

# การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท: กรณีศึกษา “พะเยาโมเดล”

ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

Local Policy Making for Land Misuse Problem Solving:

The Case of Phayao Model in Maeka Sub-district,

Muang, Phayao

มารศรี เงินเย็น<sup>1</sup>

Marsri Ngoenyen<sup>2</sup>

## บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาที่มา/สาเหตุ และสภาพปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ผิดวัตถุประสงค์บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา และเพื่อศึกษากระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ของทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) โดยใช้รูปแบบของ “พะเยาโมเดล” การวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาได้ทำการเก็บข้อมูลโดยสร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิเคราะห์เอกสารขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล โดยมีประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการเก็บข้อมูลแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย (1) เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย (2) ผู้ประกอบการหอพักโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา (3) ผู้นำชุมชนที่อยู่บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ผลการศึกษาพบว่า ความเป็นมาและปัญหาเกิดจากการก่อตั้งของมหาวิทยาลัยพะเยา จนเกิดการขยายตัวเป็นชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจึงได้ขอความเห็นชอบจาก คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาในรูปแบบของ “พะเยาโมเดล” โดยเกิดจากการใช้ข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 วรรคห้า ข้อ 1.5 ซึ่งเป็นกิจการ

<sup>1</sup> คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา 56000 อีเมล: marsri.nguenyen@gmail.com

<sup>2</sup> School of Political and Social Science, University of Phayao, Muang, Phayao 56000 Thailand. E-mail: marsri.nguenyen@gmail.com

ที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะและเก็บค่าธรรมเนียมภาษีในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี โดยได้ใช้ข้อกฎหมายของกรมธนารักษ์ ทำให้แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวประสบความสำเร็จจากการร่วมมือกันของทุกฝ่าย ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนภายในพื้นที่บริเวณรอบมหาวิทยาลัยพะเยา

**คำสำคัญ** การกำหนดนโยบายสาธารณะ, กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ, นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น, การใช้ที่ดินผิดประเภท, พะเยาโมเดล

### Abstract

The objectives of this research were to examine the cause of the problem due to the misuse of land reform (A. 4-01) around Phayao University, which is located in Maeka Sub-district of Muang Phayao, and to study policy-making process in dealing with this particular problem encountered by Provincial Land Reform Office in Phayao. The case was called “Phayao Model”. The data were collected using in-depth interviews and document analysis. A sample was divided into three groups as follows: (1) the government authorities in charge of policy making; (2) owners of dormitories situated around Phayao University; and (3) leaders of communities around Phayao University. Our findings indicated that the problem of land misuse was caused by the establishment of the communities. To successfully solve the problem, a committee, set up by the Provincial Land Reform Office in Phayao, was assigned to look in to the case and tackle it in accordance with the Act of Land Reform for Agricultural Purposes 1975. Article 30 and Clause 5 with its additional note 1.5 were referred. To by legal means and a good public cooperation, the case of Phayao Model was effectively handled.

**Keywords** Policy-making, Public Policy-making Process, Local Public Policy, Land Misuse, Phayao Model

## 1. ความเป็นมาของปัญหา

การปฏิรูปที่ดินในสังคมไทยเริ่มต้นจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมการนำพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรมให้ประชาชนทำประโยชน์

การออกพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ. 2518 ได้นำไปสู่การตั้ง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ซึ่งมีหน้าที่และจุดประสงค์หลักในการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปี พ.ศ. 2518 เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

เอกชนปัญหาการเปลี่ยนแปลงสิทธิและการทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 โดยรอบมหาวิทยาลัยบริเวณมหาวิทยาลัยพะเยา และมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ของเทศบาลตำบล แม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ที่มีการเปลี่ยนแปลงและการทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมาเป็นเวลานานกว่า 20 ปี และมีการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ หอพัก และร้านค้า บนพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จัดสรรมาเพื่อเกษตรเท่านั้น โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากการขยายตัวของ การก่อตั้งของมหาวิทยาลัยพะเยา ทำให้ระบบทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนเทศบาลตำบลแม่กา มีความเจริญเป็นชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การมีมหาวิทยาลัยมาตั้งในพื้นที่จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรองรับไม่ว่าเรื่องที่พักอาศัย ตลอดจนกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการใช้ที่ดินถือเป็นสภาพบังคับที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ โดยพื้นที่ทางการเกษตรส่วนใหญ่ได้ถูกขายให้กับนักธุรกิจเพื่อนำมาให้สร้างเป็นอาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นการนำพื้นที่มาให้ประโยชน์อย่างผิดประเภทและวัตถุประสงค์จนเกิดประเด็นขึ้นในปี 2556

เมื่อมีการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ผิดประเภทไม่ทำเกษตรแต่ก่อสร้างอาคารแทน เป็นจำนวนนับพันไร่

โดยในช่วงเดือน ตุลาคม 2556 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจังหวัดพะเยาได้ใช้ข้อกฎหมายมาตรา 30 วรรคห้า ข้อ 1.5 จากพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีอำนาจในการจัดสรรที่ดินให้แก่บุคคลใดหมายรวมถึงบุคคลธรรมดา นิติบุคคล เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ มาใช้ในการแก้ปัญหาอาคารกว่า 300 แห่ง ที่สร้างในที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม บริเวณรอบมหาวิทยาลัยพะเยา โดยมอบให้กรมธนารักษ์เข้ามาดูแลเพื่อหารายได้ให้รัฐจนกลายเป็นนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น “พะเยาโมเดล”

ผู้ศึกษาจึงศึกษาในเรื่อง การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นในเขตพื้นที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม บริเวณรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ในรูปแบบนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น “พะเยาโมเดล” เพื่อศึกษาที่มา/สาเหตุ และสภาพปัญหา และกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 จังหวัดพะเยา

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

(1) เพื่อศึกษาที่มา/สาเหตุ และสภาพปัญหาของการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ผิดวัตถุประสงค์ บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

(2) เพื่อศึกษากระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ของทาง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจังหวัดพะเยาโดยใช้รูปแบบของ “พะเยาโมเดล”

## 3. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

### 3.1 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

(1) แบบสัมภาษณ์ ประกอบด้วยคำถาม 4 ประเด็น ได้แก่ ที่มา/สาเหตุของปัญหาการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ข้อมูลบทบาทและหน้าที่ในการจัดการแก้ไขปัญหาการ

ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน วิธีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(2) การวิจัยเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

### 3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย ประชากรเป้าหมาย 3 กลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลซึ่งถูกสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง รวมจำนวน 8 คน ดังต่อไปนี้

**กลุ่มที่ 1** เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าพนักงานป่าไม้อาวุโส นายกเทศบาลตำบลแม่กา รองนายกเทศบาลตำบลแม่กา นายช่างสำรวจตำบลแม่กา และผู้อำนวยการกองอาคารและสถานที่มหาวิทยาลัยพะเยา รวมจำนวน 5 คน

**กลุ่มที่ 2** ผู้ประกอบการหอพักโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา คือ ประธานชมรมผู้ประกอบการหอพักบริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา จำนวน 1 คน

**กลุ่มที่ 3** ผู้นำชุมชนที่อยู่บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 2 และหมู่ที่ 16 รวมจำนวน 2 คน

### 3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

โดยผู้ศึกษาใช้เทคนิคในการวิเคราะห์ข้อมูล แนวการตีความ และแบบเรื่องเล่ามาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

### 3.4 การวิเคราะห์และการตรวจสอบข้อมูล

ผู้ศึกษาได้ทำการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) และนำข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์ในการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวิธีการหลักที่ใช้ 2 วิธีคือ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความ และ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

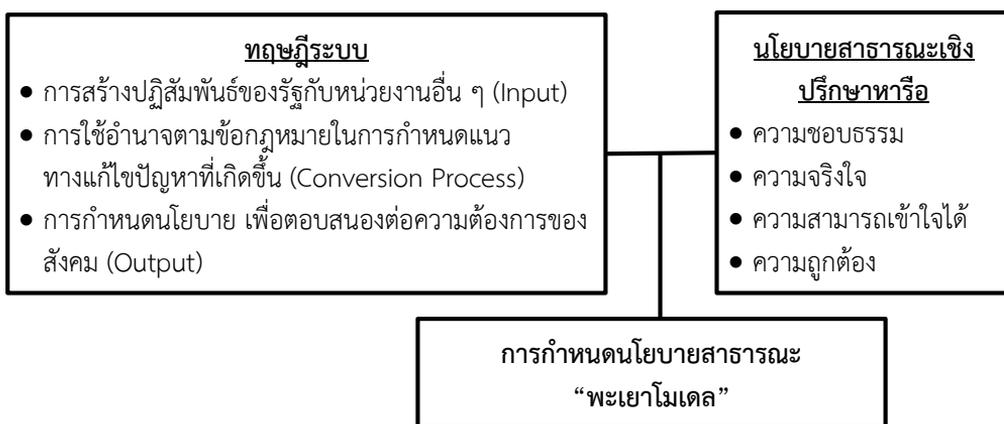
(1) ในด้านข้อมูล โดยพิจารณาจากแหล่งบุคคล

(2) ในด้านเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยข้อมูลดังกล่าวได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จากแบบสัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรมจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตเนื้อหาของแบบสัมภาษณ์ เมื่อได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาได้นำมาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปที่หนักแน่น

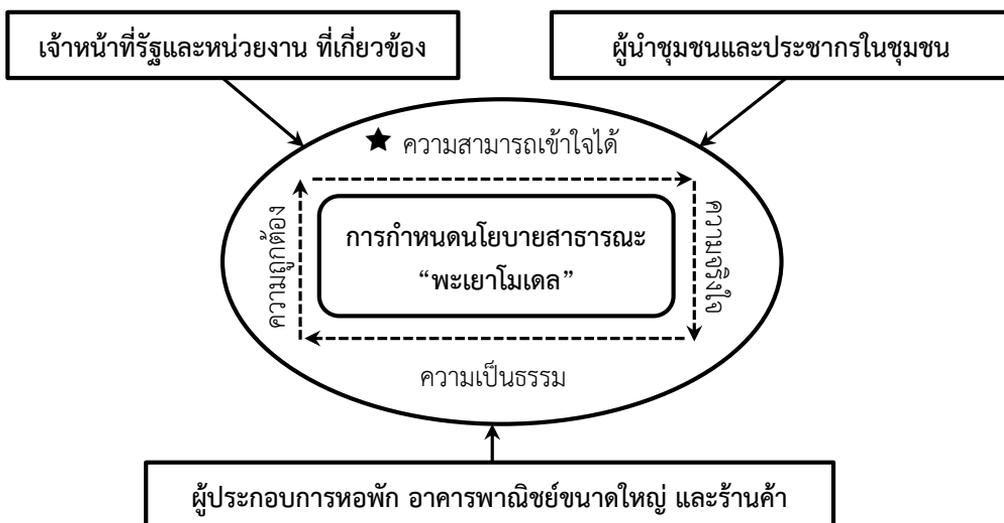
### 3.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

งานวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ผิดวัตถุประสงค์ โดยใช้พะเยาโมเดล ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา เป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดแบบทฤษฎีระบบ และนโยบายสาธารณะเชิงปรึกษาหารือ มาเป็นกรอบแนวคิดหลัก รายละเอียดดังแผนภาพที่ 1 และ 2

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในการกำหนดนโยบาย



หมายเหตุ: ★ การกำหนดนโยบายสาธารณะเชิงปรึกษาหารือ

#### 4. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัย

##### 4.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหาของการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ผิดวัตถุประสงค์ บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

**พ.ศ. 2536** กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ป่าแม่ต้าโซน A และป่าแม่ต้าโซน E ให้แก่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เมื่อ พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2537

**พ.ศ. 2538** ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยพะเยา) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ต้าโซน E ทำให้บริเวณดังกล่าวเดิมเป็นสังคมชนบท เปลี่ยนเป็นสังคมเมือง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการทำเกษตรมาเป็นการพาณิชย์และอื่นๆ แทน

**พ.ศ. 2545** สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมพะเยา ได้เห็นการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวว่าเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินได้ดำเนินการปลูกสร้างหอพัก และอาคารพาณิชย์ ตลอดจนกิจการอื่นๆ ไปแล้ว ซึ่งเป็นกิจการที่ให้ผลตอบแทนมากกว่าการทำเกษตรกรรม หากจะบังคับให้ใช้กฎหมายและระเบียบของ ส.ป.ก. อย่างเคร่งครัดแล้วจะเป็นปัญหาและอุปสรรคขัดขวางต่อความเจริญทางด้านสังคมและเศรษฐกิจในอนาคต จึงได้ขอความเห็นชอบจาก คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา (คปจ.พะเยา)

**พ.ศ. 2546** ในคราวประชุม คปจ.พะเยา ครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2546 ประธานในที่ประชุมได้แนะนำให้ ส.ป.ก. พะเยา มีหนังสือแจ้งเตือนและถ่ายภาพเกี่ยวกับการละเมิด แจ้งให้ทราบโดยทั่วกันพร้อมทั้งมีหนังสือถึงผู้ไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหอพัก และให้กลับสู่สภาพเดิมภายใน 45 วัน

**4 พฤศจิกายน 2546** ได้มีหนังสือที่ กษ 1201/9650 แจ้งมติคณะกรรมการการปกครอง โดยแจ้งเลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพะเยา สมาชิกสภาจังหวัดพะเยา และอธิการบดีมหาวิทยาลัยนเรศวรเข้าร่วมประชุม เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2546 เพื่อพิจารณาเรื่องร้องขอความเป็นธรรมของผู้ประกอบการหอพัก ร้านค้าและสถานบริการ บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยนเรศวร โดยที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการรื้อถอนออกไปอีก 120 วัน และดำเนินการตรวจสอบพื้นที่และพิจารณาโครงสร้างที่ดิน เพื่อวางแนวทางให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตชุมชน และดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด

#### 4.2 กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ของทาง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยใช้รูปแบบของ “พะเยาโมเดล”

พ.ศ. 2547 ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา ลงวันที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2547 มติในที่ประชุมอนุมัติการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน และแต่งตั้งอนุกรรมการกำหนดขอบเขตที่อยู่อาศัย ตามประกาศกระทรวงเกษตรฯ ข้อ 1.5 ตามมาตรา 30 วรรคห้า โดยมีขอบเขตพื้นที่ความยาวตามถนนทางหลวงหมายเลข 1 พะเยา-เชียงใหม่ ระยะทาง 6.5 กิโลเมตร โดยวัดระยะจากจุดแยกทางเข้า-ออกหน้ามหาวิทยาลัยฯ ขึ้นไปทางทิศเหนือ 3.5 กิโลเมตร และลงทางทิศใต้ 3.0 กิโลเมตร สำหรับความกว้างวัดระยะจากกึ่งกลางถนนทางหลวงหมายเลข 1 ตั้งฉากออกไปทางด้านมหาวิทยาลัยฯ 0.5 กิโลเมตร และออกไปด้านฝั่งตรงข้ามมหาวิทยาลัยฯ ระยะทาง 1.0 กิโลเมตร รวมถึงให้ความเห็นชอบให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ส่วนอัตราค่าตอบแทนเป็นจำนวนเท่าใดให้เป็นไปตามที่ ส.ป.ก. กำหนด โดย ส.ป.ก. ได้ใช้ข้อกำหนดของกรมธนารักษ์ มาใช้ในการประเมินการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมภาษี

พ.ศ. 2556 ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา ในการประชุมครั้งที่ 2/2556 เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2556 ได้มีมติอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ท้องที่ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา จำนวน 1,447 ราย 1,877 แปลง 11,729 ไร่ เมื่อได้รับอนุญาตแล้วเกษตรกรต้องประกอบเกษตรกรรมในแปลงที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามระเบียบ ซึ่ง ส.ป.ก. จะมีการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นระยะตามแผนงานประจำปี เนื่องจากพื้นที่ตำบลแม่กาโดยเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเห็นได้ชัดและมีการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว ส.ป.ก. จึงมีโครงการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาเปลี่ยนแปลงสิทธิและการทำประโยชน์ที่ดินตามความเจริญของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชุมชนท้องถิ่นในเขตปฏิรูปที่ดิน ผลการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินกรณีมีหนังสือแจ้งเตือนการเข้าทำประโยชน์ฯ พบว่าเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและไม่มาแสดงตนต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องมีหนังสือเตือนตามระเบียบ โดย ส.ป.ก. พะเยา ได้จัดส่งหนังสือแจ้งให้มาให้อธิบายจริง แจ้งเตือนพร้อมแจ้งสิทธิให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จำนวน 174 ราย 201 แปลง 1,432-3-30 ไร่

ต่อมาทาง ส.ป.ก. ได้ดำเนินการตรวจสอบการทำประโยชน์และทำความเข้าใจกระบวนการปฏิบัติงานตลอดจนสิทธิหน้าที่ของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องและมีเกษตรกรแสดงความประสงค์ขอสละสิทธิในที่ดินเพิ่มเติมจำนวน 55 ราย 61

แปลง 304-2-97 ไร่ ซึ่ง ส.ป.ก. ร่วมกับเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้ารับคำร้องและตรวจสอบสวนสิทธิเกษตรกรเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติ และเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินอำเภอเมืองพะเยาในคราวประชุม ครั้งที่ 1/2556 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2556 ซึ่งที่ประชุมพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว

**พ.ศ. 2558** จากหลักฐานการยื่นคำขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในพื้นที่ ตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม มาตรา 30 วรรคห้า ตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยในพื้นที่ที่ขอใช้ได้มีการก่อสร้างหอพักและสิ่งปลูกสร้างไปแล้วใช้สำหรับเป็นที่พักของนักศึกษาในระหว่างศึกษาที่มหาวิทยาลัยพะเยา เกษตรกรในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการขายสินค้าทางการเกษตรเพื่อการอุปโภคบริโภค ประกอบกับพื้นที่โดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ทำให้แนวทางการแก้ไขดังกล่าวประสบความสำเร็จในช่วงเดือนกรกฎาคม 2558 จากการร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาของทุกฝ่าย

จากข้อมูลข้างต้น สามารถนำมาสรุปและแสดงในแผนภาพที่ 3 ว่าด้วยลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536-2558 ของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นในรูปแบบ “พะเยาโมเดล” โดยจะเห็นได้ว่า กระบวนการดังกล่าวเริ่มตั้งแต่การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา การกำหนดข้อกฎหมาย การมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหา จนทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จในปัจจุบัน

### แผนภาพที่ 3 กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นของพะเยาโมเดล



### 4.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลการกำหนดนโยบายสาธารณะตามทฤษฎีระบบ

ทฤษฎีระบบประกอบด้วย (1) การสร้างปฏิสัมพันธ์ของรัฐกับหน่วยงานต่างๆ ในสังคม (Input) (2) การใช้อำนาจตามข้อกฎหมายในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น (Conversion Process) (3) การกำหนดนโยบาย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคม (Output) (เชษฐชัย ศรีชูชาติ, 2549, น.14) ซึ่งสามารถนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูลได้ดังนี้

(1) การสร้างปฏิสัมพันธ์ของรัฐกับหน่วยงานต่างๆ ในสังคม (Input) ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นมีทั้งแบบเป็นทางการผ่านโครงสร้าง ในรูปแบบคณะอนุกรรมการตรวจสอบพื้นที่เพื่อกันแนวเขตเศรษฐกิจบริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา อำเภอเมืองจังหวัดพะเยา ดังนั้นคณะอนุกรรมการจึงถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อปรึกษาหารือกัน กำหนดขอบเขต แผนผังชุมชน และจำแนกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และแบบไม่เป็นทางการ ผ่านการเข้าพื้นที่เพื่อศึกษาสถานการณ์และปฏิบัติงาน โดยประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็น รับรู้ขั้นตอน กระบวนการ และวิธีการในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาโดยภาครัฐ จำนวน 3 ครั้ง ณ เทศบาลตำบลแม่กา อำเภอเมืองจังหวัดพะเยา การแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องเน้นการมีส่วนร่วมจึงจะสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ เพื่อให้เห็นว่าทุกหน่วยงานมีปฏิสัมพันธ์ในการช่วยลงพื้นที่ในการแก้ไขปัญหา ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการทำงาน โดยจะทิ้งให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งลงพื้นที่ไม่ได้ ฉะนั้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐกับหน่วยงานต่างๆ ในสังคมจึงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา

(2) การใช้อำนาจตามข้อกฎหมายมาตรา 30 วรรคห้า จากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น (Conversion Process) เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย, ตัวแทนของมหาวิทยาลัยพะเยา, ผู้ประกอบการหอพัก และผู้นำชุมชนที่อยู่บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ต่างทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยได้มีการใช้ข้อกฎหมายมาตรา 30 วรรคห้า จากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการกำหนด นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2)

และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่าเช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน”

ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกิน 50 ไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดและได้มีการออกประกาศกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมข้อ 1.5 กล่าวว่

“ข้อ 1.5 คือ กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมกำหนดเป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ”

เมื่อกำหนดเป็นโซนนิ่งที่ชัดเจนแล้วจึงควบคุมปัญหาได้ง่าย โดยผู้เช่าหรือนายทุนต้องจ่ายค่าเช่าในอัตราที่แพงกว่าเกษตรกรรายเดิมและการก่อสร้างอาคารต้องเป็นไปตามกฎระเบียบผังเมือง เพื่อควบคุมและป้องกันการเจริญเติบโตของชุมชนที่ไร้ระเบียบ

**(3) การกำหนดนโยบาย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคม (Output)**  
การกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคม โดยมีการใช้ข้อกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า จากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 ในรูปแบบนโยบาย “พะเยาโมเดล” ถือว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งในรูปของกฎหมายนำไปสู่การจัดโซนนิ่ง 3 โซน โซนละ 1,000 ไร่ เพื่อการใช้ประโยชน์บนที่ดินของ ส.ป.ก. 4-01 บริเวณด้านหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา ในรูปแบบของการเช่าที่ดิน เมื่อกำหนดเป็นโซนนิ่งที่ชัดเจนแล้วจึงควบคุมปัญหาได้ง่าย โดยผู้เช่าหรือนายทุนต้องจ่ายค่าเช่าในอัตราที่แพงกว่าเกษตรกรรายเดิม 3 ปี 1 ครั้ง ตามราคาประเมินของกรมธนารักษ์ 3% และการก่อสร้างอาคารต้องเป็นไปตามกฎระเบียบผังเมือง แต่ในเรื่องของข้อปฏิบัติในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมนั้นถือว่ายังไม่ประสบความสำเร็จมากเท่าที่ควร

#### 4.4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลการกำหนดนโยบายสาธารณะเชิงปรีกษาหารือ

นโยบายสาธารณะเชิงปรีกษาหารือประกอบด้วย 1) ความชอบธรรม (Legitimacy) 2) ความจริงใจ (Sincerity) 3) ความสามารถเข้าใจได้ (Comprehensible) 4) ความถูกต้อง (Accuracy) (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2557) ซึ่งสามารถนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูลได้ดังนี้

(1) **ความชอบธรรม (Legitimacy)** ตัวแทนที่ชอบธรรมที่ถูกเลือกจากรัฐ โดยการแต่งตั้งจากที่หน้าที่ความรับผิดชอบ ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐในระดับผู้บริหารและหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น ตัวแทนของมหาวิทยาลัยพะเยา ผู้นำชุมชนเรามีส่วนร่วมในรูปแบบของ คณะอนุกรรมการตรวจสอบพื้นที่เพื่อกันแนวเขตเศรษฐกิจบริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา การเก็บข้อมูล และวิธีในการแก้ไขปัญหาบริเวณ โดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ในส่วนของมหาวิทยาลัยพะเยาได้นำความรู้ทางวิชาการของแต่ละคณะไปทำงานร่วมพัฒนาแต่ละชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม และตัวแทนที่ชอบธรรมที่ถูกเลือกโดยประชาชน มีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือเป็นตัวแทนของกลุ่มอย่างแท้จริง ได้แก่ ประธานผู้ประกอบการหอพัก ผู้นำชุมชน เป็นต้น มีหน้าที่ในการเก็บข้อมูลจากการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ประกอบการหอพักที่อยู่บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาหลายรอบ

(2) **ความจริงใจ (Sincerity)** ความชอบธรรมเกิดจากความจริงใจในการแก้ปัญหาาร่วมกัน ระหว่าง เจ้าหน้าที่รัฐในระดับผู้บริหาร ตัวแทนของมหาวิทยาลัยพะเยา หน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และผู้ประกอบการหอพัก ที่อยู่บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรและเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน มีการจัดกระบวนการเรียนรู้ การวิเคราะห์สถานการณ์เพื่อให้ประชาชนเข้าใจสถานการณ์และแนวทางในการแก้ไขปัญหามากขึ้น โดยบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ คือ เป็นคณะกรรมการร่วมกับทาง ส.ป.ก. มีการลงพื้นที่ร่วมกันกับทางเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อเป็นประโยชน์ในการใช้เพื่อแก้ไขปัญหา โดยประชาชนถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการให้การสนับสนุน

(3) **ความสามารถเข้าใจได้ (Comprehensible)** ประชาชนมีความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาของทาง ส.ป.ก. ในเรื่องของการใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดความถูกต้องตามกฎหมาย แทนที่จะทำการรื้อถอน แต่วิธีการในการแก้ปัญหาดังนี้ประชาชนก็ยังไม่ค่อยพอใจ ยังขาดในเรื่องของการประชาสัมพันธ์และการเข้าถึงประชาชน โดยประชาชนส่วนใหญ่ทราบว่ามีการกำหนดนโยบาย “พะเยาโมเดล” ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน ส.ป.ก. แต่ไม่รู้ถึงวิธีการในการแก้ไขปัญหานี้ เพราะส่วนใหญ่ประชาชนที่คิดว่าอัตราค่าเช่าแพงอีกทั้งยังไม่รู้แนวคิดวิธีการที่ถูกต้อง จึงเห็นได้ชัดว่าประชาชนขาดความทันท่วงทีในเรื่องของการให้ข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ส.ป.ก. กระบวนการในการทำงานในส่วนนี้ถือว่าต้องมีการปรับปรุง

(4) **ความถูกต้อง (Accuracy)** เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ตัวแทนของมหาวิทยาลัยพะเยา และผู้นำชุมชนที่อยู่บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ได้

เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบถึงความเจริญเติบโตของหอพักใหม่ในพื้นที่ชั้นตอน  
กระบวนการในการติดตาม โดยเทศบาลมีกระบวนการติดตามการดำเนินงาน โดยในส่วนนี้  
กองช่างสำรวจต้องมีการออกสำรวจทุกอาทิตย์ ในการตรวจสอบทาง ส.ป.ก. ได้เข้ามามีส่วน  
ร่วมในการตรวจสอบด้วยเพราะหากข้อมูลไม่ถูกต้องจะเกิดการผิดพลาดในอนาคต ในส่วน  
ของผู้ประกอบการหอพักโดยรอบมหาวิทยาลัย ถือว่ามีการตรวจสอบเพราะทุกครั้งจะต้อง  
ทำการพูดคุยกับผู้ประกอบการรายอื่นกันเสียก่อน จะต้องพูดคุยกับประชาชนโดยตรงมีการ  
ประชุมปรึกษาหารือกันกับหน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยเหลือในการแก้ไข

## 5. สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

### 5.1 สรุปผลความเป็นมาและปัญหาของการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ผิดวัตถุประสงค์บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ตำบลแม่กา อำเภอ เมือง จังหวัดพะเยา

ผลการวิจัยพบว่า ในปี พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2537 กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่  
ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม โซน A และ E ให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม  
(ส.ป.ก.) ต่อมาได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา  
(มหาวิทยาลัยพะเยาในปัจจุบัน) ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ทำให้บริเวณดังกล่าว  
เดิมเป็นสังคมชนบทจึงเปลี่ยนจากการทำเกษตรกรรมมาเป็นการพาณิชย์ ซึ่งเป็นกิจการ  
ที่ให้ผลตอบแทนมากกว่าการทำเกษตรกรรม หากจะบังคับให้ใช้กฎหมายและระเบียบของ  
ส.ป.ก. อย่างเคร่งครัดแล้วจะเป็นปัญหาและอุปสรรคขัดขวางต่อความเจริญทางด้านสังคม  
และเศรษฐกิจในอนาคต ทาง ส.ป.ก. และท้องถิ่นจึงได้ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ  
ปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา (คปจ.พะเยา) เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้  
ประโยชน์บริเวณดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมในคราวประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด  
พะเยาครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2546 ประธานในที่ประชุมได้แนะนำให้ ส.ป.ก.  
มีหนังสือแจ้งเตือนและถ่ายภาพเกี่ยวกับการละเมิด แจ้งให้ทราบโดยทั่วกันพร้อมทั้งมี  
หนังสือถึงผู้ไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหอพัก และให้กลับสู่สภาพเดิม  
ภายใน 45 วัน

4 พฤศจิกายน 2546 ได้มีหนังสือที่ กษ 1201/9650 แจ้งมติคณะกรรมการ  
ปกครอง ได้เรียนเชิญเลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพะเยา สมาชิกสภาจังหวัดพะเยา และอธิการบดี  
มหาวิทยาลัยนเรศวร เข้าร่วมประชุมกับกรรมการเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2546 เพื่อ

พิจารณาเรื่องร้องขอความเป็นธรรมของผู้ประกอบการหอพัก ร้านค้าและสถานบริการ บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยนเรศวร โดยที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการ รื้อถอนออกไปอีก 120 วัน และดำเนินการตรวจสอบพื้นที่และพิจารณาโครงสร้างที่ดิน เพื่อ วางแนวทางให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตชุมชนและดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานปฏิรูป ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมกำหนดต่อไป

## 5.2 สรุปผลกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อใช้ในการแก้ไข ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ของทาง สำนักงานปฏิรูป ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจังหวัดพะเยาโดยใช้รูปแบบของ “พะเยาโมเดล”

ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เห็นว่าสภาพพื้นที่ บริเวณดังกล่าว ในปัจจุบันไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นที่เพื่อเกษตรกรรมต่อไป สมควร ได้รับการแก้ไขให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจของชุมชน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการ เกษตรกรรม (คปก.) มีมติเห็นชอบให้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) กำหนด ขอบเขตพื้นที่เพื่อประกอบกิจการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ข้อ 1.5 กรณีนี้ การกำหนดขอบเขตพื้นที่ของ คปจ. พะเยา จึงเป็นไปโดยชอบตามหลักเกณฑ์ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 30 ให้ อำนาจ ส.ป.ก. ในการจัดที่ดิน

ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2556 เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2556 ได้มีมติอนุญาตให้ เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ท้องที่ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัด พะเยา จำนวน 1,447 ราย 1,877 แปลง 11,729 ไร่ เมื่อได้รับอนุญาตแล้วเกษตรกรต้อง ประกอบเกษตรกรรมในแปลงที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามระเบียบและเสียภาษีค่าเช่าในอัตรา ร้อยละ 3 ของราคาประเมินกรมธนารักษ์หรือจากราคาประเมินของกรมธนารักษ์แปลง ข้างเคียง ซึ่ง ส.ป.ก. จะมีการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นระยะตามแผนงาน ประจำปี

จากหลักฐานการยื่นคำขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูป ที่ดินที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในพื้นที่ เกษตรกรใน พื้นที่ได้รับประโยชน์จากการขายสินค้าทางการเกษตรเพื่อการอุปโภคบริโภค ประกอบกับ พื้นที่โดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ทำให้แนวทางการแก้ไขดังกล่าวประสบความสำเร็จ ในช่วงเดือน กรกฎาคม 2558 จากการร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาของทุกฝ่ายถือว่าการ กำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นประสบความสำเร็จในรูปแบบของ “พะเยาโมเดล”

### 5.3 อภิปรายผลการวิจัยที่สอดคล้องกับทฤษฎีระบบ

ผลการวิจัยพบว่า “การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท: กรณีศึกษา พะเยาโมเดล ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา” เกิดจากการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาการให้ประโยชน์ที่ดินให้แก่ประชาชน โดยรัฐได้แต่ตั้งคณะกรรมการฯ ในการจัดระเบียบสังคมและชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ใช้ข้อกฎหมาย มาตรา 30 วรรคห้า จากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 ข้อ 1.5 มาใช้ในการกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อดำเนินการจัดระเบียบ กำหนดแผนผังชุมชนและจำแนกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ในเรื่องของข้อปฏิบัติในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมนั้นถือว่ายังไม่ประสบความสำเร็จมากเท่าที่ควร

### 5.4 อภิปรายผลการวิจัยที่สอดคล้องกับแนวคิดนโยบายสาธารณะเชิงปรีกษาหารือ

ผลการวิจัยพบว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการสนทนาหรือปรึกษาหารือที่ทุกฝ่ายมีการแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน โดยข้อมูลที่น่ามาเสนอจะต้องเป็นข้อมูลที่มีความถูกต้องตรงตามความเป็นจริง สามารถตรวจสอบได้ด้วยตัวชี้วัดที่เหมาะสมด้วยวิธีการที่เชื่อถือได้และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่วิธีการในการแก้ไขปัญหาของรัฐ ประชาชนบางส่วนก็ยังไม่ค่อยพึงพอใจในการดำเนินงาน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดในเรื่องของการประชาสัมพันธ์และการเข้าถึงประชาชน ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ล้วนทราบว่ามีกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่ไม่รู้ถึงวิธีการในการแก้ไขปัญหา รวมถึงขั้นตอนแล้ววิธีการทำงาน ในส่วนนี้ถือว่าต้องมีการปรับปรุง

### 5.5 อภิปรายผลการวิจัย ที่สอดคล้องกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นในรูปแบบ “พะเยาโมเดล” เกิดจากการร่วมมือของเจ้าหน้าที่ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนจากมหาวิทยาลัยพะเยา รวมถึงผู้นำชุมชนที่อยู่บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ในการร่วมกันแก้ไขปัญหาการจัดระเบียบสังคมและชุมชนตามข้อกฎหมายจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 วรรคห้า ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นที่ยอมรับและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของ **ศิริพงษ์ เศรษฐสุนิทธิ (2543)** กล่าวคือ ลักษณะการมีส่วนร่วมของฝ่ายประชาชนและกลุ่มผู้นำที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย โดยกลุ่มที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายจะเป็นผู้คิดและเสนอทางเลือกให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ

การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนจะกระทำโดยผ่านตัวแทนที่เป็นกรรมการหมู่บ้านซึ่งจะทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์หรือความต้องการของประชาชนเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย

กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะหน่วยงานภาครัฐได้มีการเลือกตัวแทนที่ขอธรรมจากตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบ ในรูปแบบคณะกรรมการ ดังนั้นคณะกรรมการจึงถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อปรึกษาหารือ ศึกษาสถานการณ์ และปฏิบัติงาน รวมถึงประชาชนในท้องถิ่นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมแสดงความคิดเห็น เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของ **กวินารัตน์ จันที (2553)** ในเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ การกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงาน โครงการเพื่อพัฒนาชุมชน ท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบุณฑริก จังหวัดอุบลราชธานี ประสบความสำเร็จภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ด้านการเมือง, ด้านกระแสนโยบาย, ด้านค่านิยม, ด้านข้อเรียกร้องและการสนับสนุนจากประชาชน, ด้านกระแสของปัญหา และด้านข้อเรียกร้องและการสนับสนุนจากผู้นำในพื้นที่ทุกเพื่อพัฒนาชุมชน

หลังจากการก่อตั้งของ มหาวิทยาลัยพะเยา การเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากเดิมเป็นสังคมชนบทเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ ประชาชนในพื้นที่ได้เปลี่ยนจากการทำเกษตรกรรมมาเป็นการพาณิชย์ ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม จึงได้กำหนดแผนที่ชุมชนและจำแนกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ให้เหมาะสม ซึ่งหน่วยงานภาครัฐได้ใช้ข้อมูลหมายในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในรูปแบบการเช่า โดยกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ และผู้เช่าต้องเสียค่าเช่าตามราคาระเบินกรมธนารักษ์ โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของ **สุมาลินี สาดสร้าง (2556)** กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินทางการเกษตรในเขตชานเมือง พบว่า ประการแรก ระบบเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบเกษตรกึ่งยังชีพกึ่งการค้าเป็นระบบเกษตรเพื่อการค้าแบบเข้มข้น ประการที่สอง พื้นที่ทางการเกษตรทุกประเภทมีการเปลี่ยนแปลงเป็นการใช้ที่ดินแบบเมือง โดยส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่เกษตรเป็นที่อยู่อาศัยและบ้านจัดสรร ประการที่สาม พบว่าการปรับตัวของเกษตรกรใช้ยุทธศาสตร์และวิธีการหลายด้านร่วมกัน

โดยสรุปสภาพพื้นที่บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาในปัจจุบันไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมต่อไป สมควรได้รับการแก้ไขให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจของชุมชนตามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นทางคณะปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจังหวัดพะเยา จึงได้กำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อเป็นกิจการที่เป็นบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อนุญาตให้ประชาชนการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ โดยเป็นไปตามระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดิน เพื่อให้ไม่ขัดต่อกฎหมายและความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของ **ยุพา ราชจินดา (2555)** กล่าวคือ ปัจจัยที่มีต่อการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พบว่า (1) เกษตรกรมีการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน (2) ลักษณะการเปลี่ยนสิทธิของเกษตรกรโดยการขาย และแบ่งให้เข้าสาเหตุส่วนใหญ่ที่เกษตรกรเปลี่ยนสิทธิ ได้แก่ ขาดเงินทุน ไม่มีแรงงาน ต้องการเปลี่ยนอาชีพและสภาพดินไม่เหมาะกับการทำเกษตร ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกร ได้แก่ อายุ การศึกษา อาชีพ การตั้งถิ่นฐานของครัวเรือน รายได้ภาคเกษตรรายได้นอกภาคเกษตร รายจ่ายภาคเกษตร และหนี้สิน

## 6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการวิจัย

(1) ในการขอพื้นที่ให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัย รัฐควรมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะเกิดขึ้น และกำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่เพื่อเกษตรกรรม รวมไปถึงการตรวจสอบสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อการป้องกันและป้องปรามผู้กระทำความผิดโดยมีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

(2) การกำหนดนโยบายพะเยาโมเดลประสบความสำเร็จในเรื่องของการใช้ข้อกฎหมายของทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ได้กำหนดให้เสียภาษีค่าเช่า 3 ปี 1 ครั้ง ตามราคาประเมินของกรมธนารักษ์ 3% ซึ่งถือว่าเป็นราคาที่ค่อนข้างสูงหากเปรียบเทียบรายได้ของประชาชนที่ได้รับ แต่ในด้านของวิธีการดำเนินงานยังไม่ประสบผลสำเร็จมากเท่าที่ควร เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการประชาสัมพันธ์ จนเกิดความห่างเหินและความคลาดเคลื่อนระหว่างประชาชนในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินกับหน่วยงานของรัฐ

## 7. กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยฉบับนี้เป็นผลสำเร็จตามความหวังของผู้วิจัย ด้วยความกรุณาจากกรมป่าไม้ เทศบาลตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ตัวแทนจากมหาวิทยาลัยพะเยา ผู้ประกอบการหอพัก ผู้นำชุมชนหมู่ที่ 2 และผู้นำชุมชนหมู่ที่ 16 ที่ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลอย่างครบถ้วนและงานวิจัยมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

### เอกสารอ้างอิง

- กวินารัตน์ จันทิ. (2553). การกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบุधมทริก จังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง, มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- เชษฐชัย ศรีชูชาติ. (2549). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษาการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่ชาวชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการเมืองและการปกครอง, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2557). นโยบายสาธารณะแนวการตีความ. วารสารการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 4 (3), 16-26.
- ยุพา ราชจินดา. (2555). ปัจจัยที่มีต่อการเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลระเวียง อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ศิริพงษ์ เศรษฐสุนิห. (2543). การเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสบเตี๊ยะ อำเภอมองทอง จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการเมืองและการปกครอง, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2556). พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมปี พ.ศ. 2518 มาตรา 30 วรรค 5. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2558, จาก [www.alro.go.th/alro/laws\\_clinic/PRB.htm](http://www.alro.go.th/alro/laws_clinic/PRB.htm).

สุมาลีณี สาดสำอาง. (2556). การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินทางการเกษตรในเขตชานเมือง : กรณีศึกษาอำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาภูมิศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.