



การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของสถาบัน
บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน):
ด้านการกระจายการถือครองที่ดิน

โดย

นางสาวจิรนุช สีทา

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของสถาบัน
บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน):
ด้านการกระจายการถือครองที่ดิน

โดย

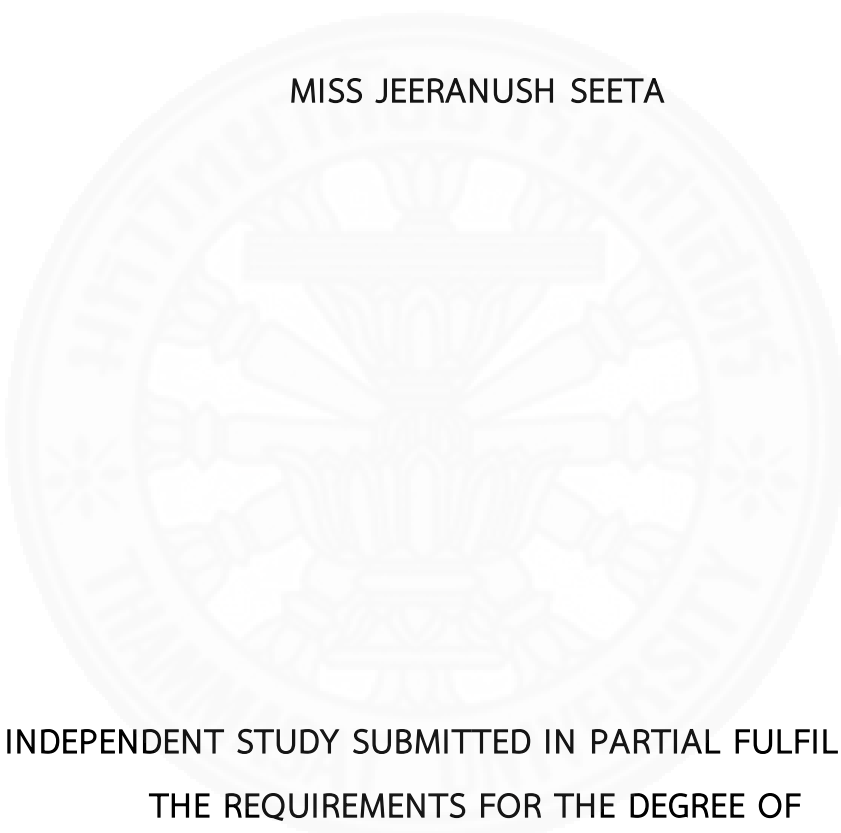
นางสาวจิรนุช สีทา

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THE STUDY OF CONTRIBUTING FACTORS TOWARDS THE EFFECTIVE
OPERATION OF THE LAND BANK ADMINISTRATION INSTITUTE
(PUBLIC ORGANIZATION): DISTRIBUTION OF LANDHOLDINGS

BY

MISS JEERANUSH SEETA



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE
(PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางสาวจีรนุช สีทา

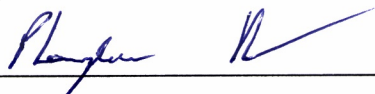
เรื่อง

การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงาน
ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน
(องค์การมหาชน) : ด้านการกระจายการถือครองที่ดิน

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)

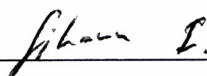
เมื่อ วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



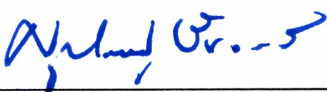
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ เอกชะเมธ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อิศระชัยยศ)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยवालย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน): ด้านการกระจายการถือครองที่ดิน
ชื่อผู้เขียน	นางสาวจิรนุช สีทา
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิگانต์ อิศระชัยยศ
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน): ด้านการกระจายการถือครองที่ดินในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ เพื่อศึกษาบทบาทของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน และเพื่อหาข้อเสนอแนะในการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดประสิทธิผล โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed methods research) กล่าวคือ ในการศึกษาเชิงคุณภาพได้ทำการสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 5 คน ร่วมกับการศึกษาเชิงปริมาณโดยการรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามบุคคลากรในสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) จำนวน 51 ชุด

ผลการศึกษา พบว่า 1. บทบาทของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน ปัจจุบันดำเนินการใน 2 รูปแบบ ในโครงการทดลองจำนวน 2 โครงการ ได้แก่ โครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน และโครงการบริหารจัดการที่ดินครบวงจร ซึ่งโครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน นั้น บจจ. จะประสานขอจัดซื้อที่ดินในพื้นที่เป้าหมายที่เป็นปัญหาจากเจ้าของผู้ถือมีเอกสารสิทธิ์รายเดิม เมื่อจัดซื้อที่ดินแล้วจะนำมาจัดสรรให้เกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินและเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ในรูปแบบกลุ่มสหกรณ์ โดยกลุ่มสหกรณ์การทำสัญญาเช่าซื้อกับ บจจ. โดยได้รับอัตรา

ดอกเบี้ยยต่ำในระยะยาว ส่วนโครงการบริหารจัดการที่ดินครบวงจร บจจ. จะดำเนินกิจกรรมครบถ้วนในพื้นที่ทดลอง จำนวน 8 ตำบล 8 จังหวัด อันได้แก่ การตรวจสอบการถือสิทธิในที่ดินกิจกรรมการกระจายการถือครองที่ดิน และการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน โดยการกระจายการถือครองที่ดินจะทำการลงพื้นที่ตรวจสอบเพื่อจัดซื้อที่ดินจากเอกชนที่ไม่ได้เข้าทำประโยชน์ ซึ่งต้องไม่ใช่พื้นที่ของเกษตรกรเพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร เมื่อจัดซื้อแล้วก็ทำการจัดสรรให้เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินเข้าทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยการทำสัญญาเช่าซื้อ

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านนโยบายรัฐบาลที่ขาดความชัดเจน (2) ปัจจัยด้านงบประมาณซึ่งไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนการดำเนินงาน (3) ปัจจัยด้านรูปแบบองค์การที่ไม่เหมาะสมต่อการดำเนินงาน (4) ด้านบุคลากร และ (5) ระบบฐานข้อมูลที่ขาดการจัดการความรู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องที่ดิน และ (6) ปัจจัยด้านการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งทั้ง 6 ปัจจัยที่ได้กล่าวมาเป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน นอกจากนี้แล้วยังพบว่าปัจจัยการนำองค์การ และปัจจัยการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เป็นปัจจัยพื้นฐานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อประสิทธิผลในการดำเนินงาน

3. จากการวิจัยครั้งนี้ ได้พบข้อเสนอแนะเพื่อการดำเนินงานของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดประสิทธิผล ได้แก่ (1) สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ต้องเปลี่ยนสถานะเป็นธนาคารที่ดินโดยเร็ว (2) รูปแบบธนาคารที่ดินในอนาคตจะต้องสามารถหาทุนได้เองเพื่อเป็นแหล่งทุนเพื่อคนด้อยโอกาส หรือเกษตรกร หรือผู้ไร้ที่ทำกิน (3) ธนาคารที่ดินต้องเป็นผู้รวบรวมและเป็นศูนย์กลางข้อมูล ทั้งข้อมูลที่ดิน ข้อมูลของเกษตรกร และการใช้ประโยชน์ในที่ดินต่างๆ (4) ธนาคารที่ดินต้องสร้างเครือข่ายร่วมกับส่วนราชการ และหน่วยงานในพื้นที่เพื่อร่วมกันดำเนินงานให้บรรลุผล (5) ในขณะที่ปัจจุบัน สถาบันฯ จะต้องจัดโครงสร้างและการจัดการ อำนาจและหน้าที่เสมือนเป็นธนาคารที่ดิน และ (6) ควรเร่งรัดประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขอสถาบันฯ เพื่อให้หน่วยงาน หรือเกษตรกรได้เข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ บจจ. เพิ่มมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงาน, การกระจายการถือครองที่ดิน

Independent Study Title	THE STUDY OF CONTRIBUTING FACTORS TOWARDS THE EFFECTIVE OPERATION OF THE LAND BANK ADMINISTRATION INSTITUTE (PUBLIC ORGANIZATION): DISTRIBUTION OF LANDHOLDINGS
Author	Miss Jeeranush Seeta
Degree	Master of Political Science (Public Administration and Public Affairs)
Major Field/Faculty/University	Executive Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assistant. Phofessor Sikarn Issarachaiyos, Ph.D.
Academic Years	2016

ABSTRACT

This study has three main purposes, including to study the roles of the Land Bank Administration Institute (Public Organization), or LABAI, in order to solve the problems of distribution of landholdings, to study factors that lead to project effectiveness at LABAI, and to find recommendations for the effective operation of LABAI. Mixed methods research was used in this study by using qualitative and quantitative research. Five executives and staff members were interviewed and 51 questionnaires were distributed to staff members who work in LABAI.

The study found that LABAI has conducted 2 experimental projects to solve the distribution of landholdings. The first project is called Land Bank Pilot Project which is conducted in 5 communities. LABAI has bought lands in targeted areas from owners who have documents of rights. After that, those lands are allocated for farmers, who do not have their own lands, for farming. The agriculture of these farmers is in cooperative pattern. The cooperative makes a hire-purchase of

land contract with LABAI with long-term, low interest rates. The second project is Integrated Land Management and Administration Project. This project is conducted in tested areas, in total of eight sub-districts in eight provinces. There are several activities within this project as follows; land tenure audit, distribution of landholdings, and land loss prevention. LABAI surveys in those communities and buys raw land that are owned by private companies/ individuals. Those lands are later allocated to farmers who have not owned any land for plantation or other things as stated in rules and regulations. Those farmers have to sign a hire-purchase of land contract with LABAI.

In addition, the research finds that there are several factors that could enhance work effectiveness of LABAI. This includes 1) government policies 2) budget 3) organization structure 4) staff 5) land database and 6) emphasis on customers and interested parties influencing the organization. Moreover, it is found that there are two basic factors that affect the operation of LABAI, including organizational leadership and strategic planning.

The recommendations for LABAI in distribution of landholdings include 1) LABAI, which is public organization, should as soon as possible change its status to a land bank, 2) in the future the land bank should be able to generate its own revenues and be a source of finance for farmers or unprivileged people, 3) the land bank should act as a data center compiling necessary information about lands, farming, farmers, and land use for different purposes, 4) the land bank, associated with the government sector and related organizations, should build networks to work together in order to achieve their missions, 5) LABAI should structure itself and manage its own authorities as it is a land bank, and 6) LABAI should promptly make known of itself to the public about its roles, responsibilities, and authorities so as to increase understanding to other organizations and farmers.

Keywords: The contributing factors towards the effective operation, distribution of landholdings

กิตติกรรมประกาศ

ในการศึกษาในครั้งนี้สำเร็จเป็นรูปเล่ม ได้รับสัมฤทธิ์ผลเนื่องจากความกรุณาจากคณาจารย์ผู้ให้ความรู้ตลอดหลักสูตรและผู้ที่ให้ความช่วยเหลือหลายท่าน ผู้ศึกษาขออนุญาตกล่าวระลึกถึงพระคุณของทุกท่าน

ขอกราบขอบพระคุณ ผศ.ดร. ศิกานต์ อิศระชัยยศ ที่ได้กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้คำแนะนำตั้งแต่เริ่มต้นในการจัดทำการวางแผนโครงเรื่องจนสามารถกำหนดเค้าโครงตามรูปแบบการศึกษาอิสระได้ ตลอดจนได้ตรวจเค้าโครงการศึกษานี้ อีกทั้งได้เป็นกรรมการสอบการศึกษาอิสระ โดยมี ผศ.ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ ได้กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ ซึ่งได้กรุณาตรวจทักท้วงและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขต่อผู้ทำการศึกษาจนสำเร็จเป็นรูปเล่มสมบูรณ์ จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสองท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการธนาคารที่ดินรัฐ และผู้อำนวยการกองบริหารจัดการธนาคารที่ดินรัฐ ที่กรุณาให้ข้อมูลเพื่อใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ รวมถึงบุคลากรของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ทุกท่าน

และท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อคุณแม่ผู้ให้กำเนิดชีวิต ใ้ร่างกาย และสติปัญญา และให้การอุปถัมภ์ค่าชูทุกด้านแก่ผู้เขียนตลอดมา และขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาที่ได้ให้แรงบันดาลใจในการศึกษาเล่าเรียน รวมถึงเพื่อนร่วมงานทุกท่านและเพื่อน ๆ EPA ที่เป็นกำลังใจให้เขียนฝ่าฟันอุปสรรคต่าง ๆ ในการเรียนและเขียนรายงานการศึกษาอิสระฉบับนี้จนประสบความสำเร็จตามความประสงค์ที่ตั้งไว้ทุกประการ

นางสาวจิรนุช สีทา

สารบัญ

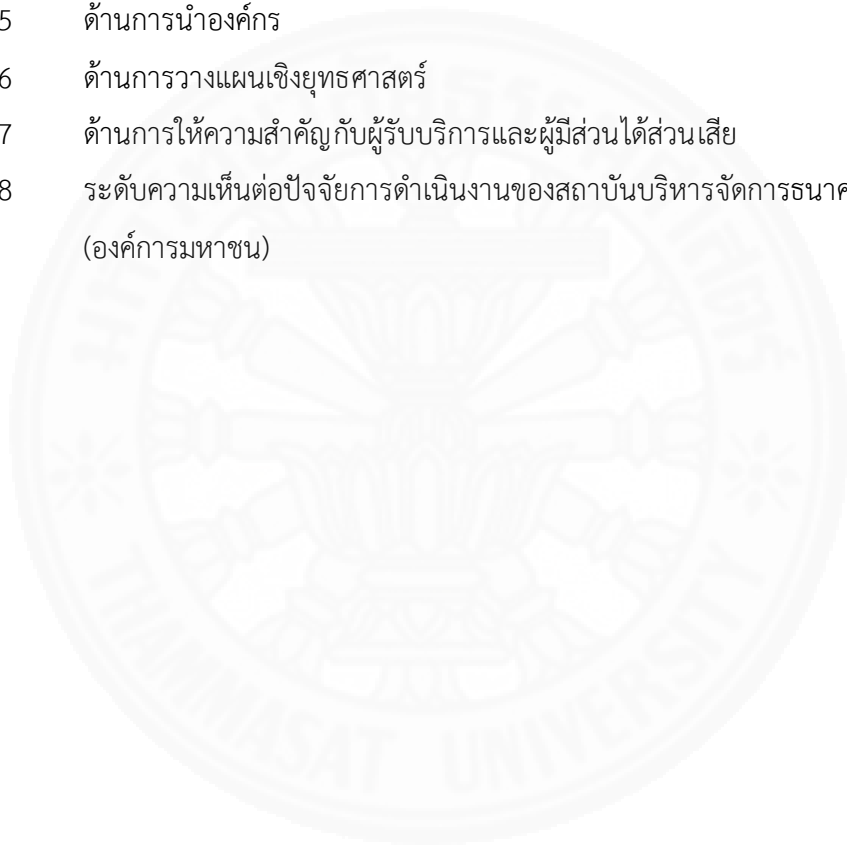
	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(9)
สารบัญภาพ	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 คำถามวิจัย	4
1.3 วัตถุประสงค์	4
1.4 ประโยชน์ที่ได้รับ	4
1.5 นิยามศัพท์	5
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดทฤษฎี	7
2.1.1 แนวคิดทฤษฎีด้านองค์การ	7
2.1.2 แนวคิดทฤษฎีประสิทธิผลขององค์การ	11
2.1.3 แนวคิดการปฏิรูปที่ดิน: ธนาकारที่ดิน	23
2.1.4 ตัวอย่างรูปแบบธนาकारที่ดินในต่างประเทศ	28
2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	31

	(7)
2.2.1 งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน	31
2.2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประสิทธิผลขององค์การ	35
2.3 กรอบแนวคิด	37
บทที่ 3 วิธีการวิจัย	39
3.1 ขอบเขตในการศึกษา	39
3.1.1 หน่วยในการศึกษา	39
3.1.2 ขอบเขตด้านประชากร	39
3.1.3 ขอบเขตด้านเนื้อหา	40
3.2 วิธีวิทยาในการวิจัย	40
3.2.1 การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)	40
3.2.2 การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)	41
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	41
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	41
บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล	42
4.1 ผลการศึกษาบทบาทในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินของสถาบัน การบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)	42
4.1.1 โครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน	45
4.1.2. โครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร	48
4.2 ผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการของ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจาย การถือครองที่ดิน	55
4.2.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม	56
4.2.2 การดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)	58
4.2.3 ผลการศึกษา ปัญหา/อุปสรรคที่มีผลกระทบต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการ ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจาย การถือครองที่ดิน	62

4.3 ผลการศึกษาเพื่อหาข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการ ธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดินให้เกิด ประสิทธิภาพ	66
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	68
5.1 สรุปผลการศึกษาบทบาทของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน	68
5.2 สรุปผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานโครงการของสถาบัน บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน	69
5.3 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การ มหชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพ	73
5.4 ข้อจำกัดในงานวิจัย	75
รายการอ้างอิง	76
ประวัติผู้เขียน	80

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4.1	เพศและกลุ่มอายุของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด	56
4.2	ระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด	56
4.3	ประสบการณ์ทำงานของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด	57
4.4	ระยะเวลาทำงานในสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)	57
4.5	ด้านการนำองค์กร	58
4.6	ด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์	59
4.7	ด้านการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	60
4.8	ระดับความเห็นต่อปัจจัยการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)	61



สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	ปัจจัยใดที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการ ธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)	38



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

ประเทศไทยยังคงได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์อย่างต่อเนื่องและอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้การพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานรากของระบบทุนนิยมยังได้ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นในสังคมไทยเช่นเดียวกัน โดยแต่เดิมนั้นคนไทยมีวิถีชีวิตที่เรียบง่ายและเป็นสังคมเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันการดำเนินชีวิตของคนไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก แม้ว่าการทำเกษตรกรรมของประชาชนลดลงและมีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้นแต่ที่ดินยังคงมีความสำคัญกับการดำเนินชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทยเช่นเดิมและได้เป็นปัญหาที่คงความสำคัญของประเทศ ซึ่งก็คือปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของคนในสังคมไทย อันเนื่องมาจากการที่ประชากรในสัดส่วนที่น้อยเป็นผู้ที่ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่มีที่ดินไม่เพียงพอต่อการทำกินหรือไม่มีที่ดินทำกินเลยก็ว่าได้

ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจึงเป็นผู้ขาดที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับอยู่อาศัยเป็นของตนเอง นำมาซึ่งสาเหตุที่ทำให้ประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินเหล่านั้นต้องไปเช่าที่ดินของผู้อื่น เพื่อที่จะทำการเกษตร หรือเพื่อเป็นต้นทุนในการเพิ่มพูนรายได้จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ยในการใช้ซื้อ เช่าซื้อบ้าน หรือที่ดินมากถึง 50,848 บาท ต่อครัวเรือน¹ ซึ่งเป็นอันดับสองรองจากหนี้สินเฉลี่ยเพื่อการใช้จ่ายในด้านอุปโภคบริโภคอื่น ๆ บุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมากจึงได้ปล่อยให้คนอื่นเช่าที่ดิน หรือบางกรณีก็ปล่อยให้ดินให้รกร้างว่างเปล่าโดยไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ทำให้ที่ดินเกิดการสูญเปล่าในทางเศรษฐกิจอย่างมาก เป็นที่มาของช่องว่างระหว่างรายได้ของคนในสังคมไทย นอกจากนี้แนวโน้มของเกษตรกรรมในปัจจุบันที่สูญเสียสิทธิในที่ดินก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เหตุผลหนึ่งก็เนื่องมาจากการที่เกษตรกรซึ่งมีที่ดินเป็นของตนเองอยู่แต่เดิมนั้น ในการทำการเกษตรแต่ละครั้งต้องใช้จ่ายเงินลงทุนจำนวนมากจึงจำเป็นต้องไปกู้หนี้ยืมสินหรือนำที่ดินไปค้ำประกันเพื่อที่จะนำเงินมาลงทุนลงแรง แต่หากว่าเมื่อทำการเกษตรไปแล้วและไม่ได้ผลผลิตอย่างที่ต้องการก็ต้องขาดทุนและตกอยู่ในภาวะยากจน

¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, “การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2558,” สำนักงานสถิติแห่งชาติ, <http://service.nso.go.th/nso/web/survey/surpop2-7-3.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559).

จึงเป็นที่มาของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรเหล่านั้น จากการสำรวจการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ในปีพ.ศ. 2556 จำนวนพื้นที่สำหรับทำการเกษตร 149 ล้านไร่ เป็นพื้นที่สำหรับให้เช่า 29 ล้านไร่ และเป็นพื้นที่เกษตรกรที่ติดจำนองและการขายฝาก ซึ่งเมื่อเกษตรกรเหล่านั้นไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดที่ดินก็จะถูกโอนกรรมสิทธิ์เป็นของสถาบันการเงินทั้งสถาบันการเงินในระบบหรือเจ้าหน้าที่นอกระบบต่อไป²

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินเกิดขึ้นในหลายรัฐบาล พิจารณาได้จากการประกาศนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาด้านการขาดแคลนที่ดินทำกินต่าง ๆ แต่ปัญหาที่ดินถือเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนสูงและมีความอ่อนไหวค่อนข้างมาก รัฐบาลจึงจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือหลายอย่างเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าว อันได้แก่ การก่อตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อดูแลและแก้ปัญหาที่ดิน การออกกฎหมายเพื่อมาจำกัดการถือครองที่ดินรวมถึงการเก็บภาษีที่ดินแบบอัตราก้าวหน้าซึ่งถือเป็นมาตรการหนึ่งที่จะทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน นอกจากนี้ ยังเกิดแนวความคิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นมาเป็นระยะ ๆ เพื่อนำมาเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเชื่อว่าจะช่วยทำให้เกิดการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน และลดการกระจุกตัวของที่ดินในคนส่วนน้อยหรือในกลุ่มนายทุนเพื่อกระจายไปให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน รวมถึงเกษตรกรผู้เช่านำไปสู่การลดปัญหาความยากจนและเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

ปี พ.ศ. 2512 เริ่มเกิดแนวความคิดธนาคารที่ดินขึ้นในรูปแบบของระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของสหกรณ์ที่ดิน พ.ศ. 2512 ซึ่งมีลักษณะเป็นกองทุนเงินหมุนเวียน ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้เกษตรกรสามารถยืมเงินไปซื้อที่ดิน และจัดตั้งเป็นสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน ต่อมา ในปี 2518 จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 ได้มีการจัดตั้งกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้น ในขณะที่ธนาคารที่ดินได้เคยถูกนำมาทดลองใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2534 และได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2534 แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 กองทุนที่ดินสำหรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินดังกล่าว

² สำนักงานเศรษฐกิจแห่งชาติ, “การสำรวจการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ปี พ.ศ. 2556,” สำนะโนการเกษตร 2556, <http://popcensus.nso.go.th/web/kaset/report.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559).

ได้ถูกยกเลิกไป³ และล่าสุด ในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2554⁴ ซึ่งมีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมรวมถึงการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยมีการบริหารและการดำเนินกิจการโดยคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ทั้งนี้ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้กลายเป็นความหวังของประชาชนที่มีความยากจนซึ่งไม่มีที่ดินเป็นของตนเองและเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน⁵ ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งจะมีส่วนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมซึ่งปัจจุบันสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) มีการมุ่งเน้นการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2559 - 2560 ใน 4 ด้าน ได้แก่ การกระจายการถือครองที่ดิน การตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน การป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน และการจัดตั้งธนาคารที่ดินโดยเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2559 ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการโครงการตามภารกิจของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2559 โดยมีโครงการตามภารกิจที่สำคัญทั้งหมด 5 โครงการ พร้อมอนุมัติให้ใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการ งบประมาณ 960 ล้านบาท ทั้งนี้ ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน มีโครงการที่สำคัญคือ โครงการนำร่องธนาคารที่ดินในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน และโครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาบทบาทสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการที่จะช่วยบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำการถือครองที่ดินตามภารกิจ ในด้านการกระจายการถือครองที่ดินที่องค์การได้ดำเนินการตามโครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน ดังกล่าว

³ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ ไสภณ ชมชาญ, รายงานวิจัยว่าด้วยแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน, V-Reformer, <http://v-reform.org/u-knowledges/blueprint-for-land-bank/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2560).

⁴ “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554,” สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน), <http://www.labai.or.th/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559).

⁵ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน), “โครงการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.,” สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน), <http://www.labai.or.th/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559).

รวมถึงการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามภารกิจด้านการกระจายการถือครองที่ดิน จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจและทำการศึกษาดังกล่าว

1.2 คำถามวิจัย

1.2.1 สถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินอย่างไร

1.2.2 ปัจจัยใดที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน

1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อศึกษาบทบาทของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน

1.3.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน

1.3.3 เพื่อหาข้อเสนอแนะในการดำเนินงานของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดประสิทธิผล

1.4 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.4.1 มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ต่อการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน

1.4.2 นำข้อมูลที่ได้ไปปรับปรุงการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

1.4.3 เพื่อทราบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) และหาแนวทางในการบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน และก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.5 นิยามศัพท์

1.5.1 บทบาทของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หมายถึง การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ที่บัญญัติ ในมาตรา 8 ของพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554⁶

1.5.2 ธนาคารที่ดิน” หมายความว่า องค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจาก เอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้า ทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม⁷

1.5.3 ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน หมายถึง มีที่ดินเป็นพื้นที่ซึ่งไม่ได้อยู่ ติดต่อกัน แต่มีเจ้าของที่มีกรรมสิทธิ์คนเดียวกัน

1.5.4 ประสิทธิภาพ หมายถึง ประสิทธิภาพขององค์กร กล่าวคือ ความสามารถในการ ดำเนินงานของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ การดำเนินงานขององค์กรในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน

⁶ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน), “พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบัน บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559,” <http://www.labai.or.th/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559).

⁷ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน), “พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบัน บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554,” <http://www.labai.or.th/> (สืบค้น เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559).

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ด้านการกระจายการถือครองที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการแก้ไขปัญหาการกระจายของการถือครองที่ดินและศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการถือครองที่ดิน ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องมาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดทฤษฎีด้านองค์การ

2.1.1.1 ความหมายขององค์การ

2.1.1.2 ความหมายขององค์การมหาชน

2.1.1.3 ทฤษฎีองค์การในระบบเปิด

2.1.2 แนวคิดทฤษฎีประสิทธิผล

2.1.2.1 ความหมายของประสิทธิผล

2.1.2.2 แนวคิดประสิทธิผลของโครงการ

2.1.2.3 วิธีการประเมินความมีประสิทธิภาพขององค์การ

2.1.2.4 แนวคิดการทำให้องค์การเกิดประสิทธิผล

2.1.3 แนวคิดการปฏิรูปที่ดิน : ธนาคารที่ดิน

2.1.4 ตัวอย่างรูปแบบธนาคารที่ดินในต่างประเทศ

2.1.4.1 LAND BANK OF THE PHILIPPINES

2.1.4.2 LAND BANK OF THE THIWAN

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

2.2.2.งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประสิทธิผลขององค์การ

2.3 กรอบแนวคิด

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดทฤษฎีด้านองค์การ

2.1.1.1 ความหมายขององค์การ

อัมพร ชำรงลักษณะ อธิบายคำว่า Organization ว่าหมายถึง องค์การ แต่โดยคนส่วนใหญ่จะนิยมใช้คำว่า “องค์กร” แทนคำว่า “องค์การ” ทั้งนี้ ทั้งสองคำนี้มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ คำว่าองค์กรนั้นมาจากคำว่า Organ ซึ่งจะหมายถึง เครื่องมือ หรืออวัยวะที่ได้ขับเคลื่อน รวมถึงการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น ซึ่งสมาชิกขององค์การได้ร่วมกันปฏิบัติงานโดยมีกระบวนการทำงาน และโครงสร้างขององค์การที่ชัดเจน เพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวสำเร็จตามเป้าหมาย องค์การให้สามารถปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ จนบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายองค์การที่กำหนดไว้ในขณะที่คำว่า องค์การจะเป็นการมองในภาพรวม ซึ่งมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นแขนงขององค์การ โดยจะต้องทำงานอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กันเพื่อนำไปสู่จุดหมายเดียวกันขององค์การ¹

สมิหรา จิตตลดากร ได้อธิบายว่า องค์การนั้นจะต้องมีส่วนที่เป็น โครงสร้างขององค์การที่มีลักษณะเป็นพลวัตรคือมีคนและกระบวนการประพฤติกรรมปฏิบัติของคน ยกตัวอย่างเช่น มีอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบ รวมถึงโครงสร้างที่มีลักษณะคงที่ กล่าวคือ มีการแบ่งเป็นแผนกของงานหน่วยงาน การแบ่งหน้าที่กันทำ มีสายการติดต่อสื่อสารทั้งในลักษณะการ บังคับบัญชาและในการประสานงานเพื่อนำไปสู่เป้าหมายขององค์การ ซึ่งอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมทั้ง ภายนอกและภายในขององค์การ องค์การจึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวและประสานกิจกรรมต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินภาระหน้าที่ต่อไปได้²

นรินทร์ แจ่มจำรัส กล่าวว่า องค์การโดยทั่วไปจะมีลักษณะประกอบกัน 3 ประการ อันได้แก่

(1) คน เนื่องจากองค์การเป็นที่รวมตัวกันของบุคคลหรือมีสมาชิกอย่างน้อย 2 คน ขึ้นไป

(2) วัตถุประสงค์ สมาชิกกลุ่มดังกล่าวจะต้องมีวัตถุประสงค์ร่วมกันมีผลประโยชน์ร่วมกันจึงมีความจำเป็นในการรวมตัวกันพึ่งพาอาศัยกัน และช่วยเหลือเกื้อกูลกัน

¹อัมพร ชำรงลักษณะ, *องค์การ ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 2-3.

²สมิหรา จิตตลดากร, *ทฤษฎีองค์การ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: คงวุฒิคุณากร, 2546), 19.

(3) สมาชิกของกลุ่มจะต้องมีความเต็มใจ และร่วมแรงร่วมใจกันในการทำกิจกรรมของกลุ่ม อีกทั้งจะต้องมีการปะทะสังสรรค์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญกล่าวคือ สมาชิกต้องประกอบด้วยบุคคล 2 คนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์หลักและเป้าหมายร่วมกัน เพื่อมาร่วมกันคิด พุด ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายดังกล่าว ทั้งนี้ จะต้องมีการสร้างกำหนดความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การ และมีระยะเวลาในการดำเนินกิจกรรม³

ความหมายขององค์การที่กล่าวไปข้างต้น แสดงให้เห็นว่า สถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เป็นองค์การที่วัตถุประสงค์ร่วมกันขององค์การนั้น เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม

2.1.1.2 ความหมายขององค์การมหาชน

ชาญชัย แสวงศักดิ์ อธิบายว่า องค์การมหาชนคือหน่วยงานที่รัฐบาลจัดตั้งมาดำเนินการบริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่จะมีความแตกต่างจากส่วนราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์การมหาชน เป็นองค์กรของรัฐ ฝ่ายบริหารประเภทที่สาม และตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ว่าทรัพย์สินขององค์การมหาชนนั้น เป็นทรัพย์สินของรัฐ ในขณะที่ภารกิจในการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น การบริการสาธารณะจะต้องไม่มีความซ้ำซ้อนกับภารกิจของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจอื่น นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนจะต้องไม่เป็นการแสวงหากำไรเป็นหลัก และไม่มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม ภารกิจขององค์การมหาชนดังกล่าวนี้จะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีความสม่ำเสมอและมีลักษณะถาวรหรืออาจเป็นภารกิจที่มีลักษณะชั่วคราว แต่มีระยะเวลาหรือเงื่อนไขในการดำเนินการที่แน่นอน⁴

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ได้ให้ความหมายขององค์การมหาชนไว้เช่นกัน กล่าวคือ องค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้เกิดประสิทธิภาพสูง โดยไม่ได้คาดหวังในการทำกำไรและมีวัฒนธรรมองค์การเช่นเดียวกับภาคธุรกิจ สามารถนำทรัพยากรที่มีมาใช้ให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด องค์การมหาชนดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น

³นรินทร์ แจ่มจำรัส, *การพัฒนาองค์การ Organization Development*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549), 13 -15.

⁴ชาญชัย แสวงศักดิ์, *องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549), 212.

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความรับผิดชอบดำเนินการในกิจกรรมเฉพาะด้านที่ยังมีความจำเป็นต้องให้ภาครัฐดำเนินการและจัดให้มีหรืออาจเป็นกิจกรรมที่ภาครัฐยังจะต้องมีบทบาทสนับสนุนด้านงบประมาณในการดำเนินงานซึ่งเป็นการให้บริการในส่วนที่รัฐต้องการส่งเสริม หรือเป็นบทบาทของรัฐในการให้บริการ ยกตัวอย่างเช่น การแทรกแซงตลาด หรือบริการที่ภาคเอกชนยังไม่สนใจ หรือไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการ ทั้งนี้ สามารถพิจารณาหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดตั้งองค์การมหาชนจากที่ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีด้วยกัน 3 องค์ประกอบด้วยกัน คือ

- (1) เมื่อรัฐบาลมีนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ
- (2) แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
- (3) การจัดตั้งหน่วยบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด⁵

จากลักษณะการจัดตั้งองค์การมหาชนตามที่กล่าวไปข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษามีความเข้าใจความหมายขององค์การมหาชนที่เป็นองค์กรของรัฐประเภทที่สาม และลักษณะองค์การของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในฐานะองค์การมหาชนว่ามีแนวทางและ หลักการต่าง ๆ ในการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และทำให้ทราบถึงจุดเด่นและ จุดอ่อนซึ่งย่อมมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อบทบาทและประสิทธิภาพของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

2.1.1.3 ทฤษฎีองค์การในระบบเปิด

Noolanอธิบายว่า ตามแนวคิด System Theory ได้มององค์การเป็นองค์การระบบเปิดที่มีความซับซ้อน กล่าวคือ สิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อองค์การ โดยประกอบด้วย (1) Inputs อันได้แก่ ผู้จัดหาวัตถุดิบ, แหล่งเงินทุน, ผู้ถือหุ้น, นโยบายรัฐบาลและกฎระเบียบต่าง ๆ (2) กระบวนการทำงานหรือ Transformational Work Processes และ (3) Outputs อันได้แก่

⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “แนวคิดและหลักการขององค์การมหาชน,” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=4&content_id=296 (สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2560).

ลูกค้า และนักลงทุน เป็นต้น โดยระบบย่อยต่าง ๆ ขององค์การนี้จะมีการดำเนินงานที่สอดคล้องและประสานกันอย่างดีจนบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การ รวมถึงระบบย่อยต่าง ๆ ก็จะมีผลต่อกัน โดยแนวคิดนี้จะให้ความสำคัญต่อทุกองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับองค์การ⁶

Hinckley Jr. อธิบายถึงแนวคิด Open System ว่าเป็นการให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพและความสำเร็จขององค์การ โดยให้ความหมายของกระบวนการภายในว่าหมายถึงกระบวนการผลิตที่มีการรวบรวมและแปลง Inputs ให้เป็น Outputs และก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในตัวสินค้า นอกจากนี้วิธีการปฏิบัติต่อกันของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ตามกระบวนการทางสังคมจะเป็นตัวกำหนดบรรทัดฐานที่อาจส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพขององค์การ กล่าวคือองค์การนั้นย่อมที่จะถูกเรียกร้องจากกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ภายนอกองค์การ และหากองค์การได้ละเลยต่อการเรียกร้องเหล่านั้นก็จะทำให้โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในระยะยาวลดลง เนื่องจากข้อมูลของผู้รับบริการขององค์การมีความสำคัญมากที่สุดเพราะเป็นสิ่งที่ทำให้้องค์การทราบถึงคุณค่าที่ตนสร้างขึ้น⁷

จากการแนวคิดของ System Theory และ Open System ที่กล่าวไปข้างต้น ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจว่าองค์การคือการแปลง Inputs โดยกระบวนการต่าง ๆ ภายใน และได้ผลผลิตออกมาเป็น Outputs ทั้งนี้ ภาพรวมของระบบดังกล่าวนี้ มีความปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายนอกอยู่ตลอดเวลา การที่้องค์การจะดำเนินไปทิศทางไหนจะบรรลุเป้าหมายจำเป็นต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและสภาพแวดล้อมด้วย ดังนั้น กระบวนการต่าง ๆ ภายใน้องค์การและสิ่งแวดล้อมภายนอก้องค์การ ย่อมส่งผลต่อบทบาทและ ประสิทธิภาพของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ที่ทำการศึกษาไม่มากนักน้อย

⁶ Noolan, J. A. C., *Organization Diagnosis Phase, In The NTL Handbook of Organization Development and Change : Practices, and Perspectives*, (San Francisco : Pfeiffer, 2006), 193, อ้างถึงใน จิตติ รัศมีธรรมโชติ, *การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาองค์การ Organization Development and Change* (กรุงเทพฯ: ธันวา 4 อาร์ต, 2558), 75.

⁷ Hinckley Jr., *A History Of organization Development, In The NTL Handbook of Organization Development and Change : Practices, and Perspectives*, (San Francisco: Pfeiffer, 2006), 40, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, 76-77.

2.1.2 แนวคิดทฤษฎีประสิทธิผลขององค์การ

2.1.2.1 ความหมายของประสิทธิผล

Adam Smith มองว่า ประสิทธิผลของการทำงานเป็นเรื่องของความสามารถเฉพาะ (Specialization) ของบุคคล เนื่องจากการศึกษาของ Frederick Taylor ในการหาวิธีที่ดีที่สุดในการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดนั้นพบว่า ความสามารถเฉพาะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลโดยประสิทธิผลตามเงื่อนไขของพฤติกรรมในองค์การ หมายถึง ความสัมพันธ์ของผลิตภาพ (Productivity) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ความพึงพอใจ (Satisfaction) ความสามารถในการปรับตัว (Adaptiveness) และการพัฒนาการ (Development)⁸

ปิยะชัย จันทรวงศ์ไพศาล ให้ความหมายของประสิทธิผลว่าเป็นการเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์ของกระบวนการกับผลลัพธ์ของกระบวนการเพื่อให้เห็นว่าผลลัพธ์จากกิจกรรมหรือโครงการ หรือกระบวนการในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ก่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น ผลผลิตและผลลัพธ์จากกิจกรรมจึงมีความเกี่ยวข้องกับควมมีประสิทธิผล⁹

ภรณ์ กীরบุตร อธิบายว่าสำหรับนักเศรษฐศาสตร์และนักวิเคราะห์ทางการเงินนั้นได้ให้ความหมายประสิทธิผลขององค์การว่าเป็นผลกำไรหรือผลประโยชน์จากการลงทุน แต่สำหรับฝ่ายการผลิตจะหมายถึงคุณภาพหรือปริมาณของผลผลิตที่เป็นสินค้าหรือบริการ ส่วนนักวิทยาศาสตร์การวิจัยกลับมองว่าประสิทธิผลหมายถึง จำนวนสิ่งประดิษฐ์ใหม่หรือผลผลิตใหม่ขององค์การที่เกิดขึ้น และสำหรับนักสังคมศาสตร์นั้น ประสิทธิผลก็มักจะหมายถึงคุณภาพของชีวิตการทำงาน¹⁰

⁸ สุธรรม รัตนโชติ, *พฤติกรรมองค์การและการจัดการ* (กรุงเทพฯ: ท้อป, 2552), 15-19.

⁹ ปิยะชัย จันทรวงศ์ไพศาล, *Results-Based Management การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: เอชอาร์ เซ็นเตอร์, 2554), 23.

¹⁰ ภรณ์ กীরบุตร, *การประเมินประสิทธิผลขององค์การ*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โอเดียนสตร์, 2529), 2.

Stephen Robbins ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การว่า หมายถึง โครงสร้างองค์การที่เหมาะสม ครอบคลุมถึงวิธีการจัดการภาระงาน กิจกรรม และบุคคล ด้วยการกำหนดบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ของสิ่งต่าง ๆ ในองค์การให้เรียบร้อย¹¹

ความหมายของคำว่าประสิทธิผลขององค์การที่กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้ทราบการให้ความหมายของประสิทธิผลที่มีแตกต่างกัน นักวิชาการหลายท่านมองว่าประสิทธิผลเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งพิจารณาได้ในระดับปัจเจกบุคคล และในอีกความหมายมองว่าเกี่ยวข้องกับเป้าหมายขององค์การโดยเปรียบเทียบกับผลผลิตและผลลัพธ์ขององค์การ และอีกด้านหนึ่งกลับมองว่าประสิทธิผลมาจากความสัมพันธ์ในการทำงานของส่วนต่าง ๆ ในองค์การ ซึ่งทำให้เห็นความสำคัญของการกำหนดความมีประสิทธิผลขององค์การต่าง ๆ ที่ต้องมีความชัดเจน

นอกจากนี้ Gibson และคณะ ได้มีแนวคิดสนับสนุนการนิยามประสิทธิผลว่าเป็นเรื่องของการกระทำใดหรือความพยายามที่คาดหวังจะได้รับผลบางอย่างให้เกิดขึ้น โดยที่การกระทำหรือความพยายามจะมีประสิทธิผลสูงต่ำเพียงใด ขึ้นอยู่กับผลที่ได้รับนั้นเกิดผลตรง ครบถ้วน ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และใช้พลังงานน้อยเพียงใด โดยการพิจารณาประสิทธิผลใน 2 ระดับ คือประสิทธิผลในระดับบุคคล จะเป็นลักษณะของบุคคลที่มีความสามารถปฏิบัติงานหรือปฏิบัติกิจกรรมแล้วประสบผลสำเร็จ ทำให้เกิดผลตรงและครบถ้วนตามที่ระบุไว้ตามวัตถุประสงค์ ผลที่เกิดขึ้นมีลักษณะคุณภาพ ตรงกับความคาดหวังและความต้องการของสังคม

ส่วนประสิทธิผลในระดับองค์การ จะเน้นไปที่ผลรวมขององค์การ โดยมีเกณฑ์บ่งชี้ความมีประสิทธิผลขององค์การ 5 ประการ ได้แก่

(1) การผลิต คือองค์การมีประสิทธิผลถ้าองค์การดำเนินการผลิตให้ได้ผลผลิตทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพได้ตรงกับความต้องการขององค์การ

(2) ประสิทธิภาพ คือองค์การมีประสิทธิผลถ้าอัตราส่วนระหว่างปัจจัยทรัพยากรที่ใช้กับผลผลิตมีความเหมาะสมในลักษณะที่ใช้ทรัพยากรได้คุ้มค่า

(3) ความพึงพอใจ คือองค์การมีประสิทธิผลถ้าการดำเนินงานขององค์การนำมาซึ่งความสำเร็จ สอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของสมาชิกในองค์การ

(4) การปรับเปลี่ยน คือองค์การมีประสิทธิผลถ้าองค์การมีกลไกที่สามารถปรับเปลี่ยนการดำเนินงานได้สอดคล้องกับสถานที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในองค์การและภายนอกองค์การ

¹¹ Robbins, Stephen, *Organization Theory: Structure, Design and Application*, 2nded, Englewood Cliffs, (New Jersey: Prentice-Hall, 1987) อ้างใน อัมพร ชำรงลักษณ์, *องค์การ ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ*, 71.

(5) การพัฒนา คือองค์การมีประสิทธิผลถ้าองค์การสามารถเพิ่มพูนศักยภาพ และวิสัยสามารถขององค์การให้มีความเจริญก้าวหน้าเท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม¹²

จากการให้ความหมายของ Gibson และคณะ ทำให้ทราบว่า การมีประสิทธิผล สามารถแยกพิจารณาได้ในระดับของบุคคล หรือองค์การ ซึ่งมีความแตกต่างกันในความหมายและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน

2.1.2.2 วิธีการประเมินความมีประสิทธิภาพของโครงการ

Pinto and Slevin นักวิชาการทางการบริหารธุรกิจ และได้นำเสนอผลงานวิจัยเรื่องตัวแบบ 10 ปัจจัยแห่งความสำเร็จ ได้แก่

(1) การรับรู้ภารกิจของโครงการ (Project Mission) โดยชัดเจนเป็นการทำความเข้าใจจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนแนวทางการดำเนินงานโครงการที่ชัดเจน ซึ่งเริ่มตั้งแต่การเริ่มต้นโครงการ โดยผู้จัดการโครงการ ทีมงานและหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องทำความเข้าใจในภารกิจและประชุมร่วมกันเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน

(2) การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง (Top Management Support) เป็นการขอรับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากผู้บริหารระดับสูง ทั้งการเงิน กำลังคน ปัจจัยในการทำงาน ฯลฯ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้จัดการโครงการที่มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของโครงการ

(3) การจัดทำกำหนดการและแผนการดำเนินงานของโครงการ (Project Schedule/Plans) ด้วยการแตกย่อยงานโครงการ (Work Breakdown Structure) ออกเป็นกิจกรรมที่จะต้องปฏิบัติและเรียงลำดับก่อนหลังของกิจกรรม กำหนดเวลา กำลังคน เครื่องมือ อุปกรณ์เทคโนโลยีและทรัพยากรด้านต่าง ๆ

(4) การปรึกษาหารือผู้รับบริการ (Client Consultation) โดยวิเคราะห์ความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มที่จะได้รบผลประโยชน์ และกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยไม่เลือกปฏิบัติ การติดต่อสื่อสาร (Communication) ปรึกษาหารือร่วมกัน (Consultation) และการรับฟังความเห็นอย่างจริงจัง (Active listening)

(5) บุคลากร (Personnel) ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จและล้มเหลว ดังนั้น ต้องสรรหา (Recruitment) คัดเลือก (Selection) และฝึกอบรม (Training) ตัวบุคคลที่ถือเป็นเสาหลักของโครงการ (Key Personnel) โดยจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถและพร้อมจะสร้างการทำงานเป็นทีม (Teamwork building)

¹² สมใจ ลักษณะ, *การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: 2546), 5 – 6.

(6) สารระด้านเทคนิควิธี (Technical Tasks) ต้องจัดให้มีเทคโนโลยีที่จำเป็นอย่างพรมมูลและเพียงพอ และให้บุคลากรมีทักษะหรือมีความชำนาญการในการใช้เทคโนโลยีดังกล่าว

(7) การยอมรับของผู้รับบริการ (Client Acceptance) เป็นการสร้างการยอมรับให้ผู้รับบริการเป้าหมายของโครงการเข้าใจคุณค่าและวิธีการใช้ประโยชน์ในผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายของโครงการโดยมีกระบวนการปรึกษาหารือกับผู้รับบริการอย่างต่อเนื่อง

(8) การติดตามและการรับรู้ข้อมูลป้อนกลับ (Monitoring and Feedback) ซึ่งก็คือกระบวนการของการควบคุมโครงการเพื่อให้บุคลากรรับรู้ถึงสถานะและความเคลื่อนไหวของโครงการทุก ๆ ขั้นตอนในการดำเนินงาน ทำให้สามารถได้รับข้อมูลข่าวสารป้อนกลับเข้ามาซึ่งเป็นกลไกที่จะช่วยให้ผู้จัดการโครงการและทีมงาน สามารถคาดการณ์ถึงแนวทางในการป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น

(9) การติดต่อสื่อสาร (Communication) ต้องมีเครือข่ายการสื่อสารที่เหมาะสมและการกำหนดช่องทางวิธีการในการติดต่อสื่อสาร เพื่อช่วยให้มีข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและสำคัญระหว่างบุคลากรหลักในโครงการสามารถที่จะดำเนินไปได้อย่างทันเวลาและทันเหตุการณ์

(10) การแก้ไขอุปสรรค (Trouble shooting) โดยให้ความสำคัญในการพัฒนาความสามารถในการที่จะรับมือกับวิกฤตที่นอกเหนือความคาดหมาย ทักษะสำคัญคือการวิเคราะห์สถานการณ์ไม่พึงปรารถนาใดล่วงหน้า (Foreseen) และการมีทักษะเชิงป้องกัน (Forestall) โดยจะเห็นได้ว่าตัวแบบของ Pinto & Slevin มุ่งเน้นการดำเนินงานที่สอดคล้องประสานเป็นลำดับ ระหว่างระบบการดำเนินงาน กิจกรรมโครงการ และตัวบุคคลากรในโครงการ กล่าวคือผู้จัดการโครงการต้องทำงานประสานกับผู้บริหารระดับสูงและองค์กรกลางในระดับนโยบาย รวมถึงการทำหน้าที่ของผู้จัดการโครงการในการเลือกใช้กลวิธีในการดำเนินโครงการ¹³

2.1.2.3 วิธีการประเมินความมีประสิทธิภาพขององค์การ

อัมพร ชำรงลักษณ์ ได้อธิบายว่าตามแนวคิดทรัพยากร (Resource – Based Approach) นั้นแนวทางการวัดประสิทธิภาพขององค์การจะมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรขององค์การ (Input) กล่าวคือ จะต้องสรรหาทรัพยากรที่มีคุณค่าและสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนำมาประเมินผลงานขององค์การของหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงาน

¹³ Pinto, J. K., & Slevin, D. P. (1988), “Critical Success Factors across the Project Life Cycle”. *Project Management Journal*, 19 (3), 67–75.

ที่ไม่หวังผลกำไร เนื่องมาจากการดำเนินการขององค์กรเหล่านั้นไม่สามารถกำหนดได้ในรูปแบบของตัวเลข แต่การพิจารณาในด้านของงบประมาณจึงถือเป็นตัวแปรที่มีความเหมาะสม¹⁴

แนวคิดนี้เป็นวิธีการวัด ประสิทธิภาพที่มุ่งเน้นพิจารณาในด้านการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ได้พิจารณาจากเป้าหมายขององค์กร ซึ่งอาจนำมาวัดประสิทธิภาพของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) เพราะองค์กรดังกล่าวนี้เป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งของภาครัฐที่ดำเนินการเพื่อตอบสนองนโยบายการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของรัฐบาล ซึ่งมีความยากลำบากที่จะวัดผลได้ออกมาในรูปแบบของตัวเลข อย่างไรก็ตามแนวคิดทรัพยากรยังมีข้อจำกัดที่ถือว่าการประเมินที่เน้นด้านทรัพยากรเพียงอย่างเดียว ซึ่งทำให้มองข้ามปัจจัยอื่น โดยเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องจากสภาพแวดล้อมภายนอกซึ่งมีผลต่อองค์กรในระบบเปิดเช่นนี้ จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจอย่างละเอียดและรอบด้านมากขึ้น

วรรณารถ แสงมณี ได้อธิบายการวัดความมีประสิทธิภาพขององค์กรไว้

4 วิธี ได้แก่

(1) วิธีการพิจารณาการบรรลุเป้าหมาย (The Goal-Approach) ซึ่งหมายถึงการประสบผลสำเร็จในตัวของผลลัพธ์ จะเป็นการให้ความสำคัญกับกระบวนการน้อยกว่าเรื่องของการบรรลุเป้าหมาย ซึ่งก็คือหลักการของ Management by Objectives หรือการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ใช้ในการประเมินผลบุคลากรขององค์กร รวมถึงองค์กรว่าสามารถทำตามเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม วิธีการพิจารณาการบรรลุเป้าหมายมีความเหมาะสมที่จะใช้สำหรับวัดเป้าหมายที่มีการวางเอาไว้อย่างชัดเจนโดยที่เป้าหมายจะต้องสามารถวัดผลเป็นรูปธรรมได้ อีกทั้งมีการกำหนดระยะเวลาหรือขอบเขตของการจัดการ

(2) วิธีการวัด ประสิทธิภาพเชิงระบบ (The System approach) องค์กรเป็นระบบที่ต้องนำเอาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินงานเข้ามาสู่กระบวนการภายในองค์กรจากภายนอก ดังนั้น ควรพิจารณาให้ครอบคลุมทั้งระบบ รวมถึงความสามารถขององค์กรในการดำรงอยู่และการปรับตัวอย่างยืดหยุ่นเพื่อรับกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง โดยมีปัจจัยที่มีผลต่อวิธีการวัดผลดังกล่าว คือ Input จะต้องเป็นสิ่งที่เหมาะสมตามที่องค์กรได้กำหนด และ Output ควรมีผลผลิตที่ตั้งไว้ตามเกณฑ์ ความยืดหยุ่นในการควบคุมระบบประสิทธิภาพของการสรรหา Input เพื่อนำไปสู่ Output ที่กำหนด การสื่อสารภายในองค์กรต้องมีความชัดเจนการจัดแบ่งงานภายในองค์กรก็ต้องมีความชัดเจน และความพึงพอใจของพนักงานซึ่งเป็นสิ่งที่มีผลกระทบกับองค์กรโดยตรง โดยข้อจำกัดของวิธีการดังกล่าวที่พยายามวัดความเป็นไปได้ในระหว่างดำเนินการทำได้ยากเนื่องจากมีลักษณะนามธรรม

¹⁴ อัมพร ชำรงลักษณ์, *องค์กร ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ*, 84-85.

(3) วิธีการพิจารณาส่วนประกอบหลักเชิงกลยุทธ์ (The Strategic Constituencies Approach) โดยจะให้ความสำคัญต่อส่วนประกอบหลักเชิงกลยุทธ์ของสภาพแวดล้อมในส่วนที่มีผลต่อองค์การเป็นพิเศษ ซึ่งมองว่าองค์การที่มีประสิทธิผลสูงคือองค์การที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการหรือความเปลี่ยนแปลงของส่วนต่าง ๆ ได้ เพราะการที่องค์การจะคงอยู่หรือพัฒนาต่อไปนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ ทั้งนี้การนำเอาวิธีการพิจารณาส่วนประกอบหลักเชิงกลยุทธ์มาดำเนินการ เริ่มจากการค้นหาปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อองค์การ เมื่อได้ตัวแปรต่าง ๆ แล้ว ก็ทำการวิเคราะห์ว่ามีผลกระทบต่อองค์การอย่างไร และในขั้นตอนสุดท้ายนำมาสรุปเปรียบเทียบความคาดหวังจากกลุ่มต่าง ๆ โดยประสิทธิผลขององค์การประเมินได้จากการพิจารณาว่าองค์การสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ได้ครบถ้วนและมีความเป็นไปได้หรือไม่ ข้อจำกัดของวิธีนี้คือ เป็นเรื่องยากในการการแยกแยะส่วนประกอบหลักของสภาพแวดล้อมในทางกลยุทธ์เพราะสภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและอย่างรวดเร็ว และ

(4) การใช้วิธีแข่งขันเชิงคุณค่า (The Competing - Values Approach) เป็นการวัดประสิทธิผลในด้านการจัดการโดยจะใช้ปัจจัยหลายอย่างเป็นตัววัด โดยบุคคลในองค์การก็จะมองประสิทธิผลหรือความสำเร็จขององค์การแตกต่างกันออกไป ดังนั้น วิธีการแข่งขันคุณค่าดังกล่าวอาจเกิดปัญหาในการที่บุคคลในองค์การมีเป้าหมายที่ขัดแย้งกันได้รับการประเมินความมีประสิทธิภาพขององค์การดังกล่าว ขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 กลุ่ม คือความยืดหยุ่น ความคล่องตัวกับการควบคุมการพัฒนาในด้านบุคคล กับการพัฒนาองค์การ และ Mean goals คือกระบวนการที่องค์การต้องทำโดยยึดแนวทางที่กำหนดไว้ว่าเป็นกลยุทธ์ที่เหมาะสมขององค์การ ซึ่งมีขั้นตอนและระยะเวลาสั้น และ End goal คือผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดการองค์การในลักษณะ Short term โดยนำมาสร้างเป็น 4 Model ได้แก่

(4.1) รูปแบบของมนุษย์สัมพันธ์ (Human Relation Model) คือการทำให้องค์การมีประสิทธิผลจากการสร้างความสามัคคีและขวัญกำลังใจให้เกิดขึ้น โดยใช้วิธีการพัฒนาทรัพยากรบุคคลเป็นเครื่องมือสนับสนุน

(4.2) รูปแบบของระบบเปิด (Open System Model) คือการเสริมสร้างให้องค์การเกิดความคล่องตัวและมีความพร้อมตลอดเวลา พร้อมกับให้องค์การเติบโตโดยที่สามารถหาทรัพยากรเข้ามาและได้รับการสนับสนุนจากภายนอก

(4.3) รูปแบบของการมุ่งเป้าหมายผลงาน (Rational Goal Model) โดยพยายามให้มีการจัดระบบการวางแผนและการกำหนดเป้าหมายขึ้น ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารข้อมูลและการประสานงานให้ดีขึ้น และเพิ่มประสิทธิผลจากการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

(4.4) รูปแบบของการมุ่งเน้นกระบวนการวิธีการทำงานภายในองค์กร (Internal Process Model) โดยพิจารณาประสิทธิภาพจากการที่องค์กรมีกิจกรรมภายในต่าง ๆ และตรวจสอบดูตัวชี้วัดที่สำคัญ ซึ่งสามารถทำให้เห็นทั้งสุขภาพและ ความมีประสิทธิภาพในองค์กร ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นความมีประสิทธิภาพขององค์กร¹⁵

ตามคำอธิบายที่กล่าวไปนั้น ทำให้เห็นว่า การวัดประสิทธิผลนั้น แบ่งได้เป็น 4 แนวคิด อันได้แก่ การพิจารณาในด้านของเป้าหมาย การพิจารณาโดยการนำเอาแนวคิดระบบมาใช้ในการประเมินจากการที่องค์กรสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ได้ครบถ้วน และวิธีการแข่งขันเชิงคุณค่า ซึ่งวิธีนี้จะพิจารณาจากปัจจัย 3 กลุ่ม คือ (1) ความยืดหยุ่น ความคล่องตัว กับการควบคุม (2) การพัฒนาในด้านบุคคล กับการพัฒนาองค์กร (3) Mean goals คือกระบวนการที่องค์กรต้องทำโดยยึดแนวทางที่กำหนดไว้ว่าเป็นกลยุทธ์ที่เหมาะสมขององค์กร โดยสามารถสร้างเป็นโมเดลเพื่อให้องค์กรมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้

วันชัย มีชาติ กล่าวว่าแนวความคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์กร มีด้วยกันอยู่ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ แนวคิดกลุ่มที่หนึ่ง จะเป็นการวัดประสิทธิผลองค์กรแบบดั้งเดิม ได้แก่ แนวความคิดการบรรลุเป้าหมายแนวความคิดระบบและแนวความคิดด้านกระบวนการภายในองค์กร ส่วนแนวคิดกลุ่มที่สอง คือ การวัดประสิทธิผลในปัจจุบันจะประกอบด้วยแนวคิดการวัดประสิทธิผลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในองค์กรและแนวความคิดการวัดประสิทธิผลจากการแข่งขันของค่านิยมในองค์กร ทั้งนี้ วันชัย มีชาติ ได้จัดแบ่งแนวความคิดในการวัดประสิทธิผลดังกล่าว เป็น 4 แนวความคิด ดังนี้

(1) แนวความคิดด้านการบรรลุเป้าหมาย มีความเชื่อว่าทุกองค์กรจะมีเป้าหมายเฉพาะในการทำงาน และระดับความสำเร็จขององค์กรวัดได้จากระดับการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้โดยองค์กรจะต้องมีลักษณะ อันได้แก่ การมีเป้าหมายที่แท้จริงหรือเป้าหมายสูงสุดขององค์กรที่จะทำให้อาจนำมาใช้วัดความสำเร็จได้และเป้าหมายจะต้องมีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจตรงกันของสมาชิกในองค์กร และเป้าหมายจะต้องไม่มากเกินไปเพราะมีเป้าหมายมากจะก่อให้เกิดความสับสนรวมถึงเป้าหมายต้องเป็นที่ยอมรับของสมาชิกในองค์กรและ สุดท้ายเป้าหมายจะต้องสามารถวัดได้

(2) แนวความคิดด้านการวัดประสิทธิผลองค์กรจากความคิดเชิงระบบ โดยจะให้ความสำคัญในการดำเนินงานขององค์กรในด้านต่าง ๆ ซึ่งแนวคิดนี้เชื่อว่าการทำงานเป็นระบบประกอบด้วยระบบย่อย ๆ ในองค์กร โดยจะรับปัจจัยนำเข้าจากสภาพแวดล้อมและทำหน้าที่

¹⁵ วรนารถ แสงมณี, *องค์กร: ทัศนวิสัย การออกแบบ และการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: เอชอาร์ เซ็นเตอร์, 2553), 9-4 – 9-20.

ในการแปรสภาพปัจจัยเหล่านั้นให้เป็นผลผลิตขององค์การโดยที่ระบบย่อยจะต้องทำงานสัมพันธ์กันเป็นอย่างดีซึ่งจะประกอบด้วยเกณฑ์การวัดต่างๆ คือ (1) เกณฑ์การวัดประสิทธิภาพขององค์การด้านปัจจัยนำเข้าได้แก่ความสามารถในการแสวงหาทรัพยากร, คุณภาพของทรัพยากรที่หามาได้, ความทันต่อเวลาของการได้ทรัพยากร, ราคาทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตที่ได้มาและจำนวนทรัพยากรที่ได้รับ (2) เกณฑ์การวัดผลสำเร็จตามกระบวนการในการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออกวัดจากขั้นตอนในการปฏิบัติงาน, ประสิทธิภาพ, ความคล่องตัวหรือความสะดวกในการปฏิบัติงาน, ขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน, การเกิดอุบัติเหตุในการทำงาน, อัตราของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติงาน, ทักษะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆและบรรยากาศในการทำงาน และ (3) เกณฑ์การวัดผลด้านผลผลิตขององค์การพิจารณาจากผลผลิต, ปริมาณของสินค้าหรือบริการ, คุณภาพของสินค้าหรือบริการ, ความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง, กำไรการเจริญเติบโตขององค์การและภาพจน์ขององค์การ

(3) แนวความคิดด้านการวัดประสิทธิภาพขององค์การจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การ โดยแนวคิดนี้จะมององค์การที่มีมิติทางการเมืองกล่าวคือ องค์การต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อองค์การหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์การจำนวนมาก ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์การกลุ่มต่าง ๆ จะมีความต้องการต่อองค์การแตกต่างกันไปความสำเร็จและความอยู่รอดขององค์การจึงขึ้นอยู่กับบุคคลที่มีอิทธิพลต่อองค์การเหล่านี้ แนวความคิดดังกล่าววัดประสิทธิภาพจากความสามารถในการเอาชนะใจผู้มีอิทธิพลขององค์การหรือความสามารถในการประสานความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อองค์การให้ทุกฝ่ายยอมรับได้

(4) แนวความคิดด้านการวัดประสิทธิภาพขององค์การจัดการแข่งขันของค่านิยมที่แตกต่างกันในองค์การแนวคิดนี้เชื่อว่าองค์การที่ดีขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจหรือมุมมองของแต่ละบุคคล ซึ่งมีความเชื่อค่านิยมและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันโดยจะพิจารณาจากลักษณะขององค์การจาก 3 มิติ ได้แก่ การพิจารณาว่าองค์การให้ความสำคัญกับสภาพภายในองค์การหรือภายนอกองค์การ มิติที่สองคือ การพิจารณาด้านโครงสร้างขององค์การถึงความยืดหยุ่น และการควบคุม และมิติที่สาม ด้านผลผลิตขององค์การคือการให้ความสำคัญกับเป้าหมายขององค์การหรือวิธีในการทำงาน¹⁶โดยความเห็นดังกล่าว ก็ได้สนับสนุนแนวทางการวัดประสิทธิภาพขององค์การตามทฤษฎีการวัด ประสิทธิภาพ อธิบายไว้ข้างต้น

ส่วน Charles E. Rice ได้เสนอโมเดลที่เรียกว่า “Multiple system” ในการนำเอาทฤษฎีระบบมาใช้ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพขององค์กรเพื่อนำไปใช้วัดประสิทธิภาพ

¹⁶ วันชัย มีชาติ, *การบริหารองค์การ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), 320-359.

ในองค์การที่ไม่สามารถจับต้องผลงานได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีฐานคิดว่าองค์การเป็นระบบ ผลผลิต (Output) อันได้แก่ เป้าหมายขององค์การ โดยประสิทธิผลขององค์การมาจากปัจจัยด้านองค์การและสภาพแวดล้อมที่มีบทบาทต่อกัน ได้แก่ ตัวป้อน (Output variables) ประกอบไปด้วยตัวแปรซึ่งอยู่ในสภาพแวดล้อมขององค์การ และตัวแปรด้านระบบ (system variables) หมายถึง ลักษณะโครงสร้างและกระบวนการทำงานภายในของระบบ ประกอบไปด้วยตัวแปรต่าง ๆ คือลักษณะทางกายภาพ รูปแบบของบุคลากร นโยบายและระเบียบปฏิบัติ ซึ่งโมเดลดังกล่าวจะช่วยในการประเมินผลการปฏิบัติงานและการประเมินนโยบายและทรัพยากรเพื่อช่วยในการตัดสินใจในการบริหารองค์การทางสังคม¹⁷ จะเห็นว่า Charles E. Rice ก็ได้นำแนวคิดระบบมาใช้เป็นฐานการวิเคราะห์ที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งสามารถวัดองค์การที่ผลิตหรือผลลัพธ์ไม่สามารถจับต้องได้

Etzioni อธิบายให้เห็นความแตกต่างว่า การวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การใน System model นั้น คือการตอบคำถามว่าภายใต้สภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่องค์การสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีไปยังส่วนอื่น ๆ ขององค์การที่ทำหน้าที่ต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้เพียงใดโดยไม่ใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของกิจกรรมตามเป้าหมายขององค์การก็ตามและตามความเห็นของ Etzioni ในการวัดประสิทธิผลขององค์การโดย System model มีความแตกต่างกับ Goal Model เนื่องจาก Goal Model วัดการมีประสิทธิผลขององค์การจากการบรรลุเป้าหมายและเป็นวิธีที่ง่าย แต่การวัดจากเป้าหมายอย่างเดียวก็อาจเกิดความคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจาก Goal Model มีจุดบกพร่อง กล่าวคือ การวัดประสิทธิผลขององค์การจะทำได้ยากขึ้น หากเป้าหมายไม่ใช่วัดหรือจับต้องได้ รวมถึงการองค์การมีเป้าหมายที่ต่อเนื่องหรือองค์การนั้น ๆ มีหลายเป้าหมายด้วยกัน นอกจากนี้อาจจะเลยผลงานในส่วนอื่นซึ่งวัดผลไม่ได้ทั้งที่ส่วนนั้นมีความสำคัญและจำเป็นต่อองค์การ เป็นต้น ทั้งนี้ System model จะช่วยเติมเต็มข้อบกพร่องที่เกิดจากการวิเคราะห์องค์การด้วยการประเมินผลจากเป้าหมาย เพื่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรในความจำเป็นหรือการแก้ปัญหาขององค์การอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่มุ่งเป้าหมายขององค์การเพียงอย่างเดียว¹⁸ ดังนั้น การวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การเพียงแนวคิดใดแนวคิดหนึ่ง อาจจะไม่สามารถแสดงให้เห็นประสิทธิผลและปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การได้อย่างถูกต้องและตรง

¹⁷ Charles E. Rice, "A Model for the Empirical Study of a Large Social Organizations," in Ghorpade, (Pacific Palisades, Calif": Goodyear Publishing Company, Inc., 1971), p. 89-90. อ้างใน ภรณ์ กิริบุตร, *การประเมินประสิทธิผลขององค์การ*, 16-17.

¹⁸ Amitai Etzioni, "Modern Organizations," (Englewood Cliffs, N.Y.: Prentice-Hall, Inc., 1964), p. 1. อ้างใน เรื่องเดียวกัน, 18-19.

กับความเป็นจริง จึงมีความจำเป็นจะต้องนำเอาแนวคิดต่าง ๆ มาประกอบกันเพื่อทำการวัดและวิเคราะห์ประสิทธิภาพขององค์การอย่างรอบด้านมากยิ่งขึ้น

2.1.2.4 แนวคิดการทำให้องค์การเกิดประสิทธิผล

การที่จะบริหารงานในให้องค์การเกิดประสิทธิผลนั้น James L. Price ได้ทำการศึกษาและค้นพบว่า สิ่งที่เรียกว่าตัวแปรแทรกซ้อนเป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะมีผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพขององค์การ ตัวแปรแทรกซ้อนนั้น ได้แก่

(1) ความสามารถในการผลิต หมายถึง อัตราส่วนระหว่างปัจจัยทรัพยากรที่ใช้กับผลผลิต มีความเหมาะสมในลักษณะในลักษณะที่ใช้ทรัพยากรได้คุ้มค่า

(2) การยินยอมปฏิบัติตามกฎระเบียบขององค์การ หมายถึง การที่สมาชิกยอมรับบรรทัดฐานขององค์การ

(3) ขวัญ หมายถึง ระดับของแรงจูงใจที่สมาชิกในองค์การแต่ละคนได้รับการตอบสนอง

(4) ความสามารถในการปรับตัว หมายถึง ระดับขององค์การที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง

(5) ความเป็นปึกแผ่น หมายถึง ระดับของการตัดสินใจจากการเป็นที่ยอมรับของสภาพแวดล้อม ในด้านผลผลิตและการกระทำขององค์การในการผลิตผลผลิตนั้น ๆ¹⁹

แต่สำหรับ เจย์อาร์ แกลเบร์ริส และคณะ ได้เสนอแนวคิด Star Model ในการบริหารองค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมองว่าองค์การต้องมีองค์ประกอบเหล่านี้ด้วย ซึ่งก็คือ

(1) นโยบายด้านกลยุทธ์ (Strategy) ซึ่งเป็นการระบุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ รวมถึงพันธกิจและค่านิยมที่องค์การต้องการตอบสนอง จะเป็นตัวกำหนดทิศทางการดำเนินงานขององค์การในอนาคต

(2) โครงสร้างองค์การ (Structure) เป็นสิ่งที่กำหนดโครงสร้างอำนาจและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์การ ครอบคลุมทั้งประเภทของความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในงานที่สำคัญ รูปทรงขององค์การ ซึ่งหมายถึงจำนวนบุคลากรที่มีผลต่อระดับการบังคับบัญชา ลักษณะของการจัดสรรอำนาจว่าเป็นการรวมอำนาจ หรือการกระจายอำนาจในองค์การ และเรื่องของการจัดกลุ่มแผนงานว่ามีการจัดกลุ่มกันในลักษณะใด

¹⁹ J.L. Price, “Organizational Effectiveness: An Inventory of Propositions,” (Homewood, Ill. : Richard D. Irvin, Inc., 1968), p. 29. อ้างใน เรื่องเดียวกัน, 57-59.

(3) กระบวนการทำงาน (Process) หมายถึง กระบวนการของการตัดสินใจและการส่งผ่านข้อมูลภายในองค์กร

(4) ระบบการจ่ายค่าตอบแทน (Rewards) ซึ่งการจ่ายค่าตอบแทนหรือการให้รางวัลต่าง ๆ ควรมีความสอดคล้องกับความต้องการและเป้าหมายของคนในองค์กร และสอดคล้องกับโครงสร้างและกลยุทธ์ขององค์กรที่มีการกำหนดไว้

(5) บุคลากร (People) คือ การบริหารทรัพยากรบุคคลในทุก ๆ ด้าน เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพของทรัพยากรบุคคลให้มีความสามารถ พร้อมทั้งจะนำเอานโยบายและกลยุทธ์ขององค์กรไปสู่การปฏิบัติ²⁰

นอกจากที่ได้กล่าวไปแล้ว ปิยะชัย จันทรวงศ์ไพศาล เขาได้อธิบายถึงความหมายของการบริหารมุ่งผลสำเร็จ หรือ Results-Based Management ว่าคือแนวคิดการบริหารจัดการที่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบโดยมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์และผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวังเพื่อวัดผลสำเร็จของกิจกรรมหรือกระบวนการทำงานขององค์กรด้วยการมีตัวชี้วัดความสำเร็จดังกล่าวอย่างชัดเจน มีกระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ถึงคุณค่าประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการดังกล่าวโดยหลักของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีด้วยกัน 5 ประการดังนี้

(1) การมีส่วนร่วม (Partnership) กล่าวคือ การประสบผลสำเร็จนั้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องจะต้องตระหนักและยอมรับความสำคัญของการบริหารมุ่งผลสำเร็จ และผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังดังกล่าว รวมถึงทุกๆขั้นตอน จะต้องกำหนดให้มีความชัดเจนและได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(2) ความรับผิดชอบ (Accountability) กล่าวคือ หน่วยงานรวมถึงสมาชิกทุกคนภายในองค์กรต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานให้บรรลุตามผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังร่วมกัน

(3) ความโปร่งใส (Transparency) ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดที่สำคัญตลอดจนข้อมูลต่างๆในการดำเนินงานตามการบริหารมุ่งผลสำเร็จ จะต้องมีการติดตามอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องจัดทำรายงานในการติดตามตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส

(4) ความเรียบง่าย (Simplicity) กล่าวคือ แนวทางการดำเนินงานตามการบริหารมุ่งผลสำเร็จ ไม่ควรสร้างระบบให้มีซับซ้อนตัวชี้วัดผลสำเร็จและกระบวนการต่าง ๆ ต้องกำหนดให้เกิดความเหมาะสมต่อการเข้าใจและวัดผลได้ โดยมีถูกต้องภายในกรอบระยะเวลาที่จำกัด

²⁰ อัมพร อารังลักษณ์, *องค์กร ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ*, 11-14.

(5) การเรียนรู้การปฏิบัติ (Learning by doing) กล่าวคือ การติดตามผลสัมฤทธิ์ของกระบวนการต่างๆของการบริหารมุ่งผลสำเร็จ โดยจะต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้จากประสบการณ์ในระหว่างการปฏิบัติงานและหากต้องปรับเปลี่ยนก็เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปรับปรุงให้ดีขึ้น²¹

และสำนักงาน ก.พ. ให้ความหมายการบริหารมุ่งผลสำเร็จ คือ วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์การเป็นหลักการปฏิบัติการขององค์การมีผลสัมฤทธิ์เพียงใด สามารถพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง กับเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งผลผลิตหมายถึงงานบริการหรือกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ทำเสร็จสมบูรณ์พร้อมส่งมอบให้ประชาชนผู้รับมอบบริการผลผลิตจะเป็นผลงานที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการโดยตรงส่วนผลลัพธ์นั้น หมายถึงผลที่เกิดขึ้นตามมาผลกระทบหรือเงื่อนไขที่เกิดจากผลผลิตผลลัพธ์มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนผู้รับบริการและสาธารณะชน ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการบริหารมุ่งผลสำเร็จ คือ เพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์การให้ดีขึ้น โดยผู้บริหารระดับสูงมีหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การให้มุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ และได้รับรายงานผลการปฏิบัติงานเพื่อช่วยให้ทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงานว่าเป็นไปในทิศทางใดหากผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมายผู้บริหารก็สามารถปรับเปลี่ยนกลยุทธ์เพื่อให้ผลสัมฤทธิ์ขององค์การบรรลุโดยปัจจัยที่จำเป็นสำหรับส่วนราชการไทยที่จะนำระบบการบริหารมุ่งผลสำเร็จมาใช้ได้แก่องค์การมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ซึ่งประกอบด้วยวิสัยทัศน์พันธกิจวัตถุประสงค์ และกลยุทธ์การปฏิบัติงานการได้รับความร่วมมือจากผู้บริหารในการกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมของผลการปฏิบัติงาน และการมอบหมายเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานในระบบบริหารมุ่งผลสำเร็จให้ชัดเจน²²

นอกจากนี้ กพร. ได้มีการส่งเสริมให้ส่วนราชการดำเนินการพัฒนาองค์การตามเกณฑ์คุณภาพการให้บริการจัดการภาครัฐเพื่อเป็นการพัฒนาเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการองค์การอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบัน มีค่านิยมหลัก (Core-Values) 11 ประการ ดังนี้

- (1) การนำองค์การอย่างมีวิสัยทัศน์
- (2) ความเป็นเลิศที่มุ่งเน้นผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชน
- (3) การเรียนรู้ขององค์การและของระดับบุคลากร

²¹ ปิยะชัย จันทรวงศ์ไพศาล, *การบริหารมุ่งผลสำเร็จด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม Results – Based Management (RBM)*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ:เอชอาร์ เซ็นเตอร์, 2554), 12-14.

²² สำนักงาน ก.พ., *คู่มือการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, 2546), 3-11.

- (4) การให้ความสำคัญกับบุคลากรและเครือข่าย
- (5) ความสามารถในการปรับตัว
- (6) การมุ่งเน้นอนาคต
- (7) การสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรม
- (8) การจัดการโดยใช้ข้อมูลจริง
- (9) ความรับผิดชอบต่อสังคม
- (10) การมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์และการสร้างคุณค่า
- (11) มุมมองในเชิงระบบ

โดยมีเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน เป็นประเด็นสำคัญในการบริหารจัดการองค์การใน 7 ด้าน ได้แก่

- (1) การนำองค์การ
- (2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์
- (3) การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- (4) การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้
- (5) การมุ่งเน้นบุคลากร
- (6) การมุ่งเน้นระบบปฏิบัติการ²³

อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่ามีความหลากหลายแนวความคิด และหลากหลายโมเดลที่นำมาใช้ในองค์การ เพื่อมุ่งหวังให้องค์การมีประสิทธิผลมาก ๆ ยิ่ง ๆ ขึ้นไป และแต่ละแนวคิดก็มองเห็นความสำคัญในแต่ละองค์ประกอบแตกต่างกันไป ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับแต่ละองค์การที่จะนำมาพิจารณาใช้ให้เหมาะสมกับองค์การต่อไปเพื่อให้องค์การบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

2.1.3 แนวคิดการปฏิรูปที่ดิน: ธนาкарที่ดิน

ยิววัฒน์ วุฒิเมธี ให้ความหมายอย่างแคบของการปฏิรูปที่ดินไว้ว่า หมายถึง การนำที่ดินผืนใหญ่ที่มีบุคคลจำนวนหนึ่งครอบครองอยู่มาแบ่งสรรให้แก่ชาวนาที่มีที่นาขนาดเล็กหรือชาวนาซึ่งไม่มีที่นาเป็นของตนเอง และความหมายอย่างกว้างนั้น ให้ความหมายไว้ว่าการปฏิรูปที่ดินได้รวมแนวความคิดในเรื่องการจัดรูปที่ดิน (Land Consolidation) การจัดนิคมสร้างตนเอง (Land Settlement) การจัดทำทะเบียนที่ดิน (Land Registration) การปฏิรูประบบการเช่า

²³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน* ฉบับที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิชั่นพริ้นท์แอนด์ มีเดีย จำกัด, 2558), 6,15.

ที่ไม่เป็นธรรม (Tenancy Reform) และการแบ่งสรรที่ดินใหม่ให้แก่เกษตรกร (Land-Re-Distribution) ตลอดจนการปรับปรุงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตรและการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาให้ดีขึ้น

โดยความหมายของการปฏิรูปที่ดินของ ยุวัฒน์ วุฒิเมธี ทำให้เข้าใจการปฏิรูปที่ดิน ในมุมมองอย่างแคบและอย่างกว้าง ซึ่งการศึกษาสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในครั้งนี้ จึงความเชื่อมโยงกับแนวความคิดการปฏิรูปที่ดินดังกล่าว

คุปต์ พันธุ์หินกอง อธิบายว่า การปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) เป็นเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Redistribution) เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างตรงกับเป้าหมายของสังคม ซึ่งการปฏิรูปที่ดินมีด้วยกันอยู่ 2 มิติ อันได้แก่ หนึ่ง คือมิติด้านประสิทธิภาพในการจัดสรร (Allocative Efficiency) เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากที่ดินมากที่สุด ผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จะต้องจำหน่ายที่ดินไปยังผู้ที่มีความสามารถที่จะใช้ประโยชน์ที่ดินมากกว่า ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการจัดสรรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และ มิติที่สองคือความเป็นธรรมในการกระจาย (Distributive Equity) โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินเพื่อให้เกิดการกระจายตัวของที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากไปสู่ผู้ที่มีที่ดินน้อยกว่า ซึ่งการปฏิรูปที่ดินแบ่งได้เป็น 3 แนวทาง ได้แก่

(1) แนวทางที่อาศัยกลไกตลาดเป็นพื้นฐาน (Market-based Policy) ซึ่งจะใช้มาตรการทางภาษีที่ดิน (Land Taxation) เป็นเครื่องมือ

(2) แนวทางที่อาศัยกลไกของรัฐบาล (Government Intervention) อันได้แก่การแจกจ่ายเอกสารสิทธิ (Entitlement) ซึ่งเป็นการนำเอาที่ดินที่เป็นของรัฐหรือวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาออกเอกสารสิทธิให้ประชาชนเข้าไปทำกิน โดยส่วนใหญ่จะไม่อนุญาตให้มีการซื้อขาย หรือเปลี่ยนแปลงเจ้าของ การยึดที่ดินคืน (Expropriation) เป็นการใช้อำนาจของรัฐยกเลิกกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนเพื่อจัดสรรให้เอกชนรายอื่น หรือยึดคืนเป็นของรัฐโดยไม่จ่ายค่าชดเชยให้เจ้าของเดิม และธนาคารที่ดิน (Land Bank) ที่เป็นหน่วยงานสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไร (Non - profit Organization) ทำหน้าที่ในหลาย ๆ ประการ ตามวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง

(3) แนวทางที่อาศัยชุมชนเป็นพื้นฐาน (Community-based Policy) เป็นเครื่องมือที่สำคัญคือการออกโฉนดชุมชน ซึ่งจะเป็เอกสารอนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการครอบครอง และใช้ประโยชน์จากที่ดินร่วมกัน ทั้งนี้ เจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ใช่ทั้งเอกชนและรัฐบาล แต่เป็นของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันเป็นระยะเวลาสั้น หรือชุมชนนั่นเอง

สำหรับแนวคิดพื้นฐานของธนาคารที่ดินนั้นมีหลากหลายรูปแบบตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เพื่อเป็นตัวกลางในการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของตลาดที่ดินด้วยการลดการผูกขาดในตลาดที่ดิน (Monopoly) โดยการกระจายการถือครองที่ดินจาก

ประชาชนที่มีที่ดินเป็นจำนวนมากไปสู่ประชาชนผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ซึ่งถือเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรมไปพร้อมกัน นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายกระจายของกรรมสิทธิ์ (Land Fragmentation) คือเป็นการรวบรวมที่ดินให้เป็นผืนใหญ่เพื่อใช้ประโยชน์จากการประหยัดขนาด และการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต อย่างไรก็ตาม มีความเห็นว่าการจัดตั้งธนาคารที่ดินควรดำเนินการควบคู่กับการเก็บภาษีที่ดิน เพราะจะทำให้เกิดการจัดสรรการถือที่ดินใหม่ (reallocation) หลังจากนั้น ธนาคารที่ดินจะทำหน้าที่ในการกระจายการถือครอง (Redistribution) ไปยังผู้ที่ต้องการที่ดินทำกิน และเป็นช่องทางให้เกษตรกรเช่าที่ดินในราคาที่เหมาะสม

ตามแนวคิดของ คุปต์ พันธุ์หินกอง ทำให้มีข้อสังเกตในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ถึงผลสำเร็จของการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์ใน 2 มิติ คือประโยชน์จากการใช้ที่ดินสูงสุด และการลดการกระจุกตัวของที่ดินนอกจากนี้ ยังทำให้ทราบว่าสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ถือเป็นแนวทางทางการปฏิรูปที่ดินผ่านการใช้กลไกของรัฐบาล และควรใช้ควบคู่ไปพร้อมกับการใช้กับมาตรการภาษีและมีวัตถุประสงค์นอกจากเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดินแล้ว ยังมีการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่นเดียวกับแนวคิดธนาคารที่ดิน ที่ศึกษาได้จากพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ และ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๙

โกวิท พวงงาม ได้จำแนกความหมายของการปฏิรูปที่ดิน ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไว้ดังนี้

- (1) การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดิน
- (2) การดำเนินการโดยรัฐ เพื่อนำที่ดินซึ่งเป็นของรัฐ ที่ดินที่รัฐจัดซื้อ และที่ดินที่เวนคืนจากเจ้าของที่มีได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง หรือเกินสิทธิ
- (3) จัดซื้อที่ดินให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีน้อยและไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร โดยให้เช่าซื้อ ให้เช่า หรือให้ทำประโยชน์
- (4) รัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากร ปัจจัยการผลิต และการจำหน่าย

ทั้งนี้ โดยสรุปการปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การปรับโครงสร้างทางการเกษตรจากรูปเดิมไปสู่รูปใหม่ที่มีระดับที่ดีขึ้น กล่าวคือ การที่เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินน้อยไม่พอทำกิน รวมทั้งการผลิตยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปที่ดิน โดยการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ มีหลักประกัน และความเป็นธรรมในการเช่าที่ดิน

พร้อมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้วยมาตรการต่าง ๆ ให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนจากการใช้ที่ดิน หรือถือครองที่ดินในระดับสูงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาเกษตรกร²⁴

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ทำการศึกษา พบว่า ธนาकारที่ดินยังเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการพัฒนาเมืองได้กล่าวคือเป็นการสะสมที่ดินในรูปแบบธนาकारที่ดิน ซึ่งภาครัฐสามารถนำมาใช้เพื่อ การบริหารจัดการที่ดิน โดยหลักการสำคัญตามแนวคิดของธนาकारที่ดินคือการจัดซื้อและรวบรวม ที่ดินที่เหมาะสมในบริเวณที่ขยายตัวของเมือง แต่ยังไม่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งครอบคลุม ไร่และรอเวลาที่จะขายเพื่อทำกำไร สำหรับธนาकारที่ดินที่ภาครัฐจัดทำได้คือภาครัฐจัดหาและ ครอบครองที่ดินไว้โดยเป็นการจัดซื้อในราคาที่ถูกและจะพัฒนาที่ดินดังกล่าวเมื่อเวลาที่เหมาะสม ตามนโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังเป็นวิธีหนึ่งในการ ควบคุมตลาดที่ดินในการช่วยป้องกันการเก็งกำไรในที่ดินโดยเอกชน การสะสมที่ดินตามรูปแบบ ธนาकारที่ดินดังกล่าวนี้ สามารถดำเนินการได้โดยการกักกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินโดยอาจเป็นการ จัดซื้อที่ดินในพื้นที่ชานเมือง และพื้นที่ว่างของพื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตร หรืออีกทางคือการเวนคืนที่ดิน ปัจจุบันสำคัญที่จะมีผลต่อความสำเร็จของธนาकारที่ดินขนาดใหญ่ คือการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และการดำเนินการร่วมกับเครื่องมือการบริหารจัดการธนาकारที่ดินและกลไกการควบคุมการใช้ ประโยชน์ที่ดินภายใต้นโยบายที่ดินระดับประเทศ อีกทั้ง ประสิทธิภาพของธนาकारที่ดินยังขึ้นอยู่กับ ความสามารถและความเชี่ยวชาญของภาครัฐในการตัดสินใจอย่างถูกต้องในที่ดินเหล่านั้น รวมถึงการ บริหารจัดการที่ดินอย่างรอบคอบ นอกจากนี้การจัดตั้งธนาकारที่ดินยังต้องการทุนเป็นจำนวนมาก และเงินทุนดังกล่าวจะได้มาจากแหล่งใด ซึ่งอาจแก้ไขในระยะสั้นโดยการให้เอกชนมาเช่าที่ดิน บางส่วนและนำเงินส่วนนั้นมาบริหารจัดการธนาकारที่ดินธรรมาภิบาลจึงมีความจำเป็นในการ ดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งธนาकारที่ดินเป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ร่วมกับมาตรการด้าน ภาษี เนื่องจากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินอาจมีผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินที่มีรายได้ไม่เพียงพอในการจ่าย ภาษี ภาครัฐอาจผ่อนปรนการจัดเก็บภาษีโดยแลกกลับสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรืออาจ รวบรวมที่ดินเพื่อเป็นของธนาकारที่ดิน แล้วให้ผู้อื่นเช่าในราคาถูกหรือในอัตราภาษีที่ต้องจ่าย²⁵

²⁴ โกวิท พวงงาม, *การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน* (กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ ก๊อปปี, 2548), 31.

²⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *โครงการจัดทำ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และ การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ* (กรุงเทพฯ: 2551), 329-331.

ตามการศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้เพิ่มเติมว่า ธนาคารที่ดิน สามารถใช้เป็นเครื่องมือที่สามารถช่วยพัฒนาเมืองได้ เนื่องจากช่วยให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อย่างเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ ยังพบว่าเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ ธนาคารที่ดินนั้น มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องเนื่องหลายประการ ได้แก่

- (1) วัตถุประสงค์การดำเนินงานของธนาคารที่ดินต้องมีความชัดเจน และเป็นรูปธรรม
- (2) ความเป็นเอกภาพ และการดำเนินการประสานกันร่วมกับหน่วยงานหรือ กลไกที่ใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินรูปแบบอื่น ๆ
- (3) ความสามารถและความเชี่ยวชาญของภาครัฐ
- (4) การบริหารจัดการที่ดินได้อย่างถูกต้อง รอบคอบ
- (5) แหล่งงบประมาณ หรือการได้มาซึ่งทุนที่นำมาใช้บริหารจัดการ
- (6) ธรรมชาติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
- (7) การสอดประสานกันของธนาคารที่ดิน และมาตรการด้านภาษี

ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล อธิบายว่า ธนาคารที่ดินเป็นสถาบันทางเศรษฐกิจและกฎหมายโดยใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรในการสร้างความมั่นคงในเรื่องทรัพยากรที่ดิน ของภาคการเกษตร โดยจะทำหน้าที่สำคัญสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง การรักษาไว้และการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร และประการที่สอง ทำให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ไม่ได้ใช้ทำประโยชน์หรือที่ดินที่เจ้าของที่ไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินหรือไม่ได้ทำประโยชน์ ให้เกิดความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจของประเทศ แม้กระทั่งการถือครองหรือสะสมที่ดินมากๆซึ่งอาจไม่ใช่เพียงแค่ เกษตรกรเท่านั้น และให้ที่ดินนั้นกลับมาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในวงจรเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่ง (landrevitalization) นอกจากนี้ ยังเป็นการลดผลกระทบทางการเมืองในการเรียกร้องที่ดินทำกิน ของเกษตรกรและผู้ยากจน เพราะจะช่วยทำให้มีที่ดินทำกิน ลดปัญหาหนี้สิน ลดปัญหาการบุกรุกที่ดิน ของรัฐ และยังเป็นสัญลักษณ์ทางสังคมในการลดความเหลื่อมล้ำ อีกทั้งทำให้หลีกเลี่ยงการจำกัดการถือครองที่ดินโดยมาตรการทางภาษีเพราะธนาคารที่ดินไม่ได้สนใจจำนวนการถือครองที่ดินแต่เป็น กลไกช่วยให้ที่ดินนั้นกลับมาทำประโยชน์และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ธนาคารที่ดินจึงไม่ใช่ สถาบันการเงินหรือ ธนาคารหรือ รัฐวิสาหกิจในความหมายของธุรกิจการเงินหรือรัฐวิสาหกิจโดยแท้²⁶

²⁶ ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล, ธนาคารที่ดินคืออะไร? จะมีประโยชน์อันใด?, สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน), <http://www.labai.or.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2559).

คำอธิบายของธรรมเนียม สุ่มันตกุล ข้างต้น ทำให้ทราบถึงลักษณะและหน้าที่ของธนาคารที่ดิน รวมถึงประโยชน์ทางอ้อมมากกว่าการจัดตั้งและการดำเนินการของธนาคารที่ดินในประเทศไทยเกิดขึ้น เพราะนอกจากจะช่วยกระจายตัวการถือครองที่ดินและเกิดการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว ยังช่วยลดปัญหาความยากจน และปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการขาดที่ดินทำกินอื่น ๆ ของประเทศไทยได้อีกด้วย

2.1.4 ตัวอย่างรูปแบบธนาคารที่ดินในต่างประเทศ

2.1.4.1 LAND BANK OF THE PHILIPPINES

ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ (LANDBANK of the Philippines) หรือ LANDBANK ก่อตั้งขึ้นเมื่อ 8 สิงหาคม 1963 โดยพระราชบัญญัติสาธารณรัฐ ฉบับที่ 3844 หรือที่เรียกว่า ประมวลการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ เพื่อจัดหาเงินทุนในการเข้าซื้อกิจการและการกระจายตัวของที่ดินเพื่อการเกษตร โดยการแบ่งและขายต่อให้กับผู้ที่ถือครองที่ดินขนาดเล็ก เป็นเหมือนการให้ผู้ซื้อครอบครองที่ดินโดยการเช่าเพื่อการเกษตร ซึ่งมีรัฐบาลเป็นเจ้าของและมีเงินทุน 1.5 พันล้านในปี 1973 ฟิลิปปินส์ เปลี่ยน LANDBANK ให้เป็นธนาคารสากลขึ้นครั้งแรกโดยการขยายบทบาทให้เป็นธนาคารพาณิชย์ที่จะสนับสนุนพันธกิจทางสังคมของประเทศในด้านการกระตุ้นการพัฒนาชนบท ซึ่งมีเงินทุนเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็น 3 พันล้าน

ในปี 1988 พระราชบัญญัติสาธารณรัฐ ฉบับที่ 6657 หรือกฎหมายที่ครอบคลุมการปฏิรูปการเกษตร หรือ the Comprehensive Agrarian Reform Law (CARL) ได้จัดตั้งให้ LANDBANK เป็นตัวกลางทางการเงินครอบคลุมโครงการปฏิรูปการเกษตร หรือ the Comprehensive Agrarian Reform Program (CARP) ซึ่งขยายความคุ้มครองไปถึงพื้นที่ทางการเกษตรทั้งหมดของภาคประชาชนและภาคเอกชน รวมทั้งพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งเป็นที่ดินของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการทำการเกษตร

ปี 1995 มีพระราชบัญญัติสาธารณรัฐ ฉบับที่ 7907 จัดตั้งขึ้น LANDBANK เป็นธนาคารรับฝากเงินของรัฐบาลอย่างเป็นทางการและเพิ่มเงินทุนของบริษัทที่ได้รับอนุญาต จาก 9 พันล้าน ในปี 1998 เงินทุนของ LANDBANK เพิ่มขึ้นไปเป็น 25 พันล้าน

ในเวลาต่อมา LANDBANK ได้กลายเป็นความท้าทายว่ามีความต้องการการจัดเก็บภาษีเพื่องานด้านการพัฒนา ปัจจุบัน LANDBANK ได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในธนาคารสากลชั้นนำในประเทศฟิลิปปินส์ ที่นำเสนอผลิตภัณฑ์และบริการของธนาคารพาณิชย์อย่างครบวงจร มีทรัพยากรทางการเงินที่มั่นคงในการดำเนินการ

LANDBANK of the Philippines มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในเมืองมาเลต ในกรุงมะนิลา และมีเครือข่ายสาขาที่กว้างขวางมากที่สุดใน 79 จังหวัด ทั่วประเทศ จากทั้งหมด 81จังหวัด โดยมีหน่วย 356 สาขา (285 สาขา, 38 สำนักงานส่งเสริม และ 33 ศูนย์การให้กู้ยืมเงิน) ธนาคารมีทั้งหมด 777 (ณ ธันวาคม 2007) มี ATM ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ยุทธศาสตร์ทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งบริษัทการโอนเงินและสำนักงานตัวแทนในประเทศเช่นอิตาลี, ญี่ปุ่น, สิงคโปร์, ไต้หวัน, สหรัฐอาหรับเอมิและสหรัฐอเมริกาที่จะให้บริการและกำลังเติบโตในต่างประเทศ สำหรับชาวฟิลิปปินส์ที่ไปทำงาน

โครงสร้างของ LANDBANK of the Philippines จัดเป็น 4 ส่วน ได้แก่

- (1) the Agrarian and Domestic Sector (ADBS) หรือ ภาคการเกษตรและในประเทศ
- (2) the Institutional Banking and Subsidiaries Sector (IBSS) หรือ ภาคสถาบันธนาคารและบริษัทย่อย (IBSS);
- (3) the Operations Sector (OS) หรือ ภาคการดำเนินการ และ
- (4) the Corporate Services Sector (CSS) หรือ ภาคบริการองค์กร

ADBS ทำหน้าที่เป็นช่องทางในการส่งมอบผลิตภัณฑ์ทางการเงินของธนาคารหน่วยบริการ นอกจากนี้ยังเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการกับการทำธุรกรรมในโครงการปฏิรูปการเกษตร (CARP) (การประเมินราคาที่ดิน, ขดเซยเจ้าของที่ดินและให้ความช่วยเหลือเช่นเดียวกับกลุ่มปฏิรูปปลูกหนี้เกษตรกรกรรม)

ในอีกด้านหนึ่ง IBSS อยู่ในความดูแลของการส่งมอบบริการทางการเงินสำหรับลูกค้าองค์กร บริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและควบคุม (GOCCs), หน่วยงานภาครัฐและสถาบันการเงิน ในส่วนนี้ยังเป็นผู้จัดการธนาคารเพื่อการลงทุน, การจัดการทรัพยากรทางการเงิน, การจัดหาเงินทุนจากต่างประเทศและในประเทศเพื่อการให้กู้ยืมเฉพาะและการบริหารจัดการของสำนักงานในต่างประเทศ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่กำกับดูแล บริษัท ย่อย LANDBANK ต่างๆ

OS เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานของธนาคารและบริการ ในขณะที่บัญชี CSS จัดการบริการสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการบริหารจัดการ สิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานของธนาคาร ซึ่งมีทรัพยากรบุคคลมากกว่าเจ็ดพัน

บทบาทที่สำคัญ LANDBANK of the Philippines เป็นผู้สั่งให้สินเชื่อความช่วยเหลือให้กับ กองทุน SFF และ Agrarian Reform Beneficiaries (ARBs)

LANDBANK of the Philippines เป็นหนึ่งในโครงการผู้ค้าส่งภายใต้การกำกับดูแล The AFMA-mandated Agri Fisheries Modernization Creditand Financing Programor AMCFP โดย AMCFP จะมาแทนที่โครงการสินเชื่อต่าง ๆ ภายใต้การดูแลของกรมเกษตรเพื่อที่จะให้บริการสินเชื่อให้กับเกษตรกรและชาวประมงรายย่อยเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

LANDBANK of the Philippines ในฐานะหน่วยงานที่ดำเนินการของโครงการปฏิรูปการเกษตร (CARP), หน้าที่หลักของ LANDBANK of the Philippines คือการประเมินราคาที่ดินและการจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดิน และเก็บค่าเสื่อมราคาจากการใช้ที่ดินจาก Agrarian Reform Beneficiaries (ARBs)²⁷

2.1.4.2 LAND BANK OF THE THIWAN

ความเป็นมาของธนาคารที่ดินของไต้หวัน หรือ LBOT เริ่มขึ้นเมื่อปี 1945 หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง เพื่อส่งเสริมในการดำเนินการตามนโยบายที่ดินดังกล่าว เช่น ด้านกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างเท่าเทียมกัน และโครงการที่ดินเพื่อการเพาะปลูกของไต้หวันโดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ 60 ล้านดอลลาร์จากกระทรวงการคลังของประเทศเป็นเงินลงทุนในการสร้าง ธนาคารที่ดินของไต้หวัน ตามกฎหมาย R.O.C. เมื่อวันที่ 1 กันยายน 1946 เพื่อใช้ประโยชน์ใน 5 สาขาของธนาคาร Nippon Kangyo ตั้งตั้งขึ้นในไทเป, Hsinchu, Taichung, Tainan, and Kaohsiungซึ่งอยู่ในช่วงการยึดครองของญี่ปุ่น ในเดือนพฤษภาคม ปี 1985 ธนาคารที่ดินของไต้หวันกลายเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคาร โดยเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 1998 ธนาคารที่ดินของไต้หวันก็กลายเป็นองค์กรของรัฐที่ดำเนินการร่วมกับ the Province Simplification Statute ต่อมาวันที่ 1 กรกฎาคม 2003 ก็เป็น "ธนาคารที่ดินของไต้หวัน จำกัด" และ 21 พฤษภาคม 2004 ก็กลายเป็นบริษัทมหาชน เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเริ่มต้นในการเสนอขายหุ้นต่อประชาชนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จากการปฏิรูปทีมผู้บริหารและความพยายามอย่างกระตือรือร้นของพนักงานนั้นธนาคารที่ดินของไต้หวัน จำกัด ได้ถูกจัดอันดับเป็นธนาคารชั้นนำ 1 ใน 200 ของโลก เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิทัศน์ทางการเงินโดยภาพรวมและการแข่งขันของตลาดที่รุนแรง ธนาคารที่ดินของไต้หวันไม่เพียงเป็นธนาคารพิเศษด้านอสังหาริมทรัพย์ที่จะดำเนินการให้กู้ยืมเงินพิเศษตามนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ แต่ยังมีบทบาทเพิ่มความก้าวหน้าเพิ่มศักยภาพการแข่งขันและก้าวไปสู่ความเป็นสากลในการพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศในการเป็นสถาบันการเงินเต็มรูปแบบ

²⁷ “Land Bank of the Philippines”, <https://www.landbank.com/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2560)

LBOT ถือเป็นธนาคารที่รัฐเป็นเจ้าของและดำเนินการ 100 เปอร์เซ็นต์ โดยมีการจัดองค์กรที่ประกอบด้วยคณะกรรมการ LBOT, คณะกรรมการตรวจสอบ, สำนักงานใหญ่ และสาขา ในการเสริมสร้างระบบการกำกับดูแลของธนาคาร และระบบตรวจสอบทั่วไปซึ่งได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี 1998 โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงต่อคณะกรรมการ LBOT เพื่อที่จะสามารถจัดการเรื่องการตรวจสอบอย่างเป็นอิสระและเป็นกลางทั้งนี้ LBOT มีโครงสร้างการบริหารจัดการประกอบด้วยสำนักงานใหญ่ที่มี 29 แห่ง และ หน่วยงานสาขา 149 สาขาในประเทศ (ไม่รวม OBU) และ 7 สาขาในต่างประเทศ ได้แก่ Los Angeles, Singapore, Hong Kong, Shanghai, New York, Tianjin และ Wuhan²⁸

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

มูลนิธิสถาบันที่ดิน ได้ศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดินมาตรง การทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด พบว่า การเพิ่มขึ้นของประชากรและอุปสงค์ต่อพื้นที่เพื่อทำการเกษตรเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาซึ่งการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ นอกจากนี้ความยากจนทำให้ประชากรจำนวนมากจำเป็นต้องนำที่ดินที่ตนเองมีเหล่านั้นไปจำนองเป็นสินเชื่อกับสถาบันทางการเงินทั้งในระบบและนอกระบบ และเมื่อไม่สามารถชำระหนี้สินคืนได้ก็ต้องสูญเสียที่ดินเหล่านั้นไป โดยปัญหาสำคัญคือความเหมาะสมของการใช้ที่ดินตามช่วงระยะเวลาต่าง ๆ ให้เกิดความสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และระดับการพัฒนา ไม่ใช่เพียงลักษณะของการกระจุกตัวของที่ดิน ทั้งนี้ พิจารณาทั้งในลักษณะการกระจุกตัวของพื้นที่ (Concentration of LandSize) คือพื้นที่ที่ติดต่อกันเป็นผืนใหญ่และในลักษณะการกระจุกตัวในกรรมสิทธิ์ (Concentration of Ownership) คือพื้นที่ที่ดินไม่ได้อยู่ติดต่อกัน แต่มีเจ้าของที่มีกรรมสิทธิ์คนเดียวกัน ซึ่งการกระจุกตัวในแง่กรรมสิทธิ์เมื่อผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินแตกต่างกันไปในแต่ละแปลงจะทำให้ได้ผลตอบแทนต่อบุคคล (Private Gains) ได้สูงสุด แต่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจในภาพรวมไม่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากที่ดินก็ได้ในกรณีเช่น การให้เช่าพื้นที่เพื่อทำการเกษตรอันเนื่องมาจากการด้อยประสิทธิภาพของการผลิตโดยผู้เช่า จึงนำไปสู่นโยบายการกระจายกรรมสิทธิ์ไปสู่ผู้ผลิตผ่านกลไกการปฏิรูปที่ดิน (Land to The Tiller)

²⁸ “LAND BANK OF THE THIWAN” .<http://www.landbank.com.tw> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2560).

เพราะการกระจุกตัวของที่ดินยังส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจในหลาย ๆ ด้าน เช่น ทำให้คนจำนวนมากไร้ที่ทำกิน ทำให้ที่ดินไม่ได้ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เกิดปัญหาในด้านการบริหารจัดการที่ดิน

จากการศึกษาวิจัยเพื่อการลดปัญหาการกระจุกตัวและการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ มีข้อเสนอแนะมาตรการในการจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ

(1) องค์การบริหารจัดการที่ดินกล่าวคือ มาตรการปฏิรูปที่ดิน ธนาคารที่ดิน และการจัดรูปที่ดินควรจะรวมศูนย์การบริหาร จัดตั้งเป็นองค์กร “องค์การบริหารจัดการที่ดิน” ซึ่งทำการรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาไว้ที่เดียวกัน โดยอาจจัดตั้งในรูปขององค์การภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งจะมีฐานะเป็นองค์การของรัฐประเภทหนึ่ง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็อาจร่วมเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารจัดการที่ดิน หรือมอบหมายงานบางส่วนให้องค์การดำเนินการ โดยปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับงานที่จะปฏิบัติ คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินอาจบูรรวมกันเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้นโยบายที่ดินในเมืองและชนบทเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(2) ภาษีที่ดิน กล่าวคือ ชุมชนท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราภาษี โดยถือหลักที่ดินเป็นสิทธิ์ชุมชน ฉะนั้นรายได้ควรเป็นของชุมชนด้วยส่วนหนึ่ง โดยจัดเก็บตามแผนการใช้ที่ดิน (Land-Use Plan) ที่ดินของรัฐก็ต่อมมีการเสียภาษีด้วย มีการจัดทำทะเบียนที่ดินที่ถือครองเพื่อความสะดวกในการจัดเก็บภาษี ที่ดินว่างเปล่าควรเก็บภาษีในอัตราสูงและควรเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่าทุก ๆ 3 ปี ควรเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าตามขนาดของที่ดินที่ถือครอง เพื่อป้องกันการกระจุกตัวของที่ดินและการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ในที่ดิน²⁹

จากการศึกษางานวิจัยเรื่องดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นถึงที่มาของปัญหาเกี่ยวกับที่ดินอย่างชัดเจน โดยปัญหาทุกด้านมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน และส่งผลกระทบต่อทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังทำให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งถึงลักษณะปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินที่ถือเป็นปัญหาสำคัญในประเทศไทย และจากการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยเรื่องนี้ได้มีข้อเสนอแนะการจัดการทรัพยากรที่ดินเพื่อการลดปัญหาการกระจุกตัวและการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ในนั้นก็คือ การเสนอให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดินหรือ ธนาคารที่ดิน เป็นมาตรการปฏิรูปที่ดิน

ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ ได้ทำการศึกษาข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทยว่ามีปัญหาและสาเหตุอย่างไร อีกทั้งเพื่อใช้ให้เห็นถึงอุปสรรคปัญหาของกระบวนการ

²⁹ มูลนิธิสถาบันที่ดิน, *การถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545), 7-28.

แก้ไขปัญหารัฐ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีที่มีการร้องเรียนให้ดำเนินการ สำหรับบทสรุปที่ได้จากการศึกษา พบว่า ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญของฐานทรัพยากรธรรมชาติ เพราะที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด และมีคุณค่าต่อการเติบโตของทรัพยากรประเภทอื่น ที่ดินจึงเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงของการดำรงชีวิต เป็นทั้งที่ทำกินและที่อยู่อาศัย การแก้ปัญหาคควรเริ่มจากแนวความคิดและทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายซึ่งก็คือภาครัฐ รวมถึงคนในสังคมต่อการให้คุณค่าที่ดินว่าเป็นต้นทุนทางสังคมไม่ใช่ต้นทุนทางสินค้าที่เพียงกลไกตลาดเป็นผู้ควบคุมการซื้อขายที่ดินซึ่งจะทำให้ที่ดินเกิดการกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนที่มีเงินทุนและมีศักยภาพในการลงทุนทำประโยชน์เท่านั้น โดยสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาที่ดินมี 3 ประการ ได้แก่ ปัจจัยทางนโยบาย กฎหมาย และกระบวนการดำเนินการของรัฐ ผู้ศึกษาวิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้ ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมทั้งประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางสู่การจัดการที่ดินโดยชุมชนร่วมกันและสอดคล้องกับระบบนิเวศ การปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมาย คำสั่งและระเบียบข้อบังคับอยู่บนแนวคิดที่ดินคือต้นทุนทางสังคมที่ต้องมีการจัดการอย่างยั่งยืน และกระจายอำนาจให้ชุมชนมีสิทธิและส่วนร่วมในการจัดการร่วมกัน การปฏิรูปการจัดการที่ดินของรัฐ เพื่อนำไปสู่การจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนทั้งที่ดินในชนบทและที่อยู่อาศัยในเมือง การพัฒนาระบบข้อมูลที่ดิน เพื่อใช้ในการวางแผนระดับนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินต่อไปการพัฒนามาตรการทางด้านการศึกษา คือการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าการพัฒนาแนวคิดและรูปแบบการจัดการที่ดินโดยชุมชน โดยมีสถาบันของท้องถิ่นควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นต้น³⁰

จากการศึกษาของ ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงการแก้ไขปัญหาดินในประเทศไทย ควรเริ่มจากมุมมองและแนวความคิดที่มองว่าที่ดินถือเป็นต้นทุนทางสังคม โดยเฉพาะผู้กำหนดนโยบายหรือรัฐบาล เพราะปัจจัยที่ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาดินก็คือ นโยบาย กฎหมาย และกระบวนการดำเนินการของรัฐ ทั้งนี้ สถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในฐานะองค์กรที่เป็นกลไกของรัฐบาลในการแก้ปัญหาดินการกระจุกตัวของที่ดินถือครองที่ดินย่อมได้รับผลกระทบจากปัจจัยดังกล่าวไม่มากนัก

มนูญ ทองชโชค ศึกษาเรื่องนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเปรียบเทียบโครงการจัดซื้อที่ดินของรัฐจัดความยากจนกับการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งฯ ตามมาตรา 6 ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งทำการศึกษา 2 ประเด็นคือ (1) ด้านเนื้อหาของนโยบาย ได้แก่ ลักษณะของนโยบายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) ด้านบริบทนโยบาย ได้แก่ การสนับสนุนจากทุกฝ่าย

³⁰ ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ, *ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549), 45-169.

ที่เกี่ยวข้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมการเมืองและความสามารถของหน่วยปฏิบัติโดยพบว่านโยบายการกระจายการถือครองที่ดินมีความเป็นการเมืองสูง กล่าวคือเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่หมุนมีมูลค่าสูงมีกลุ่มได้ผลประโยชน์และเสียผลประโยชน์จำนวนมากซึ่งนอกจากจะเป็นเกษตรกรรายย่อยผู้ขาดแคลนที่ดินทำกินแล้วยังเกี่ยวข้องกับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ซึ่งมักจะเป็นผู้มีอิทธิพลในทางการเมืองและหากเกิดผลกระทบในทางลบต่อบุคคลที่มีอิทธิพลดังกล่าวนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินจะล้มเหลว ในทางตรงกันข้ามหากนโยบายมีเนื้อหาสาระที่นำผลประโยชน์ไปให้ชุมชนและสามารถสร้างความนิยมให้ผู้กำหนดนโยบายได้ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลนโยบายถึงจะประสบผลสำเร็จ³¹

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ โสภณ ชมชาญ ได้เสนอรายงานการวิจัยการวิเคราะห์การจัดตั้งธนาคารที่ดินไว้ โดยมีวัตถุประสงค์และขอบเขตในการศึกษาด้วยกัน 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เพื่อทบทวนความเป็นมาเกี่ยวกับแนวคิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินในฐานะเครื่องมือการปฏิรูปสังคมไทย ลดความเหลื่อมล้ำเกี่ยวกับสิทธิและการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติโดยการสำรวจมติคณะรัฐมนตรีและการออกระเบียบเกี่ยวกับกองทุนการปฏิรูปที่ดิน วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในอดีต พบว่า รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิตที่สำคัญของภาคเกษตร แต่เกษตรกรไทยหลายล้านคนกลับขาดที่ดินทำกิน รัฐบาลจึงได้ดำเนินการจัดที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมโดยใช้งบประมาณของภาครัฐแต่ก็ดำเนินการได้ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณต่อมามีการจัดตั้งกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควบคู่กับการจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร (ส.ป.ก.) โดยมีเป้าประสงค์ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเปลี่ยนมือจากเจ้าของที่ดิน หรือ นายทุน สู่มือเกษตรกร อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ ส.ป.ก. ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรโดยการศึกษาครั้งนี้ ยังพบปัญหาและอุปสรรคซึ่งได้แก่ (1) การพึ่งรายได้จากงบประมาณแผ่นดินเกือบทั้งหมด ซึ่งน้อยเกินไปและเป็นสาเหตุหนึ่งต่อบทบาทการจัดหาที่ดิน (2) เกษตรกรบางส่วนขาดความรู้ มีการละทิ้งอาชีพเกษตรกรรมถึงที่ดินที่รัฐจัดสรรให้ (3) ที่ดินที่รัฐจัดหาให้กลับไม่เหมาะสมกับการทำเกษตร และยังขาดโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการเพาะปลูก (4) ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินการ โดยเฉพาะกับกองทุนที่ดิน (5) การดำเนินงานอยู่ภายใต้ระเบียบแบบแผนของทางราชการ จึงทำให้เกิดความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (6) ปัญหาในด้านการบริหารจัดการที่ไม่มีหลักธรรมา-

³¹ มนูญ ทองช็อค , “นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเปรียบเทียบกับโครงการจัดซื้อที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจนยากจนกับการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งๆ ตามมาตรา 6 ประมวลกฎหมายที่ดิน,” (ภาคินพนธ์, สาขาการจัดการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).

ภิบาล สำหรับประการที่สอง คือเพื่อศึกษาแหล่งเงินทุนที่จำเป็นสำหรับธนาคารที่ดิน ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับธนาคารที่ดินเพื่อใช้จัดซื้อที่ดิน หรือให้สินเชื่อเกษตรกรนำไปซื้อที่ดิน งานวิจัยได้ใช้หลักฐานข้อมูลจากผลสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2552 มาผสมผสานแนวคิดด้านอุปสงค์และอุปทานพบว่า ธนาคารที่ดินควรจะมีบทบาทในการทำธุรกรรมหลายประเภท อันได้แก่ การจัดหาที่ดิน การเช่าการเช่าซื้อ รับจำนองที่ดิน ให้กู้ยืมแก่เกษตรกรเพื่อซื้อที่ดิน การรับฝากเงิน การพัฒนาที่ดิน ฯลฯ ในด้านโครงสร้างขององค์กร ควรจัดตั้งในรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อเหตุผลความคล่องตัวของการดำเนินธุรกรรมเชิงพาณิชย์ มีการจัดตั้งสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานตัวแทนในระดับพื้นที่ โดยร่วมมือกับสหกรณ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน หรือหน่วยงานอื่น ๆ นอกจากนี้ การศึกษายังเสนอให้มีคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารของธนาคารที่ดิน กองทุนธนาคารที่ดิน ระบบติดตามตรวจสอบ (Monitoring and Evaluation) จากหลาย ๆ ภาคส่วนร่วมกัน³²

จากการรายงานการศึกษาครั้งนี้ ทำให้ทราบความเป็นมาของแนวคิดเพื่อการจัดตั้งธนาคารที่ดินในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา นอกจากนี้ทำให้ทราบปัญหาที่ถือเป็นจุดอ่อนในการดำเนินงานขององค์กรเพื่อการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการมา ซึ่งสามารถนำไปเทียบเคียงและวิเคราะห์บทบาทของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) ในปัจจุบันรวมถึงข้อเสนอกที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งธนาคารที่ดินทั้งที่มาของแหล่งเงินทุน รูปแบบและโครงสร้างขององค์กร รวมถึงหลักการธรรมาภิบาลที่จะต้องนำมาใช้กับองค์กรซึ่งถือเป็นข้อมูลที่สำคัญเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางของการศึกษาในครั้งนี้ได้อย่างดีเยี่ยม

2.2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประสิทธิภาพขององค์กร

กิ่งพร ทองใบ ทำการศึกษาความสัมพันธ์ รักระหว่างปัจจัยลักษณะองค์กร กับประสิทธิภาพขององค์กรภาครัฐบาลในการบริหารราชการไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโดยการวัดและประเมินประสิทธิภาพขององค์กรภาครัฐบาลในระดับการบริหารราชการส่วนกลาง และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลลักษณะองค์กรเพื่อศึกษาปัจจัยลักษณะองค์กรปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์กร และปัจจัยใดส่งผลกระทบมากที่สุด ซึ่งหน่วยของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ หน่วยงานราชการระดับกรม จำนวน 68 กรม ใน 11 กระทรวง ทั้งนี้ ปัจจัยลักษณะองค์กร แบ่งเป็น 3 มิติ คือ (1) โครงสร้างขององค์กร พิจารณาจากความซับซ้อน

³² ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ โสภณ ชมชาญ, “รายงานวิจัยว่าด้วยแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน”, V-Reformer, <http://v-reform.org/u-knowledges/blueprint-for-land-bank/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2559).

ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ (2) การจัดรูปแบบองค์การแบ่งตามแนวคิดของมินซ์เบอร์เกอร์ และ (3) กลยุทธ์ทางการบริหาร พิจารณาจากเทคโนโลยีที่ใช้ในการตัดสินใจ, การลดความไม่แน่นอน, การบริหารการเปลี่ยนแปลง, การบริหารความขัดแย้ง, ระดับวัฒนธรรมองค์การ และการเจริญเติบโตขององค์การ สำหรับประสิทธิผลแบ่งเป็นประสิทธิผลการใช้งบประมาณ และประสิทธิผลภายในองค์การ ผลการศึกษาพบว่า ความซับซ้อนของโครงสร้างองค์การสามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงประสิทธิผลการใช้งบประมาณ และประสิทธิผลรวมขององค์การ และการจัดรูปแบบองค์การกลับไม่มีอิทธิพลในการอธิบายประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเพิ่มประสิทธิผลในการบริหารงานของระบบราชการ ควรพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานราชการ โดยเน้นการลดความซับซ้อนทางโครงสร้าง และในด้านกลยุทธ์ ควรเน้นการชะลอการขยายตัวของหน่วยงาน และส่งเสริมวัฒนธรรมองค์การที่ยืดความสามารถเป็นหลัก³³

ภัทราวดี สุทธิธินกุล ได้ทำการศึกษาปัจจัยอิทธิพลที่มีผลต่อประสิทธิผลขององค์การ: ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการที่ทำหน้าที่ให้บริการในจังหวัดอุทัยธานี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลองค์การ และข้าราชการที่ทำหน้าที่ด้านการให้บริการมีความคิดเห็นต่อปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลองค์การอย่างไร รวมถึงต้องการประเมินประสิทธิผลขององค์การที่ทำการศึกษาดังกล่าว ทั้งนี้ ในการวิจัยได้กำหนดตัวแปร 5 ตัว อันได้แก่ กฎระเบียบข้อบังคับ การประสานงาน การให้บริการแบบยึดถือตัวบุคคล วิธีการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา และค่านิยมที่เอื้อต่อการทำงาน โดยได้ปรับใช้แบบจำลองการวัดประสิทธิผลองค์การของ Paul E. Mott ที่เห็นว่าเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลขององค์การประกอบด้วยความสามารถในการผลิต ความสามารถในการปรับตัว และความสามารถในการยืดหยุ่น ซึ่งผู้วิจัยใช้เกณฑ์ 2 ตัวแรก ในการศึกษาในกลุ่มตัวอย่างข้าราชการจากส่วนราชการ จำนวน 8 แห่ง ซึ่งทำงานด้านการบริการประชาชนอยู่ในจังหวัดอุทัยธานี โดยวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ผลการวิจัยดังกล่าว พบว่า ข้าราชการ ส่วนใหญ่ประเมินว่าประสิทธิผลขององค์การอยู่ในระดับปานกลาง ความเหมาะสมของกฎระเบียบข้อบังคับไม่มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิผลขององค์การ การประสานงานมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลองค์การอย่างมีนัยสำคัญ การให้บริการแบบยึดถือตัวบุคคลมีความสัมพันธ์เชิงลบกับประสิทธิผลองค์การ และวิธีการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชารวมถึงค่านิยมที่เอื้อต่อการทำงาน ไม่มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิผลองค์การอย่างมีนัยสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามการวิจัยดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะว่า ควรปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์การ โดยการตั้งวัตถุประสงค์

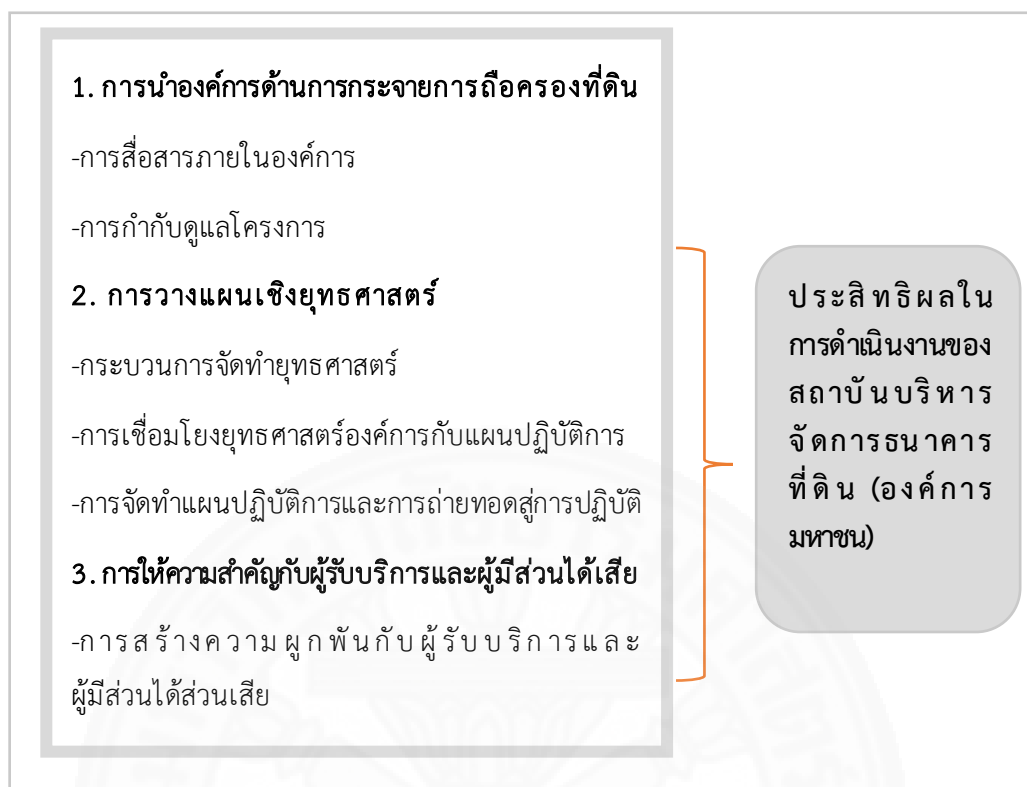
³³ กิ่งพร ทองใบ, “ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยลักษณะองค์การ กับประสิทธิผลขององค์การ ภาครัฐบาลในการบริหารราชการไทย,” (วิทยานิพนธ์, การบริหารการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , 2533).

ในการทำงานให้แน่นอน และการทำงานมุ่งผลงานให้มากขึ้น และข้าราชการควรปรับทัศนคติต่อประชาชนให้มีการเน้นการบริการให้มากขึ้น³⁴

2.3 กรอบแนวคิด

ในการศึกษาบทบาทในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) นั้น ผู้วิจัยจะทำการศึกษาดำเนินโครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน และโครงการต้นแบบการถือครองที่ดินแบบครบวงจร ซึ่งเป็นโครงการตามภารกิจด้านกระจายการถือครองที่ดินของสถาบันฯ โดยจะทำการศึกษาที่มาของโครงการ พร้อมทั้งความเชื่อมโยงต่อวัตถุประสงค์ของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) รวมถึงปัญหา อุปสรรค ที่มีผลต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการ วิธีการในการแก้ไขปัญหา และแนวทางในการดำเนินงานพัฒนาต่อยอดโครงการในอนาคต เพื่อให้เกิดความเข้าใจในด้านบทบาทในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

³⁴ ภัทราวดี สุทธิชนกุล, “ปัจจัยอิทธิพลที่มีผลต่อประสิทธิภาพขององค์การ : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการที่ทำหน้าที่ให้บริการในจังหวัดอุทัยธานี,” (สารนิพนธ์, สาขาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535).



ภาพที่ 2.1 ปัจจัยใดที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน), ผู้ศึกษา.

จากแผนภาพแสดงกรอบแนวคิด อธิบายได้ว่า ในการศึกษาเพื่อหาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในครั้งนี้ จะศึกษาตัวแปรหรือปัจจัย 3 ด้าน คือ (1) การนำองค์การในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน (2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ และ (3) การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย ค้นหว่าปัจจัยที่กล่าวไปส่งผลต่อการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) อย่างไร ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ทั้งนี้ ในด้านการนำองค์การจะพิจารณาจากการสื่อสารภายในองค์การ และการกำกับดูแลองค์การ ด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จะพิจารณาจากกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ และการจัดทำแผนปฏิบัติการ และการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ ต่อมาคือ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งจะพิจารณาจากการสร้างความผูกพันกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ เพื่อค้นหว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวไป ได้ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การหรือสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือไม่อย่างไร เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ให้เกิดประสิทธิผลต่อไป

บทที่ 3

วิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ด้านการกระจายการถือครองที่ดิน เป็นการวิจัยเพื่อศึกษาบทบาทของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน และเพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน โดยในขั้นตอนแรกในการศึกษาครั้งนี้ จะทำการจัดเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีข้อมูลเบื้องต้น เพื่อจะนำไปวิเคราะห์และประมวลผลในการจัดทำคำถามในการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในเชิงลึก หลังจากนั้นจะนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ แล้วจัดทำแบบสอบถามเพื่อนำไปสอบถามกลุ่มผู้ปฏิบัติงานทั้งนี้ เพื่อจะหาคำตอบของการศึกษาในครั้งนี้อย่างครบถ้วนและถูกต้อง

3.1 ขอบเขตในการศึกษา

3.1.1 หน่วยในการศึกษา

หน่วยการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

3.1.2 ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษาเรื่องนี้ได้ทำการศึกษากลุ่มประชากรในสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

3.1.2.1 กลุ่มผู้บริหารของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

3.1.2.2 กลุ่มผู้ปฏิบัติงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

3.1.3 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษา สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ภายใต้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ใน 2 ประเด็น ดังต่อไปนี้

3.1.3.1 บทบาทในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน ในด้านกรรมสิทธิ์

3.1.3.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งได้แก่ โครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน และโครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร

3.2 วิธีวิทยาในการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ด้านการกระจายการถือครองที่ดิน จะใช้รูปแบบการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed methods research) กล่าวคือ จะมีการใช้รูปแบบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ และรูปแบบวิธีวิจัยเชิงปริมาณในการศึกษา ดังต่อไปนี้

3.2.1 การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

3.2.1.1 การศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) คือ การค้นคว้าหาข้อมูล แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ เอกสารต่าง ๆ ที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่เอาไว้แล้ว รวมทั้งบทสัมภาษณ์จากสื่อโทรทัศน์ต่าง ๆ ถือเป็นการศึกษาค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ

3.2.1.2 การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) คือ การสัมภาษณ์ที่มีการเตรียมคำถามที่ครอบคลุมเนื้อหาต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาไว้ล่วงหน้า และนำไปสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายเพื่อให้ประเด็นคำถามมีความครอบคลุมคำถามและวัตถุประสงค์ของการวิจัยและได้ข้อมูลที่มุ่งเน้นในการศึกษา รวมถึงสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกได้มากยิ่งขึ้น

3.2.2 การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) คือ เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดที่ต้องการศึกษา นำข้อมูลทั้งหมดมาประกอบกัน และตรวจสอบซึ่งกันและกัน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษาจะทำการเก็บข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารเป็นอันดับแรก เมื่อได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและครบถ้วนแล้ว จะนำข้อมูลมาทำการประมวลผลการตั้งคำถามเพื่อนำไปสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน และหัวหน้าผู้รับผิดชอบโครงการตามภารกิจด้านการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นผู้ทำงานเต็มเวลาของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) รวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน โดยจะใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) จำนวนรวมทั้งหมด 5 คน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดรอบ รอบด้านและครบถ้วน

เมื่อได้ข้อมูลทั้งจากการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) จะนำข้อมูลที่มีทั้งหมดมาจัดทำเป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) สำหรับกลุ่มตัวอย่างซึ่งเท่ากับประชากรระดับปฏิบัติงานทั้งหมดจำนวนประมาณ 50 คน ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากได้ข้อมูลจากการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ และนำข้อมูลที่ได้มาแยกแยะ วิเคราะห์ข้อมูลรวมถึงนำเครื่องมือโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป SPSS มาช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้ค่าสถิติต่าง ๆ พร้อมกับประมวลข้อมูลทั้งหมด ด้วยวิธีการสังเคราะห์เพื่อให้ได้ผลการศึกษาวิจัยตามวัตถุประสงค์ในการวิจัยเรื่อง เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ด้านการกระจายการถือครองที่ดินในครั้งนี้ เพื่อให้เกิดความครบถ้วน และถูกต้อง

บทที่ 4

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ในการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ด้านการกระจายการถือครองที่ดินในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในรูปแบบการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed methods research) กล่าวคือ จะมีการใช้รูปแบบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ และรูปแบบวิธีวิจัยเชิงปริมาณในการศึกษา ซึ่งผลการวิจัยปรากฏดังนี้

4.1 ผลการศึกษาบทบาทในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ในการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น เรียกโดยย่อว่า บจธ. และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า The Land Bank Administration Institute (Public Organization) เรียกโดยย่อว่า "LABAI" โดยมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกามาตรา 7 และมาตรา 8 คือ

มาตรา 7 ให้สถาบันมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม และจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(2) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(3) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน ที่มิได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(4) สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน

(5) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกร และ ผู้ยากจน

มาตรา 8 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ ให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน องค์กรชุมชน หรือเครือข่ายองค์กรชุมชน ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน

(3) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภทกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน

(4) โอนหรือรับโอนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่าง ๆ

(5) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ

(6) ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน หรือดำเนินงานเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่าง ๆ

(7) เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(8) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(9) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(10) ประสานงาน ให้คำปรึกษาและคำแนะนำการวางแผนพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินแก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(11) รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดิน รวมทั้งเสนอแนะปัญหาอุปสรรค และข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแนวทางการแก้ไขต่อคณะกรรมการ

(12) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

(13) เป็นตัวแทนหรือนายหน้า หรือมอบหมาย หรือว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่น ประกอบกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(14) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(15) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบันการเข้าร่วมทุนตาม (7) และการกู้ยืมเงินตาม (8) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ ในมาตรา 40 ของหมวด 7 ได้กำหนดว่า บจจ. จะต้องถูกยุบเลิกในกรณี ดังต่อไปนี้ (1) เมื่อมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน และ (2) เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาห้าปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับแม้จะยังมิได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นตาม ข้อ (1) ซึ่งได้กลายเป็นเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาขององค์การที่มีเพียง 5 ปี ซึ่งหมดอายุหรือต้องยุบเลิกในปี พ.ศ. 2559 แม้ว่าจะไม่สามารถจัดตั้งธนาคารที่ดินได้ก็ตาม

ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้ให้ข้อมูลว่า ในช่วงระยะเวลาแรก บจจ. ยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นรูปธรรม ต่อมาในปีที่ 4 จึงเริ่มดำเนินงานซึ่งระยะเวลาดังกล่าวนั้นไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง บจจ. จึงมีการขอขยายระยะเวลาของ บจจ. ไปอีก 3 ปี ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และเช่นเดิม บจจ. จะถูกยุบเลิกเมื่อมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน หรือ เมื่อพ้นระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่ พระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับที่ 2 นี้ มีผลใช้บังคับแม้จะยังมิได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน

ต่อมาวันที่ 21 มิถุนายน 2559 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เสนอตามมติคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ในการประชุมครั้งที่ 5/2559 เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2559 ในการให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) นำเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแล้ว จำนวน 690,200,000 บาท ไปดำเนินโครงการจำนวน 5 โครงการ ได้แก่

- (1) โครงการศึกษากระบวนการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน
- (2) โครงการแก้ไขปัญหาเกษตรกรและผู้ยากจนซึ่งมีปัญหาลดสูญเสียสิทธิในที่ดินจากปัญหาการจำนองและขายฝาก
- (3) โครงการนำร่องธนาคารที่ดินในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน
- (4) โครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร และ
- (5) โครงการศึกษาวิจัยระบบข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการที่ดิน

ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) กล่าวว่า

“เป้าหมายของ บจจ. ที่สำคัญมีอยู่ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก บจจ. มีหน้าที่ในการออกร่างกฎหมายพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ... และปัจจุบันได้ร่าง พ.ร.บ.

ดังกล่าวได้ร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่ทั้งนี้ พ.ร.บ. ดังกล่าว ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยอยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งระเบียบดังกล่าวนี้ได้มีขึ้นภายหลังจากที่ บจธ. ได้จัดทำกรรับฟังความคิดเห็นไปแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ว่าเป็นไปตามระเบียบฯ หรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากพบว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวยังไม่ครบถ้วน ถูกต้องตามระเบียบฯ ก็ต้องไปดำเนินการนั้นเพิ่มเติม ส่วนประการที่ 2 คืองานโครงการทดลองปฏิบัติงาน มีลักษณะเป็นโครงการต่อเนื่อง โดยโครงการที่เกี่ยวกับด้านกระจายการถือครองที่ดิน มีอยู่ 2 โครงการ ได้ภารกิจของยุทธศาสตร์ที่ 1 คือการสนับสนุนข้อมูลและขับเคลื่อนให้เกิดการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน อันได้แก่ โครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน และโครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร”

4.1.1 โครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน

4.1.1.1 ข้อมูลรายละเอียดโครงการ

โครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน ดังนี้ได้รับงบประมาณ 168,132,500 บาท มีระยะเวลาดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยมีแผนการปฏิบัติงานตั้งแต่เดือนตุลาคม 2559 ถึง มิถุนายน 2560 ระยะเวลาดำเนินงานประมาณ 9 เดือน ที่มาของการดำเนินงานโครงการมีเกิดจากปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินถือของประเทศไทย โดยเฉพาะเกษตรกรและผู้ยากจนจำนวนมากประสบกับปัญหาไร้อินทรีย์หรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพและอยู่อาศัย ซึ่งสาเหตุสำคัญก็คือการไม่สามารถรักษาที่ดินไว้ได้ ส่งผลให้ที่ดินกลายเป็นของกลุ่มนายทุนเกิดเป็นปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน ทั้งนี้ บางส่วนเป็นการซื้อเพื่อเก็งกำไร นำไปสู่ปัญหาที่ดินถูกปล่อยทิ้งร้าง มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินต่ำกว่าศักยภาพและการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์

คณะรัฐมนตรีในการประชุม เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2554 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2554 และเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2556 ได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้มีการดำเนินโครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน ได้แก่ บ้านไร่ดง หมู่ที่ 3 ตำบลน้ำดิบ อำเภอบ้านฝาง จังหวัดลำพูน บ้านแม่ยาว หมู่ที่ 3 ตำบลนครเจดีย์ อำเภอบ้านฝาง จังหวัดลำพูน บ้านแพะใต้ หมู่ที่ 7 ตำบลหนองล่อง อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ บ้านท่ากอม่วง หมู่ที่ 3 ตำบลหนองปลาสะวาย อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดลำพูน และบ้านโป่ง หมู่ที่ 2 ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินโครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย บจธ. จึงจัดทำโครงการนำร่องธนาคารที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหา

ความเดือดร้อนด้านที่ดินทำกินของเกษตรกร และเป็นกรณีศึกษาเพื่อประโยชน์ในการกำหนดแนวทาง และหลักเกณฑ์การกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนต่อไป โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยการสนับสนุนและผลักดันให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองโดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นเกษตรกรและผู้ยากจนในพื้นที่นำร่องทั้ง 5 ชุมชน ได้รับความช่วยเหลือประมาณ 520 ครัวเรือน ทั้งนี้ มีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

1. การประสานและเจรจากับเจ้าของที่ดินในพื้นที่ชุมชนนำร่อง
2. การตรวจสอบสิทธิการครอบครองที่ดินในพื้นที่ชุมชนนำร่อง
3. การดำเนินการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรหรือผู้ยากจนโดยการให้สินเชื่อ/จัดซื้อที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรหรือผู้ยากจนในพื้นที่นำร่องเช่าซื้อ ในรูปแบบให้ชุมชนใช้ที่ดินในการประกอบอาชีพและอยู่อาศัย โดยมีสิทธิครอบครองที่ดินร่วมกัน ตลอดจนส่งเสริมและพัฒนาให้เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพและดำรงชีวิตได้อย่างยั่งยืน
4. การประสานงานขอความร่วมมือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การผลิต และการตลาด และ
5. การศึกษา ประเมินผล และจัดทำรายงานผลการดำเนินงานโครงการฯ ต่อคณะกรรมการ บจธ.

ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้กล่าวว่า

“โครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชนเป็นการจัดซื้อที่ดินตามนโยบายรัฐบาลจึงต้องซื้อที่ดินตามเป้าหมายที่ระบุเจาะจงไว้แล้วคือที่ดินที่มีปัญหา ยกตัวอย่างเช่น ที่ดินดังกล่าวเคยเป็นที่ดินที่ถูกจัดสรรให้บุคคลกลุ่มหนึ่ง คือนาย ก. ซึ่งอาจเป็นคนนอกพื้นที่โดยถือเอกสารสิทธิ นส. 3 แต่ชาวบ้านมองว่าไม่ถูกต้อง และต้องนำมาจัดให้กับชาวบ้านที่ยากจนและได้เข้าไปบุกรุกยึดที่ดินดังกล่าว มาใช้ประโยชน์ ซึ่งผู้ที่เป็นเจ้าของตามเอกสารสิทธิจริงๆ ไม่สามารถเข้าทำประโยชน์ได้เนื่องจากมีผู้อื่นเข้ามายึดครองระยะเวลาอันยาวนานซึ่งในความเป็นจริงเจ้าของกรรมสิทธิ์หลายท่านก็ได้ไปใช้สิทธิทางกระบวนการยุติธรรมต่อไป”

โดยสรุป โครงการดังกล่าวเป็นเรื่องทางการเมืองเนื่องมาจากเป็นปัญหาที่รัฐบาลมีนโยบายให้ บจธ. เป็นผู้ดำเนินการแก้ไข กล่าวคือให้ บจธ. ไปซื้อที่ดินจากผู้เป็นเจ้าของเดิม หรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ เพื่อมาจัดสรรให้กับผู้ที่บุกรุกหรือยึดครองทำประโยชน์ในพื้นที่ซึ่งหลายฝ่ายอาจมองว่าไม่ถูกต้องเพราะเหมือนช่วยผู้บุกรุกซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่ทำผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตามผลการดำเนินงานปัจจุบันแล้วเสร็จประมาณ ร้อยละ 80 กล่าวคือ มีเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่เป้าหมายได้มายื่นคำขอขายที่ดินกับทาง บจธ. แล้ว จำนวน 666 ไร่จากเป้าหมายทั้งหมด 809 ไร่หลังจากนั้น บจธ.

จะจัดซื้อและนำพื้นที่เป้าหมายดังกล่าวมาจัดสรรให้กับประชาชนในรูปกลุ่มของสหกรณ์ โดยวิธีการผ่านชำระกับทาง บจจ. กรมสิทธิจึงจะออกในนามกลุ่มสหกรณ์ โดยไม่มีประชาชนเป็นเจ้าของเพียงรายเดียว มีหลักเกณฑ์การคัดเลือกก็ต้องเป็นเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ และได้ถือครองทำประโยชน์อยู่เดิม โดยขณะนี้มีการตั้งสหกรณ์ขึ้นมาแล้ว จำนวน 4 แห่ง

ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการครั้งนี้ โดยตรง ให้ข้อมูลว่า โครงการนำร่องธนาคารที่ดินในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน โดยหลักคือการจัดซื้อที่ดินของเอกชน ซึ่งปัจจุบันเกษตรกรบุกรุกอยู่ บจจ. จะจัดซื้อที่ดินเหล่านั้นเพื่อมาจัดสรรในรูปแบบกลุ่ม โดยส่งเสริมให้จัดตั้งในรูปแบบสหกรณ์โดยสหกรณ์ตามนโยบายรัฐบาล และทำสัญญาเช่าซื้อกับ บจจ. เป็นสัญญาระยะยาว และอัตราดอกเบี้ยต่ำ ทั้งนี้ มีแค่ 4 ชุมชนเป็นที่ดินของเอกชน และอีก 1 ชุมชนเป็นที่ดินของรัฐคือบ้านแม่อาว จังหวัดลำพูน เป็นที่ดิน สปก. จึงไม่จำเป็นต้องจัดซื้อ ปัจจุบันได้ดำเนินการจัดสรรให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์แล้วในรูปแบบโฉนดชุมชนและขั้นตอนต่อไป บจจ. จะต้องดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาด้านสาธารณูปโภคด้านต่าง ๆ ส่วนอีก 4 ชุมชน ตอนนี้ทำสัญญาจะซื้อจะขายประมาณ ร้อยละ 60 หรือประมาณ 513 ไร่ และมีการยื่นเสนอขายโดยเจ้าของที่ดินประมาณ ร้อยละ 82 เนื่องจากเป้าหมายของเราทั้งหมดประมาณ 809 ไร่ ทั้ง 4 ชุมชน เสนอขายมาแล้วประมาณ 666 ไร่โดยจดทะเบียนเป็นของ บจจ. แล้ว 175 ไร่

เจ้าหน้าที่ บจจ. ให้ความเห็นว่า โครงการฯ ดังกล่าวมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน เนื่องจากการดำเนินโครงการที่มีการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเดิมเพื่อจัดสรรให้เกษตรกรเข้าใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง ซึ่งที่ดินดังกล่าวถ้าอยู่กับเจ้าของเดิมก็อาจจะไม่เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ ประกอบกับเจ้าของที่ดินเองก็ไม่ได้ต้องการที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินเพียงแต่ต้องการเก็งกำไรในที่ดินเท่านั้น

4.1.1.2 ปัญหาในการดำเนินโครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง

5 ชุมชน

ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ให้ความเห็นว่า ด้านการจัดซื้อที่ดินโครงการดังกล่าวยังไม่มีการซื้อขายออกมาชัดเจนจึงเกิดความล่าช้าในการจัดซื้อที่ดิน โดยในจำนวน 666 ไร่ เป็นเพียงการยื่นคำขอขายที่ดินกับทาง บจจ. จากเป้าหมายทั้งหมด 809 ไร่ ทั้งนี้ รัฐบาลมีแนวทางคือให้ดำเนินการจัดซื้อมาก่อนโดยไม่ต้องรอให้เจรจาประสานให้ยื่นคำขอขายครบเป้าหมายทั้ง 809 ไร่ แล้วให้สหกรณ์ 4 แห่ง เข้าดำเนินการต่อไป ส่วนพื้นที่ที่เหลือค่อยดำเนินการประสานและจัดซื้อเพิ่มเติมให้ครบตามเป้าหมาย

ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินรัฐอธิบายว่า โครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน พบปัญหาในการดำเนินงาน คือ

(1) ด้านการจัดซื้อที่ดิน เนื่องมาจากเจ้าของที่ดินเป้าหมายบางรายไม่ประสงค์จะขายที่ดินให้กับทาง บจจ. และบางพื้นที่ บางรายได้นำที่ดินไปค้ำประกันสินเชื่อกับสถาบันการเงินจึงทำให้ไม่สามารถขายกับทาง บจจ. ในขณะนี้ได้นอกจากนี้ยังพบว่าราคาที่ดินในบางชุมชนมีราคาสูง ซึ่งสำหรับ บจจ. เมื่อจัดซื้อที่ดินมาในราคาเท่าใดก็จะทำสัญญาเช่าซื้อกับเกษตรกรในราคาดังกล่าว แต่เมื่อที่ดินมีราคาสูงก็จะเป็นภาระต่อเกษตรกรในอนาคต

(2) ด้านงบประมาณ เนื่องจากโครงการเป็นโครงการทดลองดำเนินการเป็นกรณีเฉพาะในพื้นที่เป้าหมายที่มีปัญหาดังกล่าว แต่ในอนาคตจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการเนื่องจากมีแนวทางไม่สนับสนุนให้เกิดการบุกรุก แต่ทั้งนี้ก็จะดำเนินการตามแนวคิดการกระจายการถือครองที่ดิน โดยการจัดซื้อที่ดินแล้วนำมาจัดสรรให้เกษตรกร แต่ที่ดินที่ทำการจัดซื้อก็จะเป็นที่ดินเอกชน ซึ่งงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญในการนำมาจัดซื้อ แต่ บจจ. ไม่สามารถวางแผนงบประมาณ/โครงการ ได้อย่างต่อเนื่อง

(3) การตรวจสอบสิทธิของผู้รับบริการหรือเกษตรกร จะต้องมีการตรวจสอบข้อมูลเกษตรกรอย่างละเอียด ถี่ถ้วน ซึ่งเกษตรกรมีจำนวนมากและทำให้เสียค่าใช้จ่ายสูง

(4) แนวทางการดำเนินโครงการฯ ในอนาคต การกระจายการถือครองที่ดินจำเป็นต้องประเมินผลในภาพรวมของโครงการอีกครั้ง เนื่องจากปัจจุบันอยู่ในระหว่างการดำเนินงาน แต่ก็พบข้อสังเกตบางประการ ยกตัวอย่างเช่น ราคาที่ดินบางพื้นที่ราคาสูงซึ่งจะสร้างภาระการผ่อนชำระให้เกษตรกร รวมถึงระยะเวลาผ่อนชำระ นานแต่เกษตรกรประสงค์ต้องการผ่อนชำระในระยะสั้น อีกทั้ง พื้นที่ที่เกษตรกรได้รับการจัดสรรต่อครอบครัวได้รับจำนวนน้อย เป็นต้น

นอกจากนี้ในส่วนของผู้บริหาร บจจ. ให้ความเห็นว่า ปัญหาอุปสรรคที่พบจากการดำเนินโครงการฯ ได้แก่ เจ้าของที่ดินต้องการขายที่ดินในราคาที่สูง รวมถึงการขาดความร่วมมือจากเจ้าของในบางรายซึ่งปัญหาดังกล่าวแก้ไขโดยการจัดประชุมร่วมกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ และเจ้าของที่ดิน เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์โครงการฯ รวมทั้งมีการต่อรองราคาที่ดินเพื่อให้ได้ราคาที่เหมาะสมที่สุด และเพื่อให้เจ้าของที่ดินมีความเชื่อมั่นในการดำเนินการของโครงการด้วย

4.1.2. โครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร

4.1.2.1 ข้อมูลรายละเอียดโครงการ

โครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร ได้รับงบประมาณ 263,557,300 บาท มีระยะเวลาดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยมีแผนการปฏิบัติงาน ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2559 ถึง เดือนกรกฎาคม 2560 ระยะเวลาดำเนินงาน 10 เดือน โดยโครงการดังกล่าวเริ่มต้นจากการที่นายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ได้กำหนดนโยบายด้าน

การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยกำหนดให้มีการดำเนินการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ รวมถึงการเชื่อมโยงการส่งเสริมการมีอาชีพและรายได้อื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงโดยที่ดินยังเป็นของรัฐซึ่ง บจธ. ก็ได้เล็งเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดิน จึงจัดทำโครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร เพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่จะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐ และสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการบริหารจัดการที่ดินทั้งในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างคุ้มค่า การช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนไม่สูญเสียสิทธิและมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

สำหรับการบริหารจัดการที่ดินอย่างครบวงจร หมายถึง การบริหารจัดการหรือดำเนินการด้วยกลไกต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า การแก้ไขปัญหาการจะสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกิน การขับเคลื่อนให้เกิดการรวมกลุ่ม/จัดตั้งสหกรณ์ การอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนเพื่อพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพ การบริหารจัดการชุมชน ทั้งนี้ บจธ. มีเป้าหมายในการบริหารจัดการที่ดินอย่างครบวงจรใน 8 พื้นที่นำร่อง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2560 ที่ผ่านตามเกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่ซึ่งเป็นเกษตรกรและผู้ยากจน ไร่นาทำกิน ผู้เช่าที่ดิน ผู้ได้รับความเดือดร้อน ในปี 2559 จำนวน 4 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดลำพูน นครสวรรค์ ขอนแก่น และนราธิวาส และในปี 2560 จำนวน 4 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดเชียงราย สุพรรณบุรี ร้อยเอ็ด และนครศรีธรรมราช ซึ่งมีเป้าประสงค์เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างคุ้มค่าตามศักยภาพของพื้นที่เพิ่มขึ้น โดยกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างคุ้มค่าตามศักยภาพของพื้นที่โดยคาดหวังให้เกษตรกรและผู้ยากจนในพื้นที่นำร่องมีที่ดินทำกิน ผู้ได้รับความเดือดร้อนในพื้นที่นำร่องมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองอย่างคุ้มค่า และได้รับการช่วยเหลือไม่ทำให้ที่ดินที่ใช้ประกอบเกษตรกรรมหลุดมือไปเป็นของบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น รวมถึงมีต้นแบบและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินสำหรับใช้ดำเนินการในพื้นที่อื่น ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้มีรูปแบบขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์ ลักษณะพื้นที่

1.1 พิจารณาคัดเลือกข้อมูล (ด้านพื้นที่และเกษตรกร)

(1) การกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ได้แก่ การมีผู้ถือครองที่ดินแปลงใหญ่ (แปลงเดี่ยวหรือหลายแปลงรวมกัน) จำนวนมาก มีผู้ไร่นาทำกินจำนวนมาก มีผู้เช่าที่ดินจำนวนมากมีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรือสามารถประกอบเกษตรกรรมได้อย่างคุ้มค่าเป็นพื้นที่อยู่ในเขตชลประทาน หรือกรณีอยู่นอกเขต มีแหล่งน้ำใช้ประกอบ

เกษตรกรรมได้มีความร่วมมือของหน่วยงานในพื้นที่และมีความเข้มแข็งของชุมชน และอื่น ๆ เช่น สถานศึกษา คมนาคม

(2) การตรวจสอบการใช้ประโยชน์ ได้แก่ การปล่อยทิ้งร้าง ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม จำนวนมากมีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่รัฐและเอกชน ไม่คุ้มค่า หรือผิดประเภท เป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรือสามารถประกอบเกษตรกรรมได้อย่างคุ้มค่าเป็นพื้นที่อยู่ในเขตชลประทาน หรือกรณีอยู่นอกเขต มีแหล่งน้ำใช้ประกอบเกษตรกรรมได้มีความร่วมมือของหน่วยงานในพื้นที่และ ความเข้มแข็งของชุมชนและอื่น ๆ เช่น สถานศึกษา คมนาคม

(3) การป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ได้แก่ มีการนำที่ดินไป ขายฝากจำนวนมากมีการนำที่ดินไปจำนองจำนวนมากมีการถูกยึดที่ดินเพื่อขายทอดตลาดจำนวนมาก ความร่วมมือของหน่วยงานในพื้นที่และความเข้มแข็งของชุมชน และอื่น ๆ เช่น สถานศึกษา คมนาคม

2. สํารวจ คั่นควัก ข้อมูลเบื้องต้นจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงาน สถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจ การเกษตร กรมพัฒนาที่ดินสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม/สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด กรมที่ดิน กรมบังคับคดี องค์การบริหารส่วนตำบล

3. การออกแบบรายละเอียดข้อมูลสํารวจในด้านการถือครองที่ดิน แปลงใหญ่ ด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ด้านการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ได้แก่ การขายฝาก การจำนอง และกรมบังคับคดี และมีหนังสือขอข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. สํารวจภาคสนามจากพื้นที่จริง โดยนำข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานต่าง ๆ มาใช้ประกอบการสํารวจ 4 พื้นที่ คือ

4.1 สอบถามข้อมูลเชิงลึก และจัดเก็บข้อมูลในด้านการถือครองที่ดิน แปลงใหญ่ ด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแปลงที่ดิน ซึ่งจะสูญเสียสิทธิหรือสูญเสียสิทธิในที่ดิน

4.2 สอบถามข้อมูลเชิงลึกกับตัวเกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ได้รับความเดือดร้อน และจัดเก็บข้อมูล

4.3 สอบถามและจัดเก็บข้อมูลเกษตรกร ซึ่งขึ้นทะเบียนผู้ไร้ที่ดินกับ หน่วยงานราชการ และที่ยังไม่ขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานใดๆ

4.4 ตรวจสอบ เก็บข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะพื้นที่ สภาพที่ดิน ในพื้นที่ ดำเนินการ

5. นำข้อมูลจากการสํารวจในพื้นที่มาวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อดำเนินการ ตั้งคณะทำงาน ในการพิจารณาคัดเลือกแปลงที่ดิน และพิจารณาคัดเลือกเกษตรกร ผู้ยากจน

6. การเจรจา ต่อรอง โกล่เกลี่ยกับเจ้าของที่ดินแปลงใหญ่, เจ้าหนี้จำนอง, ผู้รับฝาก และเจ้าหนี้สามัญ

7. การดำเนินการบริหารจัดการที่ดินใน 3 ลักษณะ คือ ด้านการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินโดยการจัดซื้อที่ดิน/เช่าที่ดิน ด้านการป้องกันการสูญเสียสิทธิโดยการให้สินเชื่อกระตุ้น และในด้านสนับสนุน ส่งเสริม การใช้ประโยชน์ในที่ดิน

8. การร้งวัด สอบเขต ทั้งในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน และการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน

9. การจัดทำนิติกรรม สัญญา ซึ่งสำหรับการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินแปลงใหญ่ โดยการทำสัญญาจะซื้อจะขายและการโอนกรรมสิทธิ์ ส่วนการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดินจะดำเนินการโดยการจดทะเบียนจำนอง

10. ร้งวัดแบ่งแปลง และจัดเกษตรกรแปลงที่ดินให้แก่เกษตรกรรายใหม่ใน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบบุคคล และรูปแบบกลุ่ม โดยการให้เช่าหรือให้เช่าซื้อ และเกษตรกรรายเดิม

11. การส่งเสริม พัฒนา สนับสนุน การประกอบอาชีพของเกษตรกรในพื้นที่

12. การติดตาม ประเมินผลในการใช้ประโยชน์ในที่ดินการค้าเช่า และการชำระสินเชื่อ

ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) กล่าวว่า

“โครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจรเป็นโครงการที่ทาง บจจ. ริเริ่มเป็นโครงการทดลองทำขึ้นมา เนื่องจาก บจจ. มีการวางแผนดำเนินโครงการในลักษณะศึกษาวิจัยระบบข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการที่ดิน โดยจะนำข้อมูลที่ได้จากการทำโครงการมาต่อยอดดำเนินโครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่อง โดยจะดำเนินการใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ การรวบรวมข้อมูล การช่วยผู้ไร้ที่ทำกิน กล่าวคือประชาชนผู้นั้นไม่มีที่ดินทำกิน บจจ. จะไปซื้อที่ดินแล้วนำมาจัดสรรให้ การป้องกันผู้ที่จะสูญเสียสิทธิในที่ดินคือประชาชนผู้ที่มีที่ดินติดจำนองหรือขายฝาก และอื่น ๆ กลุ่มนี้ถือเป็นกลุ่มที่มีที่ดินแต่กำลังจะหลุดมือ บจจ.จะเข้าไปให้สินเชื่อเพื่อไปไถ่ถอนออกมา ปัจจุบันผลการดำเนินงานก้าวหน้าประมาณ ร้อยละ 60”

ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินเอกชน ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า บจจ. มีภารกิจหลักขององค์การที่สำคัญคือการกระจายการถือครองที่ดิน การป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน และการตรวจสอบการถือสิทธิในที่ดิน โดยโครงการต้นแบบบริหารจัดการธนาคารที่ดินครบวงจรจะเป็นโครงการที่ดำเนินกิจกรรมใน 3 กิจกรรม ในพื้นที่เป้าหมายเฉพาะพื้นที่ ใน 8 ตำบล 8 จังหวัด โดยจะเริ่มต้นจากโครงการสำรวจ

ข้อมูลโดยมหาลัยในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาดำเนินโครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจรสำหรับโครงการสำรวจฯ เป็นการสำรวจแปลงใหญ่และข้อมูลเกษตรกรที่เดือดร้อนจากการจำนองขายฝาก แต่สำหรับการดำเนินโครงการต้นแบบบริหารจัดการธนาคารที่ดินครบวงจรในครั้งนี้ บจจ. ลงพื้นที่สำรวจโดยการไปประสานหน่วยงานในพื้นที่เองเป้าหมายเอง โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. เป็นพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมจำนวนมาก โดยทั้งนี้ไม่รวมกับพื้นที่ของ สปก. และมีจำนวนครัวเรือนเกษตรกรมาก
2. เป็นพื้นที่ที่มีหน่วยงานที่เป็นพันธมิตรจำนวนมาก กล่าวคือ เป็นพื้นที่ที่มีเครือข่ายที่เข้มแข็งของ บจจ.

ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินเอกชน กล่าวว่า

“การแก้ไขปัญหาการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดินคือการจำนอง การขายฝาก และการยึดทรัพย์คดี ส่วนการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน คือการจัดซื้อที่ดินให้กับเกษตรกรที่ไม่มี ที่ทำกิน โดยเป็นการจัดซื้อที่ดินที่ไม่มีการบุกรุก เบื้องต้นต้องไปค้นหาข้อมูลว่ามีผู้ไรที่ทำกินในพื้นที่จำนวนเท่าใด พร้อมไปหาซื้อที่ดินซึ่งต้องอยู่บริเวณใกล้เคียงกับกลุ่มเป้าหมายเพื่อไม่ให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ และนำไปจัดสรรให้เกษตรกรต่อไป โดยมีขั้นตอนการดำเนินการคือให้ประชาชนเป้าหมายมายื่นคำร้องเพื่อ บจจ. เพื่อคัดกรองข้อมูลและจัดลำดับความเดือดร้อน ทั้งนี้ หากบจจ. สามารถจัดซื้อที่ดินแปลงใหญ่ได้ก็ไม่จำเป็นต้องจัดลำดับผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือดังกล่าว”

ในด้านการจัดซื้อที่ดิน ขณะนี้มีการรับคำเสนอขายผ่านคณะทำงานในพื้นที่ระดับจังหวัดและอยู่ระหว่างการพิจารณาอนุมัติ ส่วนในด้านการจำนองขายฝาก ปัจจุบันมีการปล่อยสินเชื่อจำนวนหนึ่ง โดยการดำเนินงานนั้นเจ้าหน้าที่ของ บจจ. จะลงไปประสานงานในพื้นที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สำนักงานที่ดินฯ หรือสำนักงานบังคับคดีฯ เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วน หลังจากนั้นจะประสานเกษตรกรที่มีปัญหาเพื่อสอบถามว่าประสงค์เข้าร่วมโครงการกับ บจจ. หรือไม่แต่ในทางตรงกันข้าม เมื่อมีประชาชนมาขอเข้าร่วมโครงการฯ ก็จะมีการสอบถามข้อมูลว่าตรงตามหลักเกณฑ์ในการขอรับสินเชื่อหรือไม่หลังจากนั้น ประสานการเจรจากับผู้รับจำนองหรือเจ้าหนี้ว่าจะยินยอมที่จะปลดจำนองหรือไม่ อย่างไรก็ตาม บจจ. มีการประเมินศักยภาพในที่ดินรวมถึงเกษตรกรในการชำระหนี้ให้กับทาง บจจ. ซึ่งในการส่วนการประเมินที่ดินต้องพิจารณาตามสัญญาจำนองของเกษตรกรกับทางเจ้าหนี้หรือผู้รับจำนองรวมถึงมูลค่าของที่ดิน

เมื่อมีการเปลี่ยนผู้รับจ้างมองว่าที่ดินมีมูลค่าเท่าใด ถ้าจำนวนหนี้สูงกว่าราคาที่ดินต้องมีการเจรจาขอลดหนี้ โดยผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินเอกชน กล่าวว่า

“บจ. ก็จะมีราคาประเมิน โดยใช้ของกรมธนารักษ์เป็นหลักร่วมกับราคาซื้อขายจริง แล้วค่อยนำมาเทียบกับสัญญาจ้างกับราคาประเมินว่าครอบคลุมกันหรือไม่ หากที่ดินมีราคาต่ำกว่าก็ต้องหาที่ดินแปลงอื่นมาเพิ่ม แต่หากราคาสูงกว่าก็ไม่ต้องทำอะไร ทั้งนี้ เป้าหมายโดยรวมของทั้งโครงการฯ คือจำนวน 160 ราย โดยในขณะนี้ได้มีการปล่อยสินเชื่อไปแล้วจำนวน 20 ราย และต้องมีการกันงบประมาณไว้สำหรับการจัดซื้อที่ดินด้วย”

4.1.2.2 ปัญหาในการดำเนินโครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบ

ครบวงจร

ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) กล่าวว่า ปัญหาที่สำคัญของโครงการต้นแบบบริหารจัดการธนาคารที่ดินครบวงจร คือ การแสวงหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เนื่องจากข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินงาน ยกตัวอย่างเช่น ข้อมูลของเกษตรกร เพื่อที่จะนำมาจัดลำดับความเดือดร้อนว่า บจ. จะต้องให้การช่วยเหลือใครเป็นอันดับแรก เป็นต้น แต่การแสวงหาข้อมูลข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่มีความยากลำบากซึ่ง บจ.ก็แก้ไขปัญหาโดยการประสานงานกับหน่วยงานในพื้นที่ ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินเอกชนได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่สำคัญของโครงการฯ ดังนี้

(1) รัฐบาลได้มีการอนุมัติและโอนงบประมาณให้กับทาง บจ.

ในช่วงปลายปี 2559 จึงทำให้การดำเนินงานโครงการสำรวจฯ ซึ่งตามแผนต้องแล้วเสร็จในปี 2559 ต้องเลื่อนมาดำเนินการในปีงบประมาณ 2560 ทำให้โครงการต้นแบบบริหารจัดการธนาคารที่ดินครบวงจร ซึ่งความจริงต้องนำข้อมูลที่ได้จากการสำรวจดังกล่าวมาดำเนินการ โครงการในช่วงปีงบประมาณ 2560 ไม่สามารถทำได้ จึงเป็นผลให้ต้องเริ่มดำเนินการให้โครงการทั้ง 2 โครงการควบคู่กันในปีงบประมาณ 2560

(2) ในการจัดซื้อที่ดินนั้นเป็นเรื่องที่ใหม่สำหรับ บจ. ดังนั้นเมื่อเป็นเรื่องที่ใหม่มาก คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ต้องมีการดำเนินการในหลายขั้นตอน โดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาประเด็นดังกล่าวจึงทำให้เกิดความล่าช้า ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาอนุมัติการจัดซื้อที่ดินโดยมีเป้าหมายจำนวน 160 ราย ทั้งนี้ หากผลการพิจารณา ปรากฏว่าการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวไม่ได้รับการอนุมัติ การดำเนินงานของโครงการฯ ต้องกลับไปเริ่มขั้นแรกหรือเริ่มกระบวนการใหม่ทั้งหมด การหาที่ดินเพื่อการจัดซื้อใหม่

ก็ต้องใช้ระยะเวลาอีกระยะหนึ่งสาเหตุเพราะว่า บจจ. ไม่สามารถหาที่ดินไว้จำนวนมากเพราะหากมีการอนุมัติให้จัดซื้อที่ดินในครั้งแรก ที่ดินดังกล่าวจะคงค้างก็จะเป็นภาระเพิ่มเติมในเรื่องงบประมาณ

(3) โครงการต้นแบบบริหารจัดการธนาคารที่ดินครบวงจรดำเนินกิจกรรม 2 กิจกรรมที่สำคัญในพื้นที่ คือการกระจายการถือครองที่ดิน และการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน โดยในแต่ละพื้นที่ก็จะมีปัญหาแตกต่างกัน เช่น จังหวัดนราธิวาส มีพื้นที่ให้จัดซื้อจำนวนมากแต่ไม่มีการจ้างนายฝากเพราะประชาชนอพยพออกนอกพื้นที่ ส่วนในจังหวัดร้อยเอ็ดกลับไม่มีที่ดินแปลงใหญ่ให้จัดซื้อซึ่งมีเกษตรกรจำนวนมาก ก็จะเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานเนื่องจากมีแนวทางการจัดซื้อที่ดินจากนายทุนหรือเกษตรกรที่ไม่ประสงค์ใช้ที่ดินแล้วเท่านั้น โดยจะไม่รับซื้อจากเกษตรกรแม้ว่าเกษตรกรรายนั้นต้องการขายก็ตามเพราะจะทำให้เกิดปัญหาคือคนที่ขายที่ดินก็จะกลายเป็นผู้ไม่มีที่ทำกินต่อไป ซึ่งจะเห็นว่าปัญหาของแต่ละพื้นที่ก็ต่างกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในพื้นที่จะสามารถดำเนินการได้เพียงกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งแต่ก็ไม่มีผลที่กระทบกับวัตถุประสงค์ของโครงการ เพราะแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกันปัญหาอาจจะไม่เกิดพร้อมกันแต่ก็กระทบกับการประเมินผลของ บจจ. ที่ประสงค์ในดำเนินการทุกกิจกรรมในพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งมีผลต่อการยุบเลิก บจจ. ได้เช่นกัน

(4) ระเบียบวิธีการ หลักเกณฑ์ แนวคิดต่าง ๆ ซึ่งเป็นการคิดก่อนนำไปปฏิบัติจึงไม่ได้สะท้อนการแก้ไขปัญหาที่แท้จริง ยกตัวอย่างเช่น เมื่อลงปฏิบัติในพื้นที่และพบประชาชนที่มีปัญหาและความเดือดร้อนจริง แต่ บจจ. ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้เนื่องจากไม่ตรงตามหลักเกณฑ์ ซึ่งทำให้การช่วยเหลือไม่สามารถครอบคลุมผู้ที่มีความเดือดร้อนได้ทั้งหมด ซึ่ง บจจ. ก็มีบททบทวน และปรับแก้เพื่อสามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาได้ครบถ้วนมากขึ้น

(5) การไม่มีที่ตั้งสาขาในพื้นที่ ทำให้ บจจ. เองไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ทันทวงที ซึ่งถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญ ยกตัวอย่าง หากประชาชนมีความเดือดร้อนเร่งด่วน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้ทันทีและต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ซึ่งแน่นอนว่าไม่ทันแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งนี้ บจจ. หาแนวทางโดยพยายามสร้างเครือข่ายในพื้นที่เพื่อเป็นตัวแทนการดำเนินงาน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ด้านงบประมาณเป็นอุปสรรคที่สำคัญเพราะทำให้ไม่สามารถวางแผนได้อย่างต่อเนื่อง

(7) บุคลากรก็เป็นอุปสรรคแต่เป็นเรื่องที่ต้องบริหารให้ได้ ซึ่งโครงการฯ ดำเนินการในพื้นที่นำร่อง 8 พื้นที่ แต่เจ้าหน้าที่มี 6 คน โดยต้องบริการโดยให้ 1 จังหวัดมีเจ้าหน้าที่ 2 คนหรือบางพื้นที่ก็ 3 คน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานเนื่องจากการแก้ไขปัญหาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น สำหรับปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ภายในกองบริหารจัดการที่ดินเอกชนซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้นแบบบริหารจัดการธนาคาร

ที่ดินครบวงจรจะมีการประชุมกันเป็นประจำ เมื่อเจ้าหน้าที่ไปพบเจอกันปัญหาอุปสรรค ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จะนำเข้าสู่ที่ประชุมเพื่อปรึกษาหารือกัน ส่วนปัญหาใดเป็นอำนาจของผู้อำนวยความสะดวก ก็ จะ จัดทำ ความเห็นเสนอเพื่อพิจารณา อันไหนที่เป็น ปัญหาข้อกฎหมายก็จะเสนอ คณะอนุกรรมการด้านกฎหมายพิจารณา ส่วนปัญหาไหนที่มีลักษณะเฉพาะพื้นที่ ก็สามารถเข้ามาปรึกษาหารือผู้อำนวยการกองฯ แต่ถ้าเจอปัญหาเดียวกันในหลายพื้นที่ก็ต้องจัดการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน

4.2 ผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน

โดยใช้แบบสอบถามการวิจัย เรื่อง การศึกษาประสิทธิผลการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) มีวัตถุประสงค์เพื่อสอบถามบุคลากรในระดับปฏิบัติงาน ในองค์การดังกล่าว จำนวน 51 คน โดยผู้วิจัยขอเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

4.2.1 วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติพื้นฐานบรรยายด้วยการแจกแจงความถี่ (frequency) และการหาค่าร้อยละ (percentage) ของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

4.2.2 วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติพื้นฐานบรรยายด้วยการหาค่าเฉลี่ย (Mean) มากที่สุด (Maximum) ต่ำสุด (Minimum) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ข้อมูลการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

4.2.3 ผลการศึกษา ปัญหา/อุปสรรคที่มีผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน

4.2.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ 4.1 เพศและกลุ่มอายุของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

เพศ * กลุ่มอายุ Crosstabulation							
		กลุ่มอายุ	อายุต่ำกว่า 25 ปี	อายุ 26-35 ปี	อายุ 36-45 ปี	อายุ 46 ปีขึ้นไป	รวม
เพศ	ผู้ชาย	จำนวน	1	11	3	1	16
		เปอร์เซ็นต์	2.0%	21.6%	5.9%	2.0%	31.4%
	ผู้หญิง	จำนวน	7	17	5	6	35
		เปอร์เซ็นต์	13.7%	33.3%	9.8%	11.8%	68.6%
กลุ่มอายุรวม		จำนวน	8	28	8	7	51
		เปอร์เซ็นต์	15.7%	54.9%	15.7%	13.7%	100.0%

จากตารางที่ 4.1 เพศและกลุ่มอายุ แสดงให้เห็นข้อมูลของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด พบว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามในครั้งนี้อยู่ทั้งหมดจำนวน 51 คน โดยผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเพศชาย จำนวน 16 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 31.4 และเป็นเพศหญิง จำนวน 35 คนหรือคิดเป็น ร้อยละ 68.6 ทั้งนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดอยู่ในช่วงอายุ 26-35 ปี มากที่สุด โดยมีจำนวน 28 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 54.9 ซึ่งช่วงอายุต่ำกว่า 25 ปี และ อายุ 36-45 ปี มีจำนวนเท่ากันคือ 8 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 15.7 รองลงมาคือช่วงอายุ 46 ปีขึ้นไป มีจำนวน 7 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 13.7 และพบว่าไม่มีคนที่ตอบแบบสอบถามในครั้งนี้อายุมากที่สุด คือ 63 ปี

ตารางที่ 4.2 ระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

ระดับการศึกษา		Frequency (ความถี่)	Percent (ร้อยละ)
Valid	ต่ำกว่าปริญญาตรี	2	3.9
	ปริญญาตรี	35	68.6
	สูงกว่าปริญญาตรี	13	25.5
	Total	50	98.0
Missing	9	1	2.0
Total		51	100.0

จากตารางที่ 4.2 ระดับการศึกษา แสดงให้เห็นข้อมูลของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด พบว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนทั้งหมด 51 คน โดยมีผู้ให้ข้อมูลในเรื่องระดับการศึกษาทั้งหมดรวม 50 คน ซึ่งเป็นผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีมากที่สุด คือมีจำนวน 35 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 68.6 รองลงมาคือเป็นผู้ที่จบการศึกษาในระดับสูงกว่าปริญญาตรี 13 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 25.5 โดยมีจำนวนเพียง 2 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 3.9 เท่านั้น ที่ระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี

ตารางที่ 4.3 ประสบการณ์ทำงานของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

ประสบการณ์ทำงาน		Frequency (ความถี่)	Percent (ร้อยละ)
Valid	ต่ำกว่า 1 ปี	4	7.8
	ตั้งแต่ 1-3 ปี	12	23.5
	ตั้งแต่ 3-6 ปี	9	17.6
	ตั้งแต่ 6-9 ปี	6	11.8
	9 ปี ขึ้นไป	20	39.2
	Total	51	100.0

จากตารางที่ 4.3 ประสบการณ์ทำงาน แสดงให้เห็นข้อมูลของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด พบว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามในครั้งนี้อยู่ทั้งหมด จำนวน 51 คน โดยมีจำนวนถึง 20 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 39.2 เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทำงานในช่วง 10 ปีขึ้นไป ในขณะที่ผู้ที่มีประสบการณ์ทำงานรองลงมาคือช่วงตั้งแต่ 1-3 ปี มีจำนวน 12 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 23.5 ต่อมาคือช่วงตั้งแต่ 3-6 ปี มีจำนวน 9 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 17.6 และช่วงตั้งแต่ 6-9 ปี มีจำนวน 6 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 11.8 ในลำดับสุดท้าย คือช่วงต่ำกว่า 1 ปี มีจำนวน 4 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 7.8

ตารางที่ 4.4 ระยะเวลาทำงานในสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

ระยะเวลาทำงานในสถาบันฯ		Frequency (ความถี่)	Percent (ร้อยละ)
Valid	1-4 เดือน	11	21.6
	4-8 เดือน	8	15.7
	8-12 เดือน	6	11.8
	1-2 ปี	23	45.1
	2 ปี ขึ้นไป	3	5.9
	Total	51	100.0

จากตารางที่ 4.4 ระยะเวลาทำงานในสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) แสดงให้เห็นข้อมูลของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด พบว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามในครั้งนี้อยู่ทั้งหมด จำนวน 51 คน โดยมีจำนวนมากถึง 23 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 45.10 เป็นผู้ที่มีระยะเวลาทำงานในสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) อยู่ในช่วง 1-2 ปี ในขณะที่ผู้ที่มีระยะเวลาทำงานในสถาบันฯ จำนวนลำดับรองลงมาอยู่ในช่วง 1-4 เดือนมีจำนวน 11 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 21.6 ต่อมาคือช่วง 4-8 เดือนมีจำนวน 8 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 15.70 ต่อมาคือ ช่วง 8-12 เดือน มีจำนวน 6 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 11.8 โดยในลำดับสุดท้ายอยู่ในช่วงตั้งแต่ 2 ปี ขึ้นไป มีจำนวน 3 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 5.9 โดยมีระยะเวลาทำงานในสถาบันฯ จำนวนมากที่สุด 3 ปี

4.2.2 การดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

ตารางที่ 4.5 ด้านการนำองค์กร

ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของสถาบันฯ : ด้านการนำองค์กร	Minimum (ต่ำสุด)	Maximum (มากที่สุด)	Mean (ค่าเฉลี่ย)	S.D.	ระดับความคิดเห็น
(1)การถ่ายทอดเป้าประสงค์และภารกิจผ่านระบบการนำองค์กร	1	5	4.04	.774	ดี
(2)การปฏิบัติตนของผู้บริหารแสดงถึงความมุ่งมั่น	1	5	4.35	.770	ดี
(3) ผู้บริหารสื่อสารและแสดงความผูกพัน	1	5	3.94	.835	ปานกลาง
(4)ผู้บริหารกระตุ้นการสื่อสารและสื่อสารสองทิศทาง	1	5	3.96	.925	ปานกลาง
(5) ผู้บริหารมีการจูงใจบุคลากร	1	5	3.67	1.033	ปานกลาง
(6) ผู้บริหารดำเนินการเพื่อให้เกิดการปรับปรุงผลการดำเนินการ	1	5	4.10	.855	ดี
(7) ผู้บริหารกำหนดความคาดหวังแต่ละกลุ่มอย่างสมดุล	1	5	3.94	.835	ปานกลาง
(8) องค์กรมีการทบทวนใน 3 ด้าน	1	5	4.00	.894	ดี
(9) องค์กรมีการประเมินผลผู้บริหารและระบบกำกับดูแล	1	5	3.96	.894	ปานกลาง
(10) ผู้บริหารใช้ผลการทบทวนไปพัฒนาและปรับปรุงระบบการนำองค์กร	1	5	4.02	.860	ดี
ค่าเฉลี่ยรวม ด้านการนำองค์กร	-	-	4.00	-	ดี

จากตารางที่ 4.5 การดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พบว่า ปัจจัยในด้านการนำองค์กรนั้น บจจ. มีค่าเฉลี่ยที่อยู่ในระดับ: ดี จำนวน 5 เรื่อง

ได้แก่ (1) การถ่ายทอดเป้าประสงค์และภารกิจผ่านระบบการนำองค์การ (2) การปฏิบัติตนของผู้บริหารแสดงถึงความมุ่งมั่น (6) ผู้บริหารดำเนินการเพื่อให้เกิดการปรับปรุงผลการดำเนินการ (8) องค์การมีการทบทวนใน 3 ด้าน คือ ระบบการกำกับดูแลองค์การ ด้านความโปร่งใสในการดำเนินการ และด้านการปกป้องผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและ (10) ผู้บริหารใช้ผลการทบทวนไปพัฒนาและปรับปรุงระบบการนำองค์การ โดยผลการดำเนินงานที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดใน 3 อันดับ ได้แก่ การปฏิบัติตนของผู้บริหารแสดงถึงความมุ่งมั่น ผู้บริหารดำเนินการเพื่อให้เกิดการปรับปรุงผลการดำเนินการ และการถ่ายทอดเป้าประสงค์และภารกิจผ่านระบบการนำองค์การ โดยมีค่าเฉลี่ยเรียงจากมากไปหาน้อย คือ 4.35, 4.10 และ 4.04 ตามลำดับ ในขณะที่ บจ. มีปัจจัยในด้านการนำองค์การที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับ : ปานกลาง จำนวน 5 เรื่อง ได้แก่ (3) ผู้บริหารสื่อสารและแสดงความผูกพัน (4) ผู้บริหารกระตุ้นการสื่อสารและสื่อสารสองทิศทาง (5) ผู้บริหารมีการจูงใจบุคลากร (7) ผู้บริหารกำหนดความคาดหวังแต่ละกลุ่มอย่างสมดุลและ (9) องค์การมีการประเมินผลผู้บริหาร และระบบกำกับดูแลโดยปัจจัยในเรื่องผู้บริหารมีการจูงใจบุคลากรมีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ 3.67 และยังมีค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานมากที่สุด คือ 1.033 ด้วย

ตารางที่ 4.6 ด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์

ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของสถาบันฯ : ด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์	Minimum (ต่ำสุด)	Maximum (มากที่สุด)	Mean (ค่าเฉลี่ย)	S.D.	ระดับความคิดเห็น
(1) มีการกำหนดขั้นตอนการทำแผนยุทธศาสตร์	1	5	4.00	.872	ดี
(2) การทำแผนฯคำนึงถึงความคล่องตัวและความยืดหยุ่น	1	5	3.96	.894	ปานกลาง
(3) มีการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลและพัฒนาสารสนเทศ	1	5	3.96	.999	ปานกลาง
(4) มีการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ	1	5	4.02	.812	ดี
(5) การทำแผนปฏิบัติการสัมพันธ์กับภารกิจ	1	5	4.12	.791	ดี
(6) มีการถ่ายทอดแผนปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์	1	5	3.92	.891	ปานกลาง
(7) งบประมาณและด้านอื่น ๆ มีพร้อมใช้	1	5	3.92	.845	ปานกลาง
(8) แผน มีการคำนึงถึงผลกระทบ และ ความเปลี่ยนแปลง	1	5	3.94	.858	ปานกลาง
(9) มีการกำหนดตัวชี้วัดในการติดตามความสำเร็จและประสิทธิภาพ	1	5	4.00	.825	ดี
(10) ระบบการวัดผลมุ่งเสริมภารกิจเดียวกัน	1	5	3.98	.883	ปานกลาง
ค่าเฉลี่ยรวม ด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์	-	-	3.98	-	ปานกลาง

จากตารางที่ 4.6 การดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พบว่า ปัจจัยในด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์นั้น บจจ. มีค่าเฉลี่ยที่อยู่ในระดับดี จำนวน 4 เรื่อง ได้แก่ (1) มีการกำหนดขั้นตอนการทำแผนยุทธศาสตร์ (4) มีการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ (5) การทำแผนปฏิบัติการสัมพันธ์กับภารกิจ และ (9) มีการกำหนดตัวชี้วัดในการติดตามความสำเร็จและประสิทธิผล โดยผลการดำเนินงานที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ การทำแผนปฏิบัติการสัมพันธ์กับภารกิจ การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ซึ่งการกำหนดขั้นตอนการทำแผนยุทธศาสตร์มีค่าเฉลี่ยเท่ากับเรื่องการกำหนดตัวชี้วัดในการติดตามความสำเร็จและประสิทธิผล โดยมีค่าเฉลี่ยเรียงจากมากไปหาน้อย คือ 4.12, 4.02 และ 4.00 ตามลำดับในขณะที่ บจจ. มีปัจจัยในด้านการนำองค์การที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางจำนวน 6 เรื่อง ได้แก่ (2) การทำแผนฯ คำนึงถึงความคล่องตัวและความยืดหยุ่น (3) มีการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลและพัฒนาสารสนเทศ (6) มีการถ่ายทอดแผนปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (7) งบประมาณและด้านอื่น ๆ มีพร้อมใช้ (8) แผนมีการคำนึงถึงผลกระทบและความเปลี่ยนแปลง และ (10) ระบบการวัดผลมุ่งเสริมภารกิจเดียวกัน โดยปัจจัย 2 เรื่อง ที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ 3.92 ได้แก่ การถ่ายทอดแผนปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และงบประมาณและด้านอื่น ๆ มีพร้อมใช้

ตารางที่ 4.7 ด้านการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของสถาบันฯ : ด้านการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	Minimum (ต่ำสุด)	Maximum (มากที่สุด)	Mean (ค่าเฉลี่ย)	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1. มีวิธีการกำหนดผู้รับบริการฯ	1	5	3.94	.835	ปานกลาง
2. มีการปรับผลผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการฯ	1	5	3.90	.831	ปานกลาง
3. มีวิธีการให้ผู้รับบริการฯ เข้าถึงบริการต่างๆ	1	5	3.90	.900	ปานกลาง
4. มีกลไกการสื่อสารกับแต่ละกลุ่มผู้รับบริการฯ	1	5	3.86	.849	ปานกลาง
5. มีการกำหนดข้อกำหนดเพื่อสนับสนุนผู้รับบริการฯ	1	5	3.98	.948	ปานกลาง
6. มีการใช้สารสนเทศจำแนกเกี่ยวกับผู้รับบริการฯ และผลผลิต	1	5	3.75	.977	ปานกลาง
7. มีการนำผู้รับบริการฯ ในอนาคตมาประกอบการพิจารณา	1	5	3.88	.909	ปานกลาง
8. มีการสื่อสารสร้างและจัดความสำคัญเพื่อเพิ่มผู้รับบริการฯ ใหม่ ๆ	1	5	3.78	.986	ปานกลาง
9. มีการสื่อสารสร้างและจัดความสำคัญเพื่อรักษาความสัมพันธ์	1	5	3.84	.925	ปานกลาง

ตารางที่ 4.7 ด้านการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (ต่อ)

ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของสถาบันฯ : ด้านการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	Minimum (ต่ำสุด)	Maximum (มากที่สุด)	Mean (ค่าเฉลี่ย)	S.D.	ระดับความคิดเห็น
10. มีการสื่อสารสร้างและจัดความสำคัญเพื่อความผูกพัน	1	5	3.75	.956	ปานกลาง
ค่าเฉลี่ยรวม ด้านการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	-	-	3.90	-	ปานกลาง

จากตารางที่ 4.7 การดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พบว่า ปัจจัยในด้านการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นั้น บจ. มีค่าเฉลี่ยที่อยู่ในระดับ: ปานกลาง ในทุกเรื่อง ทั้งนี้ เรื่องที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดได้แก่ (5) การกำหนดข้อกำหนดเพื่อสนับสนุนผู้รับบริการฯ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.98 ขณะที่เรื่องที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดมีจำนวน 2 เรื่อง ได้แก่ (6) มีการใช้สารสนเทศจำแนกเกี่ยวกับผู้รับบริการฯ และผลผลิต และ (10) มีการสื่อสารสร้างและจัดความสำคัญเพื่อความผูกพัน โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.75

ตารางที่ 4.8 ระดับความเห็นต่อปัจจัยการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

ค่าเฉลี่ย	ระดับความคิดเห็น
1. ด้านการนำองค์การ	4.00 ดี
2. ด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์	3.98 ปานกลาง
3. ด้านการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	3.90 ปานกลาง

จากตารางที่ 4.8 ระดับความเห็นต่อปัจจัยการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการนำองค์การด้านการกระจายการถือครองที่ดินได้รับคะแนนสูงสุด อยู่ในระดับ ดี และรองลงมาคือ ด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ด้านการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตามลำดับ ซึ่งทั้ง 2 ด้านดังกล่าว อยู่ในระดับปานกลาง

4.2.3 ผลการศึกษา ปัญหา/อุปสรรคที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน

ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) อธิบายว่าในการปฏิบัติงานภายในองค์การซึ่ง บจจ. มีแผนยุทธศาสตร์ขององค์การโดยทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดทำ ทั้งนี้ ฝ่ายแผนงานฯ เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในส่วนการแปลงวัตถุประสงค์ยุทธศาสตร์ไปสู่แผนปฏิบัติแต่ละฝ่ายจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมีตัวชี้วัดของแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการที่มีความเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำหรับอุปสรรคการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์นั้น เนื่องจากความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับบุคลากรและหลักเกณฑ์การดำเนินงานจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงอยู่เสมอ นอกจากนี้ การสร้างความพึงพอใจต่าง ๆ ของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น องค์การมีการวางระบบไว้ทั้งการตรวจสอบภายในมีตัวชี้วัดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อตรวจสอบผู้อำนวยการรวมถึงการตรวจสอบการดำเนินงาน ปัจจุบันการดำเนินงานของ บจจ. ได้รับความพึงพอใจจากผู้รับบริการนอกจากนี้ การดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ก็อยู่ภายใต้ที่กฎหมายกำหนด เช่น การช่วยเหลือผู้ไร้ที่ทำกิน ผู้ที่จะสูญเสียสิทธิในที่ดินในประเด็นการจูงใจประชาชนตามค่านิยมของ บจจ. ถือว่า ประชาชนคือศูนย์กลางและผู้รับบริการ มีแนวทางการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์องค์การเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่มีหนี้สินการจัดหาที่ทำกิน ดังนั้น ประชาชนที่ประสบปัญหาดังกล่าวอยากเข้ามามีส่วนร่วมนอกจากนี้ องค์การมีลักษณะกึ่งเอกชนโดยองค์การเป็นผู้จ่ายดอกเบี้ยให้แก่องค์การ จึงให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมองค์การในการมุ่งเน้นผู้รับบริการ

ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้ให้ข้อมูลว่าปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของ บจจ. ที่สำคัญ ดังนี้

(1) นโยบายของรัฐบาลที่ยังขาดความชัดเจน เพราะการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินเป็นเรื่องที่ต้องต่อสู้กับกลุ่มนายทุนในขณะที่ประเทศไทยเป็นทุนนิยม ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลมองในแง่บวกมีแนวโน้มจะให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ง่าย ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลที่เป็นรูปธรรม กล่าวคือ ในมุมที่ไม่ต้องไปข้องเกี่ยวกับกลุ่มนายทุนมากนัก อาจจะเน้นในด้านการป้องกันการสูญเสียที่ดินแต่ในเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินเป็นเรื่องที่จะต้องไปนำที่ดินจากนายทุนไปให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) กล่าวทิ้งท้ายว่า “หากเราไม่ดำเนินการเรื่องทุนซึ่งเป็นของคนรวย เราก็จะไม่มีทางได้กระจายทุนไปให้แก่คนยากจนได้เลย”

(2) งบประมาณมีความจำกัด และไม่มีความต่อเนื่องในการได้รับการจัดสรรงบประมาณ ทำให้การดำเนินงานของ บจจ. ต้องหยุดชะงัก และไม่สามารถวางแผนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องได้ ยกตัวอย่างเช่น ปีงบประมาณหน้า บจจ. จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียงงบ

ดำเนินงาน โดยมีเหตุผลว่าให้บริหารงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเดิมไปก่อน ซึ่งก็จะส่งผลให้โครงการทดลองหยุดชะงัก ซึ่งจะเริ่มดำเนินการได้อีกครั้งเมื่อมีธนาคารที่ดิน เท่ากับว่าประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนก็จะไม่ได้รับการช่วยเหลือในปีหน้าเนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ

(3) เรื่องอำนาจหน้าที่ของ บจจ. ในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน การเชื่อมต่อกับธนาคารที่ดินที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร รวมถึงระบบข้อมูล ถือเป็นหัวใจในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของประเทศ

(4) เงื่อนไขอายุของ บจจ. ที่มีกำหนดระยะเวลาการยุบเลิก องค์กรจึงไม่มีความมั่นคง ส่งผลต่อการดำเนินงานในโครงการในภาพรวมทุกด้าน ยกตัวอย่างเช่น ส่งผลให้ บจจ. ไม่มีเครดิตหรือความน่าเชื่อถือในการจะไปประสานงานหรือร่วมมือจากหน่วยงานอื่น อีกทั้งการให้ความช่วยเหลือประชาชนก็ไม่สามารถดำเนินการได้ต่อเนื่อง โดยขณะนี้ได้อยู่ระหว่างดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกาเพื่อไม่ให้มีการกำหนดอายุ ส่วนการยุบเลิกให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน

(5) ด้านบุคลากร เนื่องจาก บจจ. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เจ้าหน้าที่ก็เปิดรับเข้ามาใหม่ ซึ่งบางท่านยังขาดประสบการณ์ รวมถึงเนื้องานส่วนใหญ่เป็นด้านการเงินต้องใช้ความละเอียดเนื่องจากมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดความผิดพลาด แต่เจ้าหน้าที่ขาดทักษะและความรู้ความสามารถ นอกจากนี้ การขาดแคลนบุคลากรในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับต้นเนื่องจากความไม่มั่นคงขององค์กรที่ส่งผลต่อความไม่มั่นคงในอาชีพ

ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดิน รัฐได้ให้ความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดินในระยะยาว ว่าโครงการของ บจจ. เป็นโครงการทดลองซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินงาน ซึ่งก็พบปัญหาและอุปสรรคบ้างแล้ว โดยผู้อำนวยการผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้กล่าวถึงข้อสังเกตบางประการว่าในขณะนี้โครงการดำเนินการในการกระจายการถือครองที่ดินให้ประชาชนโดยการจัดซื้อที่ดินและจัดสรรให้กับประชาชนในรูปแบบกลุ่มสหกรณ์ ซึ่งมีระยะเวลาการผ่อนชำระซึ่งถ้าหากว่าเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการผ่อนชำระที่ดิน รวมถึงกรณีที่กลุ่มสหกรณ์สามารถชำระเงินค่าเช่าซื้อได้โดยเร็วและที่ดินกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรซึ่งจะเป็นสิทธิของเอกชนที่จะสามารถกระทำการใด ๆ ได้จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อป้องกันไม่ให้เกษตรกรเหล่านั้นกลับเข้าสู่วงจรที่จะทำให้ที่ดินหลุดมืออีกครั้งและเป็นคำถามที่สำคัญในอนาคตว่าจะทำให้เกษตรกรใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างยั่งยืนต่อไป

ปัจจัยด้านงบประมาณก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญ เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอต่อการดำเนินการเพราะ นอกจาก บจจ. จะต้องนำมาดำเนินโครงการต่าง ๆ แล้ว ยังจำเป็นต้องใช้ในกิจกรรมการส่งเสริมอาชีพ รวมถึงการจัดสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในพื้นที่ แต่ทั้งนี้

บจ. มีงบประมาณที่จำกัดและเมื่อประสานขอความร่วมมือในการดำเนินการกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งก็ได้รับการตอบรับร่วมมือแต่หน่วยงานอื่นก็ขาดแคลนงบประมาณเช่นกัน ซึ่งเท่ากับว่าโครงการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าที่ควรเนื่องมาจากงบประมาณไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินรัฐยังคงกล่าวอีกว่า

“แต่ปัญหาที่ใหญ่กว่าด้านงบประมาณในขณะนี้ คือความไม่แน่นอนและไม่มั่นคงของ บจ. เนื่องจากกฎหมายกำหนดมีระยะเวลาในการยุบเลิกซึ่งก็สืบเนื่องมาจากนโยบายรัฐบาลที่ยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งก็ย่อมส่งผลต่อการสรรหาบุคลากร รวมถึงการสร้างขวัญกำลังใจในการในการทำงานของบุคลากร เนื่องจากไม่มีความมั่นคงของอาชีพในระยะยาว ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน โดยผู้บริหารก็ให้กำลังใจต่อผู้ปฏิบัติงานอยู่ตลอดแต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก”

ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินเอกชนอธิบายว่าโครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณทั้ง 5 โครงการ เป็นโครงการที่ บจ. เสนอคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อพิจารณาของงบประมาณ ซึ่งก็เป็นงานที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ขององค์การแต่ละปีงบประมาณ แต่สำหรับโครงการนำร่อง 5 ชุมชนมีวิธีการที่ต่างไป มีการจัดซื้อที่ดินเหมือนกันแต่วิธีการแตกต่างกัน โดยการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์มองสิ่งที่จะเกิดขึ้น แต่เมื่อปฏิบัติงานจริงกลับไม่เป็นตามแผนที่วางเอาไว้ ยกตัวอย่างเช่นอยากดำเนินกิจกรรมทั้ง 2 กิจกรรมในพื้นที่แต่ข้อเท็จจริง บางพื้นที่มีเพียงปัญหาเดียวซึ่งไม่ตรงตามแผนงาน/โครงการที่วางไว้ ซึ่งก็ต้องมีการปรับให้เหมาะสมเช่น งบประมาณก็สามารถนำมาแลกเปลี่ยนกันเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาในส่วนของการประเมินบุคลากรผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินเอกชนกล่าวว่า “จะมีการประเมินทุก 6 เดือนแต่อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวเป็นทดลองดังนั้น ผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานจึงไม่ได้ถูกเอามาเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดของโครงการมากนัก ไม่เช่นนั้นผลการสำเร็จก็จะมีน้อย ดังนั้นจึงเป็นแค่ส่วนประกอบ เพื่อใช้ดูว่าบุคลากรมีความพยายามในการดำเนินการหรือไม่”

นอกจากนี้ บจ. ก็มีการจัดอบรม และการดูงานต้นแบบ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีแนวคิดในการช่วยเหลือเกษตรกร รวมถึงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและผู้รับบริการรับทราบข้อมูลข่าวสารการดำเนินงาน ผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น โทรทัศน์ เว็บไซต์ของ บจ. เป็นต้น

ในด้านการตอบโจทยปัญหาของประชาชนนั้นผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินเอกชนกล่าวว่า “ประสบผลสำเร็จ เพราะหลายคนที่ดินจะกำลังหลุดมือ ก็ได้ที่ดินกลับมา มีอนาคตที่จะกลับมามีกรรมสิทธิ์ จากแต่เดิมเป็นการผ่อนชำระดอกเบี้ย ตอนนี้เป็นผ่อนชำระทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยจึงมีอนาคตที่จะได้ที่ดินกลับมาเป็นของตัวเองมากขึ้น แต่ความใหม่ของ บจ. ทำให้ขอบเขตในการช่วยเหลือจึงค่อนข้างจะแคบ”

ทั้งนี้ ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินเอกชนอธิบายว่าในการดำเนินงานพบปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิผลของ บจจ. ดังนี้

(1) บจจ. ยังไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน จึงทำให้ประชาชนไม่มีความมั่นใจต่อองค์กร ดังนั้นเมื่อดำเนินกิจกรรมใดก็เป็นผลให้ประชาชนไม่ไว้วางใจ สิ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจน คือเมื่อเจ้าหน้าที่ลงไปในพื้นที่ ประชาชนก็จะมีการตั้งคำถามว่า “อีกแล้วหรือ” ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากแต่เดิมก็มีหน่วยงานรัฐอื่น ๆ พยายามเข้าไปแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในพื้นที่แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้นเมื่อ บจจ. เป็นหน่วยงานตั้งใหม่เข้าช่วยเหลือจึงเป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะเกิดความเชื่อมั่นในทันที โดย บจจ. ก็พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการประชาสัมพันธ์ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด และอำเภอผู้ดูแลท้องถิ่น เพื่อชี้แจงข้อมูลต่าง ๆ ขององค์กรให้ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งในระดับอำเภอถือเป็นส่วนสำคัญเนื่องจากการประชุมร่วมกับกำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีส่วนสร้างความน่าเชื่อถือให้เพิ่มขึ้น และหลังจากนั้นก็จะเป็นหน้าที่ของ บจจ. ที่จะต้องลงไปดำเนินการในพื้นที่เพื่อสร้างความเชื่อมั่น และแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานปฏิบัติจริงโดยการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรรายแรกและต่อ ๆ มา

(2) แนวทางการแก้ปัญหากระจายกระจายการถือครองที่ดินในอนาคตจำเป็นต้องมีการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นฐานข้อมูลในการวางแผนการหรือคิดค้นโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งจะสามารถแก้ปัญหาถูกจุด สามารถวางแผนได้ล่วงหน้า

(3) บจจ. ยังมีความเป็นระบบราชการ จึงเป็นอุปสรรคต่อการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร เนื่องจากยังติดในระบบราชการ ยกตัวอย่าง เกษตรกรบางคนซึ่งได้จำนองที่ดินไว้แต่ไม่ได้ทำสัญญา และประชาชนที่ประสบปัญหาเดือดร้อนและต้องการความช่วยเหลือจริง ต้องการการไปกู้ยืม โดยที่เขายังไม่มีหนี้ ประเด็นดังกล่าวนี้ บจจ. ไม่เปิดโอกาสในการช่วยเหลือเขา ยังไม่มีการป้องกัน มีแต่แก้ไข เหมือนกับว่าช่วยเหลือเกษตรกรที่มีปัญหา แต่ที่กำลังที่จะมีปัญหายังไม่สามารถช่วยเหลือได้ไม่สามารถตัดวงจรได้ก่อนที่เกษตรกรจะไปเป็นหนี้กับนายทุนซึ่ง บจจ. ก็พยายามเปิดกว้างในการช่วยเหลือเพิ่มเติมในอนาคต โดยการรวบรวมปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ได้ บจจ. จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูล บุคลากร และงบประมาณเพิ่มขึ้น หากจะดำเนินการนั้น โดยผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินเอกชนกล่าวว่า “คนเพิ่ม งบเพิ่ม ว่าจะเพิ่มตรงส่วนกลางหรือ ในพื้นที่สาขา ซึ่งก็มีข้อสังเกตว่าเรื่องของสถาบันเกี่ยวข้องกับเงิน และผลประโยชน์ถ้าจะไปจ้างคนในพื้นที่เราจ้องมีระบบควบคุมเขาให้ดี เพื่อไม่ให้หนีออกนอกทาง การอยู่แต่ข้างในจะมีส่วนดีในการควบคุม ดูแล ได้ดีกว่า”

(4) ปัจจัยเรื่องความไว้วางใจต่อองค์กร เนื่องจาก บจจ. มีแนวทางการดำเนินการที่ไม่ได้ไว้วางใจต่อเกษตรกรเช่นกัน เนื่องมาจากเกษตรกรไม่ได้ถูกต้องตามระเบียบข้อ เช่น มีการกู้ยืมเงินระหว่างเอกชนด้วยกันจริงแต่ไม่ได้ทำเอกสารหลักฐานไว้ ซึ่งอาจจะไม่ใช่การจำนอง จึงกลายเป็นช่องว่างที่ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ ดังนั้น ประชาชนจึงต้องไปกู้กับนายทุน

เพราะสามารถได้เงิน ง่ายกว่ากู้กับสถาบันการเงิน ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้จะสร้างให้ประชาชนเข้าถึงความช่วยเหลือรัฐ หรือ บจจ. ได้ยาก เมื่อเทียบกับเอกชนด้วยกัน ซึ่งผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินเอกชนกล่าวว่า “เขาอยากได้ง่ายและไว แม้ว่าเราดอกเบี้ยถูกกว่ามาก แต่เขาก็เลือกที่จะไปกู้กับนายทุน ทั้งนี้ เพราะระเบียบต่าง ๆ สร้างมาเพื่อป้องกันตัวเจ้าหน้าที่ มากกว่าจะช่วยเหลือเกษตรกรเดือดร้อน”

เจ้าหน้าที่ บจจ. ให้ความเห็นว่า ปัญหาที่สำคัญของบจจ. ส่วนหนึ่งคือการทำงานของหน่วยงาน องค์กร หรือเกษตรกร ยังไม่เกิดความเข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ และภารกิจของ บจจ. รวมถึงปัจจัยด้านบุคลากร ถ้าบุคลากรมีความรู้ความสามารถและสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ก็จะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงาน รวมถึงความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรก็มีผลต่อประสิทธิผลของ บจจ.

4.3 ผลการศึกษาเพื่อหาข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดประสิทธิผล

ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้เสนอแนะแนวทางการแนวทางการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ให้เกิดประสิทธิผลดำเนินงานในอนาคตว่าแนวโน้มธนาคารที่ดินในอนาคต ควรเป็นแหล่งทุนเพื่อคนด้อยโอกาส หรือเกษตรกร หรือผู้ไร้ที่ทำกิน ซึ่งจะช่วยในเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินและการแก้ไขปัญหาเรื่องหนี้สินและป้องกันการสูญเสียสิทธิและให้คนที่ทิ้งร้างที่ดินกลับมาใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือนำที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่ทั้งนี้ยังคงขึ้นอยู่กับข้อจำกัดด้านต่าง ๆ เช่น งบประมาณด้วย ดังนั้น ธนาคารที่ดินจำเป็นต้องหาทุนเองให้ได้ ไม่ใช่เพียงการจัดสรรจากรัฐบาล ยกตัวอย่างเช่น การกู้ยืมจากสถาบันการเงินต่างประเทศ การรับความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศ รวมถึงการขายหุ้นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดิน แต่ปัจจุบันหลายหน่วยงานในภาครัฐต้องการให้บจจ. ได้ดำเนินงานโดยรับเงินจัดสรรจากรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ยังไม่เกิดความเข้าใจเรื่องความเป็นแหล่งทุนของธนาคารที่ดินเพราะคำว่าธนาคารก็หมายถึงสามารถหาเงินได้เอง

ธนาคารที่ดินจะเป็นหน่วยงานที่สามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินเกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมถึงธนาคารเพื่อการเกษตร ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ยังกล่าวอีกว่า “ปัจจุบันยังไม่พบธนาคารที่ให้การช่วยเหลือ

เกี่ยวกับผู้ยากจน หรือเกษตรกรผู้ยากไร้อย่างแท้จริง แม้ว่าในลักษณะมีรายละเอียดที่เป็นการให้ความช่วยเหลือคนจนที่ทับซ้อนกันบ้าง แต่ก็ยังมีจำนวนที่จำกัด และไม่เกิดประสิทธิผล ดังนั้น แม้ว่า บจจ. มีการดำเนินโครงการที่อยู่ในช่วงทดลองแต่ก็สามารถเสริมช่องว่างเหล่านั้นได้พอสมควร”

นอกจากนี้ บจจ. ถือเป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้น และเป็นเรื่องของธนาคารที่ดินจึงมีความจำเป็นในการสร้างความสมบูรณ์ในเรื่องโครงสร้างและการจัดการให้เกิดความชัดเจน แต่ในปัจจุบันจะพบว่าภารกิจของ บจจ. มีความกว้างขวางมาก การที่ บจจ. จะสืบทอดเป็นธนาคารที่ดินที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลในอนาคต แนวทางก็คือจะ “ต้องทำให้ บจจ. ในขณะนี้ มีอำนาจและหน้าที่เสมือนเป็นธนาคารที่ดิน” ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินรัฐมีข้อเสนอแนะว่า สิ่งสำคัญที่จะช่วยเกิดประสิทธิผล ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน คือจะต้องดำเนินการให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) สามารถจัดตั้งธนาคารที่ดินให้สำเร็จโดยเร็วเพราะการดำเนินงานความวัตถุประสงค์ขององค์การจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน เพราะขณะนี้ยังไม่มีแหล่งทุนให้กับประชาชนหรือเกษตรกรในการช่วยเหลือในการจัดหาที่ทำกินเป็นของตนเอง โดยสถาบันการเงินที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้ตอบโจทย์ปัญหาตรงนี้ เกษตรกรที่ยากจนไม่สามารถเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินเหล่านี้ได้เนื่องจากมีศักยภาพไม่เพียงพอในการชำระหนี้

ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดินเอกชนมีข้อเสนอแนะว่า สิ่งสำคัญที่สุดในการดำเนินงานของ บจจ. หรือธนาคารที่ดินใน คือข้อมูล ทั้งข้อมูลที่ดิน ข้อมูลของเกษตรกร และการใช้ประโยชน์ในที่ดินต่าง ๆ แต่ปัจจุบันข้อมูลต่าง ๆ ในแต่ละหน่วยงานมีข้อมูลของตัวเองแต่ยังไม่มีหน่วยงานใดสามารถนำข้อมูลเหล่านี้มาประสานรวมกันอยู่ที่หน่วยงานเดียว ซึ่งก็คือธนาคารที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาในระดับพื้นที่ได้ครบถ้วนและนำไปวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดมากขึ้น นอกจากนี้ คือการสร้างเครือข่ายร่วมกับหน่วยงาน ส่วนราชการในพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมองว่าเป็นสิ่งที่เหมาะสมมากกว่าการสร้างสาขาในพื้นที่

เจ้าหน้าที่ให้ข้อมูลข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า เนื่องจาก บจจ. เป็นหน่วยงานที่เริ่มก่อตั้ง จึงทำให้หน่วยงาน องค์กร หรือเกษตรกรมีความไม่เข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และภารกิจของ บจจ. จึงเห็นควรเร่งรัดประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ เพื่อให้หน่วยงาน หรือเกษตรกรได้เข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ บจจ. มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเห็นว่า รัฐบาลควรเล็งเห็นผลประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับมากกว่าที่เป็นอยู่จากการดำเนินงานของ บจจ. โดยควรสนับสนุนทั้งด้านนโยบายและงบประมาณเกี่ยวกับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของ บจจ. เพื่อให้สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างเต็มที่และทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ส่วนการพัฒนาหรือปรับปรุงโครงการควรให้มีการดำเนินโครงการในลักษณะเดียวกันในพื้นที่จังหวัดหรือภาคอื่น ๆ ด้วย รวมทั้งควรมีมาตรฐานในการคัดเลือกเกษตรกรเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินให้รัดกุมที่สุด เพื่อปราศจากข้อกังขาต่าง ๆ จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษาบทบาทของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน

สถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจจ. มีบทบาทในการกระจายการถือครองที่ดินที่ถือเป็นปัญหาใหญ่ที่สำคัญของประเทศไทย โดยมีการระบุดัชนีประสงค้ในการจัดตั้ง บจจ. ไว้ในมาตรา 7 (1) ให้ บจจ. ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และจัดตั้งธนาคารที่ดิน ในการนี้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ บจจ. ดำเนินโครงการ 5 โครงการ งบประมาณ 690 ล้านบาท ซึ่งเป็นโครงการที่มีส่วยในการสนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดินที่สำคัญ จำนวน 2 โครงการ ได้แก่ โครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน รับผิดชอบโครงการโดยกองบริหารจัดการที่ดินรัฐ และโครงการบริหารจัดการที่ดินครบวงจร รับผิดชอบโครงการโดยกองบริหารจัดการที่ดินเอกชน

โครงการบริหารจัดการที่ดินครบวงจร เริ่มต้นโครงการโดยนโยบายรัฐบาลที่เล็งเห็นความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมายที่มีปัญหาการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเอกชนโดยเกษตรกร ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้เป็นลักษณะโครงการทดลองและเป็นโครงการต่อเนื่อง รวมทั้งมีลักษณะโครงการเฉพาะคือมีพื้นที่เป้าหมายและจำนวนคนที่ชัดเจนใน 5 ชุมชน ได้แก่ บ้านไร่แดง หมู่ที่ 3 ตำบลน้ำดิบ อำเภอบ้านไร่ จังหวัดลพบุรี บ้านแม่ลาว หมู่ที่ 3 ตำบลนครเจดีย์ อำเภอบ้านไร่ จังหวัดลพบุรี บ้านแพะใต้ หมู่ที่ 7 ตำบลหนองล่อง อำเภอบึงนาราง จังหวัดพิจิตร บ้านท่ากอเม้ง หมู่ที่ 3 ตำบลหนองปลาสะวาย อำเภอบ้านไร่ จังหวัดลพบุรี และบ้านโป่ง หมู่ที่ 2 ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ การดำเนินโครงการคือ บจจ. จะไปประสานขอจัดในพื้นที่เป้าหมายกับเจ้าของผู้ถือกรรมสิทธิ์รายเดิม เมื่อจัดซื้อที่ดินแล้วจะนำมาจัดสรรให้เกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินและเป็นครอบครัวทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ในรูปแบบกลุ่มสหกรณ์ โดยกลุ่มสหกรณ์การทำสัญญาเช่าซื้อกับ บจจ. โดยได้รับอัตราดอกเบี้ยต่ำในระยะยาว โดยผลการดำเนินขณะนี้ พบว่า มีการทำสัญญาจะซื้อจะขายประมาณ ประมาณ 513 ไร่ และได้ยื่นเสนอขายโดยเจ้าของที่ดินประมาณ 666 ไร่ จากเป้าหมายทั้งหมดประมาณ 809 ไร่ ทั้ง 4 ชุมชน โดยจดทะเบียนเป็นของ บจจ. แล้ว 175 ไร่

โครงการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร เป็นโครงการทดลองจัดทำในพื้นที่ 8 ตำบล ใน 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดลพบุรี นครสวรรค์ ขอนแก่น และนราธิวาส จังหวัดเชียงราย สุพรรณบุรี

ร้อยเอ็ด และนครศรีธรรมราช ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้ จะดำเนินกิจกรรมครบถ้วน ในพื้นที่ ได้แก่ การตรวจสอบการถือสิทธิในที่ดินกิจกรรม การกระจายการถือครองที่ดิน การป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน โดยการกระจายการถือครองที่ดินจะทำการลงพื้นที่ตรวจสอบเพื่อจัดซื้อที่ดินจากเอกชนที่ไม่ได้เข้าทำประโยชน์ ซึ่งต้องไม่ใช่พื้นที่ของเกษตรกรเพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร เมื่อจัดซื้อแล้วก็ทำการจัดสรรให้เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินเข้าทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยการทำสัญญาเช่าซื้อ ส่วนการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน คือการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่ติดจำนอง ขายฝาก ที่ไม่ใช่กับสถาบันการเงินในระบบ รวมถึงการถูกบังคับคดี ซึ่งผลการดำเนินการจัดซื้อที่ดินอยู่ระหว่างการพิจารณาอนุมัติการจัดซื้อ และมีการให้สินเชื่อไปเรียบร้อยแล้ว จำนวน 20 ราย

5.2 สรุปผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลโดยวิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นผู้บริหารองค์กร และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน จำนวนรวมทั้งหมด 5 คน และข้อมูลจากผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นบุคลากรขององค์กร จำนวน 51 คน ซึ่งเป็นเพศชาย จำนวน 16 คน และเป็นเพศหญิง จำนวน 35 คน โดยพบว่าบุคลากรส่วนใหญ่ของ บจจ. อยู่ในช่วงอายุ 26-35 ปีโดยเป็นผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 68.60 ทั้งนี้ บุคลากรส่วนใหญ่ขององค์กร จำนวน ร้อยละ 45.10 มีระยะเวลาทำงานในสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) 1-2 ปีซึ่งตรงกับช่วงระยะเวลาการเริ่มต้นดำเนินการของ บจจ. ที่เป็นรูปธรรมหลังจากมีการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน พบว่า ในด้านการนำองค์กรนั้น ผู้บริหารของ บจจ. มีการถ่ายทอดเป้าประสงค์และภารกิจด้านการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านระบบการนำองค์กรไปยังบุคลากรในส่วนของ การให้บริการและการส่งมอบงานในระดับที่ดีการปฏิบัติตนของผู้บริหารก็ได้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นต่อภารกิจด้านการกระจายการถือครองที่ดิน รวมถึงการดำเนินการเพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่มีผลให้องค์กร

บรรล่วัตถุประสงค์ และ บจจ. ยังมีการปรับปรุงผลการดำเนินการของโครงการ ตามภารกิจด้านการกระจายการถือครองที่ดินในระดับที่ดี นอกจากนี้ ก็ยังมีการทบทวนเพื่อให้เกิดความสำเร็จในระบบการกำกับดูแลองค์กรทั้งในด้านความโปร่งใสในการดำเนินการ และด้านการปกป้องผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งผู้บริหารได้นำมาข้อมูลจากการกำกับดูแลองค์กรไปใช้เพื่อการทบทวนผลการดำเนินการ นำไปพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการนำองค์การตามภารกิจด้านการกระจายการถือครองที่ดิน อย่างไรก็ตาม การนำองค์การด้านการกระจายการถือครองที่ดิน ในเรื่องการสื่อสารภายในองค์กร และการกำกับดูแลโครงการ ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเกณฑ์ที่ดีและถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

ด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ พบว่า ในภาพรวมถือว่าบจจ. มีกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ รวมถึงการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์องค์การกับแผนปฏิบัติการ และการจัดทำแผนปฏิบัติการ และการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติในระดับที่ดี กล่าวคือ มีการวางแผนยุทธศาสตร์และมีการกำหนดขั้นตอนและผู้ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญของกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ มีการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และการระบุกรอบระยะเวลาที่จะบรรล่วัตถุประสงค์ตามภารกิจด้านการกระจายการถือครองที่ดิน องค์การมีวิธีการในการจัดทำแผนปฏิบัติการ โดยแผนดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ขององค์การตามภารกิจ ทั้งในด้านการกระจายการถือครองที่ดินด้านขีดความสามารถ และอัตรากำลังบุคลากรที่จะส่งผลในภารกิจขององค์การ รวมถึงมีการกำหนดตัววัดหรือตัวชี้วัดผลการดำเนินการที่สำคัญที่ใช้ติดตามความสำเร็จและ ประสิทธิภาพของแผนปฏิบัติการตามภารกิจด้านการกระจายการถือครองที่ดิน ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวเป็นปัจจัยที่ บจจ. ถือปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

การสร้าง ความผูกพันกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือด้านการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย พบว่า ในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) นั้น อยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถือเป็นส่วนที่จะขับเคลื่อนการดำเนินงานและ ความสำเร็จของโครงการในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน และเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)ซึ่งเห็นได้ว่า องค์การมีอุปสรรคในการได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง บจจ. ส่วนหนึ่งคือการทำงาน องค์กร หรือเกษตรกร เนื่องมาจากการไม่เข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ และภารกิจของ บจจ. ที่แท้จริง

การศึกษาปัจจัย 3 ด้าน ที่อาจส่งผลในการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดินในครั้งนี้ อันได้แก่ ปัจจัยการนำองค์การด้านการกระจายการถือครองที่ดิน ปัจจัยการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ และปัจจัยด้านการให้

ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยด้านการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความสำคัญอย่างมาก ส่วนอีกสองปัจจัยที่เหลือเป็นเพียงปัจจัยพื้นฐานที่มีการดำเนินการเป็นปกติของสถาบันฯ แต่กลับพบว่า การดำเนินงานในด้านการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น และมีคะแนนต่ำที่สุดจากทั้ง 3 ด้าน จึงถือเป็นปัจจัยด้านที่สำคัญที่สถาบันฯ ควรพัฒนาและปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิผลในการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ด้านการกระจายการถือครองที่ดินต่อไปในอนาคต

นอกจากนี้ ยังพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินการโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดินที่สำคัญ ซึ่งพบว่าเป็นปัจจัยร่วมที่ได้จากการศึกษาใน 2 โครงการ อันได้แก่ โครงการนำร่องธนาคารที่ดิน ในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน และโครงการต้นแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบครบวงจร คือ

(1) ปัจจัยด้านนโยบาย เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลยังขาดความชัดเจนแสดงให้เห็นถึงการไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจมาจากการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินเป็นเรื่องของการต่อสู้กับกลุ่มนายทุนในขณะที่ประเทศไทยเป็นสังคมทุนนิยมนั้นแต่เมื่อนโยบายรัฐบาลมีลักษณะแบ่งรับแบ่งสู้ในการแก้ไขปัญหา จึงส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนและไม่มั่นคงขององค์การ กล่าวคือกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการยุบเลิกของ บจจ. เมื่อองค์การที่ระยะเวลายาวที่สุดเช่นนี้ย่อมกระทบกับความน่าเชื่อถือ การบรรลุวัตถุประสงค์และการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์การอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ โดยในการกระจายการถือครองที่ดินดังกล่าวถือเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนเนื่องจากกระทบต่อทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งคนที่รวยที่สุดและคนจนที่สุดในประเทศ จึงเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมจึงไม่สามารถแก้ไขได้ในระยะเวลาอันสั้นอย่างแน่นอนหากรัฐบาลมองข้ามการในการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง มีการบัญญัติกฎหมาย หรือออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ ซึ่งเป็นการจำกัดการทำงานให้อยู่ในกรอบและไม่สามารถต่อยอดการปฏิบัติงานได้ด้วยการจำกัดระยะเวลาย่อมมีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจในด้านการกระจายการถือครองที่ดินขององค์การและในระดับประเทศอย่างแน่นอน

(2) ปัจจัยด้านงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณมีความจำกัดสืบเนื่องจากนโยบายรัฐบาลที่ไม่มีความชัดเจนข้างต้นการสนับสนุนด้านงบประมาณก็ย่อมน้อยลงตามไปด้วย รวมถึงไม่มีความต่อเนื่องในการได้รับการจัดสรรงบประมาณ ทำให้การดำเนินงานของ บจจ. ต้องหยุดชะงักและไม่สามารถวางแผนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องได้เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ จึงถือว่างบประมาณเป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน(องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน เพราะปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อมาดำเนินงาน หากไม่มีงบประมาณ

สนับสนุนจากรัฐบาลและ บจจ.เองก็ไม่สามารถหาแหล่งเงินทุนได้ การดำเนินงานการกระจาย การถือครองที่ดินดังกล่าวย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้

จากประเด็นปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า บจจ. เป็นองค์การที่มีความซับซ้อนสูงมาก รวมถึงเป็นองค์การที่ได้รับผลจากสิ่งแวดล้อมภายนอกค่อนข้างมาก หรือเรียกว่า Input ซึ่งหมายรวมทั้งนโยบายรัฐบาล ระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ รวมถึงงบประมาณด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ วิธีปฏิบัติและการสร้างความผูกพันกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ บจจ. ทั้งเจ้าของที่ดิน เกษตรกร ผู้จะสูญเสียสิทธิในการถือครองที่ดิน รวมไปถึงหน่วยงานต่าง ๆ ก็มีส่วนเกี่ยวข้อง ต่อ การดำเนินงานด้านการกระจายการถือครองที่ดินและเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของ บจจ. ด้วยเช่นกัน

(3) ปัจจัยด้านรูปแบบองค์การ อันได้แก่ อำนาจหน้าที่ของ บจจ. ในการจัดตั้ง ธนาคารที่ดิน การเชื่อมต่อกับธนาคารที่ดินจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นเรื่องที่สำคัญ รวมถึงลักษณะขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ยังติดในระบบ ราชการ ทำให้มีขั้นตอน ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่ขาดความยืดหยุ่น การออกแบบองค์การควรคำนึงถึง การมุ่งเน้นระบบปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน และลดการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรมากยิ่งขึ้น และการสร้างกลไกเพื่อป้องกันไม่ให้เกษตรกร กลับเข้าสู่วงจรที่จะสูญเสียสิทธิในที่ดินอีกครั้ง และสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างยั่งยืนต่อไป โดยจะเห็นได้ว่า บจจ. ขณะนี้ มีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทที่สาม เมื่อพิจารณา ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ว่าภารกิจในการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น จะต้องไม่มีความซ้ำซ้อนกับภารกิจของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอื่น นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ขององค์การ มหาชนจะต้องไม่เป็นการแสวงหากำไรเป็นหลัก และไม่มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการ ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้ ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ที่จะ เป็นองค์การที่แก้ปัญหาให้กับเกษตรกรและผู้ยากจนผู้ที่ประสบปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน ผู้สูญเสียสิทธิใน ที่ดินหรือจะสูญเสียสิทธิในที่ดิน เพราะ การแก้ปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูงอย่าง ที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่ด้วยการจัดตั้งองค์การในรูปแบบองค์การมหาชนเพื่อมาดำเนินการดังกล่าวจึงไม่มีความเหมาะสม เพราะไม่สามารถดำเนินการหาเงินทุนเองได้ ไม่สามารถแสวงหากำไรได้ จึงไม่มีเงิน เพื่อมาหมุนเวียนและต่อยอดโครงการต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง ต้องพึ่งเงินงบประมาณจากรัฐบาลเพียง ช่องทางเดียวนั้น การจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดขึ้นในเร็ววันอาจเป็นแนวทางที่ดีต่อการกระจาย การถือครองที่ดินในประเทศไทย

(4) ด้านบุคลากรเนื่องจาก บจจ. เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่ รวมถึงการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่เป็นด้านการเงินต้องใช้ความละเอียด ถ้าบุคลากรมีความรู้ความสามารถและสามารถปฏิบัติ

หน้าที่โดยสุจริต ก็จะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงาน นอกจากนี้ การขาดแคลนบุคลากรในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับต้นเนื่องจากความไม่มั่นคงขององค์การที่ส่งผลต่อความไม่มั่นคงในอาชีพของบุคลากร ซึ่งประเด็นดังกล่าวถือเป็นตัวแปรแทรกซ้อน ซึ่งถือว่าเป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะมีผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพขององค์การ เพราะหนึ่งในตัวแปรแทรกซ้อนนั้นคือขวัญกำลังใจซึ่งเป็นแรงจูงใจที่สมาชิกในองค์การแต่ละคนได้รับการตอบสนองและมีผลต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรในการนำเอานโยบายและกลยุทธ์ขององค์การไปสู่การปฏิบัติ หากบุคลากรไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหน้าที่ หรือองค์การไม่มีบุคลากรที่เพียงพอ การที่จะบรรลุผลตามแผนปฏิบัติงานโครงการย่อมเกิดอุปสรรค แต่ส่งผลต่อภารกิจการกระจายการถือครองที่ดินในระดับองค์การ

(5) ระบบข้อมูล เนื่องมาจากแนวทางการแก้ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในอนาคต จำเป็นต้องทำการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ทั่วประเทศ เพราะจะทำให้การวางแผนงานหรือคิดค้นโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาอยู่บนพื้นฐานข้อมูลในพื้นที่ ซึ่งจะสามารถแก้ปัญหาถูกจุด สามารถวางแผนได้ล่วงหน้า การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องที่ดินหากว่าบชจ. มีข้อมูลครบถ้วนก็จะสามารถวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในแต่ละพื้นที่ที่มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ซึ่งทั้ง 5 ปัจจัยดังกล่าวมีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินโครงการทั้ง 2 โครงการที่อยู่ภายใต้ภารกิจด้านการกระจายการถือครองที่ดินของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ดังกล่าว จึงถือว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถในการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การดำเนินงานขององค์การในการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน

5.3 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดประสิทธิผล

(1) การจัดตั้งเป็นธนาคารที่ดิน คือจะต้องดำเนินการให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) สามารถจัดตั้งธนาคารที่ดินให้สำเร็จโดยเร็ว เพราะการดำเนินงานความวัตถุประสงค์ขององค์การจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน เพราะขณะนี้ยังไม่มีแหล่งทุนให้กับประชาชนหรือเกษตรกรในการช่วยเหลือในการจัดหาที่ทำกินเป็นของตนเองโดยสถาบันการเงินที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้ตอบโจทย์ปัญหาตรงนี้ เกษตรกรที่ยากจนไม่สามารถเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินเหล่านี้ได้เนื่องจากมีศักยภาพไม่เพียงพอในการชำระหนี้ ฉะนั้น รัฐบาลควรเล็งเห็นผลประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยควรสนับสนุนทั้งด้านนโยบายและ

งบประมาณเกี่ยวกับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของ บจจ. เพื่อให้สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างเต็มที่และทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

(2) โครงสร้างและการจัดการธนาคารที่ดินควรจะต้องมีการออกแบบให้เกิดความเหมาะสม และมีความชัดเจน แต่ในปัจจุบันจะพบว่าภารกิจของ บจจ. มีความกว้างขวางมาก การที่ บจจ. จะสืบทอดเป็นธนาคารที่ดินที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลในอนาคต แนวทางก็จะต้องทำให้ บจจ. ในขณะนี้ มีอำนาจและหน้าที่เสมือนเป็นธนาคารที่ดิน

(3) รูปแบบธนาคารที่ดินในอนาคต ควรเป็นแหล่งทุนเพื่อคนด้อยโอกาส หรือเกษตรกร หรือผู้ไร้ที่ทำกิน ซึ่งจะช่วยในเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินและการแก้ไขปัญหาเรื่องหนี้สิน และป้องกันการสูญเสียสิทธิ และให้คนที่ทิ้งร้างที่ดินกลับมาใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือนำที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งสิ่งสำคัญก็คือเรื่องงบประมาณด้วย ดังนั้น ธนาคารที่ดินจำเป็นต้องหาทุนเองให้ได้ ยกตัวอย่างเช่น การกู้ยืมจากสถาบันการเงินต่างประเทศ การรับความช่วยเหลือจากองค์กร ารระหว่างประเทศ รวมถึงการขายหุ้นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดิน

(4) มีธนาคารที่ดินจะต้องเป็นผู้รวบรวมและเป็นศูนย์กลางข้อมูล ทั้งข้อมูลที่ดิน ข้อมูลของเกษตรกร และการใช้ประโยชน์ในที่ดินต่าง ๆ เนื่องจากปัจจุบันข้อมูลต่าง ๆ ถูกรวบรวมไว้ในแต่ละหน่วยงาน แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ใดเป็นผู้รวบรวมข้อมูลเหล่านั้น ทั้งนี้ตามมาตรา ๗ บจจ. ต้องเป็นผู้รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ซึ่งก็หมายถึงว่าธนาคารที่ดินที่หน้าที่ตามกฎหมายในการรวบรวมข้อมูลดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาในระดับพื้นที่ได้ครบถ้วนและนำไปวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดมากขึ้น

(5) การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดิน ทั้งการกระจายการถือครองที่ดิน หรือการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน โดย บจจ. หรือธนาคารที่ดิน จะต้องการสร้างเครือข่ายร่วมกับหน่วยงานส่วนราชการในพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์และประสิทธิผลในการดำเนินงาน

(6) เนื่องจาก บจจ. เป็นหน่วยงานที่เริ่มก่อตั้ง จึงทำให้หน่วยงาน องค์กร หรือเกษตรกรมีความไม่เข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และภารกิจของ บจจ. จึงเห็นควรเร่งรัดประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ เพื่อให้หน่วยงาน หรือเกษตรกรได้เข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ บจจ. มากยิ่งขึ้น

5.4 ข้อจำกัดในงานวิจัย

(1) เนื่องจากสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพิ่งเริ่มจัดตั้งขึ้นมาเป็นรูปธรรมตามลักษณะขององค์การในช่วงปี พ.ศ. 2559 ทำให้บุคลากรของ บจจ. มีระยะเวลาที่ทำงานในสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ค่อนข้างน้อย คือ โดยส่วนใหญ่มีระยะเวลาต่ำกว่า 2 ปี โดยจากผู้ตอบแบบสอบถาม 51 คน จะเห็นได้ว่า 11 คน มีระยะเวลาที่ทำงานใน บจจ. เพียง 1 - 4 เดือน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของ บจจ. เป็นบุคลากรที่บรรจุใหม่ ฉะนั้นแล้วอาจมีผลต่อการวิจัยในครั้งนี้ในเชิงปริมาณที่ทำให้ไม่สามารถได้รับข้อมูลตามข้อเท็จจริงในด้านต่าง ๆ ได้อย่างสมบูรณ์

(2) การดำเนินงานของสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในด้านการกระจายการถือครองที่ดินนั้น ปัจจุบันมีการดำเนินโครงการทดลองที่สำคัญรวม 2 โครงการ ซึ่งเป็นโครงการที่ได้ศึกษาวิจัยในครั้งนี้ แต่อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการดำเนินโครงการซึ่งยังไม่แล้วเสร็จ ผลการดำเนินงานรวมถึงปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องที่พบจากการศึกษาในครั้งนี้ อาจจะไม่ครอบคลุมการดำเนินโครงการทั้งหมด จึงเป็นโอกาสที่ดีที่จะทำการศึกษาวิจัยในประเด็นดังกล่าวในโอกาสต่อไป

รายการอ้างอิง

หนังสือ

- โกวิทย์ พวงงาม. *การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ ก๊อปปี, 2548.
- จิตติ รัชมีธรรมโชติ. *การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาองค์การ : Organization Development and Change*. กรุงเทพฯ: ธันวาคม 4 อาร์ต , 2558.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. *องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549.
- นรินทร์ แจ่มจำรัส, *การพัฒนาองค์การ Organization Development*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549.
- ปิยะชัย จันทร์วงศ์ไพศาล. *การบริหารมุ่งผลสำเร็จด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม Results – Based Management (RBM)*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เอชอาร์ เซ็นเตอร์, 2554.
- ภรณ์ กীরบุตร. *การประเมินประสิทธิผลขององค์การ*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2529.
- มูลนิธิสถาบันที่ดิน. *การถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545.
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. *คู่มือพัฒนาการการปฏิรูปที่ดิน: ตัวอย่างการดำเนินงานของบางประเทศในเอเชียและประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ห.ส.น. ไทยอนุเคราะห์ไทย, 2522.
- วันชัย มีชาติ. *การบริหารองค์การ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ. *ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549.
- สมิทธา จิตตลดากร. *ทฤษฎีองค์การ*. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: คงวุฒิพัฒนา, 2546.
- สำนักงาน ก.พ.. *คู่มือการพัฒนากระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, 2546.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. *เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ฉบับที่ 2*. กรุงเทพฯ: วิชั่นพริ้นท์แอนด์ มีเดีย จำกัด, 2558.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. *โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ*. กรุงเทพฯ: 2551.

อัมพร อารงลักษณ์. *องค์การ ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ*. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

Hinckley Jr., *A History Of organization Development*. In *The NTL Handbook of Organization Development and Change: Practices, and Perspectives* (San Francisco: Pfeiffer, 2006), อ้างถึงใน จิตติ รัศมีธรรมโชติ, *การเปลี่ยนแปลง และการพัฒนาองค์การ Organization Development and Change*. กรุงเทพฯ : ธันวาคม 4 อาร์ต, 2558.

Noolan, J. A. C., *Organization Diagnosis Phase*. In *The NTL Handbook of Organization Development and Change : Practices, and Perspectives* (San Francisco : Pfeiffer, 2006), อ้างถึงใน จิตติ รัศมีธรรมโชติ, *การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา องค์การ Organization Development and Change*. กรุงเทพฯ: ธันวาคม 4 อาร์ต, 2558.

Robbins, Stephen, *Organization Theory: Structure, Design and Application*, 2nded, Englewood Cliffs, (New Jersey: Prentice-Hall, 1987) อ้างใน อัมพร อารงลักษณ์, *องค์การ ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ*, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

เว็บไซต์

คุปต์ พันธุ์หินกอง. “ธนาคารที่ดิน”,issuu,

<https://issuu.com/khooppanhinkong/docs/landbank>

_reform (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2559).

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, โสภณ ชมชาญ. รายงานวิจัยว่าด้วยแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน.

V-Reformer.<http://v-reform.org/u-knowledges/blueprint-for-land-bank/>

(สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2559).

ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล. ธนาคารที่ดินคืออะไร? จะมีประโยชน์อันใด?. สถาบันบริหารจัดการกิจการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน). <http://www.labai.or.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2559).

พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554. สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน). <http://www.labai.or.th/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559).

พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน). <http://www.labai.or.th/>
(สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559).

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน). โครงการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น
ต่อร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน
(องค์การมหาชน).<http://www.labai.or.th/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์
ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556. ระบบฐานข้อมูลด้านสังคม
และคุณภาพชีวิต.

<http://social.nesdb.go.th/social/Default.aspx?tabid=125&articleType=ArticleView&articleId=158> (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “แนวคิดและหลักการขององค์การมหาชน.”

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=4&content_id=296
(สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2560).

สำนักงานเศรษฐกิจแห่งชาติ. การสำรวจการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ปี พ.ศ. 2556. สำมะโน
การเกษตร 2556. <http://popcensus.nso.go.th/web/kaset/report.html> (สืบค้น
เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559).

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. การสำรวจภาวะ
เศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2558. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

<http://service.nso.go.th/nso/web/survey/surpop2-7-3.html> (สืบค้นเมื่อวันที่
28 มิถุนายน 2559).

“Land Bank of the Philippines”, <https://www.landbank.com/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มกราคม
2560).

วิทยานิพนธ์

กิ่งพร ทองใบ. “ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยลักษณะองค์การ กับประสิทธิผลขององค์การภาครัฐบาลในการบริหารราชการไทย.” วิทยานิพนธ์, การบริหารการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533.

สารนิพนธ์

ภัทราวดี สุทธิธินกุล. “ปัจจัยอิทธิพลที่มีผลต่อประสิทธิผลขององค์การ : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการที่ทำหน้าที่ให้บริการในจังหวัดอุทัยธานี.” สารนิพนธ์, สาขาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

มนูญ ทองชโโชค . “นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเปรียบเทียบโครงการจัดซื้อที่ดินของรัฐจัดความยากจนยากจนกับการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งฯ ตามมาตรา 6 ประมวลกฎหมายที่ดิน.” ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาการจัดการสาธารณสุข คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวจิรนุช สีทา
วันเดือนปีเกิด	17 ธันวาคม พ.ศ. 2533
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
ประสบการณ์ทำงาน	ปี พ.ศ. 2559 : นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. 2557 : เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

