

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งการปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นเป้าหมายที่เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ในขณะที่การปฏิรูประบบราชการได้มุ่งพัฒนาระบบราชการไทยให้มี ความเป็นเลิศสามารถรองรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชน การปฏิรูปการศึกษาได้มีการกำหนดส่งเสริมการศึกษาให้ประชาชนมีความรู้ มีศักยภาพในการพัฒนาตนเอง และพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนายุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติโดยมุ่งพัฒนาและสังคมเพิ่มฐานความรู้ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยกิจกรรมที่สำคัญประการหนึ่งคือการส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานบริหารราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อบรรลุเป้าหมายเกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

ระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญที่จะต้องแก้ไขกันอย่างจริงจังก็คือ ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ อาจกล่าวได้ว่า สาเหตุที่สำคัญเนื่องมาจากการที่ระบบราชการมีลักษณะที่แข็งตัว (Rigidity) ระบบราชการมักตั้งมาตรฐานในการปฏิบัติงานไว้กับกฎระเบียบเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้มีระเบียบข้อบังคับและขั้นตอนการปฏิบัติงานมากเกินไปกว่าที่จะทำงานได้อย่างคล่องตัว ข้าราชการปฏิบัติงานไม่สามารถจะทำงานนอกเหนือจากกฎระเบียบที่ตราไว้ ทำให้ยึดกฎระเบียบเป็นเป้าหมาย(Ends)แทนที่จะยึดเป็นวิธีการ (Means) ที่นำไปสู่เป้าหมาย ผลกระทบที่สำคัญที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะในลักษณะงานที่ให้บริการแก่ประชาชนก็คือ การไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ภาพพจน์ที่ออกมาของข้าราชการก็คือ การทำงานล่าช้า ทำให้ประชาชนมองว่าข้าราชการและระบบราชการนั้นไม่มีประสิทธิภาพ ทำงานเข้าขามเย็นขาม ซึ่งแม้ในปัจจุบันระบบราชการไทยจะได้มีการพัฒนาปรับปรุง เปลี่ยนแปลงเพื่อให้ขั้นตอนต่างๆ มีความสะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง เสมอภาค และโปร่งใสแล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็ยังไม่พึงพอใจต่อการให้บริการ สังเกตได้จากเรื่องร้องเรียนทั้งที่เป็นวาจาและบัตรสนเทศต่าง ๆ

สังคมยุคใหม่การบริหารจัดการสมัยใหม่เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้นให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย และคนเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาองค์กรให้ยั่งยืนท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาบุคลากรจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งองค์กรยุคใหม่ต้องเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ กระบวนการทำงานต้องเป็นผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลและความคุ้มค่า บุคลากรหรือข้าราชการต้องมีความเป็นมืออาชีพ มีศักยภาพ คุณภาพและประสิทธิผลในการทำงานของข้าราชการได้เป็นอย่างดี

กรมที่ดินเป็นหน่วยงานของรัฐระดับกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานที่ดิน ทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่น และตามมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนดูแลรักษาควบคุมคุ้มครองประโยชน์ตามสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมาย สำหรับงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง ได้แก่ การให้บริการด้านการออกเอกสารสิทธิ การรังวัด ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง คุ้มครองผลประโยชน์ตามสิทธิของประชาชน สำหรับหน่วยงานมีหน้าที่ในการให้บริการโดยตรง ก็คือสำนักงานที่ดินจังหวัดเช่น การดำเนินงานออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ราษฎรการให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินสาธารณประโยชน์และในที่ราชพัสดุ การรังวัดและทำแผนที่ การจัดที่ทำกินให้ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนภารกิจตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น การควบคุมการจัดสรรที่ดิน การจดทะเบียนอาคารชุด การควบคุมช่างรังวัดเอกชน^๑ ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ เป็นทรัพย์สินที่มีค่ามีราคา และยังคงเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าในเชิงธุรกิจที่ถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนยังเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงทรัพย์สินให้กับประชาชนอีกด้วย

ปัจจุบันเราพบว่ากรมที่ดินยังมีปัญหาในการบริหารงานมาก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการมีสายบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป สภาพองค์กรที่ใหญ่ รวมถึงปัญหาจริยธรรมของข้าราชการกรมที่ดิน ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้กรมที่ดินได้มีการศึกษาหาแนวทางในการแก้ไข เพื่อพัฒนาปรับปรุงให้กรมที่ดินสามารถสนองต่อการมาให้บริการของประชาชน ให้เกิดความพึงพอใจสูงสุดในการบริการจากเจ้าหน้าที่กรมที่ดินตามเจตนารมณ์ที่ปรากฏในเรื่องการให้บริการแก่ประชาชน ดังจะเห็นได้จากการที่กรมที่ดินได้จัดทำหนังสือ “แนวทางการทำงานตามรอยพระยุคลบาท” “จรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน” และมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการกรมที่ดิน ซึ่งจัดทำขึ้นอยู่ในเล่มเดียวกัน การให้บริการของสำนักงานที่ดินบางแห่งขาดประสิทธิภาพ ประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการไม่ได้รับความสะดวก รวดเร็ว ใช้เวลาในการติดต่อขอรับบริการ เสียค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งบางครั้งอาจจะต้องเสียค่าธรรมเนียมนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมที่ดินที่ให้บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน ได้ดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ตามมติคณะรัฐมนตรี โดยกรมที่ดินได้จัดวางหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อปฏิบัติ และหนังสือสั่งการที่ชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดไว้เรียบร้อยแล้ว รวมทั้งมีการจัดอบรมให้ความรู้วิทยากรใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่องแล้วก็ตามต่อการดำเนินการดังกล่าวก็ยังประสบปัญหาและอุปสรรคอยู่ เช่น ข้อจำกัดทางด้านระเบียบกฎหมาย การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนของสำนักงานที่ดินไม่เพียงพอ ทำให้ประชาชนที่มาติดต่อ หรือ

^๑ สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี, “รายงานประ จำปี ๒๕๕๔”, [ออนไลน์], แหล่งที่มา http://www.phetchaburi.go.th/landsoffice/page_1.htm เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ (๒๔ กันยายน ๒๕๕๔).

เจ้าของที่ดินไม่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายและมีอคติกับเจ้าหน้าที่ ส่งผลไม่เต็มใจให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาด้านการทำงานในการบริหารงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี ในด้านบริการต่าง ๆ จากสำนักงานที่ดิน ที่มีต่อการบริการประชาชน โดยศึกษาการบริการประชาชนในด้านนิติกรรมต่าง ๆ และการรังวัดที่ดิน เป็นสาเหตุสำคัญในการศึกษาในการดำเนินการรังวัดของสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี เพื่อได้ทราบสาเหตุในกรณีข้อพิพาทในที่ดินเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในที่ดินของประชาชนให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

๑.๒. วัตถุประสงค์การวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาประสิทธิผลในการบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี

๑.๒.๒ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรและผู้รับบริการต่อประสิทธิผลในการบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๒.๓. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการพัฒนาประสิทธิผลในการบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี

๑.๓. ขอบเขตการวิจัย

๑.๓.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาวิจัยประสิทธิผลในการบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี ใน ๔ ด้านคือ ๑)ด้านการวางแผนงาน ๒)ด้านกระบวนการให้บริการ ๓)ด้านการปฏิบัติงานของบุคลากรและ ๔)ด้านสถานที่ให้บริการ การให้บริการแก่ประชาชนที่เข้ามารับการบริหารจากสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี^๒

๑.๓.๒ ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

บุคลากรประจำสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี สาขาทำยาง สาขาชะอำ และสาขาเขาย้อย ซึ่งมีจำนวน ๙๑ คน และผู้มารับบริการจากสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี สาขาทำยาง สาขาชะอำ และสาขาเขาย้อย ซึ่งมีจำนวนโดยเฉลี่ยประมาณ เดือนละ ๓,๔๔๙ คน

๑.๓.๓ ขอบเขตด้านสถานที่

สำนักงานที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี จำนวน ๔ สำนักงาน ได้แก่

๑ สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี

๒ สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี สาขาทำยาง

๓ สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี สาขาชะอำ

๔ สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี สาขาเขาย้อย

^๒ สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี, “รายงานประ จำปี ๒๕๕๔”, [ออนไลน์], แหล่งที่มา http://www.phetchaburi.go.th/landsoffice/page_1.htm เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๔.

๑.๓.๔ ขอบเขตด้านระยะเวลา

การวิจัยในครั้งนี้ใช้ระยะเวลาในการศึกษา โดยเริ่มดำเนินการวิจัยตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ.๒๕๕๕ ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๕ รวมระยะเวลา ๖ เดือน

๑.๔. ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๔.๑ ประสิทธิภาพในการบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรีตามความคิดเห็นของบุคลากรและผู้รับบริการเป็นอย่างไร

๑.๔.๒ ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรและผู้รับบริการต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

๑.๔.๓ ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี มีอะไรบ้าง

๑.๕. สมมติฐานการวิจัย

บุคลากรของสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรีมีความคิดเห็นแตกต่างจากผู้รับบริการของสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี

๑.๖. นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

ประสิทธิภาพ หมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี ที่สำเร็จลุล่วงดังประสงค์หรือสิ่งที่คาดหวังไว้เป็นหลัก และความสำเร็จของการให้บริการแก่ผู้มารับบริการในด้านของที่ดินหรือการทำนิติกรรมต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพนั้น อาจเกิดจากการทำงานที่ประหยัดทรัพยากรด้านต่าง ๆ หรือมีประสิทธิภาพก็ได้เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวังมาพิจารณา ในการเลื่อนขั้นของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานของสำนักงานที่ดิน

การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานของบุคลากรในสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งเป็นศิลปะในการทำงานของผู้บริหารในองค์กรของสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี จนเป็นผลสำเร็จผู้บริหารมีใช้ปฏิบัติ ผู้บริหารเป็นผู้ใช้ศิลปะทำให้ผู้ปฏิบัติทำงาน จนเป็นผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ผู้บริหารของสำนักงานที่ดินได้ตั้งเป้าหมายไว้

ประสิทธิภาพการบริหารงาน หมายถึง ผลของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี และมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพในการทำงานอย่างดี ย่อมทำให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานอย่างเป็นระบบของการดำเนินงานให้ได้ประสิทธิภาพของการให้บริการแก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี

หลักสัจจกัตถ ๔ หมายถึง หลักธรรมอันเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวบุคคลในองค์กร ให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติสุข สามารถใช้วิธีการในการดำเนินกิจกรรม ความรับผิดชอบต่อสังคม ขององค์กรในการบริหารงานในระบบของสำนักงานที่ดินนั้นได้เป็นอย่างดี

สำนักงานที่ดิน หมายถึง องค์กรของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมที่ดิน สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับงานที่ดินในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี โดยมีการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- การวางแผน หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องปฏิบัติ การคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของสำนักงานที่ดิน และกำหนดขึ้นเป็นแผนปฏิบัติงาน หรือวิถีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

- กระบวนการให้บริการ หมายถึง กระบวนการในการทำงานของสำนักงานที่ดิน จังหวัดเพชรบุรี ในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี

- การปฏิบัติงานของบุคลากร หมายถึง การปฏิบัติงานของบุคลากร ในระดับต่าง ๆ มีขั้นตอนในการให้บริการแก่ประชาชนอย่างเป็นระบบและเป็นการป้องกันการเกิดข้อผิดพลาดในการทำนิติกรรมต่าง ๆ ของสำนักงานที่ดิน มีการพัฒนาระบบการให้บริการแก่ประชาชนให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนที่เข้ามารับการบริการในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี

- สถานที่ให้บริการ หมายถึง บริเวณที่ให้บริการแก่ประชาชนมีความร่มรื่นเป็นที่พอใจของผู้มารับบริการและมีประสิทธิผลในการให้บริการแก่ประชาชนที่เข้ามารับการบริการในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๗.๑ ทำให้ทราบ ประสิทธิภาพในการบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรีตามความคิดเห็นของบุคลากรและผู้รับบริการ

๑.๗.๒ ทำให้ทราบการ เปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรและผู้รับบริการต่อประสิทธิผลในการบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี

๑.๗.๓ ทำให้ทราบ ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการพัฒนาประสิทธิผลในการบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี