



กระบวนการจัดที่ดินและออกแบบพัฒนาชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีศึกษา ตำบลระบำ อำเภอ lan sak จังหวัดอุทัยธานี

The process of land management and community design and planning in the agricultural land reform area: a case study of Rabum subdistrict, Lan Sak district, Uthai Thani province

หทัยวรรณ เรืองยศ¹ และ สุพักตรา สุทธสุภา²
Hathaiwan Ruengyot¹ and Supagtra Suthasupa²

Received: 2023-11-07

Revised: 2024-03-11

Accepted: 2024-03-19

บทคัดย่อ

รัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน เกี่ยวข้องกับปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย เพื่อให้เกิดความยั่งยืน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำร่องนโยบายสู่การปฏิบัติในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบลระบำ อำเภอ lan sak จังหวัดอุทัยธานี เนื้อที่รวมทั้งหมด 3,239 ไร่ จัดผัง 486 แปลง แบ่งเป็น 8 ชุมชน เกษตรกรจะได้รับการจัดสรรที่ดินเพื่อสร้างบ้านและทำกินและยังคงอยู่ต่อไป การจัดที่ดินและออกแบบพัฒนาชุมชนที่เหมาะสมสมมีประสิทธิภาพ สำหรับเกษตรกรในตำบลระบำ ควรมีกระบวนการอย่างไร ซึ่งต้องยุบบันแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนโดยรัฐบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณควบคู่กับการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยแบบสอบถามเกษตรกร 220 คน และสัมภาษณ์เจ้าตัวผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 14 คน วิเคราะห์ผลด้วยค่าเฉลี่ยร้อยละจากโปรแกรม SPSS และการวิเคราะห์เนื้อหา จากผลการศึกษาพบว่า บทบาทของเกษตรกรต่อการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน เกิดขึ้นในช่วงกระบวนการสนับสนุนของ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ภายใต้โครงการบ้านมั่นคงชนบท มุ่งเน้นให้

¹ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร
(Faculty of Architecture, Silpakorn University)
ผู้เขียนอันดับแรก (first author)

² คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร
(Faculty of Architecture, Silpakorn University)
ผู้ประพันธ์บรรณาธิการ (corresponding author) E-mail:supakoy@yahoo.com

ชุมชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ผลการศึกษานำไปสู่ข้อเสนอแนะให้หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนและพัฒนาศักยภาพ ให้ผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่เกิดการพัฒนาตนเอง มีความรู้ ความสามารถ แสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ อันจะนำไปสู่การพัฒนาตนเอง สร้างความสามัคคีความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ: พัฒนาองค์กรชุมชน การจัดที่ดิน การวางแผน การมีส่วนร่วมของประชาชน นโยบายที่อยู่อาศัยในชนบท

Abstract

The government has put forward a land management policy, an issue based on the problem of land distribution in Thailand for landless poor farmers, a problem in order to achieve land use sustainability. The government has given related agencies permissions to implement land reform policy for landless farmers. In Rabum subdistrict, Lan Sak district, Uthai Thani province, Rabum the area of agricultural land reform covers 3,239 rais, divided into 486 plots, covering 8 communities. Farmers are given equal amounts of land to build houses and manage farmlands. The management system, team work, the plan and budget is insufficient. The research question is then addressed to the process of land allocation and designation that is appropriate and efficient for community planning in Rabum subdistrict. The study is based on theoretical concepts related to government's allocation of land for community use and participatory process in housing development. The research employed both quantitative research and qualitative methods. The questionnaire were given to 220 farmers and the in-depth interviews were conducted to 14 stakeholders. The results were analyzed by mean percentage from the SPSS program and content analysis. The study discovered in that the role of farmers in every step of participation that occurred during the Community Organizations Development Institute (public organization) supported the process under the Baan Mankhong Rural project. This study suggested that the government should support and empower the residents to become active citizen and capable to take part in management. This is to strengthen the community self-sufficiency, unity, strength, and sustainability.

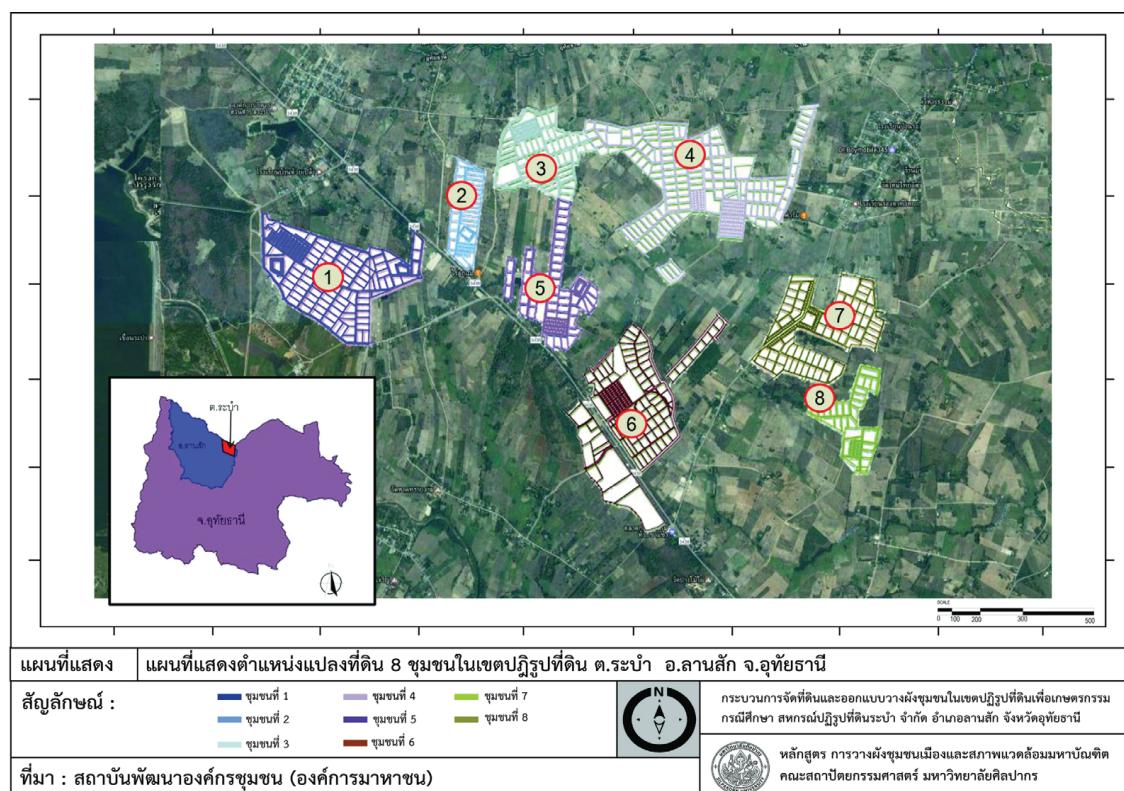
Keywords: community development organizations, land allocation, planning, public participation, rural housing policy

บทนำ

ทรัพยากรดินและที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับเกษตรกรในชนบท ที่ไม่เพียงแต่ใช้เพื่อเป็นพื้นที่สำหรับการผลิตทางเกษตรเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินจึงถือเป็นทรัพย์สินที่สำคัญของการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ปัจจุบันในประเทศไทยมีเกษตรกรในชนบทจำนวนมากที่ยังคงดำรงชีพด้วยการทำเกษตรแบบดั้งเดิม แนวทางกับสิทธิ์การถือครองที่ดินส่วนใหญ่ที่ตกลงในมือของกลุ่มทุนมีเกษตรกรเพียงร้อยละ 28 เท่านั้นที่มีที่ดินทำกินของตนเอง (42 ล้านไร่) เกษตรกรอีกร้อยละ 72 ไม่มีความมั่นคงในที่ดิน เช่าที่ดิน ที่ดินติดจำนำและบุกรุกอยู่ในที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์ (Community Organizations Development Institute, 2015) เป็นปัญหาสะสมที่กล่าวเป็นโจทย์ท้าทายสำหรับรัฐบาลทุกยุคสมัย ใน พ.ศ. 2557 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ขึ้น เพื่อเป็นการเตรียมการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทย ในการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้ใช้กฎหมายมาตรา 44 ในการคืนที่ดินของรัฐที่มีการครอบครองเกินกว่า 100 ไร่ ครอบครองโดยไม่ได้พัฒนาและใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่ดินที่เป็นคดีความกับรัฐฯ ที่ดินหมวดอาชญากรรม การสัมปทานให้กลับคืนมาจัดสรรให้ประชาชนผู้ยากไร้ (Office of the National Land Policy Board, 2016) ในช่วงของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีนโยบาย 12 ด้าน กล่าวถึงการสร้างความเข้มแข็งในชุมชน และลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านที่ 7 การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน สร้างผู้นำชุมชน ยกย่องประชารัฐชาวบ้าน แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน สร้างชุมชนที่น่าอยู่ สร้างพลังในชุมชน สร้างเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็ง ด้านที่ 10 การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน ปรับปรุงระบบที่ดินทำกิน และลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินซึ่งให้น้ำหนักความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยของประชาชน (The Secretariat of the Cabinet, 2019) โดยการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) ผ่านโครงการบ้านมั่นคงเป็นเครื่องมือตั้งต้นของการสร้างการมีส่วนร่วม นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมทุกมิติ ที่จะช่วยส่งเสริมให้เกษตรกรที่เคยยากไร้และเกษตรกรรุ่นใหม่มีคุณภาพชีวิตที่ดีและดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีความสุข รู้จักออมเงิน ดูแลรักษาสุขภาพ แบ่งปัน รักษาประเพณีรวมถึงการอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม (The Chaipattana Foundation, 2016) โดยพื้นที่ศึกษาตำบลระบำ อำเภอ Lan Sak จังหวัดอุทัยธานี เป็นพื้นที่แรกที่ทุกหน่วยงานได้นำร่องนโยบายมาสู่การปฏิบัติงานจริงที่พื้นที่ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานจัดที่ดินให้กับเกษตรกร โดยรวบรวมเกษตรกรที่ได้รับจัดสรรที่ดินมาอยู่ร่วมกันกว่า 486 ราย แบ่งออกเป็น 8 กลุ่ม หรือ 8 ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขนาด 3,239 ไร่ ซึ่งเกษตรกรแต่ละรายจะได้รับจัดสรรที่ดินเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัย 0-1-50 ไร่ และทำกินในบริเวณเดียวกัน ขนาดที่ดินละเท่า ๆ กันที่ 4-2-50 ไร่ (ดังภาพที่ 1)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นพื้นที่แรกตามนโยบายจึงทำให้การพัฒนาต่าง ๆ รวมถึงระบบการบริหารจัดการยังไม่ครอบคลุมในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร เนื่องจากขาดบริการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตที่จำเป็นหลายด้าน ความยากลำบากในการ

เข้ามาทำกิน และหากปล่อยปละละเลยไม่เข้ามาทำกินอาจถูกยึดที่ดินคืน เพื่อนำที่ดินแปลงนั้นไปจัดสิทธิ์ให้กับเกษตรกรรายอื่นที่เข้ามายังบ้านนี้ ดังนั้น งานศึกษาครั้งนี้จึงสนใจศึกษาระบวนการ ขั้นตอน กลไก การเข้ามามีส่วนร่วมของหน่วยงาน และเกษตรกร ในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน พร้อมกับการศึกษาผลสัมฤทธิ์ด้านการเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดิน ด้านการอยู่อาศัย ด้านการเกษตรแบบปลูกพืชเชิงเดี่ยว และเกษตรแบบผสมผสาน จากการดำเนินงานจัดที่ดินที่อาจจะนำมาสู่ข้อเสนอแนะและแนวทางของกระบวนการจัดที่ดินและออกแบบผังชุมชนที่ดีขึ้น และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดที่ดินและออกแบบผังชุมชนให้แก่เกษตรกรที่ยากไร้ที่ดินในลำดับถัดไป ตามที่เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลขณะนี้



ภาพที่ 1 แผนที่พื้นที่แสดงที่ดังตั้งตำแหน่ง แปลงที่ดิน 8 ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินระบำ อ.ลานสัก จ.อุทัยธานี

ที่มา: Community Organizations Development Institute (2017)

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาระบวนการ ขั้นตอน กลไก และบทบาทหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินและออกแบบผังชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีศึกษา ตำบลระบำ อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี

2. เพื่อศึกษาการดำเนินงานจัดที่ดินและออกแบบผังชุมชนให้กับเกษตรกร ในสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบำ อ.ลานสัก จังหวัดอุทัยธานี

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาระบวนการจัดที่ดินและออกแบบผังชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพื้นที่ชนบทแห่งอื่น ๆ

คำนำมารวิจัย

กระบวนการจัดที่ดิน และออกแบบผังชุมชนที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพสำหรับเกษตรกรในสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบบจำกัด มีกระบวนการอย่างไร

หลักการสำคัญในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

1. การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนโดยรัฐบาล

รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบาย และแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทย แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน พร้อมกับพัฒนาศักยภาพให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินสูงสุด ทั้งนี้ การจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนอยู่อาศัยและทำกิน เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30 และมาตรา 33 ซึ่งการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมาย ดังกล่าว ได้กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดินซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้ที่ส่วน ห่วงห้ามมาจัดให้รายภู ประกอบด้วย (1) การจัดที่ดินเป็นใหญ่ ได้แก่ การนำที่ดินของรัฐซึ่งมีเนื้อที่ติดต่อกัน ตั้งแต่ 1,000 ไร่ มาจัดให้รายภู โดยดำเนินการรังวัดวางแผนแบ่งแปลง และจัดสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน ได้แก่ ถนน สะพาน และบุกเบิกปรับพื้นที่ เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ที่ดินในการประกอบอาชีพ มีรายได้ในการ ดำเนินชีพตามควรแก่อัตภาพ และ (2) การจัดที่ดินแปลงเล็ก ได้แก่ การนำที่ดินของรัฐซึ่งมีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ และแปลงที่ดินตั้งอยู่ริบจะด้วยที่ดินหรือที่ดินที่หัวไร่ปลายนาของรายภู ไปให้รายภูจับจอง เพื่อยู่อาศัยและทำประโยชน์

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดที่ดิน

ในอดีตที่ผ่านมาการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย มีได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนในการวางแผนและตัดสินใจในการจัดการ รัฐได้พับปัญหาเกษตรรายที่ดินทำกินที่รัฐจัดให้ และต้องกลับมาเป็นผู้ริบจะด้วยที่ดินทำกินเข่นเดิม หรือปัญหาการครอบครองที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์ ซึ่งรัฐได้หัน มาเน้นระบบกรมสิทธิ์ร่วม เพื่อลดการสูญเสียที่ดินที่ทำกินให้กับนายทุนสำหรับแนวคิดการมีส่วนร่วมได้ ถูกนำมาใช้เป็นหลักการสำคัญในการพัฒนาชนบท โดยชุมชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา มีส่วนร่วมในการวางแผนปฏิบัติการรวมถึงการติดตามประเมินผล งานศึกษานี้จึงได้ เลือกการวิเคราะห์ตามกรอบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (ladder of citizen participation) ตาม แนวคิดของ (Arnstein, 1969) ซึ่งได้ถูกนำมาใช้เป็นแกนหลักสำคัญในการดำเนินงานทุกโครงการ ประกอบด้วย ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 8 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นการควบคุม (manipulation) (2) ขั้นการ รักษา (therapy) ขั้นบันไดที่ 1 และ 2 ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือเป็นการมีส่วนร่วม

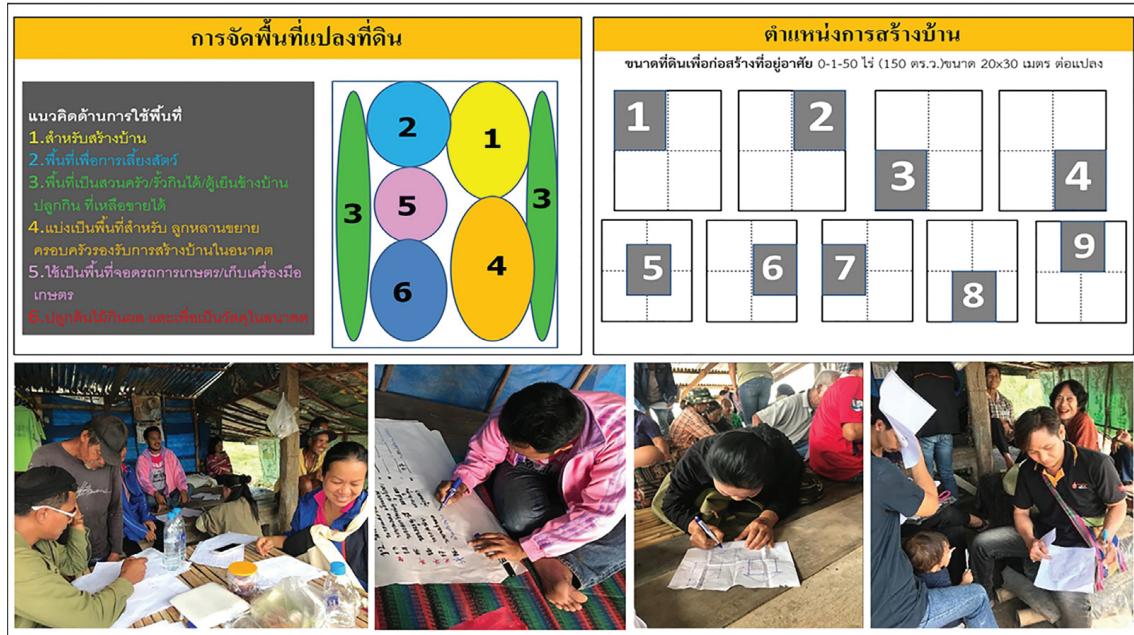
ที่น้อยที่สุด (non-participation) เป็นขั้นที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมการตัดสินใจ เช่น กระบวนการจัดทำที่ดิน การวางแผนพื้นที่โครงการ กำหนดเป้าหมาย ตรวจสอบคุณสมบัติ คัดกรองคนลง แปลง (3) ขั้นการให้ข้อมูลข่าวสาร (informing) (4) ขั้นการรับฟังความคิดเห็น (consultation) (5) ขั้นการปรึกษาหารือ (placation) การมีส่วนร่วมในระดับพิธิการหรือการมีส่วนร่วมบางส่วน (tokenism) ขั้นที่ 3, 4, 5 ผู้มีอำนาจทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสาร มีกระบวนการปรึกษาหารือ หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดง ความคิดเห็น แต่ยังไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอ ข้อเรียกร้องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ เช่น การคัดเลือกเกษตรกร กระบวนการรวมตัวจัดตั้งสหกรณ์ ปฏิรูปที่ดินระบما จำกัด คปก. อนุญาตให้ใช้ ประโยชน์ในที่ดิน และยกเว้น ค่าเช่า 3 ปี มอบหนังสืออนุญาตสหกรณ์ (6) ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (partnership) (7) ขั้นมอบหมายอำนาจ (delegated power) และ (8) ขั้นอำนาจพลเมือง (citizen control) การมีส่วนร่วม ระดับอำนาจเป็นของประชาชน (citizen power) คือ บันไดขั้นที่ 6, 7 และ 8 ขั้นนี้ คือ การเข้าไปมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจและสามารถเจรจาเพื่อผลได้ผลเสียกับผู้มีอำนาจ เป็นการมีส่วนร่วมในระดับสูงสุดของภาค ประชาชน คือ การใช้อำนาจตัดสินใจผ่านตัวแทนหรือประชาชนเป็นผู้ที่ใช้อำนาจเอง เช่น กระบวนการ การ ส่งเสริมการเกษตร พัฒนาอาชีพ และกระบวนการที่สร้างการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่เกิดจากการประสาน งานของ พอช. เข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัย ภายใต้โครงการบ้านมั่นคงชนบท โดยเริ่มจาก การที่มีการคัดสรรมาซึ่งเข้าแปลงแล้ว

3. การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยโครงการบ้านมั่นคงชนบท

เป็นโครงการสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกลุ่มชุมชนแอดด์ สลัม แหล่งเสื่อมโทรม การบุกรุก อยู่อาศัยตามที่สาธารณะต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและเสริมสิทธิ สถานภาพความเป็นอยู่ของผู้ที่ดำรง อยู่ในสถานการณ์ดังกล่าวให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและอยู่อย่างเท่าเทียมกับผู้คนในสังคม โดยสนับสนุนให้เกิด การรวมกลุ่ม จัดตั้งองค์กรชุมชน เพื่อวางแผนดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งมีสถาบันพัฒนาองค์กร ชุมชน (องค์กรมหาชน) เป็นหน่วยงานของภาครัฐที่สนับสนุนให้กิจกรรมการพัฒนา (Community Organizations Development Institute, 2022) โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา

ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. 2560 เพื่อสอดรับกับคำสั่งที่ 36/2559 ของคณะกรรมการส่งเสริมฯ (คสช.) ที่ยึดคืนพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินจากนายทุนรายใหญ่ที่ครอบครองอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ที่ดินชุดแรก มีทั้งหมดจำนวน 28 พื้นที่ เนื้อที่ 28,512 ไร่ กระจายใน 8 จังหวัด มีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดย ส.ป.ก. เป็นผู้รับผิดชอบหลัก และปฏิบัติหน้าที่ในการพัฒนาแปลงที่ดิน จัดโซนที่ดินทำกิน และโซนที่อยู่อาศัยให้ เกษตรกรยากจนที่ผ่านการคัดกรองจาก คทช. จังหวัด (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2016) ซึ่งเมื่อจัดที่ดินให้เกษตรกรแล้ว ในช่วงแรกเกษตรกรไม่สามารถเข้าไปทำการ เกษตรได้ เนื่องจากไม่มีที่อยู่อาศัยและไม่มีทุนที่จะสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง จึงทำให้แปลงที่ดินที่ได้รับจัดสรร ถูกทิ้งร้าง ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดขึ้น ส.ป.ก. ได้ประสาน พอช. เพื่อเข้าไป ดำเนินการจัดที่อยู่อาศัย โดย พอช. ได้ปรับแผนงานโครงการบ้านมั่นคงที่ปกติจะเน้นการพัฒนาในบริเวณเมือง ขยายการทำงานไปสู่การพัฒนาในบริเวณชนบท จึงก่อเกิดเป็นโครงการบ้านมั่นคงชนบท ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ชี้การดำเนินงานมีหลายกระบวนการขั้นตอน โดยกระบวนการที่สร้างมีส่วนร่วมกับเกษตรได้มากที่สุด และต้องมาดำเนินการด้วยตนเองร้อยเปอร์เซ็นต์ ได้แก่ กระบวนการออกแบบบ้าน การประมาณราคา การวางแผนชุมชน การปรับปรุงซ่อมแซมและสร้างบ้านใหม่ (ดังภาพที่ 2 – 5)



ภาพที่ 2 แนวคิดการจัดแปลงที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และการออกแบบดำเนินการสร้างบ้านการทำข้อมูลของสมาชิก
ที่มา: Community Organizations Development Institute (2017)



ภาพที่ 3 การจำลองรูปแบบบ้านที่ต้องการสร้างใหม่ โดยใช้การออกแบบอย่างมีส่วนร่วม
ที่มา: Community Organizations Development Institute (2017)



ภาพที่ 4 การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผน การประเมินราคาก่อสร้างบ้าน
ที่มา: Community Organizations Development Institute (2017)



ภาพที่ 5 บ้านในชุมชนที่ดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซม และสร้างใหม่
ที่มา: Community Organizations Development Institute (2017)

4. แนวคิดเรื่องจินตภาพของเมือง (the image of the city) โดย Lynch (1960) เป็นการอ่านเมือง เพื่อทำความเข้าใจผู้คน และองค์ประกอบของเมืองที่มีอยู่เดิมเป็นการนำเสนอวิสัยทัศน์ด้านชุมชนเมืองแบบใหม่ที่อาจนำไปสู่แนวทางการออกแบบและวางแผนชุมชนเมืองต่อไปได้ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 5 องค์ประกอบ ได้แก่ เส้นทางหลักเส้นทางรอง (paths) ขอบเขตชุมชน (edges) ย่าน (district) ศูนย์รวมกิจกรรมของผู้คน (nodes) จุดจดจำ (landmarks) มาประกอบการอธิบายลักษณะของการออกแบบการจัดที่ดินในเขตพื้นที่ศึกษา เพื่อให้เห็นภาพบริบทที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

วิธีการวิจัย

เพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบของกระบวนการ ขั้นตอน กลไก และบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ การจัดที่ดินและออกแบบ枉ผังชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงผลสัมฤทธิ์จากการดำเนิน งานจัดที่ดินและออกแบบ枉ผังชุมชนให้กับเกษตรกร การศึกษาครั้งนี้จึงเลือกใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณควบคู่ ไปกับการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

ส่วนแรก การวิจัยใช้วิธีการเชิงปริมาณ โดยเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็น ของกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลระบำ อำเภอ lan Sak จังหวัดอุทัยธานี จำนวน 220 คน โดยใช้การคำนวณเพื่อหาขนาดกลุ่มตัวอย่างให้มีความเหมาะสมกับการแจกแบบสอบถามในงานวิจัย ที่มีการคิดค้น โดย Yamane (1973) ในแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลครอบครัว ข้อมูลความสัมพันธ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูป ที่ดินฯ ที่ได้รับจัดสรร ก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูลยังสถานที่จริงแบบสอบถามได้ถูกนำไปทดสอบกับประชากร ที่มีลักษณะเดียวกันกับกลุ่มตัวอย่าง ด้วยการทดสอบแบบสอบถาม (pre-test) จำนวน 30 ชุด โดยใช้การตรวจ สอบความเที่ยงตรง (reliability) โดยค่าความเชื่อมั่นอยู่ที่ 0.946 และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการทางสถิติด้วย การหาค่าเฉลี่ยและร้อยละ

ส่วนที่สอง การวิจัยใช้วิธีการเชิงคุณภาพ โดยการสำรวจพื้นที่ การสังเกตแบบมีส่วนร่วมด้วยการ เข้าร่วมสังเกตสภาพพื้นที่ ซึ่งผู้ศึกษาเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เจาะลึกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวน 14 คน โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบ มีโครงสร้าง แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ข้อมูลส่วนบุคคล ความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการจัดสรร ที่ดินทำกินให้ชุมชน และข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเพิ่มเติมในกระบวนการจัดสรรที่ดินทำกินให้ชุมชน ในเขตปฏิรูปที่ดินของรัฐ เพื่อทำความเข้าใจผลจากการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการที่ดินที่ผ่านมา และ ความร่วมมือด้านการจัดที่ดินของประชาชนภายใต้หลักเกณฑ์/ขอบเขต เงื่อนไขการจัดการโดยหน่วยงาน ความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน การพัฒนาศักยภาพของกลุ่มเกษตรกรในเขต ปฏิรูปที่ดิน เพื่อความถูกต้องในการเก็บข้อมูล แบบสัมภาษณ์เชิงลึกถูกตรวจสอบสามเส้าในด้านข้อมูล (data triangulation) แหล่งที่มาของข้อมูลซึ่งประกอบด้วย เวลา สถานที่ และบุคคล ที่มีความแตกต่างกันแต่ต้อง ได้ข้อมูลที่ตรงกัน และตรวจสอบสามเส้า (methodological triangulation) ด้วยวิธีรวมร่วมข้อมูล ผลของ

การตรวจสอบเครื่องมือนำมาปรับปรุงค่าตามและปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้มีความถูกต้องสมบูรณ์มากขึ้น โดยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา

สรุปผลการวิจัย

1. กระบวนการ ขั้นตอน กลไก และบทบาทหน่วยงานกับการจัดที่ดินและออกแบบพัฒนาพื้นที่ชุมชน ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมสำหรับสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบำ จำกัด อำเภอสามัคคี จังหวัดอุทัยธานี

ผลการศึกษาการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่สำนักปฏิรูปที่ดินตำบลระบำ จากการศึกษาข้อมูลเนื้อหา ผนวกกับสำรวจพื้นที่ การสังเกต และการสัมภาษณ์ พบว่า รัฐได้นำพื้นที่ป่าสีอมโรม มาจัดสรรผ่านสำนักการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุทัยธานี จัดเป็นที่อยู่อาศัยในลักษณะชุมชน มีพื้นที่ส่วนกลางระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยรัฐจัดสรรงบประมาณดำเนินการผ่านสำนักปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีคณะกรรมการระดับประเทศ ระดับจังหวัด ในการสนับสนุนการพัฒนาอาชีพให้กับเกษตรกร การบริหารจัดการผ่านระบบกลุ่มชุมชนโดยใช้สถาบันการเกษตรเป็นเครื่องมือ อีกทั้ง ยังใช้ระบบสหกรณ์เพื่อการเกษตร โดยใช้ชื่อว่า สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินตำบลระบำ จำกัด ทำหน้าที่ในการรวมกลุ่มดูแลสมาชิกและการบริหารการเก็บค่าเช่าที่ดิน สนับสนุนเงินกู้ด้านอาชีพ ในกรณีด้านที่อยู่อาศัยเกษตรกรผู้ที่มีความยากจนไม่สามารถสร้างบ้านที่มีความมั่นคงได้ ขาดงบประมาณการสนับสนุนในการดำเนินการ จึงเกิดการประสานงานกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยภายใต้การดำเนินงานบ้านมั่นคงชนบทเข้ามามีส่วนในการสร้างกระบวนการ อันนำไปสู่การสร้างชุมชนและสังคมที่พึ่งพาตนเองได้ ในระยะยาว ประกอบด้วยกระบวนการดังนี้

1.1 กระบวนการจัดทำที่ดินหน่วยงาน ส.ป.ก. เป็นหลัก

1.2 การวิเคราะห์พื้นที่

1.3 ค้นหา/วิเคราะห์ผู้เดือดร้อน ซึ่งมีการกำหนดข้อคุณสมบัติจาก คทช. และ ส.ป.ก. เป็นหลัก ในกระบวนการที่สร้างการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่เกิดจากการประสานงาน พอช. เข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยโดยเริ่มจากการที่มีการคัดสมาชิกเข้าแปลงแล้ว

1.4 จัดกระบวนการกลุ่มการมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่/สร้างกลุ่มองค์กร/ส่งเสริมการออมทรัพย์

1.5 การวางแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ ตามความต้องการของผู้เดือดร้อน และ บูรณาการแผนผู้เดือดร้อน กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงาน/งบประมาณ

1.6 ออกแบบพัฒนาพื้นที่ดินสำหรับการอยู่อาศัย จัดสิทธิ์ ลงผัง (ที่มีการระบุไว้แล้วให้เกษตรกรทราบตำแหน่งแล้วออกแบบการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน) โดยใช้กระบวนการกลุ่มย่อย และใช้ข้อมูล/ข้อเท็จจริง/องค์ความรู้ของชาวบ้าน

1.7 ออกแบบบ้าน/ลดราคา/วางแผนก่อสร้าง/การบริหารการก่อสร้าง โดยสมาชิกมีส่วนร่วม

1.8 สร้างกลไกเครือข่ายผู้เดือดร้อนในการทำงาน สร้างกองทุนภายใต้ (เชื่อมโยงกับการออมทรัพย์)

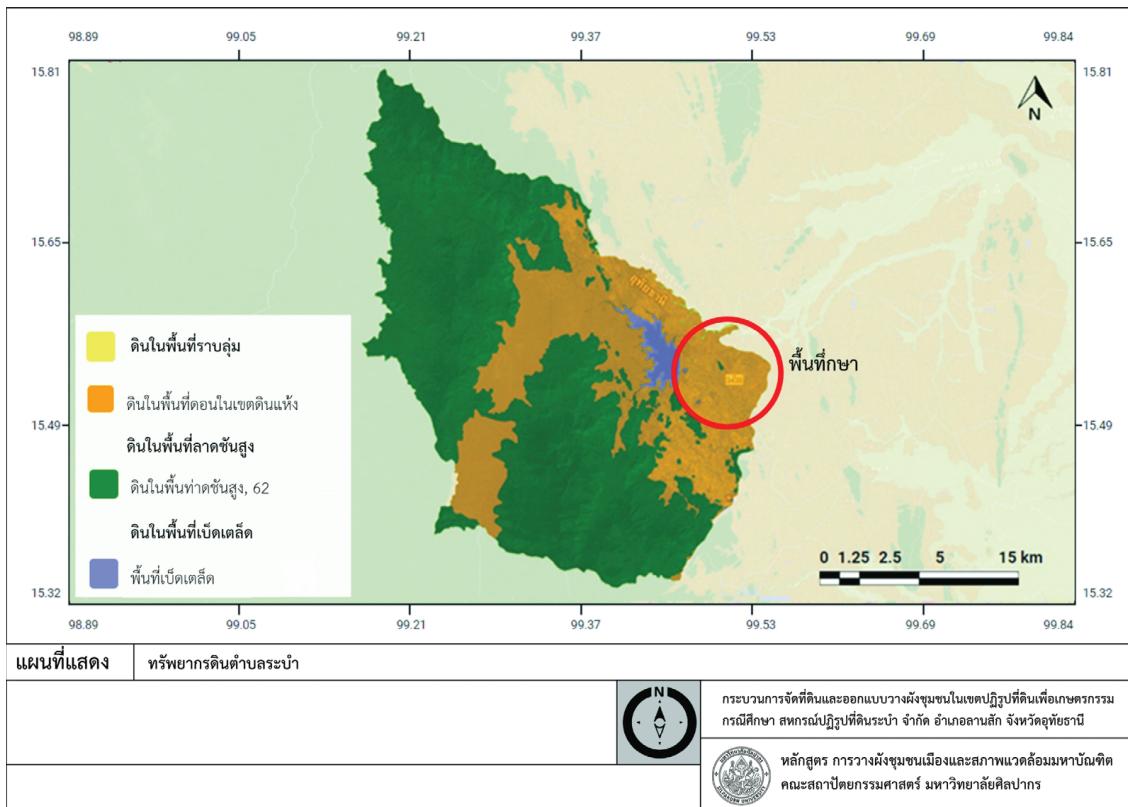
1.9 การปฏิบัติการจริงตามแผนงาน เช่น แผนการสร้างบ้าน แผนด้านคุณภาพชีวิต อย่างบูรณาการ และมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

1.10 การติดตามประเมินผลตามแผนงานที่ได้วางเอาไว้ และวางแผนการทำงานต่อเนื่อง

1.11 การอุดความรู้/อุดหนูเรียน (ในช่วงปี พ.ศ.2561) การสื่อสารประชาสัมพันธ์ เพื่อเผยแพร่การทำงาน และสร้างนวัตกรรม ส่งเสริมการเรียนรู้ อบรมพัฒนาศักยภาพ (training and trainer) ซึ่งในกระบวนการทั้งหมดในข้างต้น เน้นเรื่องการสร้างชุมชนเข้มแข็งโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการขั้นตอน

2. ผลดำเนินงานการดำเนินงานจัดที่ดินและอุปแบบวางแผนผังชุมชนให้กับเกษตรกร ในสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบำ จำกัด อำเภอ Lan Sak จังหวัดอุทัยธานี

จากการวิเคราะห์ที่ตั้งโครงการ ข้อมูลเชิงระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ของ Ministry of Science and Technology & Ministry of Agriculture and Cooperatives (2022) เรื่องความเหมาะสมสภาพที่ดินที่นำมาจัดให้เกษตรกร มีลักษณะบริบทเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโกร闷 อาจกล่าวได้ว่า ยังไม่เหมาะสมกับการตั้งถิ่นฐานชุมชน ยกตัวอย่างชุมชนที่ 3, 4, 6 มีลักษณะความลาดเอียงสูง ไม่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยและทำเกษตร อีกทั้งบริเวณที่ตั้งโครงการทั้งหมดเป็นพื้นที่ดอนในเขตแห้งแล้ง เช่น กลุ่มชุดดิน 28-60 (ดังภาพที่ 6) ระบุว่า สภาพดินมีความอุดมสมบูรณ์ของดินต่ำ เนื้อดินบกพร่อง เป็นดินลูกรัง ไม่กักเก็บน้ำ เหมาะสมกับการปลูกพืชบางชนิดเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลการเข้าไปอยู่อาศัยและทำกิน มีข้อสังเกตว่า เกษตรกรหลายรายยังอุปมาทางน้ำด้านนอกกลับเข้าสู่วัสดุการอพยพย้ายถิ่นฐานเข้าเมืองและอาจส่งผลต่อการมีปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในเมือง ทิ้งทื่อยูที่ทำกินเกิดความกรร่างว่างเปล่า หากหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ร่วมมือในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ดังนั้น เพื่อให้เกิดการอยู่อาศัยอย่างยั่งยืนของเกษตรกรในพื้นที่ชนบท อาจต้องมีการศึกษา การวิเคราะห์ความเหมาะสมต่อการตั้งถิ่นฐานและทำกิน มีทรัพยากรทางธรรมชาติที่เอื้อต่อการดำรงชีพ หรือหากจำเป็นต้องจัดที่ดินให้เกษตรกรในพื้นที่เสื่อมโกร闷มีแผนพื้นฟูระบบบินเวศน์ เพื่อสร้างอุดมสมบูรณ์แบบต่อเนื่องมีระบบสนับสนุนติดตามประเมินผล ระยะสั้น ระยะยาวต่อไป



ภาพที่ 6 แผนที่ทรัพยากรดิน ทำบ่อบำ

ที่มา: Ministry of Science and Technology & Ministry of Agriculture and Cooperatives (2022)

จากการศึกษารูปแบบการวางแผนโครงการของสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบำ มีการกำหนดการใช้พื้นที่ดังนี้

2.1 การจัดแปลงสำหรับการอยู่อาศัยโดย ส.ป.ก. ออกแบบในลักษณะการจัดแปลงแบบกลุ่มชุมชน จำนวน 8 ชุมชน เกษตรกรเข้าอยู่อาศัย/ทำกินในแปลงแล้วจำนวน 6 ชุมชน สร้างบ้านเสร็จ 347 หลัง จากการสนับสนุนงบประมาณของ พอช. บางส่วนมีการเลี้ยงสัตว์ ชุดสระน้ำขนาดเล็ก มีการปลูกพืชสมพسانรอบบ้าน ทำให้บางส่วนมีรายได้เสริมแบบรายวัน/รายสัปดาห์

2.2 การออกแบบพื้นที่แปลงเกษตรกรรม ซึ่งอยู่บริเวณรอบชุมชน มีการจัดสิทธิ์เกษตรกรเข้าแปลงแบบจับฉลาก เกษตรกรเข้าไปทำการเพาะปลูกทั้งแบบเชิงเดี่ยวและแบบผสมผสาน ส.ป.ก. สนับสนุนระบบสระน้ำส่วนกลางสำหรับทุกชุมชน เพื่อให้เกษตรกรนำน้ำไปใช้ในแปลง ทั้งนี้ ยังมีบางแปลงที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความลาดชันและระบบน้ำไม่ท่วม จึงประสบปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำในการเพาะปลูก ต้องหารายได้เสริมจากการประกอบอาชีพนอกพื้นที่

2.3 การออกแบบพื้นที่กันไว้เป็นส่วนกลางให้ใช้ประโยชน์ร่วม มีการสร้างอาคารสหกรณ์ใช้สำหรับเป็นที่ทำการและบริหารการดูแลสมาชิก อาคารเก็บผลผลิตทางการเกษตรในช่วงเก็บเกี่ยวพืชเศรษฐกิจ ลานนาผลผลิต เช่น ตากมันสำปะหลัง ข้าวโพด โรงอบผลผลิตที่ต้องการแปรรูป เช่น กล้วย พริก และอื่น ๆ

ส่วนอาคารศูนย์เรียนรู้ให้เป็นสถานที่จัดประชุม ฝึกอบรมในชุมชนที่ 6 ในระยะแรกมีการฝึกอาชีพโดยหน่วยงานและจัดกระบวนการต่าง ๆ อาคารอเนกประสงค์แบบรายชุมชน ใช้จัดกิจกรรมระดับชุมชน การสร้างวัดอธิโภทัยเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในชุมชน และอาคารหม่อนไหม ในหมู่ 4 ส่งเสริมอาชีพการปลูกหม่อนเลี้ยงไหม

2.4 พื้นที่สำหรับกันไว้เป็นส่วนกลาง ส่วนราชการ ยังเป็นพื้นที่ว่างรองรับการใช้งานของหน่วยงานในอนาคตที่จะมีการขยายการพัฒนาต่อ

2.5 พื้นที่สาธารณะปีก มีถนนแนวแกนหลักเชื่อมโยงการเข้าถึงพื้นที่ทั้ง 8 ชุมชน ขนาดความกว้างประมาณ 10 เมตร เป็นลักษณะถนนลูกรังทั้งในโซนที่อยู่อาศัยและโซนแปลงทำกิน ทั้งนี้ ในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานสามารถประดัดค่าใช้จ่ายเนื่องจากเน้นพัฒนาในย่านการอยู่อาศัยเป็นหลัก เช่น การขยายเขตไฟฟ้า การวางระบบประปา เป็นต้น

จากกล่าวได้ว่า การจัดที่ดินให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นประสบความสำเร็จในเชิงเป้าหมาย และนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงในเชิงการพัฒนาพื้นที่ในเชิงกายภาพ การสร้างชุมชนใหม่ในการอยู่อาศัยแบบชนบทเกษตรกรรม แต่ทว่าปัญหาเรื่องที่เกษตรกรประสบต่อเนื่อง คือ ระบบการจัดการน้ำที่ไม่เพียงพอ ปัญหาภัยแล้ง ปัญหาสภาพดินเสื่อมโทรม ในระยะ 3 ปีแรกมีนโยบายเว้นการเก็บค่าเช่า เพื่อให้เกษตรกรตั้งหลักได้ และหน่วยงานอุดหนุนเงินกู้ผ่านระบบสหกรณ์ให้สามารถกู้ประกอบอาชีพ จากการลงพื้นที่พูดคุยกับชาวบ้าน พบว่า จำนวนมากไม่สามารถคืนเงินกู้ได้เพราะขาดผลผลิตไม่ได้ตามเป้า เกิดภาระหนี้สินและต้องไปหางานทำข้างนอก

การพัฒนาการใช้พื้นที่ส่วนกลางในพื้นที่ทั้ง 6 ชุมชน มีการจัด แบ่งเขต การใช้ที่ดินตามผังโครงการ และระบบโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้เกษตรกรเข้ามาทำประโยชน์ในแปลง ประกอบด้วย พื้นที่โล่งส่วนกลาง ถนนลูกรัง ไฟฟ้า ระบบประปา ระบบน้ำเพื่อการเกษตร สร่าน้ำเพื่อการอุปโภคและเพาะปลูก ตู้กดน้ำดื่มในชุมชน

การพัฒนาสาธารณะปีกการภาคร่วมในพื้นที่ เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประกอบด้วย อาคารศูนย์เรียนรู้ และฝึกอบรมในชุมชนที่ 6 อาคารรับรอง อาคารสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบำ อาคารอเนกประสงค์แบบรายชุมชน นอกเหนือไปในบริเวณชุมชนที่ 6 มีวัดอธิโภทัย อาคารเก็บผลผลิตทางการเกษตร ลานตากผลผลิต โรงอบผลผลิต และอาคารหม่อนไหม (ในหมู่ 4) ซึ่งโรงเรียนและสถานีอนามัยไม่มีการสร้าง เนื่องจากสามารถเดินทางไปใช้ในพื้นที่หมู่บ้านใกล้เคียงซึ่งมีระยะทางไม่ไกลจากชุมชน

ด้านที่อยู่อาศัย พอช. ได้สนับสนุนกระบวนการออกแบบการอุดหนุนแบบการใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดินรายครัวเรือนร่วมกับสมาชิกเกษตรกรทุกครัวเรือน เพื่อกำหนดแนวคิดในการออกแบบอย่างมีส่วนร่วม ก่อนการออกแบบบ้านรายหลัง โดยมีการจำลองโซนการใช้ที่ดิน ผลการก่อสร้างบ้านและซ่อมสร้างบ้านที่ได้รับการสนับสนุนที่ดินจาก ส.ป.ก. และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก พอช.

พื้นที่ทำงานที่ได้รับจัดสรรขนาด 4-2-50 ไร่ พบว่า มีการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรปลูกพืชเชิงเดี่ยวเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินที่เสื่อมโทรมขาดแร่ธาตุ ระบบน้ำเพื่อการเกษตรไม่

เพียงพอ และความสูงต่ำของพื้นที่มีความลาดเอียงไม่เท่ากัน สภาพภูมิอากาศร้อนแห้งแล้งจึงเหมาะสมกับการปลูกพืชบางชนิด ซึ่งจะมีการเก็บผลผลิตปีละ 1-2 ครั้ง การทำเกษตรผสมผสานในที่ดินทำกินส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้แบบรายวัน เนื่องจากสามารถเก็บผลผลิตไปขายได้ พืชที่เก็บได้รายวัน เช่น ชะอม พริก มะเขืออย่างไรก็ตาม ระบบนาต้องเพียงพอต่อการเพาะปลูกจึงสามารถเก็บผลผลิตได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งสมาชิกในชุมชนที่ 7 ทำเกษตรแบบผสมผสานมีรายได้ต่อเนื่องเป็นต้นแบบและเป็นแหล่งศึกษาดูงานของเกษตรกรทั้งในและนอกพื้นที่ ตั้งแต่เริ่มต้นทำจนถึงปัจจุบัน (ดังภาพที่ 7)

ตัวอย่างความสำเร็จในการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกิน กรณีแปลงที่ดินของ นาย ก. ที่มีการดำเนินการใช้พื้นที่ในการทำเกษตรอย่างคุ้มค่า สร้างรายได้ และยังเป็นที่แหล่งศึกษาดูงานให้กับผู้ที่สนใจทั้งภายในและภายนอกพื้นที่หรือแม้แต่มีการเข้ามาถ่ายทำรายการเป็นต้น ส่งผลด้านการตอกย้ำในการใช้ที่ดินตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง นำไปสู่ความยั่งยืนของการทำอาชีวเกษตรที่สามารถพึ่งพาตนเองภายใต้การจัดการที่ดินในลักษณะนี้ได้ต่อไป

ดังนั้น การวางแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ ทั้ง 8 ด้าน ประกอบด้วย (1) ด้านการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย และบริเวณโดยรอบ (3) ด้านการพัฒนาชุมชน และสังคม (4) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (5) ด้านเศรษฐกิจ (6) ด้านสุขภาพ (7) ด้านการศึกษา (8) ด้านการพัฒนาชีวิต คือ การพัฒนาคนทำงานเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงภาคีเครือข่ายองค์กรชุมชน

สรุปผลการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินแบบระบบ เป็นพื้นที่ต้นแบบการเรียนรู้การจัดการที่ดินที่ใช้กระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยอย่างมีส่วนร่วม และเป็นเครื่องมือสำคัญที่ส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรมีศักยภาพจากการพัฒนาความรู้ทักษะ เข้ามานำบทบาทสำคัญด้านการวิเคราะห์วางแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่สอดรับกับความต้องการที่ครอบคลุมทุกมิติ เกิดการรวมกลุ่มสร้างกลไกเครือข่ายในการประสานงานทุกภาคส่วน สร้างระบบการออมทรัพย์ สร้างทุนภายในที่เพิ่งพาณิชย์ในระยะยาวได้อย่างยั่งยืน

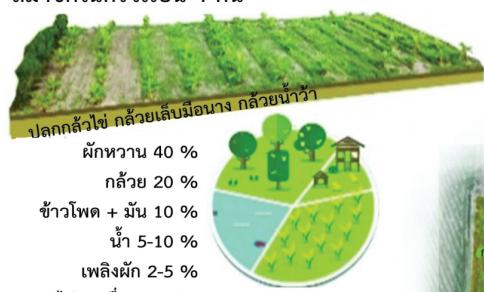
ด้านการออกแบบบางผังพื้นที่โครงการฯ มีลักษณะแบ่งเป็นกลุ่ม (ดังภาพที่ 6) โดยจะมีการแสดงผังแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน (zoning) แบบระบบ โดยหน่วยงาน ส.ป.ก. วางไว้ 8 ชุมชน ซึ่งมีรายละเอียดของการใช้ประโยชน์พื้นที่โครงการฯ ประกอบด้วย (1) ที่อยู่อาศัย 8 ชุมชน จำนวน 486 แปลงฯ ละ 0-1-50 ไร่ เนื้อที่รวม 183-0-92 ไร่ (2) แปลงเกษตรกรรม 8 ชุมชน จำนวน 486 แปลงฯ ละ 4-2-50 ไร่ เนื้อที่รวม 2,189-3-92 ไร่ (3) พื้นที่กันไว้เป็นส่วนกลาง เนื้อที่รวม 866-1-52 ไร่ (4) พื้นที่ไว้เป็นส่วนกลาง ส่วนราชการ เนื้อที่ประมาณ 217-3-44 ไร่ และพื้นที่สาธารณะป่าไม้ เนื้อที่ประมาณ 648-2-08 ไร่ (Agricultural Land Reform Office, 2017) (ดังภาพที่ 8 และภาพที่ 9)

ແປລັງທີ່ດິນ

นายอุดม ชาลีนิวัฒน์ อายุ 44 ปี

อาชีพ เกษตรกร

สมาชิกในครัวเรือน 4 คน

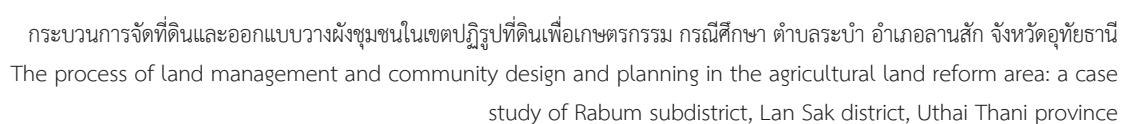


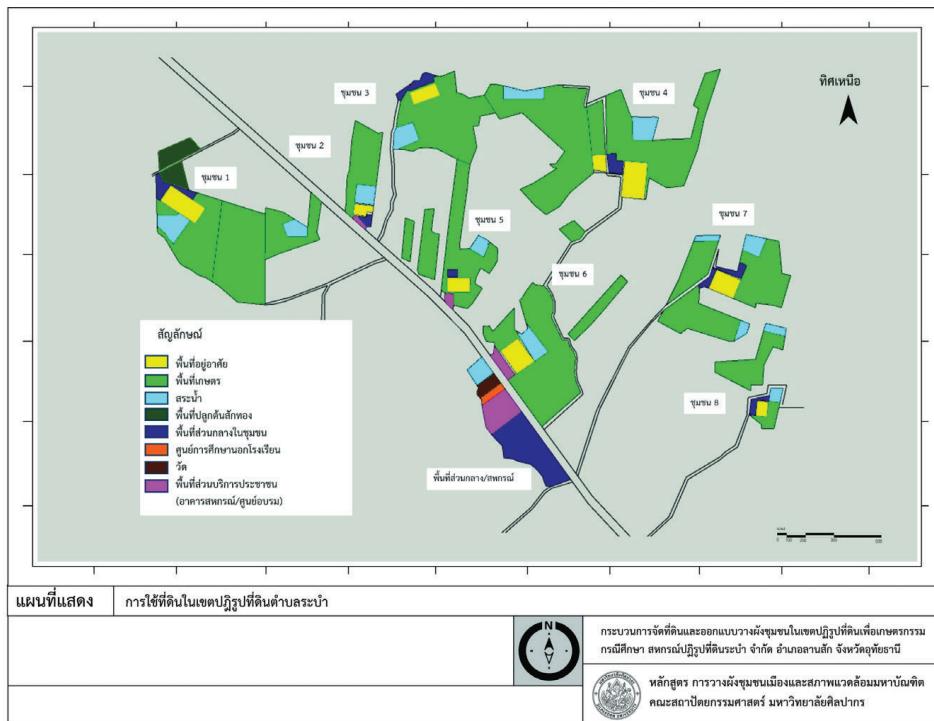
สัดส่วน การใช้ประโยชน์ที่ดินในแปลงเกษตร จำนวน 4-2-50 ไร่



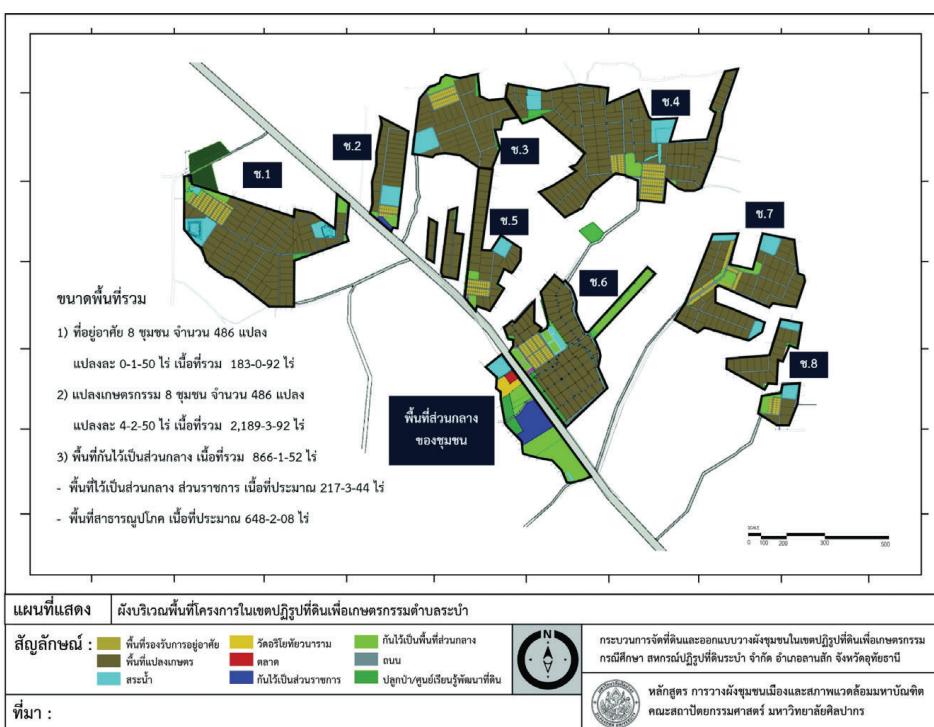
ภาพที่ 7 ตัวอย่างการจัดพื้นที่ทำกินแบบผสมผสานในพื้นที่ทำกินของสมาชิกเกษตรกรชุมชนที่ 7

ที่มา: Community Organizations Development Institute (2018)



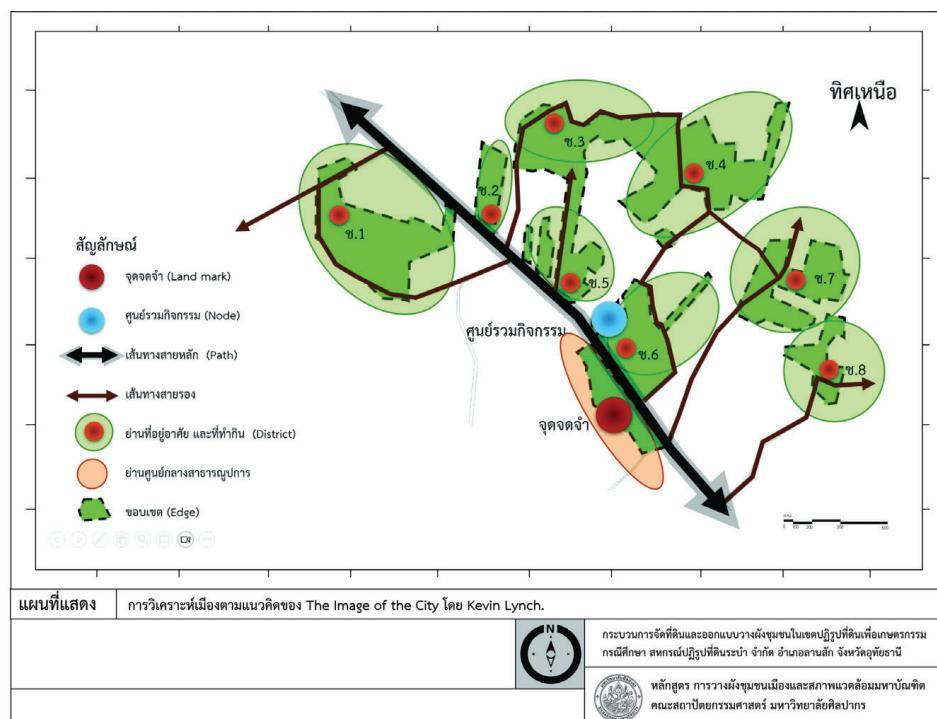


ภาพที่ 8 ผัง zoning การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินตามระบما
ที่มา: Agricultural Land Reform Office (2017)



ภาพที่ 9 ผังบริเวณพื้นที่โครงการในเขตปฏิรูปที่ดินตามระบما
ที่มา: Agricultural Land Reform Office (2017)

จากข้อมูลเชิงตัวเลขและเชิงกายภาพในการจัดผังแบ่งเขต การใช้ประโยชน์พื้นที่ ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดของ The image of the city โดย Lynch (1960) มาจำลองในผังพื้นที่โครงการ พบร่วม ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีความใกล้เคียงความเป็นเมืองตามแนวคิดดังกล่าว เรียกว่าจินตภาพของเมือง มี 5 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) เส้นทางหลัก/รอง (paths) ระบบโครงข่ายถนนเชื่อมโยงพื้นที่เข้าด้วยกันการสัญจรขนส่งสหศวัสดิ์ คือ ถนนที่เชื่อมโยงภูมิภาคชุมชน โซนแปลงพักอาศัย และแปลงทำกิน เชื่อมโยงระหว่างชุมชนกับถนนสายหลักของตำบลระบำ (2) ขอบเขตชุมชน (edges) คือ ขอบเขตที่ดิน 8 ชุมชน ที่อยู่ในพื้นที่ ส.ป.ก. ที่สามารถสังเกตในเชิงกายภาพส่วนมากที่ดินเสื่อมโทรมความสูงต่ำไม่เท่ากันและปลูกพืชเชิงเดียวที่เห็นชัดเจน เช่น มันสำปะหลัง (3) ย่าน (district) ประกอบด้วย ย่านการอยู่อาศัยของทั้ง 8 ชุมชน ย่านพื้นที่ทำกินรอบชุมชน และย่านอาคารของหน่วยงานราชการ (4) ศูนย์รวมกิจกรรมของผู้คน (nodes) คือ พื้นที่จัดกิจกรรมส่วนกลางอยู่ในชุมชนที่ 6 ใช้จัดงานต่าง ๆ ของชุมชนที่เกิดจากการสนับสนุนกระบวนการโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ (5) จุดจดจำ (landmarks) ที่ระบุลักษณะหรือตำแหน่งได้ด้วย คือ อาคารที่ทำการสหกรณ์ อาคารรวมพืชผลการเกษตร ลานนา แลดด้ม้าคือวัดอริโยทัย ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับพื้นที่รวมกิจกรรมชุมชนที่ 6 พื้นที่ ส.ป.ก. ระบำ มีลักษณะคล้ายเมืองที่สังเกตญูปาร์งได้ชัดเจนมีความสอดคล้องกัน มีเอกลักษณ์สร้างการรับรู้ความทรงจำร่วมของผู้คนในสังคมได้ และนำไปสู่การพัฒนาภาระดับพื้นที่ในเชิงการท่องเที่ยวเชิงเกษตร ตามความต้องการของเกษตรในอนาคตได้ (ดังภาพที่ 7) และการจัดพื้นที่รูปแบบแปลงย่อย ที่เห็นถึงสัดส่วนรูปแบบแปลงในเชิงภาพรวมทั้ง 8 ชุมชน อาจกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างชุมชนสังคมเมือง ในลักษณะเมืองชนบทเกษตรกรรม (rural agriculture town) (ดังภาพที่ 10)



ภาพที่ 10 ผังการวิเคราะห์เมืองตามแนวคิดของ The image of the city ของ Lynch (1960)

3. แนวทางพัฒนาระบวนการจัดที่ดินและออกแบบพื้นที่ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพื้นที่ชนบทแห่งอื่น ๆ ประกอบด้วย

3.1 การเตรียมคนและพัฒนาคนในระดับพื้นที่ การเตรียมกลุ่มเกษตรกรก่อนเข้าพื้นที่ให้ความสำคัญกับ “การเตรียมใจ” ให้พร้อมยอมรับกับสิ่งที่มีอยู่ ไม่มอง สิ่งที่ขาด วางแผนลักษณะที่ดิน เน้นการจัดกลุ่มตามความสัมพันธ์เดิม ความถนัดหรือมีอาชีพเดียวกัน จัดกิจกรรมละลายพฤติกรรม เพื่อยืดเหني่ยห้องรวมคน เนื่องจากเกษตรกรที่เข้าร่วมมาจากต่างตำบลและต่างอำเภอ พร้อมทั้งมีการปลูกจิตสำนึกรักความพอเพียง และในการกลั่นกรองเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการ ได้มีการพิจารณาความรู้พื้นฐาน ด้านการเกษตร ไม่มีที่ดินที่กิน และเป็นผู้ที่มีความเดือดร้อนจริง เน้นคนในชุมชน หมู่บ้าน ท้องถิ่นเดียวกัน เป็นหลัก รวมทั้งมีการตรวจสอบพฤติกรรม คุณลักษณะของกลุ่มเป้าหมายด้วย เช่น ไม่มีปัญหาเรื่องยาเสพติด โดยการดำเนินการดังกล่าวเป็นกระบวนการจากล่างขึ้นบนที่มีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน ทั้งผู้เข้าร่วมโครงการ ห้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาเกษตรกรเมื่อย้ายเข้าพื้นที่ โดยมีการวางแผนการอบรมเป็นระยะ ๆ (ต้น กลาง ปลาย) ทั้งการพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการสหกรณ์ (บทบาทหน้าที่ การบริหารจัดการ ฯลฯ) และการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกเรื่องระบบสหกรณ์ พัฒนาระบบการสื่อสาร สร้างภาวะผู้นำและการพัฒนาคนรุ่นใหม่ เป็นต้น

3.2 กลไกการทำงาน แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ (1) ระดับนโยบาย องค์กร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (2) ระดับจังหวัด ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) ระดับพื้นที่ ผู้แทนจากหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ ห้องถิ่น ห้องที่ สถาบันการศึกษา ประชบัญชาบ้าน สาธารณสุข ฯลฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจข้อมูล ผู้เดือดร้อน ติดตาม เยี่ยมชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยสหกรณ์เป็นกลไกการประสานกับหน่วยงาน

3.3 แนวทางและวิธีบริหารจัดการชุมชน/สหกรณ์ให้เข้มแข็ง มีการส่งเสริมการรวมตัวจัดตั้งกลุ่ม หรือองค์กรชุมชน กลุ่มย่อยตามความสัมพันธ์ทางสังคม (คุ้ม/โขน) กลุ่มตามอาชีพ เช่น กลุ่มเกษตร (ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์) กลุ่มกิจกรรมอื่น เช่น ออมทรัพย์ สวัสดิการ ฯลฯ ซึ่งได้มีการพัฒนาความเข้มแข็งของสหกรณ์ผ่าน การจัดกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม กระจายบทบาทการทำงานตามความถนัดของคณะกรรมการแต่ละคน สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพกลุ่ม หรือองค์กร สร้างระบบชุมชน เรียนรู้แลกเปลี่ยนทั้งภายในและภายนอก ส่งเสริมกระบวนการจัดทำแผนชุมชนโดยคนในพื้นที่ร่วมกันเอง ตั้งเป้าหมายและวางแผนการพัฒนาชุมชนร่วมกันแล้วเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนหรือส่งเสริมการพัฒนาตามความต้องการของชุมชน นอกจากนี้ ยังได้มีการระดูให้สมาชิกในชุมชนปฏิบัติตามกฎติกาการอยู่ร่วมกัน มีระบบการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างคนในพื้นที่

3.4 การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับชุมชน เปิดโอกาสให้เกษตรกรมีส่วนร่วม ในการวางแผนพื้นที่ชุมชนก่อนเข้าอยู่อาศัยหรือทำกินในแปลงที่ดิน และบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในการปลูกสร้างหรือซ่อมแซมบ้าน การขอบ้านเลขที่ การสนับสนุนด้านระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในชุมชน (แหล่งน้ำ ไฟฟ้า ถนน) พิจารณาสภาพพื้นที่ (ความสูง-ต่ำของที่ดิน) วิเคราะห์ความเหมาะสมของสภาพที่ดินในการทำเกษตร การเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน ซึ่งได้มีการจัดทำขั้นตอนการทำงาน

ของแต่ละหน่วยงานเพื่อให้สอดประสานและมีความสอดคล้องกับบริบทการขับเคลื่อนงานในพื้นที่ อาทิ มีการวางแผนออกแบบการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคอย่างเป็นระบบ จัดเตรียมความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานก่อนเกษตรกรเข้าอยู่อาศัย มีการเขื่อมโยงกับห้องถังหรือหน่วยงานซึ่งจะดูแลระบบสาธารณูปโภคอย่างต่อเนื่องในอนาคต มีศูนย์การเรียนรู้ เพื่อเป็นพื้นที่ส่วนกลางของชุมชน เป็นต้น

3.5 การพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มเกษตรกรในแปลง/พื้นที่ มีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาจากต้นทุนที่มีเพื่อการเพิ่งพาณิชย์ โดยรวมคนที่มีความสนใจคัดค้ายคลึงกัน เช่น การรวมกลุ่มเพื่อการผลิตและส่งขาย เพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรองด้านการตลาด พัฒนาอาชีพแบบครบวงจร เพื่อทุกคนจะสามารถทำหน้าที่ชีวิต อาชีพและรายได้ของตนเองได้ ตั้งแต่การลดค่าใช้จ่ายของครัวเรือนสู่การขายและมีรายได้ ทำการเกษตรหมุนเวียน เกษตรผสมผสาน แปลงสมุนไพร เกษตรอินทรีย์ การทำเกษตรแปลงรวม การแปรรูป การจัดทำโรงงานผลิตน้ำดื่มชุมชน ตลอดจนการจัดการเรื่องตลาดภายในชุมชนและตลาดส่งออกสินค้า

2) ด้านสิ่งแวดล้อม มีการส่งเสริมการอนุรักษ์ป่าชุมชน ปลูกป่าเศรษฐกิจ ป่าสมุนไพร การท่องเที่ยวเชิงเกษตร รวมทั้งการจัดการ/คัดแยกขยะในพื้นที่ และการทำเกษตรแบบไร้สารเคมี

3) ด้านสังคม มีการส่งเสริมประเพณีวัฒนธรรม การปฏิบัติธรรม กีฬาพื้นบ้าน การดูแลเรื่องสุขภาพ/สาธารณสุข มีการจัดทำศูนย์เรียนรู้เขื่อมโยงประชุมชุมชน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านต่างกับเกษตรกรในชุมชน การรวมกลุ่มจัดตั้งกองทุนชุมชนเพื่อคูแลด้านสวัสดิการรองรับความไม่มั่นคงในชีวิต (ตั้งแต่เกิด-เสียชีวิต หลักประกันรายได้ เงินทุน ทุนการศึกษา ฯลฯ)

3.6 บทบาทหน่วยงาน ภาคีในการหนุนเสริมพื้นที่ หน่วยงานที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดอุทัยธานี สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดอุทัยธานี สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานเกษตรจังหวัดอุทัยธานี สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดอุทัยธานี สำนักงานสหกรณ์จังหวัดอุทัยธานี สำนักงานประมงจังหวัดอุทัยธานี สถานีพัฒนาที่ดิน อุทัยธานี ศูนย์วิจัยหม่อนไหม สถาบันการศึกษา ฯลฯ หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ได้มีการบูรณาการทำงานร่วมกัน เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้และแนวทางปฏิบัติได้จริง เช่น การทำความสะอาดเข้าใจเกษตรกร ผู้เข้าร่วมโครงการ การพัฒนา/ฝึกฝนอาชีพโดยมีการให้ความรู้และสามารถนำไปต่อยอดเองได้ การยกระดับมูลค่าสินค้าด้วยการทำเกษตรประณีต การแปรรูปผลผลิต การจัดทำพื้นที่จำหน่ายสินค้าเพื่อรองรับผลิตภัณฑ์ของชุมชน สนับสนุนการจัดทำบัญชีครัวเรือน รายรับ รายจ่าย เพื่อประเมิน วิเคราะห์ และเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้น “ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้” การติดตามผลการปฏิบัติงานหลังหน่วยงานมาสนับสนุน เป็นต้น

กระบวนการที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทุกขั้นตอน เป็นแนวทางสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ การสร้างกลไกการทำงานที่ครบองค์ประกอบ เกิดการกำหนดบทบาทการทำงานชัดเจน และวางแผนปฏิบัติการร่วมกัน นำไปสู่การบูรณาการทำงานที่ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน พัฒนาคุณภาพ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับการสร้างชุมชนฐานรากอย่างยั่งยืนพอเพียง

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

1. กระบวนการ ขั้นตอน กลไก และบทบาทหน่วยงานกับการจัดที่ดินและออกแบบพัฒนาชุมชน ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบما จำกัด สามารถอธิบายได้ 2 ประเด็น ดังนี้

1.1 การศึกษาระบวนการจัดที่ดินและออกแบบพัฒนาชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับสหกรณ์ปฏิรูปที่ดิน ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา กระบวนการขั้นตอน ที่เกี่ยวข้องทางด้านการวางแผน และศึกษาตามพัฒนาการเป็นช่วงเวลา คือ (1) หลักเกณฑ์ขั้นตอนการรังวัด การจัดที่ดินให้ชุมชน ของ ส.ป.ก. ปี พ.ศ. 2546 (2) กระบวนการวางแผนพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ปี พ.ศ. 2557 (3) กระบวนการจัดที่ดินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลตามคำสั่ง คสช. ปี พ.ศ. 2558-2560 (4) กระบวนการดำเนินการแก้ไขปัญหาในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตำบลระบما ปี พ.ศ. 2561 (5) กระบวนการดำเนินการจัดที่ดิน โดย คทช. จังหวัดอุทัยธานี ปี พ.ศ. 2562 (6) กระบวนการวางแผน และจัดทำผังเมืองรวม กรณีดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2562 (7) กระบวนการขั้นตอนการดำเนินการในชุมชนโครงการ บ้านมั่นคงเมือง ปี พ.ศ. 2564 (8) กระบวนการบ้านมั่นคงชนบทการจัดการทรัพยากร่วม (ฉบับชาวบ้าน) ปี พ.ศ. 2564 อย่างน้อย 8 กระบวนการ โดยกระบวนการที่จะเหมาะสมต่อการวิจัยในครั้งนี้ พบว่า มี 2 กระบวนการที่เหมาะสมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Community Organizations Development Institute, 2022) คือ

กระบวนการที่ 1 บ้านมั่นคงชนบทการจัดการทรัพยากร่วม มีกรอบแนวคิดสำคัญ ประกอบด้วย (1) สร้างความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของชาวชนบท ลดและป้องกันการอพยพเข้าสู่เมือง โดยมีที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินอย่างพอเพียงต่อการดำเนินชีวิต (2) เกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างสูงสุด/คุ้มค่าของคนจนในชนบทและดำเนินชีวิตแบบเศรษฐกิจพึ่งตนเอง (3) ลดต้นทุนและการดูแลสังคมของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถรักษาฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในภาคชนบท (4) สร้างชุมชน/ครอบครัวที่เป็นสุขพื้นฟูภูมิปัญญาวัฒนธรรมทุนทางสังคม

กระบวนการที่ 2 การดำเนินงานในชุมชนโครงการบ้านมั่นคงเมือง มีกรอบแนวความคิดสำคัญ ซึ่งมีสาระสำคัญเบื้องต้น ประกอบด้วย (1) การซึ่งร่วมสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน (2) จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อเป็นการรวมคน รวมทุน สร้างฐานการเงินของชุมชน เรียนรู้ระบบการจัดการการเงินร่วมกัน (หลังจากนั้นจึงจะทำให้เปลี่ยนเป็นสหกรณ์เกษตรสถานเพื่อให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำนิติกรรม บริหารโครงการ) (3) การจัดตั้งคณะกรรมการชาวบ้านขึ้นมาดำเนินงาน โดยแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบ (4) สำรวจข้อมูลชุมชน ความเดือดร้อนความต้องการเพื่อนำข้อมูลมาวางแผน (5) การจัดระบบสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย เพื่อเป็นข้อตกลงของชุมชนและสร้างความเป็นธรรม (6) ร่วมกันออกแบบ ทำผังชุมชน แบ่งพื้นที่ใช้ประโยชน์ส่วนกลาง ออกแบบบ้านตามความต้องการ (7) เสนอโครงการ งบประมาณ สินเชื่อที่จะต้องใช้ในการดำเนินการ (8) ดำเนินการก่อสร้างบ้าน และสาธารณูปโภคตามแผนงาน โดยการบริหารงานของชุมชนหรือสหกรณ์เกษตรสถานที่จัดตั้งขึ้น เช่น การจ้างบริษัทรับเหมา ก่อสร้าง หรือก่อสร้างเองบางส่วน (9) พัฒนาคุณภาพชีวิต เมื่อสร้างบ้านเสร็จแล้ว จะมีแผนพัฒนาชุมชนในด้านต่าง ๆ เช่น ส่งเสริมอาชีพ สร้างแหล่งอาหารในชุมชน การจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อม สันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชน จัดสวัสดิการให้สมาชิก ผู้สูงอายุ ฯลฯ

1.2 การศึกษากลไกการทำงานร่วมกับ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พบว่า มีรูปแบบกลไกที่ให้ผู้เดือดร้อนมาเป็นองค์ประกอบเข้ามา มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงาน คือ องค์ประกอบคณะกรรมการเมืองครสรัตน์ กลไกคณะกรรมการเมืองตำบลห้วยขมิ้น อำเภอต่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี โครงสร้างคณะทำงานทีมงานและระบบกลุ่มย่อยชุมชนป้าโมก อำเภอป้าโมก จังหวัดอ่างทอง พบว่า มีองค์ประกอบใหญ่สำคัญ 2 ส่วนและมีบทบาทสำคัญ คือ (1) หน่วยงานภาครัฐทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนมาสนับสนุนการทำงาน รวมถึงงบประมาณโครงการต่าง ๆ ก่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดี (2) ชาวบ้าน หรือบุวนองค์กรส่งเสริมการออมทรัพย์ มีการแบ่งทีมทำงาน การแบ่งบทบาท และชุมชนรวมกันเป็นเครือข่าย การกำหนดเนื้อหาการทำงานที่มากกว่า ด้านที่อยู่อาศัยร่วมกัน วางแผนพัฒนาที่ทุกภาคส่วน มีการแบ่งกลุ่มย่อยคัดเลือกันเองโดยสมาชิก เลือกจากความสนใจ เป็นเพื่อนฝูงหรือเป็นเครือญาติ เพื่อสร้างระบบความสัมพันธ์ ของการสร้างชุมชนสังคมการอยู่ร่วมกันให้เกิดความรักสามัคคี มีการส่งเสริมกิจกรรมสัมพันธ์ภายใต้กลุ่มย่อย ให้มีความต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการพบรضا เกิดการพูดคุย เกิดความคุ้นเคย มีความเกื้อกูล และดูแลกันในชุมชนอย่างยั่งยืนต่อไป อาจล่าว สรุปได้ว่า กลไกเชิงนโยบายเป็นกลไกของหน่วยงานภาครัฐ ปฏิบัติตามภารกิจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนผู้เดือดร้อน แต่หากสามารถเสริมองค์ประกอบของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการทำงานอย่างยั่งยืน

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ และเกิดการแสวงหาการสนับสนุนในนโยบายจากห้องถิน พบว่า ในช่วงแรกการกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง เมื่อไปถึงการปฏิบัติในพื้นที่แล้วห้องถินยังไม่รับรู้ เนื่องจากขาดการประสานงาน แต่เมื่อมีการอธิบายทำความเข้าใจถึงที่มา ความสำคัญของนโยบายที่มุ่งจัดปัญหาให้กับสมาชิกเกษตรกรของห้องถินแล้วนั้น ห้องถินจึงให้ความร่วมมือและยินดีที่จะให้การสนับสนุนเพื่อแก้ไขปัญหา คอยเชื่อมโยงให้สมาชิกเกษตรกรที่ได้รับจัดสรรที่ดินดังกล่าวเป็นเนื้อเดียวกันกับชุมชนรอบข้าง เปิดพื้นที่ในการเข้าออกไปมาหาสู่กันได้ สร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ซึ่งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งนี้ เป็นการพัฒนาภาคเกษตรกรรมที่มุ่งบูรณาการหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการหนุนเสริมกันที่นำไปสู่การพัฒนาชนบท (rural development) ด้านต่าง ๆ ควบคู่ด้วย เช่น การจัดที่อยู่อาศัย การศึกษา การประกันสังคม (social security) และการประชารัฐฯ ที่มีความต่อเนื่อง เพื่อช่วยสนับสนุนให้เกษตรกรอยู่ในฐานะพร้อมที่จะพัฒนาเกษตรกรรมให้ก้าวหน้าไปได้ เป็นการจัดสรรทรัพยากรที่อาจไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุด (one best way solution) แต่จะหาทางเลือกที่เหมาะสม (one of the appropriate way) ให้กับสมาชิก

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐยังกระทำการหน้าที่เป็นกลไกที่ค่อยหนุนเสริมให้สมาชิกในชุมชนเกิดการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ จะก่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกในชุมชนนั้น ๆ โดยจากการประเมินกิจกรรมสร้างบ้าน พบว่า มีกระบวนการจัดกลุ่มย่อย จัดทีม จัดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบร่วมระหว่างสมาชิกเกษตร จนเกิดความรู้ ความเชี่ยวชาญ รวมทั้งการเปิดพื้นที่ชุมชนเป็นแหล่งการเรียนรู้ ศึกษา ดูงาน โดยที่มีบุคคล หรือหน่วยงานภายนอกเข้ามาป่วยครั้ง ยิ่งเป็นแรงผลักดันให้สมาชิกเกษตรกรเกิดการยกระดับความรู้และพัฒนาพื้นที่ให้ดียิ่งขึ้น

2. การดำเนินงานจัดที่ดินและออกแบบวางผังหมู่บ้านให้กับเกษตรกรในสหกรณ์ปัตติภูมิที่ดินระบำ จำกัด

สมรรถนะขององค์กร ในการนำนโยบายจัดสรรที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พบว่า จากการดำเนินงานโดย ส.ป.ก. ดำเนินการรับผิดชอบหลักเพียงหน่วยงานเดียวไม่เพียงพอ จึงทำให้ในระยะเริ่มแรกของการ พัฒนาพื้นที่สหกรณ์การเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินระบ่า จำกัด จังหวัดอุทัยธานี กลุ่มสมาชิกเกษตรกร 356 ครอบครัวมีปัญหาข้อติดขัด จึงมีการสะท้อนปัญหาข้อติดขัดในพื้นที่กลับมาอย่างหน่วยงาน ส.ป.ก. จากนั้น หน่วยงาน ส.ป.ก. จึงค่อย ๆ มีการพัฒนาความสัมพันธ์ ประสานการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในระยะ เวลาต่อมา เพื่อให้เกิดการจัดการตั้งแต่ที่ดิน ที่อยู่อาศัย และคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ โดย อาศัยกลไกท้องถิ่นเป็นกลไกทำงานร่วม เพื่อกำกับติดตามดูแลชุมชน มีกลไกสหกรณ์ที่ยึดให้สมาชิกเกษตรกร เกิดความเป็นกลุ่มเดียวกัน อยู่ภายใต้โครงสร้าง โดยมีพอช. ที่เข้ามาระชับความสัมพันธ์ของสมาชิกเกษตรกร ในชุมชน ผ่านกระบวนการจัดการการสร้างบ้าน การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ที่ให้สมาชิกเกษตรกรมาร่วมกันออม ออมทุกเดือน กล้ายเป็นการยืดโดยให้สมาชิกเกษตรกรต้องพบปะเพื่อรายงานผลยอดเงินออมในทุกเดือน เกิดความสัมพันธ์ในชุมชนระหว่างสมาชิกเกษตรกรด้วยกัน ในส่วนของหน่วยงาน ด้วยความมุ่งเน้นการแก้ไข ปัญหาชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ระยะแรกถือเป็นการอุดช่องว่าง หนุนเสริมทรัพยากรลงไปในช่วง จังหวะที่เกิดรอยต่อของการทำงาน โดยหลังจากการพัฒนาพื้นที่นี้จึงบรรลุการความร่วมมือ โดยลงนามใน บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่าง 9 องค์กร เพื่อบูรณาการวางแผนและสนับสนุนการดำเนินการพัฒนา พื้นที่ร่วบรวมคนและทรัพยากรขององค์กรให้มีเอกภาพ มีกระบวนการปฏิบัติที่ต่อเนื่อง มีความสัมพันธ์ หรือ ความสอดคล้องที่เกิดขึ้นระหว่างกิจกรรมกันตลอดเวลา สอดคล้องกับ Thamrongthanwong (2012) และ Yawaphrat (1995) ที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องทำอย่างมีกระบวนการปฏิบัติ ที่ต่อเนื่องโดยเกิดความสัมพันธ์กันขึ้นระหว่างปฏิบัตินโยบาย

ผลลัพธ์หลังสมาชิกเกษตรกรได้เข้าอยู่อาศัยและทำกิน มีการพัฒนาตามเงื่อนไขย่างต่อเนื่อง ผ่านกิจกรรมที่หน่วยงานมาสนับสนุน โดยเน้นการทำงานเป็นกลุ่ม ร่วมคิด ร่วมวางแผน ทบทวนผลจากการทำงานตนเองอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งกระบวนการจัดที่ดินและออกแบบบ่วงผังชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการมีส่วนร่วมระดับอำนาจเป็นของประชาชน (citizen power) คือ บันไดขั้นที่ 6, 7 และ 8 ได้แก่ ขั้นเป็นหุ้นส่วน (partnership) การใช้อำนาจผ่านตัวแทน (delegated power) ขั้นการควบคุมโดยประชาชน (citizen control) ขั้นนี้ คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและสามารถเจรจาเพื่อผลได้ผลเสียกับผู้มีอำนาจ การมีส่วนร่วมในระดับสูงสุดของภาคประชาชน คือ การใช้อำนาจตัดสินใจของประชาชน ผ่านตัวแทนหรือประชาชน เป็นผู้ที่ใช้อำนาจเอง (Arnstein, 1969) ซึ่งหากเปรียบเทียบกับทฤษฎีการมีส่วนร่วม อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นภายใต้การดำเนินงานในช่วงการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงชนบท ที่เน้นการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนเมื่อทำกิจกรรม โดยจะคำนึงวิธีการบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาลควบคู่ไปด้วย กล่าวคือ สมาชิกทุกคนต้องเกิดการรับรู้ รับผิดชอบร่วมและเกิดการสื่อสารเป็นประจำเพื่อสร้างความโปร่งใสของการทำกิจกรรม เกิดภูมิต้านทานต่อปัจจัยภายนอกต่าง ๆ โดยเฉพาะมิติเศรษฐกิจอาชีพ รายได้ที่ต้องพึ่งพาอาศัยระบบตลาด มิติสังคมในชุมชนและกับชุมชนรอบข้าง และการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์

3. แนวทางพัฒนาระบวนการจัดที่ดินและออกแบบพัฒนาชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพื้นที่ชนบทแห่งอื่น ๆ

การดำเนินงานพัฒนาเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนได้อย่างมีแนวโน้ม ที่นำไปสู่ความยั่งยืนนั้น ในด้านหลักคิดและแนวทาง ผู้ศึกษาวิจัย พบว่า หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการจัดการตนเองได้ โดยไม่ใช่การรอหรือขอให้มีผู้อื่นทำให้ ควรส่งเสริมให้ชุมชนรู้จักตนเอง โดยการมีข้อมูล สามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินการ จนถึงจัดทำแผนการพัฒนาชุมชนของตนเองได้ “มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาร่วมกัน” ส่งเสริมให้รู้จักชุมชนตนเอง โดยการประสานเชื่อมโยงในลักษณะกลุ่มชุมชนหรือเครือข่ายชุมชน ที่หนุนเสริมหรือแลกเปลี่ยนการทำงานบางสิ่งบางอย่างร่วมกัน ส่งเสริมให้ชุมชนรู้จักผู้อื่น โดยรู้จัก เข้าใจ และเข้าถึงหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ ในการเชื่อมโยงมาเป็นองค์ประกอบกลไกการทำงานหนึ่งของชุมชน หรือเกิดการแบ่งปันทรัพยากรในการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ สุดท้าย คือ ชุมชนรู้จักการสร้างทุนหมุนเวียนในชุมชนอย่างใช้ไม่หมด แต่เติบโตทั้งมูลค่าเศรษฐกิจเป็นกองทุนชุมชน หรือกลุ่มออมทรัพย์ที่ชุมชนเป็นผู้กำหนดติดต่อการใช้จ่าย เพื่อการเติบโตและการช่วยเหลือกันเอง เช่น สถานการณ์โควิด-19 ที่ไม่ต้องรอเงินจากใครแต่ช่วยกันเองได้ก่อนที่รัฐจะมีนโยบายต่าง ๆ และคุณค่าทางสังคมที่จะต้องมีกิจกรรมเชิงสังคมในการอยู่ร่วมกันอย่างอื้อاثาร เช่น กิจกรรมวันสำคัญ กิจกรรมการปลูกผักแบ่งกันกิน เป็นต้น

จากการประชุมสรุปบทเรียนร่วมกับเกษตรกร มีแผนพัฒนาที่ต้องการทำต่อในอนาคตสองระดับ คือ ระดับครอบครัว ประกอบด้วย (1) เศรษฐกิจ อาชีพรายได้ (2) การพัฒนาพื้นที่ทำกิน (3) การปลดหนี้สิน ระดับชุมชน ประกอบด้วย (1) การพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัยต่อเนื่อง (2) การพัฒนาศักยภาพคน (3) สุขภาพ (4) การพัฒนาพื้นที่ส่วนกลาง สวนป่าชุมชน (5) การสร้างระบบสื่อสาร หอกระจายเสียง (6) การจัดการน้ำในแปลงที่ดินทำกิน และน้ำดื่ม (7) ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติม เช่น ประปา ไฟฟ้าส่องสว่าง ซึ่งจะเห็นได้ว่าแต่ละแผนงานความต้องการมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการสนับสนุนเกษตรกรต่อไป ทั้งนี้ หลักคิดและแนวทางต่าง ๆ เหล่านี้คาดว่าจะสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับโครงการอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกับพื้นที่ศึกษาได้

ข้อเสนอแนะ จากการอภิปรายและข้อค้นพบจากการวิจัย

ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานภาครัฐ ประการแรก ส.ป.ก. ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ควรประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานให้เป็นไปในจังหวะช่วงระยะเวลาเดียวกัน เพื่อให้สามารถสนับสนุนเกษตรกรในแปลงที่ดินที่ได้รับจัดสรร สามารถเชื่อมโยงบทบาทการทำงานของแต่ละหน่วยงานในภาพรวม ประการที่สอง แต่ละหน่วยงานควรให้ความสำคัญต่อกระบวนการปฏิบัติงานที่ส่งผลให้สามารถเกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมวางแผน มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบร่วมกับหน่วยงาน เพื่อให้สามารถเกษตรกรที่ไม่เคยอยู่ร่วมกันมาก่อนเกิดกิจกรรมการทำงานร่วมกัน สร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเกษตรกรให้มี

ความเป็นกลุ่มก้อนเดียวกัน ประการที่สาม กรณีที่มีพื้นที่ดำเนินการตามนโยบายจัดสรรที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปบ้างแล้วในหลายพื้นที่แปลงที่ดิน ควรให้สมาชิกเกษตรกรในพื้นที่ใหม่ได้ไปเรียนรู้ศึกษาวิธีการและกระบวนการพัฒนาจากแปลงที่ประสบความสำเร็จ ประการสุดท้าย กรณีที่มีการอยู่อาศัย และทำกินของสมาชิกเกษตรกรที่ได้รับจัดสรรที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้วในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ควรมีการเชื่อมโยงให้สมาชิกเกษตรกรในแต่ละแปลงมาแลกเปลี่ยนและสรุปบทเรียนของผลลัพธ์ที่ผ่านมาร่วมกัน อีกนัยยะหนึ่ง คือ การสร้างเครือข่ายสมาชิกเกษตรกร ที่จะสามารถหาจุดเชื่อมโยง ความสัมพันธ์และเกื้อหนุนกันในระบบสังคม และระบบเศรษฐกิจในชนบทต่อไป

เอกสารอ้างอิง

Agricultural Land Reform Office. (2017). **Ekkasan karn prachum sanoe khrongkarn Baan Mankhong chonnabot tambon Rabum.** (In Thai) [Meeting documents proposing the Baan Mankhong rural project in Rabum subdistrict]. Uthai Thani: Author.

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of American Planning Association*, 35(4), 216-224

Community Organizations Development Institute. (2015). **Khwam lueam lam nai thidin tham kin panha thi tong mi thang ok ?.** (In Thai) [Inequality in arable land a problem that must have a solution?]. Retrieved February 02, 2017, from <https://ref.codi.or.th/public-relations/news/14220-2015-10-28-11-27-06>

Community Organizations Development Institute. (2017). **Ekkasan karn prachum sanoe khrongkarn Baan Mankhong chonnabot tambon Rabum.** (In Thai) [Meeting documents proposing the Baan Mankhong rural project in Rabum Subdistrict]. Bangkok: Community Organizations Development Institute (public organization).

Community Organizations Development Institute. (2018). **Ekkasan prakopkarn prachumphon karn sarup botrian karn chatkarn thidin sopoko chamnuan 10 phuenthi khrongkarn Baan Mankhong chonnabot.** (In Thai) [Documents from the meeting on the results of summarizing lessons learned in land management of ALRO, 10 areas Baan Mankhong rural project]. Bangkok: Community Organizations Development Institute (public organization).

Community Organizations Development Institute. (2022). **Khumue borihan khrongkarn Baan Mankhong, pi ngoppraman 2565.** (In Thai) [Baan Mankhong project management manual, fiscal year 2022]. Bangkok: Mr.Copy.

Lynch, K. (1960). **The image of the city.** London: MIT Press.

Ministry of Science and Technology & Ministry of Agriculture and Cooperatives. (2022). **Rabop phaenthai kaset phuea borihan chatkarn choeng ruk onlai.** (In Thai) [Agricultural mapping system for online proactive management]. Retrieved June 10, 2022, from <https://agri-map-online.moac.go.th/login>

Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. (2016). **Khumue karn chat thidin tham kin hai chumchon tam nayobai ratthaban phai tai khanakam-makarn nayobai thidin haeng chat khothocho.** (In Thai) [Manual for allocating arable land for communities according to government policy under the national land policy committee, NTC]. Bangkok: Samnakngannayobai lae phaen sapphaya-konthammachat.

Office of the National Land Policy Board. (2016). **Khumue karn chat thidin tham kin hai chumchon tam nayobai ratthaban.** (In Thai) [Manual for allocating arable land for communities according to government policy]. Bangkok: Samnakngannayobai lae phaen sapphaya-konthammachat lae singwaetlom.

Thamrongthanwong, S. (2012). **Nayobai satharana: naeo khwamkhit karn wikhro, lae krabuankarn.** (In Thai) [Public policy: concepts, analysis, and processes]. Bangkok: SamaTham.

The Chaipattana Foundation. (2016). **Warasan Munnithi Chai Phatthana chabap dueanthanwakhom 2559.** (In Thai) [Chaipattana Foundation Journal December 2016 issue]. Retrieved May 20, 2017, from <https://www.chaipat.or.th/publication/journal/cpf-journal-1/8525-2559.html>

The Secretariat of the Cabinet. (2019). **Khamthalaeng nayobai khong khanaratthamontri.** (In Thai) [Cabinet policy statement]. Bangkok: Author.

Yamane, T. (1973). **Statistics: an introductory analysis.** New York: Harper & Row Inc.

Yawaphraphat, S. (1995). **Nayobai satharana.** (In Thai) [Public policy]. Bangkok: Chulalongkorn Mahawitthayalai.