

การขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยใช้แนวคิดการพัฒนาโครงการ  
อย่างมีเหตุมีผล สำหรับปลูkmันสำปะหลัง อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา  
Policy-driven Land Use Planning by a Logical Framework Approach for Cassava  
Production in Dan Khun Thot District, Nakhon Rachasima Province

พยัตติกา พลสระคู\* วิจารณ์ วิชุกิจ ปิยะ ดวงพัตรา นิพนธ์ ตั้งธรรม และพันธ์ทิพย์ จงไกรย  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Payattika Polsrakhu\* Vichan Vichukit Piya Duangpatra  
Nipon Tangtham and Puntip Jongkroy  
Graduate Program, Kasetsart University

## บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และจัดทำแผนกลยุทธ์ในการพัฒนาโครงการให้มีความสอดคล้องกับนโยบายการบริหารจัดการเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับมันสำปะหลังซึ่งเป็นสินค้าเกษตรที่สำคัญของพื้นที่อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา โดยใช้แนวคิดการพัฒนาโครงการอย่างมีเหตุมีผล และกระบวนการจัดลำดับชั้นเชิงวิเคราะห์ ผลการศึกษาครั้งนี้ได้เสนอแนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งพิจารณาจากปัญหาของพื้นที่ นำปัญหาของพื้นที่ที่กำหนดเป็นวัตถุประสงค์ในการพัฒนาโครงการ โดยสอบถามความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 6 กลุ่ม ได้แก่เกษตรกร หมอดินอาสา ผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล พ่อค้า นักวิชาการ และผู้กำหนดนโยบาย (รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) พบว่า ปัญหาหลัก คือ การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสม เนื่องจากนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับปลูkmันสำปะหลังยังไม่มีระบบการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาทำให้ได้กลยุทธ์ 3 ด้าน คือ 1) การสร้างความเชื่อมั่นให้เกษตรกรเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับปลูkmันสำปะหลังให้มีความยั่งยืน 2) การจัดการทางด้านการตลาดให้มีความเหมาะสม และ 3) การปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกพืช (Crop Switching) ตามความเหมาะสมของพื้นที่สำหรับนำไปใช้ในการพัฒนาโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดการยอมรับจากเกษตรกรในการนำไปปฏิบัติและบริหารจัดการให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ:** การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาโครงการอย่างมีเหตุมีผล มันสำปะหลัง

\* ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)  
e-mail: mymph\_p@hotmail.com

## Abstract

The objectives of this research were to promote policy on land use planning and to develop a strategic plan consistent with the policy on economic crop zoning management by using the Logical Framework Approach and Analytic Hierarchy Process for cassava production in Dan Khun Thot district, Nakhon Ratchasima province. The finding of this research is to bring about the policy-driven approach on land use planning for cassava in problem areas and to define the focal problems as the objective of project development. The data was collected from six groups of stakeholders: farmers, volunteer soil doctors, representatives from the Sub-district Administrative Organization, merchants, researchers, and policy makers. The results showed that the major problem is the non-suitability of land use by farmers. This was due to the inefficiency of land use planning policy which was attributed to a lack of competent management. Therefore, this research suggest three concrete strategies: 1) confidence building among farmers for sustainable land use for cassava, 2) appropriate market management, and 3) crop switching into the suitable areas. Regarding these suggestions, it will entail the good practice and acceptance among farmers and lead to the efficiency of project development as well as sustainable land use management.

**Key Word:** Land Use Planning, Logical Framework Approach, Cassava

## บทนำ

มันสำปะหลังเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญพืชหนึ่งของประเทศไทย พบว่า เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังไม่น้อยกว่า 5 แสนครัวเรือน พื้นที่ปลูกทั่วประเทศ 7.6 ล้านไร่ มีการปลูกมากที่สุดในจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งพื้นที่ปลูกมันสำปะหลัง ทั้งจังหวัดมีประมาณ 1.7 ล้านไร่ (Office of Agricultural Economics, 2011) สำหรับความต้องการหัวมันสำปะหลังสดแต่ละปี ประมาณ 29.30 ล้านตัน และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ส่งออกส่วนใหญ่ ได้แก่ แป้งมันสำปะหลังและมันเส้น สร้างมูลค่าการส่งออกแต่ละปีไม่ต่ำกว่า 1 แสนล้านบาท ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลกแต่การปลูกมันสำปะหลังของประเทศไทยยังไม่สามารถควบคุมการผลิตให้ได้ตามความต้องการของตลาด เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดอาศัยน้ำฝนเป็นหลักทำให้ความแปรปรวนของผลผลิตต่อไร่แต่ละปีเป็นไปตามสภาพอากาศ อีกทั้งเกษตรกรบางพื้นที่มีการใช้ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยเคมีและสารเคมีทางการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตเป็นเวลานาน และใช้ในอัตราที่ไม่เหมาะสม ขาดการปรับปรุงบำรุงดินและมีการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดการเสื่อมคุณภาพของดิน ดังนั้น

การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Planning) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์และประเมินข้อมูลทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม อย่างมีระบบเพื่อเป็นการกำหนดวิธีการหรือการใช้พื้นที่ไว้ล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ เป็นแนวทางในการใช้พื้นที่และทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามความต้องการของชุมชนในการที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต (Land Development Department, 2011) เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นที่ยอมรับโดยมีความมุ่งหมายให้การใช้ที่ดินที่กำหนดขึ้นนั้นตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด อย่างไรก็ตามการวางแผนการใช้ที่ดินมิได้สิ้นสุดลงในขั้นตอนการชี้แนะว่าที่ดินจะใช้ทำอะไรที่ดีที่สุด แต่จะต้องรวมถึงการจัดทำมาตรการทุกด้านจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการใช้ที่ดินเพื่อให้บรรลุ ถึงความต้องการใช้ที่ดินนั้น การวางแผนการใช้ที่ดินจึงมุ่งไปที่การระบุถึงโครงการแผนงาน และนโยบายที่จะทำให้บรรลุถึงความต้องการ (Fresco et al, 1989)

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันจะมีวิธีการจัดการดินเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน และมีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อจัดทำเขตเหมาะสมของที่ดินสำหรับปลูกพืชเศรษฐกิจ ให้เกษตรกรสามารถจัดการดินและเลือกพื้นที่ปลูกพืชตามความเหมาะสมของพื้นที่ แต่ในขณะที่การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ทำให้การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในการแปลงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาที่ดินหรือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงได้ ซึ่งยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาของภาครัฐในช่วงที่ผ่านมายังไม่ได้รับการตอบสนองจากภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเท่าที่ควร จะเห็นได้จากแผนที่ความเหมาะสมของที่ดิน (Land Suitability Map) สำหรับปลูกมันสำปะหลัง ปี 2554 ที่กำหนดโดยกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกอบด้วยพื้นที่ที่มีความเหมาะสมสูง ปานกลาง ต่ำ และพื้นที่ไม่เหมาะสม เมื่อนำมาซ้อนทับกับข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบัน (Present Land Use) จะพบว่า มีเกษตรกรจำนวนไม่น้อยที่มีการปลูกมันสำปะหลังในพื้นที่ที่เหมาะสมน้อยและไม่เหมาะสม สำหรับพื้นที่ศึกษาเป็นพื้นที่อำเภอด่านขุนทด มีพื้นที่ปลูกมันสำปะหลัง จำนวน 867,541 ไร่ พบว่า พื้นที่ปลูกมันสำปะหลังครอบคลุม 16 ตำบล สามารถแบ่งออกได้ 4 เขตตามหลักเกณฑ์ความเหมาะสมทางกายภาพ คือ เขตความเหมาะสมมาก มีเนื้อที่ 141,543 ไร่ เขตความเหมาะสมปานกลาง มีเนื้อที่ 343,449 ไร่ เขตความเหมาะสมน้อย มีเนื้อที่ 57,241 ไร่ และเขตไม่มีความเหมาะสม มีเนื้อที่ 310,834 ไร่ ที่เหลือเป็นเขตป่าไม้ตามกฎหมายอีก 14,483 ไร่ (Land Development Department, 2011) ซึ่งผู้วิจัยเล็งเห็นว่าในอนาคตอาจจะเกิดความไม่ยั่งยืนของการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงมีแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินว่าจำเป็นต้องคำนึงถึงการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เหมาะสมและเป็นธรรม โดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรการผลิตแบบยั่งยืนที่เน้นสมดุลทางธรรมชาติ มนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ จึงนำไปสู่การวิจัยที่กำหนดปัจจัยแบบองค์รวม ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม นำมาใช้ในการวางแผนให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในปัจจุบันในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจ (Zoning) โดยพิจารณาอุปสงค์อุปทานที่เกี่ยวข้องกับปริมาณการผลิตและความต้องการใช้สินค้าเกษตร

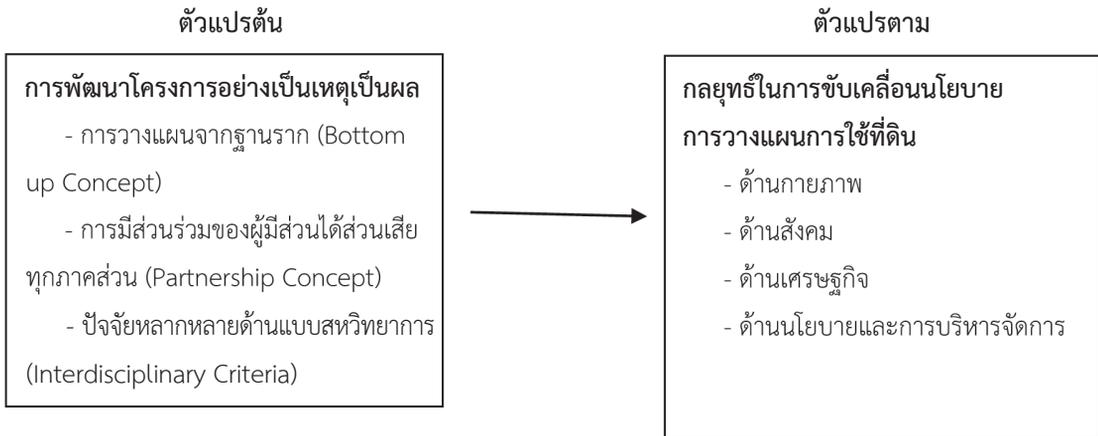
ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยใช้แนวคิดในการพัฒนาโครงการอย่างมีเหตุมีผล (Logical Framework Approach) ที่มีหลักการและความสำคัญเกี่ยวกับแนวคิด คือ การใช้วัตถุประสงค์เป็นตัวนำ มีลำดับขั้นตอนในการพัฒนาและจัดการการดำเนินงานอย่างมีขั้นตอน รวมทั้งสามารถติดตามและประเมินผลลัพธ์ได้อย่างเป็นรูปธรรมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวจากการรวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจนสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ที่มีปัญหาหนึ่ง ๆ เพื่อหาแนวทางจากผลลัพธ์ (Outcome) ที่ได้ของโครงการ เพื่อแก้ไขปรับปรุงปัญหาต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญกับบุคคลเป้าหมาย ที่เป็นผู้รับประโยชน์จากโครงการ รวมทั้งการให้โอกาสจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย (Stakeholders) เพื่อจัดทำแผนกลยุทธ์และพัฒนาโครงการให้มีความเหมาะสมโดยคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน สำหรับปลูกมันสำปะหลัง อำเภอ ด้านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา โดยใช้แนวคิดการพัฒนาโครงการอย่างมีเหตุมีผล (Logical Framework Approach)
2. เพื่อจัดทำแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) สำหรับใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายและพัฒนาโครงการให้มีความสอดคล้องกับนโยบายการบริหารจัดการเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับมันสำปะหลังซึ่งเป็นสินค้าเกษตรที่สำคัญ

### กรอบแนวคิด

กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยจากประเด็นปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรที่ไม่เหมาะสม ขาดการบริหารจัดการเพื่อปรับปรุงบำรุงดินอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องกำหนดการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อจัดทำเขตเหมาะสมสำหรับปลูกพืชเศรษฐกิจ โดยใช้แนวคิดด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Kutintara, 2013) ได้แก่ การวางแผนจากฐานราก (Bottom up Concept) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน (Partnership Concept) ร่วมวางแผนและตัดสินใจในการดำเนินโครงการ มีการคำนึงถึงปัจจัยหลากหลาย ด้านแบบสหวิทยาการ (Interdisciplinary Criteria) เพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยใช้แนวคิดการพัฒนาโครงการอย่างมีเหตุมีผล ในพื้นที่ปลูกมันสำปะหลัง อำเภอ ด้านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## ระเบียบวิธีการวิจัย

### ข้อมูลและเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ประชากรที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับปลูกลำไยป่าหลัง ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่าง 6 กลุ่ม ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ทางตรงและเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอย่างมีส่วนร่วม สอดคล้องกับการศึกษาของ Saunkaew (2014) ที่ศึกษาการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายครัวไทยสู่ครัวโลก ซึ่งในการศึกษานี้กำหนดกลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นตัวแทนในการให้ค่าความสำคัญของปัจจัยคือ เกษตรกร หมออดินอาสา ผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล พ่อค้า นักวิชาการ และผู้กำหนดนโยบาย (รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) กำหนดกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยเจาะจงตัวแทนเกษตรกรที่ปลูกลำไยป่าหลังจาก 16 ตำบล ตำบลละ 1 ราย หมออดินอาสา 3 ราย ผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล 3 ราย พ่อค้า 3 ราย นักวิชาการ 10 ราย ผู้กำหนดนโยบาย 1 ราย จำนวนตัวอย่าง รวม 35 ราย

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย 1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้ง 6 กลุ่ม โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structure Interview) ซึ่งผ่านการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือจากผู้เชี่ยวชาญและมีการนำเครื่องมือไปทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างก่อนนำไปเก็บข้อมูลจริง ประกอบด้วยคำถามปลายปิดที่เป็นคำถามให้เปรียบเทียบความสำคัญของปัจจัยที่ละคู่ ตั้งแต่ระดับน้อยที่สุดจนถึงระดับมากที่สุด ด้วยค่าคะแนน 1-9 ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการปลูกลำไยป่าหลังที่ได้กำหนดไว้จากการตรวจเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ด้านละ 8 ปัจจัย โดยให้ค่าคะแนนเปรียบเทียบความสำคัญ

ของแต่ละปัจจัย เพื่อกำหนดเป็นปัจจัยในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน 2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เก็บรวบรวมข้อมูลจากกรมพัฒนาที่ดิน ได้แก่ แผนที่ ภูมิประเทศ แผนที่กลุ่มชุดดิน แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนที่เขตการใช้ที่ดินสำหรับมันสำปะหลัง แผนที่โครงสร้างพื้นฐาน และข้อมูลด้านสังคมและเศรษฐกิจของเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ในปี 2554 โดยใช้โปรแกรมระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (ARCGIS Version 9.3) ในการซ้อนทับข้อมูล (Overlay) เพื่อจัดทำแผนที่การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน สอดคล้องกับการศึกษาของ Chanchang (2012) ที่ให้ข้อเสนอแนะว่าควรมีการใช้มิติทางสังคมเข้าร่วมการวิจัย เช่น ทศนคติ ความคิดเห็น เพื่อจะได้ศึกษาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีความผูกพันกับพื้นที่ศึกษาจะสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

### กระบวนการจัดลำดับชั้นความสำคัญ (Analytic Hierarchy Process: AHP)

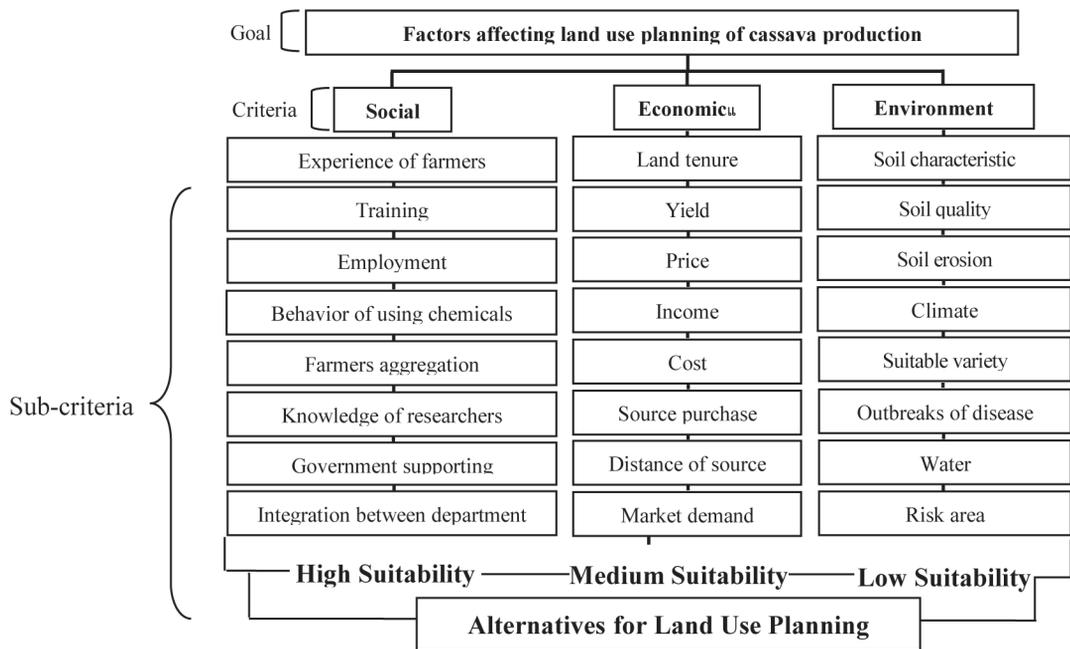
การแสดงผลแบบจำลองหรือแผนภูมิลำดับชั้นของ “กระบวนการลำดับชั้นเชิงวิเคราะห์” ซึ่งเป็นเครื่องมือพื้นฐานที่ช่วยในการตัดสินใจ โครงสร้างของแผนภูมินี้ประกอบไปด้วย “องค์ประกอบ” หรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจต่าง ๆ แผนภูมินี้มีลักษณะเป็นระดับชั้นจำนวนของลำดับชั้นจะขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของการตัดสินใจ (Thapa, 2003) ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

#### 1) สร้างแผนภูมิลำดับชั้นหรือแบบจำลองของการตัดสินใจ มีรายละเอียดดังนี้

ลำดับชั้นที่ 1 หรือระดับบนสุด แสดงจุดโฟกัสหรือเป้าหมายของการตัดสินใจ ลำดับชั้นที่ 2 แสดงถึงเกณฑ์การตัดสินใจหลักที่มีผลต่อเป้าหมายในการตัดสินใจนั้น ลำดับชั้นที่ 3 ลงมา แสดงถึงเกณฑ์ย่อยของการตัดสินใจ และลำดับชั้นที่ 4 คือ ทางเลือกที่นำมาพิจารณาผ่านเกณฑ์การตัดสินใจตามที่กำหนดไว้

2) การให้น้ำหนักความสำคัญของเกณฑ์การประเมิน เนื่องจากเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจแต่ละเกณฑ์นั้น มีความสำคัญต่อเป้าหมายในการตัดสินใจไม่เท่ากัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องหาน้ำหนัก “ความสำคัญ” ของแต่ละเกณฑ์ก่อนที่จะทำการประเมินทางเลือก

3) นำ “ทางเลือก” ที่กำหนดไว้ในตอนแรกมาทำการประเมินผ่าน “เกณฑ์” ที่ใช้ในการตัดสินใจ เพื่อจัดลำดับความสำคัญของทางเลือก



ภาพที่ 2 กระบวนการจัดลำดับชั้นความสำคัญในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยใช้แนวคิดการพัฒนาโครงการอย่างมีเหตุมีผล (Logical Framework Approach) และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) สำหรับปลูกมันสำปะหลัง พื้นที่อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา โดยใช้ข้อมูลการกำหนดเขตเหมาะสมสำหรับพืชเศรษฐกิจของมันสำปะหลัง ปี 2554 มีขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนการพัฒนาและขับเคลื่อนโครงการด้วยแนวคิดการอย่างมีเหตุมีผล ประกอบด้วย การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวิเคราะห์ปัญหา การวิเคราะห์เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ การวิเคราะห์ทางเลือกหรือกลยุทธ์ การกำหนดองค์ประกอบที่เป็นเนื้อแท้ (Main Element) ของโครงการกำหนดข้อสันนิษฐาน และการกำหนดตัวชี้วัด เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารเขตเกษตรเศรษฐกิจ และการจัดประชุมชี้แจงระดมความคิดเห็นต่อแผนกลยุทธ์ (Duangpatra, 2003)

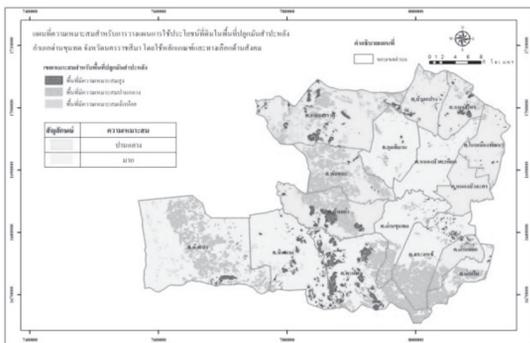
## ผลการวิจัย

### 1. การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยใช้การตัดสินใจแบบหลายหลักเกณฑ์

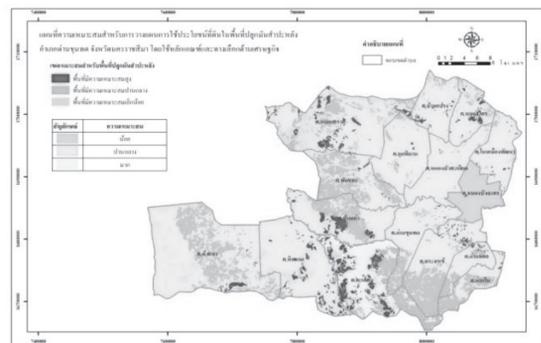
การกำหนดปัจจัยจากการตัดสินใจแบบหลายหลักเกณฑ์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้ง 6 กลุ่ม จำนวน 35 ราย โดยวิเคราะห์ความสำคัญตามลำดับชั้น (AHP) เปรียบเทียบความสำคัญของปัจจัยย่อยเป็นคู่ (Pair Wise Comparison) ผลเฉลี่ยที่ได้จากการวิเคราะห์คำนวณหาค่าลำดับความสำคัญของปัจจัยหลัก

ทำให้สามารถจัดลำดับความสำคัญของปัจจัยย่อยทั้ง 3 ทาง พบว่า ปัจจัยทางสังคม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ความสำคัญต่อปัจจัยย่อยด้านประสิทธิภาพด้านการปลูกมันสำปะหลังมากที่สุด ให้ค่าคะแนนถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 0.22 รองลงมาเป็น พฤติกรรมการใช้สารเคมีทางการเกษตร ให้ค่าคะแนนถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 0.13 และการเข้ารับการอบรมของเกษตรกร การจ้างแรงงาน และการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ให้ค่าคะแนนถ่วงน้ำหนักเท่ากัน คือ 0.12 ตามลำดับ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ความสำคัญต่อปัจจัยย่อยด้านรายได้มากที่สุด ให้ค่าคะแนนถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 0.20 รองลงมาเป็น ผลผลิตต่อไร่ และต้นทุนการผลิต และให้ค่าคะแนนถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 0.16 และ 0.15 ตามลำดับ และปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ความสำคัญต่อปัจจัยย่อยด้านการระบาดของโรคและแมลงศัตรูพืชมากที่สุด ให้ค่าคะแนนถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 0.18 รองลงมาเป็น คุณภาพดิน และความเหมาะสมของพันธุ์พืช ให้ค่าคะแนนถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 0.16 และ 0.14 ตามลำดับ ซึ่งเมื่อจัดอันดับความสำคัญสามอันดับแรกของปัจจัยทางด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านสิ่งแวดล้อม จะพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ให้คะแนนความสำคัญของปัจจัยทางสังคม รวมเป็น 5 ปัจจัยย่อย เนื่องจากให้ความสำคัญของปัจจัยอันดับสามเท่ากันทั้งสามปัจจัยย่อย ต่างจากการตัดสินใจของปัจจัยย่อยทางเศรษฐกิจและสังคมที่ให้ความสำคัญสามอันดับแรกลำดับละ 1 ปัจจัยย่อย

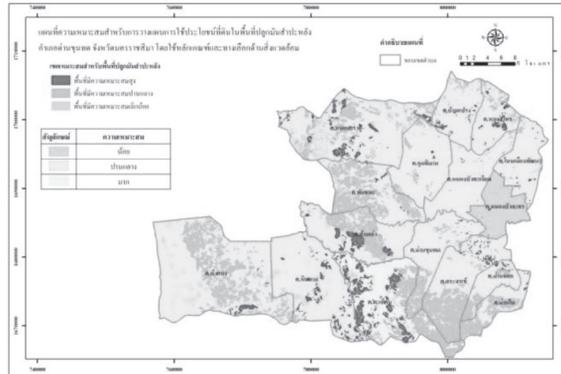
เมื่อนำปัจจัยดังกล่าวข้างต้นไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการกำหนดความเหมาะสมของปัจจัยหลักทั้งสามด้าน โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากปัจจัยรองและเกณฑ์การวัดต่าง ๆ จากเกษตรกรทั้งหมด 16 ตำบล ตลอดจนรวบรวมข้อมูลทุกวิทยุจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนำไปจัดทำแผนที่ความเหมาะสมสำหรับใช้ในการวางแผนพัฒนาโครงการ เป็นรายตำบลต่อไป (ภาพที่ 3 4 และ 5)



ภาพที่ 3 แผนที่ความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกมันสำปะหลังโดยใช้หลักเกณฑ์ปัจจัยทางสังคม



ภาพที่ 4 แผนที่ความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกมันสำปะหลังโดยใช้หลักเกณฑ์ปัจจัยทางเศรษฐกิจ



ภาพที่ 5 แผนที่ความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกมันสำปะหลัง โดยใช้หลักเกณฑ์ปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม

## 2. การพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยใช้แนวคิดการพัฒนาโครงการอย่างมีเหตุมีผล (Logical Framework Approach)

การพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยใช้แนวคิดการพัฒนาโครงการอย่างมีเหตุมีผล (Logical Framework Approach) โดยการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่จะใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ให้มากที่สุด เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริงๆ ในโครงการหรือนโยบายที่ศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 แผนพัฒนาการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเชิงนโยบาย เช่น การวิเคราะห์ด้านการผลิตและการตลาดภายในและภายนอกประเทศความต้องการใช้ภายในและภายนอกประเทศ การวิเคราะห์นโยบายด้านการค้ากับต่างประเทศ เพื่อทราบศักยภาพคู่แข่งและคู่ค้าที่สำคัญ การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์และนโยบายด้านการใช้ที่ดิน และยุทธศาสตร์การผลิตมันสำปะหลัง รวมถึงการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ระบบเครือข่ายคมนาคม การขนส่ง ที่ตั้งโรงงาน สถานที่รับซื้อ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการต่างๆ หลังจากรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และได้กำหนดและเชิญชวนผู้ที่จะมีส่วนร่วมในการระดมความคิดเพื่อช่วยกันวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ดังกล่าวเพื่อร่วมกันพัฒนาขับเคลื่อนโครงการต่อไปแล้วจะต้องมีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (LFA Workshop) เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและขับเคลื่อนนโยบายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยแบ่งเป็นสองระยะ ในระยะแรก มี 4 ขั้นตอน ได้แก่ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ และการวิเคราะห์ทางเลือกหรือกลยุทธ์ ระยะสองมี 3 ขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดองค์ประกอบที่เป็นเนื้อหาของโครงการ การกำหนดข้อสันนิษฐาน และการกำหนดตัวชี้วัด ดังนี้

## ระยะแรก

### 1. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Analysis)

จากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยพิจารณาความสัมพันธ์ พบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับปลูกมันสำปะหลังมากที่สุด คือ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย คือ ผู้บริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้บริหารในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้บริหารกรมพัฒนาที่ดิน ผู้อำนวยการกองแผนงาน และผู้อำนวยการกองนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน รองลงมาเป็น กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรง คือ เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง แรงงานทางการเกษตร พ่อค้าคนกลาง/ผู้ประกอบการ และโรงงานแป้งมัน/โรงงานผลิตเอทานอล กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลประโยชน์โดยอ้อม คือ ธนาकार/ผู้ให้กู้ยืม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และลานมัน และสุดท้ายเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุน การขับเคลื่อนนโยบาย คือ นักวิชาการ หน่วยงานภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หน่วยงานภายนอกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสถาบันพัฒนามันสำปะหลังแห่งประเทศไทย

ดังนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะนำมาพิจารณาในการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อนำไปสู่การพัฒนาโครงการสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน จำแนกลักษณะตามความสัมพันธ์ บทบาทหน้าที่ และการมีอิทธิพลสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

**กลุ่มที่ 1** ด้านนโยบาย (ภาครัฐ) เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กรมการข้าว ฯลฯ และหน่วยงานภายนอก ได้แก่ หน่วยงานจากกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม และสถาบันพัฒนามันสำปะหลังแห่งประเทศไทย

**กลุ่มที่ 2** ด้านการส่งเสริมการดำเนินงาน เป็นผู้ปฏิบัติงานทั้งในและนอกพื้นที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนโยบาย และส่งเสริมสนับสนุนให้กิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการได้บรรลุเป้าหมาย ได้แก่ นักวิชาการเกษตร นักวิชาการส่งเสริม นักสำรวจดิน นักวิเคราะห์นโยบายและแผน รวมถึงนักวิชาการอื่นๆ จากภาคเอกชนหรือสถาบันการศึกษา

**กลุ่มที่ 3** ด้านการสนับสนุน (ภาคเอกชน) เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งมีส่วนสนับสนุนให้กระบวนการขับเคลื่อนของภาครัฐดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ โรงงานแป้งมัน โรงงานผลิตเอทานอล และพ่อค้า/ผู้ประกอบการ

**กลุ่มที่ 4** ด้านการได้รับผลกระทบโดยตรง เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมเมื่อมีการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารเขตเกษตรเศรษฐกิจ จะได้รับผลกระทบทั้งแง่บวกและแง่ลบ ได้แก่ เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง แรงงานภาคการเกษตร แหล่งเงินกู้ธนาकारเพื่อการเกษตร และองค์กรบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2. การวิเคราะห์ปัญหา (Problem Analysis)

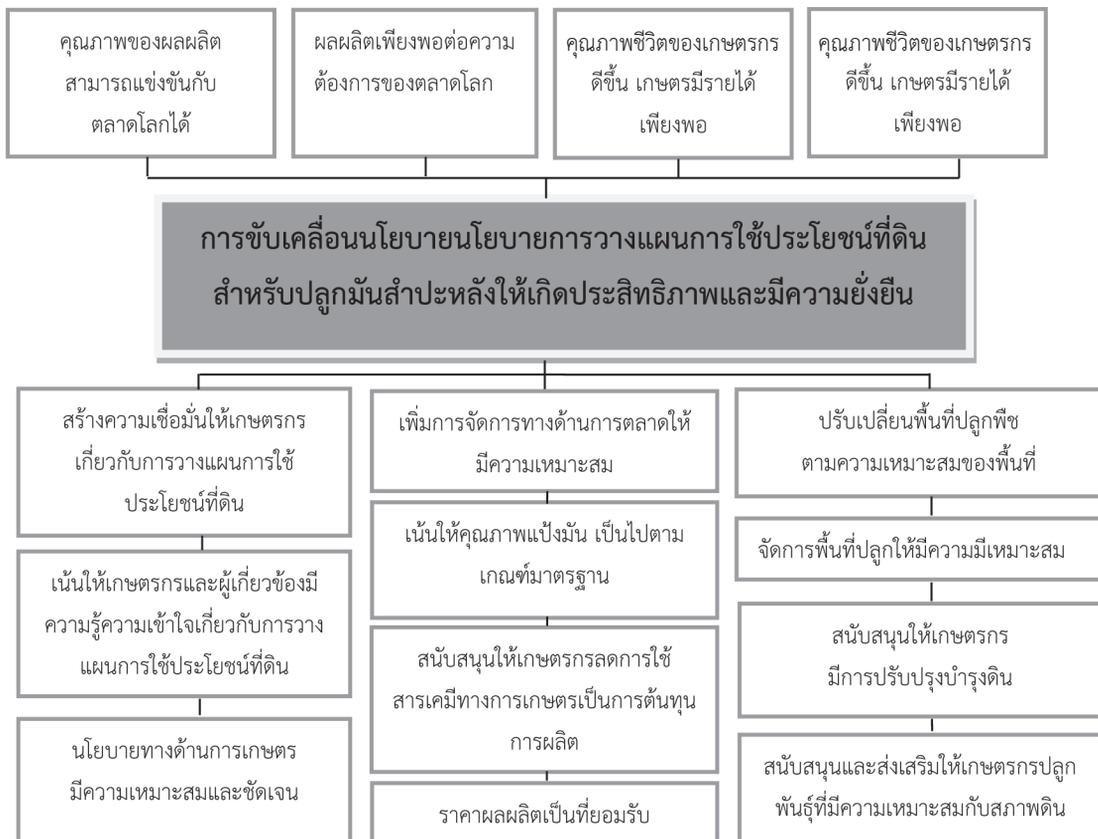
จากการทบทวนเอกสาร ข้อมูล และรายงานที่เกี่ยวข้องกับสภาพเป็นไป หรือสภาพแวดล้อม ที่มีอยู่จริง และเป็นปัญหาที่ต้องการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนา โดยให้ผู้มีส่วนร่วม ทุกคนที่ร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการ (LFA Workshop) ทำการวิเคราะห์และจำแนกแจกแจงถึงปัญหาที่สำคัญ ต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือที่มีอยู่จริง พร้อมทั้งหาความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุที่มาที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว และ ผลกระทบในทางลบจากปัญหาดังกล่าวต่อเกษตรกร ชุมชน สภาพสังคม เศรษฐกิจ และประเทศชาติ โดยการพัฒนาความสัมพันธ์ดังกล่าวระหว่างสาเหตุ ปัญหาหลัก และผลกระทบ ในรูปแบบ Problem Tree ซึ่งพบปัญหาหลัก (Focal Problem) ที่สำคัญที่สุดจากปัญหาสำคัญต่างๆ ที่ได้แจกแจงไว้แต่เพียงปัญหาเดียว โดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการ หลังจากนั้นนำปัญหาหลักดังกล่าวมาพัฒนาเป็น Problem Tree ซึ่งในการขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับปลูกมันสำปะหลังนั้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัญหาจากการศึกษาปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ที่มีผลต่อการวางแผน การใช้ประโยชน์ที่ดิน นำไปสู่ต้นไม้อุปสรรคของการวางแผนการใช้ที่ดินสำหรับปลูกมันสำปะหลังให้มีความยั่งยืน เพื่อสอดคล้องและเชื่อมโยงไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาโครงการต่อไป ดังภาพที่ 6



ภาพที่ 6 ต้นไม้ปัญหาของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกมันสำปะหลัง

### 3. การวิเคราะห์ปัญหาเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective Analysis)

จาก Problem Tree (PT) ในภาพที่ 8 ที่พัฒนาขึ้นจากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกลุ่มหรือลำดับชั้น (Hierarchy) ของปัญหาทั้งสามลักษณะ คือ ปัญหาที่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาหลัก และผลที่เป็นปัญหาอันเนื่องมาจากปัญหาหลักดังกล่าว ในขั้นตอนต่อไป คือ การเปลี่ยนรูป PT ให้เป็น Objectives Tree หรือที่เรียกย่อว่า OT เปลี่ยนข้อความที่ระบุปัญหาแต่ละแผ่น รวมทั้งปัญหาหลัก จากข้อความในเชิงลบที่เป็นข้อความที่แสดงถึงปัญหาให้เป็นข้อความเชิงบวกหรือข้อความที่แสดงว่าไม่มีปัญหาหรือข้อความที่แสดงถึงวัตถุประสงค์หรือแนวทาง/วิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว หลังจากเปลี่ยน PT ให้เป็น OT แล้วได้พิจารณาทบทวนความเหมาะสม ความมีเหตุมีผลและความสมบูรณ์ของ OT เพื่อพิจารณาจากด้านล่างของ OT ขึ้นไปสู่ด้านบน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ (Strategy) ของโครงการฯ ต่อไป ดังภาพที่ 7



ภาพที่ 7 ต้นไม้วัตถุประสงค์สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกล้มสำหรับ

#### 4. การวิเคราะห์ทางเลือกหรือกลยุทธ์ (Alternative Option or Strategies Analysis)

จากต้นไม้วัตถุประสงค์ (Objective Tree: OT) ที่ได้พัฒนาขึ้นอย่างเหมาะสมสมบูรณ์แล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ ที่ปรากฏอยู่บน OT เพื่อกำหนดให้เป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดเพียงทางเลือกเดียวเพื่อใช้กำหนดกลยุทธ์ของโครงการ ที่จะใช้ในการพัฒนาโครงการฯ พร้อมทั้งจะดำเนินการหรือนำเสนอของบประมาณจากแหล่งทุนต่างๆ และเพื่อนำไปกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการ และแผนการดำเนินโครงการ ซึ่งจากการวิเคราะห์ปัญหาซึ่งนำมาซึ่งการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ ดังภาพที่ 6 และ 7 ทำให้ได้กลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา ทั้งหมด 3 กลยุทธ์ คือ กลยุทธ์ 1: สร้างความเชื่อมั่นให้เกษตรกรเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับปลูก มันสำปะหลังให้มีความยั่งยืน กลยุทธ์ 2: เพิ่มการจัดการทางด้านการตลาดให้มีความเหมาะสม และกลยุทธ์ 3: ปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกพืชตามความเหมาะสมของพื้นที่

#### ระยะสอง

#### 5. การกำหนดองค์ประกอบที่เป็นเนื้อแท้ของโครงการ

หลังจากที่ได้มีการเลือกทางเลือก (Option) หรือกลยุทธ์ของโครงการ (Project Strategy) ที่ดีที่สุดออกมาแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การใช้กลยุทธ์ของโครงการที่ได้จาก OT ดังกล่าวในการนำมากำหนดองค์ประกอบหลักที่เป็นเนื้อแท้ของโครงการฯ (Project's Main Element) ซึ่งประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลัก ดังนี้ 1) วัตถุประสงค์ของโครงการในระยะยาว (Goal) 2) วัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการผลลัพธ์ (Outcome) 3) ผลลัพธ์ (Output) ที่ต้องการ 4) กิจกรรม (Activities) ของโครงการฯ และ 5) ทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) ของโครงการ

#### 6. การกำหนดข้อสันนิษฐาน (Assumptions)

ข้อสันนิษฐานในที่นี้ หมายถึง สภาพปัจจัยที่จะต้อง มี (Existing Conditions) หรือกำหนดให้เป็นเงื่อนไขมาก่อน (Pre-conditions) ว่าจะต้องมีถ้าต้องการความสำเร็จจากการดำเนินงานโครงการ ภาพที่ 8



ภาพที่ 8 องค์ประกอบหลักที่เป็นเนื้อแท้ของโครงการและข้อสันนิษฐาน/ปัจจัยภายนอก

### 3. แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับปลูกมันสำปะหลัง

การขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับปลูกมันสำปะหลังภายใต้การบริหารเขตเกษตรเศรษฐกิจสินค้าเกษตร จะมีหลายระดับตั้งแต่แผนของหน่วยงานภาครัฐระดับประเทศ ระดับกระทรวง ระดับกรม ในส่วนกลาง แล้วกระจายไปในระดับพื้นที่อย่างเป็นขั้นเป็นตอนตั้งแต่ทิศทางวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ของนโยบายฯ และตัวชี้วัดความสำเร็จลงสู่แผนระดับต่างๆ นั้น

การกำหนดแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกมันสำปะหลัง โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิตมันสำปะหลังให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่าง

ยั่งยืน สามารถรองรับความต้องการของตลาดในประเทศและต่างประเทศ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและยุทธศาสตร์ประเทศ กระทรวง จนถึงระดับกรมฯ ตลอดจนได้วิเคราะห์ปัญหาแบบองค์รวม พิจารณาปัจจัยทางด้านกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน จึงทำแผนกลยุทธ์และเสนอแนวทาง การพัฒนาเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย ดังนี้

### 1. ด้านกายภาพ

1.1 กำหนดเขตความเหมาะสมสำหรับการผลิตมันสำปะหลัง โดยวิเคราะห์ความเหมาะสมของที่ดินกับปัจจัยความต้องการของพืชแต่ละชนิด ตามสภาพที่มีการเพาะปลูกพืช ร่วมกับปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัจจัยทางสังคม และเศรษฐกิจ

1.2 เพิ่มผลผลิตต่อไร่ โดยพิจารณาพันธุ์พืชให้มีความเหมาะสมกับสภาพดิน และเป็นพันธุ์ที่ปลอดโรคและแมลง

1.3 สร้างแหล่งน้ำเสริมและระบบชลประทานที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่

1.4 ส่งเสริมกิจกรรมปรับปรุงคุณภาพดิน ตามสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างยั่งยืน

1.5 ส่งเสริมกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในพื้นที่การผลิตมันสำปะหลัง เช่น การงดเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร การใช้สารอินทรีย์ ลดใช้ปุ๋ยเคมี หรือสารเคมีทางการเกษตร

1.6 กำหนดเขตความเหมาะสมและไม่เหมาะสมสำหรับพืชเศรษฐกิจอื่นให้สามารถนำมาพิจารณาความเหมาะสมสำหรับการเพิ่มศักยภาพการผลิตมันสำปะหลังได้

### 2. ด้านสังคม

2.1 วิเคราะห์ปัญหาของพื้นที่ชุมชนของเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง และพืชเศรษฐกิจอื่น เพื่อนำมาพัฒนาโครงการหรือโครงการให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่

2.2 พัฒนาเทคโนโลยีด้านการพัฒนาที่ดินตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงความต้องการของเกษตรกรและคนในชุมชน

2.3 สนับสนุนกิจกรรมที่เป็นศูนย์เรียนรู้ด้านการพัฒนาที่ดินให้กับเกษตรกรที่ปลูกมันสำปะหลัง เกิดการรวมกลุ่มแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของคนในชุมชน เพื่อให้เกษตรกรเข้าถึงเทคโนโลยีที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่

2.4 สร้างผู้นำเกษตรกร (Smart Farmer) ที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรม จริยธรรม สำหรับการปลูกมันสำปะหลังโดยเฉพาะเพื่อเป็นผู้นำในการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารต่างๆ

### 3. ด้านเศรษฐกิจ

3.1 ส่งเสริมกิจกรรมเพื่อลดต้นทุนการผลิตให้กับเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง เช่น ผลิตท่อนพันธุ์ใช้เอง การใช้ปุ๋ยเคมีตามค่าวิเคราะห์ดิน การจัดการดินที่เหมาะสม และการใช้เครื่องจักรกลแทนแรงงาน

3.2 พิจารณาการจัดตั้งโรงงาน ระบบการขนส่งที่เหมาะสม รายได้ และผลตอบแทนของเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนกำหนดเขตความเหมาะสมสำหรับมันสำปะหลังและพืชเศรษฐกิจอื่น

3.3 ติดตามความเคลื่อนไหวการผลิต ผลผลิต และคุณภาพผลผลิต ของตลาดมันสำปะหลังในระดับประเทศ และระดับภูมิภาคอาเซียน เพื่อนำมาวิเคราะห์การเพิ่มศักยภาพให้ทันกับคู่แข่งทางการค้าได้

#### 4. ด้านนโยบายและการบริหารจัดการ

4.1 วางแผนงานโดยพิจารณาปัจจัยจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up) ให้ความสำคัญกับคนเป็นศูนย์กลางในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับมันสำปะหลังและพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น

4.2 เสนอนโยบายความรับผิดชอบเรื่องงานวิจัยและพัฒนา โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำกับดูแลตั้งแต่การผลิต การจัดการ การดูแลรักษา เก็บเกี่ยวจนถึงการนำผลผลิตสู่โรงงาน เพื่อให้เกิดการบูรณาการงานวิจัยร่วมกัน

4.3 จัดตั้งศูนย์เรียนรู้ด้านการบริหารเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับพืชเศรษฐกิจโดยเฉพาะให้กับเกษตรกรในระดับพื้นที่ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ และสร้างความเชื่อมั่นให้กับเกษตรกรในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเหมาะสมของพื้นที่

4.4 กำหนดนโยบายสร้างแรงจูงใจให้กับเกษตรกรที่ปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมหรือเหมาะสมน้อยมาปลูกอ้อยหรือพืชอื่นที่มีความเหมาะสมแทน เช่น การให้สินเชื่อ ดอกเบี้ยต่ำสำหรับการซื้อปัจจัยการผลิต การสนับสนุนปัจจัยการผลิตด้านการพัฒนาที่ดิน

4.5 สนับสนุนให้รัฐบาล สนับสนุนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกหรือเกษตรกรที่ปลูกพืชตามความเหมาะสมของดิน ด้านค่าใช้จ่ายในการจัดการการผลิต เช่น ค่าเตรียมดิน พันธุ์พืช ค่าขนส่ง ฯลฯ

#### อภิปรายผล

การกำหนดปัจจัยในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกมันสำปะหลัง อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา ปัจจัยที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ ที่ประกอบด้วย ด้านสังคม ได้แก่ ประสิทธิภาพด้านการปลูกมันสำปะหลัง พฤติกรรมการใช้สารเคมีทางการเกษตร การเข้ารับการอบรมของเกษตรกร การจ้างแรงงาน และการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้ ผลผลิตต่อไร่ และต้นทุนการผลิต ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การระบาดของโรคและแมลงศัตรูพืช คุณภาพดิน และความเหมาะสมของพันธุ์พืช แสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ความสำคัญกับปัจจัยที่นำมาใช้ในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินมากกว่าปัจจัยทางด้านกายภาพอย่างเดียว ตามที่หน่วยงานที่รับผิดชอบได้กำหนดความเหมาะสมทางกายภาพสำหรับใช้ในการวางแผนและกำหนดนโยบายเบื้องต้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Kriyunwong et al. (2005) ที่ได้เสนอแนะในการแก้ไขข้อขัดแย้งเรื่องที่ดินในระยะยาวไว้ว่า รัฐควรกำหนดนโยบาย

การวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมทั้งประเทศเพื่อจำแนกการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐและการใช้ประโยชน์ของประชาชนในสภาพความเป็นจริง มาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินไปสู่ทางออกการจัดการที่ดินโดยชุมชนร่วมกันและสอดคล้องกับระบบนิเวศตามการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม หลังจากศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยแบบองค์รวม โดยใช้การตัดสินใจแบบหลายหลักเกณฑ์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน สำหรับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และนำไปสู่การพัฒนาโครงการอย่างมีเหตุมีผลให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Fresco et al. (1989) ที่มีความคิดเห็นว่า การวางแผนการใช้ที่ดินมิได้สิ้นสุดลงในขั้นตอนการชี้แนะว่าที่ดินจะใช้ทำอะไรดีที่สุด แต่จะต้องรวมถึงการจัดทำมาตรการทุกด้านจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการใช้ที่ดินเพื่อให้บรรลุถึงความต้องการใช้ที่ดินนั้น การวางแผน การใช้ที่ดินจึงมุ่งไปที่การระบุถึงโครงการ แผนงาน และนโยบายที่จะทำให้บรรลุถึงความต้องการ โดยผลการศึกษาครั้งนี้ได้เสนอแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับการปลูกมันสำปะหลัง ในพื้นที่อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งพิจารณาจากปัญหาของพื้นที่ นำปัญหาของพื้นที่มากำหนดเป็นวัตถุประสงค์ในการพัฒนาโครงการ โดยสอบถามความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ทุกภาคส่วน รวมถึงเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังที่แบ่งตามเขตความเหมาะสมของพื้นที่ (Land Suitability) เพราะปัญหาหลัก คือ การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสม เนื่องจากนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับปลูกมันสำปะหลังยังไม่มีระบบการระบอบการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเห็นได้จากข้อมูลของ Land Development Department (2013) ที่พบว่า เมื่อนำการใช้ประโยชน์ที่ดินมาซ้อนทับกับข้อมูลความเหมาะสมของดินสำหรับมันสำปะหลัง อำเภอด่านขุนทด พบว่า มีเกษตรกรปลูกมันสำปะหลังในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมน้อย และไม่เหมาะสม จำนวน 368,075 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 42.4 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งในอนาคตคาดว่าจะส่งผลให้ดินมีความเสื่อมโทรม เกิดการใช้ประโยชน์ไม่ยั่งยืนหากไม่มีการบริหารจัดการที่เหมาะสม ดังนั้น การขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน สำหรับการปลูกมันสำปะหลังให้เกิดความยั่งยืน โดยใช้แนวคิดการพัฒนาโครงการแบบมีเหตุมีผล จะทำให้เกิดการยอมรับจากเกษตรกร เนื่องจากเป็นแนวทางที่ได้รับความเห็นและการตัดสินใจจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน กำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาและขับเคลื่อนจากสภาพปัญหาเป็นหลัก มองปัญหาและการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวมทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม จะทำให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม มีความชัดเจน และเกิดการพัฒนายั่งยืน สอดคล้องกับการศึกษาของ Maranet (2015) พบว่า นโยบายส่งเสริมการใช้ NGV ไม่เป็นนโยบายที่ตัดสินใจโดยใช้เหตุผลอย่างครบถ้วน เพราะใช้กรอบเงื่อนไขการตัดสินใจที่ผิดพลาด ไม่กำหนดทางเลือกนโยบาย การไม่นำข้อมูลในบริบทอื่นมาใช้วิเคราะห์ และการตัดสินใจโดยไม่มองการยอมรับของสาธารณะ ทั้งนี้ได้เสนอแนวทางการกำหนดนโยบายที่สมเหตุสมผลในอนาคตด้วยการให้เกิดการมีส่วนร่วม (public participation) ของทุกภาคส่วน

## ข้อเสนอแนะ

1. การขับเคลื่อนนโยบายการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับการปลูกมันสำปะหลังให้มีความยั่งยืน ภายใต้นโยบายการบริหารเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับการเพิ่มศักยภาพการผลิตมันสำปะหลัง จำเป็นต้องวิเคราะห์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเชื่อมโยงเป้าหมาย ตัวชี้วัด และกลยุทธ์จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สู่แผนพัฒนาการเกษตร และยุทธศาสตร์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งเชื่อมโยงนโยบายรัฐบาล สู่แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ทั้งในระดับกระทรวง กรม จังหวัด และกลุ่มจังหวัด ดังนั้นจึงควรวางแผนการพัฒนาระบบขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวก่อนการเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับใหม่ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการขับเคลื่อนให้ทันเวลาและนำไปใช้ประโยชน์ให้เกิดประสิทธิภาพ

2. กำหนดแนวทางการวางแผนพัฒนาโครงการโดยใช้แนวคิดการพัฒนาโครงการอย่างมีเหตุมีผล (Logical Framework Approach) และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารเขตเกษตรเศรษฐกิจพืชชนิดอื่นๆ ที่มีศักยภาพในการทดแทนการปลูกมันสำปะหลัง เพื่อรองรับผลผลิตล้นตลาด และกลไกทางการตลาดโลก เป็นการป้องกันการเกิดปัญหาภายหลัง เช่น การกำหนดเขตเหมาะสมของพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น โดยการวิเคราะห์ความเหมาะสมของการปรับเปลี่ยนพืชชนิดอื่นเพิ่มเติม เป็นต้น

## References

- Chanchang, P. (2012). Drought Risk Assessment in the Areas of Kamphaeng Saen District in Nakorn Pathom Province through Using Geographic Information System. *SDU Research Journal Humanities and Social Sciences*, 8(3), 29-37. (in Thai)
- Duangpatra, P. (2003). *Methodology of The Development of Research and Development Projects by Using Logical Framework Approach*. Lecture for Course KU SLUSE. Kasetsart University. (in Thai)
- Fresco, L., Huizing, H., van Keulen, H., & Schipper, R. (1989). *Land Evaluation and Farming Systems Analysis for Land Use Planning F.A.O. Guidelines Second Draft*. Rome.
- Kriyunwong, S. et.al (2005). *The Research of Study Project and Dispute Survey of the Controversial Land Problem in Thailand (Phase 1)*. (Research report). Research Fund. (in Thai)

- Kutintara, U. (2013). *Sustainable Land and Natural Resource Management*. Bangkok: Kasetsart University. (in Thai)
- Land Development Department. (2011). *Land use of Nakhon Ratchasima*. Policy and Land Use Planning Division. Land Development Department, Ministry of Agriculture and Cooperatives. (in Thai)
- Land Development Department. (2013). *Land Use for Cassava*. Policy and Land Use Planning Division. Land Development Department, Ministry of Agriculture and Cooperatives. (in Thai)
- Maranet, P. (2015). The Study and Analysis Natural Gas Vehicle Promoting Policy. *SDU Research Journal Humanities and Social Sciences*, 11(1), January - April 2015. (in Thai)
- Ministry of Agriculture and Cooperatives. (2007). *Development of Agriculture in the National Economic and Social Development Plan No. 10 (year 2007-2011)*. (in Thai)
- Office of Agricultural Economics. (2011). *Agricultural Statistics in 2011*. Bangkok: Ministry of Agriculture and Cooperatives. (in Thai)
- Office of the National Economic and Social Development Board (2006). Bangkok: *National Economic and Social Development Plan No. 10 (2007-2011)*. (in Thai)
- Saaty, T.L. (1990). *Hoe to Make a Decision: The Analytic Hierarchy Approach*. European J. of Operation Research, Vol.48, 9-26.
- Saunkeaw, P. (2014). User Requirement Analysis of Information System to Support the Quality Management of Frozen Seafood Processing by Applying Quality Information Technology (QIT). *SDU Research Journal Humanities and Social Sciences*, 10(2), 19-40. (in Thai)
- Thapa, R.B. (2003). *Spatial Decision Support Model for Sustainable Peri-urban Agriculture Case Study of Hanoi Province, Vietnam*. Asian Institute of Technology.

## คณะผู้เขียน

### นางสาวพยัตติกา พลสระคู

กรมพัฒนาที่ดิน กองแผนงาน

2003/61 แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900

e-mail: mymph\_p@hotmail.com

### รองศาสตราจารย์ ดร.วิจารณ์ วิชชุกิจ

ภาควิชาพืชไร่และพืชไร่ คณะเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

50 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900

e-mail: agrvic@ku.ac.th

### ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.ปิยะ ดวงพัตรา

ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ ภาควิชาปฐพีวิทยา คณะเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

50 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900

e-mail: agrpyd@ku.ac.th

### ศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ ตั้งธรรม

สาขาการใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

50 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900

e-mail: ffornt@ku.ac.th

### ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พันธ์ทิพย์ จงไกรย

ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

50 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900

e-mail: fsocptj@ku.ac.th