

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

1.1.1 ความเป็นมา

ที่ดินมีความสำคัญต่อการพัฒนาการเกษตรและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ปัญหาการถือครองที่ดินเป็นปัญหาของประเทศมาโดยตลอด ความต้องการที่ดินทำกินมีมากขึ้น เกษตรกรจำนวนมากยังไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยเพียงพอต่อการครองชีพ ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินจึงทวีความรุนแรงขึ้น ในปี พ.ศ.2497 ได้มีการออกพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อกำหนดขนาดที่ดินที่เอกชนจะมีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งจำกัดให้มีที่ดินเพื่อการเกษตรไม่เกิน 50 ไร่ เพื่อการอุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ เพื่อการพาณิชย์และที่อยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่ กฎหมายฉบับนี้มีการให้จัดตั้งสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์จะจัดซื้อที่ดินแปลงใหญ่ที่มีเอกสารสิทธิจากเอกชนนำมาจัดสรรให้เกษตรกรเช่าครอบครองทำประโยชน์ และส่งเสริมให้เกษตรกรรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์นิคมในรูปสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน เมื่อสมาชิกชำระเงินค่าเช่าซื้อและปฏิบัติตามข้อบังคับของสหกรณ์ครบถ้วนแล้วก็จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับจัดสรรนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้นับได้ว่าเป็นรากฐานของการปฏิรูปที่ดิน แต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในปี พ.ศ.2503 โดยอ้างเหตุผลว่าจะเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าน่าจะเป็นประเด็นปัญหาทางการเมือง เนื่องจากกลุ่มพ่อค้านายทุนที่มีอิทธิพลทางการเมืองช่วยกันผลักดันให้ยกเลิกกฎหมายนี้ เพราะไม่ยอมสูญเสียผลประโยชน์จากการที่ต้องแบ่งที่ดินส่วนเกินคืนให้แก่รัฐ และเมื่อการจำกัดเนื้อที่ถือครองที่ดินถูกยกเลิกไปทำให้เกิดการกักตุนที่ดินมีผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ ๆ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ที่ดินมีราคาสูงมาก ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ไม่มีโอกาสที่จะได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือครอบครองที่ดินตามสัดส่วนที่ควรจะเป็น เกิดปัญหาความต้องการที่ดินทำกินเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในสังคม ปัญหาการถือครองที่ดินจึงมีความขัดแย้งมากขึ้นเรื่อย ๆ จนนำมาสู่การปฏิรูปที่ดิน

แนวคิดการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยเริ่มชัดเจนขึ้น โดยศาสตราจารย์ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เมื่อยังดำรงตำแหน่งเป็นรองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินได้เสนอแนวทางการปฏิรูปที่ดิน จากผลการศึกษาปัญหาความเป็นเจ้าของที่ดินกับอาชีพเกษตรกรรม พบว่า ชาวนาชาวไร่สูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพิ่มมากขึ้นทุกปี จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินและป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ผลการศึกษาดังกล่าว เป็นที่สนใจกันมากประกอบกับเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย เมื่อเดือนตุลาคม 2514 และวันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 ได้มีกลุ่มชาวนาชาวไร่ นิสิตนักศึกษา นักการเมืองและบุคคล ในวงการต่าง ๆ เดินขบวนเรียกร้องที่ดินทำกินให้กับเกษตรกร โดยมีสาเหตุสำคัญจากปัญหาที่ชาวนาชาวไร่ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนเคยเป็นเจ้าของที่ดินถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน อีกทั้งการเพิ่มจำนวนประชากรทำให้ปัญหาการถือครองที่ดินมีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในปี 2518 รัฐบาลซึ่งมี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้ให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น โดยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 และได้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น เรียกโดยย่อว่า “ส.ป.ก” ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยมีหลักการและเหตุผล ดังนี้

“...เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็น ความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้ เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด....”

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดินในที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือ เวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิ จัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดิน ทำกินเป็นของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัย การผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ก่อนที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะประกาศใช้ประมาณ 6-7 ปี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ได้ทรงดำเนินการปฏิรูปที่ดินขึ้น หากแต่ไม่ได้เรียกว่าเป็นการ ปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะพระองค์ทรงตระหนักดีว่ายังมีราษฎรที่ยากจนเป็นจำนวนมากที่ยังไม่มีที่ดินทำกิน เป็นของตนเอง ดังนั้น แทนที่จะพระราชทานพระบรมราโชบายให้ทำการปฏิรูปที่ดินโดยทันที ก็อาจจะกระทำไม่ได้ หรือทำได้แต่ไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควรพระองค์จึงได้ทรงดำเนินการทดลองทำโครงการปฏิรูปที่ดินขึ้นเป็นตัวอย่าง หากมีข้อบกพร่องจะได้แก้ไข เมื่อได้รับผลสำเร็จจะได้นำมาเป็นตัวอย่าง โครงการที่พระองค์ทรงดำเนินการไปแล้ว เช่น โครงการพัฒนาชุมชนหุบกะพง เริ่มดำเนินการ พ.ศ.2506 โครงการพัฒนาชาวไร่เขาใหญ่ เริ่มดำเนินการ พ.ศ. 2514 และโครงการพัฒนาที่ดินอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อำเภอชะอำและอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี เป็นต้น ซึ่งโครงการเหล่านี้ได้อำนวยประโยชน์แก่เกษตรกรเป็นอย่างยิ่ง ทั้งด้านการมีที่ดินทำมาหากินมีที่อยู่อาศัย ที่เหมาะสมตลอดจนมีรายได้และความเป็นอยู่ดีขึ้น ซึ่งเป็นแบบฉบับแก่รัฐบาลใช้ปฏิบัติในโครงการพัฒนาการเกษตร ของประเทศในระยะยาวต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ประกาศใช้บังคับ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ก็ทรงให้การสนับสนุนให้โครงการปฏิรูปที่ดินดำเนินไปโดยสัมฤทธิ์ผล จึงทรง พระราชทานที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำมาดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินใน 5 จังหวัด ได้แก่ ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นครนายก ฉะเชิงเทรา และนครปฐม เนื้อที่รวม 44,369.10 ไร่ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จ่ายเงินค่าชดเชยที่ดินที่ทรงโปรดเกล้าพระราชทานให้สำนักงาน ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นเงินทั้งหมด 103.527 ล้านบาท นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ พระราชทานคำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก สรุปได้ดังนี้ (สำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2521)

1) การแบ่งสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรในขั้นต้น ควรเป็นไปตามเนื้อที่ที่เกษตรกรถือครองอยู่เดิมให้ มากที่สุดไม่ว่าจะโดยเจ้าของที่ดินเองหรือโดยการเช่า ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ.2518 กำหนดไว้ พื้นที่อาจจะลดลงไปบ้างตามสภาพทางภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นนั้น ๆ

2) การจัดตั้งชุมชนที่อยู่อาศัยควรให้เป็นไปตามความต้องการของเกษตรกรและให้สอดคล้องกับสภาพเดิมของท้องถิ่นนั้น ๆ ให้มากที่สุด และจัดชุมชนให้อยู่เป็นกลุ่มก้อนเพื่อความปลอดภัย และทำให้การลงทุนในการจัดสาธารณูปการ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ฯลฯ ถูกลงด้วย

3) จัดระบบการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้าน รวมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินและเชื่อมโยงไปถึงสหกรณ์ในเมืองใหญ่ๆ เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างกว้างขวางโดยแท้จริง

4) การพัฒนาด้านต่างๆ รวมทั้งการจัดระบบชลประทาน คมนาคม และบริการสาธารณูปการต่างๆ เมื่อดำเนินการจัดให้แล้ว ต่อไปก็ให้สหกรณ์รับช่วงไปดำเนินการต่อและจัดการ ในด้านการบำรุงรักษาต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐค่อยๆ ถอนตัวออกได้เมื่อสหกรณ์มีประสิทธิภาพพอที่จะรับช่วงต่อไปได้

5) ในระยะแรก จะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถและเสียสละอยู่ประจำเพื่อให้คำแนะนำส่งเสริมแก่สหกรณ์โดยใกล้ชิด และจัดให้มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงส่วนกลางออกไปตรวจการ ดูแลเยี่ยมเยียน และให้คำแนะนำเป็นการให้กำลังใจแก่เจ้าหน้าที่โดยสม่ำเสมอ

6) การจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกร จะต้องคำนึงถึงการขยายตัวของประชากรในท้องถิ่นนั้นในอนาคตด้วย ดังนั้น ป่าไม้ชุมชนที่ดำริจะจัดสร้างขึ้นอาจใช้เป็นสำรองสำหรับการทำมาหากินในอนาคตได้ด้วย

7) การปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องถิ่นจะต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ในระยะประมาณ 2-3 ปี เพื่อให้เกษตรกรเห็นผลโดยไม่ชักช้า

8) สำหรับเงินชดเชยค่าที่ดินที่ได้ทรงโปรดเกล้าพระราชทาน ซึ่งรัฐบาลจะต้องทูลเกล้าถวายตามกฎหมายของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น จะทรงพระราชทานให้เป็นเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการดำเนินงานของสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว โดยจะได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา สำหรับบริหารเงินทุนนี้ขึ้นคณะหนึ่ง

9) มีพระราชประสงค์ให้ผู้ที่เป็นผู้เช่าที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่เดิม ได้ทำกินในที่ดินนั้นต่อไปชั่วลูกชั่วหลาน ตราบที่ยังยึดถืออาชีพเกษตรกรรมอยู่ แต่จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

จากพระมหากรุณาธิคุณดังกล่าว ทำให้เอกชนที่มีศรัทธาได้ร่วมใจบริจาคที่ดินตามรอยพระยุคลบาทอีกมากมาย เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปที่ดินต่อไป ที่ดินบริจาคจึงเป็นที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับมาโดยการบริจาคจากเจ้าของที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินฯ และไม่ต้องจ่ายเงินค่าที่ดินให้เจ้าของที่ดิน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบเพียงหนังสือแสดงเกียรติคุณให้เจ้าของที่ดิน) ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับบริจาคที่ดินทั้งหมด 19 จังหวัด เนื้อที่ 6,734.86 ไร่ คิดเป็นมูลค่าที่ดินในราคาประเมินกรมที่ดิน ในปีที่ได้รับบริจาค เป็นเงิน 20.40 ล้านบาท

การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานพระบรมราโชบายในการพระราชทานที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ความว่า “มีพระราชประสงค์ให้ผู้ที่เป็นผู้เช่าที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่เดิม ได้ทำกินในที่ดินนั้นต่อไปชั่วลูกชั่วหลานตราบที่ยังยึดถืออาชีพเกษตรกรรมอยู่ แต่จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น” ดังนั้น เกษตรกรที่จะเข้าทำประโยชน์ในผืนดินพระราชทานจึงได้รับสิทธิตามสัญญาเช่ากับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยจะไม่มี การเช่าซื้อที่ดิน รวมถึงที่ดิน

บริจาคด้วย โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำสัญญาเช่ากับเกษตรกรที่ทำกินอยู่ในที่ดินทรัพย์สินเดิม และสิทธิการเช่าจะตกทอดทางมรดกแก่ลูก-หลานของเกษตรกร ทั้งนี้ เกษตรกรจะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินภายใต้กฎระเบียบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเรียกเก็บค่าเช่า เท่ากับ อัตราค่าเช่าที่เกษตรกรได้ชำระแก่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน ในที่ดินของรัฐ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น การดำเนินการก้าวหน้าไปตามลำดับ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถออกเอกสารสิทธิให้เกษตรกรเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ที่ดินของรัฐที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับมาดำเนินการส่วนใหญ่ มีผู้ครอบครองทำประโยชน์เต็มพื้นที่แล้ว และการดำเนินงานในขณะนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นจากหน่วยงานอื่นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินน้อยมาก ประกอบกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่ได้มีการตอบสนองเท่าที่ควร ผู้มีสิทธิพลและนายทุนยังครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก

ส่วนการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยการจัดซื้อที่ดินจากเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดินที่ครอบครองที่ดินไว้เกินสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อนำไปจัดสรรให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ได้เช่า หรือเช่าซื้อต่อไปนั้น การจัดซื้อที่ดินสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะใช้จ่ายเงินจาก “กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” โดยในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ 4/2535 วันที่ 13 สิงหาคม 2535 (ภาคผนวก ก) และครั้งที่ 2/2547 วันที่ 9 กรกฎาคม 2547 (ภาคผนวก ข) ได้มีมติอนุมัติการกำหนดบัญชีมูลค่าที่ดินเพื่อการจัดซื้อที่ดินตามบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของกรรมที่ดิน (ราคาประเมินของกรรมที่ดิน) ทั้งนี้ให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) มีอำนาจอนุมัติไม่เกินราคาในบัญชีมูลค่าที่ดินและไม่เกินราคาขั้นสูงแยกตามรายภาค ดังนี้

ภาคเหนือ	ไม่เกินไร่ละ	20,000	บาท
ภาคกลาง	ไม่เกินไร่ละ	23,000	บาท
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	เกินไร่ละ	15,000	บาท
ภาคใต้	ไม่เกินไร่ละ	30,000	บาท

ถ้าราคาเกินจากนี้ให้อยู่ในอำนาจอนุมัติของคณะกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (อกก.คจ.)

การจัดซื้อที่ดินสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการจัดซื้อตามแผนงานที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จะตั้งคณะทำงานจัดซื้อที่ดินในระดับจังหวัดขึ้นมามีอำนาจก็ได้ และในการชำระราคาค่าที่ดินที่จัดซื้อก็ให้ปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรือสิ่งสาธารณูปโภคในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 (ภาคผนวก ค) คือ ราคาที่ดินไม่เกิน 8 ล้านบาท กำหนดให้จ่ายเป็นเงินสดทั้งหมด ถ้าเกิน 8 ล้านบาท ส่วนที่เกินจ่ายเป็นเงินสดร้อยละ 25 และพันธบัตรของรัฐบาลร้อยละ 75 หากส่วนที่ต้องจ่ายเป็นพันธบัตรรัฐบาลมีจำนวนต่ำกว่า 10,000 บาท ให้จ่ายเป็นเงินสด

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จัดซื้อที่ดินจากเอกชนที่มีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2519 จนถึงปีงบประมาณ 2554 รวมทั้งหมด 35 จังหวัด ได้นื้อที่ 434,452.08 ไร่ มูลค่าที่ดิน 2,082.976 ล้านบาท จ่ายเป็นเงินสด 1,771.246 ล้านบาท และเป็นพันธบัตร 311.730 ล้านบาท เริ่มนำที่ดินมาจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อได้ในปีงบประมาณ 2527 และจนถึงปีงบประมาณ 2554 จัดให้เกษตรกรเช่าซื้อได้แล้วรวม 29 จังหวัด โดยการจัดทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินและโอนกรรมสิทธิ์ให้เกษตรกรจำนวน 15,950 ราย นื้อที่ให้เช่าซื้อ 246,645.27 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 56.77 ของนื้อที่จัดซื้อทั้งหมด รวมเป็นมูลค่าที่ดินที่ให้เช่าซื้อ 919.588 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 44.15 ของมูลค่าที่ดินที่จัดซื้อทั้งหมด

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ไม่สามารถจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อ มี 6 จังหวัด นื้อทั้งหมด 6,854 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 1.58 ของนื้อทั้งหมดที่จัดซื้อ (ตารางที่ 1-1)

ตารางที่ 1-1 การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชน ตั้งแต่เริ่มดำเนินการถึงปีงบประมาณ 2554

จำนวน จังหวัด	รายการ	หน่วย	ที่ดินเอกชนทั้งหมด		จัดที่ดิน ให้เช่าซื้อ	คงเหลือที่ดินที่ ยังไม่จัดให้เช่าซื้อ
			ที่จัดซื้อ	ร้อยละ		
35	นื้อที่	ไร่	434,452.08	100	246,645.27	187,806.81
		(ร้อยละ)	(100)		(56.77)	(43.23)
	มูลค่าที่ดิน	ล้านบาท	2,082.976	100	919.588	1,163.388
		(ร้อยละ)	(100)		(44.15)	(55.85)
29	นื้อที่	ไร่	427,598.08	98.42	246,645.27	180,952.81
		(ร้อยละ)	(100)		(57.68)	(43.32)
	มูลค่าที่ดิน	ล้านบาท	1,967.783	94.47	919.588	1,048.195
		(ร้อยละ)	(100)		(46.73)	(53.27)
6	นื้อที่	ไร่	6,854.00	1.58	-	6,854.00
		(ร้อยละ)	(100)			(100)
	มูลค่าที่ดิน	ล้านบาท	115.193	5.53	-	115.193
		(ร้อยละ)	(100)			(100)

ที่มา : สำนักบริหารกองทุน

การให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินในที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้เริ่มจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินตั้งแต่ปี 2527 โดยได้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ.2526 (ภาคผนวก ง) ซึ่งตามระเบียบดังกล่าว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คิดค่าเช่าซื้อ เท่ากับ ราคาที่ดินที่จัดซื้อรวมกับดอกเบี้ย

ร้อยละ 6 ต่อปีของราคาที่ดิน โดยระบุจำนวนเงินที่เรียกเก็บทั้งหมด (เงินต้นรวมกับดอกเบี้ย) เป็นจำนวนคงที่ไว้ในสัญญาและให้เรียกเก็บค่าเช่าซื้อเป็นงวด ๆ ตามจำนวนเงินที่ระบุไว้ในสัญญาเช่าซื้อ ตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการให้เช่าซื้อ ทำให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องคิดดอกเบี้ยเช่าซื้อที่ดินจากเงินต้นคงเหลือตามสัญญา ไม่ว่าเกษตรกรจะจ่ายก่อนหรือหลังวันครบกำหนด ดอกเบี้ยจะคงที่ในแต่ละงวด จ่ายก่อนวันครบกำหนด ดอกเบี้ยจะไม่ลด แต่ถ้าจ่ายหลังวันครบกำหนดเกษตรกรต้องเสียค่าปรับอัตราร้อยละ 12 ต่อปี ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับเกษตรกรเพราะอาชีพเกษตรกรมรายได้ไม่แน่นอน จึงเป็นการยากที่เกษตรกรจะสามารถจ่ายค่าเช่าซื้อให้ตรงกับวันครบกำหนดตามสัญญา ทำให้เกษตรกรต้องจ่ายทั้งดอกเบี้ยและค่าปรับเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในปีแรก ๆ ที่มีการให้เช่าซื้อที่ดิน เกษตรกรจึงขอยกเลิกสัญญาเช่าซื้อขอกลับมาเป็นเป็นผู้เช่าแทนเป็นจำนวนมาก

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้ดำเนินการขอแก้ไขรูปแบบสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับปัญหาการชำระหนี้ดังกล่าว ส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาโดยให้สามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยจากเกษตรกร จากเงินต้นค่าเช่าซื้อที่ดินที่ลดลงเช่นเดียวกับการคิดดอกเบี้ยของการให้กู้ยืม วิธีการคำนวณดอกเบี้ยให้เปลี่ยนแปลงตามวันที่นำเงินมาชำระค่าเช่าซื้อ โดยไม่ต้องกำหนดวงเงินคงที่ในแต่ละงวดที่ต้องชำระไว้ในสัญญาเช่าซื้อและให้ยกเลิกการคิดค่าปรับ พร้อมกันนี้ได้ปรับปรุงรูปแบบสัญญาเกี่ยวกับสิทธิของเกษตรกรในแง่ข้อกำหนดให้มีความสมบูรณ์ชัดเจน เป็นธรรมกับเกษตรกรและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรูปแบบสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่แก้ไขใหม่ดังกล่าว ได้ใช้ถือปฏิบัติกับเกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2531 เป็นต้นไป ทั้งผู้เช่าซื้อรายเดิมและผู้เช่าซื้อที่ทำสัญญาเช่าซื้อใหม่

ถึงแม้จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แล้ว และเพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรโดยการลดต้นทุนการผลิต จึงใจให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเพิ่มมากขึ้น ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 3/2545 วันที่ 30 กันยายน 2545 (ภาคผนวก จ) จึงได้มีมติอนุมัติให้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยค่าเช่าซื้อ จากอัตราร้อยละ 6 ต่อปี เป็นอัตราร้อยละ 4 ต่อปีของราคาที่ดินที่จัดซื้อ แต่การดำเนินการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินจนถึงปัจจุบันก็ยังดำเนินการไปได้เพียงร้อยละ 56.77 ของเนื้อที่ที่ได้จัดซื้อเท่านั้น จึงควรได้มีการศึกษาหาสาเหตุและแนวทางแก้ไข ปัญหาการดำเนินงานเพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสามารถจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อได้เพิ่มมากขึ้น พร้อมนี้ควรได้ทำการศึกษาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์แนวทางในลักษณะเครื่องชี้ประสิทธิภาพใช้เป็นมาตรการจูงใจ และเป็นการเร่งรัดติดตามให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้นอีกแนวทางหนึ่ง

1.1.2 สภาพปัญหา

การติดตามผลการดำเนินงานหรือการประเมินผล เพื่อเร่งรัดการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ แผนงาน หรือเป้าหมายการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการประเมินผลการจัดซื้อที่ดิน การให้สินเชื่อ การติดตามการทำประโยชน์ หรือการจัดเก็บหนี้สิน โดยปกติจะทำการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานในแต่ละช่วงระยะเวลา กับแผนงานหรือเป้าหมายในการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม เป็นค่าร้อยละหรือเป็นเปอร์เซ็นต์ และนำค่าร้อยละนั้นมาใช้วัดความสามารถปฏิบัติงานของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในแต่ละกิจกรรม แต่จากการดำเนินงานนั้นแต่ละสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีพื้นที่ดำเนินงานไม่เท่ากัน จำนวนเกษตรกรที่ทำสัญญาเช่าและเช่าซื้อไม่เท่ากัน ความต้องการสินเชื่อของเกษตรกรต่างกัน ปริมาณงานที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ต้องรับผิดชอบในการเร่งรัดจัดซื้อที่ดิน การให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน การให้สินเชื่อแก่เกษตรกร หรือการติดตามหนี้สินจากเกษตรกรให้ได้ตามแผนงานหรือเป้าหมายในแต่ละปีจึงไม่เท่ากันในแต่ละจังหวัด

ดังนั้น การวัดความสามารถของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นร้อยละหรือเปอร์เซ็นต์ของผลงานเทียบกับแผนงานหรือเป้าหมายเพียงอย่างเดียว หากนำมาเปรียบเทียบเป็นลักษณะเครื่องชี้ประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดด้วยแล้ว น่าจะไม่ถูกต้องและไม่เกิดความเป็นธรรมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่มีปริมาณงานมาก ๆ และมีผลงานมากกว่า แต่เมื่อคิดเป็นร้อยละของผลงานเทียบกับเป้าหมายแล้วค่าร้อยละกลับน้อยกว่าจังหวัดที่มีทั้งปริมาณงานน้อยและผลงานน้อยกว่า

จากปัญหาดังกล่าว เพื่อให้มีเครื่องชี้ประสิทธิภาพดำเนินงาน และเป็นเครื่องมือของผู้บริหารในการวัดผลการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ดีกว่าการวัดเป็นร้อยละเพียงอย่างเดียว จึงได้ศึกษาเพื่อทำการหาแนวทางกำหนดหลักเกณฑ์การวัดความสามารถการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยเป็นหลักเกณฑ์ที่คำนึงถึงปริมาณงานของแต่ละสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดด้วย

การเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ควรจะได้พิจารณาโดยมีหลักการและเหตุผลจากการศึกษาความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดินจากเกษตรกร โดยพิจารณาปริมาณงานในการดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดินจากเกษตรกรในแต่ละสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ได้แก่ เป้าหมายการให้เช่าซื้อและผลการให้เช่าซื้อ โดยทั่วไปการวัดผลการจัดเก็บหนี้หรือวัดผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อจะวัดกันเป็นค่าร้อยละของค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนด พบว่า ในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบางจังหวัดมียอดค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนดมากและจัดเก็บเงินได้ในวงเงินที่มากกว่า แต่ค่าร้อยละของการจัดเก็บกลับน้อยกว่า จังหวัดที่มีค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนดน้อยและจัดเก็บเงินได้ในวงเงินที่น้อยกว่า เช่น ในปีงบประมาณ 2554 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครนายก มีค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนด 2.774 ล้านบาท จัดเก็บค่าเช่าซื้อได้ 2.213 ล้านบาท ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อคิดเป็นร้อยละ 79.77 ของค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนด แต่ในขณะที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงรายมีค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนดเพียง 0.115 ล้านบาท จัดเก็บค่าเช่าซื้อได้ 0.105 ล้านบาท ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อคิดเป็นร้อยละ 91.35 ของค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนด สรุปได้ว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครนายก เก็บค่าเช่าซื้อได้เงินมากกว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงรายถึง 2.108 ล้านบาท แต่ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อกลับน้อยกว่า ถึงร้อยละ 11.58 (ตารางที่ 1-2)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวการวัดความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ โดยใช้ผลการจัดเก็บคิดเป็นร้อยละหรือเปอร์เซ็นต์เทียบกับค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนดชำระเพียงอย่างเดียวพิจารณาได้ไม่ชัดเจนนักและน่าจะไม่เป็นธรรมสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่มีค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนดมากหรือมีปริมาณงานมาก ต้องใช้ความพยายามอย่างมากในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อจึงจะเก็บเงินได้ในวงเงินที่มากกว่า แต่ร้อยละของการจัดเก็บก็อาจจะน้อยกว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่มีปริมาณค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนดน้อย การวัดประสิทธิภาพในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อจึงควรคำนึงถึงปริมาณงานในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและปัจจัยอื่นๆประกอบด้วย ดังนั้น การจะวัดความสามารถในการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จึงต้องเปรียบเทียบผลการให้เช่าซื้อกับเป้าหมายการให้เช่าซื้อ โดยคำนึงถึงปริมาณงานในการจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อของแต่ละสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และปัจจัยอื่นที่เป็นตัวแปรซึ่งกระทบต่อความต้องการเช่าซื้อที่ดินของเกษตรกรด้วย

หน้า 8 อยู่ใน บทที่ 1หน้า 8

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การวัดความสามารถ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดินจากเกษตรกร

1.2.2 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

1.2.3 เพื่อนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดใช้เป็นเครื่องชี้ประสิทธิภาพของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อในการดำเนินงานให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดิน

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินการจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ข้อมูลการให้เช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเริ่มนำที่ดินมาจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อในปีงบประมาณ 2527 ถึง 2554

1.3.1 เป้าหมายการให้เช่าซื้อเอกชน ประกอบด้วย เนื้อที่ที่จัดซื้อที่ดินจากเอกชน ราคาที่ดินที่จัดซื้อค่าเช่าซื้อที่ดินที่กำหนดชำระ

1.3.2 ผลการให้เช่าซื้อที่ดินเอกชน ประกอบด้วย เนื้อที่ที่ทำสัญญาเช่าซื้อและโอนกรรมสิทธิ์ ราคาที่ดินที่ให้เช่าซื้อตามสัญญาและโอนกรรมสิทธิ์แล้ว และ ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ หรือ ค่าเช่าซื้อที่ได้รับชำระ

1.4 วิธีการศึกษา

1.4.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล คัดเลือกและจัดกลุ่ม ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ทำการรวบรวมความรู้แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1) เก็บรวบรวมข้อมูล คัดเลือก และจัดกลุ่มข้อมูลการให้เช่าซื้อที่ดินเอกชน ได้แก่ “เป้าหมายการให้เช่าซื้อที่ดิน” และ “ผลการให้เช่าซื้อที่ดิน” จำนวน 29 จังหวัด และที่ยังไม่ได้ทำสัญญาเช่าซื้อที่ดิน จำนวน 6 จังหวัด

2) ศึกษาข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวกับการให้เช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนศึกษาปัจจัยที่กระทบต่อผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อและผลการให้เช่าซื้อที่ดิน

3) ศึกษาหลักเศรษฐศาสตร์ เรื่องการกระจายรายได้ (The Distribution of Income) ซึ่งกล่าวถึงการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ โดยใช้ Lorenz curve

4) ศึกษาหลักสถิติ เพื่อการเปรียบเทียบและการปรับค่าข้อมูลให้เป็นตัวเลขที่ไม่มีหน่วย ได้แก่ การหาค่าร้อยละ การหาค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าคะแนนมาตรฐาน (Standard Score หรือ Z – Score)

1.4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์

- 1) วิเคราะห์หลักการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ นำมาเปรียบเทียบกับแนวคิดในการจัดลำดับความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
- 2) วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการให้เช่าซื้อที่ดิน เพื่อเลือกข้อมูล จัดกลุ่มข้อมูล และเพื่อการพิจารณากำหนดเป็นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การวัดความสามารถ ในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดินจากเกษตรกรและกำหนดเป็นหลักเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเอกชน โดยใช้หลักสถิติ ช่วยในการเปรียบเทียบและปรับค่าของข้อมูลให้เป็นตัวเลขที่ไม่มีหน่วย

1.4.3 การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis)

- 1) ปัจจัยที่กระทบต่อผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อและการให้เช่าซื้อที่ไม่ได้มาจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานแต่เป็นตัวแปรพื้นฐานที่ทำให้ผลการให้เช่าซื้อต่างกันในแต่ละสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
- 2) ปัจจัย ปัญหา สาเหตุและแนวทางแก้ไข เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บค่าเช่าซื้อและการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ

การศึกษาเรื่องนี้คาดว่าจะเกิดประโยชน์ต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้

1.5.1 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถใช้หลักเกณฑ์ที่ได้จากการศึกษาเรื่องนี้ จัดลำดับความสามารถของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการจัดเก็บหนี้สินจากเกษตรกรได้ทุกประเภท ทั้งนี้สืบจากการให้เช่าซื้อที่ดิน การให้เช่าที่ดิน และการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรเพื่อเป็นมาตรการเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บหนี้สินได้เพิ่มขึ้น ทำให้มีรายได้กลับคืนเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับใช้จ่ายหมุนเวียนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินได้รวดเร็วขึ้น

1.5.2 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีหลักเกณฑ์ที่เป็นเครื่องชี้ประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่เป็นธรรมมากกว่าการวัดเป็นร้อยละเพียงอย่างเดียว

1.5.3 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถใช้หลักเกณฑ์จากการศึกษาเรื่องนี้ เป็นเครื่องชี้ประสิทธิภาพประกอบการวิเคราะห์การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ในการให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ในที่ดินโดยการเช่าซื้อที่ดิน เพื่อเร่งรัดการดำเนินงานให้เกษตรกรเช่าซื้อและได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพิ่มมากยิ่งขึ้น ทำให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.5.4 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถนำแนวคิดการกำหนดหลักเกณฑ์ ในลักษณะเครื่องชี้ประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงปริมาณงานจากผลการศึกษาครั้งนี้ ไปปรับใช้เพื่อประโยชน์กรณีอื่นๆในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ เช่น ใช้วัดปริมาณงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแต่ละตำแหน่ง ซึ่งมีประเภทกิจกรรมและพื้นที่ดำเนินงานต่างกัน เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรอัตราค่าจ้างที่มีจำกัดให้เหมาะสมกับปริมาณงานในแต่ละจังหวัด เพื่อประโยชน์สูงสุดในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

1.6 ระยะเวลาดำเนินการ ธันวาคม 2554 – มิถุนายน 2555

1.7 นิยามศัพท์

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือ เข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

“เขตปฏิรูปที่ดิน”หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ที่ดินของรัฐ”หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเช่าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

“ที่ดินเอกชน”หมายความว่า ที่ดินที่บุคคลมีสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน รวมทั้งที่ดินที่มี สค.1 ด้วย

“เกษตรกรรม”หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำและกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“เกษตรกร”หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

“สถาบันเกษตรกร”หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมชนสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

“การเช่าที่ดิน”หมายความว่า การจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่า โดยเกษตรกรต้องจ่ายเงินซึ่งเป็นค่าตอบแทน การเช่าที่ดินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามหนังสือสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ผู้เช่าที่ดิน”หมายความว่า เกษตรกรผู้ซึ่งได้ทำสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ค่าเช่าที่ดิน”หมายความว่า เงินซึ่งเป็นค่าตอบแทนการเช่าที่ดิน ที่เกษตรกรต้องจ่ายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามหนังสือสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นรายปีๆ ละเท่าๆ กัน

“การเช่าซื้อที่ดินเอกชน”หมายความว่า การจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดซื้อมาจากเอกชนให้เกษตรกร โดยให้เกษตรกรผ่อนส่งค่าที่ดินเป็นรายปีๆ ละเท่าๆ กัน ภายในระยะเวลาที่กำหนด และเกษตรกรจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ตามหนังสือสัญญาที่ทำกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ผู้เช่าซื้อที่ดิน”หมายความว่า เกษตรกรผู้ซึ่งได้ทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ค่าเช่าซื้อที่ดิน”หมายความว่า เงินซึ่งเป็นค่าตอบแทนการเช่าซื้อที่ดิน ที่เกษตรกรต้องจ่ายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามหนังสือสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นรายปี ๆ ละเท่า ๆ กัน

“คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”หมายถึง คณะกรรมการที่ตั้งตาม มาตรา 12 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรเป็นกรรมการ เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายมาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอื่น ๆ ตาม มาตรา 19 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

“คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด”หมายถึง คณะกรรมการที่ตั้งตาม มาตรา 13 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ ในเขตอำเภอหนึ่ง อำเภอใด ในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในจังหวัด และผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นเป็นกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอื่นๆ ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

“คณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายถึง คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่งตั้งขึ้น (ตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) เพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย

“รายจ่ายหมุนเวียน”หมายความว่า รายจ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในลักษณะหมุนเวียน โดยใช้เงินกองทุนตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนด

“รายจ่ายขาด”หมายความว่า รายจ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในลักษณะที่ไม่ต้องใช้เงินกองทุน

“ความสามารถ”หมายถึง ความเก่ง การทำได้ หรือ การแสดงออกถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่สูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ย หรือมาตรฐานทั่วไป ดังนั้น **ความสามารถของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดิน** หมายความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จัดเก็บ ค่าเช่าซื้อที่ดินได้ดี ได้เก่ง สูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดิน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทั้งหมด ที่จัดให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดิน

“ประสิทธิภาพ”หมายถึง การใช้ทรัพยากรใด ๆ โดยมุ่งหวังถึงผลสำเร็จ และผลสำเร็จนั้นได้มาโดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด และการดำเนินงานเป็นไปอย่างประหยัดไม่ว่าจะเป็นระยะเวลา ทรัพยากร แรงงาน รวมทั้งสิ่งต่างๆ ที่ต้องการใช้ในการดำเนินงานนั้นๆ ให้เป็นผลสำเร็จและถูกต้อง ดังนั้น **ประสิทธิภาพของสำนักงาน**

การปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการดำเนินงานให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดิน หมายความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
ที่เมื่อใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรมเพื่อจัดซื้อที่ดินจากเอกชนแล้ว นำมาจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดิน
ได้เป็นผลสำเร็จมากกว่าสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินจังหวัดอื่น ที่จัดซื้อที่ดินได้ในปริมาณงานที่เท่ากัน