

ผลการดำเนินโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.)

กรณีศึกษาพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

**The Results of Land Allocation Project Implementation for Communities
in Accordance with The Government Policy: A Case Study
of Agricultural Land Reform Areas**

ธนสาร ธรรมสอน

ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

Tanasan Thammasorn

Advisor to Deputy Minister of Agriculture and Cooperatives

E-mail: dr.tanasan@gmail.com

บทคัดย่อ

การแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาราษฎรไม่มีที่ดินทำกินเป็นภารกิจหลักของทุกรัฐบาลที่ผ่านมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 9 เป็นต้นมาจึงเน้นการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน และการลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ในรัฐบาลปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการจัดการด้านทรัพยากรที่ดินของประเทศโดยรวม การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) กรณีศึกษาพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเน้นใน 3 ประเด็นหลักคือ นโยบายรัฐบาล โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) และการดำเนินงานโครงการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การศึกษาเป็นรูปแบบการศึกษาเอกสารเป็นหลัก รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิเป็นหลักสืบค้นจากหลายแหล่ง เช่นหนังสือ วารสาร งานวิจัย รายงานการประชุม และเอกสารทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น โดยทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ด้วยการจำแนกหมวดหมู่ เนื้อหา และนำเสนอในรูปแบบเนื้อความบรรยาย และภาพประกอบคำบรรยาย

ผลการศึกษาพบว่า การจัดที่ดินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) ถือเป็นนวัตกรรมใหม่ในการจัดที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรเพราะที่ผ่านมาเกือบทั้งหมดของ ส.ป.ก.จัดแบบปัจเจกบุคคล อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวตอบสนองตรงตามความต้องการของหน่วยงาน และนโยบายของรัฐได้เป็นอย่างดี แต่ก็มีข้อจำกัดที่การดำเนินการได้ไม่มากพอกตามความต้องการของราษฎร ในตัวโครงการแม้ว่าจะมีทั้งระดับนโยบาย และระดับขับเคลื่อนในส่วนภูมิภาคแต่ก็มีการสอดรับกันเป็นอย่างดี เพราะพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.2562 ให้อำนาจ

* วันที่รับบทความ: 28 กุมภาพันธ์ 2564; วันแก้ไขบทความ 1 เมษายน 2564; วันตอบรับบทความ: 4 เมษายน 2564

Received: February 28, 2021; Revised: April 1, 2021; Accepted: April 4, 2021

หน่วยงานเจ้าของพื้นที่ได้ดำเนินการภายใต้กฎหมายของตนเอง การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถจัดที่ดินให้เกษตรกรได้ 8 จังหวัด 21 พื้นที่ 13 สหกรณ์ เกษตรกรจำนวน 1,490 ราย และอยู่ระหว่างการดำเนินการอีก 5 จังหวัด อย่างไรก็ตามยังมีภารกิจที่ ส.ป.ก.ต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วคือการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน และการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้เกษตรกร นอกจากนี้โจทย์ใหญ่ที่ท้าทาย ส.ป.ก. คือจะจัดหาที่ดินอย่างไรให้เพียงพอกับความต้องการของราษฎรที่ยากจนที่ขึ้นทะเบียนรอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล

คำสำคัญ: การจัดที่ดินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล; การจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร; การกระจายสิทธิการถือครอง

Abstracts

Solving the problems of poverty and landless people is a main mission of every government. From the Ninth to the Twelfth National Economic and Social Development Plan, increasing land rights distribution and reducing land ownership inequality have been emphasized. The present government then enacted the act of the national land policy committee B.E. 2562 to solve land resource management of Thailand.

This study aimed to examine a land allocation project for communities in accordance with the government policy: a case study of agricultural land reform area, emphasizing three main aspects, which were a government policy, the land allocation project implementation of Agricultural Land Reform Office (ALRO). Documentary research methods were conducted using secondary data collection from various sources such as books, journals, research papers, meeting reports, and online documents. A qualitative study was also performed using content analysis to classify data. Descriptive details with flow charts and infographic were presented.

The findings showed that this land allocation project was innovation of ALRO to allocate land to farmer institutes as previously ALRO mainly allocated land to individual farmers. Although this project well met the needs of ALRO and the government policy, the project operation was slow and could not meet people's demands. In spite of having the project implementation at a policy level and a regional level, the project operation at both levels was harmoniously performed because the National Land Policy Committee Act, B.E. 2562 (2019) let organizations exercise their own power given under their own Acts. For the project implementation of ALRO, land plots were allocate to 1,490 farmers of 13 cooperatives in 21 areas of 8 provinces while allocation of land plots of 5 provinces has been in still ongoing process. However, ALRO urgently needed to complete infrastructure development and farming career promotion for building farmers' copacity. And more importantly, ALRO had to figure out how to provide greater access to land for the poor who resitered for land contribution.

Keywords: National Land Policy Council; Cooperative Land Distribution; Land Rights Distribution

บทนำ

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

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานในโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 1) ด้านความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล 2) ประสิทธิภาพของโครงการจัดที่ดินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) และ 3) ประสิทธิภาพของการดำเนินการภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ระเบียบวิธีการศึกษา เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) รวบรวมข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และนำเสนอในรูปแบบการบรรยายเป็นหลัก

นโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรดิน

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยการบริหารจัดการทรัพยากรดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดมีมาในทุกรัฐบาล ล่าสุด คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ที่ผ่านมา กล่าวถึงการแก้ไขการบริหารจัดการทรัพยากรดินไว้ 2 ด้าน ได้แก่ ด้านที่ 3 ที่เน้นการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสเข้าถึงบริการของรัฐ และด้านที่ 9 ที่เน้นการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยหลักการแล้วรัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาพื้นฐานของประเทศเกี่ยวกับทรัพยากรดินใน 2 ประเด็น คือ การกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกในที่ดินของรัฐ

นโยบายการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศไทยได้ปรากฏชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช), 2554, 2559 : 22) ที่ระบุไว้ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ในยุทธศาสตร์ที่ 2 “การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม” โดยวางไว้ในข้อ 3 แนวทางในการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้ ข้อ 3.1 เพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพรัฐ

และมีอาชีพ 3.1.3 สร้างโอกาสในการมีที่ดินทำกินของตนเองและยกระดับรายได้ โดยรัฐเข้าไปสนับสนุนการมีที่ดินทำกินอย่างยั่งยืนในรูปแบบที่ครบวงจร ตั้งแต่การจัดสรรที่ดินทำกินอย่างมีเงื่อนไขเพื่อป้องกันการเปลี่ยนมือผู้ ได้รับการจัดสรรที่ดินให้แก่กลุ่มคนจน ในภาคเกษตรที่ไร้ที่ดินทำกิน การพัฒนาทักษะความชำนาญ การจัดสรรเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพอย่างทั่วถึง การขยายโอกาสในการเข้าถึงข่าวสาร สารสนเทศและองค์ความรู้ ในการประกอบอาชีพและการสนับสนุนด้านการตลาด ตลอดจนส่งเสริมทักษะการบริหารเงินเพื่อให้สามารถจัดการรายได้ เงินทุน และหนี้สินอย่างมีประสิทธิภาพ และสนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่จะช่วยให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินและมีที่อยู่อาศัย

3.1.4 กำหนดนโยบายการคลังเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนที่มี รายได้น้อยให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน และปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนปรับโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเชิงบูรณาการและเชิงพื้นที่ที่มีการกำหนดเป้าหมายเพื่อลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมควบคู่ไปกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ (สศช. , 2559 : 30) ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ระบุไว้เกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดิน ดังนี้ ข้อ 4.1 การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ 4.1.3 กระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร โดยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินของประชาชน รับรองสิทธิชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์อย่างเป็นธรรม และกระจายการถือครองที่ดินในขนาดที่เหมาะสมต่อการประกอบอาชีพ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ปรับระบบเอกสารสิทธิ์การถือครองที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ไม่มียากเป็นกรรมสิทธิ์ใช้เป็นหลักฐานประกอบการขอพิจารณาสินเชื่อกับสถาบันการเงินได้ รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะเพื่อการประกอบอาชีพสำหรับประชาชน เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเป็นธรรมและมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง (สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2561 : 41) ตามภาพที่ 1 ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเป็นหลักการพื้นฐานในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย เพื่อกระจายที่ดินไปให้เกษตรกรถือครองและใช้ในการประกอบอาชีพโดยเท่าเทียมกัน แต่เมื่อการกระจายการถือครองที่ดินนั้นโดยตัวของมันเองไม่มีผลต่อการพัฒนาการเกษตรของประเทศโดยตรง เพราะการกระจายการถือครองที่ดินเป็นเพียงขั้นเริ่มต้นของการพัฒนาภาคเกษตรกรรม และเป็นเพียงการแก้ปัญหาเรื่องนายทุนสะสมที่ดินและช่วยจัดให้ที่ดินมีลักษณะและขนาดที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรมได้เท่านั้น เหตุนี้หากประสงค์จะพัฒนาการเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศโดยทั่วไปแล้ว จำต้องพิจารณาถึงการกระจายการถือครองที่ดินให้สอดคล้องกับระบบโครงสร้างการเกษตรในประเทศ และต้องสอดคล้องกับนโยบายในการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมด้วย (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2530 : 11)



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

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2561 : 69

มานิช สุขสังข์ (ม.ป.ป. : 35-54) กล่าวถึงผลการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85(2) พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของไทยมีหลายฉบับ อาทิ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เป็นต้น ทั้งนี้ กฎหมายแต่ละฉบับยังมีปัญหาในการบังคับใช้ การตีความ และการอุดช่องว่างของกฎหมายอยู่หลายประการ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนอย่างเป็นธรรม นอกจากนั้น การศึกษาของ Weiderman (2004 : 219-238) พบว่า แม้ว่ามีองค์เกี่ยวข้องกับที่ดินมากมาย ซึ่งสอดคล้องกับที่ดินมากมายแต่ขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างน้อย ๆ ใน 3 ส่วนคือ ด้านกฎหมาย ด้านการกำหนดอุปสงค์ และพื้นฐานด้านการตลาดในการพัฒนาด้านการปฏิรูปที่ดินก็ทำให้การปฏิรูปที่ดินไม่ประสบความสำเร็จ ผู้ศึกษามองว่าการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินได้มีกฎหมายต่าง ๆ มากมายที่กำหนดไว้แต่การดำเนินงานยังไม่เป็นผลสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศยังอยู่กับนายทุนรายใหญ่ แม้รัฐจะพยายามสร้างแรงจูงใจ และมาตรการต่าง ๆ อีกทั้งกฎหมายก็มีข้อขัดแย้งกันอยู่มากทำให้อุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานตามนโยบาย การศึกษาของ Allbertus and Kaplan (2012 : 198-231) ที่ทำการศึกษถึงอุปสรรคที่มีผลต่อการกระจายการถือครองที่ดิน พบว่า เจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ที่มีอำนาจทางการเมืองเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปที่ดินขาดประสิทธิภาพ ขาดความยั่งยืน ทำให้เกิดการกระจายตัวการปฏิรูปที่ดินตามพื้นที่ต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดแรงการกระตุ้นในการปฏิวัติต่อไปด้วย

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ดินของรัฐมีในหลายกระทรวงที่กำกับดูแล แต่ถูกบุกรุกเข้าทำประโยชน์โดยราษฎร เช่นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทั้งนี้รวมทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แม้ไม่ได้เป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามโดยตรงแต่ก็เป็นการบุกรุกพื้นที่ทำกินโดยตรงในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องนี้หลายรัฐบาลพยายามจะแก้ไขให้สามารถเกิดประโยชน์กันทุกฝ่าย ในการบุกรุกที่ดินของรัฐมีมาทุกยุคสมัย จากการศึกษาของ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2535 : 24) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “วิวัฒนาการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า” ซึ่งทำให้เห็นความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยได้แบ่งเป็น 4 ยุค คือ ยุคสังคมบ้านป่า ยุคสัมปทาน ยุคพืชพาณิชย์ และยุครัฐหวงป่า ซึ่งเป็นยุคที่ภาครัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการป่าในชุมชนท้องถิ่นอย่างชัดเจน เพราะป่ามีน้อยลง เพื่อที่จะรักษาป่าไม้เอาไว้ จึงมีการกำหนดเขตป่านที่ป่าอนุรักษ์ ป่าสงวนประเภทต่าง ๆ เอาไว้เป็นของรัฐ และมีการอพยพโยกย้ายขับไล่ชุมชนออกจากพื้นที่ในบางแห่งจึงเกิดประเด็นขัดแย้งทางกฎหมายระหว่างรัฐ และประชาชนในเรื่องป่า และที่ดินจนเป็นปัญหามาถึงปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543 : 26) ที่กล่าวว่า คนจนกับนโยบายการทำให้จนของรัฐ เพราะคนจนคือ ผู้ที่ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต และการจะแก้ไขปัญหาความยากจนจะต้องแก้ไขตั้งแต่โครงสร้างในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งในเรื่องที่ดิน และป่าไม้ของรัฐที่ระบบและหน่วยงานราชการขาดการประสานงานกันทำให้ละเลยชุมชนท้องถิ่นในการใช้ประโยชน์จากป่า ตลอดจนมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนและหน่วยงานรัฐ นโยบายของรัฐคือตัวหลักที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว ประกอบกับการศึกษาของ สุริยา ดงคำ และคณะ, (2554 : 32) พบว่า สาเหตุหลักของการบุกรุกป่า คือการไม่มีที่ดินทำกินของชาวบ้าน หรือมีแต่ไม่พอที่จะทำกิน จึงต้องบุกรุกป่าเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคงทางรายได้ของครอบครัว อีกทั้งการขาดเอกสารสิทธิในที่ดินก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่เกิดการบุกรุกที่ดินในเขตป่า และที่สำคัญคือรัฐยังไม่มีมาตรการการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน สอดคล้องกับพฤษภา เครือแสง และคณะ (2562 : 22-45) กล่าวว่าปัญหาการบุกรุกที่ดินรัฐเพิ่มมากขึ้น เพราะประชาชนยากจนขาดที่ทำกิน ด้วยจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและพื้นที่ทำกินมีเท่าเดิม ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะขาดการดูแล และแก้ไขเนื่องด้วยปัจจัยหลายด้าน อาทิ เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ทางด้านกฎหมายอย่างเพียงพอ ประชาชนขาดจิตสำนึก ไม่ให้ความร่วมมือในการช่วยกันแก้ไขปัญหา โดยอ้างว่าตนมีสิทธิเพราะอาศัยอยู่ในพื้นที่มาตั้งแต่บรรพบุรุษ และที่สำคัญประชาชนไม่ทราบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน อันเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการราชการของหน่วยงานภาครัฐที่ดูแล ดังนั้นผู้ศึกษามองว่า รัฐบาลควรมีแนวทางการบริหารทรัพยากรดินแบบองค์รวม โดยหลักเพื่อปรับปรุงกฎหมายด้านทรัพยากรดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สอดคล้องกับรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ได้มีแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ.2560-2564) ภายใต้นโยบายบูรณาการการจัดที่ดินและทรัพยากรดินให้มั่นคง เพื่อเศรษฐกิจ สังคมที่มั่นคง อนุรักษ์อย่างสมดุลและยั่งยืน ภายใต้ 6 ยุทธศาสตร์ 20 กล

ยุทธ์ โดยเฉพาะในยุทธศาสตร์ที่ 5 การจัดที่ดินให้ประชาชนเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ตามภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 แผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ.2560-2564)

ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2561 : 68)

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เกิดขึ้นตามคณะรัฐมนตรี มีมติอนุมัติออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2557 เป็นต้นไป (ราชกิจจานุเบกษา, 2557 : 23) โดยมีเหตุผลความจำเป็น คือเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561 : 76) ต่อมาได้ตราเป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 โดยมีเหตุผลในการออกพระราชบัญญัตินี้คือ โดยการที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศในปัจจุบันมีกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกัน ทำ

ให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพ และไม่มีกรอบแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนาการกิจและการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สมควรให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนงานการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยบูรณาการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562 : 81) สาระสำคัญดังนี้

องค์ประกอบ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 8 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็น กรรมการและเลขานุการ รวมจำนวนทั้งสิ้น 19 คน

อำนาจหน้าที่ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.2562 มีอำนาจหน้าที่หลักในการ กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อขอความเห็นชอบต่อ คณะรัฐมนตรี การติดตามการตรวจสอบและประเมินผลกำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายถือครอง ที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบใน ลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน มีการตรา แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก กฎหมายเกี่ยวข้อง การแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ และมาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการ กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ การเชื่อมต่อระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศของที่ดินและทรัพยากรดินของ ประเทศ เพื่อการวางแผนพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ รวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

กลไกการดำเนินงาน การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล มีกลไกการดำเนินงาน 2 ระดับ ดังนี้ 1) กลไกระดับนโยบาย คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและ แผน การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และ กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบาย และแผนการบริหารจัดการที่ดินและ ทรัพยากรอย่างเหมาะสม 2) กลไกระดับการขับเคลื่อนผ่านคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบาย ที่ดินแห่งชาติ จำนวน 4 คณะ เพื่อเป็นกลไกที่ใช้ในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ดังนี้ 2.1) คณะอนุกรรมการ จัดหาที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานมีอำนาจหน้าที่ในการ สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดินที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่

อาศัย พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครอง และส่งมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินดำเนินการ 2.2) คณะกรรมการจัดที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานมีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ 2.3) คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริม พัฒนาอาชีพ และการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงภายใต้การใช้ระบบการอนุรักษ์ดิน และน้ำ โดยการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค พัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างรายได้ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุนให้สหกรณ์/ชุมชน เกิดความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ตามแนวพระราชดำริ 2.4) คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดินที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย การตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ครอบครองที่ดิน และรายชื่อผู้ยากไร้ การจัดทำแผนปฏิบัติการการจัดที่ดิน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาดให้แก่ผู้ยากไร้ การตรวจสอบหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดิน และจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ รวมทั้งการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ และการตลาด ตลอดจนการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค โดยดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562 : 87)



แผนภาพที่ 3 กลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ
ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2562 : 91)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 โดยนิยามในมาตรา 4 ให้ความหมายของ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ว่า หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต และการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น (สำนักกฎหมาย, 2549 : 24) รูปแบบการจัดที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) มีเพียงประเภทเดียว คือการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558 (กลุ่มวิชาการกฎหมาย, 2562 : 50) เท่านั้น

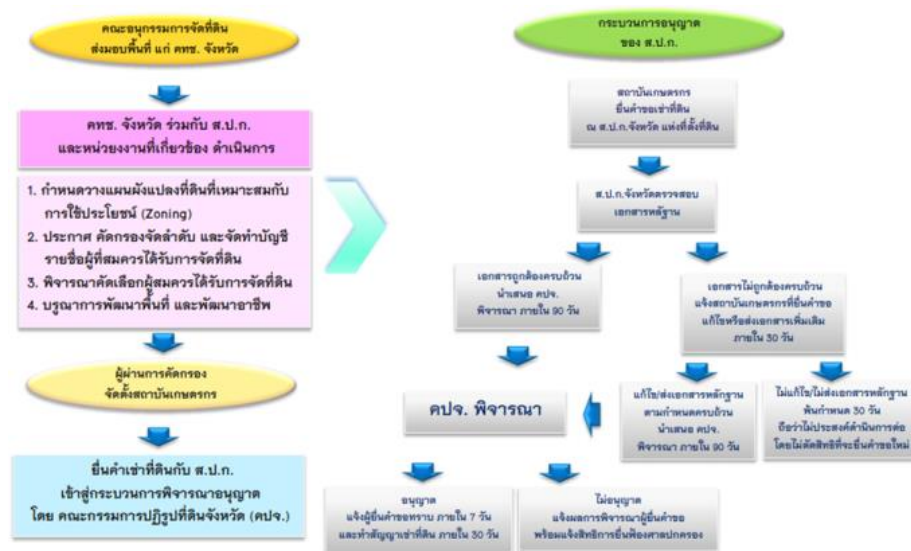
สภาพปัญหาปัจจุบันของ ส.ป.ก.

ตามเจตนารมณ์เดิมในการจัดตั้ง ส.ป.ก.ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มุ่งหวังให้ ส.ป.ก.ได้ทำหน้าที่จัดซื้อที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาจัดให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อ ซึ่งถือเป็นหลักหนึ่งในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน จึงเห็นได้ว่าในระยะแรกของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอ เพื่อเป็นการสะดวกในการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อจะได้ไม่ต้องไปประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินอีกภายหลัง ซึ่งจะทำให้การจัดซื้อที่ดินเอกชนต้องเกิดความล่าช้าลง อย่างไรก็ตามการจัดซื้อที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. ก็ไม่ได้รับความสนใจจากผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่มากนักเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การจ่ายค่าที่ดินบางส่วนที่เป็นพันธบัตร ทำให้ปัจจุบันที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก.จัดซื้อได้มีประมาณ 4.84 แสนไร่ จัดเกษตรกรให้เช่า/เช่าซื้อแล้วประมาณ 30,097 ราย (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ, 2562 : ออนไลน์) ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมป่าไม้ยกพื้นที่ป่าไม้ดำเนินการส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โชนอี ที่เสื่อมสภาพ ให้ ส.ป.ก. ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม – ธันวาคม 2536 จำนวน 947 ป่า เนื้อที่ 36.17 ล้านไร่ (สำนักกฎหมาย, มปป : 79) นั้นเป็นสาเหตุหลักให้ ส.ป.ก.ได้เปลี่ยนบทบาทไป จากการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อในที่ดินเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่กลับต้องมาออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.4-01) ในที่ดินของรัฐแทน จึงเห็นได้ว่าปริมาณงานของ ส.ป.ก.ส่วนใหญ่เป็นที่ดินของรัฐ จากภาพรวมผลการดำเนินงานทั้งประเทศทั้งที่ดินรัฐและเอกชนประมาณ 40 ล้านไร่ ในจำนวนนี้มีที่ดินเอกชนแค่ 4 แสนไร่ หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 1 ของพื้นที่ดำเนินการทั้งหมด ที่เหลือเป็นที่ดินของรัฐทั้งหมด ในพื้นที่ประมาณ 40 ล้านไร่ ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2562 พบว่า ส.ป.ก.ได้จัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรแล้วจำนวน 2.90 ล้านราย 3.71

ล้านแปลง เนื้อที่ 36.20 ล้านไร่ (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ, 2562 : ออนไลน์) ส.ป.ก.ได้ดำเนินงานดังกล่าวมา 46 ปี ปัญหาที่พบในปัจจุบันหลักๆ คือเกษตรกรที่ได้รับสิทธิแล้วมีการเปลี่ยนมือซื้อขายกันอย่างผิดกฎหมายทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้างและถูกตั้งคำถามจากสังคมเสมอมาถึงแนวทางการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ส.ป.ก. ได้ดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินของเกษตรกรอยู่ตลอดเวลาและถือเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานเช่นกัน จากรายงานของสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ที่ตรวจสอบการถือครองที่ดินระหว่างปี พ.ศ. 2558 ถึง 2560 จำนวน 28.52 ล้านไร่ พบว่าเกษตรกรที่ตกเป็นผู้ต้องสงสัยว่าจะมีการซื้อขายเปลี่ยนมือแล้ว ประมาณร้อยละ 2 ของพื้นที่ตรวจสอบทั้งหมด (สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน, 2561 : 32) อย่างไรก็ตามตัวเลขที่แท้จริงไม่มีใครทราบชัด เพราะการซื้อขายเปลี่ยนมือกันระหว่างเกษตรกรกับเกษตรกรไม่ได้ผ่านระบบการทำทะเบียน ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นปัญหาหลักของ ส.ป.ก.ที่ต้องแก้ไขกฎหมายและหาวิธีการที่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนต่อไป การดำเนินงานในโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) จึงเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยลดปัญหาการซื้อขายเปลี่ยนมือลงได้ เนื่องจากการจัดที่ดินในรูปแบบสถาบันเกษตรกรหรือสหกรณ์ โดยให้สถาบันเป็นผู้เข้ากับ ส.ป.ก. เกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง รูปแบบการจัดที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) มีเพียงประเภทเดียว คือการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558 (กลุ่มวิชาการกฎหมาย, 2562 : 23) ในระเบียบนี้ “สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกตามระเบียบนี้ “สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกของสถาบันเกษตรกร ดังนี้ (1) สมาชิกที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเสนอรายชื่อผ่านคณะกรรมการตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี และผ่านการพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือ (2) สมาชิกอื่นนอกจาก (1) แต่สามารถขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ขั้นตอนการอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินของสถาบันเกษตรกร ผู้ขออนุญาต/ผู้ขอรับการจัดที่ดิน เกษตรกรที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) พิจารณาเห็นสมควรให้ได้รับการจัดที่ดิน (ผู้ที่ คปจ. กำหนด) โดยต้องเป็นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผ่านการคัดกรองจัดลำดับแล้ว ดำเนินการรวมกลุ่มกันโดยจัดตั้งเป็นสถาบันเกษตรกรก่อน หรือในระหว่างการจัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ หรือจัดตั้งสถาบันเกษตรกรภายหลังตามบัญชีรายชื่อการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ ทั้งนี้ ผู้ได้รับการจัดที่ดิน ต้องสมัครเป็นสมาชิกของสถาบันเกษตรกร และมีการดำเนินงานผลิตและการจำหน่ายตามรูปแบบแนวทางที่กำหนดตามมติ คปจ. รูปแบบหนังสืออนุญาต/หนังสือแสดงสิทธิ หนังสืออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในรูปแบบสัญญาเช่า ส่วนขั้นตอนการขออนุญาต ดำเนินการตามขั้นตอน

ยื่นคำขออนุญาตตามระเบียบ/ประกาศของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561 : 43) ตามภาพที่ 4

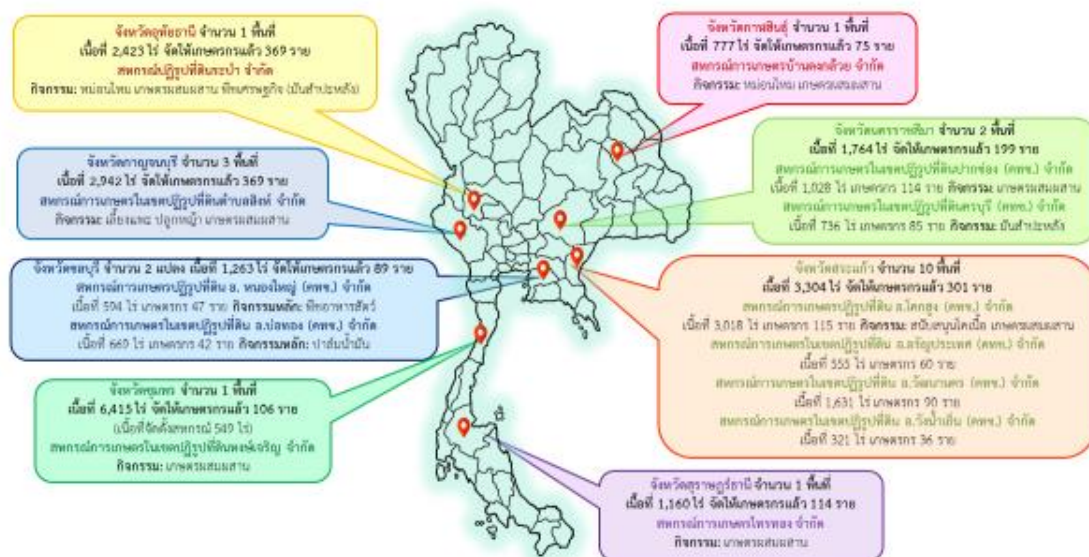


แผนภาพที่ 4 ขั้นตอนการจัดที่ดินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน
ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2561 : 140)

ผลการดำเนินงานตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน

ส.ป.ก.ได้ดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่ปี 2557 และต่อมาในการประชุม คทช. ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2558 คณะกรรมการได้เสนอพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน 4 พื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดชุมพร จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดนครราชสีมา เป็นพื้นที่เป้าหมาย เพื่อให้การดำเนินงานในพื้นที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยจึงได้จัดทำโครงการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2559 และ 2560 ภายใต้โครงการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร (ดารณี ชนะชนม์ และ ศุภมิตร ศรีวัฒนชัย, 2560 : 66-75) จากรายงานของสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. พบว่า การดำเนินการโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) ในเขตปฏิรูปที่ดินภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ส.ป.ก. ได้เสนอพื้นที่ตามแผนงานปกติและพื้นที่ยึดคืน ตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 36/2559 (ราชกิจจานุเบกษา, 2559 : 28) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558-2562 (ข้อมูล ณ 30 กันยายน 2562) มีพื้นที่ที่ ส.ป.ก. อนุญาตให้สถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในลักษณะแปลงรวม และดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์แล้ว 21 พื้นที่ 8 จังหวัด 13 สหกรณ์ เนื้อที่ 20,541 ไร่ จำนวน 9 จังหวัด ได้แก่ อุทัยธานี กาฬสินธุ์ นครราชสีมา

สระแก้ว ชลบุรี กาญจนบุรี สุราษฎร์ธานี กระบี่ และชุมพร (สำนักงานจัดการปฏิรูปที่ดิน, 2562 : 22) ตามภาพที่ 5



แผนภาพที่ 5 การจัดที่ดินทำกินตามนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน จำแนกตามจังหวัด
 ที่มา : สำนักงานจัดการปฏิรูปที่ดิน (2562 : 106)

นอกจากนี้ยังมีอีก 5 จังหวัดที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดที่ดินได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย กำแพงเพชร กระบี่ และสงขลา

นอกจากการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรแล้ว ส.ป.ก.ยังได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ได้แก่ การปรับปรุงพื้นที่ การปลูกฝังแปลงแปลง การทำถนนสายหลัก ถนนสายซอย แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค นอกจากนี้ ส.ป.ก.ยังได้มีการตกลงความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินให้ดีขึ้น เช่น ไฟฟ้า บ้านพักที่อยู่อาศัย รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพต่างๆ ภายใต้ความร่วมมือจากหลายภาคส่วนทั้งการบูรณาการกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานภายนอก อย่างไรก็ตามหลายท่านยังให้ความเห็นว่ายังไม่มีความพร้อมเท่าที่ควร สมพร ทองทั่ว (2560 : 5) กล่าวว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบภายในองค์กร คือ ด้านบุคลากรไม่เพียงพอและไม่มีความรู้เท่าที่ควร ด้านงบประมาณไม่เพียงพอ ด้านวัสดุอุปกรณ์ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ด้านการบริหารคุณธรรม ผู้ปฏิบัติงานโครงการไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีความดีความชอบเท่าที่ควร การประเมินผลไม่มีรูปแบบ การติดตามงานที่ชัดเจน ปัจจัยที่มีผลกระทบภายนอกองค์กร คือ นโยบาย ปัญหาด้านความต่อเนื่อง ด้านกฎหมาย/หลักเกณฑ์/ขั้นตอน บุคลากรภายนอกไม่เข้าใจกฎหมายข้อกฎหมายและขั้นตอนการปฏิบัติงานของปฏิรูปที่ดินทำให้งานมีความล่าช้า ด้านเศรษฐกิจกระทบต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น และความยั่งยืนในการพัฒนา

ด้านสังคม ข้อควรหาว่าเอื้อประโยชน์ต่อนายทุนและสังคมเข้าใจตลาดเคลื่อนจากการเสนอข่าวของสื่อมวลชน และด้านสิ่งแวดล้อมมลภาวะทางน้ำและทางอากาศ และปัญหาการใช้น้ำร่วมกับชุมชน สอดคล้องกับปราชญ์ ยอดแก้ว (2560 : 10) รายงานว่าด้านบุคลากร ต้องมีการเตรียมบุคลากร โดยเฉพาะกระบวนการคัดเลือก เกษตรกร จะต้องมีความจริงใจและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมจริง ด้านที่ดินหรือการพัฒนาพื้นที่ ต้องมีความพร้อมโดยเฉพาะสาธารณูปโภคที่จำเป็นในการเข้าอยู่อาศัย ด้านการบริหารจัดการและงบประมาณ ควรมีการจัดสรรให้สอดคล้องกับภารกิจ เช่นเดียวกับอุกฤษฏ์ อินทามรณ์ (2562 : 8) พบว่าเกษตรกรที่ได้รับการ จัดที่ดินมีความหลากหลายในอาชีพ ไม่มีประสบการณ์ในการทำเกษตร ขาดความรู้และประสบการณ์ ในการนำเทคโนโลยีมาใช้และการดูแลรักษาเทคโนโลยีสมัยใหม่ ไม่สามารถรวมกลุ่มการผลิตเพื่อทำการตลาด ได้ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ ขาดความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการขับเคลื่อนนโยบายและ ไม่ให้ความสำคัญในการปฏิบัติงาน มีหน่วยงานบูรณาการหลายหน่วยงานต่างชี้แจงไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้เกษตรกรสับสนและมีข้อสงสัย ความหลากหลายของระเบียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน ทำให้แนวทางการ บูรณาการกับการปฏิบัติงานในพื้นที่จริงไม่สอดคล้องกันไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติงานของหน่วยงาน ส่วนกลาง และหน่วยงานผู้ปฏิบัติในระดับจังหวัดต่างคนต่างเร่งดำเนินการเพื่อตอบสนองหน่วยงานของตนเอง และที่สำคัญเกษตรกรมีการรวมกลุ่มเพื่อขับเคลื่อนงานในรูปแบบสหกรณ์ การผลิตทางการเกษตรและการ ตลาด แต่ไม่สามารถ การขับเคลื่อนให้ระบบสหกรณ์ดำเนินการไปได้ เนื่องจากมีความขัดแย้งระหว่าง เกษตรกรด้วยกันในการขับเคลื่อนงาน และขาดความรู้และประสบการณ์ในการนำเทคโนโลยีมาใช้และการดูแล รักษา และได้เสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการคือการสร้างองค์ความรู้ นวัตกรรมให้กับเกษตรกรและ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ควรเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ในการทำงาน มีการสร้าง แรงจูงใจ ให้รางวัล มีการขับเคลื่อนงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพื่อใช้ในการเกษตร และการดำรงชีวิตของเกษตรกร มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรค สนับสนุนให้มีการใช้ เทคโนโลยีและประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพ สร้างองค์ความรู้ ทักษะให้กับกลุ่มสหกรณ์ สนับสนุนเครื่องมือ อุปกรณ์ที่จำเป็นและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ และสนับสนุนเทคโนโลยีที่จำเป็นเพื่อวางแผนการพัฒนา ที่เหมาะสม

การศึกษานี้เป็นการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานภายใต้โครงการจัดที่ดินทำกิน ให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) ที่ดำเนินการโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเน้น การศึกษาใน 3 ด้านหลัก ประกอบด้วย นโยบายรัฐบาล ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดิน และ ประสิทธิภาพของโครงการ ซึ่งจากศึกษา พบว่า

1) ด้านนโยบายรัฐบาล จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับภารกิจของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ รัฐบาลได้นำเครื่องมือหลายประการเข้ามากำหนด และบริหาร จัดการทรัพยากรที่ดินโดยรวมที่ส่งผลให้เห็นเป็นรูปธรรม ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผน ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2561 : 4) การออกระเบียบ

และกฎหมายที่นำมาสู่พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562 : 8) จนมีการประกาศและมีผลบังคับใช้มาถึงปัจจุบันซึ่งผลการศึกษาสอดคล้องกับ มาโนช สุขสังข์ (ม.ป.ป. : 35-54) ที่กล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับการกระจายถือครองที่ดินต้องมีประสิทธิภาพถึงจะสามารถแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินได้

2) โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) เห็นว่าเป็นโครงการที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดินโดยรวม ทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการ 9 คณะ ซึ่งครอบคลุมในทุกหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจในการดูแลทรัพยากรดิน ทั้งนี้ คทช. จึงเป็นโครงการที่สามารถแก้ไขปัญหาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการเข้าถึงทรัพยากรดินตามนโยบายรัฐบาล รวมถึงยังเป็นการบริหารจัดการที่ดินโดยรวม การบริหารจัดการพื้นที่ป่ากับผู้บุกรุก การกระจายการถือครองที่ดิน และการแก้ไขปัญหาความยากจนได้ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ พฤกษา เครือแสง และคณะ (2562 : 22-45), สุริยา ดงคำ และคณะ (2554 : 9), ไชยยศ เหมะรัชตะ (2530 : 4) และ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543 : 8) ที่ได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรดินที่จะต้องอาศัยการประยุกต์ใช้กฎหมาย และการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันของภาครัฐจึงจะสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้

3) ประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาที่ดินโดยการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผ่านโครงการ คทช. จะเห็นได้ว่าสามารถจัดที่ดินทำกินให้กับสถาบันเกษตรกรได้ จนส่งผลให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ขึ้นทะเบียนไว้กับภาครัฐมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และสามารถสร้างรายได้เลี้ยงชีพในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของโครงการ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562 : 65) แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาหลายการศึกษายังให้ความเห็นถึงความไม่พร้อมอีกหลายประการ อาทิเช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น งบประมาณ จำนวนบุคลากร และเกษตรกรผู้ได้รับจัดสรรที่ดิน ที่ส่งผลให้การดำเนินงานในบางพื้นที่ไม่ประสบผลสำเร็จตามที่วางไว้ (สมพร ทองทั่ว, 2560 : 50, ปราโมทย์ ยอดแก้ว, 2560 : 32 และ อุกฤษฏ์ อินทามรณ์, 2562 : 85)

สรุป

การจัดที่ดินชุมชนตามนโยบายรัฐบาลเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาความยากจนผู้ไร้ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ลดความเหลื่อมล้ำการถือครองที่ดินของประชากรในประเทศ ประเด็นสำคัญคือต้องการแก้ปัญหการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร และผู้รูกล้ำเขตป่าสงวน โดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รูกล้ำ และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจ และวิธีการแผนที่ที่ทันสมัย แก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน อันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐอันเนื่องมาจากการบุกรุกในที่ดินของรัฐ (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2535 : 45 , นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2543 : 31 , สุริยา ดงคำ, และคณะ,

2554 : 80) ซึ่งข้อเท็จจริงเหล่านี้ปรากฏในรายงานและผลการศึกษาอีกจำนวนมากที่มีความประสงค์คือ ต้องการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินใน Albertus and Kaplan. 2012: 198-231 , Weideman. 2004 : 219-238) ประเด็นที่น่าสนใจจากการศึกษา คือสถานการณ์ปัจจุบันที่มีผู้บุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามแห่งรัฐ บุกรุกพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ที่ป่าไม้ซึ่งต้องรักษาไว้อย่างเด็ดขาด จะอพยพคนเหล่านี้ออกจากพื้นที่อย่างไร กับผู้ยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแล้วมาขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินจากรัฐบาล 8 แสนราย จะช่วยเหลือคนเหล่านี้ได้อย่างไรในเมื่อปัจจุบันที่ดินของรัฐก็เหลือน้อยลง ประเด็นที่ 2 จะหาพื้นที่มาเข้าร่วมโครงการได้อย่างไร ผลการศึกษาได้นำเสนอสำหรับ ส.ป.ก. ไป 3 วิธี คือ เร่งรัดดำเนินการในพื้นที่ค้างจัดจำนวน 3.6 ล้านไร่ เพราะบางส่วนมีผู้ครอบครองเป็นแปลงใหญ่แต่ไม่ยินยอมเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปที่ดิน วิธีที่ 2 คือเร่งตรวจสอบที่ดินที่จัดให้เกษตรกรไปแล้ว 36 ล้านไร่ ว่าใครทำผิดระเบียบให้รีบนำกลับคืนมา และวิธีที่ 3 คือการเร่งจัดซื้อที่ดินเอกชน อย่างไรก็ตามภารกิจสำคัญที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการจัดที่ดินคือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ทั้งเส้นทางคมนาคม และแหล่งน้ำในการทำการเกษตร และการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ที่จะช่วยให้เกษตรกรสามารถมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้อย่างยั่งยืนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กลุ่มวิชาการกฎหมาย. (2562). *กฎหมาย พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง บัญชีข้อตกลง ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2535). *วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2530). *มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดารณี ชนะชนม์ และ ศุภมิตร ศรีวัฒนชัย. (2560). “การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน.” 42 ปี ส.ป.ก. สืบสานพระราชปณิธานบนผืนดินของพ่อ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2543). “นิยามความจน” ใน วิภาพันธ์ ก่อเกียรติขจร และ สุนทรี เกียรติประจักษ์ (บรรณาธิการ). *คนจนกับนโยบายการทำให้จนของรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา.
- ปราโมทย์ ยอดแก้ว. (2560). *การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการจัดที่ดินทำกินให้แก่ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล : กรณีศึกษาเขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลนาจำปา อำเภอดอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์*. รายงานต่อสำนักงาน ก.พ.. พฤษภาคม 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ..

- พฤกษา เครือแสง และคณะ. (2562). การศึกษาความรู้ความเข้าใจเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่
สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*. 12 (1), 22-45.
- มาโนช สุขสังข์. (มปป.). *มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 85(2)*. *วารสารรามคำแหง ฉบับ
นิติศาสตร์*. 85 (2), 35-54.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2557). *เล่มที่ 131 ตอนที่ 55ก*, หน้า 1-17.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2559). *เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 150ง*, หน้า 26-29.
- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2562). สรุปผลการดำเนินงานจัดที่ดินของสำนักงานการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. *ออนไลน์*. สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2563. แหล่งที่มา: [https://alro.go.th/
alro/internet/Land-Three/all.htm](https://alro.go.th/alro/internet/Land-Three/all.htm).
- สมพร ทองทั่ว. (2560). *การบริหารจัดการกระบวนการเข้ายึดคืนพื้นที่ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบ
แห่งชาติ ที่ 36/2559 กรณีแปลงสวนส้มจังหวัดเชียงใหม่*. รายงานต่อสำนักงาน ก.พ.. พฤษภาคม
2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ..
- สำนักกฎหมาย. (2549). *พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม.
- สำนักกฎหมาย. (ม.ป.ป.). *ความเป็นมาในการนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน*.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555 – 2559*. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2564*. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2561). *คู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตาม
นโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2)*.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2562). *การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตาม
นโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 3)*.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2561). *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 (ฉบับ
ย่อ)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

- สำนักงานจัดการปฏิรูปที่ดิน. (2562). *รายงานความก้าวหน้าโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.).* (อัดสำเนา).
- สุริยา ดงคำ และคณะ. (2554). *การจัดการที่ดินป่าไม้: กรณีศึกษา ตำบล จ.ป.ร. อำเภอกะบุรี จังหวัด ระนอง.* นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อุกฤษฏ์ อินทธารณ์. (2562). *การขับเคลื่อนนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน กรณีศึกษา: พื้นที่เขตปฏิรูป ที่ดินจังหวัดสระแก้ว.* รายงานต่อสำนักงาน ก.พ.. สิงหาคม 2562. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.
- Albertus, M. and Kaplan, O. (2012). Land Reform as a Counterinsurgency Policy: Evidence from Colombia. *Journal of Conflict Resolution*, 57 (2), 198-231.
- Weideman, M. (2004). "Who Shaped South Africa's Land Reform Policy?". *Politikon*, 31 (2), 219-238.