

## บทที่ 1

### บทนำ

#### หลักการและเหตุผล

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีบทบาทสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์เป็นอย่างมาก โดยเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้และมีอยู่อย่างจำกัด สภาพที่ดินในแต่ละทำเลที่ตั้งย่อมมีความเหมาะสมในการผลิตหรือการใช้ประโยชน์แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพทางกายภาพของที่ดินนั้น ๆ หรือบริเวณที่ตั้งของที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินที่อยู่ใจกลางเมืองหรือในแหล่งทำเลทางธุรกิจ ก็ย่อมมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์ได้มากกว่าที่ดินในชนบทหรือพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา จากการใช้ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด เมื่อประชากรมีจำนวนทวีเพิ่มมากขึ้นก็ย่อมจะมีจำนวนพื้นที่ที่ดินไม่เพียงพอต่ออุปสงค์ของความต้องการใช้ที่ดิน นอกจากนี้การใช้ประโยชน์ที่ดินก็ควรที่จะมีการใช้ให้เกิดผลทางเศรษฐกิจโดยให้สอดคล้องกับต้นทุนราคาที่ดินและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีหรือวิชาการสมัยใหม่ไม่ว่าที่ดินนั้นจะอยู่ในการถือครองโดยหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม อนึ่งการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของบุคคลนั้น มักจะถูกกำหนดให้อยู่ในขอบข่ายจากภาวะสถาบันต่าง ๆ ของสังคม เช่น วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม พลังทางสังคม พฤติกรรมของบุคคลและครอบครัว กฎข้อบังคับ การเมือง การปกครอง เป็นต้น ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ 514,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 320.70 ล้านไร่ จำแนกลักษณะการถือครองที่ดินจะเป็นที่ดินที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์ 98.61 ล้านไร่ (30.7%) และเป็นที่ดินของรัฐ 222.09 ล้านไร่ (69.3 %) โดยในส่วนของรัฐจะเป็นที่ราชพัสดุ และที่ทหาร 12.25 ล้านไร่ (3.8%) ที่สาธารณประโยชน์ 15.50 ล้านไร่ (4.8%) ป่าสงวนแห่งชาติ 143.98 ล้านไร่ (44.9%) เขตป่าไม้ถาวร 4.06 ล้านไร่ (1.3%) และที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ 46.30 ล้านไร่ (14.5 %) (กรมที่ดิน, 2543:ออนไลน์ อ้างถึงใน พงศ์พัฒน์ คุโรวาท, 2546:6) จากข้อมูลดังกล่าวเห็นได้ว่า ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการอยู่อาศัยและใช้ประกอบการผลิตทั้งภาคเกษตรกรรม ภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรม มีจำนวนจำกัด และไม่อาจจัดหาเพิ่มเติมได้แต่ในทางตรงกันข้ามประชากรของประเทศได้เพิ่มมากขึ้นทุกปี ประกอบกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันนี้ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น การใช้ประโยชน์ที่ดินจึงต้องให้เกิดผลทางเศรษฐกิจมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และจากเหตุดังกล่าวก็ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อประชาชนในการหาที่ทำกิน รัฐบาลจึงมีนโยบายในการจัดหาที่ดินให้แก่ประชาชนผู้ไม่มีที่ทำกิน เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนของประชาชน โดยให้หน่วยงาน

ของรัฐที่ดูแลที่ป่าไม้ ที่ราชพัสดุ ที่ ส.ป.ก. ที่นิคมสหกรณ์ ที่นิคมสร้างตนเอง และที่ สาธารณประโยชน์ ดำเนินการตรวจสอบการถือครองทำประโยชน์ของราษฎรในที่ดินของรัฐ ซึ่งแต่ ละหน่วยงานข้างต้นดูแลเพื่อจัดให้ราษฎร ได้มีที่ทำกิน โดยชอบด้วยกฎหมาย(สำนักนายกรัฐมนตรี, 2547:ออนไลน์)

กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานของรัฐบาล สังกัดกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ในการ ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จัดหาประโยชน์ จัดทำนิติกรรม และดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 โดยปัจจุบันในการบริหาร จัดการที่ราชพัสดุนั้น นอกจากจะใช้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ราชพัสดบบางส่วนยัง นำไปใช้เพื่อจัดหาประโยชน์นารายได้เข้ารัฐอีกทางหนึ่ง และหลังจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจปี 2540 รัฐบาลทุกยุคได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพึ่งพาการส่งออกและ การลงทุนจากต่างประเทศ แต่เมื่อเศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะถดถอยเช่นในปัจจุบัน ภาวะเศรษฐกิจ ของประเทศไทยก็ยิ่งได้รับผลกระทบ ทางรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศได้ใช้นโยบายการสร้าง เศรษฐกิจบนสินทรัพย์ที่มีอยู่(Asset based Economy) กรมธนารักษ์ที่ดูแลที่ราชพัสดุซึ่งเป็น สินทรัพย์ที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ จึงได้มี นโยบาย ยุทธศาสตร์ และกำหนดเป้าหมายของการบริหารที่ดินราชพัสดุโดยมุ่งประโยชน์ทั้งใน สังกักระดับรากหญ้าและระดับมหภาค 4 ประการด้วยกัน ประการแรก เพื่อการกระจายความเจริญ สู่อำเภอ ตำบล เช่น โดยการ ใช้ที่ดินที่มีศักยภาพสูงตามจังหวัดต่าง ๆ มาสนับสนุนการลงทุนในเชิง เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว การสร้างโรงแรม ก็จะส่งผลให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น มีการไหลเข้าของ เม็ดเงินจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นและส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ อีกด้วย ประการที่สอง เพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมในระดับฐานราก กรมธนารักษ์จะใช้ที่ดินราชพัสดุ เพื่อให้เป็นที่ทำกิจกรรมร่วมกันของสังคม เช่น สวนสาธารณะตามแหล่งชุมชนต่าง ๆ หรือการจัด ให้ผู้มีรายได้น้อยเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่ออยู่อาศัยและที่ทำกิน เป็นต้น ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับมีคุณค่าที่ ไม่อาจจะประเมินราคาเป็นตัวเลขได้ ประการที่สาม เพื่อสนับสนุนการผลิตและการลงทุน เนื่องจากต้นทุนที่ดินมีราคาสูงมาก หากกรมธนารักษ์สามารถนำที่ดินราชพัสดุมาเป็นปัจจัย สนับสนุนการประกอบธุรกิจ เช่น ศูนย์กระจายสินค้าจากโรงงาน ตลาด ศูนย์การค้า ท่าเรือ ท่ารถ โดยสาร ก็จะเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และนโยบายกองทุนหมู่บ้านได้เป็นอย่างดี ประการที่สี่ เพื่อ สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน โดยที่ระบบสาธารณูปโภคเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของการลงทุน มีผล ต่อต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการ กรมธนารักษ์จึงมีเป้าหมายนำที่ดินราชพัสดุมาใช้ประโยชน์ สนับสนุนความเจริญของโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์

เป็นต้น สำหรับแนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุได้แก่ การใช้ที่ราชพัสดุในทางราชการ คือ ให้กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐใช้ประโยชน์เป็นอาคารสถานที่ราชการ การใช้ที่ราชพัสดุทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือในกรณีที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หากตั้งอยู่ในทำเลการค้าที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นส่วนราชการกรมธนารักษ์จะนำที่ราชพัสดุดังกล่าวมาพัฒนาเปิดประมูลหาผู้ลงทุนปลูกสร้างอาคารยกรรมสิทธิให้กระทรวงการคลัง และกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประมูลจะต้องจัดซื้อที่ดินยกให้แก่ทางราชการและสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ตามความประสงค์ของส่วนราชการนั้น และสำหรับที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์จัดให้เช่าเพื่ออยู่อาศัยหรือเพื่อการเกษตร เมื่อสภาพทำเลเปลี่ยนแปลงไปก็จะนำมาพิจารณาให้สิทธิผู้เช่าเดิมดำเนินการพัฒนาได้ด้วย การให้รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่าที่ราชพัสดุหาประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่ การใช้ที่ราชพัสดุทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาที่ดินราชพัสดุเพื่อสร้างรายได้และเพิ่มมูลค่าทรัพย์สิน นอกจากนี้กรมธนารักษ์ยังบริหารที่ดินราชพัสดุในเชิงสังคม เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยได้มีที่อยู่อาศัย และหรือที่ทำกินหรือสถานที่ประกอบการ ทั้งนี้ มีที่ราชพัสดุจำนวนประมาณ 1 ล้านไร่ ซึ่งมีราษฎรเข้าถือครองทำประโยชน์อยู่บางส่วน โดยกรมธนารักษ์จะสำรวจและดำเนินการจัดให้เช่าต่อไป (กรมธนารักษ์, 2548 : ออนไลน์)

จังหวัดพัทลุง เป็นจังหวัดอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศไทย มีพื้นที่ 2,140,296 ไร่ แบ่งการปกครองเป็น 10 อำเภอ กับ 1 กิ่งอำเภอ(สำนักงานจังหวัดพัทลุง,2547: ออนไลน์) มีที่ดินราชพัสดุ 1,513 แปลง เนื้อที่ประมาณ 24,656 ไร่ โดยใช้ราชการ 1,449 แปลง เนื้อที่ประมาณ 20,852 ไร่ จัดให้เช่า 49 แปลง เนื้อที่ประมาณ 760 ไร่ มีการบุกรุก 17 แปลง เนื้อที่ประมาณ 2,893 ไร่ ผู้บุกรุกประมาณ 400 กว่าราย (สำนักงานธนารักษ์พื้นที่พัทลุง,2548) สำนักงานธนารักษ์พื้นที่พัทลุง เป็นหน่วยงานของกรมธนารักษ์ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ปกครอง ดูแล รักษา จัดให้เช่า จัดหาประโยชน์ และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในเขตจังหวัดพัทลุงให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาครัฐในการดำเนินงาน จะต้องกำหนดกลยุทธ์การดำเนินงานเพื่อให้การบริหารที่ราชพัสดุในจังหวัดพัทลุง บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย แต่การดำเนินการมักมีปัญหาอุปสรรคบางประการ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาว่ามีปัจจัยใดที่มีผลต่อการบริหารที่ดินราชพัสดุของกรมธนารักษ์ในจังหวัดพัทลุง เพื่อนำผลที่ได้ไปปรับปรุงและเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารที่ดินราชพัสดุในส่วนที่กรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้ส่วนราชการต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่นของรัฐ ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุในจังหวัดพัทลุง

### ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารที่ดินราชพัสดุในส่วนที่กรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้ส่วนราชการต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่นของรัฐ ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุในจังหวัดพัทลุง
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารที่ดินราชพัสดุ
3. สามารถนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการบริหารที่ดินราชพัสดุ

### นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

**ปัจจัย** หมายถึง สภาวะแวดล้อมที่เป็นเหตุให้เกิดผลต่อการบริหารที่ดินราชพัสดุได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพของที่ดินราชพัสดุ ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองและกฎหมาย ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม และปัจจัยด้านการสื่อสาร

**การบริหารที่ดินราชพัสดุ** หมายถึง การปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และใช้ที่ดินราชพัสดุในเชิงเศรษฐกิจและสังคม ที่ส่วนราชการต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐ ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุในจังหวัดพัทลุง

**ที่ดินราชพัสดุ** หมายถึง อสังหาริมทรัพย์ (ประเภทที่ดิน) อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ