

บทที่ 3

วิธีการศึกษาและการกำหนดหลักเกณฑ์

3.1 วิธีการศึกษา

3.1.1 การศึกษาข้อมูลการให้เช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากเอกชนที่มีที่ดินเกินสิทธิ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532 นำมาปฏิรูปที่ดิน โดยกระจายสิทธิในที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยการให้เช่าและเช่าซื้อที่ดิน จึงได้ทำการ เก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเอกชน ซึ่งตั้งแต่เริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม งบประมาณ 2518 ถึง 2554 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากเอกชน ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ทั้งหมด 35 จังหวัด โดยได้แยกข้อมูลเพื่อการศึกษาเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด นำที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชนไปจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อ โดย การทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินและโอนกรรมสิทธิ์ให้เกษตรกรแล้ว เป็นจำนวน 29 จังหวัด ซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ได้ รวบรวมเพื่อการศึกษา ได้แก่

1.1) เป้าหมายการให้เช่าซื้อที่ดิน ประกอบด้วย เนื้อที่ที่จัดซื้อจากเอกชน (ไร่) มูลค่าที่ดินที่ จัดซื้อ (บาท) เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ หรือ ค่าเช่าซื้อที่ดินที่ถึงกำหนดชำระ (บาท)

1.2) ผลการให้เช่าซื้อที่ดิน ประกอบด้วย เนื้อที่ที่ทำสัญญาเช่าซื้อและโอนกรรมสิทธิ์ (ไร่) ราคาที่ดินที่ให้เช่าซื้อตามสัญญาและโอนกรรมสิทธิ์แล้ว (บาท) และ ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ หรือ ค่าเช่าซื้อที่ดิน ที่ได้รับชำระ (บาท)

2) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ยังไม่ได้นำที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชนไปจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อ จำนวน 6 จังหวัด ข้อมูลเกี่ยวข้องที่ได้รวบรวมเพื่อการศึกษา ได้แก่ เนื้อที่ดินที่จัดซื้อ (ไร่) กับ มูลค่าที่ดิน ที่จัดซื้อ (บาท)

3.1.2 การศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่มีหลักเกณฑ์การวัดความสามารถในการจัดเก็บ ค่าเช่าซื้อและประสิทธิภาพการให้เช่าซื้อ การวัดความสามารถในการจัดเก็บหนี้ไม่ว่าจะเป็น ค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ หรือเงินกู้ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยปกติวัดเป็นร้อยละของ ผลการดำเนินงาน เปรียบเทียบกับ เป้าหมายการดำเนินงาน ในแต่ละจังหวัดเพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การวัดที่ค่อนข้างไม่เป็นธรรมกับ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่มีปริมาณงานมาก จัดเก็บหนี้ได้มากหรือมีผลงานมากกว่า แต่เมื่อเทียบเป็น ร้อยละแล้วกลับน้อยกว่าจังหวัดที่มีปริมาณงานหรือเป้าหมายน้อย และเก็บหนี้ได้ในจำนวนเงินที่น้อยกว่า หรือมีผลงานน้อยกว่า ดังนั้น การวัดความสามารถการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการจัดเก็บ หนี้สิน จึงควรคำนึงถึงปริมาณงานและปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นตัวแปรซึ่งกระทบต่อผลการดำเนินงานในแต่ละกรณีด้วย

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมพื้นที่ในหลายจังหวัดและหลายภาคของประเทศ การวัดความสามารถในการจัดเก็บหนี้ค่าเช่าซื้อของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนอกจากจะต้องคำนึงถึงปริมาณงานแล้ว ปัจจัยอื่นที่เป็นตัวแปรพื้นฐานที่ทำให้ผลการจัดเก็บหนี้ต่างกันในแต่ละจังหวัด ซึ่งมีได้มีสาเหตุมาจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน เช่น

- 1) สภาพพื้นที่ สภาพภูมิอากาศ ที่แตกต่างกันทำให้เกษตรกรแต่ละจังหวัดประสบกับภาวะการณ์ทางธรรมชาติที่กระทบต่อผลผลิตที่ต่างกัน ทำให้มีรายได้ที่ต่างกันด้วย
- 2) ภาวะทางการตลาดที่กระทบต่อราคาของผลผลิตแต่ละชนิดต่างกันในแต่ละปี ตลอดจนการประกันราคาผลผลิต
- 3) วัฒนธรรมและลักษณะนิสัยของเกษตรกรในแต่ละจังหวัดหรือแต่ละภาคของประเทศ
- 4) จำนวนเกษตรกรและอายุของเกษตรกรที่เป็นแรงงานทางการเกษตรในแต่ละครัวเรือน เช่น ครอบครัวที่มีคนทำงานมากและอายุน้อย ก็ทำให้มีรายได้มาก

ฯลฯ

แต่เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นตัวแปรที่กระทบต่อผลการจัดเก็บหนี้ค่าเช่าซื้อซึ่งไม่สามารถแทนค่าเป็นตัวเลขที่จะนำมาเป็นข้อมูลในการคำนวณเพื่อการวิเคราะห์เปรียบเทียบความสามารถของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการดำเนินการจัดเก็บหนี้ค่าเช่าซื้อจากเกษตรกรในลักษณะเครื่องชี้ประสิทธิภาพ ดังนั้นในขั้นตอนการศึกษาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การวัดความสามารถการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อและวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดิน จึงขอตั้งสมมุติฐานให้ค่าตัวแปรต่าง ๆ ดังกล่าวเท่ากันทุกจังหวัดก่อนแต่จะได้นำมาพรรณนาในภายหลังเมื่อได้นำหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นนี้ มาจัดลำดับประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเรียบร้อยแล้ว

ทั้งนี้ ในเบื้องต้นได้ศึกษาเฉพาะปัญหาการวัดความสามารถการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการจัดเก็บหนี้ก่อน ซึ่งกรณีเป็นหนี้ค่าเช่าซื้อ ตัวแปรที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับผลการจัดเก็บหนี้ค่าเช่าซื้อ และเป็นข้อมูลซึ่งสามารถแทนค่าเป็นตัวเลขที่จะนำมาทำการคำนวณเพื่อการวิเคราะห์เปรียบเทียบความสามารถของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการดำเนินการจัดเก็บหนี้ค่าเช่าซื้อจากเกษตรกรในลักษณะเครื่องชี้ประสิทธิภาพได้ ได้แก่ “เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ หรือ ค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนด” และ “ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ หรือ ค่าเช่าซื้อที่ได้รับชำระ”

3.1.3 การศึกษาเปรียบเทียบการจัดลำดับความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อกับ ทฤษฎีการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่าในการวัดผลการจัดเก็บหนี้หรือวัดความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ โดยปกติจะวัดจากผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อคิดเป็นร้อยละหรือเปอร์เซ็นต์เทียบกับค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนดเพียงอย่างเดียว ซึ่งไม่เป็นธรรมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่มีปริมาณมากๆ พบว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบางจังหวัด มียอดค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนดมากและจัดเก็บเงินได้ในวงเงินที่มากกว่า แต่ค่าร้อยละของการจัดเก็บกลับน้อยกว่าจังหวัด ที่มีค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนดน้อยและจัดเก็บเงินได้ในวงเงินที่น้อยกว่าแต่กลับมีค่าร้อยละของการจัดเก็บมากกว่า จึงได้ศึกษาเพื่อหาแนวทางการวัดผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อและจัดเก็บหนี้สินอื่น ๆ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยคำนึงถึงความมากน้อยของปริมาณงานที่ต้องจัดเก็บด้วย เพื่อจะได้มีหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นเครื่องชี้ประสิทธิภาพ การดำเนินงาน

จากการศึกษาแนวทางต่าง ๆ พบว่า ทฤษฎีหลักการกระจายรายได้เกี่ยวกับการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ โดยใช้ Lorenz curve สามารถนำมาใช้เปรียบเทียบเพื่ออธิบายการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อวัด ความสามารถในการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการจัดเก็บหนี้ได้ โดย

1) หลักการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ โดยใช้ Lorenz curve สรุปได้ ดังนี้ “ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ของบุคคลในสังคม ทำอย่างไรจึงจะให้มีการแบ่งปันหรือวิภาษรายได้ระหว่างบุคคลผู้มีส่วนร่วม ในการผลิตโดยเป็นธรรม ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ทุกวันนี้คนเรามีรายได้ไม่เท่ากันบางคนมีรายได้มากบางคน มีรายได้น้อย การที่ปล่อยให้บุคคลในสังคมมีรายได้แตกต่างกันย่อมจะบังเกิดผลดีในทางเศรษฐกิจ เป็นต้นว่าจะ เป็นสิ่งส่งเสริมและจูงใจในการทำงาน ถ้าแบ่งรายได้ให้ทุกคนโดยเท่าเทียมกันแล้ว คนเราจะไม่มีกำลังใจที่จะ ทำงานมากกว่าคนอื่น งานที่ยากลำบากและต้องการความรับผิดชอบมากก็คงไม่มีใครอยากทำ ความคิดริเริ่ม ความมานะพยายาม ความอดทน เพื่อใช้กำลังกายและกำลังความคิดให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมถูกทำลาย ถ้ามีการจัด ระดับรายได้ของบุคคลให้เท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึง ปริมาณงาน ความยากลำบากและความสามารถ การปล่อยให้ คนเรามีรายได้ไม่เท่าเทียมกันจะเป็นเครื่องกระตุ้นและชักจูงใจให้คนเราทำงานมากขึ้น ความไม่เท่าเทียมกันของ รายได้บุคคลอาจวัดได้โดยใช้เส้นรายได้เท่ากัน หรือที่เรียกว่า Lorenz curve เส้นนี้แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง เปอร์เซ็นต์ของประชากร กับ เปอร์เซ็นต์ของรายได้ที่แบ่งปันกันระหว่างบุคคลในประเทศในระยະหนึ่ง”

“โดยมากการกระจายรายได้นี้ยังมีลักษณะไม่เท่าเทียมกัน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องหาวิธีการวัดว่า อัตราการไม่เท่าเทียมกันนี้จะมีมากน้อยแค่ไหน วิธีการวัดที่ดีที่สุดซึ่งใช้หาในขณะนี้ก็คือการใช้ “Lorenz curve” ตามวิธีนี้ เราจะต้องเทียบเปอร์เซ็นต์ของพลเมืองในแต่ละระดับว่าจะได้รับส่วนแบ่งรายได้ไปเท่าใด ถ้าการแบ่งรายได้ เป็นไปโดยเท่าเทียมกันอย่างแท้จริงแล้ว ก็ไม่ต้องสงสัยเลยว่า 20 เปอร์เซ็นต์ของพลเมือง จะต้องได้รับรายได้ ทั้งหมดไปเป็นอัตรา 20 เปอร์เซ็นต์ และอีก 40, 60, 80 และ 100 เปอร์เซ็นต์ของพลเมือง ก็ควรจะได้รับรายได้ ไปเป็นอัตรา 40, 60, 80 และ 100 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั้งหมด ตามลำดับเช่นเดียวกัน ซึ่งถ้าเราเอาตัวเลขนี้ไป ทำเป็นเส้นกราฟ โดยตั้งเปอร์เซ็นต์ของพลเมือง ไว้บนแกน OX และตั้งเปอร์เซ็นต์ของรายได้ ไว้บนแกน OY แล้ว เราจะได้เส้น “Lorenz curve” เป็นเส้นเฉียง 45 องศา ซึ่งแสดงการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันอย่างแท้จริง

กรณีนี้เป็นเรื่องที่สมมติขึ้นว่า ถ้าการแบ่งรายได้เป็นไปอย่างเท่าเทียมกันจริง ๆ แล้ว เส้น Lorenz curve จะเป็นอย่างไร แต่ความจริงเท่าที่ปรากฏในปัจจุบันนั้น เส้น Lorenz curve จะไม่ตรงกันเดียว เป็นเส้น 45 องศา และไม่ถึงกับหักเป็นข้อศอก แต่จะเว้ามากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่ว่าการกระจายรายได้ของพลเมืองจะมีลักษณะใกล้เคียงไปทางใด ถ้าการกระจายรายได้มีลักษณะเท่าเทียมกันมากเส้นกระจายรายได้ก็จะค่อนข้างตรงใกล้เส้น 45 องศาเข้าไปตรงข้ามถ้าการกระจายรายได้ไม่ใคร่เท่าเทียมกันแล้ว เส้นการกระจายรายได้ก็ค่อนข้างเว้ามาก (คือมีลักษณะใกล้เส้นที่หักเป็นข้อศอกเข้าไปทุกที) ”

2) จากหลักการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ดังกล่าว หากนำมาเปรียบเทียบกับการจัดลำดับความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแล้ว พบว่า

2.1) ถ้าตั้งสมมติฐานให้ค่าร้อยละ ของ “ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ หรือ ค่าเช่าซื้อที่ได้รับชำระ” ในแต่ละจังหวัดให้ เท่ากับ ค่าร้อยละ ของ “เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ หรือ ค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนดชำระ” ของจังหวัดนั้น ๆ ทุกจังหวัดแล้ว จะได้ว่าความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทุกจังหวัดเท่ากัน

หรือ เมื่อผลรวมของทั้ง “ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” และ “เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” ของทุก ๆ จังหวัดเท่ากัน และ “ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” ของแต่ละจังหวัด เท่ากับ “เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” ในแต่ละจังหวัดแล้ว จะได้ว่าทุก ๆ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อเท่ากัน

2.2) แต่โดยความเป็นจริงแล้วเป็นไปได้ที่ทุกสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อเท่ากัน ดังนั้น จึงได้นำมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์วิธีการวัดความสามารถการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการจัดเก็บหนี้ได้ โดยเมื่อทำให้ ผลรวมของ “ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” ของทุกจังหวัดให้มียอดรวมเท่ากับยอดผลรวมของ “เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” ของทุกจังหวัดแล้ว และทำการเปรียบเทียบ “ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” กับ “เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” ของแต่ละจังหวัดแล้ว จะได้ว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่มีค่าผลต่างมากที่สุดมีความสามารถในการจัดเก็บหนี้ได้ดีที่สุด เรียงตามลำดับความสามารถของแต่ละสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจากค่ามากที่สุดไปหาน้อยที่สุด

3.2 การกำหนดหลักเกณฑ์

3.2.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์

ในเบื้องต้น ให้ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่มีผลกระทบต่อการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดซึ่งไม่สามารถแทนค่าเป็นตัวเลขเท่ากันก่อนทุกจังหวัด และจากหลักเกณฑ์แนวทาง การจัดลำดับจังหวัดที่เป็นผลการศึกษาใน ข้อ 3.1.3 ได้กล่าวแล้วว่า ก่อนจะนำ “ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” เปรียบเทียบกับ “เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” จะต้องทำให้ “ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” ของทุกจังหวัดให้มีผลรวมเท่ากับผลรวมของ “เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” ของทุกจังหวัดเสียก่อน พบว่า

1) **กรณีข้อมูลที่ใช้ในการวัดมีหน่วยเหมือนกัน** ให้ใช้วัดความสามารถการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดินจากเกษตรกร ซึ่งต้องทำการเปรียบเทียบข้อมูลที่มีหน่วยเหมือนกันเกี่ยวกับ “เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” และ “ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” ดังนี้

1.1) วิธีการทำผลรวมของข้อมูลแต่ละชุดของทุกจังหวัดที่มีหน่วยเหมือนกันให้เท่ากันเพื่อใช้เปรียบเทียบ เช่น ข้อมูล “เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” และ “ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” จะต้องทำผลรวมของข้อมูลแต่ละชุดให้มีค่าเท่ากับ 100 และทำข้อมูลของแต่ละจังหวัดให้เป็นสัดส่วนของ 100 ก่อน จึงจะทำการเปรียบเทียบ

1.2) คำนวณเพื่อหาค่าร้อยละ และค่าร้อยละเฉลี่ยเปรียบเทียบ “ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” กับ “เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ” ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ประกอบการวินิจฉัยเปรียบเทียบความสามารถการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

2) **กรณีข้อมูลที่ใช้มีหน่วยต่างกัน** ให้ใช้วัดการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งทำการเปรียบเทียบข้อมูลผลการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในหลาย ๆ กิจกรรม ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีหน่วยไม่เหมือนกัน จำนวน 2 ชุด ได้แก่ “เป้าหมายการให้เช่าซื้อที่ดิน” ประกอบด้วย เนื้อที่ที่จัดซื้อจากเอกชน หน่วยเป็น “ไร่” มูลค่าที่ดินที่จัดซื้อ หน่วยเป็น “บาท” ค่าเช่าซื้อที่ดินที่ถึงกำหนดชำระ หน่วยเป็น “บาท” และ “ผลการให้เช่าซื้อที่ดิน” ประกอบด้วย เนื้อที่ที่ทำสัญญาเช่าซื้อและโอนกรรมสิทธิ์ หน่วยเป็น “ไร่” ราคาที่ดินที่ให้เช่าซื้อตามสัญญาและโอนกรรมสิทธิ์แล้ว และผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ หรือค่าเช่าซื้อที่ได้รับชำระ หน่วยเป็น “บาท” จากการศึกษากรณีข้อมูลที่น่ามาใช้ในการเปรียบเทียบซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีหน่วยต่างกัณดังกล่าว พบว่า

2.1) ต้องนำข้อมูลแต่ละกิจกรรมซึ่งมีหน่วยต่างกัน ให้เป็นข้อมูลที่เป็นตัวเลขที่ไม่มีหน่วยก่อน จึงจะนำข้อมูลแต่ละกิจกรรมมารวมกันและนำข้อมูลแต่ละชุดมาเปรียบเทียบกันได้

2.2) การทำข้อมูลให้เป็นตัวเลขที่ไม่มีหน่วย โดยใช้หลักสถิติ ทำข้อมูลให้เป็นค่าคะแนนมาตรฐาน (Standard Score หรือ Z – Score) เพราะ “คะแนนมาตรฐาน” เป็นตัวเลขที่ไม่มีหน่วย ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) เป็น “ศูนย์” ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) เท่ากับ 1 และผลรวมของ คะแนนมาตรฐานในคะแนนแต่ละชุดมีค่าเท่ากับ “ศูนย์” เสมอ

3.2.2 การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนการจัดลำดับความสามารถ

1) หลักเกณฑ์วิธีการจัดลำดับความสามารถ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดินจากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นกรณีจัดลำดับ โดยใช้ข้อมูลที่มีหน่วยในการเปรียบเทียบเหมือนกัน เป็นดังนี้

1.1) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด รวม 29 จังหวัด ได้แก่

1.1.1) เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ หรือ ค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนด (x_3)

1.1.2) ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ หรือ ค่าเช่าซื้อที่ได้รับการชำระ (y_3)

1.2) คำนวณหาค่าร้อยละของผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ (y_3) ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเทียบกับ เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ (x_3) และคำนวณหาค่าร้อยละ ของ ผลรวมการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ ของทุกจังหวัด เทียบกับ ผลรวมเป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ ของทุกจังหวัด

1.3) กำหนดยอดรวมผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ (x_3) และ เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ (y_3) ให้มีค่าเท่ากัน คือ ให้เท่ากับ 100 และคำนวณให้ข้อมูลรายจังหวัด ของผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ (x_3) และ เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ (y_3) ให้เป็น สัดส่วนของ 100 ด้วย

1.4) เมื่อได้“ค่าของข้อมูลที่เป็นสัดส่วน 100 รายจังหวัด” หรือ“P”แล้ว ทำการคำนวณหาผลต่างรายจังหวัด ของข้อมูลที่เป็นสัดส่วน 100 ของผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ (P_{y3}) กับ ข้อมูลที่เป็นสัดส่วน 100 ของเป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ (P_{x3})

$$\text{หรือหาค่า } P = P_{y3} - P_{x3}$$

1.5) จัดลำดับความสามารถการจัดเก็บค่าเช่าซื้อของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยเรียงลำดับค่าผลต่าง (P) ที่คำนวณได้ในข้อ 1.4) จากค่ามากที่สุดไปหาค่าน้อยที่สุด ค่าผลต่าง (P) ของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมีค่าสูงสุด แสดงว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนั้น มีความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อได้ดีที่สุด

ทั้งนี้ จากผลการศึกษาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว เมื่อทำการจัดลำดับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จากค่าผลต่าง (P) เป็น ค่า“บวก” เรียงจากค่ามากไปหาค่าน้อย และต่อด้วยค่าผลต่าง (P) ของจังหวัดที่มี ค่า“ลบ” เรียงจากค่าน้อยไปหาค่ามากแล้ว พบว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่มีค่าผลต่าง (P) เป็น ค่า“ติดลบ” จะมีค่าร้อยละของผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ (y_3) เทียบกับ เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ (x_3) เป็นจำนวนค่าร้อยละที่ต่ำกว่า ค่าร้อยละเฉลี่ยของทุกจังหวัดด้วย เปรียบเสมือนการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่มีค่าผลต่าง (P) เป็นค่า“ติดลบ”เป็นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่“สอบตก” หรือ“คะแนนไม่ผ่าน”และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่มีค่าผลต่าง (P) เป็นค่า“บวก”เป็นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่“สอบได้” หรือ“คะแนนผ่าน”

2) ขั้นตอนการจัดลำดับความสามารถของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดินจากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน



3.2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนการจัดลำดับประสิทธิภาพ

1) หลักเกณฑ์วิธีการจัดลำดับประสิทธิภาพการดำเนินงาน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดในการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นกรณีจัดลำดับโดยข้อมูลที่ใช้จัดลำดับ มีหน่วยไม่เหมือนกัน เป็นต้นี้

1.1) รวบรวมข้อมูลปริมาณงานเกี่ยวกับการให้เช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดินของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด รวม 29 จังหวัด ได้แก่

1.1.1) ข้อมูลเป้าหมายการให้เช่าซื้อที่ดิน (x) ได้แก่ เนื้อที่ที่จัดซื้อจากเอกชน (x_1) ราคาที่ดินที่จัดซื้อ (x_2) และ ค่าเช่าซื้อที่ดินที่ถึงกำหนดชำระ (x_3)

1.1.2) ข้อมูลผลการให้เช่าซื้อที่ดิน (y) ได้แก่ เนื้อที่ที่ทำสัญญาเช่าซื้อและโอนกรรมสิทธิ์ (y_1) ราคาที่ดินที่ให้เช่าซื้อตามสัญญาและโอนกรรมสิทธิ์ (y_2) และ ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อหรือค่าเช่าซื้อที่ได้รับ ชำระ (y_3)

1.2) คำนวณหาค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S) ของข้อมูลรวมทุกจังหวัด ในแต่ละรายการในข้อ 2.1

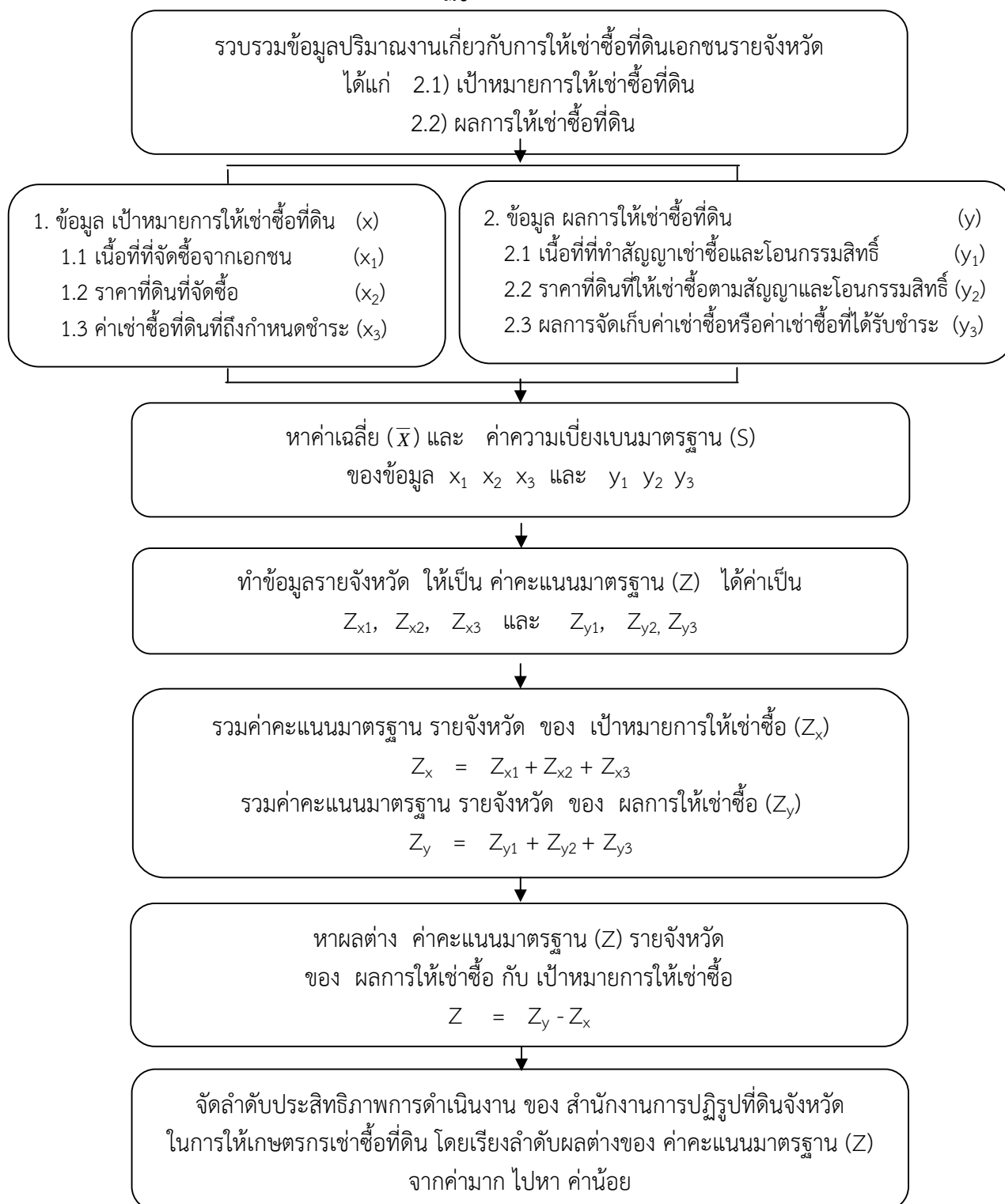
1.3) คำนวณข้อมูลรายจังหวัด ของ เป้าหมายการให้เช่าซื้อที่ดิน และผลการให้เช่าซื้อที่ดิน (ในข้อ 2.1) ให้เป็นค่าคะแนนมาตรฐาน (Z)

1.4) รวมค่าคะแนนมาตรฐานรายจังหวัด ของ เป้าหมายการให้เช่าซื้อ (Z_x) และผลการให้ เช่าซื้อ (Z_y)

1.5) คำนวณหาผลต่าง ค่าคะแนนมาตรฐานรายจังหวัด ของ ผลการให้เช่าซื้อ กับ เป้าหมาย การให้เช่าซื้อ

1.6) จัดลำดับประสิทธิภาพการดำเนินงานของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ในการให้ เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเอกชน โดยเรียงลำดับผลต่าง ของ ค่าคะแนนมาตรฐานจากค่ามากไปหาค่าน้อย ค่าผลต่าง คะแนนมาตรฐานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมีค่าสูงสุด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนั้นมี ประสิทธิภาพในการให้เช่าซื้อที่ดินได้ดีที่สุด

2) ขั้นตอนการจัดลำดับประสิทธิภาพ การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
ในการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน



ทั้งนี้ การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเพิ่มเติมจากการที่ผู้ศึกษาได้จัดทำรายงานผลการรับเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปีงบประมาณ 2529 เสนอรองเลขที่การสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (นายปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา ในขณะนั้น) พิจารณาและได้รับบัญชาให้“แยกชี้แจงผลการจัดเก็บรายได้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นรายจังหวัด ในลักษณะเครื่องชี้ประสิทธิภาพโดยให้มองในเชิงปริมาณงานประกอบด้วย” ในขณะนั้นผู้ศึกษาจึงได้ปรับปรุงการรายงานผลการจัดเก็บรายได้จากเดิมซึ่งคิดเป็นค่าร้อยละโดยได้เสนอหลักเกณฑ์วิธีการจัดลำดับความสามารถของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการจัดเก็บรายได้ ค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ และการจัดเก็บเงินกู้ โดยคำนึงถึงปริมาณงานของแต่ละจังหวัดด้วย ซึ่งได้ใช้ถือปฏิบัติและได้รายงานผลการวัดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเผยแพร่ใน หนังสือ“สาร ส.ป.ก.” ทุกเดือนในช่วงระยะเวลาหนึ่งประมาณ ปีงบประมาณ 2531- 2546 และยกเลิกไปเมื่อมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบ แต่การศึกษาในครั้งนั้นเป็นการเสนอแนวคิดและหลักเกณฑ์การคำนวณเท่านั้น ยังไม่ได้มีการนำทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ โดยใช้หลักการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ โดยใช้ Lorenz curve มาประกอบการอธิบายอ้างอิงแนวคิดและเป็นการวัดเฉพาะความสามารถในการจัดเก็บรายได้ การศึกษาครั้งนี้จึงได้นำแนวคิดที่ได้รับการยอมรับให้ใช้ปฏิบัติงานในอดีต มาทำการศึกษาเพิ่มเติมโดยอิงหลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และใช้หลักสถิติปรับค่าของข้อมูล นำมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดด้วยอีกวิธีการหนึ่ง