



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ความก้าวหน้าในการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเกษตรกรและ
ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน อย่างยั่งยืน

จัดทำโดย นายคมกฤษ แป้นโพธิ์กลาง
รหัส 9730

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 97
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2566
ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง ความก้าวหน้าในการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเกษตรกรและชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน
อย่างยั่งยืน

จัดทำโดย นายคมกฤษ แป้นโพธิ์กลาง
รหัส 9730

หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 97
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2566

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม ของสำนักงาน ก.พ.

ลงชื่อ.....

(นายเชตศักดิ์ สันติวรุฒิ)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(นางปัทมา เจริญวิเศษกุล)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(นายอารักษ์ พรหมณี)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 โดยมีภารกิจหลักคือการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และสถาบันเกษตรกรได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน การพัฒนาเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร รวมถึงการสนับสนุนเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นป่าเสื่อมโทรมไม่สามารถฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพป่าได้แล้ว ดังนั้น ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบจึงไม่ใช่ที่ดินเปล่าแต่มีบุคคลที่ถือครองที่ดินที่จับจองเข้าทำประโยชน์ปลูกสร้างบ้านเรือน หรือมีการรวมตัวกันเป็นหมู่บ้าน ชุมชน รวมทั้งมีวัด โรงเรียน ร้านค้า หรือส่วนราชการที่เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตลอดทั้งมีทรัพยากรธรรมชาติที่ติดมากับที่ดินด้วย แต่ก็ไม่สามารถปรับเปลี่ยนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกภาคการเกษตรได้ เป็นเหตุให้มีการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ถูกต้องตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน จึงนำไปสู่การหาแนวแนวแก้ปัญหาการนำที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับการประกอบเกษตรไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกภาคการเกษตร เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดิน ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่โดยมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 เรื่องการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและสาธารณะของประเทศ และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ว่า หากเป็นโครงการของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ได้แก่ โครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ และกิจการตามโครงการดังกล่าวต้องเป็นกิจการหรือโครงการที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ

การแก้ไขปัญหาและการวิเคราะห์ ส.ป.ก. เห็นว่า ต้องมีการดำเนินการจัดการบริหารพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ๆ ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในการส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวและการค้าขายแดนเป็นโครงการที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันการสร้างควมหลากหลายด้านการท่องเที่ยว ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2566-2570 หมายความว่า 2 ไทยเป็นจุดหมายของการท่องเที่ยวที่เน้นคุณภาพและความยั่งยืน และยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินรัฐ

ดังนั้น การแก้ปัญหาการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกภาคการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวได้มาแก้ปัญหาเชิงนโยบายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร โดยการจำแนกที่ดินที่ไม่เหมาะสมเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจในการพัฒนาประเทศต่อไป จึงกำหนดแนวทางดำเนินงานเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะสั้น : ช่วง 6 เดือน ในช่วงแรกซึ่งเป็นระยะเร่งด่วน องค์กรต้องกำหนดนโยบายและจัดทำแผนงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ กำหนดส่วนงานที่รับผิดชอบ วางกรอบการทำงาน ระยะเวลาการดำเนินงาน และ

งบประมาณ ตลอดจนทั้งวางหลักเกณฑ์แนวทางในการจำแนกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามความเหมาะสม โดยมีเครื่องมือที่สามารถแสดงผลการตรวจวิเคราะห์และยืนยันข้อมูลได้ เช่น Agri-Map Online ซึ่งเป็นเครื่องมือแสดงผลข้อมูลเชิงภูมิสารสนเทศพร้อมระบบแนะนำผลการปรับเปลี่ยน ข้อมูลคุณภาพของชั้นดินความอุดมสมบูรณ์ของแร่ธาตุในดิน กิจกรรมการผลิตด้วยพืชทดแทนในรูปแบบเว็บแผนที่แบบออนไลน์ เป็นต้น และกำหนดมาตรการการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมสำหรับพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมอย่างเคร่งครัด มีมาตรการควบคุมและการติดตามการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง โดยผ่านกลไกการควบคุมจาก คปจ. เพื่อเป็นการกลั่นกรองการใช้ประโยชน์ในที่ดินระดับพื้นที่

ระยะกลาง : ช่วง 6-12 เดือน สู่การปฏิบัติ โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายและให้ส่วนงานที่รับผิดชอบประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้ต่อภาคส่วนของรัฐและเอกชนในระดับจังหวัด อำเภอและท้องถิ่น กำหนดแผนงานลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลในด้านเศรษฐกิจ สังคมและความเป็นอยู่ของเกษตรกรในพื้นที่ ตรวจสอบสภาพที่ดินและการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ เพื่อจำแนกที่ดินตามความเหมาะสมที่จะนำมาดำเนินการ โดยใช้ Agri-Map Online เป็นเครื่องมือช่วยในการตรวจสอบและวิเคราะห์ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นของชุมชนท้องถิ่น อำเภอและความเห็นของ คปจ. ที่มีความเห็นต่อปัญหาและผลกระทบที่อาจจะเกิดจากการดำเนินงานควบคู่ไปกับการขับเคลื่อนการสร้างเครือข่ายอาสาสมัครปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (อสปก.) ในพื้นที่ ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมนำเสนอขอความเห็นชอบให้ดำเนินโครงการจาก คปจ. ให้ คปก. เพื่อเป็นการกลั่นกรองการใช้ประโยชน์ให้ละเอียดรอบคอบก่อนเสนอผู้บริหารระดับกรมและกระทรวง พิจารณาก่อนส่งเรื่องให้คณะกรรมการในระดับนโยบายพิจารณาต่อไป

ระยะยาว : ช่วง 1-2 ปี เป็นช่วงของการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นการรวบรวมปัญหาอุปสรรคและผลการดำเนินการที่นำเสนอผ่านความเห็นชอบให้ดำเนินโครงการจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่เป็นการกลั่นกรองการนำที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นในระดับพื้นที่มาแล้ว จัดทำโครงการเสนอผู้บริหารระดับสูงเพื่อพิจารณาในการนำเสนอโครงการต่อ คทช. และคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ท.ท.ช.) เพื่อเสนอเรื่องต่อไปยังคณะรัฐมนตรี ให้มีมติให้ดำเนินการตามโครงการเพื่อเป็นนโยบายขับเคลื่อนการบริหารจัดการพื้นที่ให้ตรงกับข้อเท็จจริงและตรงต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพของการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ไม่เหมาะสมในการเกษตรให้เกิดประโยชน์นอกภาคการเกษตรสูงสุดต่อประเทศต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) เรื่อง “ความก้าวหน้าในการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเกษตรกรและชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน อย่างยั่งยืน” ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร นักบริหารระดับสูง ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 97 วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ประจำปี 2566 การจัดทำรายงานการศึกษานี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีด้วยความอนุเคราะห์ช่วยเหลือให้คำปรึกษา คำแนะนำ แก้ไขและติดตามความก้าวหน้าในการจัดทำรายงานจากอาจารย์ที่ปรึกษา นายเชิดศักดิ์ สันติวรวัธินางปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล และนายอาร์กซ์ พรหมณี อย่างใกล้ชิดตั้งแต่เริ่มต้นจนแล้วเสร็จตามกำหนด ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูง

ผู้ศึกษาขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ผู้มีส่วนสนับสนุนทุกท่านและเพื่อนร่วม นบส. 1 รุ่นที่ 97 ทุกท่าน ที่ช่วยสนับสนุนช่วยเหลือแนะนำในการรวบรวมข้อมูลในการจัดทำรายงานฉบับนี้ นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ ท่านเลขาธิการ ส.ป.ก. (ดร.วิณะโรจน์ ทรัพย์ส่งสุข) และผู้บริหารของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ที่ได้พิจารณาให้โอกาสผู้ศึกษาได้รับการศึกษาในหลักสูตรนี้

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์การ ส.ป.ก. และหากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้เพียงผู้เดียวและหากผลการศึกษาในครั้งนี้เป็นประโยชน์ผู้ศึกษาขออุทิศให้กับผู้มีพระคุณทุกท่าน

คมกฤษ แป้นโพธิ์กลาง

30 พฤษภาคม 2566

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ฅ
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ	ญ
1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	1
1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	1
1.2 ตำแหน่งรองอธิบดีที่เป็นเป้าหมาย	8
1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	11
2. ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ	12
2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา	12
2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย	19
2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ	29
3. แผนพัฒนาตนเอง	31
3.1 การวิเคราะห์ตนเอง	31
3.2 การวางแผนพัฒนาตนเอง	33
3.3 ผลการพัฒนาตนเอง	34
บรรณานุกรม	36
ภาคผนวก	38
ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	70

สารบัญตาราง

หน้าที่

ตารางที่ 1	การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์การ SWOT Analysis	24
ตารางที่ 2	การกำหนดกลยุทธ์ขององค์การด้วยการวิเคราะห์ TOWS Matrix	25
ตารางที่ 3	ตารางผลการประเมินทักษะโดยรวม	32

สารบัญภาพ

		หน้าที่
ภาพที่ 1	แผนที่แสดงแนวเส้นโครงการก่อสร้างทางรถไฟสายบ้านไผ่-มหาสารคาม -ร้อยเอ็ด-มุกดาหาร-นครพนม	13
ภาพที่ 2	แผนที่แสดงเขตที่ดินชุมชน ในพื้นที่จังหวัดอุกเก็ด	13
ภาพที่ 3	แผนที่แสดงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบริเวณเกาะพยาม	14
ภาพที่ 4	แผนที่แสดงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบริเวณด้านสิงขร	14
ภาพที่ 5	แผนที่แสดงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบริเวณด้านสะเดา	15

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

ส.ป.ก.	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ส.ป.ก.จังหวัด	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
คปจ.	คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
คทช.	คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ
ท.ท.ช.	คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ
คสช.	คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
อสปก.	อาสาสมัครปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

2. ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา

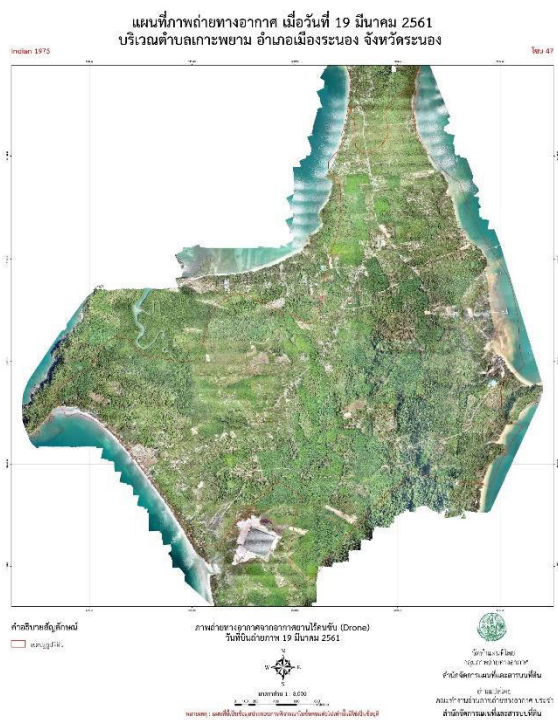
ประเด็นการศึกษา : ความก้าวหน้าในการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเกษตรกรและชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน อย่างยั่งยืน

2.1.1 สภาพปัญหา ความท้าทายที่เลือกศึกษา

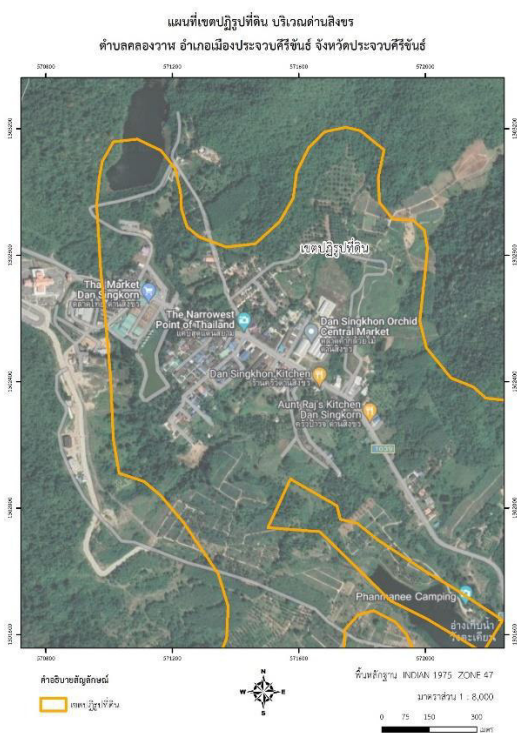
การบริหารจัดการกำหนดเขตที่ดินของรัฐ เป็นปัญหาของหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในพื้นที่ของตนเอง ที่ยังไม่สามารถจำแนกประเภทที่ดินให้มีประสิทธิภาพไม่มีความชัดเจนของฐานข้อมูลผู้ใช้ประโยชน์และผู้ครอบครอง ทั้งพื้นที่เขตป่าไม้และที่ดินของรัฐต่าง ๆ แต่ละประเภทที่ยังไม่ถูกต้อง เช่น ข้อมูลสถิติพื้นที่ป่าไม้ของกรมป่าไม้ ปี พ.ศ. 2564 พบว่าพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย มีจำนวนประมาณ 102.21 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 31.59 ของพื้นที่ประเทศ พื้นที่เกษตรกรรมรวมทั้งประเทศ มีเนื้อที่ประมาณ 149.3 ล้านไร่ ข้อมูลสำรวจและการจัดทำแผนการใช้ที่ดินพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างของกรมพัฒนาที่ดิน พบว่าปี พ.ศ. 2560-2561 มีพื้นที่รวมประมาณ 18,744,000 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 8.84 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง เช่น พื้นที่อุตสาหกรรมเป็นนิคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ พื้นที่ก่อสร้างกิจการของรัฐ ส.ป.ก. ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดย ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดิน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว ส.ป.ก. ก็จะนำที่ดินเหล่านั้นมาเพื่อจัดให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐนั้น ส.ป.ก. ได้รับมอบมาจากกรมป่าไม้เนื้อที่ประมาณ 40 ล้านไร่ ได้ดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกรไปแล้วทั้งประเทศรวมทั้งสิ้น จำนวน 2,967,840 ราย 3,801,617 แปลง 36,451,745 ไร่ ในเขตปฏิรูปที่ดิน 72 จังหวัดทั่วประเทศ

ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นป่าเสื่อมโทรมไม่สามารถฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพป่าได้แล้ว ดังนั้น ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบจึงไม่ใช่ที่ดินเปล่าแต่มีบุคคลที่ถือครองที่ดินที่จับจองเข้าทำประโยชน์ปลูกสร้างบ้านเรือนหรือมีการรวมตัวกันเป็นหมู่บ้าน ชุมชน รวมทั้งมีวัด โรงเรียน ร้านค้า หรือส่วนราชการที่เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตลอดทั้งมีทรัพยากรธรรมชาติที่ติดมากับที่ดินด้วย ทำให้บางพื้นที่ของ ส.ป.ก. ที่ได้รับมอบมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินบางส่วนไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม แต่ก็ไม่สามารถปรับเปลี่ยนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกภาคการเกษตรได้เป็นเหตุให้มีการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจึงไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่าเต็มตามศักยภาพของพื้นที่ และไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม เศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของชุมชนให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันมีการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษ (EEC) และโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญเส้นทางก่อสร้างรถไฟทางคู่ เหนือชัย-เชียงใหม่-เชียงใหม่ โครงการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่บ้านไผ่-มหาสารคาม-ร้อยเอ็ด-มุกดาหาร-นครพนม ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรศึกษาแนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

ภาพที่ 3 แผนที่แสดงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
บริเวณเกาะพยาม



ภาพที่ 4 แผนที่แสดงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
บริเวณด้านสิงขร



ที่มา : สำนักงานจัดการแผนที่และสารบบที่ดิน ส.ป.ก., 2566

จากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ได้นำพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ในภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว มีการปลูกสร้างโรงแรมที่พัก รีสอร์ทในเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่จังหวัดภูเก็ต จำนวน 280 แห่ง เห็นได้ว่าการบุกรุกเข้าใช้พื้นที่เพื่อปรับเปลี่ยนพื้นที่ในการทำเกษตรกรรมมาทำสถานที่ให้บริการนักท่องเที่ยว และพบว่าบนพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่เหมาะต่อการปลูกพืชมีปัญหาคาราคาเข่งน้ำ ทำให้ไม่สามารถปลูกพืชได้ ผลผลิตที่ได้ก็ยังคงไม่มากพอที่ใช้เลี้ยงชีพตลอดทั้งปี ชาวบ้านจึงนำพื้นที่ของตนบางส่วนที่ไม่เหมาะแก่การเกษตรนำมาปรับเปลี่ยนเป็นที่พักในลักษณะรีสอร์ท เพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยวที่ส่วนใหญ่จะเป็นชาวต่างชาติได้จองที่พักไว้ล่วงหน้าโดยจะเข้าพักครั้งหนึ่งนานถึง 2-3 เดือน ซึ่งทำให้มีรายได้จากการให้บริการห้องพักแก่นักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากและมีรายได้เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพในครอบครัวรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการส่งลูกหลานของตนเข้าศึกษาในสถานศึกษาระดับมหาวิทยาลัย แม้ชาวบ้านจะทราบดีว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 หรือเป็นการยึดถือครอบครองหรือกระทำการใด ๆ ในที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นความผิดฐานบุกรุกที่ดินของรัฐ มีโทษทางอาญาตามมาตรา 108 หรือ 108 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (แล้วแต่กรณี) แต่ก็เพื่อความอยู่รอดของชาวบ้านจึงต้องกระทำเช่นนั้น

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. แม้จะมีอำนาจจัดที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ โดยผู้ได้รับการจัดที่ดินจะเป็นเกษตรกรหรือไม่ก็ได้ โดยจัดให้เช่าและต้องเป็นกิจการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ปี 2533 และปี 2543 ซึ่งเป็นกิจการ ดังนี้

1) กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน หมายถึง

- กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง (เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร)
- กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิต
- กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับ ส.ป.ก. ในการผลิต-จำหน่ายผลผลิต
- กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต

การจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

- กิจการที่เป็นการบริการ หรือ เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจ และสังคม ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่ คปก. กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนั้น โดยเฉพาะ

2) กิจการอื่นที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน หมายถึง กิจการแปรรูปผลผลิตเกษตรกรรม (ซึ่งใช้ผลผลิตการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก)

เห็นได้ว่าแม้จะมีกฎหมายให้นำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ แต่ก็ยังเป็นกิจการที่ไม่สามารถนำมาดำเนินการเกี่ยวกับที่พักในลักษณะโรงแรมที่พัก หรือแม้จะมีกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2560 และมีการปรับปรุงกฎระเบียบให้สอดคล้องกับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 31/2560 เรื่องขอใช้ที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สืบ ณ วันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2560 สำหรับกรณีการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ รวมถึงได้มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขอและพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2560 โดยที่ผ่านมา คปก. ได้ให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 31/2560 ประกอบกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งโลจิสติกส์ โครงการโครงการพลังงาน รวมถึงกิจการโดยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และยังมีผู้ประกอบการโครงการที่ได้ยื่นคำขอรับความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

จึงสรุปได้ว่าตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เกษตรกรหรือบุคคลใดจะนำที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกภาคการเกษตรไม่ได้ ทำให้เกษตรกรไม่สามารถทำการเกษตรได้ ผลผลิตที่ได้ไม่สามารถสร้างรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว จำเป็นต้องหารายได้นอกภาคการเกษตร ซึ่งสามารถสร้างรายได้ที่มากกว่าการทำการเกษตร ประกอบกับสภาวะสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปจากการมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก จึงทำให้เห็นช่องทางในการสร้างรายได้ด้วยการนำไปสร้างรีสอร์ท หรืออาจทำผิตระเบี่ยด้วยการขายที่ดินให้แก่ผู้อื่นนำไปสร้างโรงแรมที่พักหรือรีสอร์ท ซึ่งหากปล่อยเป็นเช่นนี้ต่อไปโดยไม่มีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว การกระทำผิดก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการจัดเก็บรายได้นำเงินเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากกิจการนอกภาคการเกษตรดังกล่าว

2.1.2.2 แนวโน้มของปัญหาในอนาคตและผลกระทบ

เมื่อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการการทำเกษตรกรรม ไม่สามารถปรับเปลี่ยนไปใช้ประโยชน์ตามสภาพของพื้นที่ หรือตามสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของเศรษฐกิจ และสังคม เกี่ยวกับการของการท่องเที่ยวได้ ปัญหาที่ตามมาคือ ส.ป.ก. ก็ต้องดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมาย เพื่อบังคับใช้กับผู้ที่ทำผิด หากเป็นกรณีเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ส.ป.ก.จังหวัด จะเตือนให้เกษตรกรปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากยังคงเพิกเฉยไม่ดำเนินการ ส.ป.ก.จังหวัด จะเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด พิจารณาสั่งให้เกษตรกรสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและต้องออกจากที่ดิน หากเป็นกรณีที่บุคคลอื่นนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์โดยการยึดถือครอบครองหรือกระทำการใด ๆ ในที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็จะถูก ส.ป.ก.จังหวัด ฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีความผิดฐานบุกรุกที่ดินของรัฐ มีโทษทางอาญา ตามมาตรา 108 หรือ 108 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งทั้งสองกรณีดังกล่าวนอกจากผู้กระทำความผิดต้องออกจากที่ดินแล้วต้องทำให้ที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิมนั้นก็หมายความว่าต้องมีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินเพื่อใช้ที่ดินในการทำเกษตรกรรม ซึ่งขัดต่อสภาพข้อเท็จจริงของพื้นที่ที่แม้จะรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปก็ไม่สามารถทำเกษตรกรรมได้ ประกอบทั้งผู้ประกอบการที่ถูกดำเนินคดีต้องหยุดกิจการและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินหากพิจารณาถึงความคุ้มค่ากับประโยชน์ที่ได้รับแล้วผู้ศึกษาเห็นว่าไม่คุ้มค่าและอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการท่องเที่ยวที่มีมูลค่าสูง และหากไม่การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ส.ป.ก.จังหวัด ก็ต้องฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดซึ่งมีจำนวนมาก เสียทั้งงบประมาณที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีและกว่าคดีจะถึงที่สุดต้องใช้เวลานาน และเมื่อคดีถึงที่สุดก็ต้องบังคับคดีให้จำเลยออกจากที่ดินและรื้อสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดิน หากไม่รื้อ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นโจทก์ก็ต้องตั้งงบประมาณในการรื้อถอนแล้วจึงไปไล่เบี้ยเอาจากจำเลยในคดี ซึ่งถึงเวลานั้นจำเลยอาจไม่มีทรัพย์สินให้บังคับคดีการก็จะตกอยู่กับรัฐที่ต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากหากใช้มาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้แต่เพียงอย่างเดียว ทั้งการดำเนินการตามมาตรการกฎหมายอาจกระทบต่อการท่องเที่ยวที่เป็นรายได้หลักที่จะกลับคืนสู่การพัฒนาประเทศต่อไป

2.1.3 ความจำเป็นในการดำเนินการแก้ไข

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม หากไม่สามารถปรับเปลี่ยนไปใช้ประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวหรือด้านอุตสาหกรรมเกษตร รัฐก็ต้องเสียงบประมาณดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่นำทรัพยากรที่ดินของรัฐมาใช้ประโยชน์นอกภาคการเกษตร โดยไม่คำนึงถึงศักยภาพความเหมาะสมของที่ดินให้สอดคล้องกับบริบทเช่นเดียวกับพื้นที่จังหวัดระนอง เกาะพยาม เกาะภูเก็ต และพื้นที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา พื้นที่ชุมชนอื่น ๆ เช่น เขตพื้นที่ EEC พื้นที่แนวก่อสร้างเส้นทางรถไฟ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหากไม่มีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่หากจะใช้มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเดียวแล้วจะส่งผลกระทบเป็นวงกว้างไม่ว่ารัฐหรือเอกชนจะต้องได้รับความเสียหายในด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย

2.2.1 หลักการ แนวคิด หรือแนวทางในการจัดทำข้อเสนอ

สำหรับ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่เข้ามาเพื่อปฏิรูปที่ดินที่ได้รับมอบจากกรมป่าไม้เพื่อนำมาจัดสรรให้กับเกษตรกรที่ด้อยโอกาส นอกจากนั้นที่ดิน ส.ป.ก. ยังเปรียบเสมือนพื้นที่กันชนระหว่างป่ากับชุมชน แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานยากที่จะตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรหรือประชาชนได้ทั้งหมด จึงปรากฏปัญหาดังกล่าวมาในข้างต้น ทั้งนี้ จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนแนวทางปฏิรูปที่ดินที่มุ่งเน้นคือการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่มีนโยบายหรือแนวทางที่จะนำที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์นอกภาคการเกษตรให้ตรงกับความต้องการของพื้นที่ ทั้งนี้ เมื่อนำสภาพปัญหาของที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินมาเชื่อมโยงกับข้อเท็จจริงของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งการใช้ประโยชน์ เป้าหมาย และความเหมาะสมในการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ที่คุ้มค่าและเหมาะสม จึงจำเป็นที่จะต้องแก้ปัญหาดังกล่าวในเชิงนโยบายและการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ ที่มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ต่อไป

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี : ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน

เมื่อพิจารณาจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี : ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันแล้วพบว่า ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ โดยมีมิติที่สำคัญประการหนึ่งคือ การนำจุดเด่นทางทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลายมาประยุกต์เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมโลกสมัยใหม่ การปรับสภาพแวดล้อม ให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการอนาคตและการสร้างคุณค่าใหม่ ในอนาคตด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการควบคู่ไปกับการยกระดับรายได้และการกินดีอยู่ดี รวมถึงการเพิ่มขึ้นของคนชั้นกลางและลดความเหลื่อมล้ำของคนในประเทศ ประกอบทั้งยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังคงมีประเด็นการสร้างควมหลากหลายด้านการท่องเที่ยว โดยการรักษาการเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของการท่องเที่ยวระดับโลกที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวทุกระดับ และเพิ่มสัดส่วนของนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพสูง ประกอบด้วย (1) ท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และวัฒนธรรม (2) ท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ (3) ท่องเที่ยวเชิงสุขภาพความงามและแพทย์แผนไทย (4) ท่องเที่ยวสำราญทางน้ำ และ (5) ท่องเที่ยวเชื่อมโยงภูมิภาค แสดงให้เห็นได้ว่ารัฐบาลก็ให้ความสำคัญในเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 5 การท่องเที่ยว ซึ่งประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของการท่องเที่ยวในฐานะกลไกหลักในการช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยในปี 2560 การท่องเที่ยวของไทยสามารถสร้างรายได้กว่า 2.75 ล้านล้านบาท และมีขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว (Travel & Tourism Competitiveness Index) อยู่ในอันดับที่ 34 จาก 136 ประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ผ่านมาของไทยสามารถเพิ่มขีดความสามารถของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามสภาพการณ์โลกและพฤติกรรมของผู้บริโภค อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทยจึงต้องมีการปรับตัวตามกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลงไป และวางแผนการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดเพื่อรักษาและพัฒนาขีดความสามารถด้านการท่องเที่ยวของประเทศ

นโยบายรัฐบาลด้านการท่องเที่ยวเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13
หมวดหมู่ที่ 2 ไทยเป็นจุดหมายของการท่องเที่ยวที่เน้นคุณภาพและความยั่งยืน

การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย : พัฒนาภาคการท่องเที่ยว

(1) พัฒนาคุณภาพและความหลากหลายของแหล่งท่องเที่ยว โดยส่งเสริมพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพระดับโลกที่มีเอกลักษณ์โดดเด่น บนพื้นฐานของวัฒนธรรมไทยการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการขยะและของเสียเพื่อให้เกิดความยั่งยืนของระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมและชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนาการท่องเที่ยวในรูปแบบหลายประเทศจุดมุ่งหมายเดียวกัน การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในเชิงกลุ่มพื้นที่เมืองหลักและเมืองรองที่มีศักยภาพ การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การท่องเที่ยวเชิงกีฬาและนันทนาการ การท่องเที่ยวเรือสำราญ และการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

(2) ดึงดูดนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพรายได้สูง โดยมุ่งเน้นขยายตลาดคุณภาพพร้อมกับรักษาตลาดเดิม รวมทั้งนำระบบดิจิทัลมาใช้ในการส่งเสริมการท่องเที่ยว เพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยว อาทิ ธุรกิจสปา และแพทย์แผนไทย ผลิตภัณฑ์ยาและสมุนไพรไทย เพื่อสร้างความหลากหลายของสินค้า และสร้างโอกาสการขยายฐานการผลิตและการตลาดในระดับภูมิภาค ตลอดจนส่งเสริมธุรกิจบริการที่มีศักยภาพสู่ระดับสากล

(4) ดูแลความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวอย่างเข้มงวด โดยเพิ่มมาตรฐานการดูแลรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวจากอาชญากรรม การฉ้อฉล และอุบัติเหตุที่เกิดจากความบกพร่องของผู้ประกอบการ เพิ่มความเข้มงวดในการดูแลรักษาความปลอดภัยและให้บริการนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะบริเวณแหล่งท่องเที่ยวทางน้ำ หรือทางทะเล เกาะ หมู่เกาะ ถ้ำ และน้ำตก อำนวยความสะดวกและบูรณาการความช่วยเหลือนักท่องเที่ยวให้มี ประสิทธิภาพ

(5) ส่งเสริมให้เกิดการกระจายรายได้จากธุรกิจท่องเที่ยวสู่ชุมชน โดยพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างธุรกิจหลัก ธุรกิจรอง ธุรกิจสนับสนุน และการพัฒนาเชื่อมโยงในเชิงกลุ่มพื้นที่ที่มีศักยภาพ รวมทั้งพัฒนาทักษะและองค์ความรู้ของท้องถิ่น ชุมชน และสถาบันการศึกษาเพื่อสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและทางธุรกิจการท่องเที่ยวในพื้นที่ให้มากขึ้น อาทิ การพัฒนาวุฒิคณะ เพื่อให้เกิดสิทธิชุมชนนอกภาคการเกษตร

การพัฒนาภาคท่องเที่ยวด้วย BCG Economy Model ภาคท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในสาขายุทธศาสตร์เป้าหมายในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ BCG ที่จำเป็นต้องเร่งพัฒนาให้มีการเติบโตอย่างยั่งยืน เนื่องจากเป็นกิจกรรมเศรษฐกิจที่ไม่เพียงแต่ช่วยสร้างงานและกระจายรายได้เข้าสู่ท้องถิ่นโดยตรง ยังกระตุ้นให้เกิดการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากในการดึงดูดและสร้างความสะดวกสบายให้กับนักท่องเที่ยว ดังนั้น การพัฒนาภาคการท่องเที่ยวด้วย BCG Economy Model จึงมุ่งเน้นให้เกิดการเติบโตของภาคท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน คือ เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า มีการสร้างมูลค่าเพิ่มและคำนึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมมากขึ้นโดยมีเป้าหมายลดความเหลื่อมล้ำและมีการกระจายรายได้อย่างทั่วถึงไปสู่แหล่งท่องเที่ยวชุมชน หรือการท่องเที่ยวเมืองรอง

ทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวของโลก อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นภาคเศรษฐกิจที่เติบโตเร็วที่สุดในโลก แม้ว่าจะเผชิญปัญหาเศรษฐกิจถดถอยช่วงสิบปีที่ผ่านมา รายงาน Global Economic Impact & Trends 2019 ของ World Travel & Tourism Council (2019) ระบุว่าภาคการท่องเที่ยวโลกในปี 2561 สร้างรายได้กว่า 8.8 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 10.4 ของ GDP โลก และมีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.9 ซึ่งสูงกว่าการเติบโต GDP ของโลกที่ 3.2% ซึ่งภาคการท่องเที่ยวมีอัตราการเติบโตสูงกว่าการเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวมของโลกเป็นปีที่ 8 ติดต่อกัน นับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินโลกในปี 2552 นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดการจ้างงานคิดเป็นร้อยละ 10 ของการจ้างงานทั่วโลก ด้วยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงได้ผลักดันและพัฒนาให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นภาคเศรษฐกิจสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับธุรกิจจำนวนมากทั้งธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยตรง เช่น โรงแรมที่พัก ร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก บริการขนส่ง ฯลฯ และธุรกิจที่เกี่ยวข้องทางอ้อม เช่น การผลิตสินค้าเกษตรและอาหาร การผลิตเสื้อผ้า บริการทางการเงิน บริการทางสุขภาพ ฯลฯ จึงนับได้ว่าการท่องเที่ยวมีส่วนสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

2.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอ

2.2.2.1 การวิเคราะห์ข้อกำหนดเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้น มีเจตนารมณ์ที่จะปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดการที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมุ่งหวังให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งที่ดินและได้รับการกระจายการถือครองที่ดินอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ส.ป.ก. จึงออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 เพื่อเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะขอรับการจัดที่ดินและข้อจำกัดของผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินและได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามความมุ่งหมายของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อย่างไรก็ตาม การรวมตัวกันของเกษตรกรจึงเกิดชุมชนขึ้น ซึ่งในชุมชนจะมีการประกอบกิจกรรมด้วยกันหลายอย่าง เช่น ในเรื่องกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน และกิจการที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน โดย ส.ป.ก. ได้คำนึงถึงความเป็นอยู่ของเกษตรกรในท้องถิ่นที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันที่ต้องมีการอุปโภคและบริโภค มีเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการทำเกษตรตลอดทั้งสถานที่รับซื้อผลผลิตทางการเกษตร ส.ป.ก. จึงมีระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณานุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 เพื่อพิจารณานุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการสร้างวัด โรงเรียน สถานอนามัย กิจการไฟฟ้า ประปา ถนน แหล่งน้ำ ตลอดทั้งสถานที่ราชการ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาต และการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เห็นได้ว่าแม้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรมจะมุ่งเน้นการจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในการทำเกษตรกรรมเป็นหลักก็ตาม แต่ด้วยความเป็นอยู่ของเกษตรกรด้านเศรษฐกิจและสังคม ส.ป.ก. ยังคงอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน และกิจการที่เป็นการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินร่วมอยู่ด้วย ปัญหาจึงต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ส.ป.ก. มีการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกเกษตรกรรมหรือไม่ ผู้ศึกษาเห็นว่านอกจากนี้ ส.ป.ก. ยังมีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2560 ที่ให้การยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ต้องเป็นกิจการหรือโครงการที่มีลักษณะเป็นกิจการพลังงานได้แก่ (ก) กิจการปิโตรเลียม (ข) กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานลม หรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ได้แก่ การสำรวจแร่ การทำเหมือง หรือการทำเหมืองใต้ดิน และโครงการของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ได้แก่ (ก) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งและระบบโลจิสติกส์ (ข) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงข่ายในระบบโทรคมนาคม (ค) โครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ เห็นได้ว่า ส.ป.ก. มีการให้ความยินยอมในการขอใช้ที่ดินนอกภาคการเกษตรได้และเคยให้ความยินยอมในการใช้ที่ดินมาแล้ว เช่น กิจการพลังงานที่เป็นกังหันลม กิจการปิโตรเลียม หรือการยินยอมให้ทำเหมืองแร่ เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์กฎหมายของการปฏิรูปที่ดินแล้วสะท้อนให้เห็นว่านอกจากการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ยังมีการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภค และกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน และยังคงมีการอนุญาตให้ใช้ที่ดินนอกภาคการเกษตรได้ แต่ต้องเป็นกิจการพลังงาน กิจการตามกฎหมายว่าด้วยแร่ โครงการของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และโครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎกระทรวงฯ พ.ศ. 2560

2.2.2.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์การ

ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการคาดการณ์แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดผลกระทบขึ้นในอนาคต ผู้ศึกษาจึงวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์การโดยใช้เครื่องมือ (SWOT Analysis) ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์การ (SWOT Analysis)

จุดแข็ง (S : Strengths)	จุดอ่อน (W : Weaknesses)
<p>S1 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความสามารถกลั่นกรองการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินได้ครบถ้วนรอบด้าน</p> <p>S2 มีการจัดเก็บข้อมูลที่ดินและแผนที่เป็นระบบ</p> <p>S3 มีพื้นที่เกษตรกรรมและการสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรในพื้นที่</p> <p>S4 มีฐานข้อมูลของเกษตรกรและตรวจสอบได้</p> <p>S5 ส.ป.ก. มีหน่วยงานครอบคลุมทุกจังหวัด ทำให้สามารถดำเนินการและประสานงานได้อย่างทั่วถึง</p> <p>S6 มีมาตรการทางกฎหมายที่เข้มแข็งในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม</p>	<p>W1 ยังไม่มียุทธศาสตร์งานวิจัยด้านการบริหารจัดการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและกรอบที่ชัดเจน</p> <p>W2 ยังไม่มีแนวทางการบริหารจัดการที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดิน</p> <p>W3 ยังไม่มีแผนงานหรือแผนแม่บทในการพัฒนาพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรที่ชัดเจน</p> <p>W4 เสี่ยงงบประมาณในการดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้กระทำผิด</p> <p>W5 สูญเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า</p>
โอกาส (O : Opportunities)	ภัยคุกคาม (T : Threats)
<p>O1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สอดคล้องกับงานของ ส.ป.ก. ในการพัฒนาเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และสังคม</p> <p>O2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 สอดคล้องกับงานของ ส.ป.ก. ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ</p> <p>O3 มีการบูรณาการทำงานของหน่วยงานภายใน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และภายนอกกระทรวงฯ ในด้านการพัฒนาพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐาน</p> <p>O4 มีการนำที่ดินที่ไม่เหมาะต่อการเกษตรไปใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ</p> <p>O5 ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินอย่างเหมาะสม</p>	<p>T1 สื่อมวลชนและหน่วยงานภาคประชาสังคมมีทัศนคติเชิงลบต่อการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของ ส.ป.ก. ขาดความน่าเชื่อถือ</p> <p>T2 มีการนำไปเป็นประเด็นทางการเมืองเพื่อโจมตีรัฐบาล</p> <p>T3 พื้นที่เกษตรกรรมอาจได้รับผลกระทบหากมีการเข้าใจที่คลาดเคลื่อน</p> <p>T4 ผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหากไม่มีมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์</p>

จากการวิเคราะห์ข้อมูลจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์การที่ได้จากกระบวนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกและภายในองค์การด้วยเครื่องมือ SWOT Analysis แล้ว สามารถนำมากำหนดกลยุทธ์ขององค์การด้วยการวิเคราะห์ TOWS Matrix ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การกำหนดกลยุทธ์ขององค์การด้วยการวิเคราะห์ TOWS Matrix

SO (กลยุทธ์เชิงรุก)	ST (กลยุทธ์เชิงแก้ไข)
1.การจำแนกที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม (S1 S3 O1 O2 O4) 2.การบูรณาการตรวจสอบการทำประโยชน์ในพื้นที่ (S1 S6 O3) 3.กำหนดนโยบายการบริหารและการพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน (S1 S5 O5) 4.กำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร (S1 O1 O2)	1.สร้างการรับรู้การดำเนินงานสู่ภายนอกองค์กร (S2 S4 T1 T2 T3) 2.วางมาตรการคุ้มครองพื้นที่ไม่ให้กระทบสิ่งแวดล้อม (S6 S4 T2) 3.สร้างรูปแบบการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมและตรวจสอบได้ (S3 S4 T1 T2)
WO (กลยุทธ์เชิงป้องกัน)	WT (กลยุทธ์เชิงรับ)
1.ปรับปรุงนโยบายการบริหารจัดการที่ดิน (W1 W2 O1 O2 O4) 2.ตั้งคณะทำงานบริหารจัดการที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม (W2 W3 O3) 3.สร้างมาตรฐานการตรวจสอบที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม (W3 O4 O5)	1.รับฟังความคิดเห็นของชุมชนท้องถิ่นต่อการดำเนินงาน (W1 W2 T1 T2) 2.สร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ (W2 W5 T1 T2)

2.2.2.3 จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกที่มีส่วนสนับสนุนหรือโอกาสและปัญหาอุปสรรค ที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนการบริหารจัดการที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ผู้ศึกษาจึงได้สรุปรายละเอียดผลการวิเคราะห์ ดังนี้

1) ด้านนโยบาย เห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการให้ประเทศสามารถก้าวข้ามความท้าทายต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง พัฒนาและส่งเสริมให้สอดคล้องกับการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม ให้นำมาใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกภาคการเกษตรก่อให้เกิดมูลค่าต่อทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น และเพื่อให้การขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายจึงต้องกำหนดนโยบายการบริหารและการพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร เพื่อนำไปสู่การจัดทำโครงการในการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีมติให้ดำเนินการตามโครงการดังกล่าวเพื่อกำหนดเป็นกลยุทธ์การแก้ไขปัญหาพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรและเป็นแนวทางให้องค์กรได้ขับเคลื่อนตามกลไกและกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ต่อไป

2) ด้านกระบวนการทำงาน ส.ป.ก. อยู่ภายใต้การกำหนดนโยบาย แผนงาน ตลอดจนทั้งการพิจารณาอนุญาตกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับงานปฏิรูปที่ดินโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งในคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถและผู้ทรงคุณวุฒิ จึงมีความรู้ที่หลากหลายรอบด้านแต่คณะกรรมการฯ บริหารราชการอยู่ส่วนกลางจึงอาจไม่ได้รับรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมโดยตรง จึงต้องกำหนดกระบวนการทำงาน ดังนี้

(1) ใช้กลไกการทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการ คือ

- ในระดับพื้นที่ ได้แก่ คปจ. เพื่อขับเคลื่อนการจำแนกที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ซึ่งสามารถทำงานแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานในระดับพื้นที่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการตรวจสอบและวิเคราะห์ความเหมาะสมของสภาพดิน สภาพแวดล้อมและบริบทของชุมชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงให้มากที่สุด จากนั้นจึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการในระดับนโยบายต่อไป

- ในระดับกรม ได้แก่ คปก. ซึ่งเป็นผู้พิจารณาก่อนที่จะเสนอเรื่องต่อให้ผู้บริหารระดับสูงของกรมและกระทรวงพิจารณา เพื่อส่งเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการระดับนโยบาย

- ในระดับนโยบาย ได้แก่ (1) คทช. ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ตลอดจนติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพที่ดินและศักยภาพที่ดิน และ (2) ท.ท.ช. ซึ่งมีหน้าที่จัดทำและเสนอนโยบาย ยุทธศาสตร์หรือมาตรการเพื่อส่งเสริมการบริหารและพัฒนากองทุนเพื่อที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และจัดทำแผนพัฒนากองทุนเพื่อที่ดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ รวมทั้งดำเนินการเพื่อให้มีการกำหนดเขตพัฒนากองทุนเพื่อที่ดิน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

(2) กำหนดมาตรฐานการตรวจสอบที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม ซึ่งถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบได้ว่าที่ดินบริเวณที่จะดำเนินการมีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งกระบวนการตรวจสอบนอกจากจะได้กำหนดเป็นขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนแล้วยังต้องมีเครื่องมือที่สามารถตรวจสอบ วิเคราะห์และยืนยันผลของการตรวจสอบให้เป็นที่ยอมรับด้วยเครื่องมือที่เรียกว่า Agri-Map Online ซึ่งเป็นเครื่องมือแสดงผลข้อมูลเชิงภูมิสารสนเทศพร้อมระบบแนะนำผลการปรับเปลี่ยน ข้อมูลคุณภาพของชั้นดิน ความอุดมสมบูรณ์ของแร่ธาตุในดิน กิจกรรมการผลิตด้วยพืชทดแทน ในรูปแบบเว็บแผนที่แบบออนไลน์

(3) สร้างรูปแบบการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมและตรวจสอบได้ โดยให้ผู้นำในชุมชนและผู้แทนของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น เพราะคนในชุมชนย่อมเข้าใจพื้นที่และบริบททางสังคมได้ดีกว่าคนนอกพื้นที่ ทั้งเป็นการดำเนินการที่ตรงตามความต้องการของคนในชุมชนอย่างแท้จริง และอีกด้านหนึ่งเป็นการตรวจสอบการทำงานบุคลากรของรัฐจากองค์กรภายนอกเพื่อนำมาซึ่งความโปร่งใสตรวจสอบได้

3) ด้านการควบคุม การดำเนินการตามโครงการต้องมีมาตรการควบคุมและการติดตามการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานหรือการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์นอกภาคการเกษตรที่ไม่เหมาะสม โดยผ่านกลไกการควบคุมจาก คปจ. เพื่อกลั่นกรองการใช้ประโยชน์ในที่ดินในระดับพื้นที่ และเสนอผลการตรวจสอบความเหมาะสมให้ คปก. คทช. และ ท.ท.ช. พิจารณาลำดับต่อไป โดยการนำที่ดินบริเวณดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 หรือพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เป็นต้น เพื่อเป็นการควบคุมไม่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินจนเกินไปซึ่งอาจไปกระทบต่อระบบนิเวศหรือสภาพแวดล้อม หรือก่อให้เกิดมลพิษแก่ชุมชนไม่ว่าจะเป็นขยะ น้ำเสียหรือสิ่งก่อสร้างอย่างใด ๆ ที่ไปบดบังธรรมชาติ

4) ด้านผลกระทบจากภายนอก การประชาสัมพันธ์การดำเนินงานมีส่วนสำคัญ เพราะบุคคลภายนอกอาจมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินว่าจะต้องเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น จึงต้องสร้างการรับรู้ให้บุคคลทั่วไปทราบถึงปัญหา เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการดำเนินงาน เพราะหากบุคคลภายนอกไม่เข้าใจก็อาจจะเปลี่ยนแปลงมาต่อต้านซึ่งอาจจะเห็นได้จากการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของรัฐที่มีประชาชนมาต่อต้านและคัดค้านไม่ให้มีการดำเนินงานทั้ง ๆ ที่โครงการเหล่านั้นจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้างการรับรู้ให้แก่บุคคลในชุมชนและบุคคลทั่วไป ได้รับรู้ควบคู่กับการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ เช่น กลุ่ม อสปก. เป็นต้น เพราะเครือข่ายเหล่านี้จะเป็นแนวร่วมและเป็นกระบอกเสียงที่สะท้อนถึงการทำงานภายในองค์กร ออกสู่ภายนอก ทั้งยังมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่เสมือนเป็นที่ดินของกลุ่มเครือข่ายเอง จึงเกิดความรักและหวงแหนพื้นที่และมีความกระตือรือร้นที่จะร่วมพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนให้มากที่สุด

2.2.3 การแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาที่สอดคล้องกับการวิเคราะห์

จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสามารถนำไปสู่แนวทางแก้ปัญหาการนำที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับการประกอบเกษตรไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกภาคการเกษตรได้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดิน และเป็นการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ตามประเด็นที่จะกล่าวคือ ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ว่าหากเป็นโครงการของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ได้แก่ โครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ และกิจการตามโครงการดังกล่าวต้องเป็นกิจการหรือโครงการที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ เมื่อพิจารณาจากแนวทางการแก้ไขปัญหาและการวิเคราะห์แล้วเห็นว่า ส.ป.ก. จะดำเนินการจำแนกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมเพื่อไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้นสามารถดำเนินการได้ ซึ่งการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นโครงการที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในเรื่องของการส่งเสริมการท่องเที่ยวในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 5 การท่องเที่ยวก็ให้ความสำคัญของการท่องเที่ยวในฐานะกลไกหลักในการช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้วางแผนการพัฒนาแหล่งสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จังหวัดที่มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว เพื่อสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวซึ่งอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน อยู่ในเงื่อนไขที่สามารถเสนอโครงการให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎกระทรวงฯ พ.ศ. 2560

ดังนั้น การแก้ปัญหาการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกภาคการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวได้ โดยการนำเสนอการแก้ปัญหาเชิงนโยบายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร โดยการจำแนกที่ดินที่ไม่เหมาะสมเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจในการพัฒนาประเทศต่อไป จึงกำหนดแนวทางดำเนินงานเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะสั้น : ช่วง 6 เดือน กำหนดนโยบายและจัดทำแผนงานขององค์กร ในช่วงแรกให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ซึ่งมีการกำหนดเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นรายภาคและกำหนดส่วนงานที่รับผิดชอบ วางกรอบการทำงาน ระยะเวลาการดำเนินงาน และงบประมาณ ตลอดจนวางหลักเกณฑ์แนวทางในการจำแนกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามความเหมาะสม โดยมีเครื่องมือที่สามารถแสดงผลการตรวจวิเคราะห์และยืนยันข้อมูลได้ เช่น Agri-Map Online ซึ่งเป็นเครื่องมือแสดงผลข้อมูลเชิงภูมิสารสนเทศพร้อมระบบแนะนำผลการปรับเปลี่ยนข้อมูลคุณภาพของชั้นดิน ความอุดมสมบูรณ์ของแร่ธาตุในดิน กิจกรรมการผลิตด้วยพืชทดแทน ในรูปแบบเว็บแผนที่แบบออนไลน์ เป็นต้น และกำหนดมาตรการการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมสำหรับพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมอย่างเคร่งครัด มีมาตรการควบคุมและการติดตามการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการทำงานหรือการนำที่ดินไปใช้อย่างอื่นนอกภาคการเกษตรที่ไม่เหมาะสม โดยผ่านกลไกการควบคุมจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเป็นการกลั่นกรองการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับพื้นที่

ระยะกลาง : ช่วง 6-12 เดือน เป็นช่วงการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายและให้ส่วนงานที่รับผิดชอบ ประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้ต่อภาคส่วนของรัฐและเอกชนในระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น กำหนดแผนงานลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลในด้านเศรษฐกิจ สังคมและความเป็นอยู่ของเกษตรกรในพื้นที่ ตรวจสอบสภาพที่ดินและการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ เพื่อจำแนกที่ดินตามความเหมาะสมที่จะนำมาดำเนินการ โดยใช้ Agri-Map Online เป็นเครื่องมือช่วยในการตรวจสอบและวิเคราะห์ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นของชุมชนท้องถิ่น และความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่มีความเห็นต่อปัญหาและผลกระทบที่อาจจะเกิดจากการดำเนินงาน ควบคู่ไปกับการขับเคลื่อนการสร้างเครือข่าย อสปก. ในพื้นที่ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม โดยให้ผู้นำในชุมชนและผู้แทนของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น เพื่อให้ตรงตามความต้องการของชุมชนให้มากที่สุด สรุปรายชื่อพื้นที่ ปัญหาและอุปสรรคร่วมความคิดเห็นของชุมชนท้องถิ่น นำเสนอขอความเห็นชอบให้ดำเนินโครงการจาก คปจ. ให้ คปก. เพื่อเป็นการกลั่นกรองการใช้ประโยชน์ให้ละเอียดรอบคอบก่อนจัดทำโครงการเสนอผู้บริหารระดับกรมและกระทรวงพิจารณา ก่อนส่งเรื่องให้คณะกรรมการในระดับนโยบายพิจารณาต่อไป

ระยะยาว : ช่วง 1-2 ปี เป็นช่วงของการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นการรวบรวมปัญหาอุปสรรคและผลการดำเนินการที่นำเสนอผ่านความเห็นชอบให้ดำเนินโครงการจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ที่เป็นการกลั่นกรองการนำที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นในระดับพื้นที่มาแล้ว จัดทำโครงการเสนอผู้บริหารระดับสูงเพื่อพิจารณาในการนำเสนอโครงการต่อ คทช. และ ท.ท.ช. เพื่อเสนอเรื่องต่อไปยังคณะรัฐมนตรีให้มีมติให้ดำเนินการตามโครงการเพื่อเป็นนโยบายขับเคลื่อนการบริหารจัดการพื้นที่ให้ตรงกับข้อเท็จจริงและตรงต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพของการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ไม่เหมาะสมในการทำเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศต่อไป

2.2.4 ปัจจัยที่อาจจะมีผลกระทบกับความสำเร็จและแนวทางในการแก้ไข

1. ปัจจัยด้านผู้บริหาร เนื่องจากผู้บริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายและเป็นผู้นำพาองค์กรไปสู่เป้าหมายตามภารกิจที่ได้วางไว้ จึงมีความจำเป็นที่ต้องนำเสนอเหตุผลและความจำเป็น ประกอบทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงวิสัยทัศน์ให้ผู้บริหารได้รับรู้ถึงเหตุผลและความจำเป็น

ในบทบาทขององค์กรที่มีต่อปัจจัยภายนอก เพื่อผู้บริหารจะได้เป็นผู้นำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาในเชิงนโยบายต่อผู้บริหารระดับสูงขึ้นไปและคณะรัฐมนตรี หากผู้บริหารไม่ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นของปัญหาแล้วก็จะไม่ได้รับการผลักดันในการแก้ไขปัญห

แนวทางในการแก้ไข : รวบรวมข้อมูลความสำคัญของการแก้ไขปัญหามาเสนอคณะผู้บริหารเพื่อให้เข้าใจ อธิบายให้เห็นความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้จากการดำเนินการแก้ไขปัญหามา รวมถึงขั้นตอนวิธีดำเนินการ ผลที่คาดว่าจะได้รับ พร้อมทั้งงบประมาณที่ต้องใช้ ข้อเสนอพร้อมกำหนดเป็นระเบียบ แนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เพื่อนำเสนอผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป

2. ปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงนโยบาย นโยบายที่มีการวางแผนในอนาคตไม่มีความแน่นอนขึ้นอยู่กับนโยบายรัฐบาลหรือผู้บริหารระดับสูง การแก้ปัญหามาในเชิงนโยบายจึงมีความจำเป็นที่ต้องวางแผนการดำเนินการแบบต่อเนื่องเพื่อได้รับการผลักดันไปสู่นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ระดับนโยบายต้องเห็นความสำคัญของปัญหาและประโยชน์ที่จะได้รับ

แนวทางในการแก้ไข : จัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังปัญหาและผลกระทบหากเกิดการเปลี่ยนแปลง กำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายกระทรวง นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ มีการควบคุมกำกับนโยบายให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. ปัจจัยด้านการขับเคลื่อนงาน หน่วยงานที่จะคอยขับเคลื่อนงานในระดับจังหวัดเป็นส่วนสำคัญของการขับเคลื่อนงาน ต้องมีความเข้าใจในนโยบายแนวทางแก้ไขปัญหามาที่ชัดเจน เข้าใจถึงรูปแบบวิธีการและหลักเกณฑ์ที่ใช้กำหนดเป็นแนวทางในการพิจารณาผลการใช้ดุลพินิจซึ่งอาจเป็นจุดก่อให้เกิดการโต้แย้งขององค์กรภายนอกอาจเห็นว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง สร้างความไม่โปร่งใสให้การปฏิบัติงาน

แนวทางในการแก้ไข : จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติงานให้ชัดเจน กำหนดขั้นตอนแนวทางปฏิบัติเครื่องมือที่ตรวจสอบวิเคราะห์และยืนยันข้อมูลในเชิงวิชาการได้มาใช้ในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่เพื่อลดภาระการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเตรียมความพร้อมและสร้างความเข้าใจในระดับผู้ปฏิบัติงาน

4. ปัจจัยด้านการสร้างการรับรู้ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารปัญหาและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ชัดเจนอาจทำให้ประชาชนหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดความสับสน และอาจต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

แนวทางในการแก้ไข : สร้างการรับรู้ในเรื่องของระเบียบ หลักเกณฑ์ข้อกำหนด รวมทั้งเหตุและผลของการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อสร้างความเข้าใจในปัญหาที่ต้องดำเนินการพร้อมทั้งสร้างการประชาสัมพันธ์ในระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น ด้วยหน่วยเคลื่อนที่และสื่อสารสนเทศควบคู่ไปกับการสร้างเครือข่ายในระดับพื้นที่เพื่อสร้างความเข้าใจในการดำเนินงานและเป็นแนวร่วมในการปฏิบัติงาน

2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ

ในการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ขององค์กรสู่ความสำเร็จนั้น ผู้นำองค์กรต้องสร้างทัศนคติที่ดีต่อองค์กร และให้องค์กรมุ่งสู่จุดหมายในทิศทางเดียวกัน โดยผู้นำองค์กรต้องมีการสื่อสารวิสัยทัศน์กำหนดกลยุทธ์ที่เชื่อมโยงภารกิจและสร้างทีมงานให้มีความเข้มแข็งและร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้เกิดแรงขับเคลื่อนผลักดันการเปลี่ยนแปลงในองค์กรอย่างเป็นรูปธรรม และประสบผลสำเร็จ ทั้งต้องมีการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันทุกภาคส่วน ซึ่งผู้นำที่จะขับเคลื่อนงานต้องมีคุณลักษณะ ดังนี้

1. การผลักดันให้เกิดนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลง (Driving Innovation and Change) มีความสามารถในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ส่งเสริมให้เกิดสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้อต่อการสร้างนวัตกรรม เปิดโอกาสให้เกิดการทดลองเพื่อเรียนรู้ในการปรับเปลี่ยนวิธีการรูปแบบแนวทางและวิธีการทำงาน สามารถสะท้อนความคิดเพื่อเรียนรู้จากงานที่ประสบความสำเร็จและที่ล้มเหลวเพื่อพัฒนาและปรับปรุงงานให้ดียิ่งขึ้น สามารถปรับตัวทันต่อบริบทการเปลี่ยนแปลง แสดงวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน เพื่อให้บุคลากรในองค์กรมีเป้าหมายร่วมกันและปรับกระบวนการทำงานและผลักดันให้บุคลากรมีส่วนร่วม ได้แก่ การร่วมคิดร่วมปฏิบัติงานและร่วมพัฒนางานเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนงานที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการจำแนกที่ดินตามความเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ของที่ดิน

2. การคิดและการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking and Planning) เป็นผู้นำที่มีความรู้สามารถกำหนดขอบข่ายและวิเคราะห์ปัญหาสถานการณ์โดยใช้หลักเหตุผลและประสบการณ์ประกอบกัน เพื่อให้ได้ข้อสรุปมีข้อมูลที่เชื่อถือได้ประกอบการตัดสินใจ เพื่อให้ได้แนวทางปฏิบัติและแนวทางแก้ไขปัญหที่เหมาะสม อีกทั้งทำให้เห็นศักยภาพและแนวทางใหม่ ๆ ในการขับเคลื่อนงานที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับงาน เป็นผู้ที่มีความสามารถในการสร้างแผนกลยุทธ์และแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยพิจารณาเงื่อนไขของเวลาทรัพยากรความสำคัญเร่งด่วน และการคาดการณ์ถึงปัญหาและโอกาสที่อาจจะเป็นไปได้ด้วย

3. การผลักดันให้เกิดการปฏิบัติและผลสัมฤทธิ์ (Driving Execution and Results) ผู้นำต้องสามารถสร้างและโน้มน้าวบุคลากรในองค์กรให้ยอมรับในเรื่องต่าง ๆ สามารถตัดสินใจในการบริหารทรัพยากรบุคลากรให้มีเป้าหมายร่วมกันในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง โดยการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายความร่วมมือของทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้ดียิ่งขึ้น ทั้งสร้างความเข้าใจความไว้วางใจ กำหนดแผนงานโครงการที่สอดคล้องกับนโยบายเพื่อเป็นการกำกับทิศทางในระดับปฏิบัติราชการให้มุ่งสู่เป้าหมายและประสบผลสำเร็จโดยเร็ว

4. การสร้างและส่งเสริมให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการและความร่วมมือ (Facilitating Hyper collaboration) สามารถสร้างความร่วมมือและการทำงานบูรณาการกับหลายภาคส่วน โดยสร้างความเคารพความเข้าใจและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานประสานความร่วมมือกันในทุกภาคส่วนเพื่อร่วมสนับสนุนในการพัฒนากระบวนการทำงานให้มีความสมบูรณ์และสอดคล้องกับระเบียบปฏิบัติเพื่อให้ตรงกับความต้องการของเกษตรกรให้มากที่สุด

5. การสื่อสารโน้มน้าว (Communicating as an Executive) มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการขับเคลื่อนนโยบายในทุกเรื่อง การสื่อสารที่ดีระหว่างผู้นำและผู้ตามจะทำให้การดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ บรรลุเป้าหมาย โดยการสื่อสารในองค์กรต้องสื่อสารให้ชัดเจน เพื่อให้ทุกคนทุกฝ่ายเข้าใจตรงกัน ให้ทุกคนทุกฝ่ายเข้าใจเป้าหมายร่วมกันในการดำเนินงานโครงการเพื่อให้การทำงานหรือการลงมือปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สำหรับการสื่อสารภายนอกองค์กรต้องโน้มน้าวให้เกิดความร่วมมือและสามารถเจรจา

ต่อรองให้ทุกฝ่ายเห็นประโยชน์ของการทำงานร่วมกัน และประสานความร่วมมือกันให้ประสบผลสำเร็จ โดยเป้าหมายสูงสุดของการสื่อสารเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และให้ความร่วมมือในการสนับสนุนการทำงานให้มุ่งสู่การสร้างสังคมแห่งการเท่าเทียมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

6. การมีทักษะดิจิทัล (Digital Skill) เป็นผู้นำที่มีความสามารถในการกำหนดกระบวนการงานหลักขององค์กรดิจิทัลที่ควรจะเป็นให้สอดคล้องกับนโยบายและกลยุทธ์และปรับโครงสร้างและวิธีการที่เหมาะสม รวมถึงการส่งเสริมและผลักดันให้บุคลากรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและรูปแบบการทำงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสู่องค์กรดิจิทัลโดยสร้างความตระหนักและความเข้าใจ ริเริ่มการเปลี่ยนแปลง และเสริมสร้างแรงจูงใจอย่างเหมาะสม การประเมินและบริหารจัดการความเสี่ยงดิจิทัลในกระบวนการทำงาน โดยวิเคราะห์และจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงระดับองค์กร การเป็นต้นแบบที่ดีในการทำงานดิจิทัลด้วยข้อมูลทั้งในเรื่องความคิดความเป็นผู้นำและพฤติกรรม รวมทั้งส่งเสริมบรรยากาศและสนับสนุนให้เกิดการยอมรับการเปิดเผยข้อมูลที่เปิดเผยได้

3. แผนพัฒนาตนเอง

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

บรรณานุกรม

- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สถิตินักท่องเที่ยวภายในประเทศ ปี 2562 (จำแนกตามภูมิภาคและจังหวัด) (Domestic Tourism Statistics Q1-Q4 (Classify by region and province)). สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2566 จาก <https://www.mots.go.th/news/category/618>.
- สำนักกฎหมาย และสำนักวิชาการและแผนงาน. 2564. การศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลเกาะพยาม อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กฎหมาย พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง บันทึกข้อตกลง ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพฯ : กลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย, 2560.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2558. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2565. แผนปฏิบัติการราชการ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566-2570) ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 48TH ANNIVERSARY ALRO TOGETHER WE GROW, กรุงเทพมหานคร, 2566.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2565. นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. 2566-2580) (ฉบับรื้อประกาศลงราชกิจจานุเบกษา). สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. สำนักนายกรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2565. แผนปฏิบัติการ ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดินของประเทศ (พ.ศ. 2566-2570). สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. สำนักนายกรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2565) “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร”. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ.

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
ในการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
ตำบลเกาะพะยาม อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง



ภาคผนวก

ประวัติผู้เขียนเอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

นายคมกฤษ แป้นโพธิ์กลาง

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี (นิติศาสตรบัณฑิต/ มหาวิทยาลัยรามคำแหง / 2534)

ประสบการณ์การรับราชการ

ผู้อำนวยการสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน	(อำนวยการสูง)	12 กันยายน 2565 - ปัจจุบัน
ปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครสวรรค์	(อำนวยการสูง)	13 ธันวาคม 2564 - 11 กันยายน 2565
ปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรี	(อำนวยการต้น)	23 เมษายน 2564 - 12 ธันวาคม 2564

ผลงานทางวิชาการ

.....

.....

.....

รางวัลหรือทุนการศึกษา (เฉพาะที่สำคัญ)

.....

.....

.....

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน

ผู้อำนวยการสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน (อำนวยการสูง) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์