

3. ปัญหาและอุปสรรคการจัดการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ ศึกษากรณีกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดให้เช่า (2551)

ว่าที่ ร.ต.วาสิทธิ์ นนทสิน
นายชรินทร์ เข้มราช

ที่ดินราชพัสดุอันประกอบไปด้วย สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และทรัพย์สินแผ่นดินประเภทธรรมดา เป็นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐที่ถือกรรมสิทธิ์โดยกระทรวงการคลัง และบริหารจัดการโดยกรมธนารักษ์ ในพื้นที่ประมาณ 12.5 ล้านไร่ จัดให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้ประโยชน์ในทางราชการเป็นภารกิจหลักที่เหลืออีกบางส่วนนำไปจัดหาผลประโยชน์ ก่อให้เกิดรายได้เข้างบประมาณแผ่นดิน เป็นภารกิจรอง ในอดีต การนำที่ดินราชพัสดุที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการไปจัดหาผลประโยชน์ไม่เห็นค่าตอบแทนในเชิงเศรษฐกิจ วิธีการไม่ยุ่งยากซับซ้อน เป็นการมุ่งสงเคราะห์ผู้เช่าและรักษากรรมสิทธิ์ที่ดินไว้ จำนวนกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับมีเพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น แต่ปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการจัดหาผลประโยชน์จากที่ดินราชพัสดุเกิดจากหลายปัจจัย เช่น ด้านกฎหมายหลัก กฎหมายรอง มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการที่ดินราชพัสดุ นโยบายของรัฐบาล การโต้แย้งอำนาจบริหารจัดการจากส่วนราชการต่างๆ การโต้แย้งกรรมสิทธิ์และบุกรุกเข้าครอบครองใช้ประโยชน์โดยภาคเอกชน เป็นปัญหาที่กระทรวงการคลังและกรมธนารักษ์ต้องเร่งจัดหากลยุทธ์ต่างๆ มาบริหารจัดการที่ดินราชพัสดุให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

1. หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ.2518 แม้จะมีบทบัญญัติเพียง 12 มาตรา แต่ก็ถูกใช้เป็นฐานอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินราชพัสดุมาร่วม 30 ปี มีองค์กรของรัฐคือ กระทรวงการคลัง รับผิดชอบการบริหารจัดการผ่านกรมธนารักษ์ มีคณะกรรมการที่ดินราชพัสดุเป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ โดยคณะกรรมการมีที่มาจากผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้องกับที่ดินราชพัสดุ ทำให้กระทรวงการคลังมีไซ่องค์กรของรัฐเพียงแห่งเดียวที่มีบทบาทต่อที่ดินราชพัสดุ ทั้งนี้ เพราะได้มีการนำแนวทางหรือมติของคณะกรรมการที่ดินราชพัสดุไปออกกฎหมายลำดับรองในลักษณะกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หนังสือเวียน ใช้เป็นแนวทางจัดหาประโยชน์จากที่ดินราชพัสดุ เป็นลำดับมาจนถึงปัจจุบัน

สำหรับปัญหาและอุปสรรคการจัดการจัดหาประโยชน์จากที่ดินราชพัสดุที่กำลังจะศึกษานี้ จะมุ่งเน้นไปที่การค้นหาวิธีการที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหาประโยชน์จากที่ดินราชพัสดุได้อย่างเป็นรูปธรรม ทำอย่างไรกระทรวงการคลังและกรมธนารักษ์จะมีวิธีการ

หรือแนวทางปฏิบัติรูปแบบใหม่ ๆ อันจะนำไปสู่ความสำเร็จซึ่งเป็นเป้าหมายในการบริหารทรัพยากรสินภาครัฐให้ทัดเทียมกับนานาชาติที่พัฒนาแล้วได้ ปัญหาในอดีตของการจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุ เท่าที่ผ่านมาและเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปของเจ้าหน้าที่รัฐที่ยกเป็นตัวอย่างได้คือ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญด้านการจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุ ขาดความพร้อมและความเหมาะสมด้านตัวบทกฎหมาย หรือแนวทางปฏิบัติที่จะนำไปขจัดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ แม้ในปัจจุบัน พ.ศ.2550 การจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุก็ไม่มี ความแตกต่างไปจากอดีตที่ผ่านมามากนัก ไม่ว่าจะมองในด้านใด การจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุก็น่าจะห่างไกลจากการบรรลุเป้าหมายที่เรียกว่า เต็มประสิทธิภาพได้

ปัญหาหลักเกี่ยวกับการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุที่อยู่ภายใต้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ของกรมธนารักษ์ เกิดจากหลักเกณฑ์และวิธีการที่ยึดถือปฏิบัติกันมาแต่เดิม ส่วนผู้บริหารระดับสูงของกรมธนารักษ์ก็พยายามนำที่ราชพัสดุไปตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย โดยขาดความต่อเนื่องและจริงจัง หรือนำเสนอแนวทางใหม่ในการจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุ ประเด็นที่สำคัญที่ถูกลืมมองข้ามตลอดมา คือ การกำหนดนโยบาย โดยผ่านการรวบรวมสภาพปัญหาจากระดับผู้ปฏิบัติงานที่พบปัญหาและอุปสรรค อันเนื่องมาจากการจัดให้เช่าอย่างครบถ้วนหรือขาดผู้ทำการศึกษาวิจัยอย่าง ลึกซึ้ง ดังนั้น จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ควรจะมีเอกสารทางวิชาการด้านการจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุนั้น เพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและริเริ่มวิธีการในการจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุแบบใหม่ เพื่อให้มีโอกาสที่จะบรรลุตามวิสัยทัศน์และพันธกิจของกระทรวงการคลังที่กำหนดว่า “บริหารทรัพยากรสินของภาครัฐเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและเป็นประโยชน์ต่อรัฐและประชาชนอย่างเหมาะสม”

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการจัดการจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุด้วยการจัดให้เช่าที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกรมธนารักษ์
2. เพื่อศึกษากฎหมายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในปัจจุบันที่ส่งผลกระทบต่อการจัดหาประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ
3. เพื่อสรุปและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมกับการจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐ

3. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุ ด้วยการจัดให้เช่าภายใต้การดำเนินการของกรมธนารักษ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. วิธีการศึกษา

1. ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารทั่วไป วารสาร หนังสือ เอกสารที่เกิดจากการปฏิบัติงานจริงของเจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ เฉพาะกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรค

2. ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ของที่ดินรัฐในต่างประเทศ

3. ลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ รวมถึงผู้รับผิดชอบการจัดให้เช่าที่ดินของรัฐโดยองค์กรอื่นๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการจัดให้เช่าของกรมธนารักษ์

5. ผลการศึกษา

ที่ราชพัสดุในปัจจุบันที่มีอยู่ประมาณ 12.5 ล้านไร่ ภายใต้การบริหารจัดการของกรมธนารักษ์สังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อรองรับภารกิจหลัก คือ การจัดให้ส่วนราชการในระบบราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ ได้ใช้ประโยชน์ในราชการ นอกจากนี้ ยังมีที่ราชพัสดุดีกบางส่วนที่จัดไว้รองรับภารกิจรองที่สืบทอดมาตั้งแต่ในอดีต นั่นคือการจัดหาประโยชน์เพื่อนำรายได้เข้าเป็นงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปี เนื้อหาของงานวิจัยฉบับนี้มีส่วนประกอบที่เริ่มต้นจากบทที่ 1 ซึ่งได้นำเสนอสภาพปัญหาทั่วไปเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุตั้งแต่ในอดีตที่มีการรวบรวมไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จนกระทั่งมาถึงสภาพปัญหาปัจจุบัน ภายใต้กระทรวงการคลังโดยได้หยิบยกประเด็นปัญหาต่าง ๆ ให้เห็นพอสังเขปตามลักษณะบทบาทของงานวิจัยทั่วไป ส่วนในบทที่ 2 จะกล่าวถึงที่มาและรูปแบบของการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความหมาย ยุคต่าง ๆ ของการจัดหาประโยชน์ แนวคิดหลักการ รูปแบบการจัดหาประโยชน์ในลักษณะที่ต่างกันไป ส่วนบทที่ 3 จะกล่าวถึงกฎหมายและแนวทางปฏิบัติในการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุที่มีใช้บังคับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา ซึ่งจะประกอบไปด้วยกฎหมายหลัก กฎหมายรอง หนังสือเวียน แนวทางปฏิบัติ นโยบายรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการที่ราชพัสดุ คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา คำพิพากษาของศาล

ปัญหาการจัดการหาประโยชน์ด้วยการจัดให้เช่าที่เกิดขึ้นแล้วในอดีตตั้งแต่เริ่มมีที่ราชพัสดุนั้น ปรากฏว่า ปัญหาเรื่องการจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุด้วยวิธีการจัดให้เช่านั้น มีประเด็นหลัก ๆ ได้แก่ ปัญหาการรวบรวมที่ราชพัสดุได้จำนวนน้อย ขาดความร่วมมือจากส่วนราชการอื่นที่ครอบครองไว้ ขาดเอกสารหลักฐานทางทะเบียน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ขาดรูปแบบการจัดให้เช่าที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงข้อจำกัดด้านอัตราค่าเช่าที่ไม่สามารถกำหนดให้สูงขึ้นได้ ปัญหาเหล่านี้พิจารณาได้จากตารางที่แสดงสถิติที่นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 1 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อรายได้ที่รวบรวมไว้ในแต่ละปี เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเนื้อที่ของที่ราชพัสดุที่จัดให้เช่า นอกจากนี้ ยังมีการโต้แย้งในเรื่องอำนาจบริหารจัดการที่ราชพัสดุระหว่างกระทรวงการคลังกับกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานในสังกัดที่มีความเห็นต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ซึ่งประกอบไปด้วย ที่กร้างว่างเปล่าที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ปัญหาเหล่านี้ถูกเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาต้องวินิจฉัยในหลายกรณี และเป็นตัวอย่างให้ส่วนราชการอื่น ๆ หาช่องทางโต้แย้งในลักษณะเดียวกันโดยพยายามที่จะจำกัดอำนาจบริหารจัดการของกระทรวงการคลังไว้เฉพาะทรัพย์สินของแผ่นดินประเภททรัพย์สินธรรมดาเท่านั้นที่จะเรียกว่าที่ราชพัสดุ ทำให้สภาพการจัดการหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุในระยะที่เริ่มต้นจำกัดไว้ในวงที่แคบ ๆ ดังที่ปรากฏตามเอกสารทางวิชาการที่ยกมาอ้างถึงไว้แล้ว เช่น หากที่ดินตั้งอยู่ในแหล่งที่มีความเจริญในเขตเมือง ก็มักจะจัดหาประโยชน์ด้วยการจัดสร้าง “ห้องแถว” เก็บค่าเช่าในอัตราที่ต่ำที่สุด หรืออาจจะอนุญาตให้เทศบาล สุขาภิบาลในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่าที่ดินในราคาถูกเพื่อนำไปจัดให้เอกชนเช่าช่วงปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มิได้เป็นผู้ดำเนินการแต่อย่างใด ส่วนการจัดการหาประโยชน์ในลักษณะอื่น ๆ เช่น การให้เช่าเพื่อทำนา หรือทำการเกษตร เป็นการช่วยสงเคราะห์ราษฎรที่ยากจนและป้องกันการบุกรุกหรือโต้แย้งกรรมสิทธิไปด้วยในตัวจึงคาดหวังกับจำนวนค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินที่จะได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยได้ยาก และที่สำคัญปัญหาเรื่องการทุจริตของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการประจำหรือนักการเมืองจะเข้ามามีอิทธิพลเหนือเจ้าหน้าที่เพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทนส่วนตน ยังไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนเช่นปัจจุบัน ประกอบกับกฎหมายหลักที่ใช้บังคับกรณีจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุมีจำนวนน้อยและมีรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะทำให้วิธีดำเนินการจัดหาประโยชน์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ หรือแม้แต่นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีก็ยังไม่มียกเว้นที่สำคัญที่จะมีผลต่อการจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุมานัก ทั้งนี้ เนื่องจากในระยะแรกการจัดหาประโยชน์มิได้เน้นค่าตอบแทนในเชิงเศรษฐกิจเป็นหลัก ต่อมาในระยะกลางที่เริ่มตั้งแต่ช่วงภายหลังจากมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 เป็นต้นมา ได้มีการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารในรูปแบบของกฎหมายลำดับรองมากขึ้นตามสภาพปัญหาสังคมที่พัฒนาไปตามลำดับ จึงเกิดแนวคิดภายในกระทรวงการคลังที่จะทำให้ได้ค่าตอบแทนจากการจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุให้เพิ่มมากขึ้นจึงให้มีระเบียบว่าด้วยการพัฒนาที่ราชพัสดุ พ.ศ.2534 ซึ่งจะเน้นผลตอบแทนในทาง

เศรษฐกิจมากขึ้นแต่ก็เป็นเพียงจุดเริ่มต้นเล็ก ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลง แม้ในระยะต่อมาก ระหว่งการคลังจะได้ปรับปรุงระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในราชพัสดุ พ.ศ.2547 โดยยกเลิกระเบียบว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ฉบับเดิมเกือบจะทั้งหมด ลักษณะหรือรูปแบบการจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุก็น่าจะไม่ต่างจากเดิมมากนัก ในปัจจุบันเกิดแนวคิดใหม่ที่จะจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในชื่อ บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด มีฐานะเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 โดยจัดอยู่ในประเภทของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมด ให้มีอำนาจหน้าที่นำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์ตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด ลักษณะการจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุจะดำเนินการในเชิงเศรษฐกิจมากกว่าที่ผ่านมา และเป็นวิธีใหม่ที่น่าจะ เป็นจุดแข็งในการจัดหาผลประโยชน์ โดยโครงการแรกๆที่ดำเนินการ คือ โครงการศูนย์ราชการ แจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่กรุงเทพมหานคร นอกจากนั้น ยังมีโครงการหลัก ๆ ที่ตามมาอีก คือ โครงการบ้านธนารักษ์ที่จัดสร้างขึ้นเพื่อเป็นบ้านสวัสดิการให้กับเจ้าหน้าที่ของ รัฐ การดำเนินการจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุด้วยบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด อาจจะเป็นรูปแบบใหม่ที่น่าจะเกิดประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของกรมธนารักษ์ แต่ก็ยังไม่สามารถจะประเมินผลได้ในขณะนี้ เนื่องจากเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของแนวคิดใหม่เท่านั้น

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุที่ปรากฏมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน สามารถสรุปหลักที่สำคัญได้ ดังนี้

1. กฎหมายหลัก กฎหมายรอง และแนวทางปฏิบัติต่างๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุและการจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุนั้นมีจำนวนมากไม่เพียงพอ

สาระสำคัญที่เป็นหลักเกณฑ์ในเรื่องของการจัดหาประโยชน์ไม่เหมาะสม และมีพัฒนาการด้านกฎหมายไม่ทันต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยพิจารณาได้จาก จำนวนกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีจำนวนจำกัดเพียงไม่กี่ฉบับเท่านั้น เช่น พระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน ฯ พ.ศ.2535 โดยที่กฎหมายแต่ละฉบับก็มิได้กำหนดสาระสำคัญไว้อย่างเพียงพอ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ซึ่งมีเพียง 12 มาตรา และเป็นกฎหมายที่ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา ทำให้กฎหมายมิได้รับการยอมรับเท่าที่ควร จึงมีผลบังคับใช้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่า หน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน จะมีข้อโต้แย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับที่ราชพัสดุมาโดยตลอด และประเด็นที่สำคัญ คือ กฎหมายฉบับนี้ไม่มีบทกำหนดโทษหรือสภาพบังคับกับผู้โต้แย้งหรือไม่ปฏิบัติตามแต่อย่างใด สะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายที่มีการยกร่างโดยไม่รอบคอบ และไม่มีการศึกษาวิจัยอย่างรอบด้านก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณา

ของฝ่ายนิติบัญญัติ แม้จะมีกฎหมายที่ต้องการได้ตามกำหนดเวลา แต่จะได้ปัญหาเรื่อง การบังคับใช้พ่วงมาด้วยตลอดไม่มีวันสิ้นสุด

ในส่วนของกฎหมายรองตั้งแต่กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ซึ่งเป็นกฎหมายของ ฝ่ายบริหาร โดยผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการที่ราชพัสดุนั้นพบว่า สภาพปัญหา ไม่ต่างจากกฎหมายหลักระดับพระราชบัญญัติ กล่าวคือ มีจำนวนไม่เพียงพอ ไม่เหมาะสม และพัฒนาการไม่ทันต่อสภาพปัญหา ทั้งนี้ เพราะมีระเบียบที่เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการพิจารณาจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นที่รู้จัก และถูกนำไปใช้โดยเจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ของกรมธนารักษ์ที่สำคัญเพียง 3-4 ฉบับเท่านั้น เช่น ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ.2485 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในราชพัสดุ พ.ศ.2527 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัฒนาที่ราชพัสดุ พ.ศ.2534 ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยวิธีการจัดประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ พ.ศ.2538 และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในราชพัสดุ พ.ศ.2547 จะเห็นได้ว่าระเบียบฯ ที่เป็นหลัก ในการจัดหาประโยชน์ด้วยการจัดให้เช่า มีเพียง 3 ฉบับเท่านั้น คือ ระเบียบฯ พ.ศ.2485 ระเบียบฯ พ.ศ.2527 และระเบียบฯ พ.ศ.2547 ซึ่งระเบียบแต่ละฉบับผ่านการบังคับใช้มาเป็น เวลานานกว่าจะได้รับการปรับปรุงแก้ไข สะท้อนให้เห็นว่า กระทรวงการคลังมิได้ให้ความสำคัญ กับพัฒนาการของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่าที่ควร ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของ การจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุ ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์จะยึดถือกฎหมาย และระเบียบเป็นหลักในการปฏิบัติงาน หากกฎหมายมีเนื้อหาไม่เอื้อต่อการบังคับใช้ เจ้าหน้าที่จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามไปด้วย

2. บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการจัดหาผลประโยชน์ไม่เพียงพอ และขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการจัดหาประโยชน์จากที่ดิน

ปัญหาและอุปสรรคในส่วนนี้มีต่อเนื่องมาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน สาเหตุเกิดจากรัฐบาล ในแต่ละยุคมิได้เห็นความสำคัญที่จะต้องมีเจ้าหน้าที่จัดหาประโยชน์อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะมิได้เน้นรายได้ที่เป็นค่าตอบแทนจากการใช้ที่ราชพัสดุ แต่ไปเน้นจากรายได้ภาษีอากรและรายได้จากทรัพยากรอื่นๆ โดยพิจารณาได้จาก ระยะแรกที่ตั้งกรมธนารักษ์ในส่วนภูมิภาค ไม่มีเจ้าหน้าที่จัดหาประโยชน์อยู่เลย งานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุฝากไว้กับเจ้าหน้าที่กรมสรรพากรซึ่งไม่มีความรู้เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ แม้กระทั่งในปัจจุบัน ในส่วนภูมิภาคจะมีเจ้าหน้าที่จัดหาประโยชน์ประจำอยู่ในแต่ละจังหวัด เพียง 1-2 คน ดำเนินการด้านการจัดหาประโยชน์ตามระเบียบฯ ทุกรูปแบบ ซึ่งหากเทียบปริมาณงานกับจำนวนเจ้าหน้าที่แล้ว แทบจะเรียกหาประสิทธิภาพไม่ได้เลย ในส่วนกลางปัจจุบัน สำนักบริหารที่ราชพัสดุกรุงเทพมหานครมีเจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ ที่ทำหน้าที่ด้านจัดหาประโยชน์อยู่เพียง 12 คน ดำเนินการในพื้นที่ 50 เขตของกรุงเทพมหานคร จัดหาประโยชน์ในทุกรูปแบบเช่นเดียวกัน สภาพจึงไม่แตกต่างจากส่วนภูมิภาคมากนัก

ทำให้การจัดหาประโยชน์ทำได้อย่างจำกัดภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการเดิม ๆ ที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากเจ้าหน้าที่รุ่นก่อน ๆ เท่านั้น โอกาสที่จะได้คิดค้นหรือพัฒนา รูปแบบ วิธีการจัดหาประโยชน์ที่ต่างออกไป อย่างที่เรียกว่า มีอาชีพด้านการจัดหาประโยชน์ ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย แม้กรมธนารักษ์จะพยายามฝึกอบรมความรู้ใหม่ให้กับเจ้าหน้าที่หรือ จัดตั้งบริษัทภายใต้กฎหมายเอกชนขึ้นมาช่วยดำเนินการในโครงการสำคัญ แต่ก็ยังเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า สิ่งที่กรมธนารักษ์ กำลังดำเนินการเป็นเพียงให้ยารักษาโรคตามอาการที่เป็น มิใช่รักษาโรคที่ต้นเหตุของโรค เพื่อรักษาให้หายขาด

3. รูปแบบและวิธีการจัดหาประโยชน์ยังคงดำเนินการไปอย่างไม่เห็นประสิทธิภาพ หรือมุ่งพัฒนาไปแบบก้าวกระโดด

พิจารณาจากการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่เคยมีการจัดให้เช่า เพื่ออยู่อาศัย เพื่อการเกษตร เพื่อประโยชน์อื่น เพื่อปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ และการให้เช่าอาคารราชพัสดุ ซึ่งการจัดให้เช่าใน 5 รูปแบบดังกล่าว มีเพียงการจัดให้เช่า ที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังเท่านั้นที่สร้างรายได้ หรือผลประโยชน์ตอบแทนได้มากที่สุด ส่วนรูปแบบอื่นๆ แทบจะไม่มีประสิทธิภาพเลย เมื่อเทียบกับจำนวนเนื้อที่ที่จัดให้เช่า หากนำจำนวนเนื้อที่ที่จัดให้เช่าทั่วประเทศ จำนวนหนึ่งแสนไร่ เปรียบกับผลตอบแทนพันกว่าล้านบาทนั้น สรุปได้ทันทีว่า รูปแบบและ วิธีการจัดหาประโยชน์ที่เป็นอยู่ควรจะต้องเร่งพัฒนาหรือไม่ หากกรมธนารักษ์ยังคงรูปแบบเดิมต่อไปก็จะเป็นเพียงการก้าวเดินไปอย่างช้าๆ และไร้จุดหมาย แม้ขณะนี้ จะมองว่า ได้พัฒนา บ้างแล้ว ด้วยการจัดตั้งบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ อยู่ในการกำกับดูแล แต่วิธีการดังกล่าว ยังต้องใช้เวลาในการพิสูจน์ผลงานต่อไปอีก และอาจไม่ใช่คำตอบของปัญหาในอนาคต ทั้งนี้ เพราะที่ผ่านมาไม่มีรัฐวิสาหกิจใด ที่ดำเนินการไปโดยปราศจากการเข้าไปแทรกแซงและหาประโยชน์ส่วนตนของนักการเมือง และผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานนั้นๆ ที่ใช้อำนาจขณะดำรงตำแหน่งอยู่ ครอบงำคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ เพื่อกำหนดนโยบายหรือดำเนินการไปในลักษณะที่ ไม่สุจริต เบียดบังผลประโยชน์ของรัฐไปเป็นประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุโดยบริษัทที่กรมธนารักษ์จัดตั้งขึ้นขณะนี้ แม้จะแบ่งเบาภาระใน โครงการใหญ่ๆ ได้บ้าง แต่ก็ทำได้เพียงโครงการเฉพาะกิจที่รัฐบาลต้องการให้ดำเนินการเท่านั้น เช่น โครงการศูนย์ราชการ ถนนแจ้งวัฒนะ และโครงการบ้านธนารักษ์ซึ่งยังไม่ประสบผลสำเร็จ ส่วนโครงการใหญ่อื่นๆ ที่มีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป กรมธนารักษ์ยังต้องดำเนินการ ไปตามปกติ โดยเจ้าหน้าที่จัดหาประโยชน์ที่ขาดความเชี่ยวชาญในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โครงการใหญ่ๆ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการร่วมการงานระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งเจ้าหน้าที่ ยังคงดำเนินการเช่นเดียวกับการจัดให้เช่าหรือจัดหาผลประโยชน์ในโครงการเล็กๆ ทั่วไป แม้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการร่วมการงานฯ จะเป็นกฎหมายที่ดี แต่เจ้าหน้าที่

ยังขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ประเด็นในเรื่องรูปแบบ และวิธีการจัดหาประโยชน์จากรัฐพัสดุจึงยังคงเป็นปัญหาที่กรมธนารักษ์ต้องเร่งพัฒนา เพื่อแก้ไขต่อไป

4. เป้าหมายและนโยบายในการจัดหาประโยชน์ที่ไม่ชัดเจนและไม่มั่นคง

พิจารณาได้จากแนวคิดในการจัดหาประโยชน์จากรัฐพัสดุในอดีตเป็นเพียง การป้องกันการบุกรุก การโต้แย้งกรรมสิทธิ์ และได้ค่าตอบแทนเช่าบประมาณแผ่นดิน บ้างเท่านั้น การจัดให้เช่าส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อสงเคราะห์ผู้ยากจน และสนับสนุน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้นำทรัพย์สินของรัฐไปจัดหาประโยชน์เพื่อให้เกิดการพัฒนา แม้ในปัจจุบัน รัฐบาลจะต้องการรายได้จากการนำทรัพย์สินไปจัดหาประโยชน์มากขึ้นก็ตาม แต่นโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดหลักการไว้แต่ละครั้ง ยังไร้ทิศทางที่ชัดเจนและ ขาดความต่อเนื่อง เช่น การอนุมัติให้นำที่ราชพัสดุไปแก้ปัญหาสังคม ปัญหาความยากจน ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีได้กำหนดนโยบายที่จะให้ทุกส่วนราชการให้ความร่วมมือ กับกระทรวงการคลังในการนำที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการต่างๆ ครอบครองไว้เกินความจำเป็น ไปจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบ แม้ขณะนี้ กรมธนารักษ์จะมีแผนยุทธศาสตร์ และกำหนดตัวชี้วัดผลงานตามกระแสของการปฏิรูประบบราชการ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารระดับสูงยังคงเน้นการนำที่ราชพัสดุไปตอบสนองนโยบายของรัฐมนตรีที่มากำหนดให้ ปฏิบัติชั่วคราวระยะเวลานั้นๆ แล้วก็เปลี่ยนคนใหม่ มอบนโยบายใหม่ ทำให้เจ้าหน้าที่ ระดับปฏิบัติปฏิบัติงานเกิดความสับสน เนื่องจาก นโยบายเดิมยังไม่สำเร็จ แต่ได้มีนโยบายใหม่ เพิ่มมาอีก ที่เห็นได้ชัดในขณะนี้ ได้แก่ นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน นโยบายจัดให้คนจนมี ที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง นโยบายแก้ปัญหาผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ นโยบายการส่งเสริม การท่องเที่ยวในประเทศ นโยบายเหล่านี้ปฏิบัติไปได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ต่อมา ก็ถูกแทนที่ ด้วยนโยบายใหม่ เช่น นโยบายนำที่ราชพัสดุไปปลูกพืชพลังงานทดแทนและเพิ่มผลผลิต ทางการผลิต นโยบายนำที่ราชพัสดุไปตอบสนองโครงการรถไฟฟ้าในโครงการเมกะ โปรเจกต์ โดยจัดสร้างศูนย์การค้าและที่พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับสถานีรถไฟฟ้า ในลักษณะ Complex และ Hub หากกรมธนารักษ์ยังดำเนินการตามกระแสภายนอกองค์กร โดยไม่มีจุดยืนหรือเป้าหมายที่ชัดเจน ก็คงยากที่จะบรรลุผลในการจัดหาประโยชน์ อย่างมีประสิทธิภาพ

5. ศักยภาพของกรมธนารักษ์ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันไม่เพียงพอที่จะทำให้ การจัดหาประโยชน์เป็นไปอย่างเต็มประสิทธิภาพ

ไม่ว่าจะมองในด้านใดก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ของกรมธนารักษ์ไม่มีการศึกษาวิจัย ปัญหาให้รอบคอบ ทำให้เอกสารทางวิชาการมีจำนวนจำกัด จึงไม่ทราบถึงสภาพปัญหาที่แท้จริง ของการจัดหาประโยชน์และแนวทางป้องกัน หรือแก้ไขในอนาคต กรณีดังกล่าวนี้ พิจารณาได้จาก กรมธนารักษ์พยายามมอบอำนาจให้กับส่วนราชการอื่น

ดำเนินการจัดหาประโยชน์แทน บางแห่งไม่ต้องการรับมอบอำนาจก็จะหาช่องทางให้เสนอกฎหมาย เพื่อตัดอำนาจการจัดหาประโยชน์จากกรมธนารักษ์ทั้งหมด โดยไม่ต้องนำรายได้ส่งงบประมาณแผ่นดิน เช่น สถานศึกษาหรือองค์กรอิสระอื่นๆ ของรัฐที่จัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะ บางกรณีครอบครองที่ราชพัสดุไว้เกินความจำเป็น แล้วนำไปจัดหาประโยชน์ในลักษณะการให้เอกชนเช่าประกอบธุรกิจ โดยอ้างว่า เพื่อหารายได้เข้าสวัสดิการของหน่วยงาน ส่งผลต่อรายได้จากการจัดหาประโยชน์ที่ไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และอำนาจหน้าที่ในการจัดหาประโยชน์ หรือโอกาสที่จะขยายองค์กรให้ใหญ่ขึ้นก็หมดสิ้นไปทุกขณะ ซึ่งสวนทางกับกรมสรรพากรที่เก็บภาษีได้มากขึ้นทุกปี และได้รับการเพิ่มอัตรากำลังทุกปี วิธีการแก้ปัญหาของกรมธนารักษ์ที่ผ่านมาคือ จ้างบุคคลภายนอกมาศึกษาปัญหาเฉพาะกรณีที่กฎหมายบังคับให้ทำ โดยไม่มีการศึกษาค้นคว้าอย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิตที่จ้างบริษัท เทสโก้ จำกัด ทำการศึกษา แม้ผลที่ได้จะเป็นที่น่าเชื่อถือ แต่ก็ใช้ได้ในระยะเวลานั้นเท่านั้น หากข้อเท็จจริงเปลี่ยนไป กรมธนารักษ์ก็ต้องจัดทำสัญญาจ้าง เพื่อให้ทำการศึกษาใหม่ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของกรมธนารักษ์ไม่ได้รับการส่งเสริมให้ดำเนินการศึกษา แม้จะมีศักยภาพดีกว่าบุคคลภายนอกในหลายด้าน แต่ก็ถูกมองข้ามความสำคัญ จึงไม่มีโอกาสพัฒนาความรู้ความสามารถให้สูงขึ้น และไม่มีแนวคิดที่จะพัฒนาองค์กรไปสู่ความก้าวหน้าได้

6. หลักฐานทางทะเบียนของที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการอื่นครอบครองขาดความถูกต้อง ชัดเจน

ปัจจุบัน ที่ราชพัสดุส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของส่วนราชการในแต่ละกระทรวง ขาดการสำรวจและนำส่งขึ้นทะเบียนไว้กับกรมธนารักษ์อีกจำนวนมาก จึงไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับอาณาเขต จำนวนเนื้อที่ในแต่ละแปลงที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถดูแลหรือควบคุมการใช้ประโยชน์ได้ และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ก่อปัญหาการบุกรุกเข้าครอบครองที่ราชพัสดุ การแก้ไขปัญหาโดยจัดให้เช่าช่วยได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งปัจจุบัน มีที่ราชพัสดุอีกจำนวนมากที่ยังคงมีปัญหาการบุกรุกครอบครองโดยเอกชนและเกิดปัญหามวลชน เช่น ที่ราชพัสดุในความครอบครองของกระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานในสังกัดของส่วนราชการดังกล่าวครอบครองที่ราชพัสดุไว้เกินความจำเป็นและดูแลรักษาไม่ทั่วถึง ไม่มีการจัดทำหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้องครบถ้วน กรมธนารักษ์จึงไม่สามารถนำมาจัดหาประโยชน์ได้

7. การเน้นผลงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ (ตัวชี้วัด) ที่มากเกินไป เป็นอุปสรรคในการจัดหาประโยชน์อีกส่วนหนึ่งด้วย

เนื่องจากผลงานที่แสดงออกทางตัวชี้วัดจะทำให้ได้รับเงินรางวัลตอบแทนรายปีที่เป็นค่าตอบแทนอื่น นอกเหนือจากเงินเดือน ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงกำหนดเป้าหมายที่สามารถบรรลุผลได้ง่ายและผลงานเป็นที่ประจักษ์เมื่อถูกประเมิน เช่น การนำที่ราชพัสดุไปจัดสร้างสวนสาธารณะ

ในเขตเทศบาล หรือในทำเลที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะนำที่ดินไปจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจได้ แต่นำไปจัดสร้างสวนสาธารณะซึ่งทำได้ง่ายกว่า เมื่อดำเนินการแล้วก็เกิดปัญหาในการดูแล และบำรุงรักษา ในท้ายที่สุดก็จะไปขอความร่วมมือในเชิงบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับมอบไปบริหารจัดการแทนต่อไป ซึ่งหากพิจารณาโดยอำนาจหน้าที่แล้ว การจัดสร้างสวนสาธารณะให้สังคมเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่กรมธนารักษ์พยายามที่จะเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว โดยทิ้งภารกิจหลักที่จะต้องจัดให้ส่วนราชการต่างๆ ได้มีที่ดินเพื่อเป็นที่ตั้งสำนักงานเพื่อตอบสนองภารกิจในทางราชการ รวมทั้งดำเนินการนำที่ดินไปจัดหาประโยชน์เพื่อนำรายได้เข้างบประมาณแผ่นดินให้มากที่สุด

6. ข้อเสนอแนะ

ในการจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุภายใต้การบริหารของกรมธนารักษ์ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันมีปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งประกอบไปด้วย ประเด็นหลักๆ และประเด็นปลีกย่อยอีกมากมาย ตามที่ได้ศึกษาสภาพปัญหาและสรุปให้เห็นเป็นตัวอย่างไว้แล้ว กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แนวทางบริหารจัดการที่ราชพัสดุ โดยเฉพาะด้านการจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุด้วยการจัดให้เช่าซึ่งดำเนินการโดยกรมธนารักษ์ในขณะนี้ยังต้องปรับปรุง แก้ไข หรือพัฒนาวิธีการต่างๆ เพื่อให้ได้ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะประเด็นต่างๆ ที่น่าสนใจเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา ดังนี้

1. ในส่วนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารที่สามารถปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปได้ไม่ยากนัก แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาที่ผ่านมาจะพบว่า มีพัฒนาการที่ล่าช้าและมีจำนวนไม่เพียงพอ ดังนั้น กรมธนารักษ์ควรมีฝ่ายวิจัยและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ โดยเฉพาะ เพื่อติดตามสภาพปัญหาจากส่วนราชการอื่นและให้หน่วยงานในสังกัดนำมาวิเคราะห์ และยกร่างกฎหมายใหม่ในทันที โดยไม่ต้องรอดำเนินการให้เป็นไปตามแผนพัฒนากฎหมายในภาพรวม จึงจะทำให้กฎหมายทันสมัยอยู่ตลอดเวลา กรณีของกฎหมายหลักระดับพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายใหม่ที่เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ไม่มีความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้ แม้โดยสาระสำคัญหรือเนื้อหาของกฎหมายจะเป็นกฎหมายที่ดี ซึ่งน่าจะทำให้การจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติกลับตรงกันข้าม และเป็นอุปสรรคมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดหาประโยชน์ โครงการใหญ่ที่มีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป เมื่อกฎหมายกำหนดขั้นตอนและรายละเอียดมากขึ้น เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญในกฎหมายเฉพาะดังกล่าว จะใช้เวลามากขึ้นตามไปด้วย ทำให้โครงการต่างๆ ล่าช้า และยังมีโครงการใดประสบความสำเร็จ การที่กรมธนารักษ์แก้ปัญหาโดยจ้างบุคคลภายนอกศึกษาปัญหาเฉพาะราย จึงเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

เท่านั้น แต่ไม่ช่วยส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานได้มีความเชี่ยวชาญในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายเหล่านั้นได้โดยลำพัง

2. หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุด้วยการจัดประมูลยังทำได้ในกรอบที่ถูกจำกัด ทำให้ผู้มีโอกาสที่จะเข้าร่วมประมูลเพื่อพัฒนาที่ราชพัสดุในเชิงธุรกิจอยู่ในวงแคบเฉพาะบุคคลบางกลุ่มที่คุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ของกรมธนารักษ์เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะรูปแบบวิธีการปิดประกาศ และแจ้งข่าวสารการประมูลทำให้ครบตามกรอบที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ แต่มิได้มุ่งที่จะให้ทุกคนเข้าถึงข้อมูลได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง หรือมิได้มุ่งไปถึงมืออาชีพด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยขอเสนอแนะว่า หากจะขจัดอุปสรรคดังกล่าวไป กรมธนารักษ์ควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะจัดให้มีการประมูลแบบใหม่ โดยเน้นให้ใช้วิธีการที่หลากหลายและหาพันธมิตรที่อยู่ในวงการของกลุ่มเอกชนที่พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะทำให้ผู้เข้าร่วมประมูลในโครงการต่างๆ มีมากขึ้น

3. กรมธนารักษ์ควรเร่งศึกษาแนวทางจัดตั้งองค์กรใหม่ที่เน้นการปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะด้านการจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุในรูปแบบขององค์การมหาชน เพื่อรับโอนอำนาจหน้าที่ด้านการจัดหาประโยชน์ในโครงการใหญ่ที่มีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป โดยให้ทำหน้าที่คู่ขนานไปกับบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ แล้วเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานทั้งสององค์กร หากองค์กรใดทำได้ดีกว่าควรส่งเสริมให้ดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ เพราะการใช้ระบบราชการของกรมธนารักษ์ไปดำเนินการจัดให้เช่า ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของส่วนราชการอื่นๆ ที่ต้องการให้จัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่ครอบครองอยู่ได้ จึงทำให้หลายหน่วยงานหาช่องทางที่จะให้มีกฎหมายตัดอำนาจการจัดหาประโยชน์ไปจากกรมธนารักษ์ อีกทั้งยังมีส่วนราชการหลายแห่งเริ่มหาทางออกโดยอ้างว่าทำเพื่อสวัสดิการของบุคลากร โดยขอดำเนินการแบบสวัสดิการในเชิงธุรกิจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการ พ.ศ. 2547

4. ในระยะเวลาอันสั้น กรมธนารักษ์ควรปรับปรุงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในส่วนกลาง ให้แบ่งเป็นสำนักงานธนารักษ์พื้นที่กรุงเทพมหานคร จำนวน 5 พื้นที่ กระจายลงไปตั้งสำนักงานในแต่ละพื้นที่ต่างๆ โดยให้รับผิดชอบพื้นที่ละ 10 เขต เน้นการทำงานเชิงรุกในด้านการจัดหาประโยชน์ให้ได้จำนวนผู้เช่ามากขึ้นในแต่ละปี และในส่วนภูมิภาคควรจัดตั้งสำนักงานธนารักษ์ภาคขึ้นอีก 4 ภาค เพื่อกระจายอำนาจตัดสินใจที่เป็นของกรมธนารักษ์ให้กับสำนักงานของกรมธนารักษ์ในภาคต่างๆ ให้ดำเนินการรวดเร็วยิ่งขึ้น

5. การแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกให้ยินยอมทำสัญญาเช่าอย่างถูกต้อง สำหรับผู้ที่อยู่ในพื้นที่ของส่วนราชการอื่นที่ครอบครอง ดูแล ใช้ประโยชน์ ไม่ควรกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานผู้ครอบครองต้องดำเนินการกับผู้บุกรุกก่อนจึงจะส่งคืนที่ราชพัสดุได้ เพราะเป็นการผลักภาระ

ให้หน่วยงานอื่นโดยการออกกฎกระทรวง ซึ่งไม่มีบทบังคับที่ใช้ได้จริง ทำให้ส่วนราชการเหล่านั้น หลีกเลียงปัญหามากขึ้น และไม่ร่วมกับกรมธนารักษ์ในการแก้ไขปัญหาผู้บุกรุก วิธีที่ควรดำเนินการ คือ ควรแก้ไขหลักการดังกล่าวในกฎกระทรวง โดยให้กรมธนารักษ์เข้าไปดำเนินการขอให้ ส่งคืนที่ดินในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพียงแต่ให้ขอความร่วมมือส่วนราชการผู้ครอบครองที่ดิน ในการจัดทำหลักฐานและทะเบียนเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เพื่อใช้ประกอบการจัดให้เช่าในภายหลัง ซึ่งวิธีการดังกล่าว จะทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ และได้ที่ราชพัสดุดินมาจากส่วนราชการ ต่างๆ อีกเป็นจำนวนมาก

6. ควรแก้ไขปัญหาการแตกความสามัคคีในองค์กร โดยส่งเสริมให้เกิดระบบคุณธรรม อย่างแท้จริง เนื่องจากสภาพการทำงานขององค์กรในปัจจุบัน บุคลากรขาดความรัก ความสามัคคีที่จะมุ่งพัฒนาองค์กรไปสู่ความเจริญก้าวหน้าในระดับองค์กรชั้นนำของประเทศ ในด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพราะที่ผ่านมา กรมธนารักษ์มิได้ใช้วิธีการบริหาร ที่ส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีของบุคลากร ไม่ยึดหลักคุณธรรมในการประเมินผลงาน เพื่อจะได้ความดี ทำให้ข้าราชการที่ดีและตั้งใจทำงาน ขาดขวัญและกำลังใจที่จะมุ่งมั่น ปฏิบัติหน้าที่ให้ดีที่สุด ส่วนใดที่ทนอยู่ในสภาพเดิมได้ก็ต้องยอมรับสภาพความเป็นจริง หากส่วนใดที่ไม่สามารถทำใจให้ยอมรับได้ ก็จะดิ้นรนเพื่อไปสู่องค์กรที่มีระบบพิทักษ์คุณธรรม ในระบบราชการที่ดีกว่า สภาพปัญหาดังกล่าวนี้คงไม่ต่างจากส่วนราชการอื่นๆ ทั่วไป ที่มีการแบ่งกลุ่ม แบ่งฝ่าย หากต้องการความก้าวหน้าในอาชีพรับราชการ การที่มีศาลปกครอง ไม่ได้ช่วยให้ผู้บริหารเกรงกลัวต่อการละเมิดระบบคุณธรรมแต่อย่างใด สภาพปัญหาปัจจุบัน คือ การทำงานในองค์กรยังยึดหลักผลประโยชน์ตอบแทน ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ปัญหานี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า เป็นปัญหาที่สำคัญ เป็นอันดับแรกที่น่าศึกษาวิจัยเป็นอย่างมาก เพราะตราบไต่ยังไม่มีการป้องกันระบบตอบแทน ระหว่างบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐไปหาประโยชน์ส่วนตนได้แล้ว แม้จะออกกฎหมายจำนวนมาก เพียงใด ก็คงไม่ช่วยให้การจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุเกิดประสิทธิภาพได้