



รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน  
ปี ๒๕๖๑

## ๑. ความเป็นมา

- ๑.๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๒๐๖ ง ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๗)
- ๑.๒ การประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ได้มอบนโยบายการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาล โดยใช้ชื่อว่า “การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน”
- ๑.๓ คทช. ได้มีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้ คทช. จำนวน ๗ คณะ เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย
- ๑.๓.๑ **คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน** โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานอนุกรรมการ และอธิบดีกรมป่าไม้ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ
- ๑.๓.๒ **คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน** โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานอนุกรรมการ และอธิบดีกรมที่ดิน เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ
- ๑.๓.๓ **คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ** มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย เป็นประธานอนุกรรมการ และอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ
- ๑.๓.๔ **คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด** โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการและหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และสหกรณ์จังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการร่วม
- ๑.๓.๕ **คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย** โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธานอนุกรรมการ และปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ
- ๑.๓.๖ **คณะอนุกรรมการบูรณาการกฎหมายการบริหารจัดการที่ดิน** โดยมีนายอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ เป็นประธานอนุกรรมการ และรองเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ
- ๑.๓.๗ **คณะอนุกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน** โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานอนุกรรมการ และรองเลขาธิการ

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้รับมอบหมายเป็น  
อนุกรรมการและเลขานุการ

- ๑.๔ คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ อนุมัติหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตาม  
นโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ  
เป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนดในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่น  
ที่เหมาะสม โดยการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่  
ตามกฎหมายของประเภทที่ดินกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขภายใต้  
ความเห็นชอบของ คทช.

## ๒. สารสำคัญ

การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล และเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ประเทศ  
ด้านการลดความเหลื่อมล้ำและการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ รวมทั้งการรักษาความมั่นคงของ  
ฐานทรัพยากรและการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยมีกรอบ  
นโยบาย ประเภทที่ดิน และแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

- ๒.๑ **กรอบนโยบาย** พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ประธาน คทช. ได้มอบนโยบาย  
การจัดที่ดินทำกินให้แกedyakไรที่ไม่มีที่ทำกิน ในระยะเร่งด่วน ดังนี้

- ๒.๑.๑ การจัดที่ดินให้แกedyakไร โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของ  
รัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์  
หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม เพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งการส่งเสริม  
การประกอบอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่

- ๒.๑.๒ ที่ดินของรัฐทุกประเภท ต้องป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกกัดเซาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่  
ต้นน้ำในเขตชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ และ ๒ ซึ่งในหลักการต้องให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่  
และให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาหาแนวทางแก้ไขให้เหมาะสม โดยน้อมนำ  
แนวพระราชดำริที่เกี่ยวข้องมาปฏิบัติ และพื้นที่กันชนรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่า  
สมบูรณ์ให้จัดในรูปแบบป่าชุมชน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดพื้นที่ป่าสมบูรณ์ถูกบุกรุก

- ๒.๑.๓ การจัดที่ดินของรัฐให้แกedyakไร ภายใต้การดำเนินงานของ คทช. ให้เป็นไปตาม  
กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐ และ คทช. กำหนด

- ๒.๒ **ประเภทที่ดิน** ที่มีความเหมาะสมและมีศักยภาพในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน จำแนกเป็น  
๒ กลุ่มคือ (๑) **ที่ดินของรัฐ ที่มีราษฎรครอบครอง** และ (๒) **ที่ดินของรัฐพื้นที่ว่างเปล่า ซึ่ง  
ไม่มีผู้ครอบครองและมีศักยภาพในการจัดที่ดิน** โดยพื้นที่ทั้งสองกลุ่มสามารถจำแนกออกได้เป็น  
๘ ประเภท และมีกฎหมายใช้บังคับเพื่อควบคุมดูแล และส่งเสริมการดำเนินงานในส่วนที่  
เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ๒.๒.๑ **ป่าสงวนแห่งชาติ** ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยมีกรมป่าไม้  
เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

- ๒.๒.๒ **ปาชายเลน** ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยมีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่
- ๒.๒.๓ **ป่าไม้อ่าว** ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ โดยมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่
- ๒.๒.๔ **เขตปฏิรูปที่ดิน** ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่
- ๒.๒.๕ **ที่ดินสาธารณประโยชน์** ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน สำหรับการบริหารจัดการ มีกรมที่ดินเป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่
- ๒.๒.๖ **ที่ดินสงเคราะห์** ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยมีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่
- ๒.๒.๗ **ที่ดินสร้างตนเอง** ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และระเบียบกรมประชาสัมพันธ์ว่าด้วยการทำไม้ แร่ และทรัพยากรธรรมชาติอื่นในนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยมีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่
- ๒.๒.๘ **ที่ราชพัสดุ** ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีกรมธนารักษ์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

## ๒.๓ แนวทางการดำเนินงาน

- ๒.๓.๑ กรณีราษฎรหรือชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายมาเป็นระยะเวลานาน โดยพื้นที่ดังกล่าวไม่เป็นเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหว (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๓ ๔ และ ๕) ให้มีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรกลุ่มนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด เพื่อแก้ไขปัญหาและลดแรงกดดัน โดยให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวสามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ในรูปแบบสหกรณ์ แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์เนื่องจากเป็นที่ดินของรัฐ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้การสนับสนุนทางด้านการพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่ การกำหนดรูปแบบอาชีพเพื่อให้ราษฎรมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น ส่งเสริมการปลูกพืชตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง โดยนำเรื่อง Zoning การเกษตร มาประกอบการพิจารณา การทำนาแปลงรวม สนับสนุนเรื่องเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย รวมถึงการจัดวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการขั้นพื้นฐานด้วย
- ๒.๓.๒ กรณีที่ราษฎรหรือชุมชนที่อยู่ในเขตต้นน้ำลำธารหรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหว (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ และ ๒) ซึ่งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเคลื่อนย้ายให้อยู่ในพื้นที่เหมาะสม จะดำเนินการจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐที่มีความเหมาะสมภายในเขตจังหวัดหรือจังหวัดใกล้เคียง ให้อยู่เป็นกลุ่มหรือชุมชนในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่น โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบาย

ที่ดินแห่งชาติกำหนด โดยระหว่างการจัดที่ดินทำกิน จะต้องชี้แจงแก่ราษฎรเพื่อสร้างความเข้าใจ และกำหนดมาตรการในการเยียวยาที่เหมาะสม เพื่อให้ราษฎรเข้าร่วมดำเนินการโดยสมัครใจ

### ๓. การดำเนินงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

ความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของคณะกรรมการจัดที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑ สรุปได้ดังนี้

#### ๓.๑ การดำเนินงานของคณะกรรมการจัดที่ดิน

๓.๑.๑ **พื้นที่เป้าหมาย** คณะอนุกรรมการจัดที่ดินได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายที่จะดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑ จำนวน ๖๓๕ พื้นที่ ๗๐ จังหวัด รวมเนื้อที่ทั้งสิ้น ๑,๐๒๓,๓๒๐-๑-๖๐.๐๖ ไร่

๓.๑.๒ **พื้นที่เป้าหมายที่ผ่านการพิจารณาจาก คทช.จังหวัด** จำนวน ๓๑๓ พื้นที่ ๖๖ จังหวัด รวมเนื้อที่ ๘๐๘,๐๖๙ ไร่ ซึ่งทางคณะกรรมการจัดที่ดินได้ส่งข้อมูลขอบเขตพื้นที่ รวมทั้งข้อมูลผู้ครอบครองที่ดินให้คณะกรรมการจัดที่ดินและคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพทราบเพื่อดำเนินการต่อไป พร้อมทั้งได้แจ้ง คทช.จังหวัด ทราบเพื่อมอบหมายหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ไปยื่นขออนุญาต/จัดทำสัญญา/อื่นๆ ตามกฎหมายของแต่ละพื้นที่ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ได้อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่แล้ว จำนวน ๑๒๑ พื้นที่ ๕๒ จังหวัด เนื้อที่ ๓๙๘,๓๐๖-๓-๒๒.๖๔ ไร่ ประกอบด้วย พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๘๑ พื้นที่ ๔๘ จังหวัด เนื้อที่ ๓๗๑,๔๒๖-๒-๗๒.๖๔ ไร่ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน ๒๐ พื้นที่ ๗ จังหวัด เนื้อที่ ๑๓,๑๘๐-๒-๘๕ ไร่ พื้นที่ป่าชายเลน จำนวน ๑๔ พื้นที่ ๕ จังหวัด เนื้อที่ ๑๑,๑๐๙-๑-๖๑ และ ที่ดินสาธารณประโยชน์ จำนวน ๖ พื้นที่ ๔ จังหวัด เนื้อที่ ๒,๕๙๐-๐-๐๔ ไร่

๓.๑.๓ **พื้นที่ที่มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยแล้ว** จำนวน ๑๐๙ พื้นที่ ๔๘ จังหวัด เนื้อที่ ๓๓๐,๓๕๙-๐-๑๙.๖๔ ไร่ ประกอบด้วย พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๖๙ พื้นที่ ๔๓ จังหวัด เนื้อที่ ๓๑๒,๘๙๕-๓-๐๙.๖๔ ไร่ ป่าชายเลน จำนวน ๑๔ พื้นที่ ๕ จังหวัด เนื้อที่ ๑,๖๙๒-๒-๒๑ ไร่ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน ๒๐ พื้นที่ ๗ จังหวัด เนื้อที่ ๑๓,๑๘๐-๒-๘๕ ไร่ และ ที่ดินสาธารณประโยชน์ จำนวน ๖ พื้นที่ ๔ จังหวัด เนื้อที่ ๒,๕๙๐-๐-๐๔ ไร่

#### ๓.๒ การดำเนินงานของคณะกรรมการจัดที่ดิน

**ผลการจัดที่ดิน** ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑ ได้รับมอบพื้นที่จากอนุกรรมการจัดที่ดิน จำนวน ๓๐๘ พื้นที่ ๖๕ จังหวัด ๗๗,๙๗๐ ราย ๑๐๓,๐๒๔ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๗๐๗,๖๑๔ ไร่ ซึ่งได้ดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชนไปแล้ว จำนวน ๑๖๕ พื้นที่ ๖๑ จังหวัด ๔๕,๓๒๙ ราย (คิดเป็นร้อยละ ๗๓) ๕๗,๑๕๓ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๓๒๑,๔๘๑ ไร่

### ๓.๓ การดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑ คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ได้ดำเนินการส่งเสริมพัฒนาอาชีพไปแล้ว ๑๑๘ พื้นที่ ๕๖ จังหวัด เนื้อที่ ๓๙๙,๔๘๘-๐-๐๓ ไร่ โดยดำเนินการตามกรอบการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ ๖ ด้าน ประกอบด้วย

- (๑) **ด้านการพัฒนาที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นฐานข้อมูล Zoning** โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ปรับพื้นที่ ขุดสระ ส่งเสริมการทำปุ๋ยพืชสดสำหรับปรับปรุงบำรุงดิน ปลุกหญ้าแฝกเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ จัดหาบ่อบาดาล ปรับปรุงพื้นที่ดินกรด บริการวิเคราะห์ดินและให้คำแนะนำการจัดการดิน/น้ำ/พืช ส่งเสริมแหล่งน้ำขนาดเล็ก ขุดสระน้ำในไร่นา และจัดหาพัฒนาระบบไฟฟ้า
- (๒) **ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำและการพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน** โดยก่อสร้างอาคารอัดน้ำ/ฝายทดน้ำ/อ่างเก็บน้ำ/อาคารบังคับน้ำ ขุดและก่อสร้างสระเก็บน้ำขนาดใหญ่ พัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก หรือขุดเจาะบ่อบาดาลให้แก่เกษตรกร
- (๓) **ด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ** โดยสนับสนุนการเลี้ยงไก่ สนับสนุนวัสดุสารอาหารการประมง ถ่ายทอดเทคโนโลยีการถนอมอาหารและแปรรูป ส่งเสริมการเลี้ยงปลาकिनพืชในบ่อดิน ส่งเสริมการเลี้ยงปลาทุกและกบในกระชังน้ำ/กระชังบก สนับสนุนพันธุ์แพะเนื้อ/โคนม/โคเนื้อ สนับสนุนพันธุ์หม่อนพร้อมปลูกหม่อนเลี้ยงไหม และส่งเสริมการปลูกไม้ผลและพืชไร่
- (๔) **ด้านการส่งเสริมการรวมกลุ่ม** โดยแนะนำ/ส่งเสริมการรวมกลุ่มจัดตั้งสถาบันเกษตรกรที่มีอยู่แล้ว และที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในพื้นที่โครงการ รวมทั้งสนับสนุนการก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ในพื้นที่ส่วนกลางของโครงการ คทช.
- (๕) **ด้านการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุน** โดยสำรวจความต้องการ และให้การสนับสนุนเงินกู้จากกองทุนพัฒนาสหกรณ์ รวมทั้งเชื่อมโยงธุรกิจเงินกู้ระหว่างสหกรณ์
- (๖) **ด้านการส่งเสริมและการจัดทำบัญชีครัวเรือน** โดยอบรมการจัดทำบัญชีต้นทุน แนะนำ/กำกับ/ติดตามการทำบัญชี รวมทั้งอบรมการจัดทำบัญชีครัวเรือนให้แก่เกษตรกรในพื้นที่

(ข้อมูลจากฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๑)

## ๔. การดำเนินงานของคณะกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๘ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ฯ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ และในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางการดำเนินงาน และกรอบแนวคิดการติดตามประเมินผล และการกำหนดตัวชี้วัดตาม CIPP Model (Context-Input-Process-Product Evaluation Model) และต่อมาได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ฯ โดยเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ฯ ไป ๒ ครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๐ ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ที่ ๑/๒๕๖๐ เปลี่ยนแปลงจาก นายสุวพันธุ์ ตันยุวรรธนะ เป็น นายสุวิทย์ เมษินทรีย์ และเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑ ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๑ เปลี่ยนแปลงจาก นายสุวิทย์ เมษินทรีย์ เป็น นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล

๔.๑ **การกำหนดกรอบแนวคิดการติดตามประเมินผล** คณะอนุกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ฯ ได้ให้ความเห็นชอบกรอบแนวคิดการติดตามประเมินผลและการกำหนดตัวชี้วัดตาม CIPP Model (Context-Input-Process-Product Evaluation Model) ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

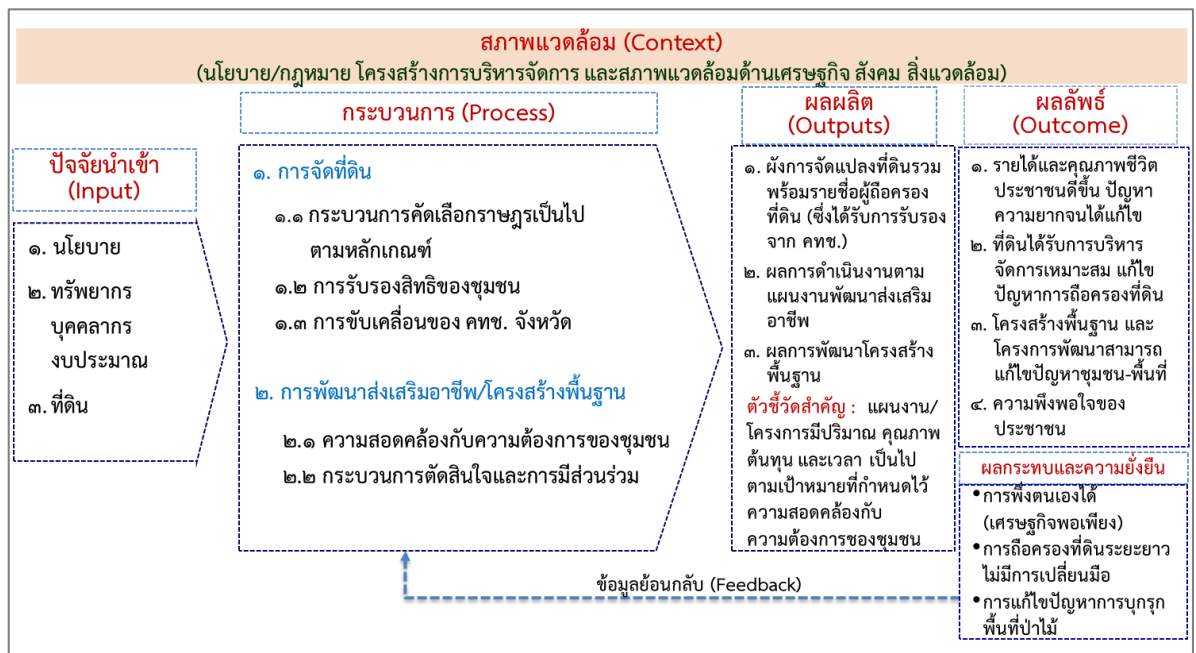
๔.๑.๑ **การประเมินผลบริบทหรือสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation)** เป็นการประเมินผลแผนงาน/โครงการในภาพกว้าง (Macro Analysis) ซึ่งเป็นรูปแบบพื้นฐานของการประเมินผลโดยทั่วไป เพื่อให้ได้ข้อมูลนำมาเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยจะเน้นในด้านความสัมพันธ์ของแผนงาน/โครงการ ที่เกี่ยวข้อง กับสภาพแวดล้อม ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ ฯลฯ

๔.๑.๒ **การประเมินผลปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation)** เป็นการประเมินผลเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า อาทิ การประเมินในด้านอัตรากำลัง งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ วิธีการจัดการ และเวลา เป็นต้น ว่ามีเพียงพอหรือไม่ การประเมินผลปัจจัยเบื้องต้นนี้จะช่วยให้ได้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจว่าควรปรับตัวประสงค์เชิงปฏิบัติอย่างไร ใช้อัตรากำลังเท่าใด วางแผนและดำเนินการอย่างไร ซึ่งจะแตกต่างจากการประเมินสภาวะแวดล้อมในแง่ที่ว่า การประเมินปัจจัยเบื้องต้นเป็นการกระทำเฉพาะกรณีนั้นๆ และวิเคราะห์ภายในแผนงาน/โครงการเท่านั้น

๔.๑.๓ **การประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation)** เป็นการประเมินผลเพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินงานตามขั้นตอนของแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นข้อมูลสารสนเทศสำหรับนักประเมินผล ตลอดจนเป็นการบันทึกสะสมข้อมูลระหว่าง การปฏิบัติงาน โดยการประเมินผลกระบวนการจะเป็นการค้นหาคำตอบที่ว่าระบบการทำงาน กลไก ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรบุคคล วิธีการติดต่อสื่อสาร ฯลฯ มีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และจะมีแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

๔.๑.๔ **การประเมินผลผลิต (Product Evaluation)** มีจุดมุ่งหมายเพื่อวัดผลและแปลความหมายของผลความสำเร็จของแผนงาน/โครงการ โดยทั่วไปการประเมินผลผลิตเป็นการเปรียบเทียบผลงานที่ทำได้ (ทั้งปริมาณ คุณภาพ ต้นทุน และเวลา) กับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในแผนงาน/โครงการ หากผลงานที่ทำได้สูงกว่าหรือเท่ากับเกณฑ์ แสดงว่าแผนงาน/โครงการประสบผลสำเร็จ แต่ถ้าผลงานที่ทำได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดแสดงว่าแผนงาน/โครงการไม่ประสบผลสำเร็จ โดยผู้ประเมินผลจะต้องอธิบายถึงสาเหตุ ปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยอาจใช้รายงานการประเมินผลสภาวะแวดล้อม การประเมินผลปัจจัยเบื้องต้น และการประเมินผลกระบวนการมาประกอบการวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคด้วย

## กรอบแนวคิดการประเมินผลสัมฤทธิ์โครงการ (ระยะยาว)



### ๔.๒ การลงพื้นที่ประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินโครงการ ในปีงบประมาณ ๒๕๖๑

สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการฯ ได้จัดทำแบบสอบถามภายใต้กรอบแนวคิด CIPP Model เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินโครงการโดยลงพื้นที่ที่มีการดำเนินการครบกระบวนการแล้ว (ประกอบด้วย การส่งมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน การคัดเลือกเพื่อจัดคนลงที่ดิน และการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ) เพื่อจัดเก็บข้อมูลแบบสอบถามพร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐและประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน จำนวน ๘ พื้นที่ ๗ จังหวัด โดยมีจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น ๖๗๒ ตัวอย่าง แบ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ๖๓ ตัวอย่าง และประชาชน ๖๐๙ ตัวอย่าง ดังนี้

#### (๑) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ๔ พื้นที่ ๓ จังหวัด ประกอบด้วย

- พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าน้ำยาวและป่าน้ำสวด และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าฝั่งขวาแม่น้ำตอนใต้ จังหวัดน่าน ระหว่างวันที่ ๒๗ - ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ลงพื้นที่ติดตามความก้าวหน้า และจัดเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง และชุมชนบ้านน้ำปาก ตำบลตาลชุม อำเภอท่าวังผา ชุมชนตำบลบ้านพิ อำเภอบ้านหลวง และชุมชนตำบลบัวใหญ่ อำเภอนาน้อย (จำนวนแบบสอบถาม เจ้าหน้าที่รัฐ ๙ ตัวอย่าง ประชาชน ๒๑๙ ตัวอย่าง)
- พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าลุ่มน้ำแม่ฝาง (ชุมชนบ้านหัวฝาย) จังหวัดเชียงใหม่ ในวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ลงพื้นที่ติดตามความก้าวหน้า และจัดเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง และชุมชนบ้านหัวฝาย ตำบลศรีดงเย็น อำเภอไชยปราการ (จำนวนแบบสอบถาม เจ้าหน้าที่รัฐ ๗ ตัวอย่าง ประชาชน ๔๒ ตัวอย่าง)
- พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าดงภูสีฐาน จังหวัดมุกดาหาร ระหว่างวันที่ ๑๘ - ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑ ลงพื้นที่ติดตามความก้าวหน้า และจัดเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่รัฐ

ที่เกี่ยวข้อง และชุมชนบ้านโนนสมบูรณ์ และบ้านตาเปอะ ตำบลบ้านค้อ อำเภอคำชะอี (จำนวนแบบสอบถาม เจ้าหน้าที่รัฐ ๑๔ ตัวอย่าง ประชาชน ๑๓๘ ตัวอย่าง)

(๒) **พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ๔ พื้นที่ ๔ จังหวัด ประกอบด้วย**

- **พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน จังหวัดสระแก้ว** ระหว่างวันที่ ๒๓ – ๒๔ มกราคม ๒๕๖๑ ลงพื้นที่ติดตามความก้าวหน้า และจัดเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง และชุมชนในแปลงหมายเลข ๒๘๗๙ ตำบลหนองม่วง อำเภอโคกสูง เนื้อที่ ๖๕๕ ไร่ (จำนวนแบบสอบถาม เจ้าหน้าที่รัฐ ๗ ตัวอย่าง ประชาชน ๔๗ ตัวอย่าง)
- **พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน จังหวัดกาฬสินธุ์** ระหว่างวันที่ ๒๐ – ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ ลงพื้นที่ติดตามความก้าวหน้า และจัดเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง และชุมชนบ้านดงกล้วย หมู่ ๕ ตำบลนาจำปา อำเภอดอนจาน (จำนวนแบบสอบถาม เจ้าหน้าที่รัฐ ๑๗ ตัวอย่าง ประชาชน ๖๙ ตัวอย่าง)
- **พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน จังหวัดชลบุรี** ระหว่างวันที่ ๒๔ – ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ลงพื้นที่ติดตามความก้าวหน้า และจัดเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง และชุมชนในแปลงหมายเลข ๓๗๘ ตำบลเขาชก อำเภอหนองใหญ่ และแปลงหมายเลข ๔๖๘ ตำบลบ่อทอง อำเภอบ่อทอง (จำนวนแบบสอบถาม เจ้าหน้าที่รัฐ ๔ ตัวอย่าง ประชาชน ๕๑ ตัวอย่าง)
- **พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน จังหวัดนครราชสีมา** ระหว่างวันที่ ๒ – ๓ สิงหาคม ๒๕๖๑ ลงพื้นที่ติดตามความก้าวหน้า และจัดเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง และชุมชนแปลงบ้านกอก ตำบลปากช่อง อำเภอปากช่อง (จำนวนแบบสอบถาม เจ้าหน้าที่รัฐ ๕ ตัวอย่าง ประชาชน ๔๓ ตัวอย่าง)

## ๕. ประเด็นสรุปเบื้องต้นจากการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

จากการลงพื้นที่โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน เพื่อจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลตาม CIPP Model ทำให้พบข้อเท็จจริงในประเด็นส่งเสริมความสำเร็จ และประเด็นปัญหา อุปสรรค ตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ในแต่ละองค์ประกอบ ดังนี้

### ๕.๑ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม

ที่ผ่านมาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการดำเนินนโยบายของรัฐสร้างแรงจูงใจให้มีการทำลายและบุกรุกพื้นที่ป่า รวมทั้งพื้นที่สาธารณะมากขึ้น ในขณะที่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับผู้บุกรุกพื้นที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่าไม้ ป่าชายเลน ลำน้ำ ชายทะเล และที่สาธารณะ ทำให้ปมปัญหาที่ดินเพิ่มความซับซ้อนมากขึ้น จากข้อมูลสถิติกรมป่าไม้ พบว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีจำนวนรวม ๑๐๒.๑๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๕๘ ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งลดลงจากปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่มีพื้นที่ป่าไม้อยู่ที่ ๑๐๒.๒๔ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๖๐ ของพื้นที่ประเทศ โดยในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๘ พื้นที่ป่าไม้ลดลง ๕.๑๒ ล้านไร่ หรือคิดเป็นประมาณ ๗ แสนไร่ต่อปี โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ป่าต้นน้ำ และจากรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร (ปี ๒๕๕๓) ระบุว่า มีประชาชน เข้าไปอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ โดยไม่ถูกต้อง ตามกฎหมาย ในป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๔๕๐,๐๐๐ ราย เนื้อที่ ๖.๔ ล้านไร่ ป่าอนุรักษ์ (อาทิ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น) จำนวน ๑๘๕,๙๑๖ ราย เนื้อที่ ๒.๒๔ ล้านไร่ ที่ราชพัสดุ จำนวน ๑๖๑,๙๓๒ ราย เนื้อที่ ๒.๑๒ ล้านไร่ ที่สาธารณสมบัติ ๑.๑๕ ล้านไร่ เป็นต้น ส่วนใหญ่เป็นการขยายตัวของพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมเข้าไปในพื้นที่ เกษตรกรรมและพื้นที่ป่าไม่อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมีการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อเข้าไปใช้ประโยชน์ ในการขยายพื้นที่ทางการเกษตร โดยมีแรงสนับสนุนจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการเร่งเพิ่ม ผลผลิตทางการเกษตรประเภทข้าวโพด ข้าว ยางพารา อ้อย มันสำปะหลัง ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีภาครัฐ เคยยกเลิกเพิกถอนพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐให้แก่ผู้บุกรุกเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แต่การดำเนินงานดังกล่าวกลับสนับสนุนให้มีการบุกรุกเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการบุกรุก เข้าไปในเขตที่มีความสำคัญเชิงนิเวศ เช่น พื้นที่ป่าต้นน้ำ ซึ่งการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดภัยธรรมชาติที่รุนแรง ทั้งดินโคลนถล่ม น้ำป่าไหลหลาก และภัยแล้ง ที่สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างรุนแรง

นอกจากนี้ จากข้อมูลผลการประเมินตามเป้าหมายในแผนพัฒนาการเกษตร ฉบับที่ ๑๐ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่า จำนวนครัวเรือนเกษตรกรรมทั้งสิ้น ๕.๙๑ ล้านครัวเรือน เป็นครัวเรือนเกษตรกรยากจน (มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน และมีรายได้ต่ำกว่าปีละ ๒๙,๐๖๔ บาท) จำนวน ๑.๖๘ ล้านครัวเรือน แสดงถึงการกระจายรายได้และยกระดับฐานะทาง เศรษฐกิจของเกษตรกรยากจนยังไม่บรรลุผล สาเหตุที่เกษตรกรยากจนเกิดจากปัญหาหนี้สิน ไม่มีที่ดินทำกิน และเมื่อพิจารณาข้อมูลจากการจดทะเบียนคนจนของกระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่า มีประชาชนมาลงทะเบียนในปัญหาเรื่องที่ดินทำกินประมาณ ๔ ล้านราย แบ่งเป็น ผู้ที่ไม่มีที่ดิน ๑.๓ ล้านราย มีที่ดินทำกินอยู่บ้าง แต่ไม่พอทำกิน ๑.๖๕ ล้านราย ขอใช้ ที่ดินรัฐและต้องการถือครองที่ดินรัฐประมาณ ๔ แสนกว่าราย ซึ่งนโยบายการจัดหาที่ดินทำกิน ให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องภายใต้ภารกิจของหลายหน่วยงาน โดยการจัดสรรที่ดินในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ในสภาพความเป็นจริง ที่ดินที่นำมาจัดสรรให้กับเกษตรกรมีสภาพไม่เหมาะสม ขาด การพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐาน และมีงบประมาณไม่เพียงพอ ดังนั้น การพัฒนาพื้นที่จึง เป็นไปด้วยความล่าช้า

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากระบบกฎหมายเปิดโอกาสให้มีการถือครองที่ดินของเอกชนโดยเสรี มีการเก็บภาษี โรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ในอัตราที่ต่ำ ส่งผลให้ระบบภาษีที่มีอยู่ไม่เป็นภาระแก่ผู้ที่ ถือครองที่ดินจำนวนมาก ทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และการซื้อที่ดินที่ไม่มีเอกสาร สิทธิในราคาต่ำก่อนนำไปออกเอกสารสิทธิ โดยกระบวนการที่มีชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้ง การขอรับสิทธิในที่ดินซึ่งรัฐจัดสรรให้เกษตรกร โดยที่ไม่มีสิทธิไม่มีกระบวนการตรวจสอบการใช้ ประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง ทำให้มีที่ดินถูกทิ้งร้างเป็นจำนวนมาก และมีการโอนสิทธิในที่ดิน ที่ได้รับการจัดสรรจากการปฏิรูปที่ดินโดยมีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งที่ผ่านมา ภาครัฐได้จัดสรรที่ดิน ทำกินให้ผู้ยากไร้ โดยไม่สามารถแก้ปัญหาการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินหลังจากการได้รับ

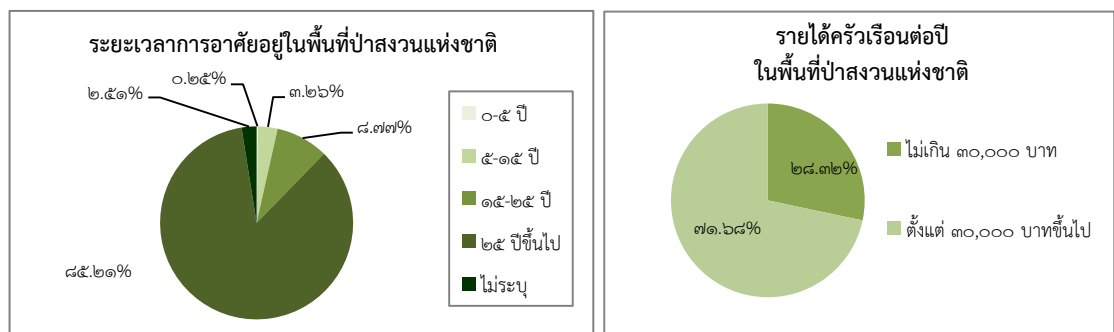
ความช่วยเหลือจากภาครัฐได้ ทำให้ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรตกอยู่ในมือของผู้มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ดังนั้น ผู้ที่เคยได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐจึงยังคงไม่มีที่ดินและบุกรุกพื้นที่รัฐต่อไป รวมทั้งรอคอยการช่วยเหลือครั้งใหม่จากภาครัฐทำให้กลายเป็นปัญหาเรื้อรังจนถึงปัจจุบัน

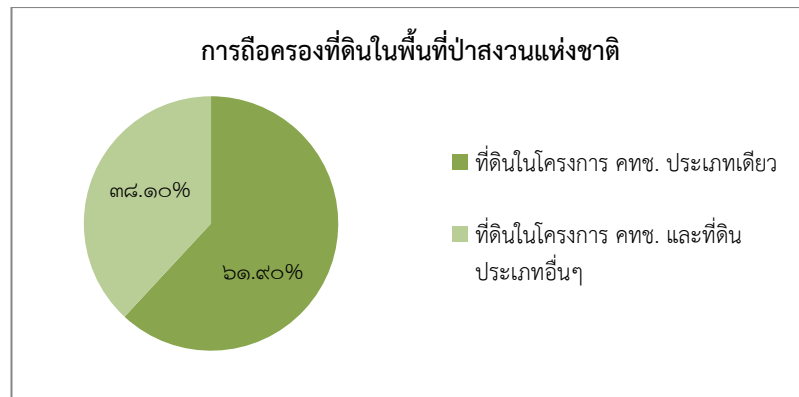
ดังนั้น รัฐบาล (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี) จึงให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน โดยเน้นการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรुकล้ำเขตป่าสงวน และออกมาตรการป้องกันการใช้ที่ดินในครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกร รวมทั้งการเร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน

## ๕.๒ การวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้า

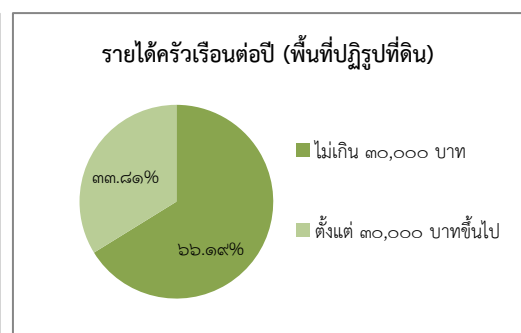
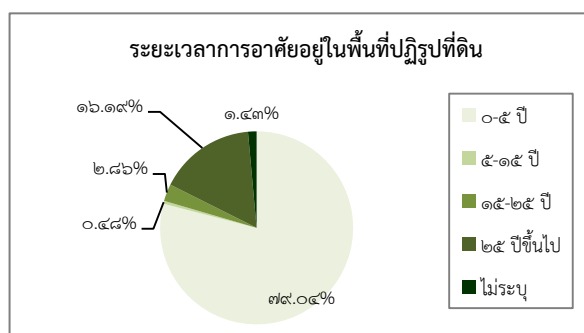
### ๕.๒.๑ สถานภาพของประชากรกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่โครงการ

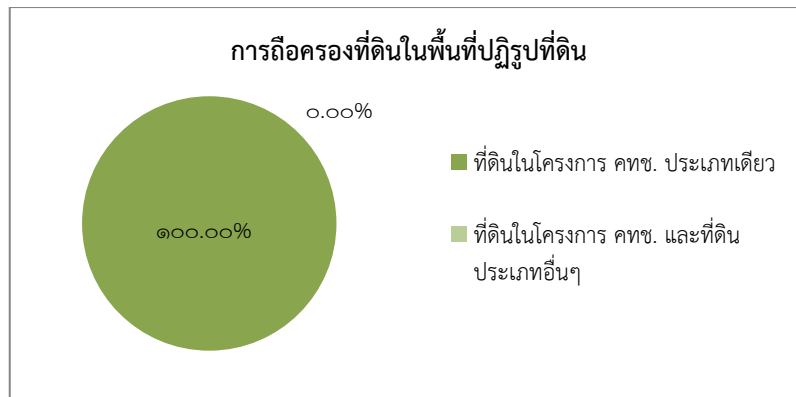
**พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ** ประชากรในพื้นที่โครงการส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๘๕.๒๑) เป็นผู้ที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่มาเป็นเวลานานมากกว่า ๒๕ ปี ก่อนมติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ บางส่วนอยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หลายชุมชน เคยเข้าสู่กระบวนการจัดที่ดินภายใต้นโยบายของรัฐที่ผ่านมา เช่น นิคมสร้างตนเอง โครงการสำรวจการถือครองพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เพื่อรับรองสิทธิทำกิน (สทก.) หรือโครงการโฉนดชุมชน แต่โครงการไม่แล้วเสร็จ จนจบสิ้นกระบวนการ ทำให้ประชาชนในพื้นที่ยังคงอยู่ในสถานะผู้บุกรุก ถือครองที่ดินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ประชากรในพื้นที่บางส่วนมีการถือครองที่ดินประเภทอื่นๆ อยู่แล้ว ทั้งในรูปแบบ และ ส.ป.ก.๔-๐๑ ในส่วนของการประกอบอาชีพของประชากรกลุ่มตัวอย่าง มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ส่วนใหญ่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว เช่น ไร่ข้าวโพด ไร่มันสำปะหลัง สวนลำไย สวนลิ้นจี่ และมีอาชีพเสริมอื่นๆ เช่น เลี้ยงโค เลี้ยงไก่ และอาชีพรับจ้าง สำหรับรายได้ของกลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ ๗๑.๖๘ มีรายได้สูงกว่า ๓๐,๐๐๐ บาท ต่อปี ในขณะที่ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า ๓๐,๐๐๐ บาทต่อปี มีเพียงร้อยละ ๒๘.๓๒





**พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน** ประชากรในพื้นที่โครงการส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๗๙.๐๕) อยู่ในพื้นที่โครงการ คทช. ไม่เกิน ๕ ปี เนื่องจากการจัดที่ดินตามโครงการ คทช. ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นการจัดระบบการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้นเพิ่งเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยจะคัดเลือกผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินที่อาศัยอยู่ในท้องที่หรือใกล้เคียงพื้นที่ที่จะจัดที่ดินซึ่งได้มาขึ้นทะเบียนกับทาง ส.ป.ก. รวมทั้งผู้ที่ถูกผลักดันและอพยพออกจากพื้นที่ป่าต้นน้ำและป่าอนุรักษ์ที่อยู่หลังมติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามโครงการของทางราชการที่สูญเสียที่ดินทำกินด้วย ดังนั้น ประชากรในพื้นที่ส่วนใหญ่ ร้อยละ ๖๖.๑๙ จึงเป็นผู้ยากไร้ที่มีรายได้น้อยกว่า ๓๐,๐๐๐ บาท ต่อปี และถือครองที่ดินในพื้นที่โครงการ คทช. เพียงประเภทเดียว ไม่ได้ถือครองที่ดินหรือไม่ได้รับจัดสรรที่ดินประเภทอื่นๆ จากทางราชการมาก่อน ในส่วนของการประกอบอาชีพของประชากรกลุ่มตัวอย่างนั้น เดิมประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป แต่เมื่อได้รับจัดสรรที่ดินในโครงการ คทช. แล้ว บางส่วนหันมาประกอบอาชีพเกษตรกรรม และมีอาชีพเสริมอื่นๆ เช่น เลี้ยงโคและเลี้ยงปลาในกระชังบก ตามการสนับสนุนของ ส.ป.ก. ในพื้นที่ แต่ก็มีส่วนที่ยังประกอบอาชีพรับจ้างเป็นหลักอยู่เช่นเดิม และยังไม่ได้เข้ามาทำประโยชน์อย่างจริงจัง หรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับ เนื่องจากความไม่พร้อมของสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ ประกอบกับประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อทำการเกษตร สภาพดินเสื่อมโทรม หรือสภาพพื้นที่บางแปลงเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำมากเกินไป จึงต้องรอการปรับถมพื้นที่ให้สูงขึ้น ถึงแม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์จากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (อพช.) หลังละ ๔๐,๐๐๐ บาท ก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอในการสร้างที่อยู่อาศัย ดังนั้น ผู้ที่ได้รับที่ดินจึงเข้ามาดูแลที่ดินที่ได้รับเป็นครั้งคราว เพื่อรักษาสีหน้า มิให้ที่ดินถูกยึดคืนจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐในกรณีไม่เข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง



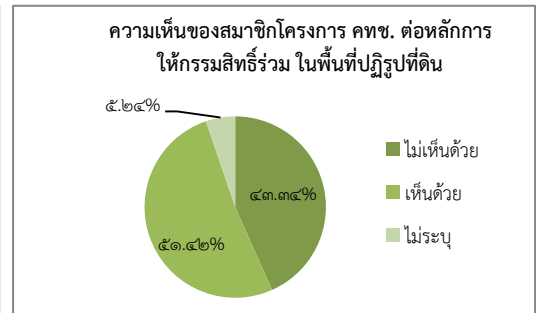
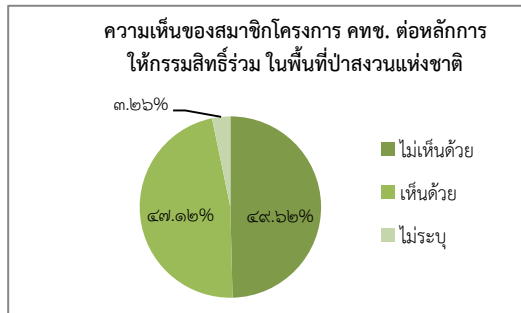


## ๕.๒.๒ นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวม

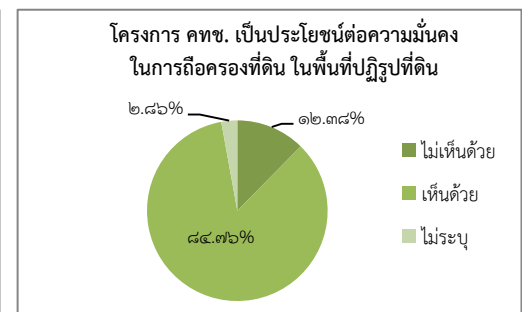
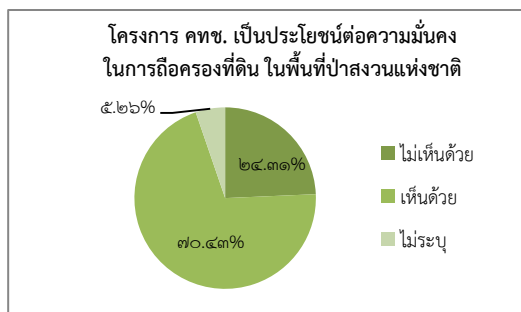
ภาพรวมของกรอบนโยบายและหลักเกณฑ์ พบว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนที่ชัดเจนระหว่างพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า และพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นการจัดระบบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนลดความเหลื่อมล้ำ โดยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ คทช.จังหวัด จะทำการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการฯ ในกรณีที่เป็นผู้ครอบครองรายเดิม (ชื่อตรง/แปลงตรง) และผู้ครอบครองที่เป็นทายาทของผู้ครอบครองรายเดิม คทช.จังหวัด จะพิจารณาให้เข้าร่วมโครงการได้ทันที แต่ในกรณีผู้ครอบครองรายใหม่ที่มีการเปลี่ยนมือ จึงจะนำมาพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับการจัดที่ดิน (๙ ข้อ) ส่วนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน คทช.จังหวัด จะพิจารณาจัดที่ดินให้กับผู้ที่ถูกผลักดันและอพยพออกจากพื้นที่ป่าต้นน้ำและป่าอนุรักษ์ที่สำคัญเป็นลำดับแรก รองลงมาคือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามโครงการของทางราชการที่สูญเสียที่ดินทำกิน และเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งตรงตามคุณสมบัติ ๙ ข้อของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินที่มาขึ้นทะเบียนกับทางส.ป.ก. เป็นลำดับถัดมา ซึ่งการพิจารณารายชื่อผู้เข้าร่วมโครงการฯ ของ คทช. จังหวัดในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติสามารถดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น เนื่องจากการอนุญาตให้กับผู้ที่ยึดถือครอบครองอยู่ก่อนแล้ว รวมทั้งที่เป็นทายาทด้วย เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น แต่อาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดที่ดินทำกินเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมตามนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากผู้ที่ได้รับสิทธินั้นอาจไม่ใช่ผู้ยากจนจริง

จากการสอบถามสมาชิกโครงการ คทช. ทั้งในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ปฏิรูปที่ดินในเรื่องของแนวทางการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวม แบบให้กรรมสิทธิ์ร่วม พบว่ามีทั้งผู้ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับแนวทางการจัดที่ดินดังกล่าวในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน เนื่องจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยยังคงมีความต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายแปลง เพื่อที่จะได้นำเอกสารสิทธิ์ไปขอรับความช่วยเหลือจากทางราชการในกรณีที่ประสบเหตุภัยพิบัติ รวมทั้งในเรื่องของการขึ้นทะเบียนเพื่อรับรองมาตรฐานแหล่งผลิตพืชผักและผลไม้ตามการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GAP) การขึ้นทะเบียนสวนป่า การขึ้นทะเบียนเกษตรกร/ประมงด้วย ภาครัฐควรเร่งประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจแก่สมาชิกในพื้นที่โครงการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สมาชิกโครงการหันมาเห็นด้วยกับแนวทางการจัดที่ดิน

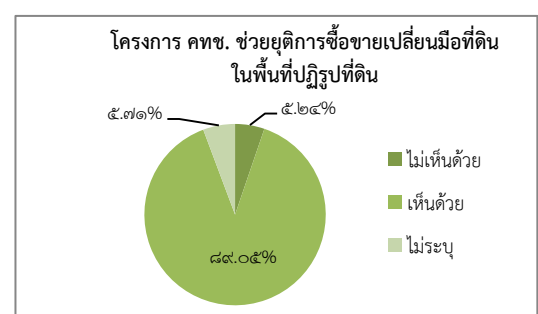
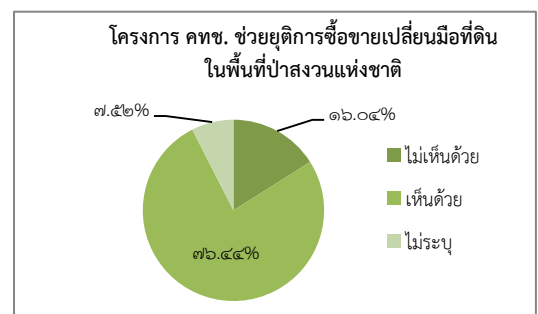
ในลักษณะแปลงรวมห้ามการซื้อขายเปลี่ยนมือ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงในการถือครองที่ดินของครัวเรือนในระยะยาว เพราะสามารถกักตุนที่ดินทำกินที่ตนได้รับให้แก่ทายาทได้



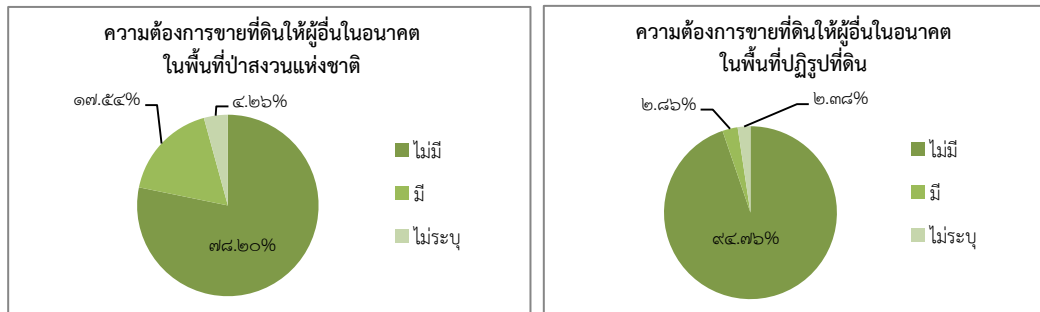
ผู้เข้าร่วมโครงการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนใหญ่ร้อยละ ๗๐.๔๓ เห็นว่านโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน เป็นประโยชน์โดยตรงตอบสนองความต้องการของประชาชน และช่วยแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่สำคัญของชุมชน คือ การถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมาเป็นเวลานาน สมาชิกโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนส่วนใหญ่ เห็นว่าโครงการฯ เป็นประโยชน์อย่างมาก สมาชิกได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินสามารถเปลี่ยนสถานภาพเป็นผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เช่นเดียวกับผู้เข้าร่วมโครงการในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ร้อยละ ๘๔.๗๖ เห็นว่านโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนเป็นประโยชน์ และช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนโดยผู้ยากไร้สามารถทำกินหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ทาง ส.ป.ก. จัดให้



นอกจากนี้ ยังพบว่าสมาชิกโครงการ คทช. ทั้งในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน มีความเชื่อมั่นว่าโครงการนี้จะช่วยยุติการซื้อขายเปลี่ยนมือในที่ดิน ของรัฐ ซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินงานของโครงการนี้ได้ เนื่องจากในปัจจุบันยังมีการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐและผู้นำชุมชนอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ จากการสอบถามถึงความต้องการขายที่ดินให้ผู้อื่นในอนาคตพบว่า สมาชิกโครงการ คทช. ในพื้นที่ป่าสงวน

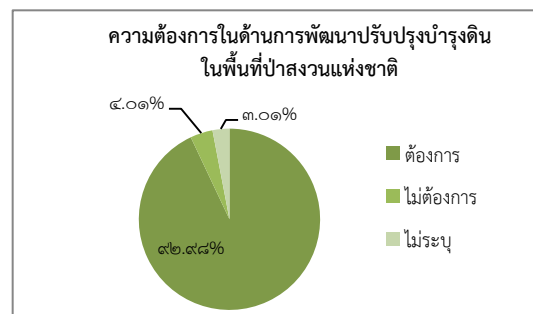


แห่งชาติมีแนวโน้มจะขายที่ดินให้ผู้อื่นสูงกว่าในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน เนื่องมาจากลักษณะพื้นที่โครงการที่อยู่จัดกระจายตามขอบเขตการครอบครองที่ดินทำกินในพื้นที่ป่ามาตั้งแต่อดีต ทำให้การตรวจสอบของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความยากลำบาก ประกอบกับการรวมกลุ่มของคนในชุมชนที่มีลักษณะกระจาย ไม่ได้มีความเข้มแข็งเท่ากับการรวมกลุ่มของสมาชิกโครงการ คทช. ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ที่มีการจัดตั้งสหกรณ์ในพื้นที่โครงการฯ ขึ้นมา และสมาชิกโครงการ คทช. ทุกรายจะต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์ด้วย ซึ่งสหกรณ์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินจะทำหน้าที่ดูแล ช่วยเหลือ รวมทั้งตรวจสอบและบริหารจัดการในทุกเรื่องเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก



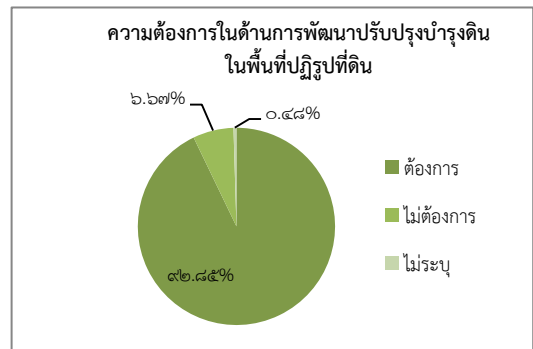
#### ๕.๒.๓ ความเหมาะสมของสภาพที่ดินที่นำมาจัดสรรให้แก่ประชาชน

**พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ** พื้นที่ที่นำมาเข้าโครงการ คทช. เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีการบุกรุกครอบครองใช้ประโยชน์เป็นระยะเวลานานตั้งแต่ก่อนปี ๒๕๔๑ และได้มีการสำรวจการถือครองพื้นที่ป่าไม้และขึ้นทะเบียนบุคคลผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ดังนั้น การดำเนินงานจัดที่ดินทำกินภายใต้โครงการ คทช. จึงเป็นในลักษณะการจัดระเบียบ เนื่องจากมีราษฎรอยู่อาศัยครอบครองทำกินในพื้นที่มาก่อนแล้ว แปลงที่ดินมีลักษณะกระจาย เป็นแปลงย่อย พื้นที่ไม่ติดต่อกัน หรือไม่ได้อยู่ในชุมชนเดียวกัน ลักษณะทางกายภาพของที่ดินเป็นพื้นที่การเกษตรนอกเขตชลประทาน ทำให้มีการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่ใช้น้ำน้อย เช่น มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพด ยางพารา และสวนผลไม้ เป็นต้น จากการสอบถามพบว่าสมาชิกโครงการ คทช. ต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือในด้านการพัฒนา



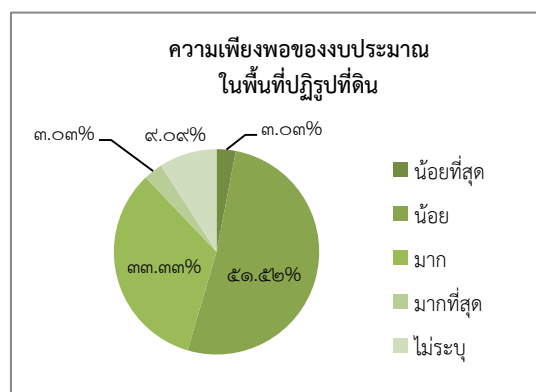
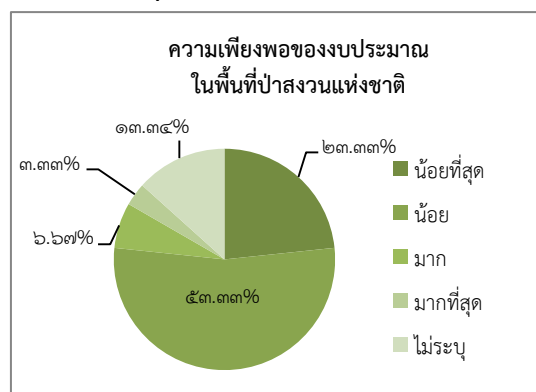
ปรับปรุงบำรุงดินมากถึงร้อยละ ๙๒.๔๘ และการที่พื้นที่โครงการอยู่ในเขตป่าไม้ที่มีผู้อยู่อาศัยครอบครองอยู่แล้วนั้น จึงทำให้ไม่มีพื้นที่ว่างที่จะนำไปจัดสรรให้แก่ผู้ยากไร้ที่อพยพมาจากพื้นที่ป่าต้นน้ำหรือพื้นที่ภายนอกได้ นอกจากนี้ ยังพบว่าในบางพื้นที่แนวเขตแปลงที่ดินไม่ชัดเจน มีการทับซ้อนกับพื้นที่ปฏิรูปที่ดินหรือพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งส่งกระทบผลต่อกระบวนการจัดที่ดิน

สำหรับพื้นที่ปฏิรูปที่ดินที่นำมาจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนนั้น เป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินที่เคยจัดสรรให้เกษตรกรรายย่อยเข้ามาใช้ประโยชน์ตามระเบียบของ ส.ป.ก. โดยจัดสรรให้รายละไม่เกิน ๕๐ ไร่ และห้ามซื้อ ขาย หรือเปลี่ยนมือ เว้นแต่ตกทอดให้แก่ทายาท แต่เมื่อเวลาผ่านไป กลับมีการเปลี่ยนมือในการถือครองใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าวไปสู่บุคคลเพียงคนเดียว และมีหลักฐานเป็นที่ประจักษ์ว่าได้ครอบครองใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าวเป็นแปลงใหญ่ ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดเงื่อนไขและระเบียบของ ส.ป.ก. ดังนั้น ส.ป.ก. จึงได้ยึดคืนพื้นที่แปลงใหญ่นี้ และนำมาเข้าโครงการ คทช. เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ จากการลงพื้นที่สามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภท ประเภทแรก เป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ส.ป.ก. ซึ่งได้ยึดพื้นที่คืนจากนายทุนหลังจากมีคำสั่งศาลพิพากษาเสร็จสิ้นและนำมาจัดสรรให้ผู้ยากไร้ รายละ ๒.๕ ไร่ สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย/ที่ทำกิน และแปลงเกษตรรวม ส่วนประเภทที่สอง เป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินที่จังหวัดสระแก้ว ชลบุรี และนครราชสีมา ซึ่งเป็นที่ยึดคืนจากนายทุนตามนโยบายรัฐบาล (ม.๔๔) เพื่อนำมาจัดสรรให้ผู้ยากไร้ รายละ ๑ ไร่สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย/ที่ทำกิน และ ๕ ไร่สำหรับเป็นแปลงเกษตร ส่วนความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินนั้น เนื่องจากการใช้ที่ดินปลูกพืชเชิงเดี่ยวมาเป็นเวลานาน จึงส่งผลให้สภาพที่ดินเสื่อมโทรม จากการสอบถามพบว่า สมาชิกโครงการ คทช. ต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือในด้านการพัฒนาปรับปรุงบำรุงดินมากถึงร้อยละ ๙๒.๘๕

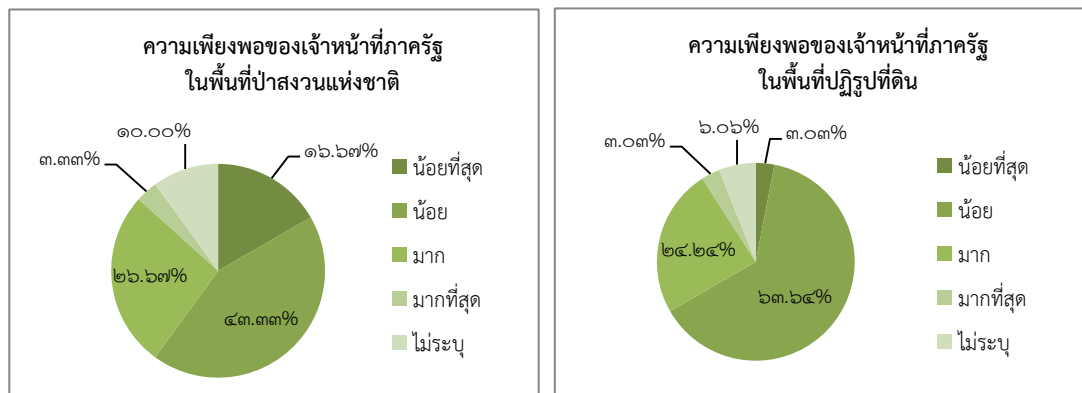


#### ๕.๒.๔ การประเมินความเพียงพอของงบประมาณและบุคลากร โครงการจัดที่ดินทำกินให้

ชุมชนเป็นโครงการที่รัฐบาลให้ความสำคัญจึงได้รับจัดสรรงบประมาณการเพิ่มเติมนอกเหนือจากงบดำเนินงานปกติของแต่ละหน่วยงาน และงบประมาณได้ถูกจัดสรรให้กับหน่วยงานส่วนกลางที่มีภารกิจในพื้นที่โครงการ คทช. ซึ่งจากการสอบถามหน่วยงานต่างๆ ในแต่ละพื้นที่โครงการ คทช. จะทราบแต่เพียงว่างบดำเนินงานพัฒนาในพื้นที่โครงการเป็นงบดำเนินงานปกติของหน่วยงาน และไม่ทราบว่าเงินในส่วนของงบบูรณาการมาน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ผลจากสอบถามเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ดำเนินการทั้งใน



พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน พบว่า ส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๖๐ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และร้อยละ ๖๖.๖๗ ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน) มีความเห็นว่างบประมาณในการดำเนินโครงการจัดที่ดินในแต่ละพื้นที่โครงการ คทช. ยังคงไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานในพื้นที่ ถึงแม้ว่างบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมด้านการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ตาม แต่ยังคงไม่ทันความต้องการสมาชิกโครงการ ประกอบกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับงบประมาณพัฒนาในพื้นที่โครงการ คทช. ที่ไม่สอดคล้องกัน ยิ่งอาจส่งผลให้การดำเนินงานของโครงการไม่สัมฤทธิ์ผลในระยะยาว เช่น หน่วยงานด้านการเกษตรได้แจกพันธุ์พืชให้สมาชิกโครงการ ในขณะที่กรมพัฒนาที่ดินหรือกรมชลประทานยังไม่ได้รับงบประมาณดำเนินการด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ จึงทำให้ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร พืชที่แจกไปไม่สามารถเจริญเติบโตได้ นอกจากนี้ยังพบว่าพื้นที่ปฏิรูปที่ดินใช้งบประมาณในการลงทุนพัฒนาเป็นจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพราะเป็นการจัดวางระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการใหม่หมดในพื้นที่ ทั้งระบบไฟฟ้า ประปา ถนน บ่อน้ำ รวมทั้งปรับปรุงบำรุงดินให้เหมาะแก่การทำการเกษตรอีกด้วย ส่วนในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พบว่าทั้งงบประมาณและจำนวนบุคลากรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ รั้ววัด แบ่งแปลงในกระบวนการจัดที่ดิน และกระบวนการจัดที่ดินคัดเลือกราษฎร ยังไม่เพียงพอส่งผลให้การดำเนินงานด้านนี้อาจล่าช้า นอกจากนี้ ในพื้นที่ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใหม่ ยังต้องทำความเข้าใจคู่มือการปฏิบัติงาน และหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อถ่ายทอดและอธิบายให้ราษฎรเกิดความเข้าใจโครงการให้ชัดเจนมากขึ้นด้วย

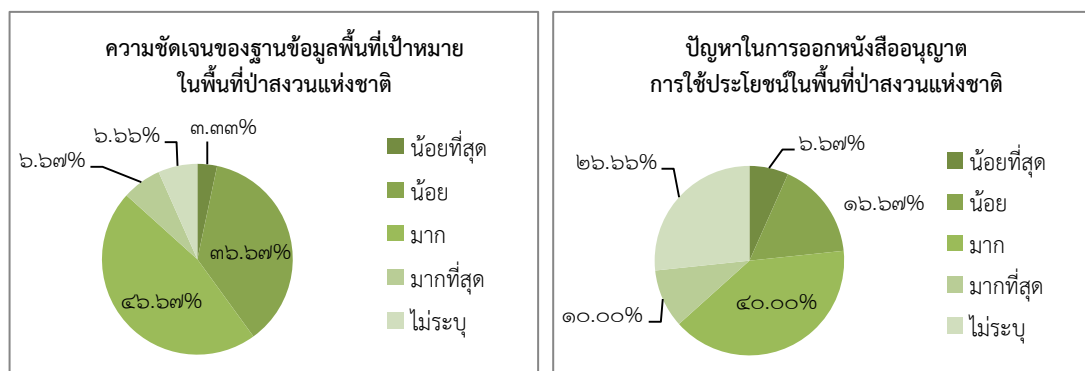


#### ๕.๓ การวิเคราะห์กระบวนการดำเนินงาน

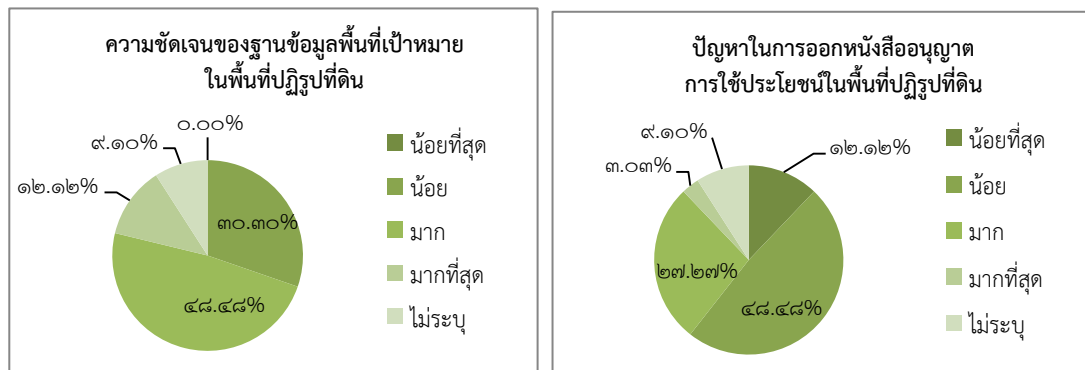
การวิเคราะห์กระบวนการดำเนินงานพิจารณาจากกระบวนการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ การประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ การขับเคลื่อนของ คทช.จังหวัด และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอุปสรรค เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนา แก้ไขปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ สามารถจำแนกการวิเคราะห์กระบวนการดำเนินงานตามกิจกรรมโครงการ ซึ่งประกอบด้วย การจัดหาที่ดิน การจัดที่ดิน และการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ ดังนี้

### ๕.๓.๑ การจัดหาที่ดิน

การจัดหาที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ปฏิรูปที่ดินมีลักษณะแตกต่างกัน โดยพื้นที่โครงการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นพื้นที่ที่มีการสำรวจข้อมูลการถือครองที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ จึงมีฐานข้อมูลการแบ่งแปลงที่ดินและรายชื่อผู้ถือครองเดิมแล้ว ในขณะที่พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นพื้นที่ยึดคืนจากนายทุนจากการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติพบว่า เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ร้อยละ ๕๓.๓๔ เห็นว่าฐานข้อมูลพื้นที่เป้าหมายมีความชัดเจนระดับหนึ่ง เนื่องจากมีฐานข้อมูลของผู้ครอบครองรายเดิม แต่จะต้องนำมาตรวจสอบให้เป็นปัจจุบัน สำหรับการดำเนินงานในขั้นตอนการจัดที่ดินต่อไป อย่างไรก็ตาม มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ร้อยละ ๕๐ ที่เห็นว่ายังมีปัญหาในขั้นตอนการออกหนังสืออนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่



ส่วนพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน จากการสำรวจพบว่า เจ้าหน้าที่ภาครัฐส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๖๐.๖) เห็นว่าฐานข้อมูลของพื้นที่ปฏิรูปที่ดินมีความชัดเจน รวมทั้งปัญหาในขั้นตอนการออกหนังสืออนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่ยังมีน้อย



### ๕.๓.๒ การจัดที่ดิน

(๑) กระบวนการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ภาครัฐจะคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการจากบัญชีรายชื่อที่ได้ทำการสำรวจไว้แล้ว โดยจะตรวจสอบรายชื่อ ในกรณีที่เป็นผู้ครอบครองรายเดิม (ชื่อตรง/แปลงตรง) และผู้ครอบครองที่เป็นทายาทของผู้ครอบครองรายเดิม คทช.จังหวัด จะพิจารณาให้เข้าร่วมโครงการได้ทันที แต่ทั้งนี้ ในกรณีผู้ครอบครองรายใหม่ที่มีการเปลี่ยนมือ (รวมถึงผู้ที่ไม่มาแสดงตน) จะนำมาพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับการจัดที่ดิน (๙ ข้อ) ซึ่งภาครัฐยังคงดำเนินการได้ล่าช้า เนื่องจากต้องใช้เวลาในการ

ตรวจสอบคุณสมบัติเพิ่มเติม และในข้อ ๙ ที่กำหนดให้ คทช.จังหวัด สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคุณสมบัติผู้เข้าร่วมโครงการเป็นการเฉพาะรายได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในแต่ละจังหวัดต้องพิจารณาในรายละเอียดอย่างรอบคอบหรือในบางกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่มั่นใจในวิธีการดำเนินงาน ก็จะต้องส่งเรื่องกลับไปหารือแนวทางปฏิบัติกับคณะอนุกรรมการจัดที่ดินส่วนกลาง

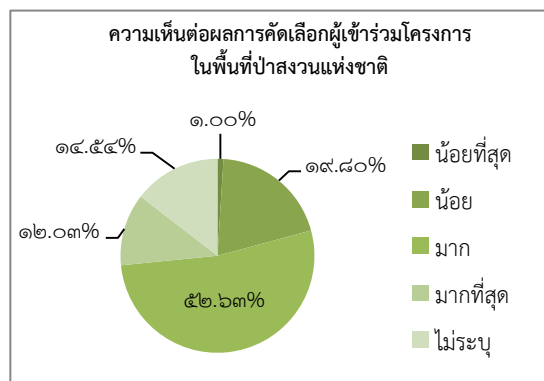
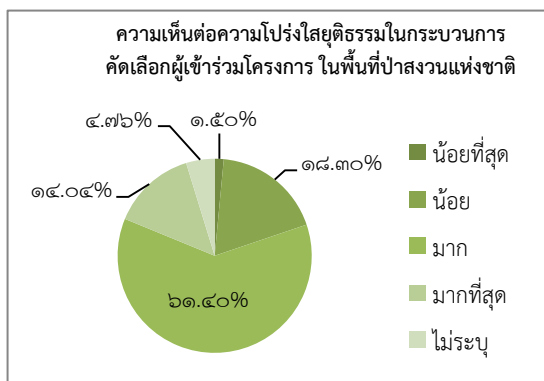
ส่วนใน**พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน** คทช.จังหวัด จะพิจารณาจัดที่ดินให้กับผู้ที่ถูกผลักดันและอพยพออกจากพื้นที่ป่าต้นน้ำและป่าอนุรักษ์ที่สำคัญเป็นลำดับแรก รองลงมาคือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามโครงการของทางราชการที่สูญเสียที่ดินทำกิน และเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งตรงตามคุณสมบัติ ๙ ข้อของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินที่มาขึ้นทะเบียนกับทาง ส.ป.ก. เป็นลำดับถัดมา ซึ่งในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ คทช. จะต้องผ่านการประชาคมจากราษฎรในพื้นที่เพื่อยืนยันว่ายากจนจริง แต่ในบางพื้นที่ไม่ได้มีการพิจารณาถึงความสามารถในการทำเกษตร นอกจากนี้ ยังพบว่ามีกรณีสิทธิของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่โครงการ คทช. โดยมีสาเหตุหลักมาจากที่ดินที่นำมาจัดสรรตามโครงการนั้นเป็นพื้นที่ยึดคืนจากนายทุนที่บุกรุกพื้นที่

- (๒) **ความเห็นต่อหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน** ผู้เข้าร่วมโครงการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนใหญ่เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน ทั้งการปลูกต้นไม้อย่างน้อย ๒ ต้นต่อไร่ การห้ามขยายพื้นที่ออกไปนอกขอบเขตที่ได้รับ การห้ามซื้อขายที่ดิน การตกทอดที่ดินให้ทายาทได้ การยินยอมให้เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบที่ดินที่ได้รับ และในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์รวมทั้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับ คทช. จังหวัดสามารถยกเลิกการใช้ที่ดินและยึดคืนได้ ยกเว้นในกรณีจำเป็นที่ไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้แจ้งผู้ใหญ่บ้านทราบล่วงหน้าแล้ว ทั้งนี้ ในส่วนของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้ไม่เกิน ๒๐ ไร่ นั้น ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ยังคงเห็นว่ามีความเหมาะสม แต่น้อยกว่าหลักเกณฑ์ข้ออื่น ๆ อาจเนื่องมาจากลักษณะการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะในจังหวัดน่าน ที่ผู้ถือครองที่ดินส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนชาติพันธุ์ที่ถือครองที่ดินมาเป็นเวลานาน พื้นที่ทำกินเป็นลักษณะเป็นไร่หมุนเวียน ทำให้มีการถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยมากกว่าครัวเรือนละ ๑๐๐ ไร่

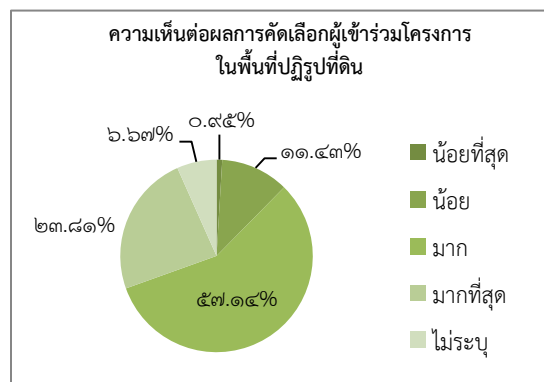
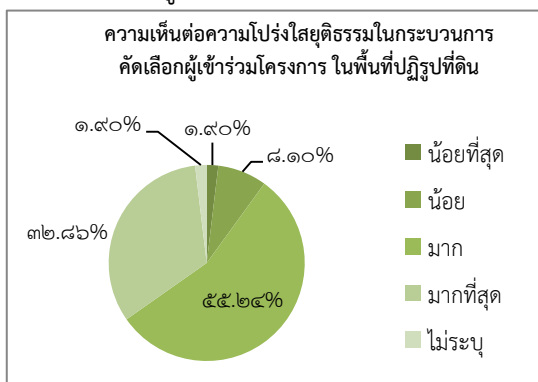
ส่วนในกรณี**พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน** ผู้เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่ทราบและยอมรับในหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการห้ามขยายพื้นที่ออกไปนอกขอบเขตที่ได้รับการจัดที่ดิน ห้ามการซื้อขาย/ให้/ให้เช่า/ให้ยืม/โอนสิทธิการครอบครองให้บุคคลอื่น ห้ามการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเสื่อมโทรม ไม่เหมาะแก่การทำการเกษตร ห้ามการขุดบ่อเพื่อเกษตรกรรมมากกว่าร้อยละ ๕ ของเนื้อที่ที่ได้รับ ห้ามปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ เว้นแต่โรงเรือน/ยุ้งฉาง/สิ่งก่อสร้างที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรตามสมควร การดูแลรักษาหมุดหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับ การปลูกไม้ยืนต้นหรือไม้ผลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของเนื้อที่ที่ได้รับ การตกทอดที่ดินให้ทายาทได้ การยินยอมให้เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบที่ดินที่ได้รับ

ตลอดจนการที่ คทช.จังหวัด สามารถพิจารณายกเลิกการใช้ที่ดินในกรณี  
 ผู้เข้าร่วมโครงการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือไม่ทำประโยชน์ที่ดินด้วยตนเอง

(๓) **ความโปร่งใสของกระบวนการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ ในพื้นที่ป่าสงวน  
 แห่งชาติ** สมาชิกโครงการ คทช. ส่วนใหญ่ ร้อยละ ๗๕.๔๔ มีความเห็นว่า  
 กระบวนการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการมีความโปร่งใสยุติธรรม และร้อยละ  
 ๖๔.๖๖ เห็นด้วยกับผลการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ ที่มีความชัดเจน ครบถ้วน  
 ของรายชื่อ



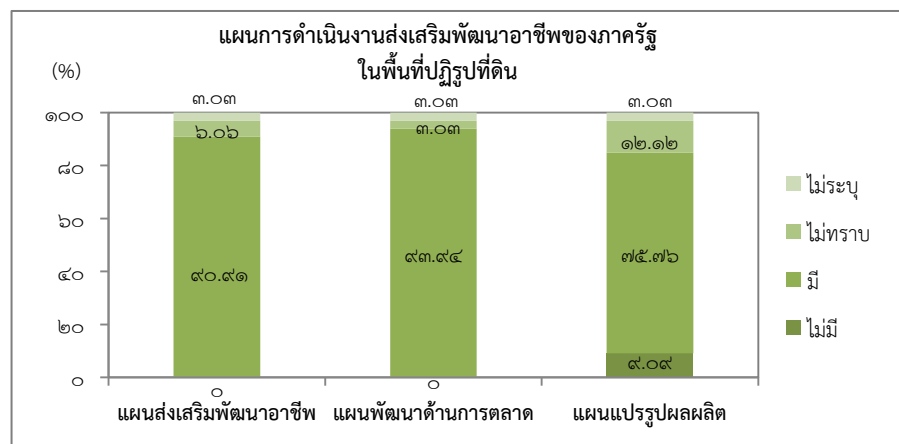
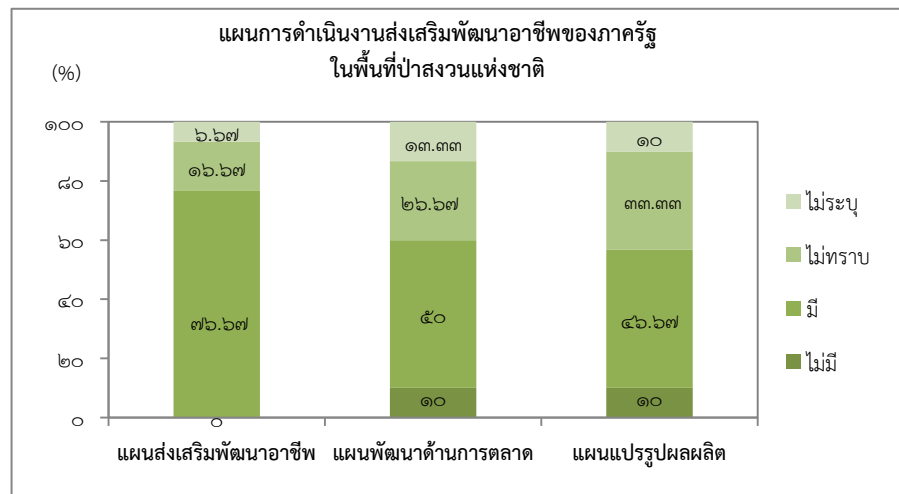
**ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน** สมาชิกโครงการ คทช. ส่วนใหญ่ ร้อยละ ๘๘.๑๐ มีความเห็น  
 ว่า กระบวนการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการมีความโปร่งใสยุติธรรมจากการทำ  
 ประชาคมราษฎรในพื้นที่ และร้อยละ ๘๐.๙๕ เห็นด้วยกับผลการคัดเลือก  
 ผู้เข้าร่วมโครงการ ที่มีความชัดเจน ครบถ้วนของรายชื่อ



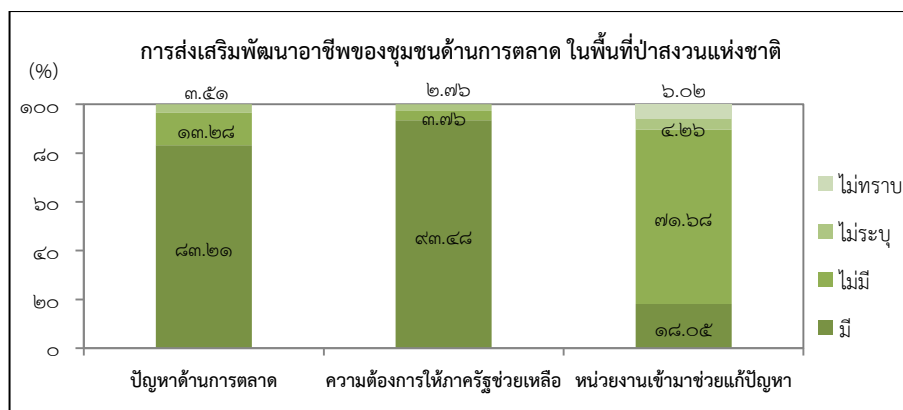
#### ๕.๓.๓ การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

(๑) **กระบวนการทำงานด้านการส่งเสริมพัฒนาอาชีพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**  
 ข้อมูลจากการสำรวจแบบสอบถามพบว่า หน่วยงานต่างๆ ระบุว่า มีแผนงานทั้ง  
 ด้านการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ ด้านการตลาด และการแปรรูปผลผลิต โดยแต่ละ  
 หน่วยงานจะมีชุดทางเลือกสำเร็จรูปซึ่งเป็นกิจกรรมย่อย เข้าไปให้ประชาชนเลือก  
 และมีการดำเนินงานในพื้นที่อย่างเป็นเอกเทศ และการดำเนินงานส่วนใหญ่  
 เป็นการดำเนินงานระยะสั้น เช่น แจกพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ วัสดุปรับปรุงบำรุงดิน  
 อบรมอาชีพเสริม ฯลฯ แต่ยังคงขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้  
 การดำเนินงานของโครงการไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ในระยะยาว เช่น หน่วยงาน

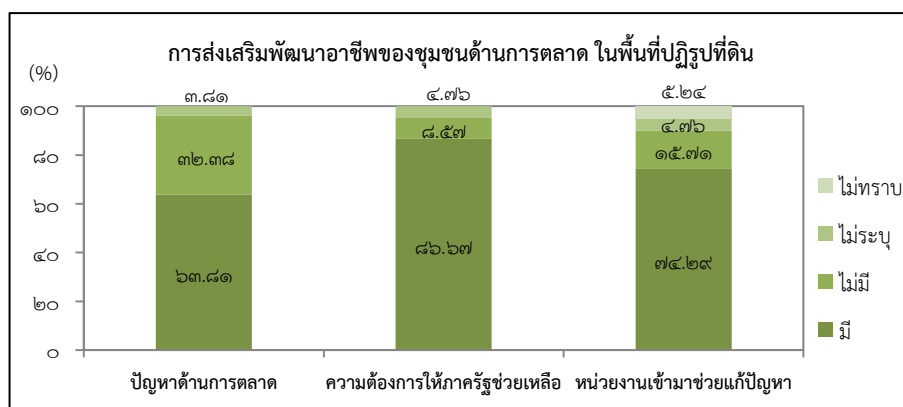
เกษตรกรจังหวัดได้แจกพันธุ์พืชให้ผู้เข้าร่วมโครงการ ทั้งๆ ที่ยังขาดความพร้อมของแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร เนื่องจากกรมพัฒนาที่ดินหรือกรมชลประทานยังไม่ได้รับงบประมาณในการขุดบ่อ ส่งผลให้พืชที่แจกไปไม่สามารถมีชีวิตอยู่รอดได้



- (๒) การแก้ไขปัญหาตอบสนองความต้องการของสมาชิกโครงการ คทช. ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ สมาชิกโครงการ คทช. ยังคงประสบกับปัญหาด้านการตลาด ราคาผลผลิตตกต่ำ และเผชิญกับปัญหาเรื้อรังด้านหนี้สินครัวเรือน แต่ยังคงขาดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมจากภาครัฐ โดยเฉพาะปัญหาด้านการตลาด ซึ่งข้อมูลจากการสำรวจ พบว่า ประชาชนในพื้นที่โครงการมีปัญหาด้านการตลาดมากถึงร้อยละ ๘๓.๒๑ และต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐ ร้อยละ ๙๓.๔๘ แต่ระบุว่ายังไม่มีหน่วยงานรัฐมาให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม มากถึงร้อยละ ๗๑.๖๘



สำหรับในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ประชาชนในพื้นที่โครงการ คทช. ได้รับการแก้ไขปัญหาด้านการตลาด และราคาผลผลิตตกต่ำ จากสหกรณ์ที่จัดตั้งในพื้นที่โครงการ คทช. ที่ผู้เข้าร่วมโครงการทุกรายจะต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์ในพื้นที่ และสหกรณ์จะดูแลผลประโยชน์ของสมาชิก ทั้งในด้านการหาตลาด และการหาแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ ส่วนปัญหาด้านหนี้สินนั้นพบได้ในทุกครัวเรือน ซึ่งข้อมูลจากการสำรวจ พบว่า ประชาชนในพื้นที่โครงการมีปัญหาด้านการตลาดเพียง ร้อยละ ๖๓.๘๑ แต่ต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือ ร้อยละ ๘๖.๖๗ ในขณะเดียวกันก็ได้รับความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาจากหน่วยงานภาครัฐ มากถึงร้อยละ ๗๔.๒๙



- (๓) **การพัฒนาแปรรูปผลผลิต** จากการสำรวจพบว่า การแปรรูปผลผลิตมีขั้นตอนที่ยู้งยากกว่าการจำหน่ายผลผลิตหลังจากที่เก็บเกี่ยวได้เลย นอกจากนี้ ยังอาจต้องลงทุนซื้ออุปกรณ์ที่มีราคาสูงมาช่วยในการแปรรูป สมาชิกโครงการส่วนใหญ่จึงขายผลผลิตออกไปในรูปวัตถุดิบขั้นต้นให้แก่พ่อค้าคนกลาง และพ่อค้าคนกลางก็จะนำผลผลิตเหล่านั้นไปขายให้แก่โรงงานเพื่อแปรรูปต่อไป แต่ถ้าภาครัฐให้การสนับสนุนในส่วนเครื่องจักรที่ใช้ในการแปรรูปผลผลิต หรือสนับสนุนในส่วนของการให้ความรู้ในการแปรรูป ก็จะมีสมาชิกบางส่วนให้ความสนใจ แต่ทั้งนี้ ภาครัฐจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือจนถึงขั้นตอนการหาตลาดรองรับผลผลิตที่ได้รับการแปรรูปนั้นด้วย นอกจากนี้ ยังพบว่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ สมาชิกโครงการ คทช. ยังไม่มั่นใจหรือไม่พร้อมที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบ/ลงทุนในการประกอบอาชีพ ส่งผลให้ในหลายพื้นที่เกษตรกรมีแนวโน้มยังคงทำการเกษตรเชิงเดี่ยวต่อไป ส่วนในพื้นที่ปฏิรูป สมาชิกโครงการ คทช. ยังผลิตผลผลิตได้ไม่มาก ส่วนใหญ่ผลิตเพื่อ

บริโภคในครัวเรือน (ลดรายจ่าย) แต่อาจมีบางรายที่สามารถผลิตขายเพิ่มรายได้เพื่อ  
ยังชีพด้วย

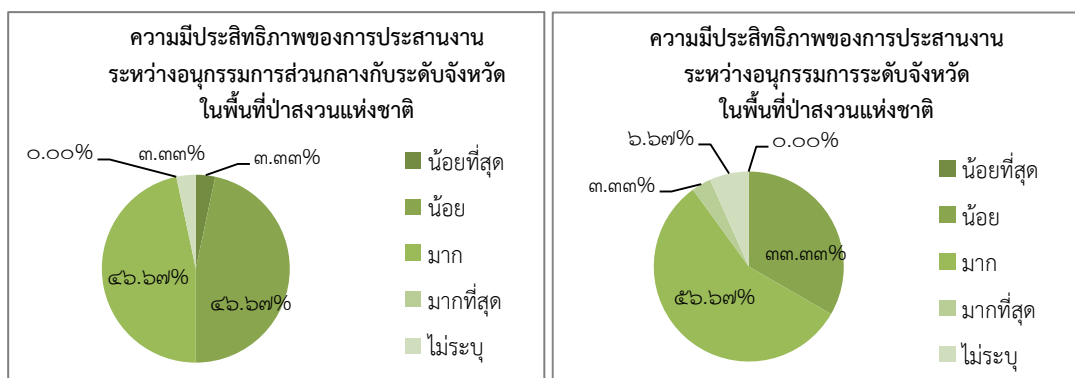
- (๔) **การมีส่วนร่วมของประชาชน** รูปแบบการมีส่วนร่วมของสมาชิกโครงการ คทช.  
โดยเฉพาะใน**พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน** คือ การออกเสียงเพื่อเลือกกิจกรรมการพัฒนา  
ด้านต่างๆ ที่ ส.ป.ก. ได้จัดเตรียมหรือจัดหามาให้ ซึ่งการรวมกลุ่มของสมาชิก  
โครงการ คทช. ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินถือว่าการรวมกลุ่มที่เข้มแข็ง การเลือก  
กิจกรรมการพัฒนาจึงสะท้อนความต้องการของสมาชิกโครงการในพื้นที่นั้น ๆ แต่ใน  
บางพื้นที่ โดยเฉพาะ**พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ** ซึ่งบางชุมชนอยู่กระจัดกระจาย  
ไม่สามารถรวมกลุ่มอาชีพและแสดงความต้องการที่ชัดเจนในการขอรับความ  
ช่วยเหลือด้านการส่งเสริมการประกอบอาชีพได้ จึงส่งผลให้การคัดเลือกกิจกรรม  
ไม่ได้มาจากความเข้าใจในศักยภาพและเห็นประโยชน์จากกิจกรรมนั้นๆ อย่าง  
แท้จริง สมาชิกโครงการเข้ารับการอบรมโดยขาดความสนใจและร่วมการฝึกอบรม  
ไปตามขั้นตอนโดยไม่ได้นำสิ่งที่เรียนรู้ไปใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน
- (๕) **การขับเคลื่อนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง** ใน**พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ**  
สมาชิกโครงการ คทช. ยังคงทำการเกษตรเชิงเดี่ยวที่ผลผลิตมีความอ่อนไหวต่อ  
การเปลี่ยนแปลงของตลาด อาทิ ข้าว มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในขณะที่  
แผนการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพยังขาดความชัดเจนในการเสริมสร้างความเชื่อมั่น  
ให้แก่เกษตรกรในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำการเกษตรไปสู่เกษตรกรรมแบบ  
ผสมผสาน ประกอบกับการพัฒนาส่งเสริมอาชีพยังคงอยู่ในรูปแบบการลดรายจ่าย  
ครัวเรือนด้วยการจัดหา/สนับสนุนปัจจัยการผลิต มากกว่าการปรับเปลี่ยนแนวคิด/  
แนวปฏิบัติไปสู่การพึ่งพาตนเองตามแนวทางการทำการเกษตรตามหลักปรัชญาของ  
เศรษฐกิจพอเพียง ในขณะที่**พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน**ค่อนข้างประสบความสำเร็จในการ  
ปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำการเกษตรไปสู่เกษตรกรรมแบบผสมผสาน เนื่องจากเป็น  
การจัดระบบของพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่อยู่อาศัยที่ทาง ส.ป.ก. ให้สมาชิกครัวเรือนละ  
๑ ไร่ มีการลงทุนระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการไปแล้วบางส่วน รวมทั้งมีการ  
จัดอบรมให้แก่เกษตรกรได้เรียนรู้การทำเกษตรเพื่อการยังชีพ ณ ศูนย์เรียนรู้ต่าง ๆ  
ส่งผลให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการหันมาสนใจทำการเกษตรตามหลักปรัชญา  
เศรษฐกิจพอเพียง
- (๖) **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน** ระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อการดำรงชีพและ  
เพื่อการทำการเกษตร อาทิ ถนน ไฟฟ้า น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและเพื่อ  
การเกษตร เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำ  
การเกษตรของสมาชิกโครงการ โดยพบว่า สมาชิกโครงการมีความตั้งใจที่จะ  
ปรับเปลี่ยนการปลูกพืชเชิงเดี่ยวมาเป็นการทำการเกษตรแบบผสมผสาน หากพื้นที่  
ที่ได้รับจัดสรรมีความพร้อมของระบบโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค แต่  
กระบวนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคยังมีความล่าช้า เนื่องจาก  
ติดขัดกฎระเบียบ และการตั้งงบประมาณโครงการยังไม่สามารถทำได้ หากพื้นที่  
ยังไม่ได้รับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องในกรณี**พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ**

ส่วนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินนั้นขาดงบประมาณในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งต้องใช้งบประมาณการลงทุนสูงและจะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

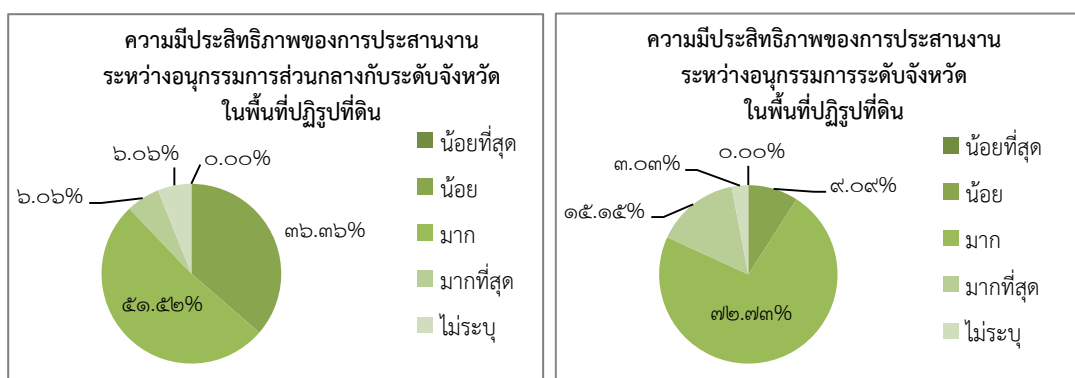
ทั้งนี้ การส่งเสริมพัฒนาอาชีพภายใต้โครงการที่มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพ และมีความชัดเจนด้านการผลิต การตลาด และระบบการบริหารจัดการ จะช่วยขยายทางเลือกแก่สมาชิกในโครงการให้สามารถตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรมได้อย่างอิสระ สอดคล้องกับความต้องการ และศักยภาพของตัวเองมากยิ่งขึ้น

#### ๕.๓.๔ โครงสร้างการบริหารจัดการและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเห็นว่า การประสานงานระหว่างคณะอนุกรรมการฯ ส่วนกลาง กับคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินระดับจังหวัดยังคงมีประสิทธิภาพน้อย อยู่ที่ร้อยละ ๕๐ ในขณะที่การประสานงานระหว่างอนุกรรมการระดับจังหวัดมีประสิทธิภาพมากที่สุดที่ร้อยละ ๖๐

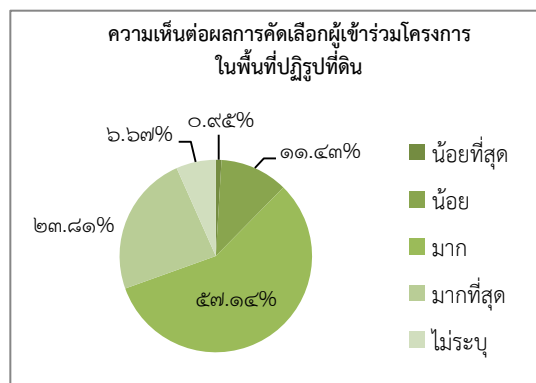
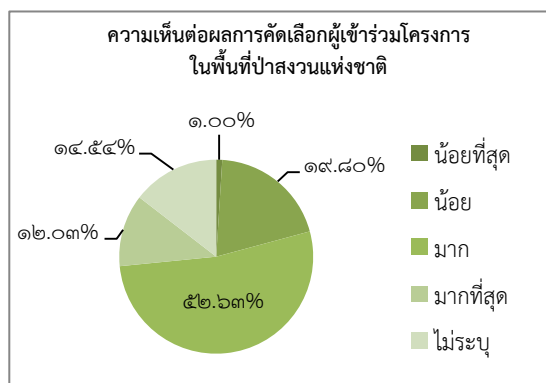


ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเห็นว่า การประสานงานระหว่างคณะอนุกรรมการฯ ส่วนกลาง กับคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินระดับจังหวัดมีประสิทธิภาพมาก ร้อยละ ๕๗.๕๘ และการประสานงานระหว่างอนุกรรมการระดับจังหวัดมีประสิทธิภาพมากถึงร้อยละ ๘๗.๘๘

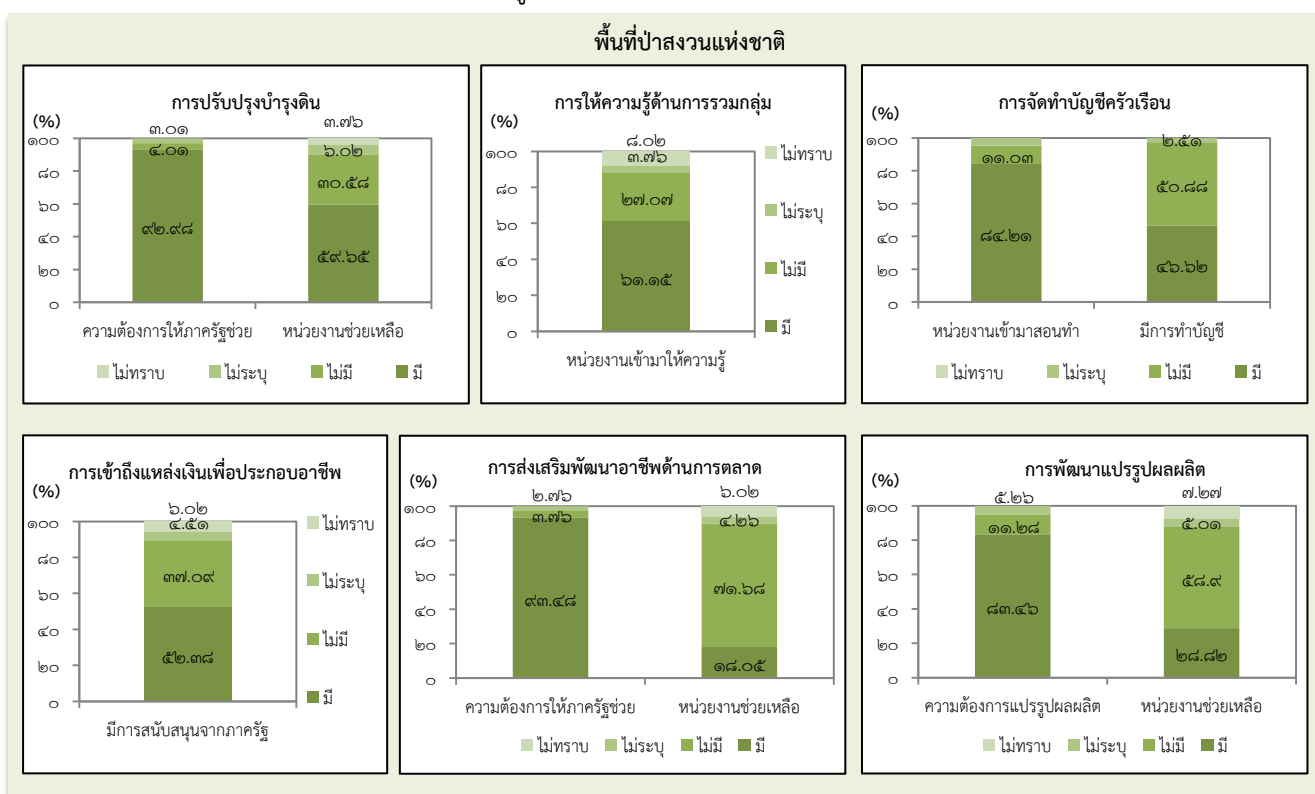


## ๕.๔ การวิเคราะห์ผลผลิต

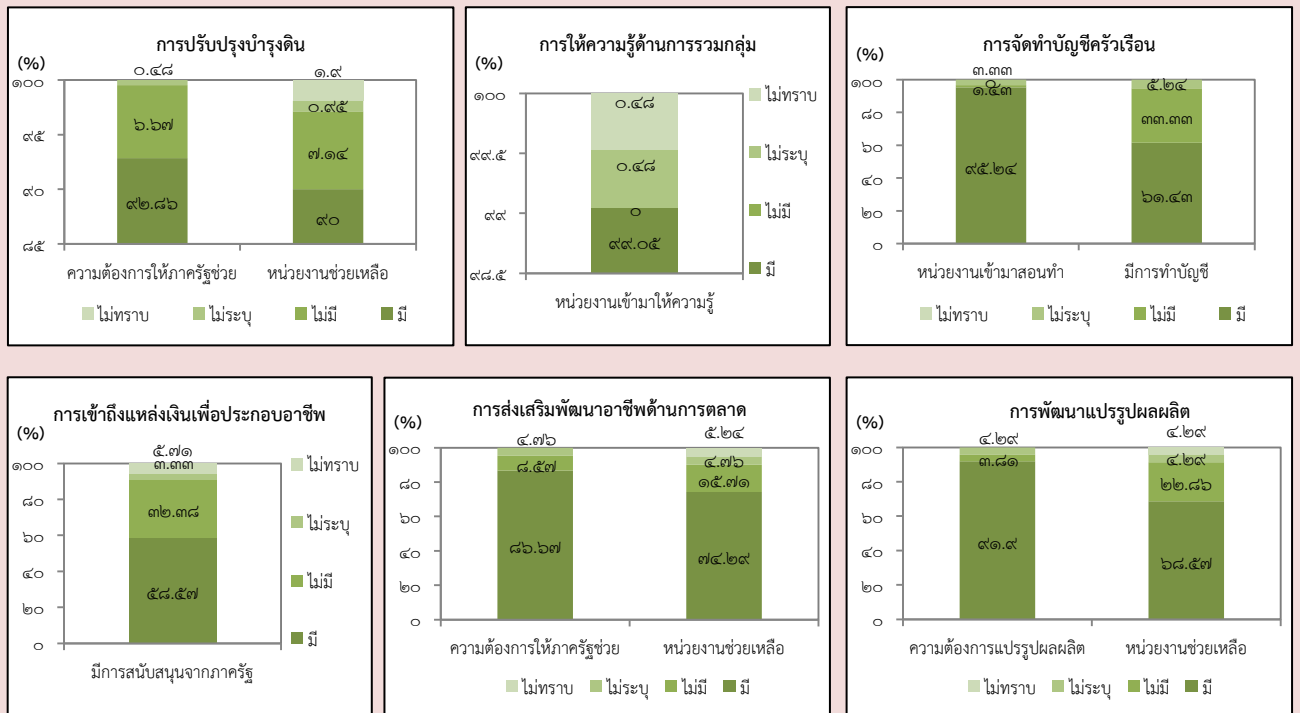
๕.๔.๑ **ผลการจัดที่ดิน** หลังจากที่ คทช.จังหวัด ได้ดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนแล้ว จะมี การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย พร้อมรายละเอียดผังจัดแปลง ที่ดินรวม และรายชื่อผู้ถือครองที่ดิน ซึ่งผู้เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่ ร้อยละ ๖๔.๖๖ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และร้อยละ ๘๐.๙๕ ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน เห็นด้วยกับผลการ คัดเลือกที่มีความชัดเจน ครบถ้วนของรายชื่อ



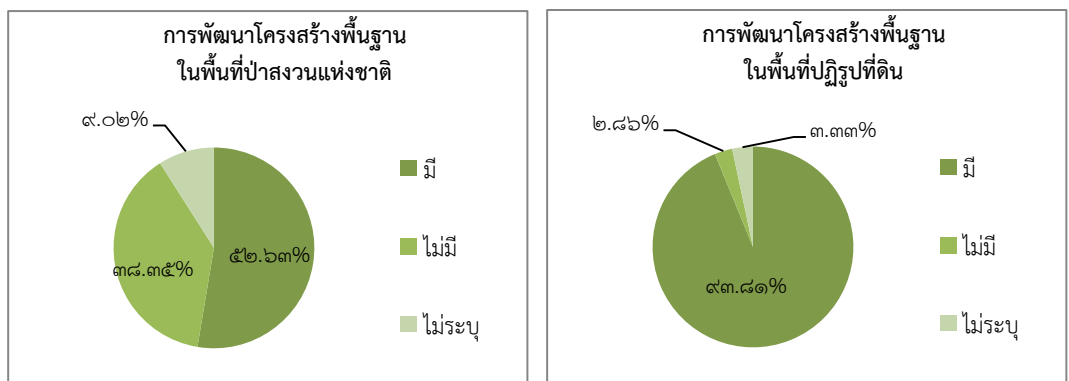
๕.๔.๒ **ผลการพัฒนาส่งเสริมอาชีพ** จากการสำรวจพบว่า ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่เข้าไปให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาปรับปรุงบำรุงดิน การให้ความรู้ในด้านการรวมกลุ่มและการจัดทำบัญชีครัวเรือน ตลอดจนการสนับสนุน การเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพเพิ่มเติม ในขณะที่พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ภาครัฐให้การสนับสนุนมากกว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งรวมถึงการหาตลาดรับซื้อ ผลผลิต และการพัฒนาแปรรูปผลผลิตด้วย



## พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน



๕.๔.๓ ผลการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จากการสำรวจพบว่า ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินภาครัฐ ได้ดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นแหล่งน้ำ ไฟฟ้า ถนน มากถึงร้อยละ ๙๓.๘๑ ซึ่งมากกว่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีเพียงแค่อ้อยละ ๕๒.๖๓ เนื่องจาก ดัดจริตในปัญหาข้อกฎหมาย หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงไม่สามารถเข้าไปดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปโภคได้อย่างเต็มที่

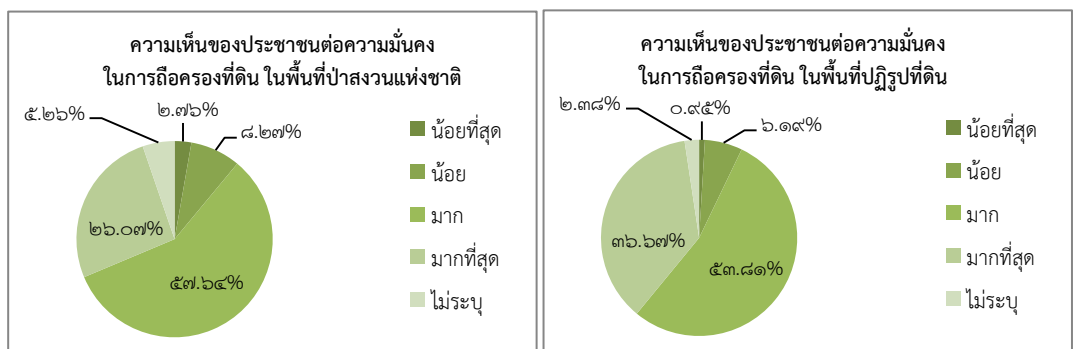


## ๕.๕ การวิเคราะห์ผลลัพธ์

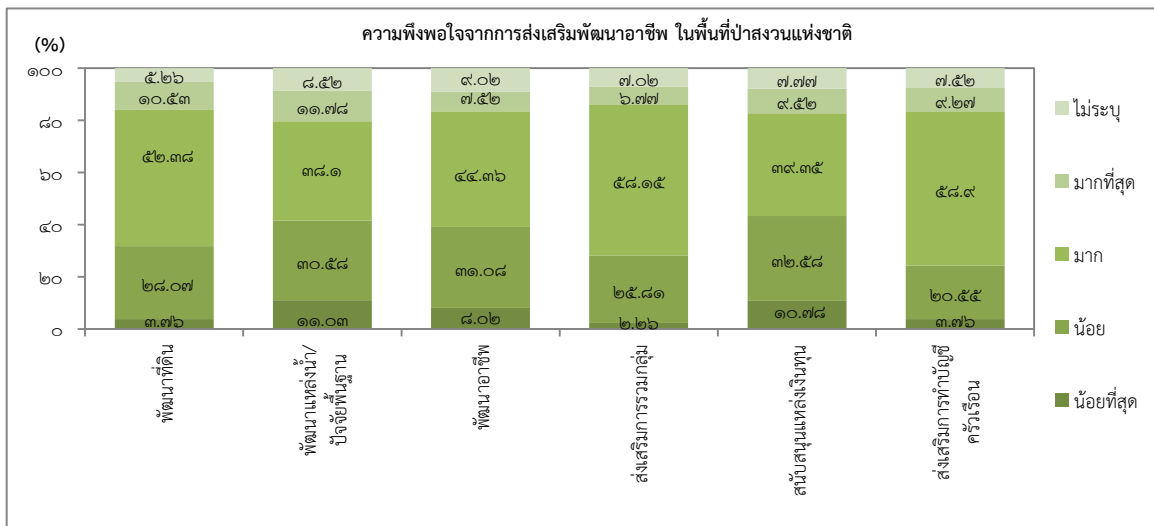
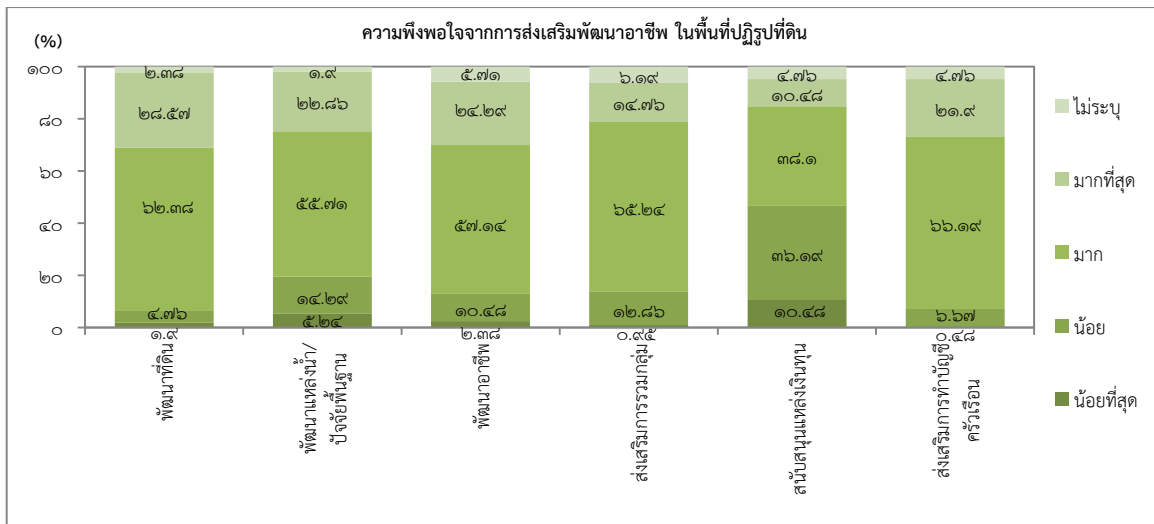
๕.๕.๑ การตอบสนองนโยบายรัฐบาล จากการสำรวจพบว่า โครงการเป็นประโยชน์โดยตรง ต่อชุมชนในพื้นที่ท่ามกลาง และตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลในด้านการป้องกัน การบุกรุกพื้นที่ป่า และการแก้ไขปัญหาความยากจนลดความเหลื่อมล้ำ โดยผู้เข้าร่วม โครงการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๘๓.๗๑) เห็นว่าโครงการ จัดที่ดินทำกินให้ชุมชนก่อให้เกิดประโยชน์ ช่วยให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

ผู้เข้าร่วมโครงการที่ได้รับที่ดินภายใต้โครงการ คทช. ได้เปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นผู้อยู่อาศัยทำกินในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะได้รับความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ จากหน่วยงานภาครัฐ ทั้งปัจจัยการผลิตประเภทเมล็ดพันธุ์พืช สารปรับปรุงบำรุงดิน รวมทั้งการส่งเสริมพัฒนาอาชีพในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านปศุสัตว์ เกษตรกรรม การฝึกอบรมเกี่ยวกับอาชีพเสริม เป็นต้น แต่ทั้งนี้ จากการลงพื้นที่จังหวัดน่านพบว่า ราษฎรมีการถือครองที่ดิน (ทั้งในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ - ๒ และ ๓ - ๕) โดยเฉลี่ยครัวเรือนละมากกว่า ๑๐๐ ไร่ จึงไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการ คทช. เนื่องจากจะทำให้การถือครองที่ดินลดลง นอกจากนี้ พื้นที่ที่จะนำมาเข้าร่วมโครงการ คทช. และได้รับการส่งเสริมพัฒนาอาชีพได้นั้น จะเป็นเฉพาะพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๓ - ๕ ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนถูกแบ่งแยกออกจากกัน ทั้งๆ ที่อยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน ได้รับความช่วยเหลือเพียงบางกลุ่ม ทำให้เกิดความไม่พอใจของราษฎรในพื้นที่ และเป็นปัญหาต่อการปกครอง

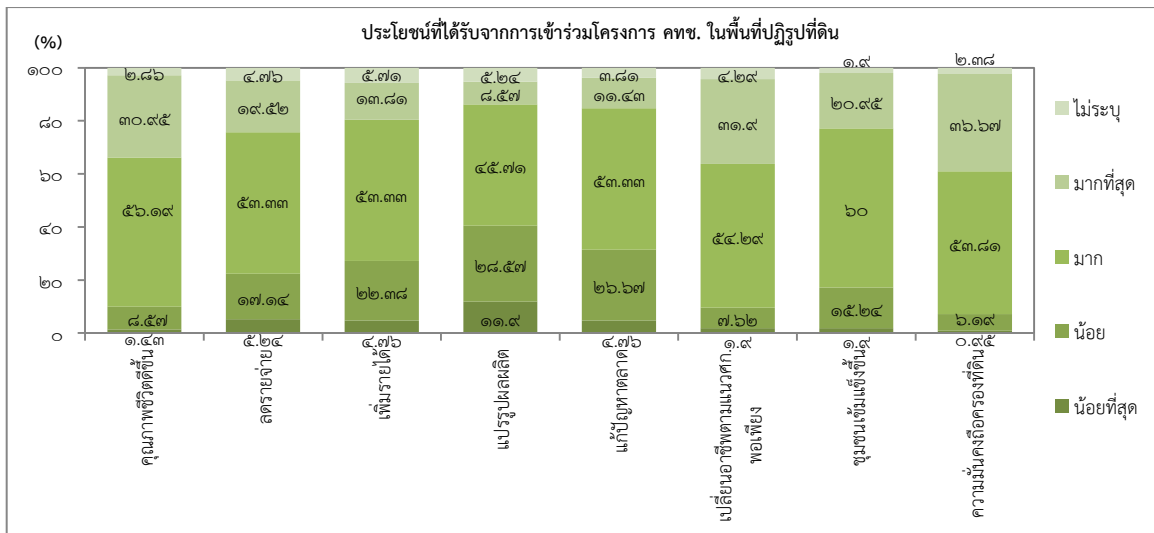
สำหรับผู้เข้าร่วมโครงการในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๙๐.๔๘) เห็นว่าโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนช่วยให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน แก้ไขปัญหาความยากจน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม



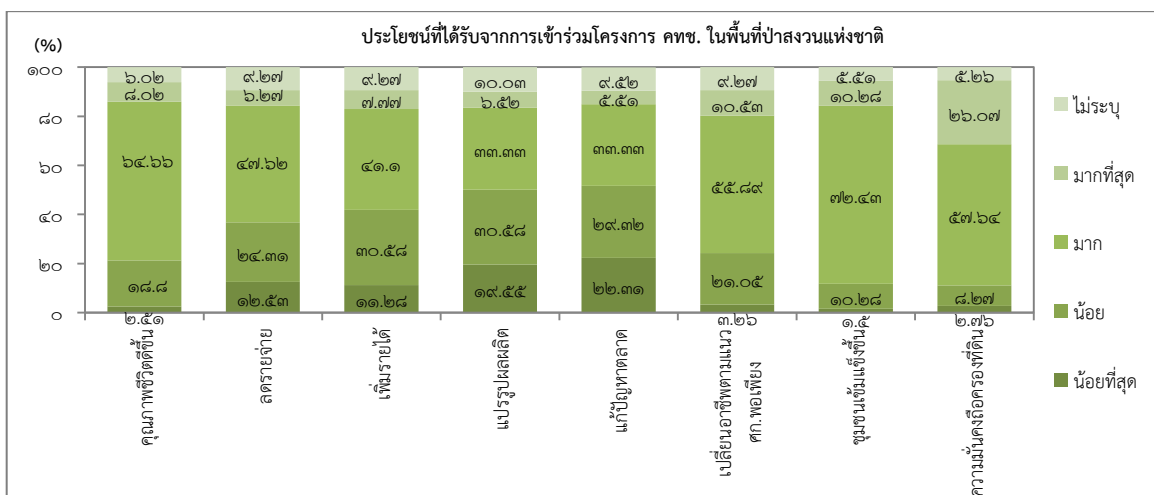
๕.๕.๒ ความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมโครงการ คทช. จากการสำรวจพบว่า ในภาพรวมผู้เข้าร่วมโครงการ คทช. ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินมีความพึงพอใจในประโยชน์ที่ได้รับจากการส่งเสริมพัฒนาอาชีพจากภาครัฐ มากกว่าผู้เข้าร่วมโครงการ คทช. ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งในด้านการพัฒนาที่ดิน การพัฒนาแหล่งน้ำและปัจจัยพื้นฐาน การพัฒนาอาชีพ การส่งเสริมการรวมกลุ่ม และการส่งเสริมการจัดทำบัญชีครัวเรือน แต่ในส่วนของการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพ ผู้เข้าร่วมโครงการทั้งสองพื้นที่ยังไม่ได้รับความช่วยเหลือในเรื่องการจัดหาเงินทุนมากนัก นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมโครงการ คทช. ในเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำและปัจจัยพื้นฐานพบว่า ยังคงมีปัญหาด้านแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากติดขัดในปัญหาข้อกฎหมาย และขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตรในบางพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากรองบลงทุนพัฒนาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



๕.๕.๓ ประโยชน์ที่ได้รับจากการเข้าร่วมโครงการ คทช. ผู้เข้าร่วมโครงการ คทช. ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่เห็นว่า การเข้าร่วมโครงการ คทช. ทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เนื่องจากการทำการเกษตรแบบผสมผสานตามที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐแนะนำ โดยการปลูกพืชผักสวนครัวเอาไว้รับประทานในครัวเรือนสามารถช่วยลดรายจ่าย ในขณะเดียวกันก็สามารถเพิ่มรายได้ในกรณีที่ผลิตได้เกินความต้องการของครัวเรือนและนำออกขายโดยมีสหกรณ์ในพื้นที่โครงการช่วยหาตลาดรับซื้อ นอกจากนี้ยังช่วยให้มีการปรับเปลี่ยนการประกอบอาชีพตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ชุมชนมีความเข้มแข็งขึ้นซึ่งจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว และจากผลการสำรวจยังพบว่า ประโยชน์ที่ได้รับสูงสุดจากการเข้าร่วมโครงการ คทช. คือ ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ในขณะที่การพัฒนาแปรรูปผลผลิตนั้นผู้เข้าร่วมโครงการเห็นว่ายังได้รับประโยชน์อยู่แต่ไม่มากนัก อาจเนื่องมาจากผลผลิตที่ผลิตได้ยังคงขายได้ และไม่ได้ผลิตมากจนผลผลิตล้นตลาด ราคาตกต่ำจนถึงขั้นต้องนำมาแปรรูปเพื่อให้มีมูลค่าสูงขึ้นก่อนนำออกจำหน่าย



สำหรับในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ สมาชิกโครงการเห็นว่าประโยชน์ที่ได้รับจากการเข้าร่วมโครงการ คทช. ในภาพรวมอยู่ในระดับที่น้อยกว่าในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน แต่ยังคงเห็นว่าการเข้าร่วมโครงการก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ช่วยลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ช่วยให้มีการปรับเปลี่ยนอาชีพตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และช่วยให้ชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับสูงสุดยังคงเป็นในเรื่องของความมั่นคงในการถือครองที่ดินเช่นเดียวกับในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน แต่ทั้งนี้ สมาชิกโครงการเห็นว่าการเข้าร่วมโครงการ คทช. นี้ยังไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาในการการตลาด รวมทั้งยังไม่ได้ช่วยในเรื่องการแปรรูปผลผลิต ทุกพื้นที่ยังประสบปัญหาการตลาด และผลผลิตตกต่ำ



๕.๖ การวิเคราะห์ผลกระทบ (Impact) และความยั่งยืน (Sustainability) ยังไม่สามารถประเมินได้ เนื่องจากเป็นผลลัพธ์ในระยะยาว โครงการต้องดำเนินการไประยะหนึ่งจึงจะสามารถวิเคราะห์ผลในส่วนนี้ได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้น ประชากรกลุ่มตัวอย่างมีแนวโน้มที่จะรักษาที่ดิน และมีความพึงพอใจในเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดินอย่างมาก รวมทั้งยังมีความเห็นว่าโครงการนี้จะสามารถช่วยยุติการซื้อขายเปลี่ยนมือในที่ดินของรัฐได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีกลไกติดตามตรวจสอบผู้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่อย่างรัดกุม

## ๖. ข้อเสนอแนะทางการดำเนินงาน

- ๖.๑ **ภาครัฐควรให้ความสำคัญแก่ราษฎรเกี่ยวกับความต่อเนื่องของนโยบาย** การที่ราษฎรบางส่วนยังไม่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ คทช. เนื่องจากไม่มั่นใจในความยั่งยืนของโครงการ และคิดว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล อาจมีการมอบโน้ตที่ดิน/ให้เอกสารสิทธิรายบุคคล แทนการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องประกาศให้ชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ผ่านการชี้แจงทำความเข้าใจจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ลงไปทำงานใกล้ชิดกับราษฎรในพื้นที่ว่า รัฐบาลจะจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์และไม่มีการจัดที่ดินตามแนวทางอื่นอีก
- ๖.๒ **การจัดสรรงบประมาณการเพื่อดำเนินโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ควรจัดสรรลงมาให้แต่ละจังหวัดหรือแต่ละพื้นที่โดยตรง** เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้บริหารจัดการงบฯ และบูรณาการการทำงานร่วมกันในพื้นที่ โดยอาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้จัดสรรและกำกับดูแลงบดังกล่าว เพื่อให้การใช้งบฯ มีความเป็นเอกภาพ สามารถติดตามตรวจสอบได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ
- ๖.๓ **การพิจารณาคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ คทช. ควรเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก กับฐานข้อมูลระบบสวัสดิการแห่งรัฐ และข้อมูลการถือครองที่ดินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** อาทิ กรมที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการคัดกรองคุณสมบัติในกรณีผู้ยากไร้ และผู้ไม่มีที่ดินทำกิน
- ๖.๔ **การพิจารณาผู้เข้าร่วมโครงการ คทช. ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ควรมีเงื่อนไขสำหรับผู้เข้าร่วมโครงการฯ ที่จะต้องพัฒนาใช้ประโยชน์ที่ดินทางด้านเกษตรกรรม และพัฒนาอาชีพเสริมต่างๆ เพื่อสร้างรายได้** โดยการอบรมให้ความรู้และพัฒนาทักษะ และหากสมาชิกโครงการไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไข ก็ควรพิจารณาให้สิทธิแก่ผู้สมัครรายอื่นๆ ต่อไป ซึ่งจะทำให้ได้สมาชิกโครงการที่มีความกระตือรือร้น และขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ เนื่องจากในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินใช้งบประมาณในการลงทุนพัฒนาค่อนข้างสูงในการวางระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ ( อาทิ ไฟฟ้า น้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค ถนน ฯลฯ) ตลอดจนการพัฒนาปรับปรุงบำรุงดินเพื่อให้เหมาะแก่การทำการเกษตร ซึ่งจะส่งผลให้โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนเกิดผลสัมฤทธิ์และมีความยั่งยืนอย่างแท้จริงนอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตที่ได้จากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมว่า ในการจัดที่ดินให้ผู้ยากไร้ทำมาหากินเพียงรายละ ๑ ไร่ ก็เพียงพอแล้วถ้ามีการทำประโยชน์ในพื้นที่อย่างเต็มศักยภาพ และจะทำให้สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ยากไร้ได้จำนวนมากกว่านี้ เพื่อเป็นการตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลด้านการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
- ๖.๕ **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานควรให้ความสำคัญกับการจัดหาน้ำเพื่อการเกษตร** เนื่องจากตรงกับความต้องการของราษฎรมากที่สุด ประกอบกับการมีแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรที่เพียงพอ นั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกจากพืชเชิงเดี่ยว มาสู่การเกษตรแบบผสมผสานนอกจากนี้ยังช่วยส่งเสริมการประกอบอาชีพในด้านอื่นๆ อีกด้วย
- ๖.๖ **ภาครัฐควรจัดทำแผนบูรณาการพัฒนาอาชีพอย่างเป็นระบบครบวงจร** โดยใช้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เช่น โครงการปิดทองหลังพระ หรือดอยตุงโมเดล เป็นต้นแบบ

การพัฒนาซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าได้ด้วย โดยให้สหกรณ์หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเข้ามาส่งเสริมการพัฒนาตลอดห่วงโซ่การผลิต ตั้งแต่การสร้างความรู้ความเข้าใจ การปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิต การส่งเสริมพืชเศรษฐกิจและอาชีพเสริม การแปรรูปผลผลิต เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม ตลอดจนด้านการตลาดและขนส่ง รวมทั้งผสมผสานแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงที่เป็นรูปธรรม เพื่อสร้างหลักประกันรายได้ที่มั่นคง ทั้งนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ควรร่วมมือกับชุมชนจัดทำแผนพัฒนาทั้งระยะสั้นและระยะยาวในแต่ละพื้นที่ โดยมีแนวทางที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนและสะท้อนความต้องการของคนในชุมชน

- ๖.๗ **ภาครัฐควรทำความเข้าใจกับราษฎรเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่โครงการ คทช.** เช่น ในเรื่องของการปลูก/ตัดไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นไม้สัก ไม้พะยูน หรือไม้ประเภทอื่นๆ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ จะต้องมีการจดทะเบียนและดำเนินการตามขั้นตอนให้ถูกต้องตามกฎหมาย
- ๖.๘ **รัฐควรสนับสนุนกลไกขับเคลื่อนชุมชนเข้มแข็ง และกลไกการเงินระดับชุมชน** ที่มีการดำเนินงานประสบความสำเร็จแล้ว เช่น การรวมกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กองทุนสงเคราะห์ของชุมชน ฯลฯ โดยสนับสนุนให้มีการศึกษาเรียนรู้จากเครือข่ายชุมชนที่ดำเนินการในเรื่องนี้อยู่แล้วรวมทั้งจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อเป็นเงินทุนตั้งต้นในการประกอบอาชีพ เนื่องจากที่ดินที่ได้รับจัดสรรนั้นอยู่ในรูปของการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในลักษณะแปลงรวม ซึ่งไม่สามารถนำไปจำนองหรือนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ได้
- ๖.๙ **รัฐควรสนับสนุนให้สมาชิกโครงการ คทช. ได้สิทธิในการเข้าร่วมโครงการของรัฐ รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่นๆ** อาทิ การขึ้นทะเบียนเพื่อตรวจรับรองมาตรฐานแหล่งผลิตพืชผักและผลไม้ตามการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GAP) การขึ้นทะเบียนสวนป่า การขึ้นทะเบียนเกษตรกร/ประมง (เพื่อให้สามารถได้รับการเยียวยาจากภาครัฐได้ เมื่อเกิดสาธารณภัยในพื้นที่) และการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ไม้หวงห้ามที่ปลูกในพื้นที่โครงการ คทช. แม้จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายแปลง เพื่อให้สมาชิก คทช. ได้รับสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพและความเป็นอยู่อย่างเท่าเทียมกับเกษตรกรในพื้นที่อื่น
- ๖.๑๐ **ภาครัฐควรส่งเสริมให้ที่ดินในโครงการ คทช. ปลูกพืชโดยไม่ใช้สารเคมี** เพื่อเป็นการรักษาระบบนิเวศที่สำคัญในพื้นที่ต้นน้ำ รวมทั้งเป็นการสนับสนุนการเพิ่มเป้าหมายการทำเกษตรอินทรีย์ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ ซึ่งได้ตั้งเป้าในการขยายเกษตรอินทรีย์กว่าเท่าตัวในอีก ๕ ปีข้างหน้า
- ๖.๑๑ **ภาครัฐควรมีการติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินในโครงการ คทช. อย่างสม่ำเสมอทุกปี** เพื่อให้มั่นใจว่าที่ดินที่ได้มอบให้แก่ชุมชน ไม่ได้ถูกโอนหรือเปลี่ยนมือไปเป็นของนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลซึ่งถือว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อความยั่งยืนของโครงการ

