



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ  
ในเขตโบราณสถาน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน  
กรณีศึกษา : ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร

จัดทำโดย นางสาวสมใจ สารีกะพันธ์  
รหัส 92011

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 92  
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.  
ประจำปี 2563  
ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ  
ในเขตโบราณสถาน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน  
กรณีศึกษา : ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร

จัดทำโดย นางสาวสมใจ สารีกะพันธ์  
รหัส 92011

หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 92  
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.  
ประจำปี 2563

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรมของสำนักงาน ก.พ.

ดร.วีรพงศ์ ไชยเพิ่ม  
อาจารย์ที่ปรึกษา

อ.สีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปผู้บริหาร

ที่ราชพัสดุเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีไว้ใช้ในกิจการของรัฐบาล เช่น ใช้เป็นที่ตั้งสำนักงานราชการบ้านเมือง ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันโดยมีหน่วยงานของรัฐ องค์กรอื่นของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจบางหน่วยงานซึ่งสามารถใช้ที่ราชพัสดุได้มาแต่เดิมจากการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานของรัฐ เช่น ประปา ไฟฟ้า จากมหาดไทย ไปรษณีย์ จากกรมไปรษณีย์และโทรเลข ดังนั้น เจตนารมณ์หลักที่ราชพัสดุจึงยังคงมีไว้ใช้ในราชการเป็นลำดับแรก ส่วนการนำไปจัดหาประโยชน์หรือจัดให้เช่า การจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น เป็นลำดับรอง ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีว่าที่ราชพัสดุมียู่ประมาณ 12.5 ล้านไร่ และอยู่ในการครอบครองใช้ประโยชน์ของส่วนราชการต่างๆ เกือบทั้งสิ้น (ร้อยละ 99) และมีเพียงร้อยละ 1 ที่นำไปจัดหารายได้ (ประมาณ 0.345 ล้านไร่) และการในที่จะนำมาจัดหารายได้ ถึงแม้ว่ากระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่ในการบริหารจัดการกรมธนารักษ์ในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจในการบริหารจัดการ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระตามกรอบอำนาจหน้าที่ได้เช่นเดียวกับเอกชนโดยทั่วไป การบริหารจัดการที่ราชพัสดุจะอยู่ภายใต้การกำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ วิธีการที่กำหนดของคณะกรรมการบริหารที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 (มาตรา 9) ซึ่งมาตรา 25 ได้กำหนดว่าที่ราชพัสดุมิไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ การจัดหาประโยชน์ในราชพัสดุยังต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการและให้กระทำได้เพื่อเป็นการสนับสนุนการดำเนินการกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ การสาธารณประโยชน์ หรือสาธารณกุศล การสงเคราะห์ข้าราชการหรือสวัสดิการของข้าราชการเป็นสำคัญ โดยคณะกรรมการที่ราชพัสดุจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะออกเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับ ปัจจุบันยังคงใช้กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ตามบทบัญญัติบทเฉพาะกาลของ พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562

จากสาระสำคัญในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุตามแนวพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์แก่ราชการเป็นสำคัญ การที่จะนำที่ราชพัสดุที่ยังไม่ได้ใช้ในราชการ หรือที่ราชพัสดุที่ไม่เหมาะสมในการใช้ราชการ เช่น ที่ดินที่อยู่ย่านการค้า หรือที่อยู่ในทำเลกลางเมือง การนำมาบริหารจัดการเพื่อสร้างมูลค่าและรายได้ให้เกิดประโยชน์และเหมาะสมตามศักยภาพ ทำเลของที่ดิน จะต้องมุ่งเน้นเพื่อประโยชน์แก่ราชการและหรือเพื่อการสาธารณะ ซึ่งแนวนโยบายของรัฐบาล คือ การใช้ที่ราชพัสดุเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจและการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อสร้างเสริมรายได้ให้แก่รัฐและจะต้องให้สอดคล้องต่อนโยบายของรัฐบาลในมิติต่าง ๆ ประกอบด้วย มิติด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการท่องเที่ยว และด้านการอนุรักษ์ ซึ่งในการพัฒนาที่ราชพัสดุในแต่ละมิติที่ต้องเชื่อมโยงให้เกิดความสมดุลในทุกมิติ แต่ในข้อเท็จจริงหรือแนวปฏิบัติในปัจจุบันพบว่า ที่ราชพัสดุซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตในระบบเศรษฐกิจที่สำคัญแต่ไม่ได้มีสถานะอย่างที่เหมาะสม เนื่องจากด้วยสถานะความเป็นที่ดินของรัฐ การนำมาใช้ประโยชน์ต้องพิจารณาเรื่องข้อกฎหมาย

เป็นสำคัญ เนื่องจากรัฐต้องตีความในการใช้ที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่เอกชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ที่ดินราชพัสดุที่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร กฎหมายผังเมือง กฎหมายอุทยาน กฎหมายสิ่งแวดล้อม ปัญหาอุปสรรคในด้านข้อกฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้การพัฒนาที่ราชพัสดุ ในมิติเศรษฐกิจ (รายได้) กับมิติด้านอนุรักษ์ (เขตโบราณสถาน) จะมีข้อย้อนแย้งในเรื่องแนวการพัฒนาได้อย่างชัดเจน และเมื่อพิจารณาคำว่า “พัฒนา” หมายถึง การทำให้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เจริญขึ้น การพัฒนาจึงสัมพันธ์โดยตรงกับการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่การ “อนุรักษ์” หมายถึง การรักษาไว้ให้นานที่สุด และสามารถนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด การพัฒนาที่ราชพัสดุในมิติการอนุรักษ์ จึงเป็นการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ เพื่อสร้างกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นโดยยึดหลักการรักษาของเดิมให้คงอยู่ หรือใช้ของเดิมที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการพัฒนา โดยนำปัจจัยซึ่งเป็นจุดแข็ง คือ การกำหนดเขตโบราณสถานของกรมศิลปากร มาเป็นเครื่องมือในการพัฒนา และนำจุดอ่อนในเรื่องข้อกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับในเขตโบราณสถานซึ่งห้ามก่อสร้าง ต่อเติมดัดแปลง อาคารใดๆ ในเขตโบราณสถานมาพิจารณาปรับเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาให้เหมาะสมสอดคล้องกับวิถีชุมชน

ผู้ศึกษาเห็นว่า ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สค.283 ตำบลพันท้ายนรสิงห์ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร อยู่ในเขตที่ดินโบราณสถานศาลพันท้ายนรสิงห์ ตำบลพันท้ายนรสิงห์ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ได้รับการประกาศเป็นโบราณสถานเมื่อปี พ.ศ. 2479 และมีการประกาศขอบเขตแผนที่ที่ชัดเจนมีพื้นที่ประมาณ 100 ไร่ เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2533 อยู่ในเขตปกครองพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์ ซึ่งต้องการจะขอใช้จากกรมธนารักษ์เพื่อพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ แต่ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการขอใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่ ทั้งในประเด็นที่เกี่ยวกับการขอใช้ที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในราชการ และการขอใช้เพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับการนำไปจัดหาประโยชน์ ซึ่งเป็นกรณีต้องเข้าเพื่อจัดหารายได้กับกรมธนารักษ์ และการพัฒนาต้องมีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ในพื้นที่ซึ่งขัดกับกฎหมายของโบราณสถานที่ไม่สามารถปลูกสร้างอาคารใหม่ได้ ในขณะเดียวกันกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารได้กำหนดประเภทของอาคารที่สามารถก่อสร้างได้ในเขตโบราณสถาน การก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ที่มีเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวจึงไม่คล่องตัวและติดขัด ดังนั้น หากจะพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวนี้ให้บรรลุผล เกิดประโยชน์ต่อชุมชนสอดคล้องกับการใช้พื้นที่ไม่ขัดกับกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กรมธนารักษ์ในฐานะหน่วยงานผู้มีหน้าที่บริหารจัดการที่ราชพัสดุ จำเป็นต้องบูรณาการองค์ความรู้ ทั้งในด้านการให้ใช้ การให้เช่า ที่ต้องสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่นและต้องไม่ขัดกับกฎหมายที่ราชพัสดุที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุวางกรอบไว้ โดยต้องไม่มุ่งเน้นรายได้ที่เป็นตัวเงิน แต่จะต้องมุ่งเน้นการให้ชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา การสร้างการรับรู้ การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลัก การถ่ายทอดองค์ความรู้ของกรมธนารักษ์ในการจัดสร้างพิพิธภัณฑ์ชุมชน เช่น พิพิธภัณฑ์ลำพูน หรือศาลานารักษ์ การอนุรักษ์อาคารราชพัสดุเก่าที่ทรงคุณค่าให้ชุมชนได้เรียนรู้และนำมาปรับใช้ในเขตโบราณสถานพันท้ายนรสิงห์ หรือการออกแบบอาคารที่จะก่อสร้างให้สอดคล้องกับอาคารในท้องถิ่น ซึ่งจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายโบราณสถาน การบริหารจัดการ

ภายใต้ข้อจำกัดในหลาย ๆ ประการนี้ กรมธนารักษ์จำเป็นต้องศึกษาและนำมาบูรณาการแนวความคิดตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาพื้นที่ ได้แก่

- ด้านการศึกษา คือ การให้ความรู้ประวัติศาสตร์ เรื่องเล่า การสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนในพื้นที่และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกระดับ เพื่อสร้างความรู้สึกร่วมกัน

- ด้านกฎหมาย การศึกษาข้อจำกัดของกฎหมายในมิติต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับใช้ หรือ บังคับใช้ป้องกันมิให้เกิดการใช้พื้นที่โดยละเมิด เพื่อไม่ให้สร้างความเสียหายแก่โบราณสถาน

- ด้านการสร้างนวัตกรรมองค์ความรู้ ทั้งการอนุรักษ์พื้นที่เดิม (โบราณสถาน) และนวัตกรรมในการเสริมสร้างพื้นที่ใหม่ (land mark-check in)

- ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน ทั้งที่เป็นชุมชนรอบชิด และชุมชนรอบนอก ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโดยตรง การมีให้คำปรึกษากลุ่มใหม่ๆ ที่ต้องการเข้าร่วมในพื้นที่ เพื่อให้การพัฒนามีทิศทางไปในทางเดียวกัน ไม่ขัดหรือแย้งกลุ่มเป้าหมายในอนาคต การสร้างความร่วมมือของคนในชุมชนให้เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนา โดยสรุปแล้วผู้ศึกษาเห็นว่า กรมธนารักษ์ต้องมีบทบาทในฐานะผู้นำในการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ในฐานะของเจ้าของพื้นที่ และเป็นผู้กำหนดบทบาทการใช้พื้นที่ ซึ่งจำเป็นต้องบูรณาการองค์ความรู้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด จึงจะสามารถผลักดันและขับเคลื่อนการพัฒนาที่ดินราชพัสดุไปในมิติของการอนุรักษ์และการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจ เพื่อสร้างรายได้ทางอ้อมการพัฒนาท้องถิ่นโดยมีชุมชนที่ตั้งที่ดินราชพัสดุนั้น ๆ เป็นองค์ประกอบในการพัฒนาที่สำคัญ ซึ่งประชาชนในแต่ละชุมชนจะเป็นพลังเกื้อหนุน (Backup) การพัฒนาพื้นที่ให้เกิดคุณภาพอย่างแท้จริง

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษานี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาของ ดร.วีรพงศ์ ไชยเพิ่ม อาจารย์สีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว และ ดร.สุรพิชัย พรหมสิทธิ์ ที่ได้ให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนตรวจสอบ แก้ไขข้อบกพร่อง และปรับปรุงประเด็นต่าง ๆ ในการศึกษา ให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณท่านยุทธนา หิมาการุณ อธิบดีกรมธนารักษ์ ซึ่งเปรียบได้ดังผู้สร้างแรงบันดาลใจ และมอบโอกาสในการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรมของสำนักงาน ก.พ. ในครั้งนี้ ทำให้ผู้ศึกษาได้มีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพที่จำเป็นในการปฏิบัติงานของตนเอง รวมถึงเป็นการเปิดโลกทัศน์ในการรับรู้มุมมองใหม่ ๆ และได้แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นที่หลากหลายจากผู้เชี่ยวชาญในหลายสาขา ซึ่งมีส่วนช่วยให้สามารถวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ในเชิงของการบริหารงาน ได้อย่างมีหลักการและมีเหตุผลที่รอบคอบรอบด้านมากยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณนายวัฒนา แตงมณี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์ ตลอดจนคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์ ผู้นำชุมชน (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) ผู้ผลิต ผู้ประกอบการ และประชาชนในพื้นที่ตำบลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร ที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา รวมถึงขอขอบคุณเพื่อนพี่น้องเจ้าหน้าที่ของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร ที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดเก็บข้อมูลภาคสนามอย่างเต็มกำลังความสามารถ และท้ายที่สุด ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทุกท่าน ที่ช่วยอำนวยความสะดวกอย่างเต็มที่ ตลอดระยะเวลาการฝึกอบรมในครั้งนี้

สมใจ สารีกะพันธ์

18 กันยายน 2563

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญภาพ	ฉ
1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	1
1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	1
1.2 ตำแหน่งรองอธิบดีที่เป็นเป้าหมาย	6
1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	7
2. ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน	10
2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา	10
2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย	18
2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ	40
3. แผนพัฒนาตนเอง	41
3.1 การวิเคราะห์ตนเอง	41
3.2 การวางแผนพัฒนาตนเอง	42
บรรณานุกรม	50
ภาคผนวก	52
ภาคผนวก ก. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา (แบบสัมภาษณ์)	53
ภาคผนวก ข. ภาพถ่ายการสัมภาษณ์ข้อมูลและรายชื่อกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูล	56
ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	58



## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1	แผนที่ยุทธศาสตร์แสดงความเชื่อมโยงประเด็นยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน
ภาพที่ 2	แผนยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์ภาพรวมระยะ 15 ปี
ภาพที่ 3	ประเด็นภารกิจด้านที่ราชพัสดุ ตามแผนยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์ระยะ 5 ปี
ภาพที่ 4	โครงสร้างการบริหารงานกรมธนารักษ์
ภาพที่ 5	ภาพรวมการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ
ภาพที่ 6	ภาพรวมวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย
ภาพที่ 7	กรอบแนวคิดในการศึกษา
ภาพที่ 8	ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน
ภาพที่ 9	กระบวนการบริหารจัดการ
ภาพที่ 10	กิจกรรมหลักในการบริหารจัดการ
ภาพที่ 11	โมเดลการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน

# 1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

## 2. ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน

### 2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา : แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน

#### 2.1.1 สภาพทั่วไป

เมื่อกล่าวถึงที่ราชพัสดุ ซึ่งเดิมเรียกว่า “ที่ดินของหลวง” ดังปรากฏอยู่ใน มาตรา 9 ของ พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุว่า “ถ้าเป็นตึกที่ดินของหลวง.....” ซึ่งพระราชบัญญัติทรงตั้งไว้ วันที่ 13 ธันวาคม รัตนโกสินทร์ศก 109 หรือปี พ.ศ. 2434 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ดินในราชอาณาจักรไทยทั้งหมดเป็นสิทธิเด็ดขาดของพระเจ้าแผ่นดิน พระองค์อาจจะยกให้แก่ผู้ใดก็ได้ เช่น ให้ข้าราชการเป็นบำเหน็จความดีความชอบให้ราษฎรเช่าทำกิน แต่ทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะเรียกคืน (เวนคืน) เมื่อใดก็ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยแต่อย่างใด ต่อมาได้ยินยอมให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงได้มีการแบ่งแยกประเภทที่ดินของรัฐขึ้นว่า ประเภทใดเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและประเภทใดเป็นที่ซึ่งราษฎรมีสิทธิในที่ดิน ตามความจำเป็นในการจัดการที่ดินของรัฐ และในส่วนที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลก็ได้มีพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 (ประมาณ พ.ศ. 2433) ขึ้นเป็นแบบแผนสำหรับราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยมีอธิบดีกรมราชพัสดุอยู่ในบังคับเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่รับผิดชอบราชการในกรมราชพัสดุ ทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินที่มีหรือสงวนไว้ใช้ในราชการซื้อสิ่งของต่าง ๆ ไว้ใช้ในราชการ หรือให้ขายสิ่งของให้กรมต่าง ๆ โดยกรมนั้น ๆ จะตกลงกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะเบิกเป็นเงินหรือเป็นของหรือทำหน้าที่ขายทรัพย์สินที่เลิกใช้ราชการแล้ว

กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องการดำเนินงานด้านที่ราชพัสดุโดยตรง ซึ่งได้รับการก่อตั้งเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2476 ตรงกับรัชสมัยของสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยรวมกรมที่มีหน้าที่สำคัญ ๆ ไว้ถึง 4 กรมด้วยกัน คือ กรมกษาปณสิทธิการ กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมเงินตราและกรมรักษาที่หลวงและกลบนา ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2476 ซึ่งแต่เดิมใช้ชื่อว่า กรมพระคลัง และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมคลังเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2495 จากนั้นได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. 2495 จึงได้เปลี่ยนชื่อจากกรมคลังเป็น “กรมธนารักษ์” เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2495 ตราบจนถึงปัจจุบัน ต่อมากรมธนารักษ์ได้ตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดังเช่นหมวด 1 การปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ หมวด 2 การใช้ที่ราชพัสดุ หมวด 3 การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานด้านที่ราชพัสดุภายใต้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และกฎกระทรวง (เนาวรัตน์ บุญวรรณ, 2554)

ตามแนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ ได้กำหนดการใช้ที่ราชพัสดุออกเป็น 4 ประเภทหลัก คือ การใช้ที่ราชพัสดุในทางราชการ การใช้ที่ราชพัสดุทางด้านเศรษฐกิจ การใช้ที่ราชพัสดุทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ราชพัสดุเพื่อสร้างรายได้และเพิ่มมูลค่าทรัพย์สิน ซึ่งมีกรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุนั้น นอกจากจะใช้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ราชพัสดุบางส่วนยังนำไปใช้เพื่อดำเนินการอีกทางหนึ่ง โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการสร้างเศรษฐกิจบนสินทรัพย์ที่มีอยู่ (Asset based Economy) กรมธนารักษ์จึงกำหนดกลยุทธ์ในการบริหารที่ราชพัสดุเพื่อการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นและสร้างความเข้มแข็งของสังคมในระดับฐานราก โดยนำที่ราชพัสดุมาใช้ในการสนับสนุนการทำกิจกรรมร่วมกันของชุมชนและสังคม เช่น สวนสาธารณะตามแหล่งชุมชนต่าง ๆ เพื่อการสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคมไทยในระดับฐานราก ตลอดจนสนับสนุนการผลิตและการลงทุน โดยการนำที่ดินมาเป็นปัจจัยสนับสนุนการประกอบธุรกิจได้หลากหลาย เช่น การนำที่ดินมาสร้างศูนย์กระจายสินค้าจากโรงงาน ตลาด ศูนย์การค้า ท่าเรือ ท่ารถโดยสาร เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล อันได้แก่ นโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ได้เป็นอย่างดี (กรมธนารักษ์, 2563) หากส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความประสงค์จะขอใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวจะต้องแจ้งวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ราชพัสดุและขอทำความเข้าใจความตกลงกับกรมธนารักษ์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด และควบคุมการใช้ที่ราชพัสดุให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และความตกลงที่ทำไว้กับกรมธนารักษ์ ตลอดจนดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุให้คงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์อยู่เสมอและระมัดระวังมิให้เกิดการบุกรุกหรือความเสียหายใด ๆ แก่ที่ราชพัสดุ และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และใช้ที่ราชพัสดุเสนอต่อกรมธนารักษ์ (พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562)

### 2.1.2 ความสำคัญของปัญหา

ที่ราชพัสดุนั้นถือเป็นทรัพย์สินของรัฐ ประเภทหนึ่งที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และกรมธนารักษ์ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลบำรุงรักษาและการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ โดยที่ราชพัสดุส่วนใหญ่จะใช้ประโยชน์ในทางราชการเช่นที่ตั้งหรือที่ทำการของหน่วยงานราชการต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการใช้ประโยชน์ที่เป็นบริการสาธารณะ เช่น สวนสาธารณะ สนามกีฬา การใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณกุศล เช่น วัด นอกจากนี้หากที่ราชพัสดุนั้นมิได้ใช้ประโยชน์ในราชการก็นำมาแก้ไขปัญหาภาครัฐในการจัดให้ราษฎรที่ไม่มีที่อยู่อาศัยหรือที่พำนักได้เป็นผู้เช่า หรือนำที่ราชพัสดุที่มีศักยภาพสูงในเชิงพาณิชย์มาจัดทำโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงนั้นเพื่อนำรายได้เข้ารัฐเป็นต้น ในส่วนของการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุนั้นมีการได้มาอย่างหลากหลาย เช่น กระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลได้ประกาศหวงห้ามไว้ในราชการรัฐบาลซื้อมาโดยงบประมาณแผ่นดินการได้มาจากการบริจาคโดยคำพิพากษาของศาลโดยผลของกฎหมาย (กฎหมายยึดทรัพย์) การตกเป็นของรัฐบาลเนื่องจากค้างชำระภาษีอากรที่ดิน (ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์) เป็นต้น จากการที่มีที่ราชพัสดุทั่วประเทศจำนวนมากถึงประมาณ 12.5 ล้านไร่ และมีส่วนราชการครอบครองใช้ประโยชน์หลายส่วนราชการในอดีตที่ผ่านมามีหน่วยงานราชการเป็นจำนวนมากยังคงไม่เข้าใจความหมายของคำว่า“ที่ราชพัสดุ”รวมทั้งบทบาทหน้าที่ของการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และใช้

ที่ราชพัสดุ รวมถึงบางส่วนราชการครอบครองที่ราชพัสดุมากเกินความจำเป็นครอบครองแล้วแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่ครบถ้วนตามเนื้อที่ที่ครอบครอง เกิดการปล่อยปละละเลยดูแลที่ราชพัสดุไม่ทั่วถึงจึงเกิดปัญหาสำคัญประการหนึ่งกับที่ราชพัสดุ ได้แก่ การถูกรายงานบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฯลฯ

ในขณะเดียวกัน การดำเนินงานบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุนั้น ยังคงมีเงื่อนไขที่ยังเป็นปัญหาหรือข้อพิพาทในบางกรณี โดยเฉพาะในส่วนของพื้นที่เขตโบราณสถาน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลัก ได้แก่ กรมศิลปากร โดยหากที่ราชพัสดุดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่โบราณสถาน กำแพงเมือง-คูเมือง ให้ดำเนินการขออนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากทางกรมศิลปากร และให้กรมศิลปากรมีอำนาจประกาศให้ที่ดินแห่งไหนเป็นเขตโบราณสถาน รวมถึงมีอำนาจบังคับเจ้าของที่ดินไม่ให้รื้อถอนตกแต่งซ่อมแซม โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกรมศิลปากร รวมถึงห้ามปลูกสร้างอาคารในเขตโบราณสถานโดยไม่ได้รับอนุญาต (มาตรา 7 ทวิ) ที่บัญญัติไว้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ภายในเขตของโบราณสถาน ซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้างและให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง แต่อย่างไรก็ตาม กรมศิลปากรไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังที่คนส่วนมากเข้าใจ เพราะโบราณสถาน กำแพงเมือง-คูเมือง เป็นโบราณสถานที่สร้างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันตามเจตจำนงของทางราชการ เช่น เป็นป้อมปราการป้องกันศัตรูรุกราน เพื่อสร้างเป็นอนุสรณ์สถานที่ระลึก เป็นต้น จึงถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความปกครองดูแลและเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง

กรมธนารักษ์ถือเป็นหน่วยงานหลักสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านที่ราชพัสดุโดยตรง มีอธิบดีกรมธนารักษ์ เป็นผู้บริหารระดับสูง และมีรองอธิบดีปฏิบัติงานทั้ง 4 ด้าน ภายใต้การกำกับดูแลของอธิบดีกรมธนารักษ์ ประกอบด้วย รองอธิบดีด้านที่ราชพัสดุ รองอธิบดีด้านเหรียญกษาปณ์ รองอธิบดีด้านบริหาร และรองอธิบดีด้านประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งเมื่อมุ่งประเด็นไปที่การบริหารจัดการที่ราชพัสดุ จะมีสำนักต่าง ๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับด้านที่ราชพัสดุ ประกอบด้วย สำนักบริหารที่ราชพัสดุกรุงเทพมหานคร สำนักพัฒนาและบำรุงรักษาอาคารที่ราชพัสดุ สำนักพัฒนาธุรกิจและศักยภาพที่ราชพัสดุ โดยมีหน่วยงานย่อยที่ปฏิบัติงานในระดับภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ 76 พื้นที่ ครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งสาเหตุที่จำเป็นต้องมีหน่วยงานในระดับภูมิภาค เนื่องจากในภาพรวมทั้งประเทศ มีที่ราชพัสดุจำนวนมากถึงประมาณ 12.5 ล้านไร่ โดยกรมธนารักษ์ดำเนินการบริหารจัดการ จำนวนประมาณ 10.36 ล้านไร่ ส่วนที่เหลือเป็นการใช้ทางราชการเพื่อความมั่นคง (กรมธนารักษ์, 2563)

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร ถือเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาคแห่งหนึ่งในภาคกลาง ซึ่งอยู่ในสังกัดกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง และดำเนินงานตามภารกิจและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับกรมธนารักษ์ คือ “เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการทรัพย์สินของประเทศด้วยหลักธรรมาภิบาล” มีภารกิจที่สำคัญในด้านปกครอง ดูแล บำรุงรักษาที่ราชพัสดุในจังหวัดสมุทรสาครให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม พร้อมทั้งจะนำไปใช้ประโยชน์ รวมถึงพัฒนาที่ราชพัสดุในจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อเพิ่มมูลค่าและหรือรายได้ ตลอดจนประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ให้ครอบคลุมในเขต

จังหวัดสมุทรสาครและได้มาตรฐานสากล รวมไปถึงการบริการรับรอง จ่าย แลก เหรียญกษาปณ์และเหรียญที่ระลึกในโอกาสต่าง ๆ และการปฏิบัติงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล กระทรวงการคลัง กรมธนารักษ์ และจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร มีที่ราชพัสดุโดยรวมประมาณ 4,422 ไร่ จาก 426 ทะเบียน แบ่งเป็นประเภททะเบียนทั่วไป จำนวน 2,514 ไร่ และประเภททะเบียนสาธารณประโยชน์ จำนวน 1,908 ไร่ (สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร, 2563) โดยเมื่อพิจารณาในมิติของการจัดการที่ราชพัสดุในเชิงเศรษฐกิจ นอกเหนือจากจะมีการกิจการในการสนับสนุนผู้เช่าให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนแล้ว สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร ยังให้ความสำคัญอย่างมากกับการบริหารที่ราชพัสดุเชิงสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ พัฒนาคุณภาพชีวิตคนในพื้นที่ ด้วยการวางแผนการจัดทำผังแม่บทการใช้ที่ราชพัสดุ และจัดทำแผนการพัฒนาที่ราชพัสดุเชิงเศรษฐกิจ โดยมีการบรรจุโครงการ/กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง อาทิ การจัดทำตลาดประชารัฐ ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้คนในพื้นที่มีรายได้จากการที่มีพื้นที่ชุมชนสำหรับจำหน่ายสินค้า เป็นต้น และในมิติด้านการท่องเที่ยว ตาม ข้อมูลตามแบบรายงานแผนการดำเนินงาน (Action Plan) มีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุเชิงท่องเที่ยว แผนพัฒนา 5 ปี (ปี 2559 – 2563) ในบริเวณศาลพันท้ายนรสิงห์ เป็นที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สค. 283 ตำบลพันท้ายนรสิงห์ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 100 ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่มีศักยภาพทั้งทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมถึงทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมในการพัฒนาด้านแหล่งท่องเที่ยว แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดของที่ราชพัสดุ เนื่องจากศาลพันท้ายนรสิงห์ เป็นโบราณสถาน และกรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตโบราณสถานแล้ว จึงอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เช่น รูปแบบของอาคารที่จะก่อสร้างจะต้องมีความสูงไม่เกินอาคารสองชั้น เป็นต้น ซึ่งเมื่อมองในแง่ของการพัฒนาพื้นที่ ระเบียบและข้อกำหนดดังกล่าวถือเป็นข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาที่สำคัญ

ดังนั้น การกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในจังหวัดสมุทรสาคร ในพื้นที่ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร ให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการศึกษาข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ซึ่งจะนำมาสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เหมาะสมต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน หากมีการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ราชพัสดุ การสร้างพื้นที่ชุมชน รวมถึงปัจจัยทางการบริหาร เพื่อนำมาสู่การวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุที่ถูกต้อง และกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เหมาะสม จะช่วยให้จัดทำข้อเสนอแนะสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ทางการบริหารจัดการโดยตรงต่อหน่วยงาน ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ได้มีการยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นต่อไป

### 2.1.3 ประเด็นการศึกษา

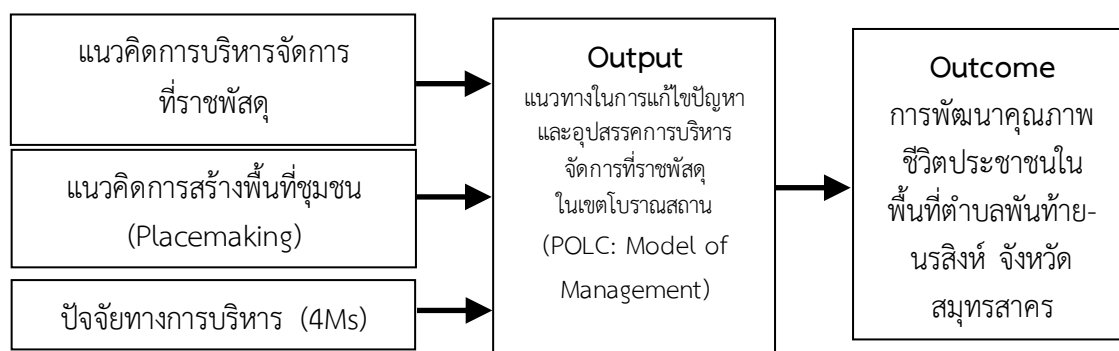
รายงานการศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาใน 2 ประเด็นดังนี้

2.1.3.1 สภาพปัญหาอุปสรรค และสาเหตุของการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน ในพื้นที่ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร

2.1.3.2 แนวทางการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน

### 2.1.4 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์

การศึกษาค้นคว้านี้จะทำการสำรวจข้อมูลและการวิเคราะห์ปัญหาตามกรอบแนวคิดของแนวคิดการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ แนวคิดการสร้างพื้นที่ชุมชน (Placemaking) และปัจจัยทางการบริหาร (4Ms) เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมด้วยแนวคิดกระบวนการบริหารงาน (POLC : Model of Management) ดังนี้



ภาพที่ 7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

### 2.1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1.5.1 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน ในพื้นที่ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร

2.1.5.2 เพื่อวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหา และจัดทำข้อเสนอแนะที่เหมาะสมในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน ในพื้นที่ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน

### 2.1.6 ขอบเขตการศึกษา

#### 2.1.6.1 มิติของพื้นที่

ทำการศึกษาข้อมูลในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร

#### 2.1.6.2 มิติของเนื้อหา

ทำการศึกษาโดยใช้แนวคิดการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ แนวคิดการสร้างพื้นที่ชุมชน (Placemaking) และปัจจัยทางการบริหาร (4Ms) มาทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน (ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร) เพื่อสร้างแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน ด้วยแนวคิดกระบวนการบริหารงาน (POLC : Model of Management)

### 2.1.6.3 มิติของเวลา

ทำการศึกษาข้อมูลจากเอกสารหลักฐาน ระเบียบข้อกฎหมาย ข้อมูลเชิงสถิติ ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา จนถึงปัจจุบัน และศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในช่วงปี พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน

### 2.1.6.4 มิติของผู้ที่เกี่ยวข้อง

ทำการศึกษาข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน ในพื้นที่ศาลพันท้ายนรสิงห์ ตำบลพันท้ายนรสิงห์ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ประกอบด้วย (1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ (2) ผู้นำชุมชน (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) ในพื้นที่ (3) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบงานบริหารที่ราชพัสดุของจังหวัดสมุทรสาคร (4) ผู้ผลิต ผู้ประกอบการในพื้นที่ และ (5) ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่

## 2.1.7 วิธีการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูล

### 2.1.7.1 วิธีการศึกษา

(1) การศึกษาค้นคว้านี้จะทำการสำรวจข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างเพื่อวิเคราะห์ปัญหาตามกรอบแนวคิดของการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ แนวคิดการสร้างพื้นที่ชุมชน (Placemaking) และปัจจัยทางการบริหาร (4Ms)

(2) กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ผู้นำชุมชน (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) ในพื้นที่ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบงานบริหารที่ราชพัสดุของจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ผลิต ผู้ประกอบการในพื้นที่ และประชาชนที่อาศัยในพื้นที่

(3) แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย

- ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางราชการ และเอกสารทางวิชาการ สถิติข้อมูลตัวเลขจากแหล่งอ้างอิงที่เชื่อถือได้ เช่น สำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร กรมธนารักษ์ กรมศิลปากร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

- ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นการรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งได้จากแบบสัมภาษณ์ตามกรอบแนวคิดของการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ แนวคิดการสร้างพื้นที่ชุมชน (Placemaking) และปัจจัยทางการบริหาร (4Ms)

## 2.1.8 การวิเคราะห์ข้อมูล

2.1.8.1 นำข้อมูลที่ได้จากการจัดบันทึกและบันทึกเสียงในการสัมภาษณ์ และสังเกตการณ์ จากกลุ่มตัวอย่างมาตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1.8.2 นำข้อมูลที่ได้มาเรียบเรียงในรูปแบบของข้อความเพื่อต่อการแยกประเด็น

2.1.8.3 ทำการวิเคราะห์และจัดแยกประเด็นตามกรอบแนวคิดของข้อมูล

2.1.8.4 ตีความข้อมูลที่ได้โดยเปรียบเทียบกับทฤษฎีหลักที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์

2.1.8.5 สรุปข้อมูลที่ได้เพื่อสร้างแนวทางที่เหมาะสมด้วยแนวคิดกระบวนการบริหารงาน (POLC : Model of Management) ซึ่งจะช่วยให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการศึกษา



### 2.1.9 ประโยชน์ที่จะได้รับ

2.1.9.1 ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่น ได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค และแนวทางในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน ในพื้นที่ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อนำมาสู่การกำหนดนโยบายที่เหมาะสมกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน

2.1.9.2 ประชาชนในพื้นที่ตำบลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นจากการเข้ามามีส่วนร่วมตามแนวทางบริหารจัดการที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน

2.1.9.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคเอกชนสามารถนำแนวคิด/ข้อเสนอแนะในเชิงนวัตกรรม ไปศึกษาเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงหรือพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมในการประยุกต์ใช้ทั้งในทางบริหารและทางวิชาการอย่างเหมาะสมกับบริบทของสังคมและพื้นที่

### 2.1.10 นิยามศัพท์

2.1.10.1 ที่ราชพัสดุ หมายถึง อสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด ประกอบด้วย ที่ดิน และทรัพย์สินติดกับที่ดิน ซึ่งมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ รวมถึงที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือไม่ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ซึ่งมีกรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลและบริหารจัดการ

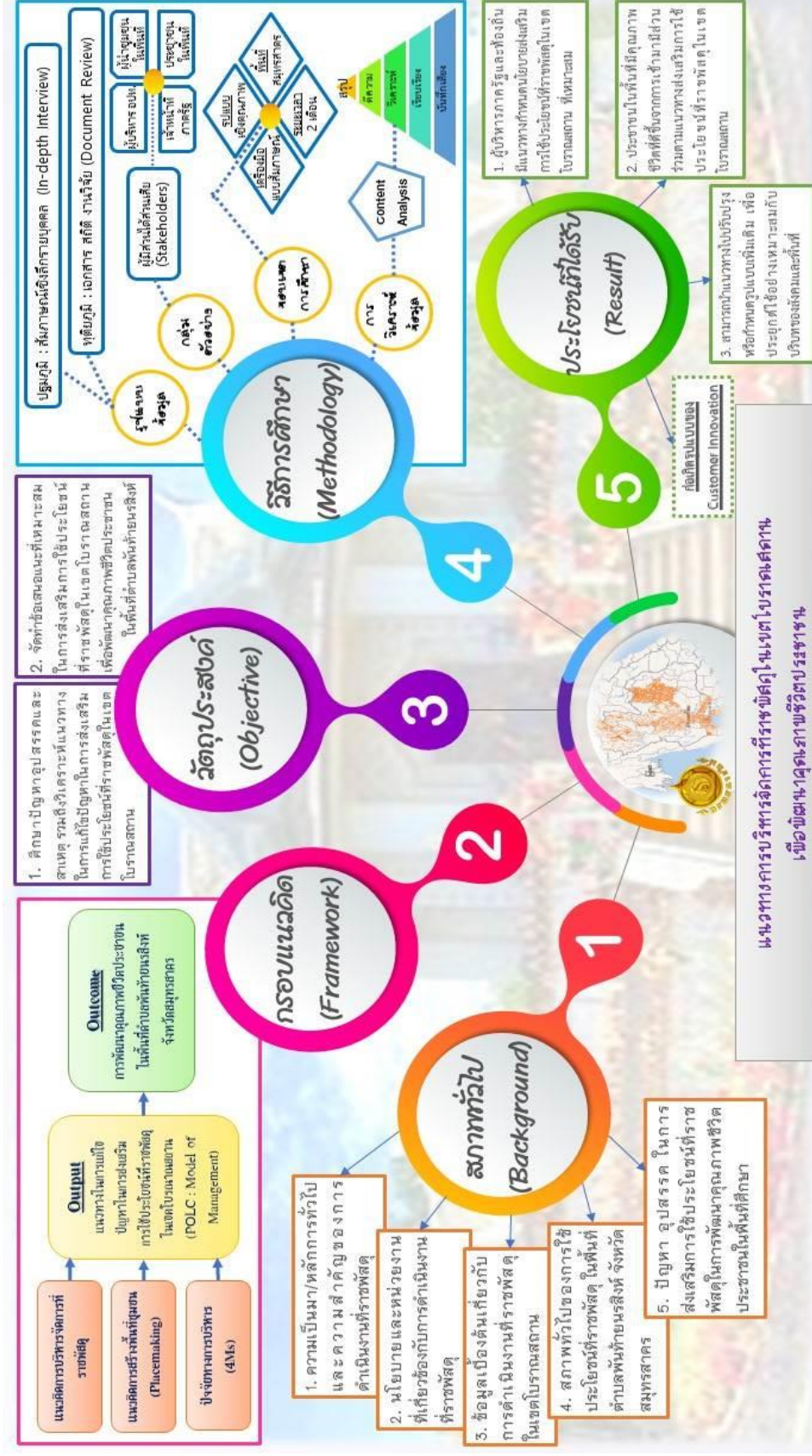
2.1.10.2 ที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน หมายถึง อสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด ซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ซึ่งกรมศิลปากรประกาศให้เป็นเขตโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

2.1.10.3 สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร หมายถึง หน่วยงานหนึ่งของจังหวัดสมุทรสาคร ในระดับภูมิภาค ซึ่งอยู่ในสังกัดกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง มีบทบาทหน้าที่ในด้านปกครอง ดูแล บำรุงรักษาที่ราชพัสดุในจังหวัดสมุทรสาครให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม พร้อมทั้งจะนำไปใช้ประโยชน์ รวมถึงพัฒนาที่ราชพัสดุในจังหวัดสมุทรสาคร

2.1.10.4 การบริหารจัดการที่ราชพัสดุ หมายถึง กระบวนการและแนวทางในการดูแล บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุ อันประกอบด้วย การใช้ที่ราชพัสดุในทางราชการ การใช้ที่ราชพัสดุทางด้านเศรษฐกิจ การใช้ที่ราชพัสดุทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ราชพัสดุเพื่อสร้างรายได้และเพิ่มมูลค่าทรัพย์สิน

2.1.10.5 การใช้ที่ราชพัสดุในการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนที่มุ่งหวังให้เกิดการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นสร้างความเข้มแข็งของสังคมในระดับฐานราก รวมถึงสนับสนุนการผลิตและการลงทุน โดยการนำที่ราชพัสดุมาใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนการทำกิจกรรมร่วมกันของชุมชนและสังคม หรือใช้เป็นปัจจัยสนับสนุนการประกอบธุรกิจเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน

2.1.10.6 ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร หมายถึง ที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน ซึ่งตั้งอยู่ในตำบลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร ที่กรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตโบราณสถาน ซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายสำหรับการศึกษาในครั้งนี้



กรณีศึกษา : ศาลแพ่งทนายธรรม จังหวัดสมุทรสาคร

ภาพที่ 8 ข้อเสนอแนะโครงการพัฒนางาน

## 2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย

### 2.2.1 หลักการ แนวคิด ที่ใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการจัดทำข้อเสนอ

#### ก. กรอบแนวคิดเชิงนโยบาย

สำหรับหลักการและแนวคิดในเชิงนโยบายที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอเรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน กรณีศึกษา : ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร” มุ่งเน้นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับระเบียบข้อกฎหมายที่ราชพัสดุและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อการดำเนินงานด้านที่ราชพัสดุ ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ ตามแนวทางของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### การบริหารจัดการที่ราชพัสดุ

ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 ได้กล่าวถึงหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุซึ่งถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มีไว้สำหรับใช้ประโยชน์ราชการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลัก โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 สำหรับการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุอาจได้มาหลายทาง เช่น การประกาศสงวนหวงห้ามไว้ในราชการโดยกระทรวง กรม ต่าง ๆ การค้ำชำระภาษีอากร ค่าพิพาทของศาล การเวนคืน การที่เอกชนยกให้รัฐบาล รวมถึงพื้นที่โบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ให้กรมศิลปากรมีอำนาจประกาศให้ที่ดินแห่งไหนเป็นเขตโบราณสถาน และมีอำนาจบังคับเจ้าของที่ดินไม่ให้รื้อถอนตกแต่งซ่อมแซมโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกรมศิลปากร อย่างไรก็ตาม กรมศิลปากรไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเพราะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความปกครองดูแลและเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์, 2563)

สำหรับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง เป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะตราเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการมีไว้ซึ่งที่ราชพัสดุเพื่อให้รัฐบาลใช้จัดทำบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้สงวนไว้ใช้ราชการหรือไม่เหมาะสมใช้ราชการ รวมทั้งที่ราชพัสดุ ที่สงวนไว้ใช้ราชการแต่ยังไม่เข้าใช้ประโยชน์ สามารถนำมาจัดหาประโยชน์เพื่อนำรายได้เข้ารัฐได้อีกทางหนึ่ง ดังนั้นโดยสรุปการบริหารจัดการที่ราชพัสดุจึงประกอบด้วย 2 ส่วน คือ การจัดให้ใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์

ราชการ และการจัดให้เข้าที่ราชพัสดุเพื่อนำรายได้เข้ารัฐ ปัจจุบันการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ อยู่ภายใต้โอนบัญชีออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ (กรมธนารักษ์, 2563)

ในส่วนของปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุอาจเกิดจากหลายสาเหตุ แต่สาเหตุที่สำคัญ ส่วนใหญ่มาจากการที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุก เมื่อระยะเวลาผ่านไป ทำให้ราษฎร ผู้ครอบครองทำประโยชน์เพิ่มจำนวนมากขึ้น เกิดเป็นชุมชนหนาแน่น หมู่บ้าน ตำบล และมีความรู้สึก ความเป็นเจ้าของ มีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินกับทางราชการโดยต่างอ้างว่าได้เข้ามาครอบครองทำ ประโยชน์ในที่ดินตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษก่อนที่ทางราชการจะสงวนหวงห้าม อีกสาเหตุหนึ่งคือ การที่ไม่มี แนวเขตที่กำหนดในพื้นที่ให้ชัดเจนว่าเป็นเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของทางราชการโดยการปักหลักเขต เป็นระยะ หรือจัดทำแนวเขต รวมทั้งขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบ ตลอดจน สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีปัญหาและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประชาชน โดยรวมมีฐานะค่อนข้างยากจนโดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่มีปัญหาด้านผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ที่ดินตกเป็นของนายทุนจึงทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทุกประเภท

สำหรับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ใช้บังคับ ก็อาศัยกระบวนการทางศาลควบคู่กับการดำเนินการตามนโยบายของรัฐ ด้วยวิธี ต่าง ๆ เช่น การดำเนินคดีต่อศาล หรือตามมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุก เฉพาะกับที่ราชพัสดุ ยกตัวอย่างกรณีของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2540 ที่มีการ เห็นชอบแผนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเชิงรุกตามที่คณะกรรมการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) เสนอ โดยเห็นชอบแผนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของกองทัพบกและให้ดำเนินการแบ่งพื้นที่ให้แล้วเสร็จ และให้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ และที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีเข้ามาร่วมด้วย เพื่อพิจารณาจัดทำแผน โครงการช่วยเหลือราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ที่ทหารแบ่งให้ เพื่อให้มีอาชีพอย่างมั่นคงถาวร มีรายได้ มีงาน ทำ รวมทั้งให้มีแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วย รวมถึงให้ใช้แผนการ ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของกองทัพบกดังกล่าว ถือปฏิบัติในที่ดินของรัฐที่อยู่ในความ ดูแลรักษา หรือใช้ประโยชน์ของส่วนราชการอื่น รวมทั้งที่ดินโบราณสถานตามกฎหมายว่าด้วย โบราณสถาน ที่วัดตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ ที่ดินของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยอนุโลม

ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงคำว่า “อสังหาริมทรัพย์” ตามกฎหมายที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้กำหนดนิยามคำว่า โบราณสถาน หมายถึง “อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของ อสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่ ที่เป็นแหล่งโบราณคดีแหล่งประวัติศาสตร์และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย” ซึ่งโบราณสถานทุกแห่ง มีคุณค่าและความสำคัญด้านต่าง ๆ รวมถึงทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นคุณค่าของโบราณสถาน ที่ก่อให้เกิดรายได้ในชุมชนและของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม จากการที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยว

มีการสร้างกิจกรรมต่าง ๆ อันสืบเนื่องจากการท่องเที่ยว พร้อม ๆ กับการศึกษาหาความรู้ตัวอย่าง เช่น อุทยานประวัติศาสตร์พิมาย อุทยานประวัติศาสตร์พนมรุ้ง เป็นต้น (กรมศิลปากร, 2553)

ในส่วนของการขออนุญาตในการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ตามมาตรา 7 ระบุว่า การประกาศการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน บัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในการกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตโบราณสถาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ที่ทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์โบราณคดี ควรค่าแก่การเก็บรักษาอนุรักษ์ไว้ มิได้มุ่งประสงค์ต่อกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด ดังนั้นจึงมีอำนาจประกาศครอบคลุมอสังหาริมทรัพย์ได้ทั้งอสังหาริมทรัพย์ของรัฐและเอกชน รวมถึงข้อบังคับสำคัญที่ระบุไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 7 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ภายในเขตของโบราณสถาน ซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้างและให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ทั้งในส่วนของที่ราชพัสดุ และโบราณสถาน จะพบว่ามีส่วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงและมีผลกระทบต่อการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน ซึ่งมีกรณีตัวอย่างของผลกระทบการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุจากการกำหนดขอบเขตโบราณสถานของกรมธนารักษ์ (กรณีเขตโบราณสถานกำแพงเมือง-คูเมือง) โดยอาศัยเหตุผลว่า โบราณสถาน กำแพงเมือง-คูเมือง เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเป็นระยะเวลานาน จึงเข้าลักษณะใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน และมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุกรมสิทธิ์กระทรวงการคลัง ตามนัยมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เมื่อสถานะทางกฎหมายของโบราณสถาน กำแพงเมือง-คูเมือง เป็นที่ราชพัสดุ แม้ทางกายภาพจะถูกรื้อถอนทำลายลงแล้ว แต่สภาพทางกฎหมายยังไม่ถูกยกเลิกเพิกถอน กรมธนารักษ์จึงได้เข้าดูแลบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหที่ราชพัสดุกำแพงเมือง-คูเมือง และถือว่าราชพัสดุที่อาศัยอยู่ตามแนวเขตโบราณสถาน (กำแพงเมือง-คูเมือง) เป็นผู้ที่บุกรุกที่ราชพัสดุ ซึ่งในปี พ.ศ. 2550 กรมธนารักษ์ได้หารือกรมศิลปากรเพื่อพิจารณาทบทวนมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ยืดเยื้อมานานให้เป็นที่ยุติ และเป็นการแก้ไขปัญหให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่ ดังนี้ (ทวีชัย ลิย์เก และคณะ, 2558)

1) กรณีที่ดินในเขตโบราณสถาน กำแพงเมือง-คูเมือง ที่กรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ถือว่ารัฐมีนโยบายชัดเจนที่ต้องการฟื้นฟูอนุรักษ์โบราณสถานดังกล่าว การแก้ไขปัญหาการบุกรุกกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างทุกประเภทในเขตที่ดินดังกล่าวหรือในกรณีที่มีการจัดให้เช่าที่ดินหรืออาคารสิ่งปลูกสร้างมาแต่เดิมก่อนที่จะมีการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

2) กรณีที่ดินราชพัสดุในเขตโบราณสถาน กำแพงเมือง-คูเมือง ที่กรมศิลปากรยังไม่ได้ประกาศ ขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ถือว่ารัฐยังไม่มีความนโยบายในการฟื้นฟูอนุรักษ์โบราณสถานดังกล่าว และโดยข้อเท็จจริงกรมศิลปากรไม่สามารถควบคุมดูแลพื้นที่บริเวณดังกล่าวได้เนื่องจากไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมการใช้พื้นที่ ดังนั้น ในการควบคุมการใช้พื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะดำเนินการภายใต้กฎหมายที่ราชพัสดุและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การ

ควบคุมการใช้พื้นที่สอดคล้องกับเมืองและความต้องการของท้องถิ่นเป็นหลัก แต่หากในอนาคตกรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานในที่ดินดังกล่าว หรือมีแผนในการฟื้นฟูอนุรักษ์พื้นที่ดังกล่าวที่ชัดเจนให้จังหวัดถือปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504

3) กรณีที่ดินเขตโบราณสถาน กำแพงเมือง-คูเมือง ที่กรมศิลปากรเคยประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และต่อมาได้ประกาศเพิกถอนการขึ้นทะเบียนโบราณสถานแล้ว ถือว่ารัฐไม่มีนโยบายที่จะฟื้นฟูอนุรักษ์พื้นที่ดังกล่าว การดำเนินการและการควบคุมการใช้พื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะบริหารจัดการหรือแก้ไขปัญหาใดๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ราชพัสดุและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

จากมาตรการแก้ไขปัญหาของกรมธนารักษ์ในกรณีดังกล่าว ตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าที่ดินบริเวณโบราณสถาน กำแพงเมือง-คูเมือง เป็นที่ราชพัสดุ และควรมีการอนุรักษ์ที่ดินบริเวณดังกล่าวไว้เพื่อการศึกษาประวัติศาสตร์ของอนุชนรุ่นหลัง ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงได้ดำเนินการจัดให้ประชาชนที่ไม่ได้แย่งสิทธิในที่ดินกับทางราชการ เข้าที่ดินที่ครอบครองโดยให้พิจารณาต่ออายุสัญญาเช่าระยะสั้นปีต่อปี และหากมีการซ่อมแซมอาคารให้ซ่อมแซมตามสภาพพออยู่ได้ ห้ามต่อเติมใหม่ เมื่อใดอาคารสิ่งก่อสร้างหมดสภาพให้เลิกสัญญาเช่าและรื้อทิ้งและใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อนุรักษ์ หรือดำเนินการจัดการให้ใช้ประโยชน์โดยการจัดทำเป็นสถานที่ซึ่งไม่ขัดกับกฎหมายโบราณสถานที่ระบุว่าห้ามก่อสร้างอาคารเพิ่มเติม โดยอาจจัดทำเป็นลักษณะของตลาดหรือแหล่งท่องเที่ยว เพื่อเป็นการสร้างรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในบริเวณดังกล่าวได้อีกทางหนึ่งด้วย

### ข. กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี

ในส่วนของแนวคิดในเชิงทฤษฎีที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอเรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน กรณีศึกษา : ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร” ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดเชิงนโยบายที่อธิบายถึงการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ ซึ่งได้กล่าวถึงการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นการจัดให้ใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ราชการ รวมถึงการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อนำรายได้เข้ารัฐ ซึ่งจากประเด็นดังกล่าวสามารถเห็นได้ในบางพื้นที่ ซึ่งมีการนำพื้นที่ราชพัสดุซึ่งเป็นความรับผิดชอบและดูแลของส่วนราชการ มาดำเนินการแบ่งพื้นที่หรือจัดทำแผนโครงการช่วยเหลือราษฎรที่ไร้ เพื่อให้มีอาชีพ มีรายได้ และมีงานทำ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีเงื่อนไขบางประการที่ทำให้การใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ อาทิ เงื่อนไขตามข้อระเบียบกฎหมายที่เข้มงวด การจะดำเนินการก่อสร้างอาคารในเขตโบราณสถานไม่สามารถกระทำได้ หรือ ขาดการบริหารจัดการ และการแก้ไขปัญหาอย่างทันท่วงที ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ของบุคคลหรือกลุ่มคนเป็นระยะเวลานาน จนนำมาสู่การอ้างสิทธิในที่ดินดังกล่าว เป็นต้น ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เหมาะสมในประเด็นดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมุ่งเน้นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการสร้างพื้นที่ชุมชน (Placemaking) และปัจจัยทางการบริหาร (4Ms) มาใช้ในการสนับสนุนการวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### แนวคิดการสร้างพื้นที่ชุมชน (Placemaking)

ในปัจจุบัน แนวคิดการผสมผสานระหว่างพื้นที่อยู่อาศัย (Residential) และพื้นที่พาณิชยกรรม (Commercial) ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการผสมผสานรูปแบบอสังหาริมทรัพย์ (Mixed- Use Project) ที่สามารถสร้างให้เกิดผลประโยชน์มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งกับผู้อยู่อาศัย เช่น ในเรื่องของความสะดวกสบายในการอยู่อาศัย การที่ไม่ต้องเดินทาง ความครบวงจรของการอยู่อาศัย เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการร้านค้าชุมชน ในการที่จะมีลูกค้าประจำจากผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ชุมชน ซึ่งจะเท่ากับเป็นการลดความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจด้วย (Schwanke et al., 2008) รวมถึงการที่ไม่ได้เป็นเพียงพื้นที่เพื่อการค้าขายในเชิงพาณิชย์แต่เพียงอย่างเดียว โดยหากพื้นที่สามารถได้รับการออกแบบและพัฒนาบนพื้นฐานของการรวบรวมข้อมูลความต้องการของกลุ่มผู้อยู่อาศัย กลุ่มผู้ประกอบการและเจ้าของสถานที่ ก็น่าจะสามารถพัฒนาขึ้นเป็นการสร้างสถานที่ของชุมชนที่เป็นการสร้างพื้นที่ร่วมกันระหว่างผู้คนในชุมชน

แนวคิดการสร้างสถานที่ (Placemaking) เป็นแนวคิดที่มีมานานแล้วในต่างประเทศ แต่ยังคงขาดการแนวคิดมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย โดยจะหมายถึงกระบวนการในการร่วมกันสร้างพื้นที่สาธารณะให้สอดคล้องกับค่านิยมของชุมชนที่มากกว่าเพียงการออกแบบวางผังที่ดี โดยการสร้างพื้นที่ชุมชนจะเป็นการให้ความสำคัญกับมิติทางด้านกายภาพ วัฒนธรรมและอัตลักษณ์ทางสังคม (Kelkar and Spinelli, 2016; Project for Public Spaces-PPS, 2017) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างพื้นที่สาธารณะโดยชุมชนและเพื่อชุมชน เพื่อให้ได้พื้นที่ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนที่จะสามารถมาทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน โดยทุกคนมีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของร่วมกัน และมากกว่าการออกแบบทั่วไปที่คำนึงถึงพื้นที่สาธารณะในแง่ของการเป็นเพียงแค่ทางสัญจร หรือการออกแบบเพื่อรองรับแต่เพียงระบบขนส่ง หรือเพื่อการพาณิชยกรรมที่ขาดการให้ความสำคัญหลักกับการออกแบบเพื่อคนหรือชุมชนซึ่งจะส่งผลในด้านความปลอดภัย ความผูกพัน เศรษฐกิจ การเพิ่มมูลค่าของพื้นที่ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้จะมียอดประกอบที่สำคัญด้วยกันทั้งสี่ประการอันได้แก่ การเข้าถึงและเชื่อมโยง (Access and Linkages) ความสะดวกสบายและภาพลักษณ์ (Comfort and Image) การมีประโยชน์ใช้สอยและพื้นที่กิจกรรมที่เหมาะสม (Uses and Activities) และการเป็นพื้นที่ทางสังคม (Sociability) (Project for Public Spaces- PPS, 2017) นอกจากนี้ ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ (Space) พื้นที่ใดก็ตามที่ไม่มีอัตลักษณ์ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็น “สถานที่” (Place) โดยรูปแบบในการสร้างสถานที่ของชุมชนมีที่มาจากเหตุผลสี่ประการที่สำคัญอันได้แก่ ความจำเป็น (Need-based Occupations) ความสุนทรีย์ (Artistic Interventions) ความขัดแย้ง (Civic Disobedience) และการพัฒนาชุมชน (Civic-Minded Improvements) (Normoyle, 2016)

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าประเด็นในการศึกษาครั้งนี้จะเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ชุมชนเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงมีกรณีศึกษาอย่างของ “ตลาดต้นตาล” ซึ่งเป็นตลาดชุมชนขนาดใหญ่ที่จังหวัดขอนแก่น ซึ่งพบว่าได้มีรูปแบบของการจัดวางสินค้าที่หลากหลาย และที่มีการเตรียมพื้นที่สำหรับกิจกรรมชุมชนที่หลากหลายเช่น ลานนัดพบ ลานแสดงเปิดหมวก เวทีกลาง ตลอดจนที่มีการผสมผสานของร้านค้าปลีกต่างๆ มากมายซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ว่า ในการเป็นตลาดชุมชนนั้นจะต้องมีกิจกรรมหรือพื้นที่กิจกรรมต่างๆ ที่นอกเหนือจากแค่การมีพื้นที่เพื่อการค้าแต่เพียงอย่างเดียว รวมถึงจากการศึกษาร้านค้าชุมชนในเมืองเคนต์ (Kent) สหราชอาณาจักร



ที่เป็นกรณีศึกษาที่ให้ความสำคัญอย่างมากกับการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยเริ่มตั้งแต่การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดรูปแบบในการพัฒนาร้านค้าชุมชนที่เหมาะสมตั้งแต่เริ่มแรกตลอดจน มีการสร้างการมีส่วนร่วมต่างๆ ร่วมกันไม่ว่าจะเป็นการประชาสัมพันธ์ การสื่อสาร การบริหารงานโดยคนในชุมชน การสนับสนุนโดยคนในชุมชน เป็นต้น โดยนับเป็นร้านค้าชุมชนที่ดำเนินการโดยชุมชน เพื่อชุมชนโดยแท้จริงจนทำให้ร้านค้าชุมชนไม่ได้เป็นเพียงพื้นที่เชิงพาณิชย์กรรมเท่านั้น หากแต่ยังถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางของชุมชนในการพบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และยังได้ส่งผลต่อการสร้างความสามัคคีในชุมชนอีกด้วย (The Kent Rural Network, 2009) เช่นเดียวกันกับความสำเร็จและความยั่งยืนของร้านค้าชุมชนที่เมืองHumshaugh แห่งประเทศสหราชอาณาจักร ที่มีการผสมผสานกันระหว่างความเชี่ยวชาญทางสังคม และเศรษฐกิจของคนในชุมชน โดยร้านค้าชุมชนไม่ได้ตอบสนองเพียงแค่บริการเฉพาะรายบุคคล หรือที่จำหน่ายสินค้าเท่านั้น แต่ยังตอบสนองเป้าหมายทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนที่จะส่งเสริมความเจริญของชุมชน เป็นสิ่งที่ทำให้ชุมชนแตกต่างและน่าอยู่มากกว่าชุมชนอื่น ๆ (Walker, 2010)

จากกรณีศึกษาศูนย์การค้า ตลาด และร้านค้าชุมชนที่ได้กล่าวมานี้ได้แสดงให้เห็นองค์ประกอบของพื้นที่พาณิชย์กรรมและร้านค้าชุมชนที่ประสบความสำเร็จว่าจะต้องมาจากความต้องการของคนในชุมชนเอง ทั้งการศึกษาและสำรวจความต้องการของกลุ่มที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งผู้อยู่อาศัย ผู้ประกอบการร้านค้าและผู้บริหารโครงการ กำหนดแนวทางการพัฒนาให้พื้นที่เหล่านี้เป็นมากกว่าร้านค้าทั่วไป โดยมุ่งออกแบบพัฒนาเพื่อวัตถุประสงค์ของการสร้างให้เป็นศูนย์กลางของชุมชนทำให้คนในชุมชนมีสถานที่ของชุมชนร่วมกัน เกิดความเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) และความผูกพันกับพื้นที่ (Sense of Place) มากกว่าการออกแบบก่อสร้างเพื่อการพาณิชย์กรรมแต่เพียงอย่างเดียว โดยที่ความสำเร็จในการพัฒนาพื้นที่ตลาดในแนวคิด Placemaking คือ การสร้างให้เกิดสถานที่ของชุมชน การดึงดูดรวมกันของผู้คนที่หลากหลาย การมีพื้นที่สร้างสรรค์ การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ การสร้างสุขอนามัยที่ดี และการเชื่อมโยงของเศรษฐกิจระหว่างเมือง (Project for Public Spaces : PPS, 2017)

ในการศึกษาคครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งเน้นในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการสร้างพื้นที่ชุมชน เพื่อให้ได้พื้นที่ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนที่จะสามารถมาทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน โดยทุกคนมีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของร่วมกัน ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดขององค์กรพัฒนาพื้นที่สาธารณะ (Project for Public Spaces : PPS, 2017) ซึ่งมีสถานะเป็น NGO แห่งหนึ่งตั้งอยู่ในเมืองนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ได้กล่าวถึงองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถนำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1) การเข้าถึงและเชื่อมโยง (Access and Linkages) สถานที่ที่ดีควรจะง่ายในการมองเห็นและง่ายต่อการเข้าถึง ผู้คนต้องการที่จะมองเห็นว่ามีกิจกรรมที่จะต้องทำ มองเห็นว่าคนอื่นกำลังเข้าสู่พื้นที่ที่น่าสนใจนั้น ๆ ยิ่งสถานที่สาธารณะนั้นเป็นสถานที่ดีและประสบความสำเร็จมากเท่าไร ก็ยิ่งเพิ่มความดึงดูดใจและเพิ่มการประสบความสำเร็จให้ทวียิ่งขึ้นไปอีกเท่านั้น ถ้าเป็นสถานที่ที่ดึงดูดใจผู้คนจะพากันเดินทะลุผ่าน แม้ว่าพวกเขาจะเป็นเป้าหมายที่มุ่งหน้าไปทีอื่น

2) ความสะดวกสบายและภาพลักษณ์ (Comfort and Image) การสร้างสถานที่ที่มีความสะดวกสบายและมีภาพลักษณ์ที่ดี ต้องอาศัยการออกแบบอย่างเอาใจใส่ในรายละเอียดอย่าง



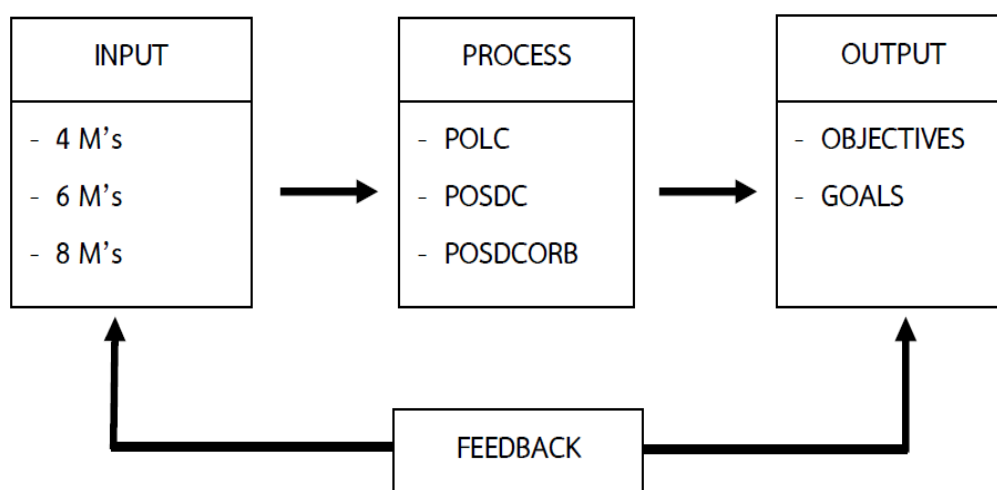
ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายละเอียดขององค์ประกอบทางภูมิทัศน์ เช่น ป้ายประชาสัมพันธ์ หอพักน้ำ การปลูกต้นไม้ ที่จอดรถจักรยาน ม้านั่ง เป็นต้น

3) การมีประโยชน์ใช้สอยและพื้นที่กิจกรรมที่เหมาะสม (Uses and Activities) กิจกรรมเป็นส่วนเหมือนแม่เหล็กดึงดูดใจ ให้ผู้คนเข้ามาทำกิจกรรมต่าง ๆ การจัดสถานที่ให้ผู้คนสามารถทำกิจกรรม ในขณะที่บริเวณใกล้เคียงก็อาจเป็นพื้นที่พักผ่อน นั่งพูดคุยกันได้ พร้อมทั้งมีพื้นที่บริการอาหารและเครื่องดื่มในบริเวณใกล้เคียง สามารถนำมารับประทานบริเวณนั่งพักผ่อนได้ สถานที่ดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะดึงดูดผู้คนให้เข้ามาใช้ได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งอธิบายสาเหตุได้โดยง่าย คือ การที่มีกิจกรรมหลากหลาย จะช่วยให้ดึงดูดผู้คนที่มีความแตกต่างกันเข้ามาทำกิจกรรมในพื้นที่

4) การเป็นพื้นที่ทางสังคม (Sociability) เป็นสถานที่ที่ส่งเสริมกิจกรรมทางสังคม ซึ่งผู้คนต้องการที่จะไปทำการสังเกตการณ์ถึงบรรยากาศรอบ ๆ ตัว ได้พบปะพูดคุยและมีปฏิสัมพันธ์กับผู้คนมากมายที่มีความแตกต่างกัน ผู้คนมีแนวโน้มที่จะมีความพึงพอใจที่ได้พูดคุยกับคนอื่น เมื่อมีกิจกรรมที่มีความสนใจร่วมกัน

### ปัจจัยทางการบริหาร

เมื่อกล่าวถึงการบริหาร (Administration) จะใช้ในการบริหารระดับสูง โดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูงเป็นค่านิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) หรือใช้ในหน่วยงานราชการและคำว่า “ผู้บริหาร” (Administrator) จะหมายถึงผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์กรของรัฐหรือองค์กรที่ไม่มุ่งหวังกำไร ส่วนการจัดการ (Management) จะเน้นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่วางไว้) ซึ่งนิยมใช้ในการจัดการธุรกิจ (Business management) โดยการจัดการเป็นกระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545) โดยมีกระบวนการจัดการอธิบายได้ ดังนี้



ภาพที่ 9 กระบวนการบริหารจัดการ (ที่มา : ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545)

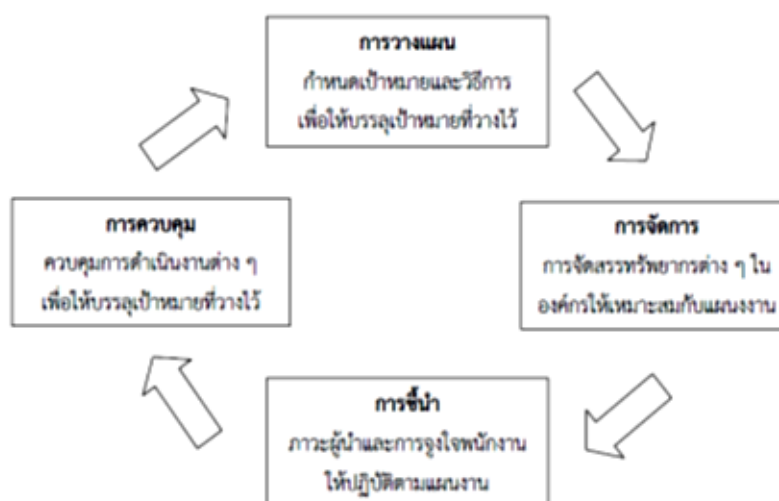
INPUT คือทรัพยากรทางการบริหาร (Management resources) อันได้แก่ 4 M's ซึ่งประกอบด้วย คน (Man), เงิน (Money), วัสดุดิบ (Material) และวิธีการ/จัดการ (Method/Management) ถูกนำเข้าในระบบเพื่อการประมวลผลหรือการบริการที่เติบโตและพัฒนาก้าวหน้าไปพร้อมกับอุตสาหกรรมการผลิตและการบริการที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ทรัพยากรเพียง 4 ประการอาจไม่เพียงพอสำหรับเป้าหมายจึงได้เพิ่มขึ้นอีก 2 M's เป็น 6M's ได้แก่ เครื่องจักรกล (Machine) และการตลาด (Market) ในขณะเดียวกันการทำงานที่มองเห็นถึงความสำคัญหรือคุณค่าของจิตใจของผู้ปฏิบัติงานที่มากขึ้นโดยให้ความสำคัญกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของคนงานมากขึ้นจึงเพิ่มขวัญกำลังใจ (Morale) เข้าไปเป็น 7 M's และเมื่อโลกก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ระบบการสื่อสารไร้พรมแดนที่ติดต่อเชื่อมโยงกันเป็นระบบเครือข่ายครอบคลุมทั่วโลกทำให้การติดต่อสื่อสารรวดเร็วใครไม่รู้หรือไม่ก็มีข้อมูลย่อมเสียเปรียบในเชิงธุรกิจจึงได้เพิ่มข้อมูลข่าวสาร (Message) เข้าไปในทรัพยากรกระบวนการผลิตรวมเป็น 8M's ซึ่งเป็นทรัพยากรเหล่านี้จะเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ ไม่สิ้นสุดตราบเท่าที่ระบบอุตสาหกรรมผลิตการจัดจำหน่ายและการบริการยังคงพัฒนาและก้าวไปไม่หยุดยั้ง

PROCESS คือ หน้าที่หรือกิจกรรมขั้นพื้นฐานที่ผู้บริหารต้องกระทำในปัจจุบัน มีหน้าที่ 4 ประการได้แก่ POLC การวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การชี้นำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) ซึ่งมีพัฒนาการของแนวคิดมาตั้งแต่สมัยของฟาโยล (Fayol) ปี ค.ศ.1916 ที่เห็นว่าหน้าที่การจัดการประกอบด้วย POCCC ได้แก่การวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การสั่งการ (Commanding), การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) ต่อมาในปี ค.ศ 1937 กุลิกและเออร์วิค (Gulick and Urwick) เห็นว่ากระบวนการจัดการประกอบด้วยการวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing), การอำนวยการ (Directing), การประสานงาน (Coordinating), การรายงานผล (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ซึ่งนิยมเรียกว่า POCDORCB ครั้งเมื่อเข้าปี ค.ศ 1972 คูนท์ซ์ (Koontz) มีความคิดเห็นว่าหน้าที่ทางการจัดการคือ POSDC ได้แก่ การวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing), การอำนวยการ (Directing), และการควบคุม (Controlling) ซึ่งเป็นแนวคิดของเขาเปลี่ยนแปลงไปชัดเจนโดยในปี ค.ศ. 1988 คูนท์ซ์และเวียห์ริช (Koontz and Weihrich) เขียนตารางใช้ชื่อว่า Management ร่วมกันและเปลี่ยนหน้าที่ทางการจัดการจากตัว D (Directing) เป็น L (Leading) พัฒนาด้านแนวคิดดังกล่าวยังคงก้าวต่อไปไม่หยุดยั้งบางทีในยุคหน้าเราอาจเห็นหน้าที่การจัดการที่เหลืออักษรเพียงตัวเดียวหรือสองตัวเท่านั้นก็เป็นได้ดังนั้นอาจสรุปหน้าที่หรือกิจกรรมขั้นพื้นฐานทางการจัดการได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้กระบวนการ (Process) แปลรูปทรัพยากรที่นำเข้าไปเป็นผลผลิตตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การต่อไป

OUTPUT คือ เป้าหมาย (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์การ ที่นำออกมาจากกระบวนการแปรรูปในขั้นตอนที่สองเป้าหมายขององค์การสามารถแบ่งแบบหยาบๆ ได้เป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ องค์การที่มีเป้าหมายที่มุ่งแสวงหากำไร (Profit) และองค์การ

มีเป้าหมายไม่มุ่งแสวงหากำไร (Non-profit) หรืออาจแบ่งเป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการผลิตสินค้ากับองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการ (Services) ก็ได้

นอกจากนี้ สาคร สุขศรีวงศ์ (2550: 26-27) ยังได้กล่าวถึงกิจกรรมหลักทางการจัดการแบ่งออกเป็นกระบวนการซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม 4 ประการ ดังภาพที่ 10



ภาพที่ 10 กิจกรรมหลักในการบริหารจัดการ (ที่มา : สาคร สุขศรีวงศ์, 2550)

1. การวางแผน (Planning) ประกอบด้วยการกำหนดขอบเขตของงาน และตั้งเป้าหมาย ตลอดจนกำหนดวิธีการเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้
2. การจัดองค์การ (Organizing) ประกอบด้วยการจัดบุคคลแบ่งแผนงานและจัดสรรทรัพยากรต่างๆให้เหมาะสมสอดคล้องกับแผนงานเพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินการตามแผนให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด
3. การชี้นำ (Leading) ประกอบด้วยเนื้อหา 2 เรื่องสำคัญ คือ ภาวะผู้นำ (Leadership) ซึ่งเกี่ยวกับการพัฒนาตัวผู้บริหารเองและการจูงใจ (Motivation) ซึ่งเกี่ยวกับการชักจูงหรือการกระตุ้นให้ผู้อื่นทำงานได้เต็มที่ตามความรู้ความสามารถ
4. การควบคุมองค์กร (Controlling) เป็นการควบคุมองค์กรให้การดำเนินงานต่าง ๆ ภายในองค์กรเป็นไปตามแผนงานความคาดหวังหรือมาตรฐานที่กำหนด

จากแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยทางการบริหารดังกล่าว ผู้ศึกษาเล็งเห็นความสำคัญของการนำแนวคิดทางการบริหารมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อสร้าง Model ในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในพื้นที่ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร โดยจะใช้ปัจจัยทางการบริหาร 4 M's ในการวิเคราะห์ ควบคู่กับแนวคิดการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ และการสร้างพื้นที่ชุมชน (Placemaking) โดยนำมาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำเครื่องมือในการศึกษา ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ เพื่อนำไปสัมภาษณ์ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ตำบลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร รวมถึงใช้แนวคิดกระบวนการบริหารงาน POLC : Model of Management เพื่อวิเคราะห์เชื่อมโยงประเด็นสำหรับสร้างข้อสรุปแนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ ในลำดับถัดไป

## 2.2.2 วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอ

จากแนวคิดเชิงนโยบายและเชิงทฤษฎีจากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดรูปแบบในการศึกษา โดยดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ผู้นำชุมชน (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) ในพื้นที่บริเวณศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบงานบริหารที่ราชพัสดุของจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ผลิต ผู้ประกอบการในพื้นที่ และประชาชนที่อาศัยในพื้นที่เพื่อวิเคราะห์ปัญหา โดยนำแนวคิดของการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ แนวคิดการสร้างพื้นที่ชุมชน (Placemaking) และปัจจัยทางการบริหาร (4Ms) มาจัดทำแบบสัมภาษณ์ ซึ่งดำเนินการสัมภาษณ์ในช่วงระหว่างวันที่ 20-22 สิงหาคม 2563 ในพื้นที่ตำบลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 22 ราย โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 3 กลุ่ม ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นสำคัญ สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) กลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ รวม 6 ราย พบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีแนวคิดและจุดมุ่งหมายในการขออนุญาตใช้พื้นที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน โดยมุ่งเน้นไปที่การท่องเที่ยวและส่งเสริมรายได้ให้กับชุมชนจากการขายสินค้า มีการวางแผนงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่ด้านการท่องเที่ยวและการจัดตั้งให้เป็นศูนย์ราชการ/ศูนย์กลางแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเป็นแหล่งกระจายสินค้าระหว่างชุมชน รวมถึงการสร้างพื้นที่ให้เป็นที่ยึดเหนี่ยวโดยมีการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวภายในจังหวัดสมุทรสาคร ในลักษณะของ One-day Trip ซึ่งการใช้พื้นที่ราชพัสดุ จะเกิดประโยชน์ต่อชุมชนและพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งพื้นที่ศาลพันท้ายนรสิงห์ในช่วงแรกเริ่มยังขาดการดูแลของชาวบ้าน/หน่วยงาน และทาง อบต. พันท้ายนรสิงห์เห็นว่าควรพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยว ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ติดปัญหาว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุและเป็นเขตโบราณสถาน ซึ่งต้องมีการขออนุญาตและข้อกำหนดที่ยุ่งยาก การจะตั้งงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่อาจทำได้ยาก นอกจากนี้ เคยมีการประสานไปยังกรมศิลปากร แต่เจ้าหน้าที่ในช่วงเวลานั้นยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการในพื้นที่ได้

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มองว่าพื้นที่ที่มีข้อได้เปรียบจากการที่สามารถเดินทางมายังบริเวณพื้นที่ศาลพันท้ายนรสิงห์สะดวกเพราะอยู่ใกล้กรุงเทพฯ เป็นพื้นที่ชานเมืองและชายฝั่ง ซึ่งเอื้อต่อการพักผ่อนหย่อนใจ การศึกษาประวัติศาสตร์ การเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ อีกทั้งชุมชนที่มีอาชีพประมงยังสามารถสร้างรายได้จากการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีย่านท่องเที่ยวเข้ามาทานอาหารทะเลสด ๆ ในพื้นที่ รวมถึงจากการมีลักษณะเป็นชุมชนที่ยังคงความเป็นชนบท จึงมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน มีการบริหารจัดการที่เน้นในรูปแบบ “โดยชุมชน เพื่อชุมชน” โดยมีการจัดตั้งกองทุนและมูลนิธิขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือในเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การมอบของบริจาค การช่วยเหลือด้านสวัสดิการต่าง ๆ ในชุมชน เป็นต้น ซึ่งมีการประชุมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีค่าตอบแทนแต่อย่างใด ในส่วนของ อบต. พันท้ายนรสิงห์ จะเข้ามาดำเนินการในลักษณะของหน่วยสนับสนุนในการขอใช้ประโยชน์พื้นที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร) ซึ่งจากการที่ อบต. พันท้ายนรสิงห์ มีความเข้มแข็ง และได้รับความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี ทำให้การบริหารจัดการที่ราชพัสดุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงสืบเนื่องจาก

การที่มีกฎระเบียบซึ่งมีข้อกำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบ ต้องมีการควบคุมกำกับดูแลพื้นที่ราชพัสดุให้เกิดความเรียบร้อยและเกิดประโยชน์สูงสุดตามบทบาทหน้าที่ แต่ก็ยังคงมีข้อเสียเปรียบพื้นที่อื่น ๆ ในบางประเด็น เช่น การที่ศาลพันท้ายนรสิงห์เป็นพื้นที่ในเขตโบราณสถาน การขออนุญาตในการดำเนินการใด ๆ จะต้องได้รับอนุญาตจากกรมศิลปากร ซึ่งใช้ระยะเวลาดำเนินการในแต่ละครั้งเป็นระยะเวลานาน หรือข้อเสียเปรียบด้านพื้นที่ จากการที่มีนักท่องเที่ยวเข้ามาในพื้นที่เป็นจำนวนมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาด้านการจราจรติดขัด ทางเข้าออกยังคงมีปัญหาเนื่องจากในซอยมีพื้นที่แคบ

ในส่วนของกิจกรรมหลักที่ดำเนินการในพื้นที่ ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพและการท่องเที่ยว เช่น การจัดตั้งตลาดประชารัฐร่วมกับกรมธนารักษ์ การส่งเสริมให้คนในพื้นที่และใกล้เคียงเข้ามาขายอาหาร สินค้าและผลผลิตด้านการเกษตรเพื่อสร้างรายได้ รวมถึงส่งเสริมกิจกรรมแก่เป็นผู้พิการให้ประกอบอาชีพหรือผลิตสินค้า และมีช่องทางหรือตลาดให้มาจำหน่ายสินค้าผ่านตลาดประชารัฐ อีกทั้งยังมีการส่งเสริมการเป็นแหล่งเรียนรู้ เป็นแหล่งประวัติศาสตร์ที่รำลึกถึงวีรกรรมของผู้กล้าของประเทศไทยในอดีต ให้ประชาชนคนเข้ามาร่วมสักการะบูชา ตลอดจนมีการพัฒนาศาลพันท้ายนรสิงห์ อาคารเรือนไทย การปั้นรูปพระเจ้าเสือกับพันท้ายนรสิงห์ ไว้ให้ประชาชนเข้ามาเยี่ยมชมและมองเห็นถึงวิถีชีวิตคนไทยในสมัยโบราณ

ปัญหาอุปสรรคที่พบส่วนใหญ่คือ ในการบูรณะเพื่อพัฒนาสิ่งปลูกสร้างหรือระบบสาธารณูปโภค จะติดปัญหาเรื่องการขออนุญาตภายใต้กฎหมายโบราณสถาน ซึ่งถึงแม้จะมีผังแม่บทแต่การขออนุญาตก่อสร้าง ต้องขออนุมัติแบบแปลนจากกรมศิลปากร ซึ่งใช้เวลาในการพิจารณานาน รวมถึงการที่จะปรับปรุงแผนดำเนินงานในแต่ละครั้ง ต้องนำเข้าที่ประชุมใหญ่ในระดับจังหวัด ซึ่งอาจทำให้ใช้เวลาและขั้นตอนในการปฏิบัติที่ค่อนข้างนานมากขึ้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับสถานการณ์ COVID-19 อาจจะทำให้เกิดผลกระทบจากการไม่สามารถรวมตัวกันทำกิจกรรมในพื้นที่ ส่งผลต่อการดำรงชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในระดับฐานราก รวมถึงในประเด็นการพัฒนาซึ่งผลจากการต้องยึดโยงจากการที่เป็นเขตโบราณสถาน การจะพัฒนาสิ่งใดจำเป็นต้องมีการคำนึงถึงความสอดคล้องกับบริบทพื้นที่และต้องไม่มีผลกระทบต่อการเป็นโบราณสถานและสิ่งแวดล้อม ทำให้ขอบข่ายการพัฒนาทำได้ภายใต้ขอบเขตที่ไม่มากนัก ในขณะที่ผู้ให้ข้อมูลบางส่วนมองว่ากระบวนการเบื้องต้นที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานส่วนใหญ่จะยังไม่รู้ระเบียบที่ถูกต้องในการขออนุญาตใช้พื้นที่จากกรมธนารักษ์ คิดว่าต้องมีความยุ่งยาก แต่ภายหลังจากที่ได้ทำความเข้าใจกระบวนการจะพบว่าไม่ได้ยุ่งยากตามที่คิด และมองว่าจากการขอใช้ประโยชน์จากราชพัสดุเป็นโอกาสในการที่จะสามารถจัดทำงบประมาณหรือขอรับการสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างดี

สำหรับความพร้อมของผู้ปฏิบัติงาน พบว่ามีการประสานงานบูรณาการร่วมกันทำงานกันได้ดีระหว่าง อบต. พันท้ายนรสิงห์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (มูลนิธิพันท้ายนรสิงห์ และสำนักงานธนารักษ์) ทาง อบต. จะมีฝ่ายส่งเสริมการท่องเที่ยว และมีคนงานทั่วไปคอยลงพื้นที่ดูแล และระดมความคิดเห็นถึงการจัดทำหรือปรับปรุงพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวอย่างไรให้มีคนเข้ามาท่องเที่ยวมากขึ้น รวมถึงประชาชนในพื้นที่ยังให้ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วม มีการประชุมร่วมกัน และสนับสนุนให้คนในพื้นที่เข้าไปช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในวันที่มีการขายของในตลาดในวันหยุด

ในส่วนของงบประมาณสนับสนุนจะมีการจัดทำทาง อบต. จะมีการจัดทำแผนแม่บทสำหรับงบประมาณอุดหนุนให้ครอบคลุมในทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สนับสนุนเรื่องการสร้างอาคาร โครงสร้างพื้นฐาน เพื่ออำนวยความสะดวกจากการเป็นแหล่งท่องเที่ยว มีแผนการส่งเสริมการท่องเที่ยว ปรับปรุงศาลพันท้ายนรสิงห์ (ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการขออนุญาตก่อสร้างอาคารนิทรรศการ) ในภาพรวมจะมีงบประมาณส่งเสริมการท่องเที่ยวทุกปี โดยการจัดทำแผนและนำโครงการกิจกรรมในแผนมาจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ เพื่อเสนอความเห็นขอต่อสภา อบต. ตามกระบวนการขั้นตอนที่ถูกต้อง มีการบริหารงบประมาณมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ในทุกกิจกรรม ในส่วนของการสนับสนุนจากภาคเอกชน จะมีการขอรับการสนับสนุนจากมูลนิธิ ซึ่งมีรายได้จำนวนมากมาจากการรับบริจาคและการให้เข้าวัดถ้ำมุงคล นอกจากนี้ ผู้ประกอบการ พ่อค้า แม่ค้า นักธุรกิจภาคเอกชน มีการให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่

สำหรับด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวก มีการเตรียมความพร้อมของวัสดุ อุปกรณ์ (คอมพิวเตอร์) และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา หอ้งน้ำ) โดยทาง อบต.สนับสนุน ร่วมกันกับมูลนิธิในการจัดหา รวมถึงมีพนักงานปฏิบัติงานคอยดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่ตลอดเวลาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการปรับปรุงภูมิทัศน์ การรักษาความสะอาด ทำให้มีคนมาท่องเที่ยวมากขึ้น

ในด้านกระบวนการบริหารงานในภาพรวม มีการส่งเสริมให้ผู้นำในพื้นที่มีการประสานงานวางแผน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่เข้ามาร่วมพัฒนาพื้นที่ โดยมีการประชุมวางแผนทุกเดือน และมีความพยายามในการสร้างการรับรู้และประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณชน เพื่อสร้างความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผลตอบรับที่ดีจากการที่ส่วนใหญ่ผู้บริหารและผู้นำชุมชนได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการมูลนิธิ ทำให้เกิดการยึดโยงที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา มีการจัดทำแผนแม่บทรองรับทั้งพื้นที่ โดยได้ประสานกับทางกรมธนารักษ์ทุกครั้งว่าจะดำเนินการโครงการกิจกรรมอย่างไร จะก่อสร้างอะไร ซึ่งทางผู้บริหารของ อบต. จะบริหารงานด้วยความเข้าใจ ในยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยศึกษาหาข้อมูลที่เหมาะสมและขอความเห็นก่อนดำเนินการ ทำให้ในภาพรวมยังคงมีความร่วมมือที่ดีจากทุกภาคส่วน และไม่เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ ซึ่งเป็นผลจากการเล็งเห็นประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน มีคณะกรรมการมูลนิธิ และที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ได้เกษียณอายุหรือผู้ที่เป็นปราชญ์ในพื้นที่มาช่วยทำงาน

2) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ รวม 6 ราย พบว่า มีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า กรมธนารักษ์ มีนโยบายในการส่งเสริมสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุ โดยการนำไปสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น โครงการตลาดประชารัฐ หรือโครงการเปลี่ยนชุมชนเป็นห้องประชุมในที่ราชพัสดุในพื้นที่ตำบลพันท้ายฯ โดยเป็นการดึงดูดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากอย่างยั่งยืน หรือการพัฒนาที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เปรียบเสมือนใช้พื้นที่เป็นห้องประชุมในชุมชน ตลอดจนโครงการรัฐเอื้อราษฎร์ ที่ให้ราษฎรสามารถเช่าที่ราชพัสดุเพื่อย่อยอาศัยและทำกินได้

ในส่วนของการขออนุญาตและอุปสรรคในการส่งเสริมสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุในพื้นที่บางส่วนของตำบลพันท้ายนรสิงห์ ยังไม่มีการจัดให้เช่าหรือไม่มีหน่วยงานขอใช้ประโยชน์

เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่จะอยู่ห่างไกลจากเมือง ทำให้มีปัญหาเรื่องการเดินทางเข้าถึงพื้นที่ดังกล่าว ในขณะที่ที่ราชพัสดุแปลง สค 283 จะอยู่ในเขตโบราณสถาน ซึ่งทาง อบต.พันท้ายนรสิงห์ ได้รับอนุญาตในการดำเนินงานพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว แต่ต้องขออนุญาตจากกรมศิลปากร เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านกฎหมายโบราณสถาน

สำหรับความยากง่ายในการประสานงานเชื่อมโยงและเข้าถึงพื้นที่นั้น สามารถเดินทางเข้าถึงได้ง่าย มีการติดต่อประสานงานในการจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง เพราะมีกิจกรรมส่งเสริมและพัฒนาทุกปี การประสานงานเป็นไปอย่างราบรื่น เนื่องจากปัจจุบันมีมูลนิธิพันท้ายนรสิงห์เช่าพื้นที่ราชพัสดุอยู่ และมี อบต.พันท้ายนรสิงห์ คอยสนับสนุนดูแล และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อให้บริการประชาชนทุกวัน ในส่วนของความร่วมมือกันในชุมชนและส่วนราชการภาครัฐและท้องถิ่นนั้น มีการประสานผู้ที่เกี่ยวข้อง ประชาชน รวมถึงหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในพื้นที่ เข้ามาร่วมบูรณาการดำเนินงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

จากข้อมูลด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีในพื้นที่ พบว่า ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา สาธารณูปโภคครบถ้วน ทำให้การเดินทางโดยรถส่วนบุคคล เข้าถึงได้ง่าย สะดวกรวดเร็ว มีการจัดทำห้องน้ำคนพิการ-ผู้สูงอายุ รวมถึงจัดทำพื้นที่ตลาด และสวนริมคลอง เพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนให้ประชาชนทั่วไป รวมถึงมีการจัดเป็นเป็นสถานที่สำหรับประชุมเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่นวางแผนสนับสนุนเรื่องการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหาบางประเด็น เช่น ปัญหาด้านการคมนาคมขนส่งระหว่างพื้นที่กับตัวเมือง ที่ยังไม่มีรถโดยสารเพียงพอที่จะให้บริการประชาชนหรือผู้ที่ต้องการเข้ามาท่องเที่ยวในพื้นที่ มีเพียงรถกอล์ฟที่มาจากگردำเนินการจัดหาของทาง อบต. คอยให้บริการเฉพาะในพื้นที่ตลาดและบริเวณใกล้เคียงเท่านั้น

ในประเด็นของความเหมาะสมของกิจกรรมที่ดำเนินการในพื้นที่ ในพื้นที่จะมีนักท่องเที่ยวจำนวนมากเดินทางเข้ามาในช่วงวันหยุดนักขัตฤกษ์ การจัดตลาดในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวหรือการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว จะเป็นการช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้แก่ชุมชนได้ เป็นอย่างดี รวมถึงการที่พื้นที่ดังกล่าวมีประวัติศาสตร์ในอดีตที่สำคัญ จึงเป็นเป็นแหล่งเรียนรู้ซึ่งดึงดูดให้คนเข้ามาท่องเที่ยวได้ศึกษาหาความรู้ แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันยังไม่มีมีการแสดงเพื่อส่งเสริมกิจกรรมศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น การแสดงประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของศาลพันท้ายนรสิงห์ โดยในส่วนนี้อาจต้องมีการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานวัฒนธรรม เข้ามานับสนุนหรือพัฒนากิจกรรม เพื่อสร้างความน่าสนใจ และดึงดูดนักท่องเที่ยว

สำหรับการมีส่วนร่วมทางสังคม จะมีการประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนที่มีความสนใจนำสินค้าและผลผลิตในพื้นที่มาวางจำหน่าย เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ชุมชน รวมถึงการช่วยเหลือประชาสัมพันธ์สินค้าชุมชน โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ ทำให้การบริหารพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในภาพรวมการบริหารจัดการพื้นที่ จะให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ มีการบริหารจัดการพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ มีการแบ่งสัดส่วนที่ชัดเจน เช่น โซนค้าขาย ตลาดลานจอดรถ โดยมีการจัดตั้งมูลนิธิพันท้ายนรสิงห์ เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการในพื้นที่ด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้ทุกกระบวนการ

3) กลุ่มผู้ผลิต ผู้ประกอบการ ผู้นำชุมชน หน่วยงาน และประชาชนในพื้นที่ รวม 10 ราย พบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ได้เข้ามามีบทบาทในการทำกิจกรรมในพื้นที่ของศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร ในฐานะผู้ปฏิบัติงานและประชาชนในพื้นที่ อาทิ เจ้าหน้าที่ซ่อมบำรุงและดูแลอาคารสถานที่และสาธารณูปโภค ฝ่ายประชาสัมพันธ์ โปรโมทและทำสื่อประชาสัมพันธ์ ลงในเว็บไซต์ สื่อโซเชียลมีเดีย หรือเป็นผู้นำอาสาพัฒนาชุมชนและกลุ่มสตรีที่มีความประสงค์อยากเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อร่วมพัฒนาพื้นที่ให้เป็นที่รู้จักของคนทั่วไป ซึ่งส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในระดับมากต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (อบต./หน่วยงานราชการ) เพราะมีการบริหารงานที่โปร่งใสเป็นธรรม ตรงไปตรงมา สามารถทำงานประสานงานกันได้สะดวก แต่ก็ยังคงมีบางส่วนที่ยังไม่พึงพอใจในบางเรื่อง ในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ยกตัวอย่างเช่น ประเด็นการขออนุญาตดำเนินการพัฒนาพื้นที่จากกรมศิลปากร ที่มีความล่าช้า ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและไม่ตอบสนองความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ ให้ความเห็นว่า พื้นที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย มีการคมนาคมสะดวก เข้าถึงได้ง่าย จากการมีเทคโนโลยี GPS และสื่อโซเชียลมีเดียทำให้คนภายนอกสามารถรับรู้ได้โดยง่าย ซึ่งการเดินทางเพื่อเข้ามาในพื้นที่ศาลพันท้ายนรสิงห์ สามารถเข้าได้หลายทิศทาง เชื่อมโยงและติดกับถนนหลัก แต่ในทางตรงกันข้าม ยังขาดการประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางแบบปากต่อปาก หรือการประชาสัมพันธ์ภายในชุมชน เนื่องจากชาวบ้านหรือประชาชนในพื้นที่บางรายจะไม่มีและไม่สามารถใช้สื่อโซเชียลมีเดีย จึงยังขาดการรับรู้ว่าจะมีการทำกิจกรรมของชุมชนเมื่อใด

สำหรับการจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่ มีการจัดเตรียมการบริการต่าง ๆ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ไว้รองรับนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เช่น ห้องน้ำ มีการจัดจุดคัดกรองตรวจ COVID-19 เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่คนที่เข้ามาท่องเที่ยว รวมถึงมีห้องพยาบาล แต่ยังขาดการใช้ประโยชน์ และยังไม่มีเจ้าหน้าที่ อสม. เข้ามาดูแลเป็นประจำ ในส่วนนี้จึงควรมีการจัดรถพยาบาลหรือรถฉุกเฉินเข้ามาเตรียมพร้อมเพื่อช่วยเหลือประชาชนหากเกิดกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินได้ทัน่วงที

ในส่วนของลักษณะของกิจกรรมที่ดำเนินการในพื้นที่ จะมีการจัดงานประเพณีและการจัดกิจกรรมโดยยึดหลักวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง เช่น งานลอยกระทง จะมีการจัดทำกระทงเพื่อจำหน่ายสร้างรายได้ให้ชุมชน ในบริเวณศาลพันท้ายนรสิงห์จะมีการแสดงที่ลานกิจกรรมบ้านเรือนไทย เช่น การรำ ดนตรี เป็นต้น รวมถึงมีกิจกรรมตลาดริมคลอง ในวันหยุดเสาร์อาทิตย์ ซึ่งในบริเวณตลาดจะมีเวทีกิจกรรมที่ดำเนินการโดยพ่อค้าแม่ค้าเอง เช่น การสลับสับเปลี่ยนของพ่อค้าแม่ค้า ที่มีเสียงไพเราะขึ้นร้องเพลงบนเวที โดยมีการดูแลอุปกรณ์เครื่องเสียงเอง และบริหารจัดการด้วยตัวเองตามหลักการ “ของชุมชน โดยชุมชน”

นอกจากนี้ยังมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งชาวบ้าน นักเรียนนักศึกษา เข้ามาร่วมกิจกรรม อาทิ เยวชนหรือบุคคลที่ประกวดในเวทีต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ มาร่วมร้องเพลงหรือทำการแสดงบนเวที เพื่อดึงดูดใจลูกค้า มีการส่งเสริมการจ้างงานให้คนในพื้นที่เข้ามาร่วมปฏิบัติงาน เช่น มัคคุเทศก์เยวชน และผู้ปฏิบัติงานอำนวยความสะดวกด้านสถานที่และการจราจร เป็นต้น รวมถึงมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นในการร่วมพัฒนาผ่านเวทีประชาคม โดยอาศัยกฎของการอยู่ร่วมกัน ต้องเข้าใจซึ่งกันและกัน และร่วมพัฒนาไปด้วยกัน



โดยภาพรวมของการจัดกิจกรรมในพื้นที่ประวัติศาสตร์ จะยึดตามหลักทางประวัติศาสตร์เสมอ เช่นการรำบวงสรวง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การจะดำเนินการใดๆ ในพื้นที่เขตโบราณสถาน จะมีแผนแม่บทกำกับอยู่ ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกกรณี นอกจากนี้ในด้านของการส่งเสริมกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว มีการร่วมกับสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด/อำเภอ ในการบูรณาการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวในชุมชนใกล้เคียงในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร เช่น ศูนย์เรียนรู้ต่าง ๆ หรือ ชุมชนท่องเที่ยว OTOP นวัตวิถี ธนาคารปูม้า ศูนย์เรียนรู้กลุ่มสตรีด้านผ้ามัดย้อม เป็นต้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวชุมชนและช่วยระบายความแออัดของจำนวนนักท่องเที่ยวไปยังพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครอย่างทั่วถึง ซึ่งเดินทางไปมาหาสู่กันได้โดยง่าย

สำหรับอุปสรรคสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ในช่วงที่ผ่านมา คือสถานการณ์ COVID-19 ที่ทำให้ประเพณีและกิจกรรมบางอย่างต้องงดไป ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวอย่างมาก และเมื่อสถานการณ์กลับมามีขึ้นก็ยังคงมีปัญหาด้านพื้นที่ตลาดยังมีค่อนข้างจำกัด มีพ่อค้าแม่ค้าให้ความสนใจจะเข้ามาขายของ จากทั้งในพื้นที่และพื้นที่อื่น ๆ แต่เบื้องต้นจะรับเฉพาะคนในพื้นที่ก่อนเท่านั้น ยังไม่มีนโยบายรับบุคคลนอกพื้นที่ และยังคงรอให้มีการประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาขอความเห็น ทำให้สินค้าส่วนใหญ่มีเฉพาะของชุมชนเท่านั้น ขาดความหลากหลาย เมื่อนักท่องเที่ยวเข้ามา ก็จะพบแต่สินค้าเดิม ๆ อีกทั้งในพื้นที่ยังคงมีปัญหาเรื่องสถานที่จอดรถ ในช่วงวันเวลาที่ผู้คนจำนวนมากเข้ามาท่องเที่ยวตลาดในวันหยุด รวมถึงการจัดงานประเพณีครั้งใหญ่ ๆ ที่ต้องอาศัยพื้นที่ข้างเคียงของเอกชน (ซึ่งมีค่าใช้จ่าย) ในการใช้เป็นที่จอดรถ ในส่วนของปัญหาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องนั้น ในงานบางอย่างจำเป็นต้องมีการต้องเรียนรู้ศึกษาระบบใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ระบบสาธารณสุขโรค เป็นต้นจึงเป็นสาเหตุทำให้การทำงานอาจมีความล่าช้า ไม่ทันใจต่อผู้เข้ามาใช้บริการ หรือปัญหาในเรื่องการประสานระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและหน่วยงานราชการในการขออนุญาตต่าง ๆ เพื่อพัฒนาพื้นที่ยังคงติดขัดและมีความล่าช้าและมีกฎระเบียบมากมาย และปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือยังขาดการประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้ให้คนในพื้นที่ได้รับรู้การจัดกิจกรรมอย่างครอบคลุมทั่วถึง เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือร่วมพัฒนาได้มากขึ้น ที่ผ่านมามีเพียงผู้นำชุมชนที่เข้าร่วมประชุม และขาดการนำมาถ่ายทอดให้คนในชุมชนรับรู้ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า ถ้าหากรู้ข้อมูลจะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแน่นอน แต่ที่ผ่านมายังไม่ค่อยรู้เรื่องกันมากเท่าที่ควร

### 2.2.3 ระบุแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนานโยบายที่สอดคล้องกับการวิเคราะห์

จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นำมาสู่การวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหา และพัฒนานโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในพื้นที่ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร ดังนี้

#### ด้านการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ

1) ควรมีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมธนารักษ์ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เข้ามาช่วยกันขับเคลื่อนงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยการร่วมกันบริหารจัดการ ทั้งคน เงิน งาน และวิธีการ และนำที่ราชพัสดุมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ในลักษณะของตลาดและแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น โดยอาจมีการทำบันทึกข้อตกลง

ความร่วมมือ (MOU) ในการลดช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ในบางกรณีที่สามารถผ่อนปรน ยืดหยุ่น หรือสามารถอนุโลมได้แล้วแต่กรณี

2) ควรมีการขยายผลโครงการที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการตลาดประชารัฐ โดยการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมลงในพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่บริเวณ ศาลพันท้ายนรสิงห์ มีแนวโน้มของความเจริญที่จะเข้ามาในอนาคตตามลำดับ จากการที่มีหมู่บ้าน จัดสรร แหล่งท่องเที่ยว ร้านอาหาร เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่ทั้งนี้ต้องมีการวิเคราะห์แนวโน้มกำลังซื้อของผู้บริโภคก่อนการตัดสินใจขยายพื้นที่ตลาดให้มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชนที่จะเข้ามาจำหน่ายสินค้า

3) ควรปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานภายในพื้นที่และพื้นที่ใกล้เคียงให้ดึงดูดนักลงทุนและ นักท่องเที่ยวให้เข้ามาในพื้นที่ เช่น การสร้างถนนเพิ่มเติมไปยังเขตพื้นที่ราชพัสดุบริเวณที่ใกล้เคียง เพื่อให้เกิดการเช่าหรือขอใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุ หรือการจัดทำจุด Check-in หรือ Landmark ที่สื่อถึงอัตลักษณ์ชุมชน ให้มีความน่าสนใจ เป็นต้น

4) ในการพัฒนาพื้นที่ที่มีความเก่าแก่ทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะพื้นที่โบราณสถานที่มี ข้อจำกัดในการขออนุญาต ควรมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับวิถีดั้งเดิมของชุมชน ซึ่งถือเป็นอัตลักษณ์ ที่สำคัญในการดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเยี่ยมชม โดยการนำเอาแนวคิดและระบบเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาผสมผสานในการอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน โดยไม่ให้กระทบต่อวิถีชีวิต ดั้งเดิมของชุมชน

### ด้านการสร้างพื้นที่ชุมชน (Placemaking)

1) ควรมีการวางระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยเฉพาะระบบขนส่งและ การคมนาคมระหว่างพื้นที่ เพื่อบริการขยายตัวของชุมชนในอนาคตอันใกล้ เนื่องจากพื้นที่ อยู่ในเขตชุมชนเมือง มีระยะทางไม่ห่างจากกรุงเทพมหานครและจังหวัดสมุทรสาคร

2) ควรมีการปรับปรุงภูมิทัศน์ด้านสิ่งแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่ เพื่อให้การ ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่เป็นไปอย่างเหมาะสม เช่น การปลูกต้นไม้ใหญ่ในพื้นที่เพื่อสร้างร่มเงาและ ความร่มรื่น ทำให้ผู้เข้ามาท่องเที่ยวในพื้นที่ได้พักผ่อนหย่อนใจ หรือกิจกรรมการออกกำลังกายใน บริเวณพื้นที่ควบคู่กับการเดินเยี่ยมชมตลาดเพื่อซื้อสินค้า หรือการขยายพื้นที่จอดรถเพื่อบริการ นักท่องเที่ยว ตลอดจนการจัดหารถสุขา รถพยาบาล มาเตรียมพร้อมไว้ในแหล่งท่องเที่ยว เพื่อให้บริการประชาชนและช่วยเหลือหากเกิดกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินได้ทันทั่วทั้งพื้นที่ เป็นต้น

3) ควรมีการนำเอาแนวคิดในเชิงศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น หรือการแสดงที่เกี่ยวข้อง กับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของศาลพันท้ายนรสิงห์ โดยมีการประสานกับทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานวัฒนธรรม กศน. เข้ามาสนับสนุนและประยุกต์เอาจุดเด่นของชุมชนมาใช้ในการสร้าง กิจกรรมให้มีความน่าสนใจและสามารถดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเกิดความรู้อยากเข้ามาเยี่ยมชม

4) ควรส่งเสริมด้านการประกอบอาชีพให้กับประชาชนในพื้นที่ให้มากขึ้น โดยการจัดหาพื้นที่ เพื่อขยายพื้นที่สำหรับการจัดทำโครงการให้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเข้าถึงในการเข้าไปร่วม จำหน่ายสินค้าในพื้นที่ตลาดทำได้ค่อนข้างยาก และควรเปิดโอกาสให้กลุ่มสตรีหรือคนในพื้นที่ได้รับ โอกาสในการเข้าร่วมจำหน่ายผลิตภัณฑ์ หรือจัดให้มีสถานที่ดำเนินกิจกรรมสาธิตภายในพื้นที่ตลาด เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์สินค้าชุมชนอีกทางหนึ่ง

### ด้านปัจจัยทางการบริหาร

1) ควรมีการพัฒนาศักยภาพแก่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ โดยจัดให้มีการฝึกอบรมระยะสั้นแก่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่และมุ่งเน้นการฝึกฝนจากการปฏิบัติงานจริง (On the Job Training) และให้ความสำคัญกับระบบการสอนงาน (Coaching) จากหัวหน้าทีมงาน รวมถึงติดตามประเมินผลการทำงานอย่างต่อเนื่อง

2) ควรมีการจัดทำงบประมาณส่งเสริมในด้านกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวเพิ่มเติมในพื้นที่ โดยการร่วมกับสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด/อำเภอ เพื่อบูรณาการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวในชุมชนใกล้เคียงในพื้นที่จังหวัด เช่น ศูนย์เรียนรู้ชุมชนต่าง ๆ หรือ ชุมชนท่องเที่ยว OTOP นวัตวิถี เป็นต้น ซึ่งจะช่วยลดความแออัดของปริมาณนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในพื้นที่และเกิดการเชื่อมโยงเป็นเส้นทางท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัด

3) ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้คนในพื้นที่ได้รู้จักการจัดกิจกรรมอย่างครอบคลุมทั่วถึงทั้งในระบบออฟไลน์และออนไลน์ อาทิ การประชาสัมพันธ์ผ่านทางเสียงตามสายหรือวิทยุชุมชน การจัดทำเอกสารหรือการติดประกาศแจ้งให้รับทราบ รวมถึงการจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ตามพื้นที่สำคัญต่าง ๆ ให้มองเห็นและรับรู้อย่างทั่วถึง โดยทำควบคู่ไปกับการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น Infographic คลิปวิดีโอ การโพสต์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อสร้างเครือข่ายในการปฏิบัติงาน

4) ควรมีการบริหารความเสี่ยงในการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่ ด้วยการส่งเสริมการจัดทำตลาดในรูปแบบออนไลน์ โดยใช้แนวคิดการสร้างรูปแบบผ่านสื่อประสมประสานและการจัดทำ E-book หรือ E-catalogue เพื่อรองรับสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจชุมชนและบรรเทาผลกระทบอันเกิดจากกรณีสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนและผันผวนที่อาจเกิดขึ้น เช่น ภัยพิบัติหรือโรคระบาดรุนแรงต่าง ๆ เป็นต้น

### 2.2.4 ระบุปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินการตามข้อเสนอ พร้อมระบุแนวทางการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม

#### 2.2.4.1 ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินการตามข้อเสนอ

1) ความต่อเนื่องของการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นการเช่าของเอกชน (มูลนิธิพันท้ายนรสิงห์) ซึ่งเกิดเป็นรายจ่ายในแต่ละปี หากขาดการใช้ประโยชน์หรือการพัฒนาพื้นที่อย่างต่อเนื่อง อาจส่งผลให้การดำเนินการหยุดชะงักและเกิดความสูญเสียเปล่าในการดำเนินงานในพื้นที่ และมีความเสี่ยงในการเกิดกรณีบุกรุกที่ดินของชุมชนในอนาคต ซึ่งเป็นผลจากการยกเลิกสัญญาเช่าที่ราชพัสดุดังกล่าว

2) การบูรณาการทำงานร่วมกันจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะก่อให้เกิดการสร้างเครือข่ายการทำงาน (Networking) โดยการหาจุดร่วมของภารกิจที่สำคัญของแต่ละหน่วยงานมาเชื่อมโยงเพื่อจัดทำแผนงานโครงการร่วมกัน ซึ่งการแก้ไขกฎหมายถือเป็นเรื่องยาก และอาจไม่สามารถทำได้ แต่หากมีการเข้ามาพูดคุยหาหรือแนวทางการปรับตัวปรับความคิดปรับทัศนคติที่ดีต่อกัน ก็อาจเกิดช่องทางหรือวิธีการที่สามารถกระทำได้โดยไม่ผิดหลักเกณฑ์ ซึ่งการร่วมมือกันทำงาน

ในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาพรวมในลักษณะ Win-Win

3) การมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ของผู้บริหาร อบต.และผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการที่ผู้บริหารจะมีอิทธิพลต่อผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยมีการส่งเสริมการพัฒนาความสามารถของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ให้มีศักยภาพมากขึ้น ทำให้เกิดการตระหนักรู้ในภารกิจและวิสัยทัศน์ของทีมและหน่วยงาน และสร้างนวัตกรรมในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อการให้บริการลูกค้าหรือประชาชน รวมถึงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานหรือเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานในเชิงสร้างสรรค์ โดยกำหนดเป้าหมายร่วมกันที่สูงกว่าปกติ เช่น ในปีนี้จะมีการพัฒนาพื้นที่ให้สำเร็จเพิ่มเติมมากขึ้นเพียงใด และมีตัวชี้วัดใดที่จะบ่งบอกถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานได้ เป็นต้น ซึ่งการจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติตาม ผู้นำต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ตามแนวคิด “ผู้นำต้องเริ่มทำก่อน”

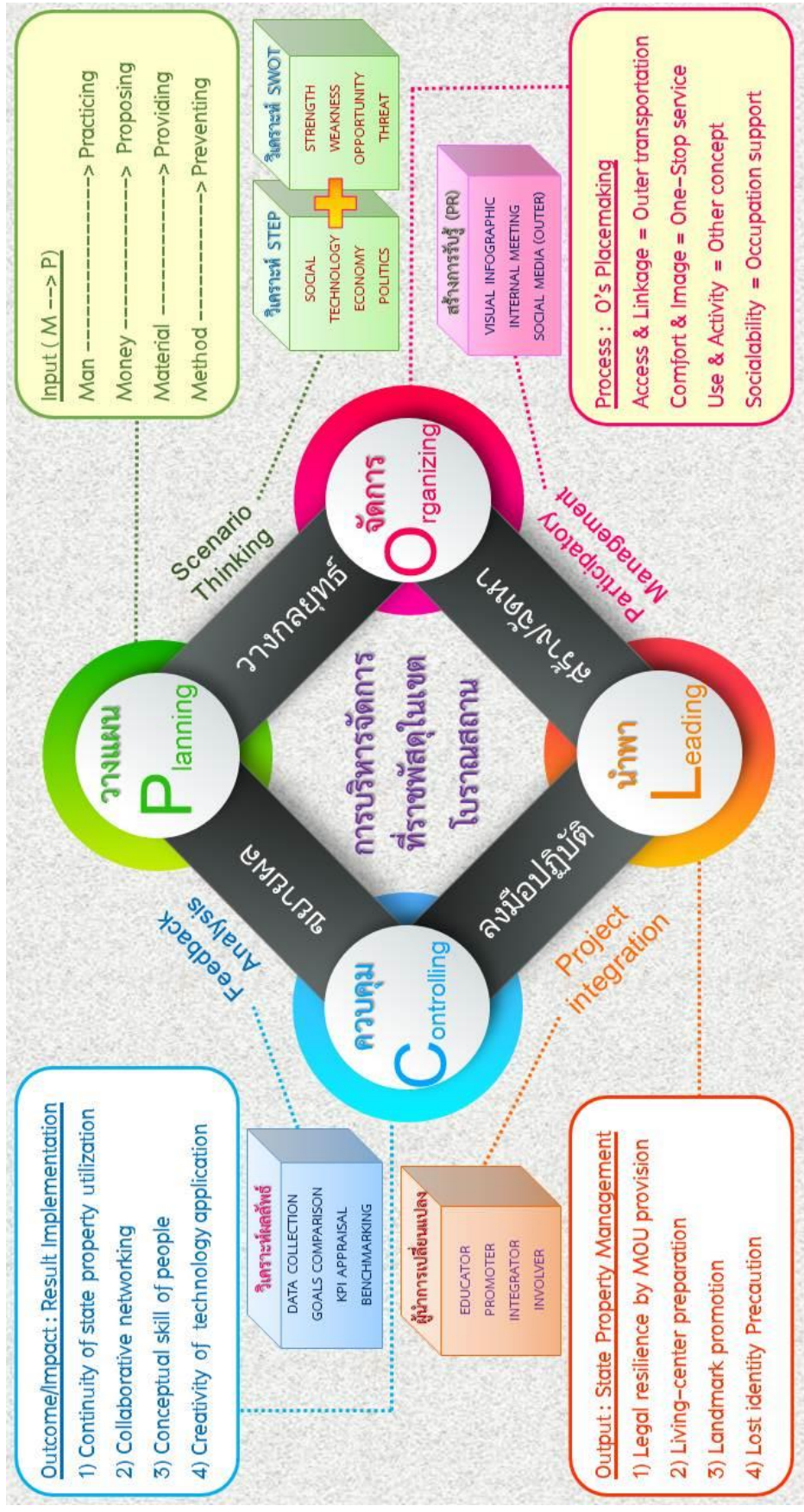
4) การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ให้ชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) และความผูกพันกับพื้นที่ (Sense of Place) ภายในชุมชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดความยั่งยืนในการบริหารจัดการ ถ้าปลูกฝังจิตสำนึกของคนในชุมชนให้มีความรู้สึกหวงแหนและรักในการดำเนินวิถีชีวิตชุมชนของตน ไม่ว่าจะเกิดเหตุการณ์ใดหรือมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหรือบุคลากรในพื้นที่ เช่น ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐ การโยกย้ายของข้าราชการในพื้นที่ ก็ไม่เกิดผลกระทบต่อนโยบายในการพัฒนาในภาพรวมของชุมชน เป็นต้น

5) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในการปฏิบัติงาน โดยใช้แนวคิดหรือวิธีการแบบฉากทัศน์ (Scenario Thinking and Planning) การวิเคราะห์พยากรณ์แนวโน้มอนาคต เพื่อการบริหารความเสี่ยงในพื้นที่ (Risk Management) โดยการเตรียมความพร้อมวางแผนหรือการสร้างรูปแบบการให้บริการที่เป็นนวัตกรรม เช่น การสร้างระบบตลาดออนไลน์ การจัดทำแอปพลิเคชันนำเสนอแหล่งท่องเที่ยว เพื่อบริการตอบสนองการอันไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น สถานการณ์โรคระบาด หรือภัยพิบัติต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบต่อเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

6) การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการบริหารจัดการงานในพื้นที่ เนื่องจากกระแสสังคมที่มีการใช้เทคโนโลยีและสื่อสังคมออนไลน์อย่างเป็นพลวัตร การจะสร้างการรับรู้ให้แก่คนในชุมชนหรือประชาสัมพันธ์งานในพื้นที่ ตลอดจนการสร้างระบบติดตามในพื้นที่ ต้องอาศัยแพลตฟอร์มหรือแอปพลิเคชันต่าง ๆ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน เช่น การใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) ของกรมธนารักษ์ เพื่อให้สามารถกำหนดขอบเขตพื้นที่ในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ เป็นต้น

#### 2.2.4.2 แนวทางการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ประเด็นแนวทางแก้ไขปัญหและปัจจัยแห่งความสำเร็จในภาพรวมข้างต้น จึงขอนำสรุปแนวทางการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม โดยการประยุกต์ใช้กรอบแนวคิด POLC : Model of Mangement) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานเพื่อการจัดทำโมเดลเชิงแก้ไขปัญหและพัฒนาในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ กรณีศึกษา : ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร ดังนี้



ภาพที่ 11 โมเดลการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน

จากโมเดลตามภาพที่ 11 สามารถสรุปกระบวนการและแนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่โบราณสถาน (ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร) ได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

1. ขั้นตอนการวางแผน (Planning) มุ่งเน้นการกำหนดแผนดำเนินการโดยพัฒนาปรับปรุงในเรื่องปัจจัยนำเข้าทางการบริหาร 4M มาใช้ในการกำหนดแผนเชิงกลยุทธ์ ซึ่งจากผลการสัมภาษณ์ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ สะท้อนให้เห็นว่าควรมีการกำหนดแผนการดำเนินงานโดยมองภาพอนาคตที่จะเกิดขึ้นในหลายรูปแบบ สอดคล้องกับรูปแบบกระบวนการคิดเชิงฉากรหัส (Scenario Thinking) ที่จะช่วยให้สามารถวางแผนสำหรับอนาคตภายใต้เงื่อนไขความหลากหลายและความไม่แน่นอนของสถานการณ์ต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดแนวทางที่ต้องดำเนินการ ดังนี้

(1) พัฒนาบุคลากรทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (Manpower Practicing) ให้มีความเข้าใจบริบทและหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยกำหนดหลักสูตรที่จำเป็นและจัดให้มีการฝึกอบรมในทุกสายงานก่อนปฏิบัติงานในพื้นที่ เช่น การอบรมการให้บริการที่ดีให้แก่ผู้ให้บริการท่องเที่ยวหรือผู้จำหน่ายสินค้า การอบรมการใช้งานระบบสารสนเทศให้แก่เจ้าหน้าที่/ช่าง เป็นต้น

(2) เสนอของบประมาณเพิ่มเติมเพื่อจัดทำโครงการ (Budget Proposing) จากหน่วยงานหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นประเด็นการสร้างแหล่งท่องเที่ยวและตลาดชุมชนเป็นหลักเพื่อสร้างความยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจให้กับพื้นที่

(3) จัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Providing) โดยทำการศึกษาระเบียบข้อกฎหมาย และดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยการจัดซื้อจัดจ้างใดๆ จะต้องคำนึงถึงประโยชน์และความคุ้มค่าในการใช้งาน ไม่ขัดต่อระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอนาคต ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานเพื่อพัฒนาพื้นที่ในระยะถัดไป

(4) จัดทำแผนบริหารความเสี่ยงให้ครอบคลุมทุกประเด็นปัญหาที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้น (Risk and Prevention Management) โดยนำแนวคิดและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง เข้าสู่กระบวนการวางแผนและการกำหนดเป้าหมายหรือตัวชี้วัดด้านการบริหารจัดการที่ราชพัสดุของพื้นที่ในเชิงคุณภาพ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุอย่างเหมาะสมและสามารถบริหารความเสี่ยงภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น จากสถานการณ์ COVID-19 อาจมีนโยบายในการลดค่าเช่าที่ราชพัสดุ หรือส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ให้เป็นตลาดปลอดภัยหรือจุดกระจายสินค้าจากชุมชนสู่ครัวเรือน เป็นต้น

2. ขั้นตอนการจัดการ (Organizing) มุ่งเน้นการบริหารจัดการในภาพรวมของพื้นที่ดำเนินการโดยใช้แนวคิดการสร้างพื้นที่ชุมชน (Placemaking) มาเป็นปัจจัยในการพิจารณาพัฒนาบริบทพื้นที่บริเวณศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร ให้สามารถเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ดึงดูดให้ผู้คนและนักท่องเที่ยวทั้งจากบริเวณใกล้เคียงและพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งจากผลการสัมภาษณ์ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ บ่งชี้ให้เห็นว่าการจะทำให้พื้นที่สามารถใช้ประโยชน์และสามารถพัฒนาให้สามารถรองรับการเป็นแหล่งท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการสร้างการมีส่วนร่วมให้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาและสร้างการรับรู้ให้เข้ามามีบทบาทและเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งมีความสอดคล้องกับรูปแบบการบริหารจัดการ

แบบมีส่วนร่วม (Participatory Management) โดยมุ่งเน้นในประเด็นการสร้างการรับรู้และสร้างภาพลักษณ์ในพื้นที่ด้วยการประชาสัมพันธ์ (Public Relations : PR) ให้ทราบอย่างครอบคลุมทั่วถึงทั้งในและนอกพื้นที่ โดยมีรายละเอียดแนวทางที่ต้องดำเนินการ ดังนี้

(1) พัฒนาและจัดวางระบบขนส่งสาธารณะและการคมนาคมระหว่างพื้นที่ให้มีโครงข่ายเชื่อมโยงถึงแหล่งท่องเที่ยวหรือสถานที่สำคัญ เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนและการเป็นแหล่งท่องเที่ยวให้ประชาชนสามารถเดินทางเข้าถึงได้ง่าย รวมถึงจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์บอกทางในการเดินทางเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง

(2) ปรับปรุงภูมิทัศน์และสิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมในพื้นที่เป็นไปอย่างเหมาะสมโดยรวมทุกอย่างไว้ในจุดเดียว เช่น การจัดเตรียมพื้นที่จอดรถเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว รถสุขา รถพยาบาล เป็นต้น โดยมีจุดประชาสัมพันธ์หรือการจัดตั้งกองอำนวยการ เพื่อดูแลอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและนักท่องเที่ยว

(3) ร่วมคิดและนำเสนอกิจกรรมในรูปแบบที่มีความหลากหลาย ทั้งในเชิงอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น หรือการแสดงที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ผสมผสานกับแนวคิดสมัยใหม่ที่เหมาะสมตามยุคสมัย โดยคงความเป็นอัตลักษณ์ดั้งเดิมของชุมชน เช่น การร่วมนำเสนอในรูปแบบประยุกต์เพิ่มเติม การเล่าเรื่องประวัติศาสตร์ด้วยการใช้เทคโนโลยี 3 มิติ เพื่อสร้างความแตกต่างและน่าสนใจ ซึ่งจะดึงดูดให้นักท่องเที่ยวที่มีความสนใจใฝ่รู้เข้ามาศึกษาเรียนรู้ในพื้นที่

(4) ขยายหรือเช่าพื้นที่จากภาครัฐ/เอกชนเพิ่มเติม เพื่อจัดทำตลาดในลักษณะต่าง ๆ เช่น ตลาดนัดชุมชน ตลาดประชารัฐ เป็นต้น โดยมีการจัดให้มีสถานที่ดำเนินกิจกรรมสาธิตการทำผลิตภัณฑ์ชุมชน การจัดทำเวทีการแสดง โดยเชิญนักท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงเข้ามาโปรโมทตลาด เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง

3. ขั้นตอนการนำพา (Leading) มุ่งเน้นการที่ผู้นำทุกรูปแบบในพื้นที่ เช่น ผู้นำของหน่วยงานภาครัฐ/เอกชน ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน หรือผู้นำอาสาสมัครในพื้นที่ ร่วมกันขับเคลื่อนปฏิบัติงานเพื่อนำพาชุมชนให้ประสบความสำเร็จ โดยใช้แนวคิดการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ (State Property Management) เข้ามาใช้ในการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งจากผลการสัมภาษณ์ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ แสดงให้เห็นว่าผู้นำหรือผู้บริหารจะต้องมีแนวคิดในเชิงบูรณาการภารกิจการทำงานของภาคส่วนและหน่วยงานต่าง ๆ (Project Integration) โดยสร้างแรงจูงใจให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการร่วมพัฒนาพื้นที่ ซึ่งมีความสอดคล้องกับการมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ในการที่ผู้บริหารจะมีอิทธิพลต่อผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยการเป็นผู้ที่หมั่นศึกษาหาความรู้และข้อมูลที่เกี่ยวข้องตลอดเวลา มีการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ร่วมปฏิบัติงาน และบูรณาการภารกิจของทุกภาคส่วน ตลอดจนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในทุกกิจกรรม โดยมีรายละเอียดแนวทางที่ต้องดำเนินการ ดังนี้

(1) สร้างความร่วมมือ โดยการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลัก ได้แก่ กรมธนารักษ์ กรมศิลปากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (Economy and Social Community-based Memorandum of Understanding) เพื่อเป็นการลดช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามกฎระเบียบที่เคร่งครัด และไม่สามารถจะไปแก้ไขด้วยกฎหมายได้ในทันที แต่ในบางกรณี



ก็อาจจะสามารถกำหนดแนวทางในการผ่อนปรนหรือยืดหยุ่นได้ เพื่อให้สามารถดำเนินการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างเหมาะสม ไม่ให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ

(2) นำผลการวิเคราะห์แนวโน้มกำลังซื้อของผู้บริโภค และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาใช้ในการตัดสินใจขยายผลโครงการที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการตลาดประชารัฐ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยรอบพื้นที่ เป็นต้น

(3) ส่งเสริมให้มีการจัดทำจุด Check-in หรือสร้าง Landmark ที่สื่อถึงอัตลักษณ์ชุมชน ให้มีความน่าสนใจ เพื่อใช้เป็นจุดในการประชาสัมพันธ์พื้นที่ทั้งด้านการท่องเที่ยวและศึกษาหาความรู้ในเชิงประวัติศาสตร์

(4) ถ่ายทอดและปลูกฝังแนวคิดในเชิงการอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีให้แก่เยาวชนหรือกลุ่มวัยรุ่นในพื้นที่ให้มีความรักและหวงแหนชุมชนของตนเอง โดยการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี และส่งเสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรม และสร้างกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์และรายได้ เช่น การส่งเสริมความรู้ด้านการเป็นมัคคุเทศก์น้อยในชุมชน การส่งเสริมเวทีประกวดนักร้อง/นักดนตรีรุ่นเยาว์ เป็นต้น

4. ขั้นตอนการควบคุม (Controlling) มุ่งเน้นการนำผลลัพธ์จากการปฏิบัติมาสู่การควบคุมประเมินผลการดำเนินงานเพื่อพัฒนาปรับปรุงกระบวนการนำไปสู่กระบวนการที่ต่อเนื่องอย่างยั่งยืน ซึ่งจากผลการสัมภาษณ์ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ แสดงให้เห็นว่าภายหลังจากการดำเนินการใด ๆ ก็ตามต้องให้ความสำคัญกับผลที่เกิดขึ้นและต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนถึงความต้องการเพิ่มเติมหรือปรับปรุงให้การทำงานดีขึ้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับรูปแบบการวิเคราะห์ผลย้อนกลับ (Feedback Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ผลลัพธ์จากความคาดหวังว่าสามารถดำเนินการได้ต่อไปยังตามวัตถุประสงค์หรือไม่อย่างไร โดยมีรายละเอียดแนวทางที่ต้องดำเนินการ ดังนี้

(1) จัดทำร่างแผนงานการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุให้มีความต่อเนื่องเพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกรณีที่ดินดังกล่าวหมดสัญญาเช่า หรือไม่มีการทำประโยชน์ในพื้นที่ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวมีสถานะเป็นผู้บุกรุกที่ดิน ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตในภาพรวม

(2) แสวงหาเครือข่ายความร่วมมือเพิ่มเติมในประเด็นที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาพื้นที่ เช่น การเสนอโครงการพัฒนาในลักษณะที่สอดคล้องกับภารกิจด้าน CSR ของหน่วยงานภาคเอกชน กรณีขาดงบประมาณในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติม หรือการขอความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้อง มาร่วมหาหรือประเด็นการพัฒนาระบบการให้บริการและอำนวยความสะดวกในพื้นที่ เป็นต้น

(3) วางแผนสร้างผู้นำแถวสองหรือผู้นำรุ่นใหม่ (Second Row or New Generation Leader) รวมถึงบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ เพื่อทดแทนหรือหมุนเวียนให้สามารถดำเนินการในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง

(4) ศึกษาและพัฒนาแนวคิดการใช้ระบบเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้เพิ่มเติม เพื่อรองรับจำนวนนักท่องเที่ยวที่อาจเพิ่มมากขึ้นในอนาคต เช่น ระบบกล้องวงจรปิดเพื่อการติดตามและรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ แอปพลิเคชันแจ้งเตือนสภาพการจราจรในพื้นที่ การจัดทำป้ายนำทางผ่านจอ LED บนถนนหลัก การประชาสัมพันธ์และให้บริการผ่านสื่อออนไลน์ เป็นต้น



## 2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ

จากข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่โบราณสถาน (ศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร) ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด POLC : Model of Mangement) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดพื้นฐาน ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวได้มีการกล่าวถึงแนวทางที่สำคัญในการขับเคลื่อนนำพากิจกรรมของพื้นที่ชุมชนให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องกับแนวคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นการส่งเสริมให้ผู้มีลักษณะที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนงาน ดังนี้

### 1. ด้านนโยบายและการวางแผน

(1) ต้องมีอุดมการณ์และมีวิสัยทัศน์กว้างไกล สามารถคิดเชิงวิเคราะห์และแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงที เนื่องจากการขับเคลื่อนงานบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุให้ได้ตามเป้าหมายที่กรมธนารักษ์กำหนด เป็นเรื่องที่มีความยากและมีปัญหามากมาย จากปัญหาด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ ปัญหาพื้นที่อยู่ในเขตโบราณสถาน เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ต้องอาศัยการมองภาพอนาคตของการพัฒนาขับเคลื่อนงานในการบริหารความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น

(2) ต้องกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ขับเคลื่อนงานด้านที่ราชพัสดุ โดยการใช้ข้อมูลเชิงสถิติและข้อมูลจากการสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้อง นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการดำเนินงานและผลักดันการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น การจัดการที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายที่ต้องดำเนินการให้ประสบความสำเร็จ และเป็นงานที่มีบุคคลและหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง จึงต้องมีการสนับสนุนหรือบูรณาการกิจกรรม/โครงการที่จำเป็นในพื้นที่เป้าหมายให้เกิดขึ้นจริง เป็นต้น

### 2. ด้านการบริหาร

(1) ต้องสร้างแรงบันดาลใจ โดยการโน้มน้าวใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนผู้ร่วมปฏิบัติงานทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ให้เกิดความรู้สึกถึงประโยชน์ที่จะได้รับหากดำเนินการสำเร็จ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นส่วนรวมเป็นหลัก

(2) ต้องใช้หลักการ “อ่านคนออก บอกคนได้ ใช้คนเป็น” สามารถพินิจพิจารณาศักยภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา เนื่องจากงานด้านการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ เป็นงานที่ต้องอาศัยทักษะความรู้เฉพาะทาง ดังนั้น การสอนแนะนำแบบพี่สอนน้องอย่างใกล้ชิด (Coaching) และการมอบหมายงานที่เหมาะสมตามความถนัดของบุคคล จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

### 3. ด้านวิชาการ

(1) ต้องกระตุ้นและสร้างบรรยากาศให้ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ รวมถึงมีการติดต่อสื่อสารปฏิสัมพันธ์เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะก่อให้เกิดองค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนารูปแบบการทำงานในลักษณะแบบก้าวหน้า (Progressive Approach)

(2) ต้องมีความคิดที่จะเรียนรู้ตลอดเวลา โดยการศึกษาหาความรู้ หรือติดตามสถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงาน หรือการเข้าร่วมประชุมสัมมนาทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน เพื่อนำความรู้ต่าง ๆ มาถ่ายทอดแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือนำมาปรับใช้ในการทำงานให้เหมาะสมและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

### 3. แผนพัฒนาตนเอง

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

## บรรณานุกรม

- กรมธนารักษ์. (2563). *ยุทธศาสตร์กรมธนารักษ์ 20 ปี* (พ.ศ. 2561 – 2580). ค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2563. จาก <https://www.treasury.go.th/th/strategic-plan>
- กรมศิลปากร. (2553). *พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พร้อมด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร.
- กระทรวงการคลัง. (2563). *ยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง*. ค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2563. จาก [https://www1.mof.go.th/home/strategy\\_1.html](https://www1.mof.go.th/home/strategy_1.html)
- ทวีชัย ลีเญ, ชรินทร์ เข้มราช, วาสนา มั่งคั่ง, พงษ์พิชญ เวปุลานนท์. (2558). *ผลกระทบการใช้ประโยชน์ที่ดิน กรณีที่ราชพัสดุ (กำแพงเมือง-คูเมืองโบราณ)*. (เอกสารทางวิชาการ หมายเลข RGD5640055). กรุงเทพฯ : กองทุนสนับสนุนการวิจัย (กสว.).
- เนาวรัตน์ บุญวรรณโณ . (2554). *การพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ในจังหวัดนครนายก*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518. (2518, 5 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 92. ตอนที่ 54.
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562. (2562, 9 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136. ตอนที่ 28 ก.
- พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504. (2504, 29 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 78. ตอนที่ 66.
- พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535. (2535, 5 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109. ตอนที่ 38.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. (2545). *องค์การและการจัดการ = O&M : Organization and management*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ไดมอนด์ บิสซิเนส เวิร์ล.
- สาคร สุขศรีวงศ์. (2550). *การจัดการ: จากมุมมองนักบริหาร*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: จี พี ไชเบอร์พริ้นท์.
- สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร. (2563). *ภารกิจและข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงาน*. ค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2563. จาก <https://samutsakhon.treasury.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). *สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 - 2564*. ค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2563. จาก <https://www.nesdb.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- Kelkar, N.P. and Spinelli, G. (2016). *"Building Social Capital through Creative Placemaking"*. Strategic Design Research Journal. 9(2): 54-66.
- Normoyle, C. (2016). *"A Catalyst for Change: Understanding Characteristics of Citizen-driven Placemaking Endeavors across diverse Communities"*. Design Principles and Practices: An International Journal. 10(1): 41-58.
- Project for Public Spaces (PPS). (2017). *Making our Market a Dynamic Community Place*. [Online] [Retrieved July 15, 2020]. Available from <https://www.pps.org/reference/grplacefeat>
- Project for Public Spaces (PPS). 2017. *What makes a Successful Place? Placemaking: What if We built Our Cities around Places?*. [Online] [Retrieved July 15, 2020]. Available from <https://www.pps.org/reference/grplacefeat>
- Schwanke, D. (2003). *Mixed Use Development Handbook*. 2nd ed. Washington D.C.: ULI-the Urban Land Institute.
- The Kent Rural Network. (2009). *Community Shops in Kent and How to Create One in Your Village, Handbook*. [Online] [Retrieved July 15, 2020]. Available from <https://www.kentruralnetwork.org.uk>
- Walker, T. (2010). *"Humshaugh Community Shop: A case study of a successful community shop"*. Newcastle University". Talbot, H. (ed.). [Online] [Retrieved July 15, 2020]. Available from <https://www.northernruralnetwork.co.uk>

ภาคผนวก

## ภาคผนวก ก.

## เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา (แบบสัมภาษณ์)

แบบสัมภาษณ์ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่  
เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน  
กรณีศึกษา : ศาลพันท้ายนรสิงห์ ตำบลพันท้ายนรสิงห์ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

ชื่อ - สกุล .....

☐ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตำแหน่ง.....

☐ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตำแหน่ง.....

1. แนวคิด/จุดมุ่งหมายในการขออนุญาตใช้พื้นที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน

.....

2. พื้นที่ดำเนินการมีลักษณะหรือข้อได้เปรียบ/เสียเปรียบพื้นที่อื่น ๆ อย่างไร

.....

3. กิจกรรม/โครงการที่ดำเนินการในพื้นที่ราชพัสดุ

.....

4. ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ

.....

5. ความพร้อมในการดำเนินการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ราชพัสดุ ในประเด็นต่อไปนี้

5.1 ผู้ปฏิบัติงาน

.....

5.2 งบประมาณสนับสนุน

.....

5.3 วัสดุอุปกรณ์/สถานที่/สิ่งอำนวยความสะดวก

.....

5.4 กระบวนการบริหารงานในภาพรวม

.....

6. ข้อเสนอแนะในการบริหารที่ราชพัสดุเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน

.....

แบบสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ  
เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน  
กรณีศึกษา : ศาลพันท้ายนรสิงห์ ตำบลพันท้ายนรสิงห์ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

ชื่อ - สกุล .....  
ตำแหน่ง .....

1. หน่วยงานมีนโยบายในการส่งเสริม/สนับสนุนการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุอย่างไร  
.....
2. ข้อจำกัดและอุปสรรคในการส่งเสริม/สนับสนุนการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุ  
.....
3. กรณีพื้นที่ของศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นเขตโบราณสถานที่มีการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในการทำกิจกรรมชุมชน ท่านมีความเห็นอย่างไรในประเด็นต่อไปนี้
  - 3.1 ความยากง่ายในการประสานงานเชื่อมโยงและเข้าถึงพื้นที่  
.....
  - 3.2 โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีในพื้นที่  
.....
  - 3.3 ความเหมาะสมของกิจกรรมที่ดำเนินการในพื้นที่  
.....
  - 3.4 การมีส่วนร่วมทางสังคม  
.....
  - 3.5 การบริหารจัดการพื้นที่ในภาพรวม  
.....
4. ท่านได้เข้าไปมีบทบาทและช่วยเหลือในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ของศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาครอย่างไร และในฐานะที่เป็นผู้ส่งเสริม/สนับสนุนการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุ ท่านมีแนวทางแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวในอนาคตอย่างไร  
.....

### แบบสัมภาษณ์

ผู้ผลิต ผู้ประกอบการ ผู้นำชุมชน หน่วยงาน และประชาชนในพื้นที่  
เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในเขตโบราณสถาน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน  
กรณีศึกษา : ศาลพันท้ายนรสิงห์ ตำบลพันท้ายนรสิงห์ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

ชื่อ - สกุล .....อายุ.....ปี

☐ ผู้นำชุมชน ตำแหน่ง.....

☐ ผู้ผลิต ผู้ประกอบการในพื้นที่

☐ ประชาชนในพื้นที่

1. ท่านเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมในพื้นที่ของศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร อย่างไรบ้าง

.....

2. ท่านมีความพึงพอใจต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่มากน้อยเพียงใด

.....

3. ข้อคิดเห็นต่อการดำเนินดำเนินงานกิจกรรมในพื้นที่ของศาลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร ในประเด็นต่อไปนี้

3.1 พื้นที่ที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายหรือไม่อย่างไร

.....

3.2 มีการจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกเพียงพอหรือไม่

.....

3.3 ลักษณะของกิจกรรมที่ดำเนินการในพื้นที่ดีหรือไม่อย่างไร

.....

3.4 มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการอย่างไรบ้าง

.....

3.5 ในภาพรวมท่านคิดว่าการบริหารจัดการพื้นที่มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

.....

4. ท่านมีปัญหา/อุปสรรคอย่างไร ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่

.....

5. ท่านมีข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานให้ดีขึ้นอย่างไรบ้าง

.....



## ภาคผนวก ข.

## ภาพถ่ายการสัมภาษณ์ข้อมูลและรายชื่อกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูล



กลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่



กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ



กลุ่มผู้ผลิต ผู้ประกอบการ ผู้นำชุมชน หน่วยงาน และประชาชนในพื้นที่

## รายชื่อกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูล จำนวน 3 กลุ่ม (22 ราย)

### กลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จำนวน 6 ราย

1. นายวัฒนา	แตงมณี	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์
2. นางวันนา	แตงมณี	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์
3. นายสุวัฒน์	สุขผล	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์
4. นายบุญชู	เถาทอง	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์
5. นางนันทนันท์	อุดมสุขโกศล	รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์
6. นายชิตชัย	โพธิ์สุวรรณ	หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผน อบต.พันท้ายนรสิงห์

### กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ จำนวน 6 ราย

1. นางสาวสุภาพร	รุ่งเรือง	นายช่างสำรวจอาวุโส สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร
2. นางสาวสรัญญา	โพธิ์ทอง	เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร
3. นายวิจิต	วงศ์บุตร	นักประเมินราคาทรัพย์สิน สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร
4. นางสาวรุ่งทิพย์	บุญกลัด	เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร
5. นางสาวจิรวรรณ	ดวงปั้น	เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร
6. นายนิธิตี	เรวัตวัชรปัญญา	เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร

### กลุ่มผู้ผลิต ผู้ประกอบการ ผู้นำชุมชน หน่วยงาน และประชาชนในพื้นที่ จำนวน 10 ราย

1. นายอุดม	กันม่วง	กำนันตำบลพันท้ายนรสิงห์
2. นายคง	พุ่มแจ่ม	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 2 ตำบลพันท้ายนรสิงห์
3. นายบัญชา	สินธุวานิช	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 3 ตำบลพันท้ายนรสิงห์
4. นายภักตบดี	บุญยั้งยงค์	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 4 ตำบลพันท้ายนรสิงห์
5. นางอนงค์	แทนเจ็ดริ้ว	ผู้จัดการมูลนิธิพันท้ายนรสิงห์
6. นายขวลิต	นุชมัน	พนักงานมูลนิธิพันท้ายนรสิงห์
7. นายธวัชชัย	ศรีทรงแสง	พนักงานมูลนิธิพันท้ายนรสิงห์
8. นางประไพ	ยศวีไธ	อาสาพัฒนาชุมชน และผู้ผลิต ผู้ประกอบการในพื้นที่
9. นายสันติ	มีทรัพย์มัน	ประชาชนในพื้นที่ อาชีพรับจ้าง
10. นางสาวบุษบา	อิมทอง	ประชาชนในพื้นที่ อาชีพเกษตรกร

## ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

นางสาวสมใจ สารีกะพันธ์

### ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี เศรษฐศาสตรบัณฑิต (การเงิน) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ประสบการณ์การรับราชการ บรรจุเข้ารับราชการเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2534

- จนท.จัดผลประโยชน์ 3-4                      สนง.ราชพัสดุจังหวัดยะลา
- จนท.จัดผลประโยชน์ 4                      กรมธนารักษ์
- จนท.จัดผลประโยชน์ 4- 6ว.                      สนง.ธนารักษ์จังหวัดยะลา
- จนท.จัดผลประโยชน์ 7                      สนง.ธนารักษ์พื้นที่ภูเก็ต
- จนท.จัดผลประโยชน์ 7                      สนง.ธนารักษ์พื้นที่สงขลา
- จนท.จัดผลประโยชน์ชำนาญการ                      สนง.ธนารักษ์พื้นที่จังหวัดสงขลา
- ปี 2556 - 2558                      ธนารักษ์พื้นที่นราธิวาส
- ปี 2558 - 2560                      ธนารักษ์พื้นที่นครนายก
- ปี 2560 - 2561                      ธนารักษ์พื้นที่พัทลุง
- ปี 2561 - 2563                      ธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร

### ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน

- ธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร                      สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร

สถานที่ทำงาน : สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สมุทรสาคร อาคารศาลากลางจังหวัดสมุทรสาคร

ถนนเศรษฐกิจ 1 ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร

จังหวัดสมุทรสาคร 74000