

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ การศึกษาเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อ
เกษตรกรรมให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

The study for reviewing criteria on allocation of
agriculture land to the community in the national
reserved forest

โดย

นางสาวภาวิณี อุดมใหม่

หัวหน้าโครงการและนักวิจัย

นางสาวธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกษตร

นักวิจัยร่วมโครงการ

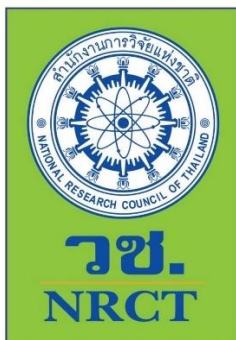
นางสาวใบตอง รัตนขจิตวงศ์

นักวิจัยร่วมโครงการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่ปรึกษาโครงการ

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

พ.ศ. 2565



รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ การศึกษาเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อ
เกษตรกรรมให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

The study for reviewing criteria on allocation of
agriculture land to the community in the national
reserved forest

โดย

นางสาวภาวิณี อุดมใหม่

หัวหน้าโครงการและนักวิจัย

นางสาวธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกษตร

นักวิจัยร่วมโครงการ

นางสาวใบตอง รัตนขจิตวงศ์

นักวิจัยร่วมโครงการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่ปรึกษาโครงการ

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

พ.ศ. 2565

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ประจำปีงบประมาณ 2563 ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณผู้เกี่ยวข้องที่เห็นความสำคัญของการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายที่ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรในการถือครองที่ดินและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรเพื่อให้หลุดพ้นจากความยากจน รวมทั้งขอกราบขอบพระคุณ สำนักประสานงาน “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” สถาบันคลังสมองของชาติ โดยรองศาสตราจารย์ สมพร อิศวิลานนท์ ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ให้โอกาส รวมทั้งให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์และมีคุณค่าทางวิชาการแก่งานวิจัยนี้

ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษาโครงการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่กรุณาให้คำปรึกษาและคำชี้แนะทางวิชาการ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัยและการจัดทำรายงานฉบับนี้ ตลอดจนระยะเวลาการดำเนินโครงการ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่ทำให้งานวิจัยนี้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณหน่วยงานของรัฐที่ให้การสนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่งานวิจัยนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี) สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 4 สาขานครสวรรค์ ที่อำนวยความสะดวกในการประสานงานเพื่อการสำรวจข้อมูลภาคสนาม และที่สำคัญที่สุดคือผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ที่ให้ข้อมูลทุกท่านในพื้นที่ป่าพระฉาย จังหวัดสระบุรี และพื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสียว จังหวัดอุทัยธานี ทั้งนี้ หากไม่ได้รับความร่วมมือจากทุกท่านเป็นอย่างดี งานวิจัยนี้ย่อมไม่อาจสำเร็จจุล่งไปได้

คุณประโยชน์และคุณค่าใด ๆ อันเกิดจากงานวิจัยนี้ ขอมอบแด่ครูอาจารย์ทุกท่าน และหากงานวิจัยนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

บทสรุปผู้บริหาร

ชื่อโครงการ (ภาษาไทย) : การศึกษาเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

(ภาษาอังกฤษ) : The study for reviewing criteria on allocation of agriculture land to the community in the national reserved forest

ชื่อคณะผู้วิจัย:

- | | |
|--|------------------------|
| 1. นางสาวภาวิณี อุดมใหม่ | นักวิจัยหัวหน้าโครงการ |
| 2. นางสาวธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ | นักวิจัยร่วมโครงการ |
| 3. นางสาวไบตอง รัตนขจิตวงศ์ | นักวิจัยร่วมโครงการ |
| 4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์ | ที่ปรึกษาโครงการ |

งบประมาณและระยะเวลาทำวิจัย:

ได้รับงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 งบประมาณที่ได้รับ 929,000 บาท
ระยะเวลาทำวิจัย ตั้งแต่ ตุลาคม พ.ศ. 2563 ถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2564

สรุปโครงการวิจัย

บทนำ

นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนโดยหลักการแล้วสามารถแก้ไขปัญหาให้ประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินให้มีสิทธิอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้โดยชอบด้วยกฎหมายได้ แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินยังคงเป็นไปตามกฎหมายและข้อกำหนดเดิมของหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันที่มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อน อีกทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินของหน่วยงานของรัฐที่แตกต่างกันออกไปทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการจัดที่ดินในที่ดินแต่ละประเภทและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินของประชาชน ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินให้กับประชาชนได้อย่างถาวร จึงควรมีการทบทวนหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินและการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกในการจัดที่ดินรัฐแต่ละประเภท ดังนั้น การศึกษานี้จึงได้ทำการศึกษาการจัดที่ดินรัฐประเภทป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีเนื้อที่เป้าหมายและมีการออกหนังสืออนุญาตภายใต้โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนแล้วจำนวนมากที่สุดก่อนเป็นอันดับแรก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายและเสนอแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

การศึกษานี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก กำหนดพื้นที่เป้าหมายจำนวน 2 พื้นที่ คือ พื้นที่ป่าพระฉาย จังหวัดสระบุรี และพื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสียว จังหวัดอุทัยธานี ขนาดของตัวอย่างที่ใช้ศึกษาประมาณพื้นที่ละ 15 – 20 ราย รวมทั้งจัดกิจกรรมการสนทนากลุ่ม

ประกอบกับการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการและการสังเกต การประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย คทช. โดยใช้แนวทางการประเมินแบบ CIPP เพื่อชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดและอุปสรรคในกระบวนการต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม จากนั้นจึงนำผลการประเมินแบบ CIPP มาจำแนกข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ซึ่งพบข้อจำกัดในด้านมาตรการในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินที่ควรมีการปรับปรุง ในด้านต่าง ๆ 5 ด้าน จึงได้นำเสนอทางเลือกการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินในแต่ละด้าน พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

1. นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ในรูปแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ ของ คทช. มีหลักการสำคัญในการอนุญาตให้มีการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยกลุ่มคนหรือชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากไร้และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งมีความสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกันกับแนวคิดทางกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ หลักการตามรัฐธรรมนูญ และนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่หลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรวมในป่าสงวนแห่งชาติและบทบัญญัติในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายของ คทช. บางประการ เช่น หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ผู้รับอนุญาตคือผู้ว่าราชการจังหวัด การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับจัดที่ดิน เป็นต้น รวมถึงบทบัญญัติทางกฎหมายในด้านการรับรองสิทธิของชุมชน ปัญหาความมั่นคงในการถือครองที่ดินของรัฐ

2. การทบทวนงานศึกษาวิจัยที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นถึงบทเรียนการดำเนินงานที่ผ่านมา ซึ่งปัญหาบางเรื่องที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขแล้วคือการออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ปัญหาความแตกต่างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ปัจจุบันยังไม่ได้รับการจัดการที่เหมาะสมและปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. การศึกษาสภาพข้อเท็จจริง ปัญหา และอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในพื้นที่เป้าหมายเมื่อนำมาวิเคราะห์ผลการดำเนินโครงการตามรูปแบบการประเมินแบบ CIPP ทำให้ทราบว่าถึงปัญหาในเชิงพื้นที่ด้านปัจจัยนำเข้า เช่น ปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดินของรัฐทำให้ไม่สามารถจัดที่ดินได้ หลักเกณฑ์การจัดที่ดินบางเรื่องไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาผู้ที่สมควรได้รับการจัดที่ดินและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถให้ข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินงานได้และยังขาดการบูรณาการ เกษตรกรหรือผู้ที่ได้รับที่ดินยังขาดความพร้อมในการรวมกลุ่ม เป็นต้น ด้านกระบวนการ คือ กระบวนการดำเนินงานมีความล่าช้าและไม่เหมาะสมกับหลักการให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ด้านผลผลิต คือ ผลการดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้เท่าที่ควร เช่น ประชาชนยังประกอบอาชีพเดิมและยังไม่มีรายได้ที่ดีขึ้นเพื่อให้หลุดพ้นจากความยากจน ประชาชนบางรายในพื้นที่มีเพียงที่อยู่อาศัยไม่มีที่ดินทำกิน ชุมชนยังไม่มีส่วนร่วมหรือบทบาทในการบริหารจัดการที่ดินและการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจของชุมชน เป็นต้น

4. การดำเนินงานตามนโยบายของ คทช. มีข้อจำกัดและอุปสรรคในด้านต่าง ๆ ดังนี้ ด้านนโยบาย ได้แก่ ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนกัน ด้านกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ยังไม่เอื้อต่อการจัดที่ดินให้กับชุมชน ปัญหาความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน ด้านมาตรการ ประกอบด้วย ข้อจำกัดด้านหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน ได้แก่ ชุมชนยังไม่มีบทบาทในการบริหารจัดการที่ดินเท่าที่ควร ปัญหาความมั่นคงในการถือครองที่ดิน หลักเกณฑ์เรื่องความยากไร้ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง หลักเกณฑ์เรื่องความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้ยังระบุไว้ไม่ชัดเจน เกษตรกรไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้ และชุมชนยังขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดิน และข้อจำกัดด้านมาตรการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด ยังไม่เห็นผลในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรม และด้านองค์กร ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดที่ดินและวิธีการขั้นตอนปฏิบัติที่ไม่ครบถ้วนเพียงพอ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการส่งเสริมการเกษตรในรูปแบบการพึ่งพาตนเองมากกว่าที่จะส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ปัญหาการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับจัดที่ดินโดยหน่วยงานของรัฐและปัญหาการรวมกลุ่มหรือการมีองค์กรในระดับชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินและการกำกับติดตามที่เป็นระบบ

5. ตามข้อจำกัดด้านมาตรการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นประเด็นที่รายงานฉบับนี้มุ่งศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงแก้ไข จึงได้เสนอแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรมาให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ครอบคลุม 5 ด้าน ได้แก่ คุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะได้รับการจัดที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน สิทธิในที่ดิน และประโยชน์ตอบแทนรัฐที่เหมาะสม

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรมาให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

1) สิทธิตามหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน

1.1) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน

ทางเลือกที่ 1 ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รับอนุญาต ข้อดีของทางเลือกนี้ คือ ผู้รับอนุญาตเป็นตัวแทนของชุมชน มีความใกล้ชิด เข้าใจสภาพแวดล้อม ปัญหาและความต้องการของชุมชน และมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

ทางเลือกที่ 2 ควรให้กลุ่มวิสาหกิจชุมชนหรือกลุ่มสหกรณ์หรือกลุ่มราษฎรเป็นผู้รับอนุญาต ข้อดีของทางเลือกนี้ คือ ชุมชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินและเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2563

ทางเลือกที่ 3 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อรับรองสิทธิของชุมชนในการได้รับอนุญาตในนามของชุมชน การแก้ไขกฎหมายแม่บทมีข้อดีคือสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิ

ชุมชนได้อย่างครอบคลุมและชัดเจนทั้งในเรื่องการรับอนุญาตและสิทธิในการบริหารจัดการที่ดิน แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

ดังนั้น ในระยะแรกจึงควรพิจารณาใช้แนวทางเลือกที่ 1 หรือ 2 เนื่องจากปรับปรุงเพียงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินเท่านั้น โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย และในระยะยาวเมื่อชุมชนมีประสบการณ์และสามารถบริหารจัดการที่ดินร่วมกันได้แล้วอาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ต่อไป

1.2) สิทธิการบริหารจัดการที่ดิน

ควรมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ชุมชนต้องมีแนวทางหรือแผนงานในการจัดการที่ดินร่วมกันอย่างเป็นระบบ รูปแบบการจัดทำแนวทางหรือแผนงานการจัดที่ดินดังกล่าวควรสอดคล้องกับแนวทางเลือกเกี่ยวกับผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่นำเสนอข้างต้น กล่าวคือ การจัดทำในรูปแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่น การจัดทำโดยกลุ่มกลุ่มวิสาหกิจชุมชนหรือกลุ่มสหกรณ์หรือกลุ่มราษฎร หรือจัดทำโดยชุมชนเพื่อประกอบการขอรับอนุญาต

2) ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน

ทางเลือกที่ 1 ปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน 2 เรื่อง คือ (1) ยกเลิกคุณสมบัติเรื่องการเป็นผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกินและ/หรือที่อยู่อาศัย หรือมีรายได้ต่อปีไม่เกิน 30,000 บาท/คน และ (2) ปรับปรุงคุณสมบัติเรื่องความสามารถทำประโยชน์ในที่ดิน โดยเปลี่ยนเป็น “เป็นเกษตรกรที่มีความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างประสิทธิภาพภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร” และควรกำหนดเงื่อนไขในการขอรับการจัดที่ดินให้เกษตรกรจะต้องจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบการพิจารณาด้วย

ทางเลือกที่ 2 ไม่จำเป็นต้องปรับปรุงคุณสมบัติใด เนื่องจากการจัดที่ดินในปัจจุบันโดยสภาพความเป็นจริงจะพิจารณาจัดให้แก่ผู้ที่ครอบครองอยู่เดิมหรือผู้ที่ถูกผลักดันและอพยพออกจากพื้นที่ป่าอยู่แล้วโดยไม่ต้องพิจารณาคุณสมบัติ หรือหากกรณีเป็นผู้ถือครองรายใหม่หรือมีการเปลี่ยนมือซึ่งต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติก็อาจได้รับการผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะรายอยู่แล้ว

3) ระยะเวลาการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน

ทางเลือกที่ 1 ให้สิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์เป็นการถาวรโดยต่ออายุการอนุญาตไปเรื่อย ๆ (วันแต่จะปฏิบัติผิดเงื่อนไขการใช้ที่ดิน) โดยไม่ต้องชำระค่าตอบแทน

ทางเลือกที่ 2 ให้สิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์เป็นการถาวรโดยต่ออายุการอนุญาตไปเรื่อย ๆ (วันแต่จะปฏิบัติผิดเงื่อนไขการใช้ที่ดิน) โดยให้มีการชำระค่าตอบแทนการใช้ที่ดิน ซึ่งทางเลือกนี้ ผู้รับจัดที่ดินไม่ขัดข้องที่จะต้องชำระค่าตอบแทน และเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ทั้งในแง่เชิงสังคมและเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐที่สามารถนำค่าตอบแทนนั้นกลับมาพัฒนาพื้นที่ได้ด้วย

4) ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ทางเลือกที่ 1 ควรพิจารณาปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยกำหนดให้สามารถนำที่ดินไปใช้เพื่อทำการเกษตร เพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การท่องเที่ยวเกษตรวิถีชุมชน และกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

ทางเลือกที่ 2 ไม่มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่อาจมีแนวทางในการนำที่ดินในชุมชนที่จัดที่ดินไปแล้วแต่ถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์กลับมาใช้ประโยชน์เพื่อชุมชนในลักษณะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้ โดยไม่ต้องนำไปจัดให้กับสมาชิกชุมชนรายใดรายหนึ่งอีก

นอกจากนี้ ควรปรับเปลี่ยนวิธีการส่งเสริมการพึ่งพาตนเองเป็นการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและการตลาดอย่างครบวงจร ควรเปลี่ยนวิธีการจากการสอบถามความต้องการเป็นการศึกษาถึงความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมของพื้นที่ วิถีชีวิต และสังคม ตามหลักภูมิสังคม

5) การบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแล

ทางเลือกที่ 1 กำหนดบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผู้ได้รับจัดที่ดินในชุมชน ในการจัดทำกฎ กติกา การบริหารจัดการที่ดิน การร่วมมือ และการประสานการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ได้รับอนุญาต

ทางเลือกที่ 2 ปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินได้เปลี่ยนแปลงให้ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ได้รับอนุญาต พร้อมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผู้ได้รับจัดที่ดินในชุมชน ในการจัดทำกฎกติกการบริหารจัดการที่ดิน การร่วมมือและการประสานการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน

3.2 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

(1) คทช. ควรเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของประเภทต่าง ๆ และปัญหาการทับซ้อนของที่ดินของรัฐตามนโยบาย one map เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของ คทช. ได้อย่างเต็มที่ และไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการได้รับสิทธิตามนโยบายดังกล่าว

(2) คทช. โดยคณะกรรมการจัดที่ดิน ควรพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง เช่น การตกทอดแก่ทายาท การเรียกคืนที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ เป็นต้น

(3) คทช. โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ควรมีบทบาทเชิงรุกในการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง และหน่วยงานที่จะช่วยสนับสนุนการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดให้แก่เกษตรกรที่ได้รับจัดที่ดิน

การศึกษาเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรเพื่อให้ชุมชน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ภาวณิ อุดมใหม่ ธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ และใบตอง รัตนขจิตวงศ์

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน รวมถึงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง สภาพข้อเท็จจริง ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชน ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อทำการวิเคราะห์ข้อจำกัดและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายและเสนอแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

จากการประเมินการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว พบว่ารูปแบบการจัดที่ดินแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์นั้นมีความเหมาะสม แต่ยังมีปัญหาในนโยบายไปปฏิบัติทั้งในด้านการขาดความพร้อมด้านที่ดินที่จะนำมาจัด หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน หน่วยงานของรัฐ และเกษตรกร กระบวนการดำเนินงานมีความล่าช้าและไม่เหมาะสมกับแนวทางตามนโยบาย การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

การศึกษาชี้ให้เห็นว่าควรมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คือ ประการที่หนึ่ง สิทธิในที่ดินควรเป็นของชุมชนอย่างแท้จริง โดยในระยะแรกอาจอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ในระยะยาวควรมีการทบทวนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อรับรองสิทธิชุมชนหรือให้มีการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ รวมทั้งควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้ชุมชนต้องมีแนวทางหรือแผนงานในการจัดการที่ดินร่วมกันอย่างเป็นระบบ ประการที่สอง กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับการจัดที่ดิน โดยพิจารณาถึงความเป็นเกษตรกรที่มีความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างประสิทธิผลภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร ประการที่สาม ให้สามารถนำไปใช้ในการทำกิจการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรที่ดำเนินการโดยชุมชนและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม และปรับเปลี่ยนวิธีการส่งเสริมการพึ่งพาตนเองเป็นการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและการตลาดอย่างครบวงจร ประการที่สี่ ควรอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างถาวรหากไม่ปฏิบัติฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด และกำหนดอัตราการใช้ราคาตอบแทนอย่างเหมาะสมเมื่อเทียบกับค่าตอบแทนการใช้ที่ดินในที่ดินประเภทอื่นและสิทธิที่จะได้รับและประการที่ห้า ควรกำหนดบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและการกำกับดูแล

คำสำคัญ: การจัดที่ดินทำกิน/คทช./การเกษตรกรรม/ที่ดิน/ที่ป่า/ป่าสงวนแห่งชาติ

The study for reviewing criteria on allocation of agriculture land to the community in the national reserved forest

Pawinee Udommai, Thanthip Srisuwannaket and Baitong Rattanakhajitwong

Abstract

This research studies the criteria of land allocation for the community and related laws and policies; the conditions, problems, and obstacles of land allocation; and the economic, social and cultural conditions of the community in the national reserved forest. This research aims to analyse the limitations and obstacles in the implementation of the policy on land allocation for the community and to propose guideline for improving the criteria of land allocation for the community.

The evaluation of implementation of the policy reveals that the allocation of land in combined plots form without ownership is appropriate. However, there are problems in implementing the policy including the lack of readiness in terms of land to be allocated, criteria of land allocation, government agencies, and farmers, the processes are delayed and not suitable for the policy implementation, and the operation fails to achieve its intended objectives.

The research suggests that the criteria of land allocation for the community in the national reserved forest should be improved. First, the land right should truly belong to the community. In the first phase, the Sub-District Administrative Organisation may be permitted. In the long run, the National Reserved Forest Act, 1964 should be reviewed to ensure community rights or to specify to be a grouping as a cooperative. Second, there should determine the qualification of those who deserve to be allocated land by considering the farmers who are able to use the land effectively under the constraints of resources. Third, the land should be also used for other activities related to agriculture operated by community and benefit the community and the environment, and the promotion should be changed from promoting self-reliance to promoting career development and marketing comprehensively. Moreover, there should establish the criteria for the community to have a systematic approach or work plan on land management. Fourth, the community should be allowed to use the land permanently if the rules and conditions are not violated, and there should determine the rate of compensation payment appropriately by comparing with the compensation for the use of land in other types of land and the right received. Fifth, the role of the community in land use management and monitoring should be established.

Keywords: Allocation of Land/National Land Policy Committee/Agriculture/Land/Forest Land/National Reserved Forest

สารบัญเรื่อง

กิตติกรรมประกาศ.....	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ข
บทคัดย่อ	ช
ABSTRACT	ซ
สารบัญเรื่อง	ณ
สารบัญตาราง	ฐ
สารบัญภาพ	ฑ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 วัตถุประสงค์	5
1.3 ขอบเขตการศึกษา	5
1.4 วิธีดำเนินการวิจัย	6
1.5 ระยะเวลาของโครงการ.....	9
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2 การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน.....	10
2.1 พัฒนาการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน	10
2.1.1 นโยบายการจัดให้มีโฉนดชุมชน.....	11
2.1.2 นโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน	16
2.2 หลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในป่าสงวนแห่งชาติ	20
2.2.1 การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์	21
2.2.2 การจัดระบบการใช้ประโยชน์.....	23
2.2.3 สรุปข้อจำกัดของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ.....	24
2.3 งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	26
2.3.1 กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน	26
2.3.2 ปัญหาในการจัดที่ดินทำกิน	28
2.3.3 การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ.....	31
2.3.4 การแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนให้มีเอกภาพและลดความเหลื่อมล้ำ.....	33

2.3.5	มาตรการเพื่อให้การจัดที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด.....	37
2.3.6	ผลการดำเนินโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน.....	38
2.3.7	สรุปผลบทเรียนและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง	41
2.4	สรุปปัญหาและข้อจำกัดในการจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน	46
บทที่ 3	แนวคิด กฎหมาย และนโยบายที่ใช้ในการวิเคราะห์	51
3.1	แนวคิดทฤษฎี	51
3.1.1	ด้านการประเมินโครงการ	51
3.1.2	ด้านกฎหมายและสังคม	53
3.1.3	ด้านเศรษฐศาสตร์	60
3.2	กฎหมาย และระเบียบ.....	62
3.2.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	62
3.2.2	พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562.....	64
3.2.3	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	65
3.3	นโยบายและแผน	69
3.3.1	ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580).....	69
3.3.2	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564).....	72
3.3.3	แผนการปฏิรูปประเทศ	73
3.4	ข้อสรุปและข้อจำกัด	76
3.4.1	สรุปการปรับใช้แนวคิด กฎหมาย และนโยบายที่ได้ทบทวนไว้.....	76
3.4.2	ข้อจำกัดที่มีต่อการสนับสนุนนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน.....	78
บทที่ 4	ผลการสำรวจข้อมูลภาคสนาม	80
4.1	พื้นที่ป่าพระฉาย อำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี.....	80
4.1.1	ผลการสำรวจภาคสนาม.....	81
4.1.2	กรณีตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์.....	96
4.1.3	การประชุมระดมความคิดเห็น	103
4.2	พื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสียว จังหวัดอุทัยธานี	107
4.2.1	ผลการสำรวจภาคสนาม	109
4.2.2	กรณีตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้รับการจัดที่ดินทำกิน	114
4.2.3	กรณีตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นคนในพื้นที่ที่ไม่ได้รับการจัดที่ดินทำกิน	116

บทที่ 5 วิเคราะห์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน	119
5.1 การประเมินผลโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน.....	119
5.1.1 ด้านบริบท: ความเหมาะสมในการจัดที่ดินในรูปแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์	120
5.1.2 ด้านปัจจัยนำเข้า: ความพร้อมด้านที่ดิน หลักเกณฑ์ หน่วยงานของรัฐ และเกษตรกร	121
5.1.2.1 ที่ดินที่นำมาจัด.....	122
5.1.2.2 หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน.....	122
5.1.2.3 หน่วยงานและบุคลากร	127
5.1.2.4 เกษตรกรหรือผู้ได้รับที่ดิน	128
5.1.3 ด้านกระบวนการ: กระบวนการจัดที่ดิน	129
5.1.3.1 ขั้นตอนการจัดที่ดิน.....	129
5.1.3.2 การบริหารจัดการและการกำกับติดตาม	130
5.1.4 ด้านผลผลิต: ผลภายหลังการจัดที่ดิน	131
5.1.4.1 ความยากจน	131
5.1.4.2 ด้านความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรม	131
5.1.4.3 ด้านการบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชน	133
5.1.4.4 ความขัดแย้งในที่ดินและการบุกรุกพื้นที่ป่า	133
5.1.5 สรุปข้อจำกัดและอุปสรรคที่พบจากการประเมินผลโครงการ	134
5.2 การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน	137
5.2.1 สิทธิตามหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน	137
5.2.2 ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน	139
5.2.3 ระยะเวลาการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน	141
5.2.4 ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน	142
5.2.5 การบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแล.....	144
5.3 แนวทางการสร้างแรงจูงใจในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน	147
5.3.1 การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดที่ดินในปัจจุบัน	147
5.3.2 การสร้างแรงจูงใจของหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศ	152
5.3.2.1 สิ่งจูงใจโดยตรง	153
5.3.2.2 สิ่งจูงใจทางอ้อม.....	160
5.3.3 แนวทางการสร้างแรงจูงใจในการถือครองที่ดินของไทย	164
บทที่ 6 สรุปผลและข้อเสนอแนะ	166
6.1 สรุปผลการศึกษา.....	166

6.2	ข้อเสนอในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชนในเขตป่าสงวน แห่งชาติ	170
6.3	ข้อเสนอแนะอื่น ๆ	174
6.4	ข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานต่อไป	174
	บรรณานุกรม.....	175
	ภาคผนวก	178
	ภาคผนวก ก แบบฟอร์มสรุปผลงานวิจัย/โครงการวิจัย 1 หน้ากระดาษ A4 (สำหรับประชาสัมพันธ์)	
	ภาคผนวก ข แบบฟอร์มสรุปผลงานวิจัย/โครงการวิจัย 5 บรรทัด (สำหรับเผยแพร่ในระบบ EXPLORE ผ่าน ทางเว็บไซต์ WWW.THAI-EXPLORE.NET)	

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 ข้อมูลการจัดที่ดินที่ดินทำกินตามนโยบายของ คทช. ตั้งแต่ปี 2558 (ข้อมูล ณ วันที่ 4 มีนาคม 2563)	3
ตารางที่ 2 สรุปข้อจำกัดของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	26
ตารางที่ 3 ความเหมือนหรือความแตกต่างระหว่างการจัดที่ดินตามกฎหมายหลายฉบับในประเด็นต่าง ๆ	35
ตารางที่ 4 สรุปปัญหาและข้อจำกัดการจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน	48
ตารางที่ 5 สรุปประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน	76
ตารางที่ 6 สรุปข้อจำกัดของแนวคิดทฤษฎี กฎหมาย/ระเบียบ นโยบายและแผนที่มีผลต่อการดำเนินงานตามหลักการของนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินให้ชุมชน	79
ตารางที่ 7 เปรียบเทียบความแตกต่างด้านข้อเท็จจริง ปัญหา และความต้องการที่สำคัญของกลุ่มตัวอย่างต่าง ๆ ในพื้นที่ป่าพระฉาย จังหวัดสระบุรี	101
ตารางที่ 8 ปัญหาและข้อเสนอแนะ ในพื้นที่ป่าพระฉาย	105
ตารางที่ 9 เปรียบเทียบความแตกต่างด้านข้อเท็จจริง ปัญหา และความต้องการแก้ไข/ข้อเสนอแนะของกลุ่มผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินแล้วและยังไม่ได้มีการจัดที่ดิน ในพื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสียว จังหวัดอุทัยธานี	118
ตารางที่ 10 สรุปข้อจำกัดและอุปสรรคที่พบจากการประเมินผลโครงการ	134
ตารางที่ 11 สรุปผลการวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	145
ตารางที่ 12 ผลการสำรวจภายใต้โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 10 พื้นที่	149
ตารางที่ 13 ความเชื่อมั่นที่มีต่อผลการดำเนินโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน	151
ตารางที่ 14 ลักษณะของเงินอุดหนุนโครงการป่าไม้และการอนุรักษ์	155
ตารางที่ 15 วงเงินสินเชื่อเพื่อการสนับสนุนแผนและโครงการป่าไม้และการอนุรักษ์	156
ตารางที่ 16 ตัวอย่างข้อตกลงการแบ่งปันต้นทุน	158

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	กรอบแนวคิดการศึกษา.....	8
ภาพที่ 2	โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ของ คทช.	47
ภาพที่ 3	แผนที่โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระฉาย	81
ภาพที่ 4	การกระจายการถือครองที่ดินตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน พื้นที่ป่าพระฉาย.....	82
ภาพที่ 5	ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน พื้นที่ป่าพระฉาย	83
ภาพที่ 6	หนังสืออนุญาตให้ได้รับการผ่อนผันให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ครั้งที่ 1).....	84
ภาพที่ 7	พื้นที่ที่ทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์	85
ภาพที่ 8	ข้อมูลอาชีพหลักของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน พื้นที่ป่าพระฉาย	85
ภาพที่ 9	ข้อมูลอาชีพเสริมของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน พื้นที่ป่าพระฉาย	86
ภาพที่ 10	การปลูกพืชผสมผสาน	87
ภาพที่ 11	การสัมภาษณ์เกษตรกรที่ปลูกพืชไร่	88
ภาพที่ 12	เกษตรกรที่ทำสวนมะม่วง	88
ภาพที่ 13	การเลี้ยงแพะ (ชาย) และการเลี้ยงวัว (ขวา).....	89
ภาพที่ 14	ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินที่มีอาชีพหลักรับราชการและเริ่มใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	89
ภาพที่ 15	สวนไผ่ลวก (ชาย) และการเริ่มต้นปลูกทุเรียน (ขวา).....	90
ภาพที่ 16	การเลี้ยงปลาที่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ.....	91
ภาพที่ 17	สัมภาษณ์เกษตรกรดั้งเดิมในพื้นที่.....	91
ภาพที่ 18	สัมภาษณ์เกษตรกรผู้ปลูกสวนมะม่วง.....	92
ภาพที่ 19	สัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินเฉพาะที่อยู่อาศัย.....	93
ภาพที่ 20	สมุดประจำตัวผู้ได้รับการคัดเลือกให้ทำกินในชุมชน.....	94
ภาพที่ 21	หมุนแสดงแนวเขตที่ดิน	95
ภาพที่ 22	การสำรวจข้อมูลภาคสนามพื้นที่ป่าพระฉาย	103
ภาพที่ 23	ผู้เข้าร่วมประชุมร่วมให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน.....	103
ภาพที่ 24	ผู้เข้าร่วมประชุมร่วมแสดงความคิดเห็น	104
ภาพที่ 25	เจ้าหน้าที่จากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี) ร่วมให้ข้อมูลเพิ่มเติม	104
ภาพที่ 26	สรุปความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม	106
ภาพที่ 27	แผนที่โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปลายห้วย กระเสี้ยว	108
ภาพที่ 28	การกระจายการถือครองที่ดินตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน พื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสี้ยว	109
ภาพที่ 29	ข้อจำกัดและอุปสรรคของหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน	137

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

การจัดที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ดำเนินการมาโดยตลอดในทุกีรัฐบาล โดยในระยะเริ่มแรก คือ การจัดตั้งนิคมสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ และการจัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเองและนิคมอพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วมให้แก่ราษฎร ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 โดยกรมประชาสงเคราะห์¹ ซึ่งได้มีการยกเลิกและแก้ไขกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 มีการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตามกฎหมาย พระราชกฤษฎีกาและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีอีกหลายฉบับ อาทิ กรมที่ดินจัดที่ดินให้กับประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรมป่าไม้และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีและพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น แต่หลังจากที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525² แล้ว การจัดที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ก็ต้องยุติลงหรือไม่สามารถขยายโครงการต่อไปได้ คงเหลือหน่วยงานหลักทำหน้าที่ในการจัดที่ดิน คือ ส.ป.ก. ส่วนหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายให้อำนาจจัดที่ดิน เช่น กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมประชาสงเคราะห์ ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อรักษางานเดิมหรือดำเนินการในพื้นที่เฉพาะตามนโยบายเท่านั้น

เนื่องด้วยการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดิน รวมถึงการให้สิทธิในที่ดินและเอกสารสิทธิในที่ดินไว้แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ ขาดความเป็นเอกภาพ และทำให้เกิดการเปรียบเทียบและความได้เปรียบและเสียเปรียบในหมู่ประชาชนผู้ที่ได้รับจัดที่ดิน ก่อให้เกิดสิทธิในที่ดินที่ไม่เท่าเทียมกัน และทำให้มีเอกสารสิทธิในที่ดินที่หลากหลาย ไม่สามารถป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมทั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินให้กับประชาชนได้อย่างถาวร³

¹ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. มีนาคม 2544. รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด”. ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). หน้า 3-16.

² มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

³ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. 2549. รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน”. ภายใต้คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ เสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

ในปี 2557 รัฐบาลโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายรัฐต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยนโยบายด้านที่ 3 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ ระบุถึงการแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรुक้าเขตป่าสงวน และด้านที่ 9 การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ซึ่งระบุถึงการเร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน

ต่อมาจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 โดยมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

ในการประชุม คทช. เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2557 เห็นชอบในหลักการกรอบยุทธศาสตร์ โดยในระยะแรกให้มุ่งเน้นการดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 ที่ประชุมมีมติอนุมัติหลักการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม โดยการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของประเภทที่ดินกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขภายใต้ความเห็นชอบของ คทช. ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ

ปัจจุบัน โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนได้ดำเนินงานมาระยะหนึ่งแล้ว และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เมื่อวันที่ 14 เมษายน 2562 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยการบูรณาการการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

จากข้อมูล ณ วันที่ 4 มีนาคม 2563⁴ การจัดที่ดินที่ดินทำกินตามนโยบายของ คทช. ที่ได้ดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ ปี 2558 มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายแล้ว โดยมีเนื้อที่ประมาณ 1,598,650-80.05 ไร่ ออกหนังสืออนุญาตแล้ว 241 พื้นที่ โดยจำแนกข้อมูลตามประเภทที่ดิน ดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 1 ข้อมูลการจัดที่ดินที่ดินทำกินตามนโยบายของ คทช. ตั้งแต่ปี 2558 (ข้อมูล ณ วันที่ 4 มีนาคม 2563)

ลำดับ	ประเภทที่ดิน	จำนวนพื้นที่เป้าหมาย			จำนวนออกหนังสืออนุญาต (พื้นที่)	การจัดคน (ราย)
		ไร่	งาน	ตารางวา		
1	ป่าสงวนแห่งชาติ	1,476,238	2	60.85	132	37,734
2	ป่าชายเลน	23,353	0	47.20	54	914
3	ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน	73,024	2	92.00	20	2,015
4	ที่ดินสาธารณประโยชน์	10,744	2	1.00	11	2,450
5	ที่ราชพัสดุ	6,822	1	94.00	2	1,064
6	ที่ดินสงวนเพื่อกิจการนิคมในนิคมสร้างตนเอง	8,466	2	85.00	22	350
	รวมทั้งสิ้น	1,598,650	0	80.05	241	44,527

ที่มา: เอกสารพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินการจัดที่ดินให้กับชุมชนตาม นโยบาย คทช. ณ วันที่ 4 มีนาคม 2563 (ฉบับเต็ม) อ้างใน เอกสาร 7 ของข้อมูลและแนวทางการตรวจราชการแบบบูรณาการในภาพรวมของผู้ตรวจราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2463 ประเด็นนโยบายสำคัญ: การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน, สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักตรวจราชการ

จากข้อมูลในตารางแสดงให้เห็นว่าประเภทที่ดินที่มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายและออกหนังสืออนุญาตแล้วจำนวนมากที่สุด คือ ที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีการออกหนังสืออนุญาตแล้ว 132 พื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 54.77 ของจำนวนพื้นที่ทั้งหมด และจัดคนลงแล้วจำนวน 37,734 ราย คิดเป็นร้อยละ 84.74 ของจำนวนการจัดคนลงทั้งหมดในที่ดินทุกประเภท

การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่ากระบวนการและรูปแบบการจัดที่ดินจะเป็นไปตามแนวทางของ คทช. แต่หลักเกณฑ์ในการจัดประชาชนลงในพื้นที่รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการให้สิทธิหรือการใช้ประโยชน์ในที่ดินยังคงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อกำหนดของหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ โดยได้จัดทำรายละเอียดไว้ใน

⁴ เอกสารพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินการจัดที่ดินให้กับชุมชนตาม นโยบาย คทช. ณ วันที่ 4 มีนาคม 2563 (ฉบับเต็ม) อ้างใน เอกสาร 7 ของข้อมูลและแนวทางการตรวจราชการแบบบูรณาการในภาพรวมของผู้ตรวจราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ประเด็นนโยบายสำคัญ: การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน, สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักตรวจราชการ.

คู่มือ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4⁵ จึงมีประเด็นปัญหาว่า แม้นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนอาจสามารถแก้ไขปัญหาให้ประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินให้มีสิทธิอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้โดยชอบด้วยกฎหมายได้ แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินยังคงเป็นไปตามกฎหมายและข้อกำหนดเดิมของหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันที่มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อน อีกทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินของหน่วยงานของรัฐที่แตกต่างกันออกไปทำให้เกิดความลักลั่นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการจัดที่ดินในที่ดินแต่ละประเภทและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินของประชาชน ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินให้กับประชาชนได้อย่างถาวร และไม่สามารถป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐได้อย่างแท้จริง ดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา

สืบเนื่องจากโครงการการศึกษาแนวทางการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน⁶ โดย ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่เป็นเอกภาพ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และการปฏิรูปประเทศ ผลการศึกษาได้นำเสนอแนวทางการจัดที่ดินที่เหมาะสม และเป็นแนวทางการจัดที่ดินที่ควรดำเนินการในอนาคต และเสนอแนะว่าสมควรต้องดำเนินการศึกษาต่อไปในรายละเอียดเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินและการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งคุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะได้รับการจัดที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน สิทธิในที่ดิน และประโยชน์ตอบแทนรัฐที่เหมาะสม เพื่อจัดทำหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับที่ดินทุกประเภท ซึ่งการศึกษาตามข้อเสนอแนะดังกล่าว จำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงลึกในการใช้ที่ดินรัฐแต่ละประเภทในระดับพื้นที่ ทั้งในแง่ของสภาพข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสภาพแวดล้อมตามสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้ เมื่อได้ทำการศึกษาและทบทวนหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินและการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐครบทุกประเภทแล้ว จึงจะสามารถนำเสนอร่างหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ประชาชนอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับที่ดินของรัฐทั่วประเทศ

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้เห็นว่าที่ป่าสงวนแห่งชาติมีเนื้อที่เป้าหมายและมีการออกหนังสืออนุญาตภายใต้โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนแล้วจำนวนมากที่สุด ดังนั้น ในระยะแรกการศึกษาข้อมูลสำหรับที่ป่าสงวนแห่งชาติจึงมีความสำคัญ ดังนั้น จึงจะทำการศึกษาเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน คุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะได้รับการจัดที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน สิทธิในที่ดิน และประโยชน์ตอบแทน

⁵ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.). พุทธศักราช 2563. คู่มือ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาลภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ.

⁶ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. มิถุนายน 2561. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาแนวทางการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน. ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

แผนรัฐที่เหมาะสม ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเป็นที่ดินประเภทที่มีลักษณะเด่นในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลากหลาย ทั้งเพื่อการอยู่อาศัย การเกษตร การพาณิชย์ และการอนุรักษ์ เพื่อที่จะให้ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. ทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ กฎหมาย ระเบียบ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินให้ประชาชน รวมถึงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน
2. ประมวลผลบทเรียนที่ได้จากการดำเนินนโยบายด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนและการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ทั้งในเชิงนโยบาย กฎหมาย องค์กร และกระบวนการนำไปปฏิบัติ
3. ศึกษาสภาพข้อเท็จจริง ปัญหา และอุปสรรค ในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตลอดจนศึกษาสภาพพื้นที่ ศักยภาพของพื้นที่และชุมชนในพื้นที่ รวมถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย ในที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติ
4. วิเคราะห์ข้อจำกัดและอุปสรรคในเชิงนโยบาย กฎหมาย มาตรการและองค์กร ที่มีต่อการแก้ไขปัญหาคความยากจนของประชาชนและการแก้ไขการบุกรุกพื้นที่ป่าได้อย่างถาวร และการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามศักยภาพได้อย่างยั่งยืน
5. เสนอแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติคุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะได้รับการจัดที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน สิทธิในที่ดิน และประโยชน์ตอบแทนรัฐที่เหมาะสม

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษา ทบทวน และสังเคราะห์หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน โดยเน้นศึกษาถึงแนวคิดเรื่อง สิทธิของประชาชนและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ สิทธิของชนพื้นเมืองในการดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิม หน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม การลดความเหลื่อมล้ำ การจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกร ประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการพัฒนาย่างยั่งยืน หลักเศรษฐกิจพอเพียง หลักการมีส่วนร่วม เป็นต้น
2. ศึกษา ทบทวน และสังเคราะห์ความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดที่ดินที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดิน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.

2507 พระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เป็นต้น

3. วิเคราะห์บทเรียนจากการดำเนินงานของรัฐที่ผ่านมา เกี่ยวกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนและนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน โดยเน้นถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินงานของรัฐไม่ประสบความสำเร็จ ผลกระทบการดำเนินงานดังกล่าว และชี้ให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาทั้งในเชิงนโยบาย กฎหมาย และองค์กร

4. ศึกษาสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่เป้าหมาย ในที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 2 พื้นที่ เพื่อรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิเกี่ยวกับศักยภาพของพื้นที่และคนในพื้นที่ ลักษณะการถือครองที่ดิน การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพของคนในพื้นที่ ตลอดจนข้อเท็จจริง ปัญหา และอุปสรรคในกระบวนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน และการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว

5. วิเคราะห์ข้อจำกัดและอุปสรรคในเชิงนโยบาย กฎหมาย และองค์กร ที่มีผลต่อการจัดที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเชิงปฏิบัติ ซึ่งมีผลต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนและการแก้ไขการบุกรุกพื้นที่ป่าได้อย่างถาวร และการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามศักยภาพได้อย่างยั่งยืน ตามข้อเท็จจริงที่ได้จากการปฏิบัติงานในพื้นที่เป้าหมาย

6. สังเคราะห์ข้อมูลและจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรให้ชุมชน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะได้รับการจัดที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน สิทธิในที่ดิน และประโยชน์ตอบแทนรัฐที่เหมาะสม

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

1) การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ

การศึกษาค้นคว้า และสังเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย เอกสารทางราชการ เอกสารทางวิชาการ รายงานการวิจัย สิ่งพิมพ์และเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยการสืบค้นจากแหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสาร และจากอินเทอร์เน็ต

2) การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ

การศึกษานี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการพยายามที่จะเข้าใจเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจากมุมมองและทัศนะของเกษตรกรแต่ละราย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะทำความเข้าใจปรากฏการณ์ต่าง ๆ และสนใจที่กระบวนการที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์นั้น ซึ่งเป็นการศึกษาแบบอุปมาน (Inductive Approach) กล่าวคือ เป็นการศึกษาโดยเริ่มต้นจากการเก็บข้อมูลพฤติกรรมแต่ละอย่าง เพื่อหาคำอธิบายพฤติกรรมเหล่านั้น มากกว่าที่จะใช้ทฤษฎีที่เป็นสากลมาอธิบายปรากฏการณ์ การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามในพื้นที่เป้าหมาย ดำเนินการโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Research) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Research) เป็นหลัก ประกอบกับการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการและการสังเกต (Observation)

2.1) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ

การวิจัยเชิงคุณภาพให้ความสำคัญกับการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ไม่ใช่ตัวเลขเชิงปริมาณ แต่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับคุณลักษณะ รายละเอียดของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงกระบวนการเกิดปรากฏการณ์และความคิดเห็นต่าง ๆ โดยในการศึกษานี้ ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Research) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Research) เป็นหลัก ประกอบกับการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการและการสังเกต (Observation)

(1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Research)

การสัมภาษณ์เชิงลึก ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยผู้วิจัยจะกำหนดแนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เฉพาะในประเด็นหลัก ๆ และในการสัมภาษณ์จริง อาจมีการปรับเปลี่ยน เพิ่มเติม หรือลดคำถามในประเด็นปลีกย่อยได้ตามความเหมาะสมตามบริบท ซึ่งจะทำให้การสัมภาษณ์มีความยืดหยุ่น แต่ยังคงอยู่ภายใต้กรอบคำถามหลักซึ่งสามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบร่วมกันได้

สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก จะใช้กับเกษตรกรในพื้นที่เป้าหมายที่เลือกจำนวน 2 พื้นที่ รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลาง เจ้าหน้าที่รัฐส่วนภูมิภาค และเจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมาย

(2) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Research)

การสนทนากลุ่ม เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการนั่งสนทนาของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเป็นกลุ่ม โดยพิจารณาจากเป้าหมายบนพื้นฐานของการเป็นกลุ่มที่สามารถเป็นตัวแทนในการตอบคำถามการวิจัยได้ สำหรับการสนทนากลุ่ม จะใช้กับเกษตรกรในพื้นที่เป้าหมายที่เลือก จำนวน 2 พื้นที่

2.2) แนวคิดที่นำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดกรอบการเก็บรวบรวมข้อมูล

ด้วยการศึกษาที่มุ่งหมายที่จะทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งดำเนินงานตามนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนได้ดำเนินการมาในระยะหนึ่งแล้ว ดังนั้น ส่วนหนึ่งจึงเป็นการประเมินว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนหรือไม่ ในการศึกษาครั้งนี้ จึงได้นำแนวคิดการวิจัยเชิงประเมินผล (Evaluation Research) มาปรับใช้ เพื่อที่จะเปรียบเทียบระหว่างการวางโครงการหรือนโยบายกับการกระทำเพื่อให้ทราบว่าการปฏิบัติงานตามโครงการหรือนโยบายดังกล่าวนี้บรรลุผลหรือไม่ เพียงใด หรือมีความเบี่ยงเบนไปจากสิ่งที่วางแผนไว้หรือไม่ ถ้าเบี่ยงเบนมากจะได้หาวิธีปรับปรุงแก้ไขเพื่อการปฏิบัติจริงนั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2.3) พื้นที่เป้าหมาย

ตามโจทย์วิจัยของการศึกษานี้ จะทำการศึกษาทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นประเภทที่ดินที่มีความสำคัญซึ่งมีเนื้อที่เป้าหมายในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนที่สุด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเงื่อนไขด้านทรัพยากรและเวลาที่มีอยู่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาแบบเจาะลึกโดยเลือกพื้นที่ที่เป็นตัวแทนของชุมชนที่ใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรม โดยเลือกพื้นที่ที่สามารถเป็นตัวแทนของชุมชนที่ทำการเกษตรกรรมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่ที่มี

การทำการเกษตรแบบทำนาและพืชไร่ และสามารถส่งเสริมที่จะปลูกไม้ยืนต้นในพื้นที่ได้ด้วย ซึ่งพื้นที่เป้าหมายที่กำหนดในงานวิจัยนี้ มีจำนวน 2 พื้นที่ ได้แก่

พื้นที่เป้าหมายที่ 1 ป่าพระฉาย ในท้องที่ตำบลหนองปลาไหล อำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี

พื้นที่เป้าหมายที่ 2 ป่าปลายห้วยกระเสียว ในท้องที่ตำบลคอกควาย เจ้าวัด และห้วยแห้ง อำเภอบ้านไร่ อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี

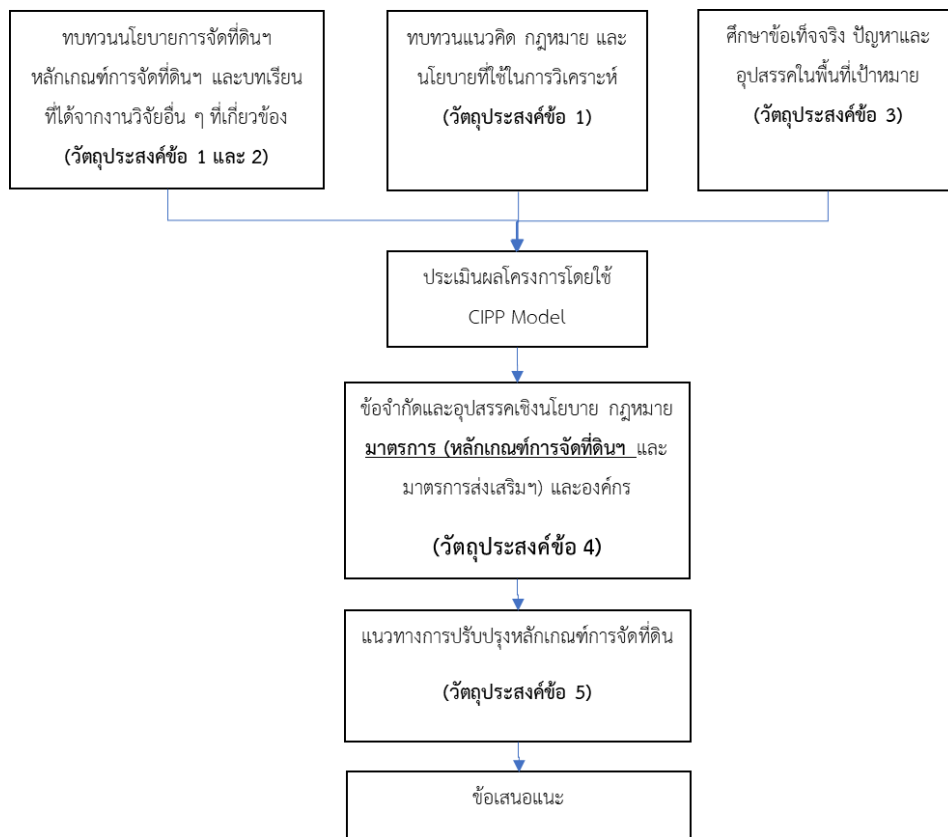
2.4) วิธีการเลือกตัวอย่างและการกำหนดขนาดตัวอย่าง

การศึกษานี้ ใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบรวมหรือแบบผสมผสาน (Combination or Mixed Purposeful Sampling) โดยใช้กลยุทธ์การเลือกตัวอย่างที่มีข้อมูลตรงตามประเด็นการวิจัยมากกว่าปกติ (Intensity Sampling)

การกำหนดขนาดตัวอย่างในการวิจัยเชิงคุณภาพ จะพิจารณาจากความเพียงพอต่อการหาข้อสรุปการวิจัย และหากเก็บข้อมูลอีกอาจพบว่ามี ความซ้ำซ้อนของข้อมูลที่ ได้รับ ซึ่งตามหลักการแล้ว ขนาดตัวอย่างการสัมภาษณ์เชิงลึกจะมีจำนวนประมาณ 5 – 30 คน และการสนทนากลุ่ม ประมาณ 5 – 10 คน

3) กรอบแนวคิดการศึกษา

การศึกษาในรายงานนี้ มีกรอบแนวคิดการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย สรุปได้ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

1.5 ระยะเวลาของโครงการ

ระยะเวลา 12 เดือน นับตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม 2563 ถึงวันที่ 14 ตุลาคม 2564

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลผลิต (Outputs)

แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่ชุมชน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะได้รับการจัดที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน สิทธิในที่ดิน และประโยชน์ตอบแทนรัฐที่เหมาะสม

2. ผลลัพธ์ (Outcomes)

2.1 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการจัดที่ดิน นำผล การศึกษานี้ไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการทบทวนการกำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และประเภทของผู้ที่ได้รับ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน อย่างไรก็ตาม การศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ประเภทป่าสงวนแห่งชาติเพียง ประเภทเดียว ยังไม่เพียงพอที่จะทบทวนให้หลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้เป็นมาตรการเดียวกันสำหรับที่ดินทุก ประเภทได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาการจัดที่ดินของรัฐในที่ดินประเภทอื่นต่อไป

2.2 หน่วยงานของรัฐเจ้าของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ คือ กรมป่าไม้ นำผลการศึกษาไปใช้ในการ ทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินตามกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ เพื่อผลักดันให้เกิดการปรับปรุงกฎหมาย และ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

โดยการที่ประชาชนในพื้นที่ ได้มีส่วนร่วมในการสะท้อนข้อเท็จจริงและปัญหาในทางปฏิบัติ จะเป็น ส่วนสำคัญที่ทำให้การออกนโยบายหรือกฎหมายสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็นและอาจนำไปสู่การแก้ไข ปัญหาความยากจนให้แก่ประชาชนได้อย่างยั่งยืน ลดการโอนเปลี่ยนมือ และป้องกันข้อขัดแย้งระหว่าง ประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐทั้งในด้านการปฏิบัติตามกระบวนการทางกฎหมาย และการบุกรุกที่ดินของรัฐ

บทที่ 2

การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประชากรประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ดังนั้นที่ดินจึงเป็นปัจจัยหลักในการประกอบอาชีพ แต่ปัญหาการขาดไร่นาทำกินของเกษตรกรยังคงเป็นปัญหาที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต้องดำเนินการแก้ไขจนกระทั่งปัจจุบัน สำหรับนโยบายการแก้ไขปัญหาการขาดไร่นาทำกินของเกษตรกร พบว่ามีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 ในอำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี โดยการจัดสรรที่ราชพัสดุให้กับสมาชิกสหกรณ์เช่าซื้อ หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทใหม่ขึ้นมาหลายประเภท จนกระทั่งมีการจัดที่ดินในรูปแบบสร้างตนเองและนิคมอพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วมให้แก่ราษฎรตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2484 โดยกรมประชาสงเคราะห์ (ซึ่งต่อมาได้แก้ไขกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511)⁷ นอกจากนี้ ต่อมายังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินให้ประชาชนหลายฉบับ เช่น การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น และกรณีการจัดที่ดินตามนโยบายของรัฐโดยอาศัยกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การจัดที่ดินในระยะแรก รวมทั้งบทบัญญัติในการจัดที่ดินที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ต่างมีลักษณะเป็นการจัดที่ดินให้แก่ปัจเจกบุคคลแต่ไม่อยู่ในรูปของชุมชน

สำหรับแนวคิดการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในรูปแบบของโฉนดชุมชนนั้นเริ่มมีขึ้นในปี 2551 ทั้งนี้ตามนโยบายรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จนกระทั่งได้เปลี่ยนผ่านมาสู่การออกนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในรูปแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ในสมัยรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาในปี 2557 นโยบายดังกล่าวนี้ได้รับการดำเนินงานเรื่อยมา ปัจจุบันการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งในบทนี้ จะได้ทำการทบทวนพัฒนาการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงรวบรวมบทเรียนในการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวจากงานศึกษาวิจัยที่ผ่านมา

2.1 พัฒนาการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน เริ่มมีขึ้นในสมัยรัฐบาลที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งใน พ.ศ. 2551 ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปแบบของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปแบบของ “โฉนดชุมชน”⁸ ซึ่งนำไปสู่การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มี

⁷ อธิธิพล (2561), หน้า 10.

⁸ คณะรัฐมนตรี (2551), หน้า 20.

โฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ต่อมาในสมัยรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2557 ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าจะเร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่ “รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน”⁹ ซึ่งนำมาสู่การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

2.1.1 นโยบายการจัดให้มีโฉนดชุมชน

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร ประกอบกับในขณะนั้นได้มีรายงานวิจัยโครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม¹⁰ นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชุมชน โดยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในรูปของเอกสารสิทธิชุมชนหรือโฉนดชุมชน อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิในที่ดินของชุมชนจะต้องไม่เหมือนกับ การใช้สิทธิของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ถือที่ดิน โดยมีข้อจำกัดที่สำคัญที่จำเป็น คือ การห้ามโอนเปลี่ยนมือหรือแบ่งแยกที่ดินของชุมชนไปยังบุคคลอื่น แนวคิดการออกโฉนดชุมชนหรือเอกสารสิทธิชุมชนคาดว่าจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่กลุ่มหนึ่งที่ถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินของรัฐจะได้รับการรับรองให้มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินภายใต้การกำกับของรัฐ ทำให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาพื้นที่และการผลิตที่ยั่งยืน แทนที่จะรีบใช้ทรัพยากรให้มากที่สุดเพราะความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน ภาครัฐเองสามารถลดภาระการจัดการดูแลประชาชนลง เนื่องจากภาระดังกล่าวได้มอบให้กับชุมชนเป็นผู้จัดการดูแลแทน รัฐจึงสามารถใช้คนน้อยลง และปรับบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมาเป็นการกำกับดูแลชุมชนให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนี้ ชุมชนที่ได้รับสิทธิในที่ดินจะทำการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ข้างเคียงเพราะอาจมีผลกระทบกับการใช้ที่ดินของตน เช่น แหล่งต้นน้ำลำธารหรือป่าชุมชน เป็นต้น¹¹

แนวคิดเรื่องโฉนดชุมชน จึงเป็นกรอบแนวคิดในการดำเนินนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งรัฐบาลนำโดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 ว่า “จะสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่ดินให้เกษตรกรโดยเน้นให้หน้าที่ดินที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรเป็นที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้มีฐานะยากจนในรูปของธนาคารที่ดินและเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรผู้มีฐานะยากจน และชุมชนซึ่งทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐในรูปของ “โฉนดชุมชน” ดังนั้น จึงได้ออกระเบียบสำนัก

⁹ คณะรัฐมนตรี (2557)

¹⁰ อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. กันยายน 2550. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม. ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

¹¹ อ่างแล้วข้างบนนี้, หน้า 187.

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 และในรัฐบาลสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ระเบียบดังกล่าวได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาต ติดตามการดำเนินงาน เป็นต้น

นโยบายการจัดให้มีโฉนดชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ความหมายของโฉนดชุมชน

“โฉนดชุมชน” มาจากฐานแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนซึ่งถูกพัฒนาขึ้นมาในสังคมไทยมากกว่า 50 ปี จากการศึกษาเรื่องระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม มีข้อเสนอว่าการให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน ซึ่งจะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ องค์ประกอบหรือผู้แทนชุมชน เงื่อนไขการใช้พื้นที่ไว้อย่างชัดเจน ส่วนกระบวนการในการบริหารจัดการในการใช้ประโยชน์ที่ดินสมควรให้ชุมชนจัดการกันเองให้สอดคล้องกับสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม โดยไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ¹²

คำว่า “โฉนดชุมชน” เป็นถ้อยคำที่มีการกำหนดความหมายไว้เป็นการเฉพาะในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 และประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ซึ่งมีความหมายเหมือนกันว่า “โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย

อนึ่งในชั้นการตรวจพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับคำว่า “โฉนดชุมชน” ว่า “การที่ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ใช้คำว่า “โฉนดชุมชน” จะต้องเข้าใจว่า คำว่า “โฉนด” ตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้มีความหมายที่แตกต่างไปจากกฎหมาย (ประมวลกฎหมายที่ดิน) และความหมายตามพจนานุกรมซึ่งหมายถึงหนังสือสำคัญของทางราชการแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยโฉนด

¹² อิทธิพล (2550) หน้า 192.

ชุมชนตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้มีได้เป็นการก่อตั้งสิทธิใด ๆ ขึ้นใหม่ ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องทำ ความเข้าใจกับประชาชนในประเด็นนี้ด้วย”¹³

2) ที่ดินที่นำมาจัดเป็นโฉนดชุมชน

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ที่ดินที่จะนำมาจัดเป็น โฉนดชุมชนจะต้องเป็นที่ดินของรัฐเท่านั้น ซึ่งในระเบียบดังกล่าว กำหนดนิยามคำว่าให้ “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท ซึ่งตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมาย แห่งแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
- (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์

3) หลักเกณฑ์การดำเนินงานโฉนดชุมชน

หลักเกณฑ์ในการดำเนินงานโฉนดที่ดิน เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มี โฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 7(2) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 กำหนดกล่าวคือ

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้าน เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลา ไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ¹⁴

โดยชุมชนที่สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน จะต้องมีความสำคัญ คือ¹⁵

¹³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 237/2553)

¹⁴ ข้อ 3 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 และ ข้อ 2 แห่งประกาศคณะกรรมการ ประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

¹⁵ ข้อ 4 แห่งประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนด ชุมชน พ.ศ. 2553

(1) มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ

(2) มีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชน จำนวนอย่างน้อยเจ็ดคน

(3) เป็นชุมชนที่ได้เขาคครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้น

(4) เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบโดยมีกฎระเบียบที่ชัดเจน หรือมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชนไม่น้อยกว่า 3 ปี

ชุมชนใดรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือเป็นชุมชนตามกฎหมายอื่นหากมีคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือชุมชนตามกฎหมายอื่นเป็นคณะกรรมการชุมชน

ชุมชนที่ประสงค์จะยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานตามแบบและเอกสารหรือหลักฐานที่กำหนด ดังนี้¹⁶

(1) แบบคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน

(2) แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน

(3) บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละครัวเรือน และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(4) ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน

(5) ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งแนวทางร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(6) เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่คณะกรรมการมีมติกำหนด

4) ขั้นตอนการดำเนินงานโฉนดชุมชน

ในการอนุญาต เมื่อ ปจช. พิจารณาและมีมติเห็นชอบให้ชุมชนดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้ว ให้แจ้งมติแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามข้อตกลงที่สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำไว้กับหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อสำนักงานโฉนดชุมชนได้รับเรื่องการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินจากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการจัดให้มีโฉนดชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขในการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนที่ได้รับอนุญาต โดยมีระยะเวลาที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐ

¹⁶ ข้อ 5 แห่งประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

5) การกำกับติดตามและประเมินผล

ในประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชนในการจัดทำระเบียบระบบข้อมูล แผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิต แผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน การจัดตั้งกองทุนที่ดิน และดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรี ปรกช. และระเบียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 กำหนด¹⁷ รวมถึงกำหนดแนวทางในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโฉนดชุมชนไว้ด้วย¹⁸ ทั้งนี้ ก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐอย่างน้อยเก้าสิบวัน ให้ชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชนที่ประสงค์จะดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อไป ยื่นคำขอต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา¹⁹

6) มาตรการการสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาที่ดิน

เนื่องจากที่ดินที่จัดให้ประชาชนเป็นที่ดินของรัฐจึงไม่สามารถนำไปจำหน่ายได้ ดังนั้น ภายใต้การดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนนี้ จึงมีสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินให้การสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาที่ดินในรูปแบบโฉนดที่ดิน โดยที่ในมาตราแห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของสถาบันไว้ประการหนึ่งว่า “จะต้องสนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน”

7) หน่วยงานและองค์กรที่มีอำนาจในการจัดที่ดิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกเหนือจาก ปรกช. สำนักงานโฉนดที่ดิน หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินของรัฐและคณะกรรมการชุมชน ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว เพื่อให้การดำเนินงานโฉนดชุมชนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปรกช. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 3 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการด้านกฎหมายและระเบียบ คณะอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชน คณะกรรมการประชาสัมพันธ์โฉนดชุมชน และคณะทำงานสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชน รวม 4 คณะ ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคกลาง

¹⁷ ข้อ 9 แห่งประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

¹⁸ ข้อ 10 แห่งประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

¹⁹ ข้อ 11 แห่งประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

จากข้อมูลของสำนักโหนดชุมชน (16 กุมภาพันธ์ 2558) มีชุมชนยื่นเรื่องขอโหนดชุมชนทั้งสิ้น 449 ชุมชน ในพื้นที่ 47 จังหวัด เนื้อที่รวมทั้งสิ้น 1,692,739 ไร่ 3 งาน 4 ตารางวา มีจำนวนสมาชิกของชุมชนรวม 58,450ครัวเรือน 222,196 คน ทั้งนี้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโหนดชุมชนได้เห็นชอบให้ชุมชนดำเนินงานโหนดชุมชนแล้ว รวมจำนวน 61 ชุมชน มีชุมชนที่ได้รับอนุญาตใช้ที่ดินแล้วเพียง 4 ชุมชนเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหา เช่น ความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบาย การขาดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจในการดำเนินนโยบาย ความไม่พร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และการขาดความจริงใจในการแก้ปัญหาของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง²⁰ ต่อมาจึงได้มีการออกนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน เพื่อการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ ซึ่งจะได้อำนาจรายละเอียดในหัวข้อถัดไป ดังนั้น นโยบายนี้จึงหยุดชะงักและไม่มีการดำเนินงานการให้โหนดชุมชนต่อไปอีก

ข้อจำกัดของนโยบายการจัดให้มีโหนดชุมชน ได้แก่

- (1) ความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบาย
- (2) การขาดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจในการดำเนินนโยบาย
- (3) ความไม่พร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- (4) การขาดความจริงใจในการแก้ปัญหาของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.1.2 นโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งแถลงไว้ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 ด้านการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ข้อ 9.3 ว่าจะเร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่ “รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน”²¹ ต่อมารัฐบาลจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2557 เห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพซึ่งในเบื้องต้น มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงและเป็น

²⁰ สรุปลงจากผลการศึกษาของ อัมภพร โคตรสิงห์. 2557. การนำนโยบายโหนดชุมชนไปปฏิบัติ, วิทยานิพนธ์ หลักสูตรการบริหารการพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

²¹ คณะรัฐมนตรี (2557), หน้า 16

ธรรม ในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด

ในการประชุม คทช. ครั้งที่ 1/2557 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2557 มีมติเห็นชอบหลักการกรอบยุทธศาสตร์ 4 ด้าน โดยในระยะแรกให้มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะประธาน คทช. ได้มอบนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินในระยะเร่งด่วน มีสาระสำคัญคือ การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมเพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งการส่งเสริมการประกอบอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่ โดยที่การจัดที่ดินของรัฐให้แก่ผู้ยากไร้ภายใต้การดำเนินงานของ คทช. ให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐ และ คทช. กำหนด เรียกชื่อว่า “การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน”

เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล อนุมัติหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เขาทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม โดยการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของประเภทที่ดินกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ

ต่อมาเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 รัฐบาลโดยมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน ข้อ้อย 10.2 โดยรัฐบาลจะดำเนินการปรับปรุงระบบที่ดินทำกินและลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินโดยจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎรที่ยากไร้และเกษตรกร “ตามหลักการของ คทช.” การกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รูก้ำและมีมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกรและผู้ยากจน โดยที่รัฐบาลชุดนี้ได้ดำเนินการตามมติ คทช. ในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนมาอย่างต่อเนื่อง ก่อนที่จะมีการแต่งตั้ง คทช. ชุดใหม่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562

คทช. ดำเนินการผ่านกลไกการทำงานในรูปของคณะอนุกรรมการรวม 9 คณะ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/2563 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ โดยมีคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน 4 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการจัดทำที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน คณะอนุกรรมการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด)

คณะอนุกรรมการจัดทำที่ดิน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบข้อมูลที่ดิน แผนที่ขอบเขตที่ดิน ข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครองเดิม (ถ้ามี) เพื่อกำหนดพื้นที่เป้าหมายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนหรือที่อยู่อาศัย ในลักษณะแปลงรวม ให้ความเห็นชอบผลการตรวจสอบขอบเขตที่ดิน

ตามที่ คทช. จังหวัดเสนา และส่งมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดิน คณะอนุกรรมการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดดำเนินการต่อไป เป็นต้น

คณะกรรมการจัดที่ดิน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย เป็นประธาน อธิบดีกรมที่ดินเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนหรือที่อยู่อาศัย ในลักษณะแปลงรวม โดยไม่ใช้กรรมสิทธิ์และหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้ความเห็นชอบกระบวนการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนหรือที่อยู่อาศัย เป็นต้น

คณะอนุกรรมการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย เป็นประธาน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแนวทางการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดในรูปแบบของชุมชน เช่น สหกรณ์ วิสาหกิจชุมชน กลุ่มเกษตรกร หรือรูปแบบอื่น ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การใช้นโยบายที่ดินและน้ำที่เหมาะสม และพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนหรือที่อยู่อาศัย กำกับ ดูแล ติดตามการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด และการจัดทำระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด สหกรณ์จังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน แผนที่ขอบเขตที่จะจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนหรือที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครองเดิม (ถ้ามี) พิจารณาเห็นชอบแผนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนหรือที่อยู่อาศัย และแผนการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดในระดับจังหวัด โดยประสานกับคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนหรือที่อยู่อาศัย โดยประสานกับคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง จัดทำสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในพื้นที่จัดที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัย เป็นต้น

นโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของ คทช. มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ที่ดินที่นำมาจัดให้แก่ชุมชน

ที่ดินที่นำมาจัดให้แก่ชุมชน จะต้องเป็นที่ดินที่มีความเหมาะสมและมีศักยภาพในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน จำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) ที่ดินของรัฐที่มีราษฎรครอบครอง และ (2) พื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่ผู้ครอบครองและมีศักยภาพในการจัดที่ดิน ซึ่งได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลน ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่สงวนไว้เพื่อกิจการในนิคมในนิคมสร้างตนเอง²²

²² ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2562). หน้า 15

2) หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน

ตามหลักการการจัดที่ดิน ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของประเภทที่ดินกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ดังนั้น จึงไม่มีหลักเกณฑ์กลางในการจัดที่ดินให้แก่ชุมชนสำหรับที่ดินประเภทต่าง ๆ แต่จะขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ตามที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของประเภทที่ดินนั้น ๆ เป็นผู้กำหนด

กรณีกระบวนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในที่ดินประเภทต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบโดย คทช. มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดังนี้

(1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2559 เรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2559 รับทราบกระบวนการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน พื้นที่สาธารณประโยชน์ และพื้นที่ป่าชายเลนในภาพรวม

(2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2560 เรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2560 รับทราบกระบวนการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่ที่ดินราชพัสดุ

(3) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2561 เรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2561 รับทราบกระบวนการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (กรณีการจัดระบบการใช้ประโยชน์) พื้นที่นิคมสร้างตนเอง พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน (ฉบับแก้ไข) และพื้นที่ป่าชายเลน (ฉบับแก้ไข)

3) ขั้นตอนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

ในขั้นตอนการจัดหาที่ดิน การนำเสนอพื้นที่เป้าหมายดำเนินการโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินของรัฐ กำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมและมีความพร้อมในการจัดที่ดิน และจัดทำข้อมูลพื้นที่และประสาน คทช. จังหวัดเพื่อนำเสนอพื้นที่เป้าหมาย หรือกรณี คทช. จังหวัด เห็นว่ามีพื้นที่ที่เหมาะสมที่จะดำเนินการสามารถแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่พิจารณาเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อกำหนดพื้นที่เป้าหมายได้ เมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินกำหนดพื้นที่เป้าหมายแล้วให้แจ้ง คทช. จังหวัด เพื่อดำเนินการ พร้อมทั้งแจ้งกระทรวงมหาดไทยเพื่อประสานงานและขับเคลื่อนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น คทช. พิจารณาพื้นที่เป้าหมาย ข้อมูลผู้ครอบครองที่ดินเดิม และรายงานผลการพิจารณาพร้อมข้อมูลต่อคณะกรรมการจัดที่ดิน จากนั้น คณะกรรมการจัดที่ดินพิจารณาเห็นชอบพื้นที่เป้าหมายและแจ้งผลการพิจารณาไปยัง คทช. จังหวัด เพื่อทราบพร้อมส่งข้อมูลให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อดำเนินการตามกระบวนการจัดที่ดิน รวมทั้งแจ้งคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและ副業เลขานุการ คทช. ทราบ สำหรับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และป่าชายเลนเมื่อ คทช. จังหวัดรับแจ้งผลการพิจารณาเห็นชอบให้นำพื้นที่ไปดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนจากคณะกรรมการจัดที่ดินแล้ว ให้จังหวัดยื่นขออนุญาตตามกฎหมายของที่ดินแต่ละประเภท

ในการจัดที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และประเภทของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินของที่ดินแต่ละประเภทและเสนอต่อ คทช. พิจารณาให้ความเห็นชอบ และส่งข้อมูลพื้นที่ พร้อมทั้งข้อมูลผู้ครอบครองที่ดินเดิมให้ คทช. จังหวัดตรวจสอบเพื่อคัดเลือกบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่ คทช. เห็นชอบ และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับจัดที่ดินส่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินทราบแล้วรายงาน คทช. เพื่อรับทราบผลการดำเนินงาน จากนั้นผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินจึงรวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

บัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินจะส่งไปที่คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเพื่อตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง คทช. จังหวัด เพื่อดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตามกรอบการดำเนินงานที่ คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพกำหนด แล้วแจ้งฝ่ายเลขานุการ คทช. ทราบ เพื่อรายงานต่อ คทช. รับทราบผลการดำเนินงาน

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อจำกัดของนโยบายการจัดให้มีโฉนดชุมชนที่ผ่านมาแล้ว จะพบว่านโยบายนี้ ได้กำหนดเนื้อหาสาระ กฎหมาย รวมถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ

(1) การกำหนดนโยบายมีเนื้อหาสาระมากยิ่งขึ้น มีการกำหนดหน่วยงานหน้าที่ขององค์กรและหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้พิจารณากำหนดที่ดินที่นำมาจัดให้แก่ชุมชน หลักเกณฑ์การจัดที่ดินซึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายที่บังคับใช้ที่ดินที่นำมาจัด และมีการกำหนดขั้นตอนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนที่ชัดเจน เป็นต้น

(2) การออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดให้มี คทช. เป็นองค์กรที่ดำเนินงานตามนโยบาย โดยการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่

(3) ในเรื่องความร่วมมือของหน่วยงานที่รับผิดชอบและความจริงจังในการดำเนินงานนั้น ภาระหน้าที่ส่วนหนึ่งเป็นไปตามกฎหมายของหน่วยงานนั้นอยู่แล้ว ดังนั้น การนำมาปรับใช้จึงเป็นไปได้ง่าย อย่างไรก็ตามสำหรับภาระหน้าที่ที่ปรับเปลี่ยนหรือเพิ่มขึ้นตามนโยบายนี้ จำเป็นจะต้องศึกษาต่อไปว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรหรือไม่

2.2 หลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในป่าสงวนแห่งชาติ

ตามนโยบายของ คทช. ให้การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กำหนดการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว โดยการจัดที่ดินทำกินในรูปแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ และให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของประเภทที่ดินกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ ขอกำหนด หรือเงื่อนไขภายใต้ความเห็นชอบของ คทช. ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ

สำหรับในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีได้รับทราบกระบวนการจัดที่ดินให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2559 และเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2561 โดยมีกระบวนการจัดที่ดินแบ่ง

ออกเป็น 2 กระบวนการ คือ (1) การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ และ (2) การจัดระบบการใช้ประโยชน์ มีสาระสำคัญพอสังเขปในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้²³

2.2.1 การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์

เป็นการนำที่ดินของรัฐที่มีผู้ใช้ประโยชน์มาจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ใหม่ โดยมีหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้

1) หนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน

ในการจัดที่ดิน จังหวัดหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจาก คทช. จังหวัด จะต้องขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 คทช. จะตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินดำเนินการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ และคัดเลือกบุคคลตามคุณสมบัติ และเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งจัดทำผังแปลงที่ดินและรายชื่อราษฎรที่จะได้รับการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์เมื่อ คทช. จังหวัดอนุมัติให้ดำเนินการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ตามผังแปลงและรายชื่อที่จัดทำโดยคณะกรรมการแล้ว รวบรวมข้อมูลส่งเรื่องให้ผู้ได้รับอนุญาตและหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ กำกับดูแลให้เป็นไปตามการอนุญาตและข้อกำหนด ภายใต้การบริหารจัดการของ คทช. จังหวัด

หนังสืออนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะออกให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมายจาก คทช. จังหวัด ซึ่งเป็นผู้ขออนุญาตประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินเป็นไปตามที่ระบุไว้ในผังแปลงและรายชื่อที่แนบหนังสืออนุญาต

2) ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน

จะต้องเป็นผู้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่อยู่แล้วหรือทายาท หรือกรณีเป็นผู้ครอบครองรายใหม่/มีการเปลี่ยนมือให้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ครอบครอง หรือเป็นผู้ที่ถูกผลักดันและอพยพออกจากพื้นที่ป่า หรือผู้มีถิ่นที่อยู่ในท้องที่ที่จะจัดที่ดินหรือใกล้เคียง โดยพิจารณาจากหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ตามลำดับ

คุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน มีดังนี้

- (1) บุคคลสัญชาติไทย
- (2) เป็นผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกินและ/หรือที่อยู่อาศัย หรือมีรายได้ต่อปีไม่เกิน 30,000 บาท/คน
- (3) บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (4) มีถิ่นที่อยู่ในท้องที่ที่จะจัดที่ดินหรือใกล้เคียง

²³ สรุปรจาก ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.). พศจิกายน 2563. คู่มือ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ. หน้า 41– 52.

- (5) มีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้
- (6) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
- (7) ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่กำหนด
- (8) ปัจจุบันไม่ได้รับการช่วยเหลือในการจัดที่ดินจากทางราชการ
- (9) กรณีที่คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดพิจารณาเห็นเป็นความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคม และความสงบเรียบร้อย โดยคำนึงถึงลักษณะพื้นที่สภาพการใช้ประโยชน์ คทช. จังหวัด จะผ่อนผันการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะรายก็ได้

3) เนื้อที่และระยะเวลาการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน

ผู้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่อยู่แล้ว จะได้รับการจัดที่ดินตามที่ครอบครองอยู่จริงแต่ไม่เกิน 20 ไร่ หากมีพื้นที่เหลือหรือพื้นที่ที่ไม่มีผู้ทำประโยชน์ จึงจะจัดให้ผู้ที่ถูกผลักดันและอพยพออกจากพื้นที่ป่าและผู้มีถิ่นที่อยู่ในท้องที่ที่จะจัดที่ดินหรือใกล้เคียง โดยพิจารณาจากหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ตามลำดับ ตามเกณฑ์การตรวจสอบข้อมูลการถือครองและแนวทางการจัดที่ดินที่ คทช. เห็นชอบ

4) ข้อกำหนดการใช้ที่ดิน

- (1) ต้องทำประโยชน์และ/หรืออยู่อาศัย ด้วยตนเองหรือให้บุคคลในครอบครัวภายในขอบเขตพื้นที่ที่ได้รับการจัดที่ดินเท่านั้น ห้ามขยายพื้นที่
- (2) ห้ามซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้ยืม โอนสิทธิการเช่า หรือโอนสิทธิการครอบครอง ให้บุคคลอื่นเว้นแต่เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายของหน่วยงานที่อนุญาตให้ใช้ที่ดิน
- (3) สามารถตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมได้
- (4) ต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ของหน่วยงานที่อนุญาตให้ใช้ที่ดิน รวมถึงข้อกำหนดที่ คทช. จะกำหนดขึ้นใหม่ในภายหลังด้วย
- (5) ให้ความยินยอมและอำนวยความสะดวกกับเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปตรวจสอบพื้นที่ที่จัดที่ดิน
- (6) หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินไม่ประสงค์จะใช้ที่ดิน ให้ คทช. จังหวัด สามารถพิจารณายกเลิกการใช้ที่ดิน และให้ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินต้องส่งคืนพื้นที่
- (7) ห้ามละทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือไม่อยู่อาศัยในที่ดิน หากมีความจำเป็นหรือมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้ ให้แจ้งผู้ใหญ่บ้านเพื่อรายงานให้ คทช. จังหวัด ทราบ และพิจารณาตามลำดับ
- (8) ห้ามบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อขยายเป็นพื้นที่อยู่อาศัย/ทำกินเพิ่มเติม
- (9) ต้องคอยสอดส่องตรวจรณะวัชระวังมิให้มีการบุกรุกแผ้วถางป่าในบริเวณติดต่อกับใกล้เคียงถ้าพบการบุกรุกแผ้วถางป่า ให้แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ตำรวจ ทหาร เป็นต้น ทราบทันที
- (10) ให้ทำการปลูกต้นไม้ชนิดดี มีค่าในพื้นที่ที่ได้รับการจัดที่ดินอย่างน้อย 2 ต้น ต่อไร่ และต้องดูแลรักษาให้เจริญเติบโตอย่างดี

5) การบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแล

คทช. จังหวัด ร่วมกับหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ (ระดับจังหวัด) สำรวจ/ตรวจสอบ/ลงพื้นที่ ตรวจสอบข้อมูลรูปแปลงที่ดินและข้อมูลของราษฎรผู้ครอบครองภายในขอบเขตพื้นที่ที่จะดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน และจำแนกประเภทตามลักษณะการครอบครอง และรายงานให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินทราบเพื่อรายงานต่อ คทช. ให้จังหวัดหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจาก คทช. จังหวัดขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เมื่อได้รับอนุญาตจากหน่วยงานเจ้าของพื้นที่แล้ว ให้ คทช. จังหวัดตั้งคณะทำงานจัดที่ดินดำเนินการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ คณะทำงานฯ ประชุมชี้แจงราษฎรแจ้งให้ทราบถึงแนวทาง/แผนการดำเนินงาน คัดเลือกบุคคลรวมทั้งจัดทำผังแปลงที่ดินและรายชื่อราษฎรที่จะได้รับการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ เมื่อ คทช. จังหวัด อนุมัติให้ดำเนินการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์แล้วให้รายงานผลให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินเพื่อรายงานต่อ คทช. จากนั้น คทช. จังหวัด รวบรวมข้อมูลส่งเรื่องให้ผู้รับอนุญาตและหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ เพื่อกำกับดูแลต่อไป ภายใต้การบริหารจัดการของ คทช. จังหวัด

ให้ คทช.จังหวัด รวบรวมข้อมูลส่งเรื่องให้ผู้ได้รับอนุญาต (จังหวัดหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจาก คทช. จังหวัด) และกรมป่าไม้ กำกับดูแลให้เป็นไปตามการอนุญาตและข้อกำหนด ภายใต้การบริหารจัดการของ คทช. จังหวัด

2.2.2 การจัดระบบการใช้ประโยชน์

เป็นการนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่มีผู้ครอบครองมาจัดระบบการใช้ประโยชน์ให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่ไม่พอเลี้ยงชีพ โดยมีหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้

1) หนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน

ในการจัดที่ดิน จังหวัดจะต้องขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือตามกฎหมายกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (กรณีพื้นที่บางส่วนอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ) คทช. จะตั้งคณะทำงานจัดที่ดินดำเนินการจัดระบบการใช้ประโยชน์ โดยกำหนดขอบเขตแปลงที่ดินพื้นที่สำหรับพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และให้กันพื้นที่ไว้ไม่น้อยกว่า 10% ของพื้นที่ทั้งหมดเพื่อปลูกป่าหรือไม้ยืนต้น และการวางแผนแปลงที่ดินสำหรับการจัดที่ดิน และคัดเลือกบุคคลตามคุณสมบัติที่กำหนด เมื่อ คทช. จังหวัด อนุมัติให้ดำเนินการจัดระบบการใช้ประโยชน์ตามผังแปลงและรายชื่อที่จัดทำโดยคณะทำงานแล้ว จากนั้นรายงานผลให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินเพื่อรายงาน คทช. ทราบ

2) ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน

ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินมี 3 ประเภท ได้แก่

(1) ผู้ที่ถูกผลักดันและอพยพโยกย้ายออกจากพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

(2) ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามโครงการของทางราชการ ที่สูญเสียที่ดินทำกิน

(3) ผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ขอรับการจัดที่ดินที่มีถิ่นที่อยู่ในท้องที่ที่จะจัดที่ดิน โดยพิจารณาจากหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ตามลำดับ หากมีพื้นที่เหลือจึงจะจัดให้ผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในท้องที่ใกล้เคียงอื่นต่อไป และได้ขึ้นทะเบียนไว้กับทางราชการ

สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน กำหนดไว้เช่นเดียวกับกรณีการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์

3) เนื้อที่และระยะเวลาการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน

จัดทำผังแปลงที่ดินตามสัดส่วนที่เหมาะสมกับสภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่และความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ โดยไม่เกินกรอบคร่าวละ 15 ไร่ โดยให้กันพื้นที่ส่วนกลางไว้ไม่น้อยกว่า 10% ของพื้นที่ทั้งหมดเพื่อปลูกป่าหรือไม้ยืนต้น

4) ข้อกำหนดการใช้ที่ดิน

ข้อกำหนดการใช้ที่ดินกำหนดไว้เช่นเดียวกับกรณีการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ ยกเว้นข้อกำหนดที่ให้ทำการปลูกต้นไม้ชนิดดี มีค่าในพื้นที่ที่ได้รับการจัดที่ดินนั้น ไม่มีกำหนดไว้ในข้อกำหนดการใช้ที่ดินสำหรับกรณีการจัดระบบการใช้ประโยชน์

5) การบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแล

คทช. จัดตั้งคณะทำงานจัดที่ดินเพื่อดำเนินการจัดระบบการใช้ประโยชน์ ได้แก่ การกำหนดขอบเขตแปลงที่ดิน การวางผังแปลงที่ดินแต่ละแปลง การคัดเลือกบุคคล และการนำเสนอผลการดำเนินการให้ คทช. จังหวัด อนุมัติ เมื่อ คทช. จังหวัด อนุมัติให้ดำเนินการจัดระบบการใช้ประโยชน์ ตามผังแปลงและรายชื่อที่คณะทำงานฯ เสนอ จากนั้นรายงานผลให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินเพื่อรายงาน คทช. ทราบ

กรมป่าไม้ กำกับดูแลให้เป็นไปตามการอนุญาตและข้อกำหนด ภายใต้การบริหารจัดการของ คทช. จังหวัด

2.2.3 สรุปข้อจำกัดของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

สืบเนื่องจากการพิจารณาหลักการสำคัญของนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของ คทช. ซึ่งประกอบด้วย การอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยกลุ่มหรือชุมชน การแก้ไขปัญหาความยากไร้ และการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มเติม ประกอบกับการทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำให้ชุมชนใน

เขตป่าสงวนแห่งชาติ พบว่ามีประเด็นข้อจำกัดในการบรรลุตามกับหลักการที่มีอยู่ในนโยบายของ คทช. ดังกล่าว ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1) การจัดที่ดินให้แก่กลุ่มหรือชุมชน

(1) ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินพิจารณาเป็นรายปัจเจกไม่ได้คำนึงถึงลักษณะหรือความมั่งคั่งของชุมชน และผู้ที่ได้รับอนุญาตคือผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งใช้กลุ่มหรือชุมชนตามหลักการในนโยบายของ คทช.

(2) การบริหารจัดการการใช้ที่ดินโดยชุมชนไม่มีแนวทางดำเนินการที่ชัดเจน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดคนลงในพื้นที่และการติดตามตรวจสอบและการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยการดำเนินการของ คทช. จังหวัด แต่ไม่มีข้อกำหนดที่ให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ

(3) เมื่อมีการพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรจะได้รับการจัดที่ดินแล้ว ผู้ที่ผ่านการพิจารณาไม่ต้องจัดตั้งสถาบันเกษตรกรในรูปแบบสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร หรือรูปแบบอื่น ๆ เพื่อนำที่ดินที่ได้มาไปบริหารจัดการให้สมาชิกใช้ประโยชน์ ดังเช่นกรณีการจัดที่ดินในพื้นที่ปฏิรูป ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินคนสร้างตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากโดยสิทธิตามกฎหมายแล้ว กรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติผู้รับอนุญาตตามกฎหมายคือผู้ว่าราชการจังหวัด

2) การแก้ไขปัญหาความยากไร้

การจัดที่ดินอาจจัดให้แก่ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่แล้ว หรืออาจจัดให้บุคคลอื่นมาทำประโยชน์และอยู่อาศัยในพื้นที่ก็ได้ตามเงื่อนไขและคุณสมบัติที่กำหนด โดยมีคุณสมบัติประการหนึ่งกำหนดว่า ต้องเป็นผู้ยากไร้ ไม่มีที่ทำกิน และ/หรือที่อยู่อาศัย หรือมีรายได้ต่อปีไม่เกิน 30,000 บาท/คน ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าเงื่อนไขเรื่องความยากจนรวมถึงการพิจารณาถึงรายได้ตามที่กำหนดไว้นี้ ยังสามารถใช้ได้กับสถานการณ์ปัจจุบันอยู่หรือไม่เนื่องจากคุณสมบัตินี้กำหนดขึ้นตามการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และการพิจารณาเพียงความยากไร้แต่ไม่คำนึงถึงศักยภาพหรือแผนในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำให้มั่นใจได้อย่างไรว่าเมื่อได้รับการจัดที่ดินไปแล้วจะนำที่ดินไปใช้เพื่อเกษตรกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

นอกจากนี้ ลักษณะการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในที่ป่าสงวนแห่งชาติ ยังมีลักษณะเป็นการอนุญาตที่มีกำหนดระยะเวลา ซึ่งมีข้อสังเกตว่าอาจส่งผลต่อการตัดสินใจของเกษตรกรในการลงทุนในพื้นที่หรือไม่เนื่องจากมีความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน

3) การป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติม

เมื่อมีการจัดที่ดินมีการขอบเขตแปลงที่แน่ชัด โดยหลักการแล้วการทำให้ทราบถึงขอบเขตแห่งสิทธิที่ชัดเจนจะช่วยให้การกำกับดูแลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามกลไกการกำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ โดยขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการดำเนินงาน

ข้อสรุปดังกล่าวข้างต้น แสดงไว้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สรุปข้อจำกัดของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

หลักการของนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน	ข้อจำกัดของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
(1) อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยกลุ่มหรือชุมชน	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นการอนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (มิใช่กลุ่มหรือชุมชน) - คุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับจัดที่ดินพิจารณารายปัจเจกบุคคล - ไม่มีการกำหนดบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการการใช้ที่ดิน - ไม่ต้องมีการจัดตั้งกลุ่มหรือพิจารณาถึงความเป็นชุมชนเพื่อรับการจัดที่ดิน
(2) แก้ไขปัญหาความยากไร้	<ul style="list-style-type: none"> - เกณฑ์การพิจารณาอาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ความยากไร้และการแก้ไขปัญหาความยากจนตามบริบทปัจจุบัน - ความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน มีข้อสังเกตว่าจะเป็นการอุปสรรคต่อการลงทุนทำการเกษตรหรือไม่
(3) ป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มเติม	<ul style="list-style-type: none"> - กลไกการกำกับดูแลขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน

2.3 งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน

การจัดที่ดินเพื่อให้ราษฎรมีที่ดินทำกิน เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ทุกรัฐบาลดำเนินการมาโดยตลอด²⁴ ในระยะเริ่มแรกเป็นการจัดตั้งนิคมสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ สหกรณ์แห่งแรกเป็นสหกรณ์เข้าซื้อที่ดิน จดทะเบียนในปี พุทธศักราช 2478 โดยรับเอาที่ราชพัสดุมาจัดสรรให้

²⁴ อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์. หนังสือ “กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร”. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ISBN 978-974-03-3290-9. หน้า 79-81.

ชาวนาในอำเภอลำลูกกาเข้าซื้อเป็นรุ่นแรก จำนวน 68 ครอบครัว เนื้อที่ 4,019 ไร่ และการจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสร้างตนเองและนิคมอพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วมให้แก่ราษฎร ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 โดยกรมประชาสงเคราะห์²⁵ ต่อมาได้แก้ไขกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ในปี พ.ศ. 2518 มีการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นอกจากนั้น มีหน่วยงานที่จัดที่ดินในลักษณะต่าง ๆ รวมแล้วถึง 16 หน่วยงาน ดำเนินการตามกฎหมาย 3 ฉบับ และตามมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายฉบับเพื่อวัตถุประสงค์ต่างกันออกไป ได้แก่

กรมที่ดินจัดที่ดินให้กับประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีทั้งการจัดที่ดินแปลงใหญ่และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยทั่วไปหลายนา

กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมประชาสงเคราะห์²⁶ กระทรวง แรงงาน และสวัสดิการสังคม จัดที่ดินให้กับประชาชนในรูปแบบของนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ส่วนกรมป่าไม้แก้ปัญหาราษฎรที่บุกรุกป่าโดยจัดตั้งเป็นหมู่บ้านป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2518 และให้สิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (สทก.) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522

หน่วยงานอื่นที่จัดที่ดินให้กับประชาชน ได้แก่ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป.) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก องค์การบริหารส่วนจังหวัด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) และกรมราชทัณฑ์ แต่หลังจากที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525²⁷ แล้ว การจัดที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ก็ต้องยุติลงหรือไม่สามารถขยายโครงการต่อไปได้ คงเหลือหน่วยงานหลักทำหน้าที่ในการจัดที่ดิน คือ ส.ป.ก. ส่วนหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายให้อำนาจจัดที่ดิน เช่น กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมประชาสงเคราะห์ ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อรักษางานเดิมหรือดำเนินการในพื้นที่เฉพาะตามนโยบายเท่านั้น

²⁵ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. มีนาคม 2544. รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด”. ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). หน้า 3-16.

²⁶ ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 การกล่าวถึงกรมประชาสงเคราะห์ให้หมายถึงกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

²⁷ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

2.3.2 ปัญหาในการจัดที่ดินทำกิน

ปัญหาในการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน เกิดจากโครงสร้างทางนโยบาย กฎหมาย และองค์กร รวมทั้งบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ประชาชนที่ถือครองที่ดินแสวงหาแนวทางในการนำที่ดินไปใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองมากที่สุด ซึ่งอาจเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขการถือครองที่ดินและไม่สอดคล้องหรือเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดิน ตัวอย่างงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน ได้แก่

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ (2549)²⁸ ได้ทำการศึกษาในโครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ปัญหาของการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน เกิดจากการมีกฎหมายหลายฉบับ แต่ละฉบับได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดินรวมตลอดถึงการให้สิทธิในที่ดินและเอกสารสิทธิในที่ดินไว้แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ ปัญหาความสับสนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดที่ดินและสิทธิในที่ดินระหว่างประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดิน ทำให้การบริหารงานขาดความเป็นเอกภาพและมีค่าใช้จ่ายสูง และก่อให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องต่าง ๆ คือ

(1) เรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับสิทธิ ประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 จัดที่ดินให้แก่ประชาชนทั่วไปที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จัดให้เฉพาะเกษตรกรหรือผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร จึงมีข้อจำกัดในการจัดที่ดินมากกว่า

(2) ขนาดของที่ดินที่จะจัดให้ ประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 กำหนดไม่เกิน 50 ไร่ ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไม่เกิน 50 ไร่ หรือถ้าเลี้ยงสัตว์ใหญ่ไม่เกิน 100 ไร่ หรือถ้าครอบครองที่ดินของรัฐมาก่อนให้ได้ไม่เกิน 100 ไร่ เป็นต้น ขนาดที่ดินที่จัดให้จึงไม่เท่ากัน

(3) ค่าตอบแทนที่จะเสียให้กับรัฐ ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กำหนด พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 กำหนดเพียงค่าช่วยทุน ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้เกษตรกรต้องจ่ายค่าเช่า หากต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องจ่ายค่าเช่าซื้อ

(4) ประเภทของที่ดินที่จะจัดให้ ประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ให้นำที่ดินของรัฐมาจัดให้ทำประโยชน์ และที่อยู่อาศัย ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้จัดที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

²⁸ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. 2549. รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน”. ภายใต้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ เสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

(5) เงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ต่างก็มีเงื่อนไขให้ผู้ที่ได้รับจัดที่ดิน ปฏิบัติในการเข้าทำประโยชน์ ถ้าไม่ทำตามเงื่อนไขก็จะถูกสั่งให้คืนสิทธิในที่ดิน

(6) สิทธิในที่ดินแตกต่างกัน โดยประมวลกฎหมายที่ดินห้ามโอนสิทธิในที่ดิน 5 หรือ 10 ปี พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ห้ามโอนสิทธิในที่ดิน 5 ปี พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ห้ามโอนสิทธิในที่ดินตลอดไป

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร (2552)²⁹ ได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน ระบุว่า ที่ดินที่รัฐนำมาจัดให้แก่ประชาชนตามกฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายปฏิรูปที่ดิน พบว่าผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินไปแล้ว ส่วนหนึ่งได้ขายที่ดินให้กับผู้อื่น ถึงแม้กฎหมายจะห้ามโอนก็ตาม นอกจากนั้น พื้นที่เกษตรกรรมในภาพรวมมีแนวโน้มลดลงตามการขยายตัวของพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง มีการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์เพื่ออุตสาหกรรม พื้นที่เพื่ออยู่อาศัย นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลง ได้แก่ ราคาของผลผลิตที่ตกต่ำลง ปริมาณผลผลิตต่อไร่ที่ลดลงอันเนื่องมาจากการขาดการบำรุงรักษาที่ดินที่เหมาะสม ขนาดแปลงที่ดินโดยเฉลี่ยต่อครัวเรือนลดลงเรื่อย ๆ เนื่องมาจากการแบ่งแยกที่ดินให้ลูกหลาน เกษตรกรต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตภายนอกเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ไม่สามารถยังชีพอยู่ได้ด้วยผลผลิตทางการเกษตรเพียงอย่างเดียว ทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนี้ ปัจจัยเรื่องขนาดที่ดินแล้ว ปัจจัยด้านความไม่แน่นอนของราคาผลผลิตและความไม่แน่นอนของปริมาณฝน โรคพืช และแมลงต่าง ๆ ที่คาดว่าจะมีมากขึ้นจากผลของการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้ ปัญหามลพิษยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เร่งให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการทำการเกษตรไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น

ที่ดินของรัฐประเภทอื่น เช่น ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้าม หรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง มีราษฎรอยู่อาศัยและทำประโยชน์จำนวนมาก เห็นได้จากตัวเลขความต้องการให้แก้ไขปัญหาที่ดินของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2548 เป็นแปลงรับรองสิทธิ จำนวน 18,141,408 ไร่ (หมายถึงราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดินของรัฐอยู่แล้วแต่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์) และแปลงว่างที่สามารถจัดคนเข้าทำกินได้ จำนวน 185,082 ไร่ จึงทำให้มีกรณีพิพาทระหว่างทางราชการและราษฎรในหลายพื้นที่ รวมทั้ง ที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์รับมอบที่ดินที่ใช้ใน

²⁹ กลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลผลิตเกษตรกรรม สำนักกรรมการวิสามัญพิจารณา 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. พฤศจิกายน 2552. รายงานผลการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร.

ราชการมาขึ้นทะเบียน มีการโต้แย้งสิทธิระหว่างทางราชการกับราษฎรที่เห็นว่าตนอยู่ในที่ดินมาก่อนการสงวนหวงห้าม เนื่องจากที่ดินดังกล่าวจำนวนหนึ่งยังมิได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่มีขอบเขตที่แน่นอน จึงต้องใช้มาตรการพิสูจน์สิทธิว่าทางราชการหรือราษฎรมีสิทธิดีกว่า ซึ่งปัจจุบันปัญหาดังกล่าวมีอยู่ในพื้นที่ของทุกจังหวัด และในขณะที่กำลังพิสูจน์สิทธิการเข้าถือครองที่ดิน จึงทำให้เกิดข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ จนในบางพื้นที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้จับกุมและดำเนินคดีราษฎรที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งมีการขับไล่ราษฎรออกจากพื้นที่

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 เป็นกลไกหนึ่งในการกำกับติดตามดูแลให้ ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน แต่ก็มีปัญหาความล่าช้าและไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินจึงพบได้เกือบทุกพื้นที่ของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาระหว่างภาครัฐด้วยกัน หรือระหว่างภาครัฐกับประชาชน หรือในระหว่างประชาชนด้วยกัน และเป็นปัญหาที่ตกค้างมาอย่างต่อเนื่อง

ฉันทกร โคตรสิงห์ (2556)³⁰ ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงบทเรียนจากการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบาย การขาดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจในการดำเนินนโยบาย ความไม่พร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดความจริงจังในการแก้ปัญหา ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะต้องได้รับการสนับสนุน ทางการเมืองทั้งจากฝ่ายรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

รัชณี โพธิ์แทน และคณะ (2562)³¹ ได้ทำการศึกษา นโยบาย กฎหมาย และสถานการณ์ การถือที่ดินป่าไม้ของเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ผลการศึกษาพบว่า มีข้อจำกัดในการรับรองสิทธิในการถือครองที่ดินป่าไม้ โดยมีสาระสำคัญคือ

(1) นโยบายของภาครัฐในการรับรองสิทธิเป็นนโยบายเชิงเดี่ยว มุ่งแก้ไขปัญหาหรือดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งเฉพาะ ขาดการมองปัญหาและการจัดการแกไขปัญหาอย่างบูรณาการ กล่าวคือ มีการกำหนดระเบียบและเงื่อนไขการใช้ที่ดินไว้อย่างรัดกุมแต่ในเชิงปฏิบัติไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ที่ดินถูกขายเปลี่ยนมือ จำนวนผู้ไม่มีที่ดินทำกินเพิ่มขึ้นเรื่อย และประชาชนขาดความรู้ ความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดความคุ้มค่า เนื่องจากรัฐไม่สามารถผลักดันให้เป็นรูปธรรมได้

³⁰ ฉันทกร โคตรสิงห์. 2557. การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ. หลักสูตรการบริหารการพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. วารสารพัฒนาสังคม ปีที่ 16 ฉบับที่ 1/2557.

³¹ รัชณี โพธิ์แทน และคณะ. ธันวาคม 2562. รายงานศึกษานโยบาย กฎหมาย และสถานการณ์ การถือที่ดินป่าไม้ของเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ. ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า ประเทศไทย. พิมพ์ครั้งแรก พิมพ์ที่: บริษัทไฮสปิท เลเซอร์ปริ้นท์ จำกัด.

(2) ระบบกฎหมายของภาครัฐยังคงมีมุมมองเรื่องสิทธิแบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ และกรรมสิทธิ์ของเอกชน รวมทั้งการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการป่า ทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นมาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับสิทธิและอำนาจของรัฐเหนือทรัพยากรทั้งที่ดินและป่าไม้ การปรับตัวของกฎหมายทำได้ค่อนข้างล่าช้า

(3) ศักยภาพของผู้ถือครองที่ดินป่าไม้ ต้องยอมรับประการหนึ่งว่า ผู้ถือครองที่ดินรายย่อยในเขตป่าส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่ยังขาดโอกาสทางสังคม มีความยากจน มีความเข้าใจในการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนจำกัด รวมทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนระบบการผลิตที่เอื้อต่อการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนได้ ทำให้เกิดปัญหาที่ดินหลุดมือ หรือการขายที่ดิน เมื่อถูกบีบคั้นจากภาวะทางเศรษฐกิจ

(4) รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญต่อสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพในท้องถิ่น การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 มีหลักการพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาอย่างยั่งยืน และคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญที่จะทำให้ลดการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดิน และสนับสนุนให้มีการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน

2.3.3 การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมีมาตั้งแต่หลังจากที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2550

จากผลการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ของวารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ (2543)³² สรุปได้ว่าองค์กรที่มีหน้าที่จัดการดูแลที่ดินของประเทศไทยมีความหลากหลายตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การจัดการดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง แนวทางแก้ไขคือ การวางระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน ปรับปรุงองค์กรและกฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ที่จะทำให้การจัดการที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดได้

คณะรัฐมนตรีในการประชุม เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 มีมติเห็นชอบในหลักการแผนงานและหน่วยงานหลักรับผิดชอบการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยรวม 7 แผนงาน หนึ่งในแผนงานนั้น คือ แผนงานปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดิน

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) จึงมอบหมายให้ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้มีกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการที่ดินหรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนด

³² วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ. 2543. รายงานฉบับสมบูรณ์ “การศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด”. สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

นโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติ³³ ต่อมาสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยการศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งมีรายงานในเดือนพฤษภาคม 2547³⁴ สนับสนุนการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเช่นเดียวกัน หลังจากนั้นแนวคิดสนับสนุนการออกกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติได้ถูกนำเสนอในรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรหลายชุด³⁵

ในปี 2557 รัฐบาลโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายรัฐต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้ระบุถึงการเร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน ดังนั้น จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557³⁶ โดยมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

เมื่อวันที่ 14 เมษายน 2562 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป³⁷ กำหนดให้มี

³³ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. มกราคม 2547. รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.).

³⁴ อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. 2547. รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน”. ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

³⁵ (1) รายงานผลการพิจารณาศึกษา ปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ์ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ์ สภาผู้แทนราษฎร, กลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลผลิตเกษตรกรรม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตุลาคม 2551

(2) รายงานผลการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชนของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร, กลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลผลิตเกษตรกรรม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พฤศจิกายน 2552

(3) รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน การออกเอกสารสิทธิ์ และกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ สภาผู้แทนราษฎร, กลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลผลิตเกษตรกรรม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เมษายน 2555

³⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 206 ง ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2557 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2557

³⁷ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 49 ก วันที่ 14 เมษายน 2562

“คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “คทช.” เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

ภายใต้การดำเนินงานของ คทช. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามภารกิจของ คทช. จำนวน 9 คณะ ในจำนวนนี้มีคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน จำนวน 4 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และ คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด) และได้จัดทำคู่มือ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนภายใต้ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 3³⁸ เพื่อเป็นแนวทางในการอนุญาต ซึ่งเป็นเพียงการรวบรวมหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับประเภทที่ดินที่จะอนุญาต แต่ไม่ได้มีการออกกฎหมาย กฎ หรือระเบียบใหม่แต่อย่างใด

2.3.4 การแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนให้มีเอกภาพและลดความเหลื่อมล้ำ

เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชน จึงมีการศึกษาวิจัยและให้ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา ทั้งในระดับยุทธศาสตร์ นโยบาย กฎหมาย และองค์กร เพื่อให้การจัดที่ดินทั้งประเทศมีความเป็นเอกภาพ เกิดความเท่าเทียม และลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดิน ซึ่งการแก้ไขปัญหาในระยะยาว มีข้อเสนอมีกฎหมายใหม่ที่เป็นกฎหมายกลาง และข้อเสนอให้มีองค์กรกลางเพื่อให้การจัดที่ดินทั้งประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีมาตรฐานเดียวกัน

โสภณ ชมชาญ และคณะ (2558)³⁹ ได้ทำการศึกษาปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน: ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ โดยได้นำเสนอการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้น 3 ด้าน คือ ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และ ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกิน สำหรับยุทธศาสตร์ด้านที่ดินทำกิน มี 3 มาตรการ 8 แนวทาง ดังนี้

มาตรการที่ 1 การจัดที่ดินทำกินในอนาคต มี 2 แนวทาง ได้แก่ (1) การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน (2) การให้สิทธิในที่ดินในโครงการจัดที่ดินทำกิน

มาตรการที่ 2 การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน มี 4 แนวทาง ได้แก่ (1) การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน (2) เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 (3) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

³⁸ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.). พุศจิกายน 2563. คู่มือ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาลภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ

³⁹ โสภณ ชมชาญ และคณะ. พุศจิกายน 2558. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน: ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

มาตรการที่ 3 การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดไว้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน มี 2 แนวทาง (1) ติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน (2) ระงับการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับที่ดินทำกินจากรัฐ

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ (2549)⁴⁰ ได้ทำการศึกษาในโครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน โดยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. เป็นการกำหนดให้มีกฎหมายใหม่ โดยกำหนดให้มีกรมบริหารจัดการที่ดินขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดิน การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพัฒนาในด้านต่าง ๆ ในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐและพื้นที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมุ่งเน้นให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อให้การใช้ที่ดินของรัฐเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร (2552)⁴¹ ได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน โดยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ เช่น กฎหมายควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ ในรูปของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ ขึ้นมาทดแทนคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ ผลการพิจารณาหรือมติของคณะกรรมการนโยบายที่ดินควรมีผลทางกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติ โดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะเรื่องอีก สำหรับมาตรการผ่อนปรนให้ราษฎรที่ทำกินในเขตป่าไม้อยู่ในพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ยังคงมีความจำเป็นต้องให้มีผลใช้ปฏิบัติอยู่ระยะหนึ่ง แต่ควรปรับปรุงหรือยกเลิกเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังเสนอให้มีการรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เข้าด้วยกัน ส่วนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น ส่วนหนึ่งอาจรวมกับกรมป่าไม้ อีกส่วนหนึ่งอาจนำไปรวมกับกรมประมง

ในการแก้ไขปัญหาระยะยาว ควรเสนอออกกฎหมายเพื่อบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปพร้อมกัน เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ก็สามารถปรับโอนงานการแก้ไขปัญหาคารบูกrukและการไร้ที่ดินทำกินไปดำเนินการ รัฐไม่จำเป็นต้องให้สิทธิในที่ดินในทันที ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินอาจต้องพิสูจน์โดยการทำประโยชน์ในที่ดินระยะเวลาหนึ่ง หากไม่ต้องการทำประโยชน์ก็จะต้องออกไปจากที่ดินและรับค่าชดเชยไปตาม

⁴⁰ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. 2549. รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน”. ภายใต้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิ์ให้มีความเป็นเอกภาพ เสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

⁴¹ กลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลผลิตเกษตรกรรม สำนักกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร.

ความเหมาะสมตามระยะเวลาที่ทำประโยชน์ รัฐจะนำที่ดินไปจัดให้กับผู้อื่นที่ต้องการ สำหรับการบริหารจัดการที่ดิน รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น และการกระจายที่ดินในอนาคตควรค่อย ๆ ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลรักษา บริหารจัดการและใช้ประโยชน์ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในปัจจุบันจะปรับเปลี่ยนหน้าที่จากหน่วยงานปฏิบัติมาเป็นหน่วยงานตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและให้คำแนะนำทางวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ (2561)⁴² ได้ทำการศึกษาแนวทางการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน ได้วิเคราะห์ความเหมือนหรือความแตกต่างระหว่างการจัดที่ดินตามกฎหมายหลายฉบับในประเด็นต่าง ๆ ไว้ ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ความเหมือนหรือความแตกต่างระหว่างการจัดที่ดินตามกฎหมายหลายฉบับในประเด็นต่าง ๆ

กฎหมาย	ประเภทที่ดิน		ผู้ได้รับที่ดิน	เนื้อที่ขั้นสูง	สิทธิในที่ดิน	เอกสารสิทธิ	เงื่อนไข/ข้อจำกัด
	รัฐ	เอกชน					
1. ประมวลกฎหมายที่ดิน	✓		ผู้ยากจน/ ผู้ครอบครอง	50 ไร่	กรรมสิทธิ์	โฉนด/น.ส. 3	10 ปี
2. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	✓		ผู้ยากจน	50 ไร่	กรรมสิทธิ์	โฉนด/น.ส. 3	5 ปี
3. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	✓	✓	เกษตรกร	50-100 ไร่	กรรมสิทธิ์ ห้ามโอน	โฉนด/น.ส. 3	ตลอดไป
4. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	✓		ผู้ครอบครอง	20 ไร่	อนุญาต	หนังสือ อนุญาต	5-30 ปี
5. พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510	✓		ทหารผ่านศึก	25 ไร่	กรรมสิทธิ์	โฉนด/น.ส. 3	ไม่มี
6. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518	✓		ผู้ครอบครอง	15 ไร่	เช่า	สัญญาเช่า	30 ปี
7. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553	✓		ชุมชน	ไม่กำหนด	อนุญาต	โฉนดชุมชน	ตาม กฎหมาย ของ หน่วยงาน

⁴² อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. มิถุนายน 2561. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาแนวทางการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน. ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

กฎหมาย	ประเภทที่ดิน		ผู้ได้รับที่ดิน	เนื้อที่ชั้นสูง	สิทธิในที่ดิน	เอกสารสิทธิ	เงื่อนไข/ ข้อจำกัด
	รัฐ	เอกชน					
8. พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบันบริหาร จัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554		✓	เกษตรกร/ ผู้ยากจน	ไม่กำหนด	กรรมสิทธิ์	โฉนด/น.ส. 3	ไม่มี
9. ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วย คณะกรรมการนโยบาย ที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557	✓		ผู้ยากจน/ ผู้ครอบครอง	ตาม กฎหมาย ของ หน่วยงาน	อนุญาต	หนังสือ อนุญาต/ สัญญาเช่า	5-30 ปี

ที่มา: อิทธิพล (2561), หน้า 110 – 111.

ผลการศึกษาเสนอว่า การจัดที่ดินตามแผนงานควรเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะที่ดินของรัฐที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้วและไม่สามารถโยกย้ายเท่านั้น และจัดที่ดินตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ควรเน้นการจัดหาที่ดินจากเอกชนที่มีที่ดินเกินสิทธิ การอนุญาตโดยมีระยะเวลาควรมีแผนงานและระยะเวลาสิ้นสุด ควรปรับเปลี่ยนนิยามของผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน ควรอนุญาตให้ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินใช้ที่ดินส่วนหนึ่งประกอบอาชีพนอกเหนือจากการเกษตร ควรพิจารณาให้เป็นการเช่าระยะยาว (Lease) ควรออกกฎหมายจัดที่ดินฉบับใหม่ที่เป็นกฎหมายกลางมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายอื่นที่ขัดหรือแย้งให้ทุกหน่วยงานที่มีภารกิจจัดที่ดินถือปฏิบัติหรือรวมหน่วยงานจัดที่ดินที่มีอยู่เข้าด้วยกัน และรวมกองทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน และควรใช้มาตรการทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการจัดที่ดินด้วย

รัชณี โพธิ์แท่น และคณะ (2562)⁴³ ได้ทำการศึกษา นโยบาย กฎหมาย และสถานการณ์ การถือที่ดินป่าไม้ของเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีข้อเสนอแนะว่าควรมีการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายและกฎหมายให้สอดคล้องกับการรับรองสิทธิในที่ดินป่าไม้ ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องการเมืองที่ดิน แต่ต้องสร้างระบบและกลไกที่จะทำให้การถือครองที่ดินมีความมั่นคง ซึ่งกลไกภาครัฐที่เป็นทางการ ทั้งนโยบายและกฎหมายหากมีความเข้าใจชัดเจนจะเป็นแนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหาได้ รัฐควรพัฒนากลไกและเครื่องมือในการบริหารจัดการการถือครองที่ดินป่าไม้ การพัฒนาการมีส่วนร่วมและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างแรงจูงใจในการปลูกต้นไม้หรือการใช้ที่ดินป่าไม้อย่างยั่งยืน และการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ

⁴³ รัชณี โพธิ์แท่น และคณะ. ธันวาคม 2562. รายงานศึกษา นโยบาย กฎหมาย และสถานการณ์ การถือที่ดินป่าไม้ของเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ. ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า ประเทศไทย. พิมพ์ครั้งแรก พิมพ์ที่: บริษัทไฮสปิท เลเซอร์ปริ้นท์ จำกัด.

2.3.5 มาตรการเพื่อให้การจัดที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด

เพื่อให้วัตถุประสงค์ประสงค์ในการกระจายการถือครองที่ดินและแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน เมื่อประชาชนได้รับการจัดที่ดินแล้ว รัฐควรจัดให้มีมาตรการเสริมหรือมาตรการจูงใจที่จะทำให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อป้องกันปัญหาการโอนเปลี่ยนมือหรือการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผิดวัตถุประสงค์ โดยมีการศึกษาที่ได้นำเสนอแนวทางการใช้มาตรการต่าง ๆ มาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ (2543)⁴⁴ ได้ทำการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด นำเสนอเครื่องมือที่ใช้จัดการทรัพยากรที่ดินทางเศรษฐกิจที่จำเป็น โดยเครื่องมือที่สามารถนำมาใช้แก่การถือครองที่ดินของรัฐ เช่น ธนาคารที่ดิน ซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญในการจัดที่ดิน ควรมีการปรับปรุงให้มีความสามารถในการระดมที่ดินเพื่อประโยชน์ของผู้ไร่ที่ทำกินและเพื่อประโยชน์ในการเตรียมที่ดินเพื่อการขยายสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับชุมชนที่ขยายตัวขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดเก็บภาษีและรายได้จากทรัพยากรที่ดินทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดิน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเพิ่มรายได้มากยิ่งขึ้นย่อมมีประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินให้เกิดแก่ชุมชนในท้องถิ่นของตนมากยิ่งขึ้นและสะดวกขึ้น เป็นต้น

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร (2552)⁴⁵ ได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน โดยมีข้อเสนอแนะในด้านมาตรการเสริมรัฐควรใช้เครื่องมือต่าง ๆ ที่มีอยู่หรืออาจสร้างขึ้นใหม่เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม เช่น มาตรการด้านภาษี การปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดินให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ในขณะเดียวกันควรมีมาตรการเพื่อปกป้องการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร รัฐควรใช้มาตรการบริหารจัดการหรือกฎหมาย เพื่อคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์หรือได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว และควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการให้

⁴⁴ วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ. 2543. รายงานฉบับสมบูรณ์ “การศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด”. สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

⁴⁵ กลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลิตผลเกษตรกรรม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานผลการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน, คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร, พฤศจิกายน 2552

การสนับสนุนเกษตรกรที่ปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตจากเกษตรที่ใช้สารเคมีเป็นเกษตรอินทรีย์ และสร้างช่องทางการตลาดให้เกษตรกรเข้าถึงผู้บริโภค เป็นต้น

2.3.6 ผลการดำเนินโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2561)⁴⁶ ได้จัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ปี 2561 โดยศึกษาในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

โดยสรุปประเด็นจากการประเมินผลสัมฤทธิ์โครงการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในแต่ละองค์ประกอบได้ดังนี้ ด้านการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม พบว่านโยบายรัฐบาลให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน โดยเน้นการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรुक้าเขตป่าสงวน และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่ใช้เกษตรกร รวมทั้งการเร่งรัดจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน

ด้านการวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้า ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พบว่ารายได้ของกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 71.68 มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาทต่อปี จากการสอบถามสมาชิกโครงการพบว่ามีทั้งผู้ที่ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับแนวทางการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยผู้ที่ไม่เห็นด้วยยังคงต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายแปลง เพื่อที่จะนำเอกสารสิทธิ์ไปขอรับความช่วยเหลือจากทางราชการหรือขึ้นทะเบียนต่าง ๆ ตามกฎหมาย ดังนั้น ภาครัฐจึงควรเร่งทำความเข้าใจแก่สมาชิกให้เห็นด้วยกับแนวทางจัดที่ดินดังกล่าวเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงในการถือครองที่ดินของครัวเรือนในระยะยาว อย่างไรก็ตามผู้เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่เห็นว่านโยบายนี้เป็นประโยชน์โดยตรงและช่วยแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน ซึ่งสมาชิกได้รับการเปลี่ยนสถานะจากผู้บุกรุกเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ด้านสภาพของที่ดินพบว่าในบางพื้นที่เขตเขตที่ดินยังไม่ชัดเจน มีการทับซ้อนกับที่ดินของรัฐประเภทอื่นซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดที่ดิน ในด้านงบประมาณและบุคลากร พบว่างบประมาณและจำนวนบุคลากรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ รั้งวัด แบ่งแปลงในกระบวนการจัดที่ดิน และกระบวนการจัดที่ดินคัดเลือกราษฎรยังไม่เพียงพอ

ด้านการวิเคราะห์กระบวนการดำเนินงาน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นพื้นที่ที่มีการสำรวจข้อมูลการถือครองที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 จึงมีฐานข้อมูลการแบ่งแปลงที่ดินและรายชื่อผู้ถือครองเดิมแล้ว แต่จะต้องนำมาตรวจสอบให้เป็นปัจจุบัน ในการจัดที่ดิน กรณีผู้ครอบครองรายใหม่ที่มีการเปลี่ยนมือภาครัฐยังคงดำเนินการได้ล่าช้า เนื่องจากการต้องใช้เวลาในการตรวจสอบคุณสมบัติและ คพช. จังหวัดสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคุณสมบัติได้เป็นการเฉพาะราย ในด้านความเห็นต่อหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน ส่วนใหญ่เห็นด้วย แต่ในส่วนของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้ไม่เกิน 20 ไร่ นั้น แม้ว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จะเห็นว่าเหมาะสมแต่น้อยกว่าหลักเกณฑ์ข้ออื่น ๆ เนื่องจากบางพื้นที่มีการถือครองมาเป็นเวลานานและทำไร่

⁴⁶ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ปี 2561. เข้าถึงข้อมูลที่ www.nesdc.go.th.

หมุนเวียนทำให้มีการถือครองที่ดินจำนวนมาก ด้านความโปร่งใสของกระบวนการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ เห็นว่ามีความโปร่งใสยุติธรรม และเห็นด้วยกับผลการคัดเลือกที่มีความชัดเจนและครบถ้วนของรายชื่อ ด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ยังขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานทำให้การดำเนินงานไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ในระยะยาว ด้านการแก้ไขปัญหา ยังขาดการแก้ไขปัญหายังเป็นรูปธรรมจากภาครัฐ โดยเฉพาะปัญหา ด้านการตลาด ด้านการพัฒนาแปรรูปผลผลิต สมาชิกโครงการ ยังไม่มั่นใจหรือไม่พร้อมที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบ/ลงทุนการประกอบอาชีพส่งผลให้หลายพื้นที่มีแนวโน้มยังคงทำการเกษตรเชิงเดี่ยวต่อไป ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน บางชุมชนอยู่กระจัดกระจายไม่สามารถรวมกลุ่มอาชีพและไม่สามารถแสดงความต้องการที่ชัดเจนในการขอรับความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมการประกอบอาชีพได้ซึ่งต่างจากกรณีพื้นที่ปฏิรูปที่ดินที่การรวมกลุ่มมีความเข้มแข็งและการเลือกกิจกรรมสะท้อนความต้องการของสมาชิก ด้านการขับเคลื่อนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาส่งเสริมอาชีพยังคงอยู่ในรูปแบบการลดรายจ่ายครัวเรือนมากกว่าการปรับเปลี่ยนแนวคิด/แนวปฏิบัติไปสู่การพึ่งพาตนเองตามแนวทางการทำเกษตรตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ในขณะที่ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินค่อนข้างประสบความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำเกษตรกรไปสู่เกษตรแบบผสมผสาน ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กระบวนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคยังมีความล่าช้า เนื่องจากติดขัดกฎระเบียบและการตั้งงบประมาณ โครงการยังไม่สามารถทำได้ ความไม่พร้อมด้านสาธารณูปโภคทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปรับเปลี่ยนเป็นการทำเกษตรแบบผสมผสาน

ด้านการวิเคราะห์ผลผลิต ผู้เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่เห็นด้วยกับผลการคัดเลือกการจัดที่ดินที่มีความชัดเจน ครบถ้วนของรายชื่อ ในขณะที่ด้านการพัฒนาส่งเสริมอาชีพ มีหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่เข้าไปให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาปรับปรุงบำรุงดิน การให้ความรู้ในด้านการรวมกลุ่มและจัดทำบัญชีครัวเรือน ตลอดจนการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพเพิ่มเติม ในขณะที่พื้นที่ปฏิรูปที่ดินภาครัฐ สนับสนุนด้านการตลาดรับซื้อผลผลิตและการพัฒนาแปรรูปผลผลิตด้วย ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ติดขัดในปัญหาข้อกฎหมาย หน่วยงานของรัฐจึงไม่สามารถเข้าไปดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคได้เต็มที่

ด้านการวิเคราะห์ผลลัพธ์ โครงการก่อให้เกิดประโยชน์ช่วยให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดินโดยเปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเป็นผู้อยู่อาศัยทำกินในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะได้รับความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐ แต่การเข้าร่วมโครงการยังไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาด้านการตลาด รวมทั้งยังไม่ได้ช่วยในเรื่องการแปรรูปผลผลิต ด้านความยั่งยืนในเบื้องต้นประชากรกลุ่มตัวอย่างมีแนวโน้มที่จะรักษาที่ดิน และเห็นว่าโครงการนี้จะสามารถช่วยยุติการซื้อขายเปลี่ยนมือในที่ดินของรัฐได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีกลไกติดตามตรวจสอบผู้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่อย่างรัดกุม

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2562)⁴⁷ ได้ทำการศึกษา**โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ** สำหรับผลการศึกษาในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ สรุปได้ว่า ด้านการรับรู้ข่าวสาร ส่วนใหญ่รับทราบหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน โดยหลักเกณฑ์ที่เห็นว่าไม่เหมาะสมมากที่สุด คือ คทช. จังหวัด สามารถยกเลิกการใช้ประโยชน์ที่ดินและเรียกคืนที่ดินในกรณีที่ผู้ได้รับที่ดินฝ่าฝืนข้อกำหนดการใช้ที่ดิน ด้านความพึงพอใจต่อการดำเนินงาน โดยภาพรวมมีความพึงพอใจ แต่ยังคงไม่เห็นด้วยกับหลักการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐแบบแปลงรวมโดยไม่ให้ออกสารสิทธิรายบุคคล การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพยังมีความพึงพอใจน้อยในด้านการตลาด การพัฒนาแปรรูปผลผลิต และการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ด้านผลกระทบจากการเข้าร่วมโครงการ พบว่าโครงการช่วยให้เกิดความมั่นคงในถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก แต่ยังไม่สามารถช่วยในเรื่องการพัฒนาการแปรรูปผลผลิตและการตลาดอย่างเป็นรูปธรรม ด้านความต้องการความช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากภาครัฐ พบว่าสมาชิกโครงการมีความต้องการที่ดินเพิ่มเติมมากที่สุด และด้านความเชื่อมั่นที่มีต่อการดำเนินโครงการ พบว่าสมาชิกโครงการมีความสุขมากขึ้นและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตมากขึ้น ตลอดจนมีความเชื่อมั่นว่าคนกับป่าสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเกื้อกูล

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะเห็นว่า การแก้ปัญหการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนได้รับการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งปัจจุบัน ได้การประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 แล้ว เมื่อวันที่ 14 เมษายน 2562 กฎหมายนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยการบูรณาการการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่แม้ว่าในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของ คทช. จะมีรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะการอนุญาตแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ โดยการอนุญาตให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และให้จังหวัดดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตนั้น แต่การจัดที่ดินยังคงต้องเป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในกฎหมายของประเภทที่ดินนั้น ซึ่งจากการศึกษาที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า หลักเกณฑ์ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินที่ใช้บังคับอยู่นั้น ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งยังมีความแตกต่างกันตามหน่วยงานที่มีอำนาจภายใต้กฎหมายและระเบียบที่ต่างกันออกไป ทำให้ผลการดำเนินงานยังคงมีปัญหาและอุปสรรค และไม่สามารถบรรลุผลตามที่วางไว้

⁴⁷ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ธันวาคม 2562. รายงานฉบับสมบูรณ์ **โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน**. ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. เสนอต่อกองยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยที่ผ่านมายังไม่ได้ทำการศึกษาในรายละเอียดเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในที่ดินประเภทต่าง ๆ ว่ามีความสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันเศรษฐกิจและสังคม และศักยภาพของพื้นที่และคนในพื้นที่หรือไม่ เพื่อที่จะนำไปสู่จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้ประชาชนในที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติ คุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะได้รับการจัดที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน สิทธิในที่ดิน และประโยชน์ตอบแทนรัฐที่เหมาะสม ดังนั้นในการศึกษานี้ จึงจะทำการศึกษาในรายละเอียดตามสภาพความเป็นจริงในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นประเภทที่ดินที่ได้มีการจัดที่ดินไปแล้วจำนวนมากที่สุด

2.3.7 สรุปผลบทเรียนและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่าการดำเนินงานด้านการจัดที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา เพื่อแก้ไขความยากจนและแก้ไขความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่นำมาเป็นบทเรียนในการดำเนินงานต่อไป ทั้งปัญหาเชิงนโยบาย กฎหมาย องค์กร และกระบวนการนำไปปฏิบัติ ในประเด็นคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนและไม่แน่นอนของนโยบาย กฎหมายและวิธีการจัดที่ดินของหน่วยงานราชการต่าง ๆ มีลักษณะที่ไม่เหมือนกันและไม่มีการประสานนโยบายและแผนงานระหว่างกันอย่างเหมาะสม ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับการจัดที่ดินตามนโยบายของรัฐทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน เป็นต้น อย่างไรก็ตามปัญหาบางประการอาจได้รับการปรับปรุงแก้ไขแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เพื่อให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ และการกำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด (มาตรา 10 (4)) และเพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ในหัวข้อนี้ จึงได้มีการสังเคราะห์บทเรียนที่ได้จากการดำเนินงานที่ผ่านมา โดยจำแนกตามประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินทำกินซึ่งยังไม่ได้มีการแก้ไข และจะเป็นประโยชน์แก่การวิเคราะห์แนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสำหรับการจัดที่ดินทำกินตามนโยบายของ คทช. ต่อไป

1) ความแตกต่างของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกิน

ตามที่ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความแตกต่างของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ข้างต้นนั้น จากการทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ยังพบว่าปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการจัดที่ดินของรัฐ ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน (พ.ศ. 2520)⁴⁸ ระบุว่า หน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชน

⁴⁸ อ่างถึงโน โสภณ (2558). หน้า 4-1 และ 4-2.

มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดิน จำนวนที่ดินที่จัดให้ การส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ และการจัดสร้างสาธารณูปการ รวมตลอดถึงการเรียกเก็บเงินชดเชยทุนของรัฐบาล ให้เป็นไปในแนวเดียวกันหรือสอดคล้องกัน ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในการจัดบริการของรัฐและบางกรณีก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ประชาชน ผู้รับบริการด้วย นอกจากนี้ ในการศึกษาของคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านโครงสร้างการบริหาร (พ.ศ. 2525)⁴⁹ ยังได้ระบุว่า การจัดที่ดินในพื้นที่ต่าง ๆ มีหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินงานแตกต่างกัน ทั้งจำนวนพื้นที่ และความช่วยเหลือของหน่วยงานนั้น ๆ ที่ให้กับราษฎรเป็นการสร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมทางหนึ่ง

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ประชาชน และสร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม

2) ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน

เพื่อป้องกันปัญหาการโอนเปลี่ยนมือการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดิน และให้การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินมีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ดังนั้น ในปี 2553 จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 โดยการนำที่ดินของรัฐมาจัดเป็นโฉนดชุมชน กล่าวคือ เป็นหนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย แม้ว่าหลักการดังกล่าวนี้ จะระบุไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างชัดเจน แต่จากผลการศึกษาของธันภัทร (2557) ระบุว่า มีผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับคำว่า “กรรมสิทธิ์ร่วม” ซึ่งส่วนหนึ่งตีความว่าหมายถึงสิทธิความเป็นเจ้าของในที่ดินร่วมกัน ในขณะที่บางส่วนเข้าใจว่าเป็นสิทธิร่วมกันโดยไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของที่ดินผืนดังกล่าวหรือไม่⁵⁰

จากบทเรียนดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าในการนำโครงการจัดที่ดินทำกินตามนโยบายของ คทช. ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นการอนุญาตแบบแปลงรวม โดยไม่ได้กรรมสิทธิ์ อาจจำเป็นต้องมีหลักการที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและประชาชนเข้าใจตรงกันว่าผู้ที่ได้รับจัดที่ดินมีสิทธิในที่ดินเพียงใด

3) ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน

จากการศึกษาของคณะกรรมการศึกษาเรื่องการจัดที่ดินเพื่อพัฒนา (พ.ศ. 2522)⁵¹ ระบุว่า การจัดที่ดินยังขาดระบบการคัดเลือกราษฎรที่ควรจะได้รับความช่วยเหลือย้อนหลังเปิดช่องว่างให้ผู้มีความเดือดร้อนน้อยมีโอกาสได้รับความช่วยเหลือก่อน ผู้มีความเดือดร้อนมากซึ่งในส่วนรวมแล้วก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรในพื้นที่ที่มีปัญหาการถือครองที่ดินรุนแรง นอกจากนี้ การรับราษฎรที่ไม่เคยมีอาชีพทางเกษตรมา

⁴⁹ อ้างถึงใน โสภณ (2558). หน้า 4-3 ถึง 4-7.

⁵⁰ ธันภัทร (2557). หน้า 13.

⁵¹ อ้างถึงใน โสภณ (2558). หน้า 4-2 ถึง 4-3.

ก่อน ก่อให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลัง และการศึกษาศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2562) พบปัญหาในการจัดที่ดินทำกินตามนโยบายของ คทช. ว่าข้อมูลรายชื่อบุคคลที่จะได้รับการจัดที่ดินไม่เป็นปัจจุบันหรือไม่ตรงกับความเป็นจริง ขาดการกำหนดหลักเกณฑ์จากระดับนโยบายสำหรับกรณีที่เป็นแปลงว่าง เช่น ผู้ครอบครองเสียชีวิต การแบ่งมรดก และชื่อไม่ตรงแปลง และความล่าช้าในการดำเนินงานในกรณีการครอบครองที่ดินเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการแบ่งแปลงจากหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ให้เรียบร้อย⁵²

ดังนั้น ระบบการคัดเลือกผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน รวมถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาสำหรับที่ดินแปลงว่างที่ดินแปลงว่าหรือที่ดินได้รับการตกทอดทางมรดกก่อนที่จะได้รับการจัดที่ดินควรมีแนวทางการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง

4) การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่าภายใต้ข้อจำกัดด้านเนื้อที่ที่ดินและศักยภาพของที่ดิน

งานศึกษาหลายฉบับ ระบุถึงปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสม ในประเด็นด้านการวางแผนการใช้ที่ดิน การพิจารณาศักยภาพของที่ดินและการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ การคำนึงถึงผลผลิตที่ได้จากการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความต้องการของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน เป็นต้น ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยในการส่งเสริมให้มีการใช้ที่ดินที่มีเนื้อที่จำกัดเพื่อให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด เพื่อให้ประชาชนผู้ยากไร้หลุดพ้นจากความยากจน

จากการศึกษาของคณะทำงานศึกษาเรื่องการจัดที่ดินเพื่อพัฒนา (พ.ศ. 2522)⁵³ ระบุถึงปัญหาการวางแผนการใช้ที่ดิน ว่าการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีลักษณะและแผนงานที่ค่อนข้างจะแน่ชัดคงจะมีเฉพาะในเขตที่ดินภายใต้การชลประทานบางโครงการ และโครงการจัดที่ดินของรัฐบาลบางประเภทเท่านั้น สำหรับเขตที่นอกเหนือไปจากนี้แม้จะได้มีการกำหนด “เขตเศรษฐกิจเกษตร” ไว้อย่างกว้าง ๆ และในทำนองเดียวกันกรมพัฒนาที่ดินได้ทำการสำรวจสภาพการใช้ที่ดินแล้วก็ตาม แต่ก็ยังขาดมาตรการหรือโครงการเพื่อจัดใช้ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการผลิตให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ที่ดินในเขตที่สูงเชิงเขา ที่ดินชายทะเลที่ดินเปรี้ยวและดินเค็ม และที่ราบตอนกลางภาคใต้ ปัจจุบันยังขาดการสำรวจข้อมูลทางวิชาการที่แน่ชัดในการที่จะนำที่ดินเหล่านี้มาใช้ให้เหมาะสมด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

การศึกษาของคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2528)⁵⁴ ระบุว่าด้วยภาวะทางเศรษฐกิจการขยายตัวที่ทำกินใหม่ที่ต้องการที่ดินเพิ่มมากขึ้น และต้องการบุกเบิกป่าใหม่นั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากพื้นที่ ๆ ได้รับ สทก. อยู่มาก โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนนํ้าที่เพิ่มขึ้นในทุกภาคแม้แต่ในเขตภาคใต้บางท้องที่ ปัญหานี้ ส่วนมากจะเกิดในบริเวณที่ดอน และที่ลาดเชิงเขา ในภาคเหนือ ส่วนในภาค

⁵² ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2562). หน้า 6-16.

⁵³ อ่างถึงโน โสภณ (2558). หน้า 4-2 ถึง 4-3.

⁵⁴ อ่างถึงโน โสภณ (2558). หน้า 4-16 ถึง 4-19.

ตะวันออกเฉียงเหนือที่ประสบปัญหาความอุดมสมบูรณ์ต่ำเนื่องจากดินทรายที่ให้ผลผลิตน้อยนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ป่าจะต้องถูกบุกรุกต่อไป

การศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน (พ.ศ. 2552)⁵⁵ ระบุว่า การที่นำที่ดินเกษตรกรรมที่สมบูรณ์ไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น เช่น กิจการอุตสาหกรรมที่อยู่อาศัย ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดน้อยลงตามลำดับ ผลกระทบที่สำคัญคือ การประกอบเกษตรกรรมในยุคต่อไปจำเป็นต้องนำพื้นที่ที่ไม่อุดมสมบูรณ์นำมาใช้แทนทำให้ต้นทุนการผลิตสูง ผลผลิตต่ำทั้งปริมาณและคุณภาพส่งผลต่อแหล่งผลิตอาหารของชาติและของโลก

การศึกษาศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2562) พบว่าในการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพนั้น ยังคงประสบปัญหาว่ากฎหมายของหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพในพื้นที่ การจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินการไม่เพียงพอและขาดความต่อเนื่องในพื้นที่ดำเนินการเดิม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินงานในพื้นที่โครงการ คทช. แบบแยกส่วนและขาดความต่อเนื่อง ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการจัดสรรงบประมาณ การขาดการกำหนดแผนการดำเนินงานในระยะเพื่อสร้างความยั่งยืนในการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้กับประชาชนในพื้นที่ และในบางพื้นที่ขาดการสำรวจความต้องการของประชาชนก่อนการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมไม่เป็นไปตามความต้องการ ขาดการมีส่วนร่วม และขาดความสนใจจากประชาชน

5) ความต้องการการถือครองที่ดินระยะยาว

คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2528)⁵⁶ ได้ศึกษาผลกระทบโครงการสิทธิทำกิน (สทก.) และได้ระบุว่าลักษณะการขยายตัวของครอบครัว และค่านิยมของความรู้สึกเป็นเจ้าของที่ดินของราษฎร เป็นปัจจัยสำคัญในด้านสังคมที่ผลักดันให้ราษฎรต้องบุกรุกแผ้วถางเพื่อเตรียมแสดงความเป็นเจ้าของไว้ล่วงหน้า แต่ความมุ่งหวังที่แท้จริงนั้นก็เพื่อให้ที่ดินนั้น ๆ เป็นมรดกให้แก่ลูกหลานต่อไป ยกเว้น นายทุน ซึ่งมีความรู้สึกอยากเข้ามาครอบครองที่ เพื่อแสดงอิทธิพลของตนเองมากกว่าความรู้สึกที่อยากได้ไว้เพื่อทำประโยชน์แก่ประเทศชาติ และผลจากการศึกษาครั้งนี้ก็พอชี้ให้เห็นว่า ราษฎรส่วนใหญ่หวงแหนในกรรมสิทธิ์ สทก. ที่ตนได้รับ และส่วนมากไม่คิดโยกย้ายไปที่อื่นอีก

6) ปัญหาการซื้อขายเปลี่ยนมือ

การศึกษาของคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (พ.ศ. 2528)⁵⁷ ระบุว่า ปัญหาการซื้อขายเปลี่ยนมือ สทก. นั้นมีอยู่บ้าง แต่เจ้าหน้าที่ขาดหลักฐานและพยานที่จะเพิกถอนตามเงื่อนไข เพราะเป็นการสมยอมกันเอง และทำกันอย่างลับๆ จึงยากที่จะดำเนินการเพิกถอนตามเงื่อนไขได้

⁵⁵ อ้างถึงใน โสภณ (2558). หน้า 4-12 ถึง 4-14.

⁵⁶ อ้างถึงใน โสภณ (2558). หน้า 4-16 ถึง 4-19.

⁵⁷ อ้างแล้วข้างบนนี้

นอกจากนี้ จากการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและแรงจูงใจออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน (2552)⁵⁸ การจัดที่ดินที่ผ่านมาไม่ได้ลดปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน และไม่อาจทำให้ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน มีบุคคลบางกลุ่มเข้าสวมสิทธิในที่ดินที่จัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน นอกจากนี้ ยังมีการครอบครองที่ดินของรัฐเป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับปัญหาการบริหารจัดการที่ดิน มีการแบ่งแยกพื้นที่ในการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ออกเป็นเขตต่าง ๆ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ดังกล่าวมีความซ้ำซ้อน ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และผลของการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่ามีปัญหาทำให้การรักษาพื้นที่ป่าไม้ไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับราษฎร

7) กลไกการกำกับติดตามการปฏิบัติตามข้อกำหนดการใช้ที่ดิน

จากปัญหาการซื้อขายเปลี่ยนมือดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จากการศึกษาของคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2528)⁵⁹ แสดงให้เห็นถึงปัญหาในการกำกับติดตามการปฏิบัติตามข้อกำหนดการใช้ที่ดินและการใช้มาตรการการเพิกถอนสิทธิกรณีที่ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติผิดเงื่อนไข โดยมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการขาดหน่วยงานย่อยที่มีหน้าที่ติดตามผลการใช้ที่ดินที่ราษฎรได้รับ สทก. ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือไม่ มากน้อยเพียงไร

จากการทบทวนงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องในหัวข้อ 2.3 นี้ พบว่าปัญหาหลักที่สำคัญที่มีผลต่อการจัดที่ดินคือการขาดกฎหมายกลางและองค์กรที่จะบูรณาการนโยบายและแผนงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันปัญหาหลักดังกล่าวได้รับการปรับปรุงแล้วโดยการออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 สำหรับปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ควรได้รับการปรับปรุงคือความแตกต่างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งได้มีการหยิบยกมาตั้งแต่เริ่มแรก ก่อนแนวคิดการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนจะเกิดขึ้น แต่ยังคงไม่ได้รับการจัดการอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาและอุปสรรคอื่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ขาดการสร้างความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและประชาชนเกี่ยวกับเนื้อหาและการดำเนินตามนโยบาย แนวทางการดำเนินงานบางเรื่องยังไม่ชัดเจน เช่น ระบบการคัดเลือก กรณีผู้ครอบครองเสียชีวิต การแบ่งมรดก และกรณีชื่อไม่ตรงแปลง เป็นต้น การส่งเสริมให้ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่าภายใต้ข้อจำกัดด้านเนื้อที่ดินและศักยภาพของที่ดิน ประสิทธิภาพของการกำกับดูแลเพื่อป้องกันการซื้อขายเปลี่ยนมือและการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งประเด็นเหล่านี้จะได้นำมาใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการระบุปัญหาและแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินที่เป็นมาตรฐานต่อไป อย่างไรก็ตาม การระบุปัญหาและแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินที่เป็นมาตรฐานนั้น จำเป็นที่จะต้อง

⁵⁸ อ้างถึงใน โสภณ (2558). หน้า 4-12 ถึง 4-14.

⁵⁹ อ้างถึงใน โสภณ (2558). หน้า 4-16 ถึง 4-19.

การศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่เป้าหมายต่อไป เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

การทบทวนงานศึกษาวิจัยที่ผ่านมา ทำให้ทราบถึงปัญหาและสิ่งที่ได้รับการปรับปรุงไปแล้วในบางเรื่อง ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1) ปัญหาการขาดกฎหมายกลางและองค์กรที่จะบูรณาการนโยบายและแผนงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันได้รับการปรับปรุงโดยการออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

พ.ศ. 2562

(2) ความแตกต่างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้รับการจัดการที่เหมาะสม

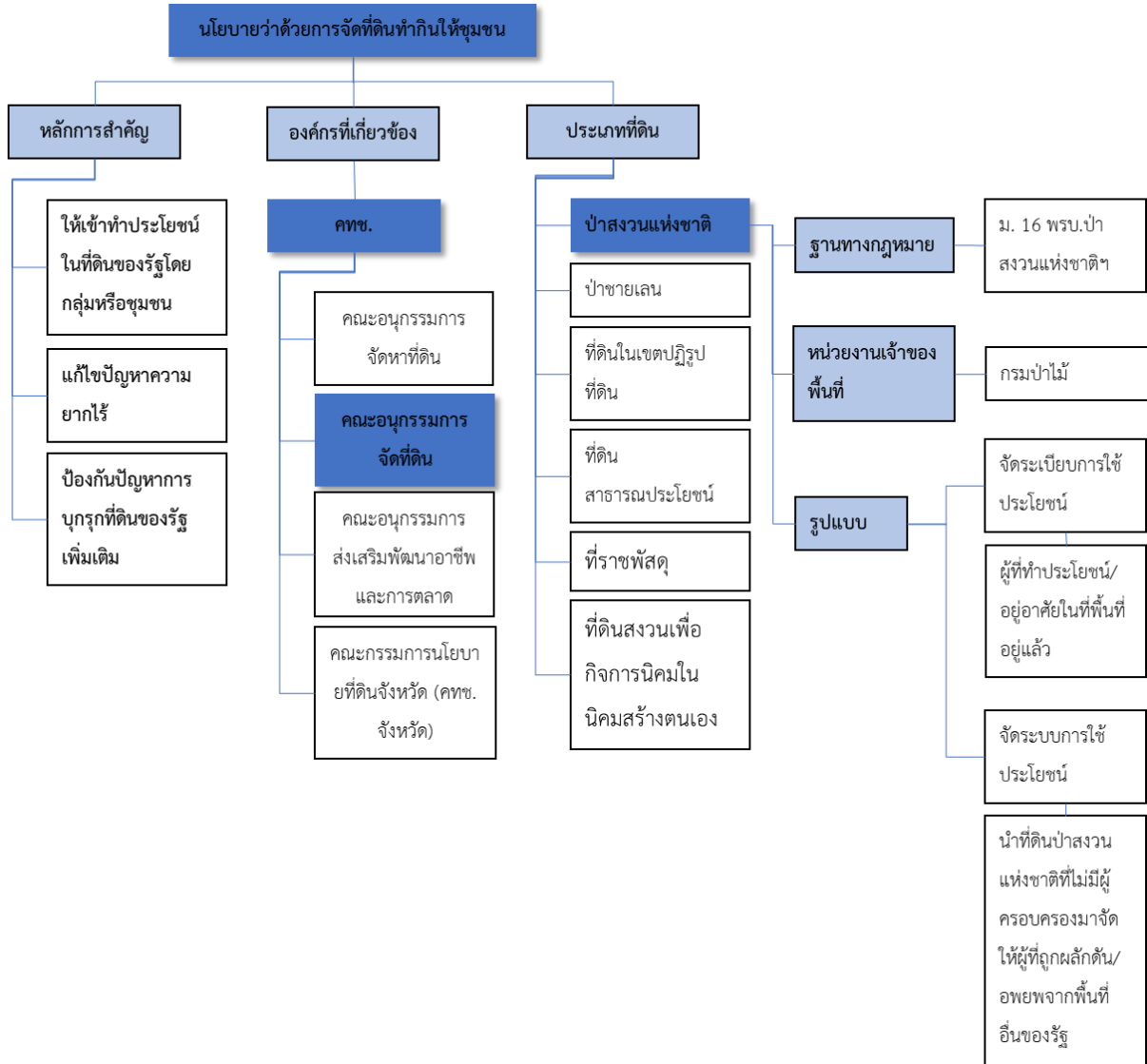
(3) ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะได้นำมาใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการระบุปัญหาและแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินตามขอบเขตของการศึกษานี้ต่อไป

2.4 สรุปปัญหาและข้อจำกัดในการจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน

จากการศึกษาในบทที่ 2 สรุปได้ว่า การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมเริ่มต้นมาจากจัดที่ให้ประชาชนตามที่กฎหมายในกฎหมายแต่ละฉบับ แต่การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชนนั้นมีความสำคัญมาจากนโยบายการจัดให้มีโฉนดชุมชน อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัญหาและข้อจำกัดหลายประการทำให้รัฐบาลมีการออกนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายเดิมหยุดชะงักลง สำหรับนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยได้มีการออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดให้มี คทช. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานตามนโยบายและบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดที่ดินตามประเภทที่ดินของรัฐที่กำหนด และ คทช. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย

สำหรับที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติ เป็นที่ดินประเภทหนึ่งอยู่นำมาจัดให้แก่ชุมชนภายใต้ต้นนโยบายนี้ การจัดที่ดินดำเนินการโดยกรมป่าไม้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยกำหนดรูปแบบการจัดที่ดินแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์สำหรับผู้ที่ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินนั้นอยู่แล้ว และการจัดระบบการใช้ประโยชน์ โดยการนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่มีผู้ครอบครองมาจัดให้แก่ผู้ที่ถูกผลักดันหรืออพยพมาจากพื้นที่อื่น

สำหรับความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของ คทช. กับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในป่าสงวนแห่งชาติ แสดงไว้ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ของ คทช. กับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในป่าสงวนแห่งชาติ

จากการทบทวนนโยบาย หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน และงานศึกษาที่ผ่านมาตามข้อ 2.1 ถึง 2.3 ข้างต้น สามารถสรุปปัญหาและข้อจำกัดการจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชนได้ ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 สรุปปัญหาและข้อจำกัดการจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน

เรื่อง	ปัญหาและข้อจำกัด	การดำเนินงานที่ผ่านมา
นโยบาย		
(1) นโยบายการจัดให้มีโฉนดชุมชน	(1) ความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบาย (2) การขาดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจในการดำเนินนโยบาย (3) ความไม่พร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ (4) การขาดความจริงจังในการแก้ปัญหาของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ปัญหาและข้อจำกัดนี้ นำมาสู่การจัดทำนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ต่อมาการดำเนินงานตามนโยบายนี้จึงหยุดชะงักลง
(2) นโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน	ยังไม่พบปัญหาเชิงนโยบาย	จากปัญหาและนโยบายของนโยบายการจัดให้มีโฉนดชุมชน จึงได้มีการปรับปรุงในเรื่องต่างๆ ได้แก่ มีรายละเอียดเนื้อหาสาระของนโยบาย มีการออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการจัดทำที่ดินใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่ อย่างไรก็ตามการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะได้ทำการศึกษาในการศึกษานี้
หลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในป่าสงวนแห่งชาติ	ข้อจำกัดของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินในการบรรลุผลตามนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน (1) อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยกลุ่มหรือชุมชน - เป็นการอนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (มิใช่กลุ่มหรือชุมชน) - คุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับจัดที่ดินพิจารณารายปัจเจกบุคคล - ไม่มีการกำหนดบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการการใช้ที่ดิน	คทช. ได้มีการจัดทำคู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ภายใต คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) และปรับปรุงหลายครั้ง ฉบับล่าสุด คือ ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 4 แต่หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน ยังคงเป็นไปตามที่กำหนดไว้เดิม โดยไม่มีปรับปรุงแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและการมีส่วนร่วม และหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องความยากไร้

เรื่อง	ปัญหาและข้อจำกัด	การดำเนินงานที่ผ่านมา
	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีการจัดตั้งกลุ่มหรือพิจารณาถึงความ เป็นชุมชนเพื่อรับการจัดที่ดิน (2) แก้ไขปัญหาความยากไร้ <ul style="list-style-type: none"> - เกณฑ์การพิจารณาอาจไม่สอดคล้องกับ สถานการณ์ความยากไร้และการแก้ไข ปัญหา ความยากจนตามบริบทปัจจุบัน - ความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน มี ข้อสังเกตว่าจะเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนทำ การเกษตรหรือไม่ (3) ป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพิ่มเติม <ul style="list-style-type: none"> - กลไกการกำกับดูแลขาดการมีส่วนร่วมของ ชุมชน 	
ปัญหา/ข้อจำกัดที่ได้ จากงานศึกษาวิจัยที่ผ่านมา	<ul style="list-style-type: none"> (1) การขาดกฎหมายกลางและองค์กรที่จะ บูรณาการนโยบายและแผนงานของหน่วยงาน ของรัฐที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ (2) ความแตกต่างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัด ที่ดินทำกินในกฎหมายฉบับต่าง ๆ (3) ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไป ปฏิบัติ 	<ul style="list-style-type: none"> (1) ปัญหานี้ได้รับการแก้ไขโดยการออก พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบาย ที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 (2) ยังไม่ได้รับการปรับปรุง (3) การระบุปัญหาและแนวทางการ ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินที่ เป็นมาตรฐานนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการ ศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ เป้าหมายต่อไป เพื่อให้ทราบถึง ข้อเท็จจริงและความเหมาะสมกับ สถานการณ์ปัจจุบัน

จากการศึกษาทบทวนในบทนี้ แสดงว่าในประเด็นเรื่องความแตกต่างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน ทำกินในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ตามแต่ละประเภทของที่ดิน (ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลน ที่ดินในเขตปฏิรูป ที่ดิน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่สงวนไว้เพื่อกิจการนิคมสร้างตนเอง) จำเป็นต้องมีการศึกษา ข้อมูลเชิงลึกในที่ดินแต่ละประเภท อย่างไรก็ตาม ตามขอบเขตของการศึกษานี้ จะได้ศึกษาเฉพาะการจัดที่ดิน ทำกินเพื่อเกษตรกรรมในป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น ดังนั้น จากตารางสรุปปัญหาและข้อจำกัดข้างต้น จึงมี ประเด็นที่จำเป็นต้องศึกษา รวบรวมข้อเท็จจริงในพื้นที่เป้าหมายเพื่อแสวงหาแนวทางการดำเนินการแก้ไขที่ เหมาะสม ได้แก่

(1) หลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในป่าสงวนแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเรื่องสิทธิ ชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและการมีส่วนร่วม และการแก้ไขปัญหาคความยากไร้

(2) ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น การรับทราบข้อมูลและการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่และชุมชน ขั้นตอนปฏิบัติในบางเรื่องที่ยังไม่ชัดเจน การส่งเสริมเกษตรกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น การกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประสิทธิผล เป็นต้น

การวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าว จำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในกฎหมายรวมถึงนโยบายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีรายละเอียดปรากฏในบทที่ 3

บทที่ 3

แนวคิด กฎหมาย และนโยบายที่ใช้ในการวิเคราะห์

ตามการศึกษาในบทที่ 2 ได้มีการระบุปัญหาและข้อจำกัดในการจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลตามนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของ คทช. โดยสรุปได้ว่าประเด็นปัญหาที่สำคัญมีอยู่สองประการคือ ประการแรก คือ ปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในป่าสงวนแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและการมีส่วนร่วม และการแก้ไขปัญหาคความยากไร้ และประการที่สอง คือ ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในบทที่ 3 นี้ จึงจะได้ทำการทบทวนแนวคิด กฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะวางกรอบแนวทางการรวบรวมข้อมูลในพื้นที่เป้าหมายในบทที่ 4 และเพื่อการวิเคราะห์ผลในบทที่ 5 ต่อไป

3.1 แนวคิดทฤษฎี

ในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนเพื่อให้เกิดผลและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ และเกิดความสมดุลทั้งในแง่ของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับนโยบาย กฎหมาย กฎ ระเบียบ ตลอดจนการนำนโยบายและกฎหมายไปปฏิบัติ นั้น จะต้องคำนึงหลักการที่สำคัญต่าง ๆ ทั้งในเชิงกฎหมายและสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการออกมาตรการบังคับ การส่งเสริม หรือการพัฒนาให้เป็นไปได้ในทิศทางที่เหมาะสม หลักการเชิงเศรษฐศาสตร์ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยส่งเสริมให้การอนุรักษ์และการพัฒนาวิถีชีวิตของชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ โดยการวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ผ่านแนวคิดการประเมินผลโครงการที่เหมาะสมเพื่อการวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม

3.1.1 ด้านการประเมินโครงการ

แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษานี้ มีลักษณะเป็นการประเมินโครงการ กล่าวคือ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบาย คทช. เพื่อระบุปัญหา อุปสรรค และประเมินว่าโครงการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่เป็นปัญหาและข้อจำกัดในมิติต่าง ๆ และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงต่อไป ดังนั้น แนวคิดการประเมินโครงการที่อาจนำมาปรับใช้แก่กรณีนี้ ได้แก่

1) การประเมินผลแบบ CIPP Model

แนวคิดการวิจัยเชิงประเมินผล (Evaluation Research) เป็นการประยุกต์ใช้วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology) ในลักษณะที่เป็นระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์มาใช้อย่างเป็นระบบ เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินโครงการกับเป้าหมายที่วางไว้ วิจัยและปรับปรุงการวางแผน การติดตามผล ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ทั้งโครงการที่ดำเนินไปแล้วและโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ การวิจัยเชิงประเมินผลจะเน้นถึงการรวบรวม ประมวล และวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศ เพื่อใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจบางอย่าง โดยอาจใช้วิธีการศึกษาแบบพรรณนา (Description Studies) หรือแบบการวิเคราะห์

(Implementation Analyses) วิธีใดวิธีหนึ่ง หรือใช้ทั้งสองวิธีก็ได้ โดยทำการประเมินผลสรุป (Summative Evaluation) หรือประเมินระหว่างดำเนินการ (Formative Evaluation)

สำหรับวิธีการประเมินผลโครงการ มีนักวิชาการได้นำเสนอไว้หลายรูปแบบ โดยแนวทางที่จะใช้ในการศึกษานี้ คือ วิธีการประเมินผลของ Daniel L. Stufflebeam ที่เรียกว่า “CIPP Model” ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบัน โดยมีประเด็นการประเมินแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

(1) ประเมินด้านบริบทสภาพแวดล้อม (Context Evaluation : C) พิจารณา และวิเคราะห์บริบทสภาพแวดล้อมของโครงการเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญ เกี่ยวกับความจำเป็นของผู้ได้รับผลประโยชน์ (Beneficiaries' needs) ความต้องการ (Need) ปัญหา (Problem) คุณสมบัติที่มีค่า (Asset) และโอกาส (Opportunities) รวมถึงประเมินพลวัตการเมือง (Political dynamics) ด้วย เพื่อออกแบบโครงการ กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ (Goal-setting tasks) แผนงาน พิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการ ความสอดคล้องกับนโยบายขององค์การหรือนโยบายของหน่วยงาน ความเป็นไปได้ที่จะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ

(2) ประเมินด้านปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation : I) เป็นการวิเคราะห์เพื่อใช้ข้อมูล ตัดสินใจต่อปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการว่าเหมาะสมหรือไม่ ความพอเพียงและความเหมาะสมของทรัพยากรต่าง ๆ ว่ามีส่วนช่วยให้โครงการบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ซึ่งมักจะประเมินด้านต่าง ๆ คือ ความพร้อมและความสามารถของหน่วยงานหรือคือตัวแทนในการจัด โครงการ การบริหารจัดการ กิจกรรม ทางเลือกที่ระบุในโครงการ การเลือกกลยุทธ์ (strategies) และยุทธวิธีที่ใช้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ การได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้โครงการดำเนินไปได้ เช่น หน่วยงานที่จะช่วยเหลือ ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ ความเป็นไปได้และเหมาะสมเพียงใด

(3) ประเมินด้านกระบวนการ (Process Evaluation : P) เป็นการประเมินระหว่างดำเนินโครงการ เพื่อหาข้อดี ข้อบกพร่องของการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ กิจกรรมใดทำได้หรือทำไม่ได้ เพราะเหตุใด มีอุปสรรคและปัญหาอะไรบ้าง มีการแก้ไขปัญหายังไร การประเมินในส่วนนี้จะมีประโยชน์อย่างมาก ในเชิงการพัฒนาและการออกแบบนโยบาย โดยเฉพาะการประเมินความก้าวหน้า (Formative Evaluation)

(4) ประเมินด้านผลผลิต (Product Evaluation : P) เป็นการประเมินเพื่อดูว่าผลที่เกิดขึ้นเมื่อสิ้นสุดโครงการประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ โดยอาศัยข้อมูลจากการประเมินสภาพแวดล้อม (Context) ปัจจัยเบื้องต้น (Input) และกระบวนการ (Process) ร่วมด้วย เพื่อตรวจสอบว่าเกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ คุณภาพของผลลัพธ์ เป็นอย่างไร เกิดผลกระทบหรือผลข้างเคียงหรือไม่

2) การวิเคราะห์ต้นทุน – อรรถประโยชน์

การพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการจัดสรรที่ดินให้กับผู้ยากไร้ จำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และต้นทุนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ในทางเศรษฐศาสตร์การประเมินโครงการว่าโครงการใดจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดอาจ

จำเป็นต้องวิเคราะห์และเปรียบเทียบทั้งด้านต้นทุนและผลของโครงการว่าให้ผลคุ้มค่าหรือไม่ หากแต่ข้อจำกัดของการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการนั้น ๆ จะต้องสามารถคิดค่าเป็นตัวเงินได้ซึ่งอาจมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติได้

อย่างไรก็ตาม มีแนวทางในการประเมินโครงการอีกรูปแบบหนึ่ง ได้แก่ การวิเคราะห์ต้นทุน – อรรถประโยชน์ (Cost – Utility Analysis) เป็นหลักการวิเคราะห์วิธีเดียวกับการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ เพียงแต่วิธีการคิดมูลค่าของผลประโยชน์จะไม่ใช้หน่วยเงิน แต่ใช้วัดจากอรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจแทน ซึ่งวิธีการดังกล่าวมักจะใช้ประเมินในโครงการที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ซึ่งผลการวิเคราะห์มักจะสรุปในรูปแบบของต้นทุนต่อหนึ่งวัน/ปี ที่ทำให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น อันเป็นผลมาจากการดำเนินงานของโครงการนั้น ๆ หากแต่ความยากในการแปลงผลของโครงการคือ การแปลงผลของโครงการให้อยู่ในหน่วยวัดเชิงคุณภาพ

3.1.2 ด้านกฎหมายและสังคม

แนวคิดด้านกฎหมายและสังคมที่นำมาปรับใช้แก่การวิเคราะห์ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการกระจายการถือครองที่ดิน สิทธิชุมชน และแนวคิดภูมิสังคม

1) หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นหลักพื้นฐานของทางกฎหมาย สำหรับการปกครองและบังคับใช้กฎหมายภายใต้การปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เพื่อประกันให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ผู้อยู่ภายใต้การปกครองได้อย่างแท้จริง ดังนั้น หลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมายความเป็นกฎหมายทั่วไปของกฎหมายความเป็นอิสระของศาลการเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ในวงวิชาการต่างประเทศ มีนักวิชาการที่ได้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ เช่น

Joseph Rez เสนอในปี ค.ศ. 1977 ว่า หากหลักนิติธรรมเป็นเพียงการปกครองโดย กฎหมายก็ไม่มี ความหมาย ต้องมีหลักทั่วไปเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานบางอย่างประกอบด้วย

Jeffrey Jowell สรุปว่าหลักนิติธรรมจะเป็นหลักเกี่ยวกับกลไกการใช้กฎหมาย (Procedure) ตั้งแต่วิธีการควบคุมดุลพินิจการวางหลักให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีฐานทางกฎหมายและการกำหนดกระบวนการในการออกกฎหมายหรือคำสั่ง แต่ขณะเดียวกันหลักนิติธรรมจะต้องเกี่ยวข้องกับสาระของการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองด้วย อันเป็นเรื่องในทางสาระบัญญัติ (Substance) โดยหลักนิติธรรม ก็คือหลักรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั่นเอง

Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกัน อธิบายลักษณะของกฎหมายที่จะช่วยสร้างให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรม ว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ คือ

- กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
- กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
- กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
- กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
- กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้
- กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
- กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

นอกจากนี้ มีนักวิชาการของไทยที่กล่าวถึงความหมายของหลักนิติธรรม เช่น

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล เรียก The Rule of Law ที่ใช้ในประเทศไทยว่า “นิติธรรมไทย” โดยอธิบายว่า หลักอันเป็นพื้นฐานในการที่จะบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม หรือความยุติธรรมขึ้นในบ้านเมืองโดยใช้กฎหมายเป็นหลัก หลักนิติธรรมไทยจึงหมายถึงหลักนิติธรรมที่เป็นหลักพื้นฐานในการบัญญัติกฎหมายไทยให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เรียก “The Rule of Law” ว่า “ระบบกฎหมาย” แต่มิใช่ระบบในความหมายของการจัดหมวดหมู่ บางครั้งก็ใช้คำว่า “การนับถือกฎหมาย” ซึ่งสื่อความได้คือการใช้กฎหมายเป็นหลักยิ่งกว่ายึดตัวบุคคลและมุ่งให้ทุกคนยอมรับกฎหมายดังที่อธิบายว่า “ระบบกฎหมาย” (หลักนิติธรรม) หรือความนับถือกฎหมาย

ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทย์ เรียก หลักนิติธรรม ว่า “กฎของกฎหมาย” และอธิบายว่า “ยังมีสิ่งที่อยู่เหนือบทบัญญัติของกฎหมายบรรดาที่รัฐสภาบัญญัติขึ้นตามวิถีทางรัฐธรรมนูญนั้นอยู่อีก ซึ่งในปัจจุบันเข้าใจกันโดยทั่วไปว่า “หลักนิติธรรม”

โดยหลักนิติธรรมนี้ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 3 วรรค 2 ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ซึ่งจะใช้เป็นหลักในการออกกฎหมายหรือการนำกฎหมายไปปฏิบัติ

2) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

คำว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” เริ่มใช้กันแพร่หลายในรายงานยุทธศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์โลกปี ค.ศ. 1950 ซึ่งรายงานฉบับดังกล่าวได้ร่วมกันจัดทำขึ้นโดยสหภาพนานาชาติ เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและ

ทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN) โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติและกองทุนโลกเพื่อธรรมชาติ (World Wide Fund for Nature: WWF) ประเด็นที่สำคัญของรายงานปี ค.ศ. 1987 คือ “อนาคตร่วมกันของเรา” (Our Common Future) ซึ่งได้ให้คำจำกัดความของ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” เป็นครั้งแรกว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ รูปแบบการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนรุ่นในปัจจุบันหรือเป็นการพัฒนาที่ตรงกับความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยไม่ขัดขวางความสามารถของคนรุ่นต่อไปในอนาคตที่จะพัฒนาตนเองตามที่ตนต้องการ” โดยหลักการนี้ ต้องการให้ประเทศต่าง ๆ เชื่อมันว่าทุกประเทศจะพัฒนาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบที่ยั่งยืน

การพัฒนาที่ยั่งยืน เริ่มต้นจากการประชุมสหประชาชาติ ครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1992 จัดขึ้น ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล โดยที่ประเทศสมาชิกได้เห็นชอบให้ประกาศหลักการแห่งสิ่งแวดล้อม และแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) เพื่อเป็นแผนแม่บทของโลกในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม สำหรับทศวรรษ 1991 – 1999 และศตวรรษที่ 21 ต่อมาจึงได้มีการจัดทำเป้าหมายจำนวน 8 เป้าหมาย โดยครอบคลุมระยะเวลา 15 ปี (พ.ศ. 2543 – 2558) การดำเนินงานตามเป้าหมายดังกล่าวได้สิ้นสุดลงโดยประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง องค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดเป้าหมายขึ้นใหม่ภายใต้กรอบแนวคิดในการพัฒนาทั้งมิติในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างเชื่อมโยงกัน เรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) เมื่อเดือนกันยายน 2558 ผู้นำจากประเทศสมาชิกสหประชาชาติ รวมถึงประเทศไทย ได้ร่วมประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ 70 และได้ร่วมรับรองร่างเอกสารเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนหลังปี พ.ศ. 2558 เพื่อใช้เป็นทิศทางพัฒนาของประชาคมโลก ในอีก 15 ปีข้างหน้า นับตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2558 ถึง เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2573 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย 17 (Goals) เป้าหมาย 169 เป้าประสงค์ (Targets) โดยเป้าหมายต่าง ๆ ประกอบด้วย

เป้าหมายที่ 1 ขจัดความยากจนในทุกรูปแบบ ทุกที่

เป้าหมายที่ 2 ขจัดความหิวโหย บรรลุเป้าความมั่นคงทางอาหาร ปรับปรุงโภชนาการ และสนับสนุนการทำเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

เป้าหมายที่ 3 สร้างหลักประกันให้คนมีชีวิตที่มีคุณภาพ และส่งเสริมสุขภาวะที่ดีของคนทุกเพศทุกวัย

เป้าหมายที่ 4 สร้างหลักประกันให้การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมและครอบคลุม และส่งเสริมโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับทุกคน

เป้าหมายที่ 5 บรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง

เป้าหมายที่ 6 สร้างหลักประกันให้มีน้ำใช้ และมีการบริหารจัดการน้ำและการสุขาภิบาลอย่างยั่งยืนสำหรับทุกคน

เป้าหมายที่ 7 สร้างหลักประกันให้ทุกคนสามารถเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ในราคาที่ย่อมเยา และยั่งยืน

เป้าหมายที่ 8 ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และครอบคลุม และการจ้างงานเต็มอัตรา และงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน

เป้าหมายที่ 9 สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความต้านทานและยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม

เป้าหมายที่ 10 ลดความไม่เท่าเทียมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

เป้าหมายที่ 11 ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัย ความต้านทานและยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างครอบคลุมและยั่งยืน

เป้าหมายที่ 12 สร้างหลักประกันให้มีแบบแผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 13 ดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบ

เป้าหมายที่ 14 อนุรักษ์และใช้มหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางทะเลอื่นๆ อย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 15 ปกป้อง ปันฟู และส่งเสริมการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน การต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย หยุดยั้งการเสื่อมโทรมของดินและฟื้นฟูสภาพดินและหยุดยั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

เป้าหมายที่ 16 สนับสนุนสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดให้มีการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับทุกคน และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและมีความครอบคลุมในระดับ

เป้าหมายที่ 17 เสริมสร้างความแข็งแกร่งของกลไกการดำเนินงานและฟื้นฟูหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

จากเป้าหมายดังกล่าว จะเห็นว่า ในด้านการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน มีความสอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้แก่ เป้าหมายที่ 1 ขจัดความยากจนในทุกรูปแบบ ทุกที่ เป้าหมายที่ 2 ขจัดความหิวโหย บรรลุเป้าความมั่นคงทางอาหาร ปรับปรุงโภชนาการ และสนับสนุนการทำเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน เป้าหมายที่ 10 ลดความไม่เท่าเทียมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เป้าหมายที่ 12 สร้างหลักประกันให้มีแบบแผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน และเป้าหมายที่ 15 ปกป้อง ปันฟู และส่งเสริมการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน การต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย หยุดยั้งการเสื่อมโทรมของดินและฟื้นฟูสภาพดินและหยุดยั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

ประเทศไทยได้รับเอาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาดำเนินการ ทั้งในระดับนโยบายและกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้รัฐดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินให้เป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในมาตรา 72 (1) ว่า “รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ... (1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

3) หลักการกระจายการถือครองที่ดิน

“การถือครองที่ดิน (Land tenure) หมายความถึงสิทธิต่าง ๆ ที่บุคคลมีต่อที่ดิน สิทธิดังกล่าว รวมถึงสิทธิในการใช้และหรือสิทธิในการเป็นเจ้าของ” จากคำจำกัดความดังกล่าวนี้ การถือครองที่ดินจึงเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ และกฎหมายที่กำหนดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิในการใช้และการควบคุมที่ดิน

ไชยยงค ชูชาติ (2517:1) ได้กล่าวไว้ว่า “ระบบการถือครองที่ดิน จะเป็นเครื่องชี้บอกถึงความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของประเทศและของประชาชน และระบบถือครองที่ดินนี้เองยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายรายได้ของคนกลุ่มต่าง ๆ ขาดความเป็นธรรมและไม่มีความเสมอภาคด้วย”

ทองโรจน อ่อนจันทร์ (2530 : 115-117) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “การถือครองที่ดินมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างน้อย 3 ด้าน คือ การถือครองที่ดินมีผลต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตของเกษตรกร มีผลต่อเทคนิคและความสามารถในการจัดการและมีผลกระทบต่อการลงทุน”

มาโนช สุขสังข์ (2557: 42-43)⁶⁰ (การกระจายการถือครองที่ดินเป็นการจัดสรรปันส่วนพื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรและความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งจะทำให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและมีส่วนในการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นธรรมในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ ทั้งนี้ การทำให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเพียงพอต่อการดำรงชีพ จะช่วยให้ประชาชนมีความมั่นคงในการทำประโยชน์ในที่ดิน และสร้างแรงจูงใจให้มีการพัฒนาที่ดินอย่างต่อเนื่อง

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้รัฐดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ในมาตรา 72(3) ว่า “รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ... (3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” และในมาตรา 73 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศในเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดผล ในมาตรา 258 ข.(2) ว่า “จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ”

4) สิทธิชุมชน

“ชุมชน” (Community) หมายถึง เป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้างและอธิบายให้ชัดเจนได้ยาก อย่างไรก็ตามในวิชาสังคมวิทยาซึ่งหมายถึง หมู่คณะที่ดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยมิได้มี

⁶⁰ มาโนช สุขสังข์. 2557. มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85(2). วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (2557), 1 มกราคม - 30 มิถุนายน 2557. หน้า 42-43.

เป้าหมายหรือตกลงดำเนินกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกันแต่มีสายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ⁶¹ ซึ่งความหมายทั่วไปที่ปรากฏในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 คำว่า “ชุมชน” หมายถึง หมู่ชน กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน

Mumford (1937: quoted in John Stow, 2000 : 92) กล่าวว่า คุณสมบัติหลักของชุมชนประกอบด้วย 2 สิ่ง คือ มีการรวมตัวกันของคนในชุมชนด้วยความซื่อสัตย์ และรวมตัวกันเพื่อประโยชน์ในการอยู่ร่วมกัน และ Cook (In R. Middleton, Ed., 1996 : 212) กล่าวว่า “ชุมชน” ประกอบด้วย สถานที่และกลุ่มคน ซึ่งเป็นสองสิ่งที่เป็นบุคคลในชุมชนรู้จักดี และรู้จักข้อดีและข้อเสียของชุมชน การให้นิยามในลักษณะนี้มองชุมชนในเชิงระบบ คือ มีทั้งระบบรวม และระบบส่วนบุคคล

ในการประชุมประจำปีว่าด้วยชุมชน ครั้งที่ 1 ปารีชาติ วลัยเสถียร⁶² ได้ให้ความเห็นว่า การนำคำว่า “ชุมชน” มาใช้ในประเทศไทยนั้น ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากการพัฒนาของชาติตะวันตก ที่เผยแพร่มาพร้อมกับแนวคิดการพัฒนา ซึ่งแนวคิดดังกล่าวในระยะแรกไม่ได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน รัฐบาลระบบทุน และโครงสร้างอำนาจ ตลอดจนผลประโยชน์ในชุมชน จึงนำไปสู่ปัญหาความอ่อนแอของชุมชนที่เพิ่มมากขึ้น แต่ช่วง 20 ปีที่ผ่านมา เกิดองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งเน้นหลักการปฏิบัติงานที่กระบวนการเรียนรู้ของทุกฝ่ายในชุมชน ทำให้ชุมชนได้รับการตีความใหม่ ให้มีนัยของพลังสร้างสรรค์และทุนทางสังคมด้วย และในสังคมไทย แม้คำว่า “ชุมชน” จะเป็นคำใหม่ แต่สาระของชุมชนอยู่คู่กับสังคมไทยมานานแล้ว โดยเราใช้คำว่า “บ้าน” หรือ “หมู่บ้าน” ก่อนที่จะมีคำว่า “ชุมชน”

นอกจากนี้ มีแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม ของ Elinor Ostrom นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล เชื่อว่าชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้ โดยจะต้องดำเนินการตามกติกา 8 ข้อ ดังนี้ 1) ความชัดเจนของขอบเขต 2) ความสอดคล้อง 3) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 4) การสอดส่องดูแล 5) บทลงโทษ 6) การจัดการความขัดแย้ง 7) รัฐบาลรู้และให้สิทธิการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน และ 8) ความเชื่อมโยงของกติกาและการจัดการ

ตามกฎหมายไทยไม่มีการรับรองสถานภาพทางกฎหมายของชุมชนได้อย่างชัดเจน แต่จะให้ความสำคัญกับสิทธิของปัจเจกบุคคลและสิทธิของรัฐเป็นสำคัญ กฎหมายฉบับแรกที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการรับรองสิทธิของชุมชนคือ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ที่บัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมนั้นเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในการจัดการเท่านั้น หากได้ขยายความถึงการได้ประโยชน์ในลักษณะของส่วนแบ่งไม่⁶³ อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่ได้กล่าวถึงชุมชนไว้อย่างชัดเจน

⁶¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ. 2550. สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 9.

⁶² ปารีชาติ วลัยเสถียร (2543): 1-14, 30-31 อ้างในอิทธิพล (2550) หน้า 7.

⁶³ วิชช จีระแพทย์. 2553. มงย้อนแนวคิดสิทธิชุมชนของไทย. จุฬานิติ พ.ศ. - มิ.ย. 53. หน้า 39.

สิทธิชุมชน ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติทั้งสิทธิในการบริหารจัดการและสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร กล่าวคือ ในมาตรา 46 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” มีข้อสังเกตว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ การบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์อาจไม่ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้

สำหรับในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในมาตรา 43 ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ...” ซึ่งมีข้อสังเกตว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้จำแนกไว้อย่างชัดเจนว่า กรณีเป็นการบริหารจัดการวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามวิธีการของกฎหมาย แต่หากกรณีเป็นการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติจะต้องเป็นไปตามตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้

อย่างไรก็ตาม แม้คำว่า “ชุมชน” จะมีปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะได้มีการกล่าวถึงสิทธิชุมชนเป็นครั้งแรก แต่ก็ไม่ได้มีการให้ความหมายไว้ จนกระทั่งได้มีการนิยามไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ว่า “ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

ดังนั้น จะเห็นว่า คำว่าชุมชน เป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้างและยังไม่มี ความหมายที่ชัดเจน โดยทั่วไป ในขณะที่ สิทธิชุมชน ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งในแง่ของสิทธิเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนมีสิทธิทั้งในการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด

5) แนวคิดภูมิสังคม

คำว่า “ภูมิสังคม” (Social Geography) หรือ Geosocial หมายถึง ความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ สิ่งแวดล้อม ชีวภาพ วิถีชีวิต ประเพณี ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรม (English-Thai :

Longdo Dictionary) เป็นคำที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ทรงใช้เป็นหลักการทรงงานที่ว่า “การพัฒนาใด ๆ ต้องคำนึงถึงสภาพภูมิประเทศของบริเวณนั้นว่าเป็นอย่างไร และสังคมวิทยาเกี่ยวกับลักษณะนิสัยใจคอของคน ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณีในแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน” ดังพระราชดำรัสความหนึ่งว่า “...การพัฒนาจะต้องเป็นไปตามภูมิประเทศทางภูมิศาสตร์ และภูมิประเทศทางสังคมศาสตร์ในสังคมวิทยา คือนิสัยใจคอของคนเราจะไปบังคับให้คนอื่นคิดอย่างอื่นไม่ได้ เราต้องแนะนำ เราไปช่วยโดยที่จะคิดให้เขาเข้ากับเราไม่ได้ แต่ถ้าเราเข้าไปแล้ว เราเข้าไปดูว่าเขาต้องการอะไรจริง ๆ แล้วก็อธิบายให้เขาเข้าใจ หลักการของการพัฒนานี้ก็จะเกิดประโยชน์อย่างยิ่ง...”⁶⁴ ดังนั้น การศึกษาวิถีชีวิตของคนในชุมชนหนึ่ง ๆ ต้องให้ความเคารพและสอดคล้องกับ “ภูมิสังคม”

คำว่า “ภูมิสังคม” ได้ถูกนำมาใช้เป็นหลักในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 11 ซึ่งบัญญัติว่า “นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ... ต้องกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึง... หลักภูมิสังคม...”

3.1.3 ด้านเศรษฐศาสตร์

แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์ที่นำมาปรับใช้แก่การวิเคราะห์ ได้แก่ แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์กับสิทธิในทรัพย์สิน และการสร้างแรงจูงใจ

1) แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์กับสิทธิในทรัพย์สิน

ตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มองว่า สาเหตุที่ต้องมีการสร้างสิทธิในทรัพย์สินก็เพื่อ (1) เพื่อเป็นแรงจูงใจที่จะให้มีการสร้างงานและจูงใจที่จะรักษาปรับปรุงพัฒนาทรัพย์สินนั้น เช่น เพื่อที่จะปลูกพืช สร้างประโยชน์ในที่ดิน พัฒนาที่ดิน เช่น ปกป้องดินกัดกร่อน และเพื่อที่จะโอนต่อไปได้ เมื่อเจ้าของไม่ต้องการใช้สอย เช่น เมื่อแก่ชรา หรือต้องการที่จะอพยพไปอยู่ที่อื่น (2) เป็นการช่วยสร้างความมั่งคั่งของสังคม (public welfare) จากการที่ทำให้มีการใช้ทรัพย์สินอย่างคุ้มค่า เช่น การผลิตสินค้าเพื่อการบริโภค และกระจายให้ผู้บริโภคต่อไป (3) เพื่อยุติการโต้แย้ง แก่งแย่ง ซึ่งสังคมไม่ต้องการให้เกิดสิ่งนี้ เพราะจะเกิดความเสียหาย ไม่ต้องการให้เกิดความเสี่ยงจากการถูกลักขโมยและให้มีการกระจายความมั่งคั่งได้ แทนที่จะกระจายโดยการบังคับ⁶⁵

⁶⁴ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง. 2550. หลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 10-11.

⁶⁵ ธรรมนิศย์ สุ่มันตกุล. กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ (LAW AND ECONOMICS): กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน กฎหมายสัญญา กฎหมายละเมิดและกฎหมายสิ่งแวดล้อม. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ความรู้เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เล่ม 2. หน้า 21-22.

การถือครองทรัพย์สิน⁶⁶ อาจแบ่งได้เป็น

(1) ทรัพย์สินที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ กรณีนี้รัฐต้องออกกฎหมายกำหนดเงื่อนไขว่าใครจะเป็นผู้ที่ได้เป็นเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโดยหลักแล้วจะใช้หลักผู้ค้นพบหรือผู้ครอบครองก่อน

(2) รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ (state or public property) ในการดูแลรักษาทรัพย์สินดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหน้าที่และอำนาจไว้ โดยที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวทับซ้อนหรือเกี่ยวข้อง ทรัพย์สินประเภทนี้ปัจเจกชนจะเข้าครอบครองเป็นเจ้าของไม่ได้ แม้ว่าจะเข้าไปใช้ชั่วคราวก็ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ของรัฐสูญสิ้นไป

(3) เจ้าของร่วม (common property) อาจถือได้ว่าเป็นรูปแบบการถือครองทรัพย์สินที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด การจัดการต้องดำเนินการผ่านตัวแทน ซึ่งถูกตรวจสอบโดยกลุ่มอย่างใกล้ชิด ปัญหาก็คือถ้ากลุ่มมีขนาดใหญ่หรือเจ้าของกลุ่มไม่สนใจจะเกิดมีปัญหาผู้แอบอ้างใช้ฟรี (free rider) คือผู้ใช้ประโยชน์อย่างเดียวแต่ไม่ร่วมแรงร่วมใจดูแลรักษา ดังนั้นต้องมีเกณฑ์ในการใช้และบริหาร เช่น (1) จะต้องมีเกณฑ์ร่วมกันในการเรียนรู้และการถ่ายทอดของทุกคน (2) เน้นภูมิปัญญาการอยู่ร่วมกัน (3) ส่งเสริมความร่วมมือและความไว้วางใจในบรรดาสมาชิก (4) ลดค่าใช้จ่ายในการบังคับกฎเกณฑ์ บังคับการ ป้องกันคนภายนอกไม่ให้เข้ามาใช้⁶⁷ ซึ่งหลักการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินส่วนร่วมนี้เป็นข้อเสนอของ Elinor Ostrom⁶⁸ ผู้ได้รับรางวัลเศรษฐศาสตร์ในปี 2009 ที่ศึกษาวิจัยในเชิงประจักษ์ ซึ่งมีหลักการอยู่ 8 ประการ (1) ความชัดเจนของขอบเขต (2) ความสอดคล้อง (3) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (4) การสอดส่องดูแล (5) บทลงโทษ (6) การจัดการความขัดแย้ง (7) รัฐรับรู้และให้สิทธิการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน และ (8) ความเชื่อมโยงของกติกาและการจัดการ

(4) ทรัพย์สินที่เป็นของส่วนบุคคล (private property) ที่กฎหมายรับรองให้ปัจเจกเป็นเจ้าของ ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าการถือครองที่ตรงลงไปจากทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

การทำให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมีความถูกต้องตามกฎหมายอย่างชัดเจนมีความสำคัญ กล่าวคือ หากสิทธิในทรัพย์สินไม่มีการระบุตามกฎหมายอย่างชัดเจนก็จะมีเจ้าของที่มีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมจัดการ นอกจากนี้ หากสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ไม่มีการกำหนดกติกาไว้อย่างชัดเจน อาจเกิดกรณีการใช้สิทธิเกินส่วนหรือมีการแอบอ้างโดยบุคคลอื่น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่สุดในการรับรองสิทธิในทรัพย์สินคือ การที่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสามารถหาประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นได้ ทั้งนี้ เพื่อที่จะสร้างแรงจูงใจในการบำรุงรักษาและปรับปรุงพัฒนาทรัพย์สินนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุด

⁶⁶ สรุปลความมาจาก ธรรมนิตย. หน้า 21-22.

⁶⁷ อภิชัย พันธเสน. 2544. พุทธเศรษฐศาสตร์ : วิวัฒนาการ ทฤษฎี และการประยุกต์กับเศรษฐศาสตร์สาขาต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : อัมรินทร์การพิมพ์. หน้า 668.

⁶⁸ Elinor Ostrom. 1990. "Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action". Cambridge University Press.

2) การสร้างแรงจูงใจ

โลเวลล์ (Lovell, 1980: 109) ให้ความหมายของแรงจูงใจว่า “เป็นกระบวนการที่ชักนำโน้มน้าวให้บุคคลเกิดความมานะพยายามเพื่อที่จะสนองต่อความต้องการบางประการให้บรรลุผลสำเร็จ” ขณะที่ ไมเคิล ดอมเจาน (Domjan 1996: 199) อธิบายว่า “การจูงใจเป็นภาวะในการเพิ่มพฤติกรรมการกระทำกิจกรรมของบุคคลโดยบุคคลจูงใจกระทำพฤติกรรมนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ”

ดังนั้น การจูงใจเป็นกระบวนการที่บุคคลถูกกระตุ้นจากสิ่งเร้าโดยจูงใจให้กระทำหรือตื่นรนเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์บางอย่างซึ่งจะเห็นได้พฤติกรรมที่เกิดจากการจูงใจเป็นพฤติกรรมที่มีใช้เป็นเพียงการตอบสนองสิ่งเร้าปกติธรรมดา ซึ่งในที่นี้จะนำมาประยุกต์ใช้กับการสร้างแรงจูงใจมิให้ผู้ที่ได้รับสิทธิในการจัดสรรที่ดินไม่ให้มีการโอนย้ายเปลี่ยนมือ หรือสร้างแรงจูงใจให้ผู้ได้รับสิทธิจากการจัดสรรที่ดินนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ให้เกิดสูงสุด เช่น

- การให้โควตาการขายสินค้าเกษตรกับหน่วยงานของรัฐ ในอัตราสูงกว่าเกษตรกรรายอื่น ร้อยละ X จากราคาที่นโยบายกำหนด (กรณีที่รัฐบาล subsidy สินค้าเกษตรชนิดนั้น ๆ)
- การให้สิทธิในการขอรับเงินกู้อัตราดอกเบี้ยพิเศษเพื่อทำการเกษตร กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ทั้งนี้การให้สิทธิพิเศษเพื่อเป็นแรงจูงใจมิให้ผู้ที่ได้รับจัดสรรที่ดินมีการโอนเปลี่ยนมือหรือขายต่อ จะต้องมีการตรวจสอบเอกสารการถือครองที่ดินโดยละเอียดเพื่อป้องกันมิให้มีการแอบอ้างสิทธิดังกล่าว

3.2 กฎหมาย และระเบียบ

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติในกฎหมายกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใด หรือการกระทำใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะใช้บังคับมิได้ ดังนั้น การออกกฎหมายหรือการดำเนินการใด ๆ จะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กรณีการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงต้องสอดคล้องตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังนี้

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

มาตรา 25 วรรคสอง สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ...

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ

มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ...

(3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น ...

มาตรา 73 รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ

มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ...

ช. ด้านอื่น ๆ ...

(2) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงสิทธิของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิของชุมชนดังกล่าวนี้แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ ชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธินั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกัน รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้ชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตามแนวนโยบายแห่งรัฐ อันเป็นกรอบหรือแนวทางที่เป็นนโยบายหลักของประเทศ เพื่อให้รัฐบาล รัฐสภา หรือองค์กรของรัฐดำเนินการกำหนดนโยบาย บริหารราชการแผ่นดิน และออกกฎหมายให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐและจะไม่ผันแปรเปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ได้บัญญัติหลักการให้รัฐจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมถึงมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

นอกจากนี้ ตามแนวทางการปฏิรูปประเทศในด้านทรัพยากรธรรมชาติ ยังได้บัญญัติให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ชุมชนมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรวมถึงที่ดิน อย่างสมดุลและยั่งยืน และรัฐต้องให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกิน

3.2.2 พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ด้วยการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศมีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบรวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกันทำให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่มีการรอบแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนาภารกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น จึงได้ตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น เพื่อให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยการบูรณาการการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

พระราชบัญญัตินี้มีผลเป็นการกำหนดให้มี คทช. ชุดใหม่ แทน คทช. ชุดเดิมที่แต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 อย่างไรก็ตาม นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่องจากนโยบายของ คทช. ชุดเดิม

คทช. แต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของ คทช. (มาตรา 4)

ในด้านการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน คทช. มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด (มาตรา 10 (4)) รวมถึงการติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา 10(8))

จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ มีลักษณะเป็นกฎหมายในเชิงการบริหารจัดการ รวมถึงการวางแผนและนโยบายเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนไว้ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนเป็นไปตามนโยบายของ คทช. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

สรุปได้ว่ากฎหมายนี้ มีความสำคัญในด้านการจัดตั้งองค์กรหลักที่จะดำเนินงานตามนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมถึงการบริหารจัดการการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งยังให้อำนาจในการบูรณาการความร่วมมือด้านการบริหารจัดการที่ดินกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น ในการผลักดันการดำเนินงานตามนโยบาย รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขมาตรการการดำเนินงานต่าง ๆ จึงเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของ คทช. ซึ่งจะได้วิเคราะห์แนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป

3.2.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

การจัดที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรหรือเป็นการจัดที่ดินตามนโยบายของรัฐบาล

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ในการสงวนป่าไม้ เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติและระบบนิเวศ จึงได้วางหลักไว้ว่าห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้

เก็บหาของป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 14) แต่มีข้อยกเว้นให้ประชาชนสามารถเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยได้ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณีคือ

1) การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ตามมาตรา 16 วรรคหนึ่งและวรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 บัญญัติให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้คราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

ในการอนุญาตนั้น คณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ได้ออกระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2563

วัตถุประสงค์ประการหนึ่งในการขออนุญาตและการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คือ เพื่อการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล หรือตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (ข้อ 9 (1)) โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มวิสาหกิจชุมชนหรือกลุ่มสหกรณ์หรือกลุ่มราษฎรที่รวมกันเกินกว่า 10 คนขึ้นไปผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหน่วยงานราชการอื่นรับรองและต้องเป็นนิติบุคคล เป็นผู้ยื่นคำขอ (ข้อ 6 วรรค 10)

พื้นที่ที่จะพิจารณาอนุญาตได้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (ข้อ 11)

(1) ไม่เป็นพื้นที่ป่าซึ่งอยู่ระหว่างการใช้ศึกษาค้นคว้าทางวิชาการป่าไม้

(2) ไม่ขัดกับมาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ มาตรการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนและมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้ หรือผู้รับอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามมาตรการที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้

(3) ไม่เป็นพื้นที่ที่ประกาศให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำระดับนานาชาติ ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือพื้นที่แกนกลาง (Core Area) ของพื้นที่สงวนชีวมณฑล

(4) ไม่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งไม่อยู่ในพื้นที่ที่เป็นระบบนิเวศและทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีความสำคัญและมีความโดดเด่นควรแก่การอนุรักษ์

(5) ไม่ขัดกับมาตรการที่กำหนดในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายกระทรวงหรือประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(6) ไม่ขัดกับมาตรการที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้เป็นพื้นที่สงวนคุ้มครองและอนุรักษ์

(7) กรณีป่าบก ต้องมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูงหนึ่งร้อยสามสิบเซนติเมตรจากพื้นดิน ตั้งแต่ห้าสิบถึงหนึ่งร้อยเซนติเมตร ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินร้อยละแปดต้น หรือมีไม้ขนาดความโตวัด

โดยรอบลำต้นตรงที่สูงหนึ่งร้อยสามสิบเซนติเมตรจากพื้นดิน เกินหนึ่งร้อยเซนติเมตรขึ้นไปขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละสองต้น

กรณีป่าชายเลน มีไม้ขนาดความสูงเกินสองเมตรขึ้นไปขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละหนึ่งร้อยห้าสิบต้น หรือมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นที่สูงหนึ่งร้อยสามสิบเซนติเมตร สำหรับไม้ทั่วไป หรือตรงเหนือคอรากเซนติเมตร สำหรับไม้สกุลโกงกาง ขนาดความโตตั้งแต่สิบห้าถึงห้าสิบเซนติเมตร ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละห้าสิบต้น หรือมีไม้ขนาดความโตเกินห้าสิบเซนติเมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละสองต้น หรือพื้นที่ป่าที่มีไม้เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว เมื่อรวมกันแล้วต้องมีจำนวนไม่เกินไร่ละหนึ่งร้อยต้น

(8) ต้องมีลักษณะขนาด อาณาเขต และเนื้อที่ เหมาะสมกับกิจการตามวัตถุประสงค์ที่ขอและแผนการใช้พื้นที่ตามโครงการประกอบคำขอ

2) การอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

ด้วยมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 บัญญัติให้ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่า หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนตามธรรมชาติ ทั้งนี้ โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม ถ้าทางราชการมีความจำเป็นต้องปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรม ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

บุคคลใดที่เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วจนถึงวันที่ประกาศกำหนดอาจร้องขอ และหากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเห็นว่าบุคคลนั้นยังมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลดังกล่าวทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปในที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้วนั้นได้ แต่ต้องไม่เกินยี่สิบไร่ต่อหนึ่งครอบครัว และมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ทั้งนี้ โดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับคราวแรก คราวต่อ ๆ ไปต้องเสียค่าธรรมเนียม บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตดังกล่าวอาจขออนุญาตปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นในที่ที่ตนเคยทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมจากที่ได้รับอนุญาตแล้วโดยพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีความสามารถ และมีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่จะปลูกป่า หรือไม้ยืนต้นตามที่ขอเพิ่มนั้นได้ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้ปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นได้แต่ต้องไม่เกินสามสิบห้าไร่ต่อหนึ่งครอบครัว และมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี และต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (มาตรา 16 ทวิ วรรค 3)

กรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย (มาตรา 16 ตริ)

ในการอนุญาตนั้น กรมป่าไม้ได้ออกระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2530 บัญญัติให้การขออนุญาตจะต้องเป็นกรณีที่อยู่อาศัยหรืออยู่อาศัยในพื้นที่ที่ขออนุญาตแล้วก่อนวันที่ 1 มกราคม 2535 และยังคงทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยต่อเนื่องจนถึงวันที่ประกาศกำหนดเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ (ข้อ 6) ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

พื้นที่ที่จะขออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ จะต้องมึลักษณะดังต่อไปนี้ (ข้อ 7)

- (1) เป็นพื้นที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้ว
- (2) ไม่เป็นพื้นที่ป่าซึ่งใช้ในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการป่าไม้
- (3) ไม่อยู่ในพื้นที่ป่าที่มีสภาพเป็นต้นน้ำลำธาร ชั้น 1A ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 และตามที่คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติต่อไปด้วย
- (4) ไม่เป็นบริเวณที่มีทิวทัศน์สวยงามอันควรรักษาไว้
- (5) ไม่เป็นพื้นที่ซึ่งได้ทำการปลูกสร้างสวนป่า หรือได้รับอนุมัติโครงการสำหรับปลูกป่าระยะ 5 ปีไว้แล้ว

จากการทบทวนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงสรุปได้ว่า

(1) มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 เป็นบทบัญญัติที่ใช้เป็นฐานอำนาจในการจัดที่ดินตามนโยบาย คทช. แต่เป็นการกำหนดให้การอนุญาตให้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยจะอนุญาตให้แก่บุคคล มิได้มีการรองรับสิทธิของชุมชนหรือกลุ่มราษฎร

สำหรับกรณีการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตริ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 นั้น ไม่มีกำหนดวัตถุประสงค์ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงเพื่อการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลหรือตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

(2) ระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2563 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 เปิดช่องให้กลุ่มวิสาหกิจชุมชนหรือกลุ่มสหกรณ์หรือกลุ่มราษฎร เป็นผู้รับอนุญาตตามนโยบายของ คทช. ได้ แต่กลุ่มดังกล่าวจะต้องรวมตัวกันเกิน 10 คน และต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งได้รับการรับรองจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหน่วยงานราชการอื่น หรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยหลักการแล้วถือว่าเป็นตัวแทนของคนในชุมชน เป็นผู้รับอนุญาตก็ได้

(3) การอนุญาตทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นี้ ผู้ที่ได้รับอนุญาต (ซึ่งรวมถึงผู้ได้รับจัดที่ดินตามนโยบาย คทช.) จะไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่แล้ว แต่การอนุญาต

เป็นการอนุญาตโดยมีกำหนดระยะเวลา ทำให้อาจเกิดประเด็นข้อกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และลงทุนประกอบอาชีพเกษตรกรรมในพื้นที่

(4) ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 รวมถึงระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยความยากไร้ไว้ แต่จะต้องเป็นผู้ที่ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ และใช้ประโยชน์เพื่ออยู่อาศัยหรือเกษตรกรรม

มีข้อสังเกตว่า ในขณะที่ระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติฯ กำหนดให้ชุมชนหรือกลุ่มราษฎรอาจเป็นผู้รับอนุญาตตามนโยบาย คทช. ได้ แต่ตามหลักเกณฑ์การจัดที่ดินที่ได้ ทบทวนไว้ในบทที่ 2 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับอนุญาต และไม่พิจารณาถึงการรวมกลุ่มหรือความเป็นชุมชน รวมทั้งไม่มีข้อกำหนดในการมีบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน นอกจากนี้ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดถึงความหมายของคำว่ายากไร้ ว่าต้องมีรายได้เพียงใด ดังนั้น การพิจารณาหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้จึงควรคำนึงถึงบริบทของสังคมและเศรษฐกิจในสถานการณ์ปัจจุบันเป็นหลัก

3.3 นโยบายและแผน

นอกเหนือจากนโยบายว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนและนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ซึ่งเป็นสาระสำคัญของการศึกษาวิจัยนี้แล้ว ยังมีนโยบายและแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ใช้เป็นกรอบในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายที่สอดคล้องกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในระดับต่าง ๆ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 12 และแผนการปฏิรูปประเทศ

3.3.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2561 จึงได้มีประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) ลงในราชกิจจานุเบกษาและให้มีผลนับตั้งแต่วันดังกล่าวนี้เป็นต้นไป

การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ได้แก่

1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

แม้ว่าหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศให้ก้าวออกจากภาวะความยากจน แต่การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและการสร้างความเป็นธรรมนับว่ายังประสบปัญหาท้าทายในหลายมิติโดยการกระจายทรัพยากรและความมั่งคั่งในสังคมยังคงมีการกระจุกตัวอยู่มาก การกระจายโอกาสของการพัฒนายังไม่ทั่วถึง รวมทั้งโอกาสการถือครองที่ดินและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร องค์กรความรู้แหล่งทุน บริการทางสังคมและกระบวนการยุติธรรมที่มีคุณภาพยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มประชากร โดยเฉพาะในภาคการเกษตรและชนบท ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของภาวะหนี้สิน การอพยพแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการกระจุกตัวในเมืองใหญ่ไม่กี่ยี่สิบ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครอบครัว และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ในระยะยาวและอาจมีความรุนแรงมากขึ้นในสภาวะของการเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ในอนาคตอันใกล้

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมจึงได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการตอบโจทย์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้การเติบโตของประเทศเป็นการเติบโตที่ยั่งยืนโดยทุกคนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การกำหนดให้ภาคการเกษตรและครัวเรือนเป็นกลุ่มเป้าหมายของการปรับโครงสร้างและพฤติกรรม และการกระจายศูนย์กลางความเจริญเพื่อให้เกิดการสร้างงานในพื้นที่ เพื่อพลิกฟื้นโครงสร้างทางสังคมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และช่วยลดความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศบนพื้นฐานหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากนี้ยังเน้นการดึงเอาพลังทางสังคมที่ประกอบด้วยภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในรูปแบบประชารัฐ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ยั่งยืน รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากรไทยทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพสามารถพึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด

ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน มีดังนี้

ประเด็นข้อ 4.1 การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับคนทุกกลุ่ม โดยสร้างแรงจูงใจในการออมเพื่อเพิ่มความสามารถในการพึ่งพาตนเอง และการลงทุนทางสังคมแบบมุ่งเป้าเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน **ข้อย่อย 4.1.3 การกระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร** โดยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินของประชาชน รับรองสิทธิชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์อย่างเป็นธรรมและกระจายการถือครองที่ดินในขนาดที่เหมาะสมต่อการประกอบอาชีพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ปรับระบบเอกสารสิทธิ์การถือครองที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ไม่มียี่สิบ เป็นกรรมสิทธิ์ใช้เป็นหลักฐานประกอบการขอพิจารณาสินเชื่อกับสถาบันการเงินได้รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบ

ที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะเพื่อการประกอบอาชีพสำหรับประชาชนเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อย เข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเป็นธรรมและมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง

ประเด็นข้อ 4.4 การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเอง ในข้อย่อย 4.4.1 ส่งเสริมการปรับตัวกิจกรรมในระดับครัวเรือน ให้มีขีดความสามารถในการจัดการวางแผนชีวิต สุขภาพ ครอบครัว การเงินและอาชีพ โดยใช้ข้อมูลความรู้และการยกระดับการเรียนรู้ของครัวเรือน ทั้งในกลุ่มครัวเรือนภาคเกษตรและอาชีพอื่น ๆ เพื่อปรับการคิดเชิงระบบการวางแผนอนาคต การออมและการลงทุน การดูแลสุขภาพความเป็นอยู่ของสมาชิกในครอบครัวเพิ่มทักษะทางการเงินและการวางแผนการจัดการที่ดิน ที่อยู่อาศัยและระบบการผลิต ด้านอาชีพเพิ่มความสามารถในการประกอบการธุรกิจ การบริหารจัดการ ตลอดจนพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระดับชุมชนและท้องถิ่น อันเป็นการสร้างการเรียนรู้จากภายในเพื่อสร้างคนที่มีระบบคิดที่มีเหตุผลและพึ่งตนเองได้ตามแนวทางหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอยู่อย่างจำกัด ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำรงชีพของมนุษย์และส่งผลต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า การพัฒนายุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม จึงถูกดำเนินการบนพื้นฐานความเชื่อในการเติบโตร่วมกันไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต โดยให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลทั้ง 3 ด้าน ไม่ให้มากหรือน้อยจนเกินไป อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนเพื่อคนรุ่นต่อไปอย่างแท้จริง

ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน คือ ข้อ 4.1 สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว มุ่งเน้นการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจให้เติบโตและมีความเป็นธรรมบนความสมดุลของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีด้วยเศรษฐกิจฐานชีวภาพ นำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิต เพิ่มความเป็นธรรมทางสังคม สามารถลดความเสี่ยงของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและลดปัญหาความขาดแคลนของทรัพยากรลงได้โดยมีเป้าหมายสู่สังคมที่มีระดับคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นแต่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่ำลงผ่านแนวทางและมาตรการต่าง ๆ เช่น การบริโภคและการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพิ่มพื้นที่สีเขียว และป่าไม้รักษาระบบนิเวศป่าและความหลากหลายทางชีวภาพ ส่งเสริมให้สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดีขึ้น คนมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความเอื้ออาทร และเสียสละเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อย่อย 4.1.4 รักษาและเพิ่มพื้นที่สีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยหยุดยั้งการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า โดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการบริหารจัดการพื้นที่เสี่ยงต่อการถูกบุกรุกมีการบริหารจัดการเชิงพื้นที่และมีการบูรณาการทุกหน่วยงานในการเฝ้าระวังและป้องกันการบุกรุกป่าส่งเสริมการฟื้นฟูระบบนิเวศป่าธรรมชาติที่เสื่อมโทรม พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย พื้นที่ป่าต้นน้ำ บนพื้นที่สูงชัน และพื้นที่แนวกันชน ส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองและชุมชน ส่งเสริมการใช้ประโยชน์พื้นที่ต้นน้ำที่เหมาะสมและไม่เกิดผลกระทบโดยกำหนดสิทธิชุมชนที่เข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของระบบนิเวศ ชีตจำกัด และศักยภาพในการฟื้นตัว เพื่อให้ชุมชนมีความรู้สึกรับผิดชอบ เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และมีการปลูกป่าเพิ่มขึ้นตามหลักการผู้ได้รับประโยชน์จากป่าเป็นผู้ดูแลป่า ส่งเสริมปลูกป่าเศรษฐกิจและ

อุตสาหกรรมจากป่าปลูกแบบครบวงจรสร้างกลไกหรือระบบตัดฟันระยะยาวที่ถูกต้องตามหลักวิชาการและกฎหมายสำหรับพื้นที่ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ของเอกชน การแก้ไขปัญหาชุมชนที่ทำกินในเขตป่าโดยเน้นการใช้ประโยชน์ที่ไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในรูปแบบคนอยู่กับป่าอย่างยั่งยืน การส่งเสริมการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชุมชนและป่าครอบครัวแบบมีส่วนร่วม การสร้างเครือข่าย ภาคประชาชนทุกระดับอายุ ให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3.3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12) จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศและเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นแผนที่มีลักษณะเป็นการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จำนวน 10 ยุทธศาสตร์ โดยยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดิน ได้แก่

1) ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

มีวัตถุประสงค์ เพื่อขยายโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่กลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด เพื่อให้คนไทยทุกคนเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง และเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

โดยมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ในข้อที่ 3.1.3 คือ “สร้างโอกาสในการมีที่ดินทำกินของตนเองและยกระดับรายได้ โดยรัฐเข้าไปสนับสนุนการมีที่ดินทำกินอย่างยั่งยืนในรูปแบบที่ครบวงจร ตั้งแต่การจัดสรรที่ดินทำกินอย่างมีเงื่อนไขเพื่อป้องกันการเปลี่ยนมือผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินให้แก่กลุ่มคนจนในภาคเกษตรที่ไร้ที่ดินทำกิน การพัฒนาทักษะ ความชำนาญ การจัดสรรเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพอย่างทั่วถึง การขยายโอกาสในการเข้าถึงข่าวสาร สารสนเทศและองค์ความรู้ในการประกอบอาชีพและการสนับสนุนด้านการตลาด ตลอดจนส่งเสริมทักษะการบริหารเงินเพื่อให้สามารถจัดการรายได้ เงินทุน และหนี้สินอย่างมีประสิทธิภาพ และสนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ที่จะช่วยให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจน ได้มีที่ดินทำกินและมีที่อยู่อาศัย” และข้อ 3.3 เสริมสร้างศักยภาพชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และการสร้างความเข้มแข็งการเงินฐานรากตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีสิทธิในการจัดการที่ดิน และทรัพยากรภายในชุมชน ข้อย่อย 3.3.5 “สนับสนุนชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ บริการ และการจัดการทรัพยากรในชุมชน ในลักษณะเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานของรัฐ อปท. ในการดูแลคุณภาพชีวิตประชาชน โดยเปิดรับสมาชิกทุกคนในท้องถิ่นโดยไม่เลือกปฏิบัติผลักดัน พ.ร.บ. โฉนดชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรในพื้นที่ร่วมกัน”

2) ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ได้กำหนดเป้าหมายที่ 1 ด้านการรักษา และฟื้นฟูฐานทรัพยากร ธรรมชาติ เพิ่มพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจ และป่าชายเลน ลดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและจัดที่ดินทำกินให้ผู้อยากไร้โดยให้สิทธิร่วม

โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาที่มีความสำคัญสูงและสามารถผลักดันสู่การปฏิบัติในข้อ 3.1 การรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สร้างสมดุลของการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม ข้อย่อย 3.1.1 มีใจความสำคัญว่า “อนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้เพื่อสร้างสมดุลธรรมชาติ ปกป้องและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม หยุดยั้งการทำลายป่า เพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้ 102.3 ล้านไร่ให้คงอยู่ โดยสนธิกำลังของทุกภาคส่วน นำระบบสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการ บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เร่งรัดดำเนินการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐโดยใช้หลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ (One Map) ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว” และข้อย่อย 3.1.3 “พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการที่ดิน จัดทำหลักฐานการถือครองที่ดินของรัฐทุกประเภทให้ครบถ้วนชัดเจน ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดินให้มีเอกภาพเพื่อทำหน้าที่กำหนดภาพรวมนโยบายด้านที่ดิน และกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม โดยใช้กลไกเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สนับสนุนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนโดยให้สิทธิในลักษณะแปลงรวมและการรวมกลุ่ม เพื่อพัฒนาระบบการผลิตและการสร้างรายได้ของชุมชน พัฒนาระบบเช่าที่ดินให้มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างโอกาสในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้กับประชาชน จัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า กำหนดมาตรการป้องกันการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ รวมทั้งอนุรักษ์ทรัพยากรดินและที่ดินให้มีคุณภาพเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์”

ดังนั้น ในการพัฒนาประเทศเพื่อให้เห็นผลเป็นรูปธรรม จึงต้องดำเนินการตามประเด็นการพัฒนา แผนงาน/โครงการที่สำคัญที่ต้องกำหนดให้ดำเนินการ โดยมีทิศทางการพัฒนาสอดคล้องกับแนวคิดกลไกการขับเคลื่อนและการติดตามประเมินผลที่ระบุไว้

3.3.3 แผนการปฏิรูปประเทศ

แผนการปฏิรูปประเทศได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนที่ 24 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2561 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนประเทศในระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2561 – 2565) ซึ่งตามพระราชบัญญัติ แผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 กำหนดให้การจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2561 และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2562 จึงได้มีการปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 138 ตอนพิเศษ 44 ง เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2564

ภายใต้แผนการปฏิรูปประเทศ มีกิจกรรมการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

1) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แผนปฏิรูปประเทศด้านสังคม (ฉบับปรับปรุง) ระบุถึงผลอันพึงประสงค์ประการหนึ่งเพื่อให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนตามแนวทางประชารัฐ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก โดยยึดถือผลประโยชน์ของประเทศ และกำหนดกิจกรรมปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ **กิจกรรมปฏิรูปที่ 1 เพิ่มและพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ตามเป้าหมาย** เนื่องจากที่ผ่านมาพื้นที่ป่าไม้ของประเทศมีอัตราการลดลงอย่างต่อเนื่อง บางแห่งมีการใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสม หรือ มีการจัดสรรการใช้ประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไข จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทุกด้าน แม้ว่ารัฐบาลในแต่ละยุคสมัยพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่ก็ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามที่กำหนดไว้ได้ทั้งหมด

กิจกรรมปฏิรูปนี้ มีเป้าหมายประการหนึ่งในการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ของรัฐทุกประเภทอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม และตัวชี้วัดคือการมีมาตรการหรือกลไกทางนโยบายหรือกฎหมายเพื่อจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ทั้งระบบ แนวเขตที่ดินป่าไม้ของรัฐทุกประเภทมีความชัดเจน เหมาะสม สอดคล้องกับแนวเขตในพื้นที่จริงและมีเอกภาพ ปริมาณพื้นที่ป่าไม้ที่มีราษฎรครอบครองหรือใช้ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายที่ได้รับการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างเหมาะสม เป็นธรรม และเป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น

2) ด้านสังคม

ในแผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม (ฉบับปรับปรุง) มีเป้าประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม การคุ้มครองกลุ่มเปราะบางในสังคม ตลอดจนการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและแหล่งทุนของประชาชน โดยได้กำหนดกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญในเรื่องที่เกี่ยวกับที่ดิน คือ **กิจกรรมปฏิรูปที่ 5 การสร้างมูลค่าให้กับที่ดินที่รัฐจัดให้กับประชาชน** ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้ เกษตรกรและคนยากจนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐสามารถนำเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินหรือหนังสือ/เอกสารให้ใช้ที่ดินที่ได้รับจากรัฐไปใช้เป็นหลักประกันการเข้าถึงแหล่งทุนสำหรับการประกอบอาชีพ

กิจกรรมปฏิรูปนี้ เป็นข้อเสนอที่เกิดจากการหารือร่วมกันของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสังคม และคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการจัดสรรที่ดินของรัฐ โดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสังคมให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ที่ดินที่รัฐจัดสรรให้ประชาชน เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการครอบครองที่ดิน โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ชนบท โดยเฉพาะเกษตรกรและผู้ยากจนตามกฎหมายหลาย

ฉบับ แต่ที่ดินที่ได้จัดสรรให้เหล่านั้นยังมีข้อจำกัดเนื่องจากไม่สามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันใด ๆ ได้ เพราะไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สำคัญคือการเข้าถึงแหล่งทุนซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการพัฒนารายได้และคุณภาพชีวิตของผู้ที่ได้รับการจัดสรรที่ดินให้ดีขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องใช้ทุนระยะปานกลางและระยะยาวอีกเป็นจำนวนมาก แม้ว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจะมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินให้กับประชาชนหลายฉบับ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้ส่งเสริมให้ผู้ได้รับการจัดที่ดิน เกษตรกร และผู้ยากจนเข้าสู่แหล่งทุนได้ ดังนั้น การสร้างมูลค่าให้กับที่ดินที่รัฐจัดให้กับประชาชนต้องคำนึงถึงการปรับปรุงกลไกพื้นฐานในการกำหนดหรือคำนวณมูลค่าที่ดินและทรัพย์สินที่รัฐจัดให้กับประชาชน ซึ่งมักจะมีมูลค่าต่ำกว่าที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ ควบคู่กับการจัดระบบแลกเปลี่ยน ซื้อง่ายที่ดินโดยรัฐ การทดแทนค่าที่ดิน การตรวจสอบ การปรับปรุงหนี้สินโดยใช้ที่ดินเป็นหลักประกัน โดยกิจกรรมการสร้างมูลค่าให้กับที่ดินที่รัฐจัดให้กับประชาชนนี้ ถือเป็นมาตรการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมที่จำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสมควรจะดำเนินการตามขั้นตอนจากนโยบายไปสู่การแก้ไขกฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ จากง่ายไปหายาก ตลอดจนการปรับปรุงกลไกทั้งในระยะสั้น และมาตรการในระยะปานกลางและระยะยาวควบคู่ไปด้วย

กิจกรรมนี้ มีเป้าหมายที่จะให้เกษตรกรและคนยากจนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐสามารถนำเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินหรือหนังสือ/เอกสารให้ใช้ที่ดินที่ได้รับจากรัฐไปใช้เป็นหลักประกันการเข้าถึงแหล่งทุนสำหรับการประกอบอาชีพ โดยกำหนดตัวชี้วัด คือ

- (1) มีการปรับปรุงนโยบายการสร้างมูลค่าให้กับที่ดินที่รัฐจัดให้กับประชาชน ผ่านคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง
- (2) มีการปรับปรุงหรือยกร่างระเบียบ กฎกระทรวง หรือกฎหมายที่จำเป็นต่อการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับที่ดินที่รัฐจัดให้กับประชาชน
- (3) มีการปรับปรุงกลไกที่จะทำหน้าที่ประเมินราคาที่ดินที่รัฐจัดให้กับประชาชนการจัดระบบแลกเปลี่ยน ซื้อง่ายที่ดินโดยรัฐ การทดแทนค่าที่ดิน การตรวจสอบ การปรับปรุงหนี้สินโดยใช้ที่ดินเป็นหลักประกัน การตกทอดทางมรดก ฯลฯ
- (4) เกษตรกรและคนยากจนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้โดยใช้เอกสารสิทธิค้ำประกัน

จากการทบทวนข้างต้น จะเห็นว่านโยบายและแผนดังกล่าวข้างต้นมีสาระสำคัญสรุปได้ดังตารางด้านล่างนี้ ซึ่งจะได้นำไปวิเคราะห์ในบทที่ 5 ต่อไปว่านโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวหรือไม่ และการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวหรือไม่อย่างไร

ตารางที่ 5 สรุปประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

ประเด็น	สาระสำคัญ
1. การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ	<ul style="list-style-type: none"> - แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินของประชาชน - รับรองสิทธิชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน - กระจายการถือครองที่ดินในขนาดที่เหมาะสมต่อการประกอบอาชีพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน - ปรับระบบเอกสารสิทธิ ให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ไม่มีที่ดิน ใช้เป็นหลักฐานประกอบการขอพิจารณาสิทธิกับสถาบันการเงินได้ - ปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะเพื่อการประกอบอาชีพสำหรับประชาชนเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเป็นธรรมและมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง
2. การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเอง	<ul style="list-style-type: none"> - เพิ่มทักษะทางการเงินและการวางแผนการจัดการที่ดิน ที่อยู่อาศัย และระบบการผลิต
3. สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว	<ul style="list-style-type: none"> - หยุดยั้งการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า - ชุมชนมีความรู้สึกรังเกียจหวงแหน เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และมีการปลูกป่าเพิ่มขึ้น - ส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมจากป่าปลูกแบบครบวงจร - การส่งเสริมการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชุมชนและป่าครอบครัวแบบมีส่วนร่วม

3.4 ข้อสรุปและข้อจำกัด

3.4.1 สรุปการปรับใช้แนวคิด กฎหมาย และนโยบายที่ได้ทบทวนไว้

การศึกษาในบทนี้ ได้ทบทวนแนวคิด กฎหมาย และนโยบายที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ว่าการดำเนินการผลการดำเนินงานตามนโยบาย คทช. ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากข้อเท็จจริงและปัญหาที่ได้จากการปฏิบัติงานในพื้นที่ต้นแบบในบทที่ 4 เพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดและอุปสรรคในเชิงนโยบาย กฎหมาย มาตรการและองค์กร และนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่จะทำการวิเคราะห์ในบทที่ 5 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) การประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย คทช.

การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน อาจดำเนินการได้ตามแนวทางการประเมินแบบ CIPP เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินโครงการกับเป้าหมายที่วางไว้ วิจัยและปรับปรุงการวางแผน การติดตามผล ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ โดยเน้นถึงการรวบรวม ประมวล และวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศ หรืออาจใช้หลักการวิเคราะห์ต้นทุน - อรรถประโยชน์ โดยคิดมูลค่าของผลประโยชน์จากอรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจเพื่อประเมินว่าโครงการทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นหรือไม่เพียงใด อย่างไรก็ตามในการศึกษานี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและให้ความสำคัญกับการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ไม่ใช่ตัวเลขเชิงปริมาณ แต่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับคุณลักษณะ รายละเอียดของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงกระบวนการเกิดปรากฏการณ์ และความคิดเห็นต่าง ๆ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ และข้อมูลปฐมภูมิ ดังนั้น การแปลงผลของโครงการให้อยู่ในหน่วยวัดเชิงคุณภาพจึงค่อนข้างมีข้อจำกัด ประกอบกับผลการวิเคราะห์ยังจำเป็นต้องการนำเสนอแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรกรมให้ชุมชนและแนวทางการสร้างแรงจูงใจการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้น การวิเคราะห์ตามแนวทางการประเมินแบบ CIPP จึงเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ผลการศึกษา

2) การระบุข้อจำกัดและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน และนำเสนอแนวทางดำเนินการ

แนวคิดทฤษฎีตามข้อ 3.1.2 และ 3.1.3 กฎหมายและระเบียบตามข้อ 3.2 รวมถึงนโยบายและแผนตามข้อ 3.3 จะนำมาใช้วิเคราะห์ข้อเท็จจริงและปัญหาที่พบในพื้นที่เป้าหมาย เพื่อระบุข้อจำกัดและอุปสรรคในเชิงนโยบาย กฎหมาย มาตรการและองค์กร รวมถึงนำเสนอแนวทางดำเนินการเพื่อแก้ไขข้อจำกัดและอุปสรรคดังกล่าว

3) วิธีการนำมาปรับใช้ในการศึกษานี้

เพื่อที่จะเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามในบทที่ 4 และการประเมินผลโครงการในบทที่ 5.1 การศึกษานี้จึงได้ระบุประเด็นการประเมินจำแนกตามแนวทางการประเมินแบบ CIPP ดังนี้

ด้านบริบทสถานะแวดล้อม (Context) มีประเด็นการวิเคราะห์ ด้านความเหมาะสมของรูปแบบการจัดที่ดินแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์กับวัตถุประสงค์ของโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน โดยการประเมินหลักการเชิงนโยบายของ คทช. ที่ศึกษาไว้ในบทที่ 2 โดยใช้แนวคิดทฤษฎี กฎหมาย นโยบายและแผนต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 3 นี้

ด้านปัจจัยนำเข้า (Input) มีประเด็นการวิเคราะห์ด้านความพร้อมของที่ดิน หลักเกณฑ์ หน่วยงานของรัฐ และเกษตรกร โดยการประเมินหลักเกณฑ์การจัดที่ดินในบทที่ 2 โดยใช้ผลการสำรวจข้อมูลภาคสนามในบทที่ 4 โดยใช้แนวคิดทฤษฎี กฎหมาย นโยบายและแผนต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 3 นี้

ด้านกระบวนการ (Process) มีประเด็นการวิเคราะห์ คือ ความเหมาะสมของกระบวนการจัดที่ดิน ตั้งแต่การจัดที่ดิน การบริหารจัดการและการกำกับติดตาม โดยการประเมินจากกระบวนการจัดที่ดินจากผล

การสำรวจข้อมูลภาคสนามในบทที่ 4 โดยใช้แนวคิดทฤษฎี กฎหมาย นโยบายและแผนต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 3 นี้

ด้านผลผลิต (Product) โดยมีประเด็นการวิเคราะห์คือผลการดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเป็นธรรม การบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชน และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและยับยั้งการบุกรุกป่า โดยการประเมินจากผลการดำเนินโครงการตามนโยบาย คทช. จากผลการสำรวจข้อมูลภาคสนามในบทที่ 4 โดยใช้แนวคิดทฤษฎี กฎหมาย นโยบายและแผนต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 3 นี้

เมื่อมีการประเมินผลโครงการตามบทที่ 5.1 แล้ว จะทำให้พบข้อจำกัดและอุปสรรคในแต่ละด้านข้างต้น ซึ่งจะได้นำไปวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางดำเนินการต่อไปในบทที่ 5.2 และ 5.3 โดยใช้แนวคิดทฤษฎี กฎหมาย นโยบายและแผนต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 3 นี้

3.4.2 ข้อจำกัดที่มีต่อการสนับสนุนนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

ตามหลักการสำคัญของนโยบายของ คทช. ที่บททวนในบทที่ 2 ได้แก่ อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยกลุ่มหรือชุมชน การแก้ไขปัญหาความยากไร้ และการป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มเติม พบว่าโดยทั่วไปแล้วมีความสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกันกับแนวคิดทฤษฎี และนโยบายและแผนที่ได้ศึกษาไว้ตามบทที่ 3 นี้ อย่างไรก็ตาม ในด้านกฎหมายและระเบียบ พบว่ายังมีข้อจำกัดที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามนโยบาย คทช. ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1) บทบัญญัติที่มีอยู่ไม่เอื้อต่อการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

(1) ตามนโยบาย คทช. สนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยชุมชน โดยให้ปรับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในการจัดที่ดิน กฎหมายแม่บทในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แต่ในขณะที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ยังไม่เอื้อต่อการสนับสนุนสิทธิของชุมชนหรือกลุ่มราษฎรตามเจตนารมณ์ของนโยบายดังกล่าว แต่เป็นการอนุญาตเป็นรายบุคคล ข้อจำกัดนี้ จึงนำไปสู่การออกหลักเกณฑ์การจัดที่ดินโดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับอนุญาต

(2) ถึงแม้ว่าระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2563 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะเปิดช่องให้กลุ่มวิสาหกิจชุมชนหรือกลุ่มสหกรณ์หรือกลุ่มราษฎร เป็นผู้รับอนุญาตตามนโยบายของ คทช. ได้ แต่กลุ่มดังกล่าวจะต้องรวมตัวกันเกิน 10 คน และต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งได้รับการรับรองจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหน่วยงานราชการอื่น การจดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคลก็เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายแม่บท ที่จะอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ที่ดินเป็นรายบุคคลแต่อาจไม่ได้สะท้อนถึงความสัมพันธ์และวัฒนธรรมที่มีอยู่ในชุมชนนั้น ๆ

2) ความไม่มั่นคงเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน

การอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นการอนุญาตโดยมีกำหนดระยะเวลา ทำให้อาจเกิดประเด็นข้อกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงในการถือครองที่ดินและลงทุนประกอบอาชีพเกษตรกรรมในพื้นที่

นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องพิจารณาคุณสมบัติในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 รวมถึงระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยความยากไร้ไว้ แต่จะต้องเป็นผู้ที่ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่และใช้ประโยชน์เพื่ออยู่อาศัยหรือเกษตรกรรม ซึ่งมีข้อสังเกตว่ากฎหมายและระเบียบดังกล่าวค่อนข้างมีความยืดหยุ่นกว่าแนวทางตามนโยบาย คทช. และหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน ซึ่งพิจารณาถึงความยากไร้ด้วย

ตารางที่ 6 สรุปข้อจำกัดของแนวคิดทฤษฎี กฎหมาย/ระเบียบ นโยบายและแผนที่มีผลต่อการดำเนินงานตามหลักการของนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินให้ชุมชน

หลักการของนโยบายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน	ข้อจำกัด		
	แนวคิดทฤษฎี	กฎหมาย/ระเบียบ	นโยบายและแผน
(1) อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยกลุ่มหรือชุมชน	ไม่มี	พรบ. ป่าสงวนแห่งชาติฯ รวมถึงระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินแก่ชุมชน	ไม่มี
(2) แก้ไขปัญหาความยากไร้	ไม่มี	ไม่มี มีข้อสังเกตว่า พรบ. ป่าสงวนแห่งชาติฯ รวมถึงระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีความยืดหยุ่นในการพิจารณาคุณสมบัติผู้รับจัดที่ดิน โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องความยากไร้	ไม่มี
(3) ป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มเติม	ไม่มี	สืบเนื่องจากข้อจำกัดข้อ (1) จึงขาดการมีส่วนร่วมจากชุมชนในการป้องกันการบุกรุกอย่างเป็นระบบ	ไม่มี

บทที่ 4

ผลการสำรวจข้อมูลภาคสนาม

การศึกษาสภาพข้อเท็จจริง ปัญหาและอุปสรรค ในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ครอบคลุมสภาพพื้นที่ ศักยภาพของพื้นที่และชุมชนในพื้นที่ รวมถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย ในที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติ ดำเนินงานโดยการสำรวจข้อมูลภาคสนาม ได้แก่ พื้นที่เป้าหมายที่ 1 ป่าพระ ฉาย อำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี และพื้นที่เป้าหมายที่ 2 ป่าปลายห้วยกระเสียว อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี โดยการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Research) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Research) เป็นหลัก ประกอบกับการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการและการสังเกต (Observation) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ รวมทั้งการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลจากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี) และสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 4 สาขานครสวรรค์ กรมป่าไม้

ตามที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 3.4.1 ผลการสำรวจข้อมูลภาคสนามจะนำไปใช้ในการประเมินผลโครงการ ในบทที่ 5.1 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านปัจจัยนำเข้า (Input) ด้านกระบวนการ (Process) ด้านผลผลิต (Product) (สำหรับด้านบริบทสถานะแวดล้อม (Context) เป็นการวิเคราะห์หลักการของนโยบาย คทช. ซึ่งได้ ทบทวนไว้แล้วในบทที่ 2) และการวิเคราะห์ข้อจำกัดและอุปสรรคในเชิงนโยบาย กฎหมาย มาตรการและ องค์กร ในบทที่ 5.2 โดยอาศัยแนวคิดทฤษฎี กฎหมายและระเบียบ รวมถึงนโยบายและแผนตามที่ได้ทบทวน ไว้ในบทที่ 3

4.1 พื้นที่ป่าพระฉาย อำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี

คณะผู้วิจัย ได้ลงพื้นที่ภาคสนามในพื้นที่ป่าพระฉาย โดยสัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินที่เป็นเกษตรกร และผู้ที่มีได้ประกอบอาชีพเกษตร รวมถึงผู้นำท้องถิ่น รวม 24 ราย และจัดการสนทนากลุ่มจำนวน 1 ครั้ง

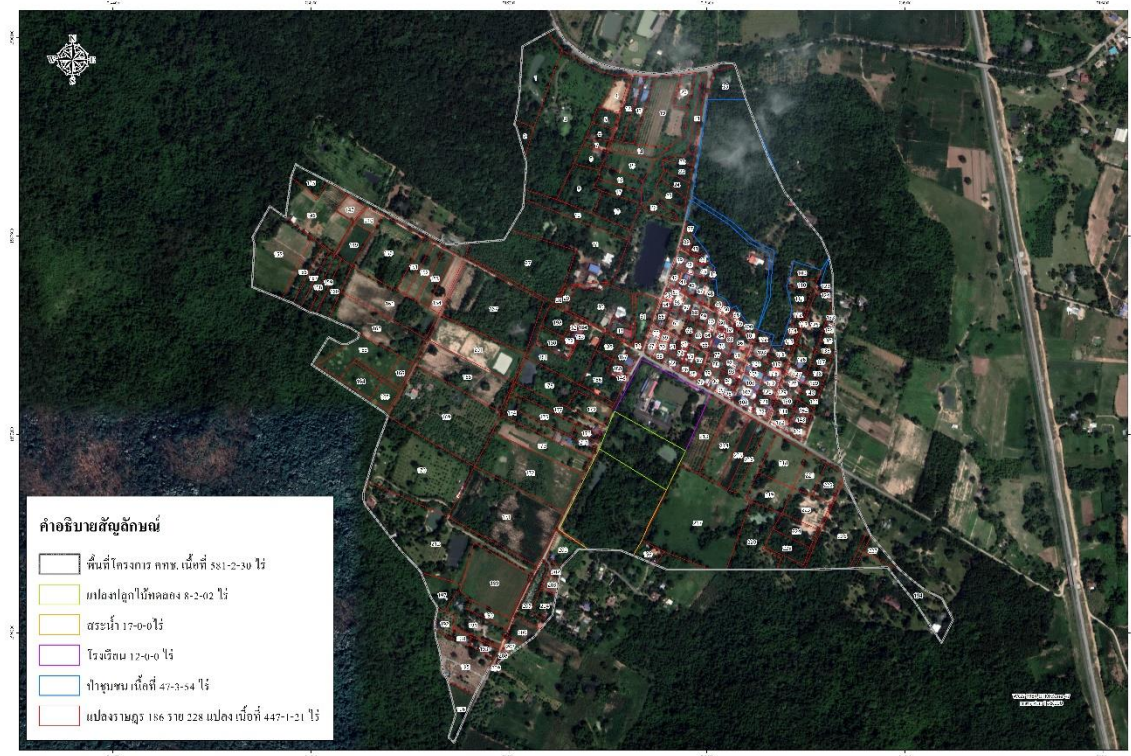
การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ คณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เพื่อหารือกับผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ป่าไม้ โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่มีการประกอบอาชีพที่หลากหลาย เช่น ปลูกไม้ผลยืนต้น ปลูก พืชผสมผสาน ปลูกพืชผักสวนครัว ปลูกพืชไร่ เลี้ยงสัตว์ (วัว ควาย แพะ) เป็นต้น กลุ่มตัวอย่างที่ไม่มีที่ดินทำกิน กลุ่มตัวอย่างที่เช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร กลุ่มตัวอย่างที่ทำการเกษตรเป็นอาชีพรอง รวมถึงกลุ่มตัวอย่างที่เป็น ทายาทของผู้ที่ได้รับจัดที่ดินที่เสียชีวิตแล้ว

ข้อมูลทั่วไป

ป่าพระฉาย ได้รับการประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 126 (พ.ศ. 2505) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่าพุทธศักราช 2481 มีพื้นที่รวมทั้งสิ้นประมาณ 24 ตาราง

กิโลเมตร หรือประมาณ 15,000 ไร่⁶⁹ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าพระฉาย ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรือที่อยู่อาศัยภายใต้เขตป่าสงวนแห่งชาติฉบับลงวันที่ 8 ตุลาคม 2561 จำนวนเนื้อที่ 496 ไร่ 0 งาน 74 ตารางวา โดยมีประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) จำนวน 188 ราย รวมจำนวน 227 แปลง เนื้อที่ 144 ไร่ 1 งาน 26 ตารางวา ตามแผนที่โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ภาพที่ 3

แผนที่โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระฉาย หมู่ที่ 7 บ้านป่าไม้พระฉาย ต.หนองปลาไหล อ.เมือง จ.สระบุรี



ภาพที่ 3 แผนที่โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระฉาย
ที่มา: สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี)

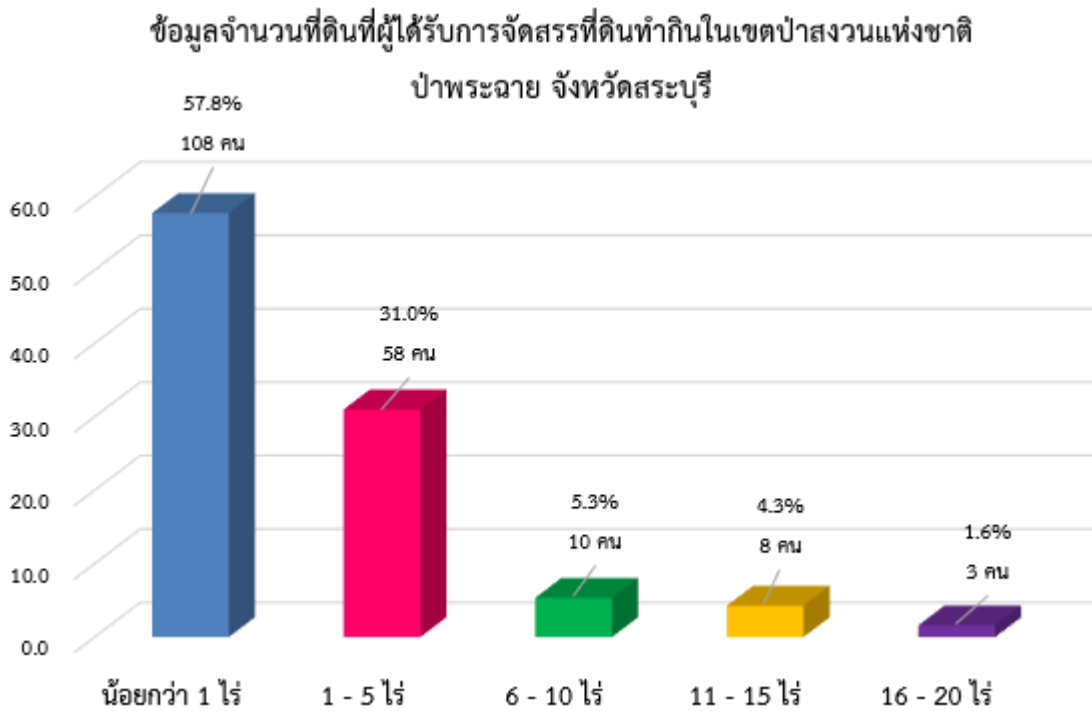
4.1.1 ผลการสำรวจภาคสนาม

1) การจัดที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ประชาชนที่ได้รับจัดที่ดินจำนวน 188 ราย 227 แปลง ประกอบด้วย ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ จำนวน 134 ราย รวม 167 แปลง อาศัยอยู่นอกพื้นที่ ในอำเภออื่นในจังหวัดสระบุรี จำนวน 26 ราย รวม 24 แปลง และอาศัยอยู่นอกพื้นที่ในต่างจังหวัด จำนวน 28 ราย รวม 36 แปลง

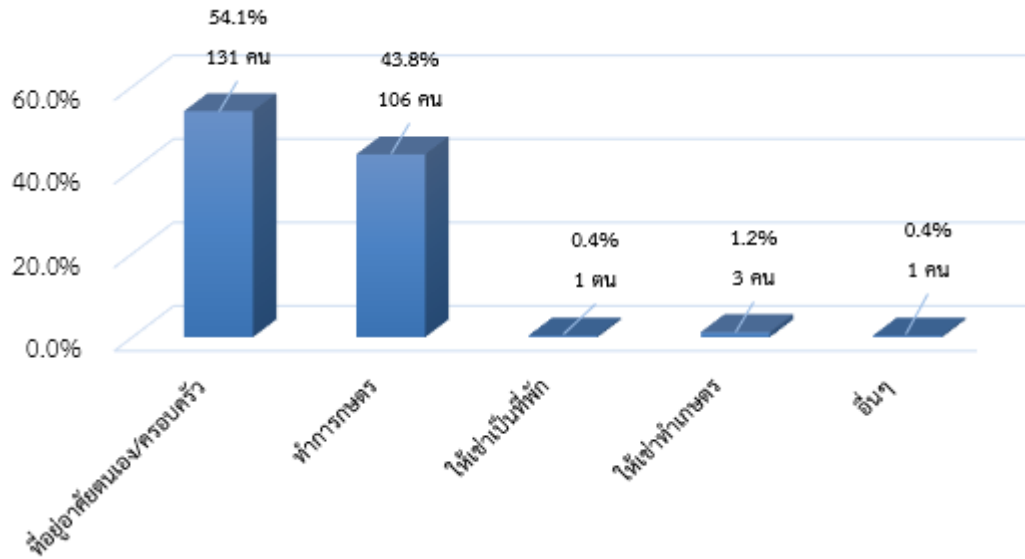
⁶⁹ ข้อมูลสารสนเทศป่าไม้, กรมป่าไม้

ด้านการกระจายการถือครองที่ดินพบว่า ประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินน้อยกว่า 1 ไร่ มีสูงถึง 108 ราย คิดเป็นร้อยละ 57.8 ตั้งแต่ 1 – 5 ไร่ มีจำนวน 58 ราย คิดเป็นร้อยละ 31 ในขณะที่ ประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินตั้งแต่ 16 – 20 ไร่ มีเพียง 3 รายเท่านั้น คิดเป็นร้อยละ 1.6 ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 การกระจายการถือครองที่ดินตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน พื้นที่ป่าพระฉาย
ที่मा: สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี)

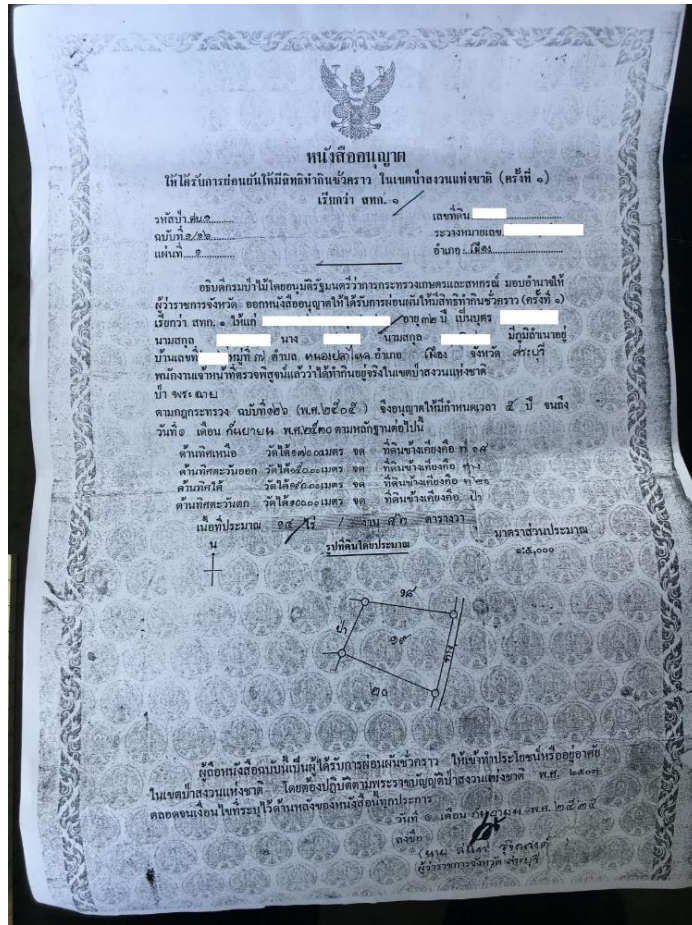
ข้อมูลด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ชี้เห็นว่า ประชาชนจำนวน 131 ราย คิดเป็นร้อยละ 54.1 ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และจำนวน 106 ราย คิดเป็นร้อยละ 43.8 ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ดังภาพที่ 5



ภาพที่ 5 ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน พื้นที่ป่าพระฉาย
ที่มา: สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี)

ข้อมูลจากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม

จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามทำให้ทราบว่า เดิมพื้นที่ดังกล่าวประชาชนได้รับการจัดที่ดินตาม
มาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในรูปแบบการให้สิทธิทำกิน (สทก.)
ครอบครัวละไม่เกิน 20 ไร่ สทก. ดังกล่าวมีกำหนดอายุ 5 ปี ซึ่งสิ้นสุดไปแล้ว ดังภาพที่ 6



ภาพที่ 6 หนังสืออนุญาตให้ได้รับการผ่อนผันให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ครั้งที่ 1)

ในอดีตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่แบ่งเป็นโซนที่อยู่อาศัยและโซนเกษตรกรรม โดยในบริเวณที่อยู่อาศัย จะจัดให้ครอบครัวละ 2 งาน และสิทธิส่วนที่เหลือจะจัดที่ดินบริเวณเกษตรกรรมและไม่ให้สร้างสิ่งปลูกสร้างถาวรในบริเวณดังกล่าว (ดังจะเห็นได้จากขนาดแปลงที่ดิน ดังภาพที่ 2 ข้างต้น) ต่อมาปรากฏว่ามีประชาชนหลายรายที่ขายสิทธิทำกินในที่ดินบริเวณเกษตรกรรมให้แก่บุคคลอื่น บางรายมีการกู้ยืมเงินคนในพื้นที่เพื่อลงทุนทำการเกษตร เมื่อขาดทุนจึงจำเป็นต้องปล่อยให้ที่ดินนั้นหลุดมือไปให้แก่เจ้าหน้าที่ สำหรับที่ดินบริเวณที่อยู่อาศัยนั้น เมื่อครอบครัวมีการขยายตัวจึงต้องแบ่งพื้นที่ให้แก่ทายาทเพื่อปลูกสร้างที่อาศัยเพิ่มเติม ด้วยเหตุนี้เมื่อมีการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่ว่าจะต้องเป็นผู้ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้ว จึงจะเห็นว่าผู้ที่ได้รับจัดที่ดินส่วนใหญ่ได้รับจัดที่ดินน้อยกว่า 1 ไร่ และใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย

ในการจัดที่ดิน การสำรวจว่าผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินนั้นเป็นผู้ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินมาก่อนแล้วหรือไม่ เบื้องต้นดูจากหลักฐาน สทก. เดิม หรือเป็นผู้ที่อยู่อาศัยมาก่อนปี พ.ศ. 2545 และให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับรองให้ อย่างไรก็ตาม แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วในบางกรณีผู้ใหญ่บ้านไม่ทราบว่าที่ดินมีการเปลี่ยนมือเมื่อใดโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับแปลงที่มีการเปลี่ยนการถือครองไปให้กับคนนอกพื้นที่

จากข้อมูลจากคนในพื้นที่และการสังเกตการณ์ ทำให้ทราบว่า ปัจจุบันมีที่ดินแปลงที่ได้จัดที่ดินไปแล้วแต่ถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์อยู่จำนวนหลายแปลง แต่คนในพื้นที่ไม่ทราบว่าใครเป็นผู้ถือครอง

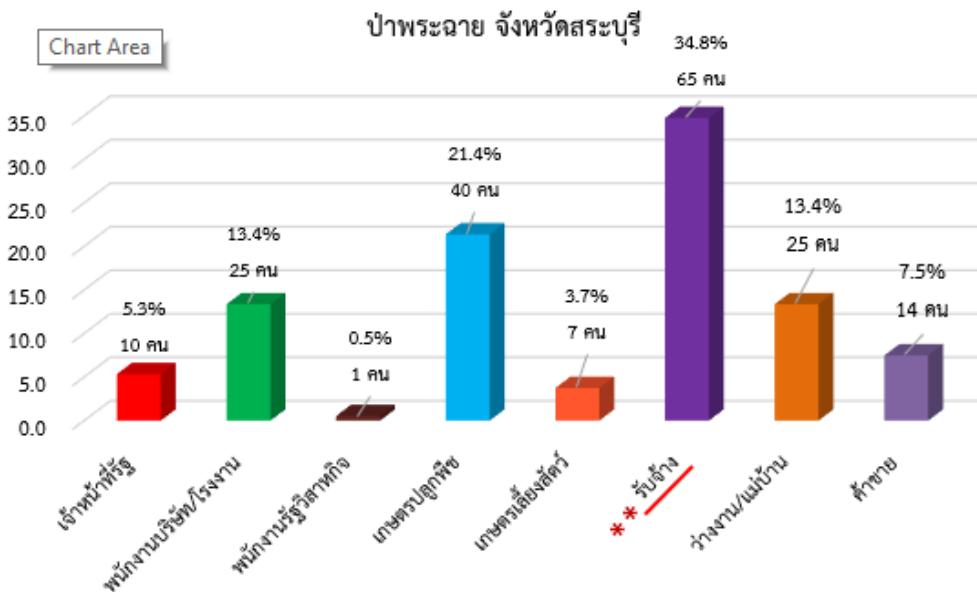


ภาพที่ 7 พื้นที่ทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์

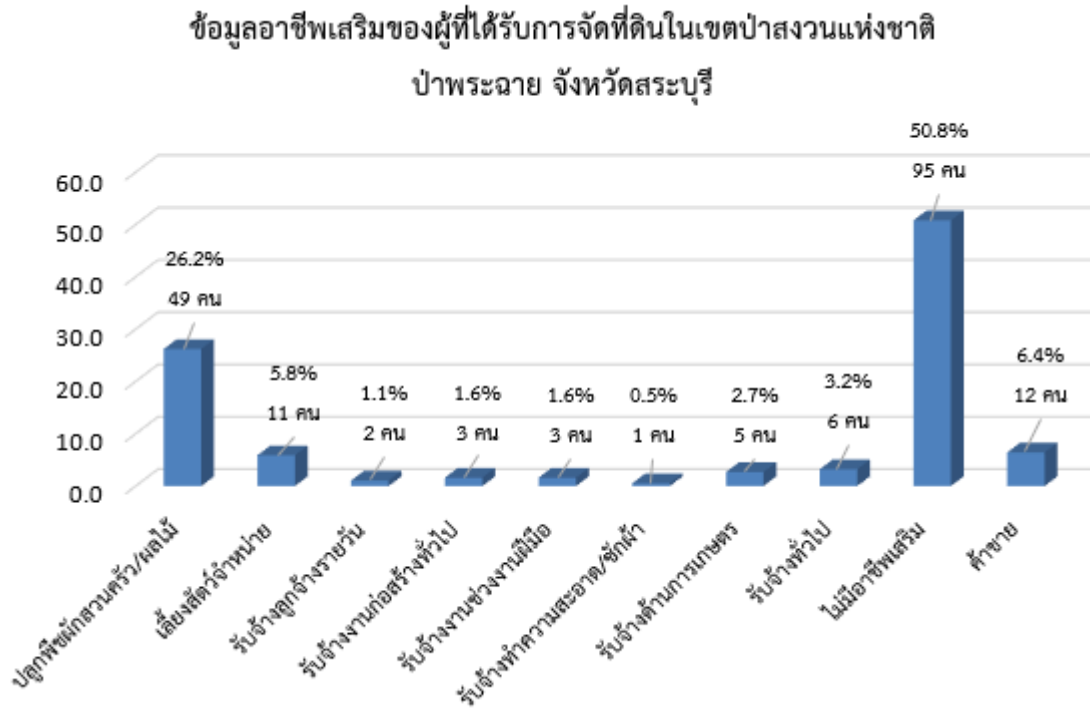
2) การประกอบอาชีพเกษตรกรรมและรายได้

จากข้อมูลของสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี) เกี่ยวกับอาชีพหลักและอาชีพเสริมของประชาชนที่ได้รับจัดที่ดิน แสดงให้เห็นว่าประชาชนประกอบอาชีพหลักสูงสุดคืออาชีพรับจ้างร้อยละ 34.5 รองลงมาคือเกษตรปลูกพืช ร้อยละ 21.4 ในขณะที่เกษตรกรเลี้ยงสัตว์มีร้อยละ 3.7 ดังภาพที่ 8 และการประกอบอาชีพเสริมด้านการปลูกพืชผักสวนครัวหรือผลไม้ร้อยละ 26.2 และด้านการเลี้ยงสัตว์จำนำยร้อยละ 5.8 ดังภาพที่ 9

ข้อมูลอาชีพหลักของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ



ภาพที่ 8 ข้อมูลอาชีพหลักของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน พื้นที่ป่าพระฉาย
ที่มา: สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี)



ภาพที่ 9 ข้อมูลอาชีพเสริมของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน พื้นที่ป่าพระฉาย
ที่มา: สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี)

ข้อมูลจากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม

จากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม พบข้อมูลที่สอดคล้องกับข้อมูลด้านอาชีพที่กล่าวไว้ข้างต้น กล่าวคือ เนื่องจากผู้ที่ได้รับจัดที่ดินส่วนใหญ่มีเพียงที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยเท่านั้น แต่ไม่มีที่ดินทำกินทางการเกษตร ดังนั้น ส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพรับจ้าง เช่น รับจ้างก่อสร้าง รับจ้างทำการเกษตร ตลอดจนรับจ้างทั่วไปตามที่มีผู้ต้องการจ้างไปทำงานให้ สำหรับพื้นที่เกษตรกรรมนั้น เนื่องจากพื้นที่ป่าพระฉายเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร ดังนั้น เกษตรกรส่วนใหญ่จึงปลูกไม้ผล เนื่องจากมีการลงทุนเยอะเพียงครั้งเดียว และต้องการการดูแลและการรดน้ำมากในช่วง 3 ปีแรกเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีพืชอื่น ๆ เช่น ใผ่ ลวก มันสำปะหลัง ข้าวโพด พืชผักสวนครัว รวมถึงการปลูกหญ้าเพื่อเป็นอาหารของสัตว์เลี้ยง ได้แก่ วัว และแพะ ด้านการเลี้ยงสัตว์ สัตว์ที่เลี้ยงไว้เพื่อขายเป็นอาชีพ เช่น วัว แพะ เป็นต้น และที่เลี้ยงไว้เป็นอาหาร เช่น เป็ด ไก่ ปลา เป็นต้น

สำหรับผู้ที่ได้รับจัดที่ดินที่มีพื้นที่เกษตรกรรม อาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) ผู้ที่อยู่อาศัยดั้งเดิมและประกอบอาชีพเกษตรกรรมเท่านั้น ซึ่งมีทั้งการทำเกษตรเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับการจัดที่ดิน และการทำเกษตรในพื้นที่ที่ได้รับการจัดที่ดินและพื้นที่อื่น เช่น ที่ดินที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน การเช่าที่ดินเพื่อทำเกษตรเพิ่มเติม เป็นต้น

(2) ผู้ที่อยู่อาศัยดั้งเดิมและประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพเสริม เนื่องจากอาชีพหลักรับราชการหรือเป็นพนักงานราชการ

(3) คนนอกพื้นที่ที่เข้ามาซื้อที่ดินก่อนที่จะมีการจัดที่ดิน และปลูกไม้ยืนต้นไว้ (ไม่ทราบข้อมูลว่าอาชีพหลักคืออะไร)

เกษตรกรในพื้นที่ที่มีรูปแบบการทำเกษตรและผลตอบแทนที่แตกต่างกัน โดยมีรูปแบบการทำเกษตรที่น่าสนใจ เช่น

เกษตรกรที่ใช้พื้นที่เพื่อปลูกพืชผักสวนครัวที่หลากหลายจะต้องมีเวลาในการดูแลรักษาและเก็บเกี่ยวผลผลิตตามฤดูกาลเพื่อนำไปจำหน่ายในร้านค้าท้องถิ่น ซึ่งมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพเท่านั้น



ภาพที่ 10 การปลูกพืชผสมผสาน

สำหรับเกษตรกรที่ปลูกพืชไร่ เช่น มันสำปะหลัง ข้าวโพด ถั่ว เป็นต้น จะต้องใช้พื้นที่จำนวนมากในการปลูก ดังนั้น มักมีการเช่าพื้นที่เพิ่มเติมเพื่อทำการเกษตร และมีการเก็บเกี่ยวผลผลิตเป็นคราว ๆ เพื่อจำหน่ายผลผลิตเข้าสู่โรงงาน เกษตรกรกลุ่มนี้ใช้ต้นทุนสูง เช่น ค่าเมล็ดพันธุ์ ค่าจ้างไถ ค่าจ้างปลูก ค่าปุ๋ย ค่ายา และค่าจ้างเก็บเกี่ยวผลผลิต ในขณะที่บางปีอาจไม่ได้ผลผลิต หรือผลผลิตน้อย และราคาผลผลิตที่ได้ขึ้นอยู่กับราคาตลาดและมักประสบปัญหาขาดทุนซ้ำซาก



ภาพที่ 11 การสัมภาษณ์เกษตรกรที่ปลูกพีชไร่

สำหรับเกษตรกรที่ปลูกไม้ผลยืนต้น จากการสัมภาษณ์เกษตรกรรายที่ปลูกมะม่วงทั้งแปลงประมาณ 14 ไร่ เป็นระยะเวลากว่า 20 ปี ทราบว่าจะต้องมีแหล่งน้ำในพื้นที่ เนื่องจากไม้ผลยืนต้นต้องการน้ำมากในช่วง 1 – 3 ปีแรก หลังจากนั้น ไม่ต้องดูแลมากนักแต่มีรายได้สม่ำเสมอ ประมาณปีละ 300,000 - 350,000 บาท



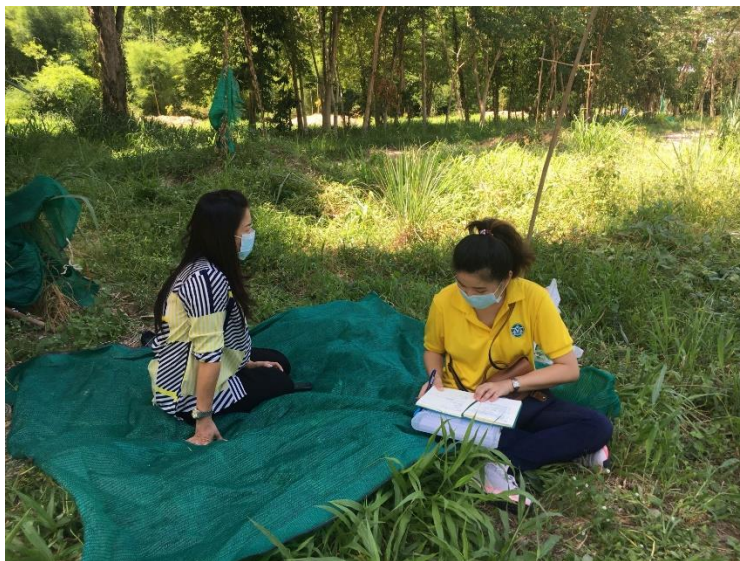
ภาพที่ 12 เกษตรกรที่ทำสวนมะม่วง

สำหรับเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์เป็นอาชีพ เช่น วัว แพะ เป็นต้น มักเป็นเกษตรกรที่มีกำลังทรัพย์เพียงพอต่อการลงทุน เนื่องจากเงินลงทุนค่อนข้างสูง คือ ค่าซื้อวัวตัวละประมาณ 3,000 – 4,000 บาท ซึ่งจะต้องเลี้ยงประมาณ 4 – 6 เดือน จึงจะขายได้กำไรตัวละประมาณ 3,000 - 4,000 บาท ค่าซื้อแพะ ตัวละประมาณ 4,500 บาท แต่จากการสัมภาษณ์ยังไม่มีรายได้จากการขายแพะ เกษตรกรกลุ่มนี้มักจะเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่พักอาศัย สำหรับพื้นที่เกษตรกรรมใช้ปลูกหญ้าเพื่อเป็นอาหารของสัตว์เลี้ยง ส่วนของมูลสัตว์นำไปใส่พืชผลที่ปลูกไว้กินเอง



ภาพที่ 13 การเลี้ยงแพะ (ซ้าย) และการเลี้ยงวัว (ขวา)

นอกจากนี้ ยังมีเกษตรกรอีกหลายรายที่เพิ่งเริ่มปลูกไม้ผลยืนต้นในพื้นที่ที่ได้รับการจัดที่ดิน จึงยังไม่มีรายได้จากการทำเกษตรแต่มีอาชีพหลักอย่างอื่นอยู่แล้ว เช่น รับราชการ พนักงานราชการ คนนอกพื้นที่ที่ปลูกทิ้งไว้ เป็นต้น



ภาพที่ 14 ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินที่มีอาชีพหลักรับราชการและเริ่มใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อสอบถามถึงรายได้ ทำให้ทราบว่าเกษตรกรแทบทั้งหมดจะมีรายได้สูงกว่า 30,000 บาทต่อปี โดยเฉพาะเกษตรกรที่ประสบผลสำเร็จในการทำการเกษตร และเกษตรกรที่มีอาชีพหลักอย่างอื่นอยู่แล้ว ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์คุณสมบัติการจัดที่ดินที่ต้องเป็นผู้มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี

จากการสอบถามเกษตรกรไม่ได้เข้าโครงการประกันราคาหรือประกันรายได้กับรัฐบาล เกษตรกรมีแหล่งเงินกู้จากแหล่งเดียวคือเงินกองทุนหมู่บ้าน (กองทุนเงินล้าน)



ภาพที่ 15 สวนไผ่ลวก (ซ้าย) และการเริ่มต้นปลูกทุเรียน (ขวา)

3) การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพสำหรับผู้ที่ได้รับจัดที่ดิน

กิจกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพสำหรับผู้ที่ได้รับจัดที่ดิน เช่น การแจกกล้าไม้ผล และพืชผักสวนครัว การแจกปลาและกระชังเลี้ยงปลา การสอนทำปุ๋ยหมักเพื่อการเกษตร การทำบัญชีครัวเรือน เป็นต้น จากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ในพื้นที่พบว่า กล้าไม้ที่แจกนั้นส่วนใหญ่นำมาปลูกเพื่อบริโภคในครัวเรือน ไม่สามารถให้ผลผลิตมากพอต่อการปลูกเพื่อขาย เว้นแต่รายที่ปลูกพืชผักสวนครัวเพื่อเก็บขายอยู่แล้วก็จะนำไปปลูกเพิ่มในพื้นที่ของตน สำหรับปลาและกระชัง ส่วนใหญ่เป็นการเลี้ยงเพื่อยังชีพ หากเหลือก็นำไปขายบ้าง แต่ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับแต่ละรายมีวิธีการเลี้ยงและให้อาหารที่ไม่เหมือนกันบางรายให้ข้อมูลว่าต้องจ่ายค่าอาหารในราคาแพงและไม่คุ้มค่า แต่บางรายบอกว่าการเลี้ยงและหมუნเวียนได้เรื่อย ๆ แต่โดยภาพรวมแล้วพบว่าที่เหลือเพียงบางรายเท่านั้นที่ยังเลี้ยงปลาอยู่ ในด้านการทำบัญชีครัวเรือน ผู้รับจัดที่ดินส่วนใหญ่มีการลงทุนระยะยาวกว่าจะได้ผลผลิต ดังนั้น การต้องลงบัญชีทุกวันและมีแต่รายจ่าย ไม่มีรายได้ ทำให้บั่นทอนจิตใจ และไม่มีการบันทึกต่อไปอีก บางรายให้ข้อมูลว่ามีรายละเอียดยะยะและไม่มีเวลาทำ



ภาพที่ 16 การเลี้ยงปลาที่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับการจำหน่ายผลผลิตของเกษตรกรทราบว่ากรณีพืชผักสวนครัวและไม้ผลยืนต้น เกษตรกรเป็นผู้หาตลาดเอง บางครั้งมีผู้มารับซื้อถึงสวน แต่หากกรณีเป็นการปลูกมันสำปะหลัง ถั่วฝักยาว ข้าวโพด เป็นต้น จะมีโรงงานมารับซื้อ ซึ่งราคามักจะขึ้นอยู่กับผู้รับซื้อ

ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นเกษตรกรสูงอายุรายหนึ่ง ได้ให้ข้อมูลว่าในอดีตมีหน่วยงานที่เข้ามาส่งเสริมให้การรวมกลุ่มทำเกษตรกรและหาตลาดให้ ซึ่งในขณะนั้นมีรายได้ดีมาก แต่น่าเสียดายว่าด้วยปัญหาเรื่องแหล่งน้ำไม่เพียงพอ ทำให้มีผลผลิตไม่เพียงพอต่อการส่งให้ตลาด จึงล้มเลิกไป หากเป็นไปได้หากเกษตรกรช่วยกันปลูกและรัฐช่วยหาตลาดให้เหมือนเช่นตอนนั้นก็จะเป็นเรื่องที่ดีมาก



ภาพที่ 17 สัมภาษณ์เกษตรกรดั้งเดิมในพื้นที่

4) เงื่อนไขและข้อจำกัดการอนุญาต

ผู้รับจัดที่ดินเข้าใจดีว่า ประชาชนแต่ละรายจะได้รับจัดที่ดินไม่เกิน 20 ไร่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่มีมาแต่ต้นอยู่แล้ว และในความเป็นจริงผู้ที่ได้รับจัดที่ดินที่มีเพียงที่อยู่อาศัยไม่มีที่ทำกินบางรายยอมจำนนต่อสภาพความ

เป็นจริงเนื่องจากบรรพบุรุษของตนขายที่ดินออกไปแล้วจึงต้องยอมรับในประเด็นนี้ ในขณะที่บางรายต้องการมีที่ดินทำกินเพิ่มเติม เห็นว่าควรนำพื้นที่ที่ถูกทิ้งไม่ทำประโยชน์มาจัดให้แก่บุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกิน

ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น ส่วนใหญ่รับทราบและยอมรับกับเงื่อนไขดังกล่าว ในขณะที่มีเพียงบางรายที่มีความเห็นว่าหากจะให้ทำเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรได้ด้วยก็อาจจะช่วยให้การจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรของชาวบ้านดีขึ้น ยกตัวอย่างเช่น เกษตรกรรายที่ปลูกมะม่วงทั้งแปลงเคยมีทัวร์นักท่องเที่ยวชาวจีนมาเก็บมะม่วงในสวนโดยการติดต่อจากคนรู้จัก แต่ปัญหาในขณะนั้นคือเกษตรกรรายนี้ทำกันเองในครอบครัว ทำให้ต้อนรับได้ไม่ทั่วถึงและบรรจุสินค้าและคิดราคาไม่ทัน แต่หากนักท่องเที่ยวจะมาเพื่อเที่ยวสวนมะม่วงอย่างเดียวก็คงเป็นไปได้ยาก หากในชุมชนไม่มีกิจกรรมอื่นที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตร



ภาพที่ 18 สัมภาษณ์เกษตรกรผู้ปลูกสวนมะม่วง

ด้านการห้ามซื้อขายหรือห้ามโอนเปลี่ยนมือ ผู้รับจัดที่ดินทราบดีและไม่มีความคิดที่จะขายอยู่แล้ว เนื่องจากใช้เป็นที่ดินประกอบอาชีพ สำหรับบางรายที่มีแต่ที่อยู่อาศัยกล่าวว่าที่ดินที่มีอยู่ก็แออัดอยู่แล้ว ครอบครัวก็มีฐานะยากจนหากขายก็ไม่ว่าจะไปอยู่ที่ไหน อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งให้ข้อมูลว่าเคยมีคนนอกพื้นที่มาถามซื้อที่ดินในราคาประมาณไร่ละ 300,000 บาท



ภาพที่ 19 สัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินเฉพาะที่อยู่อาศัย

ด้านการห้ามให้เช่าที่ดิน พบว่าในพื้นที่ยังมีการปล่อยเช่าที่ดินให้กับคนในพื้นที่เพื่อทำการเกษตรอยู่บ้าง แม้ว่าผู้รับจัดที่ดินจะทราบเงื่อนไขนี้ ค่าเช่าประมาณไร่ละ 300 – 500 บาทต่อปี

การตกทอดทางมรดก ผู้รับจัดที่ดินส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่าทายาทผู้รับมรดกต้องมีเพียงรายเดียว บางรายต้องการให้ทายาททุกคนได้รับมรดก บางรายไม่มีความกังวลในเรื่องนี้

ผู้รับจัดที่ดินโดยส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าที่ดินที่ได้รับการจัดที่ดินนี้มีกำหนดระยะเวลา 30 ปี เมื่อถามว่ากังวลหรือไม่ว่าเมื่อครบ 30 ปีจะไม่ได้รับการต่ออายุอีก บางรายไม่กังวลเนื่องจากคิดว่าตนคงเสียชีวิตไปแล้ว บางรายแม้จะมีความหวงแหนที่ดินให้แก่ทายาทแต่มีความเห็นว่าถึงแม้จะครบกำหนดอายุแต่รัฐน่าจะให้อยู่ต่ออยู่แล้วไม่รูปร่างแบบใดก็รูปร่างแบบหนึ่งดังนั้นจึงไม่มีความกังวล

เมื่อสอบถามถึงค่าตอบแทนในการใช้ที่ดิน ทราบว่าไม่มีการจ่ายค่าตอบแทนทั้งในรูปแบบค่าธรรมเนียมและภาษี แต่หากจะมีการเก็บค่าตอบแทนบ้างก็ไม่ขัดข้อง เพราะหากเป็นที่ดินประเภทอื่นแม้กระทั่งที่ดินกรรมสิทธิ์ก็ต้องชำระภาษีอยู่แล้ว การชำระภาษีอาจจะเป็นสิ่งที่ช่วยยืนยันถึงสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินได้ด้วยเพราะเป็นหลักฐานที่ออกโดยภาครัฐ

5) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

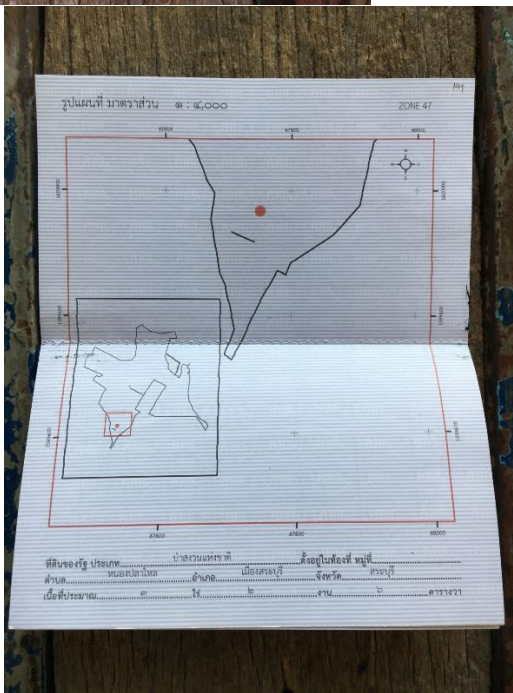
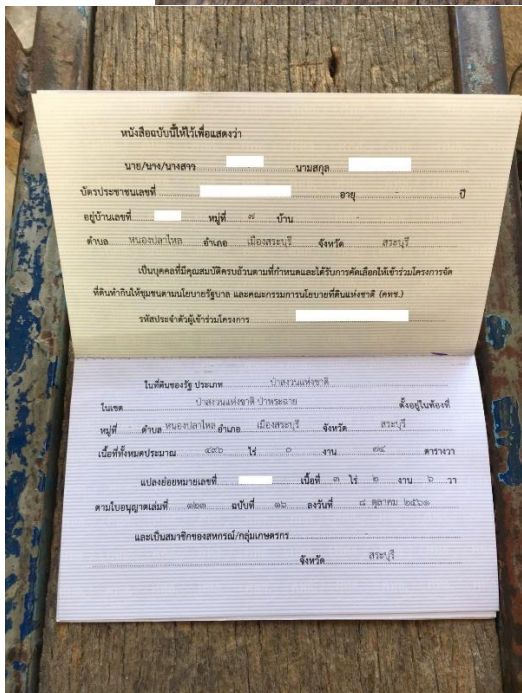
ในขั้นตอนการสำรวจจริงวัดที่ดินผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินและที่ดินใกล้เคียงได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบชี้แนวเขต ในด้านการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า เมื่อเจ้าหน้าที่มาทำรั้วลวดหนามไว้แล้ว ชุมชนทราบแน่ชัดว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าจึงช่วยกันสอดส่องดูแลได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ ในพื้นที่ยังมีพื้นที่ป่าชุมชน ดังนั้น จึงได้มีการจัดการป่าชุมชนทำหน้าที่บริหารจัดการและดูแลการใช้ประโยชน์ป่าชุมชน อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการยังไม่มีกฎหมายหรือกลไกการลงโทษที่ชัดเจน

เมื่อสอบถามถึงศักยภาพของคนในชุมชนในการรวมกลุ่มเพื่อบริหารจัดการในชุมชน ทั้งในแง่ของการจัดการทรัพยากรของชุมชน และการรวมกลุ่มเพื่อส่งเสริมและพัฒนาอาชีพของเกษตรกร ทราบว่าในชุมชนมีปัญหาด้านสังคมค่อนข้างมาก เช่น ปัญหาการลักเล็กขโมยน้อย ปัญหาวัยรุ่น ปัญหายาเสพติด เป็นต้น ดังนั้น การจัดการเองภายในชุมชนจึงอาจไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้ และมีความเห็นว่าการใช้มาตรการ

และบทลงโทษจากหน่วยงานของรัฐจึงมีความเหมาะสมและทำให้การบริหารจัดการเกิดประสิทธิภาพได้ดีกว่า ด้านการรวมกลุ่มของเกษตรกรเป็นไปได้ยากเนื่องจากปัญหาสังคม เนื่องจากบางคนไม่ให้ความร่วมมือแต่กลับได้ประโยชน์ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่พอใจภายในชุมชนและไม่เกิดประสิทธิผล ดังนั้น หากเป็นการร่วมมือกับภาครัฐ ผู้รับจัดที่ดินยินดีให้ความร่วมมือแต่ละหากดำเนินการเองภายในชุมชนอาจไม่สามารถทำได้

6) การเปลี่ยนแปลงภายหลังจากได้รับการจัดที่ดิน

ผู้รับจัดที่ดินทั้งหมดรู้สึกดีใจที่ได้รับการจัดที่ดิน การมีสมุดประจำตัว ดังภาพที่ 20 ถือว่าเป็นเอกสารที่แสดงถึงสิทธิตามกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดิน และสามารถนำไปขอติดตั้งหม้อไฟฟ้าในบ้านได้



ภาพที่ 20 สมุดประจำตัวผู้ได้รับการคัดเลือกให้ทำกินในชุมชน

ในเชิงพื้นที่ได้มีการปักหมุดแสดงแนวเขต ดังภาพที่ 21 ทำให้ทราบถึงแนวเขตที่ดินที่ชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำรั้วลวดหนามเพื่อแสดงแนวเขตที่ดินที่จัดให้ประชาชนพื้นที่ป่าไม้ทำให้ป้องกันปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า และชาวบ้านสามารถช่วยกันสอดส่องดูแลได้เพราะทราบแนวเขตที่ดินที่ชัดเจน จากการสัมภาษณ์พบว่า มีเกษตรกรบางรายที่ที่ได้รับจัดอยู่ติดกับพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจสอบรังวัดแนวเขตทำให้แนวเขตที่ดินของตนถูกลอยร่นมาบางส่วนเนื่องจากเป็นพื้นที่ป่าไม้แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวก็ไม่ได้ตั้งใจอะไร ในทางตรงกันข้ามกลับรู้สึกสบายใจที่ไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า



ภาพที่ 21 หมุดแสดงแนวเขตที่ดิน

ด้านการประกอบอาชีพและรายได้ ไม่มีการเปลี่ยนแปลง

7) ปัญหาและความต้องการการช่วยเหลือ

ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดิน มีดังนี้

(1) ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร เป็นปัญหาสำคัญสำหรับการทำการเกษตรในพื้นที่ ดังนั้น จึงได้มีการนำพื้นที่ส่วนกลางมาขุดสระน้ำ แต่อย่างไรก็ตามยังไม่สามารถนำน้ำมาสระมาใช้ประโยชน์ได้ เนื่องจากปัญหาการก่อสร้างสระน้ำและเครื่องสูบน้ำของชลประทานที่ได้ไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินจากกรมป่าไม้ทำให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้า และเมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วไม่สามารถใช้งานได้จริง เนื่องจากปัญหาท่อเกิดรอยรั่ว และแผงโซล่าเซลล์ที่ติดตั้งเพื่อใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อใช้ในการสูบน้ำและจ่ายน้ำ

นั้น มีพลังงานไม่เพียงพอที่จะผลิตกระแสไฟฟ้าได้ จากข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์ทราบว่าผู้รับจัดที่ดินได้มีส่วนร่วมในการเสนอให้มีการสร้างสระน้ำเพื่อการเกษตรกรรมจริง แต่ไม่ได้มีส่วนร่วม รับผิดชอบ หรือร่วมตรวจสอบเกี่ยวกับข้อมูลทางเทคนิค จึงไม่ทราบแต่แรกว่าจะใช้โซลาร์เซลล์ในการผลิตกระแสไฟฟ้า

(2) ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ที่ได้รับจัดที่ดินให้แก่ทายาท เมื่อผู้ที่ได้รับจัดที่ดินเสียชีวิต ตามข้อมูลของผู้นำชุมชนทราบว่ามีผู้ที่ได้รับจัดที่ดินที่เสียชีวิตแล้วประมาณ 2 -3 ราย แต่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงชื่อให้แก่ทายาท จากการสัมภาษณ์ทายาทรายหนึ่ง ให้ข้อมูลว่าตนได้นำสมุดประจำตัวไปขอหม้อแปลงไฟฟ้าแต่ไม่สามารถขอได้เนื่องจากเอกสารยังเป็นชื่อของบิดา ดังนั้น จึงได้ไปติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี) สำนักงานที่ดินจังหวัด และศาลากลางจังหวัด รวมทั้งได้รับคำแนะนำให้ไปดำเนินการเรื่องการจัดการมรดก แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้

(3) ปัญหาสังคมของคนในพื้นที่ ผู้ให้สัมภาษณ์หลายรายให้ความเห็นว่า ในชุมชนมีปัญหาเรื่องคนชู้เกียจไม่ทำงาน เกเร ลักเล็กขโมยน้อย และปัญหายาเสพติด ดังนั้น หากจะส่งเสริมให้ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินทุกรายทำประโยชน์ในที่ดินหรือรวมกลุ่มทำการเกษตร หรือให้คนรุ่นใหม่สนใจทำการเกษตรอาจเป็นไปได้ยาก และเสนอว่าควรแก้ไขเรื่องการพัฒนาคนก่อนเป็นอันดับแรก

5) รายได้และต้นทุนในการทำการเกษตร เกษตรกรที่ปลูกพืชไร่มักประสบภาวะขาดทุนและไม่มีต้นทุนในการลงทุนใหม่ เกษตรกรอยากมีต้นทุนในการเลี้ยงวัวเพื่อขายแต่ต้องลงทุนสูง ปัจจุบันไม่มีแหล่งเงินกู้สำหรับทำการเกษตร มีเพียงเงินกองทุนหมู่บ้าน (กองทุนเงินล้าน) เท่านั้น เมื่อสอบถามถึงความเหมาะสมของการนำที่ดินไปค้าประกันสินเชื่อ มีบางรายที่เห็นด้วยและบางรายไม่เห็นด้วย ซึ่งเมื่อประเมินจากฐานะทางการเงินของผู้ให้สัมภาษณ์แล้วพบว่าไม่มีผลต่อแนวคิดดังกล่าว กล่าวคือ ผู้ที่เห็นด้วยต้องการเงินลงทุนเพิ่มเติมเนื่องจากมีประสบการณ์ในการประสบความสำเร็จในการทำเกษตร แต่บางรายเห็นด้วยเพราะขาดทุนจนไม่มีเงินลงทุน ในขณะที่ผู้ไม่เห็นด้วยมองว่าเป็นการสร้างหนี้สินเพิ่มเติมและอาจทำให้ที่ดินหลุดมือ นอกจากนี้ มีผู้ให้สัมภาษณ์ที่ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นอกพื้นที่) แนะนำว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะสามารถช่วยส่งเสริมและพัฒนาอาชีพได้ เนื่องจากได้รับงบประมาณจากภาครัฐให้มาพัฒนาชุมชนอยู่แล้ว และมีบุคลากรที่จะมาให้ความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพได้

4.1.2 กรณีตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างจำนวนรวม 24 ราย มีกรณีตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ที่น่าสนใจสรุปได้ดังนี้

กรณีตัวอย่างที่ 1

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 54 ปี ได้รับจัดที่ดินจำนวน 1 แปลง ใช้เพื่อการอยู่อาศัยและทำการเกษตร เนื้อที่ประมาณ 2 ไร่ 96 ตารางวา ซึ่งเป็นที่มรดกตกทอดมาจากพ่อเลี้ยง ดังนั้น ตนจึงลาออกจากงานที่กรุงเทพมหานครเพื่อกลับมาทำการเกษตรในพื้นที่ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก มีคนในครอบครัวที่ต้องเลี้ยงดู 1 คนคือมารดา รูปแบบการทำเกษตรเป็นแบบผสมผสาน โดยรายได้หลักมาจากการ

ปลูกมะนาว ประมาณ 200 ต้น รายได้ประมาณ 20,000 บาทต่อปี ส่งขายเองตามตลาดและร้านค้าบริเวณใกล้เคียง นอกจากนี้ยังปลูกไม้ผลยืนต้นและพืชผักสวนครัวอย่างอื่น เช่น มะม่วง ขนุน ทูเรียน (ยังไม่ได้ผลผลิต) กระท้อน มะยงชิด มะเขือ พริก ผักปลัง เป็นต้น โดยมีการแปรรูปมะม่วงกวนส่งขายเองตามตลาดและร้านค้าบริเวณใกล้เคียง องค์ความรู้และวิธีการทำการเกษตรหรือการแปรรูปผลิตทางการเกษตรผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้ศึกษาและลองผิดลองถูกเองโดยไม่มีหน่วยงานใดมาแนะนำหรือให้ความช่วยเหลือด้านการตลาด เพียงแต่มาแจกกล้าไม้เท่านั้น เมื่อสอบถามถึงศักยภาพของคนในชุมชนในการรวมกลุ่ม ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่าเป็นไปได้ยากเนื่องจากคนในชุมชนมีหลายประเภท บางคนไม่ขยันขันแข็งรอเพียงความช่วยเหลือจากรัฐบาล และเกิดปัญหาการลักเล็กขโมยน้อยพืชผลทางการเกษตรบ่อยครั้ง

นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ยังมีรายได้เสริมในการเป็นนายหน้าค้าขายที่ดินแต่ไม่ได้ทำเป็นอาชีพขึ้นอยู่กับจะมีใครต้องการซื้อขายเท่านั้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมอีก)

ความคิดเห็นที่มีต่อโครงการ คทช. เป็นโครงการที่ดี ทำให้มีสิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมายในการทำประโยชน์ในที่ดิน เมื่อมีการตรวจสอบรังวัดที่ดิน พบว่ามีพื้นที่บางส่วนของตนที่รุกกล้าพื้นที่ป่า จึงทำให้ต้องสละที่ดินออกบางส่วนซึ่งตนก็ไม่ได้ขัดข้อง เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ดีที่มีการจัดทำหลักเขตและสร้างรั้วอย่างชัดเจนเพราะตนและชาวบ้านก็ไม่มีเจตนาที่จะรุกกล้าเพียงแต่ที่ผ่านมามีคนมาไม่ทราบว่ามีแนวเขตอยู่ตรงไหน

กรณีตัวอย่างที่ 2

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย อายุ 68 ปี ได้รับจัดที่ดินจำนวน 1 แปลง ใช้เพื่อการอยู่อาศัยและทำการเกษตร เนื้อที่ 3 ไร่ 2 งาน 6 ตาราง ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก มีผู้อยู่อาศัยร่วมกันในบ้านจำนวน 7 คน โดยลูก ๆ มีอาชีพเป็นพนักงานบริษัท พื้นที่ทางการเกษตรใช้สำหรับการปลูกไม้ผลยืนต้น เช่น มะม่วง มะยงชิด เป็นต้น แต่มีพอกินเท่านั้น นอกจากนี้ ยังเลี้ยงควาย 1 ตัว และเลี้ยงไก่ไข่ขาย

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้เล่าถึงประสบการณ์ในการทำการเกษตรในอดีตว่า สมัยก่อนในพื้นที่มีการปลูกผักและพืชไร่ และหน่วยงานของรัฐมาช่วยส่งเสริมในการรวบรวมผลผลิตส่งขายสู่ตลาดซึ่งขณะนั้นมีรายได้ดีมาก แต่เนื่องจากปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำทำให้ผลผลิตภายในหมู่บ้านไม่เพียงพอต่อการรวบรวมและส่งขายไม่ทันต่อความต้องการของตลาดโครงการดังกล่าวจึงต้องล้มเลิกไปซึ่งเป็นสิ่งที่น่าเสียดาย ในระยะต่อมา ได้มีการทดลองทำการเกษตรอย่างอื่นหลายอย่าง เช่น มีผู้มาขายเชื้อเห็ดและรับว่าจะมารับซื้อผลผลิต จึงตัดสินใจยืมเงินคนในหมู่บ้านเพื่อลงทุนซื้อเชื้อเห็ดและลงทุนทำโรงเรือนแต่ปรากฏว่าไม่ประสบความสำเร็จ จนต้องปล่อยที่ดินที่นำไปเป็นประกันหลุดมือไป ผู้ให้สัมภาษณ์ยังเล่าให้ฟังอีกว่าได้ตัดสินใจลงทุนทำการเกษตรมาหลายอย่างแต่ไม่ประสบความสำเร็จทำให้ที่ดินนำไปเป็นประกันเงินกู้ให้คนที่หยิบยืมเงินมานั้นค่อย ๆ ลดลงเรื่อย ๆ ปัจจุบันยังคงประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำอยู่จึงหันมาปลูกพืชยืนต้นแทน ซึ่งผลผลิตก็ไม่เพียงพอต่อการขายเป็นอาชีพ

กรณีตัวอย่างที่ 3

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย อายุ 60 ปี ได้รับจัดที่ดินจำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 4 ไร่ 2 งาน 91 ตารางวา ประกอบอาชีพพนักงานราชการเป็นหลัก กำลังจะเกษียณราชการ เพิ่งเริ่มต้นการทำเกษตรในพื้นที่เพื่อให้มีอาชีพหลังเกษียณ (ขณะสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์อยู่ระหว่างการปลูกไม้ผลยืนต้น การปรับพื้นที่เพิ่มเติม และการต่อท่อน้ำมาใช้ในพื้นที่) ผู้ให้สัมภาษณ์รายนี้มีที่อยู่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านอื่นบริเวณใกล้เคียง โดยพื้นที่ที่ได้รับจัดที่ดินนี้ในอดีตซื้อมาจากเจ้าของเดิม

เมื่อสอบถามถึงแนวโน้มในการขายที่ดิน ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่คิดที่จะขายเพราะต้องการใช้ทำการเกษตร หลังตนเกษียณและเก็บที่ดินไว้ให้ลูกหลาน แต่ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าหลังจากมีการจัดที่ดินตามโครงการ คทช. แล้ว เคยมีผู้มาติดต่อขอซื้อที่ดินในราคาเฉลี่ยไร่ละประมาณ 3 แสนบาท

กรณีตัวอย่างที่ 4

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชายซึ่งเป็นสามีของผู้ที่ได้รับจัดที่ดิน อายุ 50 ปี ได้รับจัดที่ดินจำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 14 ไร่ 3 งาน 92 ตารางวา ประกอบอาชีพปลูกสวนมะม่วงเป็นหลัก และมีอาชีพเสริมคือขายลูกชิ้นทอดตามตลาดนัดและโรงเรียน ใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและปลูกมะม่วงทั้งแปลงเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี มีรายได้เฉลี่ยปีละ 300,000 – 350,000 บาท มีลูกที่ยังต้องเลี้ยงดูจำนวน 2 คน ไม่มีหนี้สิน มีการเก็บออมและการวางแผนการใช้เงินภายในครอบครัว

ผู้ให้สัมภาษณ์แนะนำว่าสภาพแวดล้อมในพื้นที่ค่อนข้างขาดแคลนน้ำ ดังนั้น จึงเลือกปลูกไม้ผลยืนต้น เนื่องจากต้องการน้ำมากเพียงประมาณ 3 ปีแรกเท่านั้น ในขณะที่นั้นจึงได้มีการขุดสระน้ำในพื้นที่เพื่อใช้ทำการเกษตร เมื่อมะม่วงโตพอก็สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ตลอดทุกปี ดังนั้น จึงน่าจะเสียดายที่คนในชุมชนใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ตรงตามศักยภาพทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จในการทำเกษตร และน่าจะเสียดายที่ดินบางแปลงถูกปล่อยให้ทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ เพราะหากตั้งใจจริงแล้วสามารถทำได้ เมื่อสอบถามความเห็นจากรัฐควรอนุญาตให้นำที่ดินไปทำประโยชน์อย่างอื่นใหม่เพื่อเพิ่มรายได้ ผู้ให้สัมภาษณ์เข้าใจดีว่าปัจจุบันรัฐอนุญาตให้ทำการเกษตรกรเท่านั้น และมีความคิดว่าหากสามารถทำกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรได้ก็น่าจะเป็นสิ่งที่ดี เนื่องจากที่ผ่านมาเคยมีทัวร์นักท่องเที่ยวจีนติดต่อมาเพื่อให้นักท่องเที่ยวได้เก็บมะม่วงเอง และซื้อกลับ แต่เนื่องจากขณะนั้นทำกันเองสองคนกับภรรยาจึงคิดเงินและแพ็คเกจไม่ทัน หลังจากนั้นจึงไม่ได้รับทัวร์ในลักษณะนั้นอีก แต่คิดว่าหากมีพื้นที่สำหรับชุมชนเพื่อรับนักท่องเที่ยวและจัดกิจกรรมลักษณะนี้ก็อาจช่วยเพิ่มรายได้ให้กับชุมชนได้

กรณีตัวอย่างที่ 5

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 45 ปี ได้รับจัดที่ดินจำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 13 ไร่ 1 งาน 5 ตารางวา ประกอบอาชีพรับราชการ เพิ่งเริ่มต้นทดลองปลูกทุเรียน ผู้ให้สัมภาษณ์รายนี้ให้ข้อเสนอแนะว่าควรมีการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดอย่างเหมาะสม โดยองค์การบริหารส่วนตำบลควรเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมเพราะได้รับงบประมาณในการพัฒนาท้องที่ทุกปี และเป็นตัวแทนของคนในชุมชนที่ทราบถึง

สภาพแวดล้อม ปัญหา และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่เป็นอย่างดี นอกจากนี้ มีความเห็นว่าควรนำที่ดินไปเป็นหลักประกันสินเชื่อได้เพื่อเกษตรกรจะได้มีเงินทุนมาพัฒนาและต่อยอดอาชีพ

กรณีตัวอย่างที่ 6

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 69 ปี ได้รับจัดที่ดินจำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 2 งาน 20 ตารางวา ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยเท่านั้น โดยมีบ้านของคนในครอบครัวจำนวน 3 หลังอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เกษตรกรรายนี้ทำการเกษตรโดยเช่าพื้นที่ของบุคคลอื่นนอกโครงการ คทช. เพื่อปลูกข้าว และเช่าที่ดินในโครงการ คทช. อัตราไร่ละประมาณ 300 – 500 บาทต่อปี เพื่อปลูกมันสำปะหลัง เกษตรกรรายนี้มีความเห็นว่าตนไม่มีพื้นที่ในการทำเกษตรเป็นของตนเอง ดังนั้น ควรให้คนในชุมชนเช่าที่ดิน คทช. เพื่อทำการเกษตรได้ และอยากให้มีการนำที่ดินที่ทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์มาจัดให้แก่คนในชุมชนที่ประสงค์จะทำการเกษตร

กรณีตัวอย่างที่ 7

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิงซึ่งเป็นลูกของผู้ที่ได้รับจัดที่ดิน อายุ 46 ปี ได้รับจัดที่ดินจำนวน 1 แปลง เนื้อที่ไม่ถึง 2 งาน ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป ใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยเท่านั้น ในพื้นที่มีบ้านอยู่จำนวน 3 หลัง และญาติพี่น้องอยู่รวมกันหลายครอบครัวแต่ละครอบครัวต่างทำงานรับจ้างทั่วไป เนื่องจากไม่มีที่ดินทำการเกษตร หลังจากได้รับการจัดที่ดินแล้ว ความเป็นอยู่ไม่ได้มีความเปลี่ยนแปลง เพียงแต่มีเอกสารสิทธิ์ทำให้รู้สึกอุ่นใจ ต้องการได้รับการจัดสรรที่ดินเพิ่มเติมเพื่อว่าจะได้นำมาทำการเกษตรได้

กรณีตัวอย่างที่ 8

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิงอายุ 79 ปี ได้รับจัดที่ดินจำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 5 ไร่ 95 ตารางวา ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเลี้ยงวัวปัจจุบันมีลูกชายเป็นผู้เลี้ยงเป็นหลัก ที่ดินที่ได้รับจัดใช้เพื่ออยู่อาศัย เลี้ยงวัว และแบ่งพื้นที่บางส่วนสำหรับปลูกหญ้าเพื่อเลี้ยงวัว และปลูกหน่อไม้เล็กน้อย โดยซื้อวัวมาเลี้ยงประมาณ 40 ตัว เลี้ยงจนโตขายได้แล้วขาย และซื้อมาเลี้ยงใหม่ มีกำไรประมาณ 104,000 – 152,000 ต่อปี

เกษตรกรรายนี้รู้สึกดีใจมากที่ได้รับการจัดที่ดินตามโครงการ คทช. ทำให้รู้สึกมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและสามารถลงทุนประกอบอาชีพได้อย่างสบายใจ เกษตรกรรายนี้ต้องการให้หน่วยงานของรัฐจัดที่ดินเพิ่มเติมเพื่อที่จะได้นำมาทำประโยชน์เพื่อการเกษตรเพิ่มเติม และเห็นว่าควรพิจารณาว่ารายไหนมีศักยภาพที่จะทำการเกษตรและนำที่ดินที่ทิ้งร้างมาจัดให้เพิ่มเติม

กรณีตัวอย่างที่ 9

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 48 ปี เป็นทายาทของผู้ที่ได้รับจัดที่ดินซึ่งเสียชีวิตแล้ว ได้รับจัดที่ดินจำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 2 งาน 31 ตารางวา ใช้เป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้นและอยู่กันหลายครอบครัว ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินนอกโครงการ คทช. ซึ่งเป็นที่ดินที่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ เกษตรกรรายนี้ปลูกพืชไร่ คือ

ข้าวโพดและถั่วฝักยาว ซึ่งประสบปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำทำให้ผลผลิตเสียหายและราคาผลผลิตตกต่ำ ทำให้ขาดทุนซ้ำซาก แต่ก็ไม่ได้เปลี่ยนรูปแบบการทำเกษตรเนื่องจากไม่รู้ว่าทำอะไรจึงต้องทำตามประสบการณ์ที่เคยทำมา

เกษตรกรรายนี้ให้ข้อมูลว่าตนได้นำสมุดประจำตัวซึ่งเป็นชื่อของพ่อไปติดต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อขอติดตั้งหม้อแปลงสำหรับบ้านที่สร้างใหม่ในพื้นที่ คทช. แต่ปรากฏว่าไม่สามารถขอได้ เจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ที่ได้รับจัดที่ดินเสียก่อน ตนจึงได้ไปติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานที่เข้าพบ เช่น สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ สำนักงานที่ดิน ศาลากลางจังหวัด เป็นต้น แต่ก็ไม่มีหน่วยงานไหนที่รับเปลี่ยนแปลงให้ โดยได้รับคำแนะนำว่าให้ไปติดต่อสำนักงานอัยการเพื่อตั้งผู้จัดการมรดกและดำเนินการจัดการมรดกเสียก่อนจึงจะสามารถเปลี่ยนแปลงเอกสารให้ได้

(จากการสำรวจข้อมูลในพื้นที่พบว่าผู้มีผู้ที่ได้รับจัดที่ดินจำนวนหลายรายที่เสียชีวิต และทายาทไม่ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงชื่อทางทะเบียน และไม่ทราบว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร)

กรณีตัวอย่างที่ 10

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย อายุ 71 ปี ได้รับจัดที่ดินจำนวน 2 แปลง ใช้เป็นที่อยู่อาศัยจำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 1 งาน 87 ตารางวา และใช้เพื่อการเกษตรกร จำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 11 ไร่ 2 งาน 50 ตารางวา เป็นอดีตผู้ใหญ่บ้าน ประกอบอาชีพเกษตรกรรมการเลี้ยงวัวเป็นหลัก เลี้ยงแพะและหมูแต่ยังไม่เคยขาย และเลี้ยงไก่วง ไก่แจ้ ไก่ตोक ห่าน เป็นต้น เกษตรกรรายนี้ ได้ให้มุมมองที่น่าสนใจในฐานะผู้นำหมู่บ้านที่อยู่ในพื้นที่มานานว่า การรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อบริหารจัดการเองเป็นสิ่งที่ทำได้ยากในสังคมที่เป็นอยู่ในชุมชน เนื่องจากในชุมชนมีปัญหาสังคมค่อนข้างสูง เช่น ปัญหาวัยรุ่น ยาเสพติด ลักเล็กขโมยน้อย เป็นต้น แต่ละคนยังประกอบอาชีพแบบต่างคนต่างอยู่ การที่จะพัฒนาให้คนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นนั้นควรเริ่มพัฒนาด้านสังคมก่อนโดยเริ่มต้นจากการอบรมสั่งสอนกันภายในครอบครัว กรณีหากมีปัญหาเกิดขึ้นในพื้นที่ผู้นำชุมชนไม่สามารถจัดการได้อย่างเด็ดขาดเพราะไม่ค่อยเชื่อฟัง ดังนั้น การควบคุมกำกับดูแลควรใช้มาตรการทางกฎหมายที่เด็ดขาด โดยมีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้ามากำกับติดตามและมีมาตรการบังคับที่มีประสิทธิภาพ

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่หลากหลาย พบว่าส่วนใหญ่มีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการจัดที่ดินและความพึงพอใจในการจัดที่ดินตามนโยบายนี้ในประเด็นที่คล้ายคลึงกัน แต่ในแง่เชิงเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพ พบว่ากลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่มมีสภาพข้อเท็จจริง ปัญหา และความต้องการการแก้ไขที่ต่างกัน สรุปได้ดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบความแตกต่างด้านข้อเท็จจริง ปัญหา และความต้องการที่สำคัญของกลุ่มตัวอย่างต่าง ๆ ในพื้นที่ป่าพระฉาย จังหวัดสระบุรี

กลุ่มตัวอย่าง	สภาพข้อเท็จจริง	ปัญหา	ความต้องการการแก้ไข
(1) จำแนกตามการมี/ไม่มีที่ดินทำกิน			
กลุ่มที่มีที่ดินสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม	ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก มีเพียงน้อยรายที่ประกอบอาชีพรับราชการเป็นหลักและทำการเกษตรกรรมเป็นอาชีพเสริม เกษตรกรกลุ่มที่ประสบความสำเร็จในการทำเกษตร ส่วนใหญ่จะมีที่ดินจำนวนหลายแปลง ซึ่งที่ดินบางส่วนซื้อมาจากคนในพื้นที่ตั้งแต่ในอดีต	เกษตรกรกลุ่มที่ประสบความสำเร็จในการทำเกษตร มีความกังวลแทนทหายทเกี่ยวกับการรับมรดกของทายาทซึ่งมีหลายคน	ต้องการให้นำที่ดินไปทำประโยชน์อย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้ด้วย บางรายเห็นว่าควรสามารถนำที่ดินไปเป็นหลักค้ำประกันในการกู้สินเชื่อเพื่อการเกษตรได้
กลุ่มที่ไม่มีแต่ที่อยู่อาศัยที่ดินทำกิน	ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง สาเหตุการไม่มีดินทำกินส่วนใหญ่มาจากการโอนเปลี่ยนมือที่ดินไปให้บุคคลอื่นอื่นแล้วตั้งแต่ในอดีต	อยู่อาศัยกันอย่างแออัดหลายครอบครัว และไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนได้	ต้องการให้มีการนำที่ดินที่ถูกทิ้งร้างมาจัดให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินทำกิน
(2) จำแนกตามอาชีพเกษตรกรรม			
ปลูกไม้ยืนต้น	เกษตรกรที่ปลูกไม้ยืนต้นและประสบความสำเร็จเนื่องจากการปลูกมาเป็นเวลานานและอยู่ในช่วงเก็บเกี่ยวผลผลิต ซึ่งในระยะเริ่มต้นได้มีการขุดแหล่งน้ำในพื้นที่ของตนเอง และปลูกไว้ทั้งแปลง ที่ดินมีขนาดใหญ่	ไม่มี	ต้องการให้นำที่ดินไปทำประโยชน์อย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้ด้วย
ปลูกพืชผักสวนครัว/พืชผสมผสาน	เกษตรกรบางรายสามารถเลี้ยงชีพได้อย่างพอเพียงเนื่องจากไม่มีภาระค่าใช้จ่ายทางครอบครัว และปลูกพืชที่สามารถเก็บเกี่ยวได้ในระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว ผสมกันไป	ปัญหาการขาดแหล่งน้ำ และราคาผลผลิตตกต่ำ	ต้องการให้รัฐจัดให้มีสาธารณูปโภคที่เหมาะสมกับการทำเกษตร และดูแลเรื่องตลาดและราคา

กลุ่มตัวอย่าง	สภาพข้อเท็จจริง	ปัญหา	ความต้องการการแก้ไข
	บางรายที่ไม่มีรายได้พอเลี้ยงชีพเนื่องจากครอบครัวมีขนาดใหญ่ และขาดแหล่งน้ำ		
ปลูกพืชไร่	เกษตรกรส่วนใหญ่ประสบภาวะขาดทุนซ้ำซากเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนมาก ขณะที่ผลผลิตในบางปีอาจมีความเสียหายหรือราคาผลผลิตตกต่ำ	ต้นทุนสูงกว่ารายได้ ผลผลิตเกิดความเสียหาย ราคาผลผลิตตกต่ำและไม่แน่นอน	ต้องการให้ผลผลิตมีราคาสูง หรือมีตลาดรองรับ
เลี้ยงสัตว์	เกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์เป็นอาชีพหลัก เป็นผู้ที่มีฐานะการเงินดีในระดับหนึ่งเป็นทุนเดิม เนื่องจากการลงทุนค่อนข้างสูง และมีผลตอบแทนการลงทุนดีเช่นกัน	ไม่มี	ต้องการพื้นที่เลี้ยงสัตว์เพิ่มเติม
(3) จำแนกตามการถือครองที่ดิน			
เป็นผู้ได้รับจัดที่ดิน	ส่วนใหญ่เป็นทายาทของผู้ถือครองตามสิทธิเดิม ในขณะที่บางรายซื้อที่ดินจากคนในชุมชนในอดีต	บางรายมีความกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงในการถือครองที่ดินของทายาทในอนาคต	ต้องการให้มีการถือครองได้อย่างถาวร และยินดีชำระค่าตอบแทนการใช้ที่ดิน อย่างน้อยเพื่อใช้เป็นหลักฐานการทำประโยชน์ในที่ดิน
เป็นทายาทของผู้ได้รับจัดที่ดิน	ผู้ได้รับจัดที่ดินเสียชีวิต แต่ไม่ทายาทไม่สามารถเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ได้รับสิทธิ	ขั้นตอนการดำเนินการไม่ชัดเจน ไม่ทราบว่าต้องติดต่อที่หน่วยงานใด เกษตรกรไปติดต่อทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ได้รับคำแนะนำที่ไม่ตรงกันและไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการให้	ต้องการให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมีขั้นตอนที่ชัดเจนและให้ความรู้แก่ผู้ได้รับที่ดินในพื้นที่เชิงรุก

4.1.3 การประชุมระดมความคิดเห็น

การประชุมระดมความคิดเห็นในพื้นที่ป่าพระฉายจัดขึ้น ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านป่าไม้พระฉาย โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่จากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี) รวมทั้งสิ้นจำนวน 16 คน



ภาพที่ 22 การสำรวจข้อมูลภาคสนามพื้นที่ป่าพระฉาย

ในเบื้องต้นคณะผู้วิจัยได้ทำความเข้าใจความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของคทช. หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน และเงื่อนไขการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสริมข้อมูลเท่าที่จำเป็น ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมบางส่วนทราบถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำคัญ เช่น ต้องใช้ประโยชน์เพื่ออยู่อาศัยหรือทำการเกษตรเท่านั้น ห้ามให้เช่าหรือเปลี่ยนมือ ห้ามบุกรุกเพิ่มเติม เป็นต้น



ภาพที่ 23 ผู้เข้าร่วมประชุมร่วมให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

นอกจากนี้ ยังได้เปิดเวลาให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ของโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ปัญหา รวมทั้งข้อเสนอแนะ โดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี) ร่วมให้ข้อมูลเพิ่มเติมด้วย



ภาพที่ 24 ผู้เข้าร่วมประชุมร่วมแสดงความคิดเห็น



ภาพที่ 25 เจ้าหน้าที่จากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี) ร่วมให้ข้อมูลเพิ่มเติม

จากการประชุมระดมความคิดเห็น สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

(1) การที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการตรวจสอบ รั้ววัด และทำแนวเขตที่ดินแต่ละแปลง ทำให้ทราบขอบเขตที่ดินที่แน่นอนและทำให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนได้เต็มที่ นอกจากนี้ การทำรั้วลวดหนามกั้นระหว่างพื้นที่โครงการ คทช. และพื้นที่ป่านอกโครงการ คทช. ทำให้ป้องกันปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า เนื่องจากเจ้าของที่ดินใกล้เคียงทราบว่าแนวเขตของตนอยู่ตรงไหน และยังสามารถช่วยกันสอดส่องดูแลไม่ให้บุคคลอื่นบุกรุกที่ป่าเพิ่มเติมได้

(2) สามารถนำสมุดประจำตัวไปยืนยันต่อเจ้าหน้าที่ได้ เช่น กรณีการขอติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้า การขึ้นทะเบียนเกษตรกร เป็นต้น อย่างไรก็ตามมีเกษตรกรบางรายที่ต้องการให้นำที่ดินไปเป็นหลักประกันสินเชื่อเพื่อต่อยอดการทำการเกษตรได้ ในขณะที่บางรายไม่เห็นด้วยเนื่องจากจะก่อให้เกิดปัญหาที่ดินหลุดมือ

(3) ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินรู้สึกภูมิใจและรู้สึกมีความมั่นใจในการถือครองที่ดินและสามารถเก็บไว้เป็นมรดกให้ลูกหลานสืบต่อไปได้

(4) เป็นการรับรองสิทธิการถือครองที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

2) ปัญหาและข้อเสนอแนะ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 ปัญหาและข้อเสนอแนะ ในพื้นที่ป่าพระฉาย

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
1. เมื่อผู้ที่ได้รับจัดที่ดินเสียชีวิต หน่วยงานของรัฐไม่สามารถแนะนำขั้นตอนดำเนินการได้อย่างชัดเจน	1. ควรกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบและกระบวนการดำเนินการแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจนและประชาสัมพันธ์ให้คนในชุมชนทราบอย่างทั่วถึง 2. ต้องการให้สามารถแบ่งแปลงเพื่อตกทอดแก่ทายาทได้
2. สิทธิรับเงินสนับสนุนด้านการเกษตร และการใช้ที่ดินเป็นประกันสินเชื่อ	1. การได้รับเงินสนับสนุนพิจารณาจากชื่อเจ้าบ้านในทะเบียนบ้าน ดังนั้น ควรแก้ปัญหาเรื่องการตกทอดสิทธิแก่ทายาทก่อน 2. ในการใช้ที่ดินเพื่อเป็นประกันสินเชื่อ ยังมีความเห็นที่ต่างกัน เนื่องจากบางคนต้องการให้เป็นประกันสินเชื่อได้ บางคนไม่ต้องการ
3. ขั้นตอนการขออนุญาตขุดบ่อบาดาล	1. ควรปรับหลักเกณฑ์ของ คทช. ให้ชัดเจนว่าการทำกินหรืออยู่อาศัย รวมถึงการขุดบ่อบาดาลด้วยหรือไม่

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
	2. ควรมีการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบต่าง ๆ เนื่องจากบางหน่วยงานยังมีความเห็นที่ขัดแย้งกันว่าจะอนุญาตได้หรือไม่
4. การใช้ประโยชน์พื้นที่ส่วนกลางในการขุดสระ และการออกแบบที่ไม่เหมาะสม - สระน้ำใช้งานไม่ได้ - ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน	1. ควรมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบพื้นที่ให้เรียบร้อยก่อนเริ่มดำเนินโครงการ เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้า 2. ควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบติดตามการจัดทำโครงการ
5. การส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด ยังขาดเรื่องการตลาดและความยั่งยืน	1. เจ้าหน้าที่ของรัฐควรอบรมให้ความรู้ และแนะนำแนวทางเกี่ยวกับการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมภายในชุมชน มากกว่าการแจกกล้าไม้หรือปลาเพื่อการดำรงชีพแต่ละครัวเรือน 2. ต้องการการพัฒนาเรื่องน้ำเพื่อการเกษตร และให้ราคาผลผลิตดีขึ้น
6. ไม่มีที่ดินทำกิน และปัญหาที่รกร้าง	1. ต้องการทราบกระบวนการตรวจติดตามและและกรอบเวลาในการยกเลิกสิทธิและการจัดที่ดินใหม่อย่างชัดเจน 2. ในการนำที่ดินที่ยกเลิกสิทธิมาจัดที่ดินใหม่นั้นควรผ่านการประชาคมจากคนในท้องถิ่นก่อน



ภาพที่ 26 สรุปลมความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม

4.2 พื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสียว จังหวัดอุทัยธานี

ด้วยข้อจำกัดด้านสถานการณ์โควิด-19 ทำให้คณะผู้วิจัยไม่สามารถลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูลในพื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสียวได้ ดังนั้น จึงใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกผ่านทางโทรศัพท์ เนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นคนในชุมชนที่ไม่คุ้นเคยกับการใช้วิธีการวิดีโอคอล หรือการประชุมผ่านระบบออนไลน์ได้ ในการรวบรวมข้อมูลจึงมีข้อจำกัดในการสังเกตการณ์และการสนทนากลุ่ม ดังนั้น จึงมีการปรับเปลี่ยนกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์โดยสัมภาษณ์เกษตรกรในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการจัดที่ดินร่วมด้วย เพื่อให้ทราบข้อมูลในมุมมองที่หลากหลาย ทั้งนี้ โดยมีการสัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินที่เป็นเกษตรกร ผู้ที่ยังไม่ได้รับการจัดที่ดิน รวมถึงผู้นำท้องถิ่น รวม 15 ราย

การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ คณะผู้วิจัยได้ระบุเงื่อนไขของกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการสัมภาษณ์ และประสานงานผ่านผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้รายชื่อและเบอร์โทรศัพท์ในการติดต่อเพื่อขอสัมภาษณ์ จึงไม่สามารถเลือกผู้ให้สัมภาษณ์เองได้ อย่างไรก็ตาม ผลการสัมภาษณ์ พบว่าสภาพข้อเท็จจริงในการประกอบอาชีพเกษตรกรในพื้นที่ไม่มีความซับซ้อนมากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่ปลูกสับปะรดและยางพารา มีเพียงบางรายที่ปลูกปาล์ม ทุเรียน บางรายปลูกข้าวบ้างเพื่อเก็บไว้ทานเอง นอกจากนี้ ผลการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่าประเด็นปัญหา อุปสรรค และทัศนคติของผู้ที่ได้รับจัดที่ดินในพื้นที่นี้เป็นประเด็นเดิมที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ในขณะที่ข้อดีของการสัมภาษณ์ผู้ที่ยังไม่ได้รับการจัดที่ดินและผู้นำท้องถิ่นในหมู่บ้านต่าง ๆ ในพื้นที่ กลับแสดงให้เห็นถึงปัญหา อุปสรรค และทัศนคติที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากมีเกษตรกรบางส่วนที่ยังไม่ได้รับการจัดที่ดินหรือเสียสิทธิที่จะได้รับการจัดที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะของพื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสียวที่แตกต่างจากพื้นที่ป่าพระฉาย

ข้อมูลทั่วไป

ป่าปลายห้วยกระเสียว ได้รับการประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 41 (พ.ศ. 2508) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีพื้นที่รวมทั้งสิ้นประมาณ 257 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 160,625 ไร่⁷⁰ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าปลายห้วยกระเสียว ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรือที่อยู่อาศัยภายใต้เขตป่าสงวนแห่งชาติฉบับลงวันที่ 25 มกราคม 2561 จำนวนเนื้อที่ 717 ไร่ 2 งาน 66 ตารางวา ครอบคลุมท้องที่บางส่วนของอำเภอบ้านไร่ และอำเภอห้วยคต จังหวัดอุทัยธานี โดยมีประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) จำนวน 63 ราย 71 แปลง เนื้อที่ 699 ไร่ 1 งาน 29 ตารางวา ตามแผนที่โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ดังภาพที่ 27

⁷⁰ ข้อมูลสารสนเทศป่าไม้, กรมป่าไม้

แผนที่ภูมิประเทศแสดงผลการจัดทำข้อมูลขอบเขตพื้นที่ที่จะดำเนินการ
และผลการตรวจสอบทบทวนข้อมูลที่ดินให้ถูกต้องครบถ้วน
ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปลายห้วยกระเสียว จังหวัดอุทัยธานี



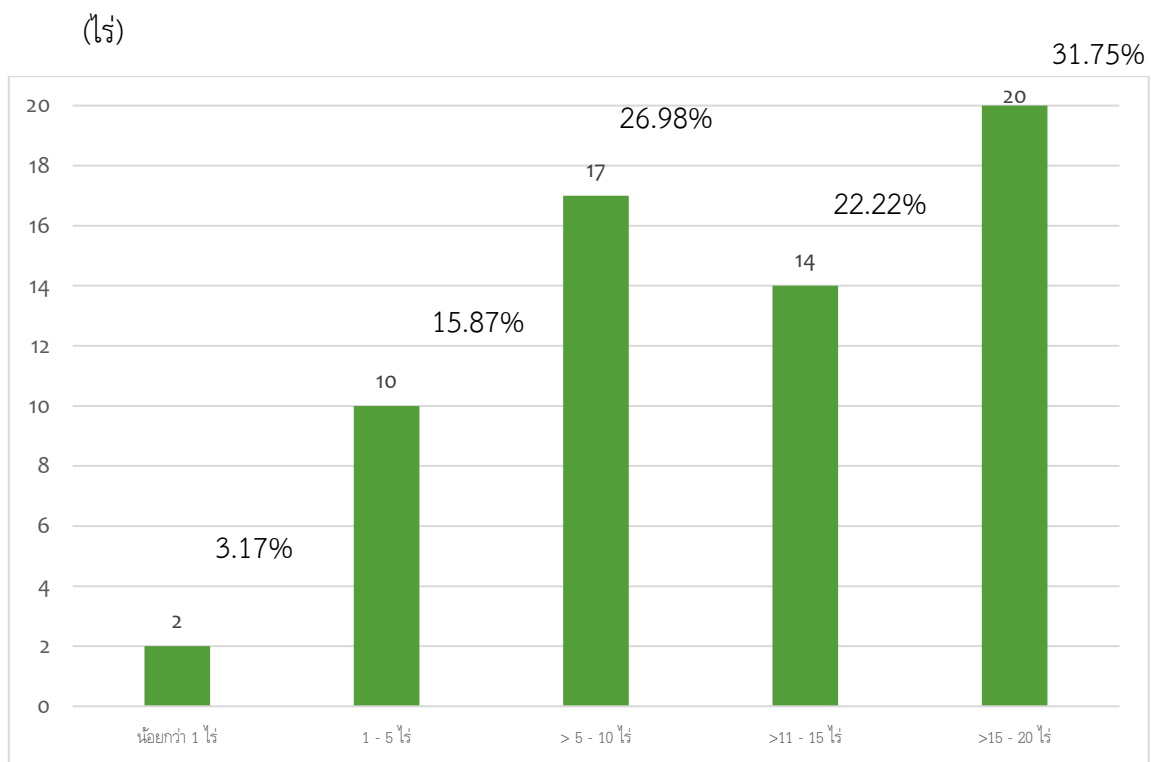
ภาพที่ 27 แผนที่โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
ป่าปลายห้วยกระเสียว
ที่มา: สำนักงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 4 สาขานครสวรรค์

4.2.1 ผลการสำรวจภาคสนาม

1) การจัดที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ประชาชนที่ได้รับจัดที่ดินจำนวน 63 ราย 71 แปลง เป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จำนวน 62 ราย และอาศัยอยู่นอกพื้นที่ในต่างจังหวัดจำนวน 1 ราย

ด้านการกระจายการถือครองที่ดินพบว่า สัดส่วนของประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินมากที่สุดได้แก่ ได้รับจัดที่ดินมากกว่า 15 ไร่ แต่ไม่เกิน 20 ไร่ มีจำนวน 20 ราย คิดเป็นร้อยละ 31.75 ได้รับจัดที่ดินมากกว่า 5 ไร่ แต่ไม่เกิน 10 ไร่ มี 17 ราย คิดเป็นร้อยละ 26.98 และได้รับจัดที่ดินมากกว่า 10 ไร่ แต่ไม่เกิน 15 ไร่ มี 14 ราย คิดเป็นร้อยละ 22.22 ตามลำดับ ดังภาพที่ 28



ภาพที่ 28 การกระจายการถือครองที่ดินตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน พื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสียว
ที่มา: สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 4 สาขานครสวรรค์

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทำให้ทราบว่า เดิมพื้นที่ดังกล่าวไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน แต่ได้มีการเสียภาษีบำรุงท้องที่และใช้ ภ.บ.ท. 5 เป็นหลักฐานการทำประโยชน์ พื้นที่บริเวณนี้ได้รับการตรวจสอบรังวัดมาแล้วหลายครั้งตั้งแต่สิบกว่าปีที่แล้ว ในการจัดที่ดิน การสำรวจว่าผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดินนั้นเป็นผู้ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินมาก่อนแล้วหรือไม่ เบื้องต้นดูจากหลักฐานการรังวัดที่เคยดำเนินการผ่านมาแล้วในอดีต และมาตรวจสอบรังวัดอีกครั้งก่อนการจัดที่ดิน

ประชาชนในพื้นที่ ส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กระเหรี่ยงที่อยู่ในพื้นที่ดั้งเดิม และส่วนหนึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงหรือจากจังหวัดอื่นที่ย้ายมาตั้งถิ่นฐานบริเวณนี้มากกว่า 30 ปีที่ผ่านมา โดยการซื้อที่ดินจากผู้ถือครองเดิม

2) การประกอบอาชีพเกษตรกรรมและรายได้

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เกษตรกรในพื้นที่ คทช. ป่าปลายห้วยกระเสี้ยว คือ ทำการเกษตรปลูกพืชไร่ โดยเริ่มต้นจากการปลูกข้าวโพด หลังจากนั้นราว 30 กว่าปีที่ผ่านมาจึงเปลี่ยนเป็นการปลูกสับปะรด ซึ่งปัจจุบันยังคงมีการปลูกสับปะรดแทบทุกราย ต่อมาเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา เกษตรกรเริ่มหันมาปลูกยางพารา แต่ยังคงมีการปลูกสับปะรดกันอย่างแพร่หลายเนื่องจากเป็นอาชีพดั้งเดิม และเมื่อไม่นานมานี้ ผู้ที่มีเงินทุนเริ่มหันมาปลูกทุเรียน

การปลูกสับปะรด มีต้นทุนค่าหน่วย ค่าแรง การดูแลรักษา ค่ายา รวมต้นทุนประมาณไร่ละหมื่นกว่าบาท สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ปีละครั้ง ผลผลิตจะมีพ่อค้าคนกลางมารับซื้อ ซึ่งราคามักขึ้นอยู่กับโรงงานหรือพ่อค้าคนกลางซึ่งเป็นราคาที่อ้างอิงมาจากโรงงาน เกษตรกรบางรายให้ข้อมูลว่าสามารถต่อรองราคาได้ หากไม่พอใจก็จะเลือกขายให้ผู้ซื้อรายอื่นหรือพ่อค้าแม่ค้าที่รับไปขายเร็ว ด้านรายได้ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับราคาในแต่ละปี สมัยก่อนสามารถขายได้ในราคากิโลกรัมละ 7-8 บาท แต่ช่วงหลังมานี้ราคาไม่เกินกิโลกรัมละ 5 บาท บางปีราคากิโลกรัมละ 1-2 บาท ซึ่งทำให้เกษตรกรขาดทุน

การปลูกยางพารา เกษตรกรบางรายเริ่มหันมาปลูกยางพาราประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา สาเหตุเนื่องจากเห็นว่าลงทุนเพียงครั้งเดียวซึ่งขณะนั้นซื้อต้นพันธุ์ต้นละ 30 บาท และบางส่วนได้รับแจกจากการยางแห่งประเทศไทย (เดิมคือสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง) และใส่ปุ๋ยทุกปีปีละประมาณ 5,000 – 6,000 บาท แต่เมื่อต้นยางพารามีอายุประมาณมากกว่า 10 ปีก็จะสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ในระยะยาว เกษตรกรเริ่มทยอยแบ่งพื้นที่เพื่อปลูกยางพาราและยังคงปลูกสับปะรดอยู่บางส่วนเพื่อให้มีรายได้หมุนเวียนช่วงที่ยางพารายังโตไม่พอที่จะกรี๊ดได้ นอกจากนี้ บางรายให้เหตุผลว่าสาเหตุที่เปลี่ยนเป็นปลูกยางพาราเนื่องจากพื้นที่ข้างเคียงปลูกยางพารากันหมดทำให้แดดส่องไม่ถึงไร่สับปะรดซึ่งต้องการแดด ทำให้ตนต้องปรับเปลี่ยนตาม การเก็บน้ำยาง สามารถเก็บได้ปีละประมาณ 3-4 เดือน ขายน้ำยางได้ประมาณไร่ละ 1,700 – 3,000 บาทต่อเดือน กรณีที่จ้างกรี๊ดยางมีการแบ่งผลประโยชน์กับผู้รับจ้างกรี๊ดในอัตรา 50:50

การปลูกทุเรียน เกษตรกรให้ข้อมูลว่าในชุมชนเริ่มมีเกษตรกรบางรายหันมาปลูกทุเรียนเนื่องจากมีรายได้ดี ผู้สัมภาษณ์อ้างว่ามีเกษตรกรรายหนึ่งในพื้นที่ปลูกทุเรียนมากกว่า 10 ปี ประมาณ 2-3 ไร่ ล่าสุดทราบว่าสามารถขายผลผลิตได้ต้นละ 10,000 – 20,000 บาท จากการสัมภาษณ์เกษตรกรหลายราย มีความสนใจอยากเริ่มปลูกทุเรียนและมีปัญหาด้านต้นทุนในการซื้อพันธุ์และต้นทุนในการขุดสระน้ำหรือขุดบ่อบาดาลเนื่องจากทุเรียนต้องการน้ำมากและสม่ำเสมอ

นอกจากนี้ ยังพบว่าเกษตรกรมีการปลูกปาล์มร่วมด้วย และบางรายยังคงแบ่งพื้นที่ปลูกข้าวในบางปี แต่เป็นเพียงการปลูกไว้กินเองเท่านั้น

จากการสอบถามเกษตรกรไม่ได้เข้าโครงการประกันราคาหรือประกันรายได้กับรัฐบาล สำหรับเกษตรกรรายที่ปลูกยางพาราได้รับเงินช่วยเหลือจากทางการยางแห่งประเทศไทยบ้าง เกษตรกรบางรายได้กู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยการรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อค้ำประกันกันเองภายในกลุ่ม

3) การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพสำหรับผู้ที่ได้รับจัดที่ดิน

กิจกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพสำหรับผู้ที่ได้รับจัดที่ดิน เช่น การแจกกล้าไม้ผล และพืชผักสวนครัว การแจกปลา การสอนทำปุ๋ยหมัก เป็นต้น จากการสัมภาษณ์พบว่าเกษตรกรดำเนินกิจกรรมดังกล่าวไม่ได้ส่งผลต่อการพัฒนาอาชีพของเกษตรกร เนื่องจากเกษตรกรยังคงประกอบอาชีพเดิมของตนเรื่อยมา

ความต้องการในการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องการให้รัฐช่วยเรื่องราคาสับปะรดที่ไม่แน่นอน บางปีราคาถูกมากจนทำให้ขาดทุนแต่ก็จำเป็นต้องทำต่อไปเพราะเป็นอาชีพเดิมที่ถนัด บางรายต้องการเงินลงทุนในการปรับเปลี่ยนไปปลูกทุเรียนเนื่องจากมีราคาสูง

เมื่อสอบถามความคิดเห็นในการรวมกลุ่มทางการเกษตรภายในชุมชนเพื่อส่งผลผลิตสู่ตลาดหรือเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับผลผลิต เกษตรกรรายหนึ่งให้ข้อมูลว่าในอดีตเคยมีการรวมกลุ่มแม่บ้านในการทำสับปะรดและขนุนกวน รวมกลุ่มกันประมาณ 10 ปี แต่ด้วยปัญหาการไม่มีตลาดรองรับจึงเริ่มขายไม่ได้และไม่ประสบความสำเร็จ เมื่อสอบถามถึงการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาอาชีพในอนาคตบางรายแสดงความคิดเห็นว่าหากประสบความสำเร็จก็จะดีแต่ด้วยวิถีชีวิตของเกษตรกรในชุมชนเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ แต่ละวันต้องไปทำงานที่ไร่จึงเป็นไปได้ยากที่จะมาช่วยกันทำ ผู้นำชุมชนให้ความคิดเห็นว่าการรวมกลุ่มแปรรูปอาจเป็นไปได้ยาก แต่อาจเป็นไปได้หากมีการรวมผลผลิตไปวางขายในพื้นที่ทางผ่านไปยังแหล่งท่องเที่ยว เนื่องจากบริเวณนี้เป็นพื้นที่ทางผ่านไปยังแหล่งท่องเที่ยว

4) เงื่อนไขและข้อจำกัดการอนุญาต

ผู้รับจัดที่ดินเข้าใจดีว่าแต่ละรายจะได้รับจัดที่ดินไม่เกิน 20 ไร่ เมื่อสอบถามว่าในพื้นที่บริเวณเดียวกันนี้ว่ามีความคิดเห็นอย่างไร ที่พื้นที่ ส.ป.ก. ในบริเวณเดียวกันนี้ ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ ซึ่งมีความแตกต่างกันพอสมควร ผู้รับจัดที่ดินให้ข้อมูลว่าครอบครัวไหนที่ทำประโยชน์ในที่ดินมักจะแบ่งให้แก่ทายาทที่แยกไปมีครอบครัวของตนเอง ทำให้ไม่มีปัญหาในเรื่องนี้ เพราะต้องเข้าใจว่าเป็นพื้นที่ของกรมป่าไม้ ไม่ใช่พื้นที่ ส.ป.ก. ขณะเดียวกันปัญหาสำคัญที่ประชาชนในพื้นที่ต้องการให้แก้ไขคือปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตและการทับซ้อนของพื้นที่ ส.ป.ก. กับพื้นที่ป่าไม้ ทำให้ประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทยังไม่ได้รับการจัดที่ดิน

ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น ผู้รับจัดที่ดินรับทราบและเข้าใจดี ประกอบกับพื้นที่ในชุมชนนี้เป็นพื้นที่ทางไกลเมืองและสถานที่ท่องเที่ยว และผู้รับจัดที่ดินส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรวมอยู่แล้วจึงไม่มีปัญหาเรื่องการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น

ด้านการห้ามซื้อขายหรือห้ามโอนเปลี่ยนมือ ผู้รับจัดที่ดินทราบดีและไม่มีความคิดที่จะขายอยู่แล้ว เนื่องจากใช้เป็นที่ดินประกอบอาชีพและเก็บไว้ให้ลูกหลาน ผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งให้ข้อมูลว่าที่ดินในบริเวณชุมชนนี้ อาจมีการซื้อขายอยู่บ้างแต่เป็นการซื้อขายระหว่างคนในชุมชนเท่านั้น ไม่มีนายทุนหรือคนนอกพื้นที่มาซื้อ โดยหากเป็นที่ดินที่อยู่ติดกับถนนลาดยางจะซื้อขายกันในราคาไร่ละ 100,000 บาท กรณีพื้นที่ด้านในที่ไม่มีเอกสารสิทธิจะซื้อขายกันในราคา 7 – 8 หมื่นบาท

ด้านการห้ามให้เช่าที่ดิน พบว่าในพื้นที่ยังมีการปล่อยเช่าที่ดินให้กับคนในพื้นที่เพื่อทำการเกษตรอยู่บ้าง แม้ว่าผู้รับจัดที่ดินจะทราบเรื่องนี้ ค่าเช่าประมาณไร่ละ 300 – 500 บาทต่อปี

การตกทอดทางมรดก ผู้รับจัดที่ดินส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่าทายาทผู้รับมรดกต้องมีเพียงรายเดียว บางรายต้องการให้ทายาททุกคนได้รับมรดก บางรายไม่มีความกังวลในเรื่องนี้

ผู้รับจัดที่ดินโดยส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าที่ดินที่ได้รับการจัดที่ดินนี้มีกำหนดระยะเวลา 30 ปี เมื่อถามว่ากังวลหรือไม่ว่าเมื่อครบ 30 ปีจะไม่ได้รับการต่ออายุอีก ส่วนใหญ่ไม่กังวลเนื่องจากเชื่อว่ารัฐจะให้อยู่ต่ออยู่แล้ว และคนในชุมชนก็ทำประโยชน์ในพื้นที่นี้มาโดยตลอดแม้ว่าก่อนหน้านี้จะไม่มีเอกสารสิทธิก็ตาม

เมื่อสอบถามถึงคำตอบแทนในการใช้ที่ดิน ทราบว่าเดิมประชาชนในพื้นที่ชำระภาษีบำรุงท้องที่และมีหลักฐาน ภ.บ.ท. 5 แต่ระยะหลังนี้ไม่มีการเรียกเก็บภาษีหรือคำตอบแทนใด ๆ อีกแล้ว แต่ไม่ทราบว่าสามารถใด แต่หากมีการเก็บคำตอบแทนก็ไม่ขัดข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเก็บภาษีหรือคำตอบแทนและให้สามารถอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินตลอดไปทราบเท่าที่จะทำประโยชน์ในที่ดินก็จะเป็นการดีเพราะทำให้มั่นใจเกี่ยวกับความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

5) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

ในขั้นตอนการสำรวจรังวัดที่ดินผู้ที่ได้รับจัดที่ดินและที่ดินใกล้เคียงได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบชี้แนวเขต อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งประสบปัญหาว่าตนเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินมากกว่า 10 ปี โดยซื้อที่ดินจากผู้ครอบครองรายเดิม แต่เมื่อถึงเวลาตรวจสอบรังวัด ตนไม่ได้รับแจ้งให้ไปร่วมตรวจสอบรังวัด แต่ผู้ครอบครองรายเดิมกลับอ้างสิทธิในที่ดินดังกล่าวและได้รับการจัดที่ดินนั้น ปัจจุบันตนยังเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอยู่ แต่เชื่อเป็นของผู้ครอบครองรายเดิม เมื่อไปติดต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้รับคำแนะนำว่าให้มาตกลงกันเอง เมื่อตกลงกันได้แล้วให้ไปแจ้งเปลี่ยนแปลงแก่เจ้าหน้าที่

ในด้านการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า เมื่อเจ้าหน้าที่มาทำรั้วลวดหนามไว้แล้ว ชุมชนทราบแน่ชัดว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าจึงช่วยกันสอดส่องดูแลได้ง่ายขึ้น ในพื้นที่ยังมีพื้นที่ป่าชุมชน ดังนั้น จึงได้มีคณะกรรมการป่าชุมชนทำหน้าที่บริหารจัดการและดูแลการใช้ประโยชน์ป่าชุมชน นอกจากนี้ แต่ละหมู่บ้านยังมีคณะกรรมการหมู่บ้าน เมื่อมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาทำโครงการหรือจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลรักษาป่า คณะกรรมการหมู่บ้านจะมีบทบาทในการเข้ารับการอบรมและร่วมกิจกรรมดังกล่าว

เมื่อสอบถามถึงศักยภาพของคนในชุมชนในการรวมกลุ่มเพื่อบริหารจัดการในชุมชน ทั้งในแง่ของการจัดการทรัพยากรของชุมชน และการรวมกลุ่มเพื่อส่งเสริมและพัฒนาอาชีพของเกษตรกร ทราบว่าปัจจุบัน

เกษตรกรประกอบอาชีพในลักษณะต่างคนต่างทำและต้องไปทำงานที่ไร่ ทำให้เป็นไปได้อย่างที่จะมีการรวมกลุ่ม แต่หากมีหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นเข้ามาส่งเสริมและพัฒนาต่อยอดจากอาชีพที่เกษตรกรทำอยู่และหาตลาดให้อย่างต่อเนื่องก็น่าจะเป็นไปได้

6) การเปลี่ยนแปลงภายหลังจากได้รับการจัดที่ดิน

จากการสัมภาษณ์เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากได้รับการจัดที่ดิน และยังไม่เคยมีการนำสมุดประจำตัวออกมาใช้ประกอบการทำธุรกรรมหรือขึ้นทะเบียนใด ๆ อย่างไรก็ตามจากการสอบถามผู้ใหญ่บ้าน ทราบว่า สมุดประจำตัวทำให้การขึ้นทะเบียนเกษตรกรหรือการลงทะเบียนรับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของเกษตรกรจากหน่วยงานของรัฐมีความสะดวกขึ้น เนื่องจากใช้ในการรับรองการเป็นเกษตรกรที่ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ หากไม่มีสมุดประจำตัวดังกล่าวก็จะให้ผู้ใหญ่บ้านรับรองให้ว่าเป็นเกษตรกรที่ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจริง

ในเชิงพื้นที่ได้มีการปักหมุดแสดงแนวเขต ทำให้ทราบถึงแนวเขตที่ดินที่ชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำรั้วลวดหนามเพื่อแสดงแนวเขตที่ดินที่จัดให้ประชาชนพื้นที่ป่าไม่ทำให้ปกป้องกันปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า และชาวบ้านสามารถช่วยกันสอดส่องดูแลได้เพราะทราบแนวเขตที่ชัดเจน

ด้านการประกอบอาชีพและรายได้ ไม่มีการเปลี่ยนแปลง

7) ปัญหาและความต้องการการช่วยเหลือ

ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดิน มีดังนี้

(1) ความล่าช้าของกระบวนการตรวจสอบสิทธิและรังวัดที่ดิน ปัจจุบันการจัดที่ดินเป็นเพียงรุ่นแรกเท่านั้น และได้มีการตรวจสอบรังวัดรุ่นที่สองไปแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการจัดที่ดิน ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่าการจัดที่ดินที่ล่าช้านั้น ทราบว่าน่าจะมีปัญหาจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนนอกพื้นที่ที่ไม่ทราบข้อเท็จจริงในพื้นที่และไม่เคยลงมาตรวจสอบในพื้นที่จึงไม่กล้าลงนามในเอกสาร (ทั้งที่ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่ป่าไม้ และหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ลงนามหมดแล้ว) ผู้ให้สัมภาษณ์รายนี้เสนอว่าควรให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้ลงนามก็เพียงพอ เนื่องจากเป็นคนในพื้นที่อยู่แล้วและมีการลงตรวจสอบด้วยตนเองอยู่แล้ว

(2) ความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินที่ทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน เช่น ที่ดินป่าไม้ ที่ดิน ส.ป.ก. ที่ทหาร เป็นต้น เนื่องจากที่ดินในท้องที่ได้มีการตรวจสอบมาแล้วจำนวนหลายครั้ง เมื่อมีนโยบายของรัฐมาก็จะมาตรวจสอบรังวัดแต่ไม่เคยได้รับการจัดที่ดินเลยเนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อนของที่ดิน

(3) ราคาผลผลิตที่ไม่แน่นอนและราคาตกต่ำทำให้ประสบปัญหาขาดทุน เมื่อสอบถามถึงแนวทางที่ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพของเกษตรกรที่มีรายได้มากขึ้นจากการทำประโยชน์ในที่ดินที่มีอยู่ ผู้นำชุมชนให้ความเห็นว่าหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ควรทำโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น (เดิมเข้ามาหลากหลายหน่วยงาน) เพื่อให้การส่งเสริมและพัฒนามีความต่อเนื่อง นอกจากนี้ควรเป็นหน่วยงานในท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับงบประมาณส่วนหนึ่งมาพัฒนาชุมชนอยู่แล้ว กิจกรรมที่

จะส่งเสริมควรเป็นกิจกรรมที่ต่อยอดจากสิ่งที่เกษตรกรทำอยู่และสิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้คือการจัดหาตลาดรองรับสินค้าทางการเกษตร

(4) ไม่มีเงินลงทุนในการทำการเกษตรที่ให้ผลผลิตดีกว่าที่ทำอยู่ปัจจุบัน เมื่อสอบถามถึงความเหมาะสมของการนำที่ดินไปค้าประกันสินเชื่อ มีบางรายที่เห็นด้วยและบางรายไม่เห็นด้วย

4.2.2 กรณีตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้รับการจัดที่ดินทำกิน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างจำนวนรวม 10 ราย มีกรณีตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ที่น่าสนใจสรุปได้ดังนี้

กรณีตัวอย่างที่ 1

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 70 ปี ได้รับจัดที่ดินจำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 16 ไร่ 2 งาน 50 ตารางวา มีอาชีพเกษตรกรรมปลูกสับปะรดและแบ่งพื้นที่ให้หลานทำบางส่วน บางส่วนให้ผู้อื่นเช่าทำการเกษตร อยู่ในอาศัยในพื้นที่มาเป็นระยะเวลากว่า 30 ปี โดยการซื้อที่ดิน ภ.บ.ท. 5 มาจากเจ้าของเดิม การปลูกสับปะรดมีค่าใช้จ่ายสูง ทั้งค่าไถ่ ปลูก พันธุ์ ปุ๋ย หยอดแก๊ส จ้างเก็บเกี่ยว เป็นต้น ค่าลงทุนประมาณ 4-5 หมื่น ได้กำไรประมาณปีละ 1-2 หมื่นบาท โดยปกติจะขายสับปะรดตรงแก่ตัวแทนโรงงานที่ประจวบคีรีขันธ์หรือกาญจนบุรี แต่หากไม่พอใจราคาก็ขายให้แม่ค้าเร่

เมื่อสอบถามถึงผลภายหลังการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าแทบจะไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงเลย เพียงแต่ก็รู้สึกอุ่นใจที่มีสมุดประจำตัวที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ

กรณีตัวอย่างที่ 2

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 56 ปี ได้รับจัดที่ดินจำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 16 ไร่ 1 งาน 24 ตารางวา มีอาชีพเกษตรกรรม ตอนแรกปลูกสับปะรด ซึ่งสับปะรดต้องการแสงมากต่อมาเมื่อพื้นที่ข้างเคียงเริ่มปลูกยางพาราทำให้แดดส่องถึงสับปะรดน้อยลง จึงเริ่มทยอยปรับพื้นที่บางส่วนเพื่อปลูกยางพารา ปัจจุบันมีหนี้สินกับทาง ธ.ก.ส. ในลักษณะการประกันกลุ่ม

เมื่อสอบถามถึงผลภายหลังการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าแทบจะไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงเลย เพียงแต่ก็รู้สึกอุ่นใจที่มีสมุดประจำตัวที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ และมีความคิดเห็นว่าจะนำที่ดินไปเป็นหลักประกันสินเชื่อได้ เนื่องจากอยากมีทุนในการปลูกทุเรียน

ด้านการรวมกลุ่ม เกษตรกรรายนี้ให้ข้อมูลว่าในอดีตเคยมีการรวมกลุ่มทำสับปะรดกวนในระยะแรกมีรายได้ดี ต่อมาไม่มีตลาดรองรับจึงล้มเลิกไป และมีความเห็นว่ารวมกลุ่มอาชีพอาจจะสามารถพัฒนาในพื้นที่ได้ แต่หน่วยงานของรัฐควรช่วยส่งเสริมในการจัดหาตลาดรองรับผลผลิตให้

เกษตรกรรายนี้ให้ข้อมูลว่าราคาซื้อชาที่ดินในพื้นที่หากเป็นที่ดินที่ติดกับถนนลาดยาง จะมีการซื้อขายกันประมาณไร่ละ 1 แสนบาท แต่หากไม่ติดถนนราคาประมาณไร่ละ 7-8 หมื่นบาท

กรณีตัวอย่างที่ 3

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 56 ปี ได้รับจัดที่ดินจำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 3 ไร่ 2 งาน 1 ตารางวา ประกอบอาชีพเกษตรกรรมปลูกสับปะรด และเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรค่าเช่าประมาณไร่ละ 3 – 5 ร้อยบาท ต่อปี รายได้มีความไม่แน่นอน แต่มักจะขาดทุนซ้ำซากเนื่องจากสับปะรดมีราคาตกต่ำ แต่ไม่สามารถเปลี่ยนไปปลูกพืชอย่างอื่นได้เนื่องจากไม่มีเงินทุนทรัพย์ มีความต้องการปลูกทุเรียน แต่ในพื้นที่ไม่มีแหล่งน้ำต้องขุดสระหรือบ่อบาดาลซึ่งต้องใช้ทุนทรัพย์ ปัจจุบันมีแหล่งเงินทุนหมุนเวียนจากการกู้ยืมสินเชื่อ ธ.ก.ส. ในรูปแบบประกันกลุ่ม และมีความเห็นว่าที่ดินน่าจะนำไปใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อได้

กรณีตัวอย่างที่ 4

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย อายุ 64 ปี ได้รับจัดที่ดินจำนวน 3 แปลง เนื้อที่รวม 14 ไร่ 2 งาน 23 ตารางวา อาศัยอยู่ในพื้นที่มาประมาณ 30 กว่าปี โดยย้ายมาจากพื้นที่ใกล้เคียงในจังหวัดอุทัยธานี ประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยเช่าที่ดินปลูกข้าวเพื่อเก็บไว้กินเอง ปลูกสับปะรดมีรายได้ประมาณปีละ 4 – 5 หมื่น (ยังไม่หักต้นทุน) ปลูกยางพาราประมาณ 15 ปี กรีดยางพาราเอง มีรายได้ประมาณเดือนละ 2 หมื่นบาท (ยังไม่หักค่าใช้จ่าย) ประมาณ 3 เดือนต่อหนึ่งปี รายได้รวมเพียงพอต่อการดำรงชีวิตและมีหนี้ ธ.ก.ส. ในรูปแบบการประกันกลุ่ม

ภายหลังจากการได้รับจัดที่ดินรายได้ อาชีพ และวิถีชีวิตไม่มีการเปลี่ยนแปลง แต่เมื่อมีการทำแนวเขตที่ดิน ทำให้ชาวบ้านและกรรมการหมู่บ้านช่วยกันดูแลได้สะดวกขึ้น

กรณีตัวอย่างที่ 5

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย อายุ 66 ปี ได้รับจัดที่ดินจำนวน 1 แปลง เนื้อที่รวม 19 ไร่ 1 งาน 23 ตารางวา ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ปลูกสับปะรด ปาล์มน้ำมัน และยางพารา โดยเริ่มปลูกสับปะรดก่อนอันดับแรกแต่ต่อมาลดพื้นที่ลงเรื่อย ๆ เนื่องจากราคาตกต่ำ

ก่อนการจัดที่ดินเกษตรกรรายนี้มีที่ดินประมาณ 40 – 50 ไร่ แต่ตามเงื่อนไขโครงการจะต้องได้รับจัดรายละไม่เกิน 20 ไร่ จึงแบ่งให้แก่ลูกไปแล้ว เมื่อสอบถามว่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้จัดที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติ ตามนโยบาย คทช. และที่ดินประเภท ส.ป.ก. ไม่เท่ากัน รู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำในเรื่องนี้หรือไม่ เกษตรกรรายนี้ตอบว่าไม่เป็นไร เพราะแบ่งให้ลูกแต่ละคนได้ไม่เกินคนละ 20 ไร่อยู่แล้ว

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่หลากหลาย พบว่าส่วนใหญ่มีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการจัดที่ดิน และความพึงพอใจในการจัดที่ดินตามนโยบายนี้ที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม ในแง่ของการส่งเสริมพัฒนาอาชีพเห็นว่ายังไม่เห็นผลเท่าที่ควร ในด้านสภาพข้อเท็จจริง ปัญหา และความต้องการเชิงเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เกษตรกรส่วนใหญ่แบ่งพื้นที่เพื่อทำการเกษตรแบบผสม ได้แก่ สับปะรด ยางพารา ปาล์มน้ำมัน เป็นต้น ปัญหาด้านการประกอบอาชีพส่วนใหญ่ คือ ปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ โดยเฉพาะสับปะรด บางรายประสบปัญหาขาดทุนสะสม และต้องการเงินทุนจากแหล่งสินเชื่อเพื่อการเกษตร

เพื่อปรับเปลี่ยนไปลงทุนปลูกทุเรียนและพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่ของตนเนื่องจากทุเรียนลงทุนสูงและต้องการน้ำแต่รายได้ดี โดยเห็นผลสำเร็จจากเกษตรกรบางรายในพื้นที่

4.2.3 กรณีตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นคนในพื้นที่ที่ไม่ได้รับการจัดที่ดินทำกิน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างจำนวน 5 ราย มีกรณีตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ที่น่าสนใจสรุปได้ดังนี้

กรณีตัวอย่างที่ 1

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย เป็นผู้ใหญ่บ้านและประกอบอาชีพเกษตรกรกร ให้ข้อมูลว่าคนในชุมชนดั้งเดิมเป็นคนชนเผ่ากระเหรี่ยง และบางส่วนเป็นคนที่อยู่พรมจากพื้นที่อื่นประมาณ 30 กว่าปีที่แล้ว ขณะนั้นพื้นที่ป่าเป็นพื้นที่โล่งเตียนบางส่วน ซึ่งอยู่ติดกับเขตอุทยานแห่งชาติห้วยขาแข้ง จึงมีคนเข้ามาอยู่อาศัยและทำประโยชน์ ผู้ทำประโยชน์ในที่ดินได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่ หรือ ภ.บ.ท. 5 เรื่อยมา จนในระยะหลังนี้ไม่มีการเสียภาษีหรือค่าตอบแทนใด ๆ

โครงการจัดที่ดินในพื้นที่นี้ ได้มีหน่วยงานของรัฐมาดำเนินการแล้วหลายครั้ง ในช่วงประมาณ 15 ปีที่ผ่านมา มีโครงการ ส.ท.ก. เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการตรวจสอบพื้นที่เพื่อจะออก ส.ท.ก. แล้ว แต่ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ลงนามในเอกสารชาวบ้านจึงไม่ได้รับสิทธิ ส.ท.ก. ในขณะนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ได้แสดงทัศนคติเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานว่า ส่วนใหญ่แล้วหน่วยงานของรัฐที่คุ้นเคยกับพื้นที่คือกรมป่าไม้ และกรมป่าไม้ได้เข้ามาตรวจสอบบังคับหลายครั้งเมื่อมีโครงการของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดที่ดิน แต่ไม่ทราบว่าติดปัญหาอะไรทำให้ไม่ได้รับการจัดที่ดินมาโดยตลอด เคยมีการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐแล้วแต่ก็ไม่ได้รับเหตุผลและไม่มีการลงมาตรวจสอบข้อมูลในพื้นที่ เพียงแต่ทราบจากกรมป่าไม้ว่าติดที่การพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่าในพื้นที่ที่มีการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบาย คทช. กลุ่มแรกไปแล้วบางส่วน กลุ่มที่สองได้ทำข้อมูลเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่ยังไม่มี การลงนาม และกลุ่มต่อไปอยู่ระหว่างการสำรวจจริง

สำหรับผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินแล้วเห็นว่า โครงการนี้มีประโยชน์มากเพราะทำให้เกษตรกรสามารถถือครองที่ดินได้อย่างถูกต้องกฎหมาย และสมุดประจำตัวสามารถนำไปขึ้นทะเบียนเกษตรกรได้ เจ้าหน้าที่สามารถรับขึ้นทะเบียนได้เลยโดยไม่ต้องขอรับการรับรองจากผู้ใหญ่บ้านว่าเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจริง

เมื่อสอบถามถึงด้านการประกอบอาชีพเกษตรกรกรในพื้นที่ ส่วนใหญ่คนในพื้นที่ปลูกสับปะรดปัตตาเวียมาตั้งแต่ดั้งเดิม และเริ่มปลูกยางพาราในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมานั้น ในพื้นที่ประสบปัญหาน้ำหลากบ้างแต่ไม่มากนัก และประสบปัญหาราคาสับปะรดตกต่ำ สำหรับหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาช่วยเหลือด้านการเกษตรส่วนใหญ่จะเป็นสำนักงานการเกษตรจังหวัด เช่น การแจกปุ๋ย การให้ความรู้ด้านการเกษตรต่าง ๆ เป็นต้น สำหรับหน่วยงานที่มาช่วยส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด ตามโครงการ คทช. เข้ามาสอบถามบัญชีครัวเรือน แจกกล้าไม้ เป็นต้น แต่เกษตรกรก็ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรแบบเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น หากจะมีการช่วยเหลือด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาด การส่งเสริมควรดำเนินการโดย

หน่วยงานเดียวที่คุ้นเคยกับพื้นที่มาโดยตลอด คือ สำนักงานการเกษตรจังหวัด เพื่อให้โครงการตรงกับศักยภาพของพื้นที่ มีความต่อเนื่องของโครงการและงบประมาณ

กรณีตัวอย่างที่ 2

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย เป็นผู้ใหญ่บ้านและประกอบอาชีพเกษตรกรรม ปลูกยางพารา 12 ไร่ และปลูกสับปะรดประมาณ 5-6 ไร่ สำหรับพื้นที่ปลูกยางพารา จำนวน 12 ไร่นั้น เป็นพื้นที่ที่มีการจัดที่ดินทำกินตามโครงการ คทช. แล้ว แต่เนื่องจากเป็นที่ดินที่อยู่ในต่างหมู่บ้านที่ซื้อที่ดินตามเอกสาร ภพท. 5 ต่อมาจากเจ้าของรายเดิมมากประมาณ 10 กว่าปีแล้ว และเมื่อมีการตรวจสอบ รั้ววัด ที่ดิน ผู้ให้สัมภาษณ์รายนี้ไม่ทราบว่ามีการตรวจสอบรั้ววัดที่ดิน จึงไม่ได้ไปให้ข้อมูลและแสดงสิทธิ ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินรายเดิมจึงเป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดินไป พอทราบเรื่องตนได้ติดต่อกับสำนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อคัดค้านการจัดที่ดินแปลงดังกล่าว แต่ได้รับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ว่าให้ตกลงกับเจ้าของที่ดินรายเดิม หากเจ้าของที่ดินรายเดิมนั้นยินยอมก็ให้มาแจ้งเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการต่อไป แต่เจ้าของที่ดินรายเดิมไม่ยินยอม ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ไปติดต่อขอคำปรึกษาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานแต่ไม่สามารถทำการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้ง ๆ ที่สวนยางพาราดังกล่าวตนได้ขึ้นทะเบียนไว้กับการยางแห่งประเทศไทยในนามของตนเอง และปัจจุบันยังคงทำสวนยางในที่ดินดังกล่าวตามปกติแต่กลับไม่มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว แต่ไม่มีการตรวจสอบและพิจารณาสีทธิในที่ดินใหม่ตามคำร้องขอ

นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ยังให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าที่ดินบางแปลงในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิไม่สามารถรับจัดที่ดินตามโครงการ คทช. ได้ เนื่องจากติดปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน ซึ่งอาจเป็นที่ดินทับซ้อนกับที่ดิน ส.ป.ก.

กรณีตัวอย่างที่ 3

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย เป็นผู้ใหญ่บ้านและประกอบอาชีพเกษตรกรรม ปลูกสับปะรด และเริ่มปลูกทุเรียนมาได้ประมาณ 4-5 ปีเนื่องจากเห็นว่ารายได้ดีและที่ดินเหมาะสมแต่การปลูกทุเรียนต้องขุดสระในพื้นที่ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลว่ามีเกษตรกรบางรายในพื้นที่ทำสวนทุเรียนจำนวน 2-3 ไร่ ประมาณ 10 กว่าปีจนปัจจุบันสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ มีรายได้ต้นละประมาณ 1 – 2 หมื่นต่อปี แม้ว่าทุเรียนจะเป็นพืชที่ใช้น้ำมาแต่สามารถขุดเจาะบ่อบาดาลในสวนได้ ขั้นตอนการขออนุญาตขุดบ่อบาดาลก็ไม่มีปัญหาอุปสรรคอะไรเนื่องจากผู้ที่รับจ้างขุดเจาะเป็นผู้นำท้องถิ่น และรับดำเนินการตามขั้นตอนทางกฎหมายโดยที่เจ้าของที่ดินไม่ต้องดำเนินการเอง

เมื่อสอบถามเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าโครงการนี้เป็นประโยชน์ทำให้มีสิทธิการถือครองถูกต้องตามกฎหมาย การทำหลักเขตที่ดินและมีรั้วลวดหนามกั้นระหว่างพื้นที่ป่าทำให้คนในชุมชนสามารถช่วยกันสอดส่องดูแลการบุกรุกพื้นที่ป่าได้ นอกจากนี้ ในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดงบประมาณมาดำเนินการปลูกป่า และโครงการเดินกันไฟและดูแลป่าอย่างสม่ำเสมอ โดยความร่วมมือของคณะกรรมการหมู่บ้าน

ด้านการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด มีความเห็นว่าควรมีการช่วยเหลือด้านตลาดและราคาผลผลิตที่ตกต่ำ

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ทั้งผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้รับการจัดที่ดิน และที่ไม่ได้รับการจัดที่ดินที่สามารถเปรียบเทียบความแตกต่างของสภาพข้อเท็จจริง ปัญหา และความต้องการแก้ไข ได้ดังตาราง 9

ตารางที่ 9 เปรียบเทียบความแตกต่างด้านข้อเท็จจริง ปัญหา และความต้องการแก้ไข/ข้อเสนอแนะของกลุ่มผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินแล้วและยังไม่ได้ได้รับการจัดที่ดิน ในพื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสี้ยว จังหวัดอุทัยธานี

กลุ่มตัวอย่าง	สภาพข้อเท็จจริง	ปัญหา	ความต้องการการแก้ไข/ ข้อเสนอแนะ
(1) ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินแล้ว	ยังคงทำการเกษตรในที่ดินแบบเดิมที่เคยทำมา การได้รับจัดที่ดินไม่ได้ทำอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก เพียงแต่มีความมั่นใจมากขึ้นว่าตนมีสิทธิในที่ดิน	1. ราคาผลผลิตที่ไม่แน่นอนและราคาคงต่ำทำให้ประสบปัญหาขาดทุน 2. ไม่มีเงินลงทุนในการทำเกษตรที่ให้ผลผลิตดีกว่าที่ทำอยู่ปัจจุบัน	1. การส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด ควรเน้นเรื่องราคาและตลาด 2. ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ต้องการเงินลงทุน ต้องการให้ที่ดินสามารถนำไปเป็นหลักประกันสินเชื่อได้
(2) ผู้ที่ยังไม่ได้ได้รับการจัดที่ดิน	ยังคงทำการเกษตรในที่ดินแบบเดิม แม้จะยังไม่ได้รับการจัดที่ดิน	1. ความล่าช้าของกระบวนการตรวจสอบสิทธิการรังวัด และการอนุญาต 2. ความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินที่ทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน	1. ในการตรวจสอบข้อมูลขออนุญาต และลงนามในการจัดที่ดิน ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น 2. ควรมีความชัดเจนในเรื่องการแนวเขตในที่ดินเพื่อจะได้ดำเนินนโยบาย คทช.ต่อไปได้

บทที่ 5

วิเคราะห์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน

ในบทนี้ประกอบด้วย 3 ส่วนคือ ส่วนแรกคือการประเมินผลโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบาย คทช. โดยใช้แนวทางการประเมินแบบ CIPP โดยใช้ข้อมูลที่ทำกรทบทวนในบทที่ 2 และ 3 ตลอดจนข้อเท็จจริง ปัญหา และอุปสรรคที่ได้จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามมาประกอบการประเมิน เพื่อที่จะชี้ให้เห็นผลของการดำเนินนโยบาย คทช. และสามารถระบุประเด็นข้อจำกัดและอุปสรรคในการจัดที่ดินในเชิงนโยบาย กฎหมาย มาตรการ และองค์กรให้ครอบคลุม ประเด็นข้อจำกัดและอุปสรรคในด้านมาตรการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินจะถูกนำไปวิเคราะห์ในส่วนที่สอง ซึ่งเป็นการวิเคราะห์หาแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน และในส่วนที่สาม จะได้ศึกษาและเสนอแนวทางการสร้างแรงจูงใจในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน

5.1 การประเมินผลโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามซึ่งเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้นำมาวิเคราะห์ตามแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดประเด็นการวิเคราะห์ตามแนวทางการประเมินแบบ CIPP ประกอบด้วย

ด้านบริบทสภาวะแวดล้อม (Context) โดยมีประเด็นการวิเคราะห์ ด้านความเหมาะสมของรูปแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์กับวัตถุประสงค์ของโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

ด้านปัจจัยนำเข้า (Input) โดยมีประเด็นการวิเคราะห์ด้านความพร้อมของที่ดิน หลักเกณฑ์ หน่วยงานของรัฐ และเกษตรกร

ด้านกระบวนการ (Process) โดยมีประเด็นการวิเคราะห์ คือ ความเหมาะสมของกระบวนการจัดที่ดิน ตั้งแต่การจัดที่ดิน การบริหารจัดการและการกำกับติดตาม

ด้านผลผลิต (Product) โดยมีประเด็นการวิเคราะห์ คือ ผลการดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเป็นธรรม การบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชน และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและยับยั้งการบุกรุกป่า

การวิเคราะห์นี้จะชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในมิติต่าง ๆ และผลของโครงการว่าสามารถบรรลุหรือมีการเบี่ยงเบนวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ ในด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม เน้นการบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชน และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินและยับยั้งการบุกรุกป่า

5.1.1 ด้านบริบท: ความเหมาะสมในการจัดที่ดินในรูปแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์

ในการประเมินด้านบริบทสถานะแวดล้อม (Context) เป็นการประเมินว่ารูปแบบการจัดที่ดินแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์นี้จะช่วยทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของ คทช. หรือไม่

ปัญหาการขาดไร่ที่ดินทำกินของเกษตรกร นำมาสู่แนวความคิดการรับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน เนื่องจากแนวคิดนี้เชื่อว่า ประชาชนส่วนใหญ่กลุ่มหนึ่งที่ถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินของรัฐจะได้รับการรับรองให้มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินภายใต้การกำกับของรัฐ ทำให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาพื้นที่และการผลิตที่ยั่งยืน แทนที่จะรีบใช้ทรัพยากรให้มากที่สุดเพราะความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน⁷¹ จนกระทั่งนำมาสู่การแถลงนโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่จะเร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน ต่อมาเพื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 กำหนดอำนาจหน้าที่ของ คทช. ในการกำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด

1) สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การรับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชนนี้ สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดว่าชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการที่ดิน แต่มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้การบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติจะต้องเป็น “ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้” กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความชัดเจนไม่ขัดหรือแย้งกัน ไม่บัญญัติให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ มีความสอดคล้องกับภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และเมื่อประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เป็นต้น ทั้งนี้ ตามหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมาย

2) แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ด้านการสร้างสิทธิในทรัพย์สิน

ในขณะเดียวกันตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับการสร้างสิทธิในทรัพย์สิน ทั้งนี้ เพื่อเป็นแรงจูงใจในการสร้างงานและการจูงใจในการพัฒนาทรัพย์สิน ช่วยสร้างความมั่งคั่งของสังคมจากการที่มีการใช้ทรัพย์สินอย่างคุ้มค่า และเพื่อยุติการแก่งแย่งสิทธิและให้มีการกระจายความมั่งคั่ง รูปแบบการถือครองทรัพย์สินรูปแบบหนึ่งที่เน้นการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนหรือชุมชน คือ การถือครองแบบเจ้าของร่วม (common

⁷¹ อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), กันยายน 2550, หน้า 187

property) ซึ่งถือว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุด อย่างไรก็ตาม การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนจะมีประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องมีเกณฑ์ในการใช้และบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วมในบรรดาสมาชิกเพื่อลดการบังคับใช้กฎหมายและป้องกันคนภายนอกไม่ให้เข้ามาใช้ประโยชน์ โดยมีหลักการในการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินส่วนร่วมนี้นี้ตามข้อเสนอของ Elinor Ostrom ซึ่งมีหลักการอยู่ 8 ประการ (1) ความชัดเจนของขอบเขต (2) ความสอดคล้อง (3) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (4) การสอดส่องดูแล (5) บทลงโทษ (6) การจัดการความขัดแย้ง (7) รัฐรับรู้และให้สิทธิการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน และ (8) ความเชื่อมโยงของกติกาและการจัดการ⁷²

3) ยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

การดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของ คทช. มีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม ส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชนท้องถิ่น และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและยับยั้งการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติม ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ด้านการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งแผนการปฏิรูปประเทศที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น หากพิจารณาถึงรูปแบบการจัดที่ดินในรูปแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ จะเห็นว่าแนวทางการจัดที่ดินมีความสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ด้านการสร้างสิทธิในทรัพย์สิน ที่เน้นการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ร่วมกันของบรรดาผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินและชุมชน เพื่อให้เกิดการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ควบคุมการใช้ที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดร่วมกัน และป้องกันการโอนเปลี่ยนมือไปยังบุคคลภายนอก ตลอดจนมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นแผนแม่บทของยุทธศาสตร์ชาติ อย่างไรก็ตาม ในด้านการนำไปปฏิบัติจะเกิดประสิทธิภาพหรือมีอุปสรรคอย่างไรนั้น จะได้ทำการวิเคราะห์ในรายละเอียดแต่ละเรื่องต่อไป

5.1.2 ด้านปัจจัยนำเข้า: ความพร้อมด้านที่ดิน หลักเกณฑ์ หน่วยงานของรัฐ และเกษตรกร

การประเมินด้านปัจจัยนำเข้า (Input) มีประเด็นการวิเคราะห์ คือ ความพร้อมของการดำเนินงาน ทั้งในด้านที่ดิน หลักเกณฑ์ หน่วยงานของรัฐ และเกษตรกร ดังนี้

⁷² สรุปความมาจาก ธรรมนิติ. หน้า 21-22.

5.1.2.1 ที่ดินที่นำมาจัด

ที่ดินที่นำมาจัดนั้นจะต้องมีแนวเขตที่ชัดเจนและทราบว่าเป็นที่ดินประเภทใด เพื่อที่จะดำเนินการกระบวนการจัดที่ดินได้อย่างเหมาะสมและเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ที่ดินประเภทนั้น แต่จากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม พบปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตและปัญหาแนวเขตที่ดินป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับที่ดิน ส.ป.ก. หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น และยังไม่ได้รับการแก้ไข ดังนั้นจึงไม่สามารถนำที่ดินบริเวณดังกล่าวมาจัดที่ดินตามนโยบายของ คทช. ได้

5.1.2.2 หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน

ตามนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ให้มีการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมเพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งในขั้นตอนการจัดที่ดินนั้นการขออนุญาตและการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามกฎหมายของที่ดินแต่ละประเภท

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการจัดที่ดินตามนโยบายของ คทช. ในมาตรา 16 ซึ่งบัญญัติว่า

“อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้...

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ตามระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2563 กำหนดไว้ในข้อ 9 (1) ให้การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยต้องมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งเพื่อการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล หรือตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

1) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดิน

จากการทบทวนกฎหมายตามประเภทที่ดินที่นำมาจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนนั้น พบว่า กฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกร กล่าวคือ กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมชนสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ได้ (มาตรา 30) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครอง

ซีพ พ.ศ. 2511 กำหนดให้มีการจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์ โดยให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์จะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน และรวมกันเข้าเป็นสหกรณ์จดทะเบียนมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์แล้ว (มาตรา 36) เป็นต้น แต่ในขณะที่มาตรา 16 วรรคหนึ่งและวรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 บัญญัติให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้อนุญาตให้กลุ่มบุคคลหรือชุมชนเป็นผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หรืออาจกล่าวได้ว่ากฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้สะท้อนถึงการยอมรับสิทธิของชุมชนในการทำประโยชน์ในที่ดิน

การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ภายใต้โครงการ คทช. ใช้วิธีการอนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับอนุญาต และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดที่ดินให้แก่ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์โดยการออกสมุดประจำตัวไว้ให้แก่ผู้รับจัดที่ดินพร้อมทั้งแผนผังแสดงแนวเขตที่ดินที่ได้รับจัด ซึ่งหากพิจารณาในเชิงเนื้อหาแล้วจะเห็นว่านโยบายดังกล่าวนี้มุ่งหมายที่จะจัดที่ดินทำกินให้แก่ชุมชน ซึ่งคำว่า “ชุมชน”⁷³ หมายถึง หมู่ชน กลุ่มคนที่อยู่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับอนุญาตจึงไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายดังกล่าว แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน แต่ก็มีลักษณะเป็นการจัดให้เป็นรายบุคคลมิใช่ลักษณะของชุมชนแต่อย่างใด ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ การจัดที่ดินให้แก่ชุมชนก็เพื่อที่จะให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ แต่การจัดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเช่นนี้ ไม่มีลักษณะเป็นการรับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชนแต่อย่างใด

จากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจภาคสนามชี้ให้เห็นว่า การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับอนุญาตและจัดที่ดินให้แก่ประชาชนทำให้กระบวนการจัดที่ดินเกิดความล่าช้า เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่คนในพื้นที่จึงมีเป็นอุปสรรคในการลงนามรับรองเอกสารต่าง ๆ เนื่องจากไม่ทราบข้อเท็จจริงของพื้นที่และไม่ได้ลงตรวจสอบพื้นที่ด้วยตนเอง และมีการเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดตามวาระทำให้การทำงานไม่มีความต่อเนื่องและเกิดความล่าช้า

2) สิทธิการถือครองที่ดิน

สิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นการได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายที่ดูแลที่ดินของรัฐตามระยะเวลาที่กำหนด มีข้อดีในแง่ของการป้องกันการยึดถือที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์เพราะกฎหมายห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับรัฐ ไม่ว่าจะครอบครองนานเพียงใดก็ตาม รัฐ

⁷³ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

สามารถเพิกถอนการอนุญาตและเอาที่ดินกลับคืนได้ จึงเชื่อว่าจะรักษาที่ดินให้เป็นที่ดินของรัฐได้ตลอดไป⁷⁴ แต่ยังมีความเสี่ยงในการแบ่งแยกหรือเปลี่ยนมือ

แต่อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจภาคสนามก็ยังพบว่าที่ผ่านมามีการโอนเปลี่ยนมือที่ดินไปยังผู้อื่น โดยมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงผู้เช่าครอบครองและทำประโยชน์เนื่องจากที่ดินดังกล่าวไม่มีเอกสารสิทธิใด ๆ อยู่แล้ว (ถึงแม้บางแปลงจะมี สทก. แต่ก็หมดอายุไปแล้ว) และไม่มีการตรวจติดตามจากเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีการเปลี่ยนแปลงการถือครองหรือไม่ จนกระทั่งการตรวจสอบสิทธิเพื่อจัดที่ดินตามนโยบาย คทช. ซึ่งก็ไม่ได้ยึดถือตามผู้ที่มีชื่อใน สทก. ในทุกกรณี ดังนั้น ผู้ที่เข้ามาถือครองภายหลังโดยการซื้อขายก็ได้รับสิทธิจัดที่ดินตามนโยบาย คทช. ดังนั้น จะเห็นว่าการที่ประชาชนอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐโดยไม่มีเอกสารสิทธิ ไม่มีข้อมูลทางทะเบียน หรือไม่มีการกำหนดเขตที่ชัดเจน และขาดการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ เป็นการเปิดช่องให้มีการแบ่งแยกหรือเปลี่ยนมือได้เช่นกัน

ปัจจุบันเมื่อมีการจัดที่ดินตามนโยบาย คทช. และมีการออกสมุดประจำตัวและมีการทำหลักเขตที่ชัดเจน เชื่อว่าจะเป็นข้อมูลทางทะเบียนอย่างหนึ่งที่ช่วยกำกับดูแลไม่ให้เกิดการโอนเปลี่ยนมือที่ดิน แต่หากไม่มีการติดตามและการบริหารจัดการที่ดิน เมื่อผ่านไประยะหนึ่งอาจมีการโอนเปลี่ยนมือที่ดินโดยไม่มีเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้เช่นเดียวกัน แม้ว่ากฎหมายจะห้ามโอนและเป็นที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ก็ตาม ซึ่งเคยเกิดขึ้นแล้วกับการโอนเปลี่ยนมือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01)⁷⁵ แม้ว่าจากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม ผู้รับจัดที่ดินทั้งหมดตอบว่าไม่คิดจะขายที่ดินดังกล่าวก็ตาม

ดังนั้น หากพิจารณาในเชิงหลักการแล้ว สำหรับในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น การอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินในที่ดินของรัฐเป็นวิธีการที่เหมาะสม แต่ปัญหาในการโอนเปลี่ยนมือก็ย่อมเกิดขึ้นได้ หากไม่มีการตรวจสอบและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอและไม่มีการบังคับที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

3) ระยะเวลาการให้สิทธิ

การจัดที่ดินตามนโยบาย คทช. ทำให้ประชาชนมีสิทธิการถือครองที่ดินตามหลักฐานที่รัฐออกให้ แต่สิทธิดังกล่าวมีกำหนดระยะเวลาเพียง 30 ปีเท่านั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 กำหนดให้การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี โดยหลักการแล้วเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่อนุญาตแล้วและไม่ได้รับการอนุญาตต่อไปอีก ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินจะต้องออกจากที่ดินนั้น

ในประเด็นนี้ จากผลการศึกษาของอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ (2561) ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่าการอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่มีระยะเวลาสิ้นสุดอาจกลายเป็นการให้สิทธิอยู่อาศัย

⁷⁴ อิทธิพล (2561). หน้า 116.

⁷⁵ ปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ. กรกฎาคม 2554. รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต”. สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). หน้า 5-5.

และทำประโยชน์ถาวรและพื้นที่นั้นมีความเป็นเมืองมากขึ้นไม่อาจนำที่ดินกลับมาใช้ในกิจการของรัฐได้อีก
ดังนั้น

(1) การอนุญาตโดยมีระยะเวลาควรต้องมีแผนงานกำหนดให้ชัดเจนว่าเมื่อพ้นเวลาการอนุญาตแล้วจะ
ต่ออายุการอนุญาตหรือไม่ ก็ครั้ง มีแผนจะนำที่ดินกลับมาใช้ในกิจการของรัฐหรือไม่ เพื่อกิจการใด และจัดทำ
แผนงานร่วมกับผู้รับอนุญาตว่าจะโยกย้ายออกในช่วงเวลาใดหรือเตรียมที่ดินเพื่อทดแทนไว้อย่างไร เป็นต้น

(2) แต่ถ้าจะให้สิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์เป็นการถาวรโดยต่ออายุการอนุญาตไปเรื่อย ๆ ควร
พิจารณาวางแผนทางการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและกำหนดค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนการ
ใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับที่ดินของรัฐอื่นประเภทเดียวกัน⁷⁶

จากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม พบข้อเท็จจริงว่าในอดีตที่ผ่านมาว่า แม้หนังสืออนุญาตจะครบ
กำหนดแล้วแต่ประชาชนก็ไม่ได้ย้ายออกจากที่ดินแต่อย่างใด และเมื่อถามถึงความมั่นคงในที่ดินในอนาคตผู้รับ
จัดที่ดินค่อนข้างเชื่อมั่นว่ารัฐจะอนุญาตให้อยู่ต่อไปได้ชั่วลูกชั่วหลานตราบเท่าที่ไม่ปฏิบัติผิดเงื่อนไขที่รัฐกำหนด
โดยหากจะต้องชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและรัฐให้สิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์ได้เป็นการ
ถาวรภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดผู้รับจัดที่ดินก็ยินดีที่จะชำระเงินดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าที่ดินประเภทอื่นก็เสีย
ภาษีเช่นกัน การชำระค่าตอบแทนหรือภาษีถือเป็นหลักฐานการทำประโยชน์อย่างหนึ่งที่รัฐออกให้ และเงินที่
จัดเก็บส่วนหนึ่งอาจนำกลับมาพัฒนาท้องถิ่นได้ ดังนั้น หากพิจารณาข้อมูลที่ศึกษาในโครงการนี้จะพบว่า
แนวทางที่ (2) การให้สิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์เป็นการถาวรโดยต่ออายุการอนุญาตไปเรื่อย ๆ และ
กำหนดค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงเป็นวิธีการที่เหมาะสม

จากที่วิเคราะห์มาข้างต้น สรุปได้ว่า การจัดที่ดินตามนโยบาย คทช. ทำให้ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินอยู่อาศัย
และทำประโยชน์ที่ดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เอกสารสิทธิที่ออกให้ นั้นเป็นข้อมูลทางทะเบียนอย่างหนึ่ง
ช่วยกำกับดูแลไม่ให้เกิดการโอนเปลี่ยนมือที่ดินได้มากกว่าการถือครองแบบไร้เอกสารสิทธิและการโอนเปลี่ยน
มือที่ดินโดยไร้การติดตามตรวจสอบดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา การให้สิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์ควรเป็นการ
ให้สิทธิอย่างถาวร โดยมีการรายงาน การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลอย่างเป็นระบบ และมีมาตรการ
บังคับผู้ที่ฝ่าฝืนอย่างเด็ดขาดและเหมาะสม

4) จำนวนเนื้อที่ที่ได้รับสิทธิ

ตามข้อ 15 แห่งระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ว่าด้วย
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่า
สงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2563 ให้พิจารณาอนุญาตในจำนวนเนื้อที่แต่ละคำขอตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่
กิจการนั้น ประกอบกับตามหลักเกณฑ์การจัดที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติตามนโยบาย คทช. สำหรับกรณี
การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ ให้จัดที่ดินตามที่ครอบครองอยู่จริงแต่ไม่เกิน 20 ไร่ และกรณีการจัดระบบการ
ใช้ประโยชน์ ให้จัดทำผังแปลงที่ดินตามสัดส่วนที่เหมาะสมกับสภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่และความ

⁷⁶ อธิพิล (2561). หน้า 142.

เหมาะสมของสภาพพื้นที่ โดยไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ และเมื่อพิจารณาถึงการอนุญาตสิทธิทำกินแบบเดิม ตามมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัย ในพื้นที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้วนั้นได้ แต่ต้องไม่เกิน 20 ไร่ต่อหนึ่งครอบครัว

ด้วยเหตุนี้ ในทางข้อเท็จจริงผู้ที่ได้รับจัดที่ดินจึงถือครองที่ดินอยู่ครอบครัวละไม่เกิน 20 ไร่อยู่แล้ว แม้ว่าจะมีบางรายที่มีการซื้อที่ดินมาในภายหลังแต่ก็ได้กระจ่ายการถือครองไปให้ทายาทที่แยกไปตั้งครอบครัว ใหม่แล้วเนื่องจากทราบถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ในการถือครอง ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินไม่ได้เรียกร้องว่า จะต้องได้รับจัดที่ดินตามที่ดินประเภทอื่น เช่น ส.ป.ก. ซึ่งอนุญาตได้สูงสุด 50 – 100 ไร่ ซึ่งอยู่ในบริเวณ ใกล้เคียงแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นที่ดินต่างประเภทกันและที่ดินป่าไม้ไม่สามารถบุกรุกขยายพื้นที่เพิ่มเติมได้อยู่ แล้ว

5) คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิได้รับจัดที่ดิน

จากผลการศึกษาของอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ (2561) ได้เสนอแนะไว้ว่า กฎหมายหลายฉบับ ควรปรับเปลี่ยนนิยามของ เกษตรกร ผู้ยากจน รวมถึงชุมชน ที่จะมีสิทธิได้รับที่ดินให้สอดคล้องสภาพเศรษฐกิจ และสังคมปัจจุบันที่มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อน ความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดิน อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรน่าจะเป็นคุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องพิจารณา⁷⁷

ผลการสำรวจข้อมูลภาคสนามชี้ว่า คุณสมบัติในการจัดที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติบางประการไม่ สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน และไม่สะท้อนถึงความมุ่งหมายในการแก้ไขความยากจน และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง คุณสมบัติด้าน “การเป็นผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกินและ/หรือที่อยู่อาศัย หรือมีรายได้ต่อปีไม่ เกิน 30,000 บาท/คน” ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เนื่องจาก จากการสำรวจข้อมูล ภาคสนามพบว่ารายได้ของผู้ที่ได้รับจัดที่ดินแทบทั้งหมดมีรายได้เกิน 30,000 บาทต่อปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ ประกอบอาชีพหลายอย่างร่วมกับการทำเกษตรกรรม นอกจากนี้ รายได้ต่อปีเพียงอย่างเดียวไม่ได้สะท้อนถึง ความยากจน เนื่องจากแม้ว่าในแต่ละปีเกษตรกรจะมีรายได้สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด แต่เกษตรกรอาจต้องใช้เงิน ลงทุนทำการเกษตรจำนวนมาก เช่น ค่าพันธุ์พืช ค่าจ้างปลูก ค่าปุ๋ยและฉีดยา และค่าจ้างเก็บเกี่ยว เป็นต้น ซึ่ง เมื่อหักต้นทุนแล้วในบางปีอาจมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย

ประการที่สอง คุณสมบัติด้าน “การมีถิ่นที่อยู่ในท้องที่ที่จะจัดที่ดินหรือใกล้เคียง” ข้อมูลของผู้รับได้รับ จัดที่ดินในพื้นที่เป้าหมายที่ทำการสำรวจชี้ชัดว่าผู้ที่ได้รับจัดที่ดินบางรายมีถิ่นที่อยู่นอกพื้นที่ รวมถึงมีถิ่นที่อยู่ ต่างจังหวัด และการสำรวจข้อมูลภาคสนามทราบว่าบางรายเป็นคนในพื้นที่แต่ไปอยู่อาศัยจังหวัด แต่บางราย เป็นคนนอกพื้นที่โดยแท้ที่เข้ามาซื้อที่ดินบริเวณนี้และเข้ามาปลูกบ้านหรือปลูกต้นไม้ไว้ก่อนที่จะมีการจัดที่ดิน ตามนโยบาย คทช. แต่อาจไม่ได้อยู่อาศัยในพื้นที่จริง ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าในการพิจารณาจัด

⁷⁷ อ่างแล้วข้างบนนี้

ที่ดินไม่ได้มีการนำหลักเกณฑ์นี้มาใช้จริงในทางปฏิบัติ แต่จะใช้หลักเกณฑ์ที่ว่าเป็นผู้ที่เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยก่อนปี 2545 เท่านั้น

ประการที่สาม คุณสมบัติด้าน “การมีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้” คุณสมบัตินี้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย คทช. ประการหนึ่งที่ต้องการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรและส่งเสริมการประกอบอาชีพเกษตรกรรวมในพื้นที่ คทช. อย่างไรก็ตาม คุณสมบัตินี้ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าอย่างไรจึงจะถือว่ามีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดิน จากการสำรวจภาคสนามทำให้ทราบถึงสภาพข้อเท็จจริงในการทำประโยชน์ที่ดินซึ่งอาจจำแนกได้เป็นสามประเภทคือ (1) เกษตรกรดั้งเดิม (2) เกษตรกรรายใหม่ หรือผู้ที่มาปลูกต้นไม้เพื่อแสดงถึงการทำประโยชน์เท่านั้นแต่ไม่ใช่เกษตรกรที่แท้จริง และ (3) ผู้รับจัดที่ดินที่ไม่มีที่ดินสำหรับทำการเกษตร ดังนั้น จากการศึกษาจึงมีข้อสังเกตว่าสำหรับกรณีเกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินอาจต้องพิจารณาถึงระยะเวลาว่าประกอบอาชีพเกษตรกรรวมในที่ดินมาแล้วกี่ปีส่วนหนึ่ง สำหรับเกษตรกรรายใหม่ควรมีการเสนอแผนในการประกอบอาชีพเกษตรกรรวม ซึ่งสอดคล้องกับศักยภาพของที่ดินที่จะได้รับจัด ซึ่งเมื่อจัดที่ดินไปแล้วควรมีกลไกในการการติดตามประเมินผล และส่งเสริมและพัฒนาอาชีพต่อไป เพื่อให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและหลุดพ้นจากความยากจน

6) ข้อกำหนดการใช้ที่ดิน

ผู้ได้รับจัดที่ดินจะต้องนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรเท่านั้น จากบทวนข้อกำหนดการใช้ที่ดินในบทที่ 2 พบว่าไม่ได้ระบุถึงขอบเขตการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจากสำรวจข้อมูลภาคสนามแสดงให้เห็นว่า เกษตรกรบางรายมีความคิดเห็นว่ามันนอกเหนือจากการปลูกพืชผลทางการเกษตรแล้ว ควรจะสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้ด้วย เช่น ให้ผู้รับจัดที่ดินสามารถจัดการท่องเที่ยวเชิงเกษตรหรือเชิงอนุรักษ์ หรือใช้พื้นที่ที่ตนได้รับจัดเพื่อเป็นแหล่งขายผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรของชุมชน เป็นต้น เพื่อให้เกิดการส่งเสริมอาชีพและการตลาดที่ครบวงจรภายในชุมชน

5.1.2.3 หน่วยงานและบุคลากร

กลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ดำเนินงานโดยคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จำนวน 4 คณะ ได้แก่ (1) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน โดยมีหน่วยงานที่ดำเนินงานภายใต้คณะนี้ คือ กรมป่าไม้ (2) คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน โดยมีหน่วยงานที่ดำเนินงานภายใต้คณะนี้ คือ กรมที่ดิน (3) คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ โดยมีหน่วยงานที่ดำเนินงานภายใต้คณะนี้ คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และ (4) คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด) โดยมีหน่วยงานที่ดำเนินงานภายใต้คณะนี้ คือ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และสหกรณ์จังหวัด

กรณีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามขอบเขตของการศึกษานี้ กรมป่าไม้โดยสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ เป็นหน่วยงานเจ้าของพื้นที่จึงมีความคุ้นเคยกับข้อมูลและเกษตรกรในพื้นที่เป็นอย่างดี และมีข้อมูลบางส่วนอยู่

ในความครอบครองของหน่วยงานอยู่แล้ว ยกตัวอย่างเช่นในพื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสี้ยว จังหวัดอุทัยธานี เคยมีโครงการของรัฐที่ให้เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้เข้าตรวจสอบรังวัดพื้นที่จำนวนหลายครั้ง จึงมีข้อมูลผู้ถือครองเดิมที่เคยทำไว้อยู่แล้ว ในการสำรวจข้อมูลภายใต้โครงการนี้จึงดำเนินการได้อย่างสะดวกรวดเร็ว จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามไม่พบปัญหาและอุปสรรคในแง่ของการสำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดิน พร้อมทั้งรายชื่อผู้ครอบครอง โดยเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้

กรมที่ดิน เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนงานด้านการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินและหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง พิจารณาจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์หรือรูปแบบอื่น ๆ จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามชี้ให้เห็นว่าการทำงานเชิงรุกในพื้นที่ของหน่วยงานมีให้เห็นค่อนข้างน้อย ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินไม่ทราบถึงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินอย่างทั่วถึงและเหมาะสม ยกตัวอย่างปัญหาที่พบในพื้นที่ เช่น ทายาทไม่ทราบถึงขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงชื่อในสมุดประจำตัวกรณีผู้รับจัดที่ดินเสียชีวิต ทายาทต้องดำเนินการติดต่อหน่วยงานที่คาดว่าจะเกี่ยวข้องด้วยตนเองและทำตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ที่ไปติดต่อ แต่ก็ไม่มีหน่วยงานได้รับแจ้งการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว

กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนด้านการส่งเสริม พัฒนาอาชีพ และการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชน จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามทั้งสองพื้นที่ พบว่าเป็นการส่งเสริมในรูปแบบการพึ่งพาตนเอง เช่น การแจกกล้าไม้ การแจกปลา การสอนทำปุ๋ยหมัก การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย เป็นต้น ซึ่งการส่งเสริมดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนตามวัตถุประสงค์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานยังขาดแผนงานในการศึกษาสภาพแวดล้อมการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในพื้นที่ ความพร้อมเกี่ยวกับการวางแผนการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างครบวงจร (การผลิต การแปรรูปหรือการเพิ่มมูลค่าผลผลิต และการตลาด) และขาดการบูรณาการความร่วมมือในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในพื้นที่ ดังจะเห็นได้จากโครงการขุดสระเก็บน้ำในพื้นที่ป่าพระฉาย จังหวัดสระบุรี ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินงานโดยกรมชลประทานแต่ไม่ได้มีการบูรณาการความร่วมมือกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานภายใต้คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพในแง่ของการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค รวมถึงกรมป่าไม้ในฐานะเป็นหน่วยงานเจ้าของพื้นที่เท่าที่ควร จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการขออนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่และไม่ยังสามารถใช้ประโยชน์จากระบบสาธารณูปโภคดังกล่าวได้จริง

5.1.2.4 เกษตรกรหรือผู้ได้รับที่ดิน

จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามทั้งสองพื้นที่ ชี้ให้เห็นว่าเกษตรกรยังขาดความพร้อมในเรื่องของการรวมกลุ่มเพื่อการบริหารจัดการที่ดินและการรวมกลุ่มด้านอาชีพ

ชุมชนในพื้นที่เป้าหมายทั้งสองพื้นที่มีการบริหารจัดการการใช้ที่ดิน โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นศูนย์กลาง และมีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับหมู่บ้านเพื่อดำเนินงานตามที่หน่วยงานของรัฐมอบหมาย เช่น คณะกรรมการป่าชุมชน เป็นต้น ในพื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสี้ยว มีการจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อเป็นตัวแทนในการดำเนินงานในโครงการของรัฐที่มาดำเนินการในพื้นที่ เช่น โครงการปลูกป่า ของทางองค์การ

บริหารส่วนตำบลหรือคอยสนับสนุนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มหรือคณะกรรมการที่ทำกันอยู่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่มีลักษณะเป็นการริเริ่มรวมกลุ่มและกำหนดระเบียบปฏิบัติร่วมกันอย่างเป็นระบบ ดังนั้น หากพิจารณาในแง่ของการรวมกลุ่มเพื่อบริหารจัดการการใช้ที่ดินภายในชุมชน ซึ่งจำเป็นต้องมีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนแน่นอน ชุมชนยังไม่มีประสบการณ์ในการรวมกลุ่มในลักษณะเช่นนี้ นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่ป่าพระฉาย จังหวัดสระบุรี ผู้ให้สัมภาษณ์หลายรายต่างให้ความเห็นที่ตรงกันว่า การบริหารจัดการกันเองโดยชุมชนอาจยังไม่มีความเหมาะสมกับชุมชนป่าพระฉาย เนื่องจากยังมีปัญหาด้านสังคมค่อนข้างมาก เช่น ปัญหาการลักเล็กขโมยน้อย ปัญหายาเสพติด ปัญหาวัยรุ่น ต่างคนต่างอยู่ เป็นต้น ทำให้การควบคุมกันเองภายในชุมชนเป็นไปได้ยาก การกำกับดูแลควรดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่และมีมาตรการลงโทษที่เด็ดขาด

ในการรวมกลุ่มด้านอาชีพนั้น พื้นที่เป้าหมายทั้งสองพื้นที่ เช่น ในพื้นที่ป่าพระฉาย จังหวัดสระบุรีเคยมีการรวมกลุ่มในลักษณะการรวบรวมผลิตภัณฑ์ในชุมชนเพื่อขายสู่ตลาดภายนอก ในพื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสี้ยว จังหวัดอุทัยธานี เคยมีการรวมกลุ่มแม่บ้านเพื่อแปรรูปผลิตภัณฑ์ การรวมกลุ่มในสองพื้นที่ดังกล่าวประสบความสำเร็จในระยะแรก แต่ต้องล้มเลิกไปเนื่องจากไม่มีตลาดรองรับ

หากพิจารณาถึงหลักการส่งเสริม พัฒนาอาชีพ และการตลาด ตามนโยบายของ คทช. แล้ว มุ่งเน้นการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สหกรณ์ วิสาหกิจชุมชน เป็นต้น ซึ่งโดยปัจจัยเบื้องต้นที่จะทำให้การรวมกลุ่มเช่นนี้ประสบความสำเร็จ คือ สมาชิกจะต้องสมัครใจเข้าร่วมกลุ่ม ในขณะที่นโยบาย คทช. ตั้งต้นจากการรวมกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์ในการถือครองที่ดิน และจากผลการสำรวจข้อมูลภาคสนามสะท้อนให้เห็นว่าเกษตรกรเข้าร่วมโดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อการถือครองที่ดิน ในขณะที่บางรายไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ก่อน แต่เข้ามาทำประโยชน์เพื่อรักษาพื้นที่ไว้ตามเงื่อนไขของ คทช. เท่านั้น ดังนั้น เจตนารมณ์ตั้งต้นของเกษตรกรในการรวมกลุ่มจึงต่างกับหลักการของสหกรณ์

5.1.3 ด้านกระบวนการ: กระบวนการจัดที่ดิน

การประเมินด้านกระบวนการ (Process) มีประเด็นการวิเคราะห์ คือ ความเหมาะสมของกระบวนการจัดที่ดิน ตั้งแต่การจัดที่ดิน การบริหารจัดการและการกำกับติดตาม

5.1.3.1 ขั้นตอนการจัดที่ดิน

จากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม ชี้ให้เห็นถึงปัญหาด้านกระบวนการที่ล่าช้า มีความไม่ชัดเจนและขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ กล่าวคือ

ในด้านกระบวนการที่ล่าช้านั้น สาเหตุหนึ่งมาจากขั้นตอนการลงนามรับรองโดยผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแง่ของกระบวนการทำงานจึงควรมีกรอบเวลาที่ชัดเจนและมีกลไกในการสื่อสารกับผู้รับจัดที่ดินอย่างสม่ำเสมอถึงความคืบหน้า รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการผลักดันและแก้ไขปัญหาอย่างตรงจุด ด้านความไม่ชัดเจนและขาด

การบูรณาการระหว่างหน่วยงาน สะท้อนให้เห็นจากการสำรวจภาคสนามว่าผู้รับจัดที่ดินไม่ได้รับการสื่อสารข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการจัดที่ดิน ตัวอย่างเช่น ประชาชนไม่ได้ตระหนักว่าหากผู้ที่ได้รับจัดที่ดินเสียชีวิตทายาทจะต้องไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงชื่อทางในสมุดประจำตัว ขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเองก็ไม่ทราบถึงขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงชื่อและไม่สามารถแนะนำขั้นตอนที่ถูกต้องแก่ประชาชนได้ นอกจากนี้ ในการดำเนินโครงการด้านสาธารณูปโภคภายใต้โครงการ คทช. กลับพบปัญหาและอุปสรรคระหว่างหน่วยงานของรัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ สำหรับปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดที่ดิน พบกรณีตัวอย่างเช่น ประชาชนผู้ทำประโยชน์ในที่ดินอย่างแท้จริงไม่ทราบเรื่องการตรวจสอบรังวัดที่ดินทำให้เสียสิทธิในการได้รับจัดที่ดิน และในการจัดทำโครงการสาธารณูปโภคผู้รับจัดที่ดินไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจอย่างเต็มที่

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานในแต่ละเรื่องให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติได้สอดคล้องกัน และสามารถให้คำแนะนำแก่ผู้รับจัดที่ดินได้อย่างถูกต้องชัดเจน ในขณะเดียวกันจะต้องไม่สร้างอุปสรรคแก่ผู้รับจัดที่ดินในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษา พบว่ากระบวนการและขั้นตอนที่ควรมีการกำหนด รวมทั้งสื่อสารและสร้างการรับรู้แก่ผู้ที่ได้รับจัดที่ดิน เช่น กรอบเวลาของกระบวนการจัดที่ดินและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงชื่อผู้รับจัดที่ดินกรณีการสืบทอดทางมรดก ขั้นตอนการดำเนินงานกรณีที่ดินถูกปล่อยให้ทิ้งร้าง การบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อจัดทำสาธารณูปโภค เป็นต้น

5.1.3.2 การบริหารจัดการและการกำกับติดตาม

โดยหลักการตามนโยบายจัดที่ดินให้ชุมชนของ คทช. ชุมชนที่ได้รับการจัดที่ดินแล้วจะต้องจัดทำแผนการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของชุมชน

แต่จากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม ชุมชนในพื้นที่เป้าหมายไม่มีการปรึกษาหารือหรือการจัดทำแผนการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของชุมชนอย่างใด การใช้ที่ดินมีลักษณะต่างคนต่างใช้ตามวิถีชีวิตเดิม และผู้รับจัดที่ดินบางรายเล็งเห็นว่าชุมชนควรมีการนำที่ดินที่จัดไปแล้วแต่ไม่มีการทำประโยชน์มาจัดที่ดินใหม่แต่วิธีการว่าจะมีการจัดการอย่างไรต่อไปนั้นเป็นสิ่งที่ต้องมาประชุมหารือภายในชุมชนกันต่อไป ในการกำกับติดตามการใช้ประโยชน์ แม้ว่าคนในชุมชนจะช่วยกันสอดส่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่การรายงานผลยังไม่มีขั้นตอนที่เป็นรูปธรรม กล่าวคือ เมื่อพบเห็นจะมีการบอกกล่าวแก่ผู้ใหญ่บ้านและผู้ใหญ่บ้านจะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการต่อไป

จากข้อเท็จจริงที่พบในพื้นที่เป้าหมาย คนในชุมชนขอให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการสำรวจและดำเนินการเรียกคืนที่ดินดังกล่าวและไม่ทราบว่ามีกระบวนการและระยะเวลาอย่างไร ในขณะที่ชุมชนเองไม่มีกลไกที่เป็นระบบที่ให้ชุมชนทำการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลการใช้ที่ดิน เพื่อรายงานต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และยังไม่มีความเตรียมพร้อมในการกำหนดกฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่จะนำมาปรับใช้

5.1.4 ด้านผลผลิต: ผลภายหลังการจัดที่ดิน

การประเมินด้านผลผลิต (Product) มีประเด็นการวิเคราะห์ คือ การพิจารณาผลการดำเนินงานนั้นสะท้อนถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ ทั้งด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำสร้างความ เป็นธรรม การบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชน และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและยับยั้งการบุกรุกป่า

5.1.4.1 ความยากจน

ความยากจนของเกษตรกรกับการจัดที่ดิน เป็นประเด็นปัญหาที่มีความพยายามในการแก้ไขในทุก รัฐบาลจนกระทั่งปัจจุบัน นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนนี้จึงเป็นนโยบายหนึ่งของรัฐบาลชุดนี้ที่มุ่งหมาย ให้เกษตรกรหลุดพ้นยากจนได้ โดยการให้สิทธิในการถือครองที่ดินประกอบการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ เพื่อให้เกษตรกรสามารถใช้ที่ดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และใช้ที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ และรายได้สูงสุด ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 73 ซึ่ง กำหนดให้รัฐพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามชี้ให้เห็นว่าเกษตรกรไม่มีรายได้หรือผลผลิตเพิ่มเติมจากนโยบาย คทช. เนื่องจากเกษตรกรยังคงทำประโยชน์ในที่ดินและประกอบอาชีพแบบเดิม และการสนับสนุนที่ได้รับจาก หน่วยงานของรัฐ เช่น การแจกกล้าไม้ การแจกปลา การสอนทำปุ๋ยหมัก เป็นต้น ไม่ได้ส่งผลต่อการพัฒนา อาชีพแต่เพียงเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีพเท่านั้น การได้รับสมุดประจำตัวเป็นประโยชน์ในแง่ที่ช่วยทำให้การ ลงทะเบียนรับความช่วยเหลือด้านการเกษตรจากหน่วยงานของรัฐ มีความสะดวกรวดเร็วขึ้นเท่านั้น แต่ไม่ได้ มีสิทธิประโยชน์อะไรเพิ่มเติม เนื่องจากกรมส่งเสริมการเกษตรจะให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนเกษตรกร ที่ทำการเกษตรจริงอยู่แล้ว โดยไม่ได้พิจารณาจากหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินเป็นสำคัญ เพียงแต่ต้องได้รับการ รับรองจากผู้ใหญ่บ้านว่าเป็นผู้ทำการเกษตรในพื้นที่จริง

5.1.4.2 ด้านความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรม

ที่ดินเป็นสินทรัพย์ประเภทหนึ่งที่คนนิยมใช้ในการสะสมความมั่งคั่งและส่งต่อความมั่งคั่งนี้ไปสู่ ลูกหลาน ขณะที่คนจนมักจะสูญเสียที่ดินไปกับการนำที่ดินไปค้ำประกันสินเชื่อ และไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ได้ ทำให้ที่ดินหลุดมือไปสู่กลุ่มคนรวยหรือกลุ่มนายทุน ทำให้ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินมีแนวโน้ม ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น⁷⁸ ในขณะที่ยังมีประชาชนบางรายยังไม่มีที่ดินเป็นของตนเองแต่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ ในที่ดินของรัฐโดยไม่มีเอกสารสิทธิ ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรแห่งชาติและ สิ่งแวดล้อม ปี พ.ศ. 2551 พบว่ามีผู้ลงทะเบียนผู้ไม่มีเอกสารสิทธิและต้องการถือครองที่ดินของรัฐจำนวนมาก ถึง 4,000,742 ราย (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรแห่งชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551) และข้อมูลจาก

⁷⁸ กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) กันยายน 2563. รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ ความยากจนและเหลื่อมล้ำของ ประเทศไทย ปี 2562. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 68.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีผู้มาขึ้นทะเบียนไร้ที่ดินทำกินในช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2561 รวม 823,936 ราย โดยอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด จำนวน 386,838 ราย คิดเป็นร้อยละ 47 ของผู้มาขึ้นทะเบียนทั้งหมด (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562)

การอนุญาตให้ชุมชนที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ตามนโยบายของ คทช. จึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะสร้างความเป็นธรรมให้แก่บุคคลดังกล่าว ขณะเดียวกันการป้องกันการโอนเปลี่ยนมือที่ดินที่รัฐอนุญาตให้ทำประโยชน์โดยการอนุญาตในรูปแบบแปลงรวม ก็เป็นแนวทางหนึ่งที่จะป้องกันมิให้นายทุนหรือกลุ่มคนรวยเข้าถือครองที่ดินต่อจากประชาชนที่ได้รับจัดที่ดิน อันอาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นได้ในที่ดินของรัฐที่รัฐอนุญาต ดังนั้น นโยบายของ คทช. นี้ จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 72(3) ว่ารัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินโดยจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และหลักการปฏิรูปประเทศในมาตรา 258 ข.(2) ในการจัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

จากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดมีความเห็นว่าการจัดที่ดินตามนโยบาย คทช. ช่วยสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้รับจัดที่ดินรู้สึกพอใจที่ได้รับการจัดที่ดิน และได้มีหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐอย่างชัดเจนว่าตนมีสิทธิในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

จากการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ขั้นสูงในการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ประเภทอื่นในบริเวณใกล้เคียง เช่น ที่ดิน ส.ป.ก. ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้รู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำในการจัดที่ดินแต่ละประเภท เนื่องจากโดยหลักแล้วจะยึดตามที่ดินที่เคยอยู่อาศัยและทำประโยชน์อยู่เดิมอยู่แล้วซึ่งเมื่อมีการขยายครอบครัว แต่ละคนก็ได้ถือครองที่ดินเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์บางรายต้องการให้ที่ดินที่ได้รับจัดสามารถใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อได้เช่นเดียวกับที่ดินของรัฐประเภทอื่น เช่น ส.ป.ก. เป็นต้น ซึ่งในประเด็นนี้อาจมีข้อจำกัดในแง่ของกฎหมายเนื่องจากที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินของรัฐ บุคคลใด ๆ ไม่สามารถเข้ายึดถือครอบครองได้ เมื่อมีการบังคับชำระหนี้จึงไม่อาจบังคับชำระหนี้เอาที่ดินของรัฐได้

นอกจากนี้ ผลการสำรวจภาคสนามยังมีประเด็นปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมอยู่บางประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง ข้อมูลสัดส่วนการถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าพระฉาย จังหวัดสระบุรี โดยสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี) ซึ่งให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินในพื้นที่ คือ ประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินน้อยกว่า 1 ไร่ มีสูงถึง 108 ราย คิดเป็นร้อยละ 57.8 ตั้งแต่ 1 – 5 ไร่ มีจำนวน 58 ราย คิดเป็นร้อยละ 31 ในขณะที่ประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินตั้งแต่ 6 – 10 ไร่ มี 10 ราย คิดเป็นร้อยละ 5.3 ตั้งแต่ 11 – 15 ไร่ มี 8 ราย คิดเป็นร้อยละ 4.3 และตั้งแต่ 16 – 20 ไร่ มีเพียง 3 รายเท่านั้น คิดเป็นร้อยละ 1.6 สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามทราบว่าเนื่องจากในอดีตมีการโอนเปลี่ยนมือพื้นที่บางส่วน และปัจจุบันมีการขยายครอบครัวแต่มีพื้นที่อยู่อย่างจำกัด

ประการที่สอง จากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม ทราบว่ามีพื้นที่จำนวนหลายแปลงที่ถือครองโดยนายทุนหรือคนรวยที่อยู่นอกพื้นที่ เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่เข้ามาซื้อที่ดินก่อนการจัดที่ดิน และในการตรวจสอบคุณสมบัติหากผู้ใหญ่บ้านลงนามรับรองว่าเป็นผู้ทำประโยชน์ก็มีสิทธิได้รับจัดที่ดิน

ประการที่สาม จากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม ทราบว่ามีพื้นที่จำนวนหลายแปลงที่ถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์และยังไม่มีมาตรการบังคับในการเรียกคืนที่ดินดังกล่าวเพื่อนำมาจัดที่ดินใหม่ภายในชุมชน

ดังนั้น การบริหารจัดการการใช้ที่ดินในระดับชุมชน ควรมีกลไกในการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดิน การเรียกคืนที่ดินที่ปล่อยทิ้งร้างโดยไม่ใช้ประโยชน์ และการจัดสรรที่ดินส่วนที่เรียกคืนให้แก่เกษตรกรรายอื่นเพื่อเข้าทำประโยชน์ได้

5.1.4.3 ด้านการบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชน

หลักคิดของนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน มุ่งหมายให้มีการ “รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน” แต่ในทางปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่า สิทธิร่วมของชุมชนเป็นสิทธิในการได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ แต่ยังไม่มีความชัดเจนว่าชุมชนใช้สิทธิร่วมในการจัดการที่ดินอย่างไร กล่าวคือจากข้อมูลภาคสนาม ภายหลังจากการจัดที่ดินแล้วนั้นไม่พบข้อเท็จจริงว่าชุมชนได้ร่วมกันออกแบบกฎ ระเบียบ ร่วมกันภายในชุมชนในการใช้ที่ดิน อาทิ แผนการใช้ที่ดิน แผนการอนุรักษ์หรือบำรุงรักษา กลไกการตรวจติดตามการใช้ที่ดิน การเรียกคืนที่ดินที่ถูกทิ้งร้างและการนำกลับมาใช้ประโยชน์ภายในชุมชน เป็นต้น แม้ว่าในเชิงแนวคิดผู้ให้สัมภาษณ์จะได้แสดงทัศนคติว่าที่ดินที่ถูกปล่อยทิ้งร้างควรมีการเรียกคืนและมีการประชาคมว่าจะนำที่ดินมาทำประโยชน์อย่างไรต่อไป แต่ก็ยังไม่เห็นการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากผู้ที่ได้รับจัดที่ดินก็รอหน่วยงานของรัฐมาดำเนินการ โดยยังไม่มีการริเริ่มในการเตรียมการบริหารด้วยตนเองแต่อย่างใด ในขณะที่หน่วยงานของรัฐเองก็ไม่ได้มีการกำหนดแบบแผนในการจัดการที่ดินโดยชุมชนเพื่อให้ชุมชนดำเนินงานตามแต่อย่างใด

5.1.4.4 ความขัดแย้งในที่ดินและการบุกรุกพื้นที่ป่า

การกำหนดแนวเขตที่ชัดเจนแน่นอนและกำหนดว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการรับรองสิทธิในทรัพย์สินและป้องกันมิให้ผู้ที่มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นใช้สิทธิของตนเกินส่วนที่ได้รับ

ในการจัดที่ดินตามนโยบาย คทช. เจ้าหน้าที่ได้มีการตรวจสอบรังวัดและลงหลักเขตของที่ดินที่จัดให้ประชาชนแต่ละรายไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นการป้องกันข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างผู้ที่ได้รับจัดที่ดินนั้นกับผู้ที่ได้รับจัดที่ดินข้างเคียงรวมถึงที่ดินของรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้นโยบาย คทช. นอกจากนี้ บริเวณขอบเขตระหว่างพื้นที่ที่มีการจัดที่ดินตามนโยบาย คทช. และพื้นที่ที่อยู่นอกเขต เจ้าหน้าที่ได้จัดทำรั้วลวดหนามเพื่อให้เห็นได้อย่างชัดเจน และเพื่อให้ชุมชนได้ช่วยกันตรวจตราผู้ที่บุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าที่อยู่นอกเหนือจากพื้นที่ตามนโยบาย คทช. จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนมีความพึงพอใจที่มีการจัดทำหลักเขตที่ดินที่ชัดเจน และยอมรับว่าแม้ที่ดินบางส่วนของตนจะถูกกันออกไปบางส่วนก็ไม่ขัดข้อง เพราะตนไม่มีเจตนาที่จะบุกรุกพื้นที่ป่าอยู่แล้วเพียงแต่เดิมที่ไม่ทราบแนวเขตอยู่ตรงไหน

5.1.5 สรุปข้อจำกัดและอุปสรรคที่พบจากการประเมินผลโครงการ

จากการประเมินผลโครงการข้างต้น แสดงให้เห็นถึงปัญหาในพื้นที่ต้นแบบที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดและอุปสรรคในเชิงนโยบาย กฎหมาย มาตรการ และองค์กร ตามที่สรุปได้ดังตารางที่ 10

ตารางที่ 10 สรุปข้อจำกัดและอุปสรรคที่พบจากการประเมินผลโครงการ

การประเมินผลโครงการ	ข้อจำกัดและอุปสรรคที่สะท้อนมาจากการประเมินผลโครงการ			
	นโยบาย	กฎหมาย	มาตรการ	องค์กร
ด้านบริบท: ความเหมาะสมในการจัดที่ดินในรูปแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์	-	-	-	-
ด้านปัจจัยนำเข้า: ความพร้อมด้านที่ดินหลักเกณฑ์ หน่วยงานของรัฐ และเกษตรกร	1. ปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตและปัญหาแนวเขตที่ดินป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับที่ดิน ส.ป.ก. ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานจัดที่ดินได้	1. กฎหมายยังไม่เอื้อต่อการจัดที่ดินให้กับชุมชน 2. ความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน เนื่องจากเป็นการจัดที่ดินโดยมีกำหนดระยะเวลา	1. กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ขอรับอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดิน และกำหนดระยะเวลาการอนุญาต 2. หลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องความยากไร้ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง 3. หลักเกณฑ์เรื่องการมีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้ ยังระบุไว้ไม่ชัดเจน 4. เกษตรกรไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในการกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้	1. การให้ข้อมูลของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานในแต่ละ เช่น ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงชื่อผู้รับจัดที่ดินกรณีการสืบทอดทางมรดก ขั้นตอนการดำเนินงานกรณีที่ดินถูกปล่อยทิ้งร้าง การบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อจัดทำสาธารณูปโภค เป็นต้น ไม่มีความชัดเจนด้านเนื้อหาสาระและกรอบเวลาที่ชัดเจน 2. กรมส่งเสริมสหกรณ์ ส่งเสริมการเกษตรในรูปแบบ

การประเมินผล โครงการ	ข้อจำกัดและอุปสรรคที่สะท้อนมาจากการประเมินผลโครงการ			
	นโยบาย	กฎหมาย	มาตรการ	องค์กร
				การพึ่งพาตนเอง มากกว่าที่จะส่งเสริม และพัฒนาเศรษฐกิจ ชุมชน 3. ขาดการบูรณาการ ความร่วมมือระหว่าง หน่วยงาน 4. ขาดการดำเนินงาน อย่างเป็นระบบและมี ส่วนร่วมขององค์กรใน ระดับชุมชน
ด้านกระบวนการ: กระบวนการจัดที่ดิน			5. ขั้นตอนการ อนุญาตให้ผู้ว่า ราชการเป็นขั้นตอนที่ ทำให้กระบวนการจัด ที่ดินมีความล่าช้า	5. ขาดการรวมกลุ่ม หรือองค์กรในระดับ ชุมชนที่จะมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์และ การกำกับติดตามที่ เป็นระบบ
ด้านผลผลิต: ผล ภายหลังการจัดที่ดิน		3. ที่ดินป่าสงวน แห่งชาติเป็นที่ดินของ รัฐ จึงไม่สามารถ นำไปใช้เป็นหลักค้ำ ประกันเงินกู้เพื่อ นำมาใช้เป็นเงินลงทุน ทางการเกษตรได้	6. ผลของมาตรการ ส่งเสริมอาชีพและ การตลาดในแง่ของ การพัฒนาเศรษฐกิจ ชุมชนและความยั่งยืน ยังไม่เห็นอย่างเป็น รูปธรรม 7. ไม่มีการกำหนด แผนที่เป็นระบบ ชัดเจนในการจัดการ ที่ดินโดยชุมชน	6. ปัญหาการ ตรวจสอบคุณสมบัติ ของผู้ที่ได้รับจัดที่ดิน เนื่องจากยังพบว่า มีการจัดที่ดินให้นายทุน ที่เพิ่งเข้าซื้อที่ดินก่อน หน้านี้

จากตารางข้างต้น สรุปได้ว่า

(1) ข้อจำกัดและอุปสรรคในเชิงนโยบายที่ทำให้การจัดที่ดินไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร คือ ปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตและปัญหาแนวเขตที่ดินป่าสงวนแห่งชาติทับ

ซ้อนทับที่ดิน ส.ป.ก. เมื่อแนวเขตที่ดินที่หน่วยงานรัฐต่าง ๆ รับผิดชอบ ยังมีความไม่ชัดเจนจึงยังไม่สามารถจัดที่ดินดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่ทราบแน่ชัดว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดที่ดิน

(2) ข้อจำกัดและอุปสรรคในเชิงกฎหมายที่พบ ได้แก่ กฎหมายยังไม่เอื้อต่อการจัดที่ดินให้กับชุมชน ปัญหาความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดินเนื่องจากการจัดที่ดินโดยมีกำหนดระยะเวลาในขณะที่ผู้รับจัดที่ดินส่วนใหญ่เชื่อว่ารัฐจะอนุญาตให้อยู่ได้ตลอดไปทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่างผู้รับจัดที่ดินกับสิทธิที่ดินพึงได้รับ ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินของรัฐจึงไม่สามารถนำไปใช้เป็นหลักค้ำประกันเงินกู้เพื่อนำมาใช้เป็นเงินลงทุนทางการเกษตรได้ ปัญหาที่สะท้อนมาจากการข้อมูลภาคสนามเหล่านี้ จะเห็นว่ามีว่ความสอดคล้องและช่วยยืนยันถึงประเด็นข้อจำกัดทางกฎหมายที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 3

(3) ข้อจำกัดและอุปสรรคในเชิงมาตรการ จำแนกเป็น 2 กรณี ได้แก่

(3.1) หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน มีข้อจำกัดและอุปสรรค ได้แก่ การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ขอรับอนุญาตใช้ประโยชน์ทำให้ขาดบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน และกำหนดระยะเวลาการอนุญาตทำกับปัญหาความมั่นคงในการถือครองที่ดิน หลักเกณฑ์เรื่องความยากไร้ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง หลักเกณฑ์เรื่องความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้ยังระบุไว้ไม่ชัดเจน เกษตรกรไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในการกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้ ขั้นตอนการอนุญาตให้ผู้ว่าราชการเป็นขั้นตอนที่ทำให้กระบวนการจัดที่ดินมีความล่าช้า และไม่มีกำหนดแผนที่เป็นระบบชัดเจนในการจัดการที่ดินโดยชุมชน

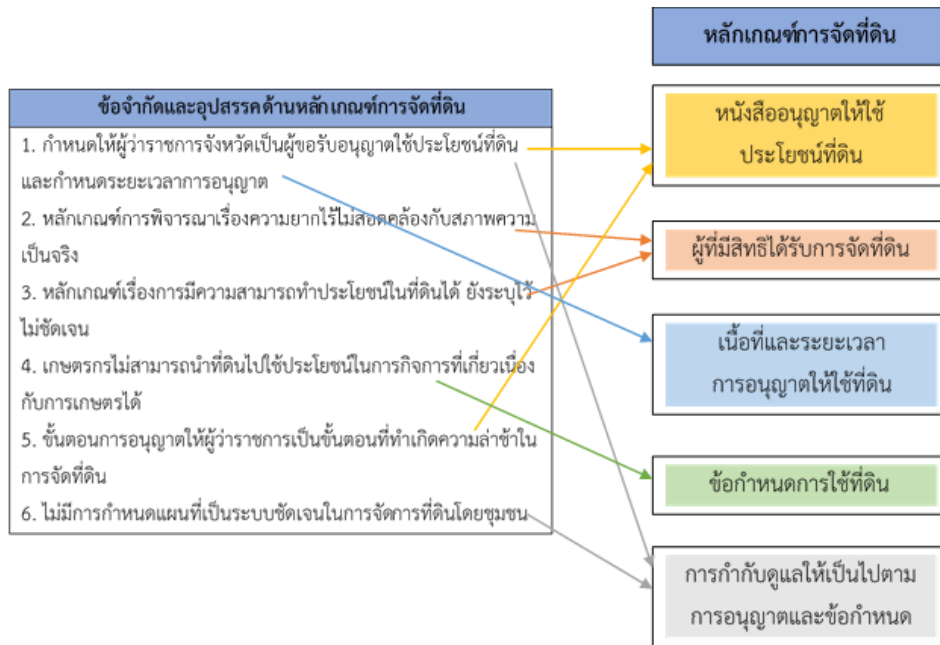
(3.2) มาตรการการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด พบว่า ยังไม่เห็นผลในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและความยั่งยืนอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากมาตรการที่ใช้มุ่งเน้นที่การพึ่งพาตนเองมากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน

(4) ข้อจำกัดและอุปสรรคในเชิงองค์กร ในด้านขององค์กรภาครัฐ พบว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดที่ดินและวิธีการขั้นตอนปฏิบัติที่ไม่ครบถ้วนเพียงพอ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการส่งเสริมการเกษตรในรูปแบบการพึ่งพาตนเองมากกว่าที่จะส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ปัญหาการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับจัดที่ดินโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเนื่องจากยังพบว่ามีการจัดที่ดินให้นายทุนที่เพิ่งเข้าซื้อที่ดิน ตลอดจนปัญหาการรวมกลุ่มหรือการมีองค์กรในระดับชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์และการกำกับติดตามที่เป็นระบบ

ในการศึกษาที่มุ่งเน้นถึงการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกิน ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากข้อจำกัดเชิงมาตรการ ดังนั้น จึงจะได้มีการวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินในหัวข้อถัดไป การวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน อาจมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านกฎหมายและองค์กรเพื่อสนับสนุนและเป็นเหตุผลรองรับการปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่นำเสนอ

5.2 การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน

ตามที่ได้บททวนในบทที่ 2.2 สามารถจำแนกหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชนได้ 5 ด้าน ได้แก่ หนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน เนื้อที่และระยะเวลาการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ข้อกำหนดการใช้ที่ดิน และการบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแล ในหัวข้อนี้มุ่งศึกษาเฉพาะการแนวทางปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินดังกล่าว ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับข้อจำกัดและอุปสรรคด้านมาตรการในเรื่องการจัดที่ดินทำกินตามที่สรุปไว้ในหัวข้อ 5.1 แสดงดังภาพที่ 29



ภาพที่ 29 ข้อจำกัดและอุปสรรคของหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน

การวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินอาจมีความเกี่ยวเนื่องกับประเด็นด้านกฎหมายและองค์กรเพื่อรองรับการปรับปรุงหลักเกณฑ์และการนำหลักเกณฑ์ที่นำเสนอขึ้นไปสู่การปฏิบัติต่อไป โดยหลักเกณฑ์ที่ควรมีการปรับปรุงและแนวทางการปรับปรุง มีดังนี้

5.2.1 สิทธิตามหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน

จากกรณีการออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อจัดให้แก่ชุมชนต่อไปนั้น พบปัญหาทั้งในเชิงแนวคิดที่ควรส่งเสริมให้ชุมชนได้มีบทบาทในการบริหารจัดการการใช้ที่ดิน และปัญหาในเชิงปฏิบัติการ ความล่าช้าในการจัดที่ดินและขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนหลักเกณฑ์ในการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ขอรับอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยมีข้อพิจารณา 3 ประเด็น คือ ผู้ที่ควรได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน สิทธิในการบริหารจัดการการใช้ที่ดิน และการชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

1) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน

เพื่อให้การจัดที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติสอดคล้องกับแนวทางตามนโยบายของ คทช. และแนวทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและการดำเนินงานตามนโยบายมีประสิทธิผล จึงควรมีการทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตเป็นกลุ่มบุคคลหรือเป็นตัวแทนของชุมชนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามพบว่าพื้นที่เป้าหมายซึ่งเป็นกรณีศึกษาในโครงการวิจัยนี้ ยังไม่มีประสบการณ์ในการรวมกลุ่มของคนในชุมชนอย่างเข้มแข็งและยังไม่มีกรริเริ่มการบริหารจัดการแบบกลุ่มที่เป็นระบบ ดังนั้นในระยะแรก อาจเป็นการอนุญาตให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น เนื่องจากมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 กำหนดให้ผู้รับอนุญาตอาจเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นตัวแทนของคนในพื้นที่และอยู่อาศัยในพื้นที่และสามารถสร้างกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการทรัพยากรส่วนรวมโดยให้ผู้รับจัดที่ดินเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการได้ นอกจากนี้ ในระยะยาวอาจมีการทบทวนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อรับรองสิทธิชุมชน หรือให้มีการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ เพื่อขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

2) สิทธิการบริหารจัดการการใช้ที่ดิน

เมื่อชุมชนเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประโยชน์ที่ดินตามข้อเสนอข้างต้น ก็ควรมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของชุมชนในการบริหารจัดการใช้ที่ดินของชุมชนด้วย

ตามมาตรา 43 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองสิทธิของชุมชนที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ของ คทช. ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ด้านการสร้างสิทธิในทรัพย์สินในรูปแบบการถือครองแบบเจ้าของร่วม (common property)

หลักการและแนวคิดดังกล่าวนี้ เชื่อว่าการบริหารจัดการผ่านชุมชนหรือผู้ที่ได้รับจัดที่ดิน โดยมีเกณฑ์ที่ออกแบบร่วมกันในการใช้ประโยชน์และการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ โดยที่หน่วยงานของรัฐรับรู้ถึงกฎเกณฑ์นั้นและให้สิทธิการจัดการของชุมชนจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อชุมชนมีความเป็นเจ้าของร่วมก็จะช่วยกันดูแลรักษาและป้องกันการเข้าถือสิทธิจากบุคคลภายนอกได้ จากการศึกษาวิจัยนี้ จึงประเมินได้ว่าชุมชนควรพัฒนาแนวทางการจัดการการใช้ที่ดินร่วมกัน โดยครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) ฐานข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน (2) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยคำนึงถึงการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากไร้ (2) แผนการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ (3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชน (5) วิธีดำเนินการกับที่ดินที่ปล่อยทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์

(6) ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์และการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ (7) การตรวจตราการปฏิบัติ ตามกฎหมายและการรายงานต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

ชุมชนควรมีหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารจัดการและตรวจตราการใช้ประโยชน์และรายงานให้ หน่วยงานของรัฐทราบ หากพบการกระทำใดที่ฝ่าฝืนระเบียบของชุมชนก็สามารถจัดการตนเองได้ตามที่ ระเบียบกำหนด แต่หากมีการกระทำใดที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายก็จะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการ ดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตามในกรณีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ยังคงมีประเด็นว่าผู้รับอนุญาตคือผู้ว่าราชการ จังหวัด มิใช่ชุมชนหรือตัวแทนของชุมชนในท้องถิ่น ในขณะที่ประชาชนที่ได้รับจัดที่ดินได้รับจัดเป็นรายปัจเจก บุคคลและยังไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ จึงเป็นอุปสรรคในการกำหนดมาตรการหรือแนวทางที่ให้ชุมชน มีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

5.2.2 ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน

ด้วยการประกอบเกษตรกรรมในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปมาก ผู้ที่ถือครองที่ดินส่วนใหญ่ไม่ได้ประกอบ อาชีพเกษตรกรรมด้วยตนเอง การดำเนินกิจกรรมส่วนใหญ่อาศัยการจ้างบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการ เช่น การ ไถ ปลูก ดูแลรักษา เก็บเกี่ยว เป็นต้น ประกอบกับเกษตรกรรมได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่าง เดียว บางรายประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นเพียงอาชีพเสริมเท่านั้น ทำให้เกษตรกรบางรายมีฐานะทาง เศรษฐกิจดีขึ้นกว่าเกษตรกรในรุ่นพ่อแม่ หรือบางรายอาจออกไปทำงานนอกพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ที่ดินนั้นยังคง เป็นที่ดินที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์มาตั้งแต่รุ่นบรรพบุรุษ ในขณะที่ยังคงมีเกษตรกรบางรายที่แม้จะมี รายได้สูงกว่าเกณฑ์รายได้ที่กำหนดนิยามของผู้ยากไร้ แต่ต้องรับภาระต้นทุนจำนวนมากทำให้เหลือกำไรเพียง เล็กน้อยเท่านั้น และมีผู้ที่ได้รับจัดที่ดินบางรายที่มีเพียงที่อยู่อาศัยเท่านั้น ไม่มีที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพ เกษตรกรรม

ดังนั้น จึงควรมีการยกเลิกและปรับปรุงเกณฑ์คุณสมบัติบางประการ ได้แก่

1) ยกเลิกคุณสมบัติเรื่องการเป็นผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกินและ/หรือที่อยู่อาศัย หรือมีรายได้ต่อปีไม่เกิน 30,000 บาท/คน

ตามกระบวนการจัดที่ดินให้ชุมชนการพิจารณาผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินหากเป็นผู้ครอบครองรายเดิมซึ่งมี ชื่อและแปลงตรงกับข้อมูลที่ดินป้าไม้เคยอนุญาตให้ทำประโยชน์หรือหากเป็นทายาทของผู้ครอบครองรายเดิม ให้จัดที่ดินให้ได้ แต่หากกรณีเป็นผู้ครอบครองรายใหม่หรือมีการเปลี่ยนมือให้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ ครอบครอง⁷⁹ อย่างไรก็ตามสภาพความเป็นจริงในพื้นที่เป้าหมายที่ทำการศึกษ พบกรณีเกษตรกรซึ่งเป็นคน ในชุมชนดั้งเดิมที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินมาเป็นเวลานาน แต่ไม่มีชื่อตรงกับหลักฐานเดิม (เช่น ส.ท.ก.) เนื่องจาก

⁷⁹ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.). พศจิกายน 2563. คู่มือ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตาม นโยบายรัฐบาลภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4. สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 44.

ซื้อที่ดินมาจากคนในพื้นที่เพื่อขยายพื้นที่ทำการเกษตรของตน บางรายซื้อมาและส่งต่อพื้นที่การเกษตรให้ลูกหลานได้มีพื้นที่ทำการเกษตร ซึ่งหากพิจารณาตามกระบวนการจัดที่ดินเกษตรกรกลุ่มนี้จะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติด้วย ซึ่งคุณสมบัติเรื่องหนึ่งคือ “เป็นผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกินและ/หรือที่อยู่อาศัย หรือมีรายได้ต่อปีไม่เกิน 30,000 บาท/คน” แต่ตามสภาพความเป็นจริงแล้วพบว่าเกษตรกรรายดังกล่าวไม่ได้มีฐานะเป็นผู้ยากไร้ กล่าวคือ แม้ว่าจะไม่ได้รับการจัดที่ดินส่วนนี้เพิ่มเติมก็ยังคงมีสิทธิได้รับที่ดินทำกินและ/หรือที่อยู่อาศัยเฉพาะส่วนที่เคยมีสิทธิครอบครองเดิมที่เคยได้รับอนุญาตอยู่ อีกทั้งไม่ได้เป็นผู้มีรายได้ต่อปีไม่เกิน 30,000 บาท แต่ก็ยังคงได้รับการจัดที่ดินเนื่องจากผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับรองให้ว่าเป็นผู้ครอบครองอยู่เดิมซึ่งไม่มีหลักฐานการครอบครอง ดังนั้น จึงดูเหมือนว่าหลักเกณฑ์นี้ไม่ได้ถูกนำมาปรับใช้จริงตามสภาพการณ์ปัจจุบัน เพราะเพียงแต่เป็นคนในชุมชนดั้งเดิมที่ยังคงทำประโยชน์อยู่ในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมก็มีสิทธิที่จะได้รับการจัดที่ดินแล้วโดยไม่คำนึงถึงความยากไร้

นอกจากนี้ การจัดที่ดินในสถานการณ์ปัจจุบันมุ่งเน้นในการจัดที่ดินแก่ผู้ที่ถือครองและทำการเกษตรบนที่ดินของรัฐโดยไม่มีเอกสารการถือครองที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนการแก้ไขปัญหาคความยากจนนั้นประเด็นสำคัญอยู่ที่การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาดเพื่อให้ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับจัดนั้นให้เกิดประสิทธิผล ดังนั้น จึงควรยกเลิกคุณสมบัติเรื่องการเป็นผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกินและ/หรือที่อยู่อาศัย หรือมีรายได้ต่อปีไม่เกิน 30,000 บาท/คน

2) ปรับปรุงหลักเกณฑ์เรื่องความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้

ตามที่วิเคราะห์ไปแล้วข้างต้นว่านโยบาย คทช. มุ่งแก้ไขปัญหาคความยากจนด้วยการจัดให้มีกระบวนการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาด เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดประสิทธิผล ดังนั้น การศึกษานี้เห็นว่าการพิจารณาถึงความสามารถและแผนการทำการเกษตรของผู้ที่เข้าข่ายจะได้รับการจัดที่ดินจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ โดยควรพิจารณาว่าบุคคลนั้นมีทักษะหรือมีแผนการพัฒนาทักษะการประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้ประสบความสำเร็จได้หรือไม่ แต่เนื่องจากที่ดินที่จะจัดมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงแผนการใช้ที่ดินดังกล่าวด้วย ซึ่งหากเกษตรกรรายนั้นยังคงจะทำการเกษตรแบบเดิมที่ขาดทุนซ้ำซาก จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาเป็นที่ปรึกษาในการช่วยวางแผน อบรม สนับสนุน ติดตาม และประเมินผลการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ จำเป็นต้องพิจารณาว่ารูปแบบการทำเกษตรนั้นเป็นการทำการเกษตรแบบไม่หวังผลผลิตแต่เพียงต้องการถือครองที่ดินนั้นไว้เพื่อประโยชน์อื่นเท่านั้นหรือไม่ จากตัวอย่างที่พบในพื้นที่เป้าหมายที่ทำการศึกษพบว่า ที่ดินบางแปลงที่ได้รับจัดที่ดินไปแล้วมีการปลูกพืชไม่ผลทั้งไว้ โดยเจ้าของเป็นคนนอกพื้นที่และไม่ได้มาดูแล จากการสัมภาษณ์คนในพื้นที่ทราบว่าเพียงการปลูกไว้เพื่อแสดงให้เห็นว่าได้มีการทำประโยชน์ในพื้นที่เท่านั้น แต่ไม่ได้หวังผลผลิตทางการเกษตรแต่อย่างใด

เกณฑ์ที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ควรพิจารณาปรับปรุงคือ “เป็นเกษตรกรที่มีความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างประสิทธิภาพภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร” ซึ่งทรัพยากรนี้ หมายความว่ารวมทั้งจำนวนเนื้อที่ที่ได้รับจัด สภาพแวดล้อมของพื้นที่ ระบบสาธารณูปโภค และแรงงานที่ใช้ในการทำการเกษตร เป็นต้น

ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “เกษตรกร” ไว้ เมื่อพิจารณาความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554⁸⁰ คำว่า “เกษตรกร” หมายถึง ผู้ทำเกษตรกรรม และคำว่า “เกษตรกรรม” หมายถึง การใช้ที่ดินเพาะปลูกพืชต่าง ๆ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ การประมง และการป่าไม้ ดังนั้น เกษตรกรจึงหมายถึง ผู้ที่ใช้ที่ดินเพาะปลูกพืชต่าง ๆ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ การประมง และการป่าไม้ นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่าเกษตรอาจไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก แต่ควรต้องมุ่งหวังที่จะให้เกิดผลผลิตทางการเกษตรที่เหมาะสมและคุ้มค่าแก่การใช้ที่ดินนั้นด้วย

การกำหนดคุณสมบัติเช่นนี้ ควรกำหนดเงื่อนไขในการขอรับการจัดที่ดินให้เกษตรกรจะต้องจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งอาจจัดทำขึ้นเองหรือได้มีการปรึกษาหารือหรือได้รับคำแนะนำจากกลุ่มเกษตรกรในชุมชน (หากมี) หรือจากเจ้าหน้าที่ซึ่งเข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด

5.2.3 ระยะเวลาการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน

ประเด็นเรื่องระยะเวลาการอนุญาตมีความเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงในการถือครองที่ดิน หนังสืออนุญาตมีกำหนดระยะเวลา 30 ปีซึ่งจากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม ผู้ได้รับจัดที่ดินไม่ทราบว่าตนและทายาทมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เป็นระยะเวลา 30 ปี แต่เมื่อสอบถามว่ามีความกังวลหรือไม่ว่ารัฐจะไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ต่อไปอีก ผู้รับจัดที่ดินไม่มีความกังวล เนื่องจากบางรายคิดว่าตนคงเสียชีวิตก่อนแล้ว ในขณะที่บางรายมีความกังวลแทนทายาทและก็ยังมั่นใจว่าหน่วยงานรัฐคงอนุญาตให้ทำประโยชน์ต่อไปได้เพราะอยู่อาศัยมาเป็นเวลาแหม่นโยบายจะเปลี่ยนผ่านทำให้บางช่วงเวลาไม่มีเอกสารที่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม

นอกจากนี้ เมื่อสอบถามว่าถ้าหน่วยงานของรัฐจะให้สิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์เป็นการถาวรโดยต่ออายุการอนุญาตไปเรื่อย ๆ โดยผู้รับจัดที่ดินจะต้องชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน⁸¹ ผู้รับจัดที่ดินยินดีชำระหรือไม่⁸² ผู้รับจัดที่ดินทั้งหมดยินดีชำระโดยให้เหตุผลว่าผู้ที่ได้รับจัดที่ดินไม่ขัดข้องหากหน่วยงานของรัฐจะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ภาษี หรือค่าตอบแทนการใช้ที่ดิน โดยให้เหตุผลว่าการชำระเงินดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐโดยหน่วยงานของรัฐออกเอกสารสำคัญการชำระเงินถือว่าการรับรองสิทธิในการถือครองอย่างหนึ่งทำให้ผู้ถือครองที่ดินมีความมั่นใจในสิทธิการถือครองยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับการถือครองที่ดินประเภทอื่น เช่น ส.ป.ก. หรือแม้กระทั่งที่ดินเอกชนก็ต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเช่นกัน ในแง่ของ

⁸⁰ เข้าถึงข้อมูลได้ที่ <https://dictionary.orst.go.th/>

⁸¹ แนวทางการแก้ไขตามข้อเสนอแนะของอิทธิพล (2561), หน้า 142

⁸² ปัจจุบัน ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่ได้เสียทั้งค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนใด ๆ เนื่องจากมิใช่ผู้รับอนุญาตตามตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (ผู้รับอนุญาตคือผู้ว่าราชการจังหวัด) และมีได้เสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือค่าตอบแทนอื่นใดแก่กรมป่าไม้หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นสืบเนื่องจากการออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

ระยะเวลาอนุญาต 30 ปีนั้น แม้ว่าผู้ที่ได้รับจัดที่ดินรายที่ดินที่ต้องการหวงเหนที่ดินไว้ให้ลูกหลานจะเชื่อมั่นว่ารัฐจะให้อยู่ต่อไปได้ แต่ก็มีความเห็นว่าการต้องมีการชำระค่าตอบแทนและสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างถาวรก็ยินดีที่จะชำระค่าตอบแทนดังกล่าวได้

จากการวิเคราะห์บทเรียนในอดีตที่ผ่านมา รวมทั้งจากการสำรวจสภาพแวดล้อมชุมชนในพื้นที่ที่จัดที่ดินแล้ว แสดงให้เห็นว่าผู้รับจัดที่ดินมีการตั้งถิ่นฐานและรกร้างถาวรในที่ดินมาเป็นระยะเวลานาน และไม่มีแนวโน้มว่าจะย้ายถิ่นที่อยู่ไปอยู่ในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางรายที่มีฐานะยากจนมากคงไม่มีทุนทรัพย์ในการไปหาแหล่งที่อยู่อื่น นอกจากนี้ ในแง่ของวิถีการดำรงชีวิตผู้ที่ได้รับจัดที่ดินมีความผูกพันกับพื้นที่และคนในชุมชน ดังนั้น หากว่าครบกำหนดระยะเวลาแล้วจะให้ย้ายไปอยู่ที่อื่นคงเป็นไปได้ยาก การอนุญาตให้ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินใช้ประโยชน์ได้อย่างถาวร โดยไม่ปฏิบัติฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดและชำระค่าตอบแทนอย่างเหมาะสม จึงเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ทั้งในแง่เชิงสังคม และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐที่สามารถนำค่าตอบแทนนั้นกลับมาพัฒนาพื้นที่ได้ด้วย

ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ประกอบกับบัญชีอัตราค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่าท้ายพระราชบัญญัติ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตในอัตราไร่ละ 5,000 บาทต่อไร่ ดังนั้น หากการจัดที่ดินสามารถจัดให้แก่ชุมชนได้โดยตรง สมาชิกชุมชนก็จะมีหน้าที่เสียภาษีดังกล่าว หรือหากจัดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้ที่ดินได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดค่าตอบแทนนี้อาจมีการทบทวนเพื่อให้เกิดความเหมาะสมเมื่อเทียบกับค่าตอบแทนการใช้ที่ดินในที่ดินประเภทอื่นและสิทธิที่จะได้รับ

5.2.4 ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เป้าหมายของการจัดที่ดินมีความสอดคล้องกับเป้าหมายของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในด้านการจัดความยากจน สนับสนุนการทำเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน ลดความไม่เท่าเทียม เป็นต้น ดังนั้น การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพจึงเป็นแนวทางการดำเนินงานด้านหนึ่งภายใต้นโยบาย คทช. โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เกษตรกรใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีรายได้ที่แน่นอน มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และหลุดพ้นจากความยากจน แต่จากการดำเนินงานที่ผ่านมาจากการเก็บข้อมูลภาคสนามพบว่า รูปแบบการส่งเสริม พัฒนาอาชีพ และการตลาดยังไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น การมอบพันธุ์ไม้และปลาพร้อมกระชังเลี้ยงปลา ซึ่งไม่เพียงพอต่อการประกอบเป็นอาชีพ ในขณะที่ไม่มีการส่งเสริมการยกระดับการเกษตรให้มีมูลค่าเพิ่มเติม การจัดหาตลาดรองรับ หรือการให้ความรู้ต่อยอดจากกิจกรรมทางการเกษตรที่ทำอยู่ภายในชุมชน เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการทำเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์บางรายที่ประสบความสำเร็จในการทำเกษตรหรือพอมิทุนทรัพย์อยู่บ้างยังมีความเห็นว่าหากชุมชนสามารถนำที่ดินมาบริหารจัดการด้านอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเกษตร เช่น จัดการท่องเที่ยวและวางขายสินค้าทางการเกษตรก็อาจจะช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่คนในชุมชน

ประเด็นนี้สามารถนำมาวิเคราะห์ในแง่ของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินได้ดังนี้

1) การใช้ที่ดินเพื่อกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร

การอนุญาตให้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มิได้กำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องนำที่ดินไปใช้เพื่อทำการเกษตรเท่านั้น ประกอบกับข้อ 25 แห่งระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2563 กำหนดให้การอนุญาตเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การท่องเที่ยวเกษตรวิถีชุมชน และกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม พื้นที่ที่จะอนุญาตต้องอยู่ในหลักเกณฑ์สภาพป่าตามที่กำหนด และเป็นพื้นที่โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล หรือโครงการอื่น ๆ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้พื้นที่ โดยให้พิจารณาอนุญาตในแต่ละคำขอจำนวนเนื้อที่ไม่เกินยี่สิบไร่ โครงการที่เสนอพร้อมคำขอต้องเป็นโครงการที่พัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับวิถีของชุมชน มุ่งเน้นให้เกิดการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ พร้อมจัดทำแผนการกำหนดให้มีพื้นที่สีเขียวตามที่กรมกำหนด และให้มีกำหนดระยะเวลาการอนุญาตคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนแล้วจะพบว่าปัจจุบันนโยบายส่งเสริมการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในการทำการเกษตร แต่ไม่ได้ระบุว่าครอบคลุมถึงกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรหรือไม่เพียงใด ดังนั้น เพื่อที่จะส่งเสริมและพัฒนาชุมชนในการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดและแก้ไขปัญหาความยากจนนั้น แนวทางหนึ่งที่จะเป็นเปิดช่องทางให้ชุมชนสามารถเพิ่มรายได้ เพิ่มราคาผลผลิต และมีตลาดในชุมชนได้ ควรพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินให้สามารถนำไปใช้ในการทำกิจการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้ด้วย อย่างไรก็ตาม การใช้ประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวควรเป็นกิจการที่ดำเนินการโดยชุมชนและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมด้วย

2) รูปแบบการดำเนินงานและการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการสำรวจข้อมูลภาคสนาม จะพบว่าการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งในแง่ของอาชีพที่ส่งเสริม การรวมกลุ่ม การสาธารณสุขโรค และโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการตลาด ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรมีการทบทวนรูปแบบการดำเนินงานและการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ดังนี้

1. การส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด ควรน้อมนำหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ คือ “หลักภูมิสังคม” มาปรับใช้ เนื่องจากในแต่ละท้องถิ่นมีสภาพภูมิประเทศ สภาพสังคม และวัฒนธรรม ที่แตกต่างกัน ดังนั้นการพัฒนาใด ๆ จะต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นนั้นด้วย โดยจะบังคับให้ท้องถิ่นใดคิดหรือทำอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ แต่จะต้องเข้าไปศึกษาว่าท้องถิ่นนั้นมีสภาพเป็นอย่างไร ต้องการอะไรจริง ๆ และแนะนำหลักการที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้ดีขึ้น หน่วยงานของรัฐอาจให้ความช่วยเหลือโดยการเป็นพี่เลี้ยงในการแนะนำให้เกษตรกรเข้าใจถึงหลักการในการพัฒนาหรือยกระดับการ

ทำเกษตรกรแบบเดิมให้มีมูลค่ามากขึ้น การช่วยเหลือด้านปัจจัยที่สนับสนุนการพัฒนา เช่น การสร้างสาธารณูปโภค องค์ความรู้ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่จะนำมาปรับใช้ เป็นต้น รวมถึง การหาตลาดรองรับและชี้ช่องทางและเทคนิคในการเข้าถึงตลาดหรือผู้บริโภคได้อย่างต่อเนื่อง วิธีการนี้จะทำให้เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมบนที่ดินนั้นได้อย่างยั่งยืน

2. ด้านแหล่งเงินทุนในการทำการเกษตร การสร้างมูลค่าให้กับที่ดินค่อนข้างเป็นข้อจำกัดของที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติเนื่องจากที่ดินเป็นของรัฐ เกษตรกรจึงมีสิทธิทำประโยชน์และอยู่อาศัยเท่านั้น แต่ในขณะที่การนำที่ดินไปใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อ เมื่อไม่มีการชำระหนี้จะต้องสามารถบังคับให้ชำระหนี้เอากับทรัพย์สินนั้นได้ ดังนั้น ที่ดินประเภทนี้จึงไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อได้ ปัจจุบัน เกษตรกรจึงใช้บริการสินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในรูปของการประกันกลุ่ม ซึ่งเปิดโอกาสให้เกษตรกรขอสินเชื่อได้โดยไม่ใช้น้ำที่ดินมาเป็นหลักประกัน นอกจากนี้ หากการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดสัมฤทธิ์ผล มีความเป็นไปได้ว่าเกษตรกรอาจมีการรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อจัดตั้งเป็นสหกรณ์และจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้เป็นทุนสนับสนุนสมาชิกในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม

3. หน่วยงานของรัฐที่ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ จากความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์แนะนำว่าหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ควรเป็นหน่วยงานที่มีความคุ้นเคยกับท้องถิ่นเป็นอย่างดี เพื่อที่จะทราบถึงปัญหาและโอกาสในการส่งเสริมและพัฒนาต่อยอดจากศักยภาพของที่ดินและของเกษตรกรในพื้นที่ และควรให้หน่วยงานนั้นเป็นศูนย์กลางในการจัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องทั้งในด้านของโครงการ บุคลากร และงบประมาณ โดยหน่วยงานที่เหมาะสม เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งปัจจุบันได้รับงบประมาณบางส่วนในการพัฒนาท้องถิ่นอยู่แล้ว หรือสำนักงานเกษตรจังหวัด เป็นต้น

5.2.5 การบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแล

ตามหลักเกณฑ์ปัจจุบันการบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแลดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก โดยชุมชนไม่มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบหรือกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การสำรวจและจัดทำแปลงที่ดิน การกำหนดกฎระเบียบร่วมกันในการติดตามการประเมินผลการใช้ที่ดินที่ได้รับจัด การเรียกคืนที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อจัดที่ดินกันใหม่โดยใช้กฎกติการ่วมกันของชุมชน การรายงานผลการดำเนินงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ เป็นต้น สาเหตุอาจเนื่องมาจากการจัดที่ดินในที่ป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้คำนึงถึงสิทธิของชุมชนเท่าที่ควร เมื่อการอนุญาตมิได้อนุญาตให้ชุมชนหรือตัวแทนของชุมชนในท้องถิ่น การกำหนดกฎระเบียบในการบริหารจัดการที่ดินและการกำกับดูแลโดยชุมชนจึงเป็นไปได้ยาก ดังนั้น เมื่อหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินได้เปลี่ยนแปลงให้ชุมชนหรือตัวแทนของชุมชนในท้องถิ่น จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแลโดยชุมชนอย่างเป็นระบบและกำหนดบทบาทหน้าที่ของชุมชนในการร่วมมือและประสานการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน

กลไกการมีส่วนร่วมโดยชุมชนจะช่วยแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมควรได้รับการจัดที่ดิน การกำกับให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม การป้องกันการโอนเปลี่ยนมือ การแก้ไขปัญหาที่ดินถูกทิ้งร้าง รวมถึงการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติม เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อาจสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 11 สรุปผลการวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

หลักเกณฑ์	เรื่อง	ข้อเสนอการปรับปรุง	หมายเหตุ
1. สิทธิตามหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน	1.1 ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน: ปัจจุบันออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัด	ระยะแรก เสนอให้อนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบล ระยะยาว ควรทบทวนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อรับรองสิทธิชุมชน หรือให้มีการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์	องค์กรบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับอนุญาตได้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
	1.2 สิทธิบริหารจัดการการใช้ที่ดินโดยชุมชน	กำหนดให้ชุมชนที่ได้รับการจัดที่ดินจัดทำข้อมูลและแผนการใช้ที่ดิน รวมถึงกฎ ระเบียบ ในการใช้ที่ดิน การติดตามตรวจสอบ และการรายงานผลอย่างเป็นระบบ	
2. ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน	1.1 คุณสมบัติเรื่องการเป็นผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกิน และ/หรือที่อยู่อาศัย หรือมีรายได้ต่อปีไม่เกิน 30,000 บาท/คน	ยกเลิกคุณสมบัตินี้ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งการจัดที่ดินมุ่งเน้นในการจัดที่ดินแก่ผู้ที่ถือครองและทำการเกษตรบนที่ดินของรัฐ ส่วนการแก้ไขปัญหาความยากจนนั้นมุ่งเน้นที่การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาด	
	1.2 คุณสมบัติเรื่องการมีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้	ปรับปรุงคุณสมบัตินี้เป็น “เป็นเกษตรกรที่มีความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร” เพื่อให้มีความ	

หลักเกณฑ์	เรื่อง	ข้อเสนอการปรับปรุง	หมายเหตุ
		ชัดเจนว่าเมื่อได้รับจัดที่ดินไปแล้วจะต้องทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเพื่อให้หลุดพ้นจากความยากจนได้	
3. ระยะเวลาการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน	กำหนดระยะเวลา 30 ปี	หน่วยงานของรัฐควรให้สิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์เป็นการถาวรโดยต่ออายุการอนุญาตไปเรื่อย ๆ โดยผู้รับจัดที่ดินจะต้องชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน	
4. ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน	2.1 ใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น	ใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรที่ดำเนินการโดยชุมชนและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม	ข้อ 25 แห่งระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2563 กำหนดให้การอนุญาตเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การท่องเที่ยวเกษตรวิถีชุมชน และกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลสามารถกระทำได้ แต่โครงการจัดที่ดินทำกินยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้กระทำได้
	2.2 รูปแบบการดำเนินงานและการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด	การพัฒนาที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นตามหลักภูมิสังคม โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสำนักงานเกษตรจังหวัด	

หลักเกณฑ์	เรื่อง	ข้อเสนอการปรับปรุง	หมายเหตุ
		ควรเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ เนื่องจากมีความคุ้นเคยกับท้องถิ่น และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของโครงการและงบประมาณ	
5. การบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแล	ปัจจุบันดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก โดยไม่มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของชุมชนไว้	เมื่อหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินได้เปลี่ยนแปลงให้ชุมชนหรือตัวแทนของชุมชนในท้องถิ่นจึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแลโดยชุมชนอย่างเป็นระบบและกำหนดบทบาทหน้าที่ของชุมชนในการร่วมมือและประสานการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน	

5.3 แนวทางการสร้างแรงจูงใจในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน

แรงจูงใจสำคัญของการถือครองที่ดิน คือ ความคุ้มค่าที่ได้รับหรือประโยชน์ที่ได้รับตลอดระยะเวลาของการถือครองที่ดิน การพิจารณาความค่านั้นต้องคำนึงถึงทั้งในมิติของผลประโยชน์ที่ได้กับต้นทุนที่ต้องสูญเสีย ทั้งนี้จุดประสงค์ของการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ยากไร้คือ เพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัยและให้เป็นที่ทำกิน ดังนั้น รายได้จากการใช้ประโยชน์ในที่ดินจะต้องมากพอที่จะไม่ทำให้ผู้ถือครองตัดสินใจขายสิทธิการครอบครอง

5.3.1 การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดที่ดินในปัจจุบัน

จากผลการศึกษาโครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (โครงการ คทช.) ในเขตพื้นที่ป่าสงวน⁸³ 10 แห่ง พบว่า กลุ่มตัวอย่าง

⁸³ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ธันวาคม 2562. รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน. ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. เสนอต่อ กองยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ส่วนมากเป็นผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่เขตป่าสงวนมาเป็นเวลาเฉลี่ยแล้วมากกว่า 25 ปี ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 12 โดยส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพเพาะปลูก เช่น ข้าว ข้าวโพด ผลไม้ ยางพารา ปาล์ม เป็นต้น

เมื่อวิเคราะห์รายได้เฉลี่ยรวมของผู้อยู่อาศัยทั้ง 10 พื้นที่ พบว่ามีรายได้เฉลี่ยต่อปีประมาณ 67,356.20 บาทต่อคนต่อปี และมีรายจ่ายเฉลี่ยรวมต่อปีประมาณ 65,183.62 บาทต่อคนต่อปี ทั้งนี้หากวิเคราะห์เบื้องต้นจากรายได้และรายจ่ายเฉลี่ยต่อปีดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีรายได้เหลือเพียง 2,000 บาทต่อปีเท่านั้น และกลุ่มตัวอย่างบางรายอาจมีรายได้ที่ยังไม่เพียงพอต่อรายจ่ายเฉลี่ยต่อปีได้เช่นกัน นอกจากนี้จากข้อมูลการสำรวจดังกล่าวยังพบว่ากลุ่มเกษตรกรเหล่านี้มีหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบเป็นจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่แต่ละแห่งมีสัดส่วนหนี้สินครัวเรือนในอัตราสูงหากเทียบกับรายได้ที่ได้รับจากการทำเกษตรกรรม และปัญหาดังกล่าวอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่จะทำให้ผู้ได้รับจัดสรรที่ดินมีแนวโน้มที่จะมีการแอบขายหรือแอบเปลี่ยนกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินได้ หากที่ดินดังกล่าวไม่สามารถสร้างรายได้หรือผลประโยชน์ที่มากพอต่อการเก็บรักษา

นอกจากนี้ ผลการสำรวจระดับความเชื่อมั่นที่มีต่อผลการดำเนินโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนภายใต้โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (โครงการ คทช.) ตามที่แสดงในตารางที่ 13 พบว่า สมาชิกโครงการ คทช. ในเขตพื้นที่ป่าสงวนเกือบทุกรายมีความเชื่อมั่นว่าผู้ที่ได้รับจัดสรรที่ทำกินจะมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม และมีความหวังในการประกอบอาชีพและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น แต่ขณะเดียวกันสมาชิกโครงการ คทช. ในบางพื้นที่ยังไม่มีเชื่อมั่นมากพอว่า การเข้าร่วมโครงการ คทช. จะช่วยการยุติการซื้อขายที่ดินที่ได้รับจัดที่ดินตามนโยบายของ คทช. ในอนาคตได้ เช่น ในเขตพื้นที่ป่าควนบ่าหวี จังหวัดตรัง หรือป่าเขาบิน จังหวัดราชบุรี เห็นว่าหากมีกลุ่มบุคคลที่ได้รับสิทธิจากการจัดที่ดินทำกินแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน อาจมีความต้องการที่จะขายไปให้ผู้อื่นที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินมากกว่าการเก็บรักษาไว้

ตารางที่ 12 ผลการสำรวจภายใต้โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 10 พื้นที่

พื้นที่สำรวจ	จำนวนตัวอย่าง			ระยะเฉลี่ย การอาศัยใน พื้นที่ (ปี)	จำนวนที่ดินเฉลี่ย		รายได้เฉลี่ย ต่อปี	รายจ่าย เฉลี่ยต่อปี	หนี้สินครัวเรือนต่อปี		การประกอบ อาชีพ
	ทั้งหมด	ผู้อยู่อาศัย ตั้งแต่กำเนิด	ผู้ที่ย้ายมา จากพื้นที่อื่น		ที่อยู่ อาศัย	ที่ทำกิน			หนี้สิน ในระบบ	หนี้สินนอก ระบบ	
บ้านต่อเรือ หมู่ 2 ต. ช่างเค็ง อ. แม่แจ่ม จ. เชียงใหม่	129	113	16	มากกว่า 25	5.13	8.78	44,000	38,000	81,000	46,000	ข้าว ข้าวโพด
ต. ปงเตา อ. งาว จ. ลำปาง	133	122	11	มากกว่า 25	4	6.91	72,300	71,700	316,000	51,000	ข้าวโพด สวนสัก กล้วย ยางพารา
ต. ช่อเม็ก อ. สิรินคร จ. อุบลราชธานี	134	99	35	มากกว่า 25	6	18.25	44,000	46,000	160,000	58,000	ข้าว มันสำปะหลัง
ต. นาโพธิ์กลาง อ. โขงเจียม จ.อุบลราชธานี	78	73	5	มากกว่า 25	5.7	20	37,000	38,000	80,000	-	ข้าว มะม่วงหิมพานต์ ประมง
ป่าเขาบิน จ. ราชบุรี	35	29	6	มากกว่า 25	4.75	6	70,000	72,000	91,000	49,000	รับจ้าง เพาะปลูกผัก และ อ้อย
ป่าเขากรวด และ ป่าเขาพลอย จ. ราชบุรี	45	41	4	มากกว่า 25	3.5	25	87,000	75,000	209,000	82,000	รับจ้าง เลี้ยงสัตว์ ปลูกอ้อย
ป่าดงธรรมชาติ จ. ตราด	17	14	3	มากกว่า 25	1.33	10	98,000	102,000	545,000	65,000	เพาะปลูกสับปะรด

พื้นที่สำรวจ	จำนวนตัวอย่าง			ระยะเฉลี่ย การอาศัยใน พื้นที่ (ปี)	จำนวนที่ดินเฉลี่ย		รายได้เฉลี่ย ต่อปี	รายจ่าย เฉลี่ยต่อปี	หนี้สินครัวเรือนต่อปี		การประกอบ อาชีพ
	ทั้งหมด	ผู้อยู่อาศัย ตั้งแต่กำเนิด	ผู้ที่ย้ายมา จากพื้นที่อื่น		ที่อยู่ อาศัย	ที่ทำกิน			หนี้สิน ในระบบ	หนี้สินนอก ระบบ	
											สวนผลไม้ ยางพารา
ป่าท่าโลม จ. ตราด	28	23	5	มากกว่า 25	4.58	17.15	136,000	119,000	287,000	50,000	เพาะปลูก ยางพารา สวนผลไม้
อ. ศิริรัฐนิคม จ. สุราษฎร์ธานี	61	23	38	มากกว่า 25	4.43	-	110,000	120,000	190,000	80,000	เพาะปลูกยางพารา และปาล์มน้ำมัน
ต. บ้านนา อ. ปะเหลียน จ. ตรัง	50	37	13	มากกว่า 25	1.20	-	104,000	134,000	570,000	70,000	เพาะปลูกยางพารา และปาล์มน้ำมัน
เฉลี่ยรวมต่อปี							67,356.20	65,183.62			

ที่มา: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2562)

ตารางที่ 13 ความเชื่อมั่นที่มีต่อผลการดำเนินโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

การสำรวจ	การยุติการซื้อขายที่ดินของโครงการจัดที่ดินฯ ในอนาคต	ประชาชนผู้ได้รับสิทธิมีรายได้ และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากการมีที่ดินทำกิน ที่ชัดเจน	ประชาชนผู้ได้รับสิทธิมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากการส่งเสริม และพัฒนาอาชีพ	ประชาชนมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตมากขึ้นกว่าแต่ก่อน	รายได้จะเพิ่มขึ้นและมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าแต่ก่อน	ประชาชนมีความหวังในการประกอบอาชีพและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่	ประชาชนมีความสุขมากขึ้นจากนโยบายการจัดที่ดินของรัฐบาล
บ้านต่อเรือ หมู่ 2 ต. ช่างเคิ่ง อ. แม่แจ่ม จ. เชียงใหม่	2.81	2.82	2.84	2.96	2.89	2.89	3.00
ต. ปงเตา อ. งาว จ. ลำปาง	2.96	3.20	3.03	3.09	3.06	3.09	3.27
ต. ช่อเม็ก อ. สิรินคร จ. อุบลราชธานี	2.48	2.50	2.66	2.87	2.76	2.78	2.75
ต. นาโพธิ์กลาง อ. โขงเจียม จ. อุบลราชธานี	2.94	2.73	2.91	3.29	2.79	3.10	3.35
ป่าเขาบิน จ. ราชบุรี	2.31	2.97	2.83	2.86	2.80	2.83	3.06
ป่าเขากรวด และ ป่าเขาพลอย จ. ราชบุรี	2.42	2.87	2.87	2.84	2.76	2.82	3.09
ป่าดงธรรมชาติ จ. ตราด	2.65	3.12	2.88	3.29	2.76	3.24	3.53
ป่าท่าโสม จ. ตราด	2.89	2.82	2.75	2.96	2.71	2.79	2.93
อ. ศิริรัฐนิคม จ. สุราษฎร์ธานี	2.57	3.17	2.73	3.07	3.03	3.17	3.27
ป่าควนบัวหวี จ. ตรัง	2.20	2.74	2.50	2.98	2.94	3.02	2.92

ที่มา: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2562)

จากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกกับผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินตามนโยบาย คทช. พบประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอันอาจเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและการถือครองที่ดินอย่างยั่งยืน สี่ประการ คือ **ประการแรก** เกษตรกรไม่ได้เข้าโครงการประกันราคาหรือประกันรายได้กับรัฐบาล เกษตรกรมีแหล่งเงินกู้จากแหล่งเดียวคือเงินกองทุนหมู่บ้าน (กองทุนเงินล้าน) เท่านั้น สาเหตุส่วนหนึ่งที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการของรัฐบาลอาจสืบเนื่องจากพืชผลทางการเกษตรที่ทำอยู่ไม่ได้ตรงตามมาตรการที่ภาครัฐจะช่วยเหลือ แม้จะได้รับผลกระทบจากปัญหาราคาพืชผลการเกษตรไม่แน่นอนก็ตาม

ประการที่สอง แม้จะมีกิจกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพสำหรับผู้ที่ได้รับจัดที่ดิน เช่น การแจกกล้าไม้ ผล และพืชผักสวนครัว การแจกปลาและกระชังเลี้ยงปลา การสอนทำปุ๋ยหมักเพื่อการเกษตร แต่ทว่าจากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ในพื้นที่พบว่า กล้าไม้ที่แจกนั้นส่วนใหญ่นำมาปลูกเพื่อบริโภคในครัวเรือนเท่านั้นไม่สามารถให้ผลผลิตมากพอต่อการปลูกเพื่อขาย ขณะที่ปลาและกระชังเป็นการส่งเสริมให้เลี้ยงเพื่อยังชีพมากกว่า และหากมีจำนวนเหลือมากพอก็สามารถนำไปขายบ้าง แต่เกษตรกรแต่ละรายมีวิธีการเลี้ยงปลาและให้อาหารที่แตกต่างกันส่งผลให้เกษตรกรบางรายมีต้นทุนในการเลี้ยงปลาค่อนข้างสูงและไม่คุ้มค่า แต่บางรายสามารถเลี้ยงและหมุนเวียนได้

ประการที่สาม จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับการจำหน่ายผลผลิตของเกษตรกรทราบว่ากรณีพืชผักสวนครัวและไม่ผลยืนต้น เกษตรกรเป็นผู้หาตลาดเอง บางครั้งมีผู้มารับซื้อถึงสวน แต่หากกรณีเป็นการปลูกมันสำปะหลัง ถั่วฝักยาว ข้าวโพด เป็นต้น จะมีโรงงานมารับซื้อซึ่งราคามักจะขึ้นอยู่กับผู้รับซื้อ นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นเกษตรกรสูงอายุรายหนึ่ง ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าในอดีตมีหน่วยงานที่เข้ามาส่งเสริมให้การรวมกลุ่มทำเกษตรกรและหาตลาดให้ และช่วยให้เกษตรกรมีรายได้ที่แน่นอนและเพียงพอที่จะเก็บออมได้ แต่ด้วยปัญหาเรื่องแหล่งน้ำไม่เพียงพอ ทำให้มีผลผลิตไม่เพียงพอต่อการส่งให้ตลาด โครงการดังกล่าวจึงล้มเลิกไป

ประการสุดท้าย ผู้ให้สัมภาษณ์แจ้งข้อมูลเพิ่มเติมว่า มีบุคคลภายนอกพื้นที่เสนอซื้อที่ดินที่ได้รับการจัดสรรตามนโยบาย คทช. โดยให้ราคาเฉลี่ยไร่ละประมาณ 3 แสนบาท และที่ผ่านมาก็พบว่ามีประชาชนหลายรายที่ขายสิทธิทำกินในที่ดินบริเวณเกษตรกรรมให้แก่บุคคลอื่น บางรายมีการกู้ยืมเงินคนในพื้นที่เพื่อลงทุนทำการเกษตรเมื่อขาดทุนจึงจำเป็นต้องปล่อยให้ที่ดินนั้นหลุดมือไปให้แก่เจ้าหนี้

5.3.2 การสร้างแรงจูงใจของหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศ

สิ่งจูงใจเป็นเครื่องมือทางนโยบายในเศรษฐกิจมหภาคและ/หรือเศรษฐกิจรายสาขา ซึ่งสามารถนำไปใช้กับการเงิน การคลัง การค้าต่างประเทศ การลงทุนจากต่างประเทศ การบริโภค แรงงาน หรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ได้ (McGaughey, Thorbecke, 1981)

การใช้สิ่งจูงใจเป็นการเอาชนะอุปสรรคหรือข้อจำกัดที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนในแผนงานหรือโครงการต่างๆ โดยอาจมีการจัดทำเป็นชุดเครื่องมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการได้ เช่น การมีส่วนร่วม

ร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ที่ดินของตนเอง การกระตุ้นการผลิตด้วยผลผลิตที่สูงขึ้น การชดเชยข้อจำกัดต่อพืชผลบางชนิดที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ โดยให้ชาวนาได้รับค่าแรงขั้นต่ำต่ำกว่าพืชผลหลักที่เหมาะสมกับพื้นที่ที่จะถูกพัฒนาขึ้นหรืออยู่ในระหว่างดำเนินการอยู่ ไม่รวมถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย ค่าตอบแทนสมาชิกในชุมชนที่ตกลงจะมีส่วนร่วมในแผนหรือโครงการ กระตุ้นการผลิตสินค้าและบริการ ขยายกิจกรรมชุมชนและส่งเสริมการพัฒนาชุมชน (โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม การสอน การฝึกอบรม การปรับปรุงอาหาร การรักษาพยาบาล กิจกรรมทางวัฒนธรรม ฯลฯ) (Bochet, 1983) (ฟลินตา, 1983).

อย่างไรก็ดี สิ่งจูงใจสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่

1. สิ่งจูงใจโดยตรง
2. สิ่งจูงใจทางอ้อม

ทั้งนี้สิ่งจูงใจโดยตรง คือ สิ่งจูงใจที่มอบให้โดยตรงกับชาวนาหรือชุมชนเพื่อแลกกับการอนุรักษ์ดินและน้ำ การปลูกป่า (Hidalgo, 1981) (Gregersen, 1978) (Botero, 1984) (Flinta, 1983) ที่มีผลกระทบต่อบุคคลและชุมชนโดยทันที (Flinta, 1983) ขณะที่สิ่งจูงใจทางอ้อมมักเกี่ยวข้องกับกฎหมายและข้อบังคับที่ออกแบบมาเพื่อเป็นประโยชน์ต่อบุคคลและชุมชนที่เกี่ยวข้องกับแผนและโครงการอนุรักษ์ (Hidalgo, 1981) หรืออาจอยู่ในรูปแบบของโครงการประจำปีที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนการปลูกป่าและการอนุรักษ์ และโครงการต่างๆ

5.3.2.1 สิ่งจูงใจโดยตรง

แรงจูงใจโดยตรงมักมุ่งเป้าไปที่ผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลและ/หรือชุมชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพชีวิตในชนบทอย่างเห็นได้ชัด (Flinta, 1983) ตามกฎแล้วสิ่งจูงใจโดยตรงจะทำให้ชาวนาและชุมชนลงทุนทำในสิ่งที่เป็จริงเพื่อรักษาทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดของตนเอง เช่น การให้เงินช่วยเหลือ ค่าจ้างรายวัน เงินอุดหนุน เงินกู้ กองทุนหมุนเวียน และข้อตกลงแบ่งปันต้นทุนเพื่อผลิตผลผลิตการเกษตร

ก) เงินช่วยเหลือ

เงินช่วยเหลือที่จ่ายตรงให้กับบุคคล เป็นการช่วยเหลือกลุ่มบุคคลให้ผ่านพ้นเหตุการณ์วิกฤติหรือเหตุฉุกเฉิน แม้ว่าเงินช่วยเหลือจะเป็นสิ่งจูงใจระยะสั้น หากแต่เงินช่วยเหลือดังกล่าวช่วยให้บุคคลสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเร่งด่วน เช่น ในเขตน้ำท่วมหรือในพื้นที่ที่มีการว่างงานเรื้อรัง การให้ค่าตอบแทนด้วยค่าจ้างฉุกเฉินชั่วคราว จนกว่าจะมีการพัฒนาแผนปฏิบัติการในวงกว้างเพื่อจัดการกับสาเหตุของภัยพิบัติ ตัวอย่างเช่น ในประเทศจีนชุมชนได้รับความช่วยเหลือทางการเงินหลังจากการเก็บเกี่ยวผลผลิต รวมทั้งได้รับความช่วยเหลือในช่วงที่ประสบภัยพิบัติ โดยรัฐบาลถือว่าการตอบแทนการปลูกป่าให้กับชุมชน (FAO, 1982)

ข) ค่าจ้างรายวัน

การจ่ายค่าจ้างรายวันให้กับชาวนาแต่ละรายหรือสมาชิกขององค์กรชุมชนเพื่อแลกกับการอนุรักษ์ การปลูกป่า ตัวอย่างเช่น ในประเทศเกาหลีจ่ายค่าจ้างรายวันให้กับคนที่เข้าร่วมโครงการต่างๆ เช่น ปลูกป่าในพื้นที่ส่วนตัวในระยะเวลา 10 ปี และจะต้องดำเนินการควบคุมศัตรูพืชบนที่ดินของรัฐ (Bong Won Ahn, 1978) ในประเทศจีนชุมชนจะได้รับเงินตามจำนวนวันที่ใช้ไปในการจัดตั้งเรือนเพาะชำป่า (FAO, 1982) ในประเทศโคลอมเบีย ชุมชนภายใต้โครงการ PRIDECU สามารถสร้างเงินทุนหมุนเวียนจากเงินช่วยเหลือโดยการปลูกป่าชุมชนและงานบำรุงรักษาป่า (FAO/SIDA, 1980)

อย่างไรก็ดี แรงจูงใจของชุมชนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงจูงใจที่จะช่วยสนับสนุนในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและการผลิตในชุมชนให้เกิดการเติบโตในระยะยาว ตัวอย่างเช่น ในประเทศเกาหลี โครงการป้องกันอัคคีภัย การทำสวนป่าชุมชน การป้องกันและควบคุมการตัดไม้อย่างผิดกฎหมาย (Bong Won Ahn, 1978) (FAO/SIDA, พ.ศ. 2526) รัฐสร้างแรงจูงใจโดยจ่ายค่าจ้างรายวันไปยังบุคคลหรือองค์กรชุมชนซึ่งจะส่งมอบต่อให้กับชาวนา

ค) เงินอุดหนุน

เงินอุดหนุน คือ จำนวนเงินที่รัฐมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อสนับสนุนการทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์ ยกตัวอย่างเช่น สมมติค่าใช้จ่ายในการปลูกป่ามาตรฐาน 800 ดอลลาร์ต่อเฮกตาร์ ต้นทุนของเงินอุดหนุนอยู่ที่ร้อยละ 80 ของค่าใช้จ่ายจะเท่ากับ 640 ดอลลาร์ต่อเฮกตาร์ แต่ถ้าชาวนาปลูกป่าในพื้นที่ชุมชนมีต้นทุนที่ราคา 700 ดอลลาร์/เฮกตาร์ ชาวนาจะได้รับเงินอุดหนุนที่แท้จริงเท่ากับ 640 ดอลลาร์ต่อเฮกเตอร์ ซึ่งจะครอบคลุมถึงร้อยละ 91 ของต้นทุนการปลูกป่าในชุมชน โดยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์บางประการและยินดีที่จะยอมรับการกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (Bombin, 1975) ตามที่แสดงในตารางที่ 14

ในบางกรณี เช่น ประเทศฝรั่งเศส ดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับกิจกรรมป่าไม้ที่ไม่มีผลตอบแทนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐทันที ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนของเงินกู้และส่งเสริมการลงทุนหากแต่กิจกรรมดังกล่าวต้องไม่มีผลตอบแทนในเชิงเศรษฐกิจ

ตารางที่ 14 ลักษณะของเงินอุดหนุนโครงการป่าไม้และการอนุรักษ์

ประเทศ	พื้นที่โครงการ	ร้อยละของ ครอบคลุมค่าใช้จ่าย	เงื่อนไข	แหล่งที่มา
ชิลี	การปลูกป่า การจัดการสวน การจัดการป่าธรรมชาติ	คั้งเงิน 75% ของค่าใช้จ่าย	ตามคำขอของเจ้าของที่ดิน	Republic of Chile D:L: 701 1980
เดนมาร์ก	การฟื้นฟูป่าใหม่	50% ของต้นทุน	พื้นที่น้อยกว่า 10 เฮกตาร์ภายใต้การคุ้มครองถาวร	FAO, S/F
ฟินแลนด์	การปลูกป่า การสร้างถนน การจัดการป่าไม้ระดับชาติ	20-70% ของต้นทุน	เจ้าของที่ดิน	FAO.
อิตาลี	การปลูกป่าและปรับปรุงพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม	75% ของต้นทุน	เจ้าของที่ดิน	FAO,
ฮอลแลนด์	การปลูกป่า	80% ของต้นทุน	เจ้าของที่ดิน	FAO. S/F
สเปน	การปลูกป่าและการจัดการป่าไม้ระดับชาติ	50% ของต้นทุน	เจ้าของที่ดิน	FAO. S/F
สวีตเซอร์แลนด์	ปลูกป่า เพื่อควบคุมหิมะถล่ม และควบคุมฝนตกหนัก	มากถึง 95%	ผ่านองค์กรชุมชน	FAO. S/F

ที่มา : Food and Agriculture Organization of the United Nations. Types of incentive and discussion of main elements. สืบค้นออนไลน์ได้ที่ <https://www.fao.org>.

ง) เงินกู้

เงินกู้มีหลายประเภทที่จะช่วยกระตุ้นการมีส่วนร่วมของบุคคลหรือชุมชนภายในบริบทการพัฒนาแบบบูรณาการ:

- เงินกู้ยืมระยะสั้นเพื่อการเก็บเกี่ยวพืชผลระยะสั้น: หรือเงินกู้ยืมเพื่อเชื่อมโยงและจัดหาเงินทุนหมุนเวียนที่เพียงพอจนถึงหลังการเก็บเกี่ยว ตัวอย่างเช่นในประเทศเกาหลี ทั้งรัฐ สมาคมป่าไม้ในชุมชนหรือผู้ซื้อพืชผลจะจัดสรรเงินทุนที่จำเป็นเพื่อช่วยเหลือชาวนา โดยผลผลิตที่ได้จากการเก็บเกี่ยวนั้นจะเป็นหลักประกันให้กับผู้ให้กู้ยืม (Bong Won Ahn, พ.ศ. 2521) ในประเทศเม็กซิโก ผู้ซื้ออุตสาหกรรมหรือรัฐให้สินเชื่อปลอดดอกเบี้ยเพื่อเป็นเงินทุนในการตัดไม้เนื้อหยาบจากสัมปทาน โดยเงินกู้ยืมจะได้รับคืนจากรายได้จากการเก็บเกี่ยว (Government of Mexico, 1979) สมาคมเจ้าของป่านอร์เวย์ได้เพิ่มค่าใช้จ่ายในการหาประโยชน์ 40-50% ให้กับสมาชิก (Norwegian Forestry Society, 1976)เงินกู้ประเภทนี้มีประโยชน์อย่างยิ่ง เนื่องจากเน้นไปที่กิจกรรมการผลิตเป็นหลัก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาชุมชนแบบบูรณาการโดยรวม (Flinta, 1983)

- เงินกู้ยืมระยะยาว เป็นเครื่องมือที่ใช้เป็นสิ่งจูงใจที่มีประสิทธิภาพในโครงการที่มุ่งเป้าหมายความสำเร็จในระยะยาว เช่น การปลูกป่า พืชผลถาวร การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของชาวนาหรือชุมชน ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากต้องการกระตุ้นการผลิตโดยไม่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเงินกู้ประเภทนี้จะเรียกว่า Soft Loan มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ และระยะเวลาการชำระคืนที่ค่อนข้างยาว ตามที่แสดงในตารางที่ 15

ตารางที่ 15 วงเงินสินเชื่อเพื่อการสนับสนุนแผนและโครงการป่าไม้และการอนุรักษ์

ประเทศ	เงื่อนไขทั่วไป	แหล่งที่มา
ออสเตรีย	เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อการลงทุนในฟาร์มป่าไม้	FAO S/F
เดนมาร์ก	สินเชื่อ Soft Loan ที่มีระยะเวลาผ่อนผัน 3 ปี ตัดจำหน่ายเกิน 10 ปี	FAO S/F
ฟินแลนด์	สินเชื่อ Soft Loan สำหรับการจัดการป่าไม้ งานระบายน้ำ การปลูกป่าในเขตน้ำท่วม การสร้างถนนในชนบท วงเงินสินเชื่อร้อยละ 100 ของค่าใช้จ่ายที่ครอบคลุมเงินอุดหนุน	FAO S/F
ญี่ปุ่น	สินเชื่อ Soft Loan สินเชื่อเพื่อการจัดการการปลูก	Tsuru, 1981
ฝรั่งเศส	เงินให้กู้ยืมระยะยาวแก่โครงการที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจต่อปี อัตราดอกเบี้ย 0.25-1% ระยะเวลาผ่อนผันหลายปี โดยกองทุนป่าไม้แห่งชาติ	FAO S/F
อิตาลี	เงินให้กู้ยืมเพื่อซื้อและปลูกป่าเดิม โดยต้องปลูกในพื้นที่ภูเขาสูงกว่า 30 ปี และอัตราดอกเบี้ยอุดหนุน	FAO S/F
สเปน	เงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำสำหรับทั้งบุคคลธรรมดาและสมาคมต่างๆ เพื่อดำเนินการปลูกป่าริมถนน สร้างทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ และปรับปรุงป่าไม้ วงเงินสินเชื่อร้อยละ 75 ของค่าใช้จ่ายที่ครอบคลุมเงินอุดหนุน	FAO S/F
โคลอมเบีย	เงินให้กู้ยืมเพื่อการปลูกป่าตามต้นทุนมาตรฐานต่อเฮกตาร์ ระยะเวลา 15 ปี โดยชำระดอกเบี้ยสะสมในปีที่ 8, 12 และ 15 ในอัตรา 15% ต่อปี บวก 1% สำหรับกองทุนความช่วยเหลือด้านเทคนิค	INDERENA, 1981

ที่มา : Food and Agriculture Organization of the United Nations. Types of incentive and discussion of main elements. สืบค้นออนไลน์ได้ที่ <https://www.fao.org>.

จ) กองทุนหมุนเวียน

กองทุนหมุนเวียนเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญของการพัฒนาชุมชน ซึ่งทุนเริ่มต้นจะมาจากเงินช่วยเหลือหรือเงินกู้จากรัฐหรือโดยการบริจาคจากผู้ผลิตแต่ละราย ทั้งนี้กองทุนนี้ใช้เพื่อเป็นแหล่งกู้ยืมระยะสั้นให้แก่ชาวนาเพื่อซื้อ

ปัจจัยการผลิต และเพื่อจ้างแรงงานสำหรับการปลูกพืชผลระยะสั้น โดยเงินกู้จะชำระคืนเป็นเงินสดหรือเป็นอย่างอื่นในเวลาใกล้เคียง (อีตัลโก, 1981) (Botero, 1979) (FAO, 1980)

กองทุนประเภทนี้มักดำเนินการโดยองค์กรชุมชน หากดำเนินการอย่างถูกต้องก็จะสามารถเสริมสร้างองค์กรและเพิ่มศักยภาพในการผลิตให้กับสมาชิกได้ ทั้งนี้กองทุนหมุนเวียนสามารถกู้ยืมได้หลายประเภท เช่น สำหรับปัจจัยการผลิตทางการเกษตร เครื่องจักร ค่าจ้าง ของใช้ในบ้าน การศึกษา ฯลฯ

ฉ) ข้อตกลงการแบ่งปันต้นทุน

ข้อตกลงการแบ่งปันต้นทุนเป็นการรวมตัวกันของเจ้าของที่ดิน ทุน และแรงงานเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการอนุรักษ์ ป่าไม้ และ/หรือปลูกป่า บนพื้นฐานของสัญญาที่กำหนดว่าจะแบ่งปันผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น

ข้อตกลงการแบ่งปันต้นทุนมีสองรูปแบบหลัก ได้แก่ แบบแรก รัฐดำเนินการงานทั้งหมดและจัดหาทรัพยากรทั้งหมด โดยจะได้รับเงินคืนจากผลิตทางการเกษตร (FAO, 1980) (Botero, 1979, 1984) ซึ่งจะมีเจ้าของที่ดินเป็นผู้ให้เช่าสำหรับการผลิต แรงงานโดยชาวนา และทุนโดยรัฐ และผลผลิตที่ได้จะถูกแบ่งปันโดยพิจารณาจากสัดส่วนทุนของแต่ละฝ่าย (ตามตารางที่ 16) ยกตัวอย่างเช่น การปลูกพันธุ์ไม้ป่าที่มีวัฏจักรหมุนเวียน 12 ปี โดยมีรัฐ ชุมชน และเจ้าของที่ดินร่วมกันปลูกในพื้นที่ 1 เฮกตาร์

- รัฐจัดหาปัจจัยการผลิต และให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค มูลค่า 200 ดอลลาร์ในปีแรก และ 20 ดอลลาร์ในแต่ละปีถัดไป คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 420 ดอลลาร์
- ที่ดินในการปลูกเป็นของเจ้าของที่ดิน ซึ่งปกติใช้ทำปศุสัตว์ และให้ผลตอบแทนสุทธิ 40 ดอลลาร์ต่อเฮกเตอร์ต่อปี ดังนั้นต้นทุนของเจ้าของพื้นที่เพาะปลูก 12 ปีทั้งหมดจะเป็น 480 ดอลลาร์
- แรงงานโดยคนในชุมชน โดยเป็นค่าแรงสำหรับการเริ่มต้นปลูก 500 ดอลลาร์ และเพื่อบำรุงรักษา 40 ดอลลาร์ เป็นเวลา 11 ปี รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 940 ดอลลาร์

ทั้งนี้ การแบ่งปันต้นทุนของปลูกไม้พันธุ์จะเป็นสัดส่วน รัฐ : เจ้าของที่ดิน : ชุมชน = 23 : 26 : 51 และเมื่อผลผลิตหลังเก็บเกี่ยว 12 ปี จะมีการแบ่งปันกันตามสัดส่วนข้างต้น

ตารางที่ 16 ตัวอย่างข้อตกลงการแบ่งปันต้นทุน

ประเทศ	ต้นทุน				การจัดสรรผลผลิต	แหล่งที่มาของข้อมูล
	ภาครัฐ	เจ้าของที่ดิน	แรงงาน	ผู้บริโภค		
เกาหลี		ที่ดิน	แรงงานภายในชุมชนเพื่อการปลูกป่า		ชุมชน 90% - เพื่อแจกจ่ายคนในชุมชน เจ้าของที่ดิน 10%	Bong Won Ahn, 1978
		ถ้าเจ้าของที่ดิน ให้ชุมชนเช่า	แรงงานภายในชุมชนเพื่อการปลูกป่า		ชุมชน 100% พร้อมโอนที่ดินคืนให้กับเจ้าของหลังได้ผลผลิต	
โคลอมเบีย	ปัจจัยการผลิต <ul style="list-style-type: none"> • พืช • ปุ๋ย • ยาฆ่าแมลง • สารฆ่าเชื้อรา • ความช่วยเหลือด้านเทคนิค 	ที่ดินชุมชน	การปลูก การบำรุงรักษา โดยใช้แรงงานชุมชน		ผลิตภัณฑ์ไปสู่ชุมชน	FAO/ SIDA, 1980
	การเลี้ยงปลา และการเลี้ยงสัตว์ โดยรัฐ จัดหา <ul style="list-style-type: none"> • อุปกรณ์ • พันธุ์ปลา/ สัตว์เลี้ยง • ผลิตภัณฑ์เคมี 		แรงงานในชุมชน		ปลาและผลิตภัณฑ์จากสัตว์ (รัฐ : ชุมชน = 50:50)	
จีน	พืชและปัจจัยการผลิตสำหรับการปลูกป่าตามถนนและเขตฟาร์ม		คนในชุมชน		ชุมชน 70% : รัฐ 30%	FAO. 1982

ประเทศ	ต้นทุน				การจัดสรรผลผลิต	แหล่งที่มาของข้อมูล
	ภาครัฐ	เจ้าของที่ดิน	แรงงาน	ผู้บริโภคร		
ฟิลิปปินส์	เงินกู้ 15 ปีจากธนาคารเพื่อการพัฒนาฟิลิปปินส์ อัตราดอกเบี้ย 12% ต่อปี	ที่ดินในสัดส่วน 25% ของต้นทุน	คนในชุมชน	<ul style="list-style-type: none"> โรงงานผลิตเยื่อกระดาษ ความช่วยเหลือด้านเทคนิค สิทธิแรกในการซื้อ 	<ul style="list-style-type: none"> รัฐ : ได้เงินกู้คืน เจ้าของที่ดิน: ผลต่างระหว่างเงินที่ได้รับและการชำระคืนเงินกู้ คนในชุมชน: ค่าจ้าง ผู้บริโภครอุตสาหกรรม: ผลិតภัณฑ์ 	Gregersen, Contreras, 1979

ที่มา : Food and Agriculture Organization of the United Nations. Types of incentive and discussion of main elements. สืบค้นออนไลน์ได้ที่ <https://www.fao.org>.

ข) สิ่งจูงใจโดยตรงประเภทอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน

สิ่งจูงใจโดยตรงอื่นๆ ที่ไม่ใช่ตัวเงินจะอยู่ในรูปของสินค้าหรือวัสดุที่ส่งมอบให้กับครัวเรือนหรือคนในชุมชน ได้แก่ อาหาร ปัจจัยการผลิต เครื่องมือและอุปกรณ์ขนาดเล็ก ปัจจัยการผลิตสำหรับโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน ปัจจัยการผลิตสำหรับการก่อสร้างถนน ระบบชลประทานขนาดเล็ก อาหารปศุสัตว์ สัตว์ร้าง และการผลิตและการโอนป่าสาธารณะสู่ชุมชน

- แรงจูงใจร่วมกันคือการจัดหาอาหารให้คนในชุมชนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการทำงาน การปันส่วนอาหาร อาจตอบแทนการทำงานในที่ดินของตนเอง บนที่ดินเพื่อนบ้าน บนที่ดินของชุมชน หรือในงานเพื่อประโยชน์ของชุมชนโดยรวม (Botero,1979) (FAO, 1978, 1980)
- ปัจจัยการผลิตทางการเกษตรสามารถเป็นตัวกระตุ้นที่สำคัญในโครงการฟื้นฟูและอนุรักษ์ดิน โครงสร้างพื้นฐานของนักอนุรักษ์จะไม่มีประโยชน์หากโครงสร้างการผลิตยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ชุมชนต้องสามารถปรับปรุงการผลิตได้ทันที นอกเหนือไปจากการส่งเสริมและฝึกอบรมด้านการเกษตรแล้ว เกษตรกรต้องมีการบอกเล่าถึงผลกระทบของปัจจัยการผลิตที่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นด้วย โดยปัจจัยการผลิตทางการเกษตรที่ใช้บ่อยที่สุดในโครงการปลูกป่าและอนุรักษ์ ได้แก่ ไม้ป่าสำหรับไม้ซุงและไม้ฟืน พันธุ์ไม้ยืนต้นโดยเฉพาะไม้ผล กล้วยไม้และเมล็ดพืชอาหารสัตว์ การปรับปรุงเมล็ดพันธุ์ (สายพันธุ์ ความหลากหลาย และคุณภาพทางพันธุกรรม) สารกำจัดวัชพืช สารฆ่าเชื้อรา ยาฆ่าแมลง และวัคซีนเพื่อการควบคุมทางชีวภาพ รั้วลวดหนาม ฯลฯ เห็นได้จากการจัดหาปัจจัยการผลิตทางการเกษตรเป็นหนึ่งในเครื่องมือหลักในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการใน

- เกาหลี (Bong Won Ahn, 1978), จาเมกาและโคลัมเบีย (FAO/SIDA, 1980), ฮอนดูรัส (FAO, 1981), จีน (FAO, 1982), ฯลฯ
- เครื่องมือและอุปกรณ์ขนาดเล็ก การจัดหาเครื่องมือขนาดเล็กอาจใช้เป็นแรงจูงใจในสองวิธีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เป็นของขวัญแก่ชุมชนเพื่อให้คนในชุมชนมีอุปกรณ์และเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมโครงการต่อไปเป็นอย่างน้อย
 - โครงสร้างพื้นฐานชุมชนสังคม การอนุรักษ์และการผลิตไม้ใช้ปัญหาเดียวของโครงการพัฒนาชนบทแบบบูรณาการ ประชากรในชนบทจะไม่สามารถสร้างความมั่นคงได้เพียงแคให้โอกาสในการทำงาน หากแต่จำเป็นต้องให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นด้วย รัฐควรเป็นผู้จัดหาโครงสร้างพื้นฐานให้กับชุมชน รวมทั้งบริการสาธารณะทั้งโรงเรียน คลินิก ศูนย์ชุมชน พื้นที่การตลาด สิ่งอำนวยความสะดวกด้านนันทนาการ ตลอดจนการปรับปรุงที่อยู่อาศัยในชนบท ฯลฯ ด้วยความช่วยเหลือด้านเทคนิคที่เหมาะสม (Flinta, 1983) (FAO, 1978)).
 - ปัจจัยการผลิตและเครื่องมือสำหรับการก่อสร้างและปรับปรุงถนนทางเข้า โครงการฟื้นฟูที่ดินที่เชื่อมต่อกับระบบการผลิตใหม่ ดังนั้นการตลาดในท้องถิ่นหรือในเมืองจะต้องเชื่อมต่อกัน ซึ่งหมายความว่าจำเป็นต้องสร้างหรือปรับปรุงถนนทางเข้าเพื่อให้สัญจรได้ตลอดทั้งปีเช่นเดียวกับถนนในหมู่บ้านเล็กๆ ในพื้นที่โครงการ (Flinta, 1983) FAO พ.ศ. 2521)
 - ระบบชลประทาน การลดความเสี่ยงต่อพืชผลเป็นสิ่งสำคัญของระบบการผลิตในชนบท พืชผลดั้งเดิมที่ปลูกบนเนินเขาต้องอาศัยน้ำจากน้ำฝนเท่านั้น แต่ทว่าการสร้างความหลากหลายของพืชผลในพื้นที่ชุมชนที่อยู่บนเนินเขา การจัดหาหน้าในช่วงเวลาวิกฤติจึงเป็นสิ่งจำเป็นและระบบชลประทานขนาดเล็กจะมีส่วนช่วยลดความเสี่ยงและลดการเสียหายของพืชผลได้อย่างมาก และทำให้สามารถเก็บเกี่ยวเพิ่มเติมได้ในช่วงฤดูแล้ง เช่น ในเวเนซุเอลา รัฐจัดหาแหล่งกักเก็บน้ำหลักและท่อส่งน้ำ และระบบส่งน้ำสำหรับการชลประทานในฟาร์มได้รับเงินจากชาวนาและชุมชนของพวกเขา ในเวเนซุเอลาระบบนี้ได้ถูกนำไปใช้อย่างประสบความสำเร็จในภูมิภาค Andean ที่ให้ผลผลิตสูง (อีดีลโก, 1981)

5.3.2.2 สิ่งจูงใจทางอ้อม

สิ่งจูงใจทางอ้อมเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ออกแบบให้สอดคล้องกับนโยบายการปกป้องหรือการพัฒนาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้ผลิตและชุมชนดำเนินการฟื้นฟูและอนุรักษ์ต้นน้ำลุ่มน้ำบนภูเขา การปลูกป่า และกิจกรรมการพัฒนาชนบทแบบบูรณาการ มาตรการเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างทรัพยากรสำหรับแผนงานและโครงการโดยไม่ต้องจัดสรรงบประมาณโดยตรง สิ่งนี้สามารถทำได้โดยรัฐดำเนินการตามขั้นตอนทางกฎหมายเพื่อสร้างมาตรฐานขั้นตอนที่เหมาะสม

ก) การยกเว้นภาษี

การยกเว้นภาษีสำหรับรายได้หรือกิจกรรมบางส่วนหรือทั้งหมดเพื่อส่งเสริมกิจกรรมเฉพาะ ทั้งนี้การยกเว้นภาษีมุ่งหมายเพื่อเพิ่มรายได้สุทธิของคนในชุมชนหรือในพื้นที่ของโครงการ เช่น ในเบลเยียม พื้นที่ปลูกป่าได้ประโยชน์จากการยกเว้นภาษีที่ดินเป็นเวลา 20 ปี (FAO, S/F) ในเดนมาร์ก พื้นที่เพาะปลูกได้รับการยกเว้นภาษีเป็นเวลา 60 ปี (FAO, S/F) ในฝรั่งเศส พื้นที่ป่าและปลูกป่าได้รับการยกเว้นภาษีที่ดินเป็นเวลาสามสิบปี (FAO, S/F) ในอาร์เจนตินา ผลกำไรที่ลงทุนในพื้นที่เพาะปลูกใหม่และในการปรับปรุงพันธุ์พืชพรรณได้ประโยชน์จากการยกเว้นประเภทต่างๆ (Republic of Argentina, 1972, 1974, 1974) ในโคลอมเบีย พื้นที่พัฒนาพิเศษได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้และภาษีทุน และเก็บภาษีเพียง 20 เปอร์เซ็นต์ของรายได้จากการขาย ทั้งนี้การยกเว้นภาษีจะช่วยทั้งการลดต้นทุน (ตามสัดส่วนที่ได้รับยกเว้น) ช่วยเพิ่มรายได้รวมและลดราคาขาย และยังช่วยกระตุ้นการขยายตลาดได้ทางอ้อมด้วย

ข) การลดหย่อนภาษี

หากบุคคลใดลงทุนในการอนุรักษ์ การปลูกป่า หรือการจัดการป่าไม้ สามารถนำไปหักลดหย่อนภาษีได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้การจูงใจด้วยการลดหย่อนภาษีถูกนำไปใช้กันอย่างแพร่หลายเนื่องจากสามารถใช้ได้กับทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของที่ดินหรือป่าไม้หรือไม่ก็ตาม เช่น ค่าใช้จ่ายในการปลูกป่าและ/หรือการอนุรักษ์ได้รับการชดเชยไม่เกิน 100% ของภาษีเงินได้ที่ต้องชำระ (Bombin, 1975) (FAO, 1980)

ค) การค้ำประกัน และการประกันภัย

เกษตรกรและคนในชุมชนจำนวนมากไม่สามารถกู้เงินจากระบบการเงิน (รัฐหรือเอกชน) ได้ เนื่องจากขาดหลักประกันเงินกู้หรือไม่มีใครเป็นผู้ค้ำประกัน ดังนั้นมาตรการความช่วยเหลือเกี่ยวกับการค้ำประกันเพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้จึงเป็นอีกเครื่องมือสำคัญของการจูงใจ โดยเจ้าของที่ดินจะต้องเป็นสมาชิกขององค์กรในชุมชนที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมาย

- สำหรับเงินกู้ยืมระยะสั้น: อาจดำเนินการโดยใช้สัญญาซื้อขายล่วงหน้าสำหรับผลผลิตกลุ่มพืชผลที่ให้ความปลอดภัยเป็นหลักฐานในการค้ำประกัน (Gregersen, 1978)
- เงินกู้ระยะกลางและระยะยาว: องค์กรชุมชนสามารถค้ำประกันหรือให้การค้ำประกันเงินกู้ได้
- เงินกู้ยืมระยะกลางและระยะยาว: รัฐอาจทำหน้าที่เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้พร้อมกับสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (Gregersen, 1978)

ง) สิทธิประโยชน์อื่นๆ

รัฐสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่หรือชุมชนในโครงการต่าง ๆ ได้ผ่านบริษัทและบริการที่รัฐควบคุม:เช่น

- การราคาพิเศษสำหรับบริการที่จำเป็น เช่น น้ำ ไฟฟ้า และการขนส่ง (Flinta, 1983)(Botero, 1979)

- การใช้อัตราภาษีพิเศษกับบริการสนับสนุนการผลิต เช่น ความช่วยเหลือด้านเทคนิค การเช่าเครื่องจักรและอุปกรณ์ หรือค่าน้ำเพื่อการชลประทาน (FAO/SIDA, 1980) (FAO, 1980) (Botero, 1984)
- การช่วยเหลือชุมชนในการเจรจาราคากับผู้ซื้อผลผลิต
- การยกภาษีและอากรขาเข้าจากการนำเข้าเครื่องจักร อุปกรณ์ และปัจจัยการผลิตที่จำเป็นสำหรับโครงการที่กำลังได้รับการส่งเสริม (บอมบิน, 1975).

จ) ความช่วยเหลือด้านเทคนิค

การจัดการ โปรแกรม และให้การสนับสนุนแก่ชาวนาและชุมชน (Flinta, 1983) อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ภาคสนามยังให้การสนับสนุนด้านเทคนิคซึ่งแนะนำผู้เข้าร่วมในเทคนิคที่เกี่ยวข้องในแต่ละกิจกรรมของโครงการ แสดงให้พวกเขาเห็นถึงวิธีการดำเนินการ จัดหาปัจจัยการผลิตที่จำเป็น และช่วยเหลือพวกเขาในกรณีที่เกิดปัญหา (Bochet, พ.ศ. 2526)

ไม่มีโครงการพัฒนาชนบทใดที่มีโอกาสประสบความสำเร็จหากปราศจากความช่วยเหลือด้านเทคนิคที่เหมาะสม ความช่วยเหลือด้านเทคนิคเป็นสิ่งจูงใจที่ใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลกในการสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ เช่นในเบลเยียม ฝรั่งเศส อังกฤษ ฮอลแลนด์ และสเปน เจ้าของป่าไม้จะได้รับความช่วยเหลือด้านเทคนิคฟรีจากรัฐ (FAO, S/F)

ฉ) การตลาดและการจัดเก็บ

ประเทศส่วนใหญ่มักมีคนกลางที่ทำหน้าที่ผูกขาดในเรื่องผู้ผลิตและผู้ขายน้อยรายในตลาดการผลิต ดังนั้นอัตรากำไรส่วนใหญ่จึงตกอยู่ที่พ่อค้าคนกลาง ส่งผลเสียต่อทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค ทั้งนี้รัฐสามารถช่วยเหลือคนในพื้นที่และชุมชนที่ทำงานในโครงการพัฒนาชนบทได้ โดยช่วยให้กลุ่มคนเหล่านี้เข้าถึงตลาดได้โดยตรง เช่น การจัดหาศูนย์จัดเก็บการผลิต กำลังซื้อ การขนส่งไปยังตลาด และศูนย์ส่งเสริมการขาย (Flinta, 1983) (Michaelsen, 1983) (Botero, 1984)

การพัฒนาตลาดเป็นหนึ่งในสิ่งจูงใจที่ดีที่สุดสำหรับโครงการที่รัฐสามารถเสนอได้ การสร้างศูนย์จัดเก็บสำหรับไม้พืน ถ่าน เนื้อสัตว์ นม ชีส ผลไม้ และผักในเมืองใกล้เคียงเป็นแรงจูงใจที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อสหกรณ์และชุมชนในชนบท ทำให้เกษตรกรในพื้นที่สามารถขายผลผลิตส่วนเกินได้ง่ายขึ้นและด้วยเหตุนี้จึงกระตุ้นความสนใจในการผลิต (Flinta, 1983) หากชุมชนที่ยากจนมีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น โรงเก็บของในตลาดเมือง (ซึ่งเกษตรกรสามารถนำผลผลิตมาขายหรือแลกเปลี่ยนด้วยตนเองได้) รวมทั้งโรงเลี้ยงปศุสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ โรงบรรจุผักและผลิตภัณฑ์อื่นๆ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ จะช่วยให้เกษตรกรหรือผู้ผลิตสามารถมีรายรับส่วนเพิ่มมากขึ้นและเพิ่มรายได้อย่างมาก (Flinta, 1983)

ช) การฝึกอบรม

การฝึกอบรมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาชนบท การอนุรักษ์หรือโครงการฟื้นฟูพื้นที่ โดยพื้นฐานแล้ววัตถุประสงค์ของการฝึกอบรม คือ การทำให้ผู้คนตระหนักถึงผลที่ตามมาของการใช้ทรัพยากรในทางที่ผิดและแจ้งให้ทราบถึงประโยชน์ของโครงการที่อาจเกิดขึ้น (Gregersen, 1978)

ซ) สิ่งจูงใจทางสังคม

สิ่งจูงใจทางสังคมเกี่ยวข้องกับการกระจายผลประโยชน์อย่างยุติธรรมโดยให้ชุมชนเข้าถึงบริการทางสังคมอื่น ๆ ซึ่งแรงจูงใจทางสังคมควรช่วยป้องกันการย้ายถิ่นของทุนมนุษย์ด้วยการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และกระตุ้นความก้าวหน้าและสวัสดิการสังคม ซึ่งต้องครอบคลุมการให้บริการขั้นพื้นฐาน อาคารชุมชน และการสนับสนุนองค์กรชุมชน เช่น

- บริการไฟฟ้า ซึ่งไม่เพียงช่วยปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่เท่านั้น แต่ยังช่วยเพิ่มมูลค่าเพิ่มด้วยการทำให้กระบวนการผลิตในชุมชนมีความต่อเนื่อง โดยเฉพาะการติดตั้งโรงไฟฟ้าเทอร์โมอิเล็กทริกขนาดเล็กที่ใช้เชื้อเพลิงจากไม้ที่ผลิตในชุมชน สิ่งนี้จะไม่เพียงแต่ให้บริการไฟฟ้าเท่านั้น แต่ยังช่วยให้สามารถใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ในท้องถิ่นเพื่อสร้างรายได้และการจ้างงานเพิ่มเติม (Flinta, 1983)
- คลินิกสุขภาพในชุมชน เป็นอีกหนึ่งบริการที่จำเป็น และยังสามารถช่วยเพิ่มการจ้างงานในชุมชนได้โดยการเปิดศูนย์พยาบาลเพื่อดูแลคนในชุมชนหรือร้านขายยา
- การสร้างโรงเรียนก็มีความสำคัญสำหรับชุมชนในชนบทเช่นกัน ทุกครัวเรือนต้องการให้ลูกมีการศึกษาที่ดี ตามหลักการแล้วโรงเรียนควรมีครูที่อาศัยอยู่และเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน รัฐบาลจึงควรรับประกันสภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสม รวมทั้งที่อยู่อาศัยสำหรับครูและบุคลากรทางการแพทย์ให้มีที่อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่ จะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและสนับสนุนโครงการ
- บริการที่สำคัญอื่นๆ ได้แก่ น้ำประปา บริการไปรษณีย์ สายโทรศัพท์ ศูนย์จัดเก็บ การขนส่งสาธารณะ ฯลฯ บริการทุกประเภทช่วยลดความโดดเดี่ยวในชุมชน รักษาเสถียรภาพ และเสริมสร้างความเชื่อมโยงกับการพัฒนาชนบท
- การจัดตั้งสถานที่ที่สำคัญในชุมชน (Flinta, 1983) (Botero, 1984) (Bochet, 1983) เช่น ศูนย์การค้าและร้านค้าในชุมชน ศูนย์ศาสนา อู่ปรกรณ์กีฬา โรงเรียนและศูนย์ฝึกอาชีพสถานที่นัดพบของชุมชน ฯลฯ
- การก่อตั้งองค์กรชุมชนผ่านโครงการส่งเสริมที่จัดขึ้นในระดับประเทศหรือภายใต้โครงการยกตัวอย่างเช่น โครงการปลูกป่าและอนุรักษ์ทั่วประเทศที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดคือใน

เกาหลี (FAO/SIDA, 1982) และจีน (FAO, 1982) ซึ่งการดำเนินงานประสบความสำเร็จได้โดยได้รับการสนับสนุนจากชุมชนที่จัดตั้งขึ้น ได้แก่ สหกรณ์และสมาคมเกษตรกร

5.3.3 แนวทางการสร้างแรงจูงใจในการถือครองที่ดินของไทย

จากปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดที่ดินตามที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อ 5.3.1 ทั้งรายได้จากการทำเกษตรในพื้นที่ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ทั้งปัญหาหนี้สินสะสม การเข้าถึงตลาด รวมถึงปัญหาการเข้ามาของนายทุนเพื่อเสนอซื้อที่ดินจากการจัดสรร ดังนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์ในระยะยาวในพื้นที่ที่มีการจัดที่ดินและเป็นการสร้างแรงจูงใจมิให้ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินทำการโอนกรรมสิทธิหรือขายสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจัดที่ดิน ภาครัฐอาจจำเป็นต้องหามาตรการช่วยเหลือเกษตรกรกลุ่มเหล่านี้เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อย่างเต็มที่ โดยอาจพิจารณาเครื่องมือการสร้างสิ่งจูงใจเช่นกรณีโครงการอนุรักษ์และปลูกป่าในต่างประเทศตามที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อ 5.3.2 ทั้งนี้อาจสร้างสิ่งจูงใจด้วยเครื่องมือ ดังต่อไปนี้

- (1) การให้เงินอุดหนุนรายปีเพื่อทำการเกษตร โดยเฉพาะการปลูกพืชผลประจำถิ่นเพื่อสร้างความเป็นเอกลักษณ์ประจำพื้นที่ และอาจต่อยอดไปสู่การสร้างแลนด์มาร์คเพื่อการท่องเที่ยวในชุมชนได้ เช่นในสวีตเซอร์แลนด์ มีการอุดหนุนเงินให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการปลูกป่าเพื่อควบคุมหิมะถล่ม และควบคุมฝนตกหนัก โดยให้เงินอุดหนุนถึงร้อยละ 95 ของต้นทุนค่าใช้จ่ายผ่านองค์กรชุมชน
- (2) การเงินกู้ยืมระยะสั้นเพื่อการเก็บเกี่ยวพืชผลระยะสั้น หรือเงินกู้ยืมหมุนเวียนที่เพียงพอจนถึงหลังการเก็บเกี่ยว เช่นในประเทศเกาหลี ทั้งรัฐ สมาคมป่าไม้ในชุมชนหรือผู้ซื้อพืชผลจะจัดสรรเงินทุนที่จำเป็นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในพื้นที่โดยใช้ผลผลิตที่ได้จากการเก็บเกี่ยวเป็นหลักประกันให้กับผู้ให้กู้ยืม (Bong Won Ahn, พ.ศ. 2521) โดย คทช. อาจหาแนวทางร่วมกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ในการจัดทำโครงการสินเชื่อดอกเบี้ยอัตราพิเศษสำหรับกลุ่มผู้ที่ได้รับจัดที่ดินตามนโยบาย คทช. เพื่อส่งเสริมให้ทำการเกษตรบนพื้นที่ที่ได้รับจัดสรรอย่างยั่งยืน และเพื่อมิให้มีการนำที่ดินไปกู้ยืมเงินจากนายทุนนอกระบบจนไม่สามารถชำระหนี้ได้และปล่อยที่ดินให้หลุดกรรมสิทธิไปสู่นายทุนได้
- (3) การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนผ่านองค์กรในชุมชน ซึ่งทุนเริ่มต้นอาจจะมาจากเงินช่วยเหลือจาก คทช. หรือเงินที่ได้รับบริจาคจากสมาคมหรือองค์กรเอกชน โดยกองทุนนี้จะใช้เพื่อเป็นแหล่งกู้ยืมระยะสั้นให้แก่ผู้อาศัยในพื้นที่เพื่อซื้อปัจจัยการผลิต และเพื่อจ้างแรงงานสำหรับการปลูกพืชผลระยะสั้น โดยเงินกู้จะชำระคืนเป็นเงินสดหลังจากที่ได้มีการเก็บเกี่ยวและจำหน่ายพืชผลแล้ว โดยผู้ที่จะกู้ยืมจะต้องเป็นสมาชิกขององค์กรในชุมชนและมีกรรมสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร
- (4) การจัดหาเครื่องมือการผลิต และการเก็บเกี่ยว โดยองค์กรชุมชนในแต่ละพื้นที่อาจมีบริการให้เช่าเครื่องมือการผลิตในราคาถูก เพื่อช่วยลดต้นทุนให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ที่ได้รับจัดสรร และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตพืชผลในพื้นที่ที่ได้รับจัดสรร

- (5) สร้างความหลากหลายของพืชผลทางการเกษตรให้คนในพื้นที่และชุมชน โดย คทช. อาจหาแนวทางร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยกำหนดให้สำนักงานเกษตรจังหวัดจัดทำโครงการให้ความรู้แก่ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินตามนโยบาย คทช. เกี่ยวกับทางเลือกของการทำเกษตรที่หลากหลายและการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อย่างคุ้มค่า เพื่อกระจายความเสี่ยงเกี่ยวกับสินค้าเกษตรชนิดใดชนิดหนึ่งตกต่ำ โดยการสร้างความหลากหลายของพืชผลในแต่ละพื้นที่ เพื่อลดความเสี่ยงของความเสียหายอันเกิดจากปัญหาน้ำแล้ง คทช. อาจหาแนวทางร่วมกับกรมชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดหาแหล่งน้ำเพิ่มเติมเพื่อช่วยเหลือและแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร และสามารถผลิตสินค้าเกษตรได้เพียงพอต่อรายจ่ายในครอบครัวและมีเงินออมในครัวเรือน
- (6) การหาตลาด ทั้งนี้รัฐสามารถช่วยเหลือคนในพื้นที่และชุมชนเข้าถึงตลาดได้โดยตรง เช่น การจัดหาศูนย์จัดเก็บการผลิต กำลังซื้อ การขนส่งไปยังตลาด และศูนย์ส่งเสริมการขาย (Flinta, 1983) (Michaelsen, 1983) (Botero, 1984) โดย คทช. อาจหาแนวทางร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ โดยกำหนดให้สำนักงานพาณิชย์จังหวัดจัดหาตลาด และกำหนดโควตาการขายพืชผลการเกษตรให้กับกลุ่มผู้ที่ได้รับที่ดินจัดสรรตามนโยบาย คทช. รวมถึงการสอนเกษตรกรให้ทำตลาดตรงกับผู้บริโภคผ่านตลาดออนไลน์ และแพลตฟอร์มออนไลน์ต่าง ๆ เพื่อช่วยช่องทางการจำหน่าย และเพิ่มรายได้ให้กับคนในชุมชนในพื้นที่ที่มีการจัดที่ดิน

ทั้งนี้การให้สิทธิพิเศษเพื่อเป็นแรงจูงใจมิให้ผู้ที่ได้รับจัดสรรที่ดินมีการโอนเปลี่ยนชื่อ หรือขายต่อ จะต้องมีการตรวจสอบเอกสารการถือครองที่ดินโดยละเอียดเพื่อป้องกันมิให้มีการแอบอ้างสิทธิดังกล่าว

บทที่ 6

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

จากการทบทวนนโยบายการจัดที่ดินให้ชุมชนของ คทช. หลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวคิดทฤษฎี กฎหมาย และนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทำให้เห็นข้อจำกัดและอุปสรรค ในเบื้องต้นในการที่จะนำนโยบายของ คทช. ไปปฏิบัติ นอกจากนี้ จากการประเมินและวิเคราะห์ผลร่วมกับผลการ สสำรวจข้อมูลภาคสนาม จึงชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดและอุปสรรคในด้านต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอแนวทางการปรับปรุง หลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรในป่าสงวนแห่งชาติ และข้อเสนอแนะอื่นที่เกี่ยวข้องในบทนี้

6.1 สรุปผลการศึกษา

1) การประเมินโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนโดยใช้รูปแบบการประเมินผลแบบ CIPP

1.1) ผลการประเมินด้านบริบท ชี้ให้เห็นว่านโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ในรูปแบบแปลงรวม โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์เป็นแนวทางที่มีความสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายและสังคมที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ด้านการสร้างสิทธิในทรัพย์สินที่เน้นการ บริหารจัดการการใช้ประโยชน์ร่วมกันของบรรดาผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินและชุมชน เพื่อให้เกิดการใช้ที่ดินให้เกิด ประโยชน์สูงสุด ควบคุมการใช้ที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดร่วมกัน และป้องกันการโอนเปลี่ยนมือไปยัง บุคคลภายนอก รวมทั้งมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นแผนแม่บท ของยุทธศาสตร์ชาติ

2.2) ผลการประเมินด้านปัจจัยนำเข้า แสดงให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับความพร้อมด้านปัจจัยที่ใช้ในการ ดำเนินงาน ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(1) ที่ดินที่จะนำมาจัดนั้นยังคงมีปัญหาเรื่องความชัดเจนของแนวเขตและปัญหาที่ดินป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับที่ดินประเภทอื่นทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการในพื้นที่ดังกล่าวได้ เกษตรกรที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ ในที่ดินดังกล่าว ได้รับการจัดที่ดินล่าช้ากว่าพื้นที่ใกล้เคียงที่มีความชัดเจนและยังไม่มีความแน่นอนว่าจะได้รับการ จัดที่ดินเมื่อใด

(2) หลักเกณฑ์การจัดที่ดินมีความไม่เหมาะสม ทั้งในแง่ของความสอดคล้องกับแนวคิดของนโยบายการจัด ที่ดินทำกินให้ชุมชน กล่าวคือ เกษตรกรยังไม่มีบทบาทในการเป็นผู้บริหารจัดการการใช้ที่ดินอย่างแท้จริง เป็นต้น และในแง่ของสภาพเศรษฐกิจ สังคม วิถีชีวิต และรูปแบบการทำการเกษตรในปัจจุบัน เช่น การพิจารณาคุณสมบัติ ของผู้ที่ได้จะได้รับการจัดที่ดินต้องเป็นผู้ที่ยากไร้ที่มีรายได้น้อยไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี ในขณะที่ไม่ได้พิจารณาว่า

เกษตรกรจะสามารถทำการเกษตรในพื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ให้เกิดประโยชน์ได้จริงหรือไม่ การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่จำกัดเฉพาะเพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น เป็นต้น

(3) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องบางหน่วยงานยังขาดการประชาสัมพันธ์หรือการทำงานเชิงรุกในพื้นที่ทำให้ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินไม่ทราบถึงขั้นตอนการดำเนินงานในบางเรื่อง เช่น การเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินในสมุดประจำตัว เป็นต้น ในขณะที่บุคลากรของหน่วยงานของรัฐเองยังขาดความพร้อมและไม่สามารถแนะนำขั้นตอนที่ถูกต้องแก่ประชาชนได้ นอกจากนี้ ในด้านการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด ขาดการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาอาชีพให้เหมาะสมกับพื้นที่อย่างแท้จริง แต่มีลักษณะเป็นการเตรียมการส่งเสริมในรูปแบบการพึ่งพาตนเองและทำการสอบถามความต้องการของประชาชนเท่านั้น ด้านการพัฒนาระบบสาธารณสุขไปรษณียขาดการบูรณาการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการขออนุญาตทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

(4) เกษตรกรหรือผู้ที่ได้รับจัดที่ดิน ขาดความพร้อมในด้านการรวมกลุ่ม ทั้งการรวมกลุ่มเพื่อการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของชุมชน และการรวมกลุ่มด้านอาชีพ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติ ไม่มีเงื่อนไขในการถือครองและทำประโยชน์ในรูปแบบชุมชนหรือกลุ่มเกษตรกร ประกอบกับที่ผ่านมารวมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ ยังขาดบทบาทในการส่งเสริมการรวมกลุ่มด้านอาชีพดังเช่นบทบาทของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลและส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรวมทั้งที่ดินประเภทอื่น ทำให้ชุมชนและเจ้าหน้าที่รัฐยังขาดประสบการณ์ในการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มภายในชุมชน

2.3) ผลการประเมินด้านกระบวนการ พบว่ากระบวนการดำเนินงานมีความล่าช้าและไม่เหมาะสม

(1) ผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดินไม่ได้รับการสื่อสารข้อมูลที่เพียงพอทำให้บางรายเสียสิทธิในการได้รับจัดที่ดินในการส่งเสริมและพัฒนาต่าง ๆ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร ทำให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงาน นอกจากนี้ กรณีการออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นทำให้ขั้นตอนการพิจารณาเกิดความล่าช้าเนื่องจากไม่ใช่คนในพื้นที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาข้อมูลและการตรวจสอบรับรองข้อมูลต่าง ๆ

(2) การบริหารจัดการและการกำกับติดตามการใช้ที่ดินนั้น ชุมชนยังไม่มีบทบาทที่แท้จริงในการบริหารจัดการ

2.4) ผลการประเมินด้านผลผลิต พบว่าผลการดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้เท่าที่ควร ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(1) การจัดที่ดินที่ดำเนินการผ่านมาไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาคความยากจน รายที่มีเฉพาะที่อยู่อาศัยก็ยังคงไม่มีที่ดินทำกินทางการเกษตร สำหรับเกษตรกร ก็ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมรูปแบบเดิม และรายได้หรือ

ผลผลิตไม่ได้รับเพิ่มเติมจากผลของนโยบายนี้ การสนับสนุนที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐ เป็นเพียงสนับสนุนการพึ่งพาตนเองเท่านั้น มิใช่เพื่อการส่งเสริมอาชีพและการตลาด

(2) แม้ว่าเกษตรกรจะรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเมื่อเทียบกับการถือครองที่ดินของรัฐประเภทอื่นมากนัก แต่ในระดับชุมชนแล้ว จากข้อมูลการจัดที่ดินพบว่าบางชุมชนมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินค่อนข้างสูง ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินหลายรายมีเพียงที่อยู่อาศัยที่อยู่กันอย่างหนาแน่นและไม่มีที่ดินทำกิน ในขณะที่มีที่ดินบางส่วนถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์

(3) แม้ว่านโยบายนี้จะมุ่งหมายให้มีการรับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน แต่หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องและการปฏิบัติงานกลับพบว่าไม่มีการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน ชุมชนไม่มีการรวมกลุ่ม ไม่มีแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่มีการกำหนดกฎ ระเบียบ รวมถึงกลไกในการตรวจสอบติดตาม และรายงานผลโดยชุมชน

2) ข้อจำกัดเชิงนโยบาย กฎหมาย มาตรการ และองค์กร

ผลการประเมินโครงการสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงนโยบาย กฎหมาย มาตรการ และองค์กร ดังต่อไปนี้

ข้อจำกัดเชิงนโยบาย ได้แก่ ปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตและปัญหาแนวเขตที่ดินป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับที่ดิน ส.ป.ก.

ข้อจำกัดเชิงกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ยังไม่เอื้อต่อการจัดที่ดินให้กับชุมชน ปัญหาความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดินเนื่องจากการจัดที่ดินโดยมีกำหนดระยะเวลา

ข้อจำกัดเชิงมาตรการ ประกอบด้วย ข้อจำกัดด้านหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน ได้แก่ การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับอนุญาตทำให้ชุมชนยังไม่มีบทบาทในการบริหารจัดการที่ดินเท่าที่ควร การกำหนดระยะเวลาการอนุญาตกับปัญหาความมั่นคงในการถือครองที่ดิน หลักเกณฑ์เรื่องความยากไร้ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง หลักเกณฑ์เรื่องความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้ยังระบุไว้ไม่ชัดเจน เกษตรกรไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้ ขั้นตอนการอนุญาตให้ผู้ว่าราชการเป็นขั้นตอนที่ทำให้กระบวนการจัดที่ดินมีความล่าช้า และไม่มีการกำหนดแผนที่เป็นระบบชัดเจนในการจัดการที่ดินโดยชุมชน และข้อจำกัดด้านมาตรการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด ยังไม่เห็นผลในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรม

ข้อจำกัดเชิงองค์กร ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดที่ดินและวิธีการขั้นตอนปฏิบัติที่ไม่ครบถ้วนเพียงพอ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการส่งเสริมการเกษตรในรูปแบบการพึ่งพาตนเองมากกว่าที่จะส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ปัญหาการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับจัดที่ดินโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเนื่องจากยังพบว่ามีการจัดที่ดินให้นายทุนที่เพิ่งเข้าซื้อที่ดิน ตลอดจนปัญหาการ

รวมกลุ่มหรือการมีองค์กรในระดับชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์และการกำกับติดตามที่เป็นระบบ

3) การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรวมให้ชุมชน

ตามข้อจำกัดเชิงมาตรการ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกิน 5 ด้าน ซึ่งเป็นประเด็นที่รายงานฉบับนี้มุ่งศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงแก้ไข ผลการวิเคราะห์สรุปได้ว่า

สิทธิตามหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ การปรับปรุงสิทธิการเป็นผู้รับอนุญาตตามหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นชุมชนหรือตัวแทนชุมชน ควรกำหนดบทบาทของชุมชนในการมีสิทธิการบริหารจัดการที่ดิน

ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน ได้แก่ การทบทวนคุณสมบัติเรื่องการเป็นผู้ยากไร้ และปรับปรุงคุณสมบัติเรื่องความสามารถทำประโยชน์ในที่ดิน

ระยะเวลาการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน หน่วยงานรัฐควรมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนว่าเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามหนังสืออนุญาตแล้วจะดำเนินการอย่างไร เนื่องจากมีแนวโน้มว่าผู้รับจัดที่ดินจะอาศัยอยู่ในที่ดินต่อไป

ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ การทบทวนหลักเกณฑ์ให้มีการนำที่ดินที่ได้รับจัดที่ดินไปใช้ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้อย่างครบวงจร และปรับเปลี่ยนวิธีการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด

การบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแล กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและกำกับดูแล

4) แนวทางการสร้างแรงจูงใจในการถือครองที่ดิน

อาทิ การให้เงินอุดหนุนรายปีเพื่อทำการเกษตร โดยเฉพาะการปลูกพืชผลประจำถิ่นและอาจต่อยอดไปสู่การสร้างแลนด์มาร์คเพื่อการท่องเที่ยวในชุมชน การกักเงินระยะสั้นเพื่อการเก็บเกี่ยวพืชผลระยะสั้นหรือเงินกู้ยืมหมุนเวียนที่เพียงพอจนถึงหลังการเก็บเกี่ยว โดยจัดทำโครงการสินเชื่อดอกเบี้ยอัตราพิเศษสำหรับกลุ่มผู้ที่ได้รับจัดที่ดินตามนโยบาย คทช. การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนผ่านองค์กรในชุมชน การจัดหาเครื่องมือการผลิตและการเก็บเกี่ยวโดยใช้บริการจากองค์กรชุมชน การสร้างความหลากหลายของพืชผลทางการเกษตรให้คนในพื้นที่และชุมชน และการหาตลาด เช่น การจัดหาศูนย์จัดเก็บการผลิต กำลังซื้อ การขนส่งไปยังตลาด และศูนย์ส่งเสริมการขาย

6.2 ข้อเสนอในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

จากการวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงในบทที่ 5 จึงได้นำเสนอทางเลือกการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินในด้านต่าง ๆ โดยทางเลือกดังกล่าวนี้สามารถใช้เป็นแนวทางในการทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินประเภทอื่นต่อไป เพื่อให้มีความสอดคล้องและเป็นมาตรการเดียวกัน และกรมป่าไม้อาจมีการทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินตามข้อเสนอทางเลือกดังกล่าว เพื่อเสนอต่อ คทช. เห็นชอบต่อไป

1) สิทธิตามหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน

1.1) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน

ในการให้ชุมชนหรือตัวแทนชุมชนเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตนั้น มีทางเลือกแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังนี้

ทางเลือกที่ 1 ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้รับอนุญาต ข้อดีของทางเลือกนี้ คือ ผู้รับอนุญาตเป็นตัวแทนของชุมชน มีความใกล้ชิด เข้าใจสภาพแวดล้อม ปัญหาและความต้องการของชุมชน และมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และกำหนดสิทธิการบริการจัดการการใช้ที่ดินโดยชุมชนไว้อย่างชัดเจน โดยให้ชุมชนกำหนดกฎ ระเบียบ กติกาการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน และกำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น

ทางเลือกที่ 2 ควรให้กลุ่มวิสาหกิจชุมชนหรือกลุ่มสหกรณ์หรือกลุ่มราษฎรเป็นผู้รับอนุญาต ข้อดีของทางเลือกนี้ คือ ชุมชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินและเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2563 คือจะต้องรวมตัวกันเกิน 10 คน และต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งได้รับการรับรองจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหน่วยงานราชการอื่น แนวทางเลือกนี้มีข้อจำกัดว่าการที่ชุมชนจะต้องจัดตั้งเป็นนิติบุคคลไม่ได้สะท้อนถึงหลักการที่แท้จริงในการรับรองสิทธิของชุมชน และกำหนดให้กลุ่มดังกล่าว จัดทำกฎ ระเบียบ กติกาการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน เพื่อประกอบการขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดิน

ทางเลือกที่ 3 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อรับรองสิทธิของชุมชนในการได้รับอนุญาตในนามของชุมชน การแก้ไขกฎหมายแม่บทมีข้อดีคือสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิชุมชนได้อย่างครอบคลุมและชัดเจนทั้งในเรื่องการรับอนุญาตและสิทธิในการบริหารจัดการที่ดิน แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาในการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

ดังนั้น ในระยะแรกจึงควรพิจารณาใช้แนวทางเลือกที่ 1 หรือ 2 เนื่องจากปรับปรุงเพียงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินเท่านั้น โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย และในระยะยาวเมื่อชุมชนมีประสบการณ์และสามารถบริหารจัดการที่ดินร่วมกันได้แล้วอาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ต่อไป

1.2) สิทธิการบริหารจัดการที่ดิน

ควรมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ชุมชนต้องมีแนวทางหรือแผนงานในการจัดการที่ดินร่วมกันอย่างเป็นระบบ เช่น ฐานข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยคำนึงถึงการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากไร้ แผนการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชน วิธีดำเนินการกับที่ดินที่ปล่อยทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์และการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ การตรวจตราการปฏิบัติตามกฎหมายและการรายงานต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

รูปแบบการจัดทำแนวทางหรือแผนงานการจัดที่ดินดังกล่าวควรสอดคล้องกับแนวทางเลือกเกี่ยวกับผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่นำเสนอข้างต้น กล่าวคือ การจัดทำในรูปแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่น การจัดทำโดยกลุ่มกลุ่มวิสาหกิจชุมชนหรือกลุ่มสหกรณ์หรือกลุ่มราษฎร หรือโดยชุมชนเพื่อประกอบการขอรับอนุญาต

2) ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน

การจัดที่ดินให้ความสำคัญกับผู้ครอบครองอยู่เดิมและประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออยู่อาศัยบนที่ดินเป็นหลัก ในขณะที่การแก้ไขปัญหาความยากไร้ นั้น นโยบายนี้มุ่งเน้นที่การส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด ดังนั้น จึงเสนอให้มีการทบทวนคุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับจัดที่ดิน และมีทางเลือกในการดำเนินการดังนี้

ทางเลือกที่ 1 ปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน 2 เรื่อง คือ (1) ยกเลิกคุณสมบัติเรื่องการเป็นผู้อยากไร้ไม่มีที่ทำกินและ/หรือที่อยู่อาศัย หรือมีรายได้ต่อปีไม่เกิน 30,000 บาท/คน และ (2) ปรับปรุงคุณสมบัติเรื่องการมีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดิน โดยเปลี่ยนเป็น “เป็นเกษตรกรที่มีความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างประสิทธิภาพภายใต้ข้อกำหนดของทรัพยากร” ทั้งนี้ ในการพิจารณาคณะสมบัติ ควรกำหนดเงื่อนไขในการขอรับการจัดที่ดินให้เกษตรกรจะต้องจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบการพิจารณาด้วย ข้อดีของแนวทางนี้ ได้มีการทบทวนหลักเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน และเน้นถึงจุดมุ่งหมายของนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน เพื่อต้องการให้คนหลุดพ้นจากความยากจนโดยการพัฒนาศักยภาพด้านการทำการเกษตรของคนในชุมชน

ทางเลือกที่ 2 ไม่จำเป็นต้องปรับปรุงคุณสมบัติใด เนื่องจากการจัดที่ดินในปัจจุบันโดยสภาพความเป็นจริงจะพิจารณาจัดให้แก่ผู้ครอบครองอยู่เดิมหรือผู้ที่ถูกผลักดันและอพยพออกจากพื้นที่ป่าอยู่แล้วโดยไม่ต้องพิจารณาคณะสมบัติ หรือหากกรณีเป็นผู้ถือครองรายใหม่หรือมีการเปลี่ยนมือซึ่งต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติ ก็

อาจได้รับการผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะรายอยู่แล้วซึ่งในความเป็นจริงหากผู้ใหญ่บ้านให้การรับรองก็อาจพิจารณาผ่อนผันให้ได้ ข้อดีสำหรับทางเลือกนี้คือไม่จำเป็นต้องมีการทบทวนคุณสมบัติหรือข้อกำหนดใหม่ แต่มีข้อสังเกตว่าการที่หน่วยงานของรัฐไม่มีการทบทวนคุณสมบัติดังกล่าวซึ่งใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้วซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันอาจขัดกับหลักนิติธรรมหรือไม่

3) ระยะเวลาการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน

ขณะที่หนังสืออนุญาตมีกำหนดระยะเวลา 30 ปี แต่มีแนวโน้มว่าผู้ที่ครอบครองที่ดินรวมถึงทายาทจะทำประโยชน์และอยู่อาศัยในที่ดินนั้นตลอดไป เนื่องจากเป็นชุมชนดั้งเดิมและประกอบอาชีพเกษตรกรรมในพื้นที่อยู่แล้ว ดังนั้น หน่วยงานรัฐจึงควรมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน ดังนี้

ทางเลือกที่ 1 ให้สิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์เป็นการถาวรโดยต่ออายุการอนุญาตไปเรื่อย ๆ (เว้นแต่จะปฏิบัติผิดเงื่อนไขการใช้ที่ดิน) โดยไม่ต้องชำระค่าตอบแทน เนื่องจากการอนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัด จังหวัดต้องมีหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียม และจังหวัดไม่มีอำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมส่วนนี้จากผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน

ทางเลือกที่ 2 ให้สิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์เป็นการถาวรโดยต่ออายุการอนุญาตไปเรื่อย ๆ (เว้นแต่จะปฏิบัติผิดเงื่อนไขการใช้ที่ดิน) โดยให้มีการชำระค่าตอบแทนการใช้ที่ดิน ซึ่งทางเลือกนี้ ผู้รับจัดที่ดินไม่ขัดข้องที่จะต้องชำระค่าตอบแทนเนื่องจากหลักการการชำระเงินดังกล่าวถือเป็นเอกสารอย่างหนึ่งในการยืนยันสิทธิของตน และเห็นว่าเอกสารสิทธิประเภทอื่นก็ต้องชำระค่าธรรมเนียมหรือภาษีเช่นเดียวกัน จึงเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ทั้งในแง่เชิงสังคมและเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐที่สามารถนำค่าตอบแทนนั้นกลับมาพัฒนาพื้นที่ได้ด้วย อย่างไรก็ตามทางเลือกนี้ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในเรื่องผู้ที่ได้รับอนุญาต โดยให้กลุ่มที่ชุมชนจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลเป็นผู้รับอนุญาตได้โดยกลุ่มเก็บค่าตอบแทนการใช้ที่ดินจากสมาชิกที่ได้รับจัดที่ดินเพื่อชำระค่าธรรมเนียมแก่กรมป่าไม้ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับอนุญาต และออกข้อบัญญัติในการเก็บค่าตอบแทนจากผู้รับจัดที่ดินในชุมชนเพื่อชำระค่าตอบแทนแก่กรมป่าไม้

4) ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ควรให้มีการนำที่ดินที่ได้รับจัดที่ดินไปใช้ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้อย่างครบวงจร เช่น จัดการท่องเที่ยวเชิงเกษตร จัดพื้นที่ให้วางขายสินค้าทางการเกษตร เป็นต้น ขณะที่นโยบายส่งเสริมการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในการทำการเกษตร แต่มีได้ระบุว่าครอบคลุมถึงกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรหรือไม่เพียงใด จึงเสนอทางเลือกเพื่อการดำเนินการ ดังนี้

ทางเลือกที่ 1 ควรพิจารณาปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยกำหนดให้สามารถนำที่ดินไปใช้เพื่อทำการเกษตร เพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การท่องเที่ยวเกษตรวิถีชุมชน และกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ โดยจะต้องมีการจัดทำแผนเพื่อการนำที่ดินที่ได้รับจัดไปใช้เพื่อประโยชน์ในด้าน

ดังกล่าว เช่นเดียวกับข้อเสนอที่ให้มีการจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพิจารณาศักยภาพของผู้ได้รับการจัดที่ดิน ตามที่นำเสนอไว้ในข้อ 2) ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน ข้างต้น

ทางเลือกที่ 2 ไม่มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่อาจมีแนวทางในการนำที่ดินในชุมชนที่จัดที่ดินไปแล้วแต่ถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์กลับมาใช้ประโยชน์เพื่อชุมชนในลักษณะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้ โดยไม่ต้องนำไปจัดให้กับสมาชิกชุมชนรายใดรายหนึ่งอีก

นอกจากนี้ ควรปรับเปลี่ยนวิธีการส่งเสริมการพึ่งพาตนเองเป็นการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและการตลาดอย่างครบวงจร ควรเปลี่ยนวิธีการจากการสอบถามความต้องการเป็นการศึกษาถึงความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมของพื้นที่ วิถีชีวิต และสังคม ตามหลักภูมิสังคม และหน่วยงานของรัฐอาจให้ความช่วยเหลือโดยการเป็นพี่เลี้ยงในการแนะนำให้เกษตรกรเข้าใจถึงหลักการในการพัฒนาหรือยกระดับการทำเกษตรกรแบบเดิมให้มีมูลค่ามากขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการควรเป็นหน่วยงานที่มีความเข้าใจพื้นที่และเป็นหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของโครงการและงบประมาณที่ได้รับ

5) การบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแล

ตามหลักเกณฑ์ปัจจุบันการบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแลดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก โดยชุมชนไม่มีบทบาทและมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการหรือกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการเพื่ออาจทำให้การบริหารจัดการและการกำกับดูแลขาดประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับหลักการของนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแลโดยชุมชนอย่างเป็นทางการและกำหนดบทบาทหน้าที่ของชุมชนในการร่วมมือและประสานการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยมีทางเลือกการดำเนินการ ดังนี้

ทางเลือกที่ 1 กำหนดบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผู้ได้รับจัดที่ดินในชุมชน ในการจัดทำกฎกติกาการบริหารจัดการที่ดิน และกำหนดบทบาทหน้าที่ของชุมชนในการร่วมมือและประสานการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ได้รับอนุญาต ซึ่งทางเลือกนี้อาจมีความขัดแย้งกันในแง่ที่ว่า การพิจารณาการได้รับจัดที่ดินพิจารณาเป็นรายปัจเจกบุคคล มิได้พิจารณาถึงความมีอยู่และความสัมพันธ์กันของสมาชิกในชุมชน ดังนั้น การกำหนดให้ร่วมกันกำหนดกติกาในเรื่องนี้อาจเป็นไปได้ยาก

ทางเลือกที่ 2 ปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินได้เปลี่ยนแปลงให้ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ได้รับอนุญาต พร้อมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผู้ได้รับจัดที่ดินในชุมชน ในการจัดทำกฎกติกาการบริหารจัดการที่ดิน และกำหนดบทบาทหน้าที่ของชุมชนในการร่วมมือและประสานการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน ทางเลือกนี้ มีข้อดีคือ คนในชุมชนมีความรู้สึกร่วมในการบริหารจัดการมากกว่าทางเลือกที่ 1

6.3 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

(1) คทช. ควรเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของประเภทต่าง ๆ และปัญหาการทับซ้อนของที่ดินของรัฐตามนโยบาย one map เพื่อให้สามารถดำเนินการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของคทช. ได้อย่างเต็มที่ และไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการได้รับสิทธิตามนโยบายดังกล่าว

(2) คทช. โดยคณะกรรมการจัดที่ดิน ควรพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง เช่น การตกทอดแก่ทายาท การเรียกคืนที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ เป็นต้น

(3) คทช. โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ควรมีบทบาทเชิงรุกในการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง และหน่วยงานที่จะช่วยสนับสนุนการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดให้แก่เกษตรกรที่ได้รับจัดที่ดิน

6.4 ข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานต่อไป

เนื่องจากประเภทที่ดินที่จะนำมาจัดที่ทำกินให้ชุมชนตามนโยบาย คทช. มีจำนวน 6 ประเภท ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลน ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินสงวนเพื่อกิจการนิคมในนิคมสร้างตนเอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการจัดที่ทำกินให้ชุมชนที่แตกต่างกันตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อกำหนดของหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ ดังนั้น การที่จะพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนที่เป็นมาตรฐานสำหรับที่ดินของรัฐทุกประเภทดังกล่าวจึงต้องทำการศึกษาข้อจำกัดและอุปสรรค รวมทั้งวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินของรัฐแต่ละประเภทเสียก่อน

การศึกษานี้ ได้ทำการศึกษาข้อจำกัดเฉพาะที่ดินประเภทที่ป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้จึงยังมีประเด็นที่สมควรต้องดำเนินการต่อไป ตามข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) ควรศึกษาเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรให้ชุมชนในพื้นที่ป่าชายเลน ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินสงวนเพื่อกิจการนิคมในนิคมสร้างตนเอง เพื่อให้ทราบถึงข้อจำกัดและอุปสรรค รวมทั้งวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินของรัฐแต่ละประเภท

(2) เมื่อทำการศึกษาตามข้อ (1) ครบทุกประเภทที่ดินแล้ว จึงควรพิจารณาจัดทำหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางเพื่อใช้สำหรับการจัดที่ดินทุกประเภท ทั้งนี้ เมื่อได้ข้อสรุปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วอาจจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกัน

บรรณานุกรม

- กลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลิตผลเกษตรกรรม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. พุทธศักราช 2552. รายงานผลการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร.
- กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.). กันยายน 2563. รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ ความยากจนและเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2562. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. 2550. สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- คณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน. 2520. รายงานหลักการเบื้องต้น. คณะกรรมการฯ แต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 108/2520 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2520.
- คณะวนศาสตร์. 2528. ผลกระทบโครงการ สทก. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- คณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการด้านโครงสร้างการบริหาร. 2525. สรุปปัญหาโครงสร้างการบริหารการจัดที่ดินของรัฐและแนวทางการแก้ไข. คณะอนุกรรมการที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ.
- คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง. 2550. หลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ธรรมนิติย์ สุมนัตกุล. กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ (LAW AND ECONOMICS): กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน กฎหมายสัญญา กฎหมายละเมิดและกฎหมายสิ่งแวดล้อม, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ความรู้เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เล่ม 2.
- ฉันทภัทร โคตรสิงห์. 2557. การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ. หลักสูตรการบริหารการพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. วารสารพัฒนาสังคม ปีที่ 16 ฉบับที่ 1/2557.
- ปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ. กรกฎาคม 2554. รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต”. สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.). พุทธศักราช 2563. คู่มือ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ.

- มาโนช สุขสังข์. 2557. **มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85(2).** วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (2557), 1 มกราคม - 30 มิถุนายน 2557. หน้า 42-43.
- มูลนิธิสถาบันที่ดิน. มีนาคม 2544. **รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด”.** ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- รัชนี โปธิแทน และคณะ. ธันวาคม 2562. **รายงานศึกษานโยบาย กฎหมาย และสถานการณ์ การถือที่ดินป่าไม้ของเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ.** ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า ประเทศไทย. พิมพ์ครั้งแรก พิมพ์ที่: บริษัท ไฮสปีท เลเซอร์ปริ้นท์ จำกัด.
- วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ. 2543. **รายงานฉบับสมบูรณ์ “การศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด”.** สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- วิชช์ จีระแพทย์. 2553. **มองย้อนแนวคิดสิทธิชุมชนของไทย.** จุฬานิติ พ.ศ. - มิ.ย. 53.
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2563. **ข้อมูลและแนวทางการตรวจราชการแบบบูรณาการในภาพรวมของผู้ตรวจราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ประเด็นนโยบายสำคัญ: การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน.** สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักตรวจราชการ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ปี 2561.** เข้าถึงข้อมูลที่ www.nesdc.go.th.
- โสภณ ชมชาญ และคณะ. พฤศจิกายน 2558. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน: ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”.** สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ศูนย์บริหารวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ธันวาคม 2562. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน.** ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. เสนอต่อกองยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสตร์พยากรณ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. มกราคม 2547. **รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาเพื่อปรับรูปคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.).**
- อภิชัย พันธเสน. 2544. **พุทธเศรษฐศาสตร์ : វិវឌ្ឍនាការ ពុម្ពភ្នំ และการประยุกต์กับเศรษฐศาสตร์สาขาต่างๆ.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : อัมรินทร์การพิมพ์.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. หนังสือ “กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร”. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ISBN 978-974-03-3290-9 หน้า 79-81

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. 2547. รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน”. ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. 2549. รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน”. ภายใต้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ เสนอต่อ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. กันยายน 2550. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม, ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. มิถุนายน 2561. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาแนวทางการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน. ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

_____บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 237/2553)

Elinor Ostrom. 1990. “Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action”. Cambridge University Press.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. Types of incentive and discussion of main elements. Available at: <https://www.fao.org>.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แบบฟอร์มสรุปผลงานวิจัย/โครงการวิจัย 1 หน้ากระดาษ A4 (สำหรับประชาสัมพันธ์)

1. ชื่อโครงการ (ภาษาไทย) การศึกษาเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ.....

(ภาษาอังกฤษ) The study for reviewing criteria on allocation of agriculture land to the community in the national reserved forest.....

2. ชื่อ - นามสกุล นักวิจัย (ภาษาไทย) 1. นางสาวภาวิณี อุดมใหม่.....

2. นางสาวธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกษตร.....

3. นางสาวใบตอง รัตนขจิตวงศ์.....

(ภาษาอังกฤษ) 1. Miss Pawinee Udommai.....

2. Miss Thanthip Srisuwannaket.....

3. Miss Baitong Rattanakhajitwong.....

3. ที่อยู่ติดต่อได้ 24/23 หมู่บ้านอารียา เดอะวิลเลจ รังสิต-วงแหวน หมู่ที่ 1 ตำบลลาดสวาย อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี 12150 เบอร์โทรศัพท์: 096 998 1661 Email: Udommai.laywer@gmail.com.....

4. ชื่อหน่วยงาน -.....

5. ปี พ.ศ. ที่ดำเนินการเสร็จ พ.ศ. 2564.....

6. คำค้น การจัดที่ดินทำกิน/คทช./การเกษตรกรรม/ที่ดิน/ที่ป่า/ป่าสงวนแห่งชาติ.....

Keywords Allocation...of...Land/National...Land...Policy...Committee/Agriculture/Land/Forest Land/National Reserved Forest.....

7. อ้างอิง -.....

8. รูปภาพ หรือภาพเคลื่อนไหว -.....

9. คำอธิบาย 1 หน้ากระดาษ A4

..... การศึกษาวิจัยนี้ มุ่งศึกษาหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน รวมถึงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง สภาพข้อเท็จจริง ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชน ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อทำการวิเคราะห์ข้อจำกัดและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายและเสนอแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน.....

..... จากการประเมินการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว พบว่ารูปแบบการจัดที่ดินแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์นั้นมีความเหมาะสม แต่ยังมีปัญหาในนโยบายไปปฏิบัติทั้งในด้านการขาดความพร้อมด้านที่ดินที่จะ

นำมาจัด หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน หน่วยงานของรัฐ และเกษตรกร กระบวนการดำเนินงานมีความล่าช้าและไม่เหมาะสมกับแนวทางตามนโยบาย การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้.....

.....การศึกษาชี้ให้เห็นว่าควรมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คือ ประการที่หนึ่ง สิทธิในที่ดินควรเป็นของชุมชนอย่างแท้จริง โดยในระยะแรกอาจอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ในระยะยาวควรมีการทบทวนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อรับรองสิทธิชุมชนหรือให้มีการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ รวมทั้งควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้ชุมชนต้องมีแนวทางหรือแผนงานในการจัดการที่ดินร่วมกันอย่างเป็นระบบ ประการที่สอง กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับการจัดที่ดิน โดยพิจารณาถึงความเป็นเกษตรกรที่มีความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างประสิทธิภาพภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร ประการที่สาม ให้สามารถนำไปใช้ในการทำกิจการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรที่ดำเนินการโดยชุมชนและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม และปรับเปลี่ยนวิธีการส่งเสริมการพึ่งพาตนเองเป็นการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและการตลาดอย่างครบวงจร ประการที่สี่ ควรอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างฉาบฉวย ไม่ปฏิบัติฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมค่าตอบแทนอย่างเหมาะสมเมื่อเทียบกับค่าตอบแทนการใช้ที่ดินในที่ดินประเภทอื่นและสิทธิที่จะได้รับ และประการที่ห้า ควรกำหนดบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและการกำกับดูแล.....

ภาคผนวก ข

แบบฟอร์มสรุปผลงานวิจัย/โครงการวิจัย 5 บรรทัด

(สำหรับเผยแพร่ในระบบ EXPLORE ผ่านทางเว็บไซต์ www.thai-explore.net)

1. ชื่อโครงการ (ภาษาไทย) การศึกษาเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ.....

(ภาษาอังกฤษ) The study for reviewing criteria on allocation of agriculture land to the community in the national reserved forest.....

2. ชื่อ - นามสกุล นักวิจัย (ภาษาไทย) 1. นางสาวภาวิณี อุดมใหม่.....

2. นางสาวธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ.....

3. นางสาวใบตอง รัตนขจิตวงศ์.....

(ภาษาอังกฤษ) 1. Miss Pawinee Udommai.....

2. Miss Thanthip Srisuwannaket.....

3. Miss Baitong Rattanakhajitwong.....

3. ที่อยู่ติดต่อได้ 24/23 หมู่บ้านอารีญา เดอะวิลเลจ รังสิต-วงแหวน หมู่ที่ 1 ตำบลลาดสวาย อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี 12150 เบอร์โทรศัพท์: 096 998 1661 Email: Udommai.laywer@gmail.com.....

4. ชื่อหน่วยงาน -.....

5. ปี พ.ศ. ที่ดำเนินการเสร็จ พ.ศ. 2564.....

6. คำค้น การจัดที่ดินทำกิน/คทช./การเกษตรกรรม/ที่ดิน/ที่ป่า/ป่าสงวนแห่งชาติ.....

Keywords Allocation of Land/National Land Policy Committee/Agriculture/Land/Forest Land/National Reserved Forest.....

7. อ้างอิง -.....

8. รูปภาพ หรือภาพเคลื่อนไหว -.....

9. คำอธิบาย 5 บรรทัด

การศึกษานี้เสนอให้ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยจัดที่ดินให้เกษตรกรที่มีความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร ควรให้นำที่ดินไปใช้ในการทำกิจการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเกษตรที่ดำเนินการโดยชุมชนและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ควรออกหนังสืออนุญาตให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและในระยะยาวควรทบทวนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อรับรองสิทธิชุมชนหรือให้มีการรวมกลุ่มเกษตรกร ควรอนุญาตให้ชุมชนใช้

ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างถาวรหากไม่ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดค่าตอบแทนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม และควรกำหนดบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและการกำกับดูแล.....

10. สรุปงานวิจัยในรูปแบบ info graphic โดยให้มีตราสัญลักษณ์ของ วช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....
.....เอกสาร info graphic ปรากฏตามเอกสารที่แนบมาด้วยนี้.....

11. นำเข้าข้อมูลสรุปผลงานวิจัย/โครงการ 5 บรรทัด ในระบบ EXPLORE ผ่านทางเว็บไซต์ www.thai-explore.net

โครงการวิจัย การศึกษาเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ



โดย ภาวิณี อุดมใหม่ อารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ และใบทอง รัตนจิตทวงศ์

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก

สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ประจำปีงบประมาณ 2563

วัตถุประสงค์ของโครงการ

วิเคราะห์ข้อจำกัดและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเสนอแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

ผลการศึกษา

รูปแบบการจัดที่ดินแบบแปลงรวมโดยไม่ใช้กรรมสิทธิ์นั้นมีความเหมาะสม แต่ยังมีปัญหาไปขยับขยายไปปฏิบัติทั้งในด้านการขาดความพร้อมด้านที่ดินที่จะนำมาจัด หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน หน่วยงานของรัฐ และเกษตรกร กระบวนการดำเนินงานมีความล่าช้าและไม่เหมาะสมกับแนวทางตามนโยบาย การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้



ข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

- สิทธิในที่ดินควรเป็นของชุมชนอย่างแท้จริง โดยในระยะแรกอาจอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ในระยะยาวควรมีการทบทวนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อรับรองสิทธิชุมชน หรือให้มีการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ รวมทั้งควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้ชุมชนต้องมีแนวทางหรือแผนงานในการจัดการที่ดินร่วมกับอย่างเป็นระบบ
- กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับการจัดที่ดิน โดยพิจารณาถึงความเป็นเกษตรกรที่มีความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร

- ให้สามารถนำที่ดินไปใช้เพื่อกิจการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรที่ดำเนินการโดยชุมชนและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม และปรับเปลี่ยนวิธีการส่งเสริมการพึ่งพาตนเองเป็นการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและการตลาดอย่างครบวงจร
- ควรอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างถาวร หากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดและกำหนดอัตราการใช้ค่าตอบแทนอย่างเหมาะสมเมื่อเทียบกับค่าตอบแทนการใช้ที่ดินในประเภทอื่นและสิทธิที่จะได้รับ
- ควรกำหนดบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและการกำกับดูแล



ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

- ดทช. ควรเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินและปัญหาการทับซ้อนของที่ดินเพื่อให้สามารถดำเนินการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของ ดทช. ได้อย่างเต็มที่
- ดทช. โดยคณะกรรมการจัดที่ดิน ควรพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง เช่น การตกทอดแก่ทายาท การเรียกคืนที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ เป็นต้น
- ดทช. โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ควรพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง เช่น การตกทอดแก่ทายาท การเรียกคืนที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ เป็นต้น

รายชื่อคณะผู้วิจัย

1. นางสาวภาวิณี อุดมใหม่ นักวิจัยหัวหน้าโครงการ

ตำแหน่ง/หน่วยงานที่สังกัด: นักวิจัยอิสระ

ที่อยู่: เลขที่ 24/23 หมู่ 1 ตำบลลาดสวาย อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี 12150

โทรศัพท์: 096 998 1661

E-mail: Udommai.lawer@gmail.com

2. นางสาวธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ นักวิจัยร่วมโครงการ

ตำแหน่ง/หน่วยงานที่สังกัด: นักวิจัย ฝ่ายแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ที่อยู่: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) 565 ซอยรามคำแหง 39 (เทพลีลา)

เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์: 084 041 7992

E-mail: Thanthip_sr@tdri.or.th

3. นางสาวไบตอง รัตนขจิตวงศ์ นักวิจัยร่วมโครงการ

ตำแหน่ง/หน่วยงานที่สังกัด: เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ที่อยู่: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5

เลขที่ 120 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

โทรศัพท์: 084 656 0701

E-mail: baitong@ombudsman.go.th

4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่ปรึกษาโครงการ

ตำแหน่ง/หน่วยงานที่สังกัด: ผู้ประสานงาน ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน (Land Policy Study Forum) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) /ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ(สทช.)

ที่อยู่: ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน (Land Policy Study Forum) เลขที่ 72/372 พาร์คแกลเลอรีซอย 7 ถนนรัตนานิเบศร์ตำบลบางกระสอ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี11000

โทรศัพท์: 081 612 6922

E-mail: eathipol@gmail.com