

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 กำหนดนโยบายเร่งด่วนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาของชาติที่สำคัญ 3 เรื่อง ได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาคอรัปชัน ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคือความยากจนนั้น มีเป้าหมายที่จะขจัดความยากจนให้หมดสิ้นในปี พ.ศ. 2551 โดยการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย และขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ซึ่งการดำเนินงานเพื่อแก้ไขความยากจนนี้ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดนโยบายและมาตรการแก้ปัญหาลดความยากจนและปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการ และในปี 2547 รัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบและเป็นคนจน และส่งปัญหาจากการลงทะเบียนให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ซึ่งปัญหาที่มีการลงทะเบียนมากคือ ชาวที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพเลี้ยงครอบครัว

ดังนั้นเพื่อให้ยุทธศาสตร์การขจัดความยากจนบรรลุผล กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีภารกิจหลักในการจัดที่ดิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร การพัฒนาเกษตรกรในด้านความรู้ อาชีพ การจัดการ การแปรรูปและการตลาด ได้เสนอแผนการแก้ไขปัญหาคือความยากจนในการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 4 ตุลาคม 2548 โดยยึดหลักการ 4 ประการ ได้แก่

1. เน้นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ เพื่อให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสาร ความรู้ ปัญญา เพื่อแก้ไขปัญหาคือความยากจนตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง
2. เน้นการฝึกอบรมภาคปฏิบัติ เพื่อให้เกษตรกรรู้จักการลดรายจ่ายเพิ่มรายได้ และเข้าถึงโอกาสใหม่ๆ โดยมีการทำกินในแปลงที่ดินที่จัดให้ควบคู่ไปกับการเรียนรู้
3. เน้นการนำที่ดินที่ถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่ามาใช้ประโยชน์ในการสร้างงานสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรยากจน ควบคู่กับการฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. เน้นการรวมกลุ่มเกษตรกร ให้พึ่งพาช่วยเหลือกันในรูปแบบสหกรณ์หรือวิสาหกิจชุมชน และสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน เพื่อช่วยเหลือด้านการเกษตร อันสามารถจะเชื่อมโยงไปสู่การส่งออกในรูปแบบการทำ Contract Farming กับบริษัทเอกชน

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอแนวทางการดำเนินงาน 2 รูปแบบคือ ศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงชุมชน และนิคมเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งการดำเนินงานของนิคมเศรษฐกิจพอเพียง ดำเนินการโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งเน้นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกร รวมทั้งการทำกิจกรรมร่วมกัน และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของเกษตรกรในนิคมเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

ส.ป.ก. ได้เริ่มจัดตั้งนิคมเศรษฐกิจพอเพียงในเขตปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 2549 โดยนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งการดำเนินงานหลักๆ ประกอบด้วยการพัฒนาแหล่งน้ำและการพัฒนาองค์ความรู้ และศักยภาพเกษตรกรในด้านการผลิตโดยมุ่งหวังให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยในปี 2549 จัดตั้งนิคมเศรษฐกิจพอเพียงในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน 11 นิคม ใน 11 จังหวัด เมื่อที่ดำเนินการ 33,953 ไร่ จนถึงปี 2553 ส.ป.ก. จัดตั้งนิคมเศรษฐกิจพอเพียงจำนวน 101 นิคม เมื่อที่ประมาณ 1.2 ล้านไร่ เกษตรกรเข้าร่วมโครงการประมาณ 69,100 ราย

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 12 กำหนดให้ส่วนราชการต้องทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการเพื่อเป็นมาตรฐานสำคัญในการกำกับการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีการประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการใน 4 มิติ ประกอบด้วย มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผล มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติ และมิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร ซึ่งการดำเนินงานของนิคมเศรษฐกิจพอเพียงในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการของ ส.ป.ก. ในมิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผล โดยประเมินผลเกษตรกรในนิคมเศรษฐกิจพอเพียงในเขตปฏิรูปที่ดินที่ปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

การติดตามและประเมินผลนิคมเศรษฐกิจพอเพียงในเขตปฏิรูปที่ดิน เริ่มในปี 2552 (ปีการเพาะปลูก 2551) แม้ว่าจะดำเนินการมาแล้ว 2 ปี แต่ด้วยข้อจำกัดที่ดำเนินการติดตามและประเมินผลสามารถติดตามและประเมินผล จำนวน 19 นิคมเท่านั้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการประเมินผลนิคมเศรษฐกิจพอเพียงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนอกจากเป็นการประเมินผลตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. แล้ว ยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้การดำเนินงานของนิคมเศรษฐกิจพอเพียงในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อติดตามและประเมินผลการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในนิคมเศรษฐกิจพอเพียงในเขตปฏิรูปที่ดิน
- 2) เพื่อติดตามและประเมินผลการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงของเกษตรกรในนิคมเศรษฐกิจพอเพียงในเขตปฏิรูปที่ดิน

1.3 ขอบเขตการติดตามและประเมินผล

การติดตามและประเมินผลครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตการประเมินผลใน 2 ด้าน ดังนี้

- 1) ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่ใช้ศึกษาครั้งนี้ได้แก่ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการนิคมเศรษฐกิจพอเพียงในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน 82 แห่ง เกษตรกร 47,575 ราย
- 2) ขอบเขตด้านเนื้อหา การติดตามและประเมินผลครอบคลุมเนื้อหา 4 ด้าน หลักๆ คือ ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของเกษตรกร ข้อมูลการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ข้อมูลการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และข้อมูลการพึ่งพาตนเองของเกษตรกร

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การติดตามและประเมินผลครั้งนี้ นอกจากเป็นตัวชี้วัดของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรแล้ว ยังได้สะท้อนภาพความสำเร็จของโครงการ รวมทั้งเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการกำหนดนโยบาย เพื่อแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาโครงการต่อไป

1.5 นิยามศัพท์

เขตปฏิรูปที่ดิน หมายถึง เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

เกษตรกร หมายถึง เกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่เข้าร่วมโครงการนิคมเศรษฐกิจพอเพียงในเขตปฏิรูปที่ดิน

เกษตรกรรม หมายถึง การประกอบอาชีพทางการเกษตร ประกอบด้วย การเพาะปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ รวมทั้งการแปรรูปผลิตผลต่างๆ จากผลผลิตทางการเกษตร

การใช้ประโยชน์ในที่ดิน หมายถึง การเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ

1. ใช้เพื่อ การประกอบเกษตรกรรม หรือ
2. ประกอบกิจการสนับสนุนต่าง ๆ ได้แก่ 1) กิจการทางวิชาการเกษตร 2) กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลการเกษตรหรือลดต้นทุนทางการเกษตร 3) กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับ ส.ป.ก. ในการดำเนินการผลิตและจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร 4) กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต การจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น และ 5) กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หรือ
3. กิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ กิจการแปรรูปผลิตผล ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก

การปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง หมายถึง เกษตรกรที่ได้ดำเนินกิจกรรมทางการเกษตรในหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. เกษตรกรที่ปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตจากพืชเชิงเดี่ยวมาเป็นการปลูกพืชตามแนวทางเกษตรแนวใหม่
2. เกษตรกรที่ปลูกพืชเชิงเดี่ยว แต่มีกิจกรรมการลดต้นทุนการผลิต เช่น หันกลับมาใช้ปุ๋ยอินทรีย์ที่ทำเองมากขึ้น ลดการใช้สารเคมี ปุ๋ยเคมี ใช้แรงงานในครัวเรือน รู้จักเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เอง เป็นต้น

เกษตรแนวใหม่ หมายถึง การทำการเกษตรที่สอดคล้องกับแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ได้แก่ การเกษตรแบบผสมผสาน เกษตรทฤษฎีใหม่ เกษตรอินทรีย์ การปลูกพืชหมุนเวียน เป็นต้น

การพึ่งพาตนเอง หมายถึง ความสามารถของเกษตรกรในนิคมเศรษฐกิจพอเพียงในเขตปฏิรูปที่ดินที่สามารถช่วยเหลือตนเองให้มากที่สุด โดยพิจารณาในด้านต่างๆ ดังนี้ การพึ่งพาตนเองด้านระบบการผลิต การพึ่งพาตนเองด้านองค์ความรู้และเทคโนโลยี และ การพึ่งพาตนเองด้านการดำรงชีพ