

การบริหารเงินกองทุน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ  
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



นางสาวเจริญศรี ธรรมลังกา

006820

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาบัญชีมหาบัณฑิต

ภาควิชาการบัญชี

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2524

The Administration of Land Reform Fund of

Agricultural Land Reform Office

Miss Chareonsri Tummalanga

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Accountancy

Department of Accountancy

Graduate School

Chulalongkorn University

1981

หัวข้อวิทยานิพนธ์      การบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสำนักงานการ  
 ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
 โดย                              น.ส. เจริญศรี ชรรณลังกา  
 ภาควิชา                        การบัญชี  
 อาจารย์ที่ปรึกษา            นายคณัย สุขศรี  
    อาจารย์อรพินธุ์ ชาติอัปสร

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์  
 ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต  
 .....*Prasanna*..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
 (รองศาสตราจารย์ ดร. สุประสิทธิ์ บุนนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....*Prasanna*..... ประธานกรรมการ  
 (ศาสตราจารย์ เพ็ญแข สนิทวงศ์)

.....*Prasanna*..... กรรมการ  
 (รองศาสตราจารย์ วรวรรณ ชัยอาญา)

.....*Orphan*..... กรรมการ  
 (อาจารย์อรพินธุ์ ชาติอัปสร)

.....*Orphan*..... กรรมการ  
 (นายคณัย สุขศรี)

.....*Orphan*..... กรรมการ  
 (นายพิเชต สุวรรณะชฎ)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์      การบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
 ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ชื่อนิสิต                      น.ส.เจริญศรี ธรรมลังกา

อาจารย์ที่ปรึกษา        นายคณัย สุขศรี  
    อาจารย์ ยอร์พินธุ์ ชาติอัปสร

ภาควิชา                      การบัญชี

ปีการศึกษา                2524



### บทคัดย่อ

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อเป็นเงินกู้ใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

โครงการปฏิรูปที่ดิน เป็นโครงการที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมากในอันที่จะแก้ไขปัญหาความยากจน และการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรตลอดจนปัญหาขัดแย้งระหว่างเกษตรกรและเจ้าของที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอสำหรับทำกินได้มีที่ดินของตนเองเพื่อใช้ประกอบเกษตรกรรม ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาการบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการบริหารงาน ทั้งนี้ผู้ทำการศึกษาได้อาศัยข้อมูลเบื้องต้นจากกองบริการกองทุนการ

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และศึกษา  
จากหนังสือวารสารและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาปรากฏว่าการบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานของราชการ และอำนาจในการอนุมัติขอใช้เงินกองทุนตามโครงการ อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงทำให้การบริหารงานไม่มีสภาพคล่องตัวเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังมีปัญหาค่าเงินงานตามระเบียบข้อบังคับที่มีขึ้นตอนมากมาทยก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ปัญหาการควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงานตามโครงการ และปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ควรจะได้รับพิจารณาแก้ไข เพื่อให้การบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ทำการศึกษาได้เสนอแนะในการแก้ปัญหาดังกล่าวไว้ 2 กรณี คือ กรณีแรกคงสภาพกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้อยู่ภายใต้การบริหารของกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป โดยพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นกรณี 2 แยกกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกมาจัดตั้งในรูปองค์การกึ่งอิสระเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกิดขึ้น

จากข้อเสนอแนะข้างต้น กรณีแรกถึงแม้จะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ แต่การบริหารงานก็ยังคงเป็นการบริหารในรูปของส่วนราชการ การบริหารงานจึงไม่คล่องตัวขึ้น ซึ่งในระยะเริ่มแรกขอบเขตของการปฏิรูปที่ดินยังคงแคบอยู่ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีนี้ก็ยังจะสามารถจะสนับสนุนการดำเนินการตามโครงการปฏิรูปที่ดินให้ดำเนินไปได้อย่างดี หากต่อไปรัฐบาลมีนโยบายแน่นอนที่จะขยายขอบเขตการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวาง ก็ควรจะแยกกองทุนออกมาจัดตั้งในรูปองค์การกึ่งอิสระโดยจัดตั้งเป็นสถาบัน

การเงินเพื่อสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดินโดยเฉพาะ มีอิสระในการระดมเงินทุน จัดซื้อและจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกร จัดเก็บรายได้และจ่ายค่าใช้จ่ายของกองทุน รับผิดชอบเงินและให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นต้น ซึ่งจะทำให้การบริหารงานคล่องตัวขึ้น การดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็จะบรรลุจุดมุ่งหมายได้เร็วขึ้น อย่างไรก็ตามก็ความข้อเสนอแนะที่ให้ไว้จะสามารถนำไปปฏิบัติได้มากน้อยเพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านอื่น ๆ เช่น นโยบายทางการเมือง กฎหมาย บุคคลที่เกี่ยวข้องและความตั้งใจจริงของรัฐบาลที่มีต่อโครงการปฏิรูปที่ดิน

J

Thesis Title : The Administration of Land Reform Fund of  
Agricultural Land Reform Office

Name : Miss Chareonsri Tummalanga

Thesis Advisor : Mr. Danai Suksri  
Miss Orapin Chartabsorn

Department : Accountancy

Academic Year : 1981

#### Abstract

The Land Reform Fund for Agriculture was set up according to Article 9 in the Land Reform for Agriculture Act of B.E. 2518 to serve as the working fund for the implementation of the Land Reform Project, which has been carried out by the Agricultural Land Reform Office (ALRO)

The Land Reform Project is very important to the nation's economic, social and political development, as it aims to solve the problems of poverty and landlessness of the farmers, as well as ending conflicts between the farmers and their landlords. The ALRO was established six years ago with the objective of helping landless farmers and those with inadequate farm land, to acquire enough land of their own to make a living. It has been in operation ever since.

This thesis has been prepared with an aim to study the administration of the Land Reform Fund for Agriculture, which includes the study of problems and obstacles in carrying out this administration. In preparation of this thesis, the writer obtained the basic data on the subject from the Land Reform Financing Division of the Agricultural Land Reform Office, Ministry of Agriculture & Cooperatives and other information from related publications and documents.

7

This study reveals that the administration of the Land Reform Fund for Agriculture has been carried out rather ineffectively. This may be due to the fact that the Land Reform Financing Division, which has direct responsibility for the administration of this fund, lacks authority to approve the release of funds for the implementation of the Land Reform Project. As a Government agency, its operation is already restricted by many rules and regulations. And without such authority, as only the Sub-Committee for Agricultural Land Reform Project and the Budget and Agricultural Land Reform Committee are authorized to grant approval to the fund releases, a smooth and effective administration of this fund can hardly be expected. In addition, the existence of the so-called red-tape conditions that can cause delays in all aspects of operations, the numerous legal questions and problems to control and follow-up the results of the Project implementation are also factors contributing to the shortcomings in the administration of this fund.

These problems should be considered and solutions should be found so that the administration of the Land Reform Fund for Agriculture can be carried on efficiently. The writer wishes to propose two solutions for consideration. One is to retain the Land Reform Fund under the administration of the Land Reform Financing Division and then proceed to solve all problems involved. The other is to separate the Land Reform Fund from the Land Reform Financing Division and make it into a semi-autonomous organization. This should do away with all the existing problems.

Of these two proposed solutions, the first one might be a better solution to all existing problems. However, the Land Reform Fund is likely to remain the responsibility of the Land Reform Financing Division under existing patterns of governmental operation. As a result, the administration of the Land Reform Fund



will continue to be ineffective. In early stages of the Land Reform, this first solution might contribute to a smooth implementation of the Land Reform Project. However, later on, after the Government has formulated a specific policy to expand the work on Land Reform, the Land Reform Fund should be made into a semi-autonomous organization in the form of a special financial institution supporting the Land Reform Project, and has full authority in: searching for sources and obtaining funds, purchasing lands and reallocating lands to farmers, in charge of revenues and expenses incurred, providing services for both savings and granting credits to those farmers in the Land Reform area etc. With such duties and authority its administration could be effective and the Land Reform Project could attain its goals more readily. Whether or not either of these proposed solutions would work out, or how much benefit could be derived from them, depend very much on the political policies, the laws, the personnel concerned, and more importantly on the seriousness of the government's determination to make the Land Reform Project a success.



## นิตินิพนธ์ประกาศ

ในการศึกษาเรื่อง "การบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" นี้สำเร็จได้ด้วยความช่วยเหลือของคุณคณีย์ สุขศรี ซึ่งเป็นผู้ให้คำแนะนำและอ่านตรวจทานแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และคุณฉันทลักษณ์ บุศยอังกูร หัวหน้างานเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งได้ให้คำชี้แจงเกี่ยวกับเนื้อหา และให้คำอธิบายการบริหารเงินกองทุน ตลอดจนให้คำแนะนำปรึกษาโดยตลอด

ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านที่ได้ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียนดังกล่าวจนทำให้วิทยานิพนธ์สำเร็จลงได้ไว้นี้ โอกาสนี้ด้วย

เจริญศรี ชรรมลังกา

สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย

หน้า

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ

ก

นิตินกรรมประกาศ

ง

รายการตารางประกอบ

ช

รายการรูปประกอบ

ฉ



ฎ

ฏ

บทที่ 1 บทนำ

- ความนำ
- วัตถุประสงค์ในการศึกษา
- ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา
- วิธีการศึกษา

1

3

3

4

บทที่ 2 ประวัติความเป็นมาของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

5

- ความสำคัญและความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย
- การจัดตั้งและหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
  - วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน
  - ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน
- องค์กรและอัตรากำลังของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- งบประมาณของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

5

12

16

17

19

30

บทที่ 3	กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	34
	- สถาบันการเงินที่น่าจะมีบทบาทสำหรับงานปฏิรูปที่ดิน	34
	- กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	36
	- วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง	36
	- แหล่งที่มาของเงินกองทุนการปฏิรูปการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	36
	- การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	41
บทที่ 4	การบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	48
	- องค์กรทำหน้าที่บริหาร	50
	- อำนาจสั่งการและการเก็บรักษา	50
	- หน่วยงานบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	50
	- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด	51
	- การบริหารค่านายรับ	54
	- รายรับที่ได้จากงบประมาณ	57
	- รายรับค่านอื่น ๆ	60
	- การปฏิบัติเกี่ยวกับรายรับ	61
	- การบัญชี	62
	- การบริหารค่านรายจ่าย	68
	- การกำหนดหลักเกณฑ์ ขอบเขตและขั้นตอนการใช้จ่ายเงิน	68
	- การบริหารเงินกองทุนฯ พิจารณาจากสัดส่วนของการใช้จ่าย	73

- การจัดซื้อที่ดินและพันชั้บการปฏิรูปที่ดิน 73
- งานเบื้องต้น 81
- งานก่อสร้างคานสาธารณูปโภคและงานพัฒนาในระดับไร่นา 83
- การให้กู้ยืมและจัดตั้งสถาบันเกษตรกร 87
- การควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงาน 87

บทที่ 5 ปัญหาและข้อเสนอแนะ 92

บรรณานุกรม 106

ภาคผนวก 108

ประวัติการศึกษา 127

## สารบัญตารางประกอบ

		หน้า
ตารางที่ 1	อัตราส่วนของครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่า ที่ดินต่อครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมดในปี 2519	5
ตารางที่ 2	รายได้ต่อคนของเกษตรกรและชาวเมือง	7
ตารางที่ 3	อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ในปีงบประมาณ ต่าง ๆ แยกเป็นรายระดับ	29
ตารางที่ 4	เปรียบเทียบงบประมาณหมวดต่าง ๆ ที่ได้รับและจ่ายจริง ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	32
ตารางที่ 5	เปรียบเทียบงบประมาณที่ ส.ป.ก. ได้รับ ระหว่างปี 2519 - 2523	33
ตารางที่ 6	รายงานการรับเงินตามแหล่งที่มาเงินกองทุนการปฏิรูป- ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	39
ตารางที่ 7	เปรียบเทียบแหล่งเงินทุนที่ได้รับจากงบประมาณ ระหว่างปี 2520 - 2523	41
ตารางที่ 8	รายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน แยกตามประเภทและลักษณะงานตั้งแต่ปีงบประมาณ 2519 - 2523	46
ตารางที่ 9	แสดงรายจ่ายจริงเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อ- เกษตรกรรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 - 2522	47

ตารางที่ 10	รายรับภาครัฐบาลแยกตามแหล่งที่มาปี 2520 - 2523	56
ตารางที่ 11	รายรับของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำแนกตามที่มาของรายรับตั้งแต่ปี 2519 - 2523	58
ตารางที่ 12	เปรียบเทียบงบประมาณที่ได้รับในงบบริหารและ งสมทบเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	59
ตารางที่ 13	สรุปหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและ ค่าทดแทนที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน	76
ตารางที่ 14	เปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรการปฏิรูปที่ดิน- ของประเทศต่าง ๆ	78
ตารางที่ 15	ตารางแสดงรายรับ - รายจ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 - 2523	91

## สารบัญรูปประกอบ

		หน้า
รูปที่ 1	แผนภูมิการจัดองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน- เพื่อเกษตรกรรม	21
รูปที่ 2	แผนภูมิการจัดแบ่งงานหน้าที่และความรับผิดชอบของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	22
รูปที่ 3	แผนภูมิการแบ่งสายงาน	53
รูปที่ 4	FLOW CHART แสดงรายรับเงินกองทุนการปฏิรูป- ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	66
รูปที่ 5	FLOW CHART แสดงรายจ่ายเงินกองทุนการปฏิรูป- ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	67