินและที่อยู่อาศัยอย่างเท่าเทียมกันโดยชุมชนที่ได้รับสิทธิจะต้องเข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 3 ปี (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน, 2553, หน้า 26)

อย่างไรก็ตามร่างระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีร่างขึ้นดังกล่าว ก็ยังถูกนักวิชาการและเครือข่ายประชาชนวิพากษ์วิจารณ์ในหลายแง่มุมว่า เป็นร่างระเบียบที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และไม่ได้มีหลักการและแนวทางการปฏิบัติที่จะนำไปสู่การกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นโจทย์สำคัญของสังคมไทย เช่น ปัญหาที่ดินที่กระจุกอยู่ในมือของเอกชน ปัญหาของระยะเวลาที่รัฐยินยอมออกโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐ (อนุญาตให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินเพียงชั่วคราวในระยะเวลาไม่เกิน 30 ปี) และปัญหาการจัดการที่ดินที่ยังคงให้อำนาจรัฐในการจัดการ เป็นต้น

## 2. การปฏิรูปกลไกเพื่อกระจายอำนาจการจัดการที่ดิน

การปฏิรูปกลไกเพื่อกระจายอำนาจการจัดการที่ดิน เป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจาก “หลักการมีส่วนร่วม” และ “หลักการกระจายอำนาจ” เพื่อให้ภาคประชาชนเป็นเงื่อนไขสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของสาธารณะอย่างยั่งยืน “การปฏิรูปกลไกเพื่อกระจายอำนาจการจัดการที่ดิน” จึงเป็นการให้ชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตน เพราะมีความใกล้ชิดกับทรัพยากรที่ดินและรู้ความต้องการในการใช้ทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตนได้ดี ภาครัฐจึงควรสนับสนุนการจัดการที่ดินโดยท้องถิ่นด้วยการเพิ่มขีดความสามารถให้ชุมชนจัดการระบบข้อมูลและการวางแผนการใช้ทรัพยากรที่ดินของตนเอง และสร้างกลไกจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดินเป็นการเฉพาะ โดยมีมูลนิธิสถาบันที่ดินเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินและเป็นตัวขับเคลื่อนหลักในแนวคิดดังกล่าว ซึ่งข้อเสนอของมูลนิธิสถาบันที่ดินในการปฏิรูปกลไกเพื่อกระจายอำนาจการจัดการที่ดิน สามารถแบ่งออกเป็น 2 แนวคิดที่สำคัญดังนี้ (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน, 2553, หน้า 28-32)

2.1 แนวคิดการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นแนวคิดภายในสังคมไทยที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ราวปี พ.ศ. 2520 โดย ดร.ไชยงค์ ชูชาติ อธิบดีฝ่ายวิชาการ กรมพัฒนาที่ดิน ได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินมาเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เช่น การเก็บค่าเช่าที่ดินของรัฐจากเกษตรกร ซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อนำไปจัดสรรให้เกษตรกร และเพื่อให้เกษตรกรกู้เพื่อพัฒนาระบบการเกษตร เป็นต้น (มูลนิธิสถาบันที่ดิน, 2544, หน้า 4-15 อ้างถึงใน เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน, 2553, หน้า 29) รูปธรรมตามข้อเสนอ

ดังกล่าวในปัจจุบันเห็นได้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ที่มีบทบาทหลักในการให้กู้เงินแก่เกษตรกร โดยสามารถใช้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่นั่นก็มีใช้แนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินตามความต้องการของภาคประชาชน เพราะการกู้เงินจาก ธกส. ก็ยังคงทำให้เกษตรกรมีความเสี่ยงที่จะสูญเสียที่ดินทำกินจากการกู้เงิน

ในปี พ.ศ. 2551 - 2552 เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยมีความคืบหน้าในการผลักดันให้รัฐบาลสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม นำร่องใน 30 พื้นที่ทั่วประเทศโดยมีข้อเสนอว่า “กองทุนธนาคารที่ดิน คือ กลไกในการสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยของคนจน โดยจะต้องเป็นองค์กรที่ไม่ดำเนินงานในเชิงพาณิชย์หรือแสวงหาผลกำไรจากการดำเนินงานในลักษณะสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ทั่วไป โดยในเบื้องต้นงบประมาณกองทุนธนาคารที่ดินควรมาจากการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลรวบรวมกองทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีอยู่หลายกองทุนเข้ามาเป็นหนึ่งเดียวกับกองทุนธนาคารที่ดิน และให้มีการกำหนดสัดส่วนรายรับภาษีจำนวนหนึ่งจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาสนับสนุนกองทุนธนาคารที่ดินด้วย” (บันทึกจากการประชุมของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เพื่อยกร่างข้อเสนอเกี่ยวกับกองทุนธนาคารที่ดินต่อรัฐบาล วันที่ 22 กรกฎาคม 2552 อ้างถึงใน เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน, 2553, หน้า 29)

การจัดตั้งธนาคารที่ดินของชุมชน มีเป้าหมายเพื่อให้สมาชิกในชุมชนสามารถใช้สิทธิเหนือที่ดินเป็นหลักประกันในการเพิ่มทุนทำการผลิตได้ เพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดินให้แก่นายทุนหรือผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจนอกชุมชน ด้วยการจำนองหรือการเก็งกำไรราคาที่ดินตามกลไกตลาด หากเกษตรกรไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ได้ หรือต้องการขายที่ดินก็ให้ใช้เงินจากกองทุนที่ดินในการจัดการปัญหาดังกล่าว ด้วยระบบนี้จะทำให้สิทธิการควบคุมการใช้ที่ดินกลับคืนมาเป็นของส่วนร่วม เพื่อสมาชิกกลุ่มจะร่วมกันพิจารณาจัดสรรสิทธิการใช้ที่ดินแปลงนั้นให้สมาชิกรายอื่นต่อไป โดยที่วัตถุประสงค์ของกองทุนธนาคารตามข้อเสนอของ คพท. ประกอบด้วย

1. เพื่อจัดหาที่ดินให้เกษตรกรรายย่อย
2. เพื่อปรับเปลี่ยนสภาพที่ดินและรูปแบบการใช้ที่ดินให้เกิดความยั่งยืน เช่น การพัฒนาสาธารณูปโภคและระบบการเกษตร เป็นต้น
3. รักษาที่ดินให้อยู่ในมือเกษตรกรเพื่อการทำการเกษตร
4. กระจายการถือครองที่ดินสู่คนไร้ที่ดินหรือผู้มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ

2.2 แนวคิดการปฏิรูประบบภาษีที่ดินตามกฎหมาย ที่ดินเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่งที่อยู่ภายใต้ระบบภาษีทรัพย์สิน ผู้ที่ครอบครองที่ดินจะต้องจ่ายภาษี ซึ่งจะเป็นรายได้ของเขตเทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่จะนำไปใช้ในการบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น มาตรการทางภาษีนับเป็นมาตรการทางการคลังที่ใช้ในการจัดการรายรับของรัฐบาลและองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันมาตรการทางภาษียังสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้อีกด้วย ในสังคมทุนนิยม มาตรการทางภาษีเป็นกลไกที่ก้าวหน้าที่สุดในการกระจายทรัพยากรที่มีจำกัดจากคนที่มั่งมีไปสู่คนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมป้องกันการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินและการปล่อยที่ดินให้ว่างเปล่าไม่ใช่ประโยชน์

ปัจจุบันประเทศไทยยังใช้มาตรการภาษีในอัตราต่ำ กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ใช้อยู่มีช่องว่างให้เกิดการลดหย่อนภาษีโดยไม่จำเป็น และทำให้หลีกเลี่ยงภาษีได้โดยง่าย งานศึกษาของมูลนิธิสถาบันวิจัยที่ดิน พบว่า กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการประเมินค่ารายปีในการเก็บภาษีที่เหมาะสมกับลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ แต่ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เนื่องจากขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ประเมินภาษีกลายเป็นช่องทางให้หลีกเลี่ยงภาษี และแม้ว่ารัฐจะมีนโยบายที่ค่อนข้างชัดเจนในการใช้มาตรการภาษีเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน ฯลฯ แต่แนวนโยบายดังกล่าวก็ไม่ถูกนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ องค์การบริหารจัดการที่ดินยังขาดความเป็นเอกภาพกระจายอยู่ในกระทรวงและกรมต่าง ๆ

การเสนอให้มีการปรับปรุงระบบภาษีที่ดินมีมานานแล้ว ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2517 เกริกเกียรติ พิพัฒนเสริธรรม เสนอให้มีการคิดภาษีบำรุงท้องถิ่นหรือภาษีที่ดินใหม่ กระทรวงการคลังเองก็พยายามที่จะปรับปรุงภาษีที่ดินในระยะต่อมา จนกระทั่งล่าสุดรัฐบาลที่นำโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็มีนโยบายในการปฏิรูปโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน โดยนายกรณ์ จาติกวณิช แถลงว่า รัฐบาลจะผลักดันการให้มีการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทนภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องถิ่น โดยมีหลักการ คือ การยกเว้นภาษีให้กลุ่มประชาชนที่มีทรัพย์สินน้อย (มูลค่ารวมกันไม่เกิน 1 ล้านบาท) และกลุ่มเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในระดับปานกลาง

ข้อเสนอของภาคประชาชนเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน คือ การใช้ระบบจัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนในการถือครองที่ดิน ทำให้ผู้ที่ซื้อที่ดินกักตุนไว้จำนวนมากต้องแบกรับภาระภาษีกลายเป็นแรงกดดันที่ทำให้ผู้ที่ถือครองที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์จำเป็นต้องลดขนาดการถือครองที่ดิน เพื่อไม่เพิ่มภาระต้นทุนให้แก่ตนเอง และเป็นการลดแรงจูงใจไม่ให้ผู้อื่นแสวงหาประโยชน์จากการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร

### 3. การปฏิรูประบบการผลิตและการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน

ในการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน จำเป็นจะต้องมีการปฏิรูประบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อที่จะทำให้ระบบการผลิตในที่ดินสามารถสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจให้แก่เกษตรกรและชุมชนที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ขณะเดียวกันก็เพื่อมิให้ที่ดินและฐานทรัพยากรอื่น ๆ ในพื้นที่ถูกทำลายให้เสื่อมสภาพและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศโดยรวม

การปฏิรูปที่ดิน จะต้องเริ่มต้นจากการเปลี่ยนวิธีคิดเกี่ยวกับที่ดิน จากความเข้าใจว่า ที่ดิน เป็นทรัพย์สินส่วนตัวหรือเป็นสินค้าเพื่อการเก็งกำไร จะต้องมองว่าที่ดินเป็น “ต้นทุนทางสังคม” เพราะเป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญของการเป็นปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิตของมนุษยชาติ นอกจากนั้นยัง จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิดที่มองว่า การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นข้อตรงข้าม ของกันและกัน ทำให้มีการแยกแยะพื้นที่และการจัดการเกษตรออกจากป่าไม้เสมือนว่า พื้นที่ การเกษตรเป็นพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ (โดยอาจไม่จำเป็นต้องอนุรักษ์) ขณะที่พื้นที่ป่า เป็นพื้นที่อนุรักษ์ที่เก็บรักษาไว้โดยปราศจากการผลิต ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติโดยเน้น “การจัดการเชิงพื้นที่” ซึ่งหมายถึง การควบคุมขอบเขตการใช้พื้นที่ ป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่และควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ โดยมีได้ พิจารณาว่า ชุมชนท้องถิ่นจะทำการเกษตรหรือทำมาหากินได้ด้วยระบบการผลิตแบบใดภายในพื้นที่ อันจำกัดนั้น

วิธีคิดแบบแยกส่วนดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาต่อชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งที่มีการใช้พื้นที่โดย ไม่สามารถแยกแยะพื้นที่ตามกรอบเกณฑ์ดังกล่าว เช่น ชุมชนที่ไร่หมุนเวียน ซึ่งมีการใช้พื้นที่หนึ่ง ๆ ทั้งในลักษณะที่เป็นพื้นที่เกษตรและพื้นที่ป่าขึ้นสองสลับกันไปในแต่ละปี โดยพื้นที่แปลงหนึ่งจะถูกใช้ ทำการเกษตรในรอบปีหนึ่ง และถูกปล่อยไว้ให้มีสภาพเป็นป่าขึ้นสองและเกษตรกรได้เก็บหาผลผลิต จากธรรมชาติในช่วงเวลา 5 - 7 ปีก่อนที่จะทำการเพาะปลูกในพื้นที่ดังกล่าวอีกครั้ง สำหรับชุมชน ท้องถิ่นแล้ว พวกเขาไม่สามารถนิยามได้ชัดเจนลงไปว่า พื้นที่ไร่หมุนเวียนนั้นจะเป็นพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ การเกษตร อีกทั้งระบบสิทธิเหนือที่ดินยังไม่สามารถกำหนดให้ชัดเจนไปตามระบบกรรมสิทธิ์ที่เข้าใจกัน โดยทั่วไปว่า พื้นที่ไร่หมุนเวียนแต่ละแปลงนั้นจะเป็นสิทธิการครอบครองของปัจเจกบุคคลหรือสิทธิ ส่วนรวม เพราะปัจเจกบุคคลหรือครอบครัวหนึ่ง ๆ จะมีสิทธิการใช้พื้นที่เฉพาะในรอบปีที่ตนทำ การเกษตรเท่านั้น ส่วนปีอื่น ๆ ที่พื้นที่มีสภาพเป็นป่าขึ้นสอง สมาชิกในชุมชนมีสิทธิในการเก็บหา ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้นร่วมกัน

ในการปฏิรูปการใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องยอมรับว่า การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น เป็นไปได้ แม้ว่าชุมชนท้องถิ่นจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่บริเวณนั้นอยู่ก็ตาม หาก เป็นการใช้อย่างยั่งยืนและมีการดูแลจัดการพื้นที่โดยองค์กรชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ในทาง ปฏิบัติการปฏิรูปดังกล่าวทำได้โดยการส่งเสริมและพัฒนาระบบการผลิตที่ยั่งยืน ซึ่งมีการผสมผสาน ระหว่างการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเข้าด้วยกัน ระบบการผลิตที่ยั่งยืนยังทำให้ ชุมชนท้องถิ่นมีอิสระในกำหนดและจัดการระบบการผลิต ซึ่งแม้ว่าชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากไม่ สามารถทำการผลิตที่เป็นอิสระจากระบบทุนนิยมและกลไกตลาด แต่ก็สามารถมีอำนาจต่อรองกับ คู่ค้าหรือองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ได้อย่างเป็นธรรม



บทเรียนจากชุมชนท้องถิ่นหลายแห่ง พบว่า การรักษาขอบเขตพื้นที่การเกษตรที่จะไม่มีการขยายเข้าไปในพื้นที่ป่า ทำได้ดีในชุมชนที่มีเงื่อนไขเหมาะสมหลายประการ เช่น ชุมชนมีความมั่นคงทางอาหาร เพราะมีที่นาเพื่อปลูกข้าวพอกิน และระบบวนเกษตร ซึ่งผลผลิตในระบบวนเกษตรนั้นสามารถสร้างรายได้ เช่น บ้านหินลาดในที่มีการทำสวนชาในป่าธรรมชาติ และสามารถเก็บมะแขว่นขาย เป็นต้น แต่เงื่อนไขเช่นนี้อาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในชุมชนอื่น ๆ ที่ไม่มีทั้งต้นทุนทางธรรมชาติและต้นทุนทางสังคมเหมือนกับบ้านหินลาดใน เช่น มีสภาพทางภูมิศาสตร์แตกต่างออกไป และไม่มีช่องทางการค้าขายผลผลิตจากระบบวนเกษตรและผลผลิตจากป่า เป็นต้น การกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินที่ชัดเจน โดยเฉพาะในชุมชนที่มีกรณีพิพาทกับรัฐ แม้ว่าจะช่วยให้ชุมชนสามารถต่อรองกับรัฐได้ แต่ก็มิได้ทำให้ชาวบ้านก้าวผ่านปัญหาทางเศรษฐกิจในการดำรงชีวิตประจำวัน ชาวบ้านในบางชุมชนหาทางออกต่อแรงกดดันทางเศรษฐกิจและแรงกดดันการใช้ที่ดินด้วยการอพยพออกไปเป็นแรงงานต่างถิ่น การทำเกษตรและใช้ที่ดินอย่างเข้มข้นมากขึ้น หรือแม้แต่การขายที่ดินให้แก่ผู้อื่น เพราะตนเองไม่มีทุนที่จะพัฒนาการเกษตรในที่ดิน

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมด้านที่ดินและป่าไม้เรียกร้องให้รัฐบาลรับรองสิทธิที่มั่นคงให้แก่เกษตรกรรายย่อยเพื่อให้พวกเขามีความมั่นใจในการพัฒนาระบบเกษตรยั่งยืน ซึ่งเป็นผลดีต่อการปกป้องระบบนิเวศ ในการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวเกษตรกรที่ถูกอพยพโดยโครงการของรัฐหรือผู้ที่แผ้วถางจับจองพื้นที่ป่าของรัฐ และขบวนการที่ดินได้รับเอาแนวคิดเกี่ยวกับเกษตรทางเลือกมาใช้ในฐานะที่เป็นวิถีทางในการฟื้นฟูวิถีชีวิตของเกษตรกรและชุมชนในที่ดินที่เป็นกรณีพิพาท ตัวอย่างเช่น ภายหลังจากการยกเลิกโครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ (คจก.) ซึ่งรัฐพยายามที่จะอพยพประชาชนประมาณ 6 ล้านคน จาก 9,700 ชุมชน ออกจากถิ่นฐาน ในพื้นที่ป่า 1,253 แห่งทั่วประเทศ เกษตรกรที่กลับคืนถิ่น ซึ่งได้รับการรับรองสิทธิที่มั่นคงในที่ดินได้เริ่มพัฒนาระบบวนเกษตรและไร่นาสวนผสมในพื้นที่ โดยการช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่งระบบการเกษตรนี้เป็นทางเลือกให้แก่ชุมชนในเขตป่าในการฟื้นฟูที่ดิน น้ำ และป่า และวิถีชีวิตของพวกเขาให้มีความยั่งยืนมากขึ้น

ขณะเดียวกัน ชุมชนท้องถิ่นก็มีการแสวงหาและทดลองสร้างรูปธรรมทางเลือกในการทำการผลิตที่จะทำให้ชาวบ้านลดการพึ่งพาตลาด พึ่งพาตนเองได้มากขึ้น ลดการออกไปรับจ้างต่างถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างความมั่นคงในวิถีชีวิต และทำให้ชาวบ้านมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ตัวอย่างเช่น มีการพัฒนาระบบการผลิตรวมหมู่ (Collective Farming) โดยการระดมปัจจัยการผลิตที่แต่ละคนมี เช่น ที่ดิน เครื่องมือและอุปกรณ์ เงิน และแรงงาน เพื่อทำนาและปลูกพริก จากนั้นแบ่งผลผลิตหรือรายได้จากการขายผลผลิตให้แก่สมาชิกตามสัดส่วนที่ตกลงกัน เป็นการเน้นหลักการพึ่งพาแบ่งปันตามศักยภาพและข้อจำกัดของสมาชิก หรือชุมชนสมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดินในพื้นที่อื่น ๆ มีความพยายามในการพัฒนาระบบเกษตรกรรมทางเลือกในรูปแบบต่าง ๆ อย่างไม่รู้

ตาม ระบบการผลิตทางเลือกก็ยังมีฐานะเป็นเพียงแค่ทางเลือกในการใช้ที่ดินแบบหนึ่งที่ยังมีอาจเป็นระบบเศรษฐกิจทางเลือกให้แก่ชุมชนท้องถิ่นให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิในที่ดิน ความพยายามในการพัฒนาระบบการผลิตทางเลือกเหล่านั้นยังเป็นกระบวนการรอง ๆ ในการขับเคลื่อนของเครือข่ายองค์กรชาวบ้านที่มีปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินทำกิน เมื่อเทียบกับเป้าหมายและกิจกรรมหลักในการต่อรองให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือการแก้ไขปัญหาเรื่องการถูกข่มขู่ คุกคามจากหน่วยงานรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลในพื้นที่

ดังนั้น ระบบการผลิตทางเลือกยังเป็นประเด็นที่ต้องขบคิดและแสวงหารูปธรรมที่เหมาะสมกับชุมชนแต่ละแห่ง ซึ่งมีใช่เป็นแค่ทางเลือกในการใช้ที่ดินเพื่อรักษาที่ดินให้อยู่ในมือของผู้ผลิตรายย่อยเท่านั้น แต่ยังคงต้องเป็นระบบเศรษฐกิจทางเลือกที่ทำให้ผู้ผลิตรายย่อยมีอำนาจในการกำหนดวิธีการผลิตของตนเอง ซึ่งเป็นการจัดปรับความสัมพันธ์กับรัฐและทุนที่จะทำให้ผู้ผลิตรายย่อยไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบและสามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในภาวะปัจจุบัน

### เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ตรงหรือใกล้เคียงกับหัวข้อในการวิจัย พบว่ามีเอกสารงานวิจัยที่สำคัญ ดังนี้

#### งานวิจัยเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย

ชลธิรา ปัญญา และปณณญภัต กมลเนตร (2558) ได้ศึกษาเรื่อง “โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในการถือครองที่ดินของเกษตรกร โดยใช้รูปแบบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับที่ดินเอกชนที่ไม่ใช่ประโยชน์ กรณีศึกษา เกษตรกรรายย่อยกลุ่มปฏิรูปที่ดินบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่” โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในการถือครองที่ดินของเกษตรกร โดยศึกษารูปแบบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับที่ดินเอกชนที่ไม่ใช่ประโยชน์ และศึกษารูปแบบการปรับตัวการใช้ประโยชน์และการจัดการที่ดินของเกษตรกรรายย่อยกลุ่มปฏิรูปที่ดิน บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา ด้านการปรับตัวและการบริหารจัดการที่ดิน พบว่าการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเอกชนรกร้างของเกษตรกรรายย่อยกลุ่มปฏิรูปที่ดินบ้านโป่ง ทำให้เกษตรกรรายย่อยสามารถเข้าถึงที่ดิน เพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและคุณค่า ความมั่นคงในการดำรงชีพของครอบครัวเกษตรกรรายย่อย การเข้าปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดินอย่างยั่งยืนทำให้เกษตรกรต้องพัฒนา ระบบการจัดการที่ดินแบบ “สิทธิร่วม” การสร้างกลไกการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ การปรับปรุงกฎระเบียบข้อตกลงสำหรับใช้เป็นแนวปฏิบัติที่สร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินในระดับชุมชนท้องถิ่นได้ ด้านรูปแบบสิทธิที่

เหมาะสม พบว่า ระบบ “สิทธิร่วม” เป็นรูปแบบสิทธิที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในการถือครองที่ดินเอกชน มีความเป็นไปได้ที่จะได้รับการรับรองสิทธิตามกฎหมายผ่านแนวนโยบายโฉนดชุมชน โดยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 และธนาคารที่ดินโดยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมมหาชน) พ.ศ. 2554 แต่อย่างไรก็ตามข้อสังเกต พบว่า การรับรองสิทธิตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีหรือพระราชกฤษฎีกานั้น สถานะอายุทางกฎหมายอาจถูกยกเลิกได้ในรัฐบาลที่ไม่สนับสนุนแนวทางการจัดการที่ดินโดยชุมชน ดังนั้น ความมั่นคงในสิทธิการถือครองที่ดินตามกฎหมายจึงอาจจะน้อยกว่าการรับรองสิทธิตามพระราชบัญญัติ ซึ่งถือว่าเป็นการรับรองที่มีความมั่นคงในสิทธิสูงที่สุด ข้อเสนอเพื่อสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดินของเกษตรกรรายย่อย คือ (1) รัฐบาล ควรเร่งรัดออกพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน และพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน เพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรรายย่อยเข้าถึงที่ดินและมีความมั่นคงในสิทธิ ในระยะยาวรัฐควรส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งและเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรที่สอดคล้องกับเงื่อนไขในระดับชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ (2) ภาคประชาสังคม ควรส่งเสริมและสนับสนุนกลไกการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วมระหว่างกลุ่มเกษตรกร นักวิชาการ นักพัฒนา นักกฎหมาย หน่วยงานภาครัฐ และเอกชน เพื่อเปิดพื้นที่ให้เกษตรกรได้พัฒนาศักยภาพและยกระดับองค์ความรู้ และ (3) เกษตรกรรายย่อยควรยกระดับเป็นสถาบันหรือองค์กรเกษตรกรที่มีสถานเป็นนิติบุคคล และเข้าร่วมกับเครือข่ายทางสังคมอื่น ๆ เพื่อสร้างให้กลุ่มเกษตรกรมีความมั่นคงและเข้มแข็งมากขึ้น

ศิริพร สัจจามันท์, อรพรรณ ศรีเสาวลักษณ์ และจรัมพร โห้ถ้อย (2558) ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษาสภาพการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลสภาพการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศ ปัญหาของการเช่าที่ดินทั้งฝ่ายผู้เช่าและผู้ให้เช่าที่ดิน ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะแนวทางการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พื้นที่ศึกษาดำเนินการในจังหวัดที่มีจำนวนผู้เช่าสูง 4 พื้นที่ในจังหวัดนครสวรรค์ สุพรรณบุรี นครราชสีมา และกาญจนบุรี ผลการศึกษาพบว่า เกษตรกรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเองและมีการเช่าบางส่วน เกษตรกรที่เช่าที่ดินเพียงอย่างเดียวมีสัดส่วนน้อยโดยในจังหวัดนครสวรรค์ ร้อยละ 21.6 สุพรรณบุรี ร้อยละ 27.2 นครราชสีมา ร้อยละ 8.2 และกาญจนบุรี ร้อยละ 8.2 การถือครองที่ดินทำกินมีขนาดเล็ก (1 - 20 ไร่) เป็นส่วนใหญ่ เกษตรกรที่เช่าที่ดินทำกินเกือบทั้งหมดเช่าที่ดินจากญาติและเพื่อนบ้านที่รู้จักกันเป็นอย่างดี เหตุผลของการเช่าส่วนใหญ่เป็นเพราะต้องการขยายพื้นที่การเกษตร การจ่ายค่าเช่าจะจ่ายเป็นเงินสดหลังการขายผลผลิตตามราคาที่ตกลงกันเป็นส่วนใหญ่ โดยสัดส่วนค่าเช่าคิดจากรายได้อยู่

ระหว่างร้อยละ 10.6 - 19.1 มีปัญหาระหว่างเช่ากับผู้ให้เช่าน้อยมาก เพียงร้อยละ 2.5 - 4.5 เท่านั้น สำหรับการวิเคราะห์เชิงปริมาณที่ศึกษาความแตกต่างของผลผลิต ค่าใช้จ่ายในการลงทุน และค่าจ้างแรงงานระหว่างเกษตรกรเจ้าของที่ดินกับเกษตรกรเช่าที่ดิน พบว่า (1) ไม่แตกต่างกันระหว่างผลผลิตของผู้เช่าและเจ้าของที่ดินในจังหวัดนครสวรรค์ กาญจนบุรี และนครราชสีมา แต่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในจังหวัดสุพรรณบุรี โดยที่ผลผลิตของผู้เช่าจะมีมากกว่าผลผลิตของเจ้าของที่ดิน (2) ไม่แตกต่างกันระหว่างค่าใช้จ่ายในการลงทุนของผู้เช่าและเจ้าของที่ดินในจังหวัดนครสวรรค์ นครราชสีมา และกาญจนบุรี แต่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในจังหวัดสุพรรณบุรีที่เจ้าของที่ดินจะมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนสูงกว่า และ (3) ค่าจ้างแรงงาน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในทุกจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษา โดยที่กาญจนบุรีค่าจ้างแรงงานผู้เช่าจะมากกว่าเจ้าของที่ดิน ส่วนจังหวัดสุพรรณบุรีและนครราชสีมา พบว่า เจ้าของที่ดินจ่ายค่าแรงงานมากกว่าผู้เช่าที่ดิน การเช่าที่ดินจึงมิได้เป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อผลิตภาพหรือการลงทุนในปัจจุบันการผลิตของเกษตรกร จากการวิเคราะห์ พบว่า เกษตรกรที่ใช้ประโยชน์ของที่ดินมานานมีแนวโน้มเป็นเจ้าของที่ดินมากกว่าเกษตรกรผู้เช่า เกษตรกรผู้เช่ามีแนวโน้มขายผลผลิตทางการเกษตรในราคาต่ำกว่าเกษตรกรเจ้าของที่ดิน เกษตรกรผู้เช่ามีแนวโน้มมีหนี้สินมากกว่าเกษตรกรเจ้าของที่ดิน และเกษตรกรผู้เช่าเกือบทั้งหมดไม่ทราบว่า มีคณะกรรมการเช่าที่ดินประจำตำบล จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ความเข้าใจแก่เกษตรกรทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่าถึงกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรสร้างความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการเช่าที่ดินในการทำหน้าที่อย่างเป็นทางการ รวมทั้งควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นที่ว่าเหตุใดเกษตรกรผู้เช่ามีแนวโน้มขายผลผลิตได้ในราคาต่ำกว่าเกษตรกรเจ้าของที่ดิน เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรกลุ่มนี้ต่อไป

ศักดิ์ชัย เอกอินทุมาศ และรุ่งรัศมี บุญดาว (2557) ได้ศึกษาเรื่อง “ความยั่งยืนในการบริหารจัดการระบบที่ดินของกรมที่ดิน” โดยมีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่ดินจากการบริหารจัดการระบบที่ดิน (2) เพื่อศึกษากระบวนการจัดการด้านความมั่นคง การถือครอง การประเมินราคา การใช้ และการพัฒนาที่ดินในการบริหารจัดการระบบที่ดินอย่างยั่งยืน การวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารและการสนทนากลุ่มกับข้าราชการสำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดเชียงใหม่ แห่งละ 15 คน เครือข่ายประชาชน แห่งละ 10 คน ด้วยวิธีเจาะจง สัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลสำคัญ จำนวน 7 ท่าน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา ขั้นตอนที่ 2 นำข้อมูลที่ได้มากำหนดกระบวนการจัดการด้านความมั่นคง การถือครอง การประเมิน ราคา การใช้ และการพัฒนาที่ดิน ในการบริหารจัดการระบบที่ดินอย่างยั่งยืน ประเมินความเหมาะสมโดยผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่าน และทำการทดลองกระบวนการจากการสนทนากลุ่มกับข้าราชการสำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา 15 คน และเครือข่ายประชาชน 10 คน ด้วยวิธีเจาะจง ผลการศึกษาพบว่า (1) รัฐต้องนำข้อมูลที่ดินที่ถูกต้อง สมบูรณ์ และทันสมัย

มาวางแผน กำหนดนโยบายที่ดินให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน สนับสนุนการปรับปรุง แนวเขตที่ดินของรัฐ ใช้ข้อมูลเชิงพื้นที่จำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน และการบังคับใช้การทำประโยชน์ ในที่ดิน การทำแผนที่ภาษี การกำหนดพื้นที่เพื่อกระจายการถือครองที่ดินจำแนกการใช้ที่ดิน และการพัฒนาที่ดิน ตลอดจนสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการระบบที่ดิน การพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดินเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น ในการบริหารจัดการระบบที่ดิน (2) ผลการประเมินความเหมาะสมของกระบวนการจัดการด้านความมั่นคง การถือครอง การประเมินราคา การใช้ และการพัฒนาที่ดิน ในการบริหารจัดการระบบที่ดินอย่างยั่งยืน พบว่า โดยรวมมีความเหมาะสมอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย = 4.22 จากคะแนนเต็ม 5) และการทดลอง กระบวนการ โดยรวมพบว่า คะแนนเฉลี่ยหลังการอบรมสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยก่อนการอบรม

สถิตย์พงษ์ สุดชูเกียรติ, ทวีชัย ลิยี่เก, ไพโรจน์ โลกนิยัม และเปรมจิต สังขพงษ์ (2555) ได้ ศึกษาเรื่อง “ธนาकारที่ดิน: องค์การขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน มีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของ หน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานและแนวทางการ แก้ไข (2) เพื่อศึกษารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาकार ที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาकारที่ดินให้เกิดในระยะเวลา 5 ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต (3) เพื่อศึกษาแนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาकारที่ดิน แนวทางการดำเนินงานให้ธนาकारที่ดิน เป็นองค์การขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมองค์กร ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างประสบผล และ (4) เพื่อศึกษาวิธีการ มีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินโดยธนาकारที่ดิน งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจ โดยขอบเขตการศึกษาแบ่งเป็นการศึกษาเชิงเอกสารในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ที่ดินในประเทศและต่างประเทศ การจัดตั้งและแนวทางการดำเนินงานสถาบันบริหารจัดการธนาकार ที่ดิน (องค์การมหาชน) และธนาकारที่ดิน และการสำรวจความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องใน ระดับผู้ประสบปัญหาด้านที่ดิน ชุมชนท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับประเทศ โดยการใช้แบบสัมภาษณ์ และจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นใน 4 ภาค ประกอบด้วยพื้นที่จังหวัดจังหวัดกำแพงเพชร อุบลราชธานี พระนครศรีอยุธยา และสุราษฎร์ธานี ผลการศึกษา พบว่า สถานการณ์ปัญหาของระบบ การบริหารจัดการที่ดินของรัฐในปัจจุบัน คือ หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน กระจายอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ ขาดความเป็นเอกภาพ เครื่องมือที่มีอยู่มีข้อจำกัดต่อการบริหาร จัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ปัญหาสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับมี ความแตกต่างกัน ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เหมือนกัน ส่งผลให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือต้องการที่ดินเพื่อทำประโยชน์บุกรุกพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่สงวนหวงห้าม ของรัฐ ประกอบกับแนวเขตของพื้นที่มีแนวเขตตามเอกสารหลักฐานทับซ้อนกัน จากสถานการณ์

ดังกล่าวที่ได้จากการศึกษาสามารถสรุปและวิเคราะห์สภาพของปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศที่สำคัญ คือ การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐ เอกชนกับรัฐ และระหว่างเอกชนด้วยกัน

การจัดที่ดินทำกินและการไร้ที่ดินทำกิน การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ การกระจาย การถือครองที่ดิน (เนื่องจากที่ดินมีจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีแนวโน้มที่มีความต้องการที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเพิ่มขึ้น) การไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน เนื่องมาจากการเก็งกำไรของนายทุนเจ้าของที่ดิน การใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของดิน การบริหารจัดการที่ดินของประเทศ (มี 3 ระดับ คือ ระดับนโยบาย ระดับหน่วยปฏิบัติ และระดับพื้นที่) นอกจากนั้นยังมีปัญหาในด้านหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่ทำหน้าที่ในการกระจายการถือครองที่ดิน มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับธนาคารที่ดินยังไม่สามารถดำเนินการให้ตรงเป้าหมายที่กฎหมายกำหนดไว้ และการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาและป้องกันพื้นที่อนุรักษ์หรือสงวนหวงห้ามและมีหน้าที่จัดที่ดินด้วย ยังไม่ดำเนินการให้เป็นภารกิจเพื่อแก้ไขปัญหาในทิศทางเดียวกันได้ ไม่มีแผนระยะยาวในการคุ้มครองการบุกรุกให้มีพื้นที่เท่าที่เป็นอยู่ได้ ไม่มีนโยบายแก้ไขปัญหาการบุกรุก สำหรับผลการศึกษาที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนท้องถิ่น หน่วยงานในภูมิภาค นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่กำกับนโยบายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลาง พบว่า ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในท้องถิ่นหรือชุมชน หน่วยงานในส่วนกลางและภูมิภาค นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เห็นด้วยให้มีธนาคารที่ดินและเห็นชอบที่จะให้ธนาคารที่ดินทำหน้าที่เป็นองค์กรขับเคลื่อนและสนับสนุนในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ทั้งนี้ ให้มีการกำหนดมาตรการเสริมทางกฎหมายกับเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกันด้วย เช่น มาตรการทางภาษี ซึ่งธนาคารที่ดินจะสามารถแก้ไขปัญหาด้านที่ดินได้ โดยกำหนดแนวทางการบริหาร การจัดองค์กร รวมทั้งให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดินเห็นด้วย เพื่อให้มีธนาคารที่ดินเป็นองค์กรใหม่ และเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้ผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้รับความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน และใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยรัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและเร่งรัดดำเนินการอย่างจริงจัง ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน โดยให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน มีข้อเสนอ ดังนี้ (1) ข้อเสนอแนะแนวทางการให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) และธนาคารที่ดิน กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินและบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน (2) ข้อเสนอแนะแนวทางขั้นตอนการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) เพื่อให้เกิดการจัดตั้งธนาคารที่ดิน (3) ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารงานธนาคารที่ดินในการบริหารงานธนาคารที่ดินที่เกิดขึ้น ควรอยู่นอกระบบราชการ ที่กำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ระยะที่ 1 เป็น

การวางโครงสร้างบุคลากร คณะกรรมการ และแหล่งทุน ระยะเวลา 1 - 3 ปี และระยะที่ 2 ในปีที่ 4 เป็นต้นไป เป็นระยะการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน และ (4) ข้อเสนอแนะแนวทางให้ธนาคารที่ดิน เป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน โดยให้ดำเนินงานแบ่ง ออกเป็น 2 รูปแบบ คือ แบบองค์กรหรือกลุ่ม และแบบปัจเจกหรือบุคคล

วัฒนา ยั่งยืน (2547) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดการที่ดิน ทำกินให้กับประชาชนไปปฏิบัติ” ศึกษาเฉพาะกรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ของบ้านดงหนอง อีตอก ตำบลหัวนา อำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง ความเป็นมาและรูปแบบนโยบายการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในการจัดการที่ดินทำกินของรัฐบาล และเพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคและแนวทางการแก้ไขปัญหาการนำนโยบายการจัดการที่ดินทำกินของ สาธารณประโยชน์ในการจัดการที่ดินทำกิน ผลการศึกษาพบว่า นโยบายการจัดการที่ดินทำกินให้กับ ประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรงสำหรับผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน ได้รับการรับรองสิทธิใน การจัดการที่ดินทำกิน ส่วนปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดการที่ดินทำกินนั้น พบว่า ภาครัฐ และภาคประชาชนขาดความร่วมมือ ความไม่ชัดเจนของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การบริหารงาน บุคลากรยังไม่มีคุณภาพ เจ้าหน้าที่/ประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการนโยบาย ทางด้านการกำหนดสิทธิในการครอบครองที่ดินและแนวทางของการบริหารจัดการที่ดินในการแบ่ง เขตการครอบครองที่ดินแบบชัดเจน ส่วนงบประมาณยังไม่เพียงพอในการจัดสรรที่ดินทำกิน การนำ นโยบายมาปฏิบัติยังมีปัญหาทางการบริหารโครงการ การจัดสรรที่ดินทำกิน รูปแบบการจัดสรร ที่ดินทำกิน และรูปแบบในการบริหารจัดการของเจ้าหน้าที่รัฐ

พยัตติกา พลสระคู, วิจารย์ วิชชุกิจ, ปิยะ ดวงพัตรา, นิพนธ์ ตั้งธรรม และพันธ์ทิพย์ จงไกรย (ม.ป.ป.) ได้ศึกษาเรื่อง “การขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยใช้ แนวคิดการพัฒนาโครงการอย่างมีเหตุมีผล สำหรับปลูกมันสำปะหลัง อำเภอด่านขุนทด จังหวัด นครราชสีมา” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และจัดทำ แผนกลยุทธ์ในการพัฒนาโครงการให้มีความสอดคล้องกับนโยบายการบริหารจัดการเขตเกษตร เศรษฐกิจสำหรับมันสำปะหลัง ซึ่งเป็นสินค้าเกษตรที่สำคัญของพื้นที่อำเภอด่านขุนทด จังหวัด นครราชสีมา โดยใช้แนวคิดการพัฒนาโครงการอย่างมีเหตุมีผล และกระบวนการจัดลำดับขั้นเชิง วิเคราะห์ ผลการศึกษาครั้งนี้ได้เสนอแนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งพิจารณาจากปัญหาของพื้นที่ นำปัญหาของพื้นที่ที่กำหนดเป็นวัตถุประสงค์ในการพัฒนาโครงการ โดยสอบถามความคิดเห็นจาก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 6 กลุ่ม ได้แก่ เกษตรกร หมอдинอาสา ผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล พ่อค้า นักวิชาการ และผู้กำหนดนโยบาย (รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) พบว่า ปัญหาหลัก คือ การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสม เนื่องจากนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับปลูกมัน สำปะหลังยังไม่มีระบบการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาทำให้ได้กลยุทธ์ 3 ด้าน คือ

การสร้างเชื่อมั่นให้เกษตรกรเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับปลูกมันสำปะหลัง ให้มีความยั่งยืน การจัดการทางการตลาดให้มีความเหมาะสม และการปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกพืช (Crop Switching) ตามความเหมาะสมของพื้นที่ สำหรับนำไปใช้ในการพัฒนาโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดการยอมรับจากเกษตรกรในการนำไปปฏิบัติและบริหารจัดการให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

อุมพร ชลัษฐธรรมเนียม และจำลอง โพธิ์บุญ (ม.ป.ป.) ได้ศึกษาเรื่อง “การประเมินผลนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร และเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร การลงพื้นที่สังเกตการณ์สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครจำนวน 3 แห่ง ได้แก่ (1) สวนรมณีนาถ พื้นที่สำนักงานเขตพระนคร (2) สวนหลวง ร.9 พื้นที่เขตประเวศ และ (3) สวนหนองจอก พื้นที่เขตหนองจอก ซึ่งเป็นสำนักงานเขตที่ผู้ศึกษากำหนดให้เป็นตัวแทนของสำนักงานเขตชั้นใน ชั้นกลาง และชั้นนอก ตามลำดับ และการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การประเมินผลได้ประยุกต์กรอบการประเมินของ Balanced Scorecard: BSC 4 มิติ ประกอบด้วย (1) มิติด้านประสิทธิผล ประเมินจากผลการปฏิบัติราชการตามตัวชี้วัดของสำนักสิ่งแวดล้อม จำนวน 8 ตัวชี้วัด พบว่า การนำนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ มีผลการประเมินอยู่ในระดับดีมาก สามารถเพิ่มพื้นที่สีเขียวได้และทำให้อัตราส่วนพื้นที่สีเขียวต่อประชากรในรูปแบบสวนสาธารณะ/สวนหย่อมเพิ่มขึ้นเป็น 6.25 ตร.ม./คน (2) ด้านผู้มีส่วนได้เสีย มีผลการประเมินอยู่ในระดับดีมาก (3) ด้านกระบวนการภายใน มีผลการประเมินอยู่ในระดับดี และ (4) ด้านการเรียนรู้และพัฒนา มีผลการประเมินอยู่ในระดับดี จุดแข็งของการดำเนินการ คือ ผู้บริหารทุกระดับของกรุงเทพมหานครให้ความสำคัญกับการเพิ่มพื้นที่สีเขียว มุ่งงบประมาณเพียงพอในการก่อสร้างสวนสาธารณะใหม่และบุคลากรมีความรู้ความสามารถ จุดอ่อน คือ ขาดการกำหนดวิธีการทำงานที่ชัดเจน ขาดบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะทาง บุคลากรไม่เพียงพอกับจำนวนงานที่เพิ่มมากขึ้น โอกาส คือ การกำหนดสัดส่วนของพื้นที่สีเขียวในการก่อสร้างอาคารสูง หน่วยงานราชการอื่น ๆ ให้ความสำคัญกับการเพิ่มพื้นที่สีเขียวมากขึ้น อุปสรรค คือ รัฐบาลขาดการออกนโยบายสนับสนุนโดยตรงหรือขาดการทำให้เป็นวาระแห่งชาติ การไล่ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ทำได้ยากและใช้เวลานาน แนวทางการเพิ่มพื้นที่สีเขียว คือ สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนนำที่ดินในครอบครองมาให้



กรุงเทพมหานครใช้ก่อสร้างสวนสาธารณะ ควรมีการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองอย่างเข้มงวด การปรับปรุงการให้บริการ/การบริหารจัดการสวนสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชน สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษาสวนสาธารณะ ประสานทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ

### งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน

พิระภาค ครรชิต และคณะ (2557) ได้ศึกษาเรื่อง “การบูรณาการแบบมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินโดยชุมชนและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลแม่พูล อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์” โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาวิถีชีวิต รูปแบบการจัดการที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อบูรณาการการจัดการที่ดินของชุมชนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการสร้างกลไก กติกา และหลักเกณฑ์ปฏิบัติร่วมกันและนำไปใช้เป็นตัวแบบของการจัดการที่ดินที่ยั่งยืน การศึกษาวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงปริมาณผสมเชิงคุณภาพ ผลการศึกษา สถานการณ์ปัจจุบันของการจัดการที่ดินในพื้นที่ พบว่า พื้นที่การใช้ประโยชน์ของชาวบ้านมี 2 ประเภท คือ ที่อยู่อาศัยบริเวณพื้นที่ราบเชิงเขา และใช้ปลูกไม้ผลเศรษฐกิจ พื้นที่ถัดจากหมู่บ้านขึ้นไปจนถึงภูเขาสูง หลักเกณฑ์ปฏิบัติร่วมกันและนำไปใช้เป็นตัวแบบของการจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ถาวรและเขตป่าสงวนแห่งชาติอย่างยั่งยืน คือ (1) กลไกป่าไม้แผนใหม่ (2) หน่วยงานราชการให้ใช้หลักเมตตารวมกับชาวบ้านโดยไม่ใช้หลักกฎหมายที่เข้มงวดเกินไป (3) ให้ใช้หลักกฎหมายอย่างเด็ดขาดกับผู้ฉวยโอกาสยึดมือชาวบ้านบุกรุกป่าโดยต้องดำเนินคดีอย่างเด็ดขาด (4) ให้ชาวบ้านตกลงกันเอง โดยใช้กลไกการประชาสงคมหมู่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (5) หลักเกณฑ์ควรมีการยืดหยุ่น สามารถปรับใช้ตามสภาพข้อเท็จจริงแต่มีความชัดเจน โปร่งใส (6) กลไกการจัดตั้งองค์กรชุมชนเพื่อให้เกิดกระบวนการรับรองสิทธิในที่ดินโดยชุมชน และ (7) ผู้นำชุมชนและเจ้าของแปลงที่ดินจะต้องโน้มน้าวให้เจ้าของแปลงที่ดินทั้งหมดในพื้นที่ให้เข้าใจถึงความสำคัญและผลประโยชน์ที่ได้จากการจัดทำแผนที่ พร้อมทั้งจะต้องเป็นผู้สร้างแรงจูงใจให้เจ้าของแปลงที่ดินเข้าร่วมดำเนินการด้วยความเต็มใจ การใช้ประโยชน์จากระบบภูมิสารสนเทศออนไลน์ร่วมกับการบริหารจัดการที่ดินของตำบลแม่พูลกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวางแผนและบริหารจัดการทรัพยากรในระดับตำบลเป็นอย่างดี ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลแม่พูล ศูนย์ประสานงานป่าไม้อุตรดิตถ์หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำระบบภูมิสารสนเทศออนไลน์สำหรับบริหารจัดการที่ดินที่สร้างขึ้นไปใช้ในการบริหารจัดการในพื้นที่ เนื่องจากมีฐานข้อมูลการแปลงที่ดิน เจ้าของแปลงที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และข้อมูลส่วนอื่น ๆ ที่จำเป็นและเชื่อมโยงกัน ทำให้ง่ายต่อการใช้งานและการสืบค้นเมื่อต้องการบริหารจัดการงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ โดยท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้เอง การจัดทำฐานข้อมูลระบบภูมิสารสนเทศออนไลน์ โดยใช้

โปรแกรมรหัสเปิด โดยเน้นใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการที่ดินในพื้นที่เขตป่าไม้ถาวรหมายเลข 59

ทรัพย์ งามชัยภูมิ (2555) ได้ศึกษาเรื่อง “การจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ กรณีศึกษา หุงชำเสี้ยว ตำบลสระโพนทอง อำเภอกะชังบุรีรัมย์ จังหวัดชัยภูมิ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพการณ์ ปัญหา และแนวทางพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์ มีวิธีการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณผสมคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า สภาพการณ์การใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ ใช้ด้านการเกษตรกรรม ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านปศุสัตว์ ด้านที่อยู่ ปัจจุบันประชาชนได้บุกรุกที่ดินรัฐจึงเกิดปัญหาความขัดแย้ง โดยสาเหตุการบุกรุกเกิดจากความยากจนเนื่องจากไม่มีที่ดินทำกินและไม่มีที่อยู่อาศัย แนวทางในการจัดการมี 2 แนวทาง คือ การเจรจาไกล่เกลี่ย โดยการเจรจาหรือการจัดประชุมหาแนวทางและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด และร่วมกันหาแนวทางในการจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ คือ การสร้างที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินรวมทั้งที่ดินของรัฐมาดำเนินกิจกรรมเพื่อใช้ประโยชน์แก่ส่วนรวม

สุรียา คงดา (2554) ได้ศึกษาเรื่อง “การจัดการที่ดินป่าไม้ กรณีศึกษาตำบล จ.ป.ร. อำเภอกะบุรี จังหวัดระนอง” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และพื้นที่ดินในเขตป่า และศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าเกี่ยวกับการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ รวมถึงศึกษาความคิดเห็นและความต้องการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาพื้นที่ป่าไม้ลดลงของชาวบ้านเป็นการศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณผสมคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีที่อาศัยอยู่ในเขตป่าไม้ ร้อยละ 71.89 ของประชาชนกลุ่มตัวอย่าง รวมทั้งมีการนำผลผลิตของป่าไม้มาประกอบอาชีพ ประชาชนได้รับประโยชน์จากป่าลดลงจากอดีตเนื่องจาก ป่าไม้มีความเสื่อมโทรมลงมากเมื่อเทียบกับ 10 ปี ที่ผ่านมา สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการที่ดินป่าไม้ พบว่า เกิดขึ้นใน 2 ลักษณะหลัก คือ การลักลอบตัดไม้และการบุกรุกเพื่อครอบครองพื้นที่ แต่ประเด็นสำคัญ คือ การทับซ้อนของที่ดินป่าไม้และที่ดินทำกิน อันเป็นผลสืบเนื่องจากการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในอดีตและการดำเนินงานของภาครัฐที่ยังไม่สามารถหาแนวทางการแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมและขาดประสิทธิผล ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ที่สำคัญ เช่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ความยากจนและการขาดแคลนที่ดินของประชาชน การแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มนายทุน การเพิ่มขึ้นของประชากรและการขาดจิตสำนึกร่วมกันในการอนุรักษ์ป่าไม้

นริศร ทองธิดา (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “นโยบายของรัฐกับปัญหาที่ดินของเกษตรกร: กรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาเกษตรกรที่จังหวัดสกลนคร” โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาที่ดินของเกษตรกร โดยเน้นนโยบายการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรในประเทศไทยตามแนวนโยบายการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล โดยมีเกษตรกรจังหวัดสกลนครเป็น

ตัวอย่างกรณีศึกษา มีวิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาที่ดินของเกษตรกรโดยรวม คือ ปัญหาเกษตรกรที่มีที่ดินทำกิน แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส่งผลให้ต้องบุกรุกใช้ประโยชน์ที่ดินรกร้างหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ปัญหาที่ดินทำกินไม่เพียงพอต้องเช่าที่ดินเพิ่มเติมบางส่วนเพื่อยกระดับรายได้ให้สูงขึ้น รวมทั้งเกษตรกรจังหวัดนี้ยังคงประสบปัญหาไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ปัญหาขาดแคลนน้ำที่ใช้ในการเกษตรกรรม ปัญหาที่ดินถูกทอดทิ้งโดยนโยบายของรัฐ ควรกำหนดมาตรการที่เข้มข้นในการกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ การจัดระบบเอกสารสิทธิใหม่ โดยให้มีเอกสารสิทธิชนิดเดียว คือ โฉนดที่ดิน การเร่งรัดการจัดระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินทำกินเพื่อกำหนดมาตรการควบคุม

มูลนิธิสถาบันที่ดิน (2548) ได้ศึกษาเรื่อง “ระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงนโยบายและโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐ การวางแผนจัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตลอดจนระบบสิทธิและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ต่อเนื่องจากการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน และเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่นในแง่ทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย มีวิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า พื้นที่และชุมชนตำบลสามผงมีลักษณะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของ 4 จังหวัด คือ นครพนม สกลนคร อุตรดิตถ์ และหนองคาย สาเหตุปัญหาเกิดจากกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดิน สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ปัญหาการออกเอกสารสิทธิขาดความโปร่งใส ด้านการแก้ไขปัญหานหน่วยงานของภาครัฐที่มีภารกิจชัดเจนจัดการดูแลพื้นที่รับผิดชอบได้ดี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้เข้าใจบทบาทของตนและกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ สามารถจัดการกับปัญหาความขัดแย้งใช้ที่ดินได้ ประชาชนมีความเข้มแข็ง มีการรวมตัว ร่วมมือกันในรูปแบบต่าง ๆ แต่ยังขาดความรู้กับสิทธิที่ดินตามกฎหมาย ข้อเสนอแนะระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น คือ การปรับปรุงกฎหมาย นโยบาย และแนวทางการจัดการของภาครัฐให้มีช่องทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาชนในพื้นที่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การให้ความรู้และการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการที่ดินและทรัพยากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเร่งรัดปรับปรุงแนวเขตและระบบสิทธิในที่ดินให้มีความชัดเจนและมีความเป็นเอกภาพ การสร้างช่องทางเชื่อมต่อระหว่างชุมชนและประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติของรัฐ ระบบข้อมูลข่าวสารควรเป็นข้อมูลการติดต่อสองทาง

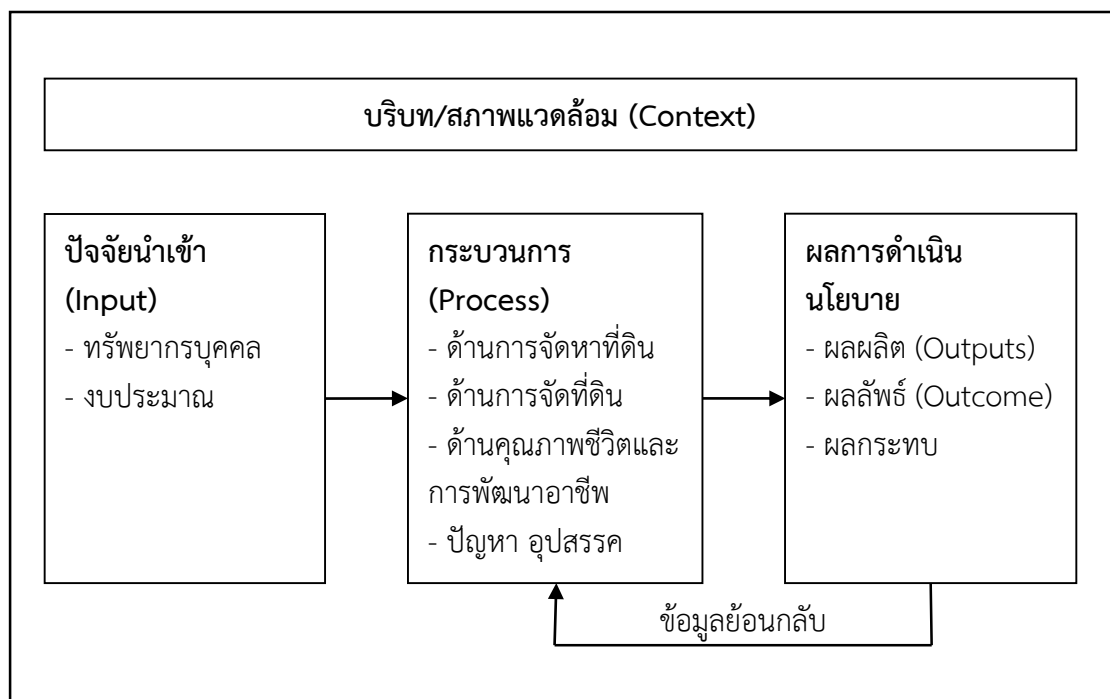
เจษฎา โชติกิจภิวาทย (2542) ได้ศึกษาเรื่อง “การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาการจัดการไร่มุขเวียนของชาวปกากะญอในจังหวัดเชียงใหม่” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงนโยบายอนุรักษ์ป่าของรัฐที่มีผลต่อการเข้าถึงพื้นที่ไร่มุขเวียน และพลวัตของชาวปกากะญอในการจัดการที่ดินภายใต้แรงกดดันที่หลากหลาย มีวิธีการศึกษาวิจัยเชิงสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ผลการศึกษาพบว่า เมื่อรัฐบาลมีนโยบายการอนุรักษ์และการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ เป็นผลให้

ชาวปกากะญอมีการปรับตัว 3 แบบ คือ รูปแบบที่ 1 การทำไร่หมุนเวียนแบบพึ่งพาและไม่ยั่งยืน คือ การทำไร่หมุนเวียนที่ไม่สามารถประกันความมั่นคงในการยังชีพ มีการแบ่งพื้นที่ไร่นิวให้เลิกลงเพื่อรักษารอบหมุนเวียนไว้ให้พอเพียง รูปแบบที่ 2 การทำไร่แบบเปลี่ยนผ่านและไม่ยั่งยืน คือ ระบบการทำไร่หมุนเวียนที่ยังคงไม่เพียงพอที่จะสร้างความมั่นคงในการยังชีพ ซึ่งแสดงถึงศักยภาพและพลวัตในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การผลิตอย่างยั่งยืน และรูปแบบที่ 3 การทำไร่ทางเลือกและยั่งยืน คือ ระบบการทำไร่หมุนเวียนที่มีศักยภาพในการปรับตัวทางเลือกใหม่ของการจัดการแบบผสมผสาน ด้วยการพัฒนาทางเลือกในการจัดการทำไร่หมุนเวียนที่ยั่งยืนกับการเกษตรแบบถาวร ในรูปของพื้นที่พาณิชย์และวนเกษตร

โดยสรุป งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินนั้น งานของนริศรา ทองธิดา (2550) คือ ปัญหาที่ดินของเกษตรกร เนื่องจากคนในชุมชนได้รับผลกระทบมาจากนโยบายของรัฐในการจัดระบบเอกสารสิทธิและถูกทอดทิ้งโดยรัฐ งานพิระภาค ครรชิต และคณะ (2557) ศึกษาเรื่องการบูรณาการแบบมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินโดยชุมชน โดยคนในพื้นที่ที่มีการจัดการที่ดินโดยใช้เครือข่ายของในชุมชน มีการแบ่งที่ดินเป็น 2 ประเภท ที่อยู่อาศัยบริเวณพื้นที่ราบเชิงเขา และใช้ปลูกไม้ผลเศรษฐกิจพื้นที่ถัดจากหมู่บ้านขึ้นไปจนถึงภูเขาสูง ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับงานของเจษฎา โชติกิจภิวาทย (2542) ศึกษาการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาการจัดการไร่หมุนเวียนของชาวปกากะญอในจังหวัดเชียงใหม่ โดยคนในชุมชนร่วมกันปรับตัวและร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยใช้ทักษะในการแก้ปัญหาแบบความถนัดของคนในชุมชนเอง โดยแบ่งเป็น 3 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 การทำไร่หมุนเวียนแบบพึ่งพาและไม่ยั่งยืน คือ การทำไร่หมุนเวียนที่ไม่สามารถประกันความมั่นคงในการยังชีพ รูปแบบที่ 2 การทำไร่แบบเปลี่ยนผ่านและไม่ยั่งยืน และรูปแบบที่ 3 การทำไร่ทางเลือกและยั่งยืน คือ ระบบการทำไร่หมุนเวียนที่มีศักยภาพในการปรับตัวทางเลือกใหม่ของการจัดการแบบผสมผสาน ด้วยการพัฒนาทางเลือกในการจัดการทำไร่หมุนเวียนที่ยั่งยืนกับการเกษตรแบบถาวร ในรูปของพื้นที่พาณิชย์และวนเกษตร แต่งานของมูลนิธิสถาบันที่ดิน (2548) ศึกษาการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น โดยคนในชุมชนมีความเข้มแข็งร่วมกันแก้ไขปัญหา แต่มีหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาให้ความรู้ และสุริยา คงดา (2554) ศึกษาการจัดการที่ดินป่าไม้ กรณีศึกษาตำบล จ.ป.ร. อำเภอรณบุรี จังหวัดระนอง แตกต่างออกไปเนื่องจากการจัดการที่ดินป่านั้น จะมีหน่วยงานราชการจะเข้าไปแก้เพียงอย่างเดียว รวมทั้งทรัพย์ งามชัยภูมิ (2555) ศึกษาการจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์กรณีศึกษาทุ่งข้าเลี้ยง ตำบลสระโพนทอง อำเภอเกษตรสมบูรณ์ จังหวัดชัยภูมิ แตกต่างไปจากงานอื่น ๆ โดยประชาชนกับรัฐมีความขัดแย้ง แต่การแก้ไขปัญหาคล้ายคลึงกับงานสุริยา คงดา (2554) ที่รัฐเป็นหน่วยงานที่เข้ามาแก้ไขปัญหา

## ตัวแบบในการวิเคราะห์ (เบื้องต้น)

จากการสำรวจองค์ความรู้ทั้งทางด้านทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยชิ้นนี้จะใช้แนวคิด CIPP Model เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 4 ตัวแบบในการวิเคราะห์ (เบื้องต้น)

## นิยามศัพท์

การศึกษาเรื่อง “การประเมินผลนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี” ผู้วิจัยมีนิยามศัพท์ ดังต่อไปนี้

การประเมินบริบทหรือสภาพแวดล้อม หมายถึง การประเมินผลแผนงาน/โครงการในภาพกว้าง โดยจะเน้นในด้านความสัมพันธ์ของแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง การบริหาร สังคม และวัฒนธรรม

การประเมินปัจจัยนำเข้า หมายถึง การประเมินผลเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า เพื่อศึกษาถึงความสามารถของหน่วยงาน ยุทธวิธีในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ การได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เช่น การประเมินในด้านอัตรากำลัง งบประมาณ เป็นต้น ว่ามีความเพียงพอและเหมาะสมหรือไม่

การประเมินกระบวนการ หมายถึง การประเมินผลเพื่อให้เห็นกระบวนการดำเนินงานตาม  
ขั้นตอนของแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ โดยเป็นการประเมินผล ด้านการจัดหาที่ดิน ด้านการจัด  
ที่ดิน ด้านคุณภาพชีวิตและการพัฒนาอาชีพ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการ

ผลการดำเนินนโยบาย หมายถึง การวัดผลและแปลความหมายของผลสำเร็จของแผนงาน/  
โครงการกับเกณฑ์ที่ กำหนดไว้ในแผนงาน/โครงการ โดยจะดูถึงผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ

## บทที่ 3

### วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “การประเมินผลนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี” เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีขั้นตอนกระบวนการศึกษาประกอบด้วยหัวข้อสำคัญ ดังนี้

#### การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) จะใช้เอกสารชั้นต้นและชั้นรอง ดังนี้

1.1 เอกสารชั้นต้น (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นข้อมูลดิบ ข้อมูลส่วนนี้ได้จากการเก็บรวบรวมเอกสารที่สำคัญ เช่น หนังสือคำสั่งกฎหมาย หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต เกี่ยวกับสภาพปัญหาและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่ดิน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นต้น

1.2 เอกสารชั้นรอง (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่ได้ผ่านการวิเคราะห์แล้วระดับหนึ่ง และเพื่อช่วยให้วิเคราะห์สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เอกสารชั้นรองเหล่านี้ที่สำคัญ เช่น ตำราวิชาการ บทความวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่ดิน เป็นต้น

2. การสัมภาษณ์ วิธีการสัมภาษณ์ที่จะใช้ในการวิจัยนี้มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structure Interview) โดยอาศัยแนวการสัมภาษณ์ (Interview Guide) เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์มีรูปแบบต่าง ๆ คือ

2.1 การสัมภาษณ์รายบุคคล จะใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interviews) เพื่อให้ได้ข้อมูลเป็นการสัมภาษณ์ผู้ที่สามารถให้ข้อมูลหลัก (Key-informants) ถึงข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการจัดที่ดินทำกิน กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. เกษตรกรรุ่นใหม่ที่ได้รับการคัดเลือก เจ้าหน้าที่ พอช. เป็นต้น

2.2 การสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานนโยบายการจัดที่ดินทำกิน กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย แนวทางการแก้ปัญหาที่ผ่านมา ในลักษณะการตรวจทานข้อมูลและความทรงจำของผู้ให้ข้อมูล รวมถึงหาข้อเสนอแนะต่อนโยบายการจัดที่ดินทำกิน

ในการศึกษาครั้งนี้คณะผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูล ในการสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มผู้มีบทบาท (Actor) ในทุกภาคส่วน อันประกอบด้วย

1. ภาครัฐ เช่น คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เป็นต้น
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องที่ เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภา เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น
3. ภาคประชาชน เช่น ประชาชนผู้เดือดร้อนที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาอยู่ในพื้นที่ผู้บริหารสหกรณ์ ผู้นำชุมชน กลุ่มภาคีเครือข่ายที่ขับเคลื่อนการแก้ปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในจังหวัดชลบุรี และเครือข่ายภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น
4. นักวิชาการ เช่น รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม ดร.ชัยณรงค์ เครือนวน อาจารย์ศิริศักดิ์ จิงถาวรณ รองศาสตราจารย์ ดร.สุธี ประศาสนเศรษฐ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภัทรมน สาทรรักษ์ เป็นต้น

### กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การเข้าสู่พื้นที่วิจัย มีแนวทางดังนี้
  - 1.1 การเตรียมอุปกรณ์ ผู้วิจัยเตรียมอุปกรณ์สำหรับช่วยเก็บข้อมูล คือ เทปบันทึกเสียง โดยการบันทึกนั้นต้องได้รับอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์
  - 1.2 การแนะนำตัว ผู้วิจัยจะได้รับการแนะนำตัว ในฐานะผู้วิจัยเป็นคณาจารย์และนักวิจัยที่ต้องทำวิจัย เพื่อใช้ในการเรียนการสอนและค้นหาองค์ความรู้ใหม่ ๆ รวมถึงอธิบายด้วยว่าทำไมถึงเลือกมาทำวิจัยในพื้นที่ดังกล่าว โดยจะบอกถึงจุดประสงค์และผลที่ตามมาจากการวิจัย
  - 1.3 การสร้างความสัมพันธ์ (Rapport) เป็นเรื่องของมิตรจิตมิตรใจ การผูกมิตรไมตรี จนกระทั่งชาวบ้านหรือผู้ที่ให้ข้อมูล มีความไว้วางใจเชื่อใจผู้วิจัย เนื่องจากงานวิจัยของผู้วิจัยเป็นเรื่องละเอียดอ่อน การเข้าถึงข้อมูลนั้นต้องอาศัยความไว้วางใจอย่างสูงจากผู้ให้ข้อมูลหลัก
2. การเก็บรวบรวมข้อมูล ในการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ผู้วิจัยจะเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-informant) หรือผู้ที่รู้เรื่องนั้นดี จะสัมภาษณ์โดยการสนทนาซักถามอย่างมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้ได้ข้อมูลเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ต้องการ
3. การอิมตัวของข้อมูล ในขั้นนี้จะเป็นกระบวนการของการตกผลึกที่ได้จากการสัมภาษณ์ การอ่านเอกสาร จากคำสัมภาษณ์แบบประวัติศาสตร์บอกเล่า และการสังเกตการณ์ต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลที่ได้เหล่านี้จะนำมาวิเคราะห์โดยใช้หลักการตีความ (Interpretive Analysis) เพื่อให้ได้ข้อสรุปในการศึกษา



## การตรวจสอบข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อให้ข้อมูลมีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ การตรวจสอบข้อมูลเชิงคุณภาพผู้วิจัยจะใช้หลักการสามเส้า (Triangulation) โดยใช้วิธีการดังนี้

1. การตรวจสอบจากผู้ให้ข้อมูลที่มีจุดยืนต่างกัน ในการวิจัยนี้จะใช้ผู้ให้ข้อมูลที่มีจุดยืนหลากหลาย ได้แก่ ผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีจุดยืนในฐานะผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มข้าราชการ กลุ่มภาคประชาชนที่มีปัญหาที่ดิน ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้นำภาคประชาชน เป็นต้น
2. การตรวจสอบจากแหล่งข้อมูลที่ต่างกัน ในการวิจัยนี้จะใช้แหล่งข้อมูลจากเอกสารจากการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์มาเปรียบเทียบเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล
3. การตรวจสอบโดยการเก็บข้อมูลเดียวกันในช่วงเวลาที่ต่างกัน เช่น การสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น การลงไปสัมภาษณ์ 2 ครั้ง ในช่วงเวลาที่ห่างกัน 2 สัปดาห์หรือหนึ่งเดือนแล้วนำมาเปรียบเทียบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ว่าคงเส้นคงวาหรือขัดแย้งกัน
4. การตรวจสอบโดยการเก็บข้อมูลเดียวกันในสถานที่ต่างกัน เช่น การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนเดียวกันในสถานที่สัมภาษณ์แตกต่างกัน เช่น สัมภาษณ์ที่ร้านอาหาร สัมภาษณ์ที่บ้านของผู้ให้ข้อมูลหลัก สัมภาษณ์ที่ทำงาน และนำมาพิจารณาว่า ข้อมูลมีความคงเส้นคงวาหรือขัดแย้งกันของข้อมูล เป็นต้น

## การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ ข้อมูลในงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นการตีความปรากฏการณ์ทางสังคมโดยเพื่อช่วยตอบวัตถุประสงค์การวิจัยจะมีรูปแบบ ดังนี้

1. การถอดเทปข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการเสวนากลุ่ม
2. การจัดทำดัชนี (Indexing หรือ Cording) เพื่อจัดกลุ่มข้อมูล (Grouping) จะสรุปสิ่งที่ได้สัมภาษณ์ และจากการสำรวจเอกสาร โดยจัดข้อมูลเป็นหมวดหมู่ เพื่อง่ายต่อการค้นหา ตามวัตถุประสงค์ประเด็นต่าง ๆ
3. การตีความเพื่อแสวงหาแบบแผน (Pattern) และเชื่อมโยงข้อมูลในเชิงเหตุและผล (Causality)

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

การนำเสนอผลการวิจัยเรื่อง “การประเมินผลนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี” โดยการวิเคราะห์บริบทหรือสภาวะแวดล้อม (Context) ที่ก่อให้เกิดโครงการฯ การวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร (Input) การวิเคราะห์กระบวนการ (Process) และการวิเคราะห์ผลผลิตหรือผลงาน (Product) ดังนั้น เนื้อหาการนำเสนอในบทนี้ จึงแบ่งเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

#### บริบทหรือสภาวะแวดล้อม (Context)

ในการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี จะวิเคราะห์บริบทหรือสภาพแวดล้อม ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

##### ปัญหาการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม

ที่ดินถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการดำรงชีวิตที่ของมนุษย์มานับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในฐานะที่เป็นแหล่งอาหารและแหล่งที่อยู่อาศัยของมนุษย์รวมถึงสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ โดยในมุมมองของนักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) “ที่ดิน” ถือเป็นตัวการหนึ่งที่สร้างส่งผลกระทบต่อพลวัตและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในสังคมด้วย เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยหนึ่งในการผลิตที่สำคัญของมนุษย์ (ทั้งภายในสังคมเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม) ภายหลังจากที่สังคมเกิดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินขึ้น จึงก่อให้เกิดพลวัตของสภาพปัญหาและความขัดแย้งของผู้คนในสังคมขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมแบบทุนนิยมได้ผลักดันให้มูลค่าและความต้องการในที่ดินเพิ่มสูงขึ้น การแย่งชิงในตัวกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นทรัพยากรประเภทที่มีอยู่อย่างจำกัดจึงเกิดขึ้น และนำไปสู่พลวัตของความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงภายในสังคม

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยทั่วไปแบ่งเป็น 4 ประเภทหลัก คือ (1) กรรมสิทธิ์เอกชน (Private Property) (2) กรรมสิทธิ์ร่วม (Common Property) (3) กรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (State Property) และ (4) กรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง (Open Access) ส่วนรูปแบบการถือครองที่ดินสรุปได้ 3 กลุ่มหลัก คือ (1) ประชาชนเป็นผู้ถือครองเฉพาะราย แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ถือครองที่ดินของตนเองแบบปัจเจกและมีสิทธิในที่ดินเฉพาะราย ตามชนิดของเอกสารสิทธิและประเภทกรรมสิทธิ์ของที่ดินนั้น ๆ และการถือครองโดยปัจเจก แต่สิทธิในที่ดินเป็นของกลุ่ม ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของสหกรณ์ที่เกิดจากการรวมตัวโดยสมัครใจเพื่อบริหารจัดการกิจกรรมการผลิต หรือที่เกี่ยวข้อง (Cooperative Farm) (2) ประชาชนเป็นผู้ถือครองร่วมกันและใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ป่าชุมชน หนอง บึง ห้วย เป็นต้น (3) รัฐเป็นผู้ถือครอง

และใช้ประโยชน์ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ รัฐถือครองที่ดินที่เป็นเขตสงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของประเทศหรือที่ดินราชการใช้ประโยชน์และรัฐถือครองแล้วประชาชนเป็นแรงงานในการผลิตบนที่ดิน คือ ระบบนารวม และระบบคอมมูน โดยการปรับปรุงการถือครองที่ดินเพื่อการพัฒนาจะมี 3 แนวทางหลัก คือ การปรับปรุงด้านกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้มีความมั่นคง การปรับปรุงด้านเทคนิค หรือการพัฒนาความรู้และเทคโนโลยี และการปรับปรุงด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ส่งผลถึงการสะสมทุน ซึ่งถือว่าสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (อาทิตยา พงษ์พรหม, 2560, หน้า ค)

“ที่ดิน” ในประเทศไทย มีการแบ่งประเภทที่ดินตามกฎหมายที่มีการถือครองอยู่ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ “ที่ดินเอกชน” ซึ่งเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน (ไม่ว่าจะเป็นเอกสารสิทธิใดก็ตาม ซึ่งออกให้บุคคลและนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายที่ดิน) และ “ที่ดินของรัฐ” ซึ่งออกกระวางแนวเขตตามกฎหมายต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐ สถานการณ์ปัญหาที่ดินที่ผ่านมา คือ อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินอยู่ในมือของรัฐ โดยเฉพาะรัฐส่วนกลาง ชุมชนไม่สามารถกำหนดหรือบริหารจัดการที่ดินได้ด้วยตนเอง ซึ่งหมายถึงไม่สามารถกำหนดชีวิตของตนเองได้ จึงเกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมในการถือครองที่ดิน ที่ดินกระจุกตัว โดยเฉพาะที่ดินเอกชน ที่ไม่มีมาตรการในทางกฎหมายมาใช้เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ส่งผลกระทบอย่างมากในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน คนจำนวนมากเข้าไม่ถึงที่ดินเพื่อทำกินและที่อยู่อาศัย ท้ายที่สุดก็นำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย การโยกย้ายอพยพ ความยากจน และความไม่มั่นคงของกลุ่มคนที่เปราะบางที่สุดในสังคม เป็นต้น (กลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน (Land Watch Thai), 2562)

ส่วนสถานการณ์ภาพรวมที่ดินภายในประเทศไทยสามารถพบเห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ยังกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนส่วนน้อยภายในสังคมทั้งที่เป็นนักธุรกิจ นักการเมือง ข้าราชการ และองค์กรภาครัฐ คิดเป็นจำนวนผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่มีจำนวนถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด ประชาชนในส่วนที่เหลือร้อยละ 90 (กลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ) มีจำนวนถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน (ดวงกมล เลาวกุล, 2557, หน้า 49) ซึ่งสถานการณ์การถือครองที่ดิน สามารถพิจารณาได้จากตารางจำนวนผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2555 ดังนี้

ตารางที่ 1 จำนวนและร้อยละของผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ค่าเฉลี่ยพื้นที่ และค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค จำแนกตามประเภทของผู้ถือครองที่ดิน ปี พ.ศ. 2555 (กรมที่ดิน, 2556 อ้างถึงใน ดวงกมล เลาวกุล, 2557, หน้า 39)

ประเภทของ ผู้ถือครองที่ดิน	ผู้ถือครองที่ดิน		ค่าเฉลี่ยของพื้นที่ถือครอง			สัมประสิทธิ์ ความไม่ เสมอภาค
	จำนวน (ราย)	ร้อยละ	ไร่	งาน	ตารางวา	
ทุกประเภท	15,900,047	100.0	5	3	87	0.886
บุคคลธรรมดา	15,687,551	98.7	5	2	76	0.881
นิติบุคคล	212,496	1.3	26	1	85	0.953

สถานการณ์ของความไม่เท่าเทียมในการถือครองที่ดินเอกชนในปัจจุบัน แสดงออกผ่านการถือครองที่ดินเอกชนเกือบ 16 ล้านราย ในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2555 พบว่า ผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินมีทั้งหมด 15,900,047 ราย มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 5 ไร่ 3 งาน 87 ตารางวา แบ่งเป็นประเภทบุคคลธรรมดา 15,687,551 ราย (ร้อยละ 98.7) โดยมีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 5 ไร่ 2 งาน 76 ตารางวา และประเภทนิติบุคคล จำนวน 212,496 ราย (ร้อยละ 1.3) มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 26 ไร่ 1 งาน 85 ตารางวา รวมคิดเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ในการศึกษาทั้งหมดจำนวนประมาณ 95 ล้านไร่ “โดยผู้ที่มีที่ดินมากที่สุดร้อยละ 20 ของประเทศ เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดรวมกันมากถึงร้อยละ 80 ของที่ดินโฉนดทั้งหมด แต่ที่ผู้ที่มีที่ดินต่ำสุดร้อยละ 20 เป็นเจ้าของเพียงร้อยละ 0.25 เปอร์เซ็นต์ของโฉนดที่ดินทั้งหมดในประเทศ” และ “ผู้ที่มีที่ดินมากกว่า 1,000 ไร่ (1001, - 500,000 ไร่) มีอยู่เพียง 837 ราย” (กลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน (Land Watch Thai), 2562)

ตารางที่ 2 จำนวนผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน จำแนกตามขนาดการถือครองปี พ.ศ. 2555 (กรมที่ดิน, 2556 อ้างถึงใน รวีวรรณ รักถิ่นกำเนิด, 2557)

ขนาดการถือครอง	จำนวนราย			ร้อยละจำนวน รายรวม (ร้อยละ)
	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	รวม	
1-10 ตร.ว.	284,051	1,901	285,952	1.80
มากกว่า 10 ตร.ว. ถึง 20 ตร.ว.	875,629	8,838	884,467	5.56
มากกว่า 20 ตร.ว. ถึง 50 ตร.ว.	1,699,492	16,499	1,715,991	10.79
มากกว่า 50 ตร.ว. ถึง 100 ตร.ว.	1,867,611	18,414	1,886,025	11.86

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ขนาดการถือครอง	จำนวนราย			ร้อยละจำนวน
	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	รวม	รายการรวม (ร้อยละ)
มากกว่า 100 ตร.ว. ถึง 200 ตร.ว.	1,740,288	20,022	1,760,310	11.07
มากกว่า 200 ตร.ว. ถึง 300 ตร.ว.	833,515	11,053	844,568	5.31
มากกว่า 300 ตร.ว. ถึง 1 ไร่	592,370	9,445	601,815	3.78
มากกว่า 1 ไร่ ถึง 5 ไร่	3,431,214	50,992	3,482,206	21.90
มากกว่า 5 ไร่ ถึง 10 ไร่	1,869,446	25,078	1,894,524	11.92
มากกว่า 10 ไร่ ถึง 15 ไร่	954,175	13,093	967,268	6.08
มากกว่า 15 ไร่ ถึง 20 ไร่	520,643	7,762	528,405	3.32
มากกว่า 20 ไร่ ถึง 25 ไร่	326,014	5,570	331,584	2.09
มากกว่า 25 ไร่ ถึง 30 ไร่	204,960	3,821	208,781	1.31
มากกว่า 30 ไร่ ถึง 35 ไร่	134,336	2,777	137,113	0.86
มากกว่า 35 ไร่ ถึง 40 ไร่	90,840	2,103	92,943	0.58
มากกว่า 40 ไร่ ถึง 45 ไร่	64,367	1,708	66,075	0.422
มากกว่า 45 ไร่ ถึง 50 ไร่	48,532	1,484	50,016	0.31
มากกว่า 50 ไร่ ถึง 100 ไร่	121,195	5,954	127,149	0.80
มากกว่า 100 ไร่ ถึง 500 ไร่	27,569	4,888	32,457	0.20
มากกว่า 500 ไร่ ถึง 1000 ไร่	945	616	1,561	0.01
มากกว่า 1000 ไร่ขึ้นไป	359	478	837	0.01
<b>รวม</b>	<b>15,687,551</b>	<b>212,496</b>	<b>15,900,047</b>	<b>100.00</b>

นอกจากนี้การปรากฏตัวของประชาชนที่เดือนร้อนเกี่ยวกับเรื่องที่ดินที่มาลงทะเบียนแก้ความยากจนกว่า 4 ล้านคน เมื่อปี พ.ศ. 2547 (เครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป, 2556) ยังถือเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงสภาพของสถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินได้อย่างชัดเจน ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินและการจัดการที่ดิน เป็นเรื่องที่สังคมได้หยิบยกและให้ความสำคัญ โดยเฉพาะการปฏิรูปการจัดการที่ดินที่เป็นเรื่องที่ถูกพูดถึงกันมานานนับตั้งแต่ต้นนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน พ.ศ. 2525 นโยบายที่ดิน พ.ศ. 2530 และนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ พ.ศ. 2546 แต่การดำเนินการแก้ไขไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อันเกิดจากหลายปัจจัยทั้งจากตัวนโยบายและกฎหมาย รวมไปถึงผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แม้้นโยบายการจัดการที่ดินจะถูกให้ความสำคัญในยุคของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดังจะเห็นได้จากแนวทางในการจัดการที่ดินของรัฐบาล

ทั้งในเรื่องนโยบายการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง<sup>7</sup> และนโยบายการแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรื้อถอนที่ดินป่าสงวน<sup>8</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินทำกินและการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่มือของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐบาลชุดดังกล่าวอาจเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่เป็นการแก้ไขปัญหาที่ดินได้อย่างถูกต้อง (พิเชฐ ยิ่งเกียรติคุณ, 2557)

โดยเมื่อมาวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินภาพรวมในระดับประเทศของไทย รวมถึงปัญหาสังคมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดิน สามารถวิเคราะห์และจำแนกออกได้เป็นปัญหาที่สำคัญ 6 ประเด็น ดังนี้ (เครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป, 2556)

ประเด็นที่ 1 ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน จากกรณีการบุกรุกพื้นที่สงวนของรัฐนั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลและนายทุนขนาดใหญ่ และปัญหาขัดแย้งเรื่องแนวเขตนั้นเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับชาวบ้านและเอกชนกับเอกชน ซึ่งจากกรณีปัญหาทั้งหมดสามารถแก้ไขปัญหาได้เพียง 89 กรณี จาก 740 กรณี ส่วนปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ก็ยังคงเป็นกรณีที่นักการเมืองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอีกด้วย

ประเด็นที่ 2 ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินและการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ภายใต้ระบบที่ดินสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้ก่อให้เกิดมูลค่าการแลกเปลี่ยนในที่ดินขึ้น จึงทำให้ผู้มีโอกาสเข้าถึงข้อมูล นายทุนและผู้มีอำนาจจึงมีการกว้านซื้อและสะสมที่ดินเป็นจำนวนมาก เพื่อการเก็งกำไร และก่อให้เกิดการทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ จากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังพบว่า ประชาชนทั่วประเทศถึง 90 เปอร์เซ็นต์ ถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยน้อยกว่า 1 ไร่ ส่วนที่เหลือก็มีเพียง 10 เปอร์เซ็นต์เท่านั้นที่ถือครองที่ดินมากกว่า 100 ไร่ (เครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป, 2556)

ประเด็นที่ 3 การไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย อันเป็นผลจากการมุ่งพัฒนาประเทศสู่ความเป็นสังคมอุตสาหกรรมและบริการโดยรัฐ ทำให้เกิดสภาพการละเลยการให้ความสำคัญต่อภาคการเกษตร ทำให้เกษตรกรส่วนหนึ่งเกิดภาวะหนี้สินและต้องสูญเสียที่ดินทำกิน อันเนื่องจากความล้มเหลวในภาคการผลิต รวมถึงผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรีที่ส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตร

<sup>7</sup> นโยบายการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จะจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเชิงพาณิชย์ในอัตรา 0.5% ของราคาประเมิน ภาษีที่อยู่อาศัยในอัตรา 0.1% ของราคาประเมิน ภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรในอัตรา 0.05% ของราคาประเมิน ภาษีที่ดินว่างเปล่าหรือไม่ใช้ประโยชน์เก็บภาษีเพิ่มขึ้นเท่าตัวทุก 3 ปี แต่ไม่เกิน 2% ของราคาประเมิน และยังเป็นการจัดเก็บในอัตราคงที่ คือ จะครอบคลุมที่ดินมากหรือน้อยก็จ่ายในอัตราไม่เกิน 2% เท่ากัน (พิเชฐ ยิ่งเกียรติคุณ, 2557)

<sup>8</sup> นโยบายการแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรื้อถอนที่ดินป่าสงวน โดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รื้อถอน และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกร ซึ่งสำรวจด้วยการใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจและวิธีการแผนที่ทันสมัย แก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน อันก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ (สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์เขตร้อน มหาวิทยาลัยมหิดล, 2557)

หลายชนิดในท้องตลาด โดยผลการขึ้นทะเบียนหนี้ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในปี พ.ศ. 2551 พบว่า เกษตรกรรายย่อยที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ และเป็นหนี้กับสหกรณ์และสถาบันการเงินต่าง ๆ โดยนำที่ดินไปค้ำประกันและกำลังเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องเพื่อยึดทรัพย์สินขายทอดตลาด มีจำนวนรวมกัน มากกว่า 30 ล้านไร่

ประเด็นที่ 4 ปัญหาชุมชนแออัดและไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ข้อมูลจากการเคหะแห่งชาติในปี พ.ศ. 2544 ระบุว่า มีจำนวนชุมชนแออัดในทุกภาคทั้งหมด 2,436 ชุมชน จำนวน 583,415 ครัวเรือน เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2511 ซึ่งมีชุมชนแออัดเพียง 50 ชุมชน ขณะเดียวกันในปี พ.ศ. 2551 เครือข่ายชุมชนโครงการมั่นคงได้ทำการสำรวจชุมชนแออัดทั่วประเทศใน 840 เมือง พบว่า ชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2544 ถึง 3,898 ชุมชน โดยมี 6,334 ชุมชน จำนวน 4,285,546 หลังคาเรือน เป็นผู้มีรายได้น้อย 1,286,365 หลังคาเรือน และเป็นผู้เดือนร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย 639,258 หลังคาเรือน

ประเด็นที่ 5 ปัญหาการบริหารจัดการที่ดิน อันเนื่องมาจากสาเหตุของความไม่เป็นเอกภาพในเรื่องการจัดการทรัพยากรที่ดินในหน่วยงานของรัฐและราชการ ซึ่งจำนวนองค์การที่มีอยู่เป็นจำนวนมากถูกจัดตั้งขึ้นที่อยู่ภายใต้หน่วยงานของรัฐและวัตถุประสงค์และการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินที่ทับซ้อนกันอย่างกรมที่ดิน สังกัดกระทรวงมหาดไทย กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมธนารักษ์ สังกัดกระทรวงการคลัง เป็นต้น การแก้ไขปัญหาที่ดินจึงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการขาดการประสานงานอย่างจริงจังระหว่างหน่วยงาน รวมถึงขาดการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ

ประเด็นที่ 6 การสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตร การสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรม เนื่องจากการใช้ที่ดินผิดประเภท จากรายงานของกรมพัฒนาที่ดินในปี พ.ศ. 2543 พบว่า มีที่ดินประมาณ 30 ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานและเหมาะสมสำหรับการทำนาปลูกข้าว ถูกใช้ผิดประเภทโดยมีการนำไปสร้างโรงงานอุตสาหกรรม รีสอร์ท บ้านจัดสรร สถานที่ราชการ และสถานศึกษาไปแล้วประมาณ 5 ล้านไร่ หรือประมาณ 1 ใน 6 ของพื้นที่ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

ในส่วนของปัญหา “ที่ดินของรัฐ” ไม่เพียงแต่ปัญหาการบุกรุกซึ่งมาจากสาเหตุความยากจนและขาดแคลนที่ดินด้วยแรงกดดันจากระบบตลาด ซึ่งส่งผลโดยตรงถึงความไม่เท่าเทียมกันในการถือครองที่ดินเอกชนเท่านั้น แต่คนจน ชาติพันธุ์ชนเผ่า คนชายขอบ ยังต้องเผชิญหน้ากับนโยบายของรัฐในประเด็นการสถาปนาสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนในเขตแนวที่ดินระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ โดยทางราชการเองก็ไม่สามารถบังคับ

ใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดหรือมีมาตรฐาน ความพยายามอพยพประชาชนเหล่านั้นออกจากที่ดินของรัฐ ก็ไม่สามารถทำได้จริงในทางปฏิบัติ (กลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน (Land Watch Thai), 2562)

หากกล่าวโดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า สภาพปัญหาการถือครองที่ดินมีความหลากหลาย ซับซ้อน ปัญหาหลัก ประกอบด้วย ปัญหา ไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ปัญหาการแย่งยึดที่ดิน ปัญหาการปล่อยที่ดินรกร้าง ปัญหาการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้าม ซึ่งปัญหาไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากความยากจนมาตั้งแต่กำเนิด ไม่มีที่ดินตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ และอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ในปัจจุบัน คือ การสูญเสียที่ดิน ซึ่งมีสาเหตุหลายประการ เช่น มีหนี้สินมาก ไม่มีความสามารถในการจ่ายคืน รายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในครอบครัว ขาดเงินลงทุน เกษตรกรอายุมาก ขาดแรงงานโดยเฉพาะวัยหนุ่มสาว สภาพดินไม่เหมาะสม ขาดน้ำเพื่อการเกษตร การเปลี่ยนอาชีพ การย้ายถิ่นฐานของผู้รับสิทธิในที่ดิน ไม่มีทายาทรับมรดกที่ดิน ขนาดถือครองน้อยหรือมากเกินไปไม่สัมพันธ์กับแรงงานและทุน แรงจูงใจจากราคาที่ดินสูงขึ้นเนื่องจากความต้องการที่ดินมากขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ของรัฐที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นทั้งในส่วนที่ดินเอกชนถือครอง และในเขตปฏิรูปที่ดินและที่ดินของรัฐอื่น ๆ ที่จัดสรรให้ประชาชนถือครองใช้ประโยชน์มาอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกัน (อาทิตยา พงษ์พรหม, 2560, หน้า ๖)

**นโยบายการลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและผู้ที่ยากจนภายใต้รัฐบาล คสช.**

การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล และเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ประเทศด้านการลดความเหลื่อมล้ำและการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ รวมทั้งการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยมีกรอบนโยบายประเภทที่ดินและแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป., หน้า 3-5; สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ม.ป.ป.)

1. กรอบนโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและประธาน คทช. ได้มอบนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกิน ในระยะเร่งด่วน ดังนี้

1.1 การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนดในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่น ๆ ที่เหมาะสม เพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งส่งเสริมการประกอบอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่



1.2 ที่ดินของรัฐทุกประเภท ต้องป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกตัดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่ต้นน้ำในเขตชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และ 2 ซึ่งในหลักการต้องให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่และให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาหาแนวทางแก้ไขให้เหมาะสม โดยน้อมนำแนวพระราชดำริที่เกี่ยวข้องมา ปฏิบัติ และพื้นที่กั้นชนรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าสมบูรณ์ให้จัดในรูปแบบป่าชุมชน เพื่อป้องกันไม่ให้พื้นที่ป่าสมบูรณ์ถูกบุกรุก

1.3 การจัดที่ดินของรัฐให้แก่ผู้ยากไร้ภายใต้การดำเนินงานของ คทช. ให้เป็นไปตาม กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐและ คทช. กำหนด

2. ประเภทที่ดินที่มีความเหมาะสมและมีศักยภาพในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน จำแนก เป็น 2 กลุ่ม คือ (1) ที่ดินของรัฐที่มีราษฎรครอบครอง และ (2) ที่ดินของรัฐที่เป็นพื้นที่ว่างเปล่า ซึ่ง ไม่มีผู้ครอบครองและมีศักยภาพในการจัดที่ดิน โดยพื้นที่ทั้งสองกลุ่มสามารถจำแนกออกได้เป็น 8 ประเภท และมีกฎหมายใช้บังคับเพื่อควบคุมดูแลและส่งเสริมการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยมีกรมป่าไม้ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

2.2 ป่าชายเลน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง พ.ศ. 2558 โดยมีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

2.3 ป่าไม้ถาวร ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 โดยมีกรมป่าไม้ เป็นหน่วยงาน รับผิดชอบพื้นที่

2.4 เขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

2.5 ที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีนายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน สำหรับการ บริหาร จัดการ มีกรมที่ดิน เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

2.6 ที่นิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยมี กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

2.7 ที่นิคมสร้างตนเอง ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และ ระเบียบกรมประชาสัมพันธ์ว่าด้วยการทำไม้ แร่ และทรัพยากรธรรมชาติอื่นในนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. 2537 โดยมีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

2.8 ที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 โดยมีกรมธนารักษ์ เป็น หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

### 3. แนวทางการดำเนินงาน

3.1 กรณีราษฎรหรือชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายมาเป็นระยะเวลานาน โดยพื้นที่ดังกล่าวไม่เป็นเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหว (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 3 4 และ 5) ให้มีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรกลุ่มนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด เพื่อแก้ไขปัญหาและลดแรงกดดัน โดยให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวสามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ในรูปแบบสหกรณ์ แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ เนื่องจากเป็นที่ดินของรัฐ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้การสนับสนุนทางด้านการพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่ การกำหนดรูปแบบอาชีพเพื่อให้ราษฎรมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น ส่งเสริมการปลูกพืชตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง โดยนำเรื่อง Zoning การเกษตร มาประกอบการพิจารณา การทำนาแปลงรวม สนับสนุนเรื่องเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย รวมถึงการจัดวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการขั้นพื้นฐานด้วย

3.2 กรณีที่ราษฎรหรือชุมชนที่อยู่ในเขตต้นน้ำลำธารหรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหว (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และ 2) ซึ่งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเคลื่อนย้ายให้อยู่ในพื้นที่เหมาะสม จะดำเนินการจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐที่มีความเหมาะสมภายในเขตจังหวัดหรือจังหวัดใกล้เคียง ให้อยู่เป็นกลุ่มหรือชุมชนในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่น โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด โดยระหว่างการจัดที่ดินทำกินจะต้องชี้แจงแก่ราษฎรเพื่อสร้างความเข้าใจและกำหนดมาตรการในการเยียวยาที่เหมาะสม เพื่อให้ราษฎรเข้าร่วมดำเนินการโดยสมัครใจ

จากนโยบายของรัฐบาลในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา อาจสรุปได้ว่า มีเป้าหมายใน “การลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและผู้ที่ยากจน โดยการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน” ในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ เป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม พร้อมทั้งส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่ การใช้ประโยชน์ของทรัพยากรอย่างยั่งยืน รวมถึงการป้องกันไม่ให้มีการถ่ายโอนทรัพย์สินของรัฐไปยังกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพล

โดยในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชานั้น นำมาสู่การขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรี ที่ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เลขานุการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ มีบทบาทหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสม การประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ครั้งที่ 1/2557 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ได้มอบนโยบายการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาล โดยใช้ชื่อว่า “การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน” และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยขึ้นมา 7 คณะ ประกอบไปด้วย (กองบริหารจัดการที่ดิน, 2561; สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป., หน้า 2-3)

1.1 คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานอนุกรรมการ อธิบดีกรมป่าไม้ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดินที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครองและส่งมอบให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินดำเนินการต่อไป

1.2 คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานอนุกรรมการ อธิบดีกรมที่ดิน เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดิน จัดที่ดินที่ให้แก่ผู้ยากไร้ในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม

1.3 คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ในการส่งเสริม พัฒนาอาชีพ และการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การใช้ระบบอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม การใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นฐานข้อมูล Zoning การส่งเสริมการรวมกลุ่ม การสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทุนและการส่งเสริมการจัดทำบัญชีครัวเรือน พัฒนาระบบสาธารณสุขภาค พัฒนาคุณภาพชีวิต และสร้างรายได้ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม

1.4 คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดิน การตรวจสอบการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินและผู้ยากไร้ จัดทำแผนปฏิบัติการการจัดที่ดิน ส่งเสริมพัฒนาอาชีพ และการตลาดในระดับจังหวัดให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ตลอดจนการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภค โดยประสานงานร่วมกับ คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง

1.5 คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย มีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธานอนุกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่สำรวจความต้องการและกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่อยู่อาศัย ตลอดจนประเมินความสามารถในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศ กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการ และแผนการบริหารจัดการและพัฒนาที่อยู่อาศัยของชาติ รวมถึงการกำกับ เร่งรัด และติดตามการปฏิบัติตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการ และแผนการบริหารจัดการและพัฒนาที่อยู่อาศัยของชาติ

1.6 คณะอนุกรรมการบูรณาการกฎหมายการบริหารจัดการที่ดิน มีนายอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ เป็นประธานอนุกรรมการ รองเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่จัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พิจารณาเสนอความเห็นในการจัดให้มีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยงาน องค์กร เพื่อให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายของ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

1.7 คณะอนุกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานอนุกรรมการ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้แก่ชุมชนภายใต้ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2558 อนุมัติหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม โดยการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของประเภทที่ดิน กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขภายใต้ความเห็นชอบของ คทช.

ในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในการจัดที่ดินทำกินให้กับชุมชน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2561 ทั่วประเทศจำนวน 635 พื้นที่ 70 จังหวัด ประมาณ 1,023,320 ไร่ เพื่อเร่งรัดการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนสำหรับประชาชน ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมที่ดิน กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่ง คทช. ได้เห็นชอบพื้นที่เป้าหมายที่ผ่านการพิจารณาจาก คทช.จังหวัดแล้ว รวม 313 พื้นที่ 66 จังหวัด รวมเนื้อที่ 808,069 ไร่ โดย คทช.จังหวัด ได้อนุญาตให้ประชาชนเข้าไปทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่เป้าหมายแล้ว จำนวน 121 พื้นที่ 52 จังหวัด รวมเนื้อที่ประมาณ 398,307 ไร่ ประกอบด้วย พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 81 พื้นที่ 48 จังหวัด เนื้อที่ประมาณ 371,426-2-72 ไร่ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน 20 พื้นที่ 7 จังหวัด เนื้อที่ประมาณ 13,180-2-85 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 14 พื้นที่ 5 จังหวัด เนื้อที่ประมาณ 11,109-1-61 ไร่ และที่ดินสาธารณประโยชน์ จำนวน 6 พื้นที่ 4 จังหวัด เนื้อที่ 2,590-0-04 ไร่ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป., หน้า 5)

ทั้งนี้มีพื้นที่ที่ได้มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยแล้ว จำนวน 109 พื้นที่ 48 จังหวัด รวมเนื้อที่ประมาณ 303,359-0-20 ไร่ อีกทั้งยังได้มีการจัดที่ดินให้ประชาชนได้เข้าทำประโยชน์แล้ว จำนวน 165 พื้นที่ 61 จังหวัด 45,329 ราย 57,153 แปลง เนื้อที่ประมาณ 321,481 ไร่ ขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐได้เข้าไปส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้กับประชาชน จำนวน 118 พื้นที่ 56 จังหวัด เนื้อที่ประมาณ 399,488-0-03 ไร่ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาล นอกจากการจัดสรรที่ดินของรัฐให้ประชาชนได้เข้าไปทำประโยชน์แล้ว รัฐบาลยังได้เข้าไปจัดทำสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในพื้นที่เป้าหมายให้ด้วย เช่น ไฟฟ้า ถนน แหล่งน้ำ การให้ความรู้และพัฒนาทักษะทางด้านเกษตร การส่งเสริมการรวมกลุ่ม การส่งเสริมและจัดทำบัญชีครัวเรือน และความรู้ในเรื่องการทำมาหากินให้กับผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน เป็นต้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป., หน้า 5-6)

### **ปัญหาของการจัดการทรัพยากรที่ดินทำกินในรูปแบบ ส.ป.ก.**

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีภารกิจตามกฎหมายในการจัดที่ดินเพื่อจัดสรรให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ที่ดินที่ได้นำมาปฏิรูปที่ดินมีทั้งในส่วนของที่ดินภาครัฐและเอกชน

ในการดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่ผ่านมานั้น พบว่า มีปัญหาที่สำคัญ คือ (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย, 2559, หน้า 26; เกียรติยศ ทรงสง่า, 2560, หน้า 51-52)

1. สถานการณ์ของที่ดินในปัจจุบันนั้น ยังมีแปลงที่ดินที่ยังมิได้ทำการสำรวจจริงวัดอยู่เป็นจำนวนมาก

2. ผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวต่างไม่ให้ความร่วมมือหรือยินยอมเพื่อเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือแม้จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่การส่งมอบพื้นที่คืนเพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการจัดที่ดินตามกฎหมายก็ยังไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำพิพากษา เนื่องจากมีการขัดขวางจากผู้มีอิทธิพลและ/หรือกลุ่มผู้บุกรุก

3. บุคคลซึ่งไม่มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเข้าใช้ประโยชน์โดยอ้างสิทธิในที่ดินจากการซื้อขายต่อจากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการเปลี่ยนมือให้เกษตรกรครอบครองที่ดินขนาดใหญ่และมีการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ มีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสมซึ่งกระทบต่อระบบนิเวศ ความมั่นคงทางทรัพยากรธรรมชาติ และก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้

ในการดำเนินการแก้ไขเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการออกกฎหมาย ดังนี้

1. พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว พิจารณาออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 สั่ง ณ วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในคำสั่งนี้ได้กำหนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เป็นพื้นที่เป้าหมายไว้ คือ

1.1 ที่ดินที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ 500 ไร่ขึ้นไป

1.2 ที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน สิ้นสิทธิเข้าทำประโยชน์แล้ว และครอบครองโดยบุคคลที่มีชื่อผู้ได้รับการจัดที่ดิน มีเนื้อที่ตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไป

1.3 ที่ดินที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ส่งมอบแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว และมีเนื้อที่ตั้งแต่ 500 ไร่ ขึ้นไป

การกำหนดพื้นที่เป้าหมายตาม 1.1 และ 1.2 ให้เป็นไปตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศกำหนด

ในการดำเนินการให้มีการนำที่ดินมาจัดให้เกษตรกร เมื่อ ส.ป.ก. ได้ครอบครองพื้นที่เป้าหมายที่จะนำที่ดินมาจัดให้เกษตรกรตามนโยบายรัฐบาล มีการกำหนดเกษตรกรที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามนโยบายไว้ประกอบไปด้วย

1. เกษตรกรตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของรัฐบาล

2. เกษตรกรที่ถือครองที่ดินเดิมที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 โดยให้รวมถึงบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือผู้สืบสันดานของผู้ถือครองที่ดินเดิมที่ได้ร่วมทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

2. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการตรวจสอบหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

3. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558

ทั้งนี้เมื่อ ส.ป.ก. ดำเนินการตามกฎหมายข้างต้นแล้ว และได้ครอบครองพื้นที่เป้าหมายจะนำที่ดินมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล และจัดให้เกษตรกรที่ได้รับคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 รวมทั้งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีกระบวนการเบื้องต้น ดังนี้

1. กำหนดวางแผนผังแปลงที่ดินที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ (Zoning)
2. ประกาศ คัดกรอง จัดลำดับ และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน
3. พิจารณาคัดเลือกผู้สมควรได้รับการจัดที่ดิน
4. บูรณาการพัฒนาพื้นที่และพัฒนาอาชีพ



ภาพที่ 5 กระบวนการดำเนินการตามนโยบายของพื้นที่ ส.ป.ก.

ในการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับพื้นที่ ส.ป.ก. จากคำสั่ง คสช.ที่ 36/2559 ตามอำนาจรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ซึ่งมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้า คสช. ออกประกาศให้มีการใช้มาตรา 44 เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2561 นั้น ทางด้านสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีพื้นที่ที่ถูกยึดคืนและได้อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่แล้ว มีจำนวนทั้งหมด 20 พื้นที่ ครอบคลุม 7 จังหวัด เนื้อที่จำนวน 13,180-2-85 ไร่ และนำที่ดินดังกล่าวมาจัดสรรให้กับเกษตรกรในรูปแบบสหกรณ์การเกษตรหรือสถาบันเกษตรกรตามนโยบายคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยแล้ว (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป., หน้า 5)

สำหรับพื้นที่ปฏิรูปที่ดินที่นำมาจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนนั้น เป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินที่เคยจัดสรรให้เกษตรกรรายย่อยเข้ามาใช้ประโยชน์ตามระเบียบของ ส.ป.ก. โดยจัดสรรให้รายละไม่เกิน 50 ไร่ และห้ามซื้อ ขาย หรือเปลี่ยนมือ เว้นแต่ตกทอดให้แก่ทายาท แต่เมื่อเวลาผ่านไปมีการเปลี่ยนมือในการถือครองใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าวไปสู่บุคคลเพียงคนเดียว และได้ครอบครองการใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าวเป็นแปลงใหญ่ ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดเงื่อนไขและระเบียบของ ส.ป.ก. ดังนั้น ส.ป.ก.



จึงได้ยึดคืนพื้นที่และนำมาจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ โดยพื้นที่ปฏิรูปที่ดินที่จังหวัดชลบุรี เป็นที่ยึดคืนจากนายทุนตามนโยบายรัฐบาล (ม.44) เพื่อนำมาจัดสรรให้ผู้ยากไร้รายละ 1 ไร่สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย และ 5 ไร่สำหรับเป็นแปลงเกษตร (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป., หน้า 16)

## ปัจจัยนำเข้า (Input)

ในการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี จะวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้า ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

### บุคลากร

ในการขับเคลื่อนนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรีนั้นได้มีคณะกรรมการที่เป็นการขับเคลื่อนที่สำคัญ ประกอบไปด้วย

#### 1. คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดชลบุรี (คทช.จังหวัด)

คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดชลบุรี ได้ดำเนินการตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ที่ 1/2558 ให้เป็นกลไกการทำงานในระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดินที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย การตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินและรายชื่อผู้ยากไร้ การจัดทำแผนปฏิบัติการการจัดที่ดิน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และการตลาดให้แก่ผู้ยากไร้ การตรวจสอบหลักเกณฑ์ ในการจัดที่ดิน และจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ รวมทั้งการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ และการตลาด ตลอดจนการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคโดยดำเนินการร่วมกับคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี เป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัดชลบุรี ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชลบุรี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี และสหกรณ์จังหวัดชลบุรี เป็นอนุกรรมการและเลขานุการร่วมในคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด)

#### 2. คณะทำงานนโยบายที่ดินจังหวัดชลบุรี

ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดชลบุรี ได้มีคำสั่งจังหวัดชลบุรี ที่ 1440/2558 แต่งตั้งคณะทำงานนโยบายที่ดิน จังหวัดชลบุรี จำนวน 3 ด้าน โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

##### 2.1 ด้านจัดหาที่ดิน

คณะทำงานนโยบายที่ดินจังหวัดชลบุรี ด้านจัดหาที่ดิน มีการแต่งตั้งคณะทำงานจำนวน 12 คน โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชลบุรี เป็นประธานคณะทำงาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 2 (ศรีราชา) และผู้อำนวยการสำนัก

จัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 9 (ชลบุรี) เป็นรองประธานคณะทำงาน ผู้อำนวยการส่วนทรัพยากรธรรมชาติ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชลบุรี เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ผู้อำนวยการส่วนจัดการที่ดินป่าไม้ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 9 (ชลบุรี) เป็นคณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ คือ

2.1.1 สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดิน ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครองและส่งมอบให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินดำเนินการ

2.1.2 กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย และมาตรการที่ คทช.จังหวัด กำหนด

2.1.3 เชิญให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใด ๆ ให้ความเห็นต่อคณะทำงาน

2.1.4 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใด ๆ ในการดำเนินการสำรวจและจัดหาที่ดินตามที่ได้รับมอบหมาย

2.1.5 รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดหาที่ดิน ให้คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด)

2.1.6 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช.จังหวัด มอบหมาย

## 2.2 ด้านจัดที่ดิน

คณะทำงานนโยบายที่ดินจังหวัดชลบุรี ด้านจัดที่ดิน มีการแต่งตั้งคณะทำงาน จำนวน 16 คน โดยมีเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี เป็นประธานคณะทำงาน เจ้าพนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดชลบุรี เป็นรองประธานคณะทำงาน หัวหน้ากลุ่มงานวิชาการที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี เป็นคณะทำงานและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ คือ

2.2.1 สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย

2.2.2 จัดทำแผนปฏิบัติการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย

2.2.3 กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย และหลักเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้อง

2.2.4 จัดที่ดินเพื่อจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัยในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์หรือรูปแบบอื่น ๆ โดยพิจารณาร่วมกับคณะทำงานด้านส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

2.2.5 กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ คทช.จังหวัด กำหนด และดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

2.2.6 เชิญให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใด ๆ ให้ความเห็นต่อคณะทำงาน

2.2.7 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใด ๆ ในการดำเนินการจัดที่ดินตามที่ได้รับมอบหมาย

2.2.8 รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการจัดหาที่ดินให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด)

2.2.9 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช.จังหวัด มอบหมาย

### 2.3 ด้านส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

คณะทำงานนโยบายที่ดินจังหวัดชลบุรี ด้านส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ มีการแต่งตั้งคณะทำงาน จำนวน 13 คน โดยมีสหกรณ์จังหวัดชลบุรี เป็นประธานคณะทำงาน เกษตรและสหกรณ์จังหวัดชลบุรี เป็นรองประธานคณะทำงาน ผู้อำนวยการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจสหกรณ์ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดชลบุรี เป็นคณะทำงานและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ คือ

2.3.1 ส่งเสริม พัฒนาอาชีพ และการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงภายใต้การใช้ระบบอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม

2.3.2 พัฒนาระบบสาธารณูปโภค เพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพ

2.3.3 จัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริม พัฒนาอาชีพ และการตลาด

2.3.4 พัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างรายได้ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นใดที่เหมาะสม โดยให้พิจารณาร่วมกับคณะกรรมการจัดที่ดิน

2.3.5 เชิญให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใด ๆ ให้ความเห็นต่อคณะทำงาน

2.3.6 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใด ๆ ในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามที่ได้รับมอบหมาย

2.3.7 รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดหาที่ดินให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด)

2.3.8 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช.จังหวัด มอบหมาย

### งบประมาณ

โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน เป็นโครงการที่รัฐบาลให้ความสำคัญ จึงได้มีการจัดสรรงบประมาณการเพิ่มเติมนอกเหนือจากงบดำเนินงานปกติของแต่ละหน่วยงาน โดยงบบูรณาการได้ถูกจัดสรรให้กับหน่วยงานส่วนกลางที่มีภารกิจในพื้นที่โครงการ คทช. สำหรับงบประมาณในการขับเคลื่อนโครงการของพื้นที่จังหวัดชลบุรีนั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นงบดำเนินงานปกติของแต่ละหน่วยงาน ตามบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยจะพบว่าตั้งแต่เริ่มโครงการถึงปี พ.ศ. 2562

มีการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณทั้งสองพื้นที่กว่า 166,393,777 ล้านบาท อาทิเช่น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป., หน้า 16; สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรี, ม.ป.ป.)

1. งบประมาณในการวางผังแม่บท
  - 1.1 แปลงที่ 378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ งบประมาณ 159,320 บาท
  - 1.2 แปลงที่ 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง งบประมาณ 163,180 บาท
2. งบประมาณในการปรับพื้นที่
  - 2.1 แปลงที่ 378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ งบประมาณ 457,000 บาท
  - 2.2 แปลงที่ 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง งบประมาณ 727,400 บาท
3. งบประมาณงานถนนสายหลัก
  - 3.1 แปลงที่ 378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ งบประมาณ 2,295,000 บาท
  - 3.2 แปลงที่ 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง งบประมาณ 2,700,000 บาท
4. งบประมาณงานถนนสายซอย
  - 4.1 แปลงที่ 378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ งบประมาณ 793,300 บาท
  - 4.2 แปลงที่ 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง งบประมาณ 732,800 บาท
5. งบประมาณสำรวจธรณีฟิสิกส์บ่อบาดาล
  - 5.1 แปลงที่ 378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ งบประมาณ 38,680 บาท
  - 5.2 แปลงที่ 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง งบประมาณ 38,680 บาท
6. งบประมาณก่อสร้างบ่อบาดาล
  - 6.1 แปลงที่ 378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ งบประมาณ 2,481,200 บาท
  - 6.2 แปลงที่ 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง งบประมาณ 1,775,000 บาท
7. งบประมาณในการก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์
  - 7.1 แปลงที่ 378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ งบประมาณ 1,130,000 บาท
  - 7.2 แปลงที่ 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง งบประมาณ 1,130,000 บาท
8. งบประมาณในการก่อสร้างสระเก็บน้ำ
  - 8.1 แปลงที่ 378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ งบประมาณ 68,000,000 บาท
  - 8.2 แปลงที่ 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง งบประมาณ 72,000,000 บาท
9. งบประมาณในพัฒนาที่อยู่อาศัยตามโครงการบ้านมั่นคงชนบทของ พอช.
  - 9.1 แปลงที่ 378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ งบประมาณ 3,384,000 บาท
  - 9.2 แปลงที่ 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง งบประมาณ 3,024,000 บาท

## 10. งบประมาณด้านไฟฟ้า

10.1 แปลงที่ 378 ตำบลเขาชก อำเภอนองใหญ่ งบประมาณ 2,817,408 บาท

10.2 แปลงที่ 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง งบประมาณ 2,546,809 บาท

## 11. งบประมาณสร้างอาคารอเนกประสงค์สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน

11.1 แปลงที่ 378 ตำบลเขาชก อำเภอนองใหญ่ งบประมาณ 1,605,000 บาท

11.2 แปลงที่ 378 ตำบลเขาชก อำเภอนองใหญ่ งบประมาณ 1,605,000 บาท

งบประมาณในการดำเนินโครงการจัดที่ดินในพื้นที่โครงการ คทช. ของจังหวัดชลบุรี ยังคงไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานในพื้นที่ โดยพบว่า งบประมาณส่วนใหญ่นั้นจะเป็นงบประมาณในการจัดเตรียมพื้นที่และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่ยังไม่ทันต่อความต้องการของเกษตรกรในโครงการ ประกอบกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับงบประมาณมาใช้ในการพัฒนาในพื้นที่โครงการ คทช. ที่ไม่สอดคล้องกัน อาจส่งผลให้การดำเนินงานของโครงการไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เช่น หน่วยงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย ได้งบประมาณดำเนินการ แต่งบประมาณในการขุดสระน้ำ และทำถนนยังไม่มีงบดำเนินการ ส่งผลให้เมื่อสร้างบ้านเสร็จแล้ว มีสภาพต่ำกว่าถนน หรือเมื่อเกษตรกรได้รับการสนับสนุนพันธุ์พืช ในขณะที่กรมชลประทานยังไม่ได้รับงบประมาณดำเนินการด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ จึงทำให้ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร พืชที่แจกไปไม่สามารถเจริญเติบโตได้ เป็นต้น

## กระบวนการ (Process) ในการดำเนินโครงการ

ในการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี จะวิเคราะห์กระบวนการดำเนินงาน ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

### ด้านการจัดหาที่ดิน

ในการจัดหาที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สงวนหวงห้ามของรัฐ การไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของเกษตรกรผู้มีรายได้น้อยของจังหวัดชลบุรีนั้น เป็นพื้นที่ยึดคืนจากนายทุน โดยได้มีการดำเนินการกับผู้ถือครองที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินตามคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 36/2559 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 โดยประกาศในพื้นที่เป้าหมายที่ดินที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินฯ ที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ 500 ไร่ขึ้นไป จำนวน 14 แปลง เนื้อที่รวม 16,076 ไร่ ครอบคลุมทั้งหมด 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเกาะจันทร์ อำเภอนองใหญ่ อำเภอบ่อทอง อำเภอพนัสนิคม และอำเภอบางละมุง ([www.education4plus.com](http://www.education4plus.com), 2562; สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรี, 2562)

ผลการดำเนินการตรวจสอบพื้นที่เป้าหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ดำเนินการยึดคืนที่ดินให้เกษตรกรมาดำเนินการจัดที่ดินตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ในลักษณะแปลงรวม ไม่ให้กรรมสิทธิ์ ให้บริหารจัดการที่ดินในรูปแบบกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรเป็นไปตามเงื่อนไขของ ส.ป.ก. จำนวน 2 แปลง เนื้อที่รวมประมาณ 1,105 ไร่ ได้แก่

1. แปลงหมายเลข 378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ 569-3-00 ไร่
2. แปลงหมายเลข 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ 535-1-07 ไร่

#### ด้านการจัดที่ดิน

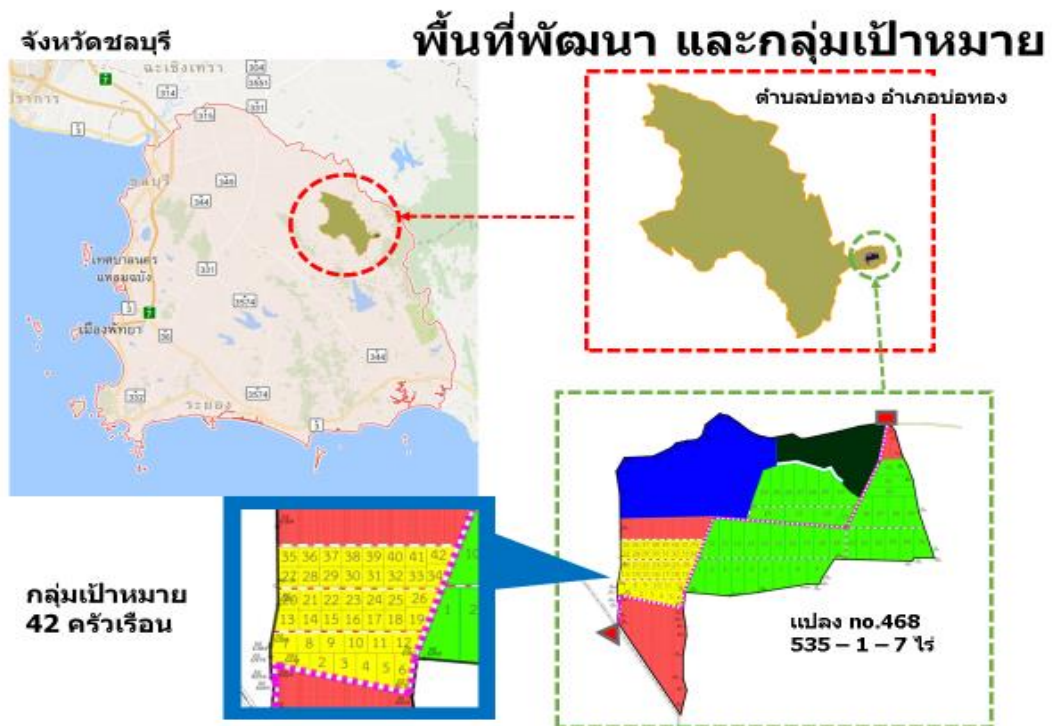
ในการดำเนินการจัดสรรที่ดินนั้น โดยก่อนการจัดสรรได้มีการทำวิจัยศึกษาการใช้ประโยชน์พื้นที่ แล้วพบว่า ที่ดินจำนวน 5 ไร่ สามารถใช้ประโยชน์สำหรับทำกินได้เพียงพอ จึงตั้งเป็นเกณฑ์ที่จะจัดสรรให้สมาชิกเกษตรกรรายละ 5 ไร่ พร้อมทั้งได้มีการหารือร่วมกับกรมธนารักษ์แล้ว โดยรูปแบบของการจัดสรรที่ดินนี้ได้ถูกใช้เหมือนกันทั่วประเทศ ซึ่งในการใช้พื้นที่นั้นจะต้องมีการจัดตั้งเป็นสหกรณ์และทำการเช่าที่ดินกับทาง ส.ป.ก. และจ่ายค่าเช่าให้กับทาง ส.ป.ก. โดยในการส่งคืนค่าเช่า นั้น 3 ปีแรกที่สมาชิกเข้าไปอยู่อาศัย ทาง ส.ป.ก. ได้ยกเว้นค่าเช่า ให้แก่สมาชิกเกษตรกร เนื่องจากต้องการให้เกิดการใช้ประโยชน์พื้นที่ได้อย่างเต็มที่ก่อน

#### 1. การจัดแปลงพื้นที่

ในการจัดวางผังชุมชนนั้น เป็นผังที่ผ่านการประชุมจาก คทช.จังหวัด ซึ่งมีการวิเคราะห์ผังชุมชนที่จะต้องประกอบด้วยแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ถูกให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก ตามด้วยการดูสภาพดิน ขนาดของพื้นที่ที่มีอยู่จำกัด และระบบสาธารณูปโภค

สำหรับพื้นที่ ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี ได้มีการลงพื้นที่ดูงานแปลงหมายเลข 468 จัดสรรแปลงให้เกษตรกรทั้งหมด จำนวน 42 แปลง จัดให้เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ โดยเกษตรกรจะมีกรรมสิทธิ์ในขนาดพื้นที่ 5 + 1 ไร่ แบ่งเป็นแปลงเกษตรกรรม รายละ 5 ไร่ แปลงที่อยู่อาศัย 1 ไร่ พื้นที่ส่วนกลางสำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกัน พื้นที่แปลงรวม และพื้นที่แหล่งน้ำโดยได้นำมาจัดสรรการใช้ประโยชน์ ดังนี้

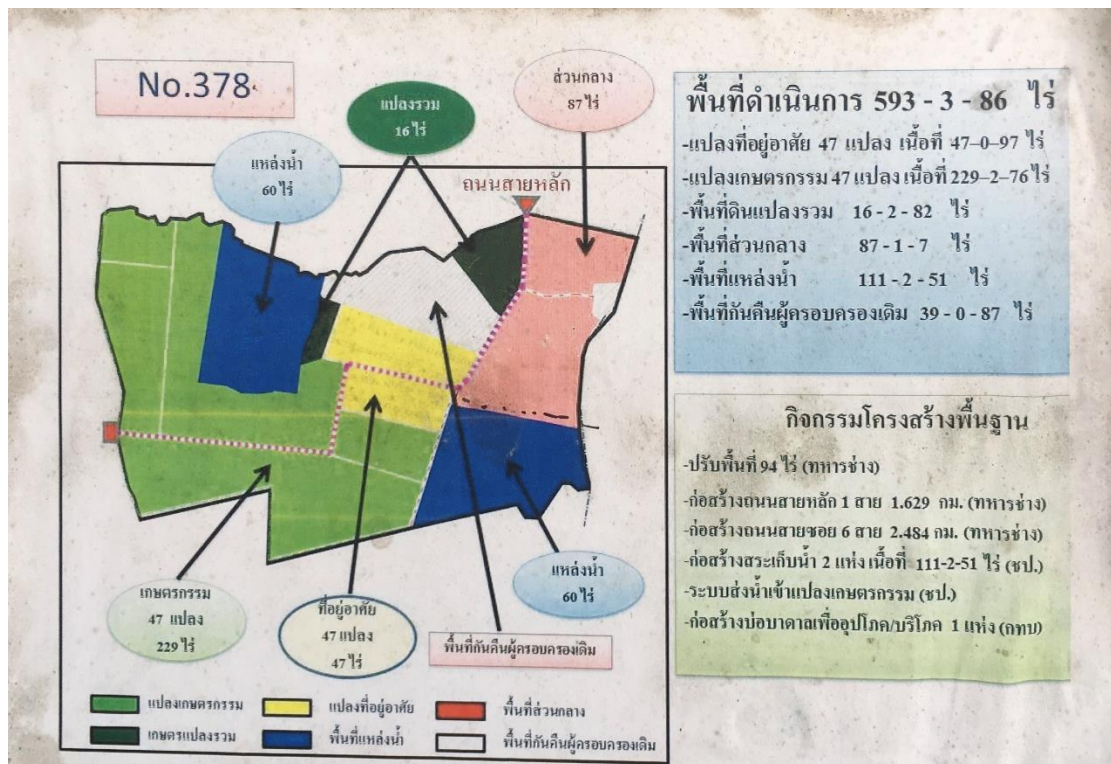
- แปลงที่อยู่อาศัย 42 แปลง	เนื้อที่	44 - 3 - 01	ไร่
- แปลงเกษตรกรรม 42 แปลง	เนื้อที่	217 - 2 - 03	ไร่
- พื้นที่ดินแปลงรวม	เนื้อที่	104 - 0 - 38	ไร่
- พื้นที่ส่วนกลาง	เนื้อที่	74 - 1 - 09	ไร่
- พื้นที่แหล่งน้ำ	เนื้อที่	68 - 0 - 76	ไร่



ภาพที่ 6 การจัดการการใช้ประโยชน์พื้นที่แปลงหมายเลข 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี

สำหรับพื้นที่ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี ได้มีการลงพื้นที่ดูงานแปลงหมายเลข 378 จัดสรรให้เกษตรกรทั้งหมด จำนวน 47 แปลง จัดให้เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ โดยเกษตรกรจะมีกรรมสิทธิ์ในขนาดพื้นที่ 5 + 1 ไร่ แบ่งเป็นแปลงเกษตรกรรม รายละเอียด 5 ไร่ แปลงที่อยู่อาศัย 1 ไร่ พื้นที่ส่วนกลางสำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกัน พื้นที่แปลงรวม พื้นที่แหล่งน้ำ และพื้นที่กันชนผู้ครอบครองเดิม โดยได้นำมาจัดการใช้ประโยชน์ ดังนี้

- แปลงที่อยู่อาศัย 47 แปลง	เนื้อที่	47 - 0 - 97	ไร่
- แปลงเกษตรกรรม 47 แปลง	เนื้อที่	229 - 2 - 76	ไร่
- พื้นที่ดินแปลงรวม	เนื้อที่	16 - 2 - 82	ไร่
- พื้นที่ส่วนกลาง	เนื้อที่	87 - 1 - 7	ไร่
- พื้นที่แหล่งน้ำ	เนื้อที่	111 - 2 - 51	ไร่
- พื้นที่กันชนผู้ครอบครองเดิม	เนื้อที่	39 - 0 - 87	ไร่



ภาพที่ 7 การจัดสรรการใช้ประโยชน์พื้นที่แปลงหมายเลข 378  
ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี

## 2. การคัดเลือกและเตรียมคนก่อนเข้าสู่พื้นที่

การได้รับคัดเลือกเข้ามาอยู่ในโครงการนั้นในการคัดเลือก ผู้เข้าร่วมโครงการ คทช. จะต้องผ่านมาจากการประชาคมในพื้นที่เพื่อยืนยันว่ามีคุณสมบัติเป็นไปตามที่โครงการกำหนดจริง และทำการคัดเลือกเกษตรกรโดยการจับฉลาก จากนั้นส่งข้อมูลไปยังที่ดิน (ส.ป.ก) ว่าผู้ที่ได้รับที่ดินนั้นมีการครอบครองที่ดินอื่นหรือไม่ โดยเกณฑ์พิจารณากลุ่มเป้าหมาย ประกอบไปด้วยผู้อพยพจากพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ผู้ที่รับผลกระทบจากโครงการราชการ เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในท้องถิ่น และเกษตรกรรุ่นใหม่ของ ส.ป.ก. ซึ่งผลจากการคัดเลือก พบว่า

2.1 ในแปลงหมายเลข 378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี แบ่งเป็นเกษตรกรผู้ยากไร้ 43 ราย เกษตรกรรุ่นใหม่ 4 ราย (ปัจจุบัน 3 ราย)

2.2 ในแปลงหมายเลข 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี แบ่งเป็นเกษตรกรผู้ยากไร้ 30 ราย (ปัจจุบัน 28 ราย) เกษตรกรรุ่นใหม่ 6 ราย (ปัจจุบัน 4 ราย) และผู้ได้รับผลกีดันออกจากป่า 6 ราย



### 3. การจัดตั้งเป็นสหกรณ์

ในการจัดสรรพื้นที่และบริหารจัดการพื้นที่นั้นตามนโยบายรัฐบาล จะเป็นในลักษณะแปลงรวม โดยมีการจัดตั้งระบบสหกรณ์พื้นที่ โดยสหกรณ์เป็นกลไกในการเช่าที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ของสมาชิกเกษตรกร จาก ส.ป.ก. และการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยสหกรณ์ที่ได้จัดตั้งขึ้นจะมีคณะกรรมการจากตัวแทนสมาชิกในชุมชนเพื่อบริหารงานชุมชน ในกระบวนการจัดตั้งสหกรณ์นี้ จะมีสำนักงานสหกรณ์จังหวัดเป็นที่ปรึกษา ควบคุม และดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ ตามระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในพื้นที่ชลบุรีนี้ได้มีการจัดตั้งขึ้น จำนวน 2 แห่ง โดยแบ่งเป็นอำเภอละ 1 แห่ง คือ

3.1 แปลงหมายเลข 378 ตำบลเขาซอก อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ 569-3-00 ไร่ จัดตั้งเป็น “สหกรณ์การเกษตรปฎิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ (คทช.) จำกัด” โดยมีคณะกรรมการจากตัวแทนสมาชิกในชุมชน และมีอาคารสำนักงานสหกรณ์ จำนวน 1 แห่ง ซึ่งได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกรมส่งเสริมสหกรณ์



ภาพที่ 8 อาคารสหกรณ์การเกษตรปฎิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ (คทช.) จำกัด

3.2 แปลงหมายเลข 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ 535-1-07 ไร่ จัดตั้งเป็น “สหกรณ์การเกษตรปฎิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด” โดยมีคณะกรรมการจากตัวแทนสมาชิกในชุมชน และมีอาคารสำนักงานสหกรณ์จำนวน 1 แห่ง ซึ่งได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกรมส่งเสริมสหกรณ์



ภาพที่ 9 อาคารสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด

#### 4. สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและที่อยู่อาศัย

ในการดำเนินการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและที่อยู่อาศัย ได้มีการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กองทัพบก สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยมีการวางโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคมีการปรับพื้นที่ตามผังแปลงชุมชนและแปลงเกษตรกรรม

##### 4.1 แปลงหมายเลข 378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี

พื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ (คทช.) จำกัด ได้มีการวางแผนทางในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค และที่อยู่อาศัย คือ

4.1.1 ปรับพื้นที่ตามผังแปลงชุมชนและแปลงเกษตรกรรม เนื้อที่ 94 ไร่

4.1.2 สำรวจรังวัดปูผังแบ่งแปลงเนื้อที่ 569-3-00 ไร่

4.1.3 ถนนสายหลัก จำนวน 1 สาย ระยะทาง 1.631 กม. 10-0-86 ไร่ ในปัจจุบันได้มีการดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว

4.1.4 ถนนสายซอย จำนวน 8 สาย ระยะทาง 2.460 กม. 13-0-31 ไร่ โดยถนนสายซอยทั้ง 8 สาย ได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ประกอบไปด้วย

สายที่ 1 หมายเลขทาง ชบ.102001 ระยะทาง 0.577 กม.

สายที่ 2 หมายเลขทาง ชบ.102002 ระยะทาง 0.191 กม.

สายที่ 3 หมายเลขทาง ชบ.102003 ระยะทาง 0.441 กม.

สายที่ 4 หมายเลขทาง ชบ.102004 ระยะทาง 0.168 กม.

สายที่ 5 หมายเลขทาง ชบ.102005 ระยะทาง 0.382 กม.

สายที่ 6 หมายเลขทาง ชบ.102006 ระยะทาง 0.265 กม.

สายที่ 7 หมายเลขทาง ขบ.102007 ระยะทาง 0.248 กม.

สายที่ 8 หมายเลขทาง ขบ.102008 ระยะทาง 0.188 กม.

4.1.5 แหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค (บ่อบาดาลและระบบกระจายน้ำ) 2 แห่ง ซึ่งในการขุดบ่อบาดาลนั้น พบว่า ผู้รับเหมาขุด จำนวน 4 จุด แล้วไม่พบน้ำ ได้มีการทำหนังสือแจ้งกรมทรัพยากรธรณี เพื่อสำรวจด้านธรณีฟิสิกส์โดยจะเข้ามาดำเนินการในปี พ.ศ. 2562 และเนื่องจากเหตุดังกล่าว จึงไม่สามารถใช้น้ำจากหอดังสูงได้ ในปี พ.ศ. 2561 คณะกรรมการสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ (คทช.) จำกัด จึงได้มีการประสานขอความอนุเคราะห์ขอน้ำเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคจากองค์การบริหารส่วนตำบลเขาชก



ภาพที่ 10 แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคของพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ (คทช.) จำกัด



ภาพที่ 11 บ่อบาดาลที่เกษตรกรรุ่นใหม่ได้ทำการขุดเองเพื่อใช้ในครัวเรือน

4.1.6 แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรจำนวน 2 แห่ง เนื้อที่ 111-3-27 ไร่ โดยกรมชลประทานอยู่ระหว่างการดำเนินการขุดสระน้ำ พร้อมระบบกระจายน้ำ



ภาพที่ 12 แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรของพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน  
อำเภอหนองใหญ่ (คทช.) จำกัด

4.1.7 อาคารสหกรณ์จำนวน 1 แห่ง เนื้อที่ใช้ประมาณ 5 ไร่ ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้มีการดำเนินการก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์สหกรณ์การเกษตร โดยในปัจจุบันได้มีการดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว

4.1.8 อาคารอเนกประสงค์ 1 แห่ง ซึ่งเป็นอาคารศูนย์เรียนรู้ฯ ในปัจจุบันได้มีการดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว

4.1.9 ขยายเขตไฟฟ้า ในปัจจุบันได้มีการดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยมีการเดินสายไฟแรงสูงและสายไฟแรงต่ำ โดยในพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ (คทช.) จำกัด มีการติดตั้งมิเตอร์แล้ว จำนวน 45 หลัง

4.1.10 ที่อยู่อาศัย ในการสร้างที่อยู่อาศัยได้เสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณโครงการบ้านมั่นคงชนบทจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. เพื่อนำไปปลูกสร้างที่อยู่อาศัย จำนวน 47 ครัวเรือน ปัจจุบันในแปลงพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ (คทช.) จำกัด มีการก่อสร้างและเกษตรกรสามารถเข้าอยู่อาศัยได้แล้ว 46 หลัง ดำเนินการขอบ้านเลขที่แล้ว 44 หลัง และยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้าง จำนวน 1 หลัง เนื่องจากต้องปลูกบ้านในพื้นที่ที่อยู่ต่ำกว่าพื้นดิน จึงต้องรอการถมที่ดินก่อน (สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรี, 2562) โดยชุมชนได้มีขั้นตอนการออกแบบวางผังพัฒนาที่อยู่อาศัย ดังนี้



1. การออกแบบบ้าน
2. การวางระบบการอยู่อาศัย รวมทั้งการสร้างกฎกติกาอยู่ร่วมกัน
3. การวางแผนการก่อสร้าง



ภาพที่ 13 ที่อยู่อาศัยของพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ (คทช.) จำกัด

#### 4.2 แปลงหมายเลข 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี

พื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด ได้มีการวางแผนทางในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค คือ

4.2.1 ปรับพื้นที่ตามผังแปลงชุมชนและแปลงเกษตรกรรม เนื้อที่ 72 ไร่

4.2.2 สำรวจรังวัดปูผังแบ่งแปลงเนื้อที่ 535-1-07 ไร่

4.2.3 ถนนสายหลัก จำนวน 1 สาย ระยะทาง 1.820 กม. 11-1-93 ไร่ ในปัจจุบันได้มีการดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว



ภาพที่ 14 ถนนในแปลงเกษตรกรรมของสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด

4.2.4 ถนนสายซอย จำนวน 5 สาย ระยะทาง 2.437 กม. 12-0-63 ไร่ โดยถนนสาย  
ซอยทั้ง 5 สาย ได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ประกอบไปด้วย

สายที่ 1 หมายเลขทาง ชบ.042001 ระยะทาง 1.042 กม.

สายที่ 2 หมายเลขทาง ชบ.042002 ระยะทาง 0.477 กม.

สายที่ 3 หมายเลขทาง ชบ.042003 ระยะทาง 0.335 กม.

สายที่ 4 หมายเลขทาง ชบ.042004 ระยะทาง 0.303 กม.

สายที่ 5 หมายเลขทาง ชบ.042005 ระยะทาง 0.280 กม.

4.2.5 แหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค (บ่อบาดาลและระบบกระจายน้ำ) 2 แห่ง ซึ่งได้มี  
การดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ได้เกิดความเสียหายของท่อส่งน้ำ  
เนื่องจากการวิ่งของรถชนดิน และระบบการดึงน้ำไม่สมบูรณ์ โดยในปัจจุบันยังไม่สามารถใช้ได้



ภาพที่ 15 บ่อบาดาลและระบบกระจายน้ำของพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฎิรูปที่ดิน  
อำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด



ภาพที่ 16 น้ำเพื่ออุปโภคบริโภค โดยเกษตรกรได้ขุดไว้ในแปลง 1 ไร่

4.2.6 แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรจำนวน 1 แห่ง เนื้อที่ 68-0-76 ไร่ ซึ่งในปี พ.ศ. 2561 ได้ดำเนินการขุดไปแล้วเสร็จ 20 ไร่ และในปี พ.ศ. 2562 ดำเนินการขุดอีก 48 ไร่ ซึ่งในปัจจุบันดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ส่วนงานก่อสร้างอาคารบังคับน้ำและเดินท่อเข้าแปลงอยู่ระหว่างการดำเนินการ



ภาพที่ 17 แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรของพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน  
อำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด

4.2.7 อาคารสหกรณ์จำนวน 1 แห่ง เนื้อที่ใช้ประมาณ 5 ไร่ ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้มีการดำเนินการก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์สหกรณ์การเกษตร โดยในปัจจุบันได้มีการดำเนินการแล้วเสร็จ

4.2.8 ขยายเขตไฟฟ้า ในปัจจุบันได้มีการดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยมีการเดินสายไฟแรงสูงและสายไฟแรงต่ำ โดยในพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด มีการติดตั้งมิเตอร์แล้วจำนวน 31 หลัง

4.2.9 ที่อยู่อาศัย ในการสร้างที่อยู่อาศัยได้เสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณโครงการบ้านมั่นคงชนบทจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. เพื่อนำไปปลูกสร้างที่อยู่อาศัย จำนวน 42 ครัวเรือน ปัจจุบันในแปลงพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด มีการก่อสร้างและเกษตรกรสามารถเข้าอยู่อาศัยได้แล้ว 32 ครอบครัวยุติดำเนินการขอบ้านเลขที่ไปแล้ว 31 หลัง อยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้าง 11 หลัง (สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรี, 2562) โดยชุมชนได้มีขั้นตอนการออกแบบวางผังพัฒนาที่อยู่อาศัย ดังนี้

1. การออกแบบบ้าน
2. การวางระบบการอยู่อาศัย รวมทั้งการสร้างกฎกติการอยู่ร่วมกัน
3. การวางแผนการก่อสร้าง





ภาพที่ 18 ที่อยู่อาศัยของพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอปอทอง (คทช.) จำกัด

### ด้านคุณภาพชีวิตและการพัฒนาอาชีพ

การดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิต ตั้งแต่เกิดจนเสียชีวิต ทาง ส.ป.ก. ได้ประสานความร่วมมือให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดชลบุรี (พมจ.) เป็นผู้ดูแล และสืบเนื่องต่อมาถึงการให้ พอช. ได้มีบทบาทเข้ามาช่วยหนุนเสริมเรื่องการทำที่อยู่อาศัยและพัฒนาชุมชน/คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ โดยใช้กระบวนการตั้งแต่การวิเคราะห์ต้นทุนและศักยภาพภายในชุมชน การระบุปัญหาและความต้องการของชุมชน การกำหนดอนาคตและแนวทางการพัฒนา ทั้งนี้ในการส่งเสริมด้านคุณภาพชีวิตและการพัฒนาอาชีพ ในพื้นที่ประกอบไปด้วย (ศิริพงษ์ วงศ์ธัญรักษ์, สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2562; กษิต์เดช ตระการศิริวัฒน์, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม, 2562)

1. การส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ โดยหน่วยงานต่าง ๆ มีแผนงานทั้งด้านการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ ด้านการตลาด และการแปรรูปผลผลิต ทั้งนี้ในการดำเนินงานอย่างเป็นทางการ ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน อาทิเช่น

1.1 สนับสนุนงบประมาณในการฝึกอบรมศึกษาดูงานในพื้นที่อื่น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาของเกษตรกร

1.2 การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้เกษตรกรมีรายได้จากอาชีพหลักและอาชีพรอง คือการทำเกษตรผสมผสานตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงเป็นรายได้เสริม

1.3 การให้การงบประมาณมาเพื่อพัฒนาอาชีพในรูปแบบกลุ่มสหกรณ์ร่วมกันทำ เช่นการจัดทำน้ำส้มเกล็ดหิมะ โรงเพาะเห็ด น้ำหมัก แปรรูปปุ๋ยเห็ด ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยอินทรีย์ และแปรรูปหญ้านาง เป็นต้น

1.4 แจกพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ วัสดุปรับปรุงบำรุงดิน เช่น ปุ๋ยคอก ไม้ค้ำยัน ต้นทุเรียน เป็นต้น

1.5 สนับสนุนร้านค้าขายของริมทาง เชื่อมโยงตลาดชุมชน และกลุ่มวิสาหกิจชุมชนนอกพื้นที่





ภาพที่ 19 ตัวอย่างการสนับสนุนและการพัฒนาอาชีพ

2. ส่งเสริมในลักษณะการรวมกลุ่ม/ชุมชน มีระบบการออมทรัพย์ให้องค์กรชุมชนเป็นหลัก ในการดำเนินการ ประกอบไปด้วย

2.1 เงินออมครัวเรือน ครัวเรือนละ 100 บาท/เดือน

2.2 กองทุนซ่อมแซมบ้าน ครัวเรือนละ 50 บาท/เดือน และ 300 บาท/เดือน ตาม ข้อตกลงในแต่ละพื้นที่

2.3 เงินสวัสดิการกลุ่ม ครัวเรือนละ 30 บาท/เดือน



ภาพที่ 20 ตัวอย่างการใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงพื้นที่ 5 ไร่



ภาพที่ 21 ตัวอย่างการใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงพื้นที่ 1 ไร่ (แปลงที่อยู่อาศัย)

### ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการ

ในการดำเนินนโยบายจัดที่ดินทำกินให้กับชุมชนตามนโยบายของรัฐบาลของพื้นที่จังหวัดชลบุรีนั้น พบว่า มีปัญหาอุปสรรคในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ประกอบไปด้วย

#### 1. ปัญหาอุปสรรคด้านปัจจัยนำเข้า

1.1 การขาดการบูรณาการงานและประสานงานของภาคส่วนราชการต่าง ๆ ที่มุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน โดยในการทำงานแต่ละหน่วยงานทำตามภาระหน้าที่ที่ต่างคนต่างทำ ไม่มีการวางแผนงานก่อนหลัง งบประมาณหน่วยงานใดมาก่อนหน่วยงานนั้นทำ ซึ่งได้นำมาสู่ปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น สร้างบ้านเสร็จแล้ว ทำถนนทีหลัง ทำให้บ้านและพื้นที่อยู่อาศัยอยู่ต่ำกว่าระดับถนน ส่งผลให้เวลาฝนตก น้ำไหลลงมายังพื้นที่แปลงบ้าน เกิดปัญหาฝุ่นจากการขุดดิน และการทำงานของเครื่องจักร หรือการที่มีหน่วยงานมาสร้างแหล่งน้ำให้ ทั้งนี้ต้องใช้กระแสไฟฟ้าในการสูบน้ำ ซึ่งไฟฟ้าในพื้นที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ เป็นต้น ประกอบกับไม่มีเจ้าภาพหลักในการประสานงานหรือติดตามการทำงานในเชิงบูรณาการในพื้นที่

ในการดำเนินตามนโยบายเร่งด่วนนี้ มีหลายหน่วยงานที่ต้องประสานงานเข้าด้วยกัน แต่พอเมื่อเริ่มดำเนินโครงการกลับมีเพียงบางหน่วยงานเท่านั้นที่เข้ามาช่วยและสนับสนุน ในการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรตามนโยบายของรัฐนี้ ส่วนใหญ่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการหลักจะอยู่ที่ ส.ป.ก. เกือบจะทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนน การทำไฟฟ้า หรือแม้แต่ในเรื่องของการบริหารจัดการเรื่องน้ำเอง ซึ่งในเรื่องของงบประมาณจะเป็นการใช้งบประมาณของทาง ส.ป.ก. เป็นหลักในการจัดซื้อ จัดหา จัดจ้างทั้งสิ้น ซึ่งจริง ๆ แล้วจะต้องใช้งบจากหน่วยงานแต่ละส่วน รวมไปถึงความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานในการทำเรื่องโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ

อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องของการขาดกฎระเบียบคู่มือแบบแผนในการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ชัดเจน จึงทำให้แต่ละหน่วยงานต้องยึดหลักเกณฑ์แบบแผนและกฎระเบียบของแต่ละหน่วยงานนั้น ๆ เอง รวมถึงด้านงบประมาณก็เป็นการดึงจากงบประมาณโครงการอื่น ๆ เข้ามาช่วยบางส่วน อันจะส่งผลต่อโครงการหลักที่อาจจะดำเนินการไม่ทัน ไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“มันเป็นเรื่องใหม่เลยไม่มีคู่มือ คือ โครงการการศึกษาด้วย เหมือนกับว่า ทำเองโดยใช้แนวปฏิบัติของการจัดที่ดินแนวเดิม การคิดระเบียบก็ใช้แนวเดิม แต่ว่าคู่มือจริง ๆ ที่ชัดเจนไม่มี คือ เขาก็อิงตามระเบียบของใครของมัน ตามสำนักงานอย่างการบูรณาการ เขาก็อิงแผนตามงบประมาณที่มีอยู่ในมือ เอามาลงพื้นที่ไม่ได้เป็นการที่รัฐบาล ส่งเงินพิเศษมาให้” (จงลักษณ์ ธนานุรักษ์วงศ์, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2562)

ส่วนปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ก็พบว่า แต่ละหน่วยงานนั้นมีหน้าที่และความแตกต่างระหว่างกัน ทุกหน่วยงานต่างมีผู้บังคับบัญชาการ มีผู้ที่สั่งการได้ แต่เมื่อมาปฏิบัติงานร่วมกัน กลับไม่มีหน่วยงานใดที่จะสามารถสั่งการได้ จึงทำให้ขาดผู้ประสานระหว่างหน่วยงาน อันเนื่องมาจากแต่ละหน่วยงานนั้น จะไม่เข้าไปก้าวทำงานของกันและกัน สุดท้ายงานที่ออกมาก็ไม่แล้วเสร็จ งานออกมามีล่าช้าเกินกว่ากำหนด เพราะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการต่าง ๆ ก่อนจะส่งลงมาในแต่ละหน่วยงานเป็นอีกข้อสำคัญ ที่ทำให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างล่าช้า อาทิ เรื่องของงบประมาณของแต่ละหน่วยงานที่ได้มาขาดการประสานงานร่วมกัน เมื่อได้งบประมาณมาแล้ว กลับพบว่า ไม่มีหน่วยงานใดหรือผู้บัญชาการที่จะสามารถสั่งการกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า



“คือ มันไม่มีใครสั่งการใครได้ เราไปก้าวกายเขาก็ไม่ได้ ไปขอร้องเขาได้ แต่เขาไม่มาล้ากอย่างใครจะทำไม่ มันต้องมีคนใดคนหนึ่ง ที่สั่งการได้ ตอนนีเหมือน ส.ป.ก จะเป็นแค่เจ้าของที่อย่างเดียวน เหมือนคุมทั้งหมดเป็นหน่วยงานหลักเลย พอช. ตอนนี้จะต้องเข้ามา เนื่องจากต้องพัฒนาอาชีพ ก็เริ่มเข้ามาละ เพราะว่าจากการที่เราไปดันให้ทำนั่นทำนี่ พอมันเกิดขึ้นมาก็เริ่มมีการรวมกลุ่มหน่วยงานต่าง ๆ เพราะถ้าเกิดปล่อยเลยมันก็ไม่มีใครอยากเข้า” (จงลักษณ์ ธนาบุรุษวงศ์, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2562)”

1.2 การเปลี่ยนแปลงของบุคลากร โดยเฉพาะการโยกย้ายตำแหน่งหรือการเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบ ส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องของนโยบาย และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ “ฝ่ายปฏิบัติการ” ซึ่งส่งผลให้ในการพัฒนาพื้นที่ตามนโยบายของรัฐบาล จึงยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

1.3 ในกระบวนการวางแผนและกำหนดแนวทางหรือรูปแบบในการดำเนินโครงการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (โดยเฉพาะผู้เข้าร่วมโครงการ) ไม่มีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ เป็นไปในลักษณะ “รัฐจัดให้”

1.4 ปัญหาในเรื่องระเบียบราชการ ความพอเพียงในงบประมาณ และระบบงบประมาณของหน่วยงาน ที่เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการดำเนินโครงการ

## 2. ปัญหาอุปสรรคด้านกระบวนการในการดำเนินโครงการ

2.1 การคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย ที่มีกระบวนการคัดเลือกแบบก้นหอย (เริ่มต้นจากการคัดเลือกคนในพื้นที่ก่อนและจึงขยับการคัดเลือกไปยังกลุ่มเกษตรกรนอกพื้นที่) ซึ่งส่งผลให้กลุ่มเป้าหมายที่ได้มาจะมีความหลากหลายของความเป็นมาและวัฒนธรรมของการใช้ชีวิตร่วมกัน รวมถึงข้อมูลของผู้ขึ้นทะเบียนก็ไม่ใช่ข้อมูลที่อาจจะไม่ได้เป็นปัจจุบันหรือครอบคลุมต่อข้อเท็จจริงมากเพียงพอ

2.2 รูปแบบการจัดการที่ดิน ซึ่งการจัดการพื้นที่ที่ต่อแปลง/ครัวเรือน จะประกอบด้วยที่ดินสำหรับอยู่อาศัย ที่ดินสำหรับทำการเกษตรเลี้ยงชีพ และที่ดินแปลงรวม เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน ภายใต้การจัดการของระบบสหกรณ์ โดยพบว่า การจัดสรรยังมีการแบ่งลักษณะในการปลูกสร้าง คือลักษณะการใช้ที่ดิน โดยที่อยู่อาศัยอยู่บริเวณหนึ่งและที่ทำกินอยู่บริเวณหนึ่ง เป็นการจัดการที่เรียกว่า 5 + 1 ไร่ ซึ่งการจัดในลักษณะนี้เกษตรกรอาจจะต้องมีการใช้จ่ายเพื่อเคลื่อนย้ายไปทำเกษตรและการดูแลแปลงจะทำได้ยากกว่า ส่วนการจัดการแปลงรวม ในเบื้องต้นพบว่า การจัดการที่ดินแปลงรวมยังไม่เกิดการพัฒนาอย่างเต็มพื้นที่ เนื่องด้วยกระบวนการรวมกลุ่ม แบ่งกลุ่มการทำงานยังไม่แข็งแรง

บางพื้นที่อยู่ในช่วงของการปรับสภาพดินให้เหมาะกับการเกษตร แต่บางพื้นที่ที่ได้ยึดคืนจากกลุ่มนายทุนที่มีผลิิตผลการเกษตรไว้แล้ว กลุ่มเกษตรกรก็จะสามารถสานต่อได้

2.3 กระบวนการเตรียมคนก่อนเข้าสู่แปลงที่ดิน 5 วัน ซึ่งอาจจะยังสร้างการรับรู้ร่วมกัน รวมถึงทิศทางเป้าหมายในการมาอยู่ร่วมกันในการขับเคลื่อนชุมชนร่วมกันที่ยังไม่ดีพอ ทำให้เมื่อมาอยู่ร่วมกัน ทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน ในรูปแบบส่วนรวม ต้องคำนึงถึงกฎกติการ่วมภายใต้ความแตกต่างหลากหลาย จึงยังไม่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนและมีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นบ้างในบางครั้ง

2.4 กระบวนการคัดเลือก จัดสรร และออกแบบการใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดิน เกิดจากการวางแผนโดยหน่วยงานเป็นหลัก ส่งผลให้ผลการทำงานในพื้นที่เกิดข้อติดขัดหลายประการ อาทิ การอยู่ร่วมกันของกลุ่มสมาชิกเกษตรกร การมีส่วนร่วมในการจัดการ การวางแผนการใช้ระบบสาธารณูปโภค การส่งเสริมการทำเกษตรที่เหมาะสม ฯลฯ จึงทำให้เกษตรกรเข้าไปอยู่อาศัยแล้วไม่สามารถสร้างรายได้จากการทำเกษตรได้ หรือต้องใช้ระยะเวลาในการพัฒนาที่ดินเพื่อทำการเกษตร จนบางรายเกิดปัญหาหนี้สินเพิ่มพูน

2.5 กลไกสหกรณ์ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่และเกษตรกรที่ถือเป็นหนึ่งในสมาชิกของสหกรณ์ก็ยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจ อุดมการณ์ และความคิดในตัวของสหกรณ์ รวมถึงการบริหารจัดการชุมชนในรูปแบบสหกรณ์ (แปลงรวม) มีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากยังเป็นสหกรณ์ในรูปแบบเดิม ๆ ระบบสหกรณ์ยังไม่สามารถรองรับบริการสินค้าให้สมาชิกได้ ยังมีความจำเป็นต้องพึ่งสินค้าจากภายนอก อย่างเช่น เกษตรกรได้รับการคัดเลือกเข้ามาอาศัยในพื้นที่ของโครงการแล้ว เกษตรกรจะต้องทำการเกษตรทั้งในพื้นที่บ้านของตนเอง และในส่วนของที่ดินแปลงรวม เพื่อเก็บผลผลิตและนำไปต่อยอดให้มีเงินในระบบสหกรณ์เพียงพอต่อการจัดแบ่งรายได้จากการขายผลผลิตจากพื้นที่แปลงรวม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ชาวบ้านทำการเกษตรเพียงแค่นั้นในที่ดินของตนเองเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงที่ดินแปลงรวมที่ควรจะช่วยกันดูแลบูรณะให้สมบูรณ์เสียก่อน ทำให้ระบบสหกรณ์ต้องขาดรายได้การขายผลผลิตไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายของแต่ละครัวเรือน และไม่สามารถปล่อยกู้ให้เกษตรกรรายเดี่ยวได้ จึงทำให้เกษตรกรขาดรายได้ (สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรี, 2562) ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“แปลงทำไร่ คือ เราให้เขาไถ คือ มันเป็นสิทธิของเขา เขาก็เลย ต้องทำแปลงของเขาเอง คือว่า ทุกคนมีความเห็นแก่ตัว มันมีทุกคน อยู่แล้ว... เพราะว่าเขาก็ได้ของเขาเองไง ตรงนั้นเหมือนกับรัฐให้ อย่าง บ่อทองก็จะได้จากป่าปาล์ม แต่เขาไม่เคยดูแลเลย เขาเก็บผลประโยชน์ เสร็จ ทุกวันนี้มีรายได้ได้ใหม่ รายได้ก็ใช้ว่าจะได้ หนึ่งเขาเคยดูแลใหม่ ใส่ปุ๋ยใหม่ ประชุมเสร็จ เอาเงินแล้วก็กลับไป” (จงลักษณะ ธนาบุรุษวงศ์, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2562)

เมื่อสหกรณ์ขาดรายได้ก็จะไม่มีเงินเข้ามาหมุนเวียนในระบบสหกรณ์ เกษตรกรที่เป็น รายเดี่ยวจึงไม่สามารถไปกู้กับทางสหกรณ์ได้ เพราะมีวงเงินไม่เพียงพอ ฉะนั้นควรต้องเข้าไปร่วมกัน พัฒนาในที่ดินแปลงรวมที่เป็นของสหกรณ์เพื่อสหกรณ์จะได้มีรายได้ เกษตรกรจึงจะสามารถกู้เงินจาก แหล่งนี้ได้ เพราะถ้าหากไปกู้กับทาง ธ.ก.ส. หรือระบบอื่น ๆ จะมีดอกเบี้ยร้อยละ 12 ซึ่งสูงกว่าอัตรา รายรับของเกษตรกร ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“มันประมาณนี้ คือ การพัฒนาคน มันยากตรงที่คนไม่ได้ร่วมมือ คือ ทุกคนต่างจะเอาที่ดินทำกิน เอาที่อยู่อาศัย แต่ว่าถามว่า ตัวเองจะ ทำใหม่ มีไม่กี่เปอร์เซ็นต์หรอก มีทำประชาคมตอนนั้น อยากรู้ได้ทุเรียน ก็จัดให้ไป ปลูกละตายปลูกไม่เป็นบ้าง อย่างพอไปให้เสร็จก็วางทิ้งตาย อันนี้คือ การจัดการของคน” (จงลักษณะ ธนาบุรุษวงศ์, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2562)

รวมถึงการจัดการผลผลิตของเกษตรกร ประเด็นสำคัญ คือ ตอนนี้เกษตรกรมีผลผลิต เป็นของตนเอง แต่ยังขาดตลาดในการรองรับผลผลิตของเกษตรกร ระบบสหกรณ์ที่มียังไม่สามารถ ดำเนินการได้ จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรยังขาดรายได้ ทั้งนี้มีหน่วยงานของรัฐที่เข้ามา ประสานงาน จัดหาแหล่งตลาดรองรับผลผลิตของเกษตรกร แต่ก็ไม่มีตลาดใดรองรับและชัดเจนใน เรื่องของการรับออเดอร์ มีเพียงแค่ตลาดชุมชนเท่านั้นที่ให้เกษตรกรลงพื้นที่จำหน่ายพืชผล แต่ก็มีใช้ ทุกครัวเรือนที่ทำอาชีพค้าขายโดยเฉพาะ แต่ยังมีอาชีพหลักที่ต้องทำอยู่ อีกทั้งตลาดชุมชนนั้นไม่ได้มี ทุกวัน เพราะฉะนั้นรายได้จากการค้าขายเพียงไม่กี่วันนั้น จึงไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ดัง คำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ที่ผมบอกไปว่า ที่นี่ผมขอแค่มีตลาด เขาสามารถที่จะส่งได้ เมื่อวันก่อนผมไปประชุมที่อมตะนคร ตอนแรกนี่กว่าจะรับออเดอร์ได้ก็ไม่ได้ กลายเป็นว่า เขาอยากให้ออกมาจัดการภายในก่อน ก็เลยไม่ถึงเรา ที่นี่ของเราที่จะส่งป่าแวน ผมติดต่อไปหลายทีแล้วก็ยังไม่ชัดเจนในเรื่องของออเดอร์” (กษิตีเดช ตระการศิริวัฒน์, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2562)

2.6 สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภคที่ไม่มีความพร้อม โดยเฉพาะเรื่องของแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและไฟฟ้า เนื่องจากเป็นปัจจัยที่สำคัญในการเชื่อมต่อกับเรื่องอื่น ๆ รวมถึงการทำเกษตรเพื่อสร้างรายได้ ทำให้การใช้ทรัพยากรที่ดินในกระบวนการผลิตจึงยังไม่สามารถใช้อย่างเต็มที่

2.7 ปัญหาในเรื่องการประกอบอาชีพ ทั้งในเรื่องทุนทรัพย์ในการประกอบอาชีพและความพร้อมของสภาพพื้นที่ ถึงแม้จะมีที่ดินทำกินแล้วก็ตาม ทำให้เกษตรกรที่เมื่อต้องย้ายเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่ไม่สามารถหารายได้ แต่มีภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องครอบครัวเกิดขึ้นอยู่ทุกวัน ทำให้จำเป็นต้องไปกลับยังพื้นที่เก่า หรือออกไปทำงานนอกพื้นที่ บางรายต้องย้ายทั้งที่อยู่และการประกอบอาชีพ จนกลายเป็นผู้อยู่ในสถานะตกงาน

2.8 การพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิต โดยอยู่บนพื้นฐานของความหลากหลายทางสังคมและบริบทพื้นที่ ส่งผลให้การส่งเสริมจะไม่สามารถทำได้ในลักษณะเดียวกัน จะต้องมี การประเมินศักยภาพของพื้นที่ และสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่สามารถนำไปใช้กับการประกอบอาชีพได้ ซึ่งที่ผ่านมากกระบวนการส่งเสริมมักเป็นการส่งเสริมที่คล้ายคลึงกันในทุกพื้นที่ ทำให้บางพื้นที่สามารถดำเนินการได้และไม่สามารถดำเนินการได้ อาทิ การแจกต้นทุเรียน กิ่งพันธุ์ทุเรียน การแจกพันธุ์สัตว์ ซึ่งกลุ่มเกษตรกรไม่เคยมีความรู้และทักษะในสิ่งเหล่านั้นมาก่อน เป็นต้น หรือการขาดข้อมูลความรู้ ความเชี่ยวชาญของเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือก ซึ่งในบางครั้งเมื่อรัฐได้ส่งเสริมและสนับสนุนสิ่งต่าง ๆ ให้กับเกษตรกรในชุมชน แต่ตัวเกษตรกรไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ มากพอเมื่อนำไปปฏิบัติก็ไม่ประสบความสำเร็จเปรียบเสมือน “การให้ของ แต่ไม่ให้ทักษะความรู้”

2.9 เกษตรกรกลายเป็นนกอพยพ ศึกษาดูงาน และต้อนรับหน่วยงานราชการ เนื่องจากพบว่า มีหน่วยงานราชการภาคส่วนต่าง ๆ ลงมาสู่พื้นที่ตลอดเวลา เวลาส่วนใหญ่ของเกษตรกรถูกใช้ไปกับการประชุม การต้อนรับหน่วยงาน การอบรมศึกษาดูงาน ไม่มีเวลาในการทำงาน แต่เกษตรกรต้องกิน ต้องใช้ ต้องจ่าย ต้องซื้อ ซึ่งการเข้ามาช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนของภาครัฐเป็นสิ่งที่ดี จึงควรมีการจัดระบบและการบริหารจัดการการทำงานของภาครัฐกับพื้นที่ที่มีความเหมาะสม

2.10 ปัญหาการเมืองในพื้นที่ ซึ่งเป็นไปใน 2 ลักษณะ คือ ประการแรก การไม่ได้มีการประสานหรือทำความเข้าใจกับผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อโครงการดำเนินการแล้ว หน่วยงานเหล่านี้ในพื้นที่จะต้องเข้ามาดูแลและพัฒนาต่อเนื่อง ซึ่งการขาดการประสานงานและการมีส่วนร่วมขององค์กรหรือหน่วยงานในพื้นที่นำมาสู่ความไม่เข้าใจกัน และภาระทางงบประมาณในการจะมาช่วยเหลือในอนาคต และประเด็นที่สอง ผู้ที่สูญเสียผลประโยชน์ (นายทุน) จากนโยบายดังกล่าว นำมาซึ่งความหวาดระแวงในความมั่นคงปลอดภัยในการอยู่ในพื้นที่

2.11 ด้านการติดตามและประเมินผล ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรีและรายงานให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ รวมทั้งในปี พ.ศ. 2561 ได้มีการจัดเวทีร่วมระหว่าง พอช. และ ส.ป.ก. ในการทบทวนผลการดำเนินโครงการที่ผ่านมา ร่วมกัน โดยได้เชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและภาคีเครือข่ายเข้าร่วมเวทีสัมมนาแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน ทั้งนี้สิ่งที่ค้นพบ ก็คือ ในการดำเนินกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ของแต่ละส่วนงานขาดการติดตามประเมินผลอย่างชัดเจน ทำให้ขาดโอกาสในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ให้ดีขึ้น ทั้งนี้เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการจะได้ประโยชน์สูงสุดจากการดำเนินนโยบายในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ ยังขาดการติดตามประเมินผลของแต่ละหน่วยงานว่า งบประมาณในแต่ละโครงการ/กิจกรรมที่ใช้ไปนั้น มีความคุ้มค่า เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ และมีการนำข้อมูลมาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นได้อย่างไร

## ผลการดำเนินโครงการ

ในการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี จะวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

### ผลผลิต (Output) จากการดำเนินโครงการ

การดำเนินนโยบายจัดที่ดินทำกินให้กับชุมชนมีขั้นตอนของเงื่อนไขการคัดเลือกระดับบนเป็นขั้นตอนการทำงานของรัฐบาลที่ผ่านกลไกของ คทช. โดยมีชุดคณะทำงานใหญ่ 1 ชุด และแบ่งเป็นชุดคณะทำงานอนุกรรมการอีก 3 ชุดย่อย คือ ชุดคณะทำงานเพื่อจัดหาที่ดิน ชุดคณะทำงานเพื่อจัดสรรที่ดิน และชุดคณะทำงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและรายได้ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในการเข้าไปรับรอง รับรู้ รับทราบ ส่วนบทบาทของ ส.ป.ก. อยู่เพียงช่วงของขั้นตอนการสรรหาที่ดินที่ถูกใช้ผิดวัตถุประสงค์หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพื่อยึดคืนให้พี่น้องได้ทำเกษตรกรรม โดยกลุ่มเป้าหมายหลักของการจัดคนเข้ามาอยู่ในพื้นที่ 4 กลุ่มสำคัญ คือ (1) กลุ่มผู้อพยพจากพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ (2) กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการรัฐ (3) กลุ่มเกษตรกรผู้ยากไร้ในท้องถิ่น และ (4) กลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่ที่ลงทะเบียนกับ ส.ป.ก. ซึ่งเมื่อได้ที่ดินและได้คนแล้ว จึงเข้าสู่การวางแผน



และคัดเลือกคนเพื่ออยู่ตามแปลงด้วยวิธีการจับฉลาก เป็นกระบวนการหนึ่งๆที่เมื่อถามความเห็นของผู้เข้าร่วมคัดเลือกแล้ว ต่างยอมรับในกระบวนการจัดสรรรูปแบบนี้ จากการดำเนินนโยบายมีผลผลิตที่สำคัญ คือ

### 1. การจัดที่ดิน

จากการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนนั้น ในพื้นที่จังหวัดชลบุรีมีการนำพื้นที่ของ ส.ป.ก. มาจัดที่ดินให้กับเกษตรกร จำนวน 2 แปลง คือ แปลงหมายเลข 378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี และแปลงหมายเลข 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี และมีการดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และเป็นที่อยู่อาศัยในพื้นที่ในรูปแบบแปลงรวมและขอเช่าใช้พื้นที่โดยสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด และสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ (คทช.) จำกัด มีการจัดทำรายละเอียดจัดผังแปลงที่ดิน ดังนี้

ในพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ (คทช.) แปลงหมายเลข 378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี มีเนื้อที่รวมทั้งหมด 535-1-07 ไร่ แบ่งเป็นแปลงที่อยู่อาศัย 47 แปลง เนื้อที่ 47-0-97 ไร่ แปลงเกษตรกรรม 47 แปลง เนื้อที่ 229-2-76 ไร่ พื้นที่ดินแปลงรวม เนื้อที่ 16-2-82 ไร่ พื้นที่ส่วนกลาง เนื้อที่ 87-1-7 ไร่ พื้นที่แหล่งน้ำ เนื้อที่ 111-2-51 ไร่ พื้นที่กันคืนผู้ครอบครองเดิม เนื้อที่ 39-0-87 ไร่ ได้ดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ จำนวน 47 ราย แบ่งเป็นเกษตรกรผู้ยากไร้ 43 ราย เกษตรกรรุ่นใหม่ 4 ราย ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) คงเหลือ 3 ราย และอยู่ระหว่างการดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรเข้ามาทดแทนเพิ่มเติมตามกระบวนการ

ในพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด แปลงหมายเลข 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี มีเนื้อที่รวมทั้งหมด 569-3-00 ไร่ มีการจัดแปลงที่อยู่อาศัย 42 แปลง เนื้อที่ 44-3-01 ไร่ แปลงเกษตรกรรม 42 แปลง เนื้อที่ 217-2-03 ไร่ พื้นที่ดินแปลงรวม เนื้อที่ 104-0-38 ไร่ พื้นที่ส่วนกลาง เนื้อที่ 74-1-09 ไร่พื้นที่แหล่งน้ำ เนื้อที่ 68-0-76 ไร่ ได้ดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ จำนวน 42 ราย แบ่งเป็น เกษตรกรผู้ยากไร้ 30 ราย ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) คงเหลือ 28 ราย เกษตรกรรุ่นใหม่ 6 ราย ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) คงเหลือ 4 ราย ผู้ได้รับการผลักดันออกจากป่า 6 ราย และอยู่ระหว่างการดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรเข้ามาทดแทนเพิ่มเติมตามกระบวนการ

### 2. การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและที่อยู่อาศัย

ในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและที่อยู่อาศัยของพื้นที่จังหวัดชลบุรี ได้มีการดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นถนน แหล่งน้ำ ไฟฟ้า และที่อยู่อาศัย ดังนี้

ในพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ (คทช.) จำกัด มีการดำเนินการ ถนนสายหลัก จำนวน 1 สาย ถนนสายซอย จำนวน 8 สาย แหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค (บ่อบาดาล และระบบกระจายน้ำ) 2 แห่ง อาคารสหกรณ์ จำนวน 1 แห่ง อาคารเอนกประสงค์ 1 แห่ง ขยายเขต ไฟฟ้า ในปัจจุบันได้มีการดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยมีการเดินสายไฟแรงสูงและสายไฟแรงต่ำ โดยในพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ (คทช.) จำกัด มีการติดตั้งมิเตอร์แล้ว จำนวน 45 หลัง การสร้างที่อยู่อาศัยได้เสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณโครงการบ้านมั่นคง ชนบทจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. เพื่อนำไปปลูกสร้างที่อยู่อาศัย จำนวน 47 ครัวเรือน เข้าอยู่อาศัยได้แล้ว 46 หลัง ดำเนินการขอบ้านเลขที่แล้ว 44 หลัง และยังไม่ได้ ดำเนินการก่อสร้าง จำนวน 1 หลัง เนื่องจากต้องปลูกบ้านในพื้นที่ที่อยู่ต่ำกว่าพื้นดิน

ในพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด มีการดำเนินงานถนน สายหลัก จำนวน 1 สาย ถนนสายซอย จำนวน 5 สาย แหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค (บ่อบาดาลและ ระบบกระจายน้ำ) 2 แห่ง ทั้งนี้ได้เกิดความเสียหายของท่อส่งน้ำเนื่องจากมีการวิ่งของรถชนดิน และ ระบบการดึงน้ำไม่สมบูรณ์ โดยในปัจจุบันยังไม่สามารถใช้งานได้ มีแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร จำนวน 1 แห่ง อาคารสหกรณ์ จำนวน 1 แห่ง ในการสร้างที่อยู่อาศัยได้เสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณ โครงการบ้านมั่นคงชนบทจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. เพื่อนำไป ปลูกสร้างที่อยู่อาศัย จำนวน 42 ครัวเรือน ปัจจุบันในแปลงพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอ บ่อทอง (คทช.) จำกัด การก่อสร้างเกษตรกรสามารถเข้าอยู่อาศัยได้แล้ว 32 ครอบครัว และ ดำเนินการขอบ้านเลขที่ไปแล้ว 31 หลัง อยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้าง 11 หลัง

### 3. การพัฒนาคุณภาพชีวิตและอาชีพ

ภายหลังจากเกษตรกรที่ได้รับคัดเลือกและเข้าอยู่ในพื้นที่แล้ว หน่วยงานและองค์กร เครือข่าย ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคประชาชนได้เข้าให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในด้าน การพัฒนาปรับปรุงบำรุงดิน การให้ความรู้ในด้านการรวมกลุ่ม การจัดทำบัญชีครัวเรือน การสนับสนุน แหล่งเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ การหาตลาดรับซื้อผลผลิต การพัฒนาแปรรูปผลผลิต การสนับสนุนพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ และการส่งเสริมอาชีพ จัดฝึกอบรมอาชีพให้กับเกษตรกร ในการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ ทั้งที่แปลงรวม แปลงทำกิน 5 ไร่ และพื้นที่อยู่อาศัย 1 ไร่ และมีการ จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์

## ผลลัพธ์ (Outcome)

### 1. รายได้และคุณภาพชีวิต

โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ส่งผลให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีที่อยู่อาศัยของตนเอง ไม่ต้องเช่าเขาอยู่ หรือออกไปรับจ้างภายนอก สามารถหาเลี้ยงชีพของตนเองได้ ที่ดินเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดที่อยู่อาศัยและการทำมาหากินตามมา โดยสามารถสร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัว ในแปลงที่ดินที่อยู่อาศัย 1 ไร่ ซึ่งมีการปลูกพืชแบบผสมผสาน เช่น ปลูกผักผลไม้ เลี้ยงสัตว์ เพาะพันธุ์กล้าไม้ ทำโรงเห็ด ทำปุ๋ยอินทรีย์ เป็นต้น สามารถนำมาเป็นอาหารบริโภคในครัวเรือน แบ่งปันให้เพื่อนบ้าน และเมื่อมีมากพอหรือเหลือก็สามารถขายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือนได้ ในขณะที่แปลงที่ทำกิน 5 ไร่ ก็สามารถสร้างรายได้ให้กับครัวเรือน โดยพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด ด้วยลักษณะของพื้นที่ที่กลุ่มพ่อค้านายทุนเคยมาปลูกต้นปาล์มไว้ จึงกลายเป็นต้นทุนของเกษตรกรที่ย้ายเข้ามาอยู่ในที่แห่งนี้ โดยสามารถหารายได้จากต้นปาล์มต่อไปได้ ตั้งแต่ย้ายเข้ามาอยู่อาศัยถึงแม้จะไม่เคยปลูกต้นปาล์มมาก่อน และมีการปลูกพืชเสริม หรือทำโรงเรือนเพาะเห็ด ในแปลงปาล์ม เพื่อเป็นรายได้เสริมและทดแทนปาล์มในอนาคต ส่วนในพื้นที่สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ (คทช.) จำกัด ในแปลงที่ดิน 5 ไร่ ยังไม่สามารถที่จะสร้างรายได้ให้กับครอบครัวได้ เนื่องจากปัญหาของสภาพพื้นที่ การถมดิน ดินเสื่อมคุณภาพ จะต้องมีการปรับปรุงพัฒนา ก่อน รวมถึงปัญหาแหล่งน้ำที่ยังไม่เพียงพอในการทำการเกษตร

### 2. การจัดการและแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน

การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ก่อให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับที่ดินภายใต้โครงการ คทช. ได้มีการเปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกินหรือผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นผู้อยู่อาศัยทำกินในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย สามารถแก้ไขปัญหาในการถือครองที่ดิน ปัญหาความยากจน และลดความเหลื่อมล้ำให้กับเกษตรกรได้

## ผลกระทบ (Impact)

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินให้ชุมชนในพื้นที่จังหวัดชลบุรีที่สำคัญ คือ

### 1. การพึ่งตนเองได้และความมั่นคงในการดำเนินชีวิต

จากก่อนที่มีการดำเนินนโยบายสภาพเดิมของเกษตรกร ประกอบอาชีพรับจ้างรายวัน ด้านการเกษตร รับจ้างก่อสร้าง และค้าขาย สู่การมีบ้าน มีที่ดิน ส่งผลให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จากการทำการเกษตรแบบผสมผสาน มีอาชีพหลัก อาชีพเสริม มีการวางแผนรายได้ในระดับต่าง ๆ ทั้งรายวัน รายเดือน รายปี มีการสร้างระบบสวัสดิการของชุมชน และเชื่อมโยงเป็นภาคีเครือข่ายภายใต้การปรับเปลี่ยนการดำเนินชีวิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งจะส่งผลให้ครอบครัว และชุมชนมีความเข้มแข็งขึ้นสู่การพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

2. การแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ที่ดินไม่มีการเปลี่ยนมือหรือถือครองโดยผิดกฎหมาย

ผลการดำเนินนโยบายได้สะท้อนถึงความมั่นคงในการถือครองที่ดิน จากการที่มีการกำหนดรูปแบบการเช่าในลักษณะแปลงรวม (สหกรณ์) ซึ่งการจะถูกซื้อขายเปลี่ยนมือในที่ดินของรัฐจากเกษตรกรเปลี่ยนมือไปสู่นายทุนเข้าครอบครองที่ดินของรัฐในลักษณะแปลงใหญ่เป็นไปได้ยากขึ้น และส่งผลให้เกษตรกรที่เคยบุกรุกพื้นที่ป่าหรือบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐอย่างผิดกฎหมาย ออกมาอยู่ในระบบและสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย นโยบายการจัดที่ดินให้ชุมชนซึ่งถือได้ว่าเป็นการสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และแก้ไขปัญหาความยากจนไม่มีที่ดินทำกินลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้

## แนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาในการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี

สำหรับแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาในการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยมีข้อเสนอในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

### การวางกลไกและบทบาทของเครือข่ายภาคีในการขับเคลื่อนโครงการ

1. ในการวางกลไกในการขับเคลื่อนโครงการนั้น อาจกำหนดเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับพื้นที่

1.1 ระดับจังหวัด มีองค์ประกอบจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม

1.2 ระดับพื้นที่ มีผู้แทนจากหน่วยงานทุกภาคส่วน โดยเฉพาะท้องถิ่น ท้องที่ เนื่องจากเป็นองค์กรที่จะต้องดูแลประชาชน (เกษตรกร) สถาบันการศึกษา ประชาชนชาวบ้าน สาธารณสุข ฯลฯ เข้าร่วม มีส่วนร่วมการสำรวจข้อมูลผู้เดือดร้อน ช่วยเหลือ ติดตาม/เยี่ยมชุมชนอย่างต่อเนื่อง

2. บทบาทของเครือข่ายภาคีในการหนุนเสริมการขับเคลื่อนโครงการในพื้นที่

2.1 การบูรณาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เข้ามาหนุนเสริมในพื้นที่ โดยอาจมีหน่วยงานหลักในการประสานงาน สร้างความเข้าใจ และเป็นตัวกลางของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในระดับในพื้นที่ (ท้องถิ่น/ท้องที่) และส่วนกลาง

2.2 กระบวนการทำงาน ควรเป็นไปเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ มีแนวที่นำไปปฏิบัติได้จริง และสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ในประเด็น ตัวอย่างเช่น

2.2.1 การพัฒนา/ฝึกฝนอาชีพ โดยมีการให้ความรู้และสามารถนำไปต่อยอดเองได้

2.2.2 การยกระดับมูลค่าสินค้า การแปรรูปผลผลิต การลดต้นทุนการผลิต และการจัดทำแผนธุรกิจ

2.2.3 ช่องทางการตลาด เช่น พื้นที่จำหน่ายสินค้า เพื่อรองรับผลิตภัณฑ์ของชุมชน ระบบการตลาดออนไลน์ เป็นต้น

2.2.4 การจัดทำระบบบัญชีอย่างง่าย เช่น การจัดทำบัญชีครัวเรือน (รายรับ - รายจ่าย) เพื่อประเมิน วิเคราะห์ และเปรียบเทียบผลที่ได้ บัญชีธุรกิจเบื้องต้น เป็นต้น

2.3 การติดตามผลการปฏิบัติงานจากการหนุนเสริมของภาคีหน่วยงาน

2.4 การทบทวนและปรับเปลี่ยนระเบียบ กติกา และนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาของพื้นที่

### **การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย**

ในกระบวนการดำเนินนโยบายและกิจกรรมต่าง ๆ นั้น โดยส่วนใหญ่แล้ว พบว่า จะมีการกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง ภาคประชาชน (เกษตรกร) ผู้เข้าร่วมโครงการไม่มีส่วนร่วม หรือมีส่วนร่วมน้อย ฉะนั้นในการขับเคลื่อนโครงการให้ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้นั้น ควรจะสนับสนุนให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างน้อยในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. กระบวนการในการออกแบบผังชุมชนและการจัดทำแผนชุมชน โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจถึงทางเลือกต่าง ๆ ที่มี เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและไม่มีปัญหาข้อขัดแย้งตามมา

2. การมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาชุมชนในพื้นที่โครงการ เพื่อเป็นที่ยอมรับและขับเคลื่อนสู่ความเข้มแข็งและยั่งยืน

3. การมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตและการกำหนดทิศทางของอาชีพ ด้วยตัวของเขาเองตามความถนัด ความสนใจ ตามพื้นฐานความรู้ความสามารถ โดยอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมของพื้นที่และชุมชนด้วย

### **การเตรียมคนและพัฒนาคน**

พื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรและคัดเลือกเกษตรกรให้เข้ามาอยู่ในพื้นที่ตามโครงการนั้น จะมีความหลากหลายทั้งในส่วนของอายุ ประสบการณ์ อาชีพเดิม ความรู้ ทักษะคิส่วนบุคคล สถานภาพ และบทบาททางสังคม ซึ่งทุกคนต้องมาอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน การคำนึงถึงการจับบทบาททางสังคมของผู้คนที่เข้ามาอยู่อาศัยร่วมกันนั้น ควรมีการเตรียมความพร้อมของเกษตรกรก่อนที่จะเข้ามาอยู่ในพื้นที่อย่างน้อยใน 3 ประเด็น คือ

1. การกลั่นกรองเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการ

1.1 ควรมีพื้นฐานด้านการเกษตรหรือความสนใจในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่ไม่มีที่ดินทำกิน และมีความเดือดร้อนจริง

1.2 ในการคัดเลือกเน้นคนในชุมชน/หมู่บ้าน/ท้องถิ่นเดียวกันเป็นหลัก เพื่อลดความแปลกแยกหรือความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในชุมชน

1.3 ตรวจสอบพฤติกรรมและคุณลักษณะของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ เช่น ไม่มีปัญหาเรื่องยาเสพติด เป็นต้น

1.4 เป็นกระบวนการจากล่างขึ้นบน เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน ท้องถิ่น ท้องที่ และประชาชนในชุมชน (พื้นที่)

## 2. การเตรียมกลุ่มเกษตรกรก่อนเข้าพื้นที่

2.1 ให้ความสำคัญกับ “การเตรียมใจ” ให้พร้อมยอมรับกับสิ่งที่มีอยู่ ไม่มองสิ่งที่ขาด

2.2 การปรับทัศนคติ มุมมอง และความคิดของคนที่ถูกคัดเลือกที่ความหลากหลาย ทำความเข้าใจกับสมาชิกทุก ๆ คน จัดกิจกรรมละลายพฤติกรรม “ยึดเหนี่ยวหลอมรวมคน” ซึ่งต่างคนต่างที่มา ปลุกจิตสำนึกของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของความพอเพียง

2.3 วางหลักเกณฑ์/กติกาในการอยู่ร่วมกัน มีกระบวนการสร้างความเข้าใจ กฎ/กติกาของชุมชนในการอยู่ร่วมกัน และสร้างการมีส่วนร่วมในการกำหนดกติการ่วมของชุมชน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

2.4 เน้นการจัดกลุ่มตามความสัมพันธ์เดิม ตามความสนใจ ความถนัด/อาชีพเดียวกัน

## 3. การพัฒนาเกษตรกร

3.1 การวางแผนการฝึกอบรมทักษะที่จำเป็นเป็นระยะ โดยแบ่งเป็นระยะต้น ระยะกลาง และระยะปลาย (ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ)

3.2 การพัฒนาความรู้ด้านการบริหารจัดการและอุดมการณ์ โดยเฉพาะคณะกรรมการสหกรณ์ (บทบาทหน้าที่ การบริหารจัดการ การพัฒนาระบบการสื่อสาร ฯลฯ) พร้อมทั้งสร้างความรู้/ความเข้าใจกับสมาชิกในระบบสหกรณ์

3.3 การสร้างภาวะผู้นำและพัฒนาคนรุ่นใหม่ เพื่อให้เกิดการต่อยอดและพร้อมที่จะขับเคลื่อนพัฒนาชุมชนให้มีความยั่งยืนและวางแผนในพื้นที่

### การพัฒนาาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับชุมชน

เนื่องจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ไม่ได้มีทุนเป็นพื้นฐาน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่ง ฉะนั้นในการขับเคลื่อนโครงการ ควรมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างเป็นระบบในการรองรับการเข้ามาของเกษตรกรในพื้นที่ คือ

1. การวางแผน ออกแบบระบบสาธารณูปโภคอย่างเป็นระบบ กำหนดลำดับขั้นการดำเนินงานก่อนหลัง และบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะในเรื่องถนน น้ำสำหรับอุปโภคบริโภค แหล่งน้ำสำหรับการเกษตร ไฟฟ้า บ้านที่อยู่อาศัย และเลขที่บ้าน

2. พิจารณาสภาพพื้นที่ (ความสูง - ต่ำของที่ดิน) และวิเคราะห์ความเหมาะสมของสภาพที่ดิน เพื่อที่จะมีการพัฒนาสภาพของดินในการทำเกษตร รวมถึงการกำหนดการใช้พื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

3. มีการเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานในพื้นที่ที่จะเข้ามาสนับสนุนดูแลระบบสาธารณูปโภคอย่างต่อเนื่องในอนาคต

#### การพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มเกษตรกร

เป้าหมายหนึ่งของโครงการ คือ การช่วยเหลือพัฒนาให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีที่ดินทำกิน มีที่อยู่อาศัย มีรายได้ที่เหมาะสมและเพียงพอในการดำรงชีพได้อย่างยั่งยืน โดยมีประเด็นสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิต คือ

1. ส่งเสริมกระบวนการจัดทำแผนชุมชนทั้งระยะสั้นและระยะยาว มีกระบวนการสร้างชุมชนเข้มแข็งที่ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อน โดยคนในพื้นที่รู้จักตนเอง ตั้งเป้าหมายการพัฒนาชุมชนร่วมกัน เสนอต่อหน่วยงานในการหนุนเสริมตามความต้องการของชุมชน (ทั้งนี้หน่วยงานต่าง ๆ ควรร่วมมือกับชุมชนตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ) มีระบบการสื่อสารที่ดี เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน ระหว่างเกษตรกรในชุมชน (พื้นที่โครงการ)

2. การร่วมมือกันของเกษตรกรในโครงการ ในการจัดการแปลงรวม ควรวางระบบการจัดการแปลงรวมที่เป็นการดูแลร่วมกัน ปลูกจิตสำนึกให้เล็งเห็นถึงประโยชน์ของส่วนรวม เพราะผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ ก็คือ เกษตรกรในพื้นที่เอง

3. ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพตลอดปี การพัฒนาจากต้นทุนที่มี เพื่อการพึ่งตนเอง จึงจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนหาแหล่งรายได้อื่น ๆ เพื่อช่วยค่าใช้จ่ายที่เกินมา เช่น การเลี้ยงสัตว์ การปลูกพืชแซม การปลูกดอกไม้ เป็นต้น เพื่อสร้างรายได้ตลอดปีและเพียงพอต่อการดำรงชีพในพื้นที่

4. ส่งเสริมการรวมตัวจัดตั้งกลุ่ม/องค์กรชุมชนที่หลากหลาย เช่น กลุ่มย่อยตามความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรม กลุ่มตามอาชีพ เช่น กลุ่มเกษตรกร (ปลูกพืช/เลี้ยงสัตว์) กลุ่มแปรรูปผลิตภัณฑ์ กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

5. พัฒนาอาชีพแบบครบวงจรและการทำให้ชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้ตามศักยภาพของพื้นที่ เพื่อที่จะสามารถกำหนดชีวิต อาชีพ รายได้ของตนเองได้อย่างเหมาะสม ตั้งแต่การลดค่าใช้จ่ายของครัวเรือน สุกรขาย และมีรายได้

6. การจัดการเรื่องตลาดภายในชุมชนและตลาดส่งออกสินค้านอกชุมชน เช่น ให้พื้นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางการเกษตร แหล่งศึกษาวิถีชุมชนกับแหล่งปลูกผักปลอดสารพิษ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ศูนย์เรียนรู้ทางการเกษตร Home Stay ตลาดจำหน่ายสินค้าทางการเกษตร เป็นต้น

### การสนับสนุนให้เกิดทุนชุมชน (ทุนทางการเงิน ทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม) เพื่อสร้างความยั่งยืน

ทุนชุมชน หมายถึง สรรพสิ่งใด ๆ ก็ตามที่มีอยู่ในชุมชน ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและเกิดขึ้นจากฝีมือมนุษย์หรือมันสมอง ภูมิปัญญา ที่มีมูลค่าหรือคุณค่าของมนุษย์ ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม คน วัฒนธรรม ประเพณี หรือปัจจัยบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมถึง “เงิน” ที่เป็นปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ ที่มีมูลค่าต่อการดำเนินการ ทั้งทุนที่เป็นเงินและทุนที่ไม่เป็นเงิน ซึ่งทุนที่ไม่เป็นเงิน ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ความรู้ ภูมิปัญญา ทักษะต่าง ๆ ประเพณี วัฒนธรรม ความเป็นพี่เป็นน้อง

1. ทุนทางการเงินหรือสถาบันการเงินของชุมชน สนับสนุนกลไกขับเคลื่อนชุมชนเข้มแข็ง และกลไกการเงินระดับชุมชนที่มีการดำเนินงานประสบความสำเร็จแล้ว เช่น การรวมกลุ่มออมทรัพย์ สถาบันการเงินของชุมชน เป็นต้น โดยสนับสนุนให้มีการศึกษาเรียนรู้จากเครือข่ายชุมชนที่ดำเนินการในเรื่องนี้อยู่แล้ว ฐานระบบการเงินและทุนที่ปรากฏเป็นรูปธรรมในเรื่อง การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ การสนับสนุนระบบสินเชื่อเพื่อการพัฒนา การบูรณาการกองทุน การแก้หนี้ในระบบ และสถาบันการเงินชุมชน เป็นต้น

2. ทุนทางสังคม (กองทุนสวัสดิการชุมชน) หมายถึง ทรัพยากรทางสังคมที่ประชาชนใช้เพื่อการดำรงชีพ รวมทั้งความไว้วางใจ การยอมรับซึ่งกันและกัน ความเชื่อถือศรัทธา ตลอดจนวัฒนธรรมที่สืบทอดมายาวนาน พัฒนาไปสู่กองทุนชุมชน เพื่อรับประกันชีวิต รองรับความไม่มั่นคงในชีวิต (ตั้งแต่เกิด - เสียชีวิต หลักประกันรายได้ เงินทุน ทุนการศึกษา การดูแลเรื่องสุขภาพ/สาธารณสุข) เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนสวัสดิการชาวบ้าน เป็นต้น

3. ทุนทางวัฒนธรรม หมายถึง สินทรัพย์ที่มีการฝังตัว สะสม และให้คุณค่าทางวัฒนธรรม นอกเหนือจากมูลค่าทางเศรษฐกิจของสินทรัพย์นั้น ๆ ทุนวัฒนธรรมนั้นปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น ความคิด ความเชื่อ วิถีที่เป็นอัตลักษณ์ - เอกลักษณ์ของชุมชน เช่น ภูมิปัญญา อาหาร เรื่องเล่า ศิลปะการแสดง งานฝีมือ ประเพณี เทศกาล เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจนำไปสู่สินค้าและผลิตภัณฑ์ของชุมชนที่มีความแตกต่าง และเป็นจุดดึงดูดให้กับผู้ที่สนใจ รวมถึงนำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน

4. ทุนทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม หมายถึง ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เป็นตัวกำหนดศักยภาพในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนในชุมชน แหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ ดิน น้ำ ภูเขา ทะเล เกาะ สัตว์ป่า แร่ธาตุ พลังงาน น้ำพุ พืชพันธุ์ธัญญาหาร เช่น ป่าชุมชน ป่าสมุนไพร การทำธนาคารน้ำใต้ดิน ธนาคารต้นไม้ การอนุรักษ์ป่า การจัดการ/คัดแยกขยะในพื้นที่ การอนุรักษ์แหล่งน้ำ เกษตรธรรมชาติ ความมั่นคงทางอาหาร การจัดการขยะ การดูแลที่ดิน เป็นต้น



### การมีศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน

ศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน เปรียบเสมือนการสร้างแหล่งเรียนรู้ของชุมชนที่สามารถเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่อง การถ่ายทอด การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การสืบทอดภูมิปัญญา วัฒนธรรม ค่านิยม และเอกลักษณ์ของชุมชนให้สมาชิกรุ่นต่าง ๆ ได้มีการเรียนรู้ มีจิตสำนึกรัก และห่วงแหนชุมชน ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูล ความรู้ สารสนเทศ กิจกรรม และประสบการณ์ที่เกี่ยวกับชุมชน หรือที่มีอยู่ในชุมชนที่จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืนพึ่งตนเองได้ โดยศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน ควรจะมีข้อมูลอย่างน้อยใน 2 ประเด็น ดังนี้

1. ประวัติความเป็นมา เหตุการณ์สำคัญ บุคคลสำคัญ ปราชญ์ชาวบ้าน และกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน
2. ชุดความรู้ที่มาจากการจัดการความรู้ ซึ่งเป็นการรวบรวมองค์ความรู้ของสมาชิกในชุมชนหรือจากเอกสาร จัดทำเป็นชุดความรู้ของชุมชน เพื่อไว้ให้ถ่ายทอดให้กับสมาชิกในชุมชน เช่น ความรู้ทางการเกษตร ความรู้เกี่ยวกับประเพณีวัฒนธรรม เป็นต้น

## บทที่ 5

### บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประเมินผลนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี” ในบทนี้ จะนำเสนอเนื้อหาที่สำคัญ ดังนี้

1. สรุปผลการวิจัย
2. อภิปรายผลการวิจัย
3. ข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกิน
4. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

#### สรุปผลการศึกษา

##### การวิเคราะห์ประเมินผลนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

จากวัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 1 เพื่อประเมินผลนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยมีข้อค้นพบ ดังนี้

สภาพแวดล้อม (Context) ที่ก่อให้เกิดนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี คือ

1. ปัญหาการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งภาพรวมที่ดินภายในประเทศไทยที่กรรมสิทธิ์ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนส่วนน้อยภายในสังคม นอกจากนี้การปรากฏตัวของประชาชนที่เดือนร้อนเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน ไม่ว่าจะมาจากปัญหาไร้อินทรีย์ที่ดินทำกิน ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน การปล่อยที่ดินรกร้าง การสูญเสียที่ดิน การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้าม การถือครองที่ดินของรัฐอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน

2. นโยบายการลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและผู้ที่ยากจนภายใต้รัฐบาล คสช. ซึ่งการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชานั้น มีเป้าหมายใน “การลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและผู้ที่ยากจน โดยการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน” ในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ เป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม พร้อมทั้งส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่ การใช้ประโยชน์ของทรัพยากรอย่างยั่งยืน รวมถึงการป้องกันไม่ให้เกิดการถ่ายโอนทรัพย์สินของรัฐไปยังกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพล

3. ปัญหาของการจัดการทรัพยากรที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งพบว่า ประการแรก สถานการณ์ของที่ดินในปัจจุบันนั้น ยังมีแปลงที่ดินที่ยังมิได้ทำการสำรวจจริงวัดอยู่เป็นจำนวนมาก ประการที่สอง มีผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวต่างไม่ให้ความร่วมมือหรือยินยอมเพื่อเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือแม้จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่การส่งมอบพื้นที่คืนเพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการจัดที่ดินตามกฎหมายก็ยังไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำพิพากษา เนื่องจากมีการขัดขวางจากผู้มีอิทธิพลและ/หรือกลุ่มผู้บุกรุก และประการที่สาม มีบุคคลซึ่งไม่มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเข้าใช้ประโยชน์โดยอ้างสิทธิในที่ดินจากการซื้อขายต่อจากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการเปลี่ยนมือให้เกษตรกรครอบครองที่ดินขนาดใหญ่และมีการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบ มีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสม ซึ่งกระทบต่อระบบนิเวศ ความมั่นคงทางทรัพยากรธรรมชาติ และก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้

ปัจจัยนำเข้า (Input) ที่สำคัญและมีผลต่อการขับเคลื่อนโครงการฯ ประกอบด้วย การประเมินปัจจัยนำเข้าจะพิจารณาความเพียงพอ ความพร้อม และความเหมาะสมของปัจจัยนำเข้าจำนวน 2 ด้าน คือ ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ กล่าวคือ

ด้านบุคลากร ในการขับเคลื่อนโครงการนั้น ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในการขับเคลื่อนนโยบาย ออกเป็น 4 คณะด้วยกัน คือ

1. คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) เป็นกลไกการทำงานในระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดินที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย การตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินและรายชื่อผู้ยากไร้การจัดทำ แผนปฏิบัติการการจัดที่ดิน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และการตลาดให้แก่ผู้ยากไร้ การตรวจสอบหลักเกณฑ์ ในการจัดที่ดินและจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ รวมทั้งการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ และการตลาด ตลอดจนการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภคโดยดำเนินการร่วมกับคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง

2. คณะทำงานนโยบายที่ดินจังหวัดชลบุรี ด้านจัดหาที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดิน ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครอง และส่งมอบให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินดำเนินการ

3. คณะทำงานนโยบายที่ดินจังหวัดชลบุรี ด้านจัดที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน ในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์หรือรูปแบบอื่น ๆ โดยมีให้กรรมสิทธิ์แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินตามกฎหมายของหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่

4. คณะทำงานนโยบายที่ดินจังหวัดชลบุรี ด้านส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ มีอำนาจหน้าที่ ส่งเสริม การพัฒนาอาชีพ และการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การใช้ระบบการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยการพัฒนาระบบสาธารณสุขโรค พัฒนาคุณภาพชีวิต และสร้างรายได้ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ สหกรณ์/ชุมชนเกิดความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้

ด้านงบประมาณ โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน เป็นโครงการที่รัฐบาลให้ความสำคัญจึง ได้มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม นอกเหนือจากงบดำเนินงานปกติของแต่ละหน่วยงาน โดย งบประมาณได้ถูกจัดสรรให้กับหน่วยงานส่วนกลางที่มีภารกิจในพื้นที่โครงการ คทช. สำหรับ งบประมาณในการขับเคลื่อนโครงการของพื้นที่จังหวัดชลบุรีนั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นงบดำเนินงาน ปกติของแต่ละหน่วยงาน ตามบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยงบประมาณในการดำเนินโครงการ จัดที่ดินในพื้นที่โครงการ คทช. ของจังหวัดชลบุรี ยังคงไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานในพื้นที่ โดยพบว่า งบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นงบประมาณในการจัดเตรียมพื้นที่และการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐาน แต่ยังไม่ทันต่อความต้องการของเกษตรกรในโครงการ ประกอบกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับ งบประมาณมาใช้ในการพัฒนาในพื้นที่โครงการ คทช. ที่ไม่สอดคล้องกัน อาจส่งผลให้การดำเนินงาน ของโครงการไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

สำหรับกระบวนการ (Process) ในการดำเนินโครงการฯ มีกระบวนการที่สำคัญ ประกอบ ไปด้วย ด้านการจัดหาที่ดิน ด้านการจัดที่ดิน ด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ซึ่งสามารถสรุป กระบวนการดำเนินงานทั้งสามขั้นตอน คือ

1. ด้านการจัดหาที่ดิน ได้มีการดำเนินการกับผู้ถือครองที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินตามคำสั่ง หัวหน้า คสช. ที่ 36/2559 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 โดยผลการดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ เป้าหมาย สามารถยึดคืนพื้นที่มาดำเนินการจัดที่ดินตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบาย รัฐบาล จำนวน 2 แปลง เนื้อที่รวม 1,105 ไร่ ได้แก่ (1) แปลงหมายเลข 378 ตำบลเขาชก อำเภอ หนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ 569-3-00 ไร่ และ (2) แปลงหมายเลข 468 ตำบลบ่อทอง อำเภอ บ่อทอง จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ 535-1-07 ไร่

2. ด้านการจัดที่ดิน มีกระบวนการดำเนินโครงการ คือ (1) การจัดแปลงพื้นที่ใน การดำเนินการจัดสรรที่ดินนั้น ตั้งเป็นเกณฑ์ที่จะจัดสรรให้สมาชิกเกษตรกร รายละ 5 ไร่ และพื้นที่ อาศัย 1 ไร่ โดยรูปแบบของการจัดสรรที่ดินนี้ ได้ถูกใช้เหมือนกันทั่วประเทศ ซึ่งในการใช้พื้นที่นั้น จะต้องมีการจัดตั้งเป็นสหกรณ์และทำการเช่าที่ดินกับทาง ส.ป.ก. และจ่ายค่าเช่าให้กับทาง ส.ป.ก. โดยในการส่งคืนค่าเช่านั้น 3 ปีแรกที่สมาชิกเข้าไปอยู่อาศัย ทาง ส.ป.ก. ได้ยกเว้นค่าเช่าให้แก่สมาชิก เกษตรกร เนื่องจากต้องการให้เกิดการใช้ประโยชน์พื้นที่ได้อย่างเต็มที่ก่อน (2) การคัดเลือกและ เตรียมคนก่อนเข้าสู่พื้นที่ โดยการเข้ามาอยู่ในโครงการนั้นมาจากการประชาคมรับสมัครและคัดเลือก

เกษตรกรโดยการจับฉลากจากนั้นส่งข้อมูลไปยังที่ดิน (ส.ป.ก) ว่าผู้ที่ได้รับที่ดินนั้นมีการครอบครองที่ดินอื่นหรือไม่ (3) การจัดตั้งเป็นสหกรณ์ โดยสหกรณ์เป็นกลไกการประสานกับหน่วยงานและดำเนินการเช่าที่ดินกับ ส.ป.ก. ซึ่งมีการจัดตั้งเป็น “สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด” และ “สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ (คทช.) จำกัด” และ (4) สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและที่อยู่อาศัย โดยมีการวางโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค มีการปรับปรุงพื้นที่ตามผังแปลงชุมชนและแปลงเกษตรกรรม

3. ด้านการส่งเสริมและการพัฒนาอาชีพ การดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิต ตั้งแต่เกิดจนเสียชีวิต ทาง ส.ป.ก. ได้ประสานความร่วมมือให้ พมจ. เป็นผู้ดูแล และสืบเนื่องต่อมาถึงการให้ พอช. ได้มีบทบาทเข้ามาช่วยหนุนเสริมเรื่องการทำที่อยู่อาศัยและพัฒนาชุมชน/คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ โดยใช้กระบวนการตั้งแต่การวิเคราะห์ต้นทุนและศักยภาพภายในชุมชน การระบุปัญหาและความต้องการของชุมชน การกำหนดอนาคตและแนวทางการพัฒนา ทั้งนี้ในการส่งเสริมด้านคุณภาพชีวิตและการพัฒนาอาชีพ ในพื้นที่ประกอบไปด้วยการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ การส่งเสริมในลักษณะการรวมกลุ่ม/ชุมชน

ในส่วนผลผลิต (Product) ในการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี มีผลผลิตในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 สรุปผลผลิตในการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี

ประเด็น	ผลการดำเนินโครงการ	
	บ่อทอง	หนองใหญ่
1. ด้านการจัดหาที่ดิน		
1.1 ขนาดพื้นที่ของโครงการ	535-1-07 ไร่	569-3-00 ไร่
2. ด้านการจัดที่ดิน		
2.1 การเช่าที่ดินในการใช้ประโยชน์จาก ส.ป.ก.	สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอบ่อทอง (คทช.) จำกัด	สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินอำเภอหนองใหญ่ คทช. จำกัด
2.2 ขนาดพื้นที่พักอาศัย (รายละ 1 ไร่)	44-3-01 ไร่	47-1-23 ไร่
2.3 ขนาดพื้นที่ทำกิน (รายละ 5 ไร่)	217-2-03 ไร่	241-1-74ไร่
2.4 ขนาดพื้นที่แปลงส่วนรวม/สหกรณ์	104-0-38 ไร่	22-3-01 ไร่

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ประเด็น	ผลการดำเนินโครงการ	
	บ่อทอง	หนองใหญ่
2.5 ขนาดพื้นที่แปลงส่วนกลาง	74-1-09 ไร่	83-2-47 ไร่
2.6 ขนาดพื้นที่แหล่งน้ำสาธารณะและน้ำเพื่อการเกษตร	68-0-76 ไร่	111-3-27 ไร่
2.7 จำนวนเกษตรกรที่ได้รับคัดเลือก	42 ราย	47 ราย
- เกษตรกรผู้ยากไร้	30 (28) ราย	43 ราย
- เกษตรกรรุ่นใหม่	6 (4) ราย	4 (3) ราย
- ผู้ได้รับการผลักดันออกจากป่า	6 ราย	-
2.8 จำนวนที่พักอาศัย/ครัวเรือน	42 หลัง	47 หลัง
- จำนวนที่พักที่สร้างเสร็จแล้ว	32 หลัง	46 หลัง
- จำนวนที่พักที่กำลังดำเนินการสร้าง	11 หลัง	-
- จำนวนที่พักที่ยังไม่ได้สร้าง	ไม่มี	1
2.9 วิธีการจัดสรรที่พักอาศัย	จับฉลาก	จับฉลาก
- ถนนสายหลัก	1 สาย	1 สาย
- ถนนสายรอง	5 สาย	8 สาย
2.10 ไฟฟ้า	มี	มี
2.11 น้ำเพื่อการบริโภคและอุปโภค	มี	มี (บางส่วน)
2.12 น้ำเพื่อการเกษตร	ไม่มี	ไม่มี
	(อยู่ระหว่างดำเนินการ)	(อยู่ระหว่างดำเนินการ)
2.13 อาคารสำนักงานสหกรณ์ฯ	1 หลัง	1 หลัง
2.14 อาคารเอนกประสงค์	ไม่มี	1 หลัง
2.15 การรวมกลุ่มภายในชุมชน (นอกเหนือจากสหกรณ์)	มี	มี
	(กองทุนพัฒนาชุมชน)	(กองทุนพัฒนาชุมชน)
3. ด้านการส่งเสริมและการพัฒนาอาชีพ		
3.1 ประเภทผลผลิตในพื้นที่ (แปลง 5 ไร่)	ปาล์มน้ำมัน	ไม่มี
3.2 ประเภทผลผลิตในพื้นที่ (แปลง 1 ไร่)	พืช ผัก ผลไม้ เลี้ยงสัตว์	พืช ผัก ผลไม้ เลี้ยงสัตว์

## ตารางที่ 3 (ต่อ)

ประเด็น	ผลการดำเนินโครงการ	
	บ่อทอง	หนองใหญ่
3.3 แปลงรวม	ปาล์มน้ำมัน	ไม่มี
3.4 สถานที่ที่ขายผลผลิต	- บริษัทเข้ามารับซื้อ (ปาล์มน้ำมัน) - ตลาดชุมชน - ร้านค้าริมทาง	- ขายส่งแม่ค้า ในตลาด - ตลาดชุมชน - ด้านหน้าสถาน ประกอบการ (โรงงาน)

ผลลัพธ์ (Outcome) ในการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในพื้นที่มีผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ เกษตรกรมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถการจัดการและแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน ในขณะที่ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ คือ เกษตรกรสามารถพึ่งตนเองได้ และมีความมั่นคงในการดำเนินชีวิต และการแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ที่ดินไม่มีการเปลี่ยนมือ หรือถือครองโดยผิดกฎหมายได้

ทั้งนี้ข้อจำกัด ปัญหา และอุปสรรคที่ผ่านมา ประกอบไปด้วย (1) การขาดการบูรณาการงานและประสานงานของภาคส่วนราชการต่าง ๆ ที่มุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน โดยในการทำงานแต่ละหน่วยงานทำตามภาระหน้าที่ที่ต่างคนต่างทำ ไม่มีการวางแผนงานก่อนหลัง งบประมาณใครมาก่อน คนนั้นทำ (2) การเปลี่ยนแปลงของบุคลากร โดยเฉพาะการโยกย้ายตำแหน่งหรือการเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องของนโยบายและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ “ฝ่ายปฏิบัติการ” ซึ่งส่งผลให้ในการพัฒนาพื้นที่ตามนโยบายของรัฐบาล จึงยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร (3) ในกระบวนการวางแผนและกำหนดแนวทางหรือรูปแบบในการดำเนินโครงการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (โดยเฉพาะผู้เข้าร่วมโครงการ) ไม่มีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ โครงการเป็นไปในลักษณะ “รัฐจัดให้” และ (4) ปัญหาในเรื่องระเบียบราชการ ความพอเพียงในงบประมาณ และระบบงบประมาณของหน่วยงานที่เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการดำเนินโครงการ

ปัญหาอุปสรรคด้านกระบวนการในการดำเนินโครงการประกอบด้วย (1) ปัญหาการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่มีกระบวนการคัดเลือกแบบกันหอย (2) ปัญหารูปแบบการจัดการที่ดิน (3) ปัญหากระบวนการเตรียมคนก่อนเข้าสู่แปลงที่ดิน (4) ปัญหากระบวนการคัดเลือก จัดสรร และออกแบบการใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดิน (5) ปัญหาการบริหารจัดการชุมชนในรูปแบบสหกรณ์ (แปลง

รวม) (6) ปัญหาการพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิต (7) ปัญหาเกษตรกรกลายเป็นนักร้อง คีฬา  
 ดุงาน และต้อนรับหน่วยงานราชการ (8) ปัญหาการเมืองในพื้นที่ และ (9) ปัญหาด้านการติดตามและ  
 ประเมินผล

### การวิเคราะห์นำเสนอแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาในการดำเนินนโยบาย

จากวัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 2 เพื่อนำเสนอแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาใน  
 การดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยมี  
 ข้อค้นพบเพื่อขับเคลื่อนโครงการฯ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น คือ

1. การวางกลไกและบทบาทของเครือข่ายภาคีในการขับเคลื่อนโครงการ อาจจะกำหนด  
 เป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับพื้นที่ การวางบทบาทของเครือข่ายภาคีในการหนุนเสริม  
 การขับเคลื่อนโครงการในพื้นที่ โดยการบูรณาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เข้ามาหนุนเสริมใน  
 พื้นที่ที่มีกระบวนการทำงาน เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ มีแนวที่นำไปปฏิบัติได้จริง และสอดคล้องกับ  
 ความต้องการของพื้นที่ และมีกระบวนการติดตามผลการปฏิบัติงาน จากการหนุนเสริมของภาคี  
 หน่วยงาน

2. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในกระบวนการดำเนินนโยบายและกิจกรรมต่าง ๆ  
 นั้น โดยส่วนใหญ่แล้วพบว่า จะมีการกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง ประชาชน (เกษตรกร) ผู้เข้าร่วม  
 โครงการไม่มีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วมน้อยในการขับเคลื่อนโครงการให้ประสบความสำเร็จตามที่  
 ตั้งเป้าหมายไว้ ฉะนั้นควรจะสนับสนุนให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมมากขึ้น

3. การเตรียมคนและพัฒนาคนในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรร และคัดเลือกเกษตรกรให้เข้ามา  
 อยู่ในพื้นที่ตามโครงการนั้น จากความหลากหลายทั้งในส่วนของอายุ ประสบการณ์ อาชีพเดิม ความรู้  
 ทักษะคติส่วนบุคคล สถานภาพ และบทบาททางสังคม ซึ่งทุกคนต้องมาอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน  
 การคำนึงถึงการจับบทบาททางสังคมของผู้คนที่เข้ามาอยู่อาศัยร่วมกันนั้น ควรมีการเตรียม  
 ความพร้อมของเกษตรกรก่อนที่จะเข้ามาอยู่ในพื้นที่อย่างน้อยใน 3 ประเด็น คือ (1) การกลั่นกรอง  
 เกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการ (2) การเตรียมกลุ่มเกษตรกรก่อนเข้าพื้นที่ และ (3) การพัฒนา  
 เกษตรกร

4. การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับชุมชน เนื่องจากเกษตรกรที่เข้าร่วม  
 โครงการ ไม่ได้มีทุนเป็นพื้นฐานซึ่งเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่ง ฉะนั้นในการขับเคลื่อนโครงการควรมี  
 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างเป็นระบบในการรองรับการเข้ามาของเกษตรกรในพื้นที่

5. การพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป้าหมายหนึ่งของโครงการ คือ การช่วยเหลือ  
 พัฒนาให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีที่ดินทำกิน มีที่อยู่อาศัย มีรายได้ที่เหมาะสมและเพียงพอใน  
 การดำรงชีพได้อย่างยั่งยืน



6. สนับสนุนให้เกิดทุนชุมชน (ทุนทางการเงิน ทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม) เพื่อการพัฒนาสู่ความยั่งยืนของชุมชน ซึ่งทุนชุมชนในที่นี้ หมายถึง สรรพสิ่งใด ๆ ก็ตามที่มีอยู่ในชุมชน ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและเกิดขึ้นจากฝีมือมนุษย์หรือมันสมอง ภูมิปัญญาที่มีมูลค่าหรือคุณค่าของมนุษย์ ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม คน วัฒนธรรม ประเพณี หรือปัจจัยบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมถึง “เงิน” ที่เป็นปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ที่มีมูลค่าต่อการดำเนินการ ทั้งทุนที่เป็นเงินและทุนที่ไม่เป็นเงิน ซึ่งทุนที่ไม่เป็นเงิน ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ความรู้ ภูมิปัญญา ทักษะต่าง ๆ ประเพณี วัฒนธรรม ความเป็นที่ เป็น นื่อง

7. การมีศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน ซึ่งศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนเปรียบเสมือนการสร้างแหล่งเรียนรู้ของชุมชนที่สามารถเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่อง การถ่ายทอด การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การสืบทอดภูมิปัญญา วัฒนธรรม ค่านิยม และเอกลักษณ์ของชุมชนให้สมาชิก รุ่นต่าง ๆ ได้มีการเรียนรู้ มีจิตสำนึก และวางแผนชุมชน ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูล ความรู้ สารสนเทศ กิจกรรม และประสบการณ์ที่เกี่ยวกับชุมชน หรือที่มีอยู่ในชุมชน ที่จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืนพึ่งตนเองได้ โดยศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน

### อภิปรายผลการศึกษา

จากงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดการที่ดินที่ผ่านมาจะเป็นไปในลักษณะของการจัดการกับปัญหาที่ดินของเกษตรกร เนื่องจากคนในชุมชนได้รับผลกระทบมาจากนโยบายของรัฐในการจัดระบบเอกสารสิทธิและถูกทอดทิ้งโดยรัฐ ซึ่งในการแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานราชการจะเข้าไปแก้เพียงฝ่ายเดียว ในขณะที่บางพื้นที่ที่มีขบวนการชุมชนที่เข้มแข็งจะเกิดการบูรณาการแบบมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินโดยชุมชน โดยคนในพื้นที่มีการจัดการที่ดินด้วยการใช้เครือข่ายของชุมชน คนในชุมชนร่วมกันปรับตัวและร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ในขณะที่งานชิ้นนี้ มีความแตกต่างและน่าสนใจประเด็นที่ว่า นโยบายการจัดการที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี เป็นการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ในที่ดินของรัฐที่มีการจัดสรรหรือถือครองอย่างผิดกฎหมายจากนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังพบว่า ในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินอย่างผิดกฎหมายนั้น เป็นการดำเนินนโยบายในยุครัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นเป็นภาพที่ชัดเจนและเป็นการตอกย้ำถึงนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินที่ผ่านมานั้นมีปัญหาและมีการถือครองที่ดินของรัฐที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก

ในขณะที่เมื่อพิจารณาจากงานวิจัยที่ผ่านมาเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐนั้น จะพบกับปัญหาที่เหมือน ๆ กัน ในหลายประเด็น คือ ปัญหาของนโยบายเกิดจากการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ตีกรอบเฉพาะในภารกิจของตนเองไม่มีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ปัญหางบประมาณที่ไม่เพียงพอหรือมีความล่าช้าในการดำเนินโครงการ ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานที่มีการจัดเตรียมสภาพพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม เกษตรกรจึงไม่สามารถเข้าไปอยู่ตามระยะเวลาที่กำหนดได้ เนื่องจากขาดการวางแผนที่เป็นระบบ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด ปัญหาด้านการขาดการมีส่วนร่วมของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ และปัญหาด้านกฎระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน การขาดคู่มือกฎระเบียบและแบบแผนในการจัดทำโครงการของแต่ละหน่วยงาน จึงจำเป็นต้องอิงตามแบบแผนโครงการอื่นของหน่วยงานนั้น ๆ ทำให้ไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ใช้องเพื่อบูรณาการร่วมกัน

งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อค้นพบที่สำคัญที่เป็นองค์ความรู้ใหม่ คือ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายของรัฐนั้น มีความพยายามที่จะให้เกิดการบูรณาการการทำงานของภาคราชการในระดับจังหวัด โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เข้ามาเพื่อขับเคลื่อนนโยบายในแต่ละด้าน และในการถือครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐนั้น ไม่ได้เป็นการให้กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล แต่ให้ใช้ที่ดินเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มในรูปแบบของสหกรณ์ และเช่าที่ดินจากรัฐเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ และพบว่า ในการดำเนินนโยบายนี้มีลักษณะของ “เสือตัวเดียวตัดแล้วใช้ทั้งประเทศ” กล่าวคือ นโยบายนี้มีรูปแบบ วิธีการ ในการดำเนินงานที่เหมือน ๆ กันในทุกพื้นที่ ซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว อาจจะไม่สะท้อนต่อสภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ และงานวิจัยนี้ยังมีข้อเสนอในการวางแนวทางในการพัฒนาชุมชนสู่ความยั่งยืน โดยเฉพาะการสนับสนุนให้เกิดทุนชุมชน ทั้งทุนทางการเงิน ทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนที่เป็นพื้นฐานให้กับชุมชนสามารถจัดการตนเองได้ ไม่ต้องพึ่งพิงปัจจัยจากภายนอก

### ข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกิน

จากข้อค้นพบของการวิจัยนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

1. การบูรณาการการทำงานและวางแผนร่วมกันของทุกฝ่าย และทุกภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และท้องที่ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนนโยบายให้มีความยั่งยืน

2. การกำหนดแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนในการปฏิบัติงานของหน่วยงานอย่างมีส่วนร่วม มีผู้รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรม รวมถึงมีการติดตามและรายงานผลอย่างเป็นระบบ ประเมินการดำเนินงานในทุกชั้นตอนที่วางไว้อย่างต่อเนื่อง เป็นระยะ ๆ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ไปจนถึงปลายน้ำ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินโครงการได้อย่างทันท่วงที

3. การคำนึงถึงความเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ โดยการส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์กันระหว่างชุมชนเดิมและชุมชนที่เกิดขึ้นมาใหม่ (ชุมชนที่เกิดขึ้นตามนโยบาย/ประชาชนที่มาอยู่ในพื้นที่จัดสรรใหม่) เพื่อไม่ให้เกิดความแปลกแยกซึ่งกันและกัน สามารถอยู่ร่วมกัน พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างยั่งยืน

4. ในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การถือครองที่ดิน และการส่งเสริมพัฒนาอาชีพของเกษตรกร อาจต้องพิจารณาในประเด็นตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และกลุ่มคนที่ได้รับคัดเลือก ไม่ใช่รูปแบบหรือนโยบายเดียวกันทุกพื้นที่

5. ในการขับเคลื่อนนโยบายให้สำเร็จ ควรส่งเสริมสนับสนุนชุมชนให้เกิดองค์กรชุมชนที่หลากหลาย มีส่วนร่วมและเป็นเครือข่ายซึ่งกันและกัน โดยการจัดตั้งกลุ่มองค์กรภายในชุมชนที่สามารถกระทำได้ทั้งที่เป็นทางการ กึ่งทางการ และไม่เป็นทางการ ตามความเหมาะสม เช่น กลุ่มองค์กรทางการเงิน กลุ่มองค์กรทางสังคม กลุ่มองค์กรทางเศรษฐกิจ กลุ่มองค์กรทางวัฒนธรรม กลุ่มองค์กรทางสิ่งแวดล้อม กลุ่มองค์กรทางการเมือง กลุ่มองค์กรกองทุนสวัสดิการสังคมและชุมชน เป็นต้น รวมถึงการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทั้งภายในชุมชน/ระหว่างชุมชน ในรูปแบบของคลัสเตอร์ที่หนุนเสริมซึ่งกันและกัน และพัฒนาไปสู่ “ชุมชนจัดการตนเอง” ได้อย่างยั่งยืน

6. สำหรับโครงการเร่งด่วนที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาล ควรมีการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะงบประมาณในการดำเนินโครงการที่นอกเหนือหรือเพิ่มเติมจากงบประมาณของหน่วยงานที่ได้รับในแต่ละปีงบประมาณ และในการปฏิบัติงานที่มีการบูรณาการระหว่างส่วนงานราชการสามารถใช้เครื่องจักรและวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งอาจมีการจัดทำคู่มือกฎระเบียบแบบแผนหรือแนวปฏิบัติเฉพาะโครงการเพื่ออิงใช้ปฏิบัติร่วมกันอย่างบูรณาการระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ

7. ควรมีการทบทวนแก้ไขปรับปรุง หลักเกณฑ์ กฎระเบียบ และแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้สมาชิกโครงการ คทช. ได้สิทธิในการเข้าร่วมโครงการของรัฐ รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เท่าเทียมกับเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินรายแปลง อาทิ การขึ้นทะเบียนเพื่อตรวจรับรองมาตรฐานแหล่งผลิตพืชผักและผลไม้ตามการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GAP) การขึ้นทะเบียนสวนป่า การขึ้นทะเบียนเกษตรกร/ประมง และการได้รับการเยียวยาจากภาครัฐได้ เมื่อเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ เป็นต้น

8. เนื่องจากนโยบายเกี่ยวกับการจัดที่ดิน ถือว่าเป็นนโยบายที่ดีสามารถที่จะแก้ปัญหาใน 2 ประเด็นได้พร้อม ๆ กัน คือ ปัญหาการถือครองที่ดินที่ผิดกฎหมาย และปัญหาความยากจนโดยเฉพาะกลุ่มคนที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ฉะนั้นควรมีการขยายพื้นที่เป้าหมายโครงการจัดทำที่ดินทำกินให้ชุมชนให้ครอบคลุมพื้นที่ที่เคยมีการสำรวจแล้ว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเกิดการกระจายการถือครองทรัพยากรที่ดินที่เป็นธรรมมากขึ้น

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

จากการทำในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยคิดว่ามีประเด็นที่น่าสนใจในการวิจัยครั้งต่อไปเพื่อเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาล ดังนี้

1. เนื่องจากงานวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษานโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเท่านั้น ดังนั้น ควรมีการศึกษาวิเคราะห์นโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาลอื่น ๆ หรือของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จเพิ่มเติม

2. เนื่องจากนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาลมีความหลากหลายทั้งในเรื่องของพื้นที่ครอบคลุมทั้งประเทศหรือการใช้พื้นที่ของหน่วยงานอื่น นอกเหนือจากพื้นที่ ส.ป.ก. ฉะนั้น ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อดูความสำเร็จที่เกิดขึ้นในแต่ละบริบทที่แตกต่างกัน

3. ในการพัฒนาการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้ต่อเนื่องยั่งยืนได้นั้น ควรมีการศึกษารูปแบบการแก้ปัญหาที่หลากหลายมาศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อหาทางเลือกให้มีความสอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่

4. การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการที่สูง ซึ่งอาจจะมีการศึกษาถึงความคุ้มค่าที่เกิดขึ้น

## บรรณานุกรม

- กลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน (Land Watch Thai). (2562). *สรุปสถานการณ์ปัญหาป่าไม้ - ที่ดิน และ ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐบาลใหม่*. เข้าถึงได้จาก <http://landwatchthai.org/2931>.
- กษิดิ์เดช ตระการศิริวัฒน์. (2562, 15 ตุลาคม). นักวิชาการปฏิรูปปฏิบัติการ. สัมภาษณ์.
- กองบริหารจัดการที่ดิน. (2561). *คู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลภายใต้นโยบาย คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ (คทช.)*. (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กิตติ หนองพล. (2553). *แนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน กรณีศึกษาโครงการบ้านมั่นคง เทศบาลเมืองชุมแพ จังหวัดขอนแก่น*. วิทยานิพนธ์การวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต, สาขาการวางแผนภาคและเมือง, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- เกียรติยศ ทรงสง่า. (2560). การนำ ม. 44 มาดำเนินการกับผู้ครอบครองโดยมิชอบในเขตปฏิรูปที่ดิน. ใน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 42 ปี ส.ป.ก. “สืบสานพระราชปณิธาน บน ผืนดินของพ่อ”. (หน้า 51-65). กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ชนิษฐา วิทยาอนุมาศ และณัฐภา สรรพศรี. (2558). แบบจำลองความไม่สอดคล้องกัน. ใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (บรรณาธิการ), *รวมบทความทางการประเมินโครงการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ขวัญใจ ทองอนันต์. (2509). *การศึกษาปัญหาที่อยู่อาศัยของลูกจ้างประจำในสังกัด มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน พ.ศ. 2509*. วิทยานิพนธ์กสิกรรมและสัตวบาล บัณฑิต, คณะกสิกรรมและสัตวบาล, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- คณะทำงานแก้ปัญหาที่ดินทำกินที่อยู่อาศัย ตำบลเกาะหมาก. (2559). *การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ตำบลเกาะหมาก*. ทราย: คณะทำงานแก้ปัญหาที่ดินทำกินที่อยู่อาศัย ตำบลเกาะหมาก.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหา การครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย. (2559, 5 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 26-29.
- เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน. (2553). *กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน*. นนทบุรี: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) และกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน.
- เครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป. (2556). *รายงาน: ภาพรวมปัญหาที่ดินและแนวทางแก้ไข*. เข้าถึงได้จาก <http://v-reform.org/v-report/ภาพรวมปัญหาที่ดิน-และแนว/>.
- จงลักษณ์ ธนานุรักษ์วงศ์. (2562, 15 ตุลาคม). ผู้ช่วยผู้จัดการแปลง คทช. สัมภาษณ์.
- จารุวรรณ ศรีภักดี. (2548). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวสิทธิครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรอง การทำประโยชน์*. การศึกษาอิสระนิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

- จำเนียร สุขหลาย และคณะ. (2558). แบบจำลองของอัลคิน. ใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (บรรณาธิการ), *รวมบทความทางการประเมินโครงการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เจษฎา โชติกิจภิวาทย. (2542). *การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาการจัดการไร่มุมนเวียนของชาวปกากะญอในจังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, การพัฒนาสังคม, คณะศิลปศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชล บุณนาค. (2555). *แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: คณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูปคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป.
- ชลธิรา ปัญญา และปณญภัต กมลเนตร. (2556). *การศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในการถือครองที่ดินของเกษตรกร โดยใช้รูปแบบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับที่ดินเอกชนที่ไม่ใช้ประโยชน์ กรณีศึกษา เกษตรกรรายย่อยกลุ่มปฏิรูปที่ดินบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เจน จำนงค์ภักดี. (2538). *ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่*. การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ณัชชา นามบุตดี. (2552). *การนำนโยบายการจัดการที่ดินให้กับประชาชนไปปฏิบัติในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลลาดบัวขาว บ้านน้ำเมา ตำบลลาดบัวขาว อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา*. การศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ดวงกมล เลาวกุล. (2557). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ), *สู่สังคมไทยเสมอหน้า* (หน้า 37-59), กรุงเทพฯ: มติชน.
- ดารณี ชนะชนม์ และศุภมิตร ศรีวิวัฒนชัย. (2560). *การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน*. ใน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 42 ปี ส.ป.ก. “สืบสานพระราชปณิธาน บนผืนดินของพ่อ” (หน้า 66-75). กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ทรัพย์ งามชัยภูมิ. (2548). *การจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ กรณีศึกษาทุ่งซำเลี้ยว ตำบลสระโพนทอง อำเภอเกษตรสมบูรณ์ จังหวัดชัยภูมิ*. การศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- นริศร ทองธิราช. (2550). *นโยบายของรัฐกับปัญหาที่ดินของเกษตรกร กรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาเกษตรกรที่จังหวัดสกลนคร*. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขารัฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นเรศ อารงค์ทิพยคุณ. (2548). *การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรีกับผลทางการเมืองที่เกิดขึ้นตามมา กรณีศึกษาอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- นิคม ตั้งคะพิภพ, ฉัตรนภา พรหมมา, และเอนก เพ็ชรอนุกุลบุตร. (2558). แบบจำลอง CIPP. ใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (บรรณาธิการ), *รวมบทความทางการประเมินโครงการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บัณฑิต จุลาสัย และคณะ. (2543). *ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของประชากรในพื้นที่ตอนเหนือของกรุงเทพฯ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญมี พันธุ์ไทย. (2554). *การประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปัทมาวดี โพชนุกูล. (ม.ป.ป.). *เอกสารประกอบคำบรรยายเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พงศา ศุภจริยาวัตร. (2540). *ปัญหาที่ดินทำกินบ้านหนองโนกับบ้านหนองอีดำ ตำบลหนองโน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาไทยคดีศึกษา (เน้นสังคมศาสตร์), มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- พยัตติกา พลสระคู, วิจารณ์ วิชชุกิจ, ปิยะ ดวงพัตรา, นิพนธ์ ตั้งธรรม, และพันธ์ทิพย์ จงไกรย. (ม.ป.ป.). *การขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยใช้แนวคิดการพัฒนาโครงการอย่างมีเหตุมีผล สำหรับปลูกมันสำปะหลัง อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา*. ม.ป.ท.
- พิชิต ฤทธิจรรย์. (2555). *เทคนิคการประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ : เฮ้าส์ ออฟ เคอร์มิสท์
- พิเชฐ ยิ่งเกียรติคุณ. (2557). *ภาษีมรดก ภาษีที่ดิน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ว่าด้วยแนวทางภาษีของรัฐบาล คสช. แก้อะไรบ้างจริงหรือ?*. เข้าถึงได้จาก <http://www.siamintelligence.com/tax-policy-watch/>.
- พินิต สุวรรณะชญ. (2526). *ปัญหาที่ดินและแนวนโยบายปฏิรูปที่ดินในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต*. ใน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, *บทความทางวิชาการ สาขาเศรษฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์เกษตร เสนอใน การประชุมทางวิชาการครั้งที่ 21 ณ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์* (หน้า 17-30). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พิระภาค ครรชิต และคณะ. (2557). *การบูรณาการแบบมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินโดยชุมชน และการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลแม่พูล อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- มินันท์ สุทธิวัฒนานิติ. (ม.ป.ป.). *บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจไทยและแนวทางปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหา: ปัญหาการถือครองที่ดิน โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์และข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศไทย*. เข้าถึงได้จาก [http://aihr.info/ThaiHRSS2012/บทวิเคราะห์ปัญหาที่ดิน\\_final%2027102011.doc](http://aihr.info/ThaiHRSS2012/บทวิเคราะห์ปัญหาที่ดิน_final%2027102011.doc).
- มูลนิธิสถาบันที่ดิน. (2548). *ระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี. (2551). *การประเมินโครงการ: แนวคิดและแนวปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- รวีวรรณ รักถิ่นกำเนิด. (2557). *ผ่าตัวเลข “ถือครองที่ดิน” ในประเทศไทย กรมป่าไม้ครองแชมป์แลน ลอร์ดที่ดินรัฐ*. เข้าถึงได้จาก <http://tcijthai.com/tcijthainews/view.php?id=4799>.
- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558. (2558, 5 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 4-9.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. เข้าถึงได้จาก <http://www.royin.go.th/dictionary/>.
- รายงานประจำปี 2561 โครงการบ้านมั่นคงชนบท. (ม.ป.ป.). *ผลการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง ชลบทและการถอดบทเรียนการจัดที่ดินทำกินตามนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน สำนักการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)*. ม.ป.ท.
- เรวดี อุลิต และอภินันท์ ยอดมณี. (2555). *เส้นทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ตำบลคลองหินปูน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- ฤชมาน กัทมัน. (2545). *บทบาทของวัดในพระพุทธศาสนาต่อการบรรเทาปัญหาที่อยู่อาศัยในเขตเมืองชั้นในกรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์การวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม, บัณฑิตวิทยาลัย, สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.
- ลินดาวรรณ ธรรมาวุฒิชัย. (2554). *การจัดการที่ดินของรัฐในโครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน*. การศึกษาอิสระนิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วรยุทธ คุ่มสิน. (2549). *ความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่อำเภอปอพลอย จังหวัดกาญจนบุรี ที่มีต่อแนวความคิดนโยบายการแก้ปัญหาที่ดินทำกินของรัฐบาล*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขารัฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- วัฒนา ยั่งยืน. (2547). *ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้กับประชาชนไปปฏิบัติ*. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- วารินทร์ วงศ์หาญชาวี และคณะ. (2548). *โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศยามล ไกรยูรวงศ์. (2548). *โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศรัญญา เทพสงเคราะห์. (2553). *กระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2500*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์, ภาควิชาประวัติศาสตร์, คณะศิลปศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศักดิ์ชัย เอกอินทมาศ และรุ่งรัศมี บุญดาว. (2557). *ความยั่งยืนในการบริหารจัดการระบบที่ดินของกรมที่ดิน*. *วารสารสมาคมนักวิจัย*, 19(3). 74-85.



- ศิริพร สัจจามันท์, อรพรรณ ศรีเสาวลักษณ์, และจรัมพร โห้ล่ายอง. (2558). *การศึกษาศาสนาภาพการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศุทธิมาศ ตาวงศ์. (2548). *การศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติ ศึกษาทัศนคติของข้าราชการ 10 จังหวัดภาคเหนือ*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขารัฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สถิตย์พงษ์ สุตชูเกียรติ, ทวีชัย ลีเยเก, ไพโรจน์ โลกนิยม, และเปรมจิต สังขพงษ์. (2555). *ธนาคารที่ดิน: องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมคิด พรหมจ้อย. (2550). *เทคนิคการประเมินโครงการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: จตุพร ดีไซน์.
- สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. (2559). *วิธีวิทยาการประเมิน: ศาสตร์แห่งคุณค่า*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สารี อ่องสมหวัง. (2533). *พลวัตและผลกระทบของการแก้ไขปัญหาค้ำเค้นของคณนเมืองศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนเทพประเทน (พระรามสี่) แขวงคลองเตย เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์. (2561). ส.ป.ก. เดินหน้าพัฒนาพื้นที่ คทช.บ่อทอง จ.ชลบุรี ใช้ป่าลุ่มน้ำมันสร้างรายได้ให้เกษตรกรเกือบ 7,000 บาทต่อเดือน. เข้าถึงได้จาก [https://thainews.prd.go.th/th/website\\_th/news/news\\_detail/TNECO6106040010014](https://thainews.prd.go.th/th/website_th/news/news_detail/TNECO6106040010014).
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรี. (ม.ป.ป.). *การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล แปลง No.378 ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี และแปลง No.468 ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี*. ชลบุรี: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรี.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (ม.ป.ป.). *การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผ่านพับ)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *ร่าง นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. 2560 - 2579)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2550). *รายงานผลการศึกษาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดที่ดินและการพัฒนาระบบข้อมูล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

- สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ คณะเวชศาสตร์เขตร้อน มหาวิทยาลัยมหิดล. (2557). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *วาระที่ 1: ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ปี 2561*. เข้าถึงได้จาก [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=8320](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=8320).
- สิรินาถ เรืองชีวิน. (2542). *แนวทางแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย กรณีศึกษาชุมชนบ้านสาขลา ตำบลนาเกลือ อำเภอสุมทรีบุรีรัมย์ จังหวัดสุรินทร์*. วิทยานิพนธ์เคหะพัฒนาสถาปัตยกรรมมหาบัณฑิต, สาขาเคหะการ, ภาควิชาเคหะการ, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุชีรา กุลวัฒนสุวรรณ. (2552). *การประเมินผลทางเศรษฐศาสตร์เพื่อปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินพระราชทานเพื่อการเกษตร อำเภอนองแสง จังหวัดปทุมธานี*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาการจัดการทรัพยากร, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สุพัฒน์ สุขมลสันต์, พรณิภา หิตะศักดิ์, และสุวรรณ สกลชา (2558). *แบบจำลองเคาน์ตีแนชของสแต็ก*. ใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (บรรณาธิการ), *รวมบทความทางการประเมินโครงการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุริยา คงดา. (2554). *การจัดการที่ดินป่าไม้ กรณีศึกษาตำบล จ.ป.ร. อำเภอกะบุรี จังหวัดระนอง*. วิทยานิพนธ์เกษตรศาสตรมหาบัณฑิต, แขนงวิชาส่งเสริมการเกษตร, สาขาวิชาเกษตรศาสตร์และสหกรณ์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อนุรักษ์ แสงฤทธิ์. (2549). *ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติในการจัดการที่ดินของกองทัพบก ศึกษาเฉพาะกรณี การบุกรุกที่ดินบริเวณพื้นที่รับผิดชอบของมณฑลทหารบกที่ 13 จังหวัดลพบุรี*. งานนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการทรัพยากรเพื่อความมั่นคง, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- อาทิตยา พงพรหม. (2560). *สถานการณ์การถือครองและสาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- อาภรณ์พัทธ์ จันทร์สว่าง. (2527). *ปัญหาที่ดินกับการปฏิรูปที่ดิน*. *วิทยาสารเกษตรศาสตร์ สังคมศาสตร์*, 5(1), 62-68.
- อุมาพร ชลัทธิธรรมนิยม และจำลอง โปธิบุญ. (ม.ป.ป.). *การประเมินผลนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร*. ม.ป.ท.
- education4plus. (2561). ส.ป.ก. เดินหน้ายึดที่ดินตาม ม. 44 พร้อมจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ที่ จ.ชลบุรี. เข้าถึงข้อมูลได้จาก <http://www.education4plus.com/home/2018/06/ส-ป-ก-เดินหน้ายึดที่ดิน/>.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.  
เอกสารรับรองผลการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์  
มหาวิทยาลัยบูรพา



ที่ ๑๗๒/๒๕๖๒

เอกสารรับรองผลการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์  
มหาวิทยาลัยบูรพา

คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้พิจารณาโครงการวิจัย

รหัสโครงการวิจัย : Hu 111/2562

โครงการวิจัยเรื่อง : การประเมินผลนโยบายการจัดการที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี

หัวหน้าโครงการวิจัย : ดร.สกฤติ อีสริยานนท์

หน่วยงานที่สังกัด : คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการวิจัยดังกล่าว เป็นไปตามหลักการของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ โดยที่ผู้วิจัยเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ ไม่มีการล่วงละเมิดสิทธิ สวัสดิภาพ และไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ตัวอย่างการวิจัยและผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย

จึงเห็นสมควรให้ดำเนินการวิจัยในขอบข่ายของโครงการวิจัยที่เสนอได้ (ดูตามเอกสารตรวจสอบ)

- |   |           |           |               |           |
|---|-----------|-----------|---------------|-----------|
| ๑. แบบเสนอเพื่อขอรับการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์  | ฉบับที่ ๒ | วันที่ ๒๐ | เดือน กันยายน | พ.ศ. ๒๕๖๒ |
| ๒. เอกสารโครงการวิจัยฉบับภาษาไทย  | ฉบับที่ ๑ | วันที่ ๒  | เดือน กันยายน | พ.ศ. ๒๕๖๒ |
| ๓. เอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย  | ฉบับที่ ๒ | วันที่ ๒๐ | เดือน กันยายน | พ.ศ. ๒๕๖๒ |
| ๔. เอกสารแสดงความยินยอมของผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย   | ฉบับที่ ๒ | วันที่ ๒๐ | เดือน กันยายน | พ.ศ. ๒๕๖๒ |
| ๕. เอกสารแสดงรายละเอียดเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยซึ่งผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว หรือชุดที่ใช้เก็บข้อมูลจริงจากผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย | ฉบับที่ ๒ | วันที่ ๒๐ | เดือน กันยายน | พ.ศ. ๒๕๖๒ |
| ๖. เอกสารอื่น ๆ (ถ้ามี)   | ฉบับที่ - | วันที่ -  | เดือน -       | พ.ศ. -    |

วันที่รับรอง : วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

วันที่หมดอายุ : วันที่ ๑ เดือน ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

ลงนาม

(นายเจนวิทย์ นवलแสง)

ประธานคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ชุดที่ ๒ กลุ่มมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ภาคผนวก ข.  
แนวการสัมภาษณ์

## แนวการสัมภาษณ์ (สำหรับผู้บริหาร)

ผู้วิจัยใช้แนวการสัมภาษณ์ (Interview Guide) เป็นเครื่องมือสำหรับการสัมภาษณ์โดยจะมีประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. สถานการณ์ทางสังคมที่ส่งผลให้ต่อการริเริ่ม/ขับเคลื่อนการดำเนินโครงการฯ
2. นโยบายของรัฐบาลที่ส่งผลต่อการริเริ่ม/ขับเคลื่อนโครงการฯ
3. นโยบายของกระทรวงที่ส่งผลต่อการริเริ่ม/ขับเคลื่อนโครงการฯ
4. ความเพียงพอของงบประมาณในการขับเคลื่อนและดำเนินโครงการ
5. ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณ
6. ความพร้อมของระบบ/แผนการดำเนินโครงการ
7. ความพร้อมของทรัพยากรที่ใช้อำนวยความสะดวกในการดำเนินโครงการ
8. ความเป็นระบบในการวางแผนการดำเนินโครงการ
9. ความชัดเจน/เหมาะสมในการมอบหมายงาน
10. ความราบรื่นในการเตรียมการและประสานงาน (ระหว่างผู้บริหารและบุคลากรหรือบุคลากรและบุคลากร)
11. ความต่อเนื่องและความยั่งยืนของโครงการฯ
12. การนำไปใช้ประโยชน์/การขยายผลต่อกลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ
13. ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานภายหลังจากการดำเนินโครงการ
14. ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคมภายหลังจากการดำเนินโครงการ
15. ปัญหา/อุปสรรคของการดำเนินงานที่ผ่านมา
16. ข้อเสนอแนะ/แนวทางในการพัฒนาโครงการฯ
17. ท่านมีข้อคิดเห็น/ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอื่นๆ หรือไม่ อย่างไร

\*\*\*\*\*ขอขอบคุณสำหรับการตอบคำถามเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ครับ\*\*\*\*\*

## แนวการสัมภาษณ์ (สำหรับเจ้าหน้าที่)

### แนวการสัมภาษณ์

1. นโยบายของรัฐบาลที่ส่งผลต่อการริเริ่ม/ขับเคลื่อนโครงการฯ
2. นโยบายของกระทรวงที่ส่งผลต่อการริเริ่ม/ขับเคลื่อนโครงการฯ
3. ความเพียงพอของงบประมาณ
4. ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณ
5. ความเพียงพอของบุคลากรในการดำเนินโครงการ
6. ความเหมาะสมในด้านความรู้ความสามารถ/ประสบการณ์ในการดำเนินโครงการของ

### บุคลากร

7. ความพร้อมของบุคลากรในการดำเนินโครงการ
8. ความเข้าใจร่วมกันของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับโครงการ
9. ความพร้อมของระบบ/แผนการดำเนินโครงการ
10. ความพร้อมของทรัพยากรที่ใช้อำนวยความสะดวกในการดำเนินโครงการ
11. ความชัดเจน/เหมาะสมในการมอบหมายงาน
12. ความราบรื่นในการเตรียมการและประสานงาน (ระหว่างผู้บริหารกับบุคลากร หรือบุคลากรกับบุคลากร หรือบุคลากรกับเกษตรกร หรือระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงาน)
13. ความเหมาะสม/ความชัดเจนของการประชาสัมพันธ์โครงการ
14. ความเป็นระบบ/ที่มาของคณะกรรมการคัดเลือก
15. ความเหมาะสม/ความชัดเจนของเกณฑ์ในการคัดเลือก
16. ความเป็นระบบ/ความชัดเจน/ของกระบวนการพิจารณาคัดเลือก
17. ความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาคัดเลือก
18. ความเหมาะสมของระยะเวลาในการดำเนินโครงการ
19. จำนวนของกลุ่ม/องค์กรเครือข่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ รวมถึงบทบาทหน้าที่

### ความรับผิดชอบ

20. ความต่อเนื่องและความยั่งยืนของโครงการฯ
21. การนำไปใช้ประโยชน์/การขยายผลต่อกลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ
22. ความพึงพอใจ/มุมมอง/ทัศนะของบุคคลที่ได้รับรางวัลต่อโครงการ
23. ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานภายหลังจากการดำเนินโครงการ
24. ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคมภายหลังจากการดำเนินโครงการ
25. ปัญหา/อุปสรรคของการดำเนินงานที่ผ่านมา
26. ข้อเสนอแนะ/แนวทางในการพัฒนาโครงการฯ
27. ท่านมีข้อคิดเห็น/ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอื่นๆ หรือไม่ อย่างไร

\*\*\*\*\*ขอขอบคุณสำหรับการตอบคำถามเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ครับ\*\*\*\*\*



## แนวการสัมภาษณ์ (สำหรับเกษตรกรที่ได้รับคัดเลือก)

### แนวการสัมภาษณ์

1. สิ่งที่เกิดขึ้น (อาชีพ รายได้ จำนวนสมาชิกในครอบครัว) หรือความเป็นอยู่ของท่านก่อนเข้าร่วมโครงการ

2. ความพร้อมของทรัพยากรที่ใช้อำนวยความสะดวกในการดำเนินโครงการ

3. ความชัดเจน/เหมาะสมของแต่ละหน่วยงานที่เข้ามาส่งเสริม พัฒนา ในพื้นที่

4. ความราบรื่นในการเตรียมการและประสานงาน (ระหว่างเกษตรกรกับหน่วยงานหรือเกษตรกรกับบุคลากร เจ้าหน้าที่ของภาครัฐ)

5. ความเหมาะสม/ความชัดเจนของการประชาสัมพันธ์โครงการ

6. ความเป็นระบบ/ที่มาของคณะกรรมการคัดเลือก

7. ความเหมาะสม/ความชัดเจนของเกณฑ์ในการคัดเลือก

8. ความเป็นระบบ/ความชัดเจน/ของกระบวนการพิจารณาคัดเลือก

9. ความเหมาะสมของระยะเวลาในการดำเนินโครงการ และการเตรียมความพร้อมของพื้นที่ในการดำเนินโครงการ

10. จำนวนของกลุ่ม/องค์กรเครือข่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ รวมถึงบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ

11. ความต่อเนื่องและความยั่งยืนของโครงการฯ

12. การนำไปใช้ประโยชน์/ การขยายผลต่อกลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ

13. ความพึงพอใจ/มุมมอง/ทัศนะของเกษตรกรที่มีต่อโครงการ

14. ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรฯ

15. ปัญหา/อุปสรรคของการดำเนินงานที่ผ่านมา

16. ข้อเสนอแนะ/แนวทางในการพัฒนาโครงการฯ

17. ท่านมีข้อคิดเห็น/ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอื่นๆ หรือไม่ อย่างไร

\*\*\*\*\*ขอขอบคุณสำหรับการตอบคำถามเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ครับ\*\*\*\*\*

ภาคผนวก ค.  
แบบฟอร์มสำรวจข้อมูลครัวเรือน

ชื่อผู้ให้ข้อมูล.....แปลงที่ ..... บ้านเลขที่ .....

แบบฟอร์มสำรวจข้อมูลครัวเรือน พื้นที่ .....

1. ชื่อผู้ได้รับสิทธิ์.....เป็นเกษตรกร.....  
ก่อนเข้ามาอยู่ในพื้นที่ ส.ป.ก. ประกอบอาชีพ .....
2. จำนวนสมาชิกในครอบครัว ..... คน ประกอบด้วย .....
3. ปัจจุบัน ท่านได้สร้างบ้านแล้วเสร็จหรือยัง ..... ขนาดตัวบ้าน.....  
งบประมาณที่ใช้ในการสร้าง งบประมาณ ..... ท่านได้เข้ามาอาศัยอยู่เมื่อ .....  
ถ้าท่านยังไม่ได้เข้ามาอาศัย/ บ้านยังไม่เสร็จ เนื่องจาก.....
4. ครอบครัวของท่านมีรายได้เดือนละประมาณ .....  
แหล่งที่มาของรายได้ .....
5. ท่าน/ สมาชิก ในครอบครัวของท่าน ดำรงตำแหน่งอะไรบ้าง (อดีต/ ปัจจุบัน) .....
6. แปลงที่ดิน 1 ไร่ ท่านได้ทำอะไรบ้าง .....
7. แปลงที่ดิน 5 ไร่ ท่านได้ทำอะไรบ้าง .....
8. ในปัจจุบัน ท่านได้มีการจ่ายเงินให้กับสหกรณ์หรือไม่ ..... จำนวน .....บาท/เดือน  
ประกอบไปด้วย ค่า .....
9. ปัญหา/ อุปสรรค ในการเข้าร่วมโครงการนี้ มีอะไรบ้าง .....
10. ท่านต้องการได้รับการสนับสนุนเรื่องอะไรบ้าง .....
11. ท่านมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงการนี้อย่างไรบ้าง .....

ผู้บันทึกข้อมูล ..... วันที่ .....

ภาคผนวก ง.  
คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ  
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ที่ ๑ /๒๕๕๗

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ

เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และมติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เมื่อคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการ ภายใต้อคทช. จำนวน ๓ คณะ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

**๑. คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน**

**องค์ประกอบ**

- |  |                     |
|--|---------------------|
| ๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | ประธานอนุกรรมการ    |
| ๒. ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม           | รองประธานอนุกรรมการ |
| ๓. ปลัดกระทรวงกลาโหม                                   | อนุกรรมการ          |
| ๔. ปลัดกระทรวงมหาดไทย                                  | อนุกรรมการ          |
| ๕. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์                           | อนุกรรมการ          |
| ๖. อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช       | อนุกรรมการ          |
| ๗. อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง                  | อนุกรรมการ          |
| ๘. อธิบดีกรมธนารักษ์                                   | อนุกรรมการ          |
| ๙. อธิบดีกรมที่ดิน                                     | อนุกรรมการ          |
| ๑๐. อธิบดีกรมการปกครอง                                 | อนุกรรมการ          |
| ๑๑. อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง                      | อนุกรรมการ          |
| ๑๒. อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน                               | อนุกรรมการ          |
| ๑๓. เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม     | อนุกรรมการ          |
| ๑๔. อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์                            | อนุกรรมการ          |
| ๑๕. อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ                    | อนุกรรมการ          |

๑๖. ผู้ว่าการ...

- ๒ -

๑๖. ผู้ว่าการการรถไฟแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑๗. นายอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์	อนุกรรมการ
๑๘. นายสมศักดิ์ สุขสำราญ	อนุกรรมการ
๑๙. อธิบดีกรมป่าไม้	อนุกรรมการและเลขานุการ
๒๐. เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๒๑. เจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

#### อำนาจหน้าที่

๑. สืบสวน ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดิน ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกิน และที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครอง และส่งมอบให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินดำเนินการต่อไป
๒. กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ หรือคณะทำงาน ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ คทช. กำหนด
๓. เชิญให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใด ๆ ให้ความเห็นต่อคณะอนุกรรมการ
๔. แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใด ๆ ในการดำเนินการสำรวจและจัดหาที่ดินตามที่ได้รับมอบหมาย
๕. รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบและจัดหาที่ดินให้ คทช. ทราบ
๖. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช. มอบหมาย

#### ๒. คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน

##### องค์ประกอบ

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย	ประธานอนุกรรมการ
๒. ปลัดกระทรวงมหาดไทย	รองประธานอนุกรรมการ
๓. ปลัดกระทรวงกลาโหม	อนุกรรมการ
๔. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	อนุกรรมการ
๕. ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	อนุกรรมการ
๖. อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	อนุกรรมการ
๗. อธิบดีกรมป่าไม้	อนุกรรมการ
๘. อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	อนุกรรมการ

๙. อธิบดีกรม...

- ๓ -

๙. อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์	อนุกรรมการ
๑๐. อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน	อนุกรรมการ
๑๑. เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	อนุกรรมการ
๑๒. อธิบดีกรมธนารักษ์	อนุกรรมการ
๑๓. อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	อนุกรรมการ
๑๔. อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง	อนุกรรมการ
๑๕. อธิบดีกรมการปกครอง	อนุกรรมการ
๑๖. นายประทีป เจริญพร	อนุกรรมการ
๑๗. นายสถิตย์พงษ์ สุขชูเกียรติ	อนุกรรมการ
๑๘. อธิบดีกรมที่ดิน	อนุกรรมการและเลขานุการ
๑๙. เจ้าหน้าที่กรมที่ดิน	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๒๐. เจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

#### อำนาจหน้าที่

๑. สืบรวจ และจัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย
๒. จัดทำแผนปฏิบัติการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย
๓. กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย และหลักเกณฑ์อื่นๆ

#### ที่เกี่ยวข้อง

๔. จัดที่ดินเพื่อจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นๆ โดยพิจารณาร่วมกับคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

๕. กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐหรือคณะทำงาน ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ คทช. กำหนด และดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไป

๖. เชิญให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใดๆ ให้ความเห็นต่อคณะอนุกรรมการ

๗. แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใดๆ ในการดำเนินการจัดที่ดินตามที่ได้รับมอบหมาย

๘. รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการจัดที่ดินให้ คทช. ทราบ

๙. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช. มอบหมาย

- ๔ -

## ๓. คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

## องค์ประกอบ

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย	ประธานอนุกรรมการ
๒. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	รองประธานอนุกรรมการ
๓. ปลัดกระทรวงมหาดไทย	อนุกรรมการ
๔. ปลัดกระทรวงคมนาคม	อนุกรรมการ
๕. ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	อนุกรรมการ
๖. อธิบดีกรมวิชาการเกษตร	อนุกรรมการ
๗. อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร	อนุกรรมการ
๘. อธิบดีกรมการข้าว	อนุกรรมการ
๙. อธิบดีกรมหม่อนไหม	อนุกรรมการ
๑๐. เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	อนุกรรมการ
๑๑. อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน	อนุกรรมการ
๑๒. อธิบดีกรมประมง	อนุกรรมการ
๑๓. อธิบดีกรมชลประทาน	อนุกรรมการ
๑๔. อธิบดีกรมปศุสัตว์	อนุกรรมการ
๑๕. อธิบดีกรมฝนหลวงและการบินเกษตร	อนุกรรมการ
๑๖. เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	อนุกรรมการ
๑๗. อธิบดีกรมการปกครอง	อนุกรรมการ
๑๘. อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง	อนุกรรมการ
๑๙. อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	อนุกรรมการ
๒๐. อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน	อนุกรรมการ
๒๑. อธิบดีกรมการค้าภายใน	อนุกรรมการ
๒๒. อธิบดีกรมป่าไม้	อนุกรรมการ
๒๓. นายอดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ	อนุกรรมการ
๒๔. นายทรงศักดิ์ วงศ์ภูมิวัฒน์	อนุกรรมการ
๒๕. อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์	อนุกรรมการและเลขานุการ
๒๖. เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๒๗. เจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่...



- ๕ -

## อำนาจหน้าที่

๑. ส่งเสริม พัฒนาอาชีพ และการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การใช้ระบบอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม
๒. พัฒนาระบบสาธารณสุขภาค เพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพ
๓. จัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาด
๔. พัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างรายได้ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นใดที่เหมาะสม โดยให้พิจารณาร่วมกับคณะอนุกรรมการจัดที่ดิน
๕. กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ หรือคณะทำงาน ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ คทช. กำหนด
๖. เชิญให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใดๆ ให้ความเห็นต่อคณะอนุกรรมการ
๗. แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใดๆ ในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต ตามที่ได้รับมอบหมาย
๘. รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ คทช. ทราบ
๙. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช. มอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

พลเอก

(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ภาคผนวก จ.

คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ  
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด)



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ที่ ๖ /๒๕๕๘

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด)

เพื่อให้นโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) รวมทั้งการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของคณะกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ซึ่งเป็นอนุกรรมการภายใต้ คทช. ประสบความสำเร็จ จำเป็นจะต้องมีกลไกการทำงานในระดับจังหวัด

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และมติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เมื่อคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด) โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

**๑. องค์ประกอบ**

- |  |                  |
|--|------------------|
| (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด  | ประธานอนุกรรมการ |
| (๒) ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ประธาน คทช. จังหวัด แต่งตั้ง<br>จำนวน ๒ คน                    | อนุกรรมการ       |
| (๓) ปลัดจังหวัด  | อนุกรรมการ       |
| (๔) นายอำเภอที่เกี่ยวข้อง ที่ประธาน คทช. จังหวัด แต่งตั้ง                          | อนุกรรมการ       |
| (๕) รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (ท)                                  | อนุกรรมการ       |
| (๖) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง<br>ที่ประธาน คทช. จังหวัด แต่งตั้ง | อนุกรรมการ       |
| (๗) ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้   | อนุกรรมการ       |
| (๘) ผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์  | อนุกรรมการ       |
| (๙) โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด  | อนุกรรมการ       |
| (๑๐) ธารักษ์พื้นที่  | อนุกรรมการ       |
| (๑๑) พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด                                       | อนุกรรมการ       |
| (๑๒) ผู้อำนวยการสถานีพัฒนาที่ดิน   | อนุกรรมการ       |
| (๑๓) ผู้อำนวยการสำนักชลประทาน  | อนุกรรมการ       |
| (๑๔) ปฏิรูปที่ดินจังหวัด   | อนุกรรมการ       |

/(๑๕) เกษตรจังหวัด...

- ๒ -

(๑๕) เกษตรจังหวัด	อนุกรรมการ
(๑๖) ปศุสัตว์จังหวัด	อนุกรรมการ
(๑๗) ประมงจังหวัด	อนุกรรมการ
(๑๘) พัฒนากรจังหวัด	อนุกรรมการ
(๑๙) ผู้อำนวยการศูนย์หม่อนไหมเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ (จังหวัด)	อนุกรรมการ
(๒๐) การค้าภายในจังหวัด	อนุกรรมการ
(๒๑) หัวหน้าสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์	อนุกรรมการ
(๒๒) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด	อนุกรรมการและเลขานุการ
(๒๓) ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจังหวัด	อนุกรรมการและเลขานุการ
(๒๔) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	อนุกรรมการและเลขานุการ
(๒๕) สหกรณ์จังหวัด	อนุกรรมการและเลขานุการ
(๒๖) เจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัด	ผู้ช่วยเลขานุการ
(๒๗) เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจังหวัด	ผู้ช่วยเลขานุการ
(๒๘) เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัด	ผู้ช่วยเลขานุการ
(๒๙) เจ้าหน้าที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัด	ผู้ช่วยเลขานุการ

## ๒. อำนาจหน้าที่

- (๑) สืบรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดินในพื้นที่ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ในระดับจังหวัด
- (๒) ตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ครอบครองที่ดิน และรายชื่อผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัยในระดับจังหวัด
- (๓) จัดทำแผนปฏิบัติการการจัดที่ดิน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาดในระดับจังหวัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย โดยประสานกับคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง
- (๔) ตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน รวมทั้งหลักเกณฑ์อื่นๆที่เกี่ยวข้อง และจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์ หรือรูปแบบอื่น ๆ โดยประสานกับคณะอนุกรรมการจัดที่ดิน
- (๕) ส่งเสริม พัฒนาอาชีพและการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชน ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การใช้ระบบการอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม โดยประสานกับคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ
- (๖) พัฒนาระบบสาธารณูปโภคเพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพ

/(๗) เชิญให้หน่วยงาน...

- ๓ -

(๗) เชิญให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทน มาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใด ๆ ให้ความเห็นต่อ คทช. จังหวัด

(๘) แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่ คทช. จังหวัด มอบหมาย

(๙) รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการจัดหาที่ดิน จัดที่ดิน และส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ให้คณะกรรมการภายใต้ คทช. ที่เกี่ยวข้อง และ คทช. ทราบ

(๑๐) ปฏิบัติการตามแนวทางที่คณะกรรมการจัดหาที่ดิน คณะกรรมการจัดที่ดิน และคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ กำหนด

(๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช. มอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘

พลเอก



(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ภาคผนวก ฉ.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562



## พระราชบัญญัติ

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๖๒

### สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒

เป็นปีที่ ๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“การบริหารจัดการที่ดิน” หมายความว่า การบูรณาการในการดูแลรักษา การสงวนหวงห้าม การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและพัฒนาซึ่งที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์อย่างสมดุล หรือการแก้ไขปัญหาที่ดิน รวมทั้งการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ เป็นธรรม และยั่งยืน

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

“ทรัพยากรดิน” หมายความว่า ดิน และให้หมายความรวมถึง หิน กรวด ทราย แร่ธาตุ และอินทรีย์วัตถุต่าง ๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย

มาตรา ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “คทช.” เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(๒) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนแปดคน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงคมนาคม และปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการที่ดิน ด้านทรัพยากรดิน ด้านการปฏิรูปที่ดิน ด้านการผังเมือง ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านกฎหมาย ด้านเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ หรือด้านเศรษฐศาสตร์ จำนวนแปดคน เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ แต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของ คทช.

กรรมการโดยตำแหน่งตาม (๓) จะมอบหมายให้ผู้อื่นมาประชุมแทนก็ได้ แต่ผู้ได้รับมอบหมายต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป

มาตรา ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้



(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๓) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๔) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำ ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

(๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ พรรคการเมือง

มาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่จะ ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นมาใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา ๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือ หย่อนความสามารถ

(๔) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้ กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕

มาตรา ๘ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ดำเนินการแต่งตั้งผู้อื่นดำรงตำแหน่งแทน เว้นแต่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน และให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้แล้ว

ในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้ คทช. ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่

มาตรา ๙ การประชุม คทช. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม คทช. ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการไม่มาประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๐ คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(๓) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพที่ดินและศักยภาพที่ดิน

(๔) กำหนดมาตรการหรือนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด

(๕) กำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

(๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตรา แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน

(๗) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

(๘) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

(๙) ประสานงานและจัดให้มี รวมถึงการเชื่อมต่อบริการเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศของที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อการวางแผนพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ รวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(๑๐) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานของ คทช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

(๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ คทช. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๑ นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ตามมาตรา ๑๐ (๑) ต้องกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายการบริหารประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน สิทธิในทรัพย์สินของประชาชน การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และหลักภูมิสังคม

นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน เพื่อรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ที่ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และการบูรณาการให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างเหมาะสมตามศักยภาพของที่ดิน รวมทั้งวิถีปฏิบัติ และระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

มาตรา ๑๒ ให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จัดให้มีการทบทวนนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศทุกห้าปี หรือในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ หรือนโยบายการบริหารประเทศ หรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม จะจัดให้มีการทบทวนนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศก่อนระยะเวลาดังกล่าวก็ได้

มาตรา ๑๓ ในการดำเนินการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. ประกาศกำหนด

มาตรา ๑๔ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศแล้ว ให้ คทช. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในการนี้ ให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

ในกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศได้ ให้ คทช. เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขต่อไป

มาตรา ๑๕ คทช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาศึกษา เสนอแนะหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ คทช. มอบหมายก็ได้

ให้นำความในมาตรา ๙ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานด้วย  
โดยอนุโลม

มาตรา ๑๖ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คทช. คณะอนุกรรมการหรือ  
คณะทำงาน อาจเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง ความเห็น หรือคำแนะนำทางวิชาการ หรือให้ส่งเอกสาร  
หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๑๗ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติตามระเบียบ  
สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ปฏิบัติหน้าที่  
คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้ง  
คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่  
วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๘ ในวาระเริ่มแรก ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อมปฏิบัติหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และให้เลขาธิการสำนักงาน  
นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการ  
นโยบายที่ดินแห่งชาติไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ  
ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

มาตรา ๑๙ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระราชโองการ  
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา  
นายกรัฐมนตรี

หน้า ๘

เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๔๙ ก                      ราชกิจจานุเบกษา                      ๑๔ เมษายน ๒๕๖๒

---

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศในปัจจุบันมีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบรวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกันทำให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่มีการประสานแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนา ภารกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สมควรให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยการบูรณาการการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้