

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อแก้ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรใน จังหวัดสกลนคร

Proposed policy for solving the Problems of Farmers' Land Ownership in Sakon Nakhon Province

ดร. นริศร ทองธิราช*

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดินของเกษตรกร โดยเน้นนโยบายการแก้ไขปัญหาดินของเกษตรกรในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติของทางราชการเกี่ยวกับเรื่องปัญหาดินของเกษตรกร (3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาดินของเกษตรกรในประเทศไทยตามแนวนโยบายการแก้ไขปัญหาดินของรัฐบาล โดยเกษตรกรจังหวัดสกลนครเป็นตัวอย่างกรณีศึกษาจากการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวนี้มีผลสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาดินของเกษตรกรที่นโยบายของรัฐจะต้องเข้าไปแก้ไขโดยรวมก็คือปัญหาเกษตรกรที่มีที่ดินทำกิน แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ทำให้ต้องบุกรุกใช้ประโยชน์ที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ปัญหาเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต้องเช่าที่ดินเพิ่มเติมบางส่วนเพื่อยกระดับรายได้ให้สูงขึ้น ปัญหาเกษตรกรต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งหมด โดยไม่มีที่ดินทำกินเลย และปัญหาเกษตรกรที่ไร้ที่ดิน มีอาชีพรับจ้างทำงานทั้งภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร

2. ปัญหาดินของเกษตรกรดังกล่าวพบว่า นโยบายของรัฐควรกำหนดมาตรการที่เข้มข้นในการดำเนินการ เช่น การกำหนดเขตการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ การจัดระบบเอกสารสิทธิใหม่โดยให้มีเอกสารสิทธิใหม่โดยให้มีเอกสารสิทธิชนิดเดียวคือโฉนดที่ดิน การเร่งรัดในการจัดระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินทำกินเพื่อกำหนดมาตรการควบคุม โดยข้อมูลนี้เกษตรกรสามารถเข้าถึงได้ง่ายและโปร่งใส และการหาหนทางนำที่ดินที่ถูกทอดทิ้งมาใช้ให้เป็นประโยชน์เพื่อเป็นที่ดินทำกินของเกษตรกร ทั้งนี้โดยสรุปควรกำหนดมาตรการที่ชัดเจนโดยรวม คือ มาตรการปฏิรูปที่ดิน การจัดให้มีธนาคารที่ดิน การจัดรูปที่ดิน และมาตรการการจัดเก็บภาษีที่ดิน

3. จากการศึกษกรณีตัวอย่างนโยบายของรัฐกับการแก้ปัญหาดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดสกลนครพบว่า เกษตรกรยังคงประสบปัญหาการไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ปัญหาขาดแคลนน้ำที่ใช้ในการเกษตรกรรม ปัญหาดินทำกินถูกทอดทิ้งให้รกร้างว่างเปล่า และปัญหาเกษตรกรผู้ไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดิน

*อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

อย่างไรก็ตามจากการศึกษานโยบายของรัฐบาล (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) พบว่า นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ที่เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิที่ดินทำกิน ที่มีผลทำให้เกษตรกรบางส่วนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้นั้น ก่อให้เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดไว้คือการกระตุ้นให้เกษตรกรได้ประกอบอาชีพอิสระเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้

คำสำคัญ : แก้ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร

Abstract

The study underlying this dissertation was undertaken to (1) identify and analyze the Thai government's policies toward farmland problems, with special emphasis on those policies originating from or promoted by Miss Yingluck Shinawatra the Prime Minister;(2) identify and analyze the problems and difficulties in resolving farmland problems which stem directly from official rules and regulations pertaining to this issue; and (3) identify and analyze various alternative approaches to solving the problem of farmland, using Sakon Nakhon Province as a typical case-study.

The research findings were as follows.

1. The central issue regarding farmland improved by the government is that the farmers who work on it have

no legal ownership right which gives them an incentive to colonize unoccupied public land or National Forest Conservation land. This problem does not generally arise for those farmers who rent part of the land they till in order to increase their production and thus their revenue. Rather, it is a problem specific to those farmers who must rent all the land they farm because they own nothing themselves, and those landless farmers who split their productive time between the agricultural and other sectors.

2. Public policy should provide clear guidelines for land-use zoning, and an enforceable land ownership

system of which the prime evidentiary document is a title deed. It should also be the driving force behind a comprehensive data base that can be used to choose transparently between competing developments plans for unoccupied land with the aim of retaining it as farmland and providing its farmers with clear title. For such public policy to be successful and effective, it must be multi-dimensional, encompassing land reform, the setting-up of a Land Bank, standardization of rules governing land taxation, and maintenance of a depository of topographical and other descriptive characteristics.

3. The major problems facing public policy in the case study area of Sakon Nakhon are those involving

disputed or undocumented land ownership, insufficient water resources, misallocation of land resources, and the legal limbo inhabited by scores of farmers who nonetheless have no statutory right to the land they are farming.

Finally, the special study of public policy under the prime minister Miss. Yingluck Shinawatra The prime Minister found that the favored asset to capital conversion scheme under which some farmers are able to obtain clear title to the land they farm has had the unintended consequence of encouraging those farmer to use their new ownership rights to tap sources of capital for non-farm related uses and purchases.

Keywords : proposed policy farmers ; land ownership solving problems

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงทุกด้านไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อการค้าขายและข้าราชการทุกประเภทเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อเกษตรกรทั่วทั้งประเทศอีกด้วย เพราะร้อยละ 70 ของประชากรคือ เกษตรกร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าทุกอาชีพจะต้องผูกพันกับเกษตรกร เมื่อเกษตรกรเดือดร้อนโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่ดินทำกินก็จะส่งผลกระทบโดยรวม

เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นแหล่งกำเนิดของชีวิต ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอย่างยิ่งในการผลิตและการดำเนินชีวิตของมนุษย์ การผลิตอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และเครื่องอุปโภคทุกชนิดทุกรูปแบบ ย่อมมีรากฐานมาจากพื้นดินทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการผลิตของสังคมจะวิวัฒนาการให้ก้าวไปถึงขั้นใด คนกับที่ดิน ที่ดินกับขบวนการผลิต จะประกอบกัน

สนับสนุนกัน ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

เมื่อที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการผลิต เป็นบ่อเกิดแห่งเศรษฐกิจทั้งมวลและขณะที่ประชากรของประเทศเพิ่มมากขึ้น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งมวลและขณะที่ประชากรของประเทศเพิ่มมากขึ้น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็เพิ่มมากขึ้น ความต้องการใช้ที่ดินและการให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์แห่งที่ดินเพื่อกิจการต่างๆ ย่อมมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ความยุ่งยากต่างๆ เกี่ยวกับการดินรนให้ได้มาซึ่งความเป็นเจ้าของที่ดิน กลายมาเป็นความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์มีการฆาตกรรมเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์ มีการรวมกลุ่มต่อต้านโดยใช้กำลังกัน มีการอาศัยความได้เปรียบทางการเมือง การเงิน การสร้างอำนาจต่อรอง ซึ่งการมีอิทธิพลบารมีของแต่ละกลุ่มบุคคลผู้แสวงหาประโยชน์จากการบุกรุก การก่อสร้าง จัปจองที่ดินก่อให้เกิดเป็นปัญหาทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์,

อรรถพร ณ บางช้าง, จรินทร์ เทศวานิช, ศุภลักษณ์ วนิจภูวดล, อุทิศ ขาวเอียร และคนอื่นๆ, 2542, หน้า 3)

ปัญหาด้านความมั่นคงทางการเมือง มีเกษตรกรที่บุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ รุกป่า ทำลายต้นน้ำลำธารธรรมชาติ เพื่อแย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายถือว่าเป็นผู้กระทำความผิด รัฐจะต้องป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจัง แต่เนื่องจากการกระทำผิดเหล่านั้น ได้ถูกปล่อยปละละเลยมานาน บางพื้นที่พบว่า มีราษฎรได้เข้าไปทำประโยชน์มานานถึง 40 ปี ราษฎรถือโอกาสเข้าไปจับจองอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งบางกลุ่มก็ตกเป็นเครื่องมือของนายทุนทำให้เกิดการยึดครองเพื่อทำให้สภาพป่าเสื่อมโทรมและมาดำเนินการเพื่อให้ได้มาตามกฎหมาย โดยบางขณะรัฐก็มีนโยบายอนุญาตให้หน่วยราชการและเอกชนใช้ประโยชน์จากพื้นที่จากป่าไม้ หรือมีนโยบายขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตรเพื่อการส่งออก ตลอดจนนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว มีการเก็งกำไรของกลุ่มอิทธิพล และนักลงทุนที่มีอำนาจมียุอยู่ไม่น้อยซึ่งหากรัฐเข้าดำเนินการตามกฎหมายก็จะกลายเป็นปัญหาใหญ่ทำให้เกิดการต่อต้านอย่างรุนแรง

ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ในแง่ของเกษตรกรผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ก็จะไม่มียุทธวิธีในที่ดินที่ต้องทำให้ไม่มีหลักฐานของการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงไม่อาจหาสินเชื่อกจากสถาบันการเงินทั่วไปมาลงทุนทำการเกษตรกรรมได้ จำเป็นที่จะต้องพึ่งพาสินเชื่อในระบบ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูงและมีความเสี่ยงสูง ผลต่อเนื่องก็คือการถูกบีบบังคับรับซื้อขายผลผลิตการเกษตรในราคาที่ต่ำกว่าในราคาตลาด และยังขาดความรักความหวงแหนที่ดิน ซึ่งหากปล่อยทิ้งปัญหาต่างๆ

ไว้ให้มีจำนวนมากแล้ว จะก่อผลเสียหายให้กับประเทศชาติได้

ปัญหาทางด้านสังคม ปัจจุบันประชากรได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัดความไม่เท่าเทียมกันของบุคคลในด้านความรู้ฐานะเป็นช่องว่างระหว่างบุคคล ซึ่งทำให้ผู้ด้อยโอกาสเสียเปรียบ คนจนก็ต้องขายที่ดินให้กับคนรวย เมื่อไม่มีที่ทำกินทำให้เกิดปัญหาทางสังคม การอพยพย้ายถิ่นฐานมาขายแรงงานในเมืองหลวงเกิดชุมชนแออัด แหล่งเสื่อมโทรมปัญหายาเสพติด และปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ตามมา

ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐจำเป็นต้องกำหนดแผนงานหลักที่ชัดเจน คือแผนแม่บทในการบริหารประเทศ และกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะขึ้นมาอย่างมีระเบียบแบบแผน ตามขอบข่ายของนโยบายแห่งรัฐ โดยพื้นฐานแห่งความเป็นจริงและสภาวะแวดล้อมที่วิเคราะห์อย่างถี่ถ้วน ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วเป็นเรื่องที่ยุ้งยากสลับซับซ้อน เป็นกระบวนการที่เคลื่อนไหวภายใต้องค์ประกอบต่างๆ ที่มีส่วนเสริมสร้างนโยบายนั้นในลักษณะที่แตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องของการกำหนดแนวทางสำคัญสำหรับกิจกรรมที่จะดำเนินไปในอนาคต ซึ่งแนวทางดังกล่าวนั้นจะเป็นไปได้ดีที่สุด ก็เมื่อได้บรรลุเป้าหมายที่ถือว่าเป็นประโยชน์ของสาธารณะ ตั้งแต่ช่วงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา นโยบายที่ดินได้มีจำนวนมากปรากฏขึ้นในทั้งรูปกฎหมาย กฎระเบียบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมติของคณะกรรมการชุดต่างๆ (วรินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคนอื่นๆ, 2542, หน้า 4-5)

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จึงถือได้ว่าปัญหาที่สำคัญของชาติที่ไม่สามารถแก้ไขให้สำเร็จ

ลุล่วงไปได้ด้วยดี มีมาตลอดทุกยุคทุกสมัย ก็คือ ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรโดยเฉพาะนโยบาย การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล ฯพณฯ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่เป็นนโยบายใหม่ ในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกร ผู้ศึกษาวิจัยเห็นเป็นความจำเป็นที่จะได้ศึกษาวิจัย เรื่องนี้เพื่อเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายให้กับรัฐบาล ต่อไป

คำถามการวิจัย

ที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดสกลนคร มีปัญหาอย่างไรบ้าง และจะมีกำหนดนโยบาย แก้ไขปัญหาอย่างไร จึงจะเหมาะสมกับบริบท ของชุมชนและสังคม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษา เพื่อแก้ไข ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดสกลนคร และเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายเสนอต่อรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์รองดังนี้

1. เพื่อศึกษาปัญหาวิเคราะห์นโยบาย ของรัฐบาลเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดิน ของเกษตรกร โดยเน้นนโยบายการแก้ไขปัญหา ของเกษตรกรในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค ที่เกิดจากกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติของ ทางราชการเกี่ยวกับเรื่องปัญหาที่ดินของเกษตรกร
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางแก้ไข ปัญหาที่ดินของเกษตรกรในประเทศไทยตาม แนวนโยบายการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล โดยมี เกษตรกรจังหวัดสกลนครเป็นตัวอย่างกรณีศึกษา

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้จำเป็นต้องศึกษา เรียนรู้หรือปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญและตรวจตรา ดูความเป็นไปได้จากการเก็บข้อมูลเป็นเบื้องต้น แล้วจึงกำหนดเป็นขอบเขตของการศึกษาวิจัย โดยได้กำหนดประชากรเป้าหมายและการ สุ่มตัวอย่างในการจัดเก็บข้อมูลครั้งนี้ คือ

1. ส่วนราชการที่ดูแลเรื่องปัญหาที่ดิน ของเกษตรกรไทย

2. เกษตรกรทั้งที่เป็นรายบุคคลและ กลุ่มเกษตรกรเฉพาะอย่างยิ่งกรณีเกษตรกร รายบุคคลนั้นจะศึกษาเฉพาะกรณีเขต อำเภอ พรรณานิคม จังหวัดสกลนคร เป็นกรณีตัวอย่าง แห่งการศึกษาวิจัย

3. ในการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นจะ ดำเนินการ คือสำหรับข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่ง ผลกระบวนการลงรหัส การพิมพ์ข้อมูล การป้อน ข้อมูลเข้าแผ่นคอมพิวเตอร์ มีการตรวจสอบ ความถูกต้องของรหัสด้านการวิเคราะห์ด้วย โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จด้านคอมพิวเตอร์

สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพได้จากการ สัมภาษณ์เจาะลึก และการสนทนากลุ่มถึง ประมวลผลประกอบการเขียนรายงานเพื่อ ให้ได้รายละเอียดที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และข้อมูล บางส่วนจะนำไปแยกเป็นประเด็นเพื่อทำการ ลงรหัสเพื่อนำไปวิเคราะห์ในเชิงปริมาณด้วย

ส่วนข้อมูลทฤษฎีที่ศึกษาจากเอกสารนั้น จะนำมาประกอบการเขียนรายงานเพื่อชี้ให้เห็นถึง สภาพทั่วไปของปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร ไทย ตลอดจนเป็นประโยชน์ต่อการนำแนวคิด ทฤษฎีได้มาวิเคราะห์ผลที่ได้จากข้อมูลเชิงปริมาณ และคุณภาพจากข้อมูลต่างๆ ทั้งหมดต่างๆ ทั้งหมด

จะนำมาประกอบการออกแบบทดสอบ (test design) เคารูปแบบและวิธีการที่มีผลต่อการแก้ไข ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรต่อไป

กรอบและแนวความคิด

จากการศึกษาด้วยการทบทวนงานวรรณกรรม ตลอดจนแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรไทยตามนโยบายการเปลี่ยนแปลง สิทธิประโยชน์ที่ดินขั้นต้น การศึกษาวิเคราะห์ ให้เน้นการมองนโยบายและการกำหนดนโยบาย ในลักษณะเป็นกระบวนการและเนื้อหาสาระ (public policy process and output) ประกอบด้วย แก่นมจากทฤษฎีและแนวความคิดหรือตัวแบบ ต่างๆ ในวิชารัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ต่างๆ ดังที่หยิบยกมาพิจารณา 2 แนวความคิดด้วยกัน กล่าวคือ

นโยบายได้รับการกำหนดขึ้นอย่างค่อยเป็น ค่อยไป จากการวิเคราะห์ประเมินต่อสภาพเงื่อนไข ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม โดยสถานการณ์จะให้ ทางเลือกเพียงจัดขอบเขตมีการปรับปรุงแก้ไข ขยับขยายแนวทางเดินอย่างค่อยเป็นค่อยไปแก่ ผู้กำหนดนโยบาย (incrementalism)

นโยบายได้รับการกำหนดขึ้นด้วย การครุ่นคิดพิจารณาอย่างมีเหตุผลบนพื้นฐานของ ค่านิยมอันพึงประสงค์เพื่อเป็นเป้าหมายต่างๆ มีการจัดลำดับความสำคัญแล้วพิจารณาถึง ทางเลือกและผลดีผลเสียที่เกี่ยวข้องจากนั้น จึงตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด ตลอดจน ประเมินผลทบทวนปรับปรุงแก้ไขเป้าหมายและ ทางเลือกติดตามมา (rationalism)

ในการศึกษาหาความรู้ทางการเมืองในแง่ ของการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของ รัฐบาล ตามประเด็นหัวข้อต่างๆ เหล่านี้เวลา

ค้นคว้าวิเคราะห์จะมีทั้งความเป็นศาสตร์และ ความเป็นศิลปะอันละเอียดอ่อน จะพบว่าในทาง หนึ่งจะต้องมีความพยายามพรรณนาอธิบาย ความหาเหตุผลแบบวิทยาศาสตร์ว่าความจริง เป็นอย่างไรในอีกทางหนึ่งก็ต้องมีการกำหนด บรรทัดฐานชี้นำแนวทางอันพึงประสงค์ที่สังคม การเมืองควรก้าวเดินไป ความพยายามแนวหลังนี้ นัยหนึ่งคือความสำคัญของการศึกษาปรัชญาและ ทฤษฎีการเมืองนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็นแนวคลาสสิก หรือแนวปัจจุบันร่วมยุคร่วมสมัยการทราบข้อเท็จจริงของนโยบายและการตัดสินใจเป็นเรื่อง What is การหาทางปรับปรุงแก้ไขนโยบาย หาทางกำหนด นโยบายที่ดีว่าควรเป็นเช่นไรเป็นเรื่อง What ought ความครุ่นคิดคำนึงเชิงคุณค่าบรรทัดฐานเกี่ยวกับ ธรรมชาติมนุษย์และสังคมการเมืองที่ดีจึงเข้ามา มีบทบาทโดดเด่นในการศึกษาปัญหาและในการ หาทางออกหาคำตอบให้แก่ชาติบ้านเมือง ในปัจจุบัน ทั้งยังสำคัญในแง่ของการวางแผน เชิงบรรทัดฐานและอนาคตวิทยาเพื่อไปสู่สภาพ สังคมอันพึงประสงค์ ความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงกับคุณค่าในการศึกษาวิเคราะห์นโยบาย

ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อแก้ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัด สกลนคร โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมและ ได้กำหนดวิธีการศึกษาวิจัย ให้เป็นไปตาม ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยดังต่อไปนี้

1. การกำหนดประชากรและการเลือก กลุ่มตัวอย่าง
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. การวิเคราะห์ข้อมูล
4. ขอบเขตของการวิจัย

1. การกำหนดประชากรและการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ เกษตรกรที่อาศัยอยู่ใน 18 ตำบล ของ 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอพรหมณานิคม อำเภอกุดบาก อำเภอภูพาน อำเภออากาศอำนวย จำนวน 3,000 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

2.1 การสร้างแบบสอบถามในการเก็บข้อมูล

2.1.1 ศึกษาข้อมูลจากแนวนโยบายของรัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน นโยบายรัฐที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ รูปแบบกฎหมาย โครงการ และกิจกรรมการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ดิน เพื่อนำแยกประเด็นการสร้างแบบสัมภาษณ์

2.1.2 ศึกษาวิธีการสร้างแบบสอบถามจากเอกสารตำราต่างๆ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการสร้างแบบสัมภาษณ์ เกี่ยวกับนโยบายของรัฐกับปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร : กรณีศึกษานโยบายการแก้ปัญหาของเกษตรกรที่จังหวัดสกลนคร

2.1.3 นำข้อมูลที่ได้มาสร้างแบบสอบถามเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร

2.1.4 ทำแบบสอบถามที่จัดสร้างขึ้นไปปรึกษากับที่ปรึกษาที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้น เพื่อให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะ ปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์

2.1.5 นำแบบสอบถามที่ผ่านการเสนอแนะและแก้ไขจากคณะที่ปรึกษาไปขอความอนุเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญ พิจารณาเกี่ยวกับความครอบคลุม ความชัดเจน และความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา

2.1.6 ทำแบบสอบถามที่ได้ผ่านการตรวจสอบของผู้เชี่ยวชาญมาปรับปรุงแก้ไขการใช้ภาษา ความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์และสัมภาษณ์คำถามเพิ่มเติม แล้วนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

2.1.7 นำแบบสอบถามไปใช้กับประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย

2.2 แบบสอบถาม มีวิธีการสร้างดังนี้

2.2.1 ศึกษาวิธีการสร้างแบบสอบถามจากไพศาล หวังพาณิชย์ (2526, หน้า 85-112) และ ล้วนสายยศและอังคณา สายยศ (2538, หน้า 65-70) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถามเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร

2.2.2 ศึกษาข้อมูลจากแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร เพื่อนำเป็นข้อมูลในการสร้างแบบสอบถามที่ครอบคลุมนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของราษฎร จังหวัดสกลนคร

2.2.3 นำข้อมูลที่ได้มาสร้างแบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพทั่วไปและสภาพปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร และนโยบายการแก้ปัญหาที่ดินทำกินของราษฎร

2.2.4 ทำแบบสอบถามที่จัดสร้างขึ้นไปปรึกษากับอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อขอคำแนะนำและข้อเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขปัญหาให้สมบูรณ์

2.2.5 ขอความอนุเคราะห์ให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบแบบสอบถามเกี่ยวกับเนื้อหา ความครอบคลุม และความชัดเจน และตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาของแบบสอบถาม (content validity) จากนั้นนำมาหาค่าเฉลี่ยของความสอดคล้องระหว่างข้อความแต่ละข้อตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการวัดจากผู้เชี่ยวชาญโดยเลือก

ใช้ข้อความที่มีค่าเฉลี่ยความสอดคล้องระหว่าง 0.50-1.00

2.2.6 นำแบบสอบถามที่ได้ผ่านการตรวจสอบของผู้เชี่ยวชาญมาปรับปรุงแก้ไขการใช้ภาษา ความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์และการสร้างคำถามคำถามเพิ่มเติม แล้วนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง

2.2.7 นำแบบสอบถามไปทดลองใช้ (try out) เพื่อหาความเชื่อมั่น (reliability) ของแบบสอบถามกับกลุ่มประชากร กรณีไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างต้องประกอบด้วยการที่มีที่ดินทำกินจำนวน 30 คน เพื่อตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

2.2.8 ตรวจสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม โดยการแนะนำแบบสอบถามมาตรวจให้ความหนาแน่นตามแบบที่กำหนดไว้ และหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามโดยวิธีการของครอนบาค (Cronbac) ได้ค่าความเชื่อมั่น 0.94 ซึ่งมีค่าสูงพอที่จะนำมาใช้วัดสภาพและปัญหาการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกินของราษฎร และนโยบายของรัฐในการแก้ปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรในจังหวัดสกลนคร

2.2.9 นำแบบสอบถามไปใช้กับประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัย ดำเนินการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อไปสอบถามข้อมูล ติดต่อผู้นำชุมชนของหมู่บ้านที่กลุ่มเกษตรกรที่บ้านตัวอย่างในการวิจัย เพื่อนัดหมายวันเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล การดำเนินการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง เก็บข้อมูลสภาพปัญหา/เทียบเท่าของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็นที่ต้องการข้อมูลส่วนลึกเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรในจังหวัดสกลนคร รวบรวมข้อมูลเพื่อนำไปวิเคราะห์ทางสถิติ

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้ ทำการศึกษาวิเคราะห์โดยใช้วิธีการศึกษา ส่วนใหญ่วิเคราะห์วิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาเสริมซึ่งกันและกัน โดยมีวิธีการ ดังนี้

1. การวิเคราะห์เชิงปริมาณ ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม กลุ่มเกษตรกรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหา วิเคราะห์โดยใช้สถิติพื้นฐาน ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปด้านคอมพิวเตอร์

2. การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยใช้ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารและรายงานการวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้อง จะนำข้อมูลที่ได้มาประมวลผลประกอบการเขียนรายงานเพื่อให้ได้รายละเอียดที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และข้อมูลบางส่วนจะนำไปแยกประเด็นเพื่อทำการลงรหัส เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์ในเชิงปริมาณด้วย โดยถือว่าส่วนข้อมูลทุติยภูมิที่ศึกษาจากเอกสารนั้น ผู้วิจัยจะนำมาประกอบการเขียนรายงานเพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรไทย ตลอดจนการนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีที่ได้มาวิเคราะห์ผลที่ได้จากข้อมูลเชิงปริมาณและคุณภาพ

สรุปการวิจัย

1. สถานภาพของกลุ่มตัวอย่าง พบว่าเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง มีจำนวนที่ดินประมาณ 11-20 ไร่ มากที่สุด รองลงมาที่มีดินประมาณ 21-30 ไร่ สภาพการใช้ประโยชน์จากที่ดินพบว่า ทำเองมากที่สุด รองลงมาคือ ทำเองบางส่วน ประเภทของที่ดินเป็นที่ดิน สปก. และใช้ประโยชน์การทำการามากที่สุด รองลงมาคือ ปลูกพืชอื่น ๆ และเลี้ยงสัตว์

2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในการแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ จากที่ดินทำกินในด้านบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้ บทบาทขององค์กรภาครัฐ/หน่วยงานภาครัฐในการแก้ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรโดยภาพรวมพบว่า อยู่ในระดับปานกลาง ($X = 2.40$)

2.1 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน/องค์กรเอกชนในการแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ จากที่ดินทำกิน โดยภาพรวมพบว่า อยู่ในระดับมาก ($X = 2.45$) โดยมีบทบาทในการจัดการเวทีให้ชาวบ้านเกษตรกรได้ร่วมกันปฏิบัติงาน และเสนอปัญหาจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกิน

2.2 บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยภาพรวมพบว่า อยู่ในระดับปานกลาง ($X = 2.40$) โดยมีบทบาทในการวางแผนแบบมีส่วนร่วมกับเกษตรกรในการใช้ประโยชน์ จากที่ดินทำกิน

2.3 บทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นในการแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยภาพรวมพบว่าอยู่ในระดับน้อย ($X = 2.34$) โดยมีบทบาทในการส่งเสริมให้หน่วยงานของราชการลงไปทำงานร่วมกับเกษตรกรมีบทบาทในการแก้ไขปัญหา นโยบายที่เอื้อให้เกิดการจัดการการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกิน

3. ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินของเกษตรกรสรุปได้ดังนี้

3.1 ปัญหาการใช้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ราษฎรที่ขอยุ้อาศัยและทำกินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่สาธารณะประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และเขตที่ดินในพื้นที่ที่ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอ แต่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้ทำการ

ปฏิรูปที่ดินเพียงพื้นที่บางส่วน

3.2 ปัญหาการขาดแคลนน้ำที่ใช้ในการเกษตรกรรมพื้นที่ สปก. ที่จัดสรรให้เกษตรกรโดยเฉพาะในเขตอำเภอกุดบาก ภูพาน และอากาศอำนวย ส่วนใหญ่จะมีปัญหาการขาดแคลนน้ำในการเพาะปลูก

3.3 ปัญหาที่ดินถูกทอดทิ้งให้กรร้างว่างเปล่า ไม่ถูกใช้ประโยชน์หรือไม่ถูกประเภทไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ทำให้ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของชาติจำนวนมาก เป็นทรัพย์สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (non-performing asset) หรือก่อให้เกิดรายได้เพียงเล็กน้อยไม่คุ้มค่า

3.4 ปัญหาเกษตรกรผู้ไม่มีสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดินครอบครองทำประโยชน์เกษตรกรส่วนใหญ่ครอบครองทำประโยชน์จากที่ดิน มาเป็นเวลานานแต่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์หรือรับรองสิทธิในที่ดิน

การอภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัย ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อแก้ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดสกลนคร มีประเด็นสำคัญที่นำมาอภิปรายผล ดังนี้

1. **ปัญหาการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกิน** จากการสำรวจสภาพการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกินของเกษตรกรในท้องที่อำเภอพรรณานิคม อำเภอกุดบาก อำเภอภูพาน และอำเภออากาศอำนวย ของจังหวัดสกลนคร พบว่าเกษตรกรพบปัญหา ดังนี้

1) ปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ราษฎรใช้ทำกิน และได้ทำโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ยังไม่มีการมสิทธิ์ ในที่ดินอย่างสมบูรณ์

2) ปัญหาด้านกรรมสิทธิ์ ในที่ดินราษฎรออาศัยทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าเตรียมการสงวน ซึ่งเป็นการเข้าอยู่อาศัย

ที่ผิดกฎหมาย

3) ปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ราษฎรได้นุกรุกเข้ามาทำกินในที่สาธารณะประโยชน์ต่างๆ ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่เกษตรกรจะไม่มีเอกสารสิทธิ์ เมื่อหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) เข้าดำเนินการก็มักจะประสบปัญหาในพื้นที่ดังกล่าว

1.2 ปัญหาที่ดินถูกทอดทิ้ง ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ถูกใช้ประโยชน์ หรือใช้ไม่ถูกประเภท ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และปัญหาที่เกษตรกรผู้ไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์ ตลอดจนที่สาธารณะประโยชน์ที่เกษตรกรใช้ร่วมกัน ในส่วนที่เป็นพื้นที่ที่ราษฎรเข้าไปทำกินเป็นที่ยู้อาศัยมานาน และยอมรับสิทธิซึ่งกันและกัน ไม่มีการพิพาทระหว่างที่ครอบครองทำประโยชน์ด้วยกัน ให้เพิกถอนที่สาธารณะประโยชน์แปลงนั้นแล้วให้ใช้หลักเกณฑ์ระเบียบ ประมวลกฎหมายที่ดิน สอบสวนสิทธิ และออกเอกสารสิทธิ์ให้ราษฎร ที่ครอบครองที่ทำกินในพื้นที่แปลงนั้นได้

1.3 ปัญหาที่เกิดจากนโยบายที่ดิน ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ดินทำกินเพิ่มขึ้นดังเช่น ที่ดินทำกินที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม ได้ใช้ไปจนหมดสิ้น มีการขยายพื้นที่ทำกินอย่างรวดเร็ว พื้นที่ที่เหนือมืออยู่เฉพาะพื้นที่ป่าไม้ มีการบุกรุกทำลายป่า เกิดความเสื่อมโทรมของดินที่ใช้ในการผลิตและการจัดการที่ผิดวิธี

1.4 ปัญหาเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน จากศึกษาใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดสกลนคร ได้พบปัญหาของเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินซึ่งแยกออกได้ 4 กลุ่ม คือ

1.4.1 เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นในแง่ของกฎหมาย เช่น เกษตรกรบุกรุกใช้ประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐ

หรือบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

1.4.2 เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอต้องเช่าที่ดินเพิ่มเติมขึ้นบางส่วน เพื่อยกระดับรายได้ให้สูงขึ้น

1.4.3 เกษตรกรที่ต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งหมดโดยไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเลย

1.4.4 เกษตรกรกลุ่มที่ไร้ที่ดินทำกิน มีอาชีพรับจ้างทำงานทั้งในการเกษตรและนอกภาคเกษตร

2. **ความคิดเห็นของเกษตรกรเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกิน** พบว่า บทบาทขององค์การภาครัฐ/หน่วยงานภาครัฐ มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินอยู่ในระดับปานกลาง เป็นอันดับหนึ่งบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน/องค์กรเอกชน มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินอยู่ในระดับน้อยเป็นอันดับสอง บทบาทของขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต.) มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินอยู่ในระดับน้อยเป็นอันดับสาม และบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่น มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินอยู่ในระดับน้อยเป็นอันดับสี่

ข้อเสนอแนะ

นโยบายรัฐกับปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร จากการศึกษาค้นคว้าตลอดมาผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ที่ดินที่ สปก. ประกาศพระราชกฤษฎีกาเป็นเขต สปก. เห็นสมควรพิจารณาดำเนินการดังนี้

1.1 ที่ดินที่ สปก. ประกาศพระราชกฤษฎีกาครอบคลุมทั้งอำเภอทั่วประเทศ 248 อำเภอ ไม่เป็นป่าสงวนมาก่อน ให้ สปก. ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาและให้กรมที่ดินดำเนินการออกโฉนด หรือ น.ศ. 3 ตามพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน

พระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดิน ปี พ.ศ. 2497 กฎกระทรวงระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

1.2 ที่ดินที่ สปก. ได้รับมอบจากกรมป่าไม้ ที่ประกาศครอบคลุมที่อยู่อาศัย ชุมชน หมู่บ้าน ตำบล ที่มีสาธารณูปโภคของรัฐ ให้ สปก. กั้นออกนอกเขต สปก. แล้วเสนอให้รัฐมนตรี ออกกฎกระทรวงถอนสภาพพื้นที่ป่าสงวนให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ทำให้ที่ดินชุมชนหรือหมู่บ้านนั้น ถือเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามกฎหมายที่ดิน ที่ พ.ศ.2497 ออกสิทธิในที่ดินที่อยู่อาศัยให้ราษฎร

1.3 เห็นสมควรทบทวนแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เกิดสิทธิครอบครอง และให้ราษฎรสามารถเลือกประกอบอาชีพได้นอกจากเกษตรกรรม

2. ที่สาธารณะประโยชน์ที่ราษฎรใช้ร่วมกัน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแลสภาพที่ดินดังกล่าวมี 3 ลักษณะ คือ

2.1 เป็นพื้นที่ที่ราษฎรใช้ร่วมกันไม่มีการบุกรุกสมควรสงวนไว้ให้ราษฎรใช้ร่วมกัน

2.2 เป็นพื้นที่ราษฎรบุกรุก และมีการพิพาทกันให้ทางราชการใช้กฎหมายบังคับออกจากพื้นที่สาธารณะประโยชน์แปลงนั้น

2.3 ที่สารประโยชน์ที่ราษฎรใช้ร่วมกัน ในส่วนที่เป็นพื้นที่ที่ราษฎรเข้าไปทำกินเป็นที่อยู่อาศัยมานานและยอมรับสิทธิซึ่งกันและกัน ไม่มีการพิพาทระหว่างที่ครอบครองทำประโยชน์ด้วยกันให้เพิกถอนที่สาธารณะประโยชน์แปลงนั้นแล้วให้ใช้หลักเกณฑ์ ระเบียบ ประมวล กฎหมายที่ดิน สอดส่องสิทธิและออกเอกสารสิทธิให้ราษฎรที่ครอบครองทำกินในพื้นที่นั้นได้

3. ที่ราชพัสดุ ที่ทหารส่วนใหญ่เป็นพื้นที่

แปลงใหญ่ ทางทหารเป็นผู้ใช้ประโยชน์ดูแล แต่สภาพปัจจุบันราษฎรได้เข้าไปครอบครองทำกิน และตั้งบ้านเรือนอยู่เป็นเวลานาน มีการพิพาทกันมาตลอดเวลาและมีการร้องเรียนมายังสภาผู้แทนราษฎรมาก สมควรเร่งรัดแก้ไขปัญหาความล่าช้าทั้งในส่วนจังหวัดและส่วนกลางโดยดำเนินการตรวจสอบ พิสูจน์ตามระเบียบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) เพื่อให้ราษฎรได้รับสิทธิประโยชน์อันมีพึงได้ต่อไป

4. ป่าสงวน ที่อุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอนุรักษ์คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าสมควรพิจารณาโดยเฉพาะพื้นที่แต่ละภาค ความเป็นอยู่หนาแน่นและพิสูจน์สิทธิโดยใช้หลักการจะเป็น สด.1 ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือหลักฐานการเข้าครอบครองอยู่ก่อนหลัง ก็ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิที่ดินให้ หรือให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอนุญาตอนุญาตให้ทำกินตามแบบ สปก. หรือบางพื้นที่ราษฎรครอบครองเป็นหมู่บ้านและทำเป็นไร่ เป็นสวนมาก่อน การมีประกาศพระราชกฤษฎีกา เป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับหมู่บ้านราษฎรและที่ทำกินอยู่กิน สมควรให้มีการทบทวนแนวเขตอุทยานแห่งชาติใหม่ โดยการตั้งคณะกรรมการร่วม ระดับอำเภอป่าไม้ ท้องถิ่น (อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำหมู่บ้าน) ร่วมกันพิจารณาทบทวนเขตอุทยานใหม่ แล้วสอบสวนสิทธิราษฎรตามหลักเพื่อพิจารณาหาทางออกเอกสารสิทธิที่ดินให้ต่อไป

5. ควรตรากฎหมายตั้งทบวงที่ดินขึ้นใหม่ ซึ่งร่วมหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่ดิน ทั้งระบบไว้ที่หน่วยงานเดียวกัน ทั้งระบบไว้ที่หน่วยงานเดียวกัน ที่มีอำนาจสูงสุดในการแก้ไขปัญหาของราษฎร

บรรณานุกรม

กรมที่ดิน, กองจัดที่ดิน, คณะกรรมการจัดที่ดิน
แห่งชาติ. (2544). **นโยบายที่ดิน ฉบับแก้ไข
ปรับปรุงตามมติคณะกรรมการจัดที่ดิน
แห่งชาติ ครั้งที่ 2/2545**. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรมป่าไม้. (2544).
**การประเมินการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์
ที่ดินป่าไม้ในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง
ไชยา ภาวะบุตร. (2549). **ข้อเสนอเชิงนโยบาย
เพื่อพัฒนาการจัดการศึกษา**. วิทยานิพนธ์
ปริญญาดุุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏ
สกลนคร.

_____. (2555). **หลักทฤษฎีและการปฏิบัติการ
บริหารการศึกษา**. พิมพ์ครั้งที่ 2. มหาวิทยาลัย
ราชภัฏสกลนคร.

ถวิล เกสรราช. (2512). **ประวัติผู้ไทย**. กรุงเทพฯ :
กรุงเทพสยามการพิมพ์.

ทศพล สมพงษ์. (2541). **การปฏิรูปที่ดินกับ
การพัฒนาชุมชน**. สกลนคร : สถาบันราชภัฏ
สกลนคร, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์,
ภาควิชาสังคมวิทยา. ทองโรจน์ อ่อนจันทร์.
(2530). **เศรษฐศาสตร์เกษตร** (พิมพ์ครั้งที่ 3).
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

ทินพันธุ์ นาคะนะ. (2525). **รัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ :
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

ธวัช มกรพงศ์. (2537). **ยุทธศาสตร์การพัฒนา
ชนบทไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนา
พานิช.

ประเสริฐ แยมกลิ่นฟุ้ง, สัญญา สัญญาวิวัฒน์,
ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, วิวัฒน์ โชตเลอศักดิ์
และโกวิท แยมโธ. (2529). **สังคมชนบทไทย**.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พวงรัตน์ ทวีรัตน์. (2540). **วิธีการวิจัยทาง
พฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์**
(พิมพ์ครั้งที่ 7 ฉบับปรับปรุงใหม่). กรุงเทพฯ :
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร,
สำนักทดสอบทางการศึกษาและจิตวิทยา.

ไพศาล หวังพานิช. (2526). **การวัดผลการศึกษา**.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ. (2538). **เทคนิค
การวิจัยทางการศึกษา** (พิมพ์ครั้งที่ 5).
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ประสานมิตร, คณะศึกษาศาสตร์, ภาควิชาการ
วัดผลและวิจัยการศึกษา.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. (2531). **การพัฒนา
ชนบทไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์, อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์,
อรพรวณ ณ บางช้าง, จรินทร์ เทศวานิช,
ศุภลักษณ์ วินิจญวณ, อุทิศ ชาวเอียร และ
คนอื่นๆ. (2542). **โครงการศึกษาการถือครอง
และใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการทาง
เศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อใช้
ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการทาง
เศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อใช้ประโยชน์
จากที่ดินที่เกิดประโยชน์สูงสุด**: รายงานวิจัย
ฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : สถาบันที่ดิน.

วรเดช จันทรศร. (2544). **การนำนโยบายไปปฏิบัติ**.
พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : หจก. สหยาบสื่อ
และการพิมพ์

สมพันธ์ เตชะอุณ. (2535). **สัมฤทธิ์ผลของโครงการ
จัดการที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้
ในป่าเสื่อมโทรม ภาคตะวันออกเฉียง
เหนือ**. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนา
บริหารศาสตร์, คณะพัฒนาสังคม.

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน.
(2547ก). ขั้นตอนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน.
กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

_____. (2547ข). **คู่มือการปฏิบัติงานกระบวนการ
เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
การแก้ไขปัญหาและระงับข้อพิพาท
นอกศาล** (C'learing House). กรุงเทพฯ :
ผู้แต่ง.

_____. (2548). เกี่ยวกับ สปท. : **นโยบายและกรอบ
ทิศทาง**. ค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2549, จาก
[http://www.plangsinsap.or.th/format3/obi.
php](http://www.plangsinsap.or.th/format3/obi.php)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักงานสถิติจังหวัด
สกลนคร. (2547). **การจัดทำข้อมูลสถิติ
เพื่อการพัฒนา อบต. พ.ศ. 2547 เรื่อง
ความเดือดร้อนของราษฎร และ
ความต้องการให้รัฐบาลช่วยเหลือ
จังหวัดสกลนคร**. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

สุชาติ ธาดาธำรงเวช. (2533). **เอกสารวิจัย
ส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ
เรื่องโครงสร้างและระบบเศรษฐกิจไทย
ในอนาคต**. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกัน
ราชอาณาจักร.

อมร รักษาสัตว์. (2522). **สถาบันและกระบวนการ
พัฒนานโยบายในประเทศไทย .
พัฒนบริหารศาสตร์**. 15(1), 18-75.

อาทิตย์ อุไรรัตน์. (2548). **ข้าราชการ**. กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต.

Allison, G.T.(1971). **Essence of decision :
Explaining the Cuban missile crisis**.
Glenview, IL : Scott, Foresman.

Considine, M. (2005). **Making public policy :
Institution, actors, strategies**. Cambridge,
MA : Policy Press.

Eyestore, R. (1971). **The threads of public policy
: A study in policy Leadership Indianapolis**,
IN : Bobbs-Merrill.

Frohock, F.M. (1983). **Abortion : A case study
in law and morals**. Westport, CT :
Greenwood Press.

Greenwood, W.T. (1965). **Management and
Organization Behavior Theories**. New york
: South-Western Publishing Co.

Hill, M.J. (1997). **The policy process in the
modern state** (3rd ed.). London : Prentice
Hall/Harvester Wheatsheaf.

Hogwood, B.W., & Gunn, L.A. (1984). **Policy
analysis for the real world world**. New York
: Oxford University Press.

Jones, Charles O. (1984). **Introduction to the
Study of Public Policy**. 3rd ed. California :
Wadsworth.

Lasswell, H.D., & Kaphan, A (1950). **Power
nad society : A framework for Political
inquiry**. New Haven, CT : Yale University
Press.

Lineberry, R.L., & Sharkansky, I. (1971). **Urban politics and public policy** New York
: Harper & Row.

March.G.J., & Olsen, J.P. (1995). **Democratic
Governance**. New York : Free Press.

Pressman, J.L. & Wildavsky, A (1973).

Implementation : How great expectations in Washington are dashed in Oaklan : or, why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on foundation of ruined hopes. **Berkeley,** CA : University of California Press.

Rose, R., & Shiratori, R. (Ed.). (1986). **The welfare state east and west.** New York : Oxford University Press.