

บทที่

บทนำ

1.1 ความสำคัญของการติดตามและประเมินผล

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญสำหรับทุกภาคการผลิตแต่ในปัจจุบันที่ดินมีปริมาณจำกัดลงในขณะที่ความต้องการใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นส่งผลถึงการขยายตัวของเมืองรวมทั้งการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและบริการทำให้พื้นที่การเกษตรถูกปรับเปลี่ยนเป็นที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรม และแหล่งพักผ่อนของคนเมือง ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรลดลง พื้นที่ถือครองทางการเกษตรต่อครัวเรือนมีขนาดเล็กลง เกษตรกรจำนวนมากกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ละต้องจ่ายค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินสมควรและถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดิน ทำให้เกษตรกรประสบปัญหาต่างๆ ทั้งขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ที่ดินขาดการปรับปรุงพัฒนา ผลผลิตตกต่ำและปัญหาหนี้สิน นอกจากนี้ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินยังก่อให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนเพื่อทำการเกษตรเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

แนวคิดในเรื่องการจัดระบบการถือครองที่ดินของไทยหรือการปฏิรูปที่ดินจึงเกิดขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ในสมัยของนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดนี้ไว้ในเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ แต่แนวคิดดังกล่าวถูกคัดค้านและไม่เป็นที่ยอมรับจากสังคมในสมัยนั้น อย่างไรก็ตามความสำเร็จในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในประเทศต่างๆ ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินได้รับความสนใจจากบุคคลหลายกลุ่มทั้ง ข้าราชการ นักการเมือง และเกษตรกร และใน พ.ศ. 2513 กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในขณะนั้น ได้เสนอโครงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินและจัดรูปที่ดินเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวนาในช่วง พ.ศ. 2516 – 2517 ซึ่งเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในระยะยาวด้วยการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้นใน พ.ศ. 2518 รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายฉบับดังกล่าว

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จึงเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการจัดที่ดินเพื่อกระจายสิทธิการถือครองให้แก่เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินที่พอเพียงต่อการยังชีพและยั่งยืน เพิ่มแรงกระตุ้นให้มีการผลิตอย่างเต็มความสามารถ ทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยยึดตามแนวทางพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการ

จัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยจัดที่ดินของรัฐหรือที่ดินเอกชนที่จัดซื้อให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เข้าซื้อหรือเข้าทำประโยชน์ โดยที่ดินที่จัดให้นั้นเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรนั้นต้องนำไปใช้เพื่อประกอบเกษตรกรรม หรือกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ ส.ป.ก. ยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และสนับสนุนปัจจัยการผลิต เพื่อสร้างโอกาสและพัฒนาเศรษฐกิจของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก., 2546)

ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – พ.ศ. 2554) ได้ัญญัติแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นแนวทางในการบริหารและพัฒนาประเทศ โดยใช้คุณลักษณะ 3 ประการ ได้แก่ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี มาประยุกต์ใช้กับภาคการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรพึ่งตนเองได้มากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ และใช้ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมทางการเกษตร

ด้วยเหตุนี้ ส.ป.ก. จึงน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นตัวขับเคลื่อนในการดำเนินงานสร้างความพอเพียงในเขตปฏิรูปที่ดิน และเพื่อขยายแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงให้แก่เกษตรกรนำไปปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว ส.ป.ก. ได้จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงชุมชนในระดับตำบลและกำหนดกระบวนการสำคัญไว้ 3 กระบวนการ ได้แก่

1. กระบวนการเรียนรู้ มุ่งให้เกษตรกรเกิดความรู้ ความคิดที่จะดำเนินการตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง โดยประยุกต์ในการสร้างทางเลือกอาชีพทางการเกษตร
2. กระบวนการยอมรับ มุ่งให้เกษตรกรเกิดความเข้าใจ มีทัศนคติเชิงบวก ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและฝึกทักษะตามทางเลือกอาชีพใหม่
3. กระบวนการแพร่กระจายนวัตกรรม มุ่งเน้นให้เกิดระบบการผลิต และพัฒนามาตรฐานผลผลิตให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต เทคโนโลยี และความต้องการของตลาด

ซึ่งในการจัดที่ดินเพื่อกระจายสิทธิการถือครองให้แก่เกษตรกร ให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ตั้งแต่ ปี 2518-2551 มีเกษตรกรได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) รวมทั้งสิ้น 1,852,007 ราย ในภาคเหนือ 451,138 ราย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 981,736 ราย ภาคกลาง 210,970 ราย และภาคใต้ 208,163 ราย

จากผลดำเนินการดังกล่าวจังหวัดระยองนับว่าเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินไปอย่างมากเนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีการท่องเที่ยว และเขตอุตสาหกรรมเกิดขึ้นจำนวนมาก ทำให้ที่ดินมีราคาสูงและพื้นที่เพื่อการเกษตรลดลง ที่ผ่านมาทางปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยอง ได้จัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรในจังหวัดไปแล้วเป็น จำนวน 3,075 ราย รวม 67,771 ไร่

(ณ 30 กันยายน 2551) ทั้งการจัดที่ดินโดยการมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-01) และการจัดตั้งศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตามแม้จะมีการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเพื่อใช้ประโยชน์ทางการเกษตร แต่ยังไม่เคยมีการติดตามและประเมินผลการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจน มาก่อน ดังนั้น เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรเป็นตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และรูปแบบวิธีการผลิตที่สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เกิดผลในทางปฏิบัติได้ชัดเจนและมีการขยายผลเพิ่มมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการติดตามประเมินผลในประเด็นการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การพึ่งพาตนเองและการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อทบทวนและแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ในการให้บริการเกษตรกรในด้านของการให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการสร้างองค์ความรู้และการสนับสนุนการผลิตตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อติดตามและประเมินผลการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน จังหวัดระยอง
2. เพื่อติดตามและประเมินผลการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตและการพึ่งพาตนเองตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยอง

1.3 ขอบเขตของการติดตามและประเมินผล

1. ขอบเขตด้านประชากร การติดตามประเมินผลในครั้งนี้ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดิน จังหวัดระยอง เกษตรกรผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) จำนวน 3,075 ราย
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา ติดตามและประเมินผลเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินใน 3 ด้าน ได้แก่ การใช้ประโยชน์ในที่ดิน การปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต และการพึ่งพาตนเองตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

1.4 นิยามศัพท์

เขตปฏิรูปที่ดิน หมายถึง เขตที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีแผนที่แสดงเขตปฏิรูปที่ดินและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย

โดยปกติกำหนดเฉพาะเขตที่ดินที่จะนำมาดำเนินการ เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล และมีข้อยกเว้นไม่ต้องประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่ ส.ป.ก.ได้ที่ดินมาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย และมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดที่ดินให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้ความหมายรวมถึงผู้ยากจน หรือ ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือ ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

การใช้ประโยชน์ในที่ดิน หมายถึง การเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ

1. เพื่อประกอบเกษตรกรรม
 2. ประกอบกิจการสนับสนุนต่าง ๆ ได้แก่
 - 1) กิจการทางวิชาการเกษตร
 - 2) กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลการเกษตรหรือลดต้นทุนทางการเกษตร
 - 3) กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับ ส.ป.ก. ในการดำเนินการผลิตและจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร
 - 4) กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิต การจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น และ
 - 5) กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หรือ
 3. กิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ กิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรมซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก
- นอกจากนี้การใช้ประโยชน์ในที่ดินยังรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นด้วย

เกษตรกรรม หมายถึง การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ รวมทั้งการแปรรูปผลิตผลต่าง ๆ จากผลผลิตทางการเกษตร

การเพาะปลูกพืช หมายถึง การปลูกพืชผักสวนครัว ไม้ดอกไม้ประดับ พืชสวนประเภทไม้ผล ไม้ยืนต้น เช่น ยางพารา สัก หรือ ยูคาลิปตัส เป็นต้น พืชไร่ หรือพืชที่มีอายุสั้นไม่ต้องการความพิถีพิถันในการดูแลรักษา เช่น ข้าว ข้าวโพด อ้อย ถั่ว เป็นต้น

การเลี้ยงสัตว์ หมายถึง การเลี้ยงสัตว์ประเภทต่างๆ ดังนี้

1. สัตว์ปีก ได้แก่ ไก่ เป็ด ห่าน นก
2. สัตว์เล็ก ได้แก่ สุนัข แพะ แกะ
3. สัตว์ใหญ่ ได้แก่ วัว ควาย เป็นต้น รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์น้ำ

การเลี้ยงสัตว์น้ำ หมายถึง การเลี้ยงสัตว์ที่อยู่ในน้ำ เช่น กุ้ง หอย ปู ปลา กบ ตะพาบ จระเข้ เป็นต้น

การพึ่งพาตนเองตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง หมายถึง การที่เกษตรกรใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์หรือเพิ่มมูลค่าในการดำเนินชีวิตประจำวันที่พอเพียงจากการทำกิจกรรมทางการเกษตรด้วยการพัฒนาองค์ความรู้ จนสามารถใช้ปัจจัยการผลิตได้อย่างเหมาะสม มีผลผลิตเพียงพอต่อการบริโภคและนำส่วนที่เหลือไปจำหน่าย ส่งผล รลดรายจ่ายและเพิ่มรายได้ หรือมีการออม หรือ มีรายได้ครัวเรือนเพียงพอทำให้สามารถอยู่ได้อย่างไม่เดือดร้อนหรือต้องพึ่งพาผู้อื่น

วิธีการผลิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง หมายถึง วิธีการผลิตทางการเกษตรที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ประกอบด้วยกิจกรรมการเกษตรในไร่นาที่หลากหลายและเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เช่น การทำเกษตรผสมผสาน เกษตรทฤษฎีใหม่ เป็นต้น ตลอดจนมีการใช้ปัจจัยและกระบวนการผลิตที่เหมาะสมในการดำเนินการเพื่อลดต้นทุนการผลิต และ/หรือเพิ่มรายได้ของครัวเรือน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อมูลสารสนเทศที่ได้จากการติดตามประเมินผลในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบผลการดำเนินการตามนโยบายในการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรว่าเป็นไปตามหลักการ มีก้าวหน้ามากขึ้นเพียงใด ควรมีการปรับเปลี่ยนแผนการทำงานหรือไม่ อย่างไร โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และหน่วยงานระดับจังหวัด สามารถใช้เป็นแนวทางในการวางแผน ปรับปรุง และพัฒนาการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และในส่วนของเกษตรกรเองก็จะได้รับทราบการดำเนินการของตนว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการได้รับสิทธิ สปก. 4-01 มากน้อยเพียงใด จะได้เกิดความตระหนัก เห็นคุณค่า และให้ความร่วมมือในสิ่งที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดและดำเนินการให้เพื่อใช้ในการปรับเปลี่ยนและวางแผนให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนยิ่งขึ้นไป