





# กระบวนการจัดที่ดินและออกแบบวางผังชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีศึกษา ตำบลระบำ อำเภอลานสัก 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 เรืองยศ<sup>1</sup> และ สุพักตรา สุทธสุภา<sup>2</sup>  
Hathaiwan Ruengyot<sup>1</sup> and Supagtra Suthasupa<sup>2</sup>

Received: 2023-11-07

Revised: 2024-03-11

Accepted: 2024-03-19

## บทคัดย่อ

รัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน เกี่ยวข้องกับปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศ เพื่อให้เกิดความยั่งยืน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำร่องนโยบายสู่การปฏิบัติในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบลระบำ อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี เนื้อที่รวมทั้งหมด 3,239 ไร่ จัดผัง 486 แปลง แบ่งเป็น 8 ชุมชน เกษตรกรจะได้รับการจัดสรรที่ดินเพื่อสร้างบ้านและทำกินเฉลี่ยเท่ากัน อย่างไรก็ตาม พบว่า ระบบการบริหารจัดการโครงการกลไกการทำงาน แผนและงบประมาณยังไม่ครอบคลุม นำไปสู่คำถามการวิจัย คือ การจัดที่ดินและออกแบบวางผังชุมชนที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพ สำหรับเกษตรกรในตำบลระบำ ควรมีกระบวนการอย่างไร ซึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนโดยรัฐบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณควบคู่กับการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยแบบสอบถามเกษตรกร 220 คน และสัมภาษณ์เจาะลึกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 14 คน วิเคราะห์ผลด้วยค่าเฉลี่ยร้อยละจากโปรแกรม SPSS และการวิเคราะห์เนื้อหา จากผลการศึกษา พบว่า บทบาทของเกษตรกรต่อการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน เกิดขึ้นในช่วงกระบวนการสนับสนุนของ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ภายใต้โครงการบ้านมั่นคงชนบท มุ่งเน้นให้

<sup>1</sup> คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร  
(Faculty of Architecture, Silpakorn University)

ผู้ประพันธ์อันดับแรก (first author)

<sup>2</sup> คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร  
(Faculty of Architecture, Silpakorn University)

ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (corresponding author) E-mail:supakoy@yahoo.com

ชุมชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ผลการศึกษานำไปสู่ข้อเสนอแนะให้หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนและพัฒนา ศักยภาพ ให้ผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่เกิดการพัฒนาตนเอง มีความรู้ ความสามารถ แสดงความคิดเห็น และมี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการ อันจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเอง สร้างความสามัคคีความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

**คำสำคัญ:** พัฒนาศักยภาพชุมชน การจัดที่ดิน การวางผัง 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 problems 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 rai, 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 quantitative 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 develop organizations, land allocation, planning, public participation, rural housing policy

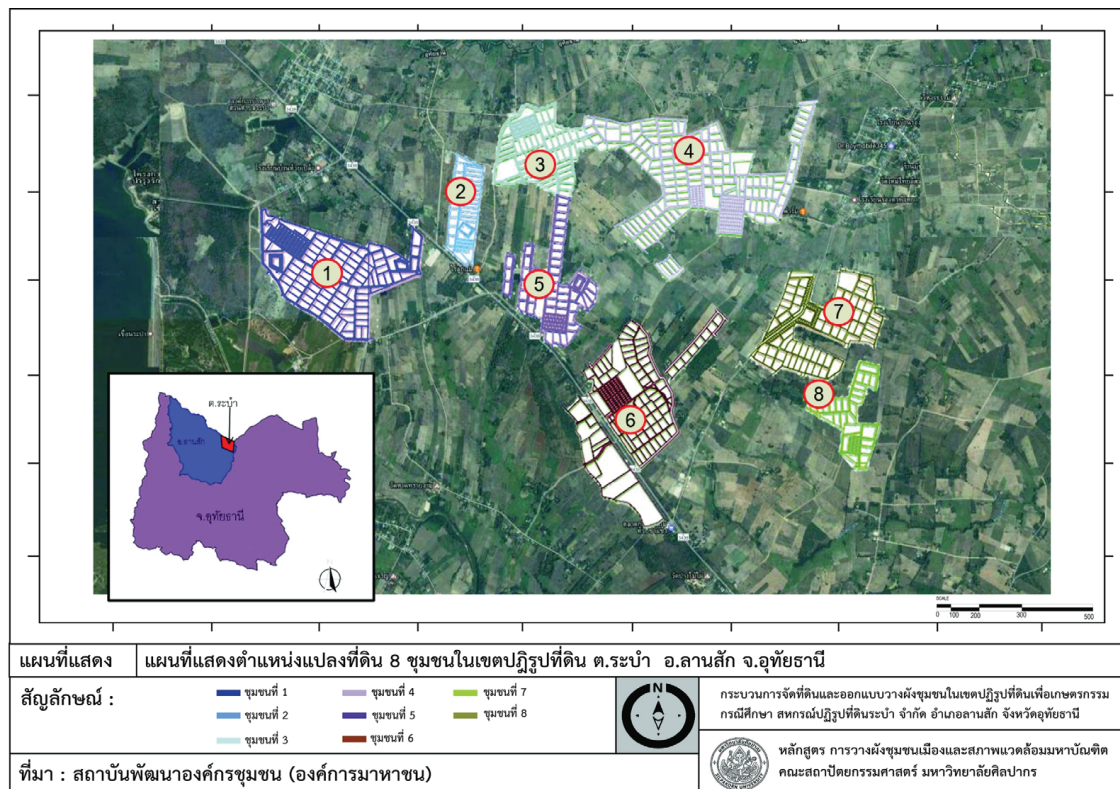
## บทนำ

ทรัพยากรดินและที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับเกษตรกรในชนบท ที่ไม่เพียงแต่ใช้เพื่อเป็นพื้นที่สำหรับการผลิตทางเกษตรเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินจึงถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ปัจจุบันในประเทศไทยมีเกษตรกรในชนบทจำนวนมากที่ยังคงดำรงชีพด้วยการทำการเกษตรแบบดั้งเดิม สวนทางกับสิทธิการถือครองที่ดินส่วนใหญ่ที่ตกอยู่ในมือของกลุ่มทุน มีเกษตรกรเพียงร้อยละ 28 เท่านั้นที่มีที่ดินทำกินของตนเอง (42 ล้านไร่) เกษตรกรอีกร้อยละ 72 ไม่มีความมั่นคงในที่ดิน เช่าที่ดิน ที่ดินติดจำนองและบุกรุกอยู่ในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ (Community Organizations Development Institute, 2015) เป็นปัญหาสะสมที่กลายเป็นโจทย์ท้าทายสำหรับรัฐบาลทุกยุคสมัย ใน พ.ศ. 2557 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ขึ้น เพื่อเป็นการเตรียมการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ในการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้ใช้กฎหมายมาตรา 44 ในการคืนที่ดินของรัฐที่มีการครอบครองเกินกว่า 100 ไร่ ครอบครองโดยไม่ได้พัฒนาและใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่ดินที่เป็นคดีความกับรัฐฯ ที่ดินหมดอายุสัญญา การสัมปทานให้กลับคืนมาจัดสรรให้ประชาชนผู้ยากไร้ (Office of the National Land Policy Board, 2016) ในช่วงของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีนโยบาย 12 ด้าน กล่าวถึงการสร้างความเข้มแข็งในชุมชน และการลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านที่ 7 การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน สร้างผู้นำชุมชน ยกย่องปราชญ์ชาวบ้าน แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน สร้างชุมชนที่น่าอยู่ สร้างพลังในชุมชน สร้างเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็ง ด้านที่ 10 การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน ปรับปรุงระบบที่ดินทำกิน และลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินซึ่งให้น้ำหนักความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยของประชาชน (The Secretariat of the Cabinet, 2019) โดยการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) ผ่านโครงการบ้านมั่นคงเป็นเครื่องมือตั้งต้นของการสร้างการมีส่วนร่วม นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมทุกมิติ ที่จะช่วยส่งเสริมให้เกษตรกรที่เคยยากไร้และเกษตรกรรุ่นใหม่มีคุณภาพชีวิตที่ดีและดำรงชีพอยู่ได้ อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข รู้จักออมเงิน ดูแลรักษาสุขภาพ แบ่งปัน รักษาประเพณี รวมถึงการอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม (The Chaipattana Foundation, 2016) โดยพื้นที่ศึกษาตำบลละบ่า อำเภอลานสัก 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 เพื่อนำที่ดินแปลงนั้นไปจัดสิทธิให้กับเกษตรกรรายอื่นที่ขึ้นทะเบียนไว้ ดังนั้น งานศึกษาครั้งนี้จึงสนใจศึกษากระบวนการ ขั้นตอน กลไก การเข้ามามีส่วนร่วมของหน่วยงาน และเกษตรกร ในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน พร้อมกับการศึกษา ผลสัมฤทธิ์ด้านการเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดิน ด้านการอยู่อาศัย ด้านการเกษตรแบบปลูกพืชเชิงเดี่ยว และ เกษตรแบบผสมผสาน จากการดำเนินงานจัดที่ดินที่อาจจะนำมาสู่ข้อเสนอแนะและแนวทางของกระบวนการ จัดที่ดินและออกแบบวางผังชุมชนที่ดีขึ้น และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดที่ดินและออกแบบวางผังชุมชน ให้แก่เกษตรกรที่ยากไร้ที่ดินในลำดับถัดไป ตามที่เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลขณะนี้



ภาพที่ 1 แผนที่พื้นที่แสดงที่ตั้งตำบลระบ้า และพื้นที่จัดสรรสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบ้า จำกัด

ที่มา: Community Organizations Development Institute (2017)

## วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอน กลไก และบทบาทหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินและออกแบบวางผังชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีศึกษา ตำบลระบ้า อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี
2. เพื่อศึกษาการดำเนินงานจัดที่ดินและออกแบบวางผังชุมชนให้กับเกษตรกร ในสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบ้า จำกัด อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนากระบวนการจัดที่ดินและออกแบบวางแผนชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพื้นที่ชนบทแห่งอื่น ๆ

## คำถามการวิจัย

กระบวนการจัดที่ดิน และออกแบบวางแผนชุมชนที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพสำหรับเกษตรกรในสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบำนำจำกัด มีกระบวนการอย่างไร

## หลักการสำคัญในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

### 1. การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนโดยรัฐบาล

รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนพร้อมกับพัฒนาศักยภาพให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินสูงสุด ทั้งนี้ การจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนอยู่อาศัยและทำกิน เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30 และมาตรา 33 ซึ่งการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจนำที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้ที่สวนหวงห้ามมาจัดให้ราษฎร ประกอบด้วย (1) การจัดที่ดินผืนใหญ่ ได้แก่ การนำที่ดินของรัฐซึ่งมีเนื้อที่ติดต่อกันตั้งแต่ 1,000 ไร่ มาจัดให้ราษฎร โดยดำเนินการรังวัดวางผังแบ่งแปลง และจัดสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน ได้แก่ ถนน สระน้ำ และบุกเบิกปรับพื้นที่ เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ที่ดินในการประกอบอาชีพ มีรายได้ในการดำรงชีพตามควรแก่สภาพ และ (2) การจัดที่ดินแปลงเล็ก ได้แก่ การนำที่ดินของรัฐซึ่งมีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ และแปลงที่ดินตั้งอยู่กระจัดกระจายไม่ติดต่อกันหรือที่หัวไร่ปลายนาของราษฎร ไปให้ราษฎรจับจองเพื่ออยู่อาศัยและทำประโยชน์

### 2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดที่ดิน

ในอดีตที่ผ่านมาการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ มิได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการวางแผนและตัดสินใจในการจัดการ รัฐได้พบปัญหาเกษตรกรขายที่ดินทำกินที่รัฐจัดให้ และต้องกลับมาเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินเช่นเดิม หรือปัญหาการครอบครองที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์ ซึ่งรัฐได้หันมาเน้นระบบกรรมสิทธิ์ร่วม เพื่อลดการสูญเสียที่ดินที่ทำกินให้กับนายทุนสำหรับแนวคิดการมีส่วนร่วมได้ถูกนำมาใช้เป็นหลักการสำคัญในการพัฒนาชนบท โดยชุมชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา มีส่วนร่วมในการวางแผนปฏิบัติการรวมถึงการติดตามประเมินผล งานศึกษานี้จึงได้เลือกการวิเคราะห์ตามกรอบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (ladder of citizen participation) ตามแนวคิดของ (Arnstein, 1969) ซึ่งได้ถูกนำมาใช้เป็นแกนหลักสำคัญในการดำเนินงานทุกโครงการ ประกอบด้วยขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 8 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นการควบคุม (manipulation) (2) ขั้นการรักษา (therapy) ขั้นบันไดที่ 1 และ 2 ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือเป็นการมีส่วนร่วม

ที่น้อยที่สุด (non-participation) เป็นขั้นที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมการตัดสินใจ เช่น กระบวนการจัดหาที่ดิน การวางผังพื้นที่โครงการ กำหนดเป้าหมาย ตรวจสอบคุณสมบัติ คัดกรองคนลงแปลง (3) ขั้นการให้ข้อมูลข่าวสาร (informing) (4) ขั้นการรับฟังความคิดเห็น (consultation) (5) ขั้นการปรึกษาหารือ (placation) การมีส่วนร่วมในระดับพิธีการหรือการมีส่วนร่วมบางส่วน (tokenism) ขั้นที่ 3, 4, 5 ผู้มีอำนาจทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสาร มีกระบวนการปรึกษาหารือ หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น แต่ยังไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอ ข้อเรียกร้องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ เช่น การคัดเลือกเกษตรกร กระบวนการรวมตัวจัดตั้งสหกรณ์ ปฏิรูปที่ดินระบอบ จำกัด คปภ. อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน และยกเว้น ค่าเช่า 3 ปี มอบหนังสืออนุญาตสหกรณ์ (6) ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (partnership) (7) ขั้นมอบหมายอำนาจ (delegated power) และ (8) ขั้นอำนาจพลเมือง (citizen control) การมีส่วนร่วมระดับอำนาจเป็นของประชาชน (citizen power) คือ บันไดขั้นที่ 6, 7 และ 8 ขั้นนี้ คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและสามารถเจรจาเพื่อผลได้ผลเสียกับผู้มีอำนาจ เป็นการมีส่วนร่วมในระดับสูงสุดของภาคประชาชน คือ การใช้อำนาจตัดสินใจผ่านตัวแทนหรือประชาชนเป็นผู้ที่ใช้อำนาจเอง เช่น กระบวนการส่งเสริมการเกษตร พัฒนาอาชีพ และกระบวนการที่สร้างการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่เกิดจากการประสานงานของ พอช. เข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัย ภายใต้โครงการบ้านมั่นคงชนบท โดยเริ่มจากการที่มีการคัดสมาชิกเข้าแปลงแล้ว

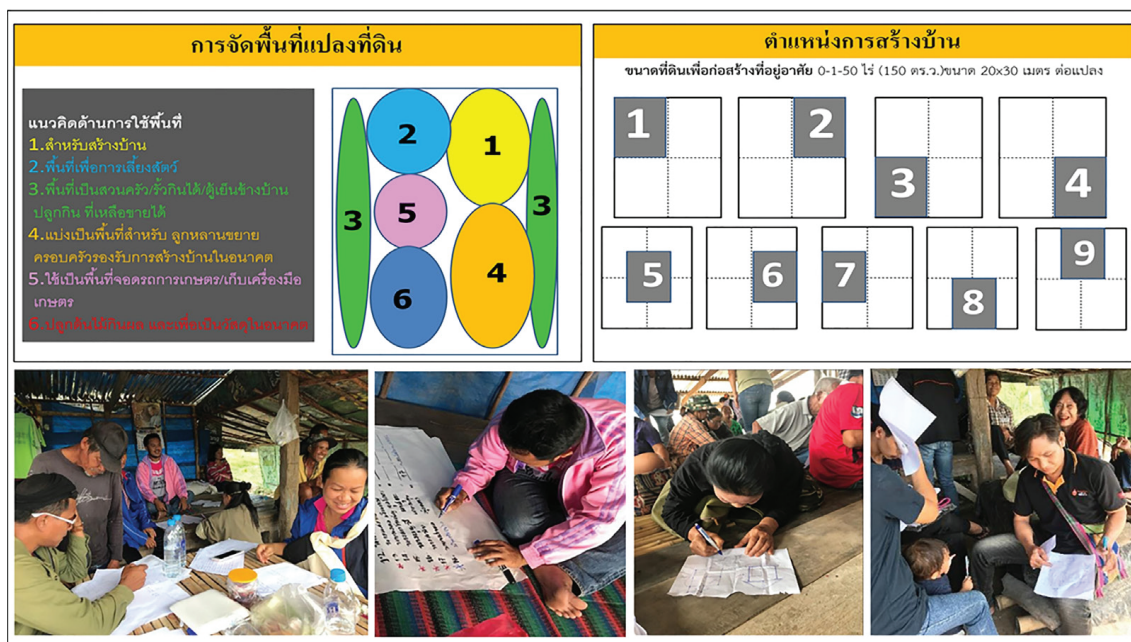
### 3. การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยโครงการบ้านมั่นคงชนบท

เป็นโครงการสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกลุ่มชุมชนแออัด สลัม แหล่งเสื่อมโทรม การบุกรุกอยู่อาศัยตามที่สาธารณะต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและเสริมสิทธิ สถานภาพความเป็นอยู่ของผู้ที่ดำรงอยู่ในสถานการณ์ดังกล่าวให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและอยู่อย่างเท่าเทียมกับผู้คนในสังคม โดยสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่ม จัดตั้งองค์กรชุมชน เพื่อวางแผนดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานของภาครัฐที่ สนับสนุนให้เกิดกระบวนการพัฒนา (Community Organizations Development Institute, 2022) โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา

ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. 2560 เพื่อสอดคล้องกับคำสั่งที่ 36/2559 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ยึดคืนพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินจากนายทุนรายใหญ่ที่ครอบครองอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ที่ดินชุดแรกมีทั้งหมดจำนวน 28 พื้นที่ เนื้อที่ 28,512 ไร่ กระจายใน 8 จังหวัด มีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดย ส.ป.ก. เป็นผู้รับผิดชอบหลัก และปฏิบัติหน้าที่ในการพัฒนาแปลงที่ดิน จัดโซนที่ดินทำกิน และโซนที่อยู่อาศัยให้เกษตรกรยากจนที่ผ่านการคัดกรองจาก คทช. จังหวัด (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2016) ซึ่งเมื่อจัดที่ดินให้เกษตรกรแล้ว ในช่วงแรกเกษตรกรไม่สามารถเข้าไปทำการเกษตรได้ เนื่องจากไม่มีที่อยู่อาศัยและไม่มีทุนที่จะสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง จึงทำให้แปลงที่ดินที่ได้รับจัดสรรถูกทิ้งร้าง ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดขึ้น ส.ป.ก. ได้ประสาน พอช. เพื่อเข้าไปดำเนินการจัดที่อยู่อาศัย โดย พอช. ได้ปรับแผนงานโครงการบ้านมั่นคงที่ปกติจะเน้นการพัฒนาในบริเวณเมือง ขยายการทำงานไปสู่การพัฒนาในบริเวณชนบท จึงก่อเกิดเป็นโครงการบ้านมั่นคงชนบท ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา



ซึ่งการดำเนินงานมีหลายกระบวนการขั้นตอน โดยกระบวนการที่สร้างการมีส่วนร่วมกับเกษตรกรได้มากที่สุด และต้องมาดำเนินการด้วยตนเองร้อยเปอร์เซ็นต์ ได้แก่ กระบวนการออกแบบบ้าน การประมาณราคา การวางแผนชุมชน การปรับปรุงซ่อมแซมและสร้างบ้านใหม่ (ดังภาพที่ 2 – 5)



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



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



ภาพที่ 4 การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผน การประมาณราคา รายครัวเรือน  
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) เป็นการอ่านเมืองเพื่อทำความเข้าใจผู้คน และองค์ประกอบของเมืองที่มีอยู่เดิมเป็นการนำเสนอวิธีทัศน์ด้านชุมชนเมืองแบบใหม่ที่อาจนำไปสู่แนวทางการออกแบบและวางแผนชุมชนเมืองต่อไปได้ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 5 องค์ประกอบ ได้แก่ เส้นทางหลักเส้นทางรอง (paths) ขอบเขตชุมชน (edges) ย่าน (district) ศูนย์รวมกิจกรรมของผู้คน (nodes) จุดจดจำ (landmarks) มาประกอบการอธิบายลักษณะของการออกแบบผังการจัดที่ดินในเขตพื้นที่ศึกษาเพื่อให้เห็นภาพบริบทที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

## วิธีการวิจัย

เพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบของกระบวนการ ขั้นตอน กลไก และบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินและออกแบบวางแผนชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานจัดที่ดินและออกแบบวางแผนชุมชนให้กับเกษตรกร การศึกษาครั้งนี้จึงเลือกใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณควบคู่ไปกับการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

ส่วนแรก การวิจัยใช้วิธีการเชิงปริมาณ โดยเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลระบำ อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี จำนวน 220 คน โดยใช้การคำนวณเพื่อหาขนาดกลุ่มตัวอย่างให้มีความเหมาะสมกับการแจกแบบสอบถามในงานวิจัยที่มีการคิดค้น โดย Yamane (1973) ในแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลครอบครัว ข้อมูลความสัมพันธ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ที่ได้รับจัดสรร ก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูลยังสถานที่จริงแบบสอบถามได้ถูกนำไปทดสอบกับประชากรที่มีลักษณะเดียวกันกับกลุ่มตัวอย่าง ด้วยการทดสอบแบบสอบถาม (pre-test) จำนวน 30 ชุด โดยใช้การตรวจสอบความเที่ยงตรง (reliability) โดยค่าความเชื่อมั่นอยู่ที่ 0.946 และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการทางสถิติด้วยการหาค่าเฉลี่ยและร้อยละ

ส่วนที่สอง การวิจัยใช้วิธีการเชิงคุณภาพ โดยการสำรวจพื้นที่ การสังเกตแบบมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมสังเกตสภาพพื้นที่ ซึ่งผู้ศึกษาเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เจาะลึกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวน 14 คน โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ข้อมูลส่วนบุคคล ความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการจัดสรรที่ดินทำกินให้ชุมชน และข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเพิ่มเติมในกระบวนการจัดสรรที่ดินทำกินให้ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินของรัฐ เพื่อทำความเข้าใจผลจากการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการที่ดินที่ผ่านมา และความร่วมมือด้านการจัดที่ดินของประชาชนภายใต้หลักเกณฑ์/ขอบเขต เงื่อนไขการจัดการโดยหน่วยงาน ความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการไม่ทำประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาศักยภาพของกลุ่มเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อความถูกต้องในการเก็บข้อมูล แบบสัมภาษณ์เชิงลึกถูกตรวจสอบสามเส้าในด้านข้อมูล (data triangulation) แหล่งที่มาของข้อมูลซึ่งประกอบด้วย เวลา สถานที่ และบุคคล ที่มีความแตกต่างกันแต่ต้องได้ข้อมูลที่ตรงกัน และตรวจสอบสามเส้า (methodological triangulation) ด้วยวิธีรวบรวมข้อมูล ผลของ



การตรวจสอบเครื่องมือนำมาปรับปรุงคำถามและปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้มีความถูกต้องสมบูรณ์มากขึ้น โดยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา

## สรุปผลการวิจัย

1. กระบวนการ ขั้นตอน กลไก และบทบาทหน่วยงานกับการจัดที่ดินและออกแบบวางผังชุมชน ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมสำหรับสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบ่ำ จำกัด อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี

ผลการศึกษาการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่สำนักปฏิรูปที่ดินตำบลระบ่ำ จากการศึกษาข้อมูลเนื้อหา พบว่ากับสำรวจพื้นที่ การสังเกต และการสัมภาษณ์ พบว่า รัฐได้นำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม มาจัดสรรผ่านสำนักการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุทัยธานี จัดเป็นที่อยู่อาศัยในลักษณะชุมชน มีพื้นที่ส่วนกลาง ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยรัฐจัดสรรงบประมาณดำเนินการผ่านสำนักปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีคณะทำงานระดับประเทศ ระดับจังหวัด ในการสนับสนุนการพัฒนาอาชีพให้กับเกษตรกร การบริหารจัดการผ่านระบบกลุ่มชุมชนโดยใช้สถาบันเกษตรกรเป็นเครื่องมือ อีกทั้ง ยังใช้ระบบสหกรณ์เพื่อการเกษตร โดยใช้ชื่อว่า สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินตำบลระบ่ำ จำกัด ทำหน้าที่ในการรวมกลุ่มดูแลสมาชิกและการบริหารการเก็บค่าเช่าที่ดิน สนับสนุนเงินกู้ด้านอาชีพ ในกรณีด้านที่อยู่อาศัยเกษตรกรผู้ที่มีความยากจนไม่สามารถสร้างบ้านที่มีความมั่นคงได้ ขาดงบประมาณการสนับสนุนในการดำเนินการ จึงเกิดการประสานงานกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยภายใต้การดำเนินงาน บ้านมั่นคงชนบทเข้ามามีส่วนในการสร้างกระบวนการ อันนำไปสู่การสร้างชุมชนและสังคมที่พึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว ประกอบด้วยกระบวนการดังนี้

1.1 กระบวนการจัดหาที่ดินหน่วยงาน 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 ออกแบบวางผังร่วมกัน คือ การวางตำแหน่งบ้านในแปลงที่ดินสำหรับการอยู่อาศัย จัดสิทธิ์ลงผัง (ที่มีการระบุไว้แล้วให้เกษตรกรทราบตำแหน่งแล้วออกแบบการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน) โดยใช้กระบวนการกลุ่มย่อย และใช้ข้อมูล/ข้อเท็จจริง/องค์ความรู้ของชาวบ้าน

1.7 ออกแบบบ้าน/ถอดราคา/วางแผนก่อสร้าง/การบริหารการก่อสร้าง โดยสมาชิกมีส่วนร่วม

1.8 สร้างกลไกเครือข่ายผู้เดือดร้อนในการทำงาน สร้างกองทุนภายใน (เชื่อมโยงกับการออมทรัพย์)

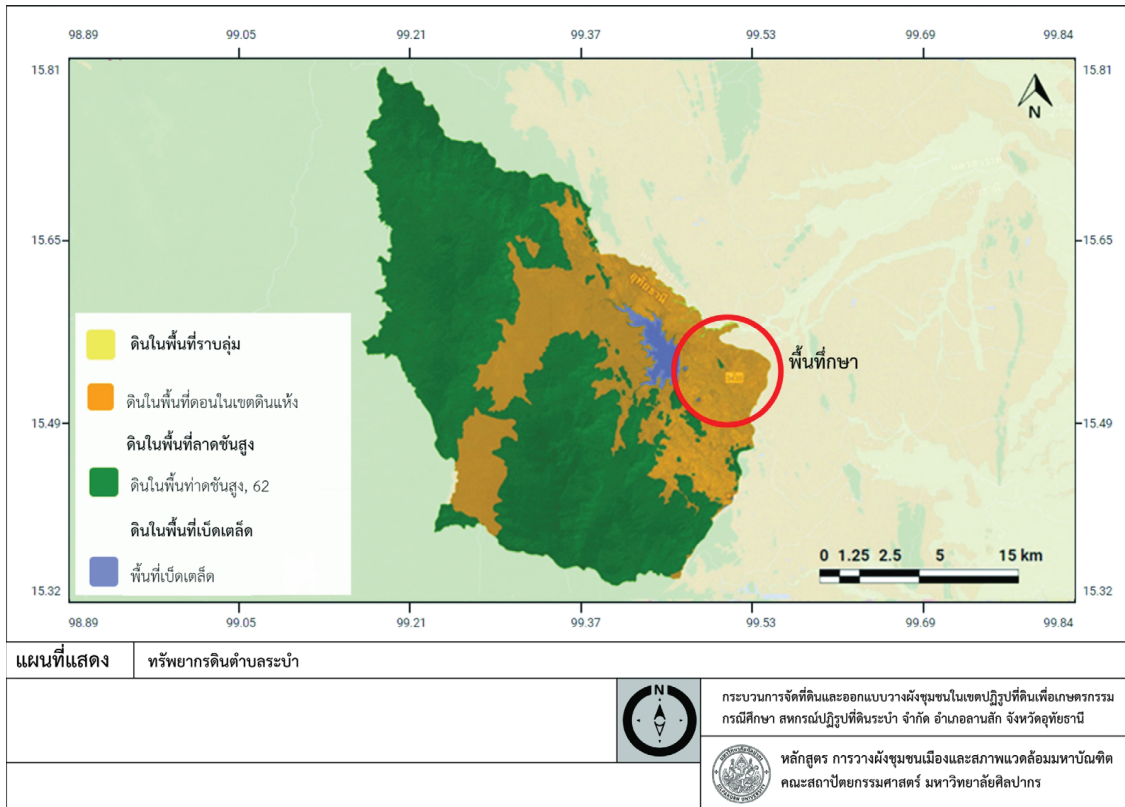
1.9 การปฏิบัติการจริงตามแผนงาน เช่น แผนการสร้างบ้าน แผนด้านคุณภาพชีวิต อย่างบูรณาการ และมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

1.10 การติดตามประเมินผลตามแผนงานที่ได้วางเอาไว้ และวางแผนการทำงานต่อเนื่อง

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

2. ผลดำเนินการจัดการดำเนินงานจัดที่ดินและออกแบบวางผังชุมชนให้กับเกษตรกร ในสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบ่า จำกัด อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี

จากการวิเคราะห์ที่ตั้งโครงการ ข้อมูลเชิงระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ของ Ministry of Science and Technology & Ministry of Agriculture and Cooperatives (2022) เรื่องความเหมาะสมสภาพที่ดินที่นำมาจัดให้เกษตรกร มีลักษณะบริบทเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม อาจกล่าวได้ว่า ยังไม่เหมาะสมกับการตั้งถิ่นฐานชุมชน ยกตัวอย่างชุมชนที่ 3, 4, 6 มีลักษณะความลาดเอียงสูง ไม่เหมาะกับการอยู่อาศัยและทำเกษตร อีกทั้งบริเวณที่ตั้งโครงการทั้งหมดเป็นพื้นที่ตอนในเขตแห้งแล้ง เช่น กลุ่มชุดดิน 28-60 (ดังภาพที่ 6) ระบุว่า สภาพดินมีความอุดมสมบูรณ์ของดินต่ำ เนื้อดินปนทราย เป็นดินลูกรัง ไม่กักเก็บน้ำ เหมาะกับการปลูกพืชบางชนิดเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลการเข้าไปอยู่อาศัยและทำกิน มีข้อสังเกตว่า เกษตรกรหลายรายยังออกมาทำงานทำด้านนอกกลับเข้าสู่จรรยาบรรณย้ายถิ่นฐานเข้าเมืองและอาจส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตด้านที่อยู่อาศัยในเมือง ทั้งที่อยู่ที่ทำกินเกิดความรกร้างว่างเปล่า หากหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ร่วมมือในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ดังนั้น เพื่อให้เกิดการอยู่อาศัยอย่างยั่งยืนของเกษตรกรในพื้นที่ชนบท อาจต้องมีการศึกษา การวิเคราะห์ความเหมาะสมต่อการตั้งถิ่นฐานและทำกิน มีทรัพยากรทางธรรมชาติที่เอื้อต่อการดำรงชีพ หรือหากจำเป็นต้องจัดที่ดินให้เกษตรกรในพื้นที่เสื่อมโทรมควรมีแผนฟื้นฟูระบบนิเวศเพื่อสร้างอุดมสมบูรณ์แบบต่อเนื่องมีระบบสนับสนุนติดตามประเมินผล ระยะสั้น ระยะยาวต่อไป



ภาพที่ 6 แผนที่ทรัพยากรดิน ตำบลละบัว

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

จากการศึกษารูปแบบการวางผังโครงการของสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบํา มีการกำหนดการใช้พื้นที่ดังนี้

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

2.2 การออกแบบพื้นที่แปลงเกษตรกรรม ซึ่งอยู่บริเวณรอบชุมชน มีการจัดสิทธิ์เกษตรกรเข้าแปลงแบบจับฉลาก เกษตรกรเข้าไปทำการเพาะปลูกทั้งแบบเชิงเดี่ยวและแบบผสมผสาน ส.ป.ก. สนับสนุนระบบส่งน้ำส่วนกลางสำหรับทุกชุมชน เพื่อให้เกษตรกรนำน้ำไปใช้ในแปลง ทั้งนี้ ยังมีบางแปลงที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความลาดชันและระบบน้ำไม่ทั่วถึง จึงประสบปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำในการเพาะปลูก ต้องหารายได้เสริมจากการประกอบอาชีพนอกพื้นที่

2.3 การออกแบบพื้นที่กันไว้เป็นส่วนกลางให้ใช้ประโยชน์ร่วม มีการสร้างอาคารสหกรณ์ใช้สำหรับเป็นที่ทำการและบริหารการดูแลสมาชิก อาคารเก็บผลผลิตทางการเกษตรในช่วงเก็บเกี่ยวพืชเศรษฐกิจ ปลูกผลไม้ เช่น ตากมันสำปะหลัง ข้าวโพด โรงอบผลผลิตที่ต้องการแปรรูป เช่น กลัวย พริก และอื่น ๆ



ส่วนอาคารศูนย์เรียนรู้ใช้เป็นสถานที่จัดประชุม ฝึกอบรมในชุมชนที่ 6 ในระยะแรกมีการฝึกอาชีพโดยหน่วยงาน และจัดกระบวนการต่าง ๆ อาคารอเนกประสงค์แบบรายชุมชน ใช้จัดกิจกรรมระดับชุมชน การสร้างวัดอริโยทัยเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในชุมชน และอาคารหม่อนไหม ในหมู่ 4 ส่งเสริมอาชีพการปลูกหม่อนเลี้ยงไหม

2.4 พื้นที่สำหรับกันไว้เป็นส่วนกลาง ส่วนราชการ ยังเป็นพื้นที่ว่างรองรับการใช้งานของหน่วยงานในอนาคตที่จะมีการขยายการพัฒนาต่อ

2.5 พื้นที่สาธารณูปโภค มีถนนแนวแกนหลักเชื่อมโยงการเข้าถึงพื้นที่ทั้ง 8 ชุมชน ขนาดความกว้างประมาณ 10 เมตร เป็นลักษณะถนนลูกรังทั้งในโซนที่อยู่อาศัยและโซนแปลงทำกิน ทั้งนี้ ในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายเนื่องจากเน้นพัฒนาในย่านการอยู่อาศัยเป็นหลัก เช่น การขยายเขตไฟฟ้า การวางระบบประปา เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า การจัดที่ดินให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นประสบความสำเร็จในเชิงเป้าหมาย และนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงในเชิงการพัฒนาพื้นที่ในเชิงกายภาพ การสร้างชุมชนใหม่ในการอยู่อาศัยแบบชนบทเกษตรกรรม แต่ทว่าปัญหาเรื้อรังที่เกษตรกรประสบต่อเนื่อง คือ ระบบการจัดการน้ำที่ไม่เพียงพอ ปัญหาภัยแล้ง ปัญหาสภาพดินเสื่อมโทรม ในระยะ 3 ปีแรกมีนโยบายเว้นการเก็บค่าเช่า เพื่อให้เกษตรกรตั้งหลักได้ และหน่วยงานอุดหนุนเงินกู้ผ่านระบบสหกรณ์ให้สมาชิกสามารถกู้ประกอบอาชีพ จากการลงพื้นที่พูดคุยกับชาวบ้าน พบว่า ส่วนมากไม่สามารถคืนเงินกู้ได้เพราะขายผลผลิตไม่ได้ตามเป้า เกิดภาระหนี้สิน และต้องไปหางานทำข้างนอก

การพัฒนาการใช้พื้นที่ส่วนกลางในพื้นที่ทั้ง 6 ชุมชน มีการจัด แบ่งเขต การใช้ที่ดินตามผังโครงการ และระบบโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้เกษตรกรเข้ามาทำประโยชน์ในแปลง ประกอบด้วย พื้นที่โล่งส่วนกลาง ถนนลูกรัง ไฟฟ้า ระบบประปา ระบบน้ำเพื่อการเกษตร สระน้ำเพื่อการอุปโภคและเพาะปลูก ตู้กักน้ำดื่มในชุมชน

การพัฒนาสาธารณูปการภาพรวมในพื้นที่ เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประกอบด้วย อาคารศูนย์เรียนรู้ และฝึกอบรมในชุมชนที่ 6 อาคารรับรอง อาคารสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบ่า อาคารอเนกประสงค์แบบรายชุมชน นอกจากนี้แล้วในบริเวณชุมชนที่ 6 มีวัดอริโยทัย อาคารเก็บผลผลิตทางการเกษตร ลานตากผลผลิต โรงอบผลผลิต และอาคารหม่อนไหม (ในหมู่ 4) ซึ่งโรงเรียนและสถานีนอนามัยไม่มีการสร้าง เนื่องจากสามารถเดินทางไปใช้ในพื้นที่หมู่บ้านใกล้เคียงซึ่งมีระยะทางไม่ไกลจากชุมชน

ด้านที่อยู่อาศัย พอช. ได้สนับสนุนกระบวนการออกแบบการใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดินรายครัวเรือน ร่วมกับสมาชิกเกษตรกรทุกครัวเรือน เพื่อกำหนดแนวคิดในการออกแบบอย่างมีส่วนร่วม ก่อนการออกแบบบ้านรายหลัง โดยมีการจำลองโซนการใช้ที่ดิน ผลการก่อสร้างบ้านและซ่อมสร้างบ้านที่ได้รับการสนับสนุนที่ดินจาก ส.ป.ก. และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก พอช.

พื้นที่ทำกินที่ได้รับจัดสรรขนาด 4-2-50 ไร่ พบว่า มีการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรปลูกพืชเชิงเดี่ยวเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากสภาพของดินที่เสื่อมโทรมขาดแร่ธาตุ ระบบน้ำเพื่อการเกษตรไม่

เพียงพอ และความสูงต่ำของพื้นที่มีความลาดเอียงไม่เท่ากัน สภาพภูมิอากาศร้อนแห้งแล้งจึงเหมาะสมกับการปลูกพืชบางชนิด ซึ่งจะมีการเก็บผลผลิตปีละ 1-2 ครั้ง การทำเกษตรผสมผสานในที่ดินทำกินส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้แบบรายวัน เนื่องจากสามารถเก็บผลผลิตไปขายได้ พืชที่เก็บได้รายวัน เช่น ชะอม พริก มะเขือ อย่างไรก็ตาม ระบบน้ำต้องเพียงพอต่อการเพาะปลูกจึงจะสามารถเก็บผลผลิตได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งสมาชิกในชุมชนที่ 7 ทำเกษตรแบบผสมผสานมีรายได้ต่อเนื่องเป็นต้นแบบและเป็นแปลงศึกษาดูงานของเกษตรกรทั้งในและนอกพื้นที่ ตั้งแต่เริ่มต้นทำจนถึงปัจจุบัน (ดังภาพที่ 7)

ตัวอย่างความสำเร็จในการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกิน กรณีแปลงที่ดินของ นาย ก. ที่มีการดำเนินการใช้พื้นที่ในการทำเกษตรอย่างคุ้มค่า สร้างรายได้ และยังเป็นแหล่งศึกษาดูงานให้กับผู้ที่สนใจทั้งภายในและจากภายนอกพื้นที่หรือแม้แต่มีการเข้ามาถ่ายทำรายการเป็นต้น ส่งผลด้านการต่อยอดในการใช้ที่ดินตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง นำไปสู่ความยั่งยืนของการทำอาชีพเกษตรที่สามารถพึ่งพาตนเองภายใต้การจัดการที่ดินในลักษณะนี้ได้ต่อไป

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

สรุปผลการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินตำบลระบือ เป็นพื้นที่ต้นแบบการเรียนรู้การจัดการที่ดินที่ใช้กระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยอย่างมีส่วนร่วม และเป็นเครื่องมือสำคัญที่ส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรมีศักยภาพจากการพัฒนาความรู้ทักษะ เข้ามามีบทบาทสำคัญด้านการวิเคราะห์วางแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่สอดคล้องกับความต้องการที่ครอบคลุมทุกมิติ เกิดการรวมกลุ่มสร้างกลไกเครือข่ายในการประสานงานทุกภาคส่วน สร้างระบบการออมทรัพย์ สร้างทุนภายในที่พึ่งพาตนเองในระยะยาวได้อย่างยั่งยืน

ด้านการออกแบบวางผังพื้นที่โครงการฯ มีลักษณะแบ่งเป็นกลุ่ม (ดังภาพที่ 6) โดยจะมีการแสดงผังแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน (zoning) ตำบลระบือ โดยหน่วยงาน ส.ป.ก. วางไว้ 8 ชุมชน ซึ่งมีรายละเอียดของการใช้ประโยชน์พื้นที่โครงการฯ ประกอบด้วย (1) ที่อยู่อาศัย 8 ชุมชน จำนวน 486 แปลงๆ ละ 0-1-50 ไร่ เนื้อที่รวม 183-0-92 ไร่ (2) แปลงเกษตรกรรม 8 ชุมชน จำนวน 486 แปลง ๆ 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 และพื้นที่สาธารณูปโภค เนื้อที่ประมาณ 648-2-08 ไร่ (Agricultural Land Reform Office, 2017) (ดังภาพที่ 8 และภาพที่ 9)

## สมาชิกในครัวเรือน 4 คน



จำนวน 4-2-50 ไร่

แปลงที่ดินนายอุดม ชาลีนิวัฒน์



รายได้

ปลูกซ่อม 200 ต้น เก็บรายวัน วันละ 5 กำมือ กำละ 10 บาท



แปลงที่ดินทำการเกษตร ลุงอุดม

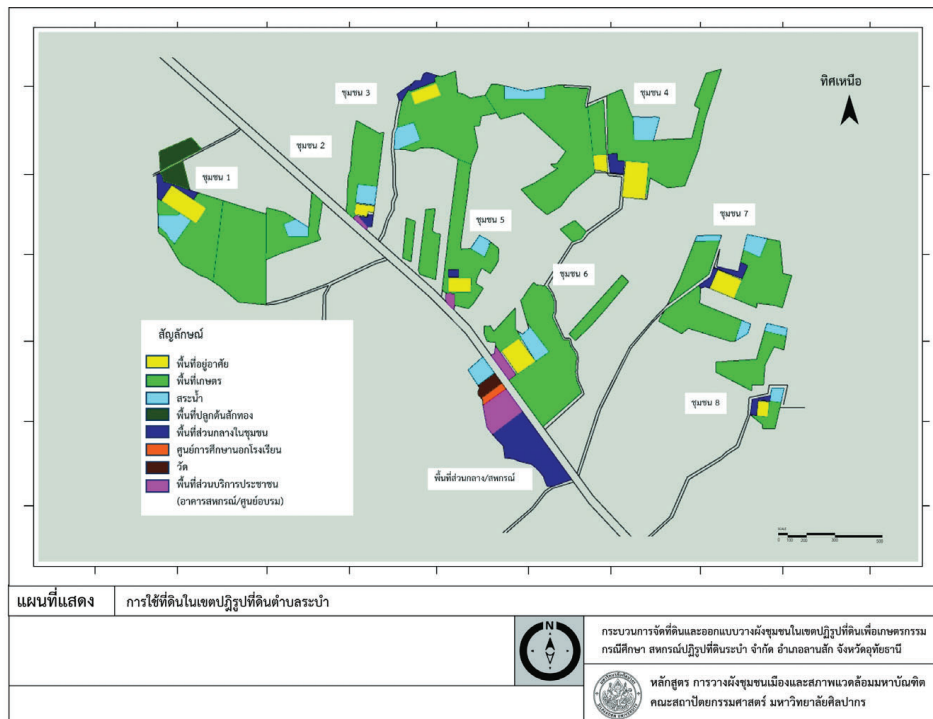
เลี้ยงปลาตะเพียน 500 ตัว

เขื่อนน้ำขนาด 5x10 เมตร

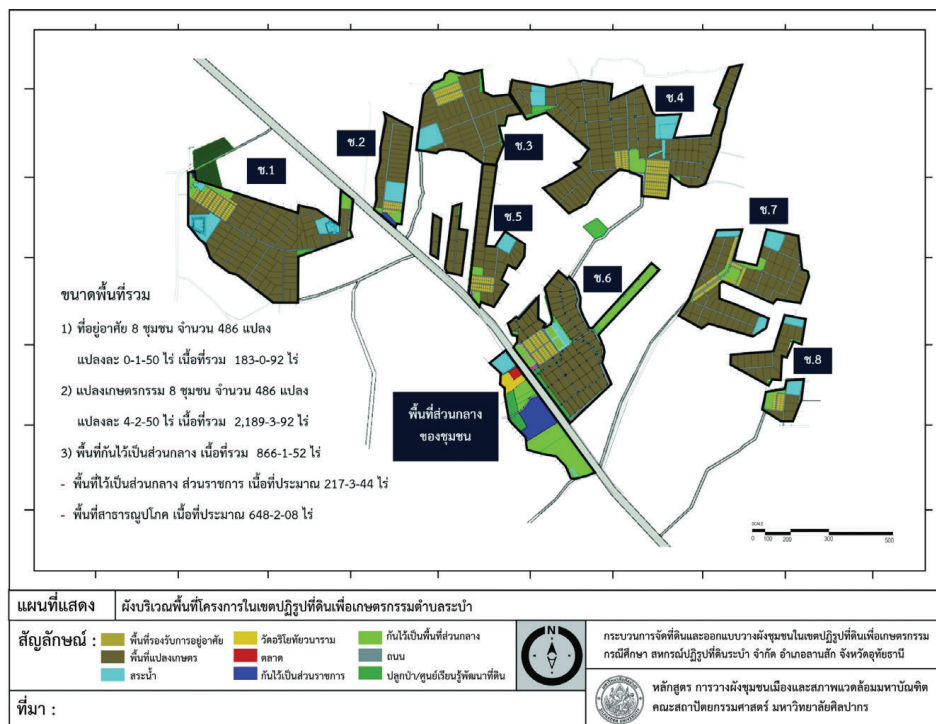


ที่มา: Community Organizations Development Institute (2018)



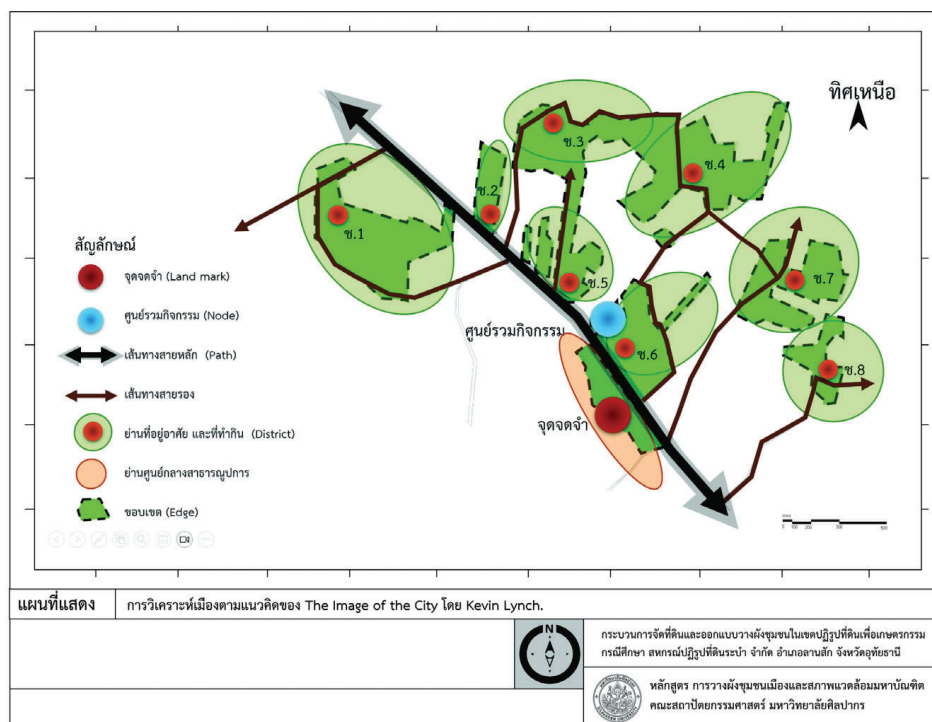


ภาพที่ 8 ผัง zoning การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินตำบลระบือ  
ที่มา: Agricultural Land Reform Office (2017)



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

จากข้อมูลเชิงตัวเลขและเชิงกายภาพในการจัดผังแบ่งเขต การใช้ประโยชน์พื้นที่ ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดของ The image of the city โดย Lynch (1960) มาจำลองในผังพื้นที่โครงการ พบว่า ในเขตปฏิรูปที่ดินมีความใกล้เคียงความเป็นเมืองตามแนวคิดดังกล่าว เรียกว่าจินตภาพของเมือง มี 5 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) เส้นทางหลัก/รอง (paths) ระบบโครงข่ายถนนเชื่อมโยงพื้นที่เข้าด้วยกันการสัญจรขนส่งสะดวก คือถนนที่เชื่อมโยงภายในชุมชน โชนแปลงพักอาศัย และแปลงทำกิน เชื่อมโยงระหว่างชุมชนกับถนนสายหลักของตำบลระบือ (2) ขอบเขตชุมชน (edges) คือ ขอบเขตที่ดิน 8 ชุมชน ที่อยู่ในพื้นที่ ส.ป.ก. ที่สามารถสังเกตในเชิงกายภาพส่วนมากที่ดินเสื่อมโทรมความสูงต่ำไม่เท่ากันและปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่เห็นชัดเจน เช่น มันสำปะหลัง (3) ย่าน (district) ประกอบด้วย ย่านการอยู่อาศัยของทั้ง 8 ชุมชน ย่านพื้นที่ทำกินรอบชุมชนและย่านอาคารของหน่วยงานราชการ (4) ศูนย์รวมกิจกรรมของผู้คน (nodes) คือ พื้นที่จัดกิจกรรมส่วนกลางอยู่ในชุมชนที่ 6 ใช้จัดงานต่าง ๆ ของชุมชนที่เกิดจากการสนับสนุนกระบวนการโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ (5) จุดจดจำ (landmarks) ที่ระบุลักษณะหรือตำแหน่งได้ง่าย คือ อาคารที่ทำการสหกรณ์อาคารรวมพืชผลการเกษตร ลานตาก และถัดมาคือวัดริยทัต ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับพื้นที่รวมกิจกรรมชุมชนที่ 6 พื้นที่ ส.ป.ก.ระบือ มีลักษณะคล้ายเมืองที่สังเกตรูปร่างได้ชัดเจนมีความสอดคล้องกัน มีเอกลักษณ์สร้างการรับรู้ความทรงจำร่วมของผู้คนในสังคมได้ และนำไปสู่การพัฒนายกระดับพื้นที่ในเชิงการท่องเที่ยวเชิงเกษตรตามความต้องการของเกษตรในอนาคตได้ (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. แนวทางพัฒนากระบวนการจัดที่ดินและออกแบบวางผังชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพื้นที่ชนบทแห่งอื่น ๆ ประกอบด้วย

3.1 การเตรียมคนและพัฒนาคนในระดับพื้นที่ การเตรียมกลุ่มเกษตรกรก่อนเข้าพื้นที่ให้ความสำคัญกับ “การเตรียมใจ” ให้พร้อมยอมรับกับสิ่งที่มีอยู่ ไม่มอง สิ่งที่ขาด วางหลักเกณฑ์/กติกาในการอยู่ร่วมกัน เน้นการจัดกลุ่มตามความสัมพันธ์เดิม ความถนัดหรือมีอาชีพเดียวกัน จัดกิจกรรมละลายพฤติกรรมเพื่อยืดเหนียวหลอมรวมคน เนื่องจากเกษตรกรที่เข้าร่วมมาจากต่างตำบลและต่างอำเภอ พร้อมทั้งมีการปลูกจิตสำนึกความพอเพียง และในการกลั่นกรองเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการ ได้มีการพิจารณาความรู้พื้นฐานด้านการเกษตร ไม่มีที่ดินทำกิน และเป็นผู้ที่มีความเดือดร้อนจริง เน้นคนในชุมชน หมู่บ้าน ท้องถิ่นเดียวกันเป็นหลัก รวมทั้งมีการตรวจสอบพฤติกรรม คุณลักษณะของกลุ่มเป้าหมายด้วย เช่น ไม่มีปัญหาเรื่องยาเสพติด โดยการดำเนินการดังกล่าวเป็นกระบวนการจากล่างขึ้นบนที่มีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน ทั้งผู้เข้าร่วมโครงการ ท้องถิ่น 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 ท้องถิ่น ท้องที่ สถาบันการศึกษา ประชาชนชาวบ้าน สาธารณสุข ฯลฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจข้อมูลผู้เดือดร้อน ติดตาม เยี่ยมชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยสหกรณ์เป็นกลไกการประสานกับหน่วยงาน

3.3 แนวทางและวิธีบริหารจัดการชุมชน/สหกรณ์ให้เข้มแข็ง มีการส่งเสริมการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรชุมชน กลุ่มย่อยตามความสัมพันธ์ทางสังคม (คุ้ม/โชน) กลุ่มตามอาชีพ เช่น กลุ่มเกษตรกร (ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์) กลุ่มกิจกรรมอื่น เช่น ออมทรัพย์ สวัสดิการ ฯลฯ ซึ่งได้มีการพัฒนาความเข้มแข็งของสหกรณ์ผ่านการจัดกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม กระจายบทบาทการทำงานตามความถนัดของคณะกรรมการแต่ละคน สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพกลุ่ม หรือองค์กร สร้างระบบชุมชน เรียนรู้ แลกเปลี่ยนทั้งภายในและภายนอก ส่งเสริมกระบวนการจัดทำแผนชุมชนโดยคนในพื้นที่รู้จักตนเอง ตั้งเป้าหมายและวางแผนการพัฒนาชุมชนร่วมกันแล้วเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนหรือส่งเสริมการพัฒนาตามความต้องการของชุมชน นอกจากนี้ ยังได้มีการกระตุ้นให้สมาชิกในชุมชนปฏิบัติตามกฎกติกาการอยู่ร่วมกัน มีระบบการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างคนในพื้นที่

3.4 การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับชุมชน เปิดโอกาสให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการวางแผนวางผังชุมชนก่อนเข้าอยู่อาศัยหรือทำกินในแปลงที่ดิน และบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในการปลูกสร้างหรือซ่อมแซมบ้าน การขอบ้านเลขที่ การสนับสนุนด้านระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในชุมชน (แหล่งน้ำ ไฟฟ้า ถนน) พิจารณาสภาพพื้นที่ (ความสูง-ต่ำของที่ดิน) วิเคราะห์ความเหมาะสมของสภาพที่ดินในการทำเกษตร การเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน ซึ่งได้มีการจัดลำดับขั้นตอนการทำงาน

ของแต่ละหน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องและมีความสอดคล้องกับบริบทการขับเคลื่อนงานในพื้นที่ อาทิ มีการวางแผนออกแบบการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคอย่างเป็นระบบ จัดเตรียมความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานก่อนเกษตรกรเข้าอยู่อาศัย มีการเชื่อมโยงกับท้องถิ่นหรือหน่วยงานซึ่งจะดูแลระบบสาธารณูปโภคอย่างต่อเนื่องในอนาคต มีศูนย์การเรียนรู้ เพื่อเป็นพื้นที่ส่วนกลางของชุมชน เป็นต้น

### 3.5 การพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มเกษตรกรในแปลง/พื้นที่ มีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาจากต้นทุนที่มีเพื่อการพึ่งพาตนเอง โดยรวมคนที่มีความถนัดคล้ายคลึงกัน เช่น การรวมกลุ่มเพื่อการผลิตและส่งขาย เพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรองด้านการตลาด พัฒนาอาชีพแบบครบวงจร เพื่อทุกคนจะสามารถกำหนดชีวิต 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 มีการจัดทำศูนย์เรียนรู้เชื่อมโยงปราชญ์ชาวบ้านมาร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ต่างกับเกษตรกรในชุมชน การรวมกลุ่มจัดตั้งกองทุนชุมชนเพื่อดูแลด้านสวัสดิการรองรับความไม่มั่นคงในชีวิต (ตั้งแต่เกิด-เสียชีวิต หลักประกันรายได้ เงินทุน การศึกษา ฯลฯ)

3.6 บทบาทหน่วยงาน ภาคีในการหนุนเสริมพื้นที่ หน่วยงานที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดอุทัยธานี สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุทัยธานี สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานเกษตรจังหวัดอุทัยธานี สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดอุทัยธานี สำนักงานสหกรณ์จังหวัดอุทัยธานี สำนักงานประมงจังหวัดอุทัยธานี สถานีพัฒนาที่ดินอุทัยธานี ศูนย์วิจัยหม่อนไหม สถาบันการศึกษา ฯลฯ หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ได้มีการบูรณาการทำงานร่วมกัน เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้และแนวทางปฏิบัติได้จริง เช่น การทำความเข้าใจเกษตรกร ผู้เข้าร่วมโครงการ การพัฒนา/ฝึกฝนอาชีพโดยมีการให้ความรู้และสามารถนำไปต่อยอดเองได้ การยกระดับมูลค่าสินค้าด้วยการทำเกษตรประณีต การแปรรูปผลผลิต การจัดหาพื้นที่จำหน่ายสินค้าเพื่อรองรับผลิตภัณฑ์ของชุมชน สนับสนุนการจัดทำบัญชีครัวเรือน รายรับ รายจ่าย เพื่อประเมิน วิเคราะห์ และเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้น “ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้” การติดตามผลการปฏิบัติงานหลังหน่วยงานมาสนับสนุน เป็นต้น

กระบวนการที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทุกขั้นตอน เป็นแนวทางสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ การสร้างกลไกการทำงานที่ครอบคลุมประกอบ เกิดการกำหนดบทบาทการทำงานชัดเจน และวางแผนปฏิบัติการร่วมกัน นำไปสู่การบูรณาการทำงานที่ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน พัฒนากายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับการสร้างชุมชนฐานรากอย่างยั่งยืนพอเพียง



## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

1. กระบวนการ ขั้นตอน กลไก และบทบาทหน่วยงานกับการจัดที่ดินและออกแบบวางผังชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสำหรับสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบอบ จำกัด สามารถอธิบายได้ 2 ประเด็น ดังนี้

1.1 การศึกษากระบวนการจัดที่ดินและออกแบบวางผังชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสำหรับสหกรณ์ปฏิรูปที่ดิน ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา กระบวนการขั้นตอน ที่เกี่ยวข้องทางด้านการวางผัง และศึกษาตามพัฒนาการเป็นช่วงเวลา คือ (1) หลักเกณฑ์ขั้นตอนการรังวัด การจัดที่ดินให้ชุมชน ของ ส.ป.ก. ปี พ.ศ. 2546 (2) กระบวนการวางผังชีวิตชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ปี พ.ศ. 2557 (3) กระบวนการจัดที่ดินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลตามคำสั่ง คสช.ปี พ.ศ. 2558-2560 (4) กระบวนการดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบลระบือ ปี พ.ศ. 2561 (5) กระบวนการดำเนินการจัดที่ดิน โดย คทช.จังหวัดอุทัยธานี ปี พ.ศ. 2562 (6) กระบวนการวาง และจัดทำผังเมืองรวม กรณีดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2562 (7) กระบวนการขั้นตอนการดำเนินการในชุมชนโครงการบ้านมั่นคงเมือง ปี พ.ศ. 2564 (8) กระบวนการบ้านมั่นคงชนบทการจัดการทรัพยากรร่วม (ฉบับชาวบ้าน) ปี พ.ศ. 2564 อย่างน้อย 8 กระบวนการ โดยกระบวนการที่จะเหมาะสมต่อการวิจัยในครั้งนี้ พบว่ามี 2 กระบวนการที่เหมาะสมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Community Organizations Development Institute, 2022) คือ

กระบวนการที่ 1 บ้านมั่นคงชนบทการจัดการทรัพยากรร่วม มีกรอบแนวคิดสำคัญ ประกอบด้วย (1) สร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของชาวชนบท ลดและป้องกันการอพยพเข้าสู่เมือง โดยมีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินอย่างพอเพียงต่อการดำรงชีวิต (2) เกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างสูงสุด/คุ้มค่าของคนจนในชนบทและดำรงชีวิตแบบเศรษฐกิจพึ่งตนเอง (3) ลดต้นทุนและภาระการดูแลสังคมของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถรักษารัฐธรรมนูญและสิ่งแวดล้อมในภาคชนบท (4) สร้างชุมชน/ครอบครัวที่เป็นสุขฟื้นฟูภูมิปัญญาวัฒนธรรมทุนทางสังคม

กระบวนการที่ 2 การดำเนินงานในชุมชนโครงการบ้านมั่นคงเมือง มีกรอบแนวความคิดสำคัญ ซึ่งมีสาระสำคัญเบื้องต้น ประกอบด้วย (1) การชี้แจงสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน (2) จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อเป็นการรวมคน รวมทุน สร้างฐานการเงินของชุมชน เรียนรู้ระบบการจัดการการเงินร่วมกัน (หลังจากนั้นจึงจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เคหสถานเพื่อให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำนิติกรรม บริหารโครงการ) (3) การจัดตั้งคณะกรรมการชาวบ้านขึ้นมาดำเนินงาน โดยแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบ (4) สำรวจข้อมูลชุมชน ความเดือดร้อนความต้องการเพื่อนำข้อมูลมาวางแผนงาน(5) การจัดระบบสิทธิในที่อยู่อาศัย เพื่อเป็นข้อตกลงของชุมชนและสร้างความเป็นธรรม (6) ร่วมกันออกแบบ ทำผังชุมชน แบ่งพื้นที่ใช้ประโยชน์ส่วนกลาง ออกแบบบ้านตามความต้องการ (7) เสนอโครงการ งบประมาณ สินเชื่อที่จะต้องใช้ในการดำเนินการ (8) ดำเนินการก่อสร้างบ้าน และสาธารณูปโภคตามแผนงาน โดยการบริหารงานของชุมชนหรือสหกรณ์เคหสถานที่เกิดขึ้น เช่น การจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้าง หรือก่อสร้างเองบางส่วน (9) พัฒนาคุณภาพชีวิต เมื่อสร้างบ้านเสร็จแล้วจะมีแผนพัฒนาชุมชนในด้านต่าง ๆ เช่น ส่งเสริมอาชีพ สร้างแหล่งอาหารในชุมชน การจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อม สันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชน จัดสวัสดิการให้สมาชิก ผู้สูงอายุ ฯลฯ

1.2 การศึกษากลไกการทำงานร่วมกับ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พบว่า มีรูปแบบกลไกที่ให้ผู้เดือดร้อนมาเป็นองค์ประกอบเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงาน คือ องค์ประกอบคณะกรรมการเมืองนครสวรรค์ กลไกคณะกรรมการเมืองตำบลห้วยขมิ้น อำเภอตาบะ อำเภอตาบะ จังหวัดสุพรรณบุรี โครงสร้างคณะทำงานทีมงานและระบบกลุ่มย่อยชุมชนป่าโมก อำเภอป่าโมก จังหวัดอ่างทอง พบว่า มีองค์ประกอบใหญ่สำคัญ 2 ส่วนและมีบทบาทสำคัญ คือ (1) หน่วยงานภาคีทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนมาสนับสนุนการทำงาน รวมถึงงบประมาณโครงการต่าง ๆ ก่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดี (2) ชาวบ้าน หรือขบวนองค์กรส่งเสริมการออมทรัพย์ มีการแบ่งทีมงาน การแบ่งบทบาท และชุมชนรวมกันเป็นเครือข่าย การกำหนดเนื้อหาการทำงานที่มากกว่าด้านที่อยู่อาศัยร่วมกัน วางแผนพัฒนาที่หลากหลายมิติ มีการแบ่งกลุ่มย่อยคัดเลือกกันเองโดยสมาชิก เลือกจากความสนิท เป็นเพื่อนฝูงหรือเป็นเครือญาติ เพื่อสร้างระบบความสัมพันธ์ ของการสร้างชุมชนสังคมการอยู่ร่วมกันให้เกิดความรักสามัคคี มีการส่งเสริมกิจกรรมสัมพันธ์ภายในกลุ่มย่อย ให้มีความต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการพบปะ เกิดการพูดคุย เกิดความคุ้นเคย มีความเกื้อกูล และดูแลกันในชุมชนอย่างยั่งยืนต่อไป อาจกล่าวสรุปได้ว่า กลไกเชิงนโยบายเป็นกลไกของหน่วยงานภาครัฐ ปฏิบัติตามภารกิจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนผู้เดือดร้อน แต่หากสามารถเสริมองค์ประกอบของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการทำงานอย่างยั่งยืน

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ และเกิดการแสวงหาการสนับสนุนนโยบายจากท้องถิ่น พบว่า ในช่วงแรกการกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง เมื่อไปถึงการปฏิบัติในพื้นที่แล้วท้องถิ่นยังไม่รับรู้ เนื่องจากขาดการประสานงาน แต่เมื่อมีการอธิบายทำความเข้าใจถึงที่มา ความสำคัญของนโยบายที่มุ่งจัดปัญหาให้กับสมาชิกเกษตรกรของท้องถิ่นแล้วนั้น ท้องถิ่นจึงให้ความร่วมมือและยินดีที่จะให้การสนับสนุนเพื่อแก้ไขปัญหา คอยเชื่อมโยงให้สมาชิกเกษตรกรที่ได้รับจัดสรรที่ดินดังกล่าวเป็นเนื้อเดียวกันกับชุมชนรอบข้าง เปิดพื้นที่ในการเข้าออกไปมาหาสู่กันได้ สร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ซึ่งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งนี้เป็นการพัฒนาภาคเกษตรกรรมที่มุ่งบูรณาการหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการหนุนเสริมกันที่นำไปสู่การพัฒนาชนบท (rural development) ด้านต่าง ๆ ควบคู่ด้วย เช่น การจัดที่อยู่อาศัย การศึกษา การประกันสังคม (social security) และการประมงประมงอื่น ๆ เพื่อช่วยสนับสนุนให้เกษตรกรอยู่ในฐานะพร้อมที่จะพัฒนาเกษตรกรรมให้ก้าวหน้าไปได้ เป็นการจัดสรรทรัพยากรที่อาจไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุด (one best way solution) แต่จะหาทางเลือกที่เหมาะสม (one of the appropriate way) ให้กับสมาชิก

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐยังกระทำหน้าที่เป็นกลไกที่คอยหนุนเสริมให้สมาชิกในชุมชนเกิดการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ จะก่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกในชุมชนนั้น ๆ โดยจากการประเมินกิจกรรมสร้างบ้าน พบว่า มีกระบวนการจัดกลุ่มย่อย จัดทีม จัดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบร่วมระหว่างสมาชิกเกษตรกร จนเกิดความรู้ ความเชี่ยวชาญ รวมทั้งการเปิดพื้นที่ชุมชนเป็นแหล่งการเรียนรู้ ศึกษา ดูงาน โดยที่มีบุคคล หรือหน่วยงานภายนอกเข้ามาบ่อยครั้ง ยิ่งเป็นแรงผลักดันให้สมาชิกเกษตรกรเกิดการยกระดับความรู้และพัฒนาพื้นที่ให้ดียิ่งขึ้น

## 2. การดำเนินงานจัดที่ดินและออกแบบวางผังชุมชนให้กับเกษตรกรในสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบำ จำกัด

สมรรถนะขององค์กร ในการนำนโยบายจัดสรรที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมาปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พบว่า จากการดำเนินงานโดย ส.ป.ก. ดำเนินการรับผิดชอบหลักเพียงหน่วยงานเดียวไม่เพียงพอ จึงทำให้ในระยะเริ่มแรกของการพัฒนาพื้นที่สหกรณ์การเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินระบำ จำกัด จังหวัดอุทัยธานี กลุ่มสมาชิกเกษตรกร 356 ครอบครัวมีปัญหาข้อติดขัด จึงมีการสะท้อนปัญหาข้อติดขัดในพื้นที่กลับมายังหน่วยงาน ส.ป.ก. จากนั้นหน่วยงาน ส.ป.ก. จึงค่อย ๆ มีการพัฒนาความสัมพันธ์ ประสานการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในระยะเวลาต่อมา เพื่อให้เกิดการจัดการตั้งแต่ที่ดิน ที่อยู่อาศัย และคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยอาศัยกลไกท้องถิ่นเป็นกลไกทำงานร่วม เพื่อกำกับติดตามดูแลชุมชน มีกลไกสหกรณ์ที่ยึดให้สมาชิกเกษตรกรเกิดความเป็นกลุ่มเดียวกัน อยู่ภายใต้โครงสร้าง โดยมีพอช.ที่เข้ามากระชับความสัมพันธ์ของสมาชิกเกษตรกรในชุมชน ผ่านกระบวนการกิจกรรมการสร้างบ้าน การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ที่ให้สมาชิกเกษตรกรมาร่วมกลุ่มออมทุกเดือน กลายเป็นการยึดโยงให้สมาชิกเกษตรกรต้องพบปะเพื่อรายงานผลยอดเงินออมในทุกเดือน เกิดความสัมพันธ์ในชุมชนระหว่างสมาชิกเกษตรกรด้วยกัน ในส่วนของหน่วยงาน ด้วยความมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ระยะแรกถือเป็นการอุดช่องว่าง หนุนเสริมทรัพยากรลงไปในช่วงจังหวะที่เกิดรอยต่อของการทำงาน โดยหลังจากการพัฒนาพื้นที่นี้จึงบูรณาการความร่วมมือ โดยลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่าง 9 องค์กร เพื่อบูรณาการวางแผนและสนับสนุนการดำเนินการพัฒนาพื้นที่รวบรวมคนและทรัพยากรขององค์กรให้มีเอกภาพ มีกระบวนการปฏิบัติที่ต่อเนื่อง มีความสัมพันธ์ หรือความสอดคล้องที่เกิดขึ้นระหว่างกิจกรรมกันตลอดเวลา สอดคล้องกับ Thamrongthanwong (2012) และ Yawapraphat (1995) ที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องทำอย่างมีกระบวนการปฏิบัติที่ต่อเนื่องโดยเกิดความสัมพันธ์กันขึ้นระหว่างปฏิปดินโยบาย

ผลลัพธ์หลังสมาชิกเกษตรกรได้เข้าอยู่อาศัยและทำกิน มีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องผ่านกิจกรรมที่หน่วยงานมาสนับสนุน โดยเน้นการทำงานเป็นกลุ่ม ร่วมคิด ร่วมวางแผน ทบทวนผลจากการทำงานตนเองอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งกระบวนการจัดที่ดินและออกแบบวางผังชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรเป็นการมีส่วนร่วมระดับอำนาจเป็นของประชาชน (citizen power) คือ บันไดขั้นที่ 6, 7 และ 8 ได้แก่ ขึ้นเป็นหุ้นส่วน (partnership) การใช้อำนาจผ่านตัวแทน (delegated power) ขึ้นการควบคุมโดยประชาชน (citizen control) ขั้นนี้ คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและสามารถเจรจาเพื่อผลประโยชน์กับผู้มีอำนาจ การมีส่วนร่วมในระดับสูงสุดของภาคประชาชน คือ การใช้อำนาจตัดสินใจของประชาชน ผ่านตัวแทนหรือประชาชนเป็นผู้ที่ใช้อำนาจเอง (Arnstein, 1969) ซึ่งหากเปรียบเทียบกับทฤษฎีการมีส่วนร่วม อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นภายใต้การดำเนินงานในช่วงการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงชนบท ที่เน้นการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนเมื่อทำกิจกรรมโดยจะคำนึงวิธีการบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาลควบคู่ไปด้วย กล่าวคือ สมาชิกทุกคนต้องเกิดการรับรู้ รับผิดชอบร่วมและเกิดการสื่อสารเป็นประจำเพื่อสร้างความโปร่งใสของการทำกิจกรรม เกิดภูมิคุ้มกันต้านต่อปัจจัยกระทบต่าง ๆ โดยเฉพาะมิติเศรษฐกิจอาชีพ รายได้ที่ต้องพึ่งพาอาศัยระบบตลาด มิติสังคมในชุมชนและกับชุมชนรอบข้าง และการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์



### 3. แนวทางพัฒนากระบวนการจัดที่ดินและออกแบบวางแผนชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพื้นที่ชนบทแห่งอื่น ๆ

การดำเนินงานพัฒนาเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนได้อย่างมีแนวโน้ม ที่นำไปสู่ความยั่งยืนนั้น ในด้านหลักคิดและแนวทาง ผู้ศึกษาวิจัย พบว่า หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเชื่อมั่นในการจัดการตนเองได้ โดยไม่ใช้การรื้อหรือขอให้ผู้อื่นทำให้ ควรส่งเสริมให้ชุมชนรู้จักตนเอง โดยการมีข้อมูล สามารถวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการ จนถึงจัดทำแผนการพัฒนาชุมชนของตนเองได้ “มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาร่วมกัน” ส่งเสริมให้รู้จักชุมชนตนเอง โดยการประสานเชื่อมโยงในลักษณะกลุ่มชุมชนหรือเครือข่ายชุมชน ที่หนุนเสริมหรือแลกเปลี่ยนการทำงานบางสิ่งบางอย่างร่วมกัน ส่งเสริมให้ชุมชนรู้จักผู้อื่น โดยรู้จัก เข้าใจ และเข้าถึงหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ ในการเชื่อมโยงมาเป็นอย่างดีประกอบกลไกการทำงานหนึ่งของชุมชน หรือเกิดการแบ่งปันทรัพยากรในการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ สุดท้าย คือ ชุมชนรู้จักการสร้างทุนหมุนเวียนในชุมชนอย่างใช้ไม่หมด แต่เติบโตทั้งมูลค่าเศรษฐกิจเป็นกองทุนชุมชน หรือกลุ่มออมทรัพย์ที่ชุมชนเป็นผู้กำหนดกติกาการใช้จ่าย เพื่อการเติบโตและการช่วยเหลือกันเอง เช่น สถานการณ์โควิด-19 ที่ไม่ต้องรอเงินจากใครแต่ช่วยกันเองได้ก่อนที่รัฐจะมีนโยบายต่าง ๆ และคุณค่าทางสังคมที่จะต้องมีการแข่งขันสังคมในการอยู่ร่วมกันอย่างเอื้ออาทร 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 หอกระจายข่าว (6) การจัดการน้ำในแปลงที่ดินทำกิน และน้ำดื่ม (7) ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติม เช่น ประปา ไฟฟ้าส่องสว่าง ซึ่งจะเห็นได้ว่าแต่ละแผนงานความต้องการมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการสนับสนุนเกษตรกรต่อไป ทั้งนี้ หลักคิดและแนวทางต่าง ๆ เหล่านี้คาดว่าจะสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับโครงการอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกับพื้นที่ศึกษานี้ได้

### ข้อเสนอแนะ จากการอภิปรายและข้อค้นพบจากการวิจัย

ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานภาครัฐ ประการแรก ส.ป.ก. ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ควรประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานให้เป็นไปในจังหวะช่วงระยะเวลาเดียวกัน เพื่อให้สมาชิกเกษตรกรในแปลงที่ดินที่ได้รับจัดสรร สามารถเชื่อมโยงบทบาทการทำงานของแต่ละหน่วยงานในภาพรวม ประการที่สอง แต่ละหน่วยงานควรให้ความสำคัญต่อกระบวนการปฏิบัติงานที่ส่งผลให้สมาชิกเกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมวางแผน มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบร่วมกับหน่วยงาน เพื่อให้สมาชิกเกษตรกรที่ไม่เคยอยู่ร่วมกันมาก่อนเกิดกิจกรรมการทำงานร่วมกัน สร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเกษตรกรให้มี

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

### เอกสารอ้างอิง

- Agricultural Land Reform Office. (2017). **Ekkasan karn prachum sanoe khongkarn 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). **Khwaam 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 khongkarn 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 khongkarn 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 khongkarn 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 phaenthi 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 kothocho**. (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 sapphayakonthammachat 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.
- Yawapraphat, S. (1995). **Nayobai satharana**. (In Thai) [Public policy]. Bangkok: Chulalongkorn Mahawitthayalai.