

## โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) กรณีศึกษาพื้นที่ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ชนสาร ธรรมสอน<sup>9</sup>

### บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์หลักคือการศึกษาโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) กรณีศึกษาพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเน้นใน 3 ประเด็นหลักคือ นโยบายรัฐบาล โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) และการดำเนินงานโครงการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การศึกษารูปแบบการศึกษาเอกสารเป็นหลัก รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิเป็นหลักสืบค้นจากหลายแหล่ง เช่นหนังสือ วารสาร งานวิจัย รายงานการประชุม และเอกสารทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น โดยทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ด้วยการจำแนกหมวดหมู่ เนื้อหา และนำเสนอในรูปแบบข้อความบรรยาย และภาพประกอบคำบรรยาย

ผลการศึกษา พบว่า การจัดที่ดินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) ถือเป็นนวัตกรรมใหม่ในการจัดที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรเพราะที่ผ่านมาเกือบทั้งหมดของ ส.ป.ก.จัดแบบปัจเจกบุคคล อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวตอบสนองตรงตามความต้องการของหน่วยงาน และนโยบายของรัฐได้เป็นอย่างดี แต่ก็มีข้อจำกัดที่การดำเนินการได้ไม่มากพอดตามความต้องการของราษฎร ในตัวโครงการแม้ว่าจะมีทั้งระดับนโยบาย และระดับขับเคลื่อนในส่วนภูมิภาคแต่ก็มีการสอดรับกันเป็นอย่างดี เพราะพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.2562 ให้อำนาจหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ได้ดำเนินการภายใต้กฎหมายของตนเอง การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถจัดที่ดินให้เกษตรกรได้ 8 จังหวัด 21 พื้นที่ 13 สหกรณ์ เกษตรกรจำนวน 1,490 ราย และอยู่ระหว่างการดำเนินการอีก 5 จังหวัด อย่างไรก็ตามยังมีภารกิจที่ ส.ป.ก.ต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วคือการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน และการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้เกษตรกร นอกจากนี้โจทย์ใหญ่ที่ทำนาย ส.ป.ก. คือจะจัดหาที่ดินอย่างไรให้เพียงพอกับความต้องการของราษฎรที่ยากจนที่ขึ้นทะเบียนรอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล

**คำสำคัญ (Keyword) :** การจัดที่ดินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล, การจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร, การกระจายสิทธิการถือครอง

<sup>9</sup> ชนสาร ธรรมสอน, ดร., ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

## Abstract

The objective of this study was to explore the three main aspects which were the Project of land reform under the National Land Policy Council, the details of the Project, and the operation of the project by Agriculture Land Reform Office (ALRO).

The study was the documentary research which based on the exploring of the secondary data from books, journals, theses, meeting handouts, and online documents. The analysis was done by the content analysis to group the data. The article would be presented into the main contents with flow charts and Info-graphic.

It was found that this project was the innovation for the Agricultural Land Reform Office (ALRO) to allocate the land for the group of people who gather together as the cooperatives. Mostly, ALRO would allocate the land for individual farmer. In term of quality, the project was run well, but in term of quantity, the project operated quite slowly compared with normal method. Under this project, ALRO allocated the land to one thousand four hundred ninety farmers in eight provinces twenty one areas and thirteen cooperatives, and there were five provinces that were under operation. However, ALRO still needed to finish the development of construction as soon as possible and also the training of farmers' capacity building. Lastly, ALRO needed to find the solution to solve problems of people who still waiting for the land allocation.

**Keyword:** National Land Policy Council, Cooperative land distribution, Land rights distribution

## บทนำ (Introduction)

การจัดที่ดินให้ราษฎรตามโครงการจัดที่ดินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) มีหลายหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ได้ดำเนินการภายใต้โครงการจัดที่ดินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล โดยการนำแปลงที่ดินที่ว่างมาจัดให้ราษฎรที่ยากจน สามารถทำให้โครงการดำเนินการไปได้อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานก็ยังมีประเด็นปัญหาให้มีการศึกษาติดตาม ตรวจสอบ พัฒนา ปรับปรุงแก้ไข ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ศึกษาจึงเลือกพื้นที่โครงการในเขตปฏิรูปที่ดินมาทำการศึกษาในโอกาสนี้

### นโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรดิน

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการบริหารจัดการทรัพยากรดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดมีมาในทุกรัฐบาล คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี., 2557) ทั้งในด้านที่ 3 และ ด้านที่ 9 โดยด้านที่ 3 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ ในขณะที่ด้านที่ 9 การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยหลักแล้วรัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาพื้นฐานของประเทศเกี่ยวกับทรัพยากรดิน 2 ประเด็นคือ การกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกในที่ดินของรัฐ

### นโยบายการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน

ในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศไทยได้ปรากฏชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ [สศช.], 2554, 2559) ที่ระบุไว้ในแต่ละส่วน ได้แก่ ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ในยุทธศาสตร์ที่ 2 “การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม” โดยวางไว้ในข้อ 3 แนวทางในการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้ ข้อ 3.1 เพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพรัฐ และมีอาชีพ 3.1.3 สร้างโอกาสในการมีที่ดินทำกินของตนเองและยกระดับรายได้ โดยรัฐเข้าไปสนับสนุนการมีที่ดินทำกินอย่างยั่งยืนในรูปแบบที่ครบวงจร ตั้งแต่การจัดสรรที่ดินทำกินอย่างมีเงื่อนไขเพื่อป้องกันการเปลี่ยนมือผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินให้แก่กลุ่มคนจน ในภาคเกษตรที่ไร้ที่ดินทำกิน การพัฒนาทักษะความชำนาญ การจัดสรรเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพอย่างทั่วถึง การขยายโอกาสในการเข้าถึงข่าวสาร สารสนเทศและองค์ความรู้ในการประกอบอาชีพและการสนับสนุนด้านการตลาด ตลอดจนส่งเสริมทักษะการบริหารเงินเพื่อให้สามารถจัดการรายได้ เงินทุน และหนี้สินอย่างมีประสิทธิภาพ และสนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่จะช่วยให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินและมีที่อยู่อาศัย 3.1.4 กำหนดนโยบายการคลังเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนที่มี รายได้น้อยให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน และปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนปรับโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเชิงบูรณาการและเชิงพื้นที่ที่มีการกำหนดเป้าหมายเพื่อลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมควบคู่ไปกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ (สศช., 2559) ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ระบุไว้เกี่ยวกับการกระจาย

การถือครองที่ดิน ดังนี้ ข้อ 4.1 การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ 4.1.3 กระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร โดยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินของประชาชน รับรองสิทธิชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์อย่างเป็นธรรม และกระจายการถือครองที่ดินในขนาดที่เหมาะสมต่อการประกอบอาชีพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ปรับระบบเอกสารสิทธิ์การถือครองที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ไม่มิตินเป็นกรรมสิทธิ์ใช้เป็นหลักฐานประกอบการขอพิจารณาสินเชื่อกับสถาบันการเงินได้ รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะเพื่อการประกอบอาชีพสำหรับประชาชน เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเป็นธรรมและมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง (สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2561) ตามภาพที่ 1 ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเป็นหลักการพื้นฐานในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย เพื่อกระจายที่ดินไปให้เกษตรกรถือครองและใช้ในการประกอบอาชีพโดยเท่าเทียมกัน แต่เมื่อการกระจายการถือครองที่ดินนั้นโดยตัวของมันเองไม่มีผลต่อการพัฒนาการเกษตรของประเทศโดยตรง เพราะการกระจายการถือครองที่ดินเป็นเพียงขั้นเริ่มต้นของการพัฒนาภาคเกษตรกรรม และเป็นเพียงการแก้ปัญหาเรื่องนายทุนสะสมที่ดินและช่วยจัดให้ที่ดินมีลักษณะและขนาดที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรมได้เท่านั้น เหตุนี้หากประสงค์จะพัฒนาการเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศโดยทั่วไปแล้ว จำต้องพิจารณาถึงการกระจายการถือครองที่ดินให้สอดคล้องกับระบบโครงสร้างการเกษตรในประเทศ และต้องสอดคล้องกับนโยบายในการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมด้วย (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2530)



ภาพที่ 1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2561

มานิช สุขสังข์ (ม.ป.ป.) กล่าวว่าผลการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85(2) จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของไทยมีหลายฉบับ อาทิประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ฯลฯ ทั้งนี้กฎหมายแต่ละฉบับยังมีปัญหาในการบังคับใช้การตีความ และการอุดช่องว่างของกฎหมายอยู่หลายประการ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการกระจายการถือครองที่ดินให้ แก่ประชาชนอย่างเป็นธรรม เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ Albertus and Kaplan (2012) กล่าวว่า เจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ที่มีอำนาจทางการเมืองเป็นอุปสรรคการปฏิรูปที่ดินที่มีขนาดใหญ่ ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปที่ดินขาดประสิทธิภาพ ขาดความยั่งยืน ทำให้เกิดการกระจายตัวการปฏิรูปที่ดินตามพื้นที่ต่างๆ ส่งผลให้เกิดแรงการกระตุ้นในการปฏิวัติ

ต่ำไปด้วย Weideman (2004) กล่าวว่าแม้ว่าเมืองค์กรเกี่ยวกับที่ดินมากมายแต่ขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างน้อยๆ ใน 3 ส่วนคือ ด้านกฎหมาย ด้านการกำหนดอุปสงค์ และพื้นฐานด้านการตลาดในการพัฒนาด้านการปฏิรูปที่ดินก็ทำให้การปฏิรูปที่ดินไม่ประสบความสำเร็จ ผู้ศึกษามองว่าการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินได้มีกฎหมายต่าง ๆ มากมายที่กำหนดไว้แต่การดำเนินงานยังไม่เป็นผลสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศยังอยู่กับนายทุนรายใหญ่ แม้ว่ารัฐจะพยายามสร้างแรงจูงใจ และมาตรการต่าง ๆ อีกทั้งกฎหมายก็ยังมีข้อขัดแย้งกันอยู่มากทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานตามนโยบาย

### การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐมีในหลายกระทรวงที่กำกับดูแล แต่ถูกบุกรุกเข้าทำประโยชน์โดยราษฎร เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทั้งนี้รวมทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แม้ไม่ได้เป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามโดยตรงแต่ก็เป็นการบุกรุกพื้นที่ทำกินโดยตรงในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องนี้หลายรัฐบาลพยายามจะแก้ไขให้สามารถเกิดประโยชน์กันทุกฝ่าย ในการบุกรุกที่ดินของรัฐมีมาทุกยุคสมัย เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2535) ได้ศึกษาเรื่อง “วิวัฒนาการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า” ซึ่งทำให้เห็นการขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยได้แบ่งเป็น 4 ยุคคือ ยุคสังคมนิยมป่า ยุคสัมปทาน ยุคพิชชาภิสมัย และยุครัฐหวงป่า ซึ่งเป็นยุคที่ภาครัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการป่าในชุมชนท้องถิ่นอย่างชัดเจน เพราะป่ามีน้อยลง เพื่อที่จะรักษาป่าไม้เอาไว้ จึงมีการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าสงวนประเภทต่าง ๆ เอาไว้ให้เป็นของรัฐ และมีการอพยพโยกย้ายขับไล่ชุมชนออกจากพื้นที่ในบางแห่งจึงเกิดประเด็นขัดแย้งทางกฎหมายระหว่างรัฐและประชาชนในเรื่องป่าและที่ดินจนเป็นปัญหามาถึงปัจจุบัน นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543) กล่าวว่า คนจนกับนโยบายการทำให้จนของรัฐ เพราะคนจนคือ ผู้ที่ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต และการจะแก้ปัญหาคความยากจนจะต้องแก้ไขตั้งแต่โครงสร้างในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในเรื่องที่ดินและป่าไม้ของรัฐที่ระบบและหน่วยงานราชการขาดการประสานงานกัน ทำให้ละเลยชุมชนท้องถิ่นในการใช้ประโยชน์จากป่า ตลอดจนมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนและหน่วยงานรัฐ นโยบายของรัฐคือตัวหลักที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว สุริยา ดงคำ, บำเพ็ญ เขียวหวาน และ เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ (2554) กล่าวถึงผลการศึกษาศาเหตุการบุกรุกป่า พบว่าการไม่มีที่ดินทำกินของชาวบ้าน หรือมีแต่ไม่พอที่จะทำกินเป็นสาเหตุหลัก จึงต้องบุกรุกป่าเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคงทางรายได้ ของครอบครัวอีกทั้งการขาดเอกสารสิทธิในที่ดินก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินในเขตป่า และที่สำคัญคือรัฐยังไม่มีมาตรการการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน สอดคล้องกับพฤษภา เครือแสง, วรญา จตุพัฒน์รังสี และ พรสวรรค์ มณีทอง (2562) กล่าวว่าปัญหาการบุกรุกในที่ดินรัฐเพิ่มมากขึ้น เพราะประชาชนยากจน ขาดที่ทำกิน ด้วยจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและพื้นที่ทำกินมีเท่าเดิม ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณชนขาดการดูแลและแก้ไขเนื่องด้วยปัจจัยหลายด้าน อาทิ เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ทางด้านกฎหมายอย่างเพียงพอ ประชาชนขาดจิตสำนึก ไม่ให้ความร่วมมือในการช่วยกันแก้ไขปัญหา โดยอ้างว่าตนมีสิทธิเพราะอาศัยอยู่ในพื้นที่มาตั้งแต่บรรพบุรุษ และที่สำคัญประชาชนไม่ทราบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน อันเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการราชการของหน่วยงานภาครัฐที่ดูแล ดังนั้นผู้ศึกษามองว่า รัฐบาลควรมีแนวทางการบริหารทรัพยากรดินแบบองค์รวม โดยหลักเพื่อปรับปรุงกฎหมายด้านทรัพยากรดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สอดคล้องกับรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ได้มีแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ.2560-2564) ภายใต้นโยบายบูรณาการการจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้มั่นคง เพื่อเศรษฐกิจ สังคมที่มั่นคง อนุรักษ์อย่างสมดุลและยั่งยืน ภายใต้ 6 ยุทธศาสตร์ 20 กลยุทธ์ โดยเฉพาะในยุทธศาสตร์ที่ 5 การจัดที่ดินให้ประชาชนเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ตามภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ.2560-2564)  
ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2561)

### คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เกิดขึ้นตามคณะรัฐมนตรี มีมติอนุมัติออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2557 เป็นต้นไป (ราชกิจจานุเบกษา, 2557) โดยมีเหตุผลความจำเป็น คือ เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพ การใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและความมั่นคงของประเทศ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [สผ.], 2561) ต่อมาได้ตราเป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 โดยมีเหตุผลในการออกพระราชบัญญัตินี้คือ โดยการที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศในปัจจุบันมีกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกัน ทำให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพ และไม่มีการประสานแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนาภารกิจและการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สมควรให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนงานการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยบูรณาการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม (สผ., 2562) สำระสำคัญดังนี้

**องค์ประกอบ** คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 8 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ รวมจำนวนทั้งสิ้น 19 คน (สผ., 2562)

**อำนาจหน้าที่** พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.2562 มีอำนาจหน้าที่หลักในการ กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อขอความเห็นชอบต่อ คณะรัฐมนตรี การติดตามการตรวจสอบและประเมินผลข้อกำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายถือครอง ที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบใน ลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การใช้ที่ดิน เกิดประโยชน์สูงสุดกำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน มีการตรา แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก กฎหมายเกี่ยวข้อง การแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ และมาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการ กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ การเชื่อมต่อระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศของที่ดินและทรัพยากรดินของ ประเทศ เพื่อการวางแผนพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ รวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (สผ., 2562)

**กลไกการดำเนินงาน** การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล มีกลไกการดำเนินงาน 2 ระดับ ดังนี้ 1) กลไกระดับนโยบาย คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีอำนาจหน้าที่จัดทำ นโยบายและแผน การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา อนุมัติ และกำหนด แนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนบริหาร จัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสม 2) กลไกระดับการขับเคลื่อน ผ่านคณะอนุกรรมการภายใต้ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จำนวน 4 คณะ เพื่อเป็นกลไกที่ใช้ในการ ขับเคลื่อนการดำเนินงาน ดังนี้ 2.1) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดิน ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มี ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครอง และ ส่งมอบให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินดำเนินการ 2.2) คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานมีอำนาจ หน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย รวมทั้ง กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน ใน รูปแบบชุมชนที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นๆ โดยมีให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรือ อยู่อาศัยในที่ดิน ตามกฎหมาย ของหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ 2.3) คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนา อาชีพ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริม พัฒนาอาชีพ และ การตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การใช้ระบบการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค พัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างรายได้ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่น ที่ เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุนให้สหกรณ์/ชุมชน เกิดความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ตามแนวพระราชดำริ 2.4) คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดินที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มี ที่ดินทำกินและที่อยู่ อาศัย การตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินและรายชื่อผู้ยากไร้ การจัดทำแผนปฏิบัติการการ จัดที่ดิน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาดให้แก่ผู้ยากไร้ การตรวจสอบหลักเกณฑ์ ในการจัดที่ดิน และจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ รวมทั้งการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ และการตลาด ตลอดจนการพัฒนา ระบบ สาธารณูปโภค โดยดำเนินการร่วมกับคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง (สผ., 2562)



เอกชนต้องเกิดความล่าช้าลง อย่างไรก็ตามการจดทะเบียนที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. ก็ไม่ได้รับความสนใจจากผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่มากนักเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การจ่ายค่าที่ดินบางส่วนที่เป็นพันธบัตร ทำให้ปัจจุบันที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จดทะเบียนได้มีประมาณ 4.84 แสนไร่ จัดเกษตรกรให้เช่า/เช่าซื้อแล้วประมาณ 30,097 ราย (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ, 2562) ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมป่าไม้ยกพื้นที่ป่าไม้ดำเนินการส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โชนอี ที่เสื่อมสภาพ ให้ ส.ป.ก. ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม – ธันวาคม 2536 จำนวน 947 ป่า เนื้อที่ 36.17 ล้านไร่ (สำนักกฎหมาย, มปป) นั้นเป็นสาเหตุหลักให้ ส.ป.ก. ได้เปลี่ยนบทบาทไปจากการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อในที่ดินเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่กลับต้องมาออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.4-01) ในที่ดินของรัฐแทน จึงเห็นได้ว่าปริมาณงานของ ส.ป.ก. ส่วนใหญ่เป็นที่ดินของรัฐ จากภาพรวมผลการดำเนินงานทั้งประเทศทั้งที่ดินรัฐและเอกชนประมาณ 40 ล้านไร่ ในจำนวนนี้มีที่ดินเอกชนแค่ 4 แสนไร่ หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 1 ของพื้นที่ดำเนินการทั้งหมด ที่เหลือเป็นที่ดินของรัฐทั้งหมด ในพื้นที่ประมาณ 40 ล้านไร่ ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2562 พบว่า ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรแล้วจำนวน 2.90 ล้านราย 3.71 ล้านแปลง เนื้อที่ 36.20 ล้านไร่ (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ, 2562) ส.ป.ก. ได้ดำเนินงานดังกล่าวมา 46 ปี ปัญหาที่พบในปัจจุบันหลักๆ คือเกษตรกรที่ได้รับสิทธิแล้วมีการเปลี่ยนมือซื้อขายกันอย่างผิดกฎหมาย ทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้างและถูกตั้งคำถามจากสังคมเสมอมาถึงแนวทางการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ส.ป.ก. ได้ดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินของเกษตรกรอยู่ตลอดเวลาและถือเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานเช่นกัน จากรายงานของสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ที่ตรวจสอบการถือครองที่ดินระหว่างปี พ.ศ. 2558 ถึง 2560 จำนวน 28.52 ล้านไร่ พบว่าเกษตรกรที่ตกเป็นผู้ต้องสงสัยว่าจะมีการซื้อขายเปลี่ยนมือแล้ว ประมาณร้อยละ 2 ของพื้นที่ตรวจสอบทั้งหมด (สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน, 2561) อย่างไรก็ตามตัวเลขที่แท้จริงไม่มีใครทราบชัด เพราะการซื้อขายเปลี่ยนมือกันระหว่างเกษตรกรกับเกษตรกรไม่ได้ผ่านระบบการทำทะเบียน ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นปัญหาหลักของ ส.ป.ก. ที่ต้องแก้ไขกฎหมายและหาวิธีการที่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนต่อไป การดำเนินงานในโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) จึงเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยลดปัญหาการซื้อขายเปลี่ยนมือลงได้ เนื่องจากการจัดที่ดินในรูปแบบสถาบันเกษตรกรหรือสหกรณ์ โดยให้สถาบันเป็นผู้เช่ากับ ส.ป.ก. เกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

### กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

รูปแบบการจัดที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) มีเพียงประเภทเดียว คือการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (คปก.) ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558 (กลุ่มวิชาการกฎหมาย, 2562) ในระเบียบนี้ “สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกตามระเบียบนี้ “สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกของสถาบันเกษตรกร ดังนี้ (1) สมาชิกที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรซึ่งเสนอรายชื่อผ่านคณะกรรมการตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี และผ่านการพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือ (2) สมาชิกอื่นนอกจาก (1) แต่สามารถขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรได้ ขั้นตอนการอนุญาตการใช้ประโยชน์ในที่ดินของสถาบันเกษตรกร ผู้ขออนุญาต/ผู้ขอรับการจัดที่ดิน เกษตรกรที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) พิจารณาเห็นสมควรให้ได้รับการจัดที่ดิน (ผู้ที่ คปจ. กำหนด) โดยต้องเป็นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนผู้ไร้อินทรีย์ที่ดินทำกินและผ่านการคัดกรองจัดลำดับแล้ว ดำเนินการรวมกลุ่มกันโดยจัดตั้งเป็นสถาบันเกษตรกรก่อน หรือในระหว่างการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ หรือ จัดตั้งสถาบันเกษตรกรภายหลังตามบัญชีรายชื่อ

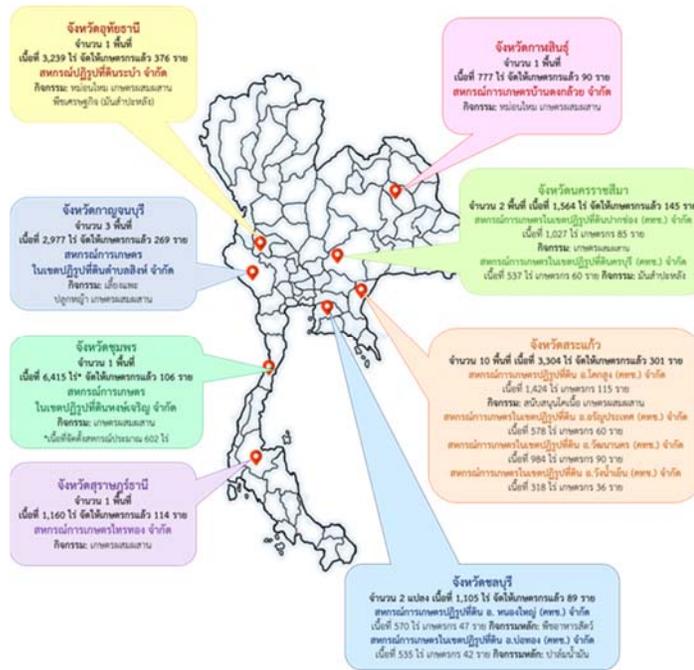
การคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน ต้องสมัครเป็นสมาชิกของสถาบันเกษตรกร และมีการดำเนินงานการผลิตและการจำหน่ายตามรูปแบบแนวทาง ที่กำหนดตามมติ คพจ. รูปแบบหนังสืออนุญาต/หนังสือแสดงสิทธิ หนังสืออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในรูปแบบสัญญาเช่า ส่วนขั้นตอนการขออนุญาต ดำเนินการตามขั้นตอนยื่นคำขออนุญาตตามระเบียบ/ประกาศของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สผ., 2561) ตามภาพที่ 4



ภาพที่ 4 ขั้นตอนการจัดที่ดินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน  
ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2561)

**ผลการดำเนินงานตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน**

ส.ป.ก.ได้ดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่ปลายปี 2557 และต่อมาในการประชุม คทช. ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2558 คณะกรรมการได้เสนอพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน 4 พื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดชุมพร จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดนครราชสีมา เป็นพื้นที่เป้าหมาย เพื่อให้การดำเนินงานในพื้นที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยจึงได้จัดทำโครงการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2559 และ 2560 ภายใต้โครงการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร (ดารณี ชนะชนม์ และ ศุภมิตร ศรีวัฒนชัย, 2560) จากรายงานของสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. พบว่า การดำเนินการโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) ในเขตปฏิรูปที่ดินภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ส.ป.ก. ได้เสนอพื้นที่ตามแผนงานปกติและพื้นที่ยึดคืน ตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 36/2559 (ราชกิจจานุเบกษา , 2559) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558-2562 (ข้อมูล ณ 30 กันยายน 2562) มีพื้นที่ที่ ส.ป.ก. อนุญาตให้สถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในลักษณะแปลงรวม และดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์แล้ว 21 พื้นที่ 8 จังหวัด 13 สหกรณ์ เนื้อที่ 20,541 ไร่ จำนวน 9 จังหวัด ได้แก่อุทัยธานี กาฬสินธุ์ นครราชสีมา สระแก้ว ชลบุรี กาญจนบุรี สุราษฎร์ธานี กระบี่ และชุมพร (สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน, 2562) ตามภาพที่ 5



ภาพที่ 5 การจัดที่ดินทำกินตามนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน จำแนกตามจังหวัด  
ที่มา : สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน (2562)

นอกจากนี้ยังมีอีก 5 จังหวัดที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดที่ดินได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย กำแพงเพชร กระบี่ และสงขลา (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2563)

นอกจากการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรแล้ว ส.ป.ก.ยังได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ได้แก่ การปรับพื้นที่ การบุฝ้างแบ่งแปลง การทำถนนสายหลัก ถนนสายซอย แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค นอกจากนี้ ส.ป.ก.ยังได้มีการตกลงความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินให้ดียิ่งขึ้น เช่น ไฟฟ้า บ้านพักที่อยู่อาศัย รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพต่างๆ ภายใต้ความร่วมมือจากหลายภาคส่วนทั้งการบูรณาการกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานภายนอก อย่างไรก็ตามหลายท่านยังให้ความเห็นว่ายังไม่มีความพร้อมเท่าที่ควร สมพร ทองทั่ว (2560) กล่าวว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อเกษตรกร คือ ด้านบุคลากรไม่เพียงพอและไม่มีความรู้เท่าที่ควร ด้านงบประมาณไม่เพียงพอ ด้านวัสดุอุปกรณ์ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ด้านการบริหารคุณธรรม ผู้ปฏิบัติงานโครงการไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีความดีความชอบเท่าที่ควร การประเมินผลไม่มีรูปแบบ การติดตามงานที่ชัดเจน ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อเกษตรกร คือ นโยบาย ปัญหาด้านความต่อเนื่อง ด้านกฎหมาย/หลักเกณฑ์/ขั้นตอน บุคลากรภายนอกไม่เข้าใจกฎหมายข้อกฎหมายและขั้นตอนการปฏิบัติงานของปฏิรูปที่ดินทำให้งานมีความล่าช้า ด้านเศรษฐกิจกระทบต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น และความยั่งยืนในการพัฒนา ด้านสังคม ข้อครหาว่าเอื้อประโยชน์ต่อนายทุนและสังคมเข้าใจตลาดเคลื่อนจากการเสนอข่าวของสื่อมวลชน และด้านสิ่งแวดล้อมภาวะทางน้ำและทางอากาศ และปัญหาการใช้น้ำร่วมกับชุมชน สอดคล้องกับปราโมทย์ ยอดแก้ว (2560) รายงานว่าด้านบุคลากร ต้องมีการเตรียมบุคลากร โดยเฉพาะกระบวนการคัดเลือกเกษตรกร จะต้องมีความจริงใจและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมจริง ด้านที่ดินหรือการพัฒนาพื้นที่ต้องมีความพร้อมโดยเฉพาะสาธารณูปโภคที่จำเป็นในการเข้าอยู่อาศัย ด้านการบริหารจัดการและงบประมาณ ควรมีการ

จัดสรรให้สอดคล้องกับภารกิจ เช่นเดียวกับอุกฤษฏ์ อินทากรณ์ (2562) พบว่าเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินมีความหลากหลายในอาชีพ ไม่มีประสบการณ์ในการทำการเกษตร ขาดความรู้และประสบการณ์ในการนำเทคโนโลยีมาใช้และการดูแลรักษาเทคโนโลยีสมัยใหม่ ไม่สามารถรวมกลุ่มการผลิตเพื่อทำการตลาดได้ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ ขาดความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการขับเคลื่อนนโยบายและไม่ให้ความสำคัญในการปฏิบัติงาน มีหน่วยงานบูรณาการหลายหน่วยงานต่างชี้แจงไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้เกษตรกรสับสนและมีข้อสงสัย ความหลากหลายของระเบียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน ทำให้แนวทางการบูรณาการกับการปฏิบัติงานในพื้นที่จริงไม่สอดคล้องกันไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลาง และหน่วยงานผู้ปฏิบัติในระดับจังหวัดต่างคนต่างเร่งดำเนินการเพื่อตอบสนองหน่วยงานของตนเอง และที่สำคัญเกษตรกรมีการรวมกลุ่มเพื่อขับเคลื่อนงานในรูปแบบสหกรณ์ การผลิตทางการเกษตรและการตลาด แต่ไม่สามารถ การขับเคลื่อนให้ระบบสหกรณ์ดำเนินการไปได้ เนื่องจากมีความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรด้วยกันในการขับเคลื่อนงาน และขาดความรู้และประสบการณ์ในการนำเทคโนโลยีมาใช้และการดูแลรักษา และได้เสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการคือการสร้างองค์ความรู้ นวัตกรรมให้กับเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ควรเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ในการทำงาน มีการสร้างแรงจูงใจ ให้รางวัล มีการขับเคลื่อนงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพื่อใช้ในการเกษตรและการดำรงชีวิตของเกษตรกร มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรค สนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีและประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพ สร้างองค์ความรู้ ทักษะให้กับกลุ่มสหกรณ์ สนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ และสนับสนุนเทคโนโลยีที่จำเป็นเพื่อวางแผนการพัฒนาที่เหมาะสม

## สรุป (Conclusion)

จากการจัดที่ดินชุมชนตามนโยบายรัฐบาล เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาความยากจนผู้ไร้ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ลดความเหลื่อมล้ำการถือครองที่ดินของประชากรในประเทศ ประเด็นสำคัญคือต้องการแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร และผู้รกร้างที่ดินป่าสงวน โดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รกร้าง และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจ และวิธีการแผนที่ที่ทันสมัย แก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อน และแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน อันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ อันเนื่องมาจากการบุกรุกในที่ดินของรัฐ (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2535; นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2543; สุริยา ดงคำ, บำเพ็ญ เขียวหวาน และ เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ, 2554) ซึ่งข้อเท็จจริงเหล่านี้ปรากฏในรายงานและผลการศึกษาอีกจำนวนมากที่มีความประสงค์คือต้องการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินใน (สศช., 2554, 2559; ไชยยศ เหมะรัชตะ); Albertus and Kaplan, 2012; Weideman, 2004) ประเด็นที่น่าสนใจจากการศึกษา คือสถานการณ์ปัจจุบันที่มีผู้บุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามแห่งรัฐ บุกรุกพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ที่ป่าไม้ซึ่งต้องรักษาไว้อย่างเด็ดขาด จะอพยพคนเหล่านี้ออกจากพื้นที่อย่างไร กับผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแล้วมาขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินจากรัฐบาล 8 แสนราย จะช่วยเหลือคนเหล่านี้ได้อย่างไรในเมื่อปัจจุบันที่ดินของรัฐก็เหลือน้อยลง ประเด็นที่ 2 จะหาพื้นที่มาเข้าร่วมโครงการได้อย่างไร ผลการศึกษาได้นำเสนอสำหรับ ส.ป.ก. ไป 3 วิธี คือ เร่งรัดดำเนินการในพื้นที่ค้างจัดจำนวน 3.6 ล้านไร่ เพราะบางส่วนมีผู้ครอบครองเป็นแปลงใหญ่แต่ไม่ยินยอมเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปที่ดิน วิธีที่ 2 คือเร่งตรวจสอบที่ดินที่จัดให้เกษตรกรไปแล้ว 36 ล้านไร่ ว่าใครทำผิดระเบียบให้รีบนำกลับคืนมา และวิธีที่ 3 คือการเร่งจัดซื้อที่ดินเอกชน อย่างไรก็ตามภารกิจสำคัญที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการจัดที่ดินคือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ทั้งเส้นทางคมนาคม และแหล่งน้ำในการทำการเกษตร และการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ที่จะช่วยให้เกษตรกรสามารถมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้อย่างยั่งยืนต่อไป

## เอกสารอ้างอิง (References)

- กลุ่มวิชาการกฎหมาย. 2562. **กฎหมาย พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง บัญชีกข้อตกลง ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2535. **วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. 2530. **มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกร**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดารณี ชนะชนม์ และ ศุภมิตร ศรีวัฒนชัย. 2560. “การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน.” ใน **อารีวรรณ ช่างตระกูล และคณะ. (บรรณาธิการ). 42 ปี ส.ป.ก. สืบสานพระราชปณิธานบนผืนดินของพ่อ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, 66-75.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2543. “นิยามความจน”. ใน **วิภาพันธ์ ก่อเกียรติขจร และ สุนทรี เกียรติประจักษ์ (บรรณาธิการ). คนจนกับนโยบายการทำกินของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา.

- ปราโมทย์ ยอดแก้ว. 2560. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการจัดที่ดินทำกินให้แก่ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล : กรณีศึกษาเขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลนาจำปา อำเภอดอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์. รายงานต่อสำนักงาน ก.พ.. พฤษภาคม 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ..
- พฤษภา ครือแสง, วรญา จตุพัฒน์รังสี และ พรสวรรค์ มณีทอง. 2562. “การศึกษาความรู้ความเข้าใจเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 12(1): 22-45.
- มานิช สุขสังข์. มปป.. “มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 85(2)”. วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์: 35-54.
- ราชกิจจานุเบกษา. 2557. เล่มที่ 131 ตอนที่ 55ก, หน้า 1-17
- \_\_\_\_\_. 2559. เล่มที่ 133 ตอนที่พิเศษ 150ง, หน้า 26-29.
- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. 2562. สรุปผลการดำเนินงานจัดที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ออนไลน์).  
<https://alro.go.th/alro/internet/Land-Three/all.htm>, 1 ธันวาคม 2564.
- สมพร ทองทั่ว. 2560. การบริหารจัดการกระบวนการเข้ายึดคืนพื้นที่ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 กรณีแปลงสวนส้มจังหวัดเชียงใหม่. รายงานต่อสำนักงาน ก.พ.. พฤษภาคม 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ..
- สำนักกฎหมาย. 2549. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- \_\_\_\_\_. ม.ป.ป.. ความเป็นมาในการนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2563. “โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล”. ปฏิรูปที่ดิน 43(1): 7.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555 – 2559. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- \_\_\_\_\_. 2559. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2564. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2561. คู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- \_\_\_\_\_. 2562. การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2557. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์

- โอชา นายกรัฐมนตรีแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. 2561. **ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 (ฉบับย่อ)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.  
สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน. 2562. **รายงานความก้าวหน้าโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.)**. [อัดสำเนา].
- สุริยา ดงคำ, บำเพ็ญ เขียวหวาน และ เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ. 2554. **การจัดการที่ดินป่าไม้: กรณีศึกษา ตำบล จ.ป.ร. อำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อุกฤษฏ์ อินทากรณ์. 2562. **การขับเคลื่อนนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน กรณีศึกษา:พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว**. รายงานต่อสำนักงาน ก.พ.. สิงหาคม 2562. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ..
- Albertus, M. and O. Kaplan 2012. “Land Reform as a Counterinsurgency Policy: Evidence from Colombia”. **Journal of Conflict Resolution** 57(2): 198-231.
- Weideman, M. 2004. “Who Shaped South Africa's Land Reform Policy?” **Politikon**, 31(2): 219-238.