

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินความต้องการของเกษตรกรในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. ความหมายการประเมิน
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการเกษตร
4. การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
5. การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### ความหมายการประเมิน

ได้มีผู้ให้ความหมายของการประเมินไว้ดังนี้ (เรื่องศิริ, 2539 : 29)

Cronbach ให้ความหมายการประเมินไว้ว่า หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ

Alkin ให้ความหมายการประเมินไว้ว่า หมายถึง กระบวนการของการกำหนดขอบเขต การตัดสินใจการเลือกข้อมูลที่เหมาะสม วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลตลอดจนการเขียนรายงานเพื่อสรุปข้อมูล เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจได้ใช้เป็นแนวทางในการเลือกทางปฏิบัติต่างๆ

Stake ให้ความหมายการประเมินไว้ว่า หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจคุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐาน 4 อย่างด้วยกัน คือ

1. การกำหนดเป้าหมาย ได้แก่ การถามว่าอะไรคือสภาพที่ต้องการ
2. การเก็บรวบรวมข้อมูลและการจัดกระทำ ได้แก่ การตอบคำถามว่าสภาพที่เป็นจริง

คืออะไร

3. การเปรียบเทียบสภาพที่เป็นจริงกับสภาพที่ต้องการว่ามีความเหมือน หรือแตกต่างกันอย่างไร

4. การตัดสินใจจากผลการเปรียบเทียบในข้อ 3

Tyler ได้ให้ความหมายการประเมินไว้ว่า หมายถึง เป็นกระบวนการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากการกระทำหรือสิ่งที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

นิสา (2538) อ้างโดยปรีชา (2541 : 14) ได้กล่าวถึงการประเมินความต้องการ (Needs Assessment) ว่าเป็นกิจกรรมที่สำคัญในการเตรียมการวางแผนโครงการเพื่อการจัดทำกิจกรรมโครงการให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของโครงการ และตรวจสอบว่าปัญหาต่างๆ ที่โครงการกำลังจะวางแนวทางแก้ไขนั้นมีจริงและมากพอเพื่อการจัดกิจกรรมจะได้ตอบสนองและตรงตามความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมาย และเป็นกิจกรรมเพื่อตรวจสอบความต้องการในบริการหลังจากดำเนินโครงการ ไประยะหนึ่งนั้นยังเป็นที่ต้องการอยู่หรือไม่ ทั้งนี้ความต้องการเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องแยกออกเป็นระดับ คือระดับบุคคล ระดับกลุ่มบุคคล หรือในระดับชุมชน ระดับองค์กรหรือในระดับรัฐบาล ซึ่งการแยกแยะระดับดังกล่าวนี้มักก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นเสมอ เนื่องจากความต้องการของแต่ละระดับมักไม่ตรงกัน ตัวอย่างเช่นการดำเนินงานตามโครงการซึ่งรัฐดำเนินการตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ จะมีบุคคลบางกลุ่มอาจไม่มีความต้องการเนื่องจากได้รับผลกระทบ

การวางโครงการโดยไม่คำนึงถึงความต้องการ ในระดับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่างๆ และหาแนวทางปรับความต้องการมักก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และปัญหาอื่นๆ ตามมาอย่างไม่มีสิ้นสุด โดยเฉพาะโครงการด้านการบริการสังคม การละเลยต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมายอาจเป็นเหตุให้โครงการนั้นขาดความร่วมมือ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือให้บริการไม่ตรงกับความต้องการหรือไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ทำให้ล่าช้า หรือสูญเสียทรัพยากรไปโดยเปล่าประโยชน์

#### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ

ความต้องการของมนุษย์ หมายถึง การขาดแคลนในร่างกายหรือในบุคคลและรวมถึงความบกพร่องต่างๆ ด้วย ความต้องการนี้อาจมีทั้งที่ไม่รู้ตัว หรืออาจหมายถึง ความต้องการที่เกิดขึ้นจากขบวนการทางร่างกายหรือเนื้อเยื่อ และที่ไม่ใช่ เช่นความต้องการอาหาร (ความต้องการทาง

กายหรือเนื้อเยื่อ) หรือความต้องการชื่อเสียง (ความต้องการที่ไม่ได้เกิดจากเนื้อเยื่อหรือกระบวนการทางร่างกาย)

บุญสม (2529) อ้างโดยปรัชญา (2539 : 38) กล่าวว่าความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร หมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมี ต้องใช้ ต้องทำ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมสวัสดิภาพของครอบครัวหรือการพัฒนาไร่นาของเกษตรกร เจ้าหน้าที่ไม่ควรเดาเอาเองว่าเกษตรกรต้องการอย่างนั้นอย่างนี้ ควรปรึกษาและชี้แนะให้เกษตรกรต้องการที่มีความจำเป็นสูงสุดในขณะนั้น

Maslow (1965) อ้างโดย พวงเพชร (2537 : 44 - 49) ได้แบ่งความต้องการตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นอยู่ 5 ชั้น คือ

1. ความต้องการทางกาย เป็นความต้องการที่รุนแรง หรือมีอำนาจมากที่สุดในการบรรเทาความต้องการทั้งหมด เช่นคนที่ขาดอาหาร ขาดความปลอดภัย ขาดความรักและขาดการยอมรับ ย่อมจะแสดงความหิวอาหารอย่างรุนแรงและต้องการที่จะกินอาหารมากกว่าที่จะต้องการความปลอดภัย ความรัก หรือการยอมรับ เมื่อเกิดความหิว ความรู้สึกหรือสติทั้งหมดของคนนั้นจะอยู่ที่ความหิวอย่างเดียว จนกว่าจะได้รับประทานอาหารจนอิ่มแล้วจึงจะมีปฏิกิริยาตอบสนองอย่างอื่นต่อไปได้
2. ความต้องการความปลอดภัย เมื่อความต้องการทางกายได้รับการตอบสนองแล้ว จะมีความต้องการใหม่เกิดขึ้น คือความต้องการความปลอดภัย ซึ่งเป็นความต้องการที่มีความสำคัญต่อจากความต้องการทางร่างกาย และในบางที่อาจเกิดขึ้นพร้อมกัน คือ จะไม่รับประทานที่ไม่แน่ใจว่าจะปลอดภัยพออาจมีบ้างในบางกรณีที่หิวจัดเพราะทนอดมานานจนสามารถรับประทานอาหารชนิดที่พอหาได้เป็นครั้งแรกเพื่อประทังความหิวไปก่อน
3. ความต้องการความรัก ความรักในที่นี้ไม่เหมือนกับความรักระหว่างเพศ แต่เป็นความรักที่ต้องการความผูกพัน เป็นความพอใจที่จะให้และรับความรักแก่ผู้อื่น ความต้องการชนิดนี้จะเห็นได้จากการมีความรู้สึกห่วงหวงของคน เมื่อขาดเพื่อน ขาดญาติขาดผู้เป็นที่รัก ขาดการสังคมติดต่อกับผู้อื่น คนที่อยู่ในสังคมย่อมต้องการมีทั้งคนที่ตนรักชอบพอและต้องการเป็นที่ชอบพอรักใคร่ของคนอื่นด้วย
4. ความต้องการความนับถือ เมื่อคนไม่หิว ปลอดภัยและมีความรักใคร่ผูกพันกับคนอื่นแล้ว ย่อมนึกถึงสิ่งที่ละเอียดขึ้นไปอีกว่า ตนเองมีคุณสมบัติอะไรพอที่จะให้คนอื่นนับถือ หรือเคารพตนเอง ตลอดจนให้คนอื่นยอมรับนับถือได้บ้าง เมื่อต้องการความนับถือ ได้รับการตอบสนองเป็นที่พอใจ จะทำให้คนมีความรู้สึกมีความเชื่อมั่น มีคุณค่า มีพลัง มีสมรรถภาพและ

มีความสมดุล ที่จะอยู่อย่างมีประโยชน์และมีความสำคัญในสังคม ตรงข้ามกับคนที่ขาดความนับถือในตนเองและขาดความนับถือจากผู้อื่น จะมีความรู้สึกอ่อนแอ มีปมด้อยและไร้คุณค่าเกิดขึ้น อันจะนำไปสู่ความมีชีวิตที่ไม่สมบูรณ์

5. ความต้องการเป็นคนที่สมบูรณ์ ความต้องการจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่สามารถจะทำได้ อยากรับอย่างอื่นเท่าที่ความพยายามและ โอกาสจะอำนวยให้

Sanders(1966) อ้างโดยนภดา (2536 : 11) ได้แบ่งความต้องการของเกษตรกรออกเป็น 3 ประการคือ

1. ความต้องการทางสังคม ซึ่งให้เห็นลักษณะ ค่านิยม ทัศนคติ ระดับการศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคม การเข้าอยู่ในสังคม ประเพณี และความเชื่อถือของเกษตรกร
2. ความต้องการทางเศรษฐกิจ ซึ่งให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรงในท้องถิ่น สามารถวิเคราะห์ปัญหาของเกษตรกรทั้งหมดในการเข้าถึงเกษตรกรนอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น ประเทศ และทั่วโลก ข้อมูลทางเศรษฐกิจสามารถนำมาพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้ ที่ดิน การใช้ที่ดิน และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ
3. ความต้องการทางเทคโนโลยีที่สามารถชี้ปัญหาของเกษตรกรได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในเรื่องการประกอบอาชีพทางการเกษตร

กรมส่งเสริมการเกษตร (2532 : 1) ได้กล่าวว่าพัฒนาที่ผ่านมาจากการวิเคราะห์พื้นที่เป้าหมาย ทั้งด้านกายภาพ ชีวภาพ สังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งการนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนการส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร ทำให้การกำหนดใช้พื้นที่เกษตรกรหรือการถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่สอดคล้อง เหมาะสมกับทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรบุคคล ทำให้การพัฒนาการเกษตรบางพื้นที่กลับกลายเป็นการทำลายทรัพยากรไปโดยไม่รู้ตัว

เพื่อให้การส่งเสริมการเกษตรมีการดำเนินไปในลักษณะที่เป็นการตอบสนองความต้องการของเกษตรกรและความเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ตลอดจนมีการเผยแพร่เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสภาพการเกษตรของเกษตรกรในแต่ละท้องถิ่น

ดังนั้นการจะพัฒนาอาชีพการเกษตรที่ดีต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการวิเคราะห์ความต้องการที่แท้จริงของตัวเกษตรกรเองทั้งความต้องการทางสังคม และเศรษฐกิจ ข้อมูลที่ได้มาจากเกษตรกรจะเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้นำไปวางแผนการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

### แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรของทุกประเทศเป็นงานที่ต้องเผชิญกับความยุ่งยากและสลับซับซ้อน ที่เราต้องยอมรับไว้ก่อนเป็นลำดับแรกเสมอ เพราะมีสภาพการณ์หลายๆ อย่างต่างกัน ที่ต้องสร้างขึ้นคัดแปลงจากสภาพเศรษฐกิจ ภูมิประเทศ ระบบสังคมของท้องถิ่นนั้นๆ ไม่เหมือนกัน และส่วนมากไม่สามารถควบคุมหรือควบคุมไม่ได้

ความยุ่งยากเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงมักจะถูกต่อต้านเสมอ จิตใจของคน สภาพการณ์ต่างๆ ในที่นั้นๆ ที่จะต้องนำมาใช้ประกอบ ผสมผสานกับความคิดเฉลียวฉลาด ความเป็นนักคิดแก้ปัญหา การค้นคว้าทดลองวิชาการและเทคโนโลยี ที่จะนำเข้ามาในจังหวัดและเวลาที่เหมาะสมกลมกลืนไปกันได้กับสภาพการจัดองค์ประกอบของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้เหมาะสม และสิ่งสำคัญก็คือ การทำงานหนักอย่างสม่ำเสมอของเกษตรกร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้มาทำงานด้วยกันว่าได้ผลดีเพียงใด

การพัฒนาการเกษตรเกิดขึ้นและมีขึ้นได้เสมอ เช่น เกษตรกรทำการทดลองปลูกพืชชนิดใหม่เอง นักวิจัยพัฒนาพันธุ์พืชใหม่ การทดลอง การปรับปรุงปฏิบัติ การใช้ปุ๋ย สารเคมี ฆ่าแมลง การใช้น้ำ ให้น้ำ การควบคุมความชุ่มชื้นของดิน วิศวกรสร้าง ปรับปรุงเครื่องมือให้เกษตรกร รัฐบาลออกกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาองค์กรทางเกษตร การพยุงราคา การหาตลาด ซึ่งเป็นผลให้การเกษตรดีขึ้น ได้กำไรสูงขึ้น สิ่งเหล่านี้สามารถพัฒนาเร่งดำเนินการ ส่งเสริมขั้นตอนการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้บังเกิดผลได้ ( วิจิตร,2535 )

### ความหมายการพัฒนา

วิจิตร (2535) ให้ความหมายการพัฒนาไว้ว่า การพัฒนา แปลว่า เจริญ สร้างเสริม เพิ่มพูน บูรณะ ทำความเจริญ เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น คลี่คลายไปในทางดี หมายถึง การพัฒนาจากที่เดิมให้ก้าวหน้าไปในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข และสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องกับความ เป็นอยู่ เมื่อมีการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าไปจากเดิมจะไปถึงระดับใดก็ตามเรียกว่าเป็นการพัฒนา

ทำนอง (2523) อ่าง โคยวรทัศน์ (2540 : 2) ให้ความหมายการพัฒนาไว้ว่า การพัฒนา หมายถึง การเจริญเติบโต เปลี่ยนแปลง และก้าวหน้าอย่างมีระบบ ทั้งในรูปธรรม คือสิ่งที่เห็นเป็นรูปร่าง และนามธรรม คือสิ่งที่บังเกิดผลทางใจ หรือความรู้ตื้นึกคิด ซึ่งสามารถวัดผลและประเมินค่าของความแตกต่างหรือการเปลี่ยนแปลงนั้นได้

อมร (2515) อ้างโดย วรทัศน์ (2540 : 2) ให้ความหมายการพัฒนาไว้ว่า การพัฒนา หมายถึง การเคลื่อนย้ายจากความด้อยพัฒนาให้หลุดพ้นจากความยากจน ซึ่งจะแสวงหาและบรรลุ ถึงได้อย่างแท้จริง โดยวิธีการวางแผนเพื่อการพัฒนา กล่าวคือการพัฒนาเป็นการปรับปรุง เงื่อนไข ที่ไม่พึงปรารถนาต่างๆ ในสังคม

วรทัศน์ (2540) ให้ความหมายการพัฒนาไว้ว่า การพัฒนาหมายถึง การที่เศรษฐกิจเจริญ ขึ้น สังคมเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น รายได้ประชาชาติ เพิ่มมากขึ้น รายได้ต่อหัวของประชาชน เพิ่มขึ้น ตลอดจนมาตรฐานการครองชีพดีขึ้น คือมีคุณภาพของชีวิตทั้งด้านคุณภาพและทางด้าน ปริมาณ

#### องค์ประกอบในการพัฒนาการเกษตร

องค์ประกอบของการพัฒนาการเกษตรมี 3 อย่าง คือ

1. การให้การศึกษา
2. การค้นคว้าวิจัย
3. การส่งเสริมเผยแพร่ (วิจิตร, 2535)

#### สิ่งที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาการเกษตร

1. การเกษตรจำเป็นต้องอยู่ในพื้นที่ที่กระจัดกระจายออกไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ และต้องใช้เนื้อที่ในการประกอบมากกว่ากิจการอื่นๆ
2. พื้นที่การเกษตรมีความแตกต่างกันอย่างเด่นชัด จากสถานที่หนึ่งกับสถานที่หนึ่ง หรือแม้แต่ในสถานที่ใกล้เคียงกัน ที่หนึ่งปลูกพืชได้ผลดี แต่ที่ติดๆกันอาจไม่ได้ผลดี
3. การเกษตรต้องอาศัยจังหวะเวลาในการทำการที่เหมาะสมตามสภาพดินฟ้า อากาศ ฤดู ซึ่งจะเร่งการผลิต เช่นอุตสาหกรรมไม่ได้ รวมทั้งระยะเวลาการทำลายของแมลง และจำนวนน้ำ ฝน น้ำท่วม ความแห้งแล้ง โรค แมลงระบาด
4. เวลาเป็นปัจจัยควบคุมการเจริญเติบโตและผลผลิตทางเกษตร พืชและสัตว์ต้องรอ จนครบอายุจะเร่งไม่ได้
5. ผู้ประกอบการเกษตรต้องมีความชำนาญมากกว่าคนของโรงงานอุตสาหกรรม
6. การเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติแต่ละครั้งของการเกษตร จะเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลง สิ่งอื่นเพิ่มขึ้นตามไปด้วย
7. การเกษตรที่จะก้าวหน้ามักต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ (วิจิตร, 2535)

### ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาการเกษตร

#### ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาการเกษตรมี 2 ประการคือ

1. ปัจจัยจำเป็นของการพัฒนาการเกษตร ได้แก่ การตลาดสินค้าเกษตร การนำเทคนิคใหม่เข้าไปใช้อย่างต่อเนื่อง จัดการเครื่องมือและปัจจัยการผลิตในท้องถิ่น สนับสนุนการผลิตแก่เกษตรกร และมีการขนส่ง

2. ปัจจัยตัวเร่งของการพัฒนา ได้แก่ การศึกษาเพื่อการพัฒนา สินเชื่อเพื่อการเกษตร การปฏิบัติงานของกลุ่มเกษตรกร การปรับปรุงและขยายเนื้อที่การเพาะปลูก และการวางแผนระดับชาติเพื่อการพัฒนาการเกษตร

#### หลักในการพัฒนาการเกษตร

ในการกำหนดหลักการพัฒนาการเกษตรนอกจากจะใช้ แนวคิด ทฤษฎีและปรัชญาในการพัฒนาโดยทั่วไปแล้ว ยังต้องคำนึงถึงทรัพยากรสิ่งแวดล้อมธรรมชาติซึ่งเป็นระบบนิเวศใหญ่ และสังคมมนุษย์ การจัดการต่างๆ มาประกอบการพิจารณา อย่างไรก็ตามจึงแยกหลักการพัฒนาการเกษตรไว้ 2 ระดับคือ

1. หลักการพัฒนาการเกษตรในระดับนโยบาย โดยใช้ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์มาเป็นตัวกำหนดการพิจารณา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการวางแผนการพัฒนาการเกษตร โดยมีการกำหนดการขยายตัวทางการเกษตร ทำให้ทราบผลการพัฒนาการเกษตรว่าเป็นอย่างไร อัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นหรือลดลง เป็นไปตามแผนการพัฒนาหรือไม่ การรักษาเสถียรภาพทางการเกษตรให้มั่นคง หมายถึงการรักษาผลผลิตทางการเกษตรให้คงที่หรือเพิ่มขึ้นตามความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้น การจัดสรรทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน และมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

2. หลักการพัฒนาการเกษตรในระดับพื้นที่ โดยมีการทำความเข้าใจสภาพแวดล้อมในพื้นที่ คือการเข้าใจทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และสังคมศาสตร์หรือสังคมเกษตรกร การวางแผนพัฒนา แก้ไขปัญหาและความต้องการของเกษตรกร โดยแผนงานจะต้องสอดคล้องกับนโยบายเกษตรกรหรือประชาชนผู้รับการพัฒนายจะต้องเริ่มต้นจากสภาพการที่เกษตรกรปฏิบัติอยู่เนื่องจากเกษตรกรมีความคุ้นเคยในสิ่งเหล่านั้น ขบวนการพัฒนายจะต้องต่อเนื่องโดยตลอดเพื่อสร้างความมั่นใจตั้งแต่ขบวนการผลิตไปจนถึงขบวนการจำหน่าย ในการศึกษาเรียนรู้ด้านการเกษตรของเกษตรกรต้องอาศัยการเรียนรู้โดยการปฏิบัติจริง (กฐิน, 2542)

ไพศาล เลขานุการ ส.ป.ก. กล่าวไว้ในการสัมมนาเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2544 เกี่ยวกับทิศทางการปฏิรูปที่ดินในอนาคตว่าพื้นที่ที่ได้รับการปฏิรูปที่ดิน มีขอบเขตกว้างขวางและขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน บางส่วนยังมีขอบเขตพื้นที่ไม่ชัดเจน พื้นที่มีศักยภาพต่ำ ยากต่อการพัฒนา อีกทั้งงบประมาณในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาอาชีพและรายได้ ไม่เพียงพอจะดำเนินงานได้อย่างทั่วถึง เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจึงยังไม่มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเท่าที่ควรจะเป็น

นที (2544) กล่าวไว้ว่าเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่สามารถพัฒนาที่ดินและชีวิตความเป็นอยู่ของคนให้ดีขึ้นได้ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องช่วยเหลือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และพัฒนาอาชีพตลอดจนรายได้ของเกษตรกร

การส่งเสริมและพัฒนาที่ดินให้เกษตรกรมีรายได้จากการเกษตรมากขึ้น ที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดินเป็นแปลงใหญ่ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินเลว ทำการเกษตรไม่ได้ดี เกษตรกรส่วนใหญ่จึงประสบความลำบาก ส.ป.ก. พยายามเข้าช่วยพัฒนาตามกำลังงบประมาณ แต่ไม่เพียงพอที่จะช่วยเหลือเกษตรกรส่วนใหญ่ได้ การส่งเสริมบำรุงเกษตรกรให้กับเกษตรกรจึงเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นต่อไป

ปัญหา เรื่องมาตรการสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดินอื่นๆ ที่สมควรพิจารณาควบคู่กันไม่ เช่น ปัจจุบันมีกองทุนปฏิรูปที่ดินและกองทุนที่สนับสนุน ส.ป.ก. แต่ยังไม่สามารถสนับสนุนได้ทั้งหมด และในส่วนของกองทุนที่ดินก็มีปัญหาเรื่องการบริหารจัดการค่อนข้างมาก ควรให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อให้เป็นมาตรฐานและเอกภาพ และการกำหนดมาตรการภาษีก้าวหน้าในการถือครองที่ดิน สมควรสนับสนุนให้นำมาใช้ให้เป็นรูปธรรมขึ้น รวมถึงความสนับสนุนในการเข้าปรับปรุงพัฒนาที่ดินจากส่วนราชการต่างๆที่จะต้องพิจารณาเพื่อลดช่องว่างรายได้ระหว่างเกษตรกรกับบุคคลในเมืองให้เหลือน้อยลง

สุรางค์ (2545) กล่าวว่า งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นงานอันหนึ่งที่ ส.ป.ก. คิดว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการช่วยให้เกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

วีระชัย (2545) กล่าวว่า การปรับปรุงความเป็นอยู่ของเกษตรกรโดยเฉพาะการพัฒนา ด้านโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมและการพัฒนาเกษตรกรเป็นภาระหน้าที่ของ ส.ป.ก. ซึ่งต้องดำเนินการ แต่ต้องคำนึงถึงว่าทำอะไรจึงจะทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ตามแนวพระราชดำริในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่

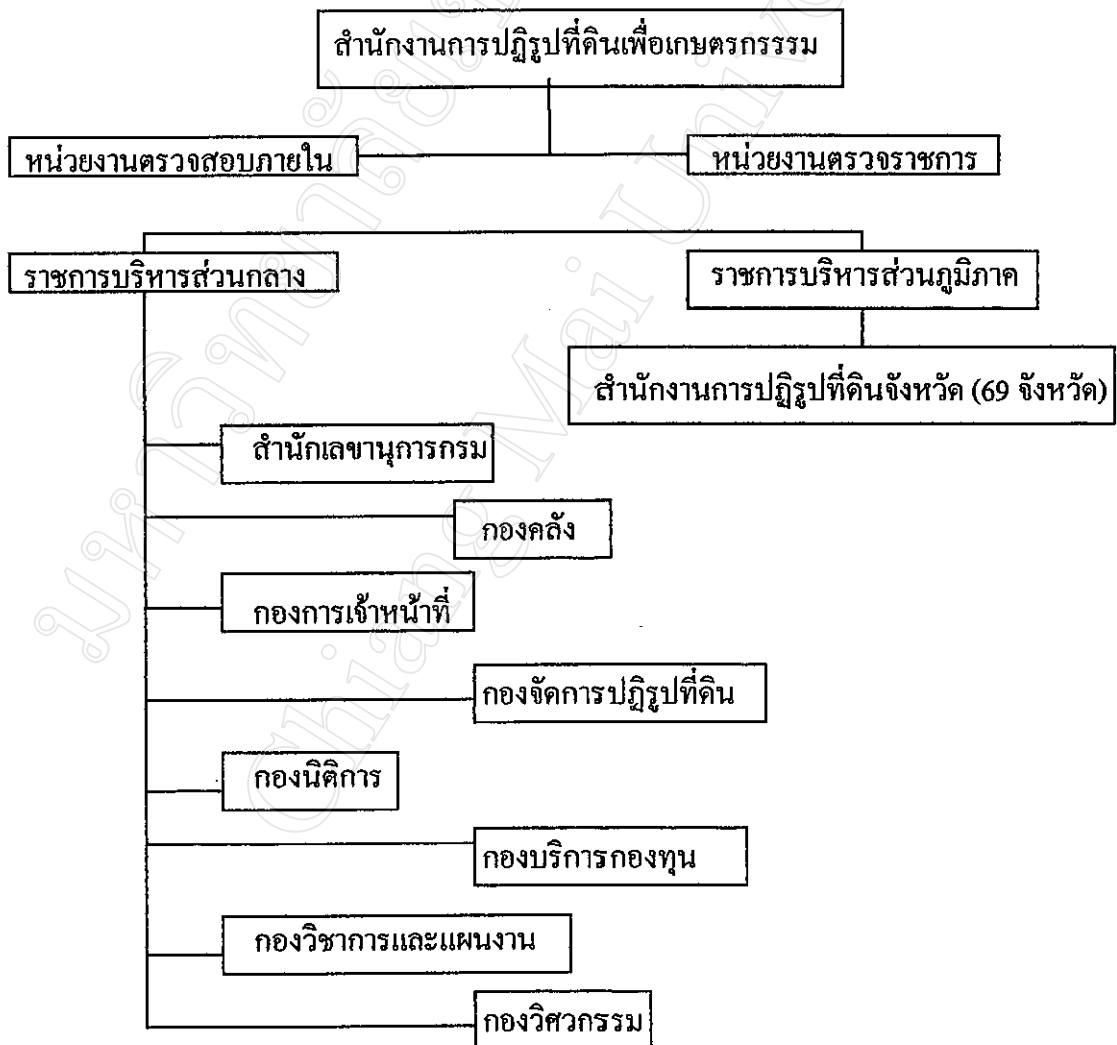


**การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

**ความเป็นมาของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีเลขานุการ ศ.ป.ก. เป็นหัวหน้าสำนักงาน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแบ่งส่วนราชการออกเป็นการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งปัจจุบันสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีทั้งสิ้น 69 จังหวัด มีปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงาน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,2545)

**แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการ**



### ความหมายการปฏิรูปที่ดิน

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดจนถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น (สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน, 2541)

ชัยวัฒน์ (2520) อ้าง โดยศรีบังอร (2536 : 15) ให้ความหมายการปฏิรูปที่ดินไว้ว่าการปฏิรูปที่ดินหมายถึง การจัดระบบการถือครองที่ดินใหม่ โดยยกเลิกระบบเดิม เพื่อจะได้ใช้ระบบใหม่สนองความต้องการที่มุ่งหมายได้

เกริกเกียรติ (2520) อ้างในศรีบังอร 2536 : 15) ให้ความหมายการปฏิรูปที่ดินไว้ 2 ความหมาย คือ 1) ความหมายในลักษณะแคบ หมายถึง การจัดสรร การกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรรายเล็กรายน้อยและเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยลดช่องว่างในฐานะ ความเป็นอยู่ของคนในสังคม และเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมือง โดยการให้ผลประโยชน์และความช่วยเหลือแก่เกษตรกรที่ยากจน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และชักนำให้เขาเหล่านั้นหันมาจงรักภักดีและสนับสนุนรัฐบาล 2) ความหมายในลักษณะกว้าง หมายถึง การเร่งพัฒนาการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญทางการเกษตรเพื่อขจัดสิ่งที่ล่าช้าที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ซึ่งสาระสำคัญของความหมายแบบกว้างนี้ นอกจากจะพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงในระบบการถือครองที่ดินแล้ว ยังพิจารณาถึงสถาบันทางการเกษตรอื่นๆ ให้ดีขึ้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาความร่วมมือกันระหว่างเกษตรกรและเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตในภาคเกษตรกรรมด้วย

ไชยยศ (2530) อ้างโดยชาญชัย (2542 : 12) ให้ความหมายการปฏิรูปที่ดินไว้ว่ามีความหมายรวมเอาระบบการจัดสรรที่ดินคือการปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดินไว้ในกระบวนการพัฒนาการศึกษาและการสาธารณกิจต่างๆ ในชนบทด้วย

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การจัดที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง รวมตลอดถึงงานการพัฒนาในทุกๆด้านในชนบท ตั้งแต่ด้านการเกษตรกรรม ด้านการศึกษา ไปจนถึงด้านการสาธารณสุข

การปฏิรูปที่ดินทั่วไป หมายถึง การปรับปรุงที่ดิน ทั้งด้านการถือครองและการใช้ที่ดิน จากรูปเดิมไปสู่รูปใหม่ให้มีลักษณะที่ดีขึ้น การปฏิรูปที่ดินมักจะดำเนินการในชนบทเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งประชาชนมีอาชีพทางการเกษตรและที่ดินสำหรับใช้ประกอบอาชีพมีลักษณะไม่เหมาะสม ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงการปฏิรูปที่ดิน จึงมักมุ่งไปในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงที่ดินทั้งด้านการถือครองและการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินดังกล่าวที่ได้รับการปรับปรุงอาจผิดแผกแตกต่างไปตามปัญหาที่มี เช่น ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อย ไม่พอทำกิน ปัญหาอัตราค่าเช่าที่ดินสูง ปัญหาผลผลิตตกต่ำ และปัญหาที่ดินเสื่อมโทรม เป็นต้น (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2545)

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน โดยปรับปรุงการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน พัฒนาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเกษตร เพื่อสนับสนุนกระบวนการผลิต รวมถึงส่งเสริมการตลาด เพื่อเพิ่มรายได้ โดยประสานกับส่วนราชการทั้งภายในและภายนอกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2542 )

จากความหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้จำกัดอยู่เพียงการนำที่ดินมาจัดสิทธิในที่ดินแก่เกษตรกรและควบคุมสิทธิในที่ดินมิให้จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการพัฒนาอย่างเป็นระบบ และครบวงจร ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินไปจากการปฏิรูปที่ดินนั้นด้วยเพื่อให้เกษตรกรได้เกิดความมั่นคงและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สมดังเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาดังกล่าวอาจสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การกำหนดแผนการส่งเสริมการบำรุงเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุขและการสาธารณสุข เพื่อให้ความเป็นอยู่ของเกษตรกรดีขึ้น
2. การกำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตทางเกษตรกรรม ให้การผลิตและการจำหน่ายผลผลิตทางเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ประสานงานจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่เกษตรกร ซึ่งอาจมาจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือจากสถาบันการเงินต่างๆ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2545)

#### วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน

1. เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน หรือมีที่ดินสำหรับทำการเกษตรเป็นของตนเองอย่างถาวรตลอดไป
2. เพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพ ด้วยการปรับปรุงปัจจัยการผลิต ให้การบริการด้านสินเชื่อ และการตลาด เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น
3. ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร ส่งเสริมพัฒนาอาชีพนอกรการเกษตร ให้การศึกษา บริการสาธารณสุข สาธารณูปโภค เพื่อเพิ่มสวัสดิการและเสริมสร้างความเจริญในท้องถิ่นทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, มปป.)

#### ประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดิน

1. จัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นของเกษตรกร โดยแท้จริง ในจำนวนเนื้อที่ที่กฎหมายกำหนด ทำให้ไม่มีนายทุนถือครองที่ดิน โดยไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง
2. มีการเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม
3. คุ้มครองสิทธิของเกษตรกรไม่ให้สูญเสียที่ดินโดยง่าย และมีการควบคุมการเปลี่ยนสิทธิการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
4. เกษตรกรมีสิทธิทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมายและคกทอดทางมรดกแก่ทายาทได้
5. หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) สามารถใช้เป็นเอกสารประกันเงินกู้เพื่อขอรับสินเชื่อได้
6. เกษตรกรจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากการพัฒนาพื้นที่ มีถนน แหล่งน้ำ การจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน และได้รับการส่งเสริมอาชีพ ปัจจัยการผลิตตลอดจนด้านเงินทุนและการตลาด

### ที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดิน

การนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดินนั้นจำเป็นต้องแยกประเภทของที่ดินออก แต่ละประเภทมีวิธีการที่แตกต่างกัน ดังนี้

1. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน

2. ที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของราชการ โดยความยินยอมของกระทรวงการคลัง

3. ที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประกาศอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

4. ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

ส่วนในที่ดินของเอกชนนั้น จะต้องเป็นท้องที่มีเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีเพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินผู้อื่นทำการเกษตร ตลอดจนเป็นท้องที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ (สุทธิพร, 2540)

#### การดำเนินงาน

ส.ป.ก. กำหนดภารกิจการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. งานจัดที่ดิน
2. งานพัฒนาขั้นพื้นฐาน
3. งานพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกร

#### 1. งานจัดที่ดิน

เป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการดำเนินการในที่ดิน 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน

ในที่ดินของรัฐ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการศึกษาสำรวจรังวัดและสอบสิทธิในที่ดิน เสร็จจากกระจายสิทธิ ตลอดจนที่และแบ่งแยกที่ดิน (กรณีที่ดินสิทธิตามกฎหมาย) เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อหรือเข้าทำประโยชน์ ตามที่เกษตรกรได้ยื่นคำร้องไว้ ซึ่งเกษตรกรจะได้รับหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) และมีโอกาส

เป็นเจ้าของที่ดินต่อไป โดยที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรเลิกใช้ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติแผ่นดิน ที่รกร้างว่างเปล่าที่อยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม และที่จำแนกเป็นที่จัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรี

ในที่ดินเอกชน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะนำที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืน มาจัดสรรแก่เกษตรกรผู้เช่า หรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือผู้มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การทำ การครองชีพที่ขึ้นทะเบียนไว้ ซึ่งเกษตรกรจะต้องเช่าหรือเช่าซื้อจาก สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมจะจัดซื้อ หรือเวนคืน ที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

## 2. งานพัฒนาขั้นพื้นฐาน

ดำเนินงานในส่วนที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมเส้นทางคมนาคม และแหล่งน้ำ เพื่อ ยกระดับความเป็นอยู่ตามความจำเป็น และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและ การเกษตร

## 3. งานพัฒนาอาชีพ และรายได้ของเกษตรกร

เป็นการดำเนินงานปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการผลิต และโครงสร้างทางการเกษตร จัดตั้งสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน จัดหาสินเชื่อและปัจจัยการผลิต พัฒนาและส่งเสริมอาชีพด้าน การเกษตรและนอกภาคเกษตร การให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และอื่นๆ ให้เป็นไปตามระเบียบและมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปท.) ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในที่ดินสาธารณะ ที่ดินชุมชน และที่ดินที่จัดให้เกษตรกร โดย ส.ป.ก. จะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกษตรกรมี คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามสภาพของท้องถิ่นๆ และสอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2542)

### การพัฒนาอาชีพการเกษตร

การพัฒนาการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานการผลิตทางการเกษตร ในพื้นที่ประกอบเกษตรกรรม การสนับสนุนปัจจัยการผลิต และการปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร ให้กับเกษตรกรที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขต ปฏิรูปที่ดิน โดยได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 แล้ว เพื่อให้เกษตรกรสามารถใช้ทรัพยากรและที่ ดินทำการเกษตร ได้อย่างเหมาะสมยั่งยืนและมีประสิทธิภาพสูงสุด

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดให้การพัฒนาการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายสำคัญของกระทรวง และให้ทุกหน่วยงานร่วมมือดำเนินการพัฒนาการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน กองจัดการปฏิรูปที่ดินซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เกี่ยวกับการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน ได้จัดทำแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนการดำเนินงาน

### วัตถุประสงค์ของการพัฒนาอาชีพเกษตรกร

เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ดำเนินการจัดที่ดิน โดยมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) แก่เกษตรกรแล้ว จำเป็นจะต้องให้มีการพัฒนาพื้นที่และพัฒนาการเกษตรในพื้นที่นั้น ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและใช้ทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม

1. เพื่อให้การสนับสนุนแก่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน
2. เพื่อปรับกระบวนการผลิตทางการเกษตรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ให้เหมาะสมตามศักยภาพของพื้นที่ สอดคล้องกับความต้องการของตลาด และความต้องการของเกษตรกร
3. เพื่อระดมความร่วมมือและการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ลงในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง (กองจัดการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก., 2543)

### งานพัฒนาที่ดำเนินงานอยู่แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. งานพัฒนาขั้นพื้นฐาน การดำเนินงานการพัฒนาขั้นพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นอยู่กับปัจจัยต่อไปนี้
  - นโยบายระดับบน ซึ่งผันแปรตามนโยบายการเมืองและงบประมาณ
  - พัฒนาโดยใช้แผนการพัฒนาคำบลเป็นหลัก ซึ่งเป็นแผนของประเทศและกระทรวง ในแนวความคิดจากล่างสู่บน โดยรัฐบาลแต่ละสมัยจะจัดงบประมาณให้แก่สภาตำบลไว้ ดังนั้นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องให้ความสนใจกับข้อมูลระดับตำบลเพื่อบรรจุแผนพัฒนาในท้องที่เขตปฏิรูปที่ดินไว้ในแผนพัฒนาคำบลและใช้เงินของจังหวัดดำเนินการ
  - พัฒนาเฉพาะที่ หรือ โครงการเฉพาะพื้นที่ ซึ่งมีภาคเอกชนและรัฐบาลต่างประเทศร่วมสนับสนุนเป็นโครงการเฉพาะจังหวัด เช่น โครงการไทย ออสเตรเลีย ที่จังหวัดอุบลราชธานี โครงการห้วยโงง ที่จังหวัดหนองคาย
  - พัฒนาคตามแผนแม่บท ของ ส.ป.ก. ตามงบประมาณรายปีที่ได้รับการจัดสรรมา

- การประสานแผนพัฒนากับหน่วยราชการอื่นให้เข้ามาช่วยเหลือในเขตปฏิรูปที่ดินประเภทของงานพัฒนาขั้นพื้นฐาน

1. การก่อสร้างเส้นทางคมนาคม

- ถนนลูกรังสายหลักและสายซอย
- ทางลำเลียง

2. ก่อสร้างระบบชลประทาน

3. ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร เช่น อ่างเก็บน้ำ ฝาย บ่อบาดาล

4. ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค เช่น สระเก็บน้ำ ชุบน้ำบาดาล

5. พัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรม

6. บุกเบิกพื้นที่และปรับระดับพื้นที่

นอกจากนี้ยังมีการประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเช่น จัดตั้งโรงเรียนระดับประถมศึกษา จัดตั้งสถานีอนามัย จัดหาไฟฟ้าชนบท จัดตั้งองค์กรเกษตรกร เป็นต้น

2. งานพัฒนาการผลิตและเพิ่มรายได้

งานพัฒนาการผลิตและเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกษตรกรที่ได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. ไปแล้วสามารถยังชีพได้โดยไม่ละทิ้งที่ดินหรือเปลี่ยนอาชีพไป ดังนั้น ส.ป.ก. จึงได้เข้าช่วยเหลือพัฒนาอาชีพทั้งในและนอกการเกษตร เพื่อให้ใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์และเป็นการเพิ่มรายได้ด้วย

แนวทางในการดำเนินงานมีดังนี้ คือ

1. แนวทางในการพัฒนาอาชีพการเกษตรได้แก่

1.1 การประสานงานนโยบาย แผนงาน โครงการตามมติคณะรัฐมนตรี และแผนการปฏิบัติการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น โครงการภายใต้การปรับแผนโครงสร้างและระบบการผลิตการเกษตร พ.ศ. 2537-2539 ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำลังดำเนินการอยู่คือ โครงการการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อทดแทนการปลูกพืชเศรษฐกิจที่ประสบปัญหาาราคาผลผลิตตกต่ำ การส่งเสริมงานการเกษตร โดยมีกิจกรรมการปลูกป่า หรือไม้โตเร็วร่วมกับพืชชนิดอื่น ๆ

1.2 การดำเนินงานในการปรับปรุง และพัฒนาแปลงเกษตรกรรม โดยใช้เครื่องจักรกลของ ส.ป.ก. พัฒนาที่ดินรูปแบบต่าง ๆ เช่นการชุดบ่อเลี้ยงปลา การปรับพื้นที่เพื่อทำไร่นาสวนผสม การปรับปรุงแหล่งน้ำในแปลงเกษตรกรรม



1.3 การปรับระบบการผลิตของเกษตรกรเป็นการเกษตรผสมผสาน ส.ป.ก ดำเนินการตามโครงการพัฒนาการเกษตรผสมผสานตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2535 - 2539 เพื่อลดความเสี่ยงจากการปลูกพืชชนิดเดียวและเพื่อใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 การสนับสนุนให้ความรู้และวิทยาการผลิตแผนใหม่ ได้แก่การจัดฝึกอบรมจัดทำแปลงสาธิตเผยแพร่ความรู้ต่าง ๆ แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

1.5 การสนับสนุนปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เช่น พันธุ์ปลา พืช บัญ แหล่งเงินทุน

1.6 ทั้งนี้ในการพัฒนาอาชีพการเกษตรนี้มีทั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการเองโดยดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชน และประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

## 2. แนวทางการพัฒนาอาชีพนอกการเกษตรได้แก่

2.1 การส่งเสริมอาชีพหัตถกรรมและอุตสาหกรรมในครัวเรือน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม การศึกษาออกโรงเรียน สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ฯลฯ จัดฝึกอบรมเพื่อสร้างอาชีพใหม่ให้เกิดขึ้นโดยใช้วัสดุในท้องถิ่น เช่น ผลิตภัณฑ์จากผักตบชวา การทอเสื่อ การจักสานไม้ไผ่ เครื่องปั้นดินเผา การถนอมอาหาร ฯลฯ

2.2 การให้ความช่วยเหลือฝึกอาชีพแก่เกษตรกรรายจนและเยาวชนตามแผนงานการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานรับจ้างทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน 40 จังหวัด เพื่อให้มีความรู้เข้าสู่ตลาดแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเพื่อลดปัญหาการต้องการที่ดินทำกินที่มีมากเกินกว่ารัฐจะจัดหาให้ได้

2.3 การสนับสนุนอาชีพนอกการเกษตรเป็นอาชีพเสริม เพิ่มรายได้ด้วยการรวมกลุ่มกันผลิตและจำหน่ายงานหัตถกรรมและงานช่าง เช่น การปั้นโอ่งซิเมนต์ การทำตุ๊กตา ไม้เท้า ไม้กวาด โดย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดฝึกอบรมส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรที่มีฝีมืออยู่แล้วให้สามารถพัฒนาทักษะ ปริมาณการผลิต ช่วยขยายตลาดให้

## 3. แนวทางในการส่งเสริมด้านการตลาด ได้แก่

3.1 ให้ข้อมูลการตลาดเพื่อประกอบการตัดสินใจของเกษตรกรในการปรับปรุงการผลิต ตลอดจนวางแผนโครงการพัฒนารายได้เกษตรกรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

3.2 ประสานความร่วมมือกับภาคเอกชน และสถาบันการเงิน เพื่อดำเนินงานในโครงการผลิตที่ครบวงจร มีการประกันราคาและตลาดรับซื้อที่แน่นอน

3.3 สนับสนุนให้มีและส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มเกษตรกร จัดตั้งเป็นสหกรณ์ การเกษตรปฏิรูปที่ดินเพื่อการรวมกันผลิตและจำหน่าย และดำเนินธุรกิจสหกรณ์ในการจัดหา สินเชื่อและปัจจัยการผลิตราคาถูกลงมาจำหน่ายให้แก่สมาชิก

3.4 ให้การศึกษาอบรมเรื่องการตลาด การดำเนินธุรกิจการเกษตรแก่กลุ่ม เกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม , 2542)

**การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันตามแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ปี พ.ศ. 2545 - 2549**

ภารกิจสำคัญที่จะเป็นตัวยึดโยงการทำงานร่วมกันในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 คือการผนึกกำลังความร่วมมือของทุกฝ่ายในการปฏิรูปสังคมไทยให้เกิด ระบบบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงไปสู่โครงสร้างการพัฒนาที่ได้คุณภาพ มุ่งสู่เป้าหมายหลัก การแก้ปัญหาความยากจน ภายใต้แนวคิด “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” การปรับตัวเข้าสู่ เศรษฐกิจ ยุคใหม่ และการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจชุมชนให้เกื้อกูลกัน โดยมุ่งพัฒนาคน ครอบครัว ชุมชน และสังคม เป็นแกนหลักเพื่อสร้างขีดความสามารถใหม่จาก รากฐานของสังคมที่เข้มแข็ง

#### ยุทธศาสตร์การพัฒนา

การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ประกอบด้วย

1. ยุทธศาสตร์พัฒนาคุณภาพและการคุ้มครองทางสังคม
2. ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน
3. ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1 การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและจัดการสิ่งแวดล้อม โดย อาศัยกระบวนการการมีส่วนร่วมจากท้องถิ่น ชุมชนและประชาชนอย่างจริงจัง

3.2 การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ให้เหมาะสมกับ ศักยภาพเกิดความเป็นธรรมและไม่กระทบต่อสภาพแวดล้อม

“การปรับปรุงระบบการจัดการด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการออก เอกสารสิทธิเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ”

4. ยุทธศาสตร์จัดการระบบบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม
5. ยุทธศาสตร์เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

5.1 การปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิตในทุกสาขา

5.2 การพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ

5.3 การบริหารจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการรวมทั้งสนับสนุนบทบาทการลงทุนภาคเอกชน

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

7. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่ธรรมาภิบาล

โดยสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 รวม 7 ยุทธศาสตร์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีส่วนเกี่ยวข้องในยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและยุทธศาสตร์เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในส่วนของบริหารจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐาน

กรอบวิสัยทัศน์การพัฒนากเกษตรและทิศทางการพัฒนา ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดขึ้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีส่วนเกี่ยวข้องใน

- กรอบทิศทางการพัฒนากเกษตรและองค์กรเกษตรกร ในส่วนของการปรับระบบการเจ้าหน้าที่ดินทำกินให้เกษตรกรให้มีประสิทธิภาพและกว้างขวางยิ่งขึ้น
- กรอบทิศทางการพัฒนาการผลิตและการตลาด ในส่วนของการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยการผลิตที่จำเป็น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและปรับปรุงคุณภาพสินค้า
- กรอบทิศทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในส่วนของการจัดทำแผนการใช้ที่ดินและกำหนดแนวเขตการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสมชัดเจน และการเร่งรัดการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2543)

#### นโยบายและแผนงานปฏิรูปที่ดิน ปีงบประมาณ 2545

##### ส่วนที่ 1 นโยบายด้านการจัดที่ดิน

1.1 เร่งรัดการดำเนินงานประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ ส.ป.ก. ได้รับมาดำเนินการให้เสร็จโดยเร็ว

1.2 เร่งรัดจัดทำขอบเขตพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจน และปรับปรุงแผนที่การถือครองที่ดินให้ได้มาตรฐาน

1.3 เร่งรัดดำเนินการตรวจสอบกันพื้นที่ป่าสงวน กลับคืนกรมป่าไม้ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่าง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กับกรมป่าไม้ วันที่ 14 กันยายน 2538 ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

1.4 ปรับปรุงแนวเขตปฏิรูปที่ดิน โดยกันพื้นที่ที่ไม่พึงประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ประกาศเขตปฏิรูปครอบคลุมทั้งอำเภอออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน

1.5 เร่งรัดการดำเนินการจัดที่ดินและให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จเป็นพื้นที่ๆ ไป รวมทั้งการจัดที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนของกลุ่มสมาชิกหรือกลุ่มผู้เรียกร้องที่ดินทำกินให้เสร็จสิ้น

1.6 เร่งรัดที่ดินทิ้งร้าง ไม่ทำประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

1.7 ติดตามการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอย่างทั่วถึง และบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

1.8 ให้มีการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นไปตามระเบียบและข้อกำหนด

1.9 พัฒนาระบบสารสนเทศการปฏิรูปที่ดินทั้งส่วนกลางและภูมิภาคให้เกิดการเชื่อมโยงกันได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมทั้งสร้างระบบฐานข้อมูลภูมิศาสตร์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

ส่วนที่ 2 นโยบายด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

2.1 ให้ความสำคัญการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นภารกิจหลักที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรดำเนินการอยู่

2.2 สนับสนุนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 นโยบายด้านอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน

3.1 ส่งเสริมเกษตรกรปลูกไม้ยืนต้นในพื้นที่ที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อมรวมทั้งปลูกต้นไม้เป็นแนวระหว่างเขตปฏิรูปที่ดินและเขตอนุรักษ์

3.2 ดำเนินการโครงการพัฒนาการเกษตรเฉพาะพื้นที่ เพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การเกษตรทฤษฎีใหม่ การเกษตรอุตสาหกรรม การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และการประสานงานการพัฒนาการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน กับส่วนราชการอื่น

ส่วนที่ 4 นโยบายด้านการพัฒนาเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

4.1 สนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ตามโครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังพ้กชำระหนี้ และโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

4.2 ส่งเสริมการพัฒนาผู้นำเกษตรกร โดยการอบรมด้านการบริหารจัดการทรัพยากร การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพผู้นำ รวมทั้งส่งเสริมสิทธิและหน้าที่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

4.3 ส่งเสริมการพัฒนากลุ่มและองค์กรชุมชน โดยการให้ความรู้ด้านการพัฒนาผู้นำกลุ่ม การบริหารจัดการเชิงธุรกิจเพื่อพัฒนาให้เป็นสถาบันเกษตรกรในรูปแบบสหกรณ์ต่อไป

4.4 สนับสนุนสินเชื่อเพื่อการผลิต และการพัฒนาพื้นที่แก่เกษตรกรรวมทั้งสินเชื่อเพื่อการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน

4.5 ประสานงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พัฒนาอาชีพของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งในและนอกรการเกษตร เพื่อให้การสนับสนุนปัจจัยการผลิตและการฝึกอบรมความรู้ด้านเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้มีความมั่นคง

ส่วนที่ 5 นโยบายด้านอื่นๆ

5.1 สนับสนุนงาน/โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

5.2 ประชาสัมพันธ์งานปฏิรูปที่ดินแก่เกษตรกรและบุคคลทั่วไป

5.3 พัฒนาความสามัคคีของข้าราชการ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,2545)

พระบรมราโชบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2518

1. การแบ่งสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรในขั้นต้นควรให้เป็นไปตามเนื้อที่ที่เกษตรกรถือครองอยู่เดิมให้มากที่สุด ไม่ว่าจะโดยเป็นเจ้าของที่ดินหรือโดยการเช่า ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ พื้นที่อาจจะลดลงไปบ้างตามสภาพภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นนั้นๆ

2. การจัดตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ควรให้เป็นไปตามความต้องการของเกษตรกรและให้สอดคล้องกับสภาพเดิมของท้องถิ่นนั้นๆ ให้มากที่สุด และจัดชุมชนให้อยู่เป็นกลุ่มก้อนเพื่อความปลอดภัย และทำให้การลงทุนในด้านการจัดสาธารณูปโภค เช่น น้ำสะอาด ไฟฟ้า ถูกลงด้วย

3. จัดระบบการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้าน รวมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และเชื่อมโยงไปถึงสหกรณ์ในเมืองใหญ่ๆ เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกอย่างกว้างขวางโดยแท้จริง

4. การพัฒนาในด้านต่างๆ รวมทั้งการจัดระบบชลประทาน คมนาคม และบริการสาธารณูปการต่างๆ เมื่อดำเนินการจัดทำให้แล้ว ต่อไปก็ให้สหกรณ์รับช่วงไปดำเนินการต่อและจัดการบำรุงรักษาต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลค่อยๆ ถอนตัวออกได้เมื่อสหกรณ์มีประสิทธิภาพพอเพียงที่จะรับช่วงต่อไป

5. ในระยะแรกจะต้องจัดให้เจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถและเสียสละอยู่ประจำเพื่อให้คำแนะนำ ส่งเสริม แก่สหกรณ์โดยใกล้ชิด และจัดให้มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากส่วนกลางออกไปตรวจการดูแลเยี่ยมเยียน และให้คำแนะนำเป็นการให้กำลังใจแก่เจ้าหน้าที่โดยสม่ำเสมอ

6. การจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรจะต้องคำนึงถึงการขยายตัวของประชากร ในท้องถิ่น นั้น ในอนาคตด้วย ดังนั้น ป่าไม้ชุมชนที่ดำริจะจัดสร้างขึ้นอาจใช้เป็นี่สำรองสำหรับการทำมาหากินในอนาคตได้ด้วย

7. การปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่ จะต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วในระยะเวลาประมาณ 2-3 ปี เพื่อให้เกษตรกรเห็นผลโดยมิชักช้า

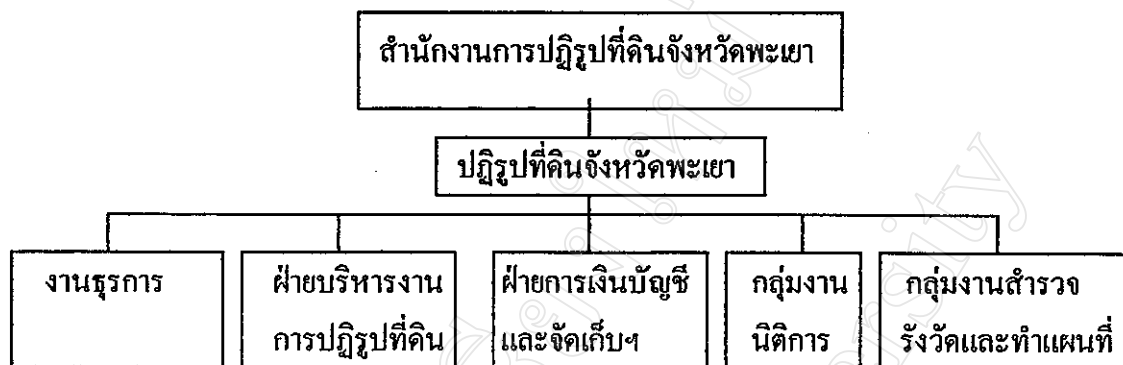
8. สำหรับเงินชดเชยค่าที่ดินที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯพระราชทาน ซึ่งรัฐบาลจะต้องทูลเกล้าฯถวายตามกฎหมายของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้นจะพระราชทานเป็นเงินหมุนเวียนสำหรับการดำเนินงานของสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว โดยจะได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาสำหรับบริหารเงินทุนนี้ขึ้นคณะหนึ่ง

9. มีพระราชประสงค์ให้ผู้ที่เป็นผู้เช่าที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่เดิมได้ทำกินในที่นั้นต่อไปชั่วลูกชั่วหลานตราบที่ยังยึดถืออาชีพเกษตรกรรมอยู่แต่จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม , 2539 : 29)

#### การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา (ส.ป.ก. พะเยา) เป็นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2521 โดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยาให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2521 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 95 ตอนที่ 50 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2521 และในปี พ.ศ. 2536 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มอีก 5 อำเภอ คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเชียงคำ อำเภอจุน อำเภอเชียงม่วน อำเภอแม่ใจ และอำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยาให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยาซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาลำดับพิเศษ เล่มที่ 110 ตอนที่ 176 ลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2536 รวม 6 อำเภอ ปัจจุบันสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยาตั้งอยู่ที่ หมู่ 11 ตำบลต่อม ถนนซูเปอร์ไฮเวย์ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา มีพื้นที่ดำเนินการ 15 โครงการป่า เนื้อที่ 348,869 ไร่

### แผนภูมิการจัดองค์กรของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา



#### ผลการดำเนินงาน (พ.ศ. 2521-2544)

งานพัฒนาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ก่อสร้าง ซ่อมแซมถนนสายหลัก – สายซอย ก่อสร้างถนนลาดยางผิวเรียบ ซ่อมแซมคันดินสันอ่างห้วยบงห้วยเคียน ก่อสร้างคันดินในแปลงเกษตรกรรม ก่อสร้างทางลำเลียง บุกเบิกพื้นที่ ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำทำนบดิน จุดคลองชลประทาน ก่อสร้างคลองส่งน้ำคอนกรีต ก่อสร้างสระเก็บน้ำฝนขนาดความจุ 6,300 ลบ.ม. สระเก็บน้ำประจำไร่นา จุดสระน้ำและก่อสร้างฝายหิน จุดลอกร่องน้ำ สระเก็บน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค บ่อน้ำตื้น จุดบ่อบาดาล อาคารระบายน้ำ

#### งานพัฒนารายได้และโครงสร้างการผลิต

1. การพัฒนาการเกษตร ได้แก่ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พื้นที่ป่าห้วยบงห้วยเคียน อำเภอเมือง และพื้นที่ป่าแม่ยม อำเภอเชียงม่วน โครงการส่งเสริมการปลูกไม้ผล โครงการส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจ/ไม้โตเร็ว โครงการเกษตรผสมผสาน โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ ส่งเสริมการปลูกหญ้าแฝก
2. งานสถาบันเกษตรกร ได้แก่ สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินบ้านวังขอนแดงจำกัด สมาชิก 134 ราย สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินเมืองพะเยา จำกัด สมาชิก 839 ราย สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินหงษ์หิน จำกัด สมาชิก 35 ราย
3. โครงการหมู่บ้าน ส.ป.ก. พัฒนา (Land Use Year) จำนวน 1 หมู่บ้าน ผู้เข้าร่วมโครงการ 150 ราย พื้นที่ 2,000 ไร่
4. การส่งเสริมอาชีพนอกการเกษตร ได้แก่ อบรมเกษตรกรหลักสูตรต่างๆ คัดเลือกบุตรหลานเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เข้ารับการฝึกอบรม ณ ศูนย์ศิลปาชีพบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

5. โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเพื่อการเกษตรด้วยระบบน้ำหยด จำนวน 104 ราย

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประสาท (2541) ศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาอาชีพการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน 17 จังหวัดภาคเหนือ ผลการศึกษาพบว่าแนวคิดที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติกันนั้นจะต้องควบคู่กับการพัฒนาองค์กรที่ต้องการ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของสมาชิก การตั้งใจในการทำงาน มีการทำงานเป็นทีม มีความผูกพันและการยอมรับของสมาชิกองค์กร ความสัมพันธ์ต่างๆนี้ จะนำไปสู่การแปลงนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นแนวทางในการพัฒนาอาชีพการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาเศรษฐกิจ การเพิ่มศักยภาพ และการจัดองค์กรการเกษตรจึงควรดำเนินการดังนี้

1. กำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนา ตามลำดับความสำคัญเร่งด่วน
2. กำหนดกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการ โดยให้กลุ่มเป้าหมายเข้ามามีส่วนร่วม
3. จัดรูปแบบการบริหารองค์กร และพัฒนาสถาบันเกษตรกรให้เป็นศูนย์กลางรับบริการจากรัฐในด้านต่างๆ
4. รัฐให้การสนับสนุนบริการพื้นฐานที่จำเป็น รวมทั้งการแก้ไขสารบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อกิจกรรมพัฒนาและปัญหาข้อขัดแย้งในเชิงนโยบายให้มีความเกี่ยวข้องต่อการดำเนินงาน
5. เร่งรัดการดำเนินงานให้ทันกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง และติดตามประเมินผลเพื่อการปรับแผนงานต่างๆ

พยุงศักดิ์ (2544) ศึกษาความต้องการในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรของชาวเขาเผ่ามูเซอคำ หมู่บ้านคอยปูหมื่นในตำบลแม่สาว อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาเป็นเกษตรกรชาวเขาที่เป็นหัวหน้าครัวเรือน หมู่บ้านคอยปูหมื่น โดยใช้แบบสอบถามแล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้สถิติ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าไคสแควร์ ผลการวิจัยพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างและทำการการเกษตรเฉลี่ยครอบครัวละ 14ไร่ พื้นที่ทำการเกษตรมีลักษณะลาดเอียง พืชหลักที่ปลูกได้แก่ ชา บัวย ถิ่นจี่ และลักษณะการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงเพื่อการบริโภคและใช้ประกอบพิธีกรรม สัตว์ที่เลี้ยงได้แก่ หมู และไก่ ความต้องการในการพัฒนาอาชีพการเกษตรในระดับที่เกษตรกรต้องการมาก คือการถือครองที่ดิน ความรู้ด้านการเกษตร การฝึกอบรมและศึกษาดูงานด้านการเกษตร การเพิ่มผลผลิตและการปรับปรุงคุณภาพ



ผลผลิต ราคาผลผลิตทางการเกษตร ส่วนความต้องการในการเลือกชนิดพืชที่ปลูกในระดับที่มาก คือ ชาและบ๊วย ความต้องการในการเลือกชนิดสัตว์ที่เลี้ยง ในระดับที่มาก คือ หมูและไก่ จากผลการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตามพบว่า พื้นที่ถือครองการเกษตร มีความสัมพันธ์กับความต้องการในการพัฒนาอาชีพการเกษตร ปัญหาอุปสรรคที่พบคือเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ได้รับการศึกษา มีความเข้าใจและใช้ภาษาไทยในการติดต่อสื่อสารได้น้อย แรงงานในครัวเรือนมีจำกัด รายได้รวมของครัวเรือนถือว่าไม่สูง เกษตรกรโดยส่วนใหญ่ขาดการรับรู้ข่าวสารด้านการเกษตรและไม่ได้รับสื่อต่างๆ การคมนาคมขนส่งไม่สะดวก ข้อเสนอแนะ คือ รัฐบาลควรให้ความสนใจ ในการสนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรที่สูงอย่างจริงจัง โดยมีการทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติและสังคมของเกษตรกร โดยใช้แนวทางการพัฒนาจากรายงานการวิจัยในครั้งนี้เพื่อวางแผนพัฒนาและส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของเกษตรกรชาวเขา ซึ่งการพัฒนานั้นจะต้องสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร

พรพรรณ (2543) รายงาน โครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่ล้อมโหมม ช่วยพัฒนาผืนดิน และเพิ่มรายได้แก่เกษตรกรซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการ 6 ปี คือตั้งแต่ ปี 2542-2547 ว่า ในปี 2535 ส.ป.ก. ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐบาลญี่ปุ่นในด้านวิชาการ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสานในพื้นที่เป้าหมายรวม 4 จังหวัด คือจังหวัดขอนแก่น มหาสารคาม มุกดาหาร และสกลนคร เนื้อที่ 1.38 ล้านไร่ ผลการศึกษาพบว่า เกษตรกรในพื้นที่มีความต้องการแหล่งน้ำเพื่อทำการเกษตรรวมทั้งการก่อสร้างและปรับปรุงถนน การให้ความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร อีกทั้งพื้นที่ดังกล่าวมีสภาพดินล้อมโหมม ผลผลิตตกต่ำ เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงมีฐานะยากจนและไม่ได้รับการพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจัง จากการดำเนินงานในปี 2542 ถึงปัจจุบัน(วีระชัย, 2545) เป็นการเตรียมแผนแม่บท 4 จังหวัด ได้แก่ การอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การสำรวจอุทกธรณีวิทยาเพื่อเป็นการพัฒนาเกษตรกรที่เข้าร่วม โครงการให้เกิดความเข้าใจตรงกัน อบรมเกษตรกรที่ร่วมโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ สนับสนุนปัจจัยการผลิต โครงการนี้นับเป็นส่วนช่วยให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สามารถร่วมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชนที่มีความแข็งแกร่ง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของเกษตรกร องค์กรชุมชนและภายนอกเพื่อให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ปรัชญา (2539) ศึกษาสภาพความต้องการของเกษตรกรและความต้องการของเกษตรกรในการส่งเสริมการปลูกพืชไร่ในฤดูแล้งในเขตอำเภอ พิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ ประชากรที่ใช้คือเกษตรกรในจังหวัดอุตรดิตถ์ จำนวน 151 คน โดยใช้สถิติ ร้อยละ ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการศึกษาพบว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุเฉลี่ย 45 ปี สมาชิกในครัวเรือน 4-5 คน จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และมีครอบครัวแล้ว มีพื้นที่ทำการเกษตรเฉลี่ยครอบครัวละ 26 ไร่ และส่วนมากเป็นที่ดินของตนเอง

ปัญหาและอุปสรรคในการทำการเกษตรที่พบคือ เกษตรกรประสบปัญหาผลผลิตตกต่ำ วัสดุราคาแพง ขาดแคลนเงินทุน และความรู้ ที่ดินเสื่อมโทรม แรงงานไม่เพียงพอ เกษตรกรมีความต้องการความช่วยเหลือเกี่ยวกับแหล่งเงินทุนในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ต้องการปรับปรุงแหล่งน้ำชลประทาน ปรับปรุงดินให้มีความอุดมสมบูรณ์ ปรับปรุงพืชพันธุ์ ให้เหมาะสมกับท้องถิ่น ต้องการปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืชในราคาถูก