



ด่วนที่สุด

ที่ นร ๑๒๐๐/๑๖๗



คณะกรรมการพัฒนาและ
ส่งเสริมองค์การมหาชน
สำนักงาน ก.พ.ร.
ถนนพิษณุโลก กทม. ๑๐๓๐๐

๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๔

เรื่อง รายงานการประเมินความคุ้มค่าของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. รายละเอียดผลการประเมินความคุ้มค่าของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

ด้วยคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) ขอเสนอเรื่อง รายงานการประเมิน
ความคุ้มค่าของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหาร
จัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้
เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน
(องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและ
การประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมทั้งสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนา
ระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) กำกับการบริหารราชการ
สำนักงาน ก.พ.ร. และประธาน กพม. ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว รายละเอียด
ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๓ มีมติมอบหมายให้ กพม.
เร่งดำเนินการประเมินผลการดำเนินการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ.
ว่า เกิดผลสัมฤทธิ์หรือมีความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับภาระงบประมาณ และสมควรยุบเลิกหรือไม่ ตามนัยมาตรา ๕
แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒
ซึ่งต้องดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

๑.๒ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ มีมติรับทราบมติและ
ข้อสังเกตของ กพม. เรื่อง รายงานการประเมินความคุ้มค่าของ บจธ. ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหาร
จัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามที่ กพม. เสนอ และให้ บจธ. เร่งรัด
การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งสรุปได้ว่าการประเมินความคุ้มค่าของ บจธ. สำหรับรอบการประเมิน
วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๓ อาจมีข้อจำกัดในการจัดเก็บข้อมูลย้อนหลัง ส่งผลให้รายงานการประเมินยังขาด
ความครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอที่จะวิเคราะห์เพื่อประเมินความคุ้มค่าของ บจธ. ได้ จึงรับทราบรายงานการประเมิน
ความคุ้มค่าของ บจธ. ในเบื้องต้น และให้ดำเนินการประเมินความคุ้มค่าต่อเนื่องในปีถัดไป เพื่อให้ บจธ.
ได้มีระยะเวลาในการจัดเก็บและตรวจสอบความครบถ้วนถูกต้องของข้อมูลผลการดำเนินงานเพิ่มเติม

๒. เหตุผลความจำเป็น...

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

โดยที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๒ มาตรา ๕ บัญญัติให้คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) จัดให้มีการประเมินผลการดำเนินการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ว่า เกิดผลสัมฤทธิ์หรือมีความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับภาระงบประมาณ และสมควรยุบเลิกหรือไม่ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลบังคับใช้ โดยให้มีการประเมินผลดังกล่าวทุกปี และกรณีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการประเมินและข้อเสนอของ กพม. แล้วเห็นว่า การดำเนินการของ บจธ. ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์หรือมีความไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับภาระงบประมาณ คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้ยุบเลิก บจธ. ได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติเช่นนั้น ให้ถือว่าการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของ บจธ. เสร็จสิ้นลงแล้ว และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ประกาศยุติการดำเนินการของ บจธ. ในราชกิจจานุเบกษา จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

การประเมินความคุ้มค่าของ บจธ. ตามมาตรา ๕ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่ง บจธ. ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแล้ว โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการปรับเปลี่ยน บจธ. ไปเป็น “สถาบันบริหารจัดการที่ดินและกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน” หรือ สบกต. ทั้งนี้ รายงานการประเมินความคุ้มค่าของ บจธ. ที่เสนอนี้ได้สะท้อนถึงบทเรียน ผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่า รวมทั้งมีข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทภารกิจและแนวคิดในการดำเนินงานของ บจธ. จึงควรนำไปประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และบทบาทภารกิจของ สบกต. ในคราวเดียวกัน

๔. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๔.๑ บจธ. จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยกำหนดให้มีการยุบเลิกเมื่อมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการทำงานเดียวกับธนาคารที่ดิน หรือพันกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ มีผลใช้บังคับต่อมามีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งกำหนดให้มีการยุบเลิกเมื่อพ้นระยะเวลาแปดปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ มีผลใช้บังคับหลังจากนั้นมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยกำหนดให้มีการยุบเลิกเมื่อมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำงานเดียวกับธนาคารที่ดิน หรือเมื่อพ้นวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๕

๔.๒ บจธ. ได้รับจัดสรรงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓ จำนวน ๑,๑๑๕.๒๔ ล้านบาท ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๓ ส่วนหลัก ได้แก่ ส่วนที่ ๑ เงินงบประมาณตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ เพื่อดำเนินโครงการตามภารกิจ จำนวน ๖๙๐.๒๐ ล้านบาท ส่วนที่ ๒ เงินอุดหนุนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓ จำนวน ๑๘๔.๖๕ ล้านบาท ส่วนที่ ๓ เงินทุนสะสมที่คณะกรรมการฯ อนุมัติให้ใช้จ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓ จำนวน ๒๔๐.๓๙ ล้านบาท

๔.๓ กพม. ได้ดำเนินการ...

๔.๓ กพม. ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ โดยการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๓ กพม. ได้มีมติเห็นชอบกรอบการประเมินความคุ้มค่า บจธ. ซึ่งมีหลักในการพิจารณาจากผลการดำเนินงานตามบทบาท ภารกิจนับตั้งแต่เริ่มจัดตั้ง บจธ. ในปี ๒๕๕๔ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง ให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและมีประโยชน์ที่สอดคล้องกับทรัพยากรที่ใช้ ทั้งที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้และไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ ประกอบด้วยมิติการประเมิน ๖ มิติ ดังนี้

มิติที่ ๑ ประสิทธิภาพ การประเมินความมีประสิทธิภาพของการบริหารจัดการทรัพยากรว่าเป็นไปอย่างเกิดประโยชน์สูงสุดหรือไม่ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิต (output) ตามวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาจากผลผลิตเทียบกับต้นทุนหรือปัจจัยนำเข้าทั้งหมด

มิติที่ ๒ ประสิทธิภาพ การประเมินผลการดำเนินโครงการที่สะท้อนผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเป็นผลลัพธ์ (outcome) และเป้าหมายหรือไม่ โดยเปรียบเทียบผลผลิตที่ได้รับกับเป้าหมายที่คาดการณ์ไว้ก่อนดำเนินโครงการ

มิติที่ ๓ ผลกระทบ การวิเคราะห์ผลที่ได้รับต่อเนื่องจากประสิทธิผลโครงการว่านำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของการพัฒนาหรือไม่ โดยครอบคลุมถึงผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลกระทบด้านบวกและด้านลบ ผลกระทบที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ผลกระทบที่คาดหมายและไม่ได้คาดหมาย

มิติที่ ๔ การควบคุมดูแลกิจการ การประเมินการบริหารจัดการองค์กรในเชิงการควบคุมดูแล เพื่อให้ทรัพยากรขององค์กรถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ตรงตามเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดตอบแทนกลับไปยังผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นธรรม

มิติที่ ๕ การวิเคราะห์ความซ้ำซ้อน ในการดำเนินการตามบทบาท ภารกิจของ บจธ. การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กพท.) และกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

มิติที่ ๖ การวิเคราะห์ความจำเป็น ในการใช้อำนาจรัฐ การวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในการได้มาซึ่งที่ดิน เช่น การเวนคืนที่ดิน

๔.๔ ผลการประเมินความคุ้มค่าของ บจธ. ณ วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ ตามกรอบการประเมินข้างต้นมีดังนี้

มิติการประเมิน	ผลการประเมิน	สรุปผลการประเมิน ณ วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔
มิติที่ ๑ ประสิทธิภาพ	ผ่าน	<ul style="list-style-type: none"> • บจธ. มีผลการดำเนินงานสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามแผนเป็นอย่างมาก สามารถใช้วงเงินงบประมาณเท่าเดิมแต่ได้ผลผลิตเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า จำนวนผลผลิตที่ใช้ในการคำนวณอาจมีการนับซ้ำ เนื่องจากครัวเรือนที่เข้ารับการอบรมพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากที่เพิ่มขึ้นมานั้นเป็นส่วนหนึ่งของจำนวนครัวเรือนที่ได้รับความช่วยเหลือในกิจกรรมกระจายการถือครองที่ดินด้วย • ทั้งนี้ งบประมาณและแผนการดำเนินการดังกล่าวไม่รวมถึงงบดำเนินงานประจำปีของ บจธ. และงบประมาณโครงการอื่นนอกเหนือจากโครงการตามมติคณะรัฐมนตรี

มติการประเมิน	ผลการประเมิน	สรุปผลการประเมิน ณ วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔
มติที่ ๒ ประสิทธิผล	ไม่ผ่าน	<ul style="list-style-type: none"> • บจธ. มีการดำเนินการตามโครงการได้แล้วเสร็จตามเป้าหมายในระดับผลผลิต แต่ยังไม่สะท้อนถึงผลลัพธ์ได้ไม่ครบถ้วนทุกโครงการ • บจธ. ยังดำเนินการไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการกระจายการถือครองที่ดินและการรวบรวมข้อมูลที่ดิน เนื่องจากเพิ่งดำเนินการในขั้นตอนการจัดหาและจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายทั้งหมดเข้าใช้ที่ดินได้แล้วเสร็จในปลายปี ๒๕๖๓ และต้นปี ๒๕๖๔ จึงยังไม่สะท้อนถึงการกระจายและใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน
มติที่ ๓ ผลกระทบ	ไม่ผ่าน	<ul style="list-style-type: none"> • บจธ. ประเมินผลกระทบ (impacts) ในพื้นที่ต้นแบบหรือโครงการที่เป็นต้นแบบ จำนวน ๔ พื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษาเท่านั้น ไม่ได้แสดงถึงผลกระทบในภาพรวมได้ครบทุกโครงการทุกพื้นที่ทุกกลุ่มเป้าหมาย ทั้งผลกระทบต่อเกษตรกร ผลกระทบทางสังคม ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และผลกระทบเชิงนโยบาย เนื่องจากเพิ่งดำเนินการในขั้นตอนการจัดหาและจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายทั้งหมดเข้าใช้ที่ดินได้แล้วเสร็จในปลายปี ๒๕๖๓ และต้นปี ๒๕๖๔ • ผลกระทบ/ความคุ้มค่าของพื้นที่หรือโครงการที่เป็นต้นแบบและจัดเป็นกรณีศึกษา เช่น ยกย่องรายได้และลดรายจ่ายในครัวเรือน มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มจัดตั้งสหกรณ์/วิสาหกิจชุมชน สามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตและเป็นแหล่งชุมชนต้นแบบในการแก้ปัญหาที่ดินทำกินให้แก่ชุมชนอื่น
มติที่ ๔ การควบคุมดูแล กิจการ	ผ่าน	<ul style="list-style-type: none"> • บจธ. มีผลประเมินการปฏิบัติงานด้านกำกับดูแลกิจการของคณะกรรมการองค์การมหาชนอยู่ในระดับสูง มีคะแนนเฉลี่ย ๔.๖๓๖๓ ทั้งนี้ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี เนื่องจากอยู่ระหว่างการประเมินความคุ้มค่า แต่ให้ บจธ. รายงานผลการดำเนินโครงการตามมติคณะรัฐมนตรีตามเป้าหมายที่คงเหลืออยู่ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด • การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๓ บจธ. มีผลประเมินอยู่ในระดับคะแนนเฉลี่ย ๘๔.๕๐

มติการประเมิน	ผลการประเมิน	สรุปผลการประเมิน ณ วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔
มติที่ ๕ การวิเคราะห์ ความซ้ำซ้อน ในการดำเนินการ ตามบทบาท ภารกิจของ บจธ.	ไม่ผ่าน	บจธ. มีลักษณะภารกิจ วิธีการและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งกลุ่มเป้าหมายบางส่วนที่มีความซ้ำซ้อนหรือความคล้ายคลึงกับ หน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าจะไม่ถึงกับมีภารกิจซ้ำซ้อนกัน ร้อยละ ๑๐๐ แต่ก็ถือเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกัน จึงสามารถพิจารณา โอนภารกิจ/หน้าที่และอำนาจดังกล่าวให้กับหน่วยงานของรัฐได้ โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อดำเนินการเป็นการเฉพาะ
มติที่ ๖ การวิเคราะห์ ความจำเป็น ในการใช้อำนาจ รัฐฝ่ายเดียว อันกระทบต่อ สิทธิเสรีภาพ ของบุคคล	ไม่ผ่าน	บจธ. ได้วิเคราะห์ข้อจำกัดการดำเนินการที่ผ่านมาในเรื่องความจำเป็น ในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบัน บริหารจัดการที่ดินและกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นทางการและเป็นธรรมและ ยั่งยืน พ.ศ. ซึ่งสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังไม่แสดงถึงความจำเป็นที่สถาบันบริหารจัดการที่ดินและกระจายการ ถือครองที่ดินอย่างเป็นทางการและเป็นธรรมและยั่งยืน (สบกต.) ต้องใช้อำนาจรัฐ ในการดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานที่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจาก บจธ. ในประเด็นดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> • การกำหนดให้เอกชนต้องขายคืนที่ดินที่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบัน หากไม่ได้ใช้ประโยชน์นั้น การจัดหาที่ดินเอกชนเพื่อนำมาจัดสรรให้แก่ เกษตรกรและผู้ยากจนเป็นภารกิจเช่นเดียวกับ บจธ. ซึ่งตามพระราช กฤษฎีกาจัดตั้งฯ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ บจธ. ในการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดหาและจัดสรรที่ดิน รวมทั้ง ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่เกษตรกรและผู้ยากจน • การได้รับการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะและค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน อสังหาริมทรัพย์นั้น ในปัจจุบัน บจธ. ได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ ในการให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาและเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดิน และ ได้รับการลดหย่อนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนการจดทะเบียนการโอน และจํานองอสังหาริมทรัพย์ • การไม่นำรายได้ส่งคืนคลังไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียว อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ให้อำนาจคณะกรรมการ บจธ. ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดหาและจัดสรร ที่ดิน รวมทั้งให้การสนับสนุนทางการเงินแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

รายละเอียดผลการประเมินความคุ้มค่าของ บจธ. ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

โดยสรุป บจธ. ผ่านการประเมินความคุ้มค่าในมติที่ ๑ ประสิทธิภาพ และมติที่ ๔
การกำกับดูแลกิจการ แต่ไม่ผ่านการประเมินในมติที่ ๒ ประสิทธิภาพ มติที่ ๓ ผลกระทบ มติที่ ๕ การวิเคราะห์
ความซ้ำซ้อนในการดำเนินการตามบทบาทภารกิจของ บจธ. และมติที่ ๖ การวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้
อำนาจรัฐ โดย บจธ. ดำเนินการตามโครงการที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดได้แล้วเสร็จ แต่ไม่สำเร็จในระดับ
ผลลัพธ์และผลกระทบ จึงไม่แสดงว่าเกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและไม่สามารถแสดงถึง
ความคุ้มค่าของการดำเนินการเมื่อเทียบกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

๔.๕ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๔ กพม. ได้พิจารณา รายงานการประเมินความคุ้มค่า บจธ. ในรอบวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ แล้ว มีมติดังนี้

๔.๕.๑ เห็นชอบรายงานการประเมินความคุ้มค่าของ บจธ. ตามพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ และให้เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาต่อไป ดังนี้

(๑) ผลการประเมินความคุ้มค่าตามกรอบการประเมิน ๖ มิติ พบว่า บจธ. ผ่านการประเมินในมิติที่ ๑ ประสิทธิภาพ และมิติที่ ๔ การกำกับดูแลกิจการ แต่ไม่ผ่านการประเมินในมิติที่ ๒ ประสิทธิภาพ มิติที่ ๓ ผลกระทบ มิติที่ ๕ การวิเคราะห์ความซับซ้อนในการดำเนินการตามบทบาทภารกิจของ บจธ. และมิติที่ ๖ การวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐ โดยยังไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร การสร้างผลกระทบต่อเกษตรกรหรือประชาชน และผลกระทบด้านอื่น ๆ ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม และมีภารกิจบางส่วนที่ซ้ำซ้อนหรือคล้ายคลึงกับหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่จะจัดตั้งตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกระจายการถือครองที่ดิน อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน พ.ศ. ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่แสดงถึงความจำเป็น ในการใช้อำนาจรัฐ ที่แตกต่างจากการดำเนินการของ บจธ.

(๒) บจธ. ดำเนินการตามโครงการที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดได้แล้วเสร็จ แต่ไม่แสดงว่าเกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและมีความคุ้มค่าของการดำเนินการเมื่อเทียบกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรทั้งสิ้น จำนวน ๑,๑๑๕.๒๔ ล้านบาท นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การมหาชนจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลา ๑๐ ปี

๔.๕.๒ เห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณานำรายงานการประเมินความคุ้มค่า บทเรียน ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดในการดำเนินงานของ บจธ. ไปประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สถาบันบริหารจัดการที่ดินและกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน พ.ศ. และการจัดตั้ง หน่วยงานขึ้นใหม่ตามร่างกฎหมายด้วยความรอบคอบและรัดกุมอย่างยิ่ง

๔.๕.๓ เห็นควรเสนอข้อสังเกตต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติและ คณะรัฐมนตรีโดยกำหนดบทบาทภารกิจและแนวคิดในการดำเนินการของ บจธ. และหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน และการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่าและประหยัดการงบประมาณแผ่นดิน

๔.๖ ข้อสังเกตของ กพม. เกี่ยวกับบทบาทภารกิจและแนวคิดในการดำเนินการของ บจธ. และหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกระจายการถือครอง ที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน พ.ศ. สรุปได้ดังนี้

๔.๖.๑ การทบทวนแนวคิดและการออกแบบวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหาร จัดการที่ดินและกระจายการถือครองที่ดิน ควรเป็นเงื่อนไขที่สำคัญสำหรับ บจธ. และหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ต้องแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์และความคุ้มค่าในการดำเนินการ จึงควรมี ข้อมูล การทบทวนในเรื่องข้างต้นที่ชัดเจนเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ว่าควรจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือกลับไปเป็น บจธ. หรือจะอย่างไร

ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญ...

ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาพบพบ ได้แก่ (๑) แนวคิดในการดำเนินการ เรื่องธนาคารที่ดินหรือองค์การอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในทำนองเดียวกันยังแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน ได้หรือไม่ (๒) การออกแบบวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดินสามารถตอบโจทย์ของปัญหาการบริหารจัดการที่ดินและ กระจายการถือครองที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ (๓) การนำแนวคิดและวิธีการดังกล่าวไปปฏิบัติแล้ว สะท้อนผลสำเร็จและคุ้มค่าหรือไม่ อย่างไร

๔.๖.๒ การทบทวนวิธีการดำเนินการในการนำเงินงบประมาณไปจัดซื้อที่ดินแล้ว จัดสรรหรือกระจายที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนว่ายังเป็นวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมกับสถานการณ์ ในปัจจุบันหรือไม่ เนื่องจาก

(๑) วิธีการเดิมของ บจธ. ไม่สามารถตอบโจทย์เรื่องความคุ้มค่าเพราะสภาพ ทางเศรษฐกิจปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป ที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนมากในการจัดซื้อที่ดินของเอกชน ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ไม่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม (value added) เมื่อเทียบกับภาระงบประมาณ

(๒) นโยบายของรัฐที่ส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนแทน การถือครองที่ดินรกร้างว่างเปล่า และการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทำให้เอกชน ที่ถือครองที่ดินมีความต้องการที่จะเปิดให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนมากขึ้น ประกอบกับแนวโน้มของ สังคมเกษตรกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป มีการใช้เทคโนโลยีมากขึ้น จำนวนหรือพื้นที่ของที่ดินจึงไม่ใช่ปัจจัยหลัก ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม กำลังแรงงานส่วนหนึ่งโดยเฉพาะทายาทของเกษตรกรตัดสินใจทำอาชีพอื่น อีกทั้งการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้เกิดการขาดแคลนกำลังแรงงานในภาคการเกษตร

๔.๖.๓ การศึกษาวิธีการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้ประสงค์ จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดิน โดย บจธ. และหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ อาจนำแนวคิดในการเป็นตัวกลาง ระหว่างอุปสงค์และอุปทานไปกำหนดเป็นบทบาทภารกิจของหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ให้มีหน้าที่ในการประสานงาน บริหารจัดการ และการจับคู่ระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของ ที่ดิน รวมทั้งที่ดินของรัฐ เช่น ที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ที่ถูกบุกรุก หรือที่ดินในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมของ ส.ป.ก. โดยประสานและบูรณาการกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินของรัฐหรือเรื่องอื่น ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมธนารักษ์ ส.ป.ก. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินโดยไม่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เพื่อลงทุนซื้อที่ดิน และสามารถลดความเสี่ยงจากการทุจริตได้อีกด้วย

๔.๗ ข้อสังเกตในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นว่าการดำเนินการของ บจธ. ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ หรือไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับภาระงบประมาณตามมติของ กพม. แล้วมีมติให้ยุบเลิก บจธ. ตามนัยมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ สำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะฝ่ายเลขานุการของ กพม. ขอเสนอข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าเมื่อยุบเลิกหน่วยงานจะมี ขั้นตอนการโอนถ่ายภารกิจไปให้หน่วยงานอื่น การจัดการบุคลากร การตรวจสอบและจัดการทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ภาระผูกพัน และเงินงบประมาณของหน่วยงาน รวมถึงการชำระบัญชี เป็นต้น โดยระหว่างการโอนถ่ายภารกิจ และการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อเกษตรกรและผู้ยากจนที่เข้าร่วมโครงการ ของ บจธ. และเกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินและการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินนั้น

คณะรัฐมนตรี...

คณะรัฐมนตรีสามารถมอบหมายหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทภารกิจที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกับ บจธ. เพื่อรับผิดชอบการช่วยเหลือและดูแลเกษตรกรและผู้ยากจนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพตามหน้าที่และอำนาจของแต่ละหน่วยงาน เช่น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมธนารักษ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น

๕. ข้อเสนอของส่วนราชการ


คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) ขอเสนอคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๕.๑ รับทราบรายงานการประเมินความคุ้มค่าของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้ยุบเลิกสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ขอให้มอบหมาย กพม. ดำเนินการเพื่อยุบเลิกหน่วยงานและดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

๕.๒ เห็นชอบให้นำรายงานการประเมินความคุ้มค่า บทเรียน ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัด รวมทั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทภารกิจและแนวคิดในการดำเนินการของ บจธ. และหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ไปประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และยั่งยืน พ.ศ. และการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ด้วยความรอบคอบและรัดกุมอย่างยิ่ง เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่าและไม่เป็นภาระงบประมาณ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวอ้อนฟ้า เวชชาชีวะ)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

กรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน

กองกิจการองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น

โทร. ๐๙ ๔๕๕๗ ๙๐๘๔ (สุณี) และ ๐๙ ๒๔๙๔ ๙๕๙๙ (สุภาภรณ์)

โทรสาร ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๑๐

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@opdc.go.th