



บทที่ 4

การบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมเป็นสถาบันการเงินที่ทั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดิน อันเป็นโครงการกระจายระบบการถือครองที่ดิน ซึ่งระบบการถือครองที่ดินที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การกระจายรายได้ของคนกลุ่มต่าง ๆ ขาดความเป็นธรรมและไม่มีความเสมอภาคด้วย¹ การที่เกษตรกรไทยประสบปัญหาเรื่องรายได้ต่ำไม่มีที่ทำกิน สูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดิน ทำให้เกษตรกรอันเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยากจนเกิดความเหลื่อมล้ำ หากปัญหาของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมีความรุนแรงมากขึ้น ปัญหาความสังคมและการเมืองก็จะตามมา ซึ่งในที่สุดก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมุ่งและวางนโยบายเศรษฐกิจซึ่งจะยกระดับรายได้ของประชากร และในขณะเดียวกันก็มุ่งที่จะกระจายรายได้ในประเทศให้เกิดความเท่าเทียมกันขึ้นด้วย² ดังนั้นกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมจึงมีส่วนสำคัญที่จะสนับสนุนทางการเงินให้โครงการปฏิรูปที่ดินอันเป็นโครงการระยะยาวให้ดำเนินงานสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย แต่จะสำเร็จได้เพียงใดหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม "การบริหารทำให้การ-

1 ไชยยงค์ ชูชาติ, "การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทย ชูชาติ", อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ (กรุงเทพมหานคร : พันนี้พิมพ์ลิขซิง, 2520)

2 ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, "การปฏิรูปที่ดินเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศไทย: ปัญหาและนโยบาย", วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ (พฤษภาคม-กรกฎาคม 2521) : หน้า 300

ดำเนินงานบรรลุดัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยที่มีอยู่" ¹ ดังนั้นการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือรัฐบาลจะต้องมีการบริหาร ในภาครัฐบาลก็มีการบริหารราชการซึ่งหมายถึงการจัดส่วนราชการรวมทั้งการจัดระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ เพื่อให้การใช้คน เงิน วัสดุที่มีอยู่ให้บรรลุดตามเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล ในการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จไม่ว่าจะเป็นในวงราชการหรือธุรกิจก็ตาม ย่อมถือหลักว่าทำงานให้สำเร็จได้โดยเสียค่าแรงงานและค่าสิ่งของน้อยที่สุด ก็ถือว่ามีความสำเร็จในการทำงานนั้นคือมีประสิทธิภาพ สำหรับในวงการธุรกิจนั้นความหมายของประสิทธิภาพมีมูลฐานมาจากทางเศรษฐกิจโดยพิจารณาจากกิจการที่ลงทุนไปถ้ามีกำไรมากเราก็จะเรียกกิจการนั้นว่ามีประสิทธิภาพ ส่วนการวัดประสิทธิภาพของงานราชการนั้น กิจกรรมของรัฐบาลมีขอบเขตกว้างขวางและไม่มุ่งหวังกำไรเสมอไปจึงไม่อาจใช้เงินเป็นเครื่องวัดได้ เครื่องวัดประสิทธิภาพของงานราชการก็คือผลงานที่ทำโดยเปรียบเทียบว่าผลการปฏิบัติงานนั้นสามารถที่จะทำความพอใจและประโยชน์สุขแก่ประชาชนหรือไม่ ² ดังนั้นการบริหารจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการดำเนินงาน สำหรับการบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมมีสิ่งที่ควรพิจารณาดังนี้คือ

1. องค์กรทำหน้าที่บริหาร
2. การบริหารค่านายรับ
3. การบริหารค่านายจ่าย

¹ สมหญิง เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 6

² บุสดี สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ, (กรุงเทพมหานคร : พีระพรีนา, 2521), หน้า 2 - 7

1. องค์กรทำหน้าที่บริหาร

ก. อำนาจสั่งการและการเก็บรักษาเงินกองทุนฯ

1. กระทรวงการคลังโดยกองธนาธิการกรมบัญชีกลางมีอำนาจเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อไว้ใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหรือคณะกรรมการโครงการและการเงินกองทุนฯ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ และหรือเลขาธิการ ส.ป.ก. ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ มีอำนาจอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ตามโครงการต่าง ๆ

3. เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่เลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมายเป็นผู้เบิกเงินกองทุนฯ

ข. หน่วยงานบริหารกองทุนฯ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ก.บ.ก.) เป็นหน่วยงานบริหารมีงานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนฯ ดังนี้ (ดูรายละเอียด รูปที่ 3 หน้า 53)

1. งานการเงินและบัญชีกองทุน
2. งานทะเบียนซื้อขายที่ดินและให้กู้ยืม
3. งานเงินทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. งานพันธบัตรที่ดิน
5. งานตรวจและแนะนำการเงินและบัญชีกองทุน

ก. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.จ.)

ส.ป.จ. เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติงานบัญชี และทะเบียนซื้อขายที่ดินและกองปฏิรูปที่ดินอื่น ๆ ในฐานะตัวแทนของกองทุนดังนี้¹

1. รับเงินค่าเช่า ค่าเช่าซื้อและเงินอื่น ๆ ที่ ส.ป.จ. พึ่งได้รับเพื่อนำส่งเข้าบัญชีเงินกองทุนฯ
2. จ่ายค่าซื้อ ค่าทดแทนที่ดิน และเงินอื่น ๆ ที่ ส.ป.จ. พึ่งชำระให้แก่เจ้าหนี้ในเขตรับผิดชอบของ ส.ป.จ. หรือตามที่เลขาธิการมอบหมาย
3. ติดตามเรงรัคหรือทวงหนี้เพื่อให้การชำระเป็นไปโดยถูกต้องตามกำหนดเวลาในสัญญา
4. จ่ายพันธบัตรหรือใบสำคัญชั่วคราวแทนพันธบัตรให้แก่เจ้าของที่ดินที่ ส.ป.จ. ซื้อหรือเวนคืน
5. จัดทำทะเบียนที่ดินที่ ส.ป.จ. ซื้อหรือเวนคืนหรือไถ่มาโดยประการอื่น
6. จัดทำทะเบียนที่ดินที่ ส.ป.จ. ให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ รวมทั้งการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงฐานะของผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อ เพื่อแจ้งให้กองบริการกองทุนฯ ทราบทันที
7. จัดทำทะเบียนการชำระค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ
8. พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดินเขื่อรวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ เฉพาะกรณีที่ยังไม่มีสถาบันเกษตรกร

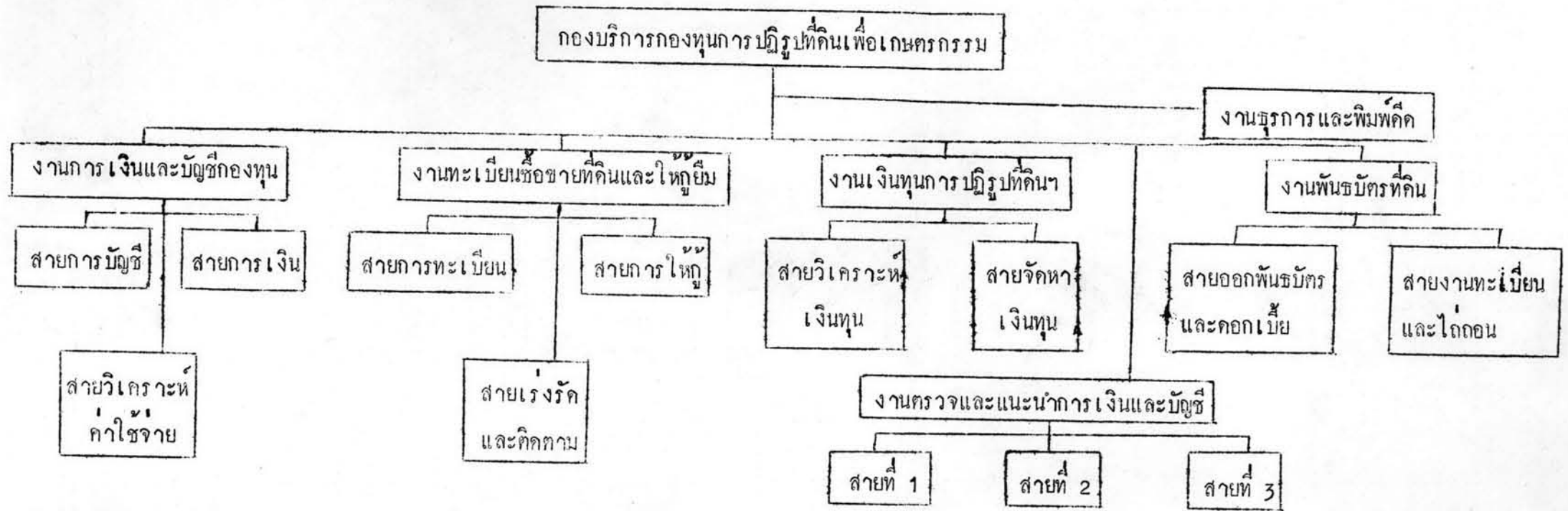
¹ ระเบียบและวิธีปฏิบัติการเงินและบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม, เอกสารสำเนา, หน้า 155

9. หน่วยงานด้านพิจารณาจำคุกผู้ขังและวิเคราะห์ความสามารถ
ในการจ่ายคืนเงินขังของเกษตรกร

10. ควบคุมดูแลให้เกษตรกรใช้จ่ายเงินที่ขังไปจากเงินของ
กองทุนฯ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการขัง

11. จัดทำแผนความต้องการใช้จ่ายเงินของกองทุนฯ ประจำปี
เสนอ ส.ป.ก.ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี

รูปที่ 3
แผนภูมิการแบ่งสายงาน



หมายเหตุ งานบัญชีและทะเบียนซื้อขายที่ดิน ส.ป.จ. เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ส่วนหนึ่งแทนกองบริการกองทุนฯ

กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ปรับปรุง พฤษภาคม 2522

2. การบริหารค้ำรายรับ

การบริหารเงินกองทุนฯ เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารการเงินของรัฐบาล จึงน่าจะพิจารณาศึกษาโดยเปรียบเทียบกับลักษณะโครงสร้างการบริหารการเงินการคลังของรัฐบาล โดยปกติการบริหารการเงินภาครัฐบาลพิจารณาตามแหล่งที่มาของรายรับซึ่งแบ่งเป็น 2 แหล่งใหญ่คือแหล่งภายในประเทศและต่างประเทศ รายรับภาครัฐบาลจากแหล่งภายในประเทศนับว่ามีความสำคัญมาก คิดเฉลี่ยแล้วเป็นประมาณร้อยละ 98 ของรายรับภาครัฐบาล จากตารางที่ 10 จะเห็นว่ารายรับจากภาษีอากรและเงินกู้ภายในประเทศมีจำนวนมากและสูงมากขึ้นทุกปี รายรับจากภาษีอากร เป็นแหล่งรายรับที่มีความสำคัญที่สุดคิดเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 70.25 ของรายรับภาครัฐบาล ส่วนรายรับของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นจำแนกตามแหล่งที่มาได้ดังนี้

1. เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
2. เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากรัฐบาล หรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศหรือจากต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น ๆ เช่น เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ยกให้ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ
3. เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
4. เงิน คอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรม ซึ่งได้แก่ค่าเช่าที่ดินหรือค่าเช่าซื้อที่ดินที่เรียกเก็บจากเกษตรกร

การบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรมค้ำรายรับ ถ้าพิจารณาจากองค์กรบริหารตามที่กล่าวมาแล้วนั้นจะเห็นว่าคณะกรรมการปฏิรูป-

ที่ดินหรือคณะกรรมการโครงการและการเงินกองทุนฯ นั้นมีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารรายรับ^๑น้อยมาก ยกเว้นแต่จะมีข้อเสนอจาก ส.ป.ก.ในเรื่องนโยบายด้านรายรับของกองทุนฯ ไปเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีนโยบายด้านนี้ไปให้พิจารณาแก่ประการใด แต่การบริหารด้านรายรับโดยปกติขึ้นอยู่กับหน่วยงานบริหารคือกองบริการกองทุนฯ และ ส.ป.ก.โดยเลขาธิการ ส.ป.ก.จะทำในรูปของค่าของงบประมาณประจำปี โดยขอตั้งงบประมาณไว้ในหมวดรายจ่ายอื่นเพื่อสมทบกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม¹

¹ ในปีงบประมาณ 2520 การของงบประมาณสมทบกองทุนฯ ขอในหมวดเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ 2521 เป็นต้นมาได้เปลี่ยนเป็นหมวดรายจ่ายอื่น

ตารางที่ 10

รายรับภาครัฐบาลแยกตามแหล่งที่มาปี 2520 - 2523

หน่วย : ล้านบาท

แหล่งที่มา	2520	2521	2522	2523
<u>แหล่งภายในประเทศ</u>				
1. ภาษีอากร	44,691.7	54,548.6	66,888.8	82,296.8
2. รายได้อื่น	7,465.9	7,594.3	8,200.9	10,519.7
3. เงินกู้ภายในประเทศ	13,666	16,124.	13,428.8	17,499.9
รวม	65,823.6	78,266.9	88,518.5	110,316.4
คิดเป็น % ของรายรับทั้งหมด	98	98	98	97
<u>แหล่งต่างประเทศ</u>				
1. เงินกู้ต่างประเทศ	177.6	340.2	386.4	364.1
2. ความช่วยเหลือ	904.5	1,196.8	1,646.4	3,021.2
รวมรายรับภาครัฐบาล	66,905.7	79,803.9	90,551.3	113,701.7

ที่มา : กองวางแผนเศรษฐกิจและสังคม, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ-
เศรษฐกิจและสังคม

1. การบริหารรายรับที่ได้จากเงินงบประมาณ

การบริหารรายรับของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในด้านการของงบประมาณแผ่นดิน ก็จะกระทำคล้าย ๆ กับหน่วยราชการระดับกรมในการของงบประมาณเพื่อใช้จ่ายประจำปี โดยจะต้องจัดทำโครงการหรือแผนการดำเนินงาน เมื่อได้รับงบประมาณสมทบแล้วกองบริการกองทุนฯ ก็จะแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการกรมขอเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณตามแผนการใช้จ่ายเงินในแต่ละงวดโดยจะผลักรายจ่ายประจำงวดนั้น ๆ เข้าสมทบในบัญชีกองทุนฯ ที่กระทรวงการคลัง

เงินงบประมาณเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญที่สุดของกองทุนฯ จากตารางที่ 11 เมื่อเปรียบเทียบรายรับจากงบประมาณแผ่นดินกับรายรับต่าง ๆ ในแต่ละปี ตั้งแต่ปี 2520 - 2523 แล้ว จะเห็นว่ารายรับจากงบประมาณแผ่นดินมีจำนวนมากที่สุด แต่รายรับจากงบประมาณแผ่นดินนี้ จากตารางที่ 12 จะเห็นว่า ได้รับเงินงบประมาณสมทบลดน้อยลงทุกปีคือ ในปีงบประมาณ 2520 ได้รับ 460 ล้านบาท ในปี 2521 ได้รับ 200 ล้านบาท ลดลง 260 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2522 ได้รับลดลงจำนวนมาก คือได้รับ 41.3 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2523 ก็ได้ลดลงอีกคือได้รับ 6.2 ล้านบาท ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับเงินที่ได้รับในปี 2520 ก็ได้ลดลงถึง 453.80 ล้านบาท ซึ่งการที่ ได้รับเงินงบประมาณสมทบลดน้อยลงทุกปีจะทำให้เงินหมุนเวียนของกองทุนฯ ลดลง ถ้าหากได้มีการเบิกจ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ แล้ว ในอนาคตเงินกองทุนฯ ก็ไม่มีพอที่จะหมุนเวียนใช้ในการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนฯ ในอันที่จะให้เกิดความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินในการปฏิรูปที่ดิน

ตารางที่ 11

รายรับของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
จำแนกตามที่มาของรายรับตั้งแต่ปี 2520 - 2523

หน่วย : ล้านบาท

ที่มาของรายรับ	2520	2521	2522	2523
1. งบประมาณแผ่นดิน	453.7	188.8	41.2	9.6
2. กองทุนสงเคราะห์ เกษตรกร	100.0	-	-	-
3. ผลประโยชน์อื่น ๆ (ค่าเช่า)	0.07	0.4	0.4	1.4
รวม	553.77	189.2	41.6	11.0

ที่มา : กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตารางที่ 12

เปรียบเทียบงบประมาณที่ได้รับในงบบริหารและงบสมทบกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณบริหาร ของ ส.ป.ก.	งบประมาณสมทบ กองทุนฯ	งบประมาณทั้งหมด
2518	2.7	-	2.7
2519	35.8	-	35.8
2520	79.7	460.0	539.7
2521	94.7	200.0	294.7
2522	149.4	41.3	190.7
2523	189.8	6.2	196.0
2524	219.5	13.1	232.6
รวม	771.6	720.6	1,492.2

- หมายเหตุ
1. เป็นเงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับอย่างเกี่ยวไม่รวมเงินยืมจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
 2. ในทางปฏิบัติมีการนำเงินงบประมาณสมทบกองทุนฯ บางส่วนไปใช้จ่ายในงบประมาณบริหารของ ส.ป.ก. ด้วย
 3. ที่มารวมรวมจากเอกสารงบประมาณของ ส.ป.ก. และกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. การบริหารรายรับอื่น ๆ นอกจากรายรับจากงบประมาณ

รายรับอื่น ๆ นอกจากงบประมาณก็เช่นเดียวกัน การบริหารส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานบริหารกองทุนฯ คือกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายรับส่วนที่กำหนดในข้อสามแห่งมาตรา 10 ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือเงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร การจัดทำค่าชอรายรับส่วนนี้ขึ้นอยู่กับแผนงานและงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปีว่ามีเหตุผลและความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะเสนอคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยผ่านการพิจารณาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อพิจารณากลับกรองก่อนและโดยที่เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีรายรับแหล่งใหญ่จากค่าเช่าที่ดินที่เรียกเก็บจากการส่งออกของข้าวประจำปี จึงมีรายรับที่มากและค่อนข้างแน่นอนแต่ก็มีหน่วยงานและแผนงานที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรโดยขอเข้าไปใช้จ่ายประจำปีเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน โดยที่โอกาสที่ ส.ป.ก. จะได้รับเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะต้องแข่งขันกับหน่วยงานอื่น ๆ และขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองในแต่ละรัฐบาลด้วย ดังนั้นโอกาสที่จะได้รับจึงไม่สู้แน่นอนนัก นับตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ส.ป.ก. ได้รับเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อสมทบกองทุนฯ เพียงครั้งเดียวในปี พ.ศ. 2519 เป็นจำนวน 100 ล้านบาทและเงินนี้ได้รับมาในรูปของการยืมโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยและจะต้องส่งใช้คืนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

สำหรับรายรับในข้อ 4 ของมาตรา 10 นั้นกล่าวคือเงินคอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้นในปัจจุบันส่วนใหญ่ได้รับในรูปของค่าเช่าที่ดินที่เรียกเก็บจากเกษตรกร และที่ดินที่ให้เช่าส่วนมากเป็นที่ดินที่รับโอนจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อจากที่ดินเอกชนตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา ซึ่งรายรับประเภทนี้มีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับรายรับทั้งหมดของกองทุนฯ ค่าเช่าที่ดินที่เรียกเก็บจากเกษตรกร ซึ่งเป็น

ผู้เช่าที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่เดิม และเมื่อ ส.ป.ก. ไร่ที่คืนประเภทนี้ จากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก็จะให้ผู้เช่าเดิม เขาทำประโยชน์ต่อไป แต่ ส.ป.ก. ได้พิจารณาลดค่าเช่าลงจากเดิม 20 % ซึ่งต่อไปถ้า ส.ป.ก. ได้พัฒนาพื้นที่เพื่อให้เหมาะสมกับการเกษตรกรรมและพัฒนาในระดับไร่นาก็จะสามารถแบ่งแปลงและกระจายสิทธิการถือครองให้แก่เกษตรกรผู้เช่าเดิม เข้าถือครองที่ดินตามกฎหมาย ปฏิรูปที่ดิน และสามารถจะให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเพิ่มขึ้นอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นรายรับที่สูงกว่าค่าเช่าที่ไร่ในปัจจุบันจะทำให้กองทุนฯ มีเงินมาหมุนเวียนเพื่อใช้จ่ายตามโครงการปฏิรูปที่ดินได้มากขึ้น

ขั้นตอนการปฏิบัติในการบริหารเงินประเภทนี้ ภายใต้กองบริการกองทุนฯ ซึ่งโดยมากจะออกเป็นหนังสือเวียนในรูปคำสั่งของ ส.ป.ก. ฉบับต่าง ๆ โดยอ้างอิงระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2519 ซึ่งพอจะกล่าวได้คือ

การปฏิบัติเกี่ยวกับรายรับของกองทุนฯ

1. บรรดาเงินที่ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.จ. ไร่ที่ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน (ยกเว้นเงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อการบริหารตามปกติ) ให้นำส่งเข้าบัญชีเงินกองทุนฯ ที่กระทรวงการคลังโดยไม่หักค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น
2. การนำเงินส่งตามข้อ 1 ให้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการนำเงินส่งคลังหรือระเบียบเงินโอนขายบิลแล้วแต่กรณี
3. ส.ป.จ. ต้องจัดทำบัญชีตามระบบบัญชีคู่พร้อมทั้งทะเบียนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. ทางเดินของรายรับและรายจ่ายเงินของกองทุนฯ ภายใต้อาจอ่จาก FLOW CHART เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (รายละเอียดรูปที่ 4 หน้า 66 และรูปที่ 5 หน้า 67) และมีการปฏิบัติทางบัญชีดังนี้

1. ค่านรายรับ

1.1 เมื่อได้รับเงินงบประมาณสมทบโดยการเบิกหักผลัดส่งเข้าบัญชีกองทุนฯ ส.ป.ก. จะลงบัญชีดังนี้

เดบิต เงินกองทุนฯ ฝากกระทรวงการคลัง

เครดิต เงินงบประมาณเบิกจากคลัง

1.2 ส.ป.ก. เมื่อได้รับรายรับตามมาตรา 10 เช่น ค่าเช่า ที่นำเงินส่งคลังจังหวัด โดยทำใบนำส่งเงินโอนขายบิลรับเข้าบัญชีเงินกองทุนฯ ทางส่วนกลางและจะลงบัญชีดังนี้

เดบิต เงินสด

เครดิต รายรับ มาตรา 10

เดบิต เงินกองทุนฯ ฝากกระทรวงการคลัง

เครดิต เงินสด

- หมายถึง จะลงบัญชีเครดิตตามประเภทของรายรับที่ได้รับตามมาตรา 10 เช่น เครดิตรายรับค่าเช่าที่นาเป็นต้น

2. ค่านายจ่าย เมื่อกรมบัญชีกลางอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินตามโครงการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ มีมติให้ใช้เงินกองทุนก็จะลงบัญชีแยกได้เป็น 2 กรณีคือ กรณีโครงการที่อนุมัติเบิกจ่ายส่วนกลางก็จะลงบัญชีโดยกองบริการกองทุนฯ และกรณีโครงการที่อนุมัติให้เบิกจ่ายส่วนจังหวัดก็จะลงบัญชีโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.จ.) ดังนี้

2.1 กรณีโครงการที่อนุมัติเบิกจ่ายส่วนกลาง

เมื่อกรมบัญชีกลางอนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน

เคมิต โครงการ (ระบุชื่อ)

เครดิต เงินกองทุนระหว่างดำเนินการตามโครงการ
(ระบุชื่อ)

เมื่อได้รับใบแจ้งหนี้ ก็จะวางฎีกาเบิกเงินกองทุนจากกรมบัญชีกลาง

เคมิต ธนาคาร

เครดิต เงินกองทุนฯ ฝ่ายกระทรวงการคลัง

จ่ายชำระหนี้

เคมิต ใช้จ่ายตามโครงการ

เครดิต ธนาคาร

เมื่อจ่ายชำระหนี้แล้วจะลงบัญชีล้างบัญชีโครงการและบัญชีเงินกองทุนระหว่างดำเนินการตามโครงการออกตามส่วนของรายจ่ายที่ได้จ่ายไปจริง และถ้ามีเงินคงเหลือตามโครงการก็จะล้างบัญชีดังกล่าวโดยลงบัญชีดังนี้

เคมิต เงินกองทุนระหว่างดำเนินการตามโครงการ (ระบุชื่อ)

เครดิต โครงการ (ระบุชื่อ)

2.2 กรณีที่โครงการอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินส่วนจังหวัด กองบริการกองทุนฯ จะแจ้งไปยังสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และโอนขายบิลเงินไปตั้งจ่ายที่คลังจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะลงบัญชีดังนี้

เดบิต โครงการ (ระบุชื่อ)

เครดิต เงินกองทุนระหว่างดำเนินการตามโครงการ (ระบุชื่อ)

เดบิต เงินกองทุนฯ ฝากคลังจังหวัด

เครดิต เงินกองทุนฯ ฝากกระทรวงการคลัง

เมื่อได้รับใบแจ้งหนี้ก็จะเบิกเงินจากคลังจังหวัดโดยลงบัญชี

เดบิต เงินสด

เครดิต เงินกองทุนฯ ฝากคลังจังหวัด

จ่ายชำระหนี้

เดบิต รายจ่ายตามโครงการ

เครดิต เงินสด

เมื่อชำระหนี้แล้วก็จะลงบัญชีล้างบัญชีโครงการและบัญชีเงินกองทุนระหว่างดำเนินการตามโครงการออกตามส่วนของรายจ่ายที่ได้จ่ายไปจริงดังนี้

เดบิต เงินกองทุนระหว่างดำเนินการตามโครงการ (ระบุชื่อ)

เครดิต โครงการ (ระบุชื่อ)

สำหรับเงินกองทุนฯ ที่จัดสรรมาให้ ส.ป.จ.แล้วเหลือให้ส่งคืนเข้าบัญชีเงินกองทุนฯ ฝากกระทรวงการคลัง วิธีปฏิบัติคือวางฎีกาเงินโอนขายบิล โดยไม่ขอรับตัวเงินเข้าบัญชีเงินกองทุนฯ ฝากกระทรวงการคลังทางส่วนกลางพร้อมกับทำใบนำส่งเงินนอกงบประมาณแนบฎีกาค่วยโดยทำใบโอน 2 ฉบับ และลงบัญชีดังนี้

เคบิต เงินกองทุนฯ ฝากกระทรวงการคลัง

เครคิต เงินกองทุนฯ ฝากคลังจังหวัด

เคบิต เงินกองทุนฯ ระหว่างดำเนินการตามโครงการ

เครคิต โครงการ

นอกจาก ส.ป.ก. และ ส.ป.จ. จะมีหน้าที่จัดทำบัญชีต่าง ๆ แล้ว เมื่อสิ้นปี ส.ป.ก. จะต้องปิดบัญชีจัดทำบรายนได้ รายจ่าย และงบดุลส่งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายใน 90 วัน นับแต่สิ้นปีงบประมาณ

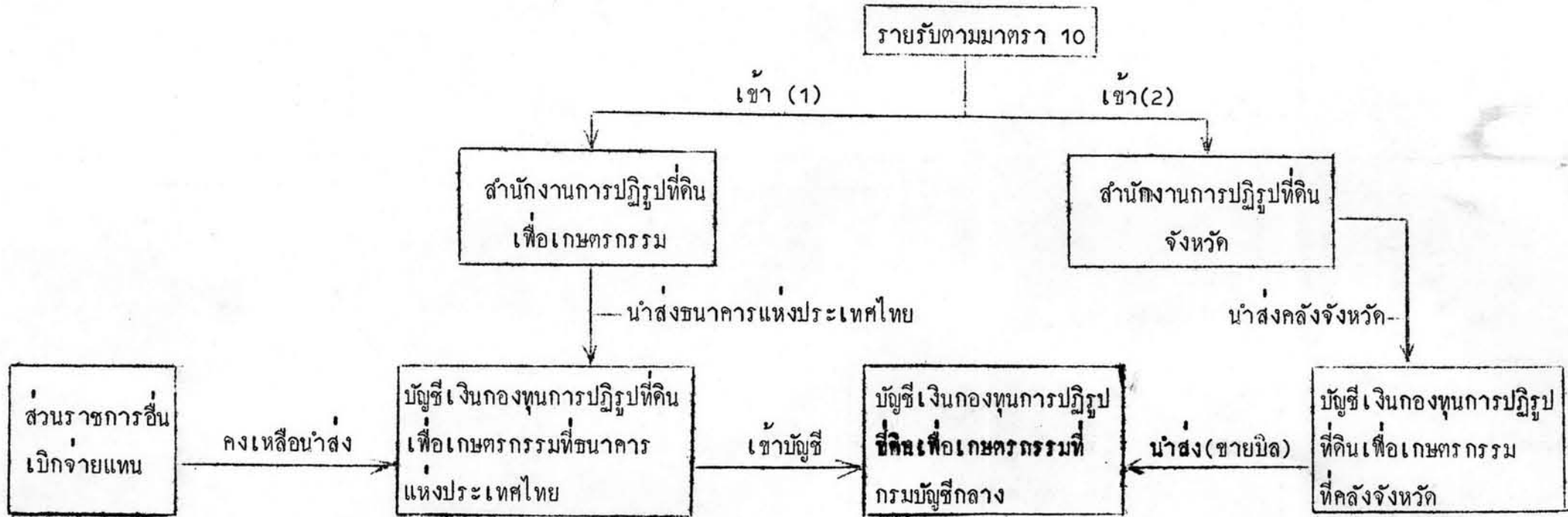
สำหรับรายรับแหล่งสุดท้ายในข้อ 2 แห่งมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินคือเงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาล หรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศหรือจากต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลอื่น ๆ เช่น เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ยกให้ นับแต่จัดตั้ง ส.ป.ก. มายังไม่เคยปรากฏว่ามีรายรับจากแหล่งที่มาข้อนี้เลย

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับการบริหารการเงินของรัฐบาล ซึ่งได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นของบทนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นการบริหารการคลังของรัฐบาลค่านายรับ คือการระดมทุนด้วยวิธีการจัดหารายได้จากภาษีอากร เงินกู้ภายในประเทศ เงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ การที่จำเป็นจะต้องกล่าวถึงทฤษฎีการคลังของรัฐบาลก็เพื่อเปรียบเทียบหรือชี้ให้เห็นว่า การบริหารรายรับจำเป็นต้องมีกรกำหนดแหล่งที่มาและวิธีการระดมทุน หรือวิธีการหารายรับที่มีหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดบัญญัติไว้เพื่อให้ดำเนินการบริหารต่อไปได้ สำหรับการบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง เช่น การกำหนดแหล่งที่มาของกองทุนฯ 4 แหล่งตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และแก้ไข

รูปที่ 4

FLOW CHART

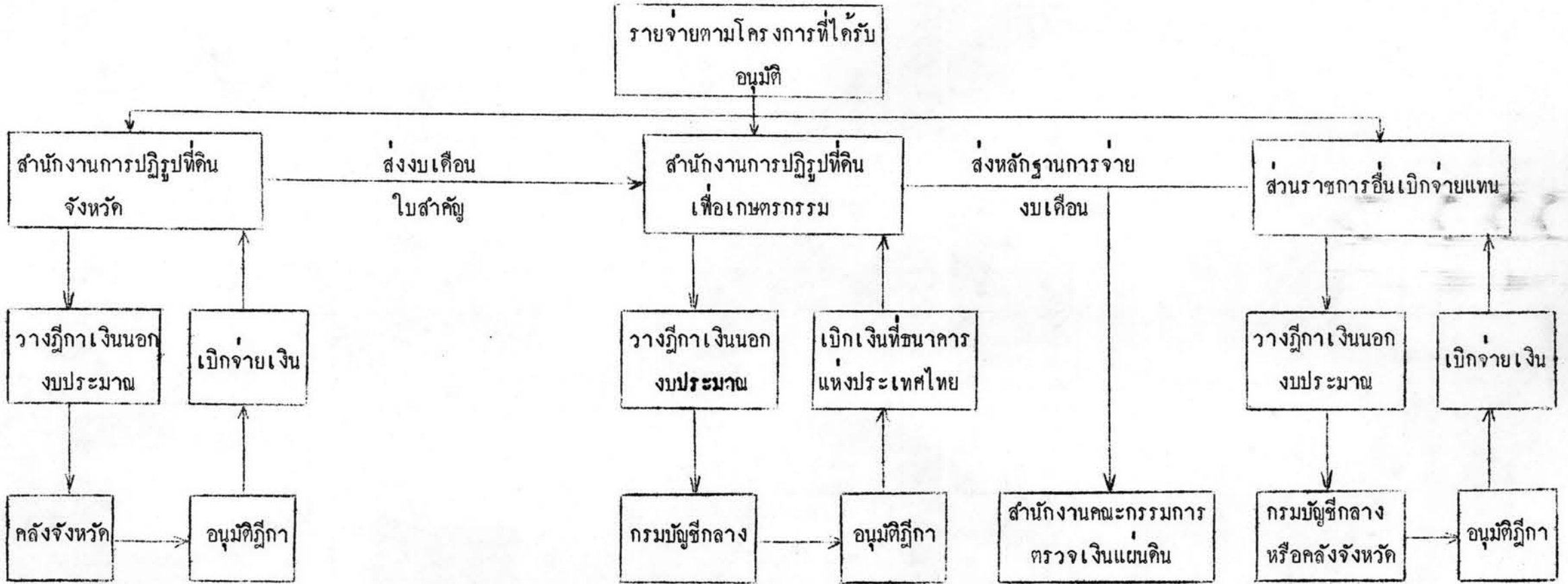
แสดงรายรับเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



รูปที่ 5

FLOW CHART

แสดงรายจ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



เพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 ก่อนข้างจะเป็นการจำกัดขอบเขตการระดมทุนในแง่ของการบริหารดังนี้

1. การกำหนดที่มาของรายรับของกองทุนฯ ส่วนที่สำคัญได้แก่งบประมาณแผ่นดิน เมื่อเปรียบเทียบกับหารายได้ของรัฐบาลแล้วขาดความแน่นอน เช่น การเก็บภาษีของรัฐบาลจริงอยู่รายได้ภาษีอากรอาจเปลี่ยนแปลงได้ บางครั้งก็ผันผวนไปตามภาวะเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ยังมีความแน่นอนกว่าในค่านจำนวนผู้เสียภาษีและประมาณการกับการจัดเก็บจริง ต่างกับการของงบประมาณประจำปีซึ่งขึ้นอยู่กับการจัดสรรเงินเพื่อเป็นรายจ่ายของรัฐบาลอันขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่

1.1 นโยบายและความจริงใจของรัฐบาลในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน ซึ่งก็มักจะมีเรื่องการเมืองเข้ามามีส่วนด้วย กลุ่มการเมืองบางกลุ่มอาจไม่เข้าใจและไม่เห็นด้วยกับงานปฏิรูปที่ดิน เมื่อเข้ามาเป็นรัฐบาลก็จะไม่สนับสนุนงานปฏิรูปที่ดิน

1.2 การจัดสรรเงินงบประมาณของรัฐบาล บางครั้งมีภาระงานพัฒนาประเทศอย่างอื่น ที่มีลำดับความสำคัญสูงกว่าหรือภาระทางด้านการป้องกันประเทศ ไม่สามารถจะใช้จ่ายมาสนับสนุนงานนี้ได้เต็มที่

2. การระดมทุนของรัฐบาลอาจกระทำไม่ได้ด้วยการกู้ยืมแต่กองทุนฯ ไม่สามารถจะกระทำได้เต็มที่เพราะมีข้อจำกัดทางกฎหมาย

3. กองทุนฯ ไม่สามารถนำเงินที่อยู่ในระหว่างรอการใช้ไปลงทุนหาผลประโยชน์ เพื่อได้ผลตอบแทนมาใช้หมุนเวียนในกองทุนฯ ต่อไป

3. การบริหารค่านายจ่าย

1. การกำหนดหลักเกณฑ์ขอบเขตและขั้นตอนในการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อการบริหาร

การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการบริหารเงินกองทุนฯ นั้นส่วนมากอาศัยจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2519 เป็นหลัก และ ส.ป.ก. โดยกองบริการกองทุนฯ ได้ร่างออกมาเป็นระเบียบปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริหาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามขั้นตอนขององค์กรบริหาร คือให้มีการประกาศใช้โดยกฎหมาย กฎกระทรวง กฎภูมิภาค และระเบียบต่าง ๆ โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการบริหารเงินกองทุนฯ คำนวณรายจ่ายมีดังนี้

1. ขอบเขตการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เป็นไปตามนัยมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือ
 - ก. กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น
 - ข. การเบิกจ่ายเงินกองทุนฯ กระทำได้ตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2519 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง
2. ขั้นตอนในการขอใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เป็นไปตามนัยกฎหมายและระเบียบคือ
 - ก. มาตรา 20(1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - ข. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการจัดทำโครงการและการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2520

สำหรับแนวปฏิบัติตามขั้นตอนในการขอใช้เงินกองทุนฯ ซึ่งกำหนดขึ้นนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับองค์การบริหาร คือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในแง่ที่คณะกรรมการฯ มีหน้าที่พิจารณาอนุมัติโครงการและวงเงินที่ใช้จ่ายที่ ส.ป.ก. เสนอ แต่ด้วยเหตุที่โครงการต่าง ๆ ที่เสนอขอใช้เงินกองทุนฯ มีรายละเอียดที่ค่อนข้างมากและการประชุมคณะกรรมการฯ กำหนดให้มีการประชุมเพียงเดือนละครั้งจึงไม่อาจพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ได้ทั่วถึงคณะกรรมการฯ จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาดำเนินการรายละเอียดทางการเงินสำหรับโครงการที่ขอใช้เงินกองทุนฯ ขึ้นโดยเฉพาะ โดยมีประธานคณะทำงาน เป็นอธิบดีกรมบัญชีกลาง ซึ่งในระยะนั้นอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นผู้หนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการฯ ด้วย

ต่อมาคณะกรรมการฯ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 7/2520 วันที่ 13 มิถุนายน 2520 อนุมัติให้จัดตั้ง "คณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ตามที่ ส.ป.ก. เสนอ¹ โดยมีประธานอนุกรรมการฯ เป็นอธิบดีกรมบัญชีกลาง เช่นเดียวกับคณะทำงานเดิม และมีผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ เช่น สำนักงานประมง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯลฯ และให้กองบริการกองทุนฯ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารระดับต้นทำหน้าที่

1 การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเป็นไปตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คือ ให้คณะกรรมการฯ หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการฯ หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย

เป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ ให้คณะกรรมการฯ ชุดนี้มีหน้าที่กลั่นกรอง
พิจารณารายละเอียดของโครงการที่จะเสนอใช้เงินกองทุนฯ และเสนอความเห็น
ต่อคณะกรรมการฯ พิจารณาอนุมัติ นอกจากนี้ยังมีการมอบอำนาจการอนุมัติเกี่ยว
กับการเงินบางโครงการให้แก่คณะกรรมการฯ เช่น การอนุมัติรายละเอียด
ค่าการจัดซื้อที่ดินเป็นต้น ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการฯ มีผลให้ยกเลิกคณะทํางานฯ
เดิมไปโดยปริยาย แต่การมอบอำนาจให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจอนุมัติ
การจัดซื้อที่ดินดังกล่าว คณะกรรมการฯ จะต้องอาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการปฏิรูป
ที่ดินจังหวัด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีกหลายฝ่ายในการพิจารณาอนุมัติ จึงทำให้
การพิจารณาอนุมัติล่าช้า

สำหรับขั้นตอนการขอเงินกองทุนฯ มาใช้จ่ายตามโครงการอาจสรุป
ได้ดังนี้

1. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ส.ป.ก. ร่วมดำเนินการจัดทำ
โครงการตามระเบียบว่าด้วยการจัดทำโครงการและการใช้จ่ายเงินของโครงการ
ที่ใช้จ่ายของกองทุนฯ พ.ศ. 2520
2. ส.ป.ก. โดยกองบริการกองทุนฯ วิเคราะห์ความเป็นไปได้ และ
รายละเอียดค่าใช้จ่ายของโครงการ แล้วนำเสนอคณะกรรมการฯ โครงการและ
การเงินกองทุนฯ พิจารณา ทั้งนี้ยกเว้นโครงการส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรฯ และ
โครงการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ที่จะต้องให้ ส.ป.ก. โดยกองจัดการปฏิรูปที่ดินนำ
เสนอคณะกรรมการประสานงานส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรฯ พิจารณาในด้าน
ความเหมาะสมก่อนนำเสนอคณะกรรมการโครงการและการเงินกองทุนฯ
3. ส.ป.ก. โดยกองบริการกองทุนฯ นำโครงการที่ผ่านการพิจารณา
ของคณะกรรมการโครงการและการเงินกองทุนฯ เสนอคณะกรรมการฯ เพื่อ
พิจารณาอนุมัติ

4. ส.ป.ก. โดยกองบริการกองทุนฯ นำโครงการที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการฯ เสนอขอเบิกจ่ายเงินจากกรมบัญชีกลาง ซึ่งทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง ทั้งนี้โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินกองทุนฯ พ.ศ. 2519 สำหรับโครงการที่จะดำเนินการจ้างเหมาสำนักงานเลขานุการกรม ส.ป.ก. จะเป็นผู้ดำเนินการประกวดราคาจ้างเหมา ก่อนเบิกจ่ายเงิน

5. ส.ป.ก. โดยกองบริการกองทุนฯ ทำการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามโครงการที่ใช้เงินของกองทุนฯ

การปฏิบัติเกี่ยวกับรายจ่ายของกองทุนฯ

1. จ่ายได้เฉพาะในกิจการตามโครงการที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้วเท่านั้น

2. เบิกโดยใช้ฎีกาเงินนอกงบประมาณ

3. การเบิกต้องระบุวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินนั้นไปใช้จ่ายด้วย

4. ต้องมีเอกสารประกอบการเบิก เช่น เกี่ยวกับการขอเบิกเงินงบประมาณ

รายจ่าย

5. การเบิกจ่ายให้ปฏิบัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยอนุโลม

6. ผู้จ่ายมีหน้าที่หักภาษี ณ ที่จ่าย เช่น เกี่ยวกับการเบิกเงินงบประมาณ

รายจ่าย

7. การเบิกจ่ายที่สำนักงานคลังจังหวัดหรืออำเภอ ส.ป.ก. จะขอให้กรมบัญชีกลาง ดำเนินการโอนขยายบัญชีไปให้

8. ส.ป.จ. ต้องจัดทำบัญชีตามระบบบัญชีพร้อมทะเบียนต่าง ๆ เช่น
เกี่ยวกับค่านายรับ

9. ส.ป.จ. มีหน้าที่จัดทำงบเดือน (เงินของกองทุนฯ) ตามแบบของ
งบเดือน เงินงบประมาณโดยอนุโลม

10. ส.ป.จ. จะต้องส่งงบเดือนดังกล่าวพร้อมด้วยใบสำคัญคู่จ่ายส่ง
ส.ป.ก. (กองบริการกองทุนฯ) ภายใน 30 วันนับจากวันสิ้นเดือนนั้น ๆ

2. การบริหารเงินกองทุนฯ พิจารณาจากสัดส่วนของการใช้จ่าย

ก. การจัดซื้อที่ดินและพันธบัตรการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินเป็นการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ดังนั้นการปฏิรูป
ที่ดินควรจะเน้นอยู่กับการนำที่ดินของเอกชนที่มีมากเกินไปหรือเจ้าของมิได้ทำกิน
ด้วยตนเองมาจัดสรรเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ทั้งจะเป็นการระงับไม่ให้เจ้าของที่ดินที่
ไม่ได้ทำการเกษตรเองขยายขนาดการถือครองที่ดินเพิ่มขึ้น การนำที่ดินของเอกชน
มาปฏิรูปก็จำเป็นต้องซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในมา-
ตรา 29 ซึ่งการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินนั้นต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการดำเนินงาน
รัฐบาลเองมีเงินทุนไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าวได้ จึงให้ออก
พันธบัตรการปฏิรูปที่ดิน ในนามของกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นเงินทุนในการจัดซื้อ
และเวนคืนที่ดิน โดยใ้ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระ
ราคาและค่าทดแทนที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2520 มาตรา 3
และมาตรา 4 และมาตรา 5 กำหนดไว้ดังนี้ (ดูรายละเอียดจากตารางที่ 14)

1. กรณีซื้อที่ดินมาเพื่อทำการปฏิรูปที่ดิน
 - ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ มีราคา ไม่เกินหนึ่งแสนบาท
จ่ายเป็นเงินสดทั้งสิ้น
 - ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ มีราคาเกินหนึ่งแสนบาทขึ้นไป
จ่ายเป็นเงินสดหนึ่งแสนบาท ส่วนที่เกินหนึ่งแสนบาทจะจ่าย
เป็นเงินสดร้อยละ 25 และจ่ายเป็นพันธบัตรร้อยละ 75
2. กรณีเวนคืนเพื่อนำมาทำการปฏิรูปที่ดิน
 - ค่าทดแทนไม่เกินหนึ่งแสนบาท จ่ายเป็นเงินสดร้อยละ 50
ส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตร
 - ค่าทดแทนเกินหนึ่งแสนบาท จะจ่ายเป็นเงินสดห้าหมื่นบาท
เป็นพันธบัตรห้าหมื่นบาท ส่วนที่เกินหนึ่งแสนบาทจะจ่ายเป็น
เงินสดร้อยละ 25 และจ่ายเป็นพันธบัตรร้อยละ 75

หลักเกณฑ์การ ประเมินราคาที่ดินที่จะซื้อมาเพื่อการปฏิรูปที่ดินพิจารณา
จากราคาดังนี้

1. ราคาที่ดินตาม "บัญชีกำหนดจำนวนราคาที่ดินตามราคาตลาดเพื่อใช้
เป็นทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม" ซึ่ง
จัดทำโดยกรมที่ดิน ฉบับที่ ๓๕๐ อยู่ในวันที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ท้องที่นั้นเป็นเขต
ปฏิรูปที่ดิน
2. ราคาที่ดินตาม "ประกาศราคาปานกลางของที่ดิน ตามพระราชบัญญัติ
ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508" ซึ่งจัดทำโดยกรมการปกครอง ฉบับที่ ๓๕๐ อยู่ในวันที่ได้
ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ท้องที่นั้นเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

3. ราคาตามมูลค่าของผลผลิตพืชหลัก ซึ่งให้เท่ากับ 3.33 เท่าของมูลค่าผลผลิตข้าวในกรณีที่ป็นที่นาซึ่งปลูกข้าวได้ครั้งเดียว และ 5.00 เท่าในกรณีที่ป็นที่นาซึ่งปลูกพืชได้สองครั้งในรอบปีการเพาะปลูก และให้เท่ากับ 2.00 เท่าของมูลค่าของผลผลิตพืชไร่หลักในกรณีเป็นที่ไร่โดยใช้ผลผลิตพืชหลักชั้นสูงตามประกาศคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอฉบับที่ 13 อยู่ในวันที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ทองที่นั้นเป็นเขตปฏิรูปที่ดินและให้ใช้ราคาที่ดินที่เกษตรกรขายได้ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี นับจากปีถัดจากปีที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ทองที่นั้นเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นค่นไปมาใช้ในการคำนวณ

การคำนวณให้นำราคาตาม 1 และ 2 มาเฉลี่ยโดยให้นำหนักเท่ากันและนำค่าที่ได้รับมาเฉลี่ยกับ 3 โดยให้นำหนักเท่ากัน ให้ถือผลลัพท์ที่ได้เป็นราคาที่ดิน และในกรณีที่หลักเกณฑ์นี้ใช้ไม่ได้ก็ให้ประเมินราคาที่ดินนั้น 60 % - 70 % ของราคาที่ดินตลาดเป็นราคาที่ดินที่จัดซื้อ

การออกพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินนั้นกระทรวงการคลังได้เสนอว่าควรทยอยออกเป็นงวด ๆ ตามความจำเป็นและความต้องการและกำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี เพื่อให้เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมกับรัฐบาลในการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งปัจจุบันนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้กระทรวงการคลังออกพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินไปแล้ว 2 งวด มีมูลค่าทั้งสิ้น 200 ล้านบาท โดยงวดที่ 1 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2520 อนุมัติให้กระทรวงการคลังออกพันธบัตรมูลค่า 100 ล้านบาท เพื่อจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชนในเขต 8 จังหวัดคือ นครนายก ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา นครปฐม ปราจีนบุรี นครสวรรค์ และลพบุรี เนื้อที่ 150,000 ไร่ จากเจ้าของที่ดินประมาณ 2,970 ราย ราคาประเมินไร่ละ 2,940 บาท ต้องใช้เงินทั้งสิ้น 441 ล้านบาท โดยจ่ายเป็นเงินสด 333 ล้านบาท และจ่ายเป็นพันธบัตรอีก 108 ล้านบาท ให้เริ่มออกตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2520 เป็นต้นไปและจะชำระเงินต้นคืนภายในวันที่

ตารางที่ 13

สรุปหลักเกณฑ์และวิธีการ
ในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์
ในเขตปฏิรูปที่ดิน

	วงเงินส่วนที่ไม่เกิน 100,000 บาท		วงเงินส่วนที่เกิน 100,000 บาท		หมายเหตุ
	เงินสด	พันธบัตร	เงินสด	พันธบัตร	
1. <u>กรณีซื้อ</u>					
1.1 ราคาไม่เกิน 100,000 บาท	100 %	-	-	-	จำนวนเงินส่วนที่ต้องชำระเป็นพันธบัตร ถ้ามีเศษต่ำกว่ามูลค่าหนึ่งหน่วยของ พันธบัตรที่ตราไว้ให้จ่ายเป็นเงินสด
1.2 ราคาเกิน 100,000 บาท ขึ้นไป	100,000	-	25 %	75 %	
2. <u>กรณีเวนคืน</u>					
2.1 ค่าทดแทนไม่เกิน 100,000 บาท	50 %	50 %	-	-	
2.2 ค่าทดแทนเกิน 100,000 บาท ขึ้นไป	50,000	50,000	25 %	75 %	

ที่มา พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2520
มาตรา 3 มาตรา 4 และ มาตรา 5 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 46 วันที่ 31 พฤษภาคม 2520)

กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พฤษภาคม 2520

15 ธันวาคม 2530 สำหรับงวดที่ 2 ไล่ออกพันธบัตรเพื่อจัดซื้อที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินมีมูลค่า 100 ล้านบาท โดยเริ่มออกตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 และชำระเงินต้นคืนภายในวันที่ 15 ธันวาคม 2532 พันธบัตรทั้ง 2 งวด มีลักษณะและเงื่อนไขดังนี้

1. พันธบัตรประเภทนี้เป็นพันธบัตรชนิดจดทะเบียนมีมูลค่าหน่วยละ 100 บาท สามารถโอนเปลี่ยนมือได้

2. เป็นพันธบัตรที่มีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี

3. การชำระดอกเบี้ยจะชำระปีละ 1 ครั้ง

4. พันธบัตรประเภทนี้มีอายุไถ่ถอน 10 ปี

5. ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดการเกี่ยวกับพันธบัตรประเภทนี้ และธนาคารแห่งประเทศไทยจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจัดการในอัตราร้อยละ 0.1 ของจำนวนดอกเบี้ยที่จ่ายและเงินต้นที่ชำระคืน ส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์พันธบัตรจะเรียกเก็บในจำนวนเท่าที่ทองจ่ายจริง

อนึ่งสำหรับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรกำหนดไว้ 6 % เหมือนกันทั้งกรณีซื้อที่ดินและเวนคืนที่ดิน เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินของประเทศต่าง ๆ ในตารางที่ 15 จะเห็นว่าอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยจะให้ดอกเบี้ยสูงกว่าบางประเทศเช่น ประเทศไต้หวัน ซึ่งได้ประสบผลสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินให้ดอกเบี้ยพันธบัตรเพียง 4 % ระยะเวลาไถ่ถอน 10 ปี แต่เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร และอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลแล้ว อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรปฏิรูปที่ดินให้ผลตอบแทนค่าที่สูงสุดนี้เพราะอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้ 6 % มาตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2520 ในขณะที่ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร 8 % ต่อมารัฐบาลได้ปรับอัตราดอกเบี้ย

ตารางที่ 14

เปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินของประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	ปีเริ่มต้น	อัตราดอกเบี้ย%	ระยะเวลาไถ่ถอน	หมายเหตุ
1. ไต้หวัน	2492	4	10	- ไม่มีการชำระราคาเป็นเงินสด จากการซื้อที่ดินจ่ายเป็นพันธบัตรที่ชดเชยร้อยละ 70 และหุ้นรัฐวิสาหกิจร้อยละ 30
2. ฟิลิปปินส์	2498	6	25	- ชำระเงินสดเพียง 10% นอกนั้นเป็นพันธบัตรร้อยละ 60 และหุ้น Land Bank (ร้อยละ) 30
3. เกาหลีใต้	2492	ไม่ให้ดอกเบี้ย	5	- ชำระเป็นเงินสดให้เพียงบางส่วน
4. อิตาลี	2494	5	25	- ชำระเงินสดให้ 10 - 15%
5. ญี่ปุ่น	2498	3.6	22	-
6. อิหร่าน	2494	3	10	- ชำระเงินสด 10% นอกนั้นเป็นพันธบัตร
	2504	6	15	- จ่ายเงินสด 10 เท่าของผลผลิตเฉลี่ยที่เหลือเป็นพันธบัตร
7. อินเดีย	ตั้งแต่ 1493	อัตราไม่เท่ากันแต่ละรัฐแต่ไม่เกิน $4\frac{1}{2}$	5 - 40	- การปฏิรูปที่ดินในแต่ละรัฐ อัตราดอกเบี้ยจ่ายไม่เท่ากัน
8. อิรัก	2501	3	40	- ตั้งแต่ปี 2513 ไม่มีการจ่ายค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดิน (เวนคืน)
9. บราซิล	2510	6	2 - 20	- จ่ายเงินสดเป็นจำนวนน้อย
10. โบลิเวีย	2496	2	25	- ไม่มีการจ่ายค่าทดแทนเป็นเงินสด

ที่มา : ประจักษ์ วาณิช "การจ่ายค่าทดแทนในการปฏิรูปที่ดิน วารสารพัฒนาที่ดิน ปีที่ 15 ฉบับที่ 16 ตุลาคม 2521"

ตารางที่ 15

ตารางแสดงรายรับ-รายจ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520-2523

ปีงบประมาณ	รายรับ			รายจ่ายตามมติ กก.ปก.อนุมัติ ให้เบิกจ่าย(2)	รายจ่ายจริง (3)	ยอดเงินคงเหลือ ที่ กก.ปก.อนุมัติ (1) - (2)	ยอดเงินคงเหลือ ตามรายจ่ายจริง (1) - (3)	ยอดเงินผูกพัน ตาม กก.ปก.อนุมัติ คงเหลือ (2)-(3)
	เงินงบประมาณ	เงินรายได้อื่น	รวม(1)					
2520	453,730,210	100,077,119	553,807,329	198,368,935	14,639,077	355,438,394	539,168,252	183,729,858
2521	188,874,770	1,048,721	189,923,491	380,452,581	119,904,148	-190,529,090	70,019,343	260,548,433
2522	41,268,300	2,319,164	43,587,464	95,593,359	144,066,654	-52,005,895	-100,479,190	-48,473,295
2523	9,645,488	5,830,729	15,476,217	77,303,307	170,062,871	-61,827,090	-154,586,654	-92,759,564
รวม	693,518,768	109,275,733	802,794,501	751,718,182	448,672,750	51,076,319	354,121,751	303,045,432

เงินฝากธนาคารจากอัตรา 8 % เป็น 9 % และปรับครั้งที่ 2 เป็น 12 % ต่อปี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2523 อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลกำหนดไว้ 12.25 % และกำหนดจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดไว้ทุก ๆ 6 เดือน เพื่อจูงใจให้คนนิยมซื้อพันธบัตรรัฐบาลมากขึ้น แต่อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินยังคงอัตรา 6 % อยู่เช่นเดิม ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์การเสียเปรียบสำหรับเจ้าของที่ดินที่ได้รับพันธบัตรการปฏิรูปที่ดิน รัฐบาลจึงได้มีการพิจารณาปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยเสียใหม่ เพราะถ้าหากปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยต่ำเช่นนี้จะมีผลกระทบต่อการปฏิรูปที่ดินดังนี้¹

1. เจ้าของที่ดินไม่ต้องการขายที่ดินให้ ส.ป.ก. อาจเหตุผลว่าอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินต่ำเกินไป
2. เจ้าของที่ดินที่กำลังติดคอจะขายที่ดินยกเลิกการขายและไม่ต้องการขายที่ดิน โดยให้เหตุผลเช่นเดียวกันว่า ราคาประเมินที่ดินต่ำและอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรต่ำมากเกินไปทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถจัดซื้อที่ดินได้

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้มีการพิจารณาเรื่องอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรการปฏิรูปที่ดิน จากผลการประชุมในเรื่องการปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2523 ได้เห็นชอบในหลักการว่าสมควรจะปรับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรขึ้น และต่อมาจึงได้มีการประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรปรับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรจากร้อยละ 6 ต่อปี เป็นร้อยละ 9 ต่อปี และกระทรวงการคลังได้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติและในวันที่ 12 พฤษภาคม 2524 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ปรับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินตามที่กระทรวงการคลังเสนอซึ่งสรุปได้ดังนี้

¹ บทวิเคราะห์ในการปรับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (เอกสารโรเนียว)

1. ให้ปรับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรให้สูงขึ้นจากอัตราร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 9 ต่อปี โดยให้คงหลักเกณฑ์การจ่ายชำระค่าที่คืนตามพระราชกฤษฎีกาเดิม
2. การปรับให้ปรับทั้งผู้ถือพันธบัตรอยู่ก่อนแล้ว และผู้ที่ได้รับใหม่
3. การปรับดอกเบี้ยให้มีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ถัดจากลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว
4. การปรับดอกเบี้ยนี้ให้มีผลเฉพาะกรณีการจัดซื้อที่ดินเท่านั้น ไม่รวมถึงพันธบัตรที่จะออกให้ในกรณีเว้นคืนแต่อย่างใด

การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินและการออกพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดิน ที่จัดอยู่ในลักษณะรายจ่ายเกี่ยวกับการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน จากการดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2519 - 2523 (ดูรายละเอียดตารางที่ 8 หน้า 46) ใค้อนุมัติให้จ่ายรายจ่ายประเภทนี้จากเงินกองทุนฯ มีสัดส่วนที่มากที่สุดถึง 43.40 % ของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งรายจ่ายประเภทนี้ใค้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่ดิน และค่าชดเชยที่ดิน ค่าใช้จ่ายในการออกพันธบัตรและดอกเบี้ยพันธบัตร จะเห็นว่า ส.ป.ก. ใค้ใช้เงินสำหรับงานกระจายสิทธิการถือครองที่ดินมากเป็นอันดับหนึ่ง แต่ที่ดินที่จัดซื้อมาโดยจ่ายเงินจากกองทุนใค้ได้เป็นสินทรัพย์ของ ส.ป.ก. แต่กลับเป็นราชพัสดุ¹ จึงทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถที่จะจัดสรรที่ดินที่ใค้มาให้เกษตรกรได้ เขาชื้อใค้จะกระทำใค้เพียงแต่ให้เกษตรกรเช่าเท่านั้น และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 มาตรา 30 บัญญัติว่าที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินอาจให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าในระยะยาวใค้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นใค้ได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วการปฏิรูปที่ดินก็จะเป็นเพียงการเปลี่ยนเจ้าของที่ดิน

¹ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

หรือผู้ให้เช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินเดิมมาเป็น ส.ป.ก. ส.ป.ก.จะเป็นผู้ให้เช่า รายใหญ่ที่สุดโดยเกษตรกรอาจเสียค่าเช่าถูกลง แต่ก็ขาดสิ่งจูงใจในการปรับปรุง ผลิต การเช่าช่วงก็ต้องเกิดขึ้น ความพอใจที่จะจ่ายค่าเช่าก็จะน้อยลงประกอบ กับ ส.ป.ก.มีที่ดินจำนวนมากการติดตามทวงหนี้อาจไม่ทันผลทำให้เงินหมุนเวียนใน กองทุนฯ ลดลง

ถ้า ส.ป.ก.สามารถนำที่ดินจัดสรรให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินได้ เกษตรกรก็จะมีความตั้งใจในการปรับปรุงผลผลิตให้เพิ่มสูงขึ้นเพื่อจะมีเงินชำระค่าเช่าซื้อที่ดิน โดยมีความหวังว่าเมื่อชำระครบที่ดินก็จะเป็นการมรดกของตน ซึ่ง ส.ป.ก.เองก็จะได้รับเงินเข้ากองทุนฯได้มากขึ้นและสามารถนำไปหมุนเวียนใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ หรือจัดซื้อที่ดินมาให้เกษตรกรเช่าซื้อได้มากขึ้นทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน สำเร็จตามเป้าหมายได้เร็วขึ้น

ข. งานเบื้องต้น

จากการพิจารณาออกเงินรายจ่ายกองทุนฯ ตั้งแต่ปี 2519 - 2523 จากตารางที่ 8 หน้า 46 การใช้จ่ายเพื่องานเบื้องต้นมีสัดส่วนสำคัญเป็นอันดับที่ 2 คืออนุมัติให้จ่าย 27.41 % ของรายจ่ายทั้งหมด รายจ่ายลักษณะนั้นประกอบด้วย งานสำรวจแปลงถือครองที่ดิน งานสำรวจรังวัดและแผนที่ การจัดซื้อครุภัณฑ์ไว้สำหรับการสำรวจ ครุภัณฑ์งานก่อสร้าง งานต่าง ๆ ที่จัดหมวดหมู่ และรายการในงานเบื้องต้นควรจะอยู่ในแผนงาน ในขั้นตอนการเตรียมการ แต่ที่ปรากฏว่ามีหลายรายการซึ่งมิใช่เป็นการเตรียมการสำหรับงานปฏิรูปที่ดินทั้งในที่ของรัฐและที่เอกชน และมีบางรายการในค่าใช้จ่ายซึ่งจัดไว้ในงานเบื้องต้นนี้ หน่วยงานบริหารคือกองบริการกองทุนฯ ได้รวมค่าใช้จ่ายประเภทต่าง ๆ ที่ไม่สามารถจัดเข้าลักษณะงานอื่น ๆ ได้นำมาจัดไว้ในงานเบื้องต้น เช่น การอนุมัติจ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อโครงการจัดซื้อครุภัณฑ์

เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของ ส.ป.ก.อันได้แก่เครื่องมือ เครื่องจักรกลต่าง ๆ สำหรับใช้ในงานก่อสร้าง และในปี 2520 ใ้อนุมัติให้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อจัดซื้อ รถบรรทุกขนาดเล็กและรถยนต์นั่งจำนวน 61 คัน ในวงเงิน 4,210,400 ล้านบาท ซึ่งครุภัณฑ์เหล่านี้มีไว้สำหรับให้ข้าราชการและพนักงานของ ส.ป.ก.ใช้ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ ซึ่งรายจ่ายประเภทนี้ควรจะจ่ายจากหมวดครุภัณฑ์ของหน่วยราชการ ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานทั่วไปและอยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจ่ายเงินลักษณะนี้ทำให้ต้องใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพิ่มขึ้นอีกเพื่อเป็นค่าจ้างพนักงานขับรถตามจำนวนครุภัณฑ์รถยนต์ต่าง ๆ ที่จัดซื้อมาเป็นจำนวนมากทุกปี ซึ่งปกติการจ่ายเงินเดือนลูกจ้างชั่วคราวหรือลูกจ้างประจำควรจ่ายจากงบประมาณบริหารประจำปี อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายประเภทนี้เคยอยู่ในระยะแรกที่ตั้ง ส.ป.ก.คือตั้งแต่ปี 2520 - 2522 แล้วค่อย ๆ ลดลงไป ถ้าพิจารณาจากวัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุนฯ แล้วค่าใช้จ่ายเหล่านี้ไม่น่าเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง

สำหรับค่าใช้จ่ายที่สำคัญในงานเบื้องต้น ที่จะต้องมีการจ่ายเป็นประจำ ได้แก่ค่าใช้จ่ายในการสำรวจรังวัด-สอบเขตของกรมที่ดิน อันได้แก่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรังวัดสอบเขตที่ดินเอกชน ที่ ส.ป.ก.ดำเนินการจัดซื้อโดยเงินกองทุนฯ นอกจากนั้นก็มีงานสำรวจรังวัดและทำแผนที่ในงานเตรียมการของ ส.ป.ก.เอง ซึ่งต่อมา ส.ป.ก.ได้ขอตั้งไว้ในงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดขึ้น แต่ก็มีบางครั้งที่จะใช้เงินกองทุนฯ เป็นกรณีพิเศษได้แก่งานเร่งด่วนหรืองานที่มีได้กำหนดไว้ในแผนงานประจำปีหรือกำหนดไว้แล้วแต่งบประมาณได้มาไม่เพียงพอ

ค. งานก่อสร้างคานาสาธารณูปโภคและงานพัฒนาในระคับไร่
(On-farm Development)

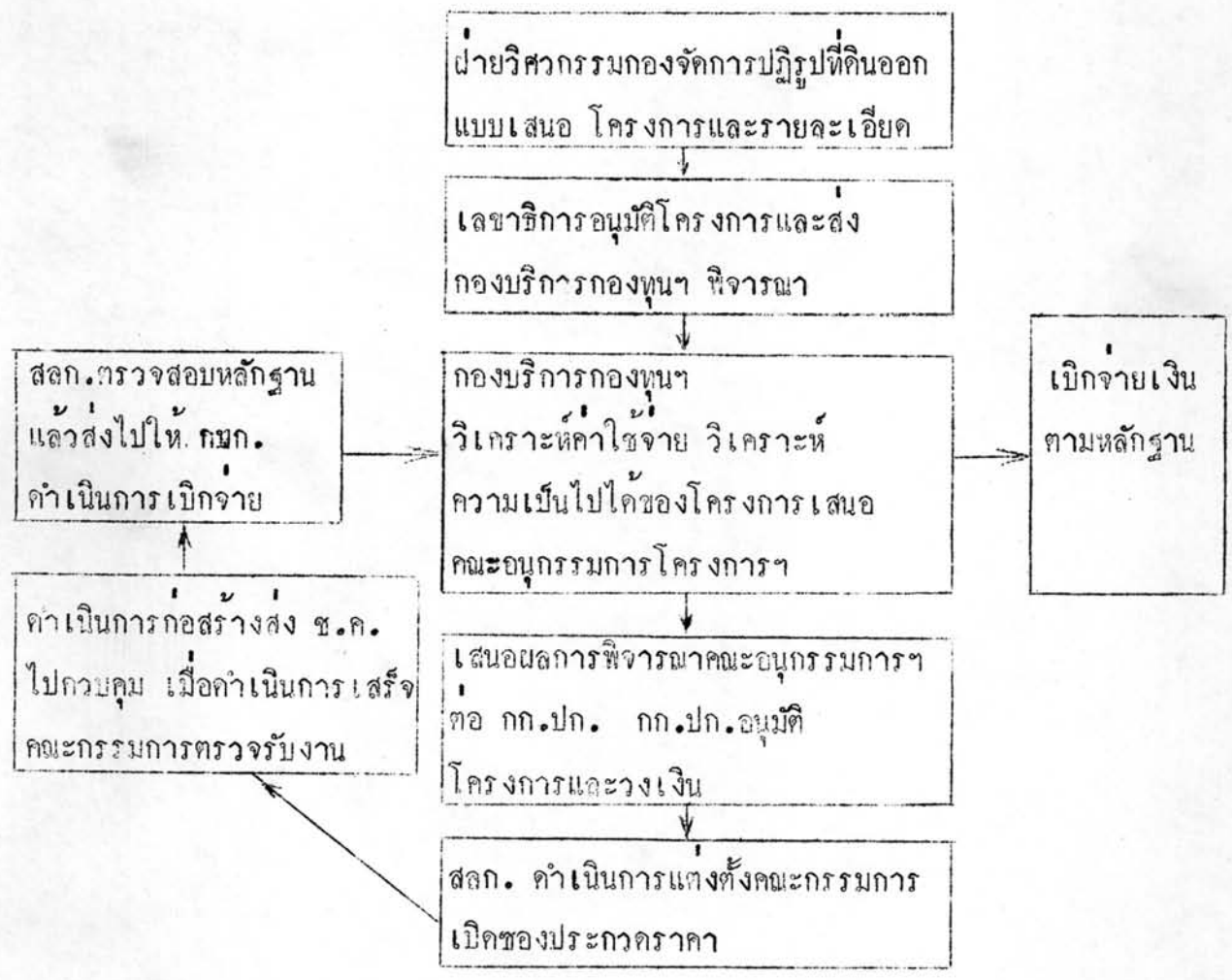
มีสัดส่วนความสำคัญในการใช้จ่ายเป็นลำดับที่ 3 คิดเป็นสัดส่วนเท่ากับ 25.75 % ของรายจ่ายทั้งหมด ได้แก่โครงการก่อสร้างถนนในเขตปฏิรูปที่ดิน แหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร การพัฒนาระบบชลประทาน การพัฒนาระคับไร่เป็นโครงการพิเศษ กล่าวคือจักระบบที่ดินพร้อมไปกับการพัฒนาพื้นที่ระบบชลประทานสาธารณูปโภคทุกอย่างเข้าไปพร้อม ๆ กัน โครงการลักษณะนี้มักจะทำในพื้นที่ประมาณ 2,000 ไร่ - 3,000 ไร่ และมุ่งในด้านกาเพิ่มผลผลิตและรายได้แก่เกษตรกรในพื้นที่โครงการ แต่กาใช้จ่ายลงทุนต่อไรไม่มีอัตราค่อนข้างสูงมาก แต่ละโครงการใช้เงินประมาณ 10 ล้านบาท เช่น โครงการปฏิรูปที่ดิน อำเภอสว่างศรีสงคราม จังหวัดนครพนม โครงการปฏิรูปที่ดินอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งส่วนมากเป็นการจัดทำโครงการและพัฒนาในที่ดินของรัฐมากกว่าที่ดินของเอกชนที่จัดซื้อ มา ที่ทำเป็นโครงการตัวอย่างขณะนี้ได้แก่ โครงการปฏิรูปที่ดินอำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก และโครงการปฏิรูปที่ดินอำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี แม้ว่างานพัฒนาประเภทนี้ผลประโยชน์ที่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจะได้รับคือผลผลิตเพิ่มและรายได้เกษตรกรเพิ่มสูงขึ้นจริง แต่ส่วนมากการจัดทำโครงการประเภทนี้มีข้อจำกัดในแง่ภูมิประเทศและทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือต้องมีแหล่งน้ำหรือคลองชลประทานผ่าน สำหรับประสิทธิภาพของการใช้จ่ายโครงการประเภทนี้ น่าจะวัดผลได้ง่ายกว่างานประเภทอื่น ๆ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่างานก่อสร้างประเภทนี้เป็นงานใหญ่โดยมาก ส.ป.ก. จะทำการจ้างเหมาบริษัทเอกชนเข้าทำการก่อสร้างตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนด งานโครงการต่าง ๆ ที่ใช้วิธีการจ้างเหมา ส่วนใหญ่ล่าช้ากว่ากำหนดเป็นเวลานาน ทำให้เกษตรกรซึ่งจะได้รับประโยชน์จากโครงการต้องเสีย

โอกาสในการเข้าทำกินในพื้นที่ไปหลายฤดูกาลเพาะปลูกทำให้ขาดรายได้ที่ควรจะเพิ่มขึ้นอันเกิดจากผลประโยชน์ของโครงการโดยตรง ซึ่งการล่าช้าของงานลักษณะนี้ทำให้เกิดทัศนคติในทางที่ไม่ดีต่อ ส.ป.ก.

งานก่อสร้างประเภทโครงการพัฒนาในระดับไร่นาในเนื้อที่ตั้งแต่ 2,000 ไร่ขึ้นไป เช่นโครงการปฏิรูปที่ดินอำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม และโครงการปฏิรูปที่ดินอำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก ซึ่งนับว่าเป็นโครงการขนาดใหญ่ของ ส.ป.ก. วงเงินเกินสิบล้านบาทขึ้นไป การบริหารโครงการมีเพียงค่านวิศวกรรมเท่านั้น โดยมากเมื่อประกวดราคาจ้างเหมาได้แล้วทาง ส.ป.ก. ก็จะแต่งตั้งนายช่างควบคุมโครงการในสนาม เรียกว่า ช.ค. ไปควบคุมการก่อสร้างและใช้เงินจากงบประมาณบริหารหมวดค่าใช้สอยเป็นส่วนมาก ส่วนค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างที่ใช้เงินกองทุน ซึ่งบริหารโดยกองบริการกองทุน มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการประกวดราคาหรือขั้นตอนการบริหารโครงการแต่อย่างใด จากการแบ่งหน้าที่เป็นการภายในของ ส.ป.ก. สำนักงานเลขานุการกรมจะเป็นผู้ดำเนินการประกวดราคา โดยแต่งตั้งคณะกรรมการ เปิดซองประกวดราคา คณะกรรมการรับซอง คณะกรรมการตรวจการจ้างตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 เมื่อบริษัทผู้รับเหมาส่งงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างแล้ว สำนักงานเลขานุการกรมจะตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ แล้วจึงส่งให้กองบริการกองทุน ดำเนินการเบิกจ่ายแก่ผู้รับเหมาต่อไป

ขั้นตอนทางเดินของการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ของโครงการลักษณะนี้

สรุปได้ดังนี้



หมายเหตุ :

1. สลก. ย่อมมาจากสำนักงานเลขาธิการกรม
2. ช.ค. ย่อมมาจากนายช่างควบคุมโครงการในสนาม
3. กษก. ย่อมมาจากกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. กก.ปก. ย่อมมาจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จะเห็นได้ว่าการบริหารการเงินโครงการในส่วนของกองบริการกองทุนฯ มีแต่รับโครงการเข้ามาตามคำสั่งของเลขาธิการ และวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายเสนอคณะกรรมการโครงการการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดิน สำหรับการวิเคราะห์โครงการในแง่เศรษฐกิจและสังคมนั้น โครงการลักษณะนี้สามารถวิเคราะห์ตามหลักเศรษฐศาสตร์ได้แต่โดยที่ฝ่ายวิเคราะห์ด้านนี้ของกองบริการกองทุนฯ นั้นเป็นข้าราชการของ ส.ป.ก. เช่นเดียวกัน จึงไม่อาจจะทำการวิเคราะห์โครงการในลักษณะเดียวกับมาตรฐานสากล กล่าวคือโครงการใหญ่ ๆ มักจะต้องมีการวิเคราะห์โครงการโดยมีหน่วยงานจัดทำโครงการ และหน่วยงานวิเคราะห์โครงการ ยกตัวอย่างโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือโครงการเงินกู้ต่างประเทศของประเทศ กรมกองต่าง ๆ เป็นผู้เสนอโครงการให้องค์การระหว่างประเทศเป็นผู้วิเคราะห์โครงการในกรณีเงินกู้ต่างประเทศรวมทั้งการพิจารณาวิเคราะห์โครงการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระคนละหน่วยงานกัน จึงสามารถวิเคราะห์และแจกแจงผลดีผลเสียของโครงการได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้นหน่วยงานวิเคราะห์ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารของสำนักงานเดียวกัน ย่อมไม่อาจวิเคราะห์ข้อบกพร่องหรือคัดค้านเสนอว่าโครงการไม่เหมาะสมในกรณีผลการวิเคราะห์ออกมาในลักษณะที่ไม่คุ้มค่าการลงทุน ในทางปฏิบัติอำนาจในการคัดค้านหลักการและวงเงินของโครงการ เป็นของคณะกรรมการโครงการและการเงินกองทุนฯ ซึ่งมีหน่วยงานอื่นร่วมพิจารณาเป็นอนุกรรมการด้วย อย่างไรก็ตามก็ข้อมูลต่าง ๆ ที่เสนอคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นกับหน่วยงานบริหารกองทุนฯ เบื้องต้น คือกองบริการกองทุนฯ ซึ่งทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการด้วย 3 คน ในฐานะอนุกรรมการและเลขานุการ การพิจารณาและการวิเคราะห์ เพื่อเสนอข้อมูลมีข้อจำกัดดังกล่าวมาข้างต้น การพิจารณาที่เสนอในที่ประชุมส่วนใหญ่จึงเป็นการวิเคราะห์รายละเอียดในเรื่องราคาวัสดุ ราคางานต่อหน่วยซึ่งโดยมากมักจะอิงมาตรฐานราคากลางของสำนักงบประมาณเป็นหลัก

ง. รายจ่ายเกี่ยวกับการใหญ่ยืมและการจัดตั้งสถาบันเกษตรกรและงานพัฒนาการเกษตร รายจ่ายทั้ง 3 ลักษณะนี้มีสัดส่วนความสำคัญของรายจ่ายน้อยมาก เพราะถ้ารวมทั้ง 3 ประเภทแล้ว มีสัดส่วนเพียง 3.44 % ของรายจ่ายทั้งหมด รายจ่ายเกี่ยวกับการใหญ่ยืม ส่วนมากเป็นการจัดซื้อปุ๋ยมาจำหน่ายแก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเงินเชื่อ แล้วให้เกษตรกรผ่อนชำระโดยผ่านสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ส่วนรายจ่ายการจัดตั้งสถาบันเกษตรกรก็ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งได้ใช้จ่ายไปน้อยมาก สำหรับรายจ่ายด้านงานพัฒนาการเกษตร ได้แก่ โครงการปรับปรุงดินเปรี้ยวในเขตปฏิรูปที่ดิน การส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ โครงการตัวอย่างการเลี้ยงปลาในโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม เป็นต้น

3. การควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงาน

จากการบริหารทางการเงินของเงินกองทุนฯ จะเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ ได้อนุมัติให้โครงการต่าง ๆ เบิกจ่ายเงินจากกองทุนฯ แล้วผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบก็จะดำเนินการตามโครงการต่อไป โดยกองบริการกองทุนฯ ซึ่งเป็นผู้บริหารมีหน้าที่แต่เพียงเบิกจ่ายเงินตามโครงการเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปมีส่วนในการควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ แต่อย่างใด แม้กองบริการกองทุนฯ จะมีสายงานตรวจและแนะนำการเงินและบัญชีมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตรวจสอบการเงินและบัญชีของกองทุนฯ ซึ่งรวมถึงตรวจสอบค่าใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดไว้ หรือตามที่คณะกรรมการหรืออนุมัติ หรือตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง หรือผู้มีอำนาจอนุญาตหรืออนุมัติได้ ตรวจสอบบัญชีการเงินกองทุนฯ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามระเบียบ ตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายเงินของกองทุนฯ ตามโครงการ

ที่ได้รับอนุมัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ ทั้งนี้รวมทั้งโครงการปฏิรูปที่ดินที่ส่วนราชการอื่นได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ ให้ดำเนินการโดยใช้เงินกองทุนฯ ด้วย นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านการเงินและบัญชี จะเห็นว่าสายงานตรวจและแนะนำการเงินและบัญชีกองทุนมีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบและติดตามผลการใช้เงินกองทุนฯ ทั้งที่ ส.ป.ก.ดำเนินการเองและให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการให้ แต่ในทางปฏิบัติสายงานนี้ทำหน้าที่ไปในการตรวจสอบบัญชีการเงินกองทุนฯ และการให้คำแนะนำด้านการเงินและบัญชีเสียมากกว่า สำหรับการควบคุมและตรวจสอบการใช้เงินตามโครงการต่าง ๆ ซึ่งการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานและใช้เงินตามโครงการนั้นถ้าเป็นโครงการที่ ส.ป.ก.ดำเนินการเอง การตรวจสอบก็น่าจะกระทำได้ แต่ถ้าเป็นโครงการที่ส่วนราชการอื่นดำเนินการให้ การตรวจสอบก็จะทำได้ยากเพราะโครงการเหล่านี้ ส.ป.ก.จะเป็นฝ่ายขอร้องให้ส่วนราชการต่าง ๆ ช่วยทำให้โดยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการใช้เงินไว้ล่วงหน้า ซึ่งกรมต่าง ๆ ก็มีงานประจำมากอยู่แล้ว งานของ ส.ป.ก.ที่จัดสรรเงินไปให้ช่วยดำเนินการอาจจะไม่มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้ควบคุมและตรวจสอบผลงานไว้โดยเฉพาะ การติดตามและการตรวจสอบจึงไม่ได้ผลเต็มที่

การขาดการควบคุมและการติดตามผลการใช้เงินตามโครงการต่าง ๆ ทำให้มีเงินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ ได้อนุมัติให้เบิกจ่ายคงเหลือเป็นยอดผูกพันอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ล่าช้าจากตารางที่ 15 อาจพิจารณาได้ดังนี้คือ วงเงินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ เพื่อเกษตรกรรม(ก.ก.ป.ก.) มีมติให้เบิกจ่ายตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 ถึงปีงบประมาณ 2523

เป็นเงินทั้งสิ้น 751.72 ล้านบาท มีเงินเหลือที่ไม่มีข้อผูกพัน 51.07 ล้านบาท แต่
 ใ้โครงการเบิกจ่ายเงินจริงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 - 2523 รวมเป็นเงิน 448.67
 ล้านบาท มียอดเงินคงเหลือ 354.12 ล้านบาท มียอดเงินผูกพันตามโครงการต่าง ๆ
 ถึง 303.05 ล้านบาท ซึ่งโครงการต่าง ๆ จะต้องดำเนินการต่อไปจึงเป็นเหตุ-
 ผลหนึ่งที่ทำให้สำนักงานประมาณจัดสรร เงินงบประมาณในส่วนที่จะสมทบเงินกองทุนฯ
 ในแต่ละปีลดลง ดังนั้นการดำเนินการตามโครงการควรใ้มีการควบคุมใ้เป็นไป
 ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากเลยกำหนดไปแล้วไม่สามารถจะดำเนินการใ้ค้วย
 เหตุผลใด ๆ ก็ตาม ก็ใ้ใ้เงินส่วนนั้นกลับคืนเข้ากองทุนฯ เพื่อใ้เกิดสภาพคล่อง
 ในการใ้จ่ายเงินเพราะยอดเงินคงเหลือที่ไม่มีข้อผูกพันเหลืออยู่ใ้ยมากหากปีใ้
 ไปยังใ้รับเงินงบประมาณมาสนับสนุนเงินกองทุนฯ ลดลงอีก เงินกองทุนฯ ที่เหลือ
 โดยไม่มีข้อผูกพันจะหมด ทำให้ไม่สามารถขยายงานใหม่โดยใ้เงินกองทุนฯ ใ้
 ใ้พิจารณาในแต่ละปีจะเป็นดังนี้ :-

ปีงบประมาณ 2520 มีรายรับรวม 553.81 ล้านบาท การใ้จ่ายซึ่ง
 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติใ้ใ้จ่ายตามโครงการต่าง ๆ 198.37
 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่ารายรับทั้งหมดจึงมีเงินเหลือไม่มีข้อผูกพัน 355.44 ล้านบาท
 ส.ป.ก.ใ้ใ้จ่ายเงินไปจริง 14.64 ล้านบาท มีเงินเหลือจ่ายจริง 539.17
 ล้านบาท เงินกองทุนฯ ยังเหลือเป็นจำนวนมาก เมื่อหักยอดเงินที่ใ้จ่ายจริงและยอด
 เงินที่ผูกพันตามโครงการใ้จะต้องดำเนินการต่อเนื่องคงเหลืออีก 183.73 ล้านบาท
 จึงเป็นสาเหตุใ้สำนักงานประมาณจัดสรร เงินงบประมาณใ้ลดลง

ปีงบประมาณ 2521 รายรับทั้งหมด 189.92 ล้านบาท รายจ่ายตาม
 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติใ้ใ้เบิกจ่าย 380.45 ล้านบาท ซึ่ง
 สูงกว่ารายรับทำให้เงินที่ไม่มีข้อผูกพันลดลง 190.53 ล้านบาท ใ้ใ้การใ้จ่ายจริง

จำนวน 119.90 ล้านบาท ยอดคงเหลือตามรายจ่ายจริงเพิ่มขึ้น 70.02 ล้านบาท และได้ดำเนินการตามโครงการต่ำกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติให้ยอกเงินผูกพันตามคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติเพิ่มอีก 260.55 ล้านบาท

ปีงบประมาณ 2522 รายรับรวม 43.59 ล้านบาท คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อนุมัติให้ใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ 95.59 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่ารายรับของปีทำให้ยอกเงินคงเหลือที่ไม่มีข้อผูกพันลดลง 52.00 ล้านบาท ได้ใช้จ่ายเงินไปจริง 144.07 ล้านบาท มีผลให้ยอกเงินคงเหลือหักจากรายจ่ายจริงลดลง 100.48 ล้านบาท และยอกเงินผูกพันตามโครงการต่าง ๆ ลดลง 48.48 ล้านบาท

ปีงบประมาณ 2523 รายรับจากเงินงบประมาณสมทบได้รับลดลงมากในปี จึงมีผลให้รายรับรวมลดลงด้วย ปีนี้มีรายรับทั้งหมด 15.47 ล้านบาท แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ 77.30 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่ารายรับในปี ทำให้เงินกองทุนฯ ที่ไม่มีข้อผูกพันคงเหลือลดลงอีก 61.83 ล้านบาท ได้ใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ไปจริง 170.06 ล้านบาท สูงกว่ารายรับทำให้ยอกคงเหลือจากยอดจ่ายจริงลดลง 154.59 ล้านบาท และมียอกเงินที่อนุมัติผูกพันตามโครงการเพิ่มขึ้น 92.76 ล้านบาท จะเห็นว่าในระยะหลังแนวโน้มการจ่ายเงินได้สูงขึ้น แต่รายรับของกองทุนฯ ได้ลดลงทุกปีถ้าสถานการณ์ยังเป็นเช่นนี้ต่อไปเงินกองทุนฯ ที่ไม่มีข้อผูกพันก็จะหมดลง