

แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์

เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน

โดย

นายพฤษชัย ดำรงรัตน์

ที่ปรึกษา

กลุ่มบริษัทกำแพงเพชรวิวัฒน์ก่อสร้าง จำกัด

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ เอกชน และการเมือง รุ่นที่ 7

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2556 - 2557

## บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของ  
ประเทศอย่างยั่งยืน

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย นายพฤทธิชัย คำรงค์รัตน์

หลักสูตร วปม.

รุ่นที่ 7

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างยั่งยืน” มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ประการแรกเพื่อศึกษาการบริหารจัดการที่ราชพัสดุของประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ประการที่สองเพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ของการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ประการที่สามเพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างยั่งยืน มีขอบเขตการศึกษาวิจัยตั้งแต่การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ ประเภทของที่ราชพัสดุ ตลอดถึงการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ ปัญหา อุปสรรค ในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบัน โดยการศึกษาวิจัยขึ้นเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพศึกษาวิจัยจากข้อมูลทุติยภูมิ หนังสือและเอกสารทางวิชาการ รายงาน กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เอกสาร โครงการ แผนงานการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งกรมธนารักษ์ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลจากการศึกษาโครงการนำที่ราชพัสดุเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ตามนโยบายของรัฐบาล พบว่า กรมธนารักษ์ไม่ใช่หน่วยงานหลักในการจัดการแก้ไขปัญหาความยากจน แต่กรมธนารักษ์เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งที่สนับสนุน ที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกิน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน ดังนั้น กรมธนารักษ์ได้นำที่ราชพัสดุไปจัดสรรให้ประชาชนเช่าเพื่อประกอบการเกษตรในอัตราค่าเช่าที่ถูก เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริงเป็นเพียงแก้ไขปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น ผู้ศึกษาจึงได้ให้ข้อเสนอแนะว่า เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเบ็ดเสร็จยั่งยืน จะต้องมี การบูรณาการแก้ไขปัญหาาร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมชลประทาน เป็นต้น เพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้ และควรส่งเสริมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาที่ดิน แหล่งน้ำ และปัจจัยการผลิต รวมทั้ง การพัฒนาเกษตรกร โดยเพิ่มความรู้ความสามารถ ทักษะ และประสิทธิภาพของการทำอาชีพเกษตรกรรม เพื่อให้การประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีความมั่นคงและมี รายได้เพียงพอต่อการดำเนินชีวิตต่อไป

## คำนำ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน” นี้ ได้เรียบเรียงขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ภาครัฐ เอกชน และการเมือง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โดยเนื้อหาของการศึกษาวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง และอยู่ในช่วงเวลาที่ผู้วิจัยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังและรับผิดชอบกำกับดูแลงานกรมธนารักษ์ ผู้วิจัยเห็นว่า กรณีที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ราชการหรือสงวนไว้ใช้แต่ทางราชการแต่ยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ มาดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน โดยจัดให้ประชาชนเช่าที่ราชพัสดุเพื่อยู่ออาศัยและประกอบกิจการเกษตรในอัตราค่าเช่าต่ำ โดยวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินให้มีการกระจายรายได้อย่างทั่วถึง นั้น ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนเป็นเพียงแก้ไขปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น งานวิจัยนี้จึงมีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งนอกจากจะนำที่ราชพัสดุไปสนองนโยบายรัฐบาลเพื่อช่วยบรรเทาและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน ลดความเหลื่อมล้ำและกระจายรายได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมแล้ว ยังจำเป็นต้องพัฒนาเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ และควรส่งเสริมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาที่ดิน แหล่งน้ำ และปัจจัยการผลิต รวมทั้งการพัฒนาเกษตรกร โดยเพิ่มความรู้ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ของการทำอาชีพเกษตรกรรม เพื่อให้การประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีความมั่นคงและมีรายได้เพียงพอกับการดำเนินชีวิตต่อไปด้วย

ซึ่งผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยนี้จะเป็นข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ต่อไป

.....  
 (นายพฤฒิชัย ดำรงรัตน์)  
 นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
 หลักสูตร วปม. รุ่นที่ 7  
 ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
ขอบเขตของการวิจัย	5
วิธีดำเนินการวิจัย	6
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	6
คำจำกัดความ	6
<b>บทที่ 2 แนวคิดในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุของประเทศ</b>	
<b>ในระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน</b>	<b>8</b>
กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ	8
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	15
แนวคิดการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ	17
แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน	18
กรอบความคิดของการวิจัย	23
สรุป	24

## สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 3</b>	
<b>ที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน</b>	
<b>พร้อมปัญหาและอุปสรรค</b>	<b>25</b>
แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ	25
ปัญหาอุปสรรค	52
สรุป	53
<b>บทที่ 4</b>	
<b>การบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ</b>	
<b>อย่างยั่งยืน</b>	<b>55</b>
การบริหารจัดการที่ราชพัสดุ	55
แนวทางการแก้ไขเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน	58
สรุป	60
<b>บทที่ 5</b>	
<b>สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>61</b>
สรุป	61
ข้อเสนอแนะ	62
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>63</b>
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>64</b>

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3-1 นโยบายรัฐบาลที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์	27
ตารางที่ 3-2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์	27
ตารางที่ 3-3 ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ กับผลผลิตของกรมธนารักษ์	29
ตารางที่ 3-4 ประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังที่เชื่อมโยง กับยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์	30
ตารางที่ 3-5 ยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน	32

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ประกอบกับที่ดินจำนวนจำกัด ดังนั้นการบริหารจัดการจึงเน้นถึงความสำคัญ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และคุณค่าของมูลค่า ศักยภาพของที่ดิน ซึ่งที่ดินในประเทศไทยมีทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่ แบ่งเป็นที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของเอกชน ประมาณ 132.08 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 41.18 เป็นที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ป่าไม้ ที่ราชพัสดุ และที่ดินของรัฐประเภทอื่น ๆ ประมาณ 188.62 ล้านไร่ หรือร้อยละ 58.82 ทั้งนี้ในส่วนของที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ราชพัสดุมีเนื้อที่ประมาณ 12.5 ล้านไร่ หรือประมาณ ร้อยละ 3.82 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ การบริหารจัดการที่ดินของรัฐแต่ละประเภท เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของที่ดินนั้น ๆ โดยมีความแตกต่างกันที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่แตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทของที่ดิน ทั้งนี้ในส่วนของที่ราชพัสดุ มีพระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นแม่บทในการบริหารจัดการ และมีกฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ ต่าง ๆ เป็นรายละเอียดในการดำเนินงาน

ที่ราชพัสดุเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง รัฐบาลเป็นเจ้าของมิไว้เพื่อประโยชน์ บริการสาธารณะ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ตราพระราชบัญญัติกรมที่ราชพัสดุ ร.ศ.109 ขึ้น โดย กำหนดให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่สำหรับจ่ายรักษาเงินแผ่นดินทั้งสรรพราชสมบัติ พัสตุทั้งปวง ถ้อยบัญญัติพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดินทั้งสิ้น และเก็บภาษีอากรเงินขึ้นแผ่นดินทั้ง พระราชอาณาจักร แต่ความชัดเจนในที่ราชพัสดุและอำนาจของกระทรวงการคลังในการจัดการ ทรัพย์สินเหล่านั้น ก็ยังไม่มีความชัดเจน ต่อมากระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงได้นำความกราบ บังคมทูลเมื่อพุทธศักราช 2464 เพื่อขอพระบรมราชานุญาตวางหลักเกณฑ์ในการจัดการกับ ที่ราชพัสดุ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมบรรดาที่ดินของราชการที่กระจัดกระจายอยู่ตาม กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ดังความกราบบังคมทูลว่า “ที่ดินที่อยู่ในปกครองของกระทรวงพระคลัง รายใดเป็นที่ว่างอยู่แล้ว หรือที่ใดควรสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ราชการ ก็ตั้งทะเบียนไว้แผนก 1 ที่ดินรายใดควรขายก็ขายไปตามเวลาและราคาอันสมควร ถ้ารายใดยังไม่ควรขายก็ได้จัดการให้เกิด

ประโยชน์ เก็บเงินขึ้นงบประมาณแผ่นดิน เมื่อได้จัดให้เป็นหลักฐานมั่นคง ดังกราบบังคมทูล พระกรุณามาแล้วนี้ ได้จำนวนที่ดินมาขึ้นทะเบียนเป็นราชพัสดุทั้งกรุงเทพฯ และหัวเมืองมีเป็นอันมาก นอกจากนี้ยังได้ประโยชน์ที่ให้อ่างกรมบางแผนกยืมเป็นที่ว่าการอยู่เสมอ เป็นการทูลพระราชทรัพย์ขึ้นอีกส่วนหนึ่ง แต่ที่ดินราชพัสดุยังมีกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ อีกเป็นอันมาก สมควรรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงอันกระจัดกระจายอยู่ทั่วทุกกระทรวงนั้น มาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียว” ต่อมาเมื่อตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 หลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุยังคงเป็นไปตามหลักการเดิม กระทรวงการคลังยังมีหน้าที่ดูแลจัดการอสังหาริมทรัพย์แทนรัฐบาล ซึ่งการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ มีหลายทาง ดังนี้ 1. การประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ โดยกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ และได้เข้าใช้ประโยชน์แล้ว 2. ตกเป็นของรัฐเนื่องจากค้างชำระภาษีอากร กรณีที่ผู้ค้างชำระภาษีอากร และไม่สามารถชำระได้ ในที่สุดจะถูกรัฐยึดที่ดินมาชำระหนี้แทน 3. โดย คำพิพากษาของศาล ในกรณีมีข้อพิพาทโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ และมีการฟ้องร้องต่อศาล ศาลได้พิจารณาจากพยานและหลักฐานต่างๆ แล้ว พิพากษาให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีสิทธิดีกว่าโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว มีสิทธิมาแต่เดิมอยู่แล้วมิใช่เพิ่งได้มาเพราะคำพิพากษาของศาล 4. โดยการเวนคืน เช่น กรมชลประทานเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการชลประทานกรมการบินพาณิชย์เวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างท่าอากาศยาน 5. โดยผลของกฎหมาย เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1753 “ ภายใต้อำนาจแห่งสิทธิของเจ้าหนี้กองมรดก เมื่อบุคคลใดถึงแก่ความตายโดยไม่มีทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรม หรือการตั้งมรดกนิยามพินัยกรรม มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่แผ่นดิน” และมาตรา 1308 “ ที่ดินแปลงใดเกิดถึงอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” ได้แก่ ที่ดินที่งอกริมตลิ่งต่อเนื่องจากที่ดินราชพัสดุ 6. โดยกฎหมายพิเศษ เช่น ตกเป็นของรัฐตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 7. ที่ดินเหลือจากการเวนคืน เมื่อรัฐบาลเวนคืนที่ดินมาเพื่อประโยชน์ของรัฐบาล เช่น สร้างถนนหนทาง ซึ่งอาจมีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนและมีเนื้อที่น้อยเจ้าของไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ รัฐบาลก็จำเป็นต้องซื้อที่ดินเหลือจากการเวนคืนนั้นมาเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล 8. รัฐบาลซื้อด้วยเงินงบประมาณ ในปัจจุบันหน่วยงานของราชการทุกกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ขยายหน่วยงานเพิ่มขึ้นตามภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งภาวะการณ์เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้การคมนาคมติดต่อประสานงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกันเป็นไปได้ลำบากจึง



จำเป็นต้องขยับขยาย สถานที่ทำการของราชการให้กว้างขวางขึ้น หรือย้ายหน่วยงานไปรวมกัน ณ สถานที่ใหม่ จึงทำให้ต้องตั้งเงินงบประมาณแผ่นดินขึ้นเพื่อซื้อที่ดินมาปลูกสร้างที่ทำการใหม่ที่ที่ดินเหล่านี้จึงเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาเป็นของรัฐ ถือเป็นสาธารณสมบัติของรัฐ ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ 9. เอกชนยกให้รัฐบาล ที่ดินเหล่านี้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะยกให้แก่รัฐเพื่อใช้เป็นสถานที่ตั้ง โรงเรียน โรงพยาบาล สถานือนามัย เป็นต้น โดยอาจจะยกให้รัฐบาลโดยตรงหรือยกให้กระทรวง ทบวง กรมใดโดยตรง ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม นั้นจะต้องนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล 10. โบราณสถาน กำแพงเมือง - คูเมือง ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้กรมศิลปากรมีอำนาจประกาศให้ที่ดินแห่งไหนเป็นเขตโบราณสถาน และมีอำนาจบังคับเจ้าของที่ดินไม่ให้หรือถอนตกแต่งซ่อมแซมโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกรมศิลปากร อย่างไรก็ตาม กรมศิลปากรไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังที่คนส่วนมากเข้าใจ เพราะกำแพงเมือง - คูเมือง เป็นโบราณสถานที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นป้อมปราการป้องกันศัตรูรุกราน จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความปกครองดูแลและเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังไม่ใช่ของกระทรวงศึกษาธิการ (กรมศิลปากร) แต่อย่างใด 11. โดยเหตุอื่น การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุนอกจาก 10 ประการ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังอาจได้มาจากสาเหตุต่างๆ เช่น ที่ดินที่รัฐได้มาจากการค้าประกัน เป็นต้น

ซึ่งที่ราชพัสดุแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ทรัพย์สินทั้ง 2 ประเภทนี้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งสิ้น เพียงแต่สภาพของการยึดถือไว้ใช้ประโยชน์ต่างกัน ฐานะตามกฎหมายของทรัพย์สินทั้ง 2 ประเภท จึงต่างกันไปด้วย

สาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา มีลักษณะต่างกัน คือ

1. สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ฝ่ายบริหารใช้ในราชการอยู่ในความดูแลรักษาของฝ่ายปกครอง ที่ราชพัสดุประเภทที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้ในกิจการบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน การบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม เช่นการรักษาความสงบภายในประเทศ การศึกษา การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ การจัดการสงเคราะห์แก่ประชาชนทั้งในยามสงบและยามสงคราม ฯลฯ ทรัพย์สินที่ใช้ดำเนินการในการบริการสาธารณะนั้นจะเป็นที่ราชพัสดุต่อเมื่อเป็นการจัดการโดยส่วนราชการโดยตรง ไม่ใช่จัดการโดยเอกชนที่รับสัมปทานไปหรือโดยรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ส่วนทรัพย์สินที่ใช้ในราชการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับการยกเว้นตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 ไม่เป็นที่ราชพัสดุ และต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้

เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือ สงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ตามมาตรา 1304 (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง

อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่ราชพัสดุและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ อสังหาริมทรัพย์ ที่กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ใช้เพื่อดำเนินกิจการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยดำเนินการในรูปบริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่ง ตัวอย่างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) เฉพาะที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ป้อม โรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง ฯลฯ ทรัพย์สินของแผ่นดินเหล่านี้จึงมีไว้เพื่อ จัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นกิจการที่สำคัญและจำเป็นเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียของประชาชน และของแผ่นดิน เพราะเป็นการจัดเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในประเทศโดยตรง ซึ่งตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ถือว่า ทรัพย์สินนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ ของรัฐและของเอกชนบุคคล ธรรมดา และไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเอกชน ถือเป็นทรัพย์สินพิเศษซึ่งบัญญัติไว้ในประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 – 1307 และมาตราอื่น ๆ

เมื่อมีข้อบัญญัติห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะอาศัยอำนาจของ กฎหมายพิเศษโดยเฉพาะหรือโดยพระราชกฤษฎีกาให้โอนได้ สาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงเป็น ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 106 ซึ่งบัญญัติว่า “ทรัพย์สินนอก พาณิชย์ ได้แก่ ทรัพย์สินที่ไม่สามารถจะถือเอาได้ และทรัพย์สินซึ่งไม่โอนให้กันได้โดยชอบด้วย กฎหมาย”

## 2. ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ลักษณะของทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ฝ่ายปกครองครอบครองใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจการที่มีลักษณะอย่าง เดียวกับเอกชน และอยู่ใต้บังคับของกฎหมายเอกชน กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำอย่างกิจการส่วน เอกชนนั้น เรียกว่า วิสาหกิจเอกชนของฝ่ายปกครอง ทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการนั้นไม่มีลักษณะเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน กิจการเหล่านี้ ได้แก่ การจัดทำการค้าหรืออุตสาหกรรมที่มีได้อยู่ในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เช่น การจัดหาประโยชน์โดยการให้เช่าที่ราชพัสดุ ปลูกบ้านพักข้าราชการ ฉะนั้น ที่ราชพัสดุที่เป็น ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา คือ อสังหาริมทรัพย์ที่ฝ่ายปกครองครอบครองไว้เพื่อจัดหา

ประโยชน์โดยการให้เช่าหรือใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกจากเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

เนื่องจากที่ราชพัสดุเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ดังนั้น การนำที่ราชพัสดุมาจัดหาประโยชน์จึงเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการมีไว้ซึ่งที่ราชพัสดุ เมื่อมีการนำที่ราชพัสดุมาจัดหาประโยชน์ จะดำเนินการอย่างไรให้การบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมีความยั่งยืน จึงมีความน่าสนใจทำการศึกษาวิจัยในด้านแนวทางการบริหารจัดการ ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดของการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ เพื่อนำใช้เป็นข้อมูลในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุด และนำไปสู่ความยั่งยืนต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการที่ราชพัสดุของประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ของการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนา

เศรษฐกิจ

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน

## ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนศึกษาตั้งแต่การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ ประเภทของที่ราชพัสดุ ตลอดถึงการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ ปัญหา อุปสรรค ในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบัน

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดย ศึกษาวิจัยจากข้อมูลทุติยภูมิ หนังสือ และเอกสารทางวิชาการ รายงาน เอกสารคู่มือ กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เอกสารโครงการ แผนงานการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งกรมชนารักษ์ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบแนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน
2. ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรค ของการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน
3. สามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ต่อการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน

## คำจำกัดความ

ที่ราชพัสดุ	หมายถึง	<p>อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน</li> <li>2. อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ</li> </ol> <p>ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ</p>
การบริหารจัดการที่ราชพัสดุ	หมายถึง	การบริหารจัดการที่ราชพัสดุเป็นไปตามมาตรา 6

ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการที่ราชพัสดุมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ โดยการบริหารจัดการที่ราชพัสดุแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ 1. การใช้ประโยชน์ในราชการ และ 2. การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกจากการจัดให้เช่า

การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ หมายถึง การนำทรัพย์สินไปจัดให้เช่า หรือทำสัญญาต่างตอบแทน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นมีรูปแบบของการจัดทำสัญญาในลักษณะที่คล้ายกับที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1352 ซึ่งประกอบด้วย การวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นใดซึ่งคล้ายคลึงกันในที่ดินของผู้อื่น โดยมีค่าตอบแทนจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

## บทที่ 2

# แนวคิดในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุของประเทศ ในระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

### กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องที่ราชพัสดุ

#### 1. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ได้ให้ความหมายของที่ราชพัสดุ หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

#### 1.1 การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ มีหลายทาง ดังนี้

1.1.1 การประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ โดยกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ และได้เข้าใช้ประโยชน์แล้ว

1.1.2 ตกเป็นของรัฐเนื่องจากค้างชำระภาษีอากร กรณีที่ผู้ค้างชำระภาษีอากร และไม่สามารถชำระได้ ในที่สุดจะถูกรัฐยึดที่ดินมาชำระหนี้แทน

1.1.3. โดยคำพิพากษาของศาล ในกรณีมีข้อพิพาทโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ และมีการฟ้องร้องต่อศาล ศาลได้พิจารณาจากพยานและหลักฐานต่างๆ แล้ว พิพากษาให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีสิทธิโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว มีสิทธิมาแต่เดิมอยู่แล้วมิใช่เพิ่งได้มาเพราะคำพิพากษาของศาล

1.1.4 โดยการเวนคืน เช่น กรมชลประทานเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการชลประทาน กรมการbinพาณิชย์เวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างท่าอากาศยาน

1.1.5 โดยผลของกฎหมาย เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1753 “ภายใต้บังคับแห่งสิทธิของเจ้าหนี้กองมรดก เมื่อบุคคลใดถึงแก่ความตายโดยไม่มีทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรม หรือการตั้งมรดกนิยามพินัยกรรม มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่แผ่นดิน” และมาตรา 1308 “ที่ดินแปลงใดเกิดทิ้งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” ได้แก่ ที่ดินที่งอกริมตลิ่งต่อเนื่องจากที่ดินราชพัสดุ

1.1.6 โดยกฎหมายพิเศษ เช่น ตกเป็นของรัฐตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

1.1.7 ที่ดินเหลือจากการเวนคืน เมื่อรัฐบาลเวนคืนที่ดินมาเพื่อประโยชน์ของรัฐบาล เช่น สร้างถนนหนทาง ซึ่งอาจมีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนและมีเนื้อที่น้อยเจ้าของไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ รัฐบาลก็จำเป็นต้องซื้อที่ดินเหลือเศษจากการเวนคืนนั้นมาเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล

1.1.8 รัฐบาลซื้อด้วยเงินงบประมาณ ในปัจจุบันหน่วยงานของราชการทุกกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ขยายหน่วยงานเพิ่มขึ้นตามภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น อีกทั้ง ภาวะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้การคมนาคมติดต่อประสานงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกันเป็นไปได้ลำบาก จึงจำเป็นต้องขยาย สถานที่ทำการของราชการให้กว้างขวางขึ้น หรือย้ายหน่วยงานไปรวมกัน ณ สถานที่ใหม่ จึงทำให้ต้องตั้งเงินงบประมาณแผ่นดินขึ้นเพื่อซื้อที่ดินมาปลูกสร้างที่ทำการใหม่ ที่ดินเหล่านี้จึงเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาเป็นของรัฐ คือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

1.1.9 เอกชนยกให้รัฐบาล ที่ดินเหล่านี้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะยกให้แก่รัฐเพื่อใช้เป็นสถานที่ตั้ง โรงเรียน โรงพยาบาล สถานอนามัย เป็นต้น โดยอาจจะยกให้รัฐบาลโดยตรง หรือยกให้กระทรวง ทบวง กรม ใดโดยตรง ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมนั้น จะต้องนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล

1.1.10 โบราณสถาน กำแพงเมือง - คูเมือง ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้กรมศิลปากรมีอำนาจประกาศให้ที่ดินแห่งไหนเป็นเขตโบราณสถาน และมีอำนาจบังคับเจ้าของที่ดินไม่ให้หรือถอนตกแต่งซ่อมแซม โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็น ลายลักษณ์อักษรจากกรมศิลปากร อย่างไรก็ตาม กรมศิลปากรไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังที่คนส่วนมากเข้าใจ เพราะกำแพงเมือง - คูเมือง เป็น

โบราณสถานที่ยังสร้างขึ้นเพื่อเป็นป้อมปราการป้องกันศัตรูรุกราน จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความปกครองดูแลและเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง ไม่ใช่ของกระทรวงศึกษาธิการ (กรมศิลปากร) แต่อย่างไร

1.1.11 โดยเหตุอื่น การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุนอกจาก 10 ประการ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังอาจได้มาจากสาเหตุต่างๆ เช่น ที่ดินที่รัฐได้มาจากการค้าประกัน เป็นต้น

## 1.2 ลักษณะของที่ราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ทรัพย์สินทั้ง 2 ประเภทนี้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งสิ้น เพียงแต่สภาพของการยึดถือไว้ใช้ประโยชน์ต่างกัน ฐานะตามกฎหมายของทรัพย์สินทั้ง 2 ประเภท จึงต่างกันไปด้วย สาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา มีลักษณะต่างกันคือ

1.2.1 สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ฝ่ายบริหารใช้ในราชการอยู่ในความดูแลรักษาของฝ่ายปกครอง

ที่ราชพัสดุประเภทที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้ในกิจการบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน การบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม เช่น การรักษาความสงบภายในประเทศ การศึกษา การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ การจัดการสงเคราะห์แก่ประชาชนทั้งในยามสงบและยามสงคราม ฯลฯ ทรัพย์สินที่ใช้ดำเนินการในการบริการสาธารณะนั้น จะเป็นที่ราชพัสดุต่อเมื่อเป็นการจัดการโดยส่วนราชการโดยตรง ไม่ใช่จัดการโดยเอกชนที่รับสัมปทานไปหรือโดยรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ส่วนทรัพย์สินที่ใช้ในราชการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับการยกเว้นตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 ไม่เป็นที่ราชพัสดุ และต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สิน ทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ เพื่อสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 1304 (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง

อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่ราชพัสดุและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คืออสังหาริมทรัพย์ที่กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ใช้เพื่อดำเนินกิจการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยดำเนินการในรูปบริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งตัวอย่างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (3) เฉพาะที่เป็นอสังหาริมทรัพย์



ได้แก่ ป้อม โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง ฯลฯ ทรัพย์สินของแผ่นดินเหล่านี้จึงมีไว้เพื่อจัดบริการสาธารณะซึ่งเป็นกิจการที่สำคัญและจำเป็นเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียของ ประชาชน และของแผ่นดิน เพราะเป็นการจัดเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในประเทศโดยตรง ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ถือว่า ทรัพย์สินนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ ของรัฐและของเอกชนบุคคลธรรมดา และไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเอกชนถือเป็นทรัพย์สินพิเศษซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 – 1307 และมาตราอื่น ๆ

เมื่อมีข้อบัญญัติห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะอาศัยอำนาจของกฎหมายพิเศษโดยเฉพาะหรือโดยพระราชกฤษฎีกาให้โอนได้ สาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 143 ซึ่งบัญญัติว่า “ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ได้แก่ ทรัพย์สินที่ไม่สามารถจะถือเอาได้ และทรัพย์สินซึ่งไม่โอนให้กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย”

#### 1.2.2 ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ลักษณะของทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดินที่ฝ่ายปกครองครอบครองใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจการที่มีลักษณะอย่างเดียวกับเอกชน และอยู่ใต้บังคับของกฎหมายเอกชน กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำอย่างกิจการส่วนเอกชนนั้น เรียกว่า วิสาหกิจเอกชนของฝ่ายปกครอง ทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการนั้นไม่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน กิจการเหล่านี้ได้แก่ การจัดการการค้าหรืออุตสาหกรรมที่มีได้ในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เช่น การจัดหาประโยชน์โดยการให้เช่าที่ราชพัสดุ ปลุกบ้านพักข้าราชการ ฉะนั้นที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา คือ อสังหาริมทรัพย์ที่ฝ่ายปกครองครอบครองไว้เพื่อจัดหาประโยชน์โดยการให้เช่าหรือใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกจากเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

## 2. กฎกระทรวงว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และ จัดหาที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๔๕

### 2.1 การปกครอง ดูแล และบำรุงรักษา ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

2.1.1 การขอใช้ที่ราชพัสดุ เพื่อประโยชน์ในทางราชการ รวมทั้งการขอเปลี่ยนการใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการอย่างอื่น แตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตไว้เดิม ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ให้ขอใช้ที่ราชพัสดุดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมทั้งแจ้งเหตุผลและความจำเป็น

ในการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้น เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้ทำความตกลงกับ กรมธนารักษ์ และให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้เมื่อได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์แล้ว ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุในกรณี (1) การขอใช้ที่ราชพัสดุเป็นการชั่วคราว ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัย (2) การขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อก่อสร้างที่ทำการหรือบ้านพักหรือกิจการสาธารณูปโภคตามหลักเกณฑ์ที่กรมธนารักษ์กำหนด แต่เมื่ออนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งให้กรมธนารักษ์ทราบทันที สำหรับกรณีที่ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุเป็นองค์กรอื่นของรัฐ เมื่อกรมธนารักษ์ได้รับคำขอใช้ที่ราชพัสดุ หรือเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความยินยอมแล้ว และจัดส่งคำขอให้กรมธนารักษ์อนุญาตให้กรมธนารักษ์นำเสนอคณะกรรมการที่ราชพัสดุเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะอนุญาตให้ใช้หรือให้เช่า โดยให้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน หรือการประกอบกิจการ ฐานะทางการเงิน รายได้และความสามารถในการจัดหารายได้ของผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ รวมทั้งประโยชน์ที่จะเกิดแก่ทางราชการเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ ในการขอใช้ที่ราชพัสดุได้กำหนดนิยาม “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่ขอใช้ที่ราชพัสดุ ส่วน “ผู้ใช้ที่ราชพัสดุ” หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นผู้ปกครอง ดูแล หรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และให้หมายความรวมถึง รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมาย

2.1.2 ผู้ใช้ที่ราชพัสดุมิหน้าที่ดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุโดยให้ผู้แทนกรมธนารักษ์เข้าตรวจสอบสภาพที่ราชพัสดุได้เป็นครั้งคราวในระยะเวลาอันควรหากผู้ใช้ที่ราชพัสดุมิได้ดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุจนทำให้เห็นได้ว่า จะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อที่ราชพัสดุนั้น ให้กรมธนารักษ์แจ้งให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ ถ้าผู้ใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวไม่จัดการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กรมธนารักษ์จะแจ้งให้ส่งคืนที่ราชพัสดุนั้นก็ได้

2.1.3 การรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุในกรุงเทพมหานคร ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แล้วแต่กรณี เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

- 2.1.3.1 อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ก่อสร้างมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปี
- 2.1.3.2 อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ชำรุดจนใช้ในราชการไม่ได้
- 2.1.3.3 อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวกับราชการลับทางทหาร

2.1.3.4 อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเดิมเพื่อปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่ทดแทนตามที่ได้รับงบประมาณ

เมื่อได้รับรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งให้กรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ทราบ

ทั้งนี้ กรณีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะรื้อถอน มีลักษณะที่ยังมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม หรือสถาปัตยกรรมที่ควรอนุรักษ์ไว้ หรือมีสภาพที่ยังใช้ประโยชน์ในทางราชการต่อไปได้ ก่อนดำเนินการรื้อถอน ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน พิจารณาเหตุผลและความจำเป็นตลอดจนปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของผู้ใช้ที่ราชพัสดุ

2.1.4 การจำหน่ายอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะทำการรื้อถอนหรือการจำหน่ายวัสดุที่รื้อถอนแล้ว หรือการจำหน่ายต้นไม้ ดิน หรือวัสดุอื่น ๆ ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุ หรือ ถ้าจำเป็นจะต้องนำวัสดุที่ได้มาจากที่ราชพัสดุดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่สาธารณประโยชน์หรือสาธารณกุศล จะต้องได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แล้วแต่กรณี หลักเกณฑ์การอนุญาตให้ปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยเงินที่ได้จากการจำหน่ายให้นำส่งคลังเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์

ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้ออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2546 ซึ่งถือเป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการการปกครอง ดูแล และบำรุงรักษา ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุในปัจจุบัน

**2.2 การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกจากการจัดให้เช่า**

2.2.1 การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า

รูปแบบการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ หมายถึง การนำทรัพย์สินไปจัดให้เช่า หรือทำสัญญาต่างตอบแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การจัดให้เช่าแบ่งเป็น 5 ลักษณะ ดังนี้

ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้ ในลักษณะดังต่อไปนี้

1. การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย
2. การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม

3. การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่ กระทรวงการคลัง

4. การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

5. การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

ในระยะแรกของการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุจะเน้นผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจ แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การจัดให้เช่าลักษณะกึ่งสงเคราะห์กึ่งหารายได้ กล่าวคือ ต้องการทั้งรายได้เข้ารัฐและสงเคราะห์ช่วยเหลือราษฎรผู้มีรายได้น้อยที่ไร้ที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จะเรียกเก็บค่าเช่าในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ

2. การจัดให้เช่าในเชิงพาณิชย์ จะเป็นการนำที่ราชพัสดุที่ตั้งในทำเลที่เจริญแล้วหรือมีความเหมาะสมมาพัฒนาจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจ โดยยึดหลักให้เกิดประโยชน์สูงสุดคุ้มค่า และประโยชน์ที่สังคมจะได้รับ

3. การจัดให้เช่าในลักษณะสนับสนุนองค์กรของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้องค์กรของรัฐได้มีที่ตั้งที่ทำการดำเนินกิจการอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ เป็นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ ซึ่งจะเรียกเก็บผลตอบแทนต่างกัน ตามประเภทกิจการของรัฐ

สำหรับการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในปัจจุบันกรมธนารักษ์ได้ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ การบริหารที่ราชพัสดุในเชิงสังคม โดยการนำที่ราชพัสดุเข้าไปมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาสังคม ความยากจนที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน สภาพแวดล้อม พร้อมกับดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อกระตุ้นให้เกิดผลในทางเศรษฐกิจรวมทั้งเป็นการพัฒนาคุณภาพและความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น เช่น โครงการจัดสรรที่ราชพัสดุเพื่อเป็นที่ทำกินและอยู่อาศัยซึ่งมีหลายโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ขณะนี้ เช่น โครงการบ้านมั่นคง โครงการบ้านธนารักษ์ โครงการรัฐเอื้อราษฎร นอกจากนี้ยังมีโครงการพัฒนาในเชิงเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ โครงการบริหารจัดการท่าเรือตามแผนสนับสนุนระบบ Logistic ของประเทศไทย โครงการพัฒนาจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุในส่วนภูมิภาค (กรมธนารักษ์ 2549 : 31-48) จึงมีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้นตามภารกิจภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้หลักเกณฑ์และระเบียบต่างๆ ต้องปรับปรุงและพัฒนาให้สลับซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย

2.2.2 การจัดหาประโยชน์โดยการทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกจากการจัดให้เช่า

การทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นมีรูปแบบของการจัดทำสัญญาในลักษณะที่คล้ายกับที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1352 ซึ่งประกอบด้วย การวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นใดซึ่งคล้ายคลึงกัน ในที่ดินของผู้อื่น โดยมีค่าตอบแทนจากการใช้

ประโยชน์ในที่ดินนั้น การจัดหาประโยชน์กรณีดังกล่าวนี้ได้แก่ การสร้างสะพาน ทางเชื่อม ปีกเสาพาดสายไฟฟ้า วางท่อประปา ท่อระบายน้ำ วางสายโทรศัพท์ หรือดำเนินการอื่นใดใน ลักษณะเดียวกัน ในการจัดทำสัญญาเช่าดังกล่าวกระทรวงการคลังได้กำหนดรูปแบบการจัดให้เช่า ในลักษณะพิเศษที่นอกเหนือจากการจัดให้เช่าธรรมดาเนื่องจากเป็นการเข้าไปใช้ประโยชน์ใน ที่ราชพัสดุเช่นเดียวกันแต่มีใช้กรณีที่สามารถจัดเข้าเป็นรูปแบบอย่างหนึ่งอย่างใดในเรื่องการจัดให้ เช่าลักษณะทั่วไปได้จึงต้องกำหนดการจัดให้เช่าและกำหนดค่าตอบแทนเป็นลักษณะพิเศษ รวมทั้ง การพิจารณาให้ใช้ประโยชน์ได้หรือไม่จะต้องกระทำโดยวิธีประมวล

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธรรมรังสี วรรณโก (2539) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พบว่า ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีหลายประเภท ได้แก่ ที่ดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ อันหมายถึง ที่ดินที่เป็นทรัพย์สิน ของฝ่ายพระมหากษัตริย์ ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินในราชการ ที่ดินโบราณสถาน ที่ดินของ สถาบันอุดมศึกษาที่ไม่เป็นส่วนราชการ ที่ดินของรัฐวิสาหกิจ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมี ผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น และที่ดินที่มีการสงวนและในแต่ละ ประเภท จะมีลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดิน และความ มุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว ดังนั้น ที่ดินเหล่านี้ก็จะมีระบบการจัดการ ที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรจัดการ และวิธีการจัดการก็ตาม โดยที่การใช้ประโยชน์ในที่ดิน จะต้องสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ระบบการจัดการในอนาคตอาจจะมี การเปลี่ยนแปลงจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ได้ สำหรับปัญหาในการจัดการที่ดินแต่ละประเภท จะมีทั้ง ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ จะต้องวางมาตรฐานเกี่ยวกับการ จัดการทั้งในเชิงป้องกันและในเชิงแก้ไข เพื่อปรับปรุงโครงสร้างระบบการจัดการที่ดินในแต่ละ ประเภทให้สอดคล้องกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

จุฑามาศ นิสารัตน์ (2524) ศึกษาวิจัยเรื่องที่ดินราชพัสดุ พบว่า ที่ราชพัสดุ แม้จะมีความสำคัญต่อรัฐบาล แต่ก็ไม่ได้ได้รับความสำคัญหรือได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาลเท่าที่ควร จึง ก่อให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดแย้งกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐมากมาย ทั้งในด้านการใช้ การควบคุม การเก็บรักษา ที่ราชพัสดุเองก็มีจำนวนมากพอที่รัฐบาลจะนำไปจัดดำเนินการในรูปแบบ ต่างๆ ให้เกิดประโยชน์ขึ้นต่อประเทศชาติมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเห็นว่า ปัญหาต่างๆ ของ ที่ราชพัสดุ น่าจะได้รับการเหลียวแลและแก้ไขจากฝ่ายบริหารเพื่อที่จะทำให้การบริหารราชการ

แผ่นดินของรัฐบาลเป็นไปด้วยดี และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม เพราะที่ราชพัสดุเป็นปัจจัยสำคัญในทางเศรษฐกิจและการบริหาร และยังเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศอีกด้วย

วิทยาภรณ์ ขวัญวงศ์ (2552) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การแสดงบทบาททางการเมืองของประชาชนอำเภอท่าปลา จังหวัดอุตรดิตถ์ ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดสรรพื้นที่ทำกินของรัฐ ภายหลังจากการสร้างเขื่อนสิริกิติ์ กรณีที่ราชพัสดุแปลง 505,506” ผลการวิจัยพบว่า (1) บทบาททางการเมืองของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนสิริกิติ์แบ่งได้ 6 รูปแบบ คือ การชุมนุมเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง การยื่นหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรมเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน การรวมตัวของประชาชนเพื่อจัดตั้งเป็นเครือข่ายประสานความร่วมมือการแก้ไขปัญหาที่ดินให้ประชาชน การส่งตัวแทนของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเข้าเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดอุตรดิตถ์ และการเข้าร่วมการประชุมประชุมประชาคมเพื่อตรวจสอบสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดสรรให้ (2) ผลกระทบจากบทบาททางการเมืองของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนสิริกิติ์ที่สำคัญ ได้แก่ รัฐให้ความสนใจในการนำปัญหาดังกล่าวไปแก้ไขมากขึ้น ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของรัฐ โดยการแต่งตั้งประชาชนผู้ได้รับผลกระทบร่วมเป็นคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดอุตรดิตถ์ และเกิดการบูรณาการการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินจากทุกภาคส่วน

อาทร สิงห์เถื่อน (2550) “การพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุกรมธนารักษ์” ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับปานกลางต่อการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ และปัญหาที่สำคัญ คือ กรมธนารักษ์กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ สำหรับการเปรียบเทียบภาพรวมการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ในปัจจุบันสูงกว่าในอดีต และสูงกว่าหน่วยงานอื่นที่มีลักษณะงานใกล้เคียงกัน รวมทั้งในอนาคตมีแนวโน้มที่จะอำนวยความสะดวกและให้บริการที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนเพิ่มมากขึ้น สำหรับข้อเสนอแนะที่สำคัญได้แก่ กรมธนารักษ์ควรกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยมีตัวชี้วัดและเป้าหมายที่ชัดเจน รวมทั้งกรมธนารักษ์ควรนำกรอบแนวคิดเพิ่มส์-โพสคอร์ป ไปปรับใช้ในการวิจัยด้านการบริหารจัดการในอนาคตต่อไป

## แนวคิดการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประกอบด้วยประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ โดยมีกรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ ในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ นอกจากจะใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการต่าง ๆ แล้ว แต่ถ้าที่ราชพัสดุแปลงใดไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือไม่ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ กรมธนารักษ์จะนำมาจัดหาประโยชน์ โดยการให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการให้เช่าก็ได้ สำหรับการจัดหาประโยชน์ในลักษณะใดขึ้นอยู่กับ สภาพทำเลของที่ราชพัสดุ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เพื่อจัดหาประโยชน์นำรายได้เข้ารัฐอีกทางหนึ่ง

(กรมธนารักษ์, ออนไลน์, 2557) หลังจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจปี 2540 รัฐบาลทุกยุคได้พยายามแก้ไขปัญหาด้วย วิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพึ่งพาการส่งออกและการลงทุนจากต่างประเทศ แต่เมื่อเศรษฐกิจโลกต้องตกอยู่ในภาวะถดถอย เช่นในปัจจุบัน ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยก็จะยิ่งได้รับผลกระทบ ทำให้ไม่สามารถฟื้นตัวขึ้นมาได้อย่างรวดเร็ว และเมื่อรัฐบาลนี้เข้ามาบริหารประเทศก็ได้ประกาศใช้นโยบายพึ่งพาตนเองหนึ่งในนโยบายที่รัฐบาลนำมาใช้ก็คือ การสร้างเศรษฐกิจบนสินทรัพย์ที่มีอยู่ (Asset Based Economy) กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ดูแลที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ กรมธนารักษ์จึงใช้ที่ดินตอบสนองนโยบายของรัฐ โดยเร่งกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยการปรับรื้อระบบการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ โดยเริ่มจากการกำหนดวิสัยทัศน์ภารกิจ กรอบความคิดขึ้นมาใหม่ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมจะทำให้ภารกิจใหม่สามารถบรรลุตามเป้าประสงค์ได้ กรมธนารักษ์ได้กำหนดเป้าหมายของการบริหารที่ราชพัสดุโดยมุ่งประโยชน์ทั้งในระดับรากหญ้าและระดับมหภาค 4 ข้อ คือ

### 1. เพื่อการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น

จากการที่มีที่ราชพัสดุกระจายทั่วประเทศ ย่อมทำให้กรมธนารักษ์สามารถใช้ที่ดินเพื่อรองรับกลุ่มชุมชนในทุกระดับได้เป็นอย่างดี เช่น ในปัจจุบันจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดภูเก็ตมีศักยภาพสูงมากในฐานะที่เป็นเมืองท่องเที่ยว หากกรมธนารักษ์ใช้ที่ดินมาสนับสนุนการลงทุนสร้างศูนย์ประชุมนานาชาติและ โรงแรม เป็นต้น จะส่งผลให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นจะมีผลให้ราคาค่าเช่าจ่ายในการท่องเที่ยวโดยรวมต่ำกว่าประเทศอื่น มีการไหลเข้าของเม็ดเงินจาก

นักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้น และส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ อีกด้วย ซึ่งเป้าหมายหลักก็คือประชาชนมีความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น

## 2. เพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมในระดับฐานราก

เป็นที่ทราบกันดีว่าปัญหาฐานรากของสังคมไทยได้ถูกทิ้งมานาน โดยขาดระบบป้องกันทำให้สังคมไทยนับวันจะยิ่งเข้าสู่ภาวะวิกฤต หากกรมธนารักษ์จะใช้ที่ดิน เพื่อให้เป็นที่ทำกิจกรรมร่วมกันของ สังคม เช่น สวนสาธารณะ ตามแหล่งชุมชนต่าง ๆ ย่อมถือได้ว่ากรมธนารักษ์มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคมไทยในระดับฐานราก หรือการจัดให้ผู้มีรายได้น้อยเช่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับมีคุณค่าที่ไม่อาจจะประเมินราคาเป็นตัวเงินได้

## 3. เพื่อสนับสนุนการผลิตและการลงทุน

ส่วนหนึ่งของปัญหาเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแก้ไขได้ช้ามาก เพราะขาดการลงทุนของผู้ประกอบการ เนื่องจากต้นทุนที่ดินมีราคาสูงมาก หากกรมธนารักษ์สามารถนำที่ดินมาเป็นปัจจัยสนับสนุนการประกอบธุรกิจได้หลากหลาย เช่น การนำที่ดินมาสร้างศูนย์กระจายสินค้าจากโรงงาน ตลาด ศูนย์การค้า ทำเรือ ทำรถโดยสาร เท่ากับว่า กรมธนารักษ์สามารถใช้ที่ดินสนองนโยบายรัฐบาล อันได้แก่ นโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ได้เป็นอย่างดี

## 4. เพื่อสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน

โดยเหตุที่ระบบสาธารณูปโภคเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของการลงทุน ประเทศไทยจึงควรมีระบบสาธารณูปโภคที่ดีและตอบสนองความต้องการมากพอในราคาที่ต่ำ อันมีผลต่อต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการเป็นอย่างดี ซึ่งเป็นเป้าหมายหนึ่งที่กรมธนารักษ์สามารถนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ สนับสนุนความเจริญของโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท เป็นต้น

# แนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

## 1 การพัฒนาที่ยั่งยืน

### 1.1 ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน

World Commission on Environment and Development หรือ WCEd (1992) อ้างถึงใน ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2538) กล่าวว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ การพัฒนาที่สนองความต้องการของชนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ทำลายความสามารถของชนรุ่นอนาคตในการที่จะสนองความ



ต้องการของตนเอง WCED ย้ำว่าการสนองความต้องการนั้น หมายถึง ความต้องการของผู้ยากไร้ ซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่ในสังคม

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) ( อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556) ได้อธิบายว่า "การพัฒนาที่ยั่งยืนมีลักษณะที่เป็นบูรณาการ (Integrated) คือทำให้เกิดเป็นองค์รวม (Holistic) หมายความว่า องค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกันครบองค์ และมีลักษณะอีกอย่างหนึ่ง คือ มีดุลยภาพ (Balance) หรือพอดีกันหนึ่ง คือ การทำให้กิจกรรมของมนุษย์สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ"

Ekins (1997 อ้างถึงในชัยวุฒิ ชัยพันธ์, 2544) ได้อธิบายว่า ความยั่งยืนหมายถึง ความยั่งยืนของทั้งระบบนิเวศ สังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจไปพร้อมๆ กัน ที่จะทำให้เกิดความต่อเนื่องสู่นาคต การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต้องไม่มุ่งแต่กำไรสูงสุดเพื่อคนในรุ่นปัจจุบัน แต่ต้องไม่ไปทำให้สมรรถภาพการผลิตและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของคนรุ่นใหม่ในอนาคตต้องสูญเสียไปด้วย

ดังนั้น สรุปได้ว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนหมายถึง กระบวนการพัฒนาที่คืน เมือง ธุรกิจ ชุมชน และอื่นๆ เพื่อสนองตอบความต้องการในปัจจุบัน และไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และไม่ส่งผลกระทบต่อคนรุ่นหลัง และมีกระจายอย่างทั่วถึงให้เกิดความเท่าเทียมในสังคม

## 1.2 แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

(สุดใจ ทูลพาณิชย์กิจ, 2546 : 102-103) ได้อธิบายว่า แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนมี 3 มิติ ดังนี้

1. มิติทางเศรษฐศาสตร์ การพัฒนาที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนได้อย่างเพียงพอ และขจัดความยากจน รวมทั้งความไม่เท่าเทียมในสังคม

2. มิติทางสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืนจะสนับสนุนการบริโภคที่เหมาะสมอยู่ในระดับที่ธรรมชาติรองรับได้ พร้อมทั้งส่งเสริมความร่วมมือกันของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อร่วมกันในการพัฒนาที่มั่นคงและยั่งยืน

3. มิติทางนิเวศวิทยา การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในระดับที่สามารถพลิกฟื้นให้กลับสู่สภาพใกล้เคียงกับสภาพเดิมทางธรรมชาติให้มากที่สุด

1.3 บทบาทภาครัฐในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (ราจวน เบญจศิริ, 2553) ได้อธิบายว่า เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน รัฐควรมีบทบาทดังนี้

1. พัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ผู้การพัฒนาย่างยั่งยืน โดยการผสมผสานหรือหาจุดสมดุลระหว่างการพัฒนากระแสหลัก กระแสทางเลือก
2. สร้างความเป็นเจ้าของร่วมกันในทุกภาคส่วนของสังคม คือ การสร้างเป้าหมายร่วมในทุกภาคส่วน
3. บริหารจัดการเพื่อระดมความร่วมมือในการดำเนินการด้านต่าง ๆ เช่น หาทางเลือกที่เหมาะสม เจริญลดความขัดแย้ง ฯลฯ
4. สร้างศักยภาพ และเสริมพลังของทุกภาคส่วนเพื่อดำเนินการสู่เป้าหมายร่วมกัน
5. ติดตามประเมินผล และใช้ข้อมูลเพื่อปรับยุทธศาสตร์ และบทบาทของทุกภาคส่วนในสังคม
6. สร้างกลไก และกติกากลางทั้งในประเทศ และที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ ที่จำเป็นและส่งเสริมการพัฒนาย่างยั่งยืน

#### 1.4 การพัฒนาย่างยั่งยืนในบริบทไทย

(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556)

ได้อธิบายว่า

1.4.1 นิยามการพัฒนาย่างยั่งยืนของประเทศไทย เป็นการพัฒนาที่ต้องคำนึงถึงความป็นองค์รวมของทุก ๆ ด้านอย่างสมดุล บนพื้นฐานของทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทย ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่ม ด้วยความเอื้ออาทรเคารพซึ่งกันและกัน เพื่อความสามารถในการพึ่งตนเอง และคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเท่าเทียม

#### 1.4.2 กรอบแนวคิดการพัฒนาย่างยั่งยืนในบริบทไทย

การพัฒนาที่มีคุณภาพจะต้องให้ความสำคัญทั้ง 3 มิติ คือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งยึดทางสายกลาง เพื่อให้คนไทยมีภูมิคุ้มกันที่ดีและพึ่งตนเองได้ ดังนี้

มิติที่ 1 มิติเศรษฐกิจ คือ มุ่งการพัฒนาอย่างมีคุณภาพสอดคล้องกับศักยภาพทางการผลิตของประเทศและความต้องการของตลาด มีการพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพสามารถพึ่งตนเองได้ มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจที่พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน และมีการกระจายความมั่งคั่ง การสร้างโอกาสการเข้าถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจปัจจัยการผลิต และโครงสร้างพื้นฐานของรัฐอย่างทั่วถึง ลดช่องว่างของรายได้ และกระจายความมั่งคั่งอย่างทั่วถึง

มิติที่ 2 มิติทางสังคม คือ การพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบนฐานความรู้ มุ่งให้คนและสังคมไทยมีคุณภาพ สามารถปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึกพฤติกรรม และ วิถีชีวิตที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต

มีการนำทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเหมาะสม มีการพัฒนาให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกันด้านวัฒนธรรม และมีการสร้างความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ประชากรไทยต้องได้รับความเท่าเทียมกัน และมีสิทธิเสรีภาพ ภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมาย หลักมนุษยธรรม มีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อนโยบายสาธารณะใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคม

มิติที่ 3 มิติสิ่งแวดล้อม คือ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ และคงไว้ซึ่งคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี สนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันและสงวนไว้ให้คนรุ่นอนาคต รวมทั้งกระจายโอกาสและการมีส่วนร่วมในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างทั่วถึงเป็นธรรม ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย แผนงาน และการดำเนินโครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขและคุณภาพชีวิตที่ดี

#### 1.4.3 เป้าประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน มี 4 ประการ ดังนี้

1. คุณภาพ เพื่อให้สังคมไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นสังคมฐานความรู้ มีการพัฒนาศักยภาพและการศึกษาได้ด้วยตนเอง มีการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพตามศักยภาพการผลิตในประเทศ

2. เสถียรภาพและการปรับตัว เศรษฐกิจเกิดการขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพทั้งระดับภายในและภายนอกประเทศ มีการสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาและการบริหารจัดการเศรษฐกิจระดับฐานรากอย่างครบวงจร

3. การกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรม สร้างความเท่าเทียมให้ประชาชนทั้งด้านเพศ อาชีพ รายได้ การศึกษา ความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีพ และบริการพื้นฐานทางสังคม มีโอกาสในการเข้าถึงตลาดและการจัดสรรฐานทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันและสงวนรักษาทรัพยากรให้คนรุ่นอนาคต มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

4. การมีระบบบริหารจัดการที่ดี ประชากรทุกภาคส่วนของสังคม มีโอกาส และสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร กระบวนการตัดสินใจ และนโยบายสาธารณะแก่ประชาชน โดยผ่านการบริหารจัดการ การส่งเสริมและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการสร้างความร่วมมือแบบบูรณาการของสถาบันการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง

สรุป การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะต้องมีการพัฒนาให้เกิดความสมดุล สอดคล้องทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการพัฒนาจะต้องมีการกระจายการพัฒนา และมี

การจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม เท่าเทียม และเสมอภาค ไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนรุ่นอนาคต โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม และมีระบบบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้ประชาชนและสังคมไทยมีคุณภาพ มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

## 2. การพึ่งพาตนเอง

### 2.1 ความหมายของการพึ่งตนเอง

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2534 : 8) ได้ให้ความหมายของการพึ่งตนเองได้ว่า หมายถึง ความสามารถในการดำรงตนอยู่ได้อย่างอิสระ มั่นคง สมบูรณ์ การพึ่งตนเองได้ มีทั้งในระดับปัจเจกชน (Individual) และระดับชุมชน (Community) กล่าวคือ การพึ่งตนเองได้ ของปัจเจกชน หมายถึง การที่บุคคลสามารถดำรงตนอยู่ได้อย่างอิสระ เช่น สามารถแยกตัวออกมาอยู่ต่างหากจากพ่อแม่ มีความมั่นคงในชีวิต สามารถเลี้ยงตัวได้ ตัดสินใจเรื่องสำคัญได้เอง หรือสามารถขอคำแนะนำของผู้อื่นมาประกอบการตัดสินใจของตน การพึ่งตนเองได้ของชุมชน หมายถึง การที่ชุมชนมีความสามารถในการกระทำระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอตามกฎระเบียบของสังคม เพื่อบรรลุเป้าหมายของแต่ละคน หรือเป้าหมายร่วมกัน ณ พื้นที่แห่งหนึ่งเป็นเวลานานพอสมควร ซึ่งชนในที่นี้หมายถึงชุมชนในชนบท

กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530 : 34) กล่าวว่า การพึ่งตนเองขององค์กร ชุมชนควรจะมีการจัดระบบที่เอื้ออำนวยเพื่อให้สมาชิกสามารถดำเนินการตอบสนองความต้องการของตนเอง (self-fulfillment) ด้วยวิธีการช่วยเหลือตนเอง ด้วยการร่วมมือกับคนอื่นที่อยู่ในสถานการณ์เดียวกัน การพึ่งตนเองที่แท้จริงหมายถึง การมีอิสระของกลุ่มชนในการตั้งเป้าหมาย และมีอิสระในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยให้ความพยายามและกำลังของตนเอง ส่วนการดำเนินงานของกลุ่มหรือองค์กรชุมชนหมายถึง กลุ่มควรมีความเป็นอิสระสามารถตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมด้วยตัวของกลุ่มเอง เพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกหรือให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ กล่าวคือ องค์กรชุมชนที่สามารถพึ่งตนเองได้ ต้องมีกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาที่สมาชิกกำลังประสบผลสำเร็จในที่สุดหรือพึ่งตนเองได้ในที่สุด

### 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการพึ่งตนเอง

(อุทัย คุลยเกษม, 2543 : 16-25 อ้างใน) ได้กล่าวว่า ระบบเศรษฐกิจพึ่งพาตนเองจะมุ่งตอบสนองความต้องการเพื่อการยังชีพของชุมชนเป็นหลัก ชุมชนจะกำหนดความต้องการและวิธีการจัดการทางเศรษฐกิจได้ด้วยตนเอง และไม่ต้องพึ่งพิงผู้อื่น

ระบบเศรษฐกิจที่เป็นปัจจัยแห่งความเข้มแข็งของชุมชนมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

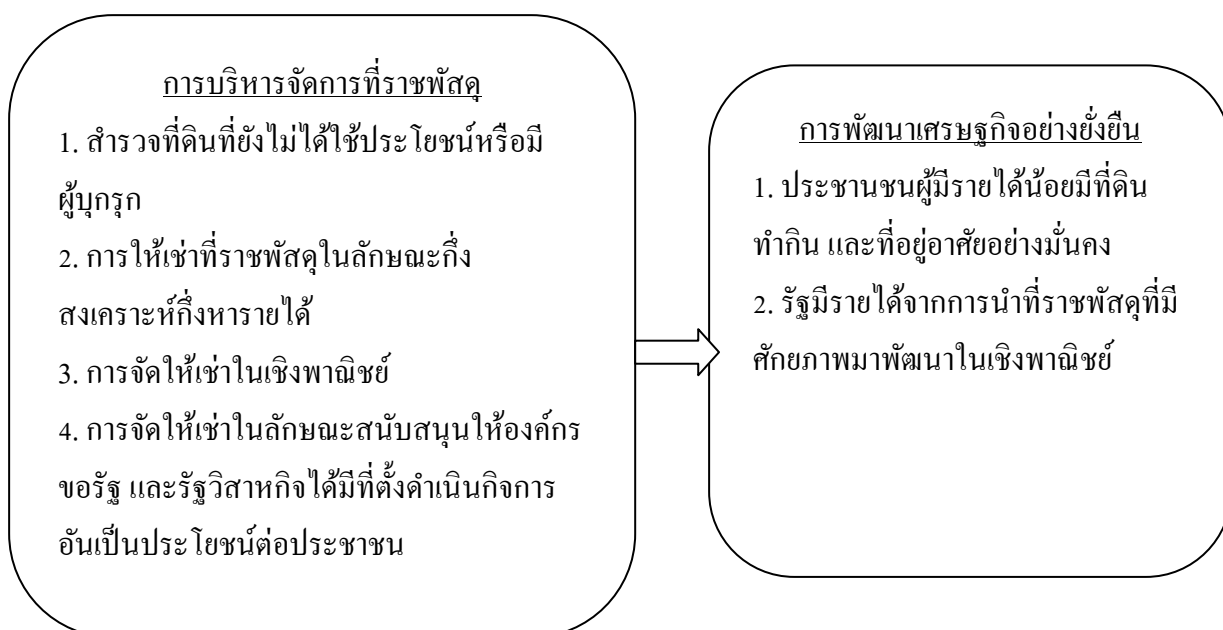
1. รูปแบบการผลิต เป็นการผลิตที่มุ่งตอบสนองความต้องการของตนเองเป็นหลัก คือจะเน้นการใช้ปัจจัยการผลิตชุมชนทั้งแรงงานวัตถุดิบ ความรู้และเทคโนโลยีของตนเอง เป็น

รูปแบบการผลิตที่อาศัยธรรมชาติเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ เช่น ผลิตและเก็บเกี่ยวตามฤดูกาล และตามเงื่อนไขอื่น ๆ ของธรรมชาติ โดยความรู้และทักษะจะเกิดจากการเรียนรู้ธรรมชาติและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างบุคคล แล้วถ่ายทอดกันมาเป็นเทคโนโลยีที่ไม่ซับซ้อนสามารถทำได้เอง อีกทั้งยังก่อให้เกิดการพบปะสังสรรค์แลกเปลี่ยนการเรียนรู้ ระหว่างสมาชิกของชุมชน จึงทำให้รูปแบบการผลิตเพื่อการพึ่งตนเองหรือยังชีพ จึงเป็นปัจจัยส่งเสริมโครงสร้างทางสังคมแบบแนวราบ และความสัมพันธ์เชิงสังคม

2. การบริโภค ชุมชนเน้นบริโภคสิ่งที่ผลิตหรือหาได้ตามธรรมชาติในท้องถิ่น มีการแลกเปลี่ยนผลผลิตที่แตกต่างกันระหว่างชุมชนด้วยกัน โดยการบริโภคของชุมชนจะถูกกำหนดด้วยทรัพยากรในท้องถิ่น และการติดต่อสัมพันธ์กับชุมชนอื่น

3. การสะสมและกระจายส่วนเกิน การที่ชุมชนผลิตเพื่อสนองตอบการยังชีพของตนเองเป็นหลัก มีผลให้ชุมชนไม่ต้องผลิตส่วนเกินจำนวนมาก ส่วนเกินจากการบริโภคก็จะกระจายโดยเน้นไปที่การแบ่งปันญาติมิตร ให้ทานหรือทำบุญ ทำให้ส่วนเกินไม่เกิดมูลค่าที่จะก่อให้เกิดการสะสมทุน เพราะเป็นการกระจายออกโดยไม่ก่อมูลค่าทางเศรษฐกิจแตกต่างจากการขายหรือการลงทุนนิยม ถึงแม้ว่าส่วนเกินของชุมชนจะไม่ก่อมูลค่าเศรษฐกิจ แต่การกระจายส่วนเกินในลักษณะดังกล่าวก็เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมความสัมพันธ์เชิงสังคม และค่านิยมจากศาสนธรรม มีผลให้เกิดความรักใคร่กลมเกลียวความมีน้ำใจช่วยเหลือเอื้ออาทรกันภายในชุมชน ซึ่งไม่อาจวัดมูลค่าได้ แต่มีผลต่อการเพิ่มความเข้มแข็งของชุมชนอย่างสำคัญ

## กรอบความคิดของการวิจัย



## สรุป

ที่ราชพัสดุเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ แต่เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ประกอบกับที่ดินจำนวนจำกัด ความต้องการในการใช้ที่ดินก็เพิ่มมากขึ้นตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น กรมธนารักษ์จึงได้นำที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มพื้นที่ มาบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด และคุ้มครองมูลค่า ศักยภาพของที่ดิน

## บทที่ 3

# ที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน พร้อมปัญหาและอุปสรรค

### แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ

(กรมธนารักษ์, 2556) สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 กรมธนารักษ์ได้พิจารณาภารกิจของกรมธนารักษ์ให้สอดคล้องกับข้อมูลพื้นฐานในเรื่อง กฎหมาย นโยบาย ประเด็นยุทธศาสตร์ รวมทั้งยึดหลักความเสมอภาคโดยไม่เลือกปฏิบัติ ดังนี้

#### 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

กรมธนารักษ์ได้พิจารณาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีความสอดคล้องกับภารกิจของกรมธนารักษ์ในเรื่อง ดังนี้

##### 1.1 หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

##### 1.1.1 ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา 78 (4) พัฒนาระบบภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

มาตรา 78 (5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของประชาชน

##### 1.1.2 ส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ

มาตรา 83 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

##### 1.1.3 ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 85 (1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึง ความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐาน

การใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชน ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

มาตรา 85 (3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

#### 2. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

กรมชนารักษ์ได้พิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (ในหมวด 1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร) โดยกำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการเพื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนรับทราบ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติดังกล่าว

#### 3. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

กรมชนารักษ์ได้พิจารณาดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ในมาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการของกรม เพื่อบรรลุเป้าหมายในแต่ละด้าน ดังนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

ต้องการ

- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

#### 4. นโยบายรัฐบาล

กรมชนารักษ์ได้พิจารณาดำเนินการตามนโยบายของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2554 ที่ได้กำหนดเป็นนโยบายตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2558 ในแต่ละด้านมีความเชื่อมโยงกับประเด็นยุทธศาสตร์ของกรมชนารักษ์ ดังนี้



ตารางที่ 3-1 นโยบายรัฐบาลที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์

นโยบายรัฐบาล	ประเด็นยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์
<b>นโยบายที่ 3 นโยบายเศรษฐกิจ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• นโยบายเศรษฐกิจมหภาค</li> <li>• นโยบายการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (ภาคเกษตร/ภาคการท่องเที่ยวและบริการ)</li> <li>• นโยบายโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนา ระบบรางเพื่อขนส่งมวลชน และการบริหาร จัดการระบบขนส่งสินค้าและบริการ (พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน / พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง)</li> </ul>	<b>ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การบริหารทรัพย์สินของประเทศเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคม</b>
<b>นโยบายที่ 4 นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• นโยบายความมั่นคงของชีวิตและสังคม</li> </ul>	<b>ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การบริหารทรัพย์สินของประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน คุณภาพชีวิต และ สิ่งแวดล้อม</b>
<b>นโยบายที่ 8 นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน</li> </ul>	<b>ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล</b>

ที่มา : กรมธนารักษ์

## 5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2554 – 2558)

กรมธนารักษ์ได้พิจารณาประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2554 – 2558) มีความเชื่อมโยงกับประเด็นยุทธศาสตร์แต่ละด้านของกรมธนารักษ์ ดังนี้

ตารางที่ 3-2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11	ประเด็นยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์
<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้างความเป็นธรรมในสังคม</li> <li>- ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของ อาหารและพลังงาน</li> </ul>	<b>ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การบริหารทรัพย์สินของประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน คุณภาพชีวิต และ สิ่งแวดล้อม</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่าง มีคุณภาพและยั่งยืน</li> <li>- การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค</li> </ul>	<b>ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การบริหารทรัพย์สินของประเทศเพื่อให้เกิด มูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคม</b>

ตารางที่ 3-2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์  
กรมธนารักษ์ (ต่อ)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11	ประเด็นยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์
เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม	
-การบริหารจัดการแผนฯ สู่การปฏิบัติ	ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

ที่มา : กรมธนารักษ์

#### 6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551 - 2555)

กรมธนารักษ์ได้พิจารณาคำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ปี พ.ศ.2551-2555 ทั้ง 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยกระดับการให้บริการและการทำงาน เพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถในการเรียนรู้ คิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่างๆ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 สร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เกิดความโปร่งใส มั่นใจและสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อประชาชนและต่อสังคม

#### 7. ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2556

กรมธนารักษ์ได้พิจารณาตามประเด็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2556 ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การการสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน โดยมีความเชื่อมโยงกับผลผลิตของกรมธนารักษ์แต่ละด้าน ดังนี้

ตารางที่ 3-3 ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณกับผลผลิตของกรมธนารักษ์

ยุทธศาสตร์ การจัดสรร งบประมาณ	ความเชื่อมโยงระดับหน่วยงาน				
	เป้าหมาย การให้บริการ กระทรวง	เป้าหมาย การให้บริการ หน่วยงาน	กลยุทธ์ หน่วยงาน	กิจกรรม/ผลผลิต	งบประมาณ (ล้านบาท)
ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้าง ความ เจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจ อย่างมี เสถียรภาพและ ยั่งยืน	การเสริมสร้าง ความมั่นคง ทางการคลัง	1. ใช้ที่ราชพัสดุ ให้เกิดประโยชน์ ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม	1.บริหารที่ราชพัสดุ เชิงเศรษฐกิจ สังคมและ สิ่งแวดล้อม	การบริหารจัดการ ที่ราชพัสดุ	4,558.9742
		2. จัดทำราคาประเมิน ทุนทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ ให้สะท้อนราคาตลาด และได้มาตรฐานสากล	2.พัฒนา ฐานข้อมูลการ ประเมินราคา อสังหาริมทรัพย์	การประเมินราคา อสังหาริมทรัพย์	3,150.5492
		3.ผลิตและจ่ายแลก เหรียญให้เพียงพอ หมุนเวียนในระบบ เศรษฐกิจ	3.พัฒนาการผลิต และบริหารการ จ่ายแลกเหรียญ กษาปณ์ให้มี ประสิทธิภาพ	การผลิต เหรียญกษาปณ์	597.1292
		4.ดูแล รักษาทรัพย์สินมี ค่าของแผ่นดินให้อยู่ใน สภาพที่ดีตามหลักการ อนุรักษ์เพื่อนำออก เผยแพร่	4.พัฒนาการ บริหารทรัพย์สิน มีค่าของแผ่นดิน ให้มีประสิทธิภาพ	การดูแล ทรัพย์สินมีค่า ของแผ่นดิน	31.0361
รวมทั้งสิ้น					8,337.6887

ที่มา : กรมธนารักษ์

## 8. แผนยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง (พ.ศ. 2556 - 2559)

กรมธนารักษ์ได้พิจารณาตามยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2556-2559 ประกอบด้วย 3 เป้าหมาย 9 ประเด็นยุทธศาสตร์ และ 23 กลยุทธ์ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับประเด็นยุทธศาสตร์ของกรมธนารักษ์ในแต่ละด้าน ดังนี้

ตารางที่ 3-4 ประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์

ประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง	กลยุทธ์	ประเด็นยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์
เป้าหมายที่ 1 การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (Narrowing Inequality Gap)		
1.การเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่คนฐานราก	1.1 การพัฒนาทุนมนุษย์ 1.2 การเสริมสร้างความรู้ความสามารถทางการเงิน 1.3 การส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก	
2.การขยายระบบสวัสดิการพื้นฐานให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ	2.1 การขยายความคุ้มครองสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม 2.2การปรับปรุงสิทธิประโยชน์และการบริหารจัดการสวัสดิการของภาครัฐ 2.3 การลดรายจ่ายของผู้มีรายได้น้อย	
3.การกระจายรายได้และการถือครองทรัพย์สินอย่างเป็นธรรม	3.1 การปฏิรูปกลไกการกระจายรายได้และทรัพย์สิน	- การบริหารทรัพย์สินของประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม
เป้าหมายที่ 2 การสนับสนุนศักยภาพและเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน (Enhancing Competitiveness)		
1.การสนับสนุนการจัดตั้งธุรกิจ การพัฒนาภาคเอกชนให้เกิดการสร้างมูลค่า (Value Creation)	1.1 การเพิ่มขีดความสามารถธุรกิจ SMEs, Microenterprises 1.2 การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมของ	

ตารางที่ 3-4 ประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์ (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง	กลยุทธ์	ประเด็นยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์
	ภาคเอกชน 1.3 การส่งเสริมเศรษฐกิจสีเขียว	
2.การเชื่อมโยงธุรกิจเพื่อก้าวเข้าสู่เศรษฐกิจระดับภูมิภาคและระดับโลก	2.1 การสนับสนุนการพัฒนาห่วงโซ่อุปทาน 2.2 การใช้มาตรการทางการเงินการคลังเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนของไทยในต่างประเทศ	
3.การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน	3.1 การปรับปรุง/พัฒนากฎระเบียบเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันทางธุรกิจและการลงทุนของประเทศ 3.2 การผลักดันการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ 3.3 เพิ่มประสิทธิภาพระบบการเงิน	- การบริหารทรัพย์สินของประเทศเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคม
เป้าหมายที่ 3 การรักษาความยั่งยืนทางการคลัง (Enhancing Fiscal Sustainability)		
1.การเสริมสร้างความมั่นคงทางการคลัง	1.1 การบริหารจัดการรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ 1.2 การบริหารจัดการรายจ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ 1.3 การบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐและรัฐวิสาหกิจอย่างมีประสิทธิภาพ 1.4 การบริหารจัดการหนี้สินและความเสี่ยงทางการคลัง	-การบริหารทรัพย์สินของประเทศเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคม  -การบริหารทรัพย์สินของประเทศเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคม

ตารางที่ 3-4 ประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์ (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง	กลยุทธ์	ประเด็นยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์
2.การส่งเสริมความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ (Anti-corruption)	2.1 การขจัดโอกาสทุจริต	
3.การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของกระทรวงการคลัง	3.1 การปรับปรุงระบบฐานข้อมูล 3.2 การพัฒนาบุคลากร 3.3 การพัฒนาระบบบริหารจัดการ	-การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

ที่มา : กรมธนารักษ์

9. แผนยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังด้านการเงินการคลัง เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี 2558

กรมธนารักษ์ได้พิจารณาประเด็นยุทธศาสตร์ของกรมธนารักษ์ที่มีความสอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์/มาตรการกระทรวงการคลังด้านการเงินการคลัง เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 ดังนี้

ตารางที่ 3-5 ยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ประเด็นยุทธศาสตร์/มาตรการ AEC	ประเด็นยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์
<p>ยุทธศาสตร์ที่ 1 เสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน</p> <p>-มาตรการการสนับสนุนการเจริญเติบโตสีเขียว (Green Growth Economy)</p> <p>-มาตรการพัฒนาศักยภาพที่ราชพัสดุและบูรณะปรับปรุงสถานที่</p> <p>-มาตรการพัฒนาประสิทธิภาพกระบวนการผลิตและจ่ายแลกเหรียญกษาปณ์และของสิ่งจ้างต่าง ๆ</p> <p>เพื่อรองรับการขยายตลาดในประเทศและต่างประเทศ</p> <p>-มาตรการพัฒนาระบบการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อสร้างความได้เปรียบในการบริการ</p> <p>ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานความสามารถในการแข่งขัน</p>	<p>ยุทธศาสตร์ที่ 1:การบริหารทรัพย์สินของประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม</p> <p>ยุทธศาสตร์ที่ 2:การบริหารทรัพย์สินของประเทศเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคม</p> <p>ยุทธศาสตร์ที่ 2:การบริหารทรัพย์สินของประเทศเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคม</p>

ตารางที่ 3-5 ยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์/มาตรการ AEC	ประเด็นยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์
-มาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้าและพิธีการศุลกากร ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ -มาตรการพัฒนาความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ	สังคม ยุทธศาสตร์ที่ 3:การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

ที่มา : กรมธนารักษ์

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการที่ราชพัสดุเป็นไปตามภารกิจ และยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ กรมธนารักษ์จึงได้ดำเนินการพัฒนาที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเพิ่มศักยภาพที่ราชพัสดุ ภายใต้โครงการต่าง ๆ ดังนี้

1. โครงการจัดทำแผนการใช้ที่ดินราชพัสดุเพื่อเพิ่มศักยภาพในเชิงสังคม ประกอบด้วย 4 โครงการย่อย

- 1.1. โครงการนำที่ดินสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน
- 1.2. โครงการรัฐเอื้อราษฎร์
- 1.3. โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุตามแนวเศรษฐกิจสร้างสรรค์
- 1.4. โครงการนำที่ราชพัสดุมาสนับสนุนโครงการบ้านพักผู้สูงอายุ (Retirement Home)

Home)

2. โครงการศึกษาสำรวจ จัดทำแผนเพื่อนำที่ราชพัสดุเพื่อนำมาสนับสนุนระบบโครงสร้าง พื้นฐาน (Logistics) ประกอบด้วย 4 โครงการย่อย

- 2.1 โครงการพัฒนาปรับปรุงท่าเรือสงขลา
- 2.2 โครงการพัฒนาท่าเรือภูเก็ต
- 2.3 โครงการนำที่ราชพัสดุที่มีศักยภาพสนับสนุนโครงการด้าน Logistic เพื่อ

รองรับ AEC

- 2.4 โครงการนำที่ราชพัสดุไปสนับสนุนการตั้งสถานบริการก๊าซธรรมชาติ

(NGV)

3. โครงการศูนย์การเรียนรู้กรมธนารักษ์ ห้องสมุดชุมชน (แปลงโรงพิมพ์คุรุสภา)
4. โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ
5. กองทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ-ในรูปแบบทุนหมุนเวียน

## 1. โครงการจัดทำแผนการใช้ที่ดินราชพัสดุเพื่อเพิ่มศักยภาพในเชิงสังคม

### ความเป็นมา

ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์ และเป็นทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดและคงที่ ในขณะที่จำนวนประชากรของประเทศมีจำนวนเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ประกอบกับปัญหาสังคมและเศรษฐกิจเชิงโครงสร้างส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ทำให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้และการถือครองที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐทั่วประเทศทั้งที่เป็นที่สาธารณะประโยชน์ ที่ป่าไม้ และที่ราชพัสดุ อีกทั้งการกระจายการถือครองที่ดินหรือการปฏิรูปที่ดินให้บรรลุผลมีเงื่อนไขและปัจจัยสนับสนุนในหลายด้านด้วยกัน ดังนั้นการสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินจำเป็นต้องทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องให้การสนับสนุนร่วมมือ ผลักดันจึงจะสำเร็จลุล่วงได้ กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ จึงได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการกระจายรายได้และการถือครองทรัพย์สินอย่างเป็นธรรม โดยมีนโยบายนำที่ราชพัสดุที่มีความเหมาะสมไปใช้ประโยชน์ในเชิงสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินและแก้ไขปัญหาความยากจนลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ที่ราชพัสดุปัจจุบันมีจำนวนประมาณ 12.5 ล้านไร่ โดยใช้ประโยชน์ในราชการประมาณ ร้อยละ 98.6 (ประมาณ 12.325 ล้านไร่) และได้นำไปจัดหาประโยชน์เพื่อนำรายได้เข้ารัฐประมาณร้อยละ 1.4 (ประมาณ 0.175 ล้านไร่) ขณะนี้จึงไม่มีที่ราชพัสดุที่เป็นที่ว่างและปราศจากการใช้ประโยชน์แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามก็ตีพบว่าที่ราชพัสดุที่ใช้ประโยชน์ในราชการที่อยู่ในความดูแลของส่วนราชการผู้ใช้ประโยชน์ประสบปัญหาการบุกรุกครอบครอง โดยมีขอบด้วยกฎหมายเพื่ออยู่อาศัยและทำกินของประชาชนเป็นจำนวนมาก กรมธนารักษ์ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ปกครองดูแลที่ราชพัสดุแทนกระทรวงการคลัง จึงได้จัดทำแผนงานโครงการนำที่ดินราชพัสดุเหล่านี้มาสนับสนุนเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการถือครองทรัพย์สินทั้งในปัจจุบันและอนาคตตามนโยบายกระทรวงการคลังได้จัดทำโครงการย่อยรวม 4 โครงการ ประกอบด้วย

- 1.1 โครงการนำที่ดินสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน
- 1.2 โครงการรัฐเอื้อราษฎร์
- 1.3 โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุตามแนวเศรษฐกิจสร้างสรรค์
- 1.4 โครงการนำที่ราชพัสดุมานับสนุนโครงการบ้านพักผู้สูงอายุ (Retirement Home)

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อนำที่ราชพัสดุที่มีการบุกรุก หรือที่ที่ส่วนราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ ไม่เหมาะสมนำมาจัดทำโครงการย่อยทั้ง 1 โครงการ ในปี พ.ศ.2556



2. เพื่อกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และแก้ไขปัญหาความยากจน  
เชิงบูรณาการ

3. เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชนในด้านที่อยู่อาศัยและ  
ที่ดินทำกิน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. มีที่ดินราชพัสดุให้ประชาชนได้อยู่อาศัยและทำกิน และลดความเหลื่อมล้ำทาง  
สังคม และแก้ไขปัญหาความยากจน

2. เพื่อกระจายรายได้ และส่งเสริมการถือครองทรัพย์สินอย่างเป็นธรรม

3. เพื่อสำรวจที่ราชพัสดุที่มีศักยภาพและเป็นที่ยางที่ส่วนราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์  
หรือราษฎรบุกรุกมารองรับโครงการสำคัญของรัฐบาลในด้านสังคม ซึ่งจะเป็นการเพิ่มมูลค่า  
ที่ราชพัสดุ

### เป้าหมายโครงการ

ที่ดินราชพัสดุที่มีการบุกรุก และที่ดินที่ส่วนราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้  
ประโยชน์ ไม่เหมาะสมเพื่อนำมาสนับสนุนโครงการย่อยต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2556

#### 1.1 โครงการนำที่ดินสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2552 ให้กระทรวงการคลังนำ  
ที่ดินราชพัสดุที่ส่วนราชการครอบครองไว้เกินความจำเป็นและหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ มาจัดให้  
เกษตรกรเช่าทำการเกษตรในอัตราค่าเช่าที่เหมาะสมเพื่อรองรับสถานการณ์วิกฤตอาหารและ  
พลังงาน โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อเพิ่มพื้นที่การปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน
2. เพื่อเพิ่มมูลค่าที่ราชพัสดุ
3. เพื่อส่งเสริมให้มีการทำการเกษตรพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงานอย่างมี

คุณภาพ

ผลการดำเนินงาน

1. ปีงบประมาณ 2552 ผลดำเนินการได้เนื้อที่ 114,376 ไร่ จำนวนผู้เช่า 6,927 ราย
2. ปีงบประมาณ 2553 ผลดำเนินการได้เนื้อที่ 70,855 ไร่ จำนวนผู้เช่า 5,142 ราย
3. ปีงบประมาณ 2554 ผลดำเนินการได้เนื้อที่ 60,122 ไร่ จำนวนผู้เช่า 5,413 ราย
4. ปีงบประมาณ 2555 ผลดำเนินการได้เนื้อที่ 51,369 ไร่ จำนวนผู้เช่า 5,776 ราย
5. ปีงบประมาณ 2556 ผลดำเนินการได้เนื้อที่ 43,427 ไร่ จำนวนผู้เช่า 3,283 ราย

## 1.2 โครงการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย/ที่ทำกิน (รัฐเอื้อราษฎร์)

รัฐบาลมีนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ กรมธนารักษ์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ดูแลที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งที่จะต้องสนองนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว โดยการนำที่ราชพัสดุในพื้นที่ 75 จังหวัด และกรุงเทพมหานคร จำนวนเนื้อที่ประมาณ 1 ล้านไร่ ซึ่งเป็นที่ว่างมิได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ และที่ราชพัสดุที่มีผู้ถือครองทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาดำเนินการแก้ไขปัญหาสังคม และความยากจนเชิงบูรณาการ จึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนที่นานโยบายการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมาบูรณาการกับโครงการ “บ้านเอื้ออาทร” โครงการ “บ้านมั่นคง” และนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนภายใต้โครงการ “รัฐเอื้อราษฎร์” ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2556-2559 มีเป้าหมายที่จะนำที่ราชพัสดุมาจัดให้ผู้มีรายได้น้อยได้รับสิทธิการเช่าเพื่ออยู่อาศัยและที่ทำกินเพิ่มขึ้น จำนวน 9,000 ครอบครัว ต่อเนื่องจากแผนยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์ พ.ศ.2552 - 2555 โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อให้การบริหารจัดการที่ราชพัสดุเกิดประโยชน์สูงสุดหรือเกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคม
2. เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชนในด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน
3. เพื่อเสริมสร้างชุมชน สังคม สิ่งแวดล้อม ในการอยู่อาศัยของประชาชนให้ได้มาตรฐาน คือ ได้รับการบริการขั้นพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น
4. เป็นการใช้ที่ดินของรัฐตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งสุดท้ายจะนำไปสู่กระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามนโยบายของรัฐบาล

### ผลการดำเนินงาน

1. ปีงบประมาณ 2547 จำนวนผู้เช่า 5,817 ราย
2. ปีงบประมาณ 2548 จำนวนผู้เช่า 6,855 ราย
3. ปีงบประมาณ 2549 จำนวนผู้เช่า 8,843 ราย
4. ปีงบประมาณ 2550 จำนวนผู้เช่า 10,120 ราย
5. ปีงบประมาณ 2551 จำนวนผู้เช่า 9,152 ราย
6. ปีงบประมาณ 2552 จำนวนผู้เช่า 9,923 ราย
7. ปีงบประมาณ 2553 จำนวนผู้เช่า 7,269 ราย

8. ปีงบประมาณ 2554 จำนวนผู้เช่า 8,223 ราย
9. ปีงบประมาณ 2555 จำนวนผู้เช่า 7,791 ราย
10. ปีงบประมาณ 2556 จำนวนผู้เช่า 5,780 ราย

### 1.3 โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุตามแนวเศรษฐกิจสร้างสรรค์

เป็นการนำที่ราชพัสดุที่มีศักยภาพมาพัฒนาตามแนวเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์เป็นแนวทางหนึ่งของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการผลิตให้สมดุลและยั่งยืน ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) และฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555- 2559) ซึ่งมีหลักการสำคัญคือการเพิ่มคุณค่าของสินค้าและบริการ (Value Creation) โดยใช้องค์ความรู้และนวัตกรรม ผสานกับจุดแข็งในด้านความหลากหลายของทรัพยากร วัฒนธรรม และวิถีความเป็นไทย ทั้งนี้ แนวทางการพัฒนาดังกล่าว มีความสอดคล้องกับกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศพัฒนาแล้ว ที่ได้นำเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่เน้นกระบวนการ “คิดอย่างสร้างสรรค์” และ “สร้างแรงบันดาลใจจากพื้นฐานทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาที่สั่งสมของสังคม” เพื่อเพิ่มคุณค่าทางเศรษฐกิจและเชื่อมโยงไปสู่การสร้างคุณค่าทางสังคมอีกด้วย ดังนั้น การนำที่ราชพัสดุมาพัฒนาตามแนวเศรษฐกิจสร้างสรรค์ก็เพื่อให้เกิดความสมดุล ทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาให้ชุมชนนั้นๆ ให้เกิดความยั่งยืนโดยการพัฒนาดังกล่าวสัมพันธ์กับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ตลอดจนวิถีชีวิตชุมชนในเชิงการเรียนรู้ นอกจากนี้ ชุมชนยังสามารถจัดการทรัพยากรในพื้นที่อย่างสร้างสรรค์เป็นเครื่องมือในการรักษาความสมดุลระหว่างการเปลี่ยนแปลง และสอดคล้องกับกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการแข่งขัน เพื่อผลประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับทั้งในรูปแบบที่เป็นผลประโยชน์ตอบแทน อิงตามระบอบทุนนิยมและความยั่งยืนของการพัฒนาในชุมชน โดยการพัฒนาที่ราชพัสดุภายใต้แนวคิดดังกล่าวสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับที่ราชพัสดุ และมูลค่า (Value Creation) จากพื้นฐานความเป็นไทย (Thainess) วิถีชีวิต ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม จิตวิญญาณ และความเชื่อ และชุมชนสามารถรักษาเอกลักษณ์ และอัตลักษณ์ของตนเองไว้ได้อย่างมั่นคง กรมธนารักษ์ จะได้แจ้งให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ทุกแห่ง ดำเนินการสำรวจและรวบรวมที่ราชพัสดุแปลงที่มีศักยภาพที่จะนำมาพัฒนาหรือสนับสนุนการดำเนินงาน ตามนโยบายดังกล่าว เพื่อกำหนดแผนการดำเนินงาน (Action Plan) รายปี มีกรอบระยะเวลาการดำเนินโครงการ 4 ปี (ปี 2556 - 2559) โดยการดำเนินการตามแผนงานที่จะมีการบูรณาการกับทุกภาคส่วน ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้โครงการดังกล่าวบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อสร้างสังคมให้ดีขึ้นอย่างยั่งยืน

2. เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ของตนเองได้อย่างมั่นคง

3. เพื่อให้เพิ่มมูลค่าที่ราชพัสดุให้มีศักยภาพสูงขึ้น

ผลการดำเนินงาน

1. ลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบรายละเอียดข้อเท็จจริงในที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ กจ.194 ต.บ้านเหนือ อ.เมือง จ.กาญจนบุรี เนื้อที่ประมาณ 69 - 2 - 51 ไร่ แล้วเสร็จ

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประชุมแล้วเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2556 ประกอบด้วย กรมธนารักษ์ กรมศิลปากร เทศบาลเมืองกาญจนบุรี โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรี อุตสาหกรรมจังหวัดกาญจนบุรี ธารักษ์พื้นที่กาญจนบุรี บริษัท อุตสาหกรรมกระดาษศิริศักดิ์ จำกัด รวมทั้งผู้นำชุมชนในพื้นที่ ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นชอบกับการพัฒนาที่ราชพัสดุตามแนวทางดังกล่าว

3. การออกแบบของ บริษัท อุตสาหกรรมกระดาษศิริศักดิ์ จำกัด ออกแบบโครงการและเนื่องจากที่ราชพัสดุดังกล่าวอยู่ในเขตโบราณสถานกรมธนารักษ์จึงได้หารือร่วมกับศิลปากร โดยในเบื้องต้นสำนักศิลปากรที่ 2 สุพรรณบุรี ได้เห็นชอบกับการออกแบบโครงการฯ และได้จัดประชุมทำความเข้าใจกับกรมศิลปากร (ส่วนกลาง) เมื่อวันที่ 5 และ 21 สิงหาคม 2556 เพื่อเป็นการซักซ้อมความเข้าใจก่อนจะลงนามในบันทึกข้อตกลง (MOU) และในการประชุมเมื่อวันที่ 21 ส.ค. 56 มีมติเห็นชอบกับโครงการฯ แล้ว

4. กรมธนารักษ์ กรมศิลปากรจังหวัดกาญจนบุรี และบริษัทอุตสาหกรรมกระดาษศิริศักดิ์ จำกัด ได้ลงนามในบันทึกข้อตกลง (MOU) แล้ว เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2556

#### 1.4 โครงการนำที่ราชพัสดุมาสนับสนุนจัดสวัสดิการบ้านพักผู้สูงอายุ (Retirement

Home)

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติเรื่องการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐไว้ในส่วนที่ 9 โดยเฉพาะผู้สูงอายุได้บัญญัติไว้ในมาตรา 53 ว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” และตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 11 กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ รวม 12 ประการ กับตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ประกาศกำหนด โดยใน (10) เป็นสิทธิด้านการจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง ประกอบกับจากการศึกษาวิจัยของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พบว่า จังหวัดส่วนใหญ่ได้ก้าว

เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว คือ มีประชากรผู้สูงอายุ (อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป) มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมดและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยภายใน ปี พ.ศ.2573 คาดว่าประเทศไทย จะมีจำนวนผู้สูงอายุประมาณ 15 ล้านคน หรือร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด รัฐบาลเล็งเห็นถึงการเปลี่ยนผ่านของโครงสร้างประชากรและสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมผู้สูงอายุที่จะส่งผลกระทบต่อปริมาณและคุณภาพของคนไทยในอนาคต ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยได้กำหนดไว้เป็นนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต ด้านความมั่นคงของชีวิตและสังคม ข้อ 4.5.5 เสริมสร้างให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ด้วยการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณะต่างๆ สำหรับผู้สูงอายุ สร้างความพร้อมในการเป็นสังคมผู้สูงอายุ และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุร่วมเป็นพลังขับเคลื่อนสังคมภายใต้หลักคิดที่ว่า ผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์สูงสมควรให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาบ้านเมือง

กรมชนารักษ์ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ดูแลที่ดินราชพัสดุซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการดำเนินการจึงได้จัดทำโครงการ “จัดสร้างศูนย์สวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุ” (Retirement Home) โดยจะบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข การเคหะแห่งชาติ องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้นหรืออาจเปิดประมูลหาผู้ลงทุนในโครงการดังกล่าวเพื่อขับเคลื่อนโครงการตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีแนวคิดในการดำเนินการโครงการฯ แบบครบวงจร คือ เป็นที่พักอาศัยเพื่อการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและบริการด้านสุขภาพ และการพักผ่อน สำหรับผู้สูงอายุ ที่เกษียณอายุ รูปแบบโครงการอาจมีลักษณะเป็นบ้านเดี่ยวพักอาศัย หรืออาคาร ชุดพักอาศัยที่ออกแบบอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ มีสัญญาณฉุกเฉินติดต่อศูนย์การแพทย์ ตลอด 24 ชั่วโมง โดยใช้พื้นที่ที่ราชพัสดุ ที่มีศักยภาพ เช่น ใกล้โรงพยาบาล สถานีตำรวจ หรือให้มีบริการทางการแพทย์และบริการอำนวยความสะดวกอื่นๆ ในพื้นที่โครงการ เป็นต้น ซึ่งพื้นที่ในโครงการจะต้องมีศักยภาพที่เหมาะสมในโครงการดังกล่าว เช่น พื้นที่จังหวัดชลบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (หัวหิน) จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อจัดสวัสดิการที่ที่พักอาศัยและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยปานกลางแต่มีปัญหาการอยู่ร่วมกับครอบครัวหรือไม่สามารถอยู่อาศัยกับญาติพี่น้อง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ขาดผู้ดูแล ยามเจ็บป่วย ได้เข้าถึงบริการของรัฐประเภทเสียค่าบริการ

- 2 เพื่อปรับปรุงคุณภาพบ้านพักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุให้มีมาตรฐานและคุณภาพดียิ่งขึ้น โดยการพัฒนารูปแบบให้เป็นโครงการฯ แบบครบวงจร

ผลการดำเนินงาน

1. กรมธนารักษ์เห็นชอบให้ดำเนินการโครงการฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 เพื่อเป็นโครงการนำร่องของกรมธนารักษ์ โดยสำรวจตรวจสอบและคัดเลือกพื้นที่ได้แล้วเสร็จ พบที่ดินราชพัสดุแปลงที่มีความเหมาะสม ในการจัดทำโครงการดังกล่าว จำนวน 5 แปลง ในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่

- แปลงหมายเลขทะเบียนที่ นย. 287 ต.ปากพลี อ.ปากพลี จ.นครนายก (เนื้อที่ประมาณ 14-1-59 ไร่)
- แปลงหมายเลขทะเบียนที่ ขบ.219 ต.บางละมุง อ.บางละมุง จ.ชลบุรี (เนื้อที่ประมาณ 10 ไร่)
- แปลงหมายเลขทะเบียนที่ ส.นม.41 ต.หนองสาหร่าย อ.ปากช่อง จ.นครราชสีมา (เนื้อที่ประมาณ 60 ไร่)
- แปลงหมายเลขทะเบียนที่ อ.ชร.30 ต.ศรีค้ำ อ.แม่จัน จ.เชียงราย (เนื้อที่ประมาณ 64 ไร่ เศษ)
- แปลงหมายเลขทะเบียนที่ สป. 612-650 ต.บางปลา อ.บางปลา จ.สมุทรปราการ (เนื้อที่ประมาณ 13 ไร่เศษ)

2. กรมธนารักษ์พิจารณาหน่วยงานผู้รับผิดชอบและแนวทางในการดำเนินโครงการ เป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 บูรณาการกับส่วนราชการ เป็นการบูรณาการกับส่วนราชการที่มีภารกิจในลักษณะเดียวกัน เช่น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ การเคหะแห่งชาติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สภากาชาดไทย และหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น กลุ่มลูกค้าเป้าหมาย (Target Group) คือ ผู้สูงอายุคนไทย ที่มีรายได้ปานกลางขึ้นไปซึ่งมีที่ดินแปลงที่มีความเหมาะสมสำหรับรองรับโครงการฯ จำนวน 2 แปลง คือ

- แปลงหมายเลขทะเบียนที่ นย. 287 ต.ปากพลี อ.ปากพลี จ.นครนายก (เนื้อที่ประมาณ 14 – 1 - 59 ไร่)
- แปลงหมายเลขทะเบียนที่ ขบ.219 ต.บางละมุง อ.บางละมุง จ.ชลบุรี (เนื้อที่ประมาณ 10 ไร่)

แนวทางที่ 2 เปิดประมูลเป็นการทั่วไป โดยการนำที่ดินราชพัสดุที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดที่เป็นที่รู้จักของชาวต่างชาติและนักลงทุนอสังหาริมทรัพย์เป็นอย่างดี (เนื้อที่ตั้งแต่ 20 ไร่ ขึ้นไป) เปิดประมูลหาผู้ลงทุนพัฒนาที่ราชพัสดุเป็นการทั่วไป โดยกำหนดเงื่อนไขพิเศษ และสิ่งอำนวยความสะดวกไว้ในโครงการฯ กลุ่มลูกค้าเป้าหมาย (Target Group) คือ ชาวต่างชาติและ

นักลงทุน ซึ่งกรณีนี้จะสามารถ สร้างรายได้ทางเศรษฐกิจให้กับประเทศได้เป็นจำนวนมาก และมีที่ดินราชพัสดุที่เหมาะสมสำหรับรองรับโครงการฯ จำนวน 3 แปลง คือ

- แปลงหมายเลขทะเบียนที่ ส.นม.41 ต.หนองสาหร่าย อ.ปากช่อง จ.นครราชสีมา (เนื้อที่ประมาณ 60 ไร่)
- แปลงหมายเลขทะเบียนที่ อ.ชร.30 ต.ศรีค้ำ อ.แม่จัน จ.เชียงราย (เนื้อที่ประมาณ 64 ไร่ เศษ)
- แปลงหมายเลขทะเบียนที่ สป. 612-650 ต.บางปลา อ.บางปลา จ.สมุทรปราการ (เนื้อที่ประมาณ 13 ไร่ เศษ)

### 3. กรมธนารักษ์อนุมัติในหลักการ ดังนี้

3.1 การดำเนินการตามแนวการบูรณาการกับส่วนราชการ กรมธนารักษ์ ได้จัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในวันที่ 1 เมษายน 2556 เพื่อกำหนดแนวทางการจัดทำเงื่อนไขการดำเนินโครงการจัดสวัสดิการบ้านพักผู้สูงอายุ (Retirement Home) ตามเป้าหมายปี 2556 กำหนดจะดำเนินโครงการนำร่อง จำนวน 1 แห่ง โดยพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ที่มีความพร้อมก่อน คือ ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ นย.287 อ.ปากพลี จ.นครนายก เนื้อที่ 14-1-59 ไร่ โดยกรมธนารักษ์ อนุญาตให้กระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ ในที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าว โดยจัดให้มีพิธีลงนามบันทึกข้อตกลง (MOU) เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 ณ กรมธนารักษ์

3.2 การดำเนินการตามแนวเปิดประมูลเป็นการทั่วไป กรมธนารักษ์จะดำเนินการเปิดประมูลหาผู้ลงทุนพัฒนาก่อสร้างเป็นโครงการจัดสวัสดิการบ้านพักผู้สูงอายุ (Retirement Home) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 โดยเบื้องต้นกรมธนารักษ์อนุมัติในหลักการให้นำที่ดินราชพัสดุแปลง จังหวัดเชียงใหม่ และ/หรือจังหวัดเชียงราย เปิดประมูลเป็นการทั่วไปเพื่อหา ผู้ลงทุน พัฒนาเป็นโครงการฯ ภายใต้เงื่อนไขที่กรมธนารักษ์กำหนด ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่าง กรมธนารักษ์พิจารณากำหนด TOR ให้เหมาะสมกับสภาพที่ดินที่จะนำไปเปิดประมูล

## 2. โครงการศึกษาสำรวจจัดทำแผนเพื่อนำที่ราชพัสดุมาสนับสนุนระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Logistics)

### ความเป็นมา

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกอาเซียน โดยกลุ่มประเทศอาเซียนได้ประเทศชัดเจนว่าในปี พ.ศ.2548 เป็นปีเป้าหมายการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน ซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่กำหนดว่า “เป็นเสาหลักทางการคลังและเศรษฐกิจของประเทศ” โดยมีนโยบายให้นำที่ราชพัสดุมาสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมในภูมิภาค

ที่ราชพัสดุปัจจุบันมีจำนวนประมาณ 12.5 ล้านไร่ โดยใช้ประโยชน์ในราชการประมาณ ร้อยละ 98.6 (ประมาณ 12.325 ล้านไร่) และได้นำไปจัดหาประโยชน์เพื่อนำรายได้เข้ารัฐประมาณ ร้อยละ 1.4 (ประมาณ 0.175 ล้านไร่) ขณะนี้จึงไม่มีที่ราชพัสดุที่เป็นที่ว่างและปราศจากการใช้ประโยชน์แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามก็ตีพบว่าที่ราชพัสดุบางแปลงตั้งอยู่ในแนวเส้นทางคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำ รวมทั้งบางแปลงตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสมใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจกรมธนารักษ์ในฐานะหน่วยงานผู้มีหน้าที่ปกครองดูแลที่ราชพัสดุแทนกระทรวงการคลัง จึงได้จัดทำแผนงาน โครงการนำที่ราชพัสดุที่ไม่เหมาะสมจะใช้ประโยชน์ในลักษณะเดิม กล่าวคือ ไม่คุ้มค่าตามศักยภาพของที่ดินมาสนับสนุนระบบโครงสร้าง ได้จัดทำโครงการย่อยรวม 4 โครงการ ประกอบด้วย

- 2.1 โครงการพัฒนาปรับปรุงท่าเรือสงขลา
- 2.2 โครงการพัฒนาท่าเรือภูเก็ต
- 2.3 โครงการนำที่ราชพัสดุที่มีศักยภาพสนับสนุนโครงการด้าน Logistic เพื่อ

รองรับ AEC

- 2.4 โครงการนำที่ราชพัสดุไปสนับสนุนการตั้งสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV) วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสำรวจ จัดทำแผนที่เพื่อนำที่ราชพัสดุมาสนับสนุนสร้างความมั่นคงทางพลังงาน ด้วยการส่งเสริมให้มีการใช้ก๊าซธรรมชาติ (NGV) มากขึ้น

2. เพื่อศึกษาสำรวจ จัดทำแผนที่เพื่อนำที่ราชพัสดุมาสนับสนุนในการพัฒนาปรับปรุงท่าเรือหลักสำหรับการนำเข้าและส่งออกสินค้า และท่าเรือท่องเที่ยวสำหรับผู้โดยสารตามมาตรฐานสากลทั่วไป เพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน และลดความสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ

3. เพื่อศึกษาสำรวจ จัดทำแผนที่เพื่อนำที่ราชพัสดุมาสนับสนุนสร้างศูนย์กระจายสินค้า และเป็นหน่วยเชื่อมโยงผู้ผลิตกับผู้ค้าปลีก (Logistics)

**ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ได้ที่ดินราชพัสดุที่ตั้งอยู่ในศูนย์กลางการคมนาคมของภูมิภาคมาสนับสนุนระบบโครงสร้างการพัฒนาด้านโลจิสติกส์

2. มีศักยภาพในการแข่งขัน และเป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคอาเซียน



3. รายได้จากค่าเช่าที่ราชพัสดุเพิ่มขึ้น
4. ประชาชนในพื้นที่ดำเนินโครงการมีงานทำเพิ่มขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้นและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

#### เป้าหมายโครงการ

1. ที่ราชพัสดุมีศักยภาพเหมาะสมสำหรับนำมาสนับสนุนในการสร้างสถานีน้ำมัน NGV
2. ที่ราชพัสดุมีศักยภาพเหมาะสมสำหรับนำมาสนับสนุนในการพัฒนาปรับปรุงท่าเรือสำหรับนำเข้าและส่งออกสินค้า และท่าเรือท่องเที่ยวสำหรับผู้โดยสาร
3. ที่ราชพัสดุที่มีศักยภาพเหมาะสมสำหรับนำมาสนับสนุนในการสร้างศูนย์กระจายสินค้าตามแนวเส้นทางคมนาคมที่สำคัญเชื่อมโยงการขนส่งสินค้าในภูมิภาค

#### 2.1 โครงการพัฒนาปรับปรุงท่าเรือสงขลา

เนื่องจากท่าเรือสงขลามีปริมาณการขนส่งสินค้าส่งออกลดลงอย่างต่อเนื่องโดยมีสาเหตุมาจากท่าเรือไม่มีเครนหน้าท่า ทำให้เรือขนาดใหญ่สายเดินเรือไปยังจีนและญี่ปุ่นที่ไม่มีเครนประจำเรือไม่สามารถเข้าจอดเพื่อรับส่งสินค้าโดยตรงได้ ต้องขนใส่เรือคอนเทนเนอร์ขนาดเล็กที่มีเครนประจำเรือแล้วจึงนำไปถ่ายใส่เรือขนาดใหญ่ที่ท่าเรือสิงคโปร์เพื่อส่งต่อไปยังจีนและญี่ปุ่น ในขณะที่ท่าเรือปีนัง ประเทศมาเลเซียมีการขนส่งโดยเรือขนาดใหญ่ สูจีนและญี่ปุ่นโดยตรงเป็นเหตุให้ต้นทุนค่าขนส่งสินค้าผ่านท่าเรือสงขลาสูงกว่าท่าเรือปีนัง ดังนั้น เพื่อให้เรือคอนเทนเนอร์ขนาดใหญ่สามารถเข้าจอดเพื่อรับส่งสินค้าระหว่างสงขลากับจีนและญี่ปุ่นได้โดยตรง ทำให้ต้นทุนค่าขนส่งสินค้าระหว่างท่าเรือสงขลากับจีนและญี่ปุ่นลดลง จึงมีแนวคิดให้บริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด ผู้บริหารจัดการท่าเรือสงขลาปรับปรุงโครงสร้างหน้าท่าและติดตั้งเครนหน้าท่า พร้อมทั้งปรับปรุงลานตู้สินค้าและเพิ่มเติมสิ่งอำนวยความสะดวก เครื่องมือและอุปกรณ์ที่จะสนับสนุนการขนถ่ายสินค้าด้วยเครนขนาดใหญ่ด้วยเงินลงทุนประมาณ 1,854 ล้านบาท ซึ่งจะทำให้ความสามารถท่าเรือในการรองรับสินค้าเพิ่มมากขึ้นจาก 150,000 TEU/ปี เป็น 420,000 TEU/ปี เพื่อรองรับการขยายตัวของปริมาณสินค้านำเข้าและส่งออกในภาคใต้ในอนาคตได้ และเป็นท่าเรือหลักสำหรับการนำเข้าและส่งออกสินค้าโดยตรงจากภาคใต้ตอนล่าง และเพิ่มศักยภาพให้สามารถแข่งขันกับท่าเรือปีนัง ประเทศมาเลเซีย เพื่อลดความสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ

#### ผลการดำเนินการ

1. คณะกรรมการฯ ได้ประชุมเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2555 พิจารณารายงาน EIA ที่ให้ข้อสังเกตและแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ปรากฏว่ารายงานไม่ผ่านความเห็นชอบ

2. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) มีหนังสือแจ้งให้บริษัทที่ปรึกษา EIA แก้ไขรายงานเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2556 และวันที่ 29 มีนาคม 2556
3. กรมธนารักษ์ส่งรายงาน EIA (ฉบับปรับปรุงเพิ่มเติม) ให้ สผ. เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2556
4. สผ. ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2556
5. กรมธนารักษ์ได้เสนอคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ (คกก.) ตามมาตรา 13 พ.ร.บ.ร่วมทุนฯ ในการกำหนดผลตอบแทนและเงื่อนไขสัญญา ส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณา ลงนามในคำสั่งฯ เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2556

## 2.2 โครงการพัฒนาปรับปรุงท่าเรือภูเก็ต

กระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นชอบในนโยบายให้พัฒนาท่าเรือภูเก็ตบางส่วน บนที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ภก. 308 ตำบลวิชิต อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต เพื่อเป็นท่าเรือท่องเที่ยว และ Duty Free Zone และให้กรมธนารักษ์ต่ออายุสัญญาบริหารจัดการท่าเรือภูเก็ตให้แก่บริษัท เจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด ต่อไปอีก 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ 21 ตุลาคม 2551 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2554 และต่ออายุสัญญาบริหารฯ ออกไปอีก 2 ปี นับตั้งแต่วันที่ 21 ตุลาคม 2554 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2556 โดยกำหนดเงื่อนไขให้บริษัทฯ ต้องเสนอโครงการพัฒนาท่าเรือภูเก็ตเพื่อเป็นท่าเรือท่องเที่ยวและเป็น Duty Free Zone มูลค่าก่อสร้างไม่ต่ำกว่า 98 ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาท่าเรือภูเก็ต (บางส่วน) เป็นท่าเรือท่องเที่ยว และ Duty Free Zone เพื่อให้สามารถรองรับการขนส่งผู้โดยสารเต็มรูปแบบตามมาตรฐานสากลทั่วไป โดยจัดแบ่งพื้นที่บริหารจัดการท่าเรือระหว่างท่าเรือขนส่งสินค้าและท่าเรือท่องเที่ยวสำหรับผู้โดยสารแยกจากกัน และก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มเติมเพื่อรองรับผู้โดยสารผ่านท่าเรือ กำหนดเขตพื้นที่ท่าเรือโดยสารเป็นเขต Duty Free Zone

### ผลการดำเนินการ

1. คณะกรรมการฯ ได้ประชุม เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2555 พิจารณารายงาน EIA ปรากฏว่า ไม่ผ่านความเห็นชอบ และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) มีหนังสือแจ้งให้บริษัทที่ปรึกษา EIA แก้ไขรายงานเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการฯ ให้ความเห็น
2. บริษัทที่ปรึกษาฯ แก้ไขรายงานเพิ่มเติม และส่งให้ สผ. เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555

3. คณะกรรมการฯ ประชุมเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2556 เพื่อพิจารณารายงานดังกล่าว ที่ประชุมมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขรายงาน EIA เพิ่มเติมตามประเด็นที่คณะกรรมการฯ ตั้งข้อสังเกต

4. บริษัทฯ ที่ปรึกษาได้ดำเนินการแก้ไขเรียบร้อยแล้ว และส่งให้ สผ. เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2556 เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

5. สผ. ให้ความเห็นชอบรายงาน EIA แล้ว เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2556

6. ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนฯ

### 2.3 การนำที่ราชพัสดุมาสนับสนุนโครงการด้าน Logistics เพื่อรองรับประชาคม

#### เศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

กรมธนารักษ์ ในฐานะหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลังที่เป็นเสาหลักทางการคลังและเศรษฐกิจของประเทศ สามารถสนับสนุนการพัฒนาระบบ Logistics ของประเทศ ด้วยการนำที่ราชพัสดุที่มีศักยภาพเหมาะสมที่อยู่ตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridor) รวมทั้งจุดผ่านแดน (Check Point) สำคัญ มาดำเนินโครงการต่างๆ ประกอบด้วย ศูนย์พักและกระจายสินค้า (คลังสินค้า) การสนับสนุนการจัดตั้งเขตปลอดภาษี (Free Zone) สำหรับการนำเข้าและการส่งออก และการพัฒนาปรับปรุงศักยภาพท่าเรือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำที่ราชพัสดุที่มีศักยภาพเหมาะสมที่อยู่ตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridor) รวมทั้งจุดผ่านแดน (Check Point) ที่สำคัญ มาดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อรองรับการพัฒนาระบบ Logistics ของประเทศ

#### ผลการดำเนินการ

1. สำรวจตรวจสอบพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมกับโครงการแล้วเสร็จ ตั้งแต่ เดือน ตุลาคม 2555

2. ศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นแล้วเสร็จ ตั้งแต่เดือน มีนาคม 2556

3. กำหนดพื้นที่เป้าหมายแล้วเสร็จ ตั้งแต่เดือน มีนาคม 2556

กรมธนารักษ์ มีแนวทางในการนำที่ราชพัสดุมาสนับสนุนให้แก่กรมศุลกากร เพื่อเป็นจุดผ่านแดนหรือศูนย์พักและกระจายสินค้าและจัดตั้งเขตปลอดอากร โดยแบ่งเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

#### แนวทางที่ 1 : สนับสนุนโครงการตามภารกิจหน่วยราชการ

กรมธนารักษ์พิจารณาอนุญาตให้กรมศุลกากรใช้ที่ราชพัสดุ จำนวน 2 แปลง ได้แก่

1. หมายเลขทะเบียนที่ ชพ 662 ต.นาโพธิ์ อ.สวี จ.ชุมพร เนื้อที่ 20 ไร่ เพื่อเป็นที่ตั้งด่านศุลกากรชุมพร

2. หมายเลขทะเบียนที่ ตร 268 อ.คลองใหญ่ จ.ตราด เนื้อที่ 10 ไร่ เพื่อก่อสร้าง คลังสินค้าและลานตรวจสินค้าใน จ.ตราด

นอกจากนี้ กรมธนารักษ์ได้สั่งการให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่จัดทำรูปแบบแปลง ที่ดินที่ติดกับบริเวณด่านพุน้ำร้อน จ.กาญจนบุรี เนื้อที่ประมาณ 1,000 ไร่ เพื่อส่งให้กรมศุลกากร ศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้น เพื่อจัดตั้งด่านและรองรับเส้นทางรถไฟคู่ขนาน

#### แนวทางที่ 2 : เปิดประมูลหาผู้ลงทุนพัฒนา

กรมธนารักษ์นำที่ราชพัสดุที่อยู่ตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจและจุดผ่านแดน พิจารณาความเหมาะสม และได้คัดเลือกแปลงที่จะนำไปศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของ โครงการ เพื่อนำมาจัดทำเป็นศูนย์พักและกระจายสินค้า หรือเขตปลอดอากร โดยจะจัดเก็บข้อมูล เพื่อศึกษา Site analysis ในพื้นที่ 6 จังหวัด จำนวน 9 แปลง ประกอบด้วย

ปี 2556 : ลงพื้นที่ศึกษาความเป็นไปได้ ใน 2 จังหวัด ได้แก่

1. จังหวัดลำปาง จำนวน 2 แปลง หมายเลขทะเบียน อ.ล.ป.1 เนื้อที่ 93-1-45 ไร่ และหมายเลขทะเบียน อ.ล.ป.2 เนื้อที่ 315-2-43 ไร่ โดยลงพื้นที่ศึกษาความเป็นไปได้ เมื่อวันที่ 7 ถึง 10 สิงหาคม 2556

2. จังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 1 แปลง หมายเลขทะเบียน อบ.2847 เนื้อที่ 841-2-92 ไร่ (กรมศุลกากรขอใช้ประมาณ 68 ไร่) โดยลงพื้นที่ศึกษาความเป็นไปได้ เมื่อวันที่ 14 ถึง 17 สิงหาคม 2556

พร้อมทั้งได้จัดทำรูปแบบฉบับสมบูรณ์แล้วเสร็จ เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2556

ปี 2557 : ลงพื้นที่ศึกษาความเป็นไปได้ของ 4 จังหวัด ได้แก่

1. จังหวัดเชียงราย จำนวน 1 แปลง หมายเลขทะเบียน ชร.371 เนื้อที่ 18-1-58 ไร่

2. จังหวัดสุรินทร์ จำนวน 1 แปลง หมายเลขทะเบียน สร.904 เนื้อที่ 92-3-48 ไร่

3. จังหวัดสงขลา จำนวน 1 แปลง หมายเลขทะเบียน สข.914 เนื้อที่ 14-1-51 ไร่

4. จังหวัดตาก จำนวน 3 แปลง หมายเลขทะเบียน ตก.147 เนื้อที่ 75 ไร่ หมายเลขทะเบียน ตก.148 เนื้อที่ 170-0-02 ไร่ และหมายเลขทะเบียน ตก.149 เนื้อที่ 428-3-76 ไร่

#### **2.4 โครงการนำที่ราชพัสดุไปสนับสนุนการตั้งสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV)**

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2555 เห็นชอบในหลักการตามที่ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เสนอให้ส่วนราชการที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ยินยอมให้กรมธนารักษ์ นำที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการครอบครอง แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้

ประโยชน์ไม่เต็มพื้นที่ที่สามารถสนับสนุนนโยบายรัฐบาลด้านพลังงานมาพัฒนาเป็นสถานีบริการ ก๊าซธรรมชาติ (NGV) โดยให้กรมธนารักษ์ประสานกับส่วนราชการที่ครอบครองใช้ประโยชน์ ที่ราชพัสดุที่มีความเหมาะสมเพื่อดำเนินการต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความมั่นคง ทางพลังงานด้วยการส่งเสริมให้มีการใช้ก๊าซธรรมชาติมากขึ้น ในภาคขนส่ง โดยการขยายจำนวน สถานีบริการก๊าซธรรมชาติซึ่งจะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและช่วยแก้ปัญหาความ หนาแน่นของผู้ใช้บริการแต่ละสถานี

#### ผลการดำเนินการ

##### 1. พื้นที่ส่วนภูมิภาค

กรมธนารักษ์พิจารณาเห็นชอบให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เช่าที่ราชพัสดุเพื่อเป็นที่ตั้งสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV) และสถานีควบคุมระบบท่อส่งก๊าซ ธรรมชาติ จำนวน 2 แปลง ได้แก่

1.1 แปลงหมายเลขทะเบียนที่ สบ.325 ตำบลมิตรภาพ อำเภอห้วยเกตุเหล็ก จังหวัดสระบุรี เนื้อที่ 4 - 0 - 19 ไร่ ซึ่งจังหวัดสระบุรีได้ดำเนินการจัดให้เช่า และบริษัท ปตท.ฯ ได้ยินยอมรับเงื่อนไขและชำระเงินต่าง ๆ เมื่อวันที่ 24 ก.ย. 56

1.2 แปลงหมายเลขทะเบียนที่ ส.นม.2806 ต.หนองสาหร่าย อ.ปากช่อง จ.นครราชสีมา เนื้อที่ 4 ไร่ ซึ่งจังหวัดนครราชสีมาได้ดำเนินการจัดให้เช่า และบริษัท ปตท.ฯ ได้ยินยอมรับเงื่อนไขและชำระเงินต่าง ๆ เมื่อวันที่ 27 ก.ย. 56

##### 2. พื้นที่กรุงเทพมหานคร

2.1 แปลง กท. 0475 เขตพระโขนง : บริษัท ปตท.ฯ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยแจ้งว่าจะแล้วเสร็จเดือนกรกฎาคม 2556 ขณะนี้บริษัท ปตท.ฯ ยังไม่ได้แจ้งผลการดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งสอบถามความคืบหน้าจากบริษัท ปตท.ฯ แล้ว

2.2 แปลง กท. 1044 เขตบางขุนเทียน : อยู่ระหว่างการพิจารณาความเป็นไปได้ในการเชื่อมต่อท่อ และปริมาณก๊าซในระบบท่อของบริษัท ปตท.ฯ ว่ามีเพียงพอหรือไม่ รวมถึงอยู่ในระหว่างการขออนุมัติเช่าเพื่อจัดตั้งสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV) และบริษัท ปตท.ฯ จะเร่งแจ้งยืนยันการขอเช่าที่ราชพัสดุแปลงนี้อีกครั้ง ซึ่งกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือสอบถามความคืบหน้า จากบริษัท ปตท.ฯ แล้ว

##### 2.3 แปลง กท. 0905 เขตจอมทอง :

กรมสรรพากรแจ้งว่า ไม่ขัดข้องในการส่งคืนที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าว แต่เนื่องจากกรมสรรพากรยังมีความจำเป็นในการใช้พื้นที่เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานสรรพากร

จึงขอให้กรมธนารักษ์ดำเนินการจัดหาที่ดินราชพัสดุให้กรมสรรพากรทดแทนพื้นที่เดิมที่จะพิจารณาส่งคืนดังกล่าว ซึ่งกรมธนารักษ์ตรวจสอบในเบื้องต้นแล้ว ไม่มีที่ดินราชพัสดุที่เป็นที่ว่าง และมีความเหมาะสม จึงแจ้งให้กรมสรรพากรทราบ และให้ดำเนินการส่งคืนที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าวให้กรมธนารักษ์ตามระเบียบฯ ต่อไป

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งขอรายงานผลการทำมวชนสัมพันธ์และสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากบริษัท ปตท.ฯ เพื่อใช้ประกอบในการเสนอขอยกเลิกการนำที่ดินราชพัสดุแปลงนี้ไปจัดตั้งสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV)

2.4 แปลง กท. 0493 เขตหลักสี่ : กรมธนารักษ์ได้แจ้งขอคืนที่ดินราชพัสดุจาก บมจ. กสท. (ขณะนี้อยู่ระหว่าง บมจ. กสท. ดำเนินการเพื่อส่งคืนพื้นที่)

### 3. โครงการศูนย์การเรียนรู้กรมธนารักษ์และห้องสมุดชุมชน (แปลงโรงพิมพ์คุรุสภา)

#### ความเป็นมา

ด้วยรัฐบาลได้กำหนดจัดงานเฉลิมฉลองเพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 12 สิงหาคม 2555 โดยนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถเนื่องในโอกาสดังกล่าว กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง จึงได้จัดทำโครงการศูนย์การเรียนรู้กรมธนารักษ์และห้องสมุดชุมชน (แปลงโรงพิมพ์คุรุสภา) โดยน้อมนำพระราชเสาวนีย์ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของชุมชน และหลักของการ “เข้าใจ เข้าถึง และ ร่วมกันพัฒนา” เป็นหัวใจในการดำเนินงานโครงการดังกล่าว ประกอบกับ โรงพิมพ์คุรุสภานี้ได้ก่อสร้างขึ้นในปีที่สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถทรงมีพระบรมราชสมภพ โดยการปรับปรุงอาคารและพื้นที่เพื่อร่วมเฉลิมพระเกียรติและร่วมน้อมรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณ และแสดงความจงรักภักดีถวายเป็นราชสักการะในโอกาสมหามงคลดังกล่าว

#### วัตถุประสงค์

1. เพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 12 สิงหาคม 2555
2. เพื่อปรับปรุงเป็นพิพิธภัณฑ์กรมธนารักษ์ โดยสอดคล้องกับแนวทางที่คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์กำหนดเพื่อจัดแสดงประวัติความเป็นมา ภารกิจ ตลอดจนผลงานของกรมธนารักษ์ในทุก ๆ ด้าน โดยจัดแสดงด้วยรูปแบบและเทคนิคที่ทันสมัย
3. เพื่อเป็นที่ตั้งสำนักงานมูลนิธิสถาบันธนารักษ์ศึกษา
4. เพื่อเป็นพิพิธภัณฑ์จัดแสดงประวัติความเป็นมาและวิถีชุมชนบางลำพู
5. เพื่อเป็นพิพิธภัณฑ์จัดแสดงประวัติการพิมพ์และโรงเรียนช่างพิมพ์วัดสังเวช

6. เพื่อเป็นลานกิจกรรมเอนกประสงค์ให้หน่วยงานราชการและประชาชน โดยรอบพื้นที่สามารถจัดกิจกรรมต่างๆ ได้

#### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

ประชาชนได้เรียนรู้ ชื่นชมและเกิดความภาคภูมิใจในความเป็นมาของ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมของไทยผ่านเหรียญกษาปณ์ และทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดินอันประมาณ ค่ำมิได้ รวมทั้งได้ทราบถึงโครงการด้านที่ราชพัสดุ ที่นำมาใช้ประโยชน์สนับสนุนโครงการอัน เนื่องมาจากพระราชดำริต่าง ๆ และได้ทราบถึงภารกิจต่างๆ ของกรมธนารักษ์ที่เป็นส่วนหนึ่งของ สังคมและมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน สังคมและพัฒนาประเทศใน ทุกภูมิภาค นอกจากนี้ยังพัฒนาพื้นที่ในชุมชนบางลำพูเป็นแหล่งท่องเที่ยวและศูนย์การเรียนรู้เชิง การศึกษาวัฒนธรรมชุมชนด้วย

#### **เป้าหมายโครงการ**

สร้างศูนย์การเรียนรู้กรมธนารักษ์และห้องสมุดชุมชนเพื่อร่วมเฉลิมพระเกียรติ และร่วมน้อมรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณและแสดงความจงรักภักดี ถวายเป็นราชสักการะใน โอกาสมหามงคล เฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 12 สิงหาคม 2555 เพื่อเป็นพิพิธภัณฑ์ และเพื่อ แสดงผลงานของกรมธนารักษ์ โดยรูปแบบของพิพิธภัณฑ์และศูนย์การเรียนรู้กรมธนารักษ์ และ ห้องสมุดชุมชนของบางลำพู และชุมชนใกล้เคียง โดยเฉพาะเป็นสถานที่จัดแสดงพระราชกรณียกิจ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถที่เกี่ยวข้องกับ เหรียญกษาปณ์ ทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดิน และโครงการด้าน ที่ราชพัสดุเนื่องมาจากพระราชดำริ ต่าง ๆ และการจัดแสดงนิทรรศการหมุนเวียนต่างๆ รวมทั้งมีลานกิจกรรมเอนกประสงค์ให้ หน่วยงานและประชาชนโดยรอบใช้จัดกิจกรรมต่างๆ ในที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ กท.1668 โฉนดเลขที่ 3 ถนนพระสุเมรุ แขวงวัดชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ประมาณ 1-0-88 ไร่

#### **ผลการดำเนินการ**

1. จัดทำTOR แล้วเสร็จ พร้อมทั้งออกประกาศกรมธนารักษ์ เรื่อง ประกวดราคา จ้างเหมาปรับปรุงโครงการฯ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เรียบร้อยแล้วตั้งแต่เดือน พฤศจิกายน 2555

2. คณะอนุกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์มีมติเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2555 เห็นชอบในหลักการสนับสนุนกรมธนารักษ์ใช้ประโยชน์อาคารและที่ราชพัสดุ แปลงโรงพิมพ์คุรุสภา (เดิม) เป็นพิพิธภัณฑ์และใช้ประโยชน์เพื่อชุมชน โดยขอให้กรมธนารักษ์

จัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการปรับปรุงอาคารและสถานที่เสนอกรมศิลปากร เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน

3. กรมธนารักษ์ได้ทำสัญญาจ้างเหมาโครงการฯ กับบริษัท ไรท์แมน จำกัด (ผู้รับจ้าง) เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2555

4. กรมธนารักษ์มอบหมายให้บริษัท ไรท์แมน จำกัด เป็นผู้ประสานงานและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมศิลปากร

5. กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ กค 0306/5315 ลงวันที่ 11 เมษายน 2556 ส่งมอบพื้นที่ให้ บริษัท ไรท์แมน จำกัด เข้าดำเนินการปรับปรุงพื้นที่อาคาร โรงพิมพ์คุรุสภาตามรูปแบบโครงการ ตั้งแต่วันที่ 17 เมษายน 2556

6. กรมศิลปากรได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2556 และวันที่ 4 กรกฎาคม 2556 ในเรื่องของการปรับปรุงทางเชื่อมระหว่างอาคารไม้และอาคารตึก/การเก็บข้อมูลการขุดสำรวจทางประวัติศาสตร์

7. ปัจจุบันอยู่ระหว่างบริษัทฯ ดำเนินการปรับปรุงอาคารระยะที่ 1 พร้อมกับการจัดทำข้อมูลประกอบสื่อที่จะนำเผยแพร่ ในโครงการศูนย์การเรียนรู้ และขออนุญาตสำนักงานเขตพระนครเพื่อปรับปรุงอาคารไปพร้อมกัน

8. คณะกรรมการได้ตรวจรับมอบฯ จวดแรกแล้วเสร็จ เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2556

#### 4. โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ

##### ความเป็นมา

กระทรวงการคลังได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์คุ้มค่ากับศักยภาพที่ดินเพื่อเพิ่มทรัพย์สินและหารายได้เข้ารัฐ

##### วัตถุประสงค์

1. เพื่อบริหารที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุด
2. เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มรายได้ และเพิ่มมูลค่าทรัพย์สินของรัฐ

##### ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

รายได้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน และสร้างมูลค่าเพิ่มทรัพย์สินภาครัฐ

##### เป้าหมาย

สร้างรายได้จากการบริหารที่ราชพัสดุทั่วประเทศ จำนวน 3,750 ล้านบาท

##### ผลการดำเนินงาน

1. ปีงบประมาณ 2555 ดำเนินการได้จำนวน 3,954.351 ล้านบาท
2. ปีงบประมาณ 2556 ดำเนินการได้จำนวน 4,697.247 ล้านบาท



## 5. กองทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ – ในรูปแบบทุนหมุนเวียน

### ความเป็นมา

กรมธนารักษ์มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ซึ่งการบริหารจัดการได้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการนำที่ราชพัสดุที่มีศักยภาพไม่เหมาะสมมาใช้ประโยชน์ เช่น ที่ดินราชพัสดุมีเนื้อที่น้อย ถนนหรือทางเข้าที่ราชพัสดุแคบไม่สามารถปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร ที่ดินราชพัสดุมีสภาพเป็นหลุมบ่อ เป็นต้น ที่ดินราชพัสดุเหล่านี้หากจะนำมาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง จะต้องมีการพัฒนาสภาพให้เหมาะสมด้วยการจัดซื้อที่ดินเพิ่มเติมเพื่อผนวกกับที่ราชพัสดุให้มีจำนวนเนื้อที่ที่เหมาะสม หรือซื้อที่ดินเพิ่มเติมเพื่อขยายทางเข้า-ออก ที่ราชพัสดุ หรือปรับสภาพพื้นที่ให้เหมาะสม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวไม่คล่องตัวเท่าที่ควรเพราะติดขัดปัญหาทั้งเรื่องการขอตั้งงบประมาณประจำปี การขอรับเงินจัดสรรประจำปี และต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงวงเงินค่าใช้จ่ายประเภทต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาที่ราชพัสดุสอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ได้ การบริหารจัดการที่ราชพัสดุในภาพรวมของกรมธนารักษ์จึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ความต้องการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนเท่าที่ควร อีกทั้งปัจจุบันได้รับการประสานจากศาลยุติธรรมขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาจัดซื้อที่ดินจากการขายทอดตลาดหลักประกันในคดีอาญาของศาล ซึ่งที่ดินบางแปลงมีศักยภาพเหมาะสมที่จะนำมาใช้หรือสำรองไว้ใช้ประโยชน์ทางราชการในอนาคต แต่กรมธนารักษ์ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะติดขัดในเรื่องเงินงบประมาณดำเนินการ

ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงได้มอบหมายให้กรมธนารักษ์ ในฐานะหน่วยงานที่ดูแลทรัพย์สินของรัฐเป็นผู้จัดตั้งกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเพื่อดำเนินการพัฒนาที่ราชพัสดุหรือจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์หรือสำรองไว้ใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสมโดยไม่ต้องขอตั้งงบประมาณรายจ่ายทุกปี อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของกรมธนารักษ์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยหลักการตั้งกองทุนมีโดยสรุป ดังนี้ เมื่อที่ราชพัสดุแปลงใดจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาให้เกิดความเหมาะสมไม่ว่าจะด้วยการจัดซื้อที่ดินนำไปผนวกกับที่ราชพัสดุ หรือการซื้อที่ดินเพื่อขยายทางเข้า-ออก ที่ราชพัสดุ หรือการปรับสภาพที่ราชพัสดุให้เหมาะสม หรือการจัดซื้อที่ดินแปลงใหม่เพื่อใช้ประโยชน์หรือสำรองไว้ใช้ประโยชน์ราชการ กรมธนารักษ์จะใช้เงินกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินการดังกล่าว เมื่อกรมธนารักษ์เปิดประมูลหาผู้ลงทุนพัฒนาหรืออนุญาตให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐใช้ที่ราชพัสดุแปลงนั้น จะกำหนดเป็นเงื่อนไขการประมูลหรือเงื่อนไขการอนุญาต ให้ผู้ประมูลได้หรือ

ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐ ชำระค่าจัดซื้อที่ดินและหรือค่าปรับสภาพ ที่ราชพัสดุ พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 15 ต่อปี นับแต่วันที่ใช้เงินกองทุนจนถึงวันที่เปิดประมูลคืน ให้แก่กองทุน

### วัตถุประสงค์

เพื่อพัฒนาและเพิ่มพูนศักยภาพของที่ราชพัสดุให้สอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ ความต้องการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน และเพื่อเพิ่มจำนวนที่ราชพัสดุที่มีศักยภาพ ทำเลเหมาะสมจะนำมาใช้ประโยชน์ราชการ หรือประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ทางเศรษฐกิจและ สังคม อันเป็นการสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศ ยุทธศาสตร์อาเซียน และยุทธศาสตร์ของ กระทรวงการคลังในการบริหารสินทรัพย์ราชการให้เกิดประโยชน์

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

มีที่ราชพัสดุมีศักยภาพรองรับการพัฒนาต้องการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน และมีการเพิ่มจำนวน ที่ราชพัสดุที่มีศักยภาพ ทำเลเหมาะสมจะนำมาใช้ประโยชน์ราชการ หรือประโยชน์ สาธารณะ หรือประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

### เป้าหมายโครงการ

พัฒนาและเพิ่มพูนศักยภาพที่ราชพัสดุทั่วประเทศ จัดหาที่ดินที่เหมาะสมให้มีปริมาณ เพียงพอในการไปใช้ประโยชน์ของราชการ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการ ปกครอง

### ผลลัพธ์ของโครงการ

1. ที่ดินราชพัสดุได้รับการพัฒนาให้มีศักยภาพในการพัฒนาทางด้านอสังหาริมทรัพย์
2. รายได้จากค่าเช่าที่ราชพัสดุเพิ่มเติม
3. มีกองทุนที่มีการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพ เพื่อนำผลตอบแทนมาลงทุนในการ พัฒนาศักยภาพที่ราชพัสดุ

## ปัญหาอุปสรรค

1. ปัญหาในการจัดหาที่ราชพัสดุเพื่อมาสนับสนุนโครงการต่าง ๆ

เนื่องจากที่ราชพัสดุมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้ในราชการ ดังนั้น ที่ราชพัสดุ ส่วนใหญ่จึงมีหน่วยงานราชการต่าง ๆ ครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ การที่จะนำที่ราชพัสดุมา ดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ของกรมธนารักษ์จะต้องให้หน่วยงานราชการที่ใช้ประโยชน์ในที่ ราชพัสดุนิยมน้อมหรือส่งคืนที่ดินราชพัสดุที่ใช้ประโยชน์ไม่เต็มพื้นที่ หรือมีปัญหาผู้บุกรุก ให้แก่ กรมธนารักษ์ก่อนจึงจะสามารถนำที่ราชพัสดุมาดำเนินการโครงการต่างๆ ตามนโยบายได้ ซึ่งใน

ขั้นตอนการประสานงานเพื่อขอให้ยินยอมหรือส่งคืนที่ราชพัสดุอาจทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการส่งคืนรับคืนที่ราชพัสดุ หรือหน่วยงานราชการที่ใช้ประโยชน์อยู่เดิมไม่ยินยอมหรือส่งคืนที่ราชพัสดุ

## 2. ปัญหาข้อกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

เดิมการนำที่ราชพัสดุที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการไปจัดหาประโยชน์จะไม่เน้นค่าตอบแทนในเชิงเศรษฐกิจ วิธีการจึงไม่ยุ่งยากซับซ้อนเป็นการมุ่งสงเคราะห์ผู้เช่า การบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์จึงมีไม่มากนัก แต่ปัจจุบันได้มีนโยบายนำที่ราชพัสดุมาพัฒนาศักยภาพ เพื่อเพิ่มรายได้เข้ารัฐ จึงได้มีการจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาเพิ่มศักยภาพและมูลค่าที่ราชพัสดุทำให้การดำเนินการต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มากมาย ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่มีความรอบคอบ และไม่มี ความชัดเจนในข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ได้

## 3. ปัญหาด้านบุคลากร

การนำที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ราชการมาสนับสนุนนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม บุคลากรที่ปฏิบัติงานจะต้องมีความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญ จึงจะทำให้เกิดการปฏิบัติและพัฒนางานให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการนำที่ราชพัสดุสนับสนุนนโยบายด้านเศรษฐกิจ กรมธนารักษ์ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ ทักษะ และเชี่ยวชาญ ในด้านการวิเคราะห์การพัฒนาศักยภาพที่ราชพัสดุ และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

## สรุป

กรมธนารักษ์ได้นำที่ราชพัสดุไปสนับสนุนนโยบายของรัฐ และใช้เพื่อประโยชน์ทางด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้มีการใช้ที่ราชพัสดุอย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งหากที่ราชพัสดุแปลงใดตั้งอยู่ในทำเลการค้า กรมธนารักษ์จะนำที่ราชพัสดุดังกล่าวพัฒนาเปิดประมูลหาผู้ลงทุนปลูกสร้างอาคารยกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง เช่น โรงแรม ตลาด ดึงแถว (สำหรับการพาณิชย์) โรงภาพยนตร์ ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น พร้อมทั้ง ผู้ประมูลจะต้องเสนอให้เงินค่าธรรมเนียมจัดประโยชน์แก่ทางราชการอีกจำนวนหนึ่ง โดยทางราชการจะให้สิทธิการเช่าอาคารนานปีในที่ดินราชพัสดุที่เปิดประมูล เป็นการตอบแทนแก่ผู้ลงทุน ผู้ประมูล ได้เช่าอาคารราชพัสดุ แต่หากพื้นที่ใดไม่เหมาะสมที่จะพัฒนาเชิงพาณิชย์ ก็จะพัฒนาเป็นเชิงสังคม โดยการนำที่ราชพัสดุมาจัดให้ราษฎรเช่าเพื่ออยู่อาศัย และประกอบการเกษตรให้มีที่อยู่ทำกิน โดยกำหนดอัตราค่าเช่าในราคาถูก อาทิ โครงการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ โครงการนำที่ดินราชพัสดุมาสนับสนุนการ

ปลูกพืช อาหารและพืชทดแทนพลังงาน โครงการรัฐเอื้อราษฎร์ โครงการบ้านมั่นคง ทั้งนี้ เพื่อต้องการนำที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ มาบริหารจัดการให้กับเกษตรกรไว้เป็นที่ดินทำกิน และให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยไว้เป็นที่อยู่อาศัย

โดยการนำที่ดินราชพัสดุมาดำเนินโครงการเชิงสังคมต่างๆ กรมธนารักษ์มีวัตถุประสงค์ในการจัดสรรที่ดินทำกินให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ผู้ไร้ที่ดินทำกิน มีที่ดินทำกิน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดิน การไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและคนยากจน และเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินโดยให้ประชาชนได้เข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ที่เป็นปัจจัยการผลิต

## บทที่ 4

# การบริหารจัดการที่ราชพัสดุ เพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

## การบริหารจัดการที่ราชพัสดุ

แนวนโยบายในการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น ได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคม และภาวะการณ์ด้านเศรษฐกิจมาโดยตลอด กล่าวคือ การใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเน้นลักษณะอาคารสูงรวมส่วนราชการ เพื่อให้การบริการประชาชนในลักษณะ Stop Service เช่น ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ แจ้งวัฒนะ เป็นต้น ที่ราชพัสดุที่มีได้ใช้ราชการหรือมิได้สงวนไว้ใช้ราชการ และที่ราชพัสดุที่สงวนไว้ใช้ราชการ อนุโลมให้นำที่ราชพัสดุดังกล่าวมาจัดหาประโยชน์ได้ด้วย แต่จะต้องเป็นการจัดหาประโยชน์เป็นการชั่วคราว ซึ่งนับเป็นผลดีในการแก้ไขปัญหาการปกครองดูแลที่ราชพัสดุ โดยเฉพาะในส่วนที่มีราษฎรบุกรุกได้ส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ระยะเวลา 10 กว่าปีมานี้ ปัญหาไร่นาทำกินเป็นปัญหาที่ได้รับการเรียกร้องมากที่สุด รัฐบาลจึงได้ออกนโยบายนำที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาจัดให้ราษฎรได้ใช้อยู่อาศัยและทำกินเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนภายใต้ นโยบายแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ที่ราชพัสดุเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งที่อยู่ในเป้าหมายดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่ถือปฏิบัติมาอาจแบ่งได้ 3 ลักษณะ คือ

1. การจัดให้เช่ากึ่งหารายได้ , กึ่งสงเคราะห์
2. การจัดให้เช่ารัฐวิสาหกิจ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจ
3. การจัดหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์โดยการเปิดประมูลหาผู้ลงทุน โดยการพัฒนารายได้ในเชิงเศรษฐกิจ กรมธนารักษ์ได้นำที่ราชพัสดุไปพัฒนาในเชิงพาณิชย์ เน้นการบริหารทรัพยากรที่ราชพัสดุที่มีอยู่อย่างจำกัดให้คุ้มค่ากับราคาของที่ดิน และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดยหากที่ราชพัสดุดังอยู่ในทำเลการค้า กรมธนารักษ์จะนำที่ราชพัสดุดังกล่าวพัฒนาเปิดประมูลหาผู้ลงทุนปลูกสร้างอาคารยกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง เช่น โรงแรม ตลาดตึกแถว (สำหรับการพาณิชย์) ห้างสรรพสินค้า โรงพยาบาล อาคารจอดรถ (Park and Ride) เป็นต้น พร้อมทั้งผู้ประมูลจะต้องเสนอให้เงินค่าธรรมเนียมจัดประโยชน์แก่ทางราชการอีกจำนวน

หนึ่ง โดยทางราชการจะให้สิทธิการเช่าอาคารนานปีในที่ดินราชพัสดุที่เปิดประมูลเป็นการตอบแทนแก่ผู้ลงทุน ผู้ประมูล ได้เช่าอาคารราชพัสดุ ซึ่งในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจนี้จะเป็นการพัฒนาเชิงพาณิชย์ การดำเนินการทางธุรกิจ เป็นการพัฒนาตามทำเลที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการประกอบอาชีพของผู้ลงทุนอยู่แล้ว และการนำที่ราชพัสดุไปจัดให้รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่าก็เป็นการสนับสนุนให้หน่วยงานดำเนินงานตามภารกิจ จึงไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น การพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนมุ่งศึกษากรณีกรรมชนารักษ์ได้นำที่ราชพัสดุไปดำเนินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และการขาดแคลนที่ดินทำกิน โดยการนำที่ราชพัสดุมาจัดให้ประชาชนเช่าเพื่ออยู่อาศัย และประกอบการเกษตรให้ประชาชนมีที่อยู่ที่ทำกิน เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือนร้อน เช่น โครงการนำที่ดินสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน และโครงการรัฐเอื้อราษฎร์ โดยมีความมุ่งหมาย แก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ให้มีการกระจายรายได้ แต่เนื่องจากกรรมชนารักษ์ไม่ใช่หน่วยงานหลักในการจัดการแก้ไขปัญหาความยากจน กรรมชนารักษ์เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งที่สนับสนุนการให้ที่ดินทำกินแก่ประชาชนที่ขาดแคลนที่ดินทำกินเท่านั้น การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินจึงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น อีกทั้งรัฐและหน่วยงานราชการไม่มีความเป็นเอกภาพในเรื่องการจัดการทรัพยากรที่ดิน ดังจะเห็นได้ว่ามีหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานและทำงานซ้ำซ้อนกัน ขาดเอกภาพและขาดการบูรณาการเป็นหนึ่งเดียว โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ประกอบไปด้วย กรมที่ดิน สังกัดกระทรวงมหาดไทย , กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรรมชนารักษ์ สังกัดกระทรวงการคลัง เป็นต้น กองทุนต่างๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้หน่วยงานของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน แต่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการบริหารงานไม่เป็นแบบบูรณาการ ขาดความเป็นเอกภาพ ขาดการเชื่อมโยงอย่างเป็นรูปธรรม และประสานงานอย่างจริงจังระหว่างหน่วยงาน รวมถึงขาดการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ แต่มีลักษณะของความซ้ำซ้อน ก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณ นอกจากนี้ยังประสบกับภาวะความไม่ต่อเนื่องและชัดเจนทางนโยบายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง

โดยในการจัดให้ประชาชนเช่าตามโครงการดังกล่าว จะมีทั้งการจัดให้ผู้บุกรุกอยู่เดิมเป็นผู้เช่าที่ราชพัสดุตามสภาพการใช้ประโยชน์และเนื้อที่ที่ครอบครองอยู่เดิม และจัดให้เช่าใหม่โดยการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน

ในการจัดให้เช่าใหม่เป็นการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินได้ใช้ประโยชน์ แต่เนื่องจากกรรมชนารักษ์ไม่ใช่หน่วยงานหลักในการจัดที่ดินจึงไม่ได้มีการสนับสนุนให้

ความรู้และช่วยเหลือเกี่ยวกับการประกอบอาชีพการเกษตรให้กับประชาชน ทำให้ประชาชนที่ได้รับจัดสรรที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรยังขาดความรู้ และการบริหารจัดการ ปัญหาเรื่องทุน และขาดสาธารณูปโภคที่ให้การสนับสนุน ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินขาดประสิทธิภาพ และไม่เหมาะสม เกิดปัญหาการเสื่อมโทรมของดิน ปัญหาด้านการปลูกพืชไม่เหมาะสมกับที่ดิน ทำให้เกษตรกรทำการเพาะปลูกโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของดิน การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะแหล่งน้ำในการผลิต

สำหรับการจัดให้ผู้นุ่กรุกอยู่เดิมเช่าตามสภาพการใช้ประโยชน์และเนื้อที่ที่ครอบครอง ประชาชนที่ได้รับสิทธิการเช่าได้เข้าไปครอบครอง ทำประโยชน์ ปรับปรุงพื้นที่ และมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพภูมิประเทศอยู่บ้างแล้ว แต่ก็ยังไม่มี การสนับสนุนให้เป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น การจัดหาตลาด เนื่องจากตลาดเป็นของพ่อค้า แต่การลงทุนและความเสี่ยงเป็นของเกษตรกร เกษตรกรจึงไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดราคาตลาดของผลผลิตการเกษตร อัตราดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรม ขึ้นอยู่กับอำนาจของพ่อค้าคนกลางที่จะเป็นผู้กำหนดราคาผลผลิต ขณะที่ปัจจัยการผลิตเพิ่มสูงขึ้น โดยมีผลกระทบต่อราคาผลผลิต ประกอบกับวิธีการผลิตมีปัญหาต่อเกษตรกร กล่าวคือ ยังใช้วิธีการเพาะปลูกไม่ถูกต้อง ทำให้ได้ผลผลิตมีจำนวนไม่มากเท่าที่ควร การเก็บรักษาผลผลิต นับเป็นปัญหาที่พบมาก ทั้งก่อให้เกิดเสียหายจากแมลงและสัตว์ต่าง ๆ และความเสียหายที่เกิดจากการบรรจุหีบห่อขณะขนส่ง โดยเฉพาะพืชผักผลไม้ที่ทำให้เน่าเสียก่อนถึงผู้บริโภค ทำให้ไม่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน 4 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556) คือ

1. คุณภาพ เพื่อให้สังคมไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นสังคมฐานความรู้ มีการพัฒนา ศักยภาพและการศึกษาได้ด้วยตนเอง มีการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพตามศักยภาพการผลิตในประเทศ

2. เสถียรภาพและการปรับตัว เศรษฐกิจเกิดการขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพทั้งระดับ ภายในและภายนอกประเทศ มีการสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาและการบริหารจัดการเศรษฐกิจระดับฐานรากอย่างครบวงจร

3. การกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรม สร้างความเท่าเทียมให้ประชาชนทั้งด้านเพศ อาชีพ รายได้ การศึกษา ความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีพ และบริการพื้นฐานทางสังคม มีโอกาสในการเข้าถึงตลาดและการจัดสรรฐานทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม โดยคำนึงถึง ความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันและสงวนรักษาทรัพยากรให้คนรุ่นอนาคต มีโอกาสเข้าถึง ทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

4. การมีระบบบริหารจัดการที่ดี ประชากรทุกภาคส่วนของสังคม มีโอกาส และสิทธิ ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร กระบวนการตัดสินใจ และนโยบายสาธารณะแก่ประชาชน โดยผ่านการ บริหารจัดการ การส่งเสริมและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการสร้างความร่วมมือแบบบูรณาการ ของสถาบันการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง

### แนวทางการแก้ไขเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาที่ทำกิน และความยากจนของเกษตรกร เป็นไปอย่างเบ็ดเสร็จ ยั่งยืน ไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านการผลิต และหาการละทิ้งที่ดินทำกิน หรือโอนขายเปลี่ยนมือที่ดิน ให้แก่นายทุน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ควรส่งเสริมและแก้ไขปัญหา เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจอย่างยั่งยืนตามแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนี้

1. กรมธนารักษ์จะต้องมีการบูรณาการแก้ไขปัญหา ร่วมกับกับหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน กรมส่งเสริมการเกษตร ตลอดจนหน่วยงานด้านส่งเสริม การแปรรูปสินค้าการเกษตร เป็นต้น โดยเน้นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ เพื่อให้เกษตรกร สามารถพึ่งพาตนเองนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ (สุคใจ ทูลพาณิชย์กิจ, 2546 : 102-103) ที่กล่าวว่า มิติทางสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืนจะสนับสนุนการ บริโภคที่เหมาะสม อยู่ในระดับที่ธรรมชาติรองรับได้ พร้อมทั้งส่งเสริมความร่วมมือกันของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อร่วมกันในการพัฒนาที่มั่นคงและยั่งยืน และสอดคล้องกับงานศึกษา ของร่าจวน เบญจศิริ ที่กล่าวว่า เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน รัฐควรมีบทบาทสร้างความเป็น เจ้าของร่วมกันในทุกภาคส่วนของสังคม คือ การสร้างเป้าหมายร่วมในทุกภาคส่วน บริหารจัดการ เพื่อระดมความร่วมมือในการดำเนินการด้านต่าง ๆ เช่น หาทางเลือกที่เหมาะสม เจรจาลดความ ขัดแย้ง ฯลฯ และสร้างศักยภาพ และเสริมพลังของทุกภาคส่วนเพื่อดำเนินการสู่เป้าหมายร่วมกัน (ร่าจวน เบญจศิริ, 2553)

2. สนับสนุนสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ใช้วิธีการเพาะปลูกที่ถูกต้อง ตามสภาพ ภูมิประเทศ หรือสภาพที่ดิน เพื่อผลผลิตที่มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ, 2556) ที่ว่า “กรอบแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในบริบทไทย มิติทางสังคม คือ การ พัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบนสังคมฐานความรู้ มุ่งให้คนและสังคมไทยมีคุณภาพ สามารถ ปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึก พฤติกรรม และ วิถีชีวิตที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต มีการนำทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเหมาะสม”



3. สนับสนุนให้มีการใช้ที่ดินให้เต็มพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดต้อง และส่งเสริมให้เกษตรกรดูแลคุณภาพของผลผลิต ปริมาณการผลิตต่อไร่ให้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ว่า “กรอบแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในบริบทไทย มิติทางสังคม คือ การพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบนสังคมฐานความรู้ มุ่งให้คนและสังคมไทยมีคุณภาพ สามารถปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึกพฤติกรรม และ วิถีชีวิตที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต มีการนำทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเหมาะสม” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556)

4. เสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ โดยให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ว่า “นิยามการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย เป็นการพัฒนาที่ต้องคำนึงถึงความเป็นองค์รวมของทุก ๆ ด้านอย่างสมดุลบนพื้นฐานของทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทย ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่ม ด้วยความเอื้ออาทรเคารพซึ่งกันและกัน เพื่อความสามารถในการพึ่งตนเอง และคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเท่าเทียม” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556)

5. ต้องมีการดำเนินการร่วมกันตามภารกิจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อย่างเบ็ดเสร็จครบวงจร ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของสุคใจ ทูลพณิชยกิจ ที่กล่าวว่า แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนมี 3 มิติทางสังคม คือ การพัฒนาที่ยั่งยืนจะสนับสนุนการบริโภคที่เหมาะสม อยู่ในระดับที่ธรรมชาติรองรับได้ พร้อมทั้งส่งเสริมความร่วมมือกันของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อร่วมกันในการพัฒนาที่มั่นคงและยั่งยืน (สุคใจ ทูลพณิชยกิจ, 2546 : 102-103)

6. ส่งเสริมกิจกรรมการผลิตนอกการเกษตรของครัวเรือนควบคู่ไปกับกิจกรรมฟาร์ม เพื่อเป็นแหล่งรายได้เสริม ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ว่า “เป้าประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้านคุณภาพ คือ เพื่อให้สังคมไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นสังคมฐานความรู้ มีการพัฒนาศักยภาพและการศึกษาได้ด้วยตนเอง มีการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพตามศักยภาพการผลิตในประเทศ “ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556)

7. เสริมสร้างระบบการจัดการแหล่งน้ำเพื่อให้เกิดการจัดการร่วมกันระหว่างชุมชนกับรัฐในการดูแลรักษา ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ว่า “เป้าประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้านการมีระบบบริหารจัดการที่ดี คือ ประชากรทุกภาคส่วนของสังคมมีโอกาส และสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร กระบวนการตัดสินใจ และนโยบายสาธารณะแก่ประชาชน โดยผ่านการบริหารจัดการ การส่งเสริมและกระจายอำนาจสู่

ท้องถิ่น และการสร้างความร่วมมือแบบบูรณาการของสถาบันการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556)

8. เน้นการรวมกลุ่มเกษตรกร ให้พึ่งพาช่วยเหลือกันในรูปแบบสหกรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่อธิบายว่า เป้าประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้านเสถียรภาพและการปรับตัว คือเศรษฐกิจเกิดการขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพทั้งระดับภายในและภายนอกประเทศ มีการสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาและการบริหารจัดการเศรษฐกิจระดับฐานรากอย่างครบวงจร” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556)

9. สร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน เพื่อช่วยเหลือด้านการตลาดอันสามารถจะเชื่อมโยงไปสู่การส่งออกในรูปแบบสินค้าแบบท้องถิ่น สอดคล้องกับงานศึกษาของราจวัน เบญจศิริ ที่กล่าวว่า บทบาทภาครัฐในการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน รัฐควรมีบทบาทสร้างกลไก และกติกากลางทั้งในประเทศ และที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ ที่จำเป็นและส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน (ราจวัน เบญจศิริ, 2553)

## สรุป

การที่กรมธนารักษ์ได้นำที่ราชพัสดุไปจัดสรรให้ประชาชนเช่าเพื่อประกอบการเกษตรในอัตราค่าเช่าที่ถูก เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเพียงแก้ไขปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น เนื่องจากกรมธนารักษ์เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งที่สนับสนุนการให้ที่ดินทำกินแก่ประชาชนที่ขาดแคลนที่ดินทำกินเท่านั้น ซึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเบ็ดเสร็จยั่งยืน จะต้องมีการบูรณาการแก้ไขปัญหา ร่วมกับกับหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นกรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการค้าภายในและต่างประเทศ และกรมทางหลวงชนบท ตลอดจนหน่วยงานส่งเสริมการแปรรูปสินค้าการเกษตร เป็นต้น เพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยมีการส่งเสริมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาที่ดิน แหล่งน้ำ และปัจจัยการผลิต รวมทั้งการพัฒนาตัวเกษตรกรในเรื่องของความรู้ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ของการทำอาชีพเกษตรกรรม เพื่อให้การประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีความมั่นคงยั่งยืน และมีรายได้เพียงพอกับการดำเนินชีวิต

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

ที่ราชพัสดุเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ แต่เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ประกอบกับที่ดินจำนวนจำกัด ความต้องการในการใช้ที่ดินก็เพิ่มมากขึ้นตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น กรมธนารักษ์จึงได้นำที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มพื้นที่ มาบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยนำที่ราชพัสดุไปสนับสนุนนโยบายของรัฐ จัดให้ราษฎรเช่าเพื่ออยู่อาศัย และประกอบการเกษตรให้มีที่อยู่ทำกิน โดยกำหนดอัตราค่าเช่าในราคาถูก อาทิ โครงการขอกินที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ โครงการนำที่ดินราชพัสดุมาสนับสนุนการปลูกพืช อาหารและพืชทดแทนพลังงาน โครงการรัฐเอื้อราษฎร โครงการบ้านมั่นคง ทั้งนี้ เพื่อต้องการนำที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ มาบริหารจัดการให้กับเกษตรกรไว้เป็นที่ดินทำกิน และให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยไว้เป็นที่อยู่อาศัย และเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดิน การไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและคนยากจน และเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน โดยให้ประชาชนได้เข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ที่เป็นปัจจัยการผลิต

แต่เนื่องจากการที่กรมธนารักษ์ได้นำที่ราชพัสดุไปจัดสรรให้ประชาชนเช่าเพื่อประกอบการเกษตรในอัตราค่าเช่าที่ถูกต้อง เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นเพียงแก้ไขปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น เนื่องจากกรมธนารักษ์เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งที่สนับสนุนการให้ที่ดินทำกินแก่ประชาชนที่ขาดแคลนที่ดินทำกินเท่านั้น ซึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเบ็ดเสร็จยั่งยืน จะต้องมีการบูรณาการแก้ไขปัญหาาร่วมกันกับหน่วยงานอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการค้าภายในและต่างประเทศ กรมทางหลวงชนบท เป็นต้น เพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยมีการส่งเสริมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาที่ดิน แหล่งน้ำ และปัจจัยการผลิต รวมทั้งการพัฒนาตัวเกษตรกร ในเรื่องของความรู้ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ของการทำอาชีพ

เกษตรกรกรม เพื่อให้การประกอบอาชีพเกษตรกรมีความมั่นคง และมีรายได้เพียงพอกับการดำรงชีวิต

### ข้อเสนอแนะ

1. รัฐควรช่วยส่งเสริมให้ความรู้ให้การใช้ที่ดินทำกินเกิดประโยชน์สูงสุด โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรดินและที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีการส่งเสริมและพัฒนาให้มีการใช้เทคนิคใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มการเพาะปลูกนอกช่วงฤดูฝน พร้อมทั้งกับการจัดระบบการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตของการเกษตรให้เกิดผลสูงสุด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร อันเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สร้างความเป็นธรรมในการกระจายรายได้
2. รัฐควรให้ความสำคัญในการส่งเสริมการเกษตรอย่างจริงจังโดยกำหนดให้การดำเนินการส่งเสริมการเกษตร เช่น การให้คำแนะนำให้การปลูกพืชให้เหมาะกับสภาพดิน การจัดหาเมล็ดพันธุ์ การแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน การกำจัดแมลงศัตรูพืช กำหนดให้เป็นงานในภารกิจประจำของหน่วยงาน ไม่ใช่เป็นการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการเป็นครั้งคราว เพื่อจะได้มีการดำเนินการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรในการประกอบการเกษตร และพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน
3. รัฐควรกำหนดแนวทางการป้องกันและแก้ปัญหาคานาสิทธิการเข้าไปขายต่อหรือโอนสิทธิให้กับผู้อื่น หรือกลุ่มนายทุน โดยอาจวางแนวทางสิทธิชุมชน ให้สิทธิแก่กลุ่มเกษตรกรในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินแทนการให้สิทธิในที่ดินแก่เกษตรกรแต่ละราย
4. รัฐควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ชุมชนหรือวิสาหกิจชุมชนในการรับซื้อพืชผลทางการเกษตรจากเกษตรกรโดยตรง เพื่อแก้ปัญหาคานาการถูกกดราคาจากพ่อค้าคนกลาง เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้จากการขายพืชผลทางการเกษตรเพิ่มมากขึ้น

## บรรณานุกรม

กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. การพึ่งตนเองและศักยภาพในการพัฒนาของชนบท.

กรุงเทพฯ : สภาคาทอโลกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา, 2530.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. สังขรณ์แห่งแนวพระราชดำริสู่

การพัฒนาอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ : ปรีชทอมริทร์พรีนติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด

(มหาชน), 2556

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

2538.

رأจวน เบญจศิริ. “เศรษฐกิจการเมืองและกระบวนการพัฒนาของไทย”. เอกสารประกอบการ

สอน, 2553.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. ทฤษฎีสังคมวิทยา : การสร้าง การประเมินค่า และการใช้ประโยชน์.

กรุงเทพฯ : เจ้าพระยา, 2534.

สุดใจ ทูลพานิชย์กิจ. หลักการพัฒนาเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ : ธนาเพรส แอนด์ กราฟฟิค, 2546.

จิตภา คำคือ. “การพัฒนาชุมชนต้นแบบ กรณีศึกษาบ้านท่ากกเรียง ม.19 ต.ท่ากกเรียง อ.เมือง

จ.เพชรบูรณ์”. เอกสารวิจัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์, 2550.

จุฑามาศ นิสารัตน์. “ที่ราชพัสดุ”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์,

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.

ธรรมรังสี วรรณโก “ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”. วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

วริยาภรณ์ ขวัญวงศ์ “การแสดงบทบาททางการเมืองของประชาชนอำเภอท่าปลา จังหวัดอุตรดิตถ์

ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดสรรพื้นที่ทำกินของรัฐภายหลังการสร้างเขื่อนสิริกิติ์ ศึกษา

กรณีที่ราชพัสดุแปลง 505,506”. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการเมือง

การปกครอง, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2552.

อาทร สิงห์เถื่อน “การพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ”. วิทยานิพนธ์

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,

2550.

ชนารักษ์, กรม. “แผนปฏิบัติการราชการกรมธนารักษ์ปีงบประมาณ 2556”, 2556.

“การบริหารจัดการที่ราชพัสดุ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http:// www.treasury.go.th/](http://www.treasury.go.th/)

ewt\_news.php?nid=81, 2557.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายแพทย์พฤติชัย คำรงค์รัตน์
วัน เดือน ปีเกิด	8 มกราคม 2506
การศึกษา	
ประถมศึกษา	: โรงเรียนเซนต์คาเบรียล
มัธยมศึกษาตอนต้น	: โรงเรียนเซนต์คาเบรียล
มัธยมศึกษาตอนปลาย	: โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา
ปริญญาตรี	: แพทยศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปริญญาโท	: MBA สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปริญญาเอก	: กำลังศึกษา รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร

### ประวัติการทำงาน (โดยย่อ)

2554 – 2555	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อ
2551 – 2553	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
2550 – 2551	ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
2549 – 2550	ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
2548 – 2550	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร เขตบึงกุ่ม ( สมัยที่ 2 )
2544 – 2548	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร เขตบึงกุ่ม ( สมัยที่ 1 )
2533 – 2544	นายแพทย์รักษาคณ ไข้ในคลินิกและ โรงพยาบาล
ตำแหน่งปัจจุบัน	ที่ปรึกษากลุ่มบริษัทกำแพงเพชรวิวัฒน์ก่อสร้าง จำกัด

# สรุปย่อ

## ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของ  
ประเทศอย่างยั่งยืน

ผู้วิจัย นายพฤติชัย คำรงค์รัตน์

หลักสูตร วปม.

รุ่นที่ 7

ตำแหน่ง

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ประกอบกับที่ดินจำนวนจำกัด ความต้องการในการใช้ที่ดินก็เพิ่มมากขึ้นตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นการบริหารจัดการจึงเน้นถึงความสำคัญ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และคุ้มค่าของมูลค่า ศักยภาพของที่ดิน กรมธนารักษ์จึงได้นำที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มพื้นที่ มาบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด และคุ้มค่าของมูลค่า ศักยภาพของที่ดิน แต่เนื่องจากที่ราชพัสดุเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ส่วนการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุเป็นภารกิจรอง ดังนั้น การนำที่ราชพัสดุที่ยังสงวนไว้ใช้ราชการแต่ยังมิได้มีการเข้าใช้ประโยชน์มาจัดหาประโยชน์จะต้องเป็นการนำมาจัดหาประโยชน์เป็นการชั่วคราว เพื่อมิให้ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการมีไว้ซึ่งที่ราชพัสดุ และเมื่อมีการนำที่ราชพัสดุมาจัดหาประโยชน์ จะดำเนินการอย่างไรให้การบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมีความยั่งยืน จึงมีความน่าสนใจทำการศึกษาวิจัยในด้านแนวทางการบริหารจัดการ ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดของการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุด และนำไปสู่ความยั่งยืนต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษาการบริหารจัดการที่ราชพัสดุของประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน
- เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ของการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ
- เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อการพัฒนา

เศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน

## ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนศึกษา ตั้งแต่การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ ประเภทของที่ราชพัสดุ ตลอดจนการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ ปัญหา อุปสรรค ในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบัน

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดย ศึกษาวิจัยจากข้อมูลทุติยภูมิ หนังสือและเอกสาร ทางวิชาการ รายงาน เอกสารคู่มือ กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เอกสารโครงการ แผนงานการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานทั้งกรมธนารักษ์ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## ผลการวิจัย

การที่กรมธนารักษ์ได้นำที่ราชพัสดุไปจัดสรรให้ประชาชนเช่าเพื่อประกอบการเกษตรในอัตรา ค่าเช่าที่ถูก เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นเพียงแก้ไข ปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น เนื่องจากกรมธนารักษ์ไม่ใช่หน่วยงานหลักที่สนับสนุนการให้ที่ดินทำกินแก่ ประชาชนที่ขาดแคลนที่ดินทำกิน ซึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนทางเกษตรกรอย่างเบ็ดเสร็จยั่งยืน จะต้องมีการบูรณาการแก้ไขปัญหาพร้อมกันกับหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริม การเกษตร กรมชลประทาน ตลอดจนหน่วยงานส่งเสริมการแปรรูปสินค้าเกษตร เป็นต้น เพื่อให้เกษตรกร สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยมีการส่งเสริมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาที่ดิน แหล่งน้ำ ปัจจัยการผลิต และการแปรรูปผลผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่า รวมทั้งการพัฒนาตัวเกษตรกร ในเรื่องของความรู้ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ของการทำอาชีพเกษตรกรรม เพื่อให้การประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีความมั่นคง และมี รายได้เพียงพอต่อการดำเนินชีวิต

## ข้อเสนอแนะ

1. จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ที่ดินเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการดำรงชีพ โดยเฉพาะ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกร ซึ่งแต่เดิมการเพิ่มผลผลิตการเกษตรก็โดยขยายเนื้อที่การเพาะปลูกให้มากขึ้น แต่ปัจจุบันการเพิ่มผลผลิตโดยวิธีที่กล่าวมานั้นทำได้ยากขึ้นเพราะที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ในขณะที่



จำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นในอัตราสูงขึ้นทุกปี ดังนั้น รัฐควรช่วยส่งเสริมให้ความรู้ให้การใช้ที่ดินทำกินเกิดประโยชน์สูงสุด โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรดินและที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีการส่งเสริมและพัฒนาให้มีการใช้เทคนิคใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มการเพาะปลูกนอกช่วงฤดูฝน พร้อมทั้งกับการจัดระบบการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตของการเกษตรให้เกิดผลสูงสุด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร อันเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สร้างความเป็นธรรมในการกระจายรายได้

2. รัฐควรให้ความสำคัญในการส่งเสริมการเกษตรอย่างจริงจัง โดยกำหนดให้การดำเนินการส่งเสริมการเกษตร เช่น การให้คำแนะนำให้การปลูกพืชให้เหมาะสมกับสภาพดิน การจัดหาเมล็ดพันธุ์ การแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน การกำจัดแมลงศัตรูพืช กำหนดให้เป็นงานในภารกิจประจำของหน่วยงาน ไม่ใช่เป็นการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการเป็นครั้งคราว เพื่อจะได้มีการดำเนินการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรในการประกอบการเกษตร และพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน

3. กำหนดแนวทางการป้องกันและแก้ปัญหาการนำสิทธิการเช่าไปขายต่อหรือโอนสิทธิให้กับผู้อื่น หรือกลุ่มนายทุน โดยอาจวางแนวทางสิทธิชุมชน ให้สิทธิแก่กลุ่มเกษตรกรในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินแทนการให้สิทธิในที่ดินแก่เกษตรกรแต่ละราย

4. ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ชุมชนหรือวิสาหกิจชุมชนในการรับซื้อพืชผลทางการเกษตรจากเกษตรกรโดยตรง เพื่อแก้ปัญหาการถูกกดราคาจากพ่อค้าคนกลาง เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้จากการขายพืชผลทางการเกษตรเพิ่มมากขึ้น