

การเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
ในการให้เช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
Increasing of Provincial Land Reform Office's
Efficiency on Private Land Hire-Purchasing in Land Reform Areas.

โดย
นางสาวพิมพ์พรณ อนันตเสรี

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
สิงหาคม พ.ศ. 2555

สารบัญ

	หน้า
สารบัญ	ก-ค
สารบัญตาราง	ง
คำนำ	จ
บทคัดย่อ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา	1
1.1.1 ความเป็นมา	1
1.1.2 สภาพปัญหา	6
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	9
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	9
1.4 วิธีการศึกษา	9
1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ	10
1.6 ระยะเวลาดำเนินการ	11
1.7 นิยามศัพท์	11
บทที่ 2 นโยบายแนวคิดและทฤษฎีการ	
2.1 กระบวนการเช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน	14
2.2 การวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้	15
2.3 การแปลงข้อมูลให้ไม่มีหน่วยเพื่อใช้เปรียบเทียบ	19
บทที่ 3 วิธีการศึกษาและการกำหนดหลักเกณฑ์	
3.1 วิธีการศึกษา	21
3.1.1 การศึกษาข้อมูลการให้เช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน	21
3.1.2 การศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา	21
3.1.3 การศึกษาเปรียบเทียบการจัดลำดับความสามารถในการจัดเก็บ ค่าเช่าซื้อกับทฤษฎีการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้	23
3.2 การกำหนดหลักเกณฑ์	24
3.2.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์	24
3.2.2 การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนการจัดลำดับความสามารถ	26
3.2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนการจัดลำดับประสิทธิภาพ	28

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4 ผลการศึกษา

4.1 การจัดลำดับความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดิน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด	31
4.2 การจัดลำดับประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดิน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด	36
4.3 การศึกษาเป็นรายจังหวัด	41
4.4 การจัดซื้อที่ดินเอกชน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ยังไม่มีการจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อ	43
4.5 การวิเคราะห์ปัญหาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้เช่าซื้อที่ดิน	44

บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา	47
5.2 ข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพการให้เช่าซื้อที่ดิน	47
5.2.1 การเพิ่มศักยภาพในที่ดินที่จัดซื้อให้เหมาะสม กับการประกอบเกษตรกรรม	48
5.2.2 การเพิ่มศักยภาพของเกษตรกรให้มีรายได้เพิ่มขึ้น	48
5.2.3 การเพิ่มศักยภาพการดำเนินงานของสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	49

เอกสารอ้างอิง

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 4/2535 วันที่ 13 สิงหาคม 2535
ภาคผนวก ข รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 2/2547 วันที่ 9 กรกฎาคม 2547
ภาคผนวก ค พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคา และค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536
ภาคผนวก ง ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการ เกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2526
ภาคผนวก จ รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 3/2545 วันที่ 30 กันยายน 2545

ค

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ภาคผนวก

ภาคผนวก ฉ คำร้องขอเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภาคผนวก ช ใบรับคำร้องขอเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภาคผนวก ซ สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภาคผนวก ฌ การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมและการโอนสิทธิ ตามมาตรา 39
แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ภาคผนวก ฎ ตัวอย่างการคำนวณ

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
ตารางที่ 1-1 การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชน ถึงปีงบประมาณ 2554	5
ตารางที่ 1-2 การให้เช่าซื้อที่ดินและจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดิน สิ้นสุดปีงบประมาณ 2554	8
ตารางที่ 4-1 การเปรียบเทียบสัดส่วนความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อปีงบประมาณ 2554	32
ตารางที่ 4-2 ลำดับความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดิน ปีงบประมาณ 2554	33
ตารางที่ 4-3 ลำดับความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดินสะสมถึง ปีงบประมาณ 2554	35
ตารางที่ 4-4 ลำดับปริมาณงานของเป้าหมายการให้เช่าซื้อที่ดินสะสมถึง ปีงบประมาณ 2554	37
ตารางที่ 4-5 ลำดับปริมาณงานของผลการให้เช่าซื้อที่ดินสะสมถึง ปีงบประมาณ 2554	39
ตารางที่ 4-6 ลำดับประสิทธิภาพการให้เช่าซื้อที่ดินเอกชนสะสมถึง ปีงบประมาณ 2554	40
ตารางที่ 4-7 การจัดซื้อที่ดิน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ยังไม่มีการทำสัญญาเช่าซื้อ	43
ตารางที่ 4-8 การจัดซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน	44

คำนำ

การศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ในการให้เช่าซื้อที่ดินเอกชน ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินงาน เพื่อการเช่าซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่ซื้อและการจัดการเพื่อการให้เช่าซื้อที่ดิน พร้อมนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในลักษณะเครื่องชี้ประสิทธิภาพใช้วัดความสามารถของสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการจัดเก็บเช่าซื้อที่ดิน และวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานในการให้เช่าซื้อ ที่ดินขึ้น เพื่อให้มีเครื่องมือควบคุมกำกับดูแล ติดตามประเมินผล และเป็นมาตรการจูงใจเร่งรัด การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้เช่าซื้อที่ดิน

ผู้ศึกษาขอขอบคุณ คณะกรรมการวิชาการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ได้ให้ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ทำให้ผลงานฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และหวังว่าผล การศึกษานี้จะได้นำไปใช้ประโยชน์เพื่อทำให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีประสิทธิภาพการให้เช่าซื้อ ที่ดินเพิ่มมากขึ้น เป็นการสร้างโอกาสให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เกษตรกรมีความภูมิใจ มีกำลังใจในการประกอบเกษตรกรรม ส่งผลให้ธุรกิจการเกษตรเจริญก้าวหน้า เกษตรกรของประเทศ มีความเป็นอยู่ดีขึ้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สิงหาคม 2555

**การเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
ในการให้เช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
Increasing of Provincial Land Reform Office's Efficiency
on Private Land Hire-Purchasing in Land Reform Areas.**

**พิมพ์พรณ อนันตเสรี
Pimpun Anuntasaree**

สำนักบริหารกองทุน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการวัดความสามารถของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดินจากเกษตรกร ตลอดจนดำเนินการเพื่อนำหลักเกณฑ์และแนวทางที่กำหนดขึ้นไปใช้เป็นเครื่องชี้ประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ในการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีวิธีการศึกษาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลการจัดซื้อที่ดินเอกชน 35 จังหวัด และจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเอกชนจำนวน 29 จังหวัด ได้แก่ ข้อมูลเป้าหมายการให้เช่าซื้อที่ดิน และผลการให้เช่าซื้อที่ดิน ศึกษาหลักเศรษฐศาสตร์เรื่องการกระจายรายได้ (The Distribution of Income) ซึ่งกล่าวถึงการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ เพื่อนำมาปรับใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของผลการเช่าซื้อที่ดินกับเป้าหมายการให้เช่าซื้อ และกำหนดเป็นหลักเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพ วิเคราะห์เชิงปริมาณโดยใช้หลักสถิติ เพื่อเปรียบเทียบและเพื่อใช้ปรับค่าของข้อมูลก่อนทำการเปรียบเทียบ ได้แก่ การหาร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าคะแนนมาตรฐาน ศึกษาระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้เช่าซื้อที่ดินลักษณะทั่วไปของการดำเนินการให้เช่าซื้อที่ดินและการโอนกรรมสิทธิ์ ปัญหาอุปสรรคที่จัดซื้อที่ดินแล้วแต่ยังไม่มีการทำสัญญาเช่าซื้อ เกษตรกรจ่ายค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วแต่ยังไม่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์

ผลการศึกษา ได้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพและดำเนินการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดินและการดำเนินการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดิน พบว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อได้ดีที่สุด 5 ลำดับแรก ได้แก่ ปทุมธานี นครนายก ฉะเชิงเทรา พระนครศรีอยุธยา และนครปฐม พบว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินดีที่สุดเรียงตามลำดับ ดังนี้ ปทุมธานี นครนายก พระนครศรีอยุธยา อุทัยธานี ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา นครปฐม และสุพรรณบุรี ฯลฯ ซึ่งถ้าเปรียบเทียบผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ และผลการจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อเฉพาะ 2 จังหวัด คือนครนายก และนครปฐม โดยใช้ร้อยละเพียงอย่างเดียวจะได้ว่านครปฐมมีผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ ร้อยละ 99.88 และผลการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อร้อยละ 82.19 แต่นครนายกมีผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อร้อยละ 98.84 และผลการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อร้อยละ 61.48 นครปฐม มีผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อและผลการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อคิดเป็นร้อยละสูงกว่านครนายก แต่เนื่องจากนครนายกเก็บเงินค่าเช่าซื้อได้มากกว่านครปฐมถึง 25.589 ล้านบาท และปริมาณงานการจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อ คิดเป็นเนื้อที่มากกว่านครปฐม 38,323.57 ไร่ ดังนั้น เมื่อใช้หลักเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพจากผลการศึกษาดังกล่าว จึงเป็นผลทำให้ประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครนายก อยู่ในลำดับที่ดีกว่านครปฐม

ทั้งนี้ ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อและจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อในแต่ละสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เกี่ยวเนื่องกับสาเหตุและปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นตัวแปรทำให้ผลการให้เช่าซื้อและจัดเก็บค่าเช่าซื้อต่างกัน ในหลายสาเหตุ การเสนอแนวทางในการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานให้เช่าซื้อที่ดินเอกชนของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยคำนึงถึงปริมาณงานซึ่งได้นำหลักการกระจายรายได้มาปรับใช้และใช้ หลักสถิติปรับค่าของข้อมูลดังกล่าว เป็นเพียงมาตรการหนึ่งซึ่งเป็นธรรมกว่าการคิดเป็นร้อยละหรือเปอร์เซ็นต์ เพียงอย่างเดียว โดยหวังให้เป็นมาตรการสนับสนุนเพื่อสร้างขวัญกำลังใจ ให้เจ้าหน้าที่ที่มีความอดทน พยายามเก็บหนี้ได้มากยิ่งขึ้น ทำให้มีรายได้นำส่งเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นทุนหมุนเวียนในการปฏิรูปที่ดิน ได้เพิ่มขึ้นและเพื่อให้เป็นแนวทางนำไปสู่การพิจารณาในรายละเอียดเพื่อหา สาเหตุและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคการดำเนินงานในการให้เช่าซื้อที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาและให้การสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดได้อย่างถูกต้อง ทำให้เกษตรกรได้กรรมสิทธิ์ที่ดินเพิ่มขึ้นและบรรลุวัตถุประสงค์การปฏิรูปที่ดินต่อไป

เอกสารอ้างอิง

คณิต อินจันทร์ณรงค์. 2516. **สถิติขั้นมูลฐาน**. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์.
พิมพ์ครั้งที่ 10. 309 หน้า.

ทศพล สมพงษ์. 2541. **ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย**.

ใน การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน. สกลนคร : สถาบันราชภัฏสกลนคร. 300 หน้า.

บุญธรรม ราชรักษ์. 2548. **การคลังว่าด้วยการกระจายความเป็นธรรม**.

กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. พิมพ์ครั้งที่ 4. 168 หน้า

ประยูร เกลิงศรี. 2518. **การวิเคราะห์รายได้**. ใน หลักเศรษฐศาสตร์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
พิมพ์ครั้งที่ 5. 542 หน้า.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2521. **ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินประเทศไทย**.

กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. พิมพ์ครั้งที่ 2. 83 หน้า.

สำนักบริหารกองทุน. 2554. **คู่มือการเข้าซื้อที่ดิน**. กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม. 190 หน้า.

อุทิศ นาคสวัสดิ์. 2515. **การกระจายรายได้**. ใน เศรษฐศาสตร์มหภาค.

กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์. พิมพ์ครั้งที่ 5. 477 หน้า.

ภาคผนวก