



ประวัติความเป็นมาของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ความสำคัญและความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีที่ทำกิน เป็นของตนเอง ต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร เช่น ในปี 2519 เกษตรกรที่อยู่ใน ภาคกลางมีครอบครัวเกษตรกรที่ต้องเช่าที่ดินมาทำการเกษตรสูงถึงร้อยละ 41.31 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมดในภาคกลาง ดังที่แสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1

อัตราส่วนของครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าที่ดิน  
ต่อครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมดในปี 2519

ภูมิภาค	ครัวเรือนทั้งหมด (ครอบครัว)	ครัวเรือนที่เป็นผู้เช่า (ครอบครัว)	ร้อยละ
ภาคกลาง	853,654	352,632	41.31
ภาคเหนือ	1,127,888	301,255	26.71
ภาคอีสาน	1,820,252	157,967	8.68
ภาคใต้	577,749	101,004	17.48
รวม	4,379,543	912,858	20.84

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เนื้อที่ถือครองและครัวเรือนเกษตรกรในประเทศไทย

เมื่อเกษตรกรต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรโดยเสียค่าเช่าในอัตราที่สูงหรือรับจ้างทำการเกษตรจากผู้ที่ที่ดินแต่ไม่ประกอบอาชีพทางด้านเกษตร เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินหรือน้อยไม่พอทำกินมักไปบุกรุกทำลายป่าซึ่งเป็นการผิดกฎหมาย และทำลายทรัพยากรของชาติ

สภาพโดยทั่วไปของที่ดินเพื่อทำการเกษตรจะอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม และมีจำนวนจำกัด และเมื่อเกษตรกรเป็นผู้เช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรก็มักจะขาดความเอาใจใส่ดูแลรักษาที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดินก็ไม่เต็มที่ ผลผลิตที่ได้ไม่แน่นอน อัตราผลผลิตอยู่ในระดับต่ำทำให้เกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในสภาพที่ยากจนมีหนี้สิน ในขณะที่เดียวกันอัตราการเพิ่มของประชากรในประเทศสูงขึ้นเรื่อย แต่ที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรมีอยู่จำกัด ทำให้เกษตรกรชาวนาที่ดินทำกินเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้เกษตรกรยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลผลิต ในบางครั้งพอลงฤดูทำการเกษตรสภาพดินฟ้าอากาศไม่อำนวย เกิดฝนแล้ง พายุ หรือน้ำท่วม ทำให้เกษตรกรได้ผลผลิตต่ำมากหรือไม่ได้เลย เหล่านี้เป็นปัญหาที่สำคัญ เพราะเกษตรกรขาดความมั่นคง มีรายได้ต่ำและไม่แน่นอน การกระจายรายได้ขาดความเป็นธรรมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคล ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมจากตารางที่ 2 ซึ่งแสดงรายได้ของเกษตรกรเมื่อเทียบกับรายได้ของชาวเมืองตอนแล้ว จะเห็นว่าเกษตรกรมีรายได้ต่ำกว่าชาวเมืองมาก

## ตารางที่ 2

## รายได้ของคนของเกษตรกรและชาวเมือง

พ.ศ.	รายได้ของคนของ เกษตรกร (บาท)	รายได้ของคน ของชาวเมือง (บาท)	รายได้ของคนของเกษตรกร คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ ของชาวเมือง
2503	1,044	6,434	16.2
2513	1,310	8,618	15.2
2518	1,433	10,061	14.2
2523	1,525	12,964	11.8
2528	1,724	15,110	11.4

ที่มา : ตารางที่ 13 Fuhs, F.W. and Vingerhoets, Jan. Rural Manpower, Rural Institutions and Rural Employment in Thailand, MEDB, 1972 pp 20

ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมนับวันจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ แม้รัฐบาลจะพยายามแก้ไขปัญหาโดยวิธีต่าง ๆ ซึ่งพอจะกล่าวได้คือ <sup>1</sup>

1. ออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมค่าเช่านา เพื่อที่จะบรรเทาความเดือดร้อนของชาวนาที่ต้องเช่าผู้อื่นทำกิน รัฐบาลได้ออกกฎหมายควบคุมค่าเช่าในปี 2493 โดยกำหนดให้มีการเก็บค่าเช่านาโดยเฉลี่ยแล้วสูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิต

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 100

2. ออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคมในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคมเพื่อจะช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่ถูกผู้อื่นฉ้อโกงที่ดินของตนไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้มีโอกาสเรียกร้องที่ดินของตนกลับคืนมา

3. จัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินด้วยการหาที่ดินบุกเบิกใหม่ให้แก่ชาวไร่ชาวนา โดยตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 และได้มีการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้น

4. จำกัดขนาดการถือครองที่ดินโดยได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่ดินและตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้จำกัดจำนวนที่ดินสูงสุดที่เอกชนแต่ละคนจะมีกรรมสิทธิได้

จากมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้พยายามที่จะช่วยเหลือเกษตรกรนั้นปรากฏว่ามาตรการบางอย่างบังคับใช้สำหรับระยะเวลาสั้นและไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนัก จึงทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ในปัจจุบันมีเกษตรกรจำนวนมากร้องเรียนให้รัฐบาลจัดหาที่ดินทำกินให้ และขอให้รัฐบาลไถ่ถอนที่ดินจากนายทุนคืนให้ตนเอง เพราะเกษตรกรเองยากจนและมีหนี้สินมาก ไม่สามารถที่จะไถ่ถอนที่ดินของตนคืนมาจากนายทุนได้ ก่อให้เกิดข้อพิพาทโต้แย้งกับเจ้าของที่ดินเรื่อยมา จึงมักตกเป็นเครื่องมือของสวกรคอมมิวนิสต์ชักชวนให้ก่อความไม่สงบ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องแก้ปัญหาเหล่านี้โดยการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้นในปี พ.ศ. 2517 รัฐบาลขณะนั้นซึ่งมี พล.ร.อ. ธรรมาภรณ์ เป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น และในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ผ่านพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทั้งนี้เพื่อกระจายที่ดินของรัฐและของเอกชนที่มีเกินความจำเป็นไปสู่เกษตรกรโดยตรง เพื่อให้ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อยจะได้มีที่ทำกินพอแก่การครองชีพ ทั้งนี้รัฐบาลจะจ่ายชดเชยค่าที่ดินให้แก่

เจ้าของที่ดินอย่างเป็นธรรมดา โดยให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรับผิดชอบในการดำเนินการ

การปฏิรูปที่ดินมีความสำคัญต่อ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก ไม่เพียงแต่รัฐบาลที่สังเกตเห็นความสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงสนพระทัยในโครงการปฏิรูปที่ดิน และทรงสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดิน โดยพระองค์ได้พระราชทานที่ดินส่วนพระองค์ และที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งอยู่ในที่ทั้งและทำเลซึ่งเหมาะในการเกษตร แก่ ส.ป.ก. ทั้งหมดรวม 52,303 ไร่ นอกจากนี้ยังพระราชทานพระบรมราชาญัตติให้ พลานายกรัฐมนตรีนำคณะซึ่งประกอบด้วย พลานายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวง เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและรองเลขาธิการ เข้าเฝ้า ในวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2518 เพื่อกราบทูลเกี่ยวกับหลักการและวิธีดำเนินการปฏิรูปที่ดิน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานข้อวิจารณ์และคำแนะนำหลายประการที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างมาก ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้<sup>1</sup>

1. การแบ่งสรรที่ดินให้แก่เกษตรกร ในขั้นต้นควรให้เป็นไปตามเนื้อที่ที่เกษตรกรถือครองอยู่เดิมให้มากที่สุดไม่จ่าจะโดยเป็นเจ้าของที่ดินเอง หรือโดยการเช่า ทั้งนี้ให้อยู่ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ พื้นที่อาจจะลดลงได้บ้างตามสภาพภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นนั้น ๆ

2. การจัดตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ควรให้เป็นไปตามความต้องการของเกษตรกร และให้สอดคล้องกับสภาพเดิมของท้องถิ่นนั้น ๆ ให้มากที่สุด จัดชุมชนให้อยู่เป็นกลุ่มเพื่อความปลอดภัย และยังทำให้การลงทุนในด้านการจัดสาธารณูปการ

<sup>1</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เอกสารสำเนา

เช่น น้ำสะอาด ไฟฟ้า ฯลฯ ประหยัดลงด้วย

3. จักระบบการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้านรวมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และเชื่อมโยงไปถึงสหกรณ์ในเมืองใหญ่ ๆ เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างกว้างขวางโดยแท้จริง

4. การพัฒนาบ้านต่าง ๆ รวมทั้งการจัดระบบชลประทาน คมนาคม และบริการสาธารณสุขต่าง ๆ เมื่อดำเนินการจัดหาให้แล้ว ต่อไปก็ให้สหกรณ์รับช่วงไปดำเนินการต่อ และจัดการในด้านการบำรุงรักษาต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลค่อย ๆ ถอนตัวออกได้ เมื่อสหกรณ์มีประสิทธิภาพพอเพียงที่จะรับช่วงต่อไปได้

5. ในระยะแรกจะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถและเสียสละอยู่ประจำ เพื่อให้คำแนะนำ ส่งเสริมแก่สหกรณ์โดยใกล้ชิด และจัดให้มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากส่วนกลางออกไปตรวจการดูแลเยี่ยมเยียน และให้คำแนะนำเป็นการให้กำลังใจแก่เจ้าหน้าที่โดยสม่ำเสมอ

6. การจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรจะต้องคำนึงถึงการขยายตัวของประชากรในท้องถิ่นนั้นในอนาคตด้วย ดังนั้นป่าไม้ชุมชนที่คำริจะจัดสร้างขึ้นอาจใช้เป็นี่สำรองสำหรับการทำมาหากินในอนาคตได้ด้วย

7. การปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่จะต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วในระยะเวลาประมาณ 2-3 ปี เพื่อให้เกษตรกรเห็นผลโดยไม่ชักช้า

8. สำหรับเงินชดเชยค่าที่ดินที่ได้ทรงโปรดเกล้าพระราชทาน ซึ่งรัฐบาลจะต้องดูแลถวายเป็นพระราชกุศลถวายตามพระราชบัญญัติทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น จะทรงพระราชทานให้เป็นเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการดำเนินงานของสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว โดยทรงแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา สำหรับบริหารเงินทุนนี้ขึ้นคณะหนึ่ง

๑. มีพระราชประสงค์ใหญ่ที่ให้ผู้เช่าที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่เดิม ได้ทำกินในที่ดินนั้นต่อไปชั่วลูกหลาน ทรายที่ยังยึดอาชีพเกษตรกรรมอยู่ แต่จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

ในการนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า ค่าชดเชยที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ควรให้จัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อสนับสนุนกิจการสหกรณ์ โดยได้ทรงมีพระมหากษัตริย์คุณโปรดเกล้าฯ ให้นำเงินที่รัฐบาลทูลเกล้าถวายเป็นค่าชดเชยที่ดินซึ่งได้ทรงพระราชทานตามพระราชบัญญัติทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กลับมาจัดตั้งเป็นกองทุนขึ้นมา เพื่อดำเนินการสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดิน และสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จะให้ดำเนินการตามแบบสหกรณ์การเกษตร หุบกะพง อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดเพชรบุรี กองทุนดังกล่าวนี้จะอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งขึ้นตามพระราชอัธยาศัย และจะไม่ให้ชานาที่เช่ามาอยู่เดิมต้องได้รับความเดือดร้อนแต่ประการใด



การจัดตั้งและหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 6 "ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก." ให้ ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหัวหน้าสำนักงาน และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้

แต่โดยที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่ากรม มีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ<sup>1</sup> จึงมีข้อแตกต่างจากกรมปกติธรรมดาที่ว่า การกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารของ ส.ป.ก. ต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในการที่กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้กำหนดนโยบายวิธีการบริหารก็เพราะงานปฏิรูปที่ดินเป็นงานใหม่ของประเทศไทย เพราะฉะนั้นการดำเนินการควรจะได้ผ่านการพิจารณาของกลุ่มบุคคลหลายฝ่ายช่วยถ่วงถ่วง จะดีกว่าที่ให้อธิบดีเป็นผู้พิจารณาเพียงคนเดียวเช่นในกรมปกติ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

<sup>1</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, ประมวลพระราชบัญญัติแห่งกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 28



ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมที่ดิน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิสี่คน และผู้แทนเกษตรกรสามคน ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการ และเลขานุการ

ดังนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานภายใต้กำหนดการและวิธีการของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และยังมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ด้วย ซึ่งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า "การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึง การจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อเช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิต และการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น"

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่การดำเนินงานดังต่อไปนี้คือ

1. กำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก.
2. ควบคุมการบริหารของ ส.ป.ก.

3. จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 การกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา 30
5. พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
6. พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบบุคลากรของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี
7. พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร
8. พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลผลิตเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ สาธารณูปโภค การศึกษา และการสาธารณสุขของเกษตรกร
9. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่า และเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน
10. กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรม
11. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืม โดย

## อนุมัติรัฐมนตรี

12. กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

13. ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

14. กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

006820

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์และขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินดังนี้

### วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน<sup>1</sup>

#### 1. ด้านการเมือง

1.1 เสริมสร้างความมั่นคงของชาติอันเป็นผลแก่การสร้างควมกินคืออยู่ที่ให้กับเกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

1.2 ชะจัดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวนาไรชวานากับเจ้าของที่ดินรายใหญ่

#### 2. ด้านเศรษฐกิจ

2.1 เพิ่มรายได้และระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกร

2.2 ลดการเก็งกำไรและอภิสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน

2.3 ปรับปรุงวิทยาการในการผลิต

2.4 เพิ่มอัตราผลตอบแทนต่อการลงทุน และขยายการจ้างงานในชนบท ทั้งนี้จะดำเนินนโยบายที่จะใช้แรงงานแทนเครื่องจักรกล ให้มากที่สุดในพื้นที่ที่เหมาะสม เพื่อตรึงการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่ในเมือง อันจะนำมาซึ่งปัญหาการว่างงานในเมืองมากขึ้น

2.5 ลดปัญหาการบุกรุกทำลายป่า

#### 3. ด้านสังคม

3.1 ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม และสร้างฐานประชาธิปไตย

---

<sup>1</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม, กองวิชาการและแผนงาน เอกสารเผยแพร่ ฉบับที่ 5.2

อันมั่นคงในชยเขต

3.2 กระจายความเจริญทางด้านการศึกษา การสาธารณสุข ความมั่นคงและการประกันสังคมแก่ประชาชนส่วนใหญ่

3.3 สร้างผู้นำเกษตรกรให้มีความสามารถและเป็นที่ยึดถือของเกษตรกร มีบทบาทในการนำผู้ร่วมอาชีพเข้าสู่ขบวนการพัฒนาชุมชนของตนเอง

### ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินที่เป็นของรัฐ กับที่ดินที่เป็นของเอกชน แตกต่างกันตรงที่ที่ดินของรัฐนั้น ไม่ต้องคำนึงถึงการซื้อหรือเวนคืนมาเพื่อจัดสรรแก่เกษตรกร แต่ที่ดินของเอกชนต้องซื้อหรือเวนคืนมาเป็นของรัฐเสียก่อนที่จะนำมาจัดสรรแก่เกษตรกร ดังนั้นขั้นตอนในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินจึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ก. ขั้นตอนในการดำเนินงานในที่ของรัฐ มี 4 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นเตรียมการ ได้แก่ การจัดหาที่ดินและรวบรวมข้อมูลขั้นต้นสำรวจและศึกษาความเหมาะสม สำรวจรังวัด สอดสวนสิทธิ นิเทศและประชาสัมพันธ์ ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน สอดสวนสิทธิการถือครอง รับแจ้งที่ดิน กำหนดขนาดที่ดิน

2. จัดเกษตรกรเข้าแปลงที่ดิน ได้แก่ การแบ่งแปลงที่ดิน คัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร จัดเกษตรกรเข้าทำกินและอยู่อาศัยเป็นการถาวร

3. พัฒนาขั้นพื้นฐาน จัดหาน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภคภายในครัวเรือน ก่อสร้างปรับปรุงถนนระหว่างหมู่บ้าน ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรขนาดเล็ก

4. ประสานงานพัฒนา ส่งเสริมการเกษตร รวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อสร้างพลังและอำนาจต่อรอง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม พัฒนาแหล่งน้ำ จัดรูปที่ดิน พัฒนาที่ดิน พัฒนาการศึกษาด้านเกษตร พัฒนาชุมชนและสาธารณูปโภคของเกษตรกร

ข. ขั้นตอนในการดำเนินการในที่เอกชน มี 4 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นตอนเตรียมการ ได้แก่ การรวบรวมข้อมูล สํารวจและคัดเลือกพื้นที่ นิเทศและประชาสัมพันธ์ ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน รับแจ้งที่ดิน ประเมินราคากำหนดขนาดที่ดิน
2. ซื้อหรือเวนคืน ซื้อที่ดิน เว้นคืนที่ดิน จ่ายค่าที่ดินแก่เจ้าของที่ดินในรูปเงินสดหรือพันธบัตร
3. จัดเกษตรกรเข้าแปลงที่ดินมีการจัดแบ่งแปลงที่ดิน คัดเลือกเกษตรกร จัดเกษตรกรเข้าทำกินและอยู่อาศัย
4. ประสานงานพัฒนา ได้แก่ ส่งเสริมเกษตรกร จัดหาสินเชื่อให้แก่เกษตรกร พัฒนาแหล่งน้ำ จัดรูปที่ดิน พัฒนาที่ดิน จัดตั้งสถาบันเกษตรกร พัฒนาการศึกษ สาธารณสุข พัฒนาชุมชนและสาธารณูปโภคของเกษตรกร



องค์กรและอัตรากำลังของ ส.ป.ก.

การจัดองค์การของ ส.ป.ก.

ส.ป.ก. แบ่งส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงาน  
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2518 ให้ไว้  
ณ วันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2518 (ดูรายละเอียดประกอบในรูปที่ 1 หน้า 21)

1. การบริหารราชการส่วนกลาง แบ่งออกเป็น 5 กองดังนี้
  - 1.1 สำนักงานเลขานุการกรม
  - 1.2 กองจัดการปฏิรูปที่ดิน
  - 1.3 กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
  - 1.4 กองนิติการ
  - 1.5 กองวิชาการและแผนงาน
2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือที่เรียกว่า  
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

การบริหารราชการส่วนกลาง

1. สำนักงานเลขานุการกรม

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรมและราชการที่มิได้  
แยกออกไปเป็นหน้าที่ของกองหรือแผนกใดโดยเฉพาะ มีเลขานุการกรมเป็นผู้บังคับบัญชา  
และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการกรม<sup>1</sup> (ดูรูปที่ 2

<sup>1</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, ประมวลพระราชบัญญัติแห่งกฎหมายปกครอง หน้า 27

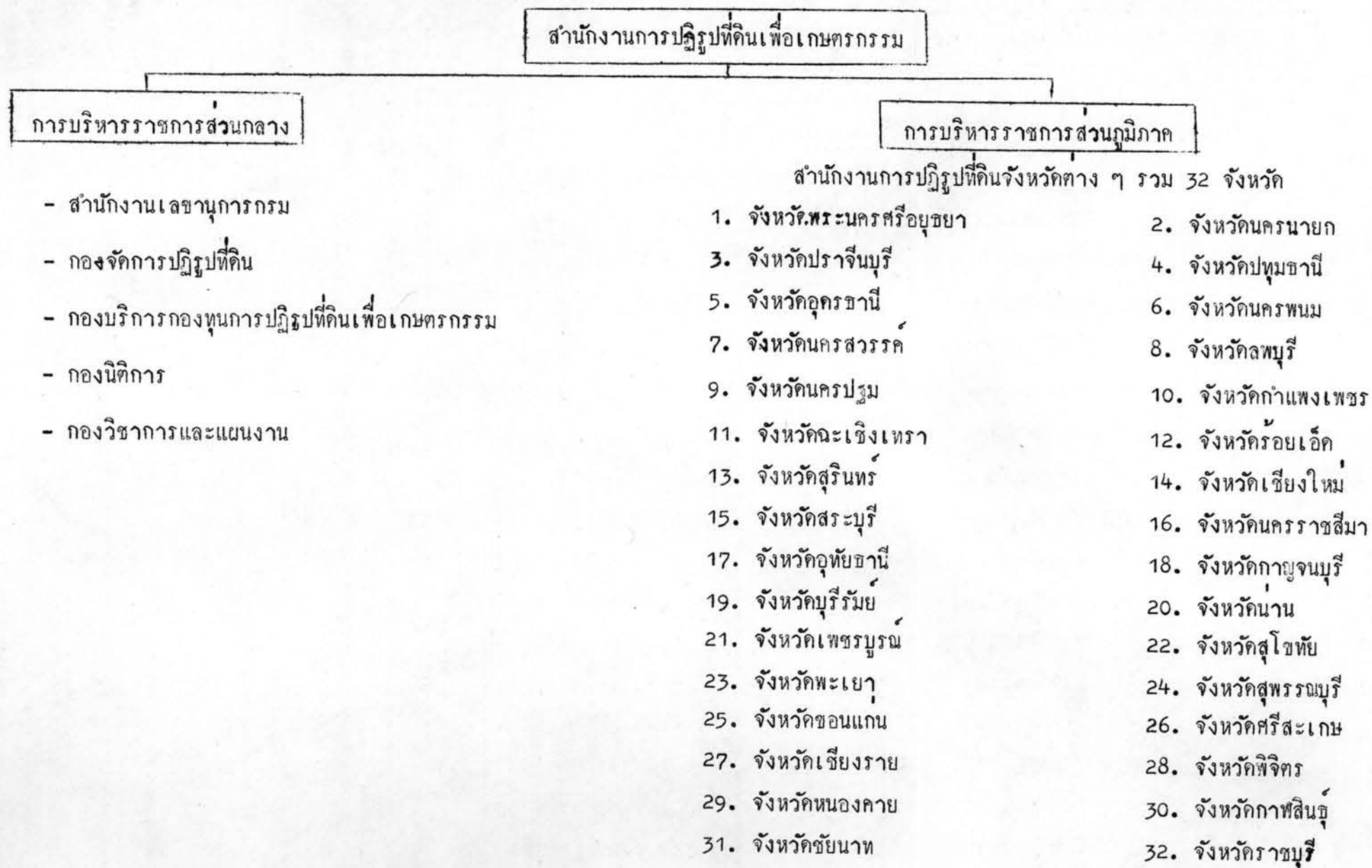
หน้า 22) อันได้แก่ การรับ-ส่ง ร่างโต้ตอบหนังสือราชการ วางแผนบริหารบุคคล อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ จัดทำงบประมาณ จัดทำบัญชี การเบิกจ่ายและเก็บรักษาเงิน ของสำนักงาน จัดซื้อและควบคุมพัสดุและครุภัณฑ์ ควบคุมการใช้ การซ่อม การรักษา ยานพาหนะ ประสานงานกับราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานนี้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 งาน ดังนี้

- 1.1 งานสารบรรณ
- 1.2 งานการเจ้าหน้าที่
- 1.3 งานคลัง
- 1.4 งานประสานราชการส่วนภูมิภาค



รูปที่ 1

แผนภูมิการจัดองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



รูปที่ 2

แผนภูมิการจัดแบ่งงานหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานเลขานุการกรม	กองจัดการปฏิรูปที่ดิน	กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	กองนิติการ	กองวิชาการและแผนงาน
<ul style="list-style-type: none"> <li>- งานสารบรรณ</li> <li>- งานการเจ้าหน้าที่</li> <li>- งานคลัง</li> <li>- งานประสานราชการส่วนภูมิภาค</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- งานธุรการ</li> <li>- งานออกแบบและก่อสร้าง</li> <li>- งานบริการเครื่องจักรกล</li> <li>- งานประสานงานการส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร</li> <li>- งานประสานงานการส่งเสริมงานสถาบันเกษตรกรและพัฒนาอาชีพ</li> <li>- งานสำรวจและรังวัดที่ดิน</li> <li>- งานสำรวจแผนที่</li> <li>- งานสำรวจทำแผนที่จากภาพถ่ายทางอากาศ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- งานการเงินและบัญชีกองทุน</li> <li>- งานทะเบียนซื้อขายที่ดินและให้กู้ยืม</li> <li>- งานเงินทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม</li> <li>- งานพันธบัตรที่ดิน</li> <li>- งานตรวจและแนะนำการเงินและบัญชีกองทุน</li> <li>- งานธุรการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- งานนิติการและระเบียบ</li> <li>- งานร้องทุกข์และสอบสวน</li> <li>- งานนิติกรรมและสัญญา</li> <li>- งานธุรการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- งานวางแผนและประเมินผล</li> <li>- งานวิเคราะห์สถิติและทะเบียนที่ดิน</li> <li>- งานนิเทศและฝึกอบรม</li> <li>- งานเผยแพร่และประชาสัมพันธ์</li> <li>- งานธุรการ</li> </ul>
				<p>สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- งานธุรการ</li> <li>- งานบริหารงานการปฏิรูปที่ดิน</li> <li>- งานบัญชีและทะเบียนซื้อขายที่ดิน</li> <li>- งานนิติการ</li> <li>- งานสำรวจรังวัดและทำแผนที่</li> </ul>

## 2. กองจัดการปฏิรูปที่ดิน

มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการสำรวจและรังวัดที่ดิน  
สำรวจแปลงกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดิน สำรวจรังวัดแบ่งที่ดิน สำรวจจัดทำ  
แผนที่สภาพภูมิประเทศ วงรอบ รัศมี ตลอดจนเก็บรายละเอียดต่าง ๆ ทำแผนที่จาก  
ภาพถ่ายทางอากาศ กำหนดแผนปฏิบัติงานด้านวิศวกรรมและเครื่องจักรกล ออกแบบ  
คำนวณแบบ และเขียนแบบ ประมาณค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างควบคุม และดำเนินการ  
ก่อสร้าง ให้บริการด้านวิศวกรรมและเครื่องจักรกล ตลอดจนซ่อมแซมบำรุงรักษา  
เครื่องจักรกล ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร และส่งเสริมจัดตั้งสถาบัน  
เกษตรกรและพัฒนาอาชีพ ตลอดจนประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง  
(รูปที่ 2 หน้า 22) กองจัดการปฏิรูปที่ดินนี้แบ่งออกเป็น 8 งาน ดังนี้

2.1 งานออกแบบก่อสร้าง

2.2 งานบริการเครื่องจักรกล

2.3 งานประสานการส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร

2.4 งานประสานงานการส่งเสริมงานสถาบันเกษตรกรและพัฒนาอาชีพ

2.5 งานสำรวจและรังวัดที่ดิน

2.6 งานสำรวจแผนที่

2.7 งานทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ

2.8 งานธุรการ

## 3. กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการเงิน

และบัญชีกองทุนฯ การรับ-จ่ายเงินจากเกษตรกรหรือเจ้าของที่ดิน จัดทำสำเนา  
ที่ดิน ส.ป.ก. รับจดและจัดทำทะเบียนเช่าและเช่าซื้อ จัดทำระเบียบการชำระค่า  
เช่าและเช่าซื้อ ติดตามทวงถามหนี้สินจากเกษตรกร พิจารณาการกู้ยืมของเกษตรกร  
ในเขตปฏิรูปที่ดิน ควบคุมดูแลและติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ยืมของเกษตรกรให้เป็นไป  
ตามวัตถุประสงค์ จัดหาแหล่งเงินทุนจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ  
จัดทำประมาณการรายรับ-รายจ่ายตามโครงการปฏิรูปที่ดิน วิเคราะห์โครงการและ  
แผนการเงิน ติดตามประสานงานกับสถาบันการเงินต่าง ๆ ดำเนินการเกี่ยวกับการ  
ออกพันธบัตร ตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ แนะนำและให้คำ  
ปรึกษาเกี่ยวกับด้านการเงินและบัญชี เงินกองทุนฯ (ดูรูป 2 หน้า 22) หน่วยงานนี้  
แบ่งเป็น 5 งาน ได้แก่

- 3.1 งานการเงินและบัญชีกองทุน
- 3.2 งานทะเบียนซื้อขายที่ดินและให้กู้ยืม
- 3.3 งานพันธบัตรที่ดิน
- 3.4 งานเงินทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
- 3.5 งานตรวจและแนะนำการเงินและบัญชีกองทุน

### 3. กองนิติการ

มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการร่างกฎหมายต่าง ๆ พิจารณาร่าง  
วินิจฉัยและปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง  
ประกาศกระทรวง ประกาศและคำสั่งที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พิจารณากำหนด  
หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร การ  
จัดทำสัญญา การให้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ชี้แจง  
กฎหมายปฏิรูปที่ดินแก่เกษตรกร การประเมินราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อจ่าย

เงินค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดิน การพิจารณาการอุทธรณ์จากเจ้าของที่ดิน การดำเนินการเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด การสอบสวนสิทธิเจ้าของที่ดิน สอบสวนผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ การสอบสวนข้อเท็จจริงและหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง การดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาตลอดจนติดตามผลการชดเชยค่าเสียหายจนเสร็จสิ้น ติดต่อบริษัทที่ดินเอกชนและรับบริจาคที่ดิน จัดเก็บรักษาหลักฐาน เอกสารสิทธิและสัญญาต่าง ๆ (ดูรูปที่ 2 หน้า 22) หน่วยงานนี้ได้แบ่งเป็น 4 งาน ดังนี้

4.1 งานนิติกรรมและระเบียบ

4.2 งานร้องทุกข์และสอบสวน

4.3 งานนิติกรรมและสัญญา

4.4 งานธุรการ

## 5. กองวิชาการและแผนงาน

มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำแผนงานปฏิรูปที่ดิน สํารวจและจัดที่ดินของรัฐและเอกชน เพื่อนํามาใช้ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สํารวจความเหมาะสมเบื้องต้นเพื่อพิจารณาคัดเลือกเขตปฏิบัติการ วางโครงการปฏิรูปที่ดิน ติดตามและประเมินผลโครงการ จัดทำงบประมาณของ ส.ป.ก. สํารวจ เก็บ รวบรวม วิเคราะห์ และประมวลผลข้อมูลสถิติต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่องานวางแผนและการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน ประเมินราคาที่ดิน ดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนที่ดิน ปีงบประมาณ ปรุมนิเทศเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. เกษตรกรและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดทำและติดต่อกองโครงการ ขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ติดต่อยุทธศาสตร์การระหว่างประเทศ คู่มือบริการผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศที่มาประจำในประเทศไทย จัดทำเอกสารเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน นิเทศและประชาสัมพันธ์งานปฏิรูปที่ดินทั้งแก่เกษตรกรที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและประชาชนทั่วไป (ดูรูปที่ 2 หน้า 22) ซึ่งหน่วยงานนี้ได้แบ่งออกเป็น 6 งาน ได้แก่

- 5.1 งานวางแผนและประเมินผล
- 5.2 งานวิเคราะห์สถิติและทะเบียนที่ดิน
- 5.3 งานนิเทศและฝึกอบรม
- 5.4 งานเผยแพร่และประชาสัมพันธ์
- 5.5 งานวิเทศสัมพันธ์
- 5.6 งานธุรการ

ข. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 11 กำหนดไว้ว่า " เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ไขบังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้น สังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เขตหนึ่ง เขตใดคลุมที่ดินในเขตสองจังหวัดขึ้นไป คณะกรรมการจะมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้อีก ไม่ว่าจะมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 6 ทำหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย"

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในปัจจุบันนี้มีทั้งหมด 32 จังหวัด (ดูรายละเอียดจากรูปที่ 1 หน้า 21)

หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีดังนี้คือ  
 ศึกษาวิเคราะห์และจัดทำแผนงานโครงการและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน  
 เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ประสานงานการปฏิรูปที่ดินกับหน่วยราชการ  
 ต่าง ๆ ควบคุมและติดตามผลการปฏิรูปที่ดิน ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจาก  
 ส.ป.ก. ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรและส่งเสริมงานสถาบันเกษตรกร  
 และพัฒนาอาชีพแก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน จัดทำบัญชีรับ-จ่ายเงินงบประมาณ  
 และเงินกองทุนฯ จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายของสำนักงาน จัดทำทะเบียนซื้อขาย  
 ที่ดิน จัดทำนิติกรรมต่าง ๆ ดำเนินการรวบรวม สถิติและข้อมูลเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์  
 ที่ดินหรือผู้ถือครอง เป็นผู้พิจารณาเรื่องการสอบสวนและเรื่องร้องทุกข์ในเขตปฏิรูป  
 ที่ดินก่อนเสนอไปยังส่วนกลาง ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางค่านกฎหมายเบื้องต้น รวบรวม  
 เก็บเอกสารเกี่ยวกับงานร้องทุกข์ต่าง ๆ (คูรูปที่ 2 หน้า 22) หน่วยงานนี้แบ่ง  
 ออกเป็น 5 งาน ได้แก่

1. งานธุรการ
2. งานบริหารงานการปฏิรูปที่ดิน
3. งานบัญชีและทะเบียนซื้อขายที่ดิน
4. งานนิติการ
5. งานสำรวจรังวัดและทำแผนที่

อัตรากำล้างของ ส.ป.ก.

ขณะนี้ ส.ป.ก. มีอัตรากำล้างข้าราชการทั้งหมด 2535 อัตรา (ดูรายละเอียดในตารางที่ 3 หน้า 29) ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน 205 อัตรา ลูกจ้างประจำ 503 อัตรา รวม 3243 อัตรา

อัตรากำล้างของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.จ.) เดิมมี 16 อัตรา ได้รับเพิ่มในปีงบประมาณ 2522 จำนวน 4 หรือ 5 อัตรา และในปีงบประมาณ 2523 จะได้รับเพิ่มเป็นอย่างต่ำจังหวัดละ 21 อัตรา

ส.ป.จ. ที่ได้รับเพิ่มในปีงบประมาณ 2522 แล้ว ในปีงบประมาณ 2523 จะได้รับเพิ่มอีก 1 หรือ 2 ตำแหน่งคือ

1. ตำแหน่งช่างสำรวจ 1 จำนวน 1 อัตรา
2. ตำแหน่งนิติกร 3 จำนวน 1 อัตรา

ส่วนจังหวัดที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ภายหลัง จำนวน 14 จังหวัด จะได้รับอัตราเพิ่มในปีงบประมาณ 2523 จำนวน 5 ตำแหน่งคือ

1. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน 3 จำนวน 1 อัตรา
2. ตำแหน่งนิติกร 3 จำนวน 1 อัตรา
3. ตำแหน่งวิศวกรสำรวจ 3 จำนวน 1 อัตรา
4. ตำแหน่งช่างสำรวจ 1 จำนวน 1 อัตรา
5. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ 1 จำนวน 1 อัตรา



ตารางที่ 3

อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ในปีงบประมาณต่าง ๆ แยกเป็นรายระดับ

ปีงบประมาณ	ระดับ										รวม
	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
<b>ราชการบริหารส่วนกลาง</b>											
2518	1	1	-	-	5	5	16	8	6	6	48
2519	1	1	-	-	5	10	39	60	72	55	243
2520	1	2	-	-	6	19	59	288	89	436	900
2521	1	2	-	2	4	20	100	531	329	630	1619
2522	1	2	-	2	4	20	100	622	329	741	1821
2523	1	2	-	5	18	68	231	508	383	626	1842
<b>ราชการบริหารส่วนภูมิภาค</b>											
2519	-	-	-	-	-	3	6	18	6	15	48
2520	-	-	-	-	-	18	36	108	6	120	288
2521	-	-	-	-	-	40	62	186	11	213	512
2522	-	-	-	-	-	40	62	231	11	249	593
2523	-	-	-	-	28	31	90	247	26	271	693
<b>รวมราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค</b>											
2518	1	1	-	-	5	5	16	8	6	6	48
2519	1	1	-	-	5	13	45	78	78	70	291
2520	1	1	-	-	6	37	95	396	95	556	1180
2521	1	2	-	2	4	60	162	717	340	843	2130
2522	1	2	-	2	4	60	162	853	340	990	2414
2523	1	2	-	5	46	99	321	755	409	897	2535

หมายเหตุ :

1. ไม่นับรวมอัตรากำลังประจำและลูกจ้างชั่วคราว
2. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่รายระดับนี้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา
3. ที่มา : จากงานการเจ้าหน้าที่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

งบประมาณของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2518 ในปีแรกยังไม่ได้รับเงินงบประมาณ ได้ใช้จ่ายเงินจากงบกลางเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 2,712,500 บาท จากตารางที่ 4 และตารางที่ 5 อาจพิจารณาตามปีงบประมาณดังนี้

ปีงบประมาณ 2519

ส.ป.ก. ได้รับเงินงบประมาณ 35,838,500 บาท ได้จ่ายเงินไปเพียง 56.36 % เงินที่เหลือส่วนมากเป็นหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างชั่วคราว และหมวดค่าใช้สอย ซึ่งอาจเป็นระยะแรกที่เริ่มดำเนินการทำให้ไม่สามารถจัดหาบุคลากรได้ทัน การดำเนินงานยังไม่คล่องตัว

ปีงบประมาณ 2520

ส.ป.ก. ได้รับเงินงบประมาณ 539,685,100 บาท ซึ่งเพิ่มจากปีงบประมาณ 2519 ถึง 503,846,600 บาท แต่ได้จ่ายเงินไป 91.08 %

ปีงบประมาณ 2521

ส.ป.ก. ได้รับเงินงบประมาณ 294,711,915 บาท ลดลง 55 % เมื่อเทียบปีงบประมาณ 2520 และได้จ่ายเงินไป 90.23 % การที่ปีงบประมาณ 2519 และ 2520 ส.ป.ก. ใช้เงินงบประมาณไม่หมด จึงเป็นผลให้ ส.ป.ก. ได้รับเงินงบประมาณลดลงอีกในระยะหลัง

ปีงบประมาณ 2522 และ 2523

ส.ป.ก. ได้รับงบประมาณ 190,655,830 บาท และ 195,984,500.- บาท ในปีงบประมาณ 2522 และ 2523 ตามลำดับ ซึ่งได้รับลดลงอย่างมากแต่ก็ได้ใช้ต่ำกว่างบประมาณที่ได้รับ

การที่ ส.ป.ก. ใช้เงินต่ำกว่างบประมาณที่ได้รับมา อาจมีหลายท่านมอง  
ในค่านต่าง ๆ ที่แตกต่างกันไป ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. ผู้บริหารสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมุ่งใช้งบประมาณ  
แบบประหยัดและไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้งบประมาณแบบปล่อยให้มีการรั่วไหล ความ  
คุมการดำเนินงานอย่างเต็มที่และถ้าเห็นว่าโครงการไหนไม่จำเป็นก็ไม่ควรดำเนินการ  
เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น
2. ในระยะแรกของการดำเนินงานและเริ่มมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน  
นั้น ช่วงแรกยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ดำเนินการ และเป็นหน่วยงานใหม่ จึงต้องทำการ  
ฝึกอบรมและประสานงานนิเทศ และบริหารงานในส่วนบุคคลให้รู้ให้เข้าใจในการ  
ดำเนินงาน ซึ่งอาจจะเป็นผลทำให้งบประมาณได้ใช้น้อยลง
3. อาจเป็นเพราะนโยบายการเมือง เช่น มีการเปลี่ยนแปลงคณะ  
รัฐบาลทำให้โครงการต่าง ๆ ที่เคิมคิดว่าจะดำเนินการ แต่เมื่อเปลี่ยนแปลงรัฐบาล  
แล้วโครงการ เคิมที่จะทำไปนั้นไม่เป็นที่พอใจของคณะรัฐบาลชุดใหม่และประกอบด้วย  
แนวความคิดของรัฐบาลชุดใหม่แตกต่างจากของรัฐบาลชุดเคิม จึงอาจเป็นผลให้  
โครงการหรือแผนการ เคิมต้องหยุดชะงัก
4. ผู้บริหารยังสับสนว่าจะดำเนินการอย่างไรดีและอาจจะไม่กล้า  
ตัดสินใจจึงทำให้ความคึกสร้างสร้งงานลดลง เป็นผลทำให้งบประมาณที่ได้รับมาไม่รู้  
จะใช้อย่างไรดีจึงจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิรูปที่ดิน

ตารางที่ 4

เปรียบเทียบงบประมาณหมวดต่าง ๆ ที่ได้รับและจ่ายจริง ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หมวดรายจ่าย	ปี 2518 ใช้จ่ายจาก งบกลาง	งบประมาณ 2519		งบประมาณ 2520		งบประมาณ 2521		งบประมาณ 2522		งบประมาณ 2523	
		ได้รับ	จ่ายจริง	ได้รับ	จ่ายจริง	ได้รับ	จ่ายจริง	ได้รับ	จ่ายจริง	ได้รับ	จ่ายจริง
เงินเดือน	352,400	3,393,700	1,155,449	11,827,400	7,153,780	27,900,400	21,477,965	42,947,300	35,684,200	50,664,100	49,312,034
ค่าจ้างประจำ	-	715,300	287,196	1,744,400	702,230	4,038,500	2,239,563	4,646,200	4,364,800	5,453,300	6,985,264
ค่าจ้างชั่วคราว	708,400	9,160,500	2,561,290	7,578,900	3,607,190	7,897,000	8,424,457	8,661,200	7,822,300	10,338,500	9,228,846
ค่าตอบแทน	67,400	997,400	233,335	2,786,600	1,201,980	2,906,400	2,201,382	3,212,300	2,616,000	3,467,900	3,123,584
ค่าใช้จ่าย	900,000	7,688,000	2,959,052	15,940,800	12,083,770	24,904,600	26,160,886	27,485,000	25,606,000	28,605,300	28,391,227
ค่าสาธารณูปโภค	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11,053,200	1,033,774
ค่าวัสดุ	127,000	1,797,000	1,266,948	6,055,200	2,744,860	10,357,800	6,937,459	11,386,900	6,624,100	12,254,000	10,415,008
ค่าครุภัณฑ์	557,300	5,966,600	5,713,632	30,751,800	10,273,200	12,707,215	9,623,000	2,548,630	2,543,400	2,708,400	2,928,279
ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	-	-	2,979,734	3,000,000	70,000	4,000,000	-	48,500,000	9,908,200	75,280,000	58,787,224
ค่าเงินอุดหนุน	-	-	-	460,000,000	453,730,200	-	-	-	-	-	-
รายจ่ายอื่น	-	6,120,000	3,044,300	-	-	200,000,000	188,874,800	41,268,300	41,268,300	6,159,800	17,181,787
รวม	2,712,500	35,838,500	20,200,936	53,685,100	49,567,210	294,711,915	265,939,512	190,655,830	136,437,300	195,984,500	187,387,027
เปอร์เซ็นต์	-	100	56.36	100	91.08	100	90.23	100	71.56	100	95.61

หมายเหตุ ปีงบประมาณ 2523 หมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราวได้รับเงินสนับสนุนจากงบกลางมาเพิ่มเติม จำนวน 10,952,895 บาท 1,055,970 บาท และ 1,557,495 บาท ตามลำดับ

## ตารางที่ 5

เปรียบเทียบงบประมาณที่ ส.ป.ก. ได้รับระหว่างปี 2519-2523

ปีงบประมาณ	งบประมาณที่ได้รับ	กำหนดให้ปี 2520 เป็นปีฐาน	งบประมาณที่เปลี่ยนแปลง ในแต่ละปี
2519	35,838,500	-	-
2520	539,685,100	100	503,846,600
2521	294,711,915	- 55	- 244,973,185
2522	190,655,830	- 35	- 104,056,085
2523	195,984,500	36	5,328,670

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตารางที่ 6

รายงานการรับเงินตามแหล่งที่มาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รายการ	เงินงบประมาณ แผ่นดิน (1)	เงินหรือทรัพย์สินอื่น ที่ได้รับ (2)	เงินกองทุนสงเคราะห์ เกษตรกร (3)	เงินคอกผลหรือ ผลประโยชน์ (4)	รวม	หมายเหตุ
<u>ปีงบประมาณ 2520</u>						
เงินงบประมาณปี 2520	453,730,210	-	-	-	453,730,210	
เงินสงเคราะห์เกษตรกรปี 2520			100,000,000	-	100,000,000	
เงินคอกผลหรือผลประโยชน์ปี 2520						
ค่าเช่าที่นา				73,119	73,119	
ค่าเสียหายที่เรียกเก็บจากผู้เช่าที่ดิน				4,000	4,000	
รวมเงินกองทุนรับในปีงบประมาณ 2520	453,730,210	-	100,000,000	77,119	553,807,329	
<u>ปีงบประมาณ 2521</u>						
เงินงบประมาณ 2521	188,874,770	-	-	-	188,874,770.-	
เงินคอกผลหรือผลประโยชน์ปี 2521						
ค่าเช่าที่นา				426,022.09	426,022.09	
ค่าปรับ				75,706.06	75,706.06	
ค่าภาษีบำรุงท้องที่				300,929.10	300,929.10	
ค่าปุ๋ย				245,299.-	245,299.-	
รายรับอื่น (การรังวัดสอบเขตที่ดิน)				765.-	765.-	
รวมเงินกองทุนรับในปีงบประมาณ 2521	188,874,770	-	-	1,048,721.25	189,923,491.25	

รายการ	เงินงบประมาณ แผ่นดิน (1)	เงินหรือทรัพย์สิน อื่นที่ได้รับ (2)	เงินกองทุนส- เคราะห์เกษตรกร (3)	เงินคอกผลหรือ ผลประโยชน์ (4)	รวม	หมายเหตุ
<u>ปีงบประมาณ 2522</u>						
เงินงบประมาณ 2522	41,268,300	-	-	-	41,268,300.-	
เงินคอกผลหรือผลประโยชน์ปี 2522						
ค่าเช่าที่นา				386,573.35	386,573.35	
ค่าปรับ				158,136.93	158,136.93	
ค่าภาษีบำรุงท้องที่				418,605.53	418,605.53	
ค่าปุ๋ย				1,287,865.-	1,287,865.-	
รายรับอื่น ๆ				67,983.-	67,983.-	
รวมเงินกองทุนรับในปีงบประมาณ 2522	41,268,300	-	-	2,319,163.81	43,587,463.81	
<u>ปีงบประมาณ 2523</u>						
เงินงบประมาณปี 2523	9,645,488	-	-	-	9,645,488.-	
เงินคอกผลหรือผลประโยชน์						
ค่าเช่าที่นา				1,417,069.43	1,417,069.43	
ค่าปรับ				1,531,439.05	1,531,439.05	
ค่าภาษีบำรุงท้องที่				651,424.-	651,424.-	
ค่าปุ๋ย				2,126,145.-	2,126,145.-	
รายรับอื่น ๆ				104,651.06	104,651.06	
รวมเงินกองทุนรับในปีงบประมาณ 2523	9,645,488	-	-	5,830,728.54	15,476,216.54	

แหล่งที่มา : กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม

\* เงินงบประมาณปี 2523 ได้รับ  
จริงเพียง 6,159,800 บาท  
แต่มีเงินหมวดรายจ่ายอื่นเป็น  
ค่าจัดรูปที่ดินคงเหลือที่จังหวัด  
ชัยนาท ซึ่งได้กันไว้เบิกเหลือม-  
ปีอีกจำนวน 3,485,688 บาท