

แนวทางการพัฒนาระบบการจัดสรรที่ดินทำกิน ในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานีอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน¹

ณัฐกริช เปาอินทร์
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
miggenterprise@gmail.com

บทคัดย่อ

แม้ว่าปัญหาของการจัดสรรที่ดินทำกินในจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้นเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว แต่ทว่า การแก้ไขอย่างจริงจังนั้นเริ่มต้นขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2546 โดยทางจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้รับนโยบายให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ศจพ.จ.สฎ.) ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาโดยตรงให้กับราษฎรผู้ยากไร้ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งที่ราชพัสดุในจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้นมีความใหญ่ที่สุดในภาคใต้และยังเป็นพื้นที่ที่ใหญ่ที่สุดสำหรับการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎรอีกด้วย อย่างไรก็ตามปัญหาของการจัดสรรที่ดินทำกินในจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น มีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง ตั้งแต่ขั้นตอนการคัดกรองผู้มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และขั้นตอนการใช้ประโยชน์จริงหลังการได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งเป็นการตรวจสอบว่าสิ่งที่เกิดขึ้นในสองขั้นตอนของกระบวนการจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีการดำเนินการที่เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร เพราะสาเหตุใด โดยใช้วิธีการวิเคราะห์แยกแยะเนื้อหาสาระและการเปรียบเทียบหน่วยวิเคราะห์ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นจะใช้สามวิธีหลักคือ (1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (2) การประชุมกลุ่ม และ (3) การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม

ผลการวิจัยพบว่า ในขั้นตอนของการคัดกรองราษฎรเพื่อเข้ารับสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น ประชาชนไม่ได้รับการดูแลเท่าที่ควร ทั้งในเรื่องของการให้ข้อมูลที่จำเป็นและการให้บริการประชาชนด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในการได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน ซึ่งทำให้การจัดสรรที่ดินทำกินไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้ได้รับการจัดสรรมีความเหมาะสมน้อยกว่าผู้ไม่ได้รับการจัดสรรเป็นจำนวนมาก ซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเจ้าหน้าที่รัฐขาดทรัพยากรในการดำเนินการที่ไม่เพียงพอ อีกทั้งนโยบายและแนวทางการดำเนินการยังขาดความชัดเจนในการปฏิบัติอีกด้วย สำหรับขั้นตอนหลังจากราษฎรได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานีไปแล้วนั้น ประชาชนยังไม่สามารถดำเนินการประกอบอาชีพได้อย่างเหมาะสมตามเจตจำนงของการจัดสรรที่ดินทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ เนื่องจากผู้ได้รับการจัดสรรไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะปรับสภาพพื้นที่ให้เหมาะสม

¹ การจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุ เป็นการจัดสรรด้วยวิธีการให้เช่าที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ตามระเบียบและเงื่อนไขของกรมธนารักษ์

แก่การประกอบอาชีพ ทั้งยังขาดสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพอีกด้วย ในการนี้ทางหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบก็ไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือได้อย่างเพียงพอเนื่องจากขาดงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินการ ซึ่งส่งผลให้การจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุจังหวัดสุราษฎร์ธานีขาดซึ่งประสิทธิผลและไร้ความยั่งยืน

เพื่อให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน การวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบาย คือ (1) ปรับโครงสร้างของ ศจพ.จ.สฎ. ให้มีความชัดเจนในสายการบังคับบัญชาและภาระงาน (2) จัดสรรงบประมาณการดำเนินการสำหรับ ศจพ.จ.สฎ. ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องสนองงบประมาณตามสายบังคับบัญชาด้วย (3) ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการจัดสรรที่ดินทำกินควรมีความชัดเจน ตรงตามเป้าประสงค์ของนโยบาย อีกทั้งในการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว ควรมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ภาคประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐทั้งในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการ เพื่อให้คุณสมบัตินั้นสอดคล้องกับความเป็นจริงด้วย (4) ควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์เชิงรุกอย่างทั่วถึง เช่น กำหนดการลงทะเบียนเพื่อเข้ารับสิทธิคุณสมบัติของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ทันกับกำหนดระยะเวลาในขั้นตอนต่างๆ (5) ขยายช่องทางในการแจ้งความจำนงในการเข้ารับสิทธิ (6) การจัดเตรียมพื้นที่ที่จะดำเนินการจัดสรรให้กับประชาชนให้มีความพร้อมต่อการประกอบอาชีพ (7) การจัดโครงการสร้างความรู้ให้กับประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน เพื่อให้ประชาชนสามารถอาศัยและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างต่อเนื่อง

[วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 34 ฉบับที่ 1 ปี พ.ศ. 2558]

คำสำคัญ การจัดสรรที่ดินทำกิน ที่ดินราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

Solution in Developing the State-Owned Land Allocation Process Effectively and Sustainably in Surat Thani Province

Nuttakrit Powintara

Graduate School of Public Administration

National Institute of Development Administration

miggenterprise@gmail.com

Abstract

The problem of state-owned land allocation has been raised since 1980. However, the real action from government through the cabinet resolution started in 2003. In this regard, Surat Thani responded to the cabinet resolution by establishing the Eliminating the Poverty and Rural Development Operation Center in order to improve quality of life in the rural area. The state-owned land in Surat Thani province is the largest state-owned land among all provinces in southern region of Thailand. Nevertheless, state-owned land distribution in Surat Thani province has been a huge problem since the initial process of land distribution. Its conflict is very sensitive and complex from the stage of screening the applicants to the stage of aftermath land distribution. This research employs the qualitative analysis to determine situations and why they happen in both stages of the state-owned land distribution. Specifically, content analysis as well as comparison-and-contrast analysis are techniques to extract the findings. Moreover, data collection methods include (1) in-depth interview, (2) focusing group, and (3) non-participated observational study.

The research result suggests that in the stage of the screening, applicants have a difficulty in receiving necessary information and sufficient services. This inequality causes in land distribution opportunities, which leads to the ineffectiveness of the operation. The reasons behind these unintended consequences are because of insufficient resources to implement and unclear policy from central government. Moreover, in the stage of aftermath land distribution, citizens who earn the opportunity in state-owned land do not know how to use it properly. This is because they lack of knowledge and resource to do so. Besides, in the state-owned land there is no basic infrastructure to support their works and their livings. In this regard, responsible public bureau cannot contribute to their difficulties because of insufficient funding and

resource. Hence, this policy implementation is ineffective and unsustainable. Nevertheless, policy recommendations to alleviate these problems are provided in the final part of this research.

In order to develop and resolve the problems of state-owned land allocation, this research suggests that policy implementers should (1) restructure the responsible organization to have clear chain of command, authority and responsibility, (2) advocate budgeting to the organization, (3) determine citizens' appropriate characteristics with distinction and they should listen to stakeholders in the determining qualifications such as citizens who are applicants, government officials and scholars so that those qualifications relate to the actuality, (4) actively provide and publicize important information such as registering schedules to keep up with the timing of process, (5) expand the channel of registering, (6) prepare the allocated area to be ready for occupation, and (7) provide citizens appropriate program training in developing agriculture so that citizens can live with a good quality of life and use the land effectively.

[Thammasat Journal, Volume 34 No.1, 2015]

Keyword: land allocation state-owned land Surat Thani

ที่มาและความสำคัญในการศึกษาวิจัย

ปัญหาของการจัดสรรที่ดินทำกินในจังหวัดสุราษฎร์ธานี เริ่มก่อตัวขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 โดยมีกลุ่มบริษัทเอกชนได้ทำการซื้อที่ดินจากชาวบ้านรวมถึงบุกรุกเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ซึ่งในภายหลัง พื้นที่ที่ได้รับการบุกรุกนั้น ทางหน่วยงานราชการได้กำหนดให้มีการทำสัญญาเช่าเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่กลุ่มบริษัทเอกชนดังกล่าวยังไม่รับข้อตกลงในราคาเช่าและมีการต่อรองในเรื่องของราคาเช่าตลอดมา ในห้วงเวลาต่อมาประชาชนได้รับทราบถึงสถานการณ์ดังกล่าวจึงได้เกิดกระบวนการเรียกร้องเพื่อขอรับการจัดสรรที่ดินทำกินจากรัฐบาล โดยขอให้รัฐบาลดำเนินการยกเลิกการต่อสัญญาเช่าพื้นที่ของบริษัทเอกชนที่มีขนาด 200 ไร่ขึ้นไปในจังหวัดสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และกระบี่² โดยมีข้อเสนอว่าหลังจากที่หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ ทำการยกเลิกสัญญาเช่าพื้นที่ที่บริษัทเอกชนเช่าใช้ประโยชน์แล้ว ขอให้รัฐนำที่ดินเหล่านั้นมาปฏิรูปให้กับเกษตรกรรายย่อยที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ รวมถึงผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรรายใหม่ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเลยเป็นการเพิ่มคุณภาพชีวิตให้กับประชาชน ซึ่งกลุ่มประชาชนเหล่านี้ได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายองค์กรประชาชนจังหวัดสุราษฎร์ธานี (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2546³) ทั้งนี้ จากกรณีปัญหาการเรียกร้องขอให้จัดสรรที่ดินทำกินจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ศจพ.จ.สฎ.) เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 จวบจนปัจจุบัน

กระบวนการปฏิรูปที่ดินในห้วงเวลานั้น กลุ่มราษฎรได้รวมตัวและเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการตามที่กลุ่มร้องขอ (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2546) ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นได้เริ่มดำเนินการโดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, และกระทรวงการคลัง ดูแลรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีอีกครั้งเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2546 แต่งตั้งคณะทำงานจากส่วนราชการและภาคประชาชนในการกำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา และเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2546 ก็ได้มีมติคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อการแก้ไขปัญหาการปฏิรูปที่ดินโดยตรง ซึ่งแนวทางในการปฏิบัติแก่ส่วนราชการที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเกิดขึ้นมีมติคณะทำงานแก้ไขปัญหาราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2547

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินตามข้อเรียกร้องของราษฎรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมานั้นยังประสบปัญหาอยู่มากในขั้นตอนของกระบวนการแก้ไขปัญหาการจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุจังหวัดสุราษฎร์ธานี อยู่สองขั้นตอน คือ ขั้นตอนในการพิจารณาคัดกรองราษฎรในการได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และขั้นตอนหลังจากที่ราษฎรได้รับสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

² จังหวัดกระบี่เป็นพื้นที่นำร่อง

³ บันทึกความเข้าใจระหว่างตัวแทนของผู้ชุมนุมกับตัวแทนภาครัฐ เรื่อง ขอให้รัฐยกเลิกสัญญาเช่าของนายทุนและแก้ไขปัญหาที่ดินเกษตรกรให้กับคนจน. วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546

สภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน เช่น ประชาชนก่อการประท้วงหน่วยงานราชการ การชู้ทำร้ายระหว่างกลุ่มของประชาชน หรือระหว่างกลุ่มประชาชนกับกลุ่มบริษัทเอกชน ตลอดจนการก่อความรุนแรงจนถึงขั้นสูญเสียชีวิต ดังที่ปรากฏในข่าวสารช่องทางต่างๆ เช่น โทรทัศน์และหน้าหนังสือพิมพ์ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินการศึกษาวิจัยในกรณีนี้ เพื่อการแก้ไขปัญหาอันจะก่อให้เกิดคุณประโยชน์ในวงกว้างทั้งต่อผลประโยชน์ของประเทศ และต่อสิทธิของประชาชนต่อไป

คำถามวิจัย

1. กระบวนการคัดกรองผู้มีสิทธิเข้ารับการจัดสรรที่ดินทำกินที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีประสิทธิผลเพียงใด
2. หลังจากได้รับสิทธิการเช่าใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุ ผู้ได้รับสิทธิเข้ารับการจัดสรรที่ดินทำกินนั้น สามารถพัฒนาพื้นที่เพื่อการประกอบอาชีพและดำรงชีพได้อย่างยั่งยืนหรือไม่ อย่างไร และเพราะเหตุใด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลของกระบวนการคัดกรองผู้มีสิทธิเข้ารับการจัดสรรที่ดินทำกินที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี
2. เพื่อศึกษาถึงความยั่งยืนของการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตของผู้ที่ได้รับสิทธิเช่าใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี หลังการได้รับสิทธิว่าเป็นเช่นไร อย่างไร และเพราะเหตุใด

ขอบเขตของการวิจัย

สำหรับขอบเขตของการวิจัยนี้ แบ่งออกเป็นสามส่วนคือ ของเขตด้านวิชาการ ขอบเขตด้านพื้นที่วิจัย และขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษาวิจัย ซึ่งรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตด้านวิชาการ ศึกษาในเฉพาะตั้งแต่ส่วนของกระบวนการคัดกรองผู้มีสิทธิเข้ารับการจัดสรรที่ดินทำกิน จนถึงหลังได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน
2. ขอบเขตด้านพื้นที่วิจัย ศึกษาเฉพาะที่ราชพัสดุ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานธนารักษ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยไม่รวมถึงพื้นที่ที่ธนารักษ์ได้จัดสรรให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) รับผิดชอบ
3. ขอบเขตด้านระยะเวลา ในการศึกษาวิจัยนี้ ดำเนินการศึกษาวิจัยในหัวเวลาระหว่างเดือนเมษายน ถึง ตุลาคม พ.ศ. 2556

ประโยชน์ของการวิจัย

เมื่อทราบถึงระดับของควมามีประสิทธิผลของกระบวนการคัดกรองผู้มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานีแล้ว จะทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการตาม

นโยบายของรัฐบาล รวมถึงทราบข้อบกพร่องในการดำเนินการในทางปฏิบัติว่าสาเหตุที่แท้จริงนั้นคืออะไร และเพื่อทราบถึงข้อมูลเหล่านี้ ก็จะมีประโยชน์ต่อการปรับเปลี่ยนระบบการคัดกรองให้ยังประโยชน์สู่ประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้แล้ว การได้รับทราบว่าเมื่อผู้ได้รับสิทธิให้เข้าใช้ประโยชน์จากราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้เข้าไปในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรแล้วสามารถใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพ และดำรงชีวิตอย่างยั่งยืนได้หรือไม่ อย่างไร และเพราะอะไรนั้น จะทำให้กระบวนการกำหนดนโยบาย และการออกแบบแนวทางการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างสัมฤทธิ์ผลและเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

ทบทวนวรรณกรรม (Review of the Literature)

ในส่วนของการทบทวนวรรณกรรมจะแบ่งออกเป็นหัวข้อหลักอันประกอบไปด้วย (1) แนวคิดในการจัดสรรที่ดินทำกินอย่างมีประสิทธิภาพ (2) แนวคิดในการจัดสรรที่ดินทำกินอย่างยั่งยืน (3) ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (4) ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับที่ราชพัสดุจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าเป็นอย่างมากต่อการดำรงชีวิต เนื่องจากที่ดินสามารถก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางรายได้และเศรษฐกิจซึ่งส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนผู้ครอบครองเป็นอย่างมาก (Whittermore, 1981) แต่อย่างไรก็ตามในประเทศกำลังพัฒนานั้นการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน เป็นไปด้วยความยากลำบากโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้ยากไร้ ดังนั้นเพื่อการแก้ไขปัญหาของความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินซึ่งเป็นการเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนผู้ยากไร้ แนวคิดของการแก้ไขปัญหาที่ดินจึงเกิดขึ้นและได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่อง (IFAD, 2012; Stillwell, 1999; Ramsay, 1982)

แนวคิดในการจัดสรรที่ดินทำกินอย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าหมายสำคัญของการจัดสรรที่ดินทำกินก็คือการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น ซึ่งแนวคิดในการจัดสรรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพเช่นนี้นักวิชาการได้ให้แนวทางสู่ความสำเร็จไว้ โดยสามารถสรุปได้เป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้ (Babalola and Olayemi, 2014; Eck, 2014; Sharma, Upreti, and Muller-Boker, 2014; Mkhize, Bourguignon and Brink, 2009; Niazi, 2003)

1) การกำหนดข้อตกลงร่วมกัน การกำหนดนโยบาย และการผ่านกฎหมาย

ในขั้นตอนแรกนี้เป็นกำหนดข้อตกลงร่วมกันโดยเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญ อาทิ (i) การพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม (ii) การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การเพิ่มอัตราการจ้างงาน การพึ่งพาตนเองได้ของประชาชนผู้ยากไร้ (iii) การมีเสถียรภาพและความสงบทางการเมือง โดยเมื่อมีการกำหนดข้อตกลงอันเป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญแล้วก็ดำเนินการกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน รวมถึงการผ่านกฎหมายให้เกิดเป็นรูปธรรมขึ้น

- 2) การคัดเลือกผู้ควรได้รับสิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกินอย่างเป็นทางการ

การพิจารณาบุคคลผู้ควรได้รับสิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกินนั้น ควรพิจารณาให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินทำกิน ซึ่งสิ่งนี้เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์เนื่องจากจะต้องหาจุดร่วมของการใช้องค์ความรู้ทางการกระจายทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมและระเบียบของทางราชการที่สามารถกระทำได้ ซึ่งในกรณีนี้คือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ
- 3) การกำหนดประเภทสิทธิของบุคคลผู้สมควรได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน

ประเด็นของการกำหนดประเภทของสิทธิสำหรับบุคคลที่สมควรได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินนั้นก็มีความสำคัญ ซึ่งแนวทางในการกำหนดสิทธิอื่นที่มีอยู่แนวทางหลัก ซึ่งสำหรับแนวทางแรกนั้นจะอิงตามฐานคติของสิทธิมนุษยชน ซึ่งแนวทางนี้จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับผู้ที่เคยได้รับสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์จากที่ดินเหล่านั้นมาก่อนแล้ว ส่วนแนวทางที่สองนั้นจะมุ่งช่วยเหลือประชาชนผู้ยากไร้ซึ่งมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอหรือไม่มีที่ดินทำกิน ซึ่งการกำหนดประเภทสิทธิจะต้องเป็นไปตามสถานการณ์ความจำเป็น รวมถึงความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาของประเทศในห้วงเวลานั้น
- 4) การระบุที่ดินที่จะทำการจัดสรรอย่างจำเพาะเจาะจง

เพื่อนำไปสู่การระบุที่ดินที่จะทำการจัดสรร ภาครัฐจะต้องดำเนินการกลั่นกรองสิทธิประเภทที่ดินของรัฐที่มีอยู่ทั้งในส่วนที่ว่างและในส่วนที่กำลังจะหมดสัญญาให้สิทธิเข้าใช้กับทั้งบุคคลทั่วไปและนิติบุคคล พร้อมทั้งตรวจสอบพื้นที่เวนคืนซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้เกณฑ์คุณสมบัติที่รัฐได้กำหนดขึ้น
- 5) การแสวงหาที่ดินที่จะทำการจัดสรร

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบหน้าที่ในการแสวงหาที่ดินเพื่อดำเนินการจัดสรรมีหนทางการจัดการอยู่สองหนทางหลักคือ (i) การเวนคืนที่ดินด้วยการจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้ครอบครอง (ii) การแสวงหาที่ดินบนพื้นฐานของผู้ปรารถนาที่จะขายและผู้ปรารถนาที่จะซื้อ ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเร่งด่วนในการดำเนินการของภาครัฐ
- 6) การให้หลักประกันในการถือครองที่ดิน

การให้หลักประกันในการถือครองที่ดินนั้นมีความสำคัญในแง่ความมั่นใจของผู้ที่ถือครองที่ดิน ซึ่งนโยบายในการสร้างหลักประกันให้กับผู้ที่ถือครองที่ดินนั้นควรมีองค์ประกอบดังนี้ (i) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นข้อบังคับที่ระบุความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบในการจัดสรรกับผู้ที่ได้รับสิทธิการถือครองที่ดินทำกิน (ii) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต้องได้รับการกำหนดที่ชัดเจนและเข้าใจได้โดยง่าย (iii) ผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สามารถเป็นได้ทั้งปัจเจกบุคคล ชุมชน หรือรัฐ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข (iv) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นต้องมีความมั่นคงและปลอดภัย

7) กลไกในการระงับข้อพิพาท

การปฏิรูปที่ดินอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้ได้รับผลประโยชน์ ผู้ไม่ได้รับผลประโยชน์ และผู้เสียผลประโยชน์ ดังนั้น แผนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการรองรับความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหากเกิดขึ้น ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องกับประเด็นนี้มักจะประกอบไปด้วย รัฐ ผู้ได้รับผลประโยชน์ ผู้ครอบครองเดิม และชุมชนข้างเคียง

8) การสนับสนุนการพัฒนาที่ดินจัดสรรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

การปฏิรูปที่ดินจะมีประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อผู้มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์มีความพร้อมในการประกอบอาชีพจากที่ดินที่ตนได้รับการจัดสรร อย่างไรก็ตาม โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ได้รับสิทธิให้เข้าใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกินนั้นมักเป็นเกษตรกรรายใหม่ซึ่งประสบกับความท้าทายในการประกอบอาชีพจากที่ดินทำกินที่ได้รับการจัดสรร ดังนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบจะต้องมีการสนับสนุนทั้งในด้านการให้ความรู้ที่จำเป็นด้านการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ไฟฟ้า และน้ำสำหรับอุปโภคบริโภค รวมถึงเครื่องมือที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพของผู้ด้อยโอกาสที่ได้รับสิทธิการเข้าใช้พื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรต่อไป ทั้งนี้ก็เพื่อเพิ่มโอกาสแห่งความสำเร็จต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินทำกินที่ได้กำหนดไว้

9) การตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการ

เพื่อรับทราบถึงผลการดำเนินการจัดสรรที่ดินทำกิน การตรวจสอบและประเมินผลมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานนี้ จะต้องพิจารณาทั้งผลลัพธ์ในแง่บวกและแง่ลบของแต่ละช่วงการดำเนินงาน ทั้งนี้ก็เพื่อการแสวงหาแนวทางการพัฒนาแผนงานให้มีประสิทธิผลยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต

แนวคิดในการจัดสรรที่ดินทำกินอย่างยั่งยืน

สำหรับแนวคิดในการจัดสรรที่ดินทำกินอย่างยั่งยืนนั้นมีการพัฒนาแนวคิดนี้อย่างจริงจังโดยธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งธนาคารโลกได้ให้คำจำกัดความของการพัฒนาภายใต้การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน (Sustainable Land Management) ไว้ว่า เป็นการปฏิบัติการบนฐานความรู้ในการใช้ประโยชน์จาก ดิน น้ำ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการจัดการสภาพแวดล้อม (World Bank, 2006) ทั้งนี้เพื่อ (1) เพิ่มขีดความสามารถให้แก่ภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกรในการดำเนินการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้จัดสรรและได้รับการจัดสรร (2) เพื่อสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่จำเป็นให้แก่ผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินให้สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง (World Bank, 2008) ซึ่งแนวคิดนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการดำเนินการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับประชาชนผู้ยากไร้ในระยะกลางและยาวต่อไป (Liniger, Studer, Hauert, and Gurtner, 2011)

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พุทธศักราช 2518 ได้ระบุความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่า หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้ (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน (2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนเพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ โดยกำหนดให้กระทรวงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ โดยมีคณะกรรมการที่ราชพัสดุ⁴ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแลรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุซึ่งตราเป็นกฎกระทรวง (พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518) ทั้งนี้มีกรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการแทนกระทรวงการคลังในการบริหารที่ราชพัสดุ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545

สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการและกำกับดูแลในท้องที่ต่าง ๆ คือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกรมธนารักษ์ (กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2549) โดยสำนักงานธนารักษ์พื้นที่มีอำนาจหน้าที่ในการ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการกับการปกครอง ดูแล และการบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ รวมทั้งการจัดหาประโยชน์และการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (4) ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับเงินคงคลังและเงินตราที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม และ (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย (กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551)

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับที่ราชพัสดุจังหวัดสุราษฎร์ธานี

จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีเนื้อที่ประมาณ 8,174,758.61 ไร่ มีพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นอันดับ 6 ของประเทศและมีพื้นที่มากที่สุดในภาคใต้ (กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร, สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2556) มีที่ดินราชพัสดุ ประมาณ 1,009,935- 5- 94.02 ไร่ โดยแยกการใช้ประโยชน์ (กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร, สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2556) ดังนี้

1. ส่วนราชการใช้ประโยชน์จำนวน 1,011 ราย ประกอบไปด้วย
 - ที่ดินเนื้อที่ประมาณ 989,106 – 2 – 84.22 ไร่
 - อาคารจำนวน 7,790 หลัง

⁴ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง เป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

2. จัดให้เช่าจำนวน 4,834 ราย ประกอบไปด้วย
 - ที่ดินเนื้อที่ประมาณ 20,829 – 3 – 09.8 ไร่
 - อาคารจำนวน 458 หลัง

จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนด้วยการแก้ไขปัญหาดินทำกิน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2546 และมติคณะทำงานแก้ไขปัญหา กรณีราษฎร เข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2547 โดยในปี พ.ศ. 2546 ดำเนินการตรวจสอบพื้นที่เอกชนขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ของรัฐทุกประเภทในท้องที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 16 แปลง จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ จัดสรรที่ดินราชพัสดุ ซึ่งหมดสัญญาเช่าและไม่มีสัญญาเช่าให้ราษฎรผู้ยากจนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด ใน รายละไม่เกิน 10 ไร่ ในอัตราค่าเช่าไร่ละ 100 บาท/ปี เป็นระยะเวลา 3 ปี จังหวัดสุราษฎร์ธานี (โดย คณะทำงานแก้ไขปัญหาดินทำกินจังหวัด) ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดินทำกินในพื้นที่สวนปาล์มที่ เอกชนใช้ประโยชน์ตามข้อเรียกร้องของราษฎรในพื้นที่จังหวัด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบัน ยังคง ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในการดำเนินการมีปัญหาอุปสรรคทำให้เกิดความล่าช้า เนื่องจากที่ดินบาง แปลง ขั้นตอนการแก้ไขปัญหายังอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาล และการดำเนินการตามระเบียบ กฎหมายของหน่วยงาน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร, สำนักงาน จังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2556)

เหตุการณ์สำคัญ มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบหรือคำสั่ง และนโยบายของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การแก้ไขปัญหาดินทำกิน ในพื้นที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีลำดับความเป็นมา ดังต่อไปนี้

วัน/เดือน/ปี	เหตุการณ์สำคัญ/มติ คณะรัฐมนตรี/ระเบียบ/คำสั่ง
10 ก.พ. 2546	มีกลุ่มประชาชนชุมนุมเรียกร้องที่ดินทำกิน และเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ในท้องที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี
19 ส.ค. 2546	คณะรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง ดูแลรับผิดชอบ แก้ไขปัญหา
26 ส.ค. 2546	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับผลประชุมหารือแนวทางแก้ไขปัญหาดินราษฎรเข้าครอบ ครองสวนปาล์มในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ ตามที่กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ และกระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> 1. ให้เร่งรัดการสำรวจพื้นที่ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ทุกพื้นที่ทั้งหมดที่หมดอายุและไม่หมด อายุการอนุญาต 2. นำผลการดำเนินข้อ 1 มาพิจารณาวางกรอบและแนวทางในการดำเนินการ โดยมี หลักการและแนวทาง ดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> 1) พื้นที่ที่หมดอายุการอนุญาต ให้ยุติการอนุญาตต่ออายุไว้ก่อน 2) พื้นที่ที่ยังไม่หมดอายุการอนุญาต หากผิดเงื่อนไขการอนุญาตก็ให้พิจารณา เลิกการอนุญาตเพื่อการเข้าทำประโยชน์

วัน/เดือน/ปี	เหตุการณ์สำคัญ/มติ คณะรัฐมนตรี/ระเบียบ/คำสั่ง
26 ส.ค. 2546 (ต่อ)	<p>3) พื้นที่ที่ยังไม่หมดอายุการอนุญาต และปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญา มอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาทบทวนกรอบการดำเนินการ กรอบเวลาของการอนุญาตและกรอบอัตราค่าตอบแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย</p> <p>4) ให้พื้นที่ในข้อ 1) และ 2) มาจัดระเบียบการอนุญาตให้เข้าไปใช้ประโยชน์ โดยพิจารณาให้กับราษฎรผู้ยากไร้ ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง และเป็นคนในพื้นที่เป็นหลัก</p> <p>5) มอบหมายให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมวิชาการเกษตรและกรมธนารักษ์ร่วมกันพิจารณาค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งในส่วนเกษตรกรรมและเอกชนในอัตราที่เหมาะสมและเป็นธรรม</p>
3 ก.ย. 2546	<p>สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ให้เพิ่มข้อความในท้ายข้อ 2 ของมติคณะรัฐมนตรี 26 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ว่า “ทั้งนี้ ให้พิจารณาถึงผลอาสินของผู้รับอนุญาตตามข้อเท็จจริงด้วยความเป็นธรรม และตามเงื่อนไขการอนุญาตและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยรัฐจะไม่มี การจ่ายค่าชดเชยใดๆ”</p>
16 ก.ย. 2546	<p>มีมติคณะรัฐมนตรี ว่า</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รับเรื่องนี้ไปพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2. ราษฎรที่เข้าครอบครองพื้นที่สวนป่าล้มต้องถอนตัวออกจากพื้นที่และยินยอมให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ 3. การพิจารณาจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรที่ยังไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองนั้น ควรพิจารณาจัดให้แก่ราษฎรที่ยังไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีที่ดินที่จะนำมาจัดสรรให้ได้ตั้งอยู่ก่อน 4. ราษฎรที่อยู่นอกภูมิลำเนา ควรได้รับการจัดสรรที่ดินจากพื้นที่อื่น หรือจากพื้นที่ในเขตที่ตนเองมีภูมิลำเนาอยู่เป็นหลัก 5. ห้ามมิให้นำพื้นที่สวนป่าล้มมาจัดสรรให้แก่ราษฎรที่บุกรุกเข้ามาครอบครอง แต่อาจพิจารณาจัดสรรพื้นที่อื่นให้ตามความเหมาะสมของข้อเท็จจริง 6. หากราษฎรผู้ใดฝ่าฝืนให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
11 ธ.ค. 2546	<p>กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีข้อสรุปดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. เรื่องการกำหนดคุณสมบัติของราษฎร ผู้ขึ้นทะเบียนขอใช้ประโยชน์ที่ดิน ต้องมีสัญชาติไทย เป็นหัวหน้าครอบครัวหรือบรรลุนิติภาวะมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่จะใช้ประโยชน์ 2. อัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทน กรณีเข้าทำประโยชน์รายย่อยไม่เกิน 20 ไร่ คิดค่าธรรมเนียมฯ 100 บาท/ไร่/ปี กรณีรายใหญ่เกินกว่า 20 ไร่ คิดค่าธรรมเนียมฯ 300 บาท/ไร่/ปี
30 ธ.ค. 2546	<p>คณะรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี ในขณะที่นั้น (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นประธานคณะทำงาน แก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนป่าล้มในพื้นที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ พร้อมด้วยกระทรวงมหาดไทย พิจารณาหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p>

วัน/เดือน/ปี	เหตุการณ์สำคัญ/มติ คณะรัฐมนตรี/ระเบียบ/คำสั่ง
13 ก.ค. 2547	<p>คณะทำงานแก้ไขปัญหา โดยมีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นประธานในขณะนั้น ได้มีผลการประชุมแก้ไขปัญหา โดย</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการเจ้าของที่ดิน จัดเจ้าหน้าที่ออกไปสำรวจรังวัดพื้นที่เพิ่มเติม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนที่ดิน และแผนที่ของแต่ละแปลง ดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> 1.1 พื้นที่ที่ผู้ประกอบการได้รับอนุญาต และหมดอายุการอนุญาตแล้ว เฉพาะส่วนที่ผู้ประกอบการได้ครอบครองทำประโยชน์จริง 1.2 พื้นที่ที่ผู้ประกอบการได้รับอนุญาต แต่มีราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ ให้สำรวจรายชื่อราษฎร เนื้อที่และแผนที่ในส่วนที่บุกรุกแต่ละรายด้วย 1.3 พื้นที่ที่ผู้ประกอบการบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต 2. ให้นำพื้นที่ตามข้อ 1 มากำหนดมาตรการจัดที่ดินให้กับราษฎร โดยมีหลักการดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> 2.1 พื้นที่ตามข้อ 1.1 ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนราชการเจ้าของที่ดิน และจังหวัดร่วมกันเจรจาตกลงกับผู้ประกอบการให้แบ่งที่ดินเป็นสองส่วน ส่วนแรกมีจำนวนเนื้อที่ครึ่งหนึ่ง ให้ผู้ประกอบการได้รับการต่ออายุการอนุญาตต่อไปได้ ส่วนที่สองจำนวนเนื้อที่อีกครึ่งหนึ่ง ให้นำมาจัดแบ่งแปลงให้กับราษฎร รายละเอียดไม่เกิน 10 ไร่ 2.2 พื้นที่ตามข้อ 1.2 และ 1.3 เป็นพื้นที่ที่ผู้ประกอบการและราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้กันออกมาจัดให้ราษฎรทั้งแปลง 2.3 พื้นที่ที่ผู้ประกอบการได้รับอนุญาตต่อไปอีก และพื้นที่ที่นำมาจัดให้ราษฎรให้มีการปรับค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทน ในอัตราไร่ละ 100 บาทต่อปี สำหรับเนื้อที่ไม่เกิน 20 ไร่ และอัตราไร่ละ 300 บาทต่อปี สำหรับเนื้อที่ที่เกิน 20 ไร่ขึ้นไป 3. ให้นำผลการสำรวจพื้นที่ตามข้อ 1.2 มาดำเนินการรังวัดแบ่งแปลงเป็นส่วนของผู้ประกอบการ และส่วนสำหรับจัดให้กับราษฎร โดยส่วนราชการเจ้าของที่ดิน จัดส่งเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์เครื่องมือ ไปร่วมดำเนินการกับจังหวัด 4. ให้นำพื้นที่ที่ได้รังวัดแบ่งแปลงย่อยตามข้อ 2. มาจัดให้ราษฎรที่จังหวัดได้ตรวจสอบกลิ่นกรองแล้ว โดยวิธีประชาคม การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย และความโปร่งใสและคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม เมตตากรุณาต่อราษฎรผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน และมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ 5. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เร่งรัดพิจารณาสนับสนุนด้านงบประมาณการดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้เพียงพอโดยเร็ว

หมายเหตุ: มติคณะรัฐมนตรีที่ใช้เป็นแนวทางหลักในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน คือ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2546 และมติคณะทำงานแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2547

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างหนักหน่วงและเกิดความรุนแรงในการปะทะกันระหว่างกลุ่มประชาชนและบริษัทเอกชนก็คือการบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ที่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดสรร โดยกลุ่มประชาชนได้รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องกับทางหน่วยงานราชการ และแสดงศักยภาพให้มวลชนในกลุ่มตนยอมรับด้วยการเข้ายึดครองแปลงที่ดินที่หน่วยงานราชการกำลังดำเนินการตามกฎหมาย หรือวางแผนจัดสรรที่ดินทำกิน ซึ่งแปลงที่ดินเหล่านี้ เคยมีการทำประโยชน์โดยการปลูกปาล์ม น้ำมัน และยางพารา ซึ่งผลผลิตยังสามารถเก็บเกี่ยวได้ ซึ่งกลุ่มมวลชนเหล่านี้ก็มุ่งหวังในการเก็บเกี่ยวผลผลิตเพื่อประโยชน์ของตน (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี ม.ป.ป. (ข) และ (ค)) นอกจากนี้แล้วมวลชนบางกลุ่มยังเข้าทำการยึดพื้นที่โดยอ้างว่าทำการตรวจสอบพื้นที่และขอใช้ชั่วคราวในระหว่างนี้ไปก่อน (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2556⁵) ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการขัดกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2546

ปัญหาอีกปัญหาหนึ่งคือประชาชนบางกลุ่มเข้าร่วมชุมนุมเพื่อเรียกร้องที่ดินทำกิน แต่ไม่ทราบว่าการจัดสรรที่ดินทำกินโดยหน่วยงานราชการนี้ มุ่งจัดสรรให้เฉพาะราษฎรผู้ยากจนที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่หน่วยงานราชการกำหนดเท่านั้น ซึ่งสิ่งนี้เป็นผลมาจากการได้รับข้อมูลข่าวสารที่คลาดเคลื่อนซึ่งแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นมาจากการบอกเล่ากันเองเท่านั้น (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, ม.ป.ป. (ก))

จากกรณีปัญหาการเรียกร้องขอให้จัดสรรที่ดินทำกินตามที่ได้อธิบายในความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาข้างต้นนั้น จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ศจพ.จ.สฎ.) โดยรูปแบบการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของ ศจพ.จ.สฎ. มี 2 รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบแรก พื้นที่ที่หมดสัญญาเช่า ไม่มีเงื่อนไขหรืออยู่ในระหว่างกระบวนการ และรูปแบบที่สอง ในพื้นที่ที่ยังมีเงื่อนไขพิเศษซึ่งมีข้อผูกพันทางกฎหมาย อาทิ พื้นที่ที่ยังอยู่ในกระบวนการขึ้นศาล ซึ่งเอกชนยังขอใช้ประโยชน์เพื่อเก็บเกี่ยวผลอาสิน และมีประชาชนจำนวนหนึ่งเรียกร้องให้มีการจัดสรรที่ดินนั้น ศจพ.จ.สฎ. ได้มีแนวทางการแก้ปัญหาเบื้องต้นด้วยการทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ระหว่าง ศจพ.จ.สฎ. (หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด ในนามส่วนราชการผู้รับผิดชอบดูแลที่ดินของรัฐ) และกลุ่มหรือผู้แทนองค์กรที่ประสงค์ขอรับการจัดสรรที่ดินทำกิน เพื่อแก้ปัญหาเบื้องต้น โดยจัดให้ราษฎรใช้เป็นที่พักพิงและทำกิจกรรมฝึกอบรมสมาชิก เตรียมความพร้อมก่อนการได้รับการจัดสรรที่ดิน (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2556⁶)

ในด้านของการพัฒนาพื้นที่ภายหลังการได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน จากการศึกษาเบื้องต้นถึงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมถึงการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ภายหลังการจัดสรรที่ดินพบว่า ยังไม่มีนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ทำกินโดยตรงซึ่งทำให้ยังไม่มีกระบวนการในการดำเนินงานที่ชัดเจน และไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงที่ครอบคลุมทุกหน้าที่ที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ภายหลังการจัดสรรที่ดิน เนื่องจากที่ราชพัสดุทั้งที่ได้

⁵ รายงานการประชุมคณะทำงานแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ศจพ.จ.สฎ.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2556

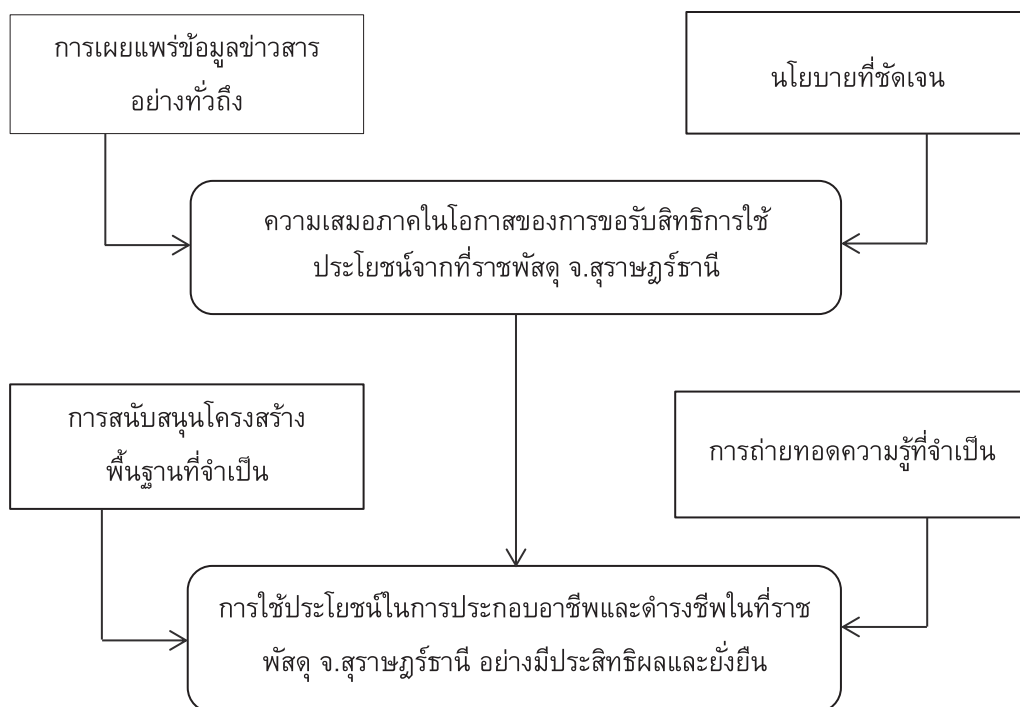
⁶ รายงานการประชุมคณะทำงานแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ศจพ.จ.สฎ.) เมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2555

รับการจัดสรรไปแล้ว และยังคงอยู่ในกระบวนการจัดสรร เป็นพื้นที่ซึ่งเดิมเอกชนขอใช้ประโยชน์ จึงทำให้มีสภาพพื้นที่ที่ยังคงหลงเหลือพืชพันธุ์เดิมอยู่ อาทิ ปาล์ม และส้ม แต่พืชพันธุ์ดังกล่าว ได้ให้ผลผลิตมาช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้วซึ่งผู้ได้รับจัดสรรที่ดิน ในบางพื้นที่ได้เพียงแต่เก็บผลผลิตหรือผลอาสินที่เหลือค้างอยู่เท่านั้น และในบางพื้นที่ที่พืชพันธุ์ดังกล่าวก็ไม่ได้ให้ผลผลิตแล้ว โดยเฉพาะปาล์มอายุมาก และยืนต้นตายนั้น มีขนาดใหญ่ ซึ่งราษฎรผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินไม่มีความสามารถในการทำลายได้จากปัจจัยในหลายประการ จึงทำให้พื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรไม่ได้ใช้ประโยชน์ตรงตามเป้าประสงค์ของการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ในประเด็นนี้เป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งผู้วิจัยจึงทำการศึกษาถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องอันเป็นหลักปฏิบัติเป็นอันดับแรก นอกจากนี้การศึกษาถึงการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และกระบวนการดำเนินงานก็มีความสำคัญเช่นกันในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ระเบียบวิธีวิจัย

ในการนำเสนอระเบียบวิธีวิจัยนั้นจะแบ่งออกเป็นสามส่วนหลักคือ (1) กรอบแนวคิดในการวิจัย (2) การเก็บรวบรวมข้อมูล และ (3) การวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งรายละเอียดของแต่ละส่วนมีดังต่อไปนี้

กรอบแนวคิดของการวิจัย (Conceptual Framework of Research)



กรอบแนวคิดในการวิจัยประกอบไปด้วยประเด็นที่สำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานีทั้งในส่วนของการควบคุมการคัดกรองผู้สมควรได้รับสิทธิการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกิน และการพิจารณาสิ่งที่เกิดขึ้นหลังการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยกรอบแนวคิดของการวิจัยนี้ได้มาจากการทบทวนวรรณกรรมประกอบกับการศึกษาข้อมูลเชิงปฐมภูมิ ในสิ่งที่เกี่ยวข้องและมีความจำเป็นต่อความมีประสิทธิภาพและยั่งยืนของการจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยในประเด็นแรก ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิทธิการเข้าใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุและกระบวนการคัดกรองผู้สมควรได้รับสิทธิ มีผลต่อโอกาสในการเข้าถึงสิทธิดังกล่าว นอกจากนี้ สภาพปัญหาด้านนโยบายในเชิงปฏิบัติ เป็นตัวแปรที่มีนัยสำคัญที่มีผลต่อความเสมอภาคในการขอรับสิทธิการเข้าใช้ประโยชน์ และในประเด็นที่สอง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรในการประกอบอาชีพและดำรงชีพให้เกิดประสิทธิภาพและยั่งยืนขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานและการถ่ายทอดความรู้ที่จำเป็น

การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collection)

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาวิจัยนี้ ประกอบไปด้วยสามเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ (1) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) (2) การประชุมกลุ่ม (focusing group) และ (3) การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (non-participated observational study) ซึ่งก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละรูปแบบ ผู้วิจัยได้ทำการประชุมซักซ้อมเพื่อเตรียมความพร้อมทีมผู้ช่วยวิจัยให้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ และรายละเอียดของแนวทางการปฏิบัติการเก็บข้อมูลโดยละเอียด

สำหรับรายละเอียดของการเก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละเครื่องมือมีดังต่อไปนี้

การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview)

การกำหนดประเด็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกนั้น มีรากฐานมาจากกรอบแนวคิดในการวิจัยซึ่งประเด็นหลักในการสัมภาษณ์ประกอบไปด้วยประเด็นด้านความเสมอภาคในการเข้าถึงโอกาสในการรับสิทธิการจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และประเด็นด้านการใช้ประโยชน์หลังได้รับราชการได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินว่าเป็นเช่นไร และเพราะอะไร

การประชุมกลุ่ม (Focusing Group)

สำหรับผู้ให้ข้อมูลที่เข้าร่วมการประชุมกลุ่มประกอบด้วย ประธานชุมชน คณะกรรมการชุมชน และประชาชนที่เป็นสมาชิกของชุมชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งพื้นที่เป้าหมายในการวิจัยอยู่สามพื้นที่หลักอันประกอบไปด้วย (1) พื้นที่ชุมชนสหกรณ์ร่วมใจพัฒนา (2) พื้นที่กลุ่มโซกุน และ (3) พื้นที่กลุ่มโคบาล ซึ่งพื้นที่แรกและพื้นที่ที่สองนั้นเป็นพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ส่วนในพื้นที่ที่สามนั้นเป็นพื้นที่ที่อยู่ในกระบวนการเรียกร้องเพื่อได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน

ลักษณะของการประชุมกลุ่มแบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ (1) การประชุมกลุ่มใหญ่ประมาณ 15-20 คนต่อกลุ่ม และ (2) การประชุมกลุ่มย่อย ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยประมาณ 2-5 คน โดยการคัดเลือกผู้เข้าประชุมกลุ่มใหญ่และประชุมกลุ่มย่อย จะใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) ทั้งนี้เนื่องจากการวิจัยมีความจำเป็นต้องทราบข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการสุ่มแบบเจาะจงจะช่วยให้ได้รับข้อมูลมีความตรงประเด็นและจำเป็นต่อการตอบคำถามวิจัยได้ดีที่สุดในสถานการณ์และเงื่อนไขนี้

การสังเกตการณ์ (Observational Study)

การเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสังเกตการณ์นั้นใช้วิธีการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการสังเกตการณ์ที่ผู้วิจัยไม่มีปฏิสัมพันธ์และไม่มีปฏิริยาโต้ตอบกับกลุ่มเป้าหมายของการวิจัย โดยผู้วิจัยและทีมวิจัยได้ให้ความสำคัญกับรายละเอียดของสิ่งที่ศึกษาในลักษณะที่ไม่ใส่ความเห็นส่วนตัวและความรู้สึกส่วนตัว นอกจากนี้แล้วในกระบวนการเข้าทำการเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่เป้าหมายนั้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นเบื้องต้นและติดต่อเจ้าหน้าที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบเพื่อแจ้งความประสงค์ในการเข้าสู่พื้นที่เป้าหมาย

การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis)

เมื่อดำเนินการในขั้นตอนของการเก็บรวบรวมข้อมูลเสร็จสิ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้วข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth Interview) การประชุมกลุ่ม (focusing group) และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (non-participated observational study) จะได้นำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีการ “การวิเคราะห์แยกแยะเนื้อหาสาระ (content analysis)” ซึ่งเป็นการสกัดนำแนวคิดที่เป็นความจริงออกมาจากคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์ นอกจากนี้ยังดำเนินการตรวจ “คำซ้ำ” เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นที่แท้จริงของผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีประสบการณ์ตรงกับการเป็นผู้ดำเนินการ และเป็นผู้ที่ได้รับการดำเนินการในกรณีของการจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

อีกหนึ่งวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลคือ “การเปรียบเทียบระหว่างหน่วยวิเคราะห์ (comparison-and-contrast)” โดยเป็นการเปรียบเทียบมุมมองของภาคประชาชนว่าเห็นเป็นเช่นไร และมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐว่าที่ประชาชนมองเช่นนั้นเกิดจากสาเหตุอะไรซึ่งเป็นการมองแบบรอบด้าน วิธีการนี้จะทำให้ได้เห็นถึงความแตกต่างของผลการดำเนินการทั้งในส่วนของการคัดกรองผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และหลังจากมีการจัดสรรที่ดินทำกินไปแล้วว่า ผู้ที่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินนั้น สามารถประกอบอาชีพและดำรงชีวิตในที่ดินที่ได้จัดสรรให้เป็นอย่างไรหรือไม่ และจะอธิบายว่าเพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยของการศึกษานี้ได้แบ่งการนำเสนอออกเป็นสองส่วนคือ (1) ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นของการเกิดขึ้นในขั้นตอนการคัดกรองผู้มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และ (2) ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหลังได้รับการจัดสรรที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการคัดกรองผู้มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์

สำหรับผลการวิจัยในส่วนของขั้นตอนการคัดกรองผู้มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์จากราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น แบ่งออกเป็นมุมมองสองมิติ คือ มุมมองจากเจ้าหน้าที่รัฐ และมุมมองจากประชาชนผู้ขอเข้ารับสิทธิการใช้ประโยชน์จากราชพัสดุ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐ

การดำเนินนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีเริ่มต้นด้วยการจัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ศจพ.จ.สฎ) ขึ้น เพื่อดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามข้าราชการตั้งแต่ระดับผู้บริหารของจังหวัด จนถึงระดับปฏิบัติการได้ให้ความเห็นว่ นโยบายของรัฐบาลขาดความชัดเจนในหลักปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของคำสำคัญซึ่งปรากฏในตัวบทกฎหมาย และนโยบาย/มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เช่น กับกรอบคุณสมบัติหลักซึ่งมีผลโดยตรงต่อการพิจารณาสิทธิการเข้าใช้ประโยชน์จากราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ทำให้เกิดความคลุมเครือ และสามารถตีความไปได้ในหลายลักษณะ ซึ่งสิ่งนี้ทำให้เกิดการทักท้วง ประท้วง และขอปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกินในราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานีหลายครั้ง ยิ่งไปกว่านั้นการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อการทักท้วงและประท้วงนั้น ทำให้การทำงานของ ศจพ.จ.สฎ. มีการดำเนินการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่บ่อยครั้งซึ่งเป็นอุปสรรคในการทำงานปกติ (routine) และก่อให้เกิดอุปสรรคในการวางแผนและดำเนินการให้สำเร็จในระยะยาว

นอกจากนี้แล้วคณะทำงานของ ศจพ.จ.สฎ.ยังประสบปัญหาในการดำเนินงานจากการขาดการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอ และขาดอุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามเป้าประสงค์ของนโยบายระดับสูงซึ่งปัญหานี้ทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดขวัญกำลังใจและต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้วยตนเองอยู่บ่อยครั้ง

ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการซ้ำซ้อนของงานประจำ (routine) ที่ต้องรับผิดชอบตามสายงานของเจ้าพนักงานและงานการคัดกรองผู้มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์จากราชพัสดุซึ่งเป็นงานของ ศจพ.จ.สฎ. ทำให้งานการคัดกรองนั้นกลายเป็นงานรองจากงานประจำที่เจ้าพนักงานต้องปฏิบัติอยู่แล้ว ซึ่งเป็นผลให้ความมีประสิทธิภาพมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

อีกประการหนึ่งคือการขาดเอกภาพในการดำเนินการคัดกรองผู้มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์จากราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี กล่าวคือเจ้าพนักงานที่มาปฏิบัติงานที่ ศจพ.จ.สฎ. นั้นมาจากหลากหลายหน่วยงาน เป็นผลให้เจ้าพนักงานแต่ละคนต้องรายงานสถานภาพความคืบหน้าในการดำเนินการกับหน่วยงานต้นสังกัดของตน ทำให้เกิดการแตกกระจายของข้อมูลและขาดการบูรณาการข้อมูลที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาการจัดสรรที่ดินทำกิน ซึ่งผลที่ออกมาก็คือเมื่อเจ้าหน้าที่ต้องตอบคำถามต่อประชาชน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตอบคำถามได้ เพราะแนวทางการปฏิบัติบางอย่างมีการปรับเปลี่ยนอยู่บ่อยครั้งและเจ้าหน้าที่มีข้อมูลที่ไม่ครบกับสิ่งที่ควรทราบ

อีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญคือการขาดการประสานงานในแนวดิ่งในระดับกระทรวงและระดับจังหวัดกล่าวคือ เมื่อ ศจพ.จ.สฎ. ติดต่อสอบถามหรือร้องขอข้อมูลที่จำเป็นไปยังหน่วยเหนือ ศจพ.จ.สฎ. มักไม่ค่อยได้รับการตอบกลับจากการสอบถามหรือร้องขอข้อมูลที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการทั้งเร่งด่วนและไม่เร่งด่วน

มุมมองของภาคประชาชน

การมองจากตัวแทนภาคประชาชน ซึ่งประกอบไปด้วยผู้นำชุมชนและกรรมการชุมชนนั้นมองว่าการให้บริการและการให้ข้อมูลนั้นมีความเหลื่อมล้ำกันในระหว่างกลุ่มประชาชน อีกทั้งยังมีความล่าช้าในกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินทำกิน เช่นการตอบข้อสงสัยในการดำเนินการ ซึ่งทำให้ไม่ทันต่อเหตุการณ์และทำให้ประชาชนเสียสิทธิในหลายครั้ง นอกจากนี้แล้วตัวแทนภาคประชาชนยังมองว่าหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบมีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิขอใช้ประโยชน์จากราชพัสดุอยู่หลายครั้ง ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้แล้วสมาชิกของชุมชนให้ข้อมูลว่า การรับทราบข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นนั้นรับทราบจากตัวแทนของชุมชนเป็นหลัก โดยแต่ละกลุ่มได้มีการประชุมเป็นประจำทุกเดือนเพื่อเป็นการรับทราบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่ค่อยได้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่พบปะชี้แจงต่อประชาชนเท่าที่ควร

ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนยังประสบปัญหาในการรับทราบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับทั้งหลักเกณฑ์ของผู้สมัครเข้ารับสิทธิการจัดสรรที่ดินทำกินและข่าวสารที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินทำกินในด้านอื่น ๆ เนื่องจากการแจ้งข่าวสารนั้นระดับจังหวัดจะแจ้งข่าวตามสายงานลงมาถึงระดับท้องถิ่น ซึ่งประชาชนที่ประสงค์จะรับทราบข้อมูล จะต้องสอบถามกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับท้องถิ่นเท่านั้นทำให้เกิดความไม่สะดวกและล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ในการรับทราบข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นประชาชนที่อยู่ในฐานะสมาชิกของกลุ่ม การรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิในการขอรับการจัดสรรที่ดินทำกินจะต้องรับทราบผ่านทางผู้นำชุมชนหรือผู้แทนกลุ่มประชาชนแบบถ่ายทอดทางวาจาเป็นส่วนใหญ่

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหลังได้รับการจัดสรรที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี ลงวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2556 กล่าวถึงการพิจารณาไม่อนุมัติให้มีการต่อสัญญาเช่าที่ราชพัสดุกับประชาชนที่เคยได้รับการจัดสรรถึงเกือบครึ่งของจำนวนทั้งหมด โดยสาเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่าประชาชนมีการกระทำผิดต่อสัญญาเช่า โดยไม่ได้ดำเนินการประกอบอาชีพตามที่ได้ระบุในสัญญาไว้ ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึกและการทำประชุมกลุ่มกับประชาชนที่เป็นสมาชิกภายในกลุ่มชุมชนได้แสดงให้เห็นถึงเหตุผลว่าพื้นที่ที่ประชาชนได้รับการจัดสรรนั้น มีสภาพที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูกพืชพรรณ อีกทั้งยังขาดโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพ อาทิ ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา รวมถึงความรู้สึกไม่ปลอดภัยจากสัตว์ป่าและกลุ่มคนผู้ไม่หวังดี ซึ่งถึงแม้ประชาชนจะมีการยื่นเรื่องขอขบประมาณในโครงการขอความช่วยเหลือจากทางภาครัฐไประยะเวลาหนึ่งแล้ว แต่ขบประมาณที่ได้อ้างอิงไปนั้น ก็ยังไม่ได้รับการดำเนินการแต่อย่างใด

สำหรับภาคประชาชนในระดับผู้นำชุมชนหรือกรรมการชุมชนได้ระบุในทำนองเดียวกันว่า ในด้านการใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพในพื้นที่ที่ผ่านมานั้นประชาชนยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ซึ่งทางกลุ่มชุมชนได้ดำเนินการร้องขอไปยังหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบไปแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการตอบรับการดำเนินการแต่อย่างใด ดังนั้นในระหว่างนี้ทางกลุ่มชุมชนจึงได้พยายามระดมทุนกันเองในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพเท่าที่จะทำได้ เช่น การระดมทุนเพื่อซื้อเครื่องปั่นไฟ การขุดบ่อน้ำ การสร้างศาลาประชาคม นอกจากนี้แล้วพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรร ยังมีความจำเป็นต้องปรับปรุงพัฒนาเสียก่อน จึงจะสามารถนำไปประกอบอาชีพทำการเกษตรได้ เช่น มีความจำเป็นต้องปรับสภาพดิน ทำลายซากปาล์มที่ใช้การไม่ได้ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องใช้อุปกรณ์สนับสนุนการดำเนินการ (เช่น รถดักดิน) และงบประมาณมากพอสมควรซึ่งประชาชนไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ เพราะขาดแคลนทุนทรัพย์ในการทำลายซากปาล์ม⁷ และปรับปรุงพื้นที่เดิมให้พร้อมใช้ดำเนินการทำการเกษตร พื้นที่ที่ได้รับจึงไม่ได้ใช้ประโยชน์เท่าที่ควร เพราะประชาชนจะต้องปลูกปาล์มแทรกกับซากปาล์มเดิม และต้นปาล์มจะได้ผลผลิตดีเมื่อแสงส่องลงมาถึงเต็มที่ แต่ซากปาล์มเหล่านั้นได้ปิดกั้นแสงอาทิตย์ จึงทำให้ผลผลิตที่ได้มีคุณภาพที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก

ทางด้านเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบแสดงความเห็นว่าทางเจ้าหน้าที่ยังขาดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาและภาระงานที่ชัดเจนในการปฏิบัติทำให้งานมีความซ้ำซ้อนและไม่ทราบว่าหน้าที่หลักของตนที่ต้องทำคืออะไร เป็นผลให้การดำเนินการนั้นมีบุคคลที่ลงพื้นที่ไปพบประชาชนนั้นไม่มาก อีกทั้งยังการความสนใจจากหน่วยเหนือในการให้ความกระจ่างนโยบาย และขาดการสนับสนุนทั้งในด้านวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นและงบประมาณในการดำเนินการเป็นอย่างมาก สิ่งนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานด้วยความยากลำบากและไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปผลการวิจัย

เมื่อถ่วงกรองผลการวิจัยทั้งในส่วนของการคัดกรองบุคคลผู้มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และ ขั้นตอนหลังได้รับสิทธิไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ามีประเด็นสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ในขั้นตอนของการคัดกรองบุคคลผู้มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น ภาคประชาชนมองว่าไม่ได้รับการดูแลเท่าที่ควรทั้งในการร้องขอข้อมูล เช่น การรับทราบข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อกระบวนการขอรับสิทธิการเข้าใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่ทำการจัดสรรให้ราษฎรผู้ยากไร้ทำกินก็มีความจำเป็นต้องไปติดต่อสอบถามข้อมูลด้วยตนเองจากหน่วยงานระดับท้องถิ่นซึ่งโดยส่วนใหญ่จะต้องทราบผ่านทางผู้นำชุมชนหรือผู้แทนกลุ่มเท่านั้น และการดำเนินการให้บริการต่าง ๆ จากหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการดูแลประชาชนอย่างใกล้ชิด ทำให้เสียโอกาสในการได้รับสิทธิในหลายครั้งและหลายประการ

⁷ ซากปาล์มหมายถึงต้นปาล์มที่มีอายุเกิน 30 ปี ซึ่งเป็นอายุปาล์มที่ใช้การแทบไม่ได้

แต่หากมองในมุมมองของหน่วยงานภาครัฐแล้ว หน่วยงานภาครัฐก็ยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการให้บริการประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบเองก็ยังขาดความเป็นเอกภาพ ขาดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนอันเป็นผลจากนโยบายที่ไม่ชัดเจนในการนำไปสู่การปฏิบัติ และการประสานงานในแนวตั้งไปยังหน่วยเหนือก็มีความล่าช้าอยู่เป็นอันมาก นอกจากนี้แล้วหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบเองก็ยังขาดกำลังพล สิ่งสนับสนุนที่จำเป็น และงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินการ สิ่งเหล่านี้จึงปรากฏในความขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการในขั้นตอนการคัดกรองบุคคลผู้มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

สำหรับในขั้นตอนหลังจากประชาชนได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินไปเรียบร้อยแล้วนั้น เมื่อพิจารณาจากมุมมองภาคประชาชนประกอบกับข้อเท็จจริงจากการลงพื้นที่วิจัยนั้น ประชาชนไม่สามารถประกอบอาชีพได้เท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ยากไร้และขาดการสนับสนุนในสิ่งที่จำเป็นในเบื้องต้นจากหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ที่เพียงพอในการประกอบอาชีพ และสิ่งสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพเพียงพอและเพื่อปรับสภาพพื้นที่ให้พร้อมต่อการประกอบอาชีพต่อไป เป็นผลให้ประชาชนผู้ยากไร้ต้องมีภาระตนเองในการจัดตั้งระบบสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน และทำการเพาะปลูกประกอบอาชีพเพียงเท่าที่ทำได้ในข้อจำกัดอันมหาศาล ก่อให้เกิดการสูญเสียต้นทุน (opportunity cost) ในทางโอกาสเป็นอย่างมาก เหตุผลที่ทางเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้ามาดำเนินการได้อย่างเต็มขั้นนั้นก็เพราะว่า ขาดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ขาดการชี้แจงหน้าที่ภาระรับผิดชอบที่ชัดเจน และขาดการสนับสนุนทางด้านวัสดุอุปกรณ์และงบประมาณที่เพียงพอ สิ่งเหล่านี้ทำให้ผลการดำเนินการภายหลังจากที่ประชาชนได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีความไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินการนั่นเอง

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัย และบทสรุปชี้ให้เห็นว่า แม้นโยบายการลดความเหลื่อมล้ำด้วยการจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุให้กับราษฎรผู้ยากไร้และด้อยโอกาส จะมีมาเป็นเวลานานแล้ว แต่การขาดความชัดเจนและความไม่สอดคล้องกันระหว่างเจตจำนงของนโยบายกับการปฏิบัติงานจริงเกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการคัดกรองราษฎรผู้ขอรับสิทธิการเข้าทำกินในที่ราชพัสดุของจังหวัดสุราษฎร์ธานี นั้นมีปัญหาและข้อควรพัฒนาในเชิงเทคนิคของการได้มาซึ่งผู้ที่สมควรได้รับสิทธิการเข้าใช้ที่ราชพัสดุอย่างแท้จริง ซึ่งปัญหานี้เกิดขึ้นจากการขาดการประชาสัมพันธ์ เพื่อแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับห้วงเวลาและวิธีการในการเข้ารับคัดเลือกเพื่อรับสิทธิการใช้ที่ดินราชพัสดุจังหวัดสุราษฎร์ธานีเพื่อการยังชีพในวงกว้างอย่างเพียงพอ รวมถึงการขาดความชัดเจนของโครงสร้างศูนย์อำนวยการปฏิบัติการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ศจพ.จ.สฎ.) การขาดงบประมาณการสนับสนุนการปฏิบัติงานที่เพียงพอ และความไม่ชัดเจนในการแบ่งภาระงานของผู้ปฏิบัติงานก็ส่งผลกระทบต่ออย่างมาก

ยิ่งไปกว่านั้น ในส่วนของประชาชนที่ได้รับสิทธิการเข้าใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น ก็ยังขาดทักษะ เครื่องมือการประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงชีพ รวมถึงแนวทางการใช้

ประโยชน์จากที่ดินราชพัสดุเพื่อการยังชีพอย่างยั่งยืนอีกด้วย ซึ่งทั้งนี้ทั้งนั้น ทางผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ยังไม่มีการดำเนินการที่เพียงพอต่อการสนับสนุนให้ประชาชนผู้เข้าใช้ประโยชน์ในการทำกินในที่ราชพัสดุนั้นสามารถดำรงชีพได้อย่างยั่งยืน อันเกิดจากการขาดการสนับสนุนอย่างเพียงพอต่อผู้ปฏิบัติงานนั่นเอง

แนวทางการแก้ไขปัญหาในการดำเนินนโยบาย

เมื่อมองสถานการณ์และปัญหาโดยรอบด้านแล้ว แนวทางการแก้ไขปัญหาในการดำเนินนโยบาย การจัดสรรที่ดินทำกินให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ควรมีดังนี้

1. ปรับโครงสร้างของ ศจพ.จ.สฎ. ให้มีความชัดเจนในสายการบังคับบัญชาและภาระงานของแต่ละตำแหน่งหน้าที่ที่แน่นอน ทั้งนี้ภาระงานต้องมีการระบุความรับผิดชอบที่ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อนของงานและกำจัดความไม่เข้าใจว่าหน้าที่ใครเป็นของใคร
2. จัดสรรงบประมาณการดำเนินการให้ ศจพ.จ.สฎ.อย่างเพียงพอ โดยทาง ศจพ.จ.สฎ.ต้องเสนองบประมาณตามสายการบังคับบัญชาพร้อมชี้แจงรายละเอียดให้ทราบว่ามีคามจำเป็นอย่างไรในแต่ละการดำเนินงานและใช้งบประมาณเท่าใดโดยละเอียด
3. การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการจัดสรรที่ดินทำกิน ในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ควรมีการดำเนินการดังต่อไปนี้
 - 3.1 ควรมีความชัดเจนและตรงตามเป้าประสงค์ของนโยบายในระดับสูงและระดับจังหวัด
 - 3.2 แนวทางการกำหนดคุณสมบัติยังมีความจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นความเร่งด่วนอันดับหนึ่งเสียก่อน เพราะเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จริง นอกจากนี้แล้วแนวความคิดของหัวหน้าหน่วยงานราชการและเจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบในงานนี้ก็มีความจำเป็นต้องรับฟัง เพราะเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการดำเนินแผนงานตามนโยบาย รวมถึงนักวิชาการที่มีความเข้าใจในสภาพการณ์และพื้นที่ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ทั้งนี้เพื่อเพิ่มความมีประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายระดับสูงและระดับจังหวัด
4. การประชาสัมพันธ์เชิงรุกจากหน่วยงานราชการสู่ประชาชนให้ทั่วถึง ถึงเวลาที่จะมีการลงทะเบียนเพื่อเข้ารับสิทธิการเช่าใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี รวมถึงประชาสัมพันธ์เชิงรุกในเรื่องของคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าขอรับการจัดสรรที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานีให้ประชาชนได้รับทราบโดยทั่วกัน
5. ขยายช่องทางการแจ้งความจำนงค์ในการเข้ารับการจัดสรรที่ดินทำกินต่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง มิใช่เพียงผ่านตัวแทนกลุ่มประชาชนเพียงเท่านั้น
6. การจัดเตรียมพื้นที่ที่จะดำเนินการจัดสรรให้กับประชาชนให้พร้อมต่อการประกอบอาชีพ โดยหากเป็นพื้นที่ที่ป่าลุ่มอยู่เดิม ก็ให้กำจัดซากป่าลุ่มที่มีอายุเกิน 30 ปี ซึ่งเกินกำลังของประชาชนที่จะกำจัดเอง อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้อาจทดแทนได้ด้วยการจัดสรรงบประมาณ

หรืออุปกรณ์ในการกำจัดสิ่งที่เกิดขวางการประกอบอาชีพโดยเฉพาะทางการเกษตรของประชาชนไว้ในพื้นที่ส่วนกลางของที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุไว้ให้ประชาชน

7. การจัดโครงการสร้างความรู้ให้กับประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินแบบสัญญาโครงการนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างควมมีประสิทธิผลและยั่งยืนของการพัฒนาระบบการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับประชาชนในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื่องจากการให้ความรู้ก่อนการประกอบอาชีพอย่างถูกต้องจะส่งผลให้การประกอบอาชีพของประชาชนได้ผลผลิตที่ดี อีกทั้งโครงการนี้ความเป็น “สัญญา” ซึ่งทำให้ผู้ที่ให้ความรู้สามารถเข้าใจถึงสภาพปัญหาและสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง เพื่อจะได้ปรับแนวทางการให้ความรู้ให้เหมาะสมและเฉพาะเจาะจงกับประชาชนในพื้นที่และพื้นที่นั้น ๆ อย่างตรงประเด็นที่สุด ซึ่งจะทำให้ประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินในพื้นที่นั้น ๆ สามารถอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรได้อย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างต่อเนื่องนั่นเอง

หากดำเนินการได้เช่นนี้แล้ว ก็เชื่อว่าการพัฒนาระบบการจัดสรรที่ดินทำกิน ในที่ราชพัสดุ จังหวัดสุราษฎร์ธานีก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนที่ได้รับการจัดสรรให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และประชาชนสามารถดูแลตนเองได้ในระยะยาว ซึ่งเป็นผลให้การดำเนินนโยบายนี้มีความเป็นประสิทธิผลและยั่งยืนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 123, 45ก (1 พฤษภาคม): 1-6.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 125, 22ก (25 มกราคม): 86-93. กรมธนารักษ์, เว็บไซต์

กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และ การวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 119, 79ก (15 สิงหาคม): 14-25.

กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร, สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี. 2556. *บรรยายสรุปจังหวัดสุราษฎร์ธานี*. สุราษฎร์ธานี: สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 92, 54 ฉบับพิเศษ (5 มีนาคม): 1-6.

สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (กุมภาพันธ์ 2546). *บันทึกความเข้าใจระหว่างตัวแทนของผู้ชุมนุมกับตัวแทนภาครัฐ เรื่อง ขอให้รัฐยกเลิกสัญญาเช่าของนายทุนและแก้ไขปัญหาที่ดินเกษตรกรรมให้กับคนจน วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546*.

สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (กันยายน 2555). *รายงานการประชุมคณะทำงานแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี (คจพ.จ.สฎ.) วันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2555*.

- สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (พฤษภาคม 2556). รายงานการประชุมคณะทำงานแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินจังหวัดสุราษฎร์ธานี (คจพ.จ.สฎ.) วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2556.
- สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี. ม.ป.ป. (ก). รายงานการสิ้นสุดโครงการตามข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการกระบวนการจัดการที่ดินทำกินให้กับราษฎรยากจนจังหวัดสุราษฎร์ธานี. กลุ่มบริหารงานทรัพยากรมนุษย์.
- สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี. ม.ป.ป. (ข). บันทึกข้อตกลง (MOU). การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในราชพัสดุ แปลง สฎ. 848 (บางส่วน) ตำบลเคียนซา อำเภอกะเปอร์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี (หจก.ช.เกียรติเจริญปาล์ม).
- สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี. ม.ป.ป. (ค). บันทึกข้อตกลง (MOU). การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในที่ราชพัสดุ แปลง สฎ. 848 (บางส่วน) ตำบลเคียนซา อำเภอกะเปอร์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี (หจก.บ.วรการปาล์ม).
- Babalola, D.A. & Olayemi, J.K. (2014). Determinants of Farmers' Preference for Sustainable Land Management Practices for Maize and Cassava Production in Ogun State, Nigeria. *Journal of Land and Rural Studies*, 2(2), 233 – 247.
- Eck, K. (2014). The Law of the Land: Communal conflict and Legal Authority. *Journal of Peace Research*, 51(4), 441 – 454.
- Hurni, H. (1997). Concepts of sustainable land management. *ITC Journal*, 3(4), 210-215.
- IFAD. (2012). *Land tenure security and poverty reduction*. Retrieved from <http://www.ifad.org/pub/factsheet/land/e.pdf>
- Liniger, H., Studer, R.M., Hauert, C., & Gurtner, M. (2011). *Sustainable Land Management in Practice: Guidelines and Best Practice for Sub-Saharan Africa Field Application*. TerrAfrica, World Overview of Conservation Approaches and Technologies (WOCAT) and Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)
- Mkhize, H. P., Bourguignon, C., & Brink, R. J. E. (2009). *Agricultural land redistribution : toward greater consensus*. Washington, DC: The World Bank
- Niazi, T. (2003). Land Tenure, Land Use, and Land Degradation: A Case for Sustainable Development in Pakistan. *The Journal of Environment Development*, 12, 275 – 294.
- Ramsay, J.A. (1982). The Limits of Land Reform in Thailand. *The Journal of Developing Areas*, 16(2), 173 – 196.
- Sharma, S.R., Upreti, B.R., & Muller-Boker, U. (2014). Negotiating Access to Land in Nepal. *Journal of Contemporary Asia*, 44(3), 521 – 539.
- Stilwell, F. (1999). Land, inequality and regional policy. *Urban Policy and Research*, 17(1), 17-24.

- Whittemore, C. (1981). *Land for people: land tenure and the very poor*. Oxford : Oxfam Public Affairs Unit.
- World Bank. (2006). *Sustainable Land Management*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2008). *Sustainable Land Management Sourcebook*. Washington, DC: World Bank.