

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารที่ดินราชพัสดุของกรมธนารักษ์ในจังหวัดพัทลุง มีทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารที่ดินราชพัสดุของกรมธนารักษ์

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีรายละเอียดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกรมธนารักษ์และส่วนราชการที่ใช้ที่ดินราชพัสดุ ดังนี้ (กรมธนารักษ์ 2549: ออนไลน์)

##### 1.1 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

มาตรา 4 ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายดง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ"

ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

มาตรา 12 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตาม พระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

1.2 กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหา ประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับ ที่ 2) และ (ฉบับ ที่ 3) พ.ศ. 2549 มีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

หมวด 1 การปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ

ข้อ 2 ผู้ใช้ที่ราชพัสดุ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่ใช้ที่ราชพัสดุตามกฎกระทรวงนี้

ผู้ใช้ที่ราชพัสดุ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นผู้ปกครอง ดูแล หรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และ ให้หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมาย

หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหมายความว่า หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 3 ให้กรมธนารักษ์จัดทำและเก็บรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุกกลาง โดยให้มีรายการ ตรงกับทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัด ทั้งนี้ สำหรับในกรุงเทพมหานคร กรมธนารักษ์จะใช้ทะเบียนที่ ราชพัสดุจังหวัดที่ทำขึ้นตามข้อ 4 (1) เป็นทะเบียนที่ราชพัสดุกกลางก็ได้

ทะเบียนที่ราชพัสดุกกลางและทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัด ให้เป็นไปตามแบบที่กรมธนา รักษ์กำหนด และในทะเบียนดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตของที่ราชพัสดุนั้นด้วย

ข้อ 4 ในการจัดทำทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัด ให้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบดังนี้

(1) ในกรุงเทพมหานคร ให้กรมธนารักษ์มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ ขึ้นทะเบียน และ เก็บรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัด และมีอำนาจในการแก้ไขทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัดที่ทำขึ้นให้ ถูกต้อง

(2) ในจังหวัดอื่น ให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ ขึ้นทะเบียน และเก็บรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัด และมีอำนาจในการแก้ไขทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัดที่ทำ ขึ้นให้ถูกต้อง แต่การแก้ไขที่มีผลเป็นการจำหน่ายรายการที่ดินออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัด จะดำเนินการได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์แล้ว

เมื่อสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ได้ขึ้นทะเบียน หรือแก้ไขรายการในทะเบียนที่ราชพัสดุ จังหวัดแล้ว ให้แจ้งกรมธนารักษ์เพื่อขึ้นทะเบียน หรือแก้ไขรายการในทะเบียนที่ราชพัสดุกกลางให้ถูกต้องตรงกัน

การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม หรือเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุให้ปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ 5 ที่ราชพัสดุใดยังไม่ได้สำรวจรายการเพื่อขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ให้กรมธนารักษ์ หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เป็นผู้ทำการสำรวจ หรือแจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้ใช้ที่ราชพัสดุสำรวจรายการเพื่อขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ

ข้อ 6 ในกรณีที่ผู้ใช้ที่ราชพัสดุไปปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ ไม่ว่าจะปลูกสร้างในที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุหรือในที่ดินอื่น ให้แจ้งกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนที่ราชพัสดุนั้นตามแบบที่กรมธนารักษ์กำหนด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ปลูกสร้างเสร็จ เพื่อดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการตัดแปลงหรือต่อเติมอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุและมีมูลค่าของการตัดแปลงหรือต่อเติมอาคารไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านบาทด้วย โดยอนุโลม

ข้อ 7 ถ้าที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุแปลงใดยังไม่มียังหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน หรือมีแล้วแต่สูญหายหรือชำรุดจนไม่อาจใช้การได้ หรือกรณีที่ดินซึ่งมีผู้ยกให้ทางราชการและจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกให้กรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ เป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแปลงนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ 8 กรณีที่มีการรังวัด การพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ หรือตรวจสอบเนื้อที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรุงเทพมหานคร ให้กรมธนารักษ์ร่วมกับผู้ใช้ที่ราชพัสดุ เป็นผู้ดำเนินการสำรวจรังวัด ให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ระวางชี้แนวเขตที่ดินและลงนามรับรองแนวเขตที่ดิน รวมทั้งทำความเข้าใจความตกลงในการสอบสวนเปรียบเทียบและสอบสวนใกล้เคียง ส่วนในจังหวัดอื่น ให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เป็นผู้ปฏิบัติการดังกล่าวร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานประจำจังหวัดของผู้ใช้ที่ราชพัสดุ

ให้กรมธนารักษ์ หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ แล้วแต่กรณี เป็นผู้ยื่นคำขอรังวัด ขอให้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ หรือขอให้ตรวจสอบเนื้อที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ถ้าปรากฏว่าที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุมีอาณาเขตเนื้อที่ หรือรายการอื่นใดไม่ตรงตามหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหรือหลักฐานทางทะเบียนที่ราช

พัสดุ ให้กรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ แล้วแต่กรณี ปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ 9 ในกรุงเทพมหานคร ให้กรมธนารักษ์เป็นผู้จัดทำบัญชีคุมทะเบียนที่ราชพัสดุและบัญชีคุมหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ และเก็บรักษาหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินไว้ในที่ปลอดภัย ส่วนในจังหวัดอื่น ให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เป็นผู้จัดทำบัญชีคุมทะเบียนที่ราชพัสดุและบัญชีคุมหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ และเก็บรักษาหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินโดยฝากคลังจังหวัดไว้ในลักษณะหีบห่อ

บัญชีคุมทะเบียนที่ราชพัสดุและบัญชีคุมหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ให้เป็นไปตามแบบที่กรมธนารักษ์กำหนด

ข้อ 10 ให้มีการตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของบัญชีคุมทะเบียนที่ราชพัสดุ และบัญชีคุมหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ รวมทั้งตรวจสอบสภาพของหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุที่จัดเก็บไว้อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ 11 เพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ รวมทั้งการปกครอง ดูแล และบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ ให้กรมธนารักษ์มีอำนาจดำเนินการแทนกระทรวงการคลังในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) รับโอนอสังหาริมทรัพย์ในนามกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ รวมทั้งดำเนินการใด ๆ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และคดีอื่น ๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ และทรัพย์สินในที่ราชพัสดุ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง กรมธนารักษ์จะมอบอำนาจให้บุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยผู้รับมอบอำนาจอาจมอบอำนาจต่อไปให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนอีกช่วงหนึ่งก็ได้

ข้อ 12 ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามข้อ 4 ข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 11 ให้จ่ายจากเงินงบประมาณของกรมธนารักษ์ ยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตามข้อ 11 (2) เฉพาะกรณีที่เป็นการค้าเพื่อบริหารรายได้และผลประโยชน์ของผู้ใช้ที่ราชพัสดุที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และนำรายได้ที่ได้รับไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุนั้นเป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายเอง

ข้อ 13 กรณีที่กรมธนารักษ์ หรือผู้ใช้ที่ราชพัสดุมีปัญหาหรือไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในหมวดนี้ ให้เสนอปัญหาให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุพิจารณา

#### หมวด 2 การใช้ที่ราชพัสดุ

ข้อ 14 ผู้ใช้ที่ราชพัสดุที่ประสงค์จะขอใช้ที่ราชพัสดุ เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ให้ยื่นคำขอใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวต่อสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ พร้อมทั้งแจ้งเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้น โดยต้องได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ โดยจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์แล้ว

ให้กรมธนารักษ์พิจารณาอนุญาตให้ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการได้ตามความจำเป็น โดยผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ราชพัสดุดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ที่ขออนุญาตภายในกำหนดสองปีนับแต่วันที่ได้รับอนุญาต และกรมธนารักษ์จะกำหนดเงื่อนไขอื่นตามที่กรมธนารักษ์เห็นสมควรก็ได้

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุญาตให้ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุในกรณีดังต่อไปนี้ได้ โดยไม่ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ก่อน แต่เมื่ออนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวแล้ว ให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่แจ้งให้กรมธนารักษ์ทราบทันที

(1) การขอใช้ที่ราชพัสดุเป็นการชั่วคราว ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัย

(2) การขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อก่อสร้างที่ทำการหรือบ้านพักหรือกิจการสาธารณูปโภคตามหลักเกณฑ์ที่กรมธนารักษ์กำหนด

ข้อ 15 กรณีที่ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุเป็นองค์กรอื่นของรัฐ เมื่อกรมธนารักษ์ได้รับคำขอใช้ที่ราชพัสดุ หรือเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความยินยอมแล้ว และจัดส่งคำขอให้กรมธนารักษ์อนุญาตให้กรมธนารักษ์นำเสนอคณะกรรมการที่ราชพัสดุเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะอนุญาตให้ใช้หรือให้เช่าตามหมวด 3

การพิจารณาอนุญาตให้องค์กรอื่นของรัฐใช้ที่ราชพัสดุ ให้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานหรือการประกอบกิจการ ฐานะทางการเงิน รายได้และความสามารถในการจัดหารายได้ของผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ รวมทั้งประโยชน์ที่จะเกิดแก่ทางราชการเป็นสำคัญ

ข้อ 16 เมื่อสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ได้รับคำขอใช้ที่ราชพัสดุแล้ว ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความยินยอมให้แล้วเสร็จ และแจ้งให้ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุทราบ หรือส่งให้

กรมธนารักษ์ตามข้อ 14 แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ เว้นแต่มีเหตุอันสมควรให้ขยายกำหนดเวลาดังกล่าวออกไปได้ แต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

เมื่อกรมธนารักษ์ได้รับคำขอใช้ที่ราชพัสดุจากผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุหรือจากสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้กรมธนารักษ์พิจารณาคำขอใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวให้แล้วเสร็จและแจ้งให้ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุหรือธนารักษ์พื้นที่ทราบ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอหรือได้รับแจ้งจากธนารักษ์พื้นที่ เว้นแต่มีเหตุอันสมควรให้ขยายกำหนดเวลาดังกล่าวออกไปได้ แต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอหรือได้รับแจ้งจากธนารักษ์พื้นที่

สำหรับคำขอใช้ที่ราชพัสดุที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ราชพัสดุก่อน เมื่อคณะกรรมการที่ราชพัสดุมิมีมติประการใดแล้ว ให้กรมธนารักษ์แจ้งให้ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุมิมีมติ

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาต หรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง และผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุมิหนังสือแจ้งกรมธนารักษ์ยืนยันถึงความจำเป็นที่ต้องใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ให้กรมธนารักษ์เสนอปัญหาที่ไม่อาจทำความตกลงกันได้พร้อมทั้งเหตุผลให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ข้อ 17 กรณีผู้ใช้ที่ราชพัสดุประสงค์จะเปลี่ยนการใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการอย่างอื่นแตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตไว้เดิม ให้นำความในข้อ 14 และข้อ 16 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 18 ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุมิหน้าที่ดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ โดยให้ผู้แทนกรมธนารักษ์ เข้าตรวจสอบสภาพที่ราชพัสดุ ได้เป็นครั้งคราวในระยะเวลาอันควร

ในกรณีที่ผู้ใช้ที่ราชพัสดุมิได้ดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ จนทำให้เห็นได้ว่าจะเป็เหตุให้เกิดความเสียหายต่อที่ราชพัสดุนั้น ให้กรมธนารักษ์แจ้งให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ ถ้าผู้ใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวไม่จัดการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กรมธนารักษ์จะแจ้งให้ส่งคืนที่ราชพัสดุนั้นก็ได้

ข้อ 19 กรณีที่ผู้ใช้ที่ราชพัสดุประสงค์จะรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุในกรุงเทพมหานคร ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมธนารักษ์ก่อน และเมื่อได้รื้อถอนแล้วให้แจ้งให้กรมธนารักษ์ทราบ

การรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุในจังหวัดอื่น ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน และเมื่อได้รื้อถอนแล้วให้แจ้งสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ทราบ

การอนุญาตตามวรรคสอง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจให้ธนารักษ์พื้นที่เป็นผู้อนุญาตแทนก็ได้

ข้อ 20 อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นที่ราชพัสดุที่ไม่ต้องขออนุญาตรื้อถอนจากอธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กำหนดในข้อ 19 มีดังต่อไปนี้

- (1) อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ก่อสร้างมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปี
- (2) อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ชำรุดจนใช้ในราชการไม่ได้
- (3) อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวกับราชการลับทางทหาร
- (4) อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเดิมเพื่อปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่ทดแทน

ตามที่ได้รับงบประมาณ

เมื่อได้รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้กรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ทราบ

ข้อ 21 ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะรื้อถอนตามข้อ 19 หรือข้อ 20 มีลักษณะที่ยังมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม หรือสถาปัตยกรรมที่ควรอนุรักษ์ไว้ หรือมีสภาพที่ยังใช้ประโยชน์ในทางราชการต่อไปได้ ก่อนแจ้งขออนุญาตรื้อถอนตามข้อ 19 หรือก่อนทำการรื้อถอนตามข้อ 20 แล้วแต่กรณี ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน พิจารณาเหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของผู้ใช้ที่ราชพัสดุ

ข้อ 22 การจำหน่ายอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะทำการรื้อถอนหรือการจำหน่ายวัสดุที่รื้อถอนแล้ว หรือการจำหน่ายต้นไม้ ดิน หรือวัสดุอื่น ๆ ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุ ให้ปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่จะนำวัสดุที่ได้มาจากที่ราชพัสดุดังกล่าวตามวรรคหนึ่งไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่สาธารณประโยชน์หรือสาธารณกุศล จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมธนารักษ์หรือธนารักษ์พื้นที่ แล้วแต่กรณี หลักเกณฑ์การอนุญาตให้ปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ถ้าจำเป็นจะต้องนำวัสดุที่ได้มาจากที่ราชพัสดุดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่สาธารณประโยชน์หรือสาธารณกุศล จะต้องได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์หรือผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แล้วแต่กรณี หลักเกณฑ์การอนุญาตให้ปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

เงินที่ได้จากการจำหน่ายตามวรรคหนึ่งให้นำส่งคลังเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์

การพิจารณาอนุญาตตามวรรคสองให้นำความในข้อ 16 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

### หมวด 3 การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

ข้อ 23 ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย
- (2) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม
- (3) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคาร โดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง
- (4) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น
- (5) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า กรมธนารักษ์จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

การให้เช่าที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการที่ราชพัสดุโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๒๔ การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุการใช้สิทธิตามสัญญาเช่า การบอกเลิกสัญญาเช่า การจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า การใช้สิทธิตามสัญญาต่างตอบแทน และการบอกเลิกสัญญาต่างตอบแทน ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง อธิบดีกรมธนารักษ์จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ธนารักษ์พื้นที่ หรือผู้ใช้ที่ราชพัสดุเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้

ข้อ 25 ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสงวนไว้แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้ แต่จะต้องเป็นการจัดหาประโยชน์เป็นการชั่วคราว

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่งต้องเป็นการให้เช่าตามข้อ 23 (1) (2) (4) หรือ (5) และจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว



การจัดการประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุที่ถูกรุก อาจดำเนินการจัดให้เช่าในระยะยาวตามข้อ ๒๓ (๑)(๒)(๔) หรือ (๕) ได้ ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งก่อน

การจัดการประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว และได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ข้อ 26 การจัดให้เช่าและการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าให้ดำเนินการโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ จะดำเนินการโดยไม่ต้องใช้วิธีประมูลก็ได้

- (1) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย
- (2) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม
- (3) การให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นที่ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
- (4) การให้องค์กรอื่นของรัฐเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่
- (5) การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่าที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการจัดหาประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่
- (6) การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในกิจการอันเป็นสาธารณกุศลที่ไม่ได้มุ่งหากำไร
- (7) การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการในทางสงเคราะห์ข้าราชการหรือเพื่อสวัสดิการของข้าราชการ
- (8) การให้เช่าที่ราชพัสดุอย่างอื่นหรือการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนใดที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุเห็นว่า โดยสภาพไม่เหมาะสมที่จะทำการประมูล

ในกรณีการเช่าตาม (5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ 27 เงื่อนไขสัญญาเช่า ระยะเวลาการเช่า การบอกเลิกสัญญาเช่า และแบบสัญญาเช่า ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

อัตราค่าเช่า ค่าปรับ และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการจัดให้เช่า ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ 28 การปลูกสร้างอาคารเพื่อยกกรรมสิทธิ์ให้แก่กระทรวงการคลัง ต้องใช้แบบแปลนการก่อสร้างที่กรมธนารักษ์กำหนด หรือที่กรมธนารักษ์ให้ความเห็นชอบแล้ว

ข้อ 29 กรณีที่สัญญาเช่าระงับเพราะเหตุที่ผู้เช่าตาย หากทายาทของผู้เช่าประสงค์จะขอเช่าแทนต่อไปตามสัญญาเช่าเดิม จะอนุญาตให้ทายาทนั้นเป็นผู้เช่าต่อไปจนครบกำหนดอายุสัญญาเช่าเดิมก็ได้

ข้อ 30 รายละเอียดและเงื่อนไขของสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าให้เป็นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ 31 ให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุได้โดยมีต้องเสียค่าตอบแทนตามบทเฉพาะกาล หรือมีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุดำเนินการตามกฎหมายอื่น รับภาระในการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่หรือภาษีอื่นใดที่เกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุแทนกระทรวงการคลังตั้งแต่วันที่ได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นเป็นต้นไป โดยส่งเงินค่าภาษีดังกล่าวให้แก่กรมธนารักษ์ภายในกำหนดเวลาอย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันก่อนวันสิ้นสุดกำหนดการชำระค่าภาษีนั้นเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่มิได้มีการส่งเงินค่าภาษีดังกล่าวให้แก่กรมธนารักษ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเงินค่าภาษีพร้อมเงินเพิ่มและค่าปรับสำหรับค่าภาษีที่ค้างชำระ ถ้ามี ให้แก่กรมธนารักษ์โดยเร็ว

ข้อ 32 ที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการ นอกจากสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ได้รับบริจาค โดยผู้บริจาคมีเงื่อนไขให้ส่วนราชการนั้นดำเนินการจัดหาประโยชน์และนํารายได้หรือผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุดังกล่าวไปใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้น ให้ส่วนราชการที่รับบริจาคดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และนํารายได้หรือผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุนั้นไปใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นได้ตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค

การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ 33 ที่ราชพัสดุที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้รับบริจาคหรือได้มาโดยประการอื่น ให้สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุและนํารายได้หรือผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุนั้นไปใช้จ่ายในกิจการของสถาบันอุดมศึกษานั้นได้ตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาหรือตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค

การจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

หมวด 4 การส่งคืนที่ราชพัสดุ

ข้อ 34 ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุส่งคืนที่ราชพัสดุ ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เลิกใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ
- (2) มิได้ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุตามที่ได้รับอนุญาต
- (3) ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุไม่ครบถ้วนตามที่ได้รับอนุญาต
- (4) ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุแตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาต
- (5) เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุโดยมิได้รับอนุญาตก่อน
- (6) มิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการอนุญาตที่กรมธนารักษ์กำหนด

ในกรณีตาม (1) ให้ส่งคืนกรมธนารักษ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เลิกใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น

ในกรณีตาม (2) ถึง (6) ให้ส่งคืนกรมธนารักษ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดสองปีที่ได้รับอนุญาตให้ใช้หรือครอบครอง หรือนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากกรมธนารักษ์ให้ส่งคืนที่ราชพัสดุนั้น แต่ถ้าผู้ใช้ที่ราชพัสดวยังมีความจำเป็นจะต้องใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการต่อไป ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดอนุญาตดังกล่าว

ข้อ 35 เมื่อกรมธนารักษ์ได้แจ้งให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุส่งคืนที่ราชพัสดุที่ต้องส่งคืนตามข้อ 34 และผู้ใช้ที่ราชพัสดุมิได้โต้แย้งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง กรมธนารักษ์อาจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุรายอื่นเข้าใช้หรือครอบครองที่ราชพัสดุนั้นแทน โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุนั้นส่งคืนที่ราชพัสดุก่อนก็ได้

เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการคืนที่ราชพัสดุ หรือการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุและไม่สามารถทำความตกลงได้ระหว่างผู้ใช้ที่ราชพัสดุกับกรมธนารักษ์ ให้กรมธนารักษ์เสนอปัญหาต่อคณะกรรมการที่ราชพัสดุเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

ในกรณีตาม (2) ถึง (6) ให้ส่งคืนกรมธนารักษ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดสองปีที่ได้รับอนุญาตให้ใช้หรือครอบครอง หรือนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากกรมธนารักษ์ให้ส่งคืนที่ราชพัสดุนั้น แต่ถ้าผู้ใช้ที่ราชพัสดวยังมีความจำเป็นจะต้องใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการต่อไป ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดอนุญาตดังกล่าว

ข้อ 36 การส่งคืนที่ราชพัสดุที่มีผู้บุกรุกหรือผู้ละเมิดที่ราชพัสดุดังกล่าว ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุมิหน้าที่ดำเนินการกับผู้บุกรุกหรือผู้ละเมิดก่อนส่งคืน ทั้งนี้ เว้นแต่กรมธนารักษ์จะพิจารณาเห็นสมควรแก้ไขปัญหาลอง หรือแก้ไขปัญหาร่วมกับผู้ใช้ที่ราชพัสดุผู้ส่งคืน ส่วนราชการอื่น หรือผู้เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่กรมธนารักษ์ดำเนินการตามวรรคหนึ่งเอง ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุรวบรวมเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการได้มา หลักฐานการเข้าครอบครอง การใช้ประโยชน์ของผู้บุกรุกหรือผู้ละเมิด หรือหลักฐานอื่น ๆ ให้แก่กรมธนารักษ์

ถ้าปรากฏว่ามีความเสียหายหรือน่าจะเกิดความเสียหายใด ๆ แก่ที่ราชพัสดุซึ่งเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือมีเจตนาทุจริต หรือกระทำการโดยปราศจากอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ให้กรมธนารักษ์แจ้งข้อมูลการกระทำดังกล่าวแก่หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานของผู้ใช้ที่ราชพัสดุ เพื่อดำเนินการทางวินัยและเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งต่อไป และในกรณีที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบด้วย

## 2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการขององค์การ

2.1 จินตนา บุญบงการ (2542 : 11-16) ได้กล่าวถึงสภาพแวดล้อมขององค์การธุรกิจ ได้แก่ สภาพแวดล้อมภายในกิจการ ประกอบด้วยพลังที่มีอยู่ในองค์การอันมีเจ้าของและผู้ถือหุ้น คณะกรรมการของกิจการ ลูกจ้าง วัฒนธรรมในองค์การ และสภาพแวดล้อมภายนอกกิจการ ประกอบด้วยพลังที่อยู่ภายนอกองค์การคือ สภาพแวดล้อมในงานและสภาพแวดล้อมทั่วไป สำหรับสภาพแวดล้อมทั่วไปประกอบด้วย

อิทธิพลทางการเมือง ได้แก่ รัฐบาล นโยบายทางการเมือง กฎหมาย และสถาบันในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น รวมไปถึงระเบียบ ข้อบังคับ ภาษีอากร การตัดสินใจทางกฎหมาย และนโยบายของพรรคการเมือง อิทธิพลทางการเมืองมีผลต่อบรรยากาศขององค์การธุรกิจโดยเป็นตัวช่วยเหลือและส่งเสริมกิจกรรมที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศตามนโยบายการเมืองของรัฐบาลในสมัยนั้น

อิทธิพลทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ทรัพยากรที่มีอยู่หรือขาดแคลนและแนวโน้มทั่ว ๆ ไปของเศรษฐกิจที่มีผลต่อองค์การ ระบบเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้สิ่งที่ผู้บริหารธุรกิจต้องคำนึงถึง คือ วิกฤตการณ์เงินเฟ้อ อัตราดอกเบี้ย ภาวะการณ์ว่างงาน รายได้ประชาชาติ อำนาจในการซื้อของผู้บริโภค อัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา เหล่านี้เป็นต้น

อิทธิพลทางเทคโนโลยี ประกอบด้วยผู้ชำนาญการ กระบวนการ และระบบซึ่งองค์การใช้เพื่อปรับปรุงการผลิตสินค้าและบริการ โดยที่มีการวิจัยและทดลองทางวิทยาศาสตร์มาก่อน อิทธิพลทางเทคโนโลยีทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในองค์การ โดยองค์การต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้เครื่องจักร เครื่องมือ หรือระบบงานที่ล้าสมัยจนไม่อาจสู้กับคู่แข่งกันได้

อิทธิพลทางสังคมและวัฒนธรรม ประกอบด้วยค่านิยม ทักษะคติ ความต้องการ และลักษณะเฉพาะของคนในสังคมที่องค์การไปประกอบการอยู่ วัฒนธรรม ค่านิยมและทักษะคติเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของบุคคลและมีอิทธิพลต่อความปรารถนาของบุคคลซึ่งองค์การธุรกิจ จะต้องพยายามผลิตสินค้าและบริการมาสนองให้ จำนวนประชากร พฤติกรรมทางด้านศาสนา การศึกษา และฐานะทางเศรษฐกิจของคน ล้วนมีผลต่อผลิตภัณฑ์และบริการขององค์การธุรกิจที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป

อิทธิพลจากนานาชาติประเทศ เป็นอิทธิพลที่มาจากภายนอกประเทศแม้ของกิจการและมีอิทธิพลต่อคนและองค์การ บริษัทที่ทำธุรกิจกับประเทศอื่นจะรู้สึกถึงผลกระทบของอิทธิพลนี้ เช่น การขึ้นลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ คู่แข่งขันในระดับท้องถิ่นและระดับโลก

2.2 กุศลชน ธนาพงศธร (2543 : 545- 548) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยสภาพแวดล้อมที่สัมพันธ์กับการบริหารการพัฒนา มีดังต่อไปนี้

สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ ภูมิอากาศ อุณหภูมิ ทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ มีอิทธิพลผลักดันต่อบุคคลต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนา ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะที่เป็นนักวางแผน หรือผู้นำเอาแผนไปปฏิบัติก็ตาม จะต้องกำหนดรูปแบบและวิธีการดำเนินงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่เป็นอยู่

สภาพแวดล้อมทางการเมือง ได้แก่ นโยบายของรัฐบาลซึ่งแตกต่างกันไปในรัฐบาลแต่ละสมัย ความแตกต่างดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาได้ เสถียรภาพของรัฐบาลก็มีความสำคัญ ถ้าหากรัฐบาลชุดใดมีเสถียรภาพสามารถอยู่ในตำแหน่งได้อย่างต่อเนื่องและครบกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ การดำเนินงานต่าง ๆ ย่อมมีโอกาสที่จะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ รายได้ประชาชาติ รายได้ต่อหัว ประชากร ภาวะการจ้างงานและการว่างงาน ฯลฯ มีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาของประเทศหรือสังคมนั้น ๆ อย่างน้อย 2 ลักษณะ คือ กระทบต่อปริมาณของแผนงานหรือโครงการพัฒนาที่จะพึงมีได้ และกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารการพัฒนา

สภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม ตัวอย่างเช่น คุณภาพและคุณสมบัติของประชากร(เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารโครงการและประชาชนผู้ที่จะได้รับผลของการพัฒนานั้น) มีส่วนสำคัญที่ทำให้การพัฒนาบรรลุผลสำเร็จหรือล้มเหลว จารีตประเพณีและค่านิยมทางสังคมก็เป็นปัจจัยที่สนับสนุนหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนาได้

2.3 วิรัช สงวนวงษ์วาน (2547 : 23-25) ได้กล่าวถึงสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การซึ่งมีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์การประกอบด้วยสิ่งแวดล้อม 2 กลุ่ม คือ

2.3.1 สิ่งแวดล้อมเฉพาะกลุ่มธุรกิจ เช่น ลูกค้า ผู้ขายวัตถุดิบ คู่แข่งขัน กลุ่มพิทักษ์ หรือเรียกร่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น

2.3.2 สิ่งแวดล้อมทั่วไป หมายถึงสิ่งแวดล้อมภายนอกและส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการของธุรกิจทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะผลิตหรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการใด ขนาดเล็ก หรือใหญ่ เพียงใด ประกอบด้วย

- ภาวะเศรษฐกิจ เช่น อัตราดอกเบี้ย รายได้ของประชากร ขั้นตอนของวัฏจักรธุรกิจ การจ้างงาน เป็นต้น

- กฎหมาย ทุกระดับที่มีผลต่อการดำเนินธุรกิจ

- การเมือง เช่น ความมั่นคงทางการเมือง นโยบายของรัฐบาลต่อการดำเนินธุรกิจ

- วัฒนธรรมสังคม เช่น ความคาดหวังของสังคม ค่านิยมความเชื่อ ทักษะคิของผู้บริโภค ประเพณี วัฒนธรรมของชาติและท้องถิ่นของแต่ละกลุ่มชนและแต่ละประเทศที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจ

- ประชากร ได้แก่แนวโน้มของประชากรทั้งจำนวนรวม เพศ วัย ระดับการศึกษา อาชีพ ขนาดครอบครัว เชื้อชาติ ศาสนา รวมทั้งการอพยพถิ่นที่อยู่ของประชาชนและแรงงาน ล้วนมีผลกระทบต่อ การดำเนินธุรกิจทั้งสิ้น

- เทคโนโลยี ได้แก่การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการผลิต เครื่องจักร เครื่องมือ คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

- โลกาภิวัตน์ ซึ่งทำให้มีการแข่งขันในระดับโลก และการเปิดตลาดการค้า กว้างไกลไปทั่วโลก การรวมกลุ่มประเทศ และผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยนต่อธุรกิจภายในประเทศ

สิ่งแวดล้อมขององค์การดังกล่าวจะมีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ผู้บริหารองค์การจึงต้องเฝ้าติดตาม ศึกษา วิเคราะห์แนวโน้มของสิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลกระทบต่อองค์การ เพื่อจะได้ปรับกลยุทธ์การดำเนินงาน รวมทั้งทิศทางหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ ทักษะ และทรัพยากรที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงขององค์การ ในองค์การยังเจริญเติบโตและมีกำไรได้ในทุกสภาพแวดล้อม หรือเพื่อให้สิ่งแวดล้อมมององค์การให้ผลกระทบในทางบวกหรือเป็นโอกาสต่อองค์การมากที่สุด

2.4 ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545 : 329-331) ได้กล่าวถึงการสื่อสารว่าเป็นการส่งมอบสารสนเทศและสิ่งที่มีความหมายต่าง ๆ จากฝ่ายหนึ่งไปยังอีกฝ่ายหนึ่ง โดยการใช้สัญลักษณ์ที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน หรือเป็นการแลกเปลี่ยนสารสนเทศและการส่งมอบสิ่งที่มีความสำคัญต่าง ๆ การติดต่อสื่อสารมีส่วนสำคัญในการช่วยสนับสนุนต่อความพยายามในการ

ถ่ายทอดความคิดและอาจมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของกิจการ การติดต่อสื่อสารเป็นกิจกรรมที่จำเป็นในการดำเนินการกำหนดและการเผยแพร่เป้าหมายของกิจการ การพัฒนาแผนที่ทำให้กิจการประสบความสำเร็จ การจัดระบบของคนและทรัพยากรอื่น ๆ ให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุด การคัดเลือก การพัฒนาและการประเมินผลสมาชิกขององค์กร การนำ การสั่งการ การจูงใจและการสร้างบรรยากาศที่บุคคลเกิดความต้องการที่จะให้ความช่วยเหลือ และการควบคุมผลการปฏิบัติงาน กระบวนการบริหารจะมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก ผ่านทางการติดต่อสื่อสาร โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ซึ่งผู้บริหารต้องตระหนักถึงความ ต้องการของลูกค้า การมีแหล่งจัดจำหน่ายอย่างเพียงพอ การรับข้อเรียกร้องของผู้ถือหุ้น กฎเกณฑ์ ข้อบังคับของรัฐบาล และการให้ความสนใจกับชุมชน ดังนั้น ทุกองค์การต้องเป็นระบบเปิดที่ต้องมี ปฏิกริยาสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม ซึ่งมีความสำคัญต่อการจัดการธุรกิจในทุกด้าน

### สรุปแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น การศึกษาครั้งนี้จะศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารที่ดิน ราชพัสดุที่ส่วนราชการต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่นของรัฐ ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุในจังหวัดพัทลุง โดยพิจารณาจากแนวทางการบริหารที่ดิน ราชพัสดุและปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การบริหารที่ดินราชพัสดุ ได้แก่ การปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และใช้ที่ดินราชพัสดุ ในเชิงเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐ ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุในจังหวัดพัทลุง
2. ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพของที่ดินราชพัสดุ ได้แก่ ทำเลที่ตั้งของ ที่ดิน ขนาดและรูปร่างของที่ดิน สภาพภูมิประเทศ ระบบสาธารณูปโภค ศักยภาพและมูลค่าของ ที่ดิน เป็นต้น
3. ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองและกฎหมาย ได้แก่ เสถียรภาพของ รัฐบาล นโยบายของรัฐบาล ความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง กฎหมายและ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น
4. ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ งบประมาณ การใช้จ่ายของรัฐบาล คุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นต้น
5. ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม ได้แก่ บทบาทของ นักการเมือง ผู้มีอิทธิพล บทบาทของประชาชนและองค์กรเอกชน เป็นต้น

6. ปัจจัยด้านการสื่อสาร ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ การจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อการติดต่อสื่อสาร การประสานงาน เป็นต้น

#### ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ไชยยศ เหมะรัชตะ (2530) ได้ศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่า การดำเนินการปฏิรูปที่ดินมีปัญหาและอุปสรรค ประการแรกเป็นปัญหาภายใน ได้แก่ ปัญหาด้านนโยบาย โดยการดำเนินงานที่ผ่านมายังขาดความเข้มแข็ง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอยู่หลายครั้ง การไม่มีนโยบายที่แน่นอน จึงมีผลให้หน่วยราชการอื่นไม่อาจกำหนดแผนงานให้สอดคล้องและประสานกับงาน ส.ป.ก. ได้อย่างทันกาล ปัญหาด้านกฎหมาย โดยอำนาจการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่มีผลต่อการปฏิบัติ เพราะอนุโลมให้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานและเสียค่าใช้จ่ายมาก และปัญหาด้านการบริหารงานอันเนื่องมาจากการดำเนินงานในรูปแบบที่มีกิจกรรมหลายอย่าง ทำให้เกิดความสับสนและไม่เข้าใจหน้าที่แท้จริง และการบริหารงานไม่อาจทำได้เต็มที่เนื่องจากผลกระทบจากนโยบายทางการเมือง ประการที่สองเป็นปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานภายนอก การดำเนินงานในรูปแบบของการประสานงานก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ มีความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินแตกต่างกัน ส่งผลให้การประสานงานไม่สัมพันธ์สอดคล้องกัน

วิสุทธิ ศรีสุพรรณ (2539) ได้ศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุและแนวความคิดในการปฏิรูปการบริหารงานที่ราชพัสดุ เพื่อความมั่นคงและเป็นธรรมในสังคมพบว่าสาเหตุหนึ่งของการบุกรุกที่ราชพัสดุคือในอดีตส่วนราชการที่ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุไม่ทำหน้าที่ในการปกครองดูแลอย่างทั่วถึง เมื่อมีการบุกรุกก็ปล่อยปละละเลยไม่แก้ไขปัญหาและปล่อยให้การบุกรุกขยายตัวออกเป็นชุมชนใหญ่ทำให้ยากต่อการแก้ไข สำหรับแนวทางปฏิรูปการบริหารงานที่ราชพัสดุ ควรมีการดำเนินการวางแผนการใช้ที่ดินในกิจการของรัฐ ให้มีคุณภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดย การจัดทำผังแม่บทกำกับการใช้ที่ดินของรัฐทุกแปลงให้เป็นไปตามหลักวิชาการสามารถรองรับการขยายตัวของส่วนราชการในอนาคตได้อย่างเหมาะสม สนับสนุนให้มีการใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ทางสังคม และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน เช่น การจัดสร้างสวนสาธารณะ การจัดสร้างป่าไม้ชุมชน เป็นต้น ควรมีการจัดหาที่ดินเพิ่มเติมเพื่อสำรองไว้ใช้ประโยชน์ในราชการในอนาคตอย่างเหมาะสม และการขอจัดตั้งกองทุนเพื่อความคล่องตัวในการบริหารงานที่ราชพัสดุให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และให้นำวิธีการจัดรูปที่ดินมาใช้ในการบริหารงานที่ราชพัสดุ โดยถือหลักการสำคัญว่าถ้ารัฐบาลและเอกชนหลายรายที่มีที่ดิน



ติดต่อกันเป็นแปลงเดียวกัน สามารถร่วมมือกันพัฒนาที่ดินพร้อมกันโดยวิธีการจัดวางผังรูปที่ดินใหม่ และจัดระบบสาธารณูปโภคให้ที่ดินทุกแปลงอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมแล้ว จะทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินของทุกฝ่ายเป็นไปได้โดยเกิดประโยชน์สูงสุดและเกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

คุณากร วะระทรัพย์ (2544) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการจัดการที่ราชพัสดุระหว่างกระทรวงการคลังกับหน่วยงานอื่นของรัฐ พบว่า ที่ดินของรัฐแบ่งออกเป็นหลายประเภท เช่น ที่ราชพัสดุ ที่ป่าไม้ ที่รกร้างว่างเปล่า เป็นต้น อำนาจในการปกครองดูแลรักษา ก็แบ่งไปตามหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น ที่ราชพัสดุอยู่ภายใต้การจัดการของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นต้น การจัดการที่ราชพัสดุมีปัญหาอันเนื่องจากการตีความกฎหมายว่า ที่ดินประเภทใดเป็นที่ราชพัสดุ และกฎหมายที่ราชพัสดุก็ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดการที่ราชพัสดุไว้โดยชัดเจน จึงทำให้เกิดข้อโต้แย้งระหว่างกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง กับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐอยู่เสมอ นอกจากนั้น ยังมีปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐด้วย

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved