



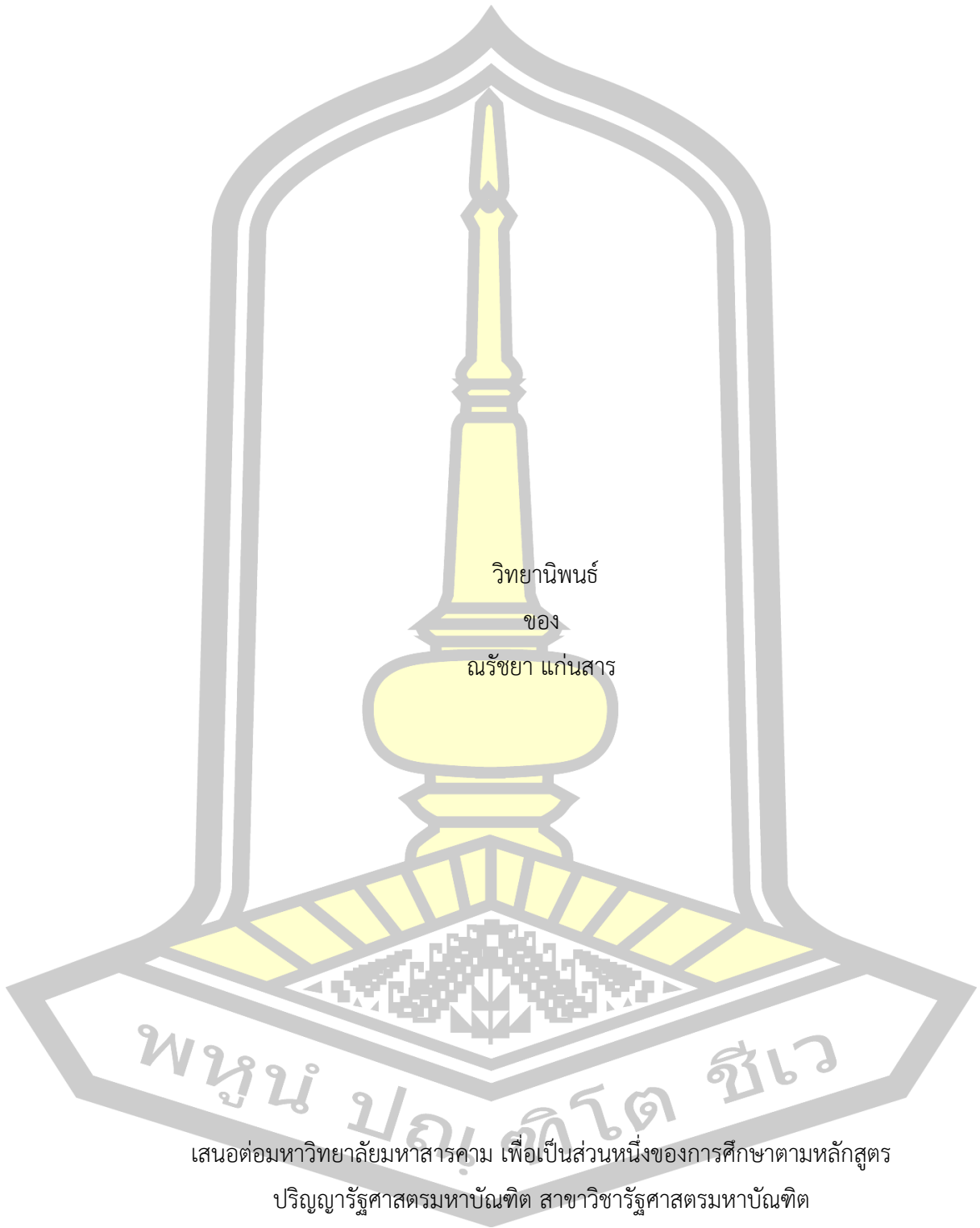
ประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

วิทยานิพนธ์
ของ
ณรัชยา แก่นสาร

เสนอต่อมหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
พฤษภาคม 2566

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี



วิทยานิพนธ์
ของ
ณรัชยา แก่นสาร

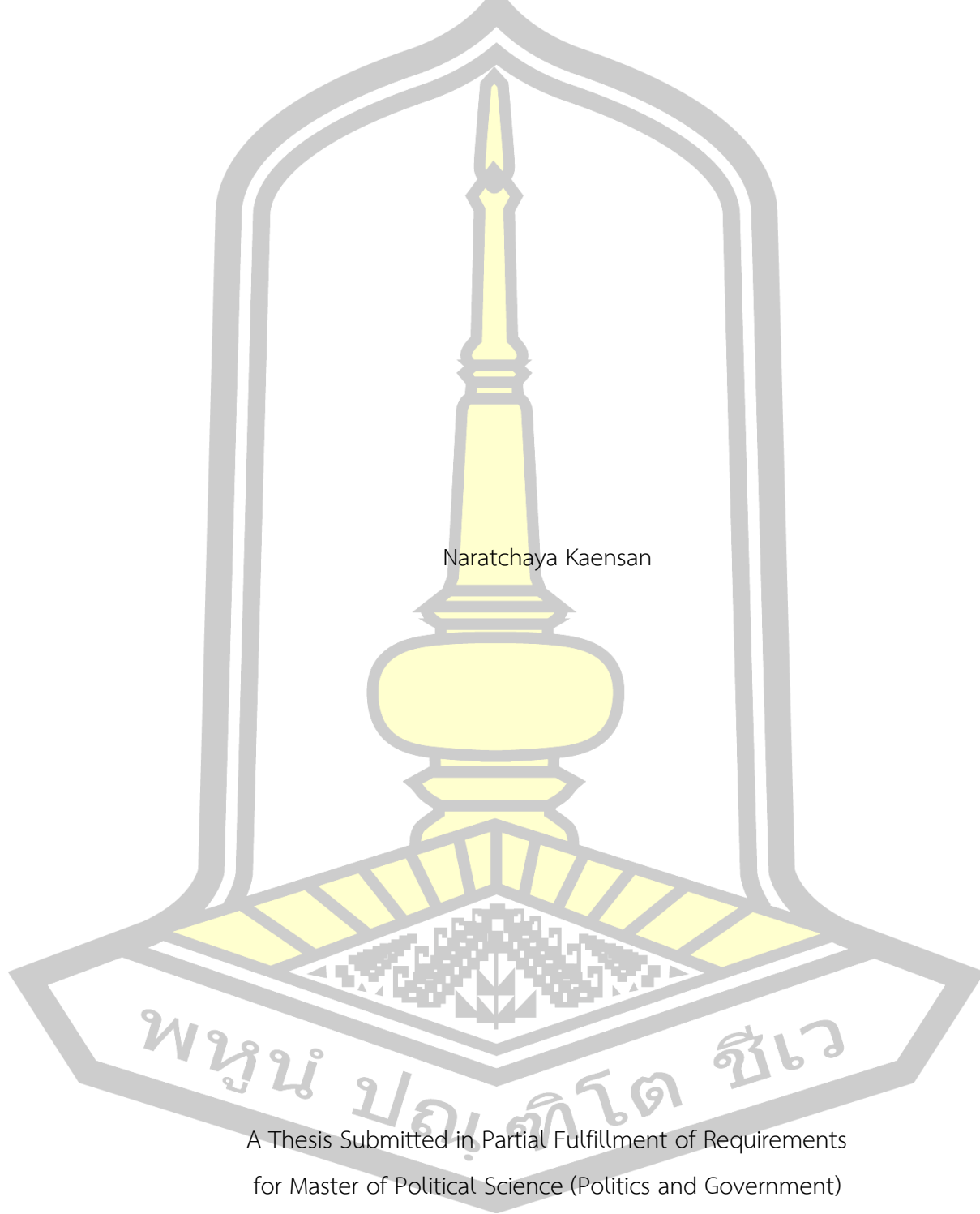
เสนอต่อมหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

พฤษภาคม 2566

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

Efficiency of Issuing Personal Land Title Deeds of Roi Et Provincial Land Office, Tawat

Buri Branch



Naratchaya Kaensan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements
for Master of Political Science (Politics and Government)

May 2023

Copyright of Maharakham University



คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาวิทยานิพนธ์ของนางสาวณรัชชา แก่นสาร
แล้วเห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ผศ. ดร. ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผศ. ดร. วนิตา พรหมหล้า)

.....กรรมการ

(รศ. ดร. อลงกรณ์ อรรคแสง)

.....กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

(อ. ดร. ทักษิวัฒน์ เหล่าสุวรรณ)

มหาวิทยาลัยอนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

.....
(ผศ. ดร. กนกพร รัตนสุธีระกุล)

คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง

.....
(รศ. ดร. กริสน์ ชัยมูล)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

ชื่อเรื่อง	ประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี		
ผู้วิจัย	ณรัชยา แก่นสาร		
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วนิตา พรมหาล้า		
ปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต	สาขาวิชา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัย	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม	ปีที่พิมพ์	2566

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรีและ 2) เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการวิจัยโดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 28 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี เจ้าหน้าที่สำนักปฏิรูปที่ดิน ร้อยเอ็ด และผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการตีความในรูปของการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา คือ พิจารณาความเหมือนกัน ความแตกต่างกัน และความสัมพันธ์กันมาหาข้อสรุปแล้วบรรยายวิเคราะห์เป็นความเรียง

ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี เกิดจาก 1) ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ ได้แก่ ความสามารถของบุคลากร การปฏิบัติตามนโยบาย และการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน 2) ความรับผิดชอบ ได้แก่ ด้านความซื่อสัตย์ และด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ 3) ความครอบคลุม ประกอบด้วย ด้านการเข้าถึงบริการ ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ และด้านการกระจายอำนาจ ส่วนแนวทางในแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ พบว่า ควรเพิ่มอัตรากำลังของบุคลากรในการปฏิบัติงาน ส่งเสริมให้บุคลากรมีทักษะ ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน มีทักษะการสื่อสาร ปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตของกฎหมายโดยการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ลดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์ ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบ ให้บริการด้วยความเสมอภาคเป็นธรรม และปราศจากอคติ ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ และลดขั้นตอนการปฏิบัติงานบางอย่างที่ไม่จำเป็นลง

จากการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สามารถเสนอแนวทางในแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ 1) ด้านความมีประสิทธิภาพ ควรเพิ่มอัตรากำลังของบุคลากรในการปฏิบัติงานดำเนินการออกโฉนดที่ดินโดยเฉพาะราย ควรส่งเสริมให้บุคลากรมีทักษะในการสื่อสารที่ดี ควรส่งเสริมให้บุคลากรมีทักษะ ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน ควรลดโครงการหรือนโยบายที่มีจำนวนมากเกินกว่าที่เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติได้ทันกำหนดเวลา 2) ด้านความรับผิดชอบ บุคลากรควรปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตของกฎหมายโดยการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ภายใต้ความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบต่อ ยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ควรลดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์ในขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินอย่างชัดเจน ควรมีการกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน เพื่อให้สามารถตรวจสอบติดตามได้ทุกขั้นตอน 3) ด้านความครอบคลุม ควรจัดทำโครงการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับที่ดินแก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ โดยการร่วมบูรณาการร่วมกับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น บุคลากร เจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสมอภาคเป็นธรรมและปราศจากอคติ โดยการให้บริการอย่างมีเหตุผล ควรลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ บุคลากร เจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม และควรลดขั้นตอนการปฏิบัติงานบางอย่างที่ไม่จำเป็นลง เพื่อเป็นการลดเวลา

คำสำคัญ : การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย, ประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดิน, สำนักงานที่ดิน

พหุณ ปณ สก โต ชีเว

TITLE	Efficiency of Issuing Personal Land Title Deeds of Roi Et Provincial Land Office, Tawat Buri Branch		
AUTHOR	Naratchaya Kaensan		
ADVISORS	Assistant Professor Wanida Phomlha , Ph.D.		
DEGREE	Master of Political Science	MAJOR	Politics and Government
UNIVERSITY	Maharakham University	YEAR	2023

ABSTRACT

The objectives of this research were as follows: 1) to identify the problems and obstacles in issuing title deeds for individual cases of the Roi-Et Provincial Land Office, Thawatchaburi branch, and 2) to propose an effective solution to the problem of land title deed issuance for individual cases of the Roi-Et Provincial Land Office, Tawatchaburi Branch. This was a qualitative research conducted by collecting data from 28 key informants, consisting of executives and officers of the Roi Et Provincial Land Office, Thawatchaburi branch, officers of the Roi Et Land Reform Bureau, and individual land title deed applicants through in-depth interviews. The qualitative data was analyzed by interpreting in the form of content analysis, i.e. considering the similarities, differences, and relationships to come to conclusions and then describe the analyzes in an essay.

The results of the research revealed that the problems and obstacles in issuing title deeds for individual cases of the Roi Et Provincial Land Office, Thawatchaburi branch were caused by: 1) Efficiency in operations, including personnel competence, policy implementation and integration of agencies; 2) Responsibilities, including honesty and transparency; 3) Comprehensiveness including access to services, non-discrimination, decentralization and fairness. As for the effective solution to the problem, it was found that the workforce should be increased to promote the personnel to have skills, knowledge, and ability to work. Personnel should have

communication skills, perform their duties within the scope of the law by focusing on job achievement, reduce gaps in exploitation, operate under honesty, responsibility, with equality, fairness and without bias, reduce the use of discretion of operational staff and reduce some unnecessary procedures.

From the analysis of problems and obstacles in the issuance of individual land title deeds Able to offer effective solutions to problems. 1) Efficiency Personnel should be increased to perform the issuance of land title deeds, especially for each individual Personnel should be encouraged to have good communication skills. Personnel should be encouraged to have the skills, knowledge, and ability to perform tasks. Should reduce the number of projects or policies that are too large for the staff to be able to implement on time. 2) Responsibility Personnel should perform their duties within the scope of the law by focusing on the achievement of their work. under honesty and responsibility Hold on and insist on doing the right thing. The gap in exploitation should be reduced in the process of the officials' actions. The procedure for issuing title deeds is clearly defined. There should be clear steps, rules, methods, and conditions in the process of issuing title deeds. in order to be able to monitor every step of the way. 3) Coverage Training programs on land should be established for people in different areas by integrating with regional or local agencies. Personnel and officials should perform their duties with equality and without prejudice. by providing reasonable service Should reduce the use of discretion of the operational staff. Personnel, staff should perform their duties with fairness. and should reduce some unnecessary operating steps in order to reduce time.

Keyword : Efficiency of Issuing Land Title Deeds, Personal Land Title Deeds, Land Office

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วนิดา พรหมหล้า อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา ชี้แนะ และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของการวิจัยด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่งตลอดมา ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง และอาจารย์ ดร.ทชชวัฒน์ เหล่าสุวรรณ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำและตรวจสอบข้อบกพร่องในการจัดทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้

ขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุก ๆ ท่าน ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้บริหาร บุคลากร เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี บุคลากรสำนักปฎิรูปที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด ตลอดจนประชาชนผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดเก็บข้อมูล เนื้อหาสิ่งอื่นใดผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณพ่อ แม่ และครอบครัว รวมถึงเพื่อนิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามทุกท่าน ที่เป็นกำลังใจในการให้ความช่วยเหลือ พร้อมคำแนะนำที่ดีมีคุณค่า ทำให้ผู้วิจัยสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้เป็นอย่างดี

ผู้วิจัยหวังว่างานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงขอมอบส่วนดีทั้งหมดนี้ให้แก่คณาจารย์ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และขอมอบความกตัญญูทเวทิตาคุณแต่บิดา มารดาและผู้มีพระคุณทุกท่าน สำหรับข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ผู้วิจัยขออ้อมรับผิดแต่เพียงผู้เดียวและยินดีรับฟังข้อมูล ข้อเสนอแนะจากทุกท่านที่ได้เข้ามาศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาค้นคว้าต่อไป

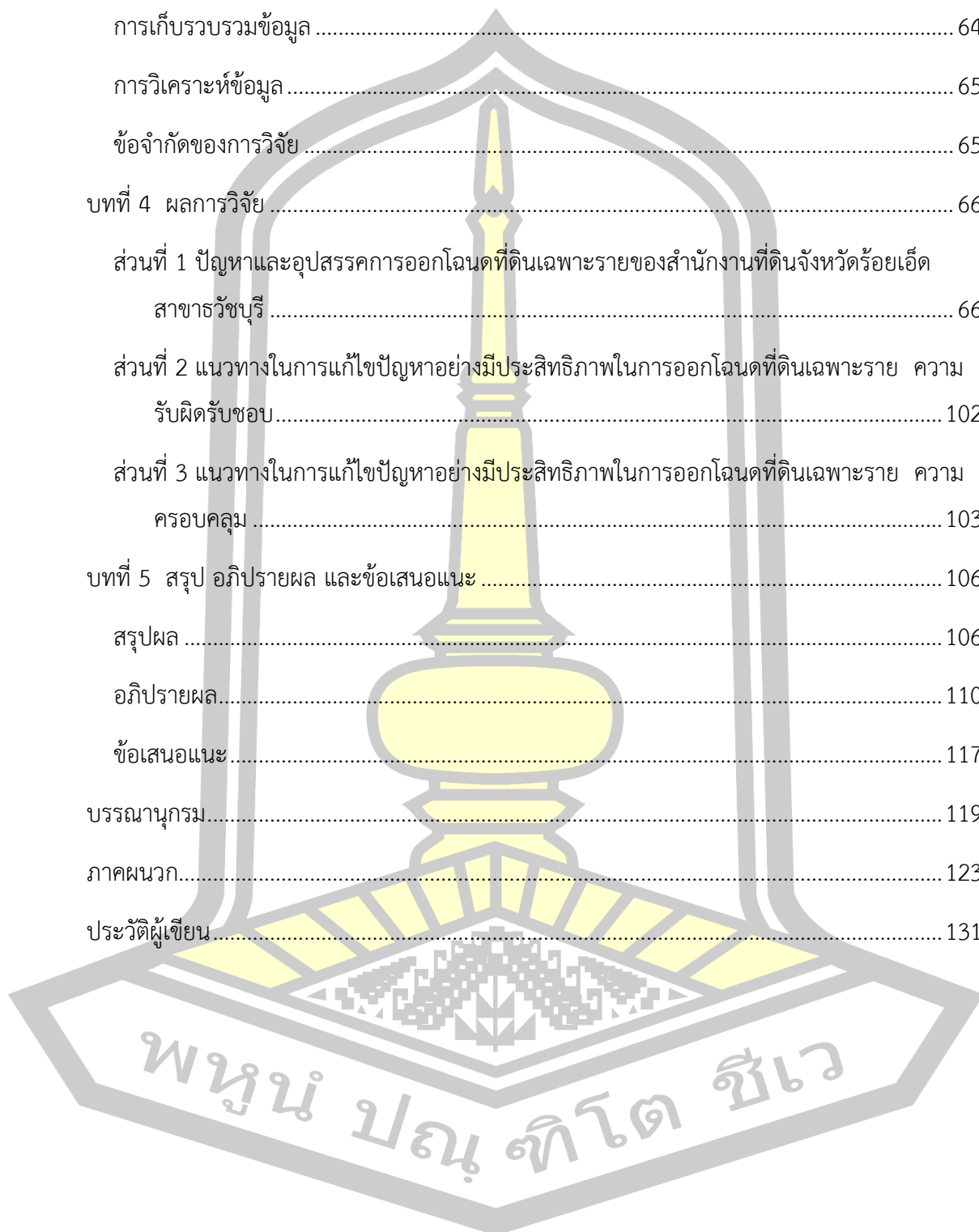
ณรัชยา แก่นสาร

พหุณฺ์ ปณฺุ ทิโตะ ชีเว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	ฌ
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพประกอบ.....	ฏ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ภูมิหลัง.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	5
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	6
แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพการออกเอนดทีดิน.....	6
แนวคิดเกี่ยวกับเอนดทีดินเฉพาะรายและขั้นตอนการออกเอนดทีดิน.....	20
บริบทการออกเอนดทีดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี.....	50
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	53
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	60
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	62
รูปแบบและวิธีดำเนินการวิจัย.....	62
ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ.....	62
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	63

การสร้างและพัฒนาเครื่องมือ	63
การเก็บรวบรวมข้อมูล	64
การวิเคราะห์ข้อมูล	65
ข้อจำกัดของการวิจัย	65
บทที่ 4 ผลการวิจัย	66
ส่วนที่ 1 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี	66
ส่วนที่ 2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ความ รับผิดชอบ	102
ส่วนที่ 3 แนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ความ ครอบคลุม	103
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	106
สรุปผล	106
อภิปรายผล	110
ข้อเสนอแนะ	117
บรรณานุกรม	119
ภาคผนวก	123
ประวัติผู้เขียน	131



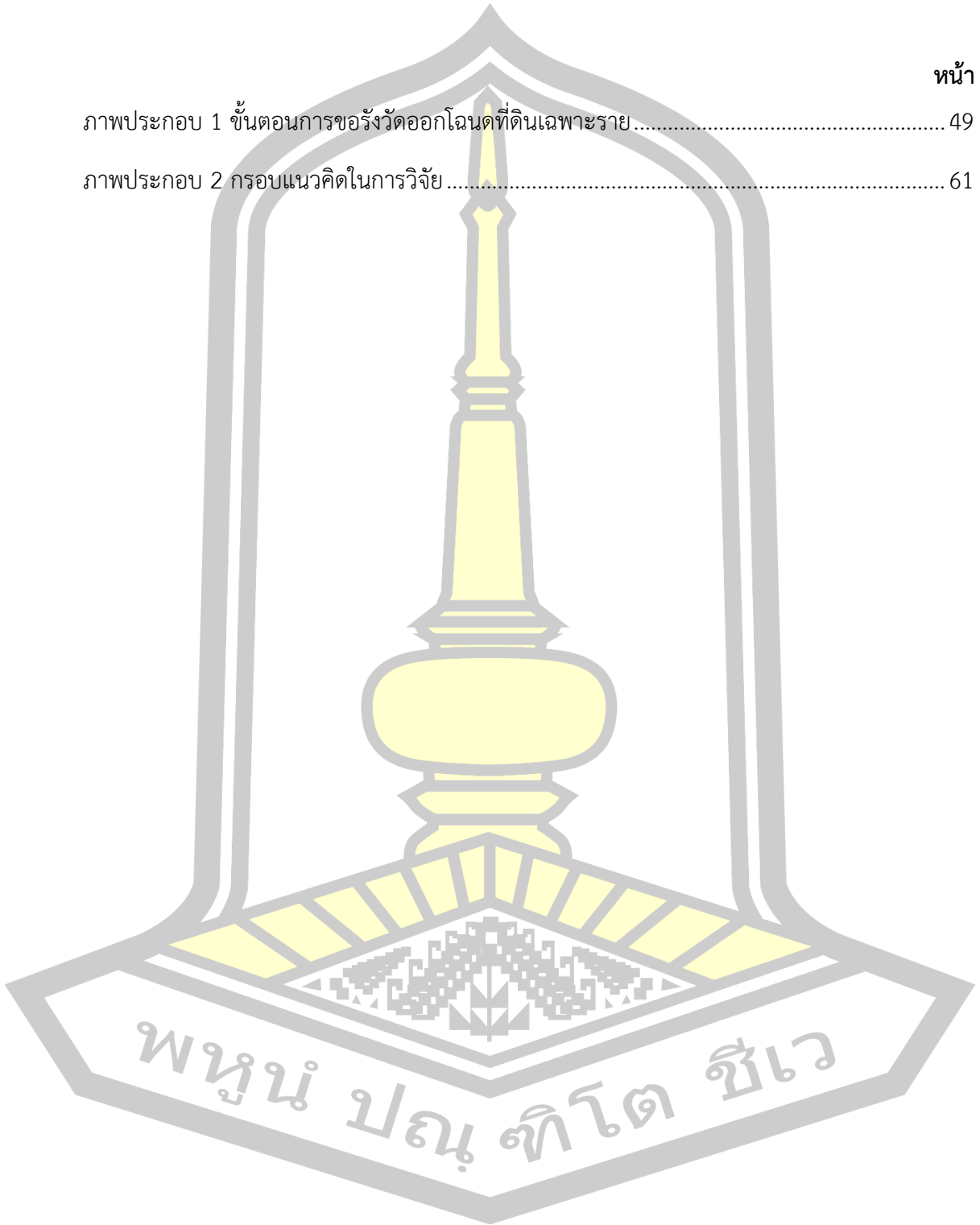
สารบัญตาราง

	หน้า
ตาราง 1 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขา ธวัชบุรี ด้านความสามารถของบุคลากร	70
ตาราง 2 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขา ธวัชบุรี ด้านการกำหนดนโยบายที่สมเหตุสมผล	75
ตาราง 3 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขา ธวัชบุรี ด้านการบูรณาการร่วมกัน	79
ตาราง 4 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขา ธวัชบุรี ด้านความซื่อสัตย์	84
ตาราง 5 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขา ธวัชบุรี ด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้	89
ตาราง 6 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขา ธวัชบุรี ด้านการเข้าถึงบริการ	93
ตาราง 7 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขา ธวัชบุรี ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ	97
ตาราง 8 สรุปปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี	100

พหุ น บณ กิโต ชีเว

สารบัญภาพประกอบ

	หน้า
ภาพประกอบ 1 ขั้นตอนการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย	49
ภาพประกอบ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย	61



บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ที่ดินถือเป็นสินทรัพย์ที่มีค่ายิ่ง ในทางเศรษฐศาสตร์ที่ดินถือเป็นทุนลักษณะหนึ่งที่เกิดจากการผลิต อันนำไปสู่การบริโภคต่อไป เมื่อดินเป็นสินทรัพย์ที่มีค่า มนุษย์จึงต้องการครอบครองที่ดินเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ตนเอง ความต้องการถือครองที่ดินนำไปสู่การออกกฎหมายเกณฑ์ในการถือครองโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการออกกฎหมายดังกล่าวในลักษณะการบัญญัติกฎหมายและจัดทำเอกสารแสดงถึงกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชน คือ โฉนดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนเป็นเจ้าของที่ดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาลจึงมีการกำหนดนโยบายการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน (วราภรณ์ สวนจันทร์, 2563)

กรมที่ดินเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยงานในหน้าที่ของกรมที่ดินเป็นงานเกี่ยวกับการก่อให้เกิดสิทธิและคุ้มครองสิทธิในที่ดินแก่ประชาชน เช่น การจัดที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งเป็นที่ดินว่างเปล่าของรัฐให้ประชาชนที่ยากไร้ ไม่มีที่ดินอยู่อาศัยทำมาหากิน ให้ได้จับจองเป็นที่ประกอบการทำมาหากินเลี้ยงชีพ ทั้งในรูปแบบการช่วยเหลือโดยจัดให้มีสาธารณูปโภคในที่ดินที่ราชการจัดให้ การรังวัดที่ดินและออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งได้แก่ การออกใบจอง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 หรือ น.ส. 3ก) และโฉนดที่ดิน ตลอดจนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น การควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินของบุคคลต่างด้าวและนิติบุคคลบางประเภท การควบคุมและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ การควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน การจดทะเบียนอาคารชุด การรังวัดที่ดินของส่วนราชการต่าง ๆ จึงกล่าวได้ว่า กรมที่ดินมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ประเด็นยุทธศาสตร์กรมที่ดิน ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 4 ยุทธศาสตร์ โดยประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 คือ พัฒนาระบบการจัดการที่ดินของรัฐให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุด ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 คือ พัฒนาระบบการออกเอกสารสิทธิให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 คือ พัฒนาระบบข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติ ที่มีศักยภาพรองรับการพัฒนาประเทศและรองรับการบริการในระดับสากล ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 คือ พัฒนาระบบการบริการประชาชนด้วยระบบออนไลน์ทั่วทั้งประเทศ มีมาตรฐานสากล ด้วยบุคลากรที่มีขีดความสามารถสูง

(กรมที่ดิน, 2565) นอกจากนี้ การคุ้มครองสิทธิในที่ดินของประชาชนโดยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและได้รับการบริการที่มีประสิทธิภาพ สำหรับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินกรณีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เป็นอีกหนึ่งภารกิจสำคัญที่กรมที่ดินต้องดำเนินการให้บริการประชาชนในพื้นที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดแต่ละแห่ง ซึ่งส่วนใหญ่ประสบปัญหาที่มีลักษณะแตกต่างกันไปตามบริบทและสภาพสังคมของแต่ละพื้นที่

สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี เป็นส่วนราชการสังกัดกรมที่ดิน มีหน้าที่บริการคุ้มครองสิทธิด้านที่ดินแก่ประชาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย และบริการประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้บริการในเขตอำเภอธวัชบุรี เขตอำเภอทุ่งเขาหลวง อำเภอเชียงขวัญ จำนวน 3 อำเภอ 23 ตำบล จากการดำเนินการที่ผ่านมาการออกโฉนดที่ดิน เป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของกรมที่ดิน เป็นการให้กรรมสิทธิในที่ดินแก่เอกชน จึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งตัวชี้วัดที่จะเป็นตัวกำหนดว่าการออกโฉนดที่ดินประสบผลสำเร็จหรือไม่ นั่นคือ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกเพิกถอน ดังนั้นมาตรการที่จะทำให้การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประสบผลสำเร็จ จึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถและความระมัดระวังในการดำเนินการเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีกฎหมายและระเบียบมาเป็นตัวกำหนด ซึ่งกฎหมายบางฉบับมีความล้าหลังไม่ทันต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งยังเกิดจากสาเหตุอื่น ๆ ในบริบทเชิงพื้นที่ที่เกี่ยวข้องอีกหลายประการ โดยสามารถจำแนกประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในเบื้องต้นได้ ดังนี้

1. ปัญหาความทับซ้อนของพื้นที่ ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลอู่เม้า ตำบลเมืองน้อย อำเภอธวัชบุรี และตำบลเหล่า ตำบลเทอดไทย กิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง (ปัจจุบันเป็นอำเภอทุ่งเขาหลวง) อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2542 อีกทั้งยังมีเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงขี้เหล็ก-ดงหนองกล้า-ดงสนาม อยู่ในพื้นที่เขตรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี จึงทำให้เกิดความซับซ้อนในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย หากพบข้อผิดพลาดจำเป็นต้องมีกระบวนการและมาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติมเข้ามาอีกมาก

2. ปัญหาด้านค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ โดยการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายเป็นการที่ผู้ยื่นต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรังวัดพิสูจน์สอบสวนสิทธิเองทั้งหมด เมื่อเกิดข้อผิดพลาดอันมีผลทำให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายได้ ภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นนั้นก็สูญเปล่าไปโดยปริยาย

3. ปัญหาที่เกิดจากผู้ยื่นออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เช่น การที่ผู้ยื่นคำขอไม่เข้าใจกระบวนการในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ผู้ยื่นคำขอการสอบสวนสิทธิไม่สามารถให้ถ้อยคำ

เกี่ยวกับที่ดินของตนเองได้ เป็นต้น จึงส่งผลให้กระบวนการเกิดความล่าช้าขาดประสิทธิภาพ ในการดำเนินการ

4. ปัญหาความล่าช้าที่เกิดจากขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะราย ซึ่งเกิดจากระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นตัวกำหนดระยะเวลาดำเนินการ อีกทั้ง ยังไม่มีการกระจายอำนาจในการพิจารณาบางเรื่องของสำนักงานที่ดินจังหวัด ต้องส่งให้กรมที่ดินเป็นผู้พิจารณา มีการแต่งตั้งคณะกรรมการในการพิจารณา ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน เพิ่มขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินงานและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

จากปัญหาที่กล่าวในข้างต้น สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงถึงสภาพปัญหาในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในเชิงพื้นที่เบื้องต้น ทั้งการทับซ้อนของพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ ค่าใช้จ่ายที่สูงอุปสรรคที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินแล้วแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากตัวของผู้นั้นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายเอง หรือแม้แต่ความล่าช้าในการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาร้อยเอ็ด เท่านั้น หากแต่ยังมีปัญหาอุปสรรคอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของบุคลากร เจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะในขั้นตอน กระบวนการในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย หากปัญหาเหล่านี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาอย่างส่งผลให้การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาร้อยเอ็ด เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อจะได้นำไปสู่การพัฒนากระบวนการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายให้มีประสิทธิภาพอย่างสูงสุดต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาร้อยเอ็ด
2. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาร้อยเอ็ด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี
2. ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี
3. ผลจากการศึกษานำไปใช้เป็นข้อเสนอแนะต่อการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษา ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย และแนวทางในการแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

รวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จากผู้บริหาร ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ดังนี้

2.1 ระดับผู้บริหารในสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดิน หัวหน้าฝ่ายทะเบียน หัวหน้าฝ่ายรังวัด จำนวน 5 คน

2.2 ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานด้านการออกโฉนดที่ดิน ฝ่ายทะเบียน และฝ่ายรังวัดของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี จำนวน 10 คน

2.3 ปฏิรูปที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด นักวิชาการปฏิรูปที่ดิน และนายช่างสำรวจ จำนวน 3 คน

2.4 ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี จำนวน 10 คน

3. ขอบเขตระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย

กำหนดระยะเวลาในการวิจัยระหว่างเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2565 – มีนาคม พ.ศ. 2566

นิยามศัพท์เฉพาะ

โฉนดที่ดิน หมายถึง หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน (น.ส. 4) และให้หมายความรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

เจ้าหน้าที่ที่ดินในการออกโฉนดที่ดิน หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการ ในสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย หมายถึง ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ตามการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ตั้งแต่ เริ่มดำเนินการ จนเสร็จสิ้น

ประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดิน หมายถึง การดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย ความ มีประสิทธิผล ความรับผิดชอบ และความคลอบคลุม

ความมีประสิทธิภาพ หมายถึง การดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดิน จังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ที่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ด้วยความสามารถ ด้วยการกำหนดนโยบายที่สมเหตุสมผล และมีหลักการทำงานร่วมกันที่ดี

ความรับผิดชอบ หมายถึง การดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดิน จังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ที่ดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์และมีความโปร่งใสตรวจสอบได้

ความคลอบคลุม หมายถึง การดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดิน จังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ที่ดำเนินการด้วยการคำนึงถึงการเข้าถึงบริการของผู้ยื่นขอออก โฉนดที่ดินเฉพาะราย การไม่เลือกปฏิบัติ และมีการกระจายอำนาจ

พูน ปณ กิโต ชีเว

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี ข้อมูลเกี่ยวกับโฉนดที่ดินและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้เรื่องการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดิน
2. แนวคิดเกี่ยวกับโฉนดที่ดินเฉพาะรายและขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน
3. บริบทการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดิน

ในการออกเอกสารสิทธิถือครองที่ดินนั้น สิ่งสำคัญในการดำเนินการที่เป็นหลักพื้นฐาน คือ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกเพิกถอนในภายหลัง โดยในกระบวนการดำเนินการจะต้องเป็นไปด้วยความถูกต้อง ภายใต้ระยะเวลาและงบประมาณที่เหมาะสม จึงจะถือได้ว่า การดำเนินการออกเอกสารสิทธิถือครองที่ดินนั้นมีประสิทธิภาพ

1. ความหมายของประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพ เป็นความต้องการของเจ้าของ ผู้จัดการ ผู้บริหาร ผู้ประกอบการ เป็นอย่างยิ่ง เพราะการมีประสิทธิภาพนั้น หมายถึง ศักยภาพของพนักงาน เจ้าหน้าที่ มีคุณภาพสามารถทำงานให้เกิดผลผลิตได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในเชิงธุรกิจจะทำให้เพิ่มผลผลิตได้อย่างดี มีนักวิชาการให้ความหมายของประสิทธิภาพไว้ ดังนี้

Plowman & Peterson (1989) ได้ให้แนวคิดใกล้เคียงกับ Harring Emerson โดยตัดทอนบางข้อลงและสรุปองค์ประกอบของประสิทธิภาพไว้ 4 ข้อ คือ

1. คุณภาพของงาน (Quality) จะต้องมีความสูง คือ ผู้ผลิตและผู้ใช้ได้ประโยชน์คุ้มค่าและมีความพึงพอใจ
2. ปริมาณงาน (Quantity) งานที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นไปตามความคาดหวังของหน่วยงาน

3. เวลา (Time) คือ เวลาที่ใช้ในการดำเนินงานจะต้องอยู่ในลักษณะที่ถูกต้องตามหลักการเหมาะสมกับงานและทันสมัย

4. ค่าใช้จ่าย (Costs) ในการดำเนินการทั้งหมดจะต้องเหมาะสมกับงานและวิธีการ คือจะต้องลงทุนน้อยและได้กำไรมากที่สุด

Taylor (1911; อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2556) กล่าวถึงประสิทธิภาพ ในเชิงการผลิตว่า “การผลิตสินค้าและบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หมายถึง มีต้นทุนต่ำ ผลิตได้ จำนวนมากและผลผลิตมีมาตรฐานสูง”

ติน ประชัญพฤทธิ์ (2542) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การสนับสนุนให้มีวิธีการบริหารที่จะได้รับผลดีมากที่สุด โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด นั่นคือการลดค่าใช้จ่ายทางด้านวัสดุ บุคลากรลง ในขณะที่พยายามเพิ่มความเร็วและความราบเรียบ

ณัฐธัญ ถนัทรบ (2545) ได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การกระทำของแต่ละบุคคลที่มีความสามารถและความพร้อม พยายามทุ่มเทอย่างเต็มที่ ในการปฏิบัติงานของตนอย่างคล่องแคล่ว ด้วยความมีระเบียบ มีกฎเกณฑ์ ปฏิบัติงานให้เสร็จทันเวลารวดเร็ว ถูกต้องมีคุณภาพ และมาตรฐานซึ่งประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานต้องเกิดจากความขยันหมั่นเพียรมีความรับผิดชอบและเอาใจใส่ในงานพร้อมด้วยจิตใจที่ซื่อสัตย์ และภักดีต่อองค์กร โดยสอดคล้องกับ

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2538) ชี้ให้เห็นว่าประสิทธิภาพในระบบราชการ มีความหมายรวมถึง ผลิตภาพ และประสิทธิภาพ โดยประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่วัดได้หลายมิติ ตามแต่วัตถุประสงค์ที่ต้องการพิจารณา คือ

1. ประสิทธิภาพในมิติของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนของการผลิต (Input) ได้แก่ การใช้ทรัพยากรการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุ เทคโนโลยี ที่มีอย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดการสูญเสียน้อยที่สุด

2. ประสิทธิภาพในมิติของกระบวนการการบริหาร (Process) ได้แก่ การทำงานที่ถูกต้องได้มาตรฐาน รวดเร็ว และใช้เทคโนโลยีที่สะดวกกว่าเดิม

3. ประสิทธิภาพในมิติของผลผลิตและผลลัพธ์ ได้แก่ การทำงานที่มีคุณภาพ เกิดประโยชน์ต่อสังคม เกิดผลกำไร ทันทเวลา ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงานและบริการ เป็นที่พอใจของลูกค้า หรือผู้มารับบริการ

ธงชัย สันติวงษ์ (2526) นิยามว่าประสิทธิภาพ หมายถึง กิจกรรมทางด้านการบริหารบุคคลที่ได้เกี่ยวข้องกับวิธีการ ซึ่งหน่วยงานพยายามกำหนดให้ทราบแน่ชัดว่าพนักงานของตนสามารถปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

สมบูรณ ศิริสรรหิรัญ (2553) กล่าวว่า “ประสิทธิภาพมักพิจารณาจากการเปรียบเทียบระหว่างผลผลิตที่ได้กับทรัพยากรที่ใช้ไป หรือเปรียบเทียบระหว่าง Output กับ Input ว่าในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรผลที่ได้มีดีแค่ไหน อย่างไร ซึ่งอาจเปรียบเทียบได้หลายมิติ เช่น มิติทางเศรษฐศาสตร์โดยไม่ใช่เพียงเรื่องเงินแต่อย่างเดียวกว่าหมายถึงทรัพยากรอื่น ๆ ที่ใช้ในกระบวนการผลิตนั้น ๆ ด้วย เช่น เวลาหรือวัตถุดิบ มิติทางการบริหารอาจพิจารณาจากความพึงพอใจของสมาชิกในองค์กรต่อวิธีการบริหารเพื่อบรรลุเป้าหมาย มิติทางสังคมอาจพิจารณาจากผลการสะท้อนกลับ”

จากนิยามและความหมายที่นักวิชาการให้ไว้ ตามความเห็นของผู้วิจัยสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ คือ ระดับของพฤติกรรมหรือความพึงพอใจของบุคคลที่มีต่อคุณภาพของงานที่บุคคลนั้นใช้ความพยายามที่จะกระทำให้ดีที่สุด ภายใต้มาตรฐานที่กำหนด หรือความสามารถในการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยเร็ว และสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องประกอบด้วยคุณภาพของงาน ความรวดเร็ว และความถูกต้อง

2. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

สำหรับแนวคิดในเรื่องประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน มีนักทฤษฎีหลายท่านได้ทำการศึกษาและสรุปเป็นปัจจัยสำคัญ ๆ ดังนี้

Good (1973) กล่าวว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเป็นวิธีการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความสิ้นเปลืองน้อยที่สุด โดยสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายโดยใช้ทรัพยากรต่ำสุด กล่าวคือ เป็นการใช้โดยมีเป้าหมายหรือให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้สูงสุด

Harrington Emerson (1931) ได้กล่าวถึงหลักการการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ในหนังสือ “The Twelve Principles of Efficiency” ซึ่งได้รับการยกย่อง กล่าวถึงกันมากในหลัก 12 ประการ ของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มีสาระสำคัญดังนี้

1. ทำความเข้าใจและกำหนดแนวคิดในการทำงานให้กระจ่างแจ้ง
2. ใช้หลักสามัญในการพิจารณาความน่าจะเป็นไปได้ของงาน
3. ค่าปรึกษาแนะนำต้องสมบูรณ์และถูกต้อง
4. ต้องรักษาด้วยความยุติธรรม
5. ปฏิบัติด้วยความยุติธรรม
6. การทำงานต้องเชื่อถือได้ มีความฉับพลัน มีสมรรถภาพและมีการลงระเบียบ (Record) เป็นหลักฐาน
7. งานควรมีลักษณะแจ้งให้ทราบถึงการดำเนินการอย่างทั่วถึง
8. งานสำเร็จทันเวลา
9. ผลงานได้รับมาตรฐาน

10. การดำเนินงานสามารถยึดเป็นมาตรฐานได้
11. กำหนดมาตรฐานที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการฝึกสอนได้
12. ให้บำเหน็จรางวัลแก่งานที่ดี

Hammer & Champy (1944) ได้กล่าวถึง กรอบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์บนพื้นฐานของทฤษฎีทั้งสามด้าน เช่น จากแนวคิดกระบวนการหรือปรับกระบวนการทางธุรกิจหรือที่เรียกว่า Reengineering นั้น เป็นการมุ่งเน้นให้พนักงานทุกคนต้องลดต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น (ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์) ลดขั้นตอนการทำงานที่ไม่จำเป็นให้น้อยลงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการทำงานมากยิ่งขึ้น (ทฤษฎีระบบ) รวมถึงการนำหลักการทางจิตวิทยาเข้ามามีใช้ในช่วงการทำ Reengineering (ทฤษฎีจิตวิทยา)

Ryan และ Smith (1954) ได้กล่าวถึงประสิทธิภาพของบุคคล (Human Efficiency) ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ในแง่บวกกับสิ่งที่ทุ่มเทและลงทุนให้กับงาน ซึ่งประสิทธิภาพในการทำงานนั้นมองจากแง่มุมของการทำงานของแต่ละบุคคลโดยพิจารณาเปรียบเทียบสิ่งที่ให้กับงาน เช่น ความพยายาม กำลังงาน ผลลัพธ์ที่ได้จากงานนั้น

ธานินทร์ สุทธิบุญชู (2543) กล่าวว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเป็นสิ่งที่วัดได้หลายมิติ ตามแต่วัตถุประสงค์ที่ต้องการพิจารณา คือ

1. ประสิทธิภาพในมิติค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการผลิต ได้แก่ การใช้ทรัพยากรด้านการเงิน คน วัสดุ เทคโนโลยี ที่มีอยู่อย่างประหยัด คุ่มค่าและเกิดการสูญเสียน้อยที่สุด
2. ประสิทธิภาพในมิติของกระบวนการบริหาร ได้แก่ การมีวิธีการทำงานที่ถูกต้องได้ มาตรฐานรวดเร็วและให้เทคนิคที่สะดวกขึ้นกว่าเดิม
3. ประสิทธิภาพในมิติของผลผลิตและผลลัพธ์ ได้แก่ การปฏิบัติงานที่มีคุณภาพเกิดประโยชน์ต่อสังคม เกิดผลกำไร ทันเวลา ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกที่ดีในต่อปฏิบัติงานและการบริการ เป็นที่นำพอใจของผู้มารับบริการ

จากแนวคิดในเบื้องต้น สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ เป็นการกระทำของแต่ละบุคคลที่มีความสามารถและความพร้อมพยายามทุ่มเทอย่างเต็มใจในการปฏิบัติงานของตนอย่างคล่องแคล่วด้วยความมีระเบียบ มีกฎเกณฑ์ ปฏิบัติงานให้เสร็จทันเวลา รวดเร็ว ถูกต้อง มีคุณภาพและมาตรฐาน บุคคลจะมีประสิทธิภาพการปฏิบัติงานต้องเกิดจากความขยันหมั่นเพียร มีความรับผิดชอบและเอาใจใส่ในงานพร้อมด้วยจิตใจที่ซื่อสัตย์และภักดีต่อองค์กร งานจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้หรือดียิ่งขึ้น

3. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน

ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน มีนักวิชาการหลายท่านได้สรุปปัจจัยสำคัญ ๆ ไว้ดังนี้

สนใจ ลักษณะ (2542) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบคนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. ความรู้ความสามารถและคุณสมบัติส่วนบุคคล
 - 1.1 มีความกระตือรือร้นและพัฒนาตนเอง เช่น เอาจริงเอาจัง มีมานะ อดทนปฏิบัติงานให้สำเร็จ แสวงหาความรู้ ความชำนาญอยู่เสมอ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่องของตนเอง
 - 1.2 การปฏิบัติตามคำสั่งและมีระเบียบวินัย เช่น เชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชา ปฏิบัติตามคำแนะนำ โดยไม่มีข้อโต้แย้ง
 - 1.3 ความพร้อมที่จะประสานและให้ความร่วมมือ มีมนุษยสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน
 - 1.4 เป็นผู้ตรงต่อเวลาและใช้เวลาให้เกิดประโยชน์
 - 1.5 มีความรู้ความเข้าใจในการระงับรักษา ดูแล การใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ และทรัพย์สินต่าง ๆ ขององค์กรให้อยู่ในสภาพดีเสมอ
 - 1.6 สามารถวิเคราะห์ ตัดสินใจ แก้ปัญหาให้ทันต่อเหตุการณ์
2. ปริมาณงานและคุณภาพของการดำเนินงาน
 - 2.1 สามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงตามระยะเวลาหรือมาตรฐานที่ตั้งไว้
 - 2.2 คุณภาพของงานที่ทำสำเร็จมีความถูกต้อง เรียบร้อย และสมบูรณ์ครบถ้วนตามกำหนด
 - 2.3 มีความรับผิดชอบ สนใจ เอาใจใส่ และตั้งใจปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ เชื่อถือและไว้วางใจ
 - 2.4 มีความรอบรู้ ชำนาญในขั้นตอนหรือวิธีดำเนินงานทั้งงานในหน้าที่และงานที่เกี่ยวข้อง
 - 2.5 มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการปรับปรุงระบบงานและวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพ
3. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
 - 3.1 มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ เช่น คิดหาคำตอบของปัญหาได้หลาย ๆ อย่างในเวลาจำกัด สามารถเสนอวิธีการแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งได้หลายแนวทาง รวมทั้งรู้จักวิธีการทำงานแปลกใหม่ ที่มีความเป็นไปได้

3.2 สามารถยืดหยุ่นวิธีการทำงาน เพื่อความสำเร็จของงาน พฤติกรรมที่บ่งชี้ เช่น ปรับตัวเอง หรือการกระทำที่เหมาะสมกับปัญหา หรือลักษณะงานที่แตกต่างกันไป คิดทางเลือกอื่นได้อย่างเหมาะสม

3.3 ค้นคว้าวิธีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เป็นคนช่างสังเกตเกี่ยวกับลักษณะการทำงาน สามารถช่วยเสนอแนะเพื่อนร่วมงานถึงวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพ มีแนวคิดที่จะสร้างและปรับวิธีการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น

4. ทักษะในการปฏิบัติงาน

4.1 ทักษะด้านเทคนิคเฉพาะอย่าง (Technical Skill) เป็นความรู้เกี่ยวกับเทคนิคขั้นตอน หรือวิธีการทำงานเฉพาะด้าน ซึ่งมีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 ทักษะในการทำงานร่วมกับผู้อื่น (Human Skill) เป็นความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่น สร้างความเข้าใจ ร่วมประสานงานกับบุคคล และกลุ่มบุคคลในองค์การ ให้มีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

4.3 ทักษะด้านความรู้ ความคิด (Conceptual Skill) เป็นความสามารถทางสติปัญญาในการมองภาพรวมขององค์การ เห็นความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การ ทั้งในแง่ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทักษะด้านนี้จึงเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับตัดสินใจเรื่องนโยบายและแนวทางต่าง ๆ ขององค์การ

5. บุคลิกภาพ เจตคติ และค่านิยมในการทำงาน เนื่องจากบุคลิกภาพ คือ คุณสมบัติต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นบุคคล และคุณสมบัติเหล่านี้เป็นต้นเหตุของการกระทำ ไม่ว่าจะเป็นการพูด การปฏิบัติ ความคิด เจตคติ ค่านิยมและลักษณะนิสัยต่าง ๆ ดังนั้น เมื่อบุคคลต้องปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ ประสิทธิภาพของการทำงานจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการแสดงออกหรือพฤติกรรมของบุคคลในการทำงาน เช่น การแสดงออกถึงเจตคติที่ดีต่อการทำงาน รักงาน พอใจงาน การแสดงออกถึงการทำงานได้ถูกต้อง ครบถ้วน ได้ผลดีในเวลาอันสั้น การแสดงออกถึงความสามารถปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์และคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้อย่างเต็มใจและสบายใจ

6. ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ในการทำงานสิ่งที่จะเกิดขึ้นกับพนักงานก็คือ เขาสามารถที่จะรับรู้ เข้าใจวัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์การ มุ่งมั่นพยายามที่จะทำงานเต็มความสามารถ โดยไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคของการทำงาน มีความสุขในการทำงาน มีความรู้สึกมั่นคงในหน้าที่การงาน มั่นใจว่าตนเองมีโอกาที่จะเจริญก้าวหน้าในอาชีพได้

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2550) กล่าวว่า บุคคลแต่ละคนจะมีพฤติกรรมที่แตกต่างกัน เช่น บางคนสามารถปรับตัวเข้ากับคนอื่นได้ง่าย บางคนกระตือรือร้นในการทำงานและมีความ

รับผิดชอบสูง บางคนเฉื่อยชาไม่ใส่ใจต่อการปฏิบัติหน้าที่การงาน ลักษณะของบุคคลที่แสดงออกแตกต่างกันนี้ มีสาเหตุมาจากปัจจัยภูมิหลังของบุคคล และความสามารถของบุคคล

ภูมิหลังเฉพาะบุคคล เป็นลักษณะส่วนตัวของบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ สถานภาพสมรส และควมมีอาวุโสในงาน เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงานของบุคคล ดังนี้

1. อายุกับการทำงาน เป็นที่ยอมรับกันว่าผลงานของบุคคลจะลดน้อยถอยลงในขณะที่มีอายุเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับบุคคลที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป ถือว่ามีประสบการณ์ในการทำงานสูง และสามารถจะปฏิบัติหน้าที่การงานที่ก่อให้เกิดผลผลิตสูงได้ พนักงานที่มีอายุมากขึ้นจะไม่อยากลาออกหรือย้ายงาน ทั้งนี้เนื่องจากการมีระยะเวลาในการทำงานนานจะมีผลทำให้ได้รับค่าตอบแทนหรือค่าจ้างมากขึ้น และมีสิทธิในการลาพักผ่อนได้มากขึ้น ตลอดจนมีสิทธิในสวัสดิการต่าง ๆ ที่พึงได้เพิ่มขึ้นด้วย

2. เพศกับการทำงาน จากการศึกษาพบว่า ไม่มีความแตกต่างกันหรือมีความแตกต่างกันน้อยมากระหว่างเพศหญิงกับเพศชายในเรื่องของความสามารถเกี่ยวกับการแก้ปัญหาในการทำงาน ทักษะในการคิดวิเคราะห์ แรงกระตุ้นเพื่อต่อสู้เมื่อมีการแข่งขัน แรงจูงใจ การปรับตัวทางสังคม ความสามารถในการเรียนรู้ และความพึงพอใจในการทำงาน จิตวิทยา พบว่าเพศหญิงจะมีลักษณะคล้อยตามมากกว่าเพศชาย และเพศชายจะมีความคิดเชิงรุก ตลอดจนมีความคาดหวังในความสำเร็จมากกว่าเพศหญิง

3. สถานภาพสมรสกับการทำงาน จากการศึกษายังไม่สามารถสรุปได้แน่นอนว่า สถานภาพการสมรสมีผลต่อการทำงานอย่างไร แต่มีผลการวิจัยบางส่วน พบว่าพนักงานที่สมรสแล้วจะขาดงาน และมีอัตราการออกจากงานน้อยกว่าผู้ที่เป็นโสด นอกจากนี้ยังมีความพอใจในงานสูงกว่าผู้ที่เป็นโสด ตลอดจนมีความรับผิดชอบ เห็นคุณค่าของงาน และมีความสม่ำเสมอในการทำงาน

4. ความมีอาวุโสในงานกับการทำงาน ผู้ที่มีระยะเวลาการทำงานในองค์กรมานานหรือผู้มีอาวุโสในการทำงานสูงกว่าพนักงานใหม่ และมีความพอใจในงานสูงกว่าด้วย รวมถึงจะมีอัตราการขาดงานน้อยและการลาออกจากงานน้อย

ความสามารถ เป็นสมรรถภาพหรือขีดความสามารถของบุคคลในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย โดยทั่วไปความสามารถของบุคคลในองค์กรแบ่งออกเป็น 3 ประการ ดังนี้

1. ความสามารถทางสติปัญญา เช่น การใช้เหตุผลและการแก้ปัญหา ความสามารถทางสติปัญญาของบุคคลแตกต่างกัน ซึ่งเป็นผลมาจากพันธุกรรมและสิ่งแวดล้อม

จะแสดงออกซึ่งความสามารถที่เด่นชัดหรือความสามารถที่ด้อย ซึ่งจะมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของงาน

2. ความสามารถทางกายภาพ ประกอบด้วยความแข็งแรงของร่างกาย ความอดทนในการทำงาน และความคล่องตัว ซึ่งจะมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการปฏิบัติงานของพนักงานและมีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์กร

3. ความสามารถที่เหมาะสมกับงาน เป็นพฤติกรรมที่เหมาะสมของบุคคลในการปฏิบัติงาน งานแต่ละงานต้องการคนที่มีความสามารถแตกต่างกัน ในการมอบหมายงาน นายจ้างต้องคำนึงถึงความสามารถของพนักงานที่เหมาะสมกับงานด้วย ซึ่งจะส่งผลต่อผลการปฏิบัติงาน

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล เกิดจากภูมิหลัง สภาพร่างกาย สภาพจิตใจของแต่ละคนซึ่งแตกต่างกัน การศึกษา ความรู้ ความสามารถ ความถนัด สภาพแวดล้อมการทำงาน นโยบายของผู้บริหาร สวัสดิการค่าตอบแทนต่าง ๆ โอกาสในความก้าวหน้า

4. หลักการทำงานให้มีประสิทธิภาพ

สมใจ ลักษณะ (2542) กล่าวว่า การสำรวจให้รู้จักตนเองอย่างถูกต้อง ชัดเจน ครบถ้วน เป็นกลวิธีที่สำคัญของการพัฒนาตน พัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน เพื่อให้บังเกิดตามเป้าประสงค์ของชีวิตและการทำงาน การสำรวจตนเองมุ่งไปที่ 2 องค์ประกอบ คือ สำรวจลักษณะส่วนตัวของตนเองในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะบุคลิกภาพและด้านความรู้สึก และการสำรวจปัญหาและอุปสรรคที่ตนเองเผชิญในการดำรงชีวิต เน้นเป็นพิเศษในเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน เมื่อดำเนินการสำรวจแล้ว ก็ควรนำผลการสำรวจมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาตนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงาน และคุณภาพของชีวิต โดยวางแผนปรับเปลี่ยนการปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับจุดเด่น เช่น ใช้ความสนใจในเรื่องการทำกิจกรรมเกี่ยวกับคนนำไปสู่การสร้างโอกาสทำงานที่เกี่ยวกับการติดต่อประชาสัมพันธ์ นำส่วนต่อมาเป็นเป้าหมายของการพัฒนาตน เช่น นำการขาดทักษะคอมพิวเตอร์มาเป็นเป้าหมายพัฒนาตนเองด้านคอมพิวเตอร์

สมคิด บางโม (2548) กล่าวถึงเทคนิคการบริหารเวลา ดังนี้

1. การใช้เวลาที่ต้องสูญเสียเปล่าไปให้เกิดประโยชน์ ในแต่ละวันที่ผ่านไป ย่อมมีช่วงเวลาที่ต้องสูญเสียไปโดยไม่เกิดประโยชน์ หากเราใช้ช่วงเวลาเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์ ก็จะประหยัดเวลาทำงานปกติและได้ผลงานเพิ่มมากขึ้น

2. การมอบหมายงานให้ผู้อื่น การแบ่งเบาภาระหน้าที่ที่ทำอยู่ให้แก่ผู้อื่นบ้าง ถือเป็นหลักการบริหารอย่างหนึ่ง หากทำงานทุกอย่างด้วยตนเอง ผลงานย่อมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเพราะมีเวลาน้อยหรือไม่มีเวลาเลย งานบางอย่างที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาหาก

มีอุปสรรคหรือปัญหาไม่อาจตัดสินใจด้วยตนเองได้ ควรหารือกับผู้บังคับบัญชาหรือโยนภาระการตัดสินใจนั้นกลับไปให้ผู้บังคับบัญชาช่วยแก้ไข ไม่จำเป็นต้องแบกภาระนั้นไว้คนเดียว

3. การป้องกันการถูกขัดจังหวะในขณะที่ทำงานทุกคนอยากมีเวลาเงียบ ๆ มีสมาธิในการทำงานเพื่อให้งานนั้นลุล่วง แต่วันหนึ่ง ๆ มักถูกขัดจังหวะทั้งจากโทรศัพท์ จากผู้เข้าพบ วิธีป้องกันการถูกขัดจังหวะทำได้โดยการไม่พูดโทรศัพท์ที่ยืดยาวเสียเวลา ถ้าโต๊ะทำงานอยู่ใกล้เครื่องทำน้ำเย็นหรือห้องน้ำ มักมีผู้คนติดต่อพูดคุย ควรปรับเปลี่ยนมุมโต๊ะทำงานใหม่

4. การรู้จักปฏิเสธ จงเริ่มรู้จักพูดว่าไม่เสียบ้าง ปฏิเสธด้วยความสุภาพและแสดงเหตุผลความจำเป็น

5. การเตือนความจำ เป็นการเตือนตัวเองอยู่ตลอดเวลาว่าได้ใช้เวลาที่มีอยู่ทำงานที่มีความสำคัญและมีค่ามากที่สุดหรือเปล่า หรือได้ล้มเลิกอะไรไปบ้าง เช่น การจดบนกระดาน สมุดบันทึก

6. การเปลี่ยนพฤติกรรมที่ไม่ดีของตนเอง เช่น ทำงานให้เร็วขึ้น ตัดสินใจให้เร็วขึ้นจะได้งานเพิ่มขึ้น

7. การขจัดความรุงรัง จัดโต๊ะทำงานให้สะอาด จัดแฟ้มใหม่ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย การจัดเอกสารอย่างไม่เป็นระเบียบทำให้สับสนว่างานไหนต้องทำก่อนหลัง อาจทำให้พลาดงานบางอย่างไปได้

8. การเปลี่ยนบรรยากาศที่หน้าเปื้อนหน้า ควรลองปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมรอบตัวเพื่อให้รู้สึกดีขึ้น เช่น เปลี่ยนอริยาบถ จัดมุมโต๊ะใหม่ เปลี่ยนผ้าม่าน บรรยากาศใหม่จะทำให้สดชื่นลืมความเบื่อหน่ายไปได้

9. การแก้การผัดวันประกันพรุ่ง ซึ่งเป็นสาเหตุให้ภารกิจไม่เสร็จตามกำหนดเวลา หรือเสร็จอย่างไม่มีคุณภาพ การแก้ไขอาจทำได้ดังนี้ แบ่งงานออกเป็นส่วนย่อย ๆ แล้วเริ่มทำงานส่วนย่อยที่ง่ายก่อน

นฤมล สุนสวัสดิ์ (2549) ได้เสนอแนวคิดการลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่าย เพื่อเป็นการประหยัดทรัพยากรหรือค่าใช้จ่าย ดังนี้

1. การลดต้นทุนคุณภาพ ไม่ว่าจะองค์การจะทำอะไรล้วนต้องจ่ายเงิน การผลิตสินค้าสักชิ้น เขียนใบกำกับสินค้า ซ่อมเครื่องจักร การบริหารงานที่ฉลาดต้องจ่ายเงินเป็น เลี่ยงการสูญเปล่า กฎุญแจสำคัญที่จะช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายก็คือ ต้นทุนคุณภาพ ซึ่งเป็นต้นทุนที่ไม่ใช่เป็นค่าใช้จ่ายที่สร้างคุณภาพของสินค้าหรือบริการ หากเป็นต้นทุนอันเนื่องมาจากการไม่ได้สร้างคุณภาพของสินค้าหรือบริการ ทุกงานที่ทำซ้ำ ทุกกิจกรรมที่ทำไม่เป็นไปตามความต้องการของลูกค้า ล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่าย ต้นทุนเหล่านี้จะไม่เกิดขึ้นเลย หากทำงานคุณภาพตั้งแต่แรก ถ้าหาก “ทำให้ถูกต้องตั้งแต่แรก”

2. การลดความสูญเสียเปล่า การทำงานที่ไม่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม ล้วนเป็นงานที่ทำแล้วสูญเสียเปล่า แยกเป็น 7 ประเภท คือ ผลิตมากเกินไป ผลิตบกพร่อง ความล่าช้า สินค้าคงคลังมาก การขนของ กระบวนการที่ขาดประสิทธิผล การกระทำที่ไม่จำเป็น

สรุปได้ว่า การทำงานที่มีประสิทธิภาพ ต้องดำเนินการเป็นไปอย่างประหยัดและใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด ได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ และต้องมีการวางแผนการทำงานให้งานมีความถูกต้อง ได้มาตรฐาน สำเร็จตรงตามเวลา

5. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการและกระบวนการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญมากต่อการดำรงอยู่ของคนและสิ่งมีชีวิตทั้งหลายบนโลก เพราะเป็นแหล่งกำเนิดปัจจัยสำคัญต่าง ๆ โดยเฉพาะน้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรชีวภาพ และแร่ธาตุ ซึ่งเป็นแหล่งในการสร้างปัจจัย 4 คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและยารักษาโรค ที่ดินมีลักษณะสำคัญแบ่งออกเป็น 2 มิติ มิติแรก คือ ด้านกายภาพ เช่น ลักษณะทางภูมิศาสตร์หรือที่ตั้งที่ดิน เนื้อดิน โครงสร้างดิน ทรัพยากรในดิน และสภาพแวดล้อม เป็นต้น มิติที่สอง คือ ด้านที่ไม่ใช่กายภาพ ได้แก่ ที่ดินไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ มีอยู่อย่างจำกัด และเป็นทรัพยากรที่ถูก “ถือครอง” การถือครอง คือ การแสดงความเป็นเจ้าของที่ดินนั้น ซึ่งอาจจะเป็นรัฐหรือเอกชนก็ได้ โดยมีองค์ประกอบสำคัญที่เข้ามาเกี่ยวข้อง คือ “สิทธิ” ที่เป็นสิ่งแสดงความเป็นเจ้าของ และยึดถือว่าเป็นของตน และความสามารถของผู้ถือครองที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามสิทธิที่ได้รับ ดังนั้น เรื่องของสิทธิจึงมีประเด็นข้อกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องค่อนข้างมาก รวมถึงเกิดระบบการถือครอง ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อจัดการความขัดแย้งในสังคม ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าที่ดินมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ เพราะถือเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต โดยเฉพาะด้านเกษตรกรรม ดังนั้น รัฐจึงดำเนินการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เกษตรกร เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการผลิตในภาคเกษตรกรรมมากขึ้น ซึ่งหลักการปรับปรุงการถือครองที่ดินเพื่อการพัฒนาประเทศมีหลายแนวทาง เช่น การแก้ไขด้านกรรมสิทธิ์ เพื่อจูงใจในการปรับปรุงการผลิตเพิ่มผลผลิต ซึ่งสามารถกระทำได้โดยการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อให้มีความมั่นใจถึงผลตอบแทนที่จะได้รับจากการตัดสินใจลงทุน ซึ่งเป็นที่มาของการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายแก่เกษตรกรและประชาชนที่ถือครองที่ดิน ได้มีที่ดินถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย มีขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินงานพอสมควร เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ ระเบียบ กฎหมายและผู้เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน โดยในการออกโฉนด มีองค์กรและหน่วยงานที่ได้เสนอแนวคิดและวิธีการปฏิบัติ ดังนี้

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2008) สรุปไว้ว่า การบริหารจัดการที่ดิน คือ การดำเนินการตามกฎหมาย กฎและระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับ

ระบบกรรมสิทธิ์ ทั้งแบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ โดยประกอบด้วยระบบและกระบวนการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการ แบ่งออกเป็น 3 ด้านหลัก ๆ คือ

1. ด้านสิทธิในที่ดิน (Land Right) เช่น การให้สิทธิในที่ดินซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ การกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน การขาย การให้เช่า การจำนอง การตกทอดทางมรดก การยกให้ผู้อื่น และการโอนสิทธิที่ดิน เป็นต้น

2. ด้านกฎระเบียบในการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Regulation) เช่น การวางแผน และกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน กฎหมาย กฎระเบียบ ต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน

3. ด้านการประเมินราคาที่ดิน และภาษีที่ดิน (Land Valuation Taxation) เช่น การเก็บเงินรายได้เข้ารัฐจากการประเมินราคาที่ดินและเก็บภาษีจากราคาประเมิน

อย่างไรก็ตาม ทั้ง 3 องค์ประกอบข้างต้น จะมาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมียระบบข้อมูลที่ดิน (Land Information) ที่มีข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งโดยพื้นฐานควรมีข้อมูลผู้ถือครองและประเภทสิทธิ ว่าผู้ถือครองที่อยู่บนที่ดินนั้น ถือสิทธิประเภทใด อาทิ สิทธิแบบปัจเจก สิทธิของครอบครัว สิทธิขององค์กรหรือสถาบัน สิทธิของชุมชน สิทธิของรัฐ เป็นต้น ซึ่งสิทธิดังกล่าวควรมีการบันทึกด้วยรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งในระบบทะเบียนที่ดิน และระบบแผนที่ของที่ดินอย่างชัดเจน นอกจากระบบข้อมูลแล้ว การบังคับใช้กฎหมาย และการปกป้องคุ้มครองที่ดิน เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีผลต่อการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งต้องอาศัยกลไกในการบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ทั้งในระบบสิทธิที่เป็นทางการ เช่น ผ่านศาล และไม่เป็นทางการ เช่น ผ่านผู้นำชุมชน ซึ่งทั้งสองรูปแบบนี้จะทำให้ประชาชนได้ตระหนักรู้ถึงสิทธิของตนเองและผู้อื่น ทั้งนี้ ผู้ที่มีความรู้ถึงสิทธิของตนเอง และรู้ว่าจะจัดการอย่างไรเมื่อถูกละเมิดสิทธิมีแนวโน้มว่าจะสามารถปกป้องสิทธิในที่ดินของตนเองได้ดีกว่าผู้ที่ไม่มีความรู้ นอกจากนี้การกำหนดแนวทางและกระบวนการดำเนินงานบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ก็เป็นส่วนสำคัญในการทำให้การจัดการที่ดินมีความสมบูรณ์ รวดเร็ว ประหยัด และโปร่งใส และปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดิน คือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ (Actor) คือ 1) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน (ในระบบที่เป็นทางการ) จะมีบทบาท เช่น การขึ้นทะเบียนที่ดินสำรวจที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดินในเขตชนบทและเขตเมือง การประเมินราคา การเก็บภาษีที่ดิน เป็นต้น 2) ผู้นำชุมชน (ในระบบที่ไม่เป็นทางการ) จะมีบทบาท เช่น การอนุญาต การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น ทั้งนี้ อาจจะมีการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและชุมชน ถ้าสิทธิที่ไม่เป็นทางการหรือการถือครองโดยชุมชนนั้นมีการรับรู้จากรัฐ

การทำให้ที่ดินเข้าสู่ระบบกรรมสิทธิ์ที่เป็นทางการนั้น เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจกล่าวคือ ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น ประกอบด้วย ความมั่นคงในการ

ถือครองที่ดิน การเข้าถึงแหล่งทุน ซึ่งจะจูงใจให้เกษตรกรมีการลงทุนการพัฒนาที่ดินของตนเอง รวมถึงเป็นเครื่องมือที่เอื้อให้เกิดการไหลเวียนของที่ดินในตลาด และส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินสูงสุดและดีที่สุด อย่างไรก็ตาม มีผู้มีความเห็นแย้งกับแนวคิดดังกล่าว โดยมองว่าเมื่อทำให้ที่ดินที่มีการถือครองรายแปลง หรือส่วนบุคคลเข้าสู่ระบบที่เป็นทางการมากขึ้นโดยละเลยกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสที่ไม่มีที่ดินหรือทำกินบนที่ดินของชุมชน ก็จะทำให้กลุ่มคนดังกล่าวนี้ ขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เช่นเดียวกับการเข้าถึงแหล่งทุน ซึ่งพบว่ามีธนาคารจำนวนมากที่ไม่ยอมรับเอกสารสิทธิที่ดิน (ในระบบที่เป็นทางการ) เพื่อใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้เมื่อที่ดินนั้นเป็นที่ดินเกษตรกรม ดังนั้น การทำให้เกิดระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลแบบทางการ จึงควรเน้นพิจารณานำไปใช้เฉพาะในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรมากและไม่สามารถใช้ระบบการจัดการแบบไม่เป็นทางการ โดยการถือระบบกรรมสิทธิ์ร่วมได้ อย่างไรก็ตาม บางครั้งการทำให้ระบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การถือครองกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน มีความเป็นทางการมากขึ้น กล่าวคือ รัฐมีการยอมรับสิทธิดังกล่าวแบบเป็นทางการ ก็จะทำให้ชุมชนสามารถป้องกันไม่ให้คนนอกชุมชนเข้ามาแย่งยึดถือครองที่ดินได้โดยให้ชุมชนเป็นผู้ดูแลบริหารจัดการตนเอง

นอกจากนี้ พบว่ามีแนวคิดที่ต่างกันในประเด็นความมั่นคงในการถือครองที่ดิน โดยแบ่งแนวความคิดออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 มองว่าสิทธิแบบกรรมสิทธิ์สมบูรณ์แบบบุคคล (Full Private Ownership) เช่น ประเภทโฉนดที่ดิน ซึ่งเจ้าของที่ดินสามารถขาย จำนอง โอนสิทธิได้ และไม่มีระยะเวลาจำกัดสิทธิในการถือครองและใช้สิทธิเหนือที่ดิน สิทธิประเภทนี้คือสิทธิที่สร้างความมั่นคงในที่ดินมากกว่าผู้ที่ไม่มียุทธศาสตร์ดังกล่าว เช่น ผู้เช่าที่มีการจำกัดเวลาเช่า หรือผู้มีที่ดินในระบบกรรมสิทธิ์อื่น ๆ ในขณะที่กลุ่มที่ 2 มองว่าการต้องการสิทธิในการโอนดังกล่าวนี้ อาจจะจำเป็นจริงในบางพื้นที่บางประเทศ แต่ไม่ใช่ทั้งหมด เพราะหลายพื้นที่ในโลกที่มีระบบกรรมสิทธิ์ร่วมที่เข้มแข็ง พบว่ามักจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นสิทธิในการขาย และการมีข้อจำกัดที่เข้มงวดในการโอนสิทธิให้ผู้อื่น เช่น โอนมรดกสิทธิให้ได้เฉพาะทายาท หรือ ขายให้ได้เฉพาะสมาชิกในชุมชนเท่านั้น เป็นต้น (FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), 2008)

ธนาคารโลก (2019; อ้างถึงใน ชล บุญนาค, 2562) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการวัดคุณภาพการบริหารจัดการที่ดินว่า การจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพจะต้องประกอบด้วยตัวชี้วัดดังนี้

1. หลักความน่าเชื่อถือ (Reliability) การมีข้อมูลพื้นฐานที่เที่ยงตรงน่าเชื่อถือ จะส่งผลให้การดำเนินการออกโฉนดที่ดินมีประสิทธิภาพ ไม่เกิดข้อผิดพลาด มีมาตรฐานและลดความเสี่ยงในการเพิกถอนในภายหลัง

2. หลักความโปร่งใส (Transparency) ในกระบวนการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หากมีการบริหารจัดการข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่ดี มีความโปร่งใส เปิดเผยต่อสาธารณะ สามารถตรวจสอบได้ ย่อมส่งผลให้กระบวนการออกโฉนดที่ดินมีประสิทธิภาพ

3. หลักความคุ้มครอง (Coverage) เป็นเรื่องของ การให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิในการกำหนดขอบเขตที่ดิน การประเมิน โดยการนำระบบทะเบียนและแผนที่เข้ามาเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ให้ถูกต้องตามหลักภูมิศาสตร์และที่ดินเอกชน

4. หลักการระงับข้อพิพาท (Dispute Resolution) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประนีประนอมข้อพิพาทต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน โดยใช้กลไกการจัดการความขัดแย้งและขอบเขตความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

5. หลักความเสมอภาค (Equal Access) เป็น การดำเนินการออกโฉนดที่ดินด้วยความเสมอภาค เท่าเทียม โดยยึดหลักการทำงานเดียวกัน ภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการดำเนินการที่ถูกต้อง

องค์การสหประชาชาติและธนาคารโลก (2019; อ้างถึงใน ชล บุญนาค, 2562) ได้ส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ ในทุกภาคส่วนยึดหลักการบริหารจัดการที่เรียกว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หลังจากผ่านมา 2 ทศวรรษ และปัจจุบันทั่วโลกกำลังร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ขององค์การสหประชาชาติได้เสนอแนวคิดใหม่ที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริหารจัดการที่เรียกว่า Effective Governance (ประสิทธิภาพิบาล) มาแทนแนวคิดด้านธรรมาภิบาล โดยมีหลักการ ดังนี้

ประสิทธิภาพิบาล (Effective Governance) เป็นหลักการบริหารจัดการที่เสนอขึ้นมาเพื่อสนับสนุนประเทศต่าง ๆ ที่มีความสนใจอยากจะปรับปรุงระบบการบริหารจัดการของตนเองให้สอดคล้องและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งในส่วนนี้เป็นความสมัครใจของแต่ละประเทศ ประสิทธิภาพิบาล มีหลักใหญ่ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความมีประสิทธิภาพิผล (Effectiveness) ประกอบด้วยหลักการย่อย คือ

1.1 Competence หมายถึง ในการที่หน่วยงานหรือภาคีของหน่วยงานจะสามารถจัดการกับปัญหาความยั่งยืนได้นั้นจะต้องมีทรัพยากรและความเชี่ยวชาญมากพอที่จะทำตามภารกิจของตนได้

1.2 Sound Policymaking หมายถึง การดำเนินนโยบายสาธารณะที่มีความสอดคล้องกัน (Coherent) และตั้งอยู่บนหลักการ หลักฐานข้อเท็จจริง และมุ่งประโยชน์สาธารณะ เพราะหากนโยบายสาธารณะและกฎกติกาไม่สอดคล้องกัน การดำเนินนโยบายอาจขัดแย้งกันและเหนียวรั้งกันได้ หากนโยบายไม่อยู่บนหลักการและข้อเท็จจริง ก็ไม่อาจจะแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด

1.3 Collaboration หมายถึง มีการทำงานกันข้ามหน่วยงานและข้ามภาคส่วนเพื่อการแก้ไขปัญหาที่มีร่วมกัน ทั้งนี้เนื่องจากธรรมชาติของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นมีความเชื่อมโยงกัน และในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนต้องการความร่วมมือจากหลายภาคส่วน การมีหลักการบริหารที่เน้นเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและระหว่างภาคส่วนจึงมีความสำคัญ

2. ความมีความรับผิดชอบ (Accountability) ประกอบด้วยหลักการย่อย คือ

2.1 Integrity หมายถึง การยึดมั่นในหลักคุณธรรม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐควรปฏิบัติตามหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ ยุติธรรม และสอดคล้องกับหลักคุณธรรมอันพึงมี เพื่อประโยชน์สาธารณะ

2.2 Transparency หมายถึง ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หน่วยงานภาครัฐควรจะเปิดและมีการติดตามสอดส่องการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานและเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารและการดำเนินงานของภาครัฐให้เข้าถึงได้โดยสาธารณะเท่าที่กฎหมายจะอนุญาต

2.3 Independent oversight หมายถึง ต้องมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบจะต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดอย่างเป็นมืออาชีพ โดยต้องมีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากองค์กรที่ถูกตรวจสอบด้วย ด้วยกลไกนี้จะทำให้มั่นใจยิ่งขึ้นว่าหน่วยงานที่มี Integrity และ Transparency มีความรับผิดชอบต่ออย่างแท้จริง

3. ความครอบคลุม (Inclusiveness) ประกอบด้วยหลักการย่อย คือ

3.1 Leave no one behind หมายถึง การไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง คือ การทำให้คนทุกหมู่เหล่า รวมถึงคนกลุ่มที่จนที่สุด เปราะบางที่สุด และคนที่ถูกเลือกปฏิบัติในทุกแบบ และทำให้คนเหล่านี้เข้าถึงผลประโยชน์จากการพัฒนา บริการของรัฐ และโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียม

3.2 Non-discrimination หมายถึง การไม่เลือกปฏิบัติ การให้บริการสาธารณะจะต้องอยู่บนหลักของความเท่าเทียมโดยไม่เลือกปฏิบัติ เคารพ ปกป้องและส่งเสริม สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนทุกกลุ่ม

3.3 Participation หมายถึง การมีส่วนร่วม กล่าวคือ ความครอบคลุมนั้นมิใช่หมายถึงเพียงแต่ความครอบคลุมจากการได้รับประโยชน์เท่านั้น แต่ต้องถูกครอบคลุมเข้าไปในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการทางนโยบายที่มีความหมายด้วย

3.4 Subsidiarity หมายถึง การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มของการปฏิบัติ ในขณะที่ระบบการจัดการในระดับที่สูงขึ้นควรทำหน้าที่เพียงบางอย่างและช่วยให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการเพื่อบรรลุ SDGs ได้ง่ายขึ้น

3.5 Intergenerational Equity หมายถึง การคำนึงถึงความเป็นธรรมแบบข้ามรุ่น กล่าวคือ การดำเนินการใด จะต้องสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ระยะสั้นของคนในปัจจุบัน กับประโยชน์ในระยะยาวสำหรับลูกหลานและผู้คนในอนาคต

แนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารจัดการชุดใหม่ที่เรียกว่า ประสิทธิภาพ (Effective Governance) ถือเป็นพัฒนาการของแนวคิดด้านการบริหารจัดการขององค์การสหประชาชาติที่ต่อเนื่องจากแนวคิดด้าน ธรรมภิบาล (Good Governance) แนวคิดประสิทธิภาพนี้มีหลักการหลัก 3 ประการ ได้แก่ Effectiveness, Accountability และ Inclusiveness ภายใต้อาณาหลักเหล่านี้ มีหลักการย่อยที่สอดคล้องกับหลักธรรมภิบาลเดิมและเพิ่มหลักการย่อยที่ตอบโจทย์เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป็นการเฉพาะด้วย เช่น หลัก Sound Policymaking, Collaboration, Independent Oversight, Subsidiarity และ Intergenerational Equity นอกจากนี้ แนวคิดประสิทธิภาพยังขยับจากการเป็นหลักการบริหารระดับหน่วยงานมาเป็นหลักการในเชิงระบบอีกด้วย ซึ่งถือเป็นการเน้นถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ

แนวคิดเกี่ยวกับโฉมหน้าที่ดินเฉพาะรายและขั้นตอนการออกโฉมหน้าที่ดิน

1. ความเป็นมาของการถือครองสิทธิที่ดิน

1.1 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถือว่าการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินครั้งสำคัญ เพราะได้มีการจัดระบบการถือครองที่ดินอย่างจริงจังใน จ.ศ. 1245 โดยได้มีการประกาศพระบรมราชโองการให้ยกเลิกการสันนิษฐานโดยเด็ดขาด ตามประกาศขายสวนขายนาคาฝากแก่กัน จ.ศ. 1228 ซึ่งประกาศใช้ในรัชกาลที่ 4 ที่ว่าโฉมตราแดงอยู่ที่ผู้ใดให้ที่ดินเป็นของผู้นั้น เป็นว่าทสันนิษฐานนั้นจะถือเป็นที่เด็ดขาดทีเดียวไม่ได้กฎหมายที่กำหนดระบบการถือครองที่ดินที่สำคัญในระยะต่อมา คือ ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2411) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจับจองที่ดิน มีสาระสำคัญว่าการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้แจ้งต่อนายอำเภอท้องที่ นายอำเภอต้องแต่งตั้งกรรมการอำเภอ กำหนดไปสำรวจตรวจสอบที่ดินและให้นายอำเภอบันทึกและออกใบเหยียบย่ำให้ถ้าที่ดินนั้นมีได้เป็นที่มิเจ้าของอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมายมิใช่เป็นที่ซึ่งให้อยู่ในราชการเป็นที่ประชาชนใช้เป็นสาธารณประโยชน์และผู้ขอจับจองมิใช่คนบังคับต่างประเทศใบเหยียบย่ำสามารถโอนกันได้โดยการสลักหลังและทำสัญญาการโอนตามกฎหมายสิทธิของผู้ถือใบเหยียบย่ำกฎหมาย ถือว่าผู้ได้รับใบเหยียบย่ำยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในทันทีแต่จะได้กรรมสิทธิ์ต่อเมื่อได้ต่ออายุ

ใบเหยียบย่ำเรื่อยไปโดยไม่ขาดความเป็นเจ้าของ (ใบเหยียบย่ำจะต้องมีการต่ออายุทุก 12 เดือน จนกว่าจะมีตราแดงและต้องมีภาระชำระค่าอากรที่ดินทุกปี)

ปีถัดมามีประกาศบริษัทชุดคลองและคูนาสยาม ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) ข้อ 4.5 ที่ว่า “บริษัทจะเรียกค่าที่ดินจากผู้ถือใบจองไม่ได้ และที่ดินซึ่งมีผู้ทำนาฟางลอยอยู่แล้วแต่มีใบเหยียบย่ำเป็นสิ่งสำคัญให้เรียกค่าที่นาให้แก่บริษัทตามอัตราที่บริษัทกำหนด” แสดงให้เห็นว่าใบเหยียบย่ำมีสถานะต่ำกว่าใบจองเป็นเพียงมีสิทธิครอบครองเท่านั้นแต่เป็นการครอบครองที่กฎหมายยอมรับในสถานะมากขึ้นกว่าเดิมเท่านั้น การรับรองสิทธิโดยออกใบเหยียบย่ำตามประกาศ ร.ศ.117 จึงเป็นการยอมรับสถานะของสิทธิการถือครองที่ดินของราษฎรเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งระดับอย่างมีรูปแบบและระบบขึ้นเท่านั้น มิใช่เป็นการให้กรรมสิทธิ์ดังได้กล่าวมาข้างต้น

สืบเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญาเบาริงและลัทธิล่าอาณานิคมที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างมากประกอบกับหลักฐานการครอบครองที่ดินเดิมที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินของราษฎรได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโฉนดตราแดงซึ่งถือว่าเป็นเอกสารมีสถานะเป็นกรรมสิทธิ์ไม่มีรูปแบบที่หรือหมุดหลักฐานจึงทำให้มีการออกหลักฐานทับที่และซ้อนกันบ่อย ๆ ขณะเดียวกันมีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดินจากระบบจตุสดมภ์เป็นกระทรวง 12 กระทรวง ทำให้ภารกิจต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจการเก็บภาษีอากรค่าที่นา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินทั้งการถือครองและการจัดการเกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญ คือ ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ลงวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2444 ได้ประกาศกำหนดพื้นที่สำรวจรังวัดที่ดินผู้รับผิดชอบในการรังวัดและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ และเมื่อสำรวจรังวัดเสร็จแล้ว จึงได้มีประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2444 (ร.ศ. 120) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า การออกโฉนดที่ดินจะต้องมีการจำลองรูปแบบแผนที่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสิทธิ์ต้องนำมาให้เจ้าพนักงานตรวจสอบแก้ไขและที่สำคัญคือ ที่ดินที่ออกโฉนดนี้ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์เหมือนอย่างนาโค คือต้องเสียค่าที่หรือค่านาแก่รัฐบาลทุก ๆ ปี โดยนัยของกฎหมายฉบับนี้เป็นการยืนยันว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นได้มีมาก่อนแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื่องจากการถือครองที่ดินประเภท นาโคโคหรือที่เรียกว่าที่ดินตามโฉนดตราแดงเพียงแต่ว่าก่อนนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงกรรมสิทธิ์ไว้โดยตรงเท่านั้น

ในวันที่ 1 ตุลาคม ปีเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินด้วยพระหัตถ์เป็นปฐมฤกษ์ หนังสือกรรมสิทธิ์ที่ออกให้นี้เรียกว่า “โฉนดแผนที่” แต่เนื่องจากการออกโฉนดแผนที่ทำได้ล่าช้าเนื่องจากจะต้องมีการทำแผนที่ระวางก่อน ต่อมามีการออกพระราชบัญญัติตราจองชั่วคราว (ร.ศ. 121) พ.ศ. 2445 โดยกำหนดให้ออกหนังสืออีกชนิดหนึ่งเรียกว่าตราจองชั่วคราว ขึ้นในต่อมาได้มี ประกาศเสนาธิบดีกระทรวงเกษตราธิการ (ร.ศ. 124) พ.ศ. 2448 เปลี่ยนชื่อตราจองชั่วคราวเป็นโฉนดตราจองและประกาศใช้

ในมณฑลพิษณุโลก โฉนดตราจองดำเนินการเหมือนการออกโฉนดแผนที่แต่ไม่มีการรังวัดทำแผนที่ไม่มีระวางโยงยึดคือทำเป็นแผนที่รูปลอยเป็นแปลง ๆ (แสง เปี่ยมศรี, 2504) ต่อมาทางการได้ออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน 2451 (ร.ศ. 127) เป็นการรวบรวมกฎหมายที่ดินเก่าที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับวิธีรังวัดที่ดินวิธีการชำระความวิวาทเรื่องที่ดิน การออกโฉนดที่ดิน เป็นต้น มาบัญญัติเป็นกฎหมายฉบับนี้ โดยยกเลิกกฎหมายที่ดินที่ใช้อยู่ก่อนนั้นทั้งหมด จำนวน 11 ฉบับ และให้ใช้กฎหมายนี้แทน โดยจะขอจับจองที่ดินได้แต่เฉพาะในเขตที่ได้มีการประกาศออกโฉนดเท่านั้น ส่วนที่ดินที่อยู่นอกเขตประกาศออกโฉนด ได้มีการขอจับจองและได้มีการออกใบเหยียบย่ำให้โดยนำเอาหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในการได้กรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของนั้นก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายเก่า คือ เมื่อทำประโยชน์เสร็จแล้วก็ถือว่าเป็นเจ้าของหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นแล้ว

จึงกล่าวได้ว่าในสมัยนี้การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมีอยู่ 2 ลักษณะคือ ถ้าเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตที่มีการประกาศออกโฉนดแผนที่หรือโฉนดตราจอง การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องเป็นไปตามกฎหมายใหม่ คือ ต้องมีโฉนดแผนที่หรือโฉนดตราจองเสียก่อนจึงจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ผู้มีกรรมสิทธิ์ตามหลักกฎหมายใหม่นี้เรียกว่า “ผู้มีกรรมสิทธิ์หลวง” แต่ถ้าเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตประกาศออกโฉนดแผนที่หรือโฉนดตราจอง การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายเก่าคือ เพียงแต่ทำประโยชน์เสร็จเรียบร้อยแล้วก็ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นแล้ว ผู้มีกรรมสิทธิ์กฎหมายเก่าในสมัยนั้นเรียกว่า “ผู้มีกรรมสิทธิ์น้อย” (วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, 2524)

การกำหนดสิทธิถือครองที่ดินกรณีบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลยังไม่มีกำหนดสิทธิโดยตรงแต่ได้กำหนดสิทธิไว้เฉพาะการถือครองที่ดินของวัดบาทหลวงเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงสยาม (ร.ศ. 128) พ.ศ. 2452 ได้กำหนดสาระสำคัญรับรองฐานะของบาทหลวง ข้อบังคับพระบรมราชาบาย พระราชบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน ถือว่ามีการยอมรับการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายเป็นครั้งแรก แต่ขณะเดียวกันรัฐก็ยังคงมีอำนาจที่จะเรียกหรือเอาที่ดินของเอกชนที่มีกรรมสิทธิ์นั้นไปเป็นของแผ่นดินได้ การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรไม่สามารถใช้ยื่นพระมหากษัตริย์ได้ ราษฎรสามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่ถูกจำกัดจำนวนและการถือครองที่ดินของราษฎรก็ไม่ได้ยึดถืออยู่กับการจัดเก็บภาษีอากรและการครอบครองเป็นหลักเหมือนในอดีตหลักฐานเอกสารสิทธิในสมัยนี้เป็นสำคัญคือโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองชั่วคราวและใบเหยียบย่ำ คือ หลักฐานกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับโฉนดตราแดงในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินมีเฉพาะวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกเท่านั้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงถือว่าได้ยอมรับสิทธิในการถือครองที่ดินของเอกชนมากขึ้นเป็นการปฏิรูปทั้งการถือครองที่ดินและระบบการจัดการที่ดินอย่างสำคัญอันเป็นพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในเวลาต่อมา

นอกจากแนวคิดเกี่ยวกับการให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินปรากฏรูปธรรมอย่างชัดเจนขึ้น เนื่องจากมีการออกกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าวหลายฉบับแล้วในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ได้มีการเสนอความคิดเกี่ยวกับการกระจายความเป็นธรรมในด้านทรัพย์สินโดยเฉพาะอย่างยิ่งการถือครองที่ดินเป็นช่วง ๆ แต่ไม่ต่อเนื่อง นักคิดคนแรกของไทยที่วิจารณ์ระบบกรรมสิทธิ์ คือพระยาสุรียานุวัตร โดยได้แสดงความคิดเห็นไว้ในหนังสือ “ทรัพย์สินศาสตร์” ใน พ.ศ. 2454 ว่า “ความยากจนของชาวนาไทยเกิดจากการถูกขูดรีดส่วนเกิน ทั้งนี้เป็นเพราะผลจากโครงสร้างกรรมสิทธิ์อันไม่เป็นธรรมในที่ดินและทุน” โดยท่านเสนอให้เปลี่ยนโครงสร้างระบบกรรมสิทธิ์เสียใหม่ ด้วยการกระจายกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตก่อน แล้วให้สมาชิกนำปัจจัยการผลิตมารวมกันในรูปสหกรณ์ ยึดหลักช่วยเหลือซึ่งกันและกันแทนการแข่งขันและการขูดรีด (พระยาสุรียานุวัตร, 2518) แต่การวิจารณ์ความคิดดังกล่าวได้หยุดชะงักไปจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน ใน พ.ศ. 2475

1.2 หลังสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการผสมผสานกันระหว่างระบบการถือครองที่ดินในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับการถือครองที่ดินที่มีการปกครองในระบบสังคมประชาธิปไตย จึงแบ่งช่วงเวลาดังกล่าวออกได้ 3 ช่วงคือ

1. ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ช่วงนี้ถือว่าเป็นระยะสุดท้ายของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในช่วงสมัยดังกล่าวถือว่าเป็นระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นสังคมแบบประชาธิปไตย ระบบการถือครองที่ดินส่วนใหญ่ก็เป็นไปตามแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานไว้ แต่อย่างไรก็ดีสิ่งที่ถือว่าเกี่ยวข้องกับระบบการถือครองที่ดินสำคัญ คือ การใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แทนกฎหมาย ตรา 3 ดวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับลักษณะทรัพย์สินและการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงออกพระราชบัญญัติจัดวางรางรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 ซึ่งกำหนดว่าเงินค่าทำขวัญที่จะให้เป็นค่ากรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งกำหนดให้ตามราคาซื้อขายกันในท้องตลาดและทางการมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือที่ดินได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว กฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการยอมรับหลักการกรรมสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อประชาชน แม้จะไม่ถึงขนาดอ้างกับพระมหากษัตริย์ได้ก็จริง แต่ถือว่ารากฐานมีสิทธิที่จะได้เงินตอบแทนค่ากรรมสิทธิ์ที่สูญเสียไปเท่าเทียมกับมูลค่าอันแท้จริง

2. ช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 ถึงการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับระบบการปกครองเป็นจำนวนมาก เริ่มจากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองแผ่นดินแล้วใน พ.ศ. 2476 นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอความคิดในการจัดระบบการถือครองที่ดินไว้ในสมุดปกเหลืองหรือเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2521) โดยเค้าโครงดังกล่าวได้เสนอให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขายแล้วนำมาพัฒนาทำคูคนาจัดทำเป็นที่ดินประกอบการเกษตรกรรมของรัฐ เพื่อให้เกิดการประหยัดในการพัฒนาและมีการใช้วิชาการสมัยใหม่จากนั้นก็ให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างประกอบการเกษตรของรัฐบาล (หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์), 2517) ความคิดของนายปรีดี พนมยงค์ ถูกคัดค้านเป็นอย่างมากโดยถูกกล่าวหาว่าเป็นวิธีของลัทธิคอมมิวนิสต์ แม้แนวความคิดของนายปรีดี พนมยงค์ จะไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลและประชาชนทั่วไปก็ตาม แต่แนวความคิดดังกล่าวนี้ ได้กลายเป็นรากฐานในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในเวลาต่อมา (เทียมพัน อุณหะสุวรรณ, 2538) เช่น การนำเอาที่ดินของรัฐบาลมาจัดสรรในรูปนิคม การกำหนดขนาด การถือครองที่ดินหรือการควบคุมการเช่า เป็นต้นสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการถือครองที่ดินที่ตราขึ้นหรือมีการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาดังกล่าวถึงแม้จะออกในช่วงต้นที่มีเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศมาเป็นระบอบประชาธิปไตยก็ตามแต่สาระสำคัญของกฎหมายแต่ละฉบับเกี่ยวกับที่ดิน ที่ออกในสมัยปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ได้เปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินชนิดจากหน้ามือเป็นหลังมือ ทำนองเดียวกับกฎหมายทางปกครองหรือกฎหมายทางการบริหารอื่น ๆ ไม่ ยกเว้นพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 เท่านั้น ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาผู้มีสิทธิพลข่มขู่ให้สละการครอบครองที่ดินโดยไม่เป็นธรรมหรือถือเอาความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของราษฎร โดยให้อำนาจ คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม นำที่ดินซึ่งมีผู้สละหรือได้มาโดยไม่เป็นธรรมนั้นออกจัดให้แก่ราษฎรตามความเป็นธรรมได้หรือจะสงวนไว้เพื่อให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันก็ได้ แต่ด้วยมาตรา 9 กำหนดให้คำสั่งของคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมเป็นเด็ดขาดผู้ใดจะนำไปฟ้องคดีเป็นอย่างอื่นมิได้ และในกรณีนี้ที่คณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับที่ดินแปลงใดอันเป็นข้อพิพาทอยู่ในศาลในขณะเดียวกัน คณะกรรมการก็อาจแจ้งให้ศาลทราบเพื่อศาลจะได้รอดคดีไว้ก่อนได้ด้วย จากเหตุดังกล่าวคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีคำวินิจฉัยเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2501 ว่าบทบัญญัติใน มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อมาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495 เพราะเป็นการจัดตั้งคณะบุคคลและยังมีอำนาจเหนือยิ่งกว่าศาลเนื่องจากทำให้ศาลต้องรอการพิจารณาคดีได้ด้วย

3. การประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

สืบเนื่องจากวิวัฒนาการทางการเมือง การปกครอง สังคมและเศรษฐกิจ ได้เปลี่ยนแปลงไปตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินก็มีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ต่อมา พ.ศ. 2497 กรมที่ดิน จึงได้ยกร่างประมวลกฎหมายที่ดินขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินเดิมซึ่งมีอยู่มากมายหลายฉบับมารวบรวมไว้เป็นกฎหมายเดียวกัน คือ “ประมวลกฎหมายที่ดิน” โดยที่กฎหมายที่ดินใหม่นี้ ได้ร่างขึ้นเป็นประมวลกฎหมายจึงมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินอีกส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งมีส่วนอันเป็นสาระสำคัญคือ การยกเลิกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินต่าง ๆ รวม 14 ฉบับ และกฎข้อบังคับอื่น ๆ ที่มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินหรือขัดแย้งกับประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดการสำรวจครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินมือเปล่าทัณฑ์ทั่วประเทศประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายที่รวบรวมสาระสำคัญมาจากพระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในขณะนั้นประมาณ 14 ฉบับ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินไว้ 4 หมวด ซึ่งประกอบด้วย หมวด 3 การกำหนดสิทธิในที่ดินสำหรับคนไทย (มาตรา 34-49) หมวด 7 การกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการศาสนา (มาตรา 84-85) หมวด 8 การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว (มาตรา 86-96) และหมวด 9 การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท (มาตรา 97-100) กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับเมื่อ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา แต่เฉพาะมาตรา 34-49 ได้ถูกยกเลิกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งเหตุผลในการยกเลิกครั้งนั้นสรุปได้ว่า การกำหนดสิทธิดังกล่าวเป็นการบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรอุตสาหกรรมพาณิชย์กรรมและส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินโดยตรงเคยริเริ่มจะนำมาใช้แล้วครั้งหนึ่ง เมื่อ พ.ศ. 2495 คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินเสียใหม่ให้เหมาะสม จึงมอบให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วเรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติกำหนดการครอบครองและถือกรรมสิทธิในที่ดิน พ.ศ. ...” แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งให้รัฐบาลแล้ว ไม่มีการสานต่ออย่างจริงจังจึงสุดท้ายร่างก็ตกไป

ต่อมาเมื่อนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีใน พ.ศ. 2533 ได้มีความพยายามผลักดันกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งมีภาคเอกชนและสื่อมวลชนได้แสดงการสนับสนุนแนวความคิดดังกล่าวอย่างกว้างขวางองค์กรที่ทรงพลังและผลักดันเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องตลอดมาคือผู้ใช้นามชมรมอดีตข้าราชการกรมที่ดิน ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการกรมที่ดินที่เกษียณอายุข้าราชการแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับสูงได้ประชุมในวาระพิเศษ เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 ณ ราชนาวีสโมสร มีมติยืนยันให้รัฐเร่งรีบออกกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินและต่อมา

เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 ได้มีการทำหนังสือถึงรองนายกรัฐมนตรี สนับสนุนแนวความคิดรัฐบาลที่จะรื้อฟื้นกฎหมายดังกล่าวอย่างไรก็ดีแม้จะมีความพยายามผลักดันจากหลายฝ่ายก็ตามในช่วงเวลาไม่นานจากนั้นเรื่องนี้ก็เงียบไปจนถึงปัจจุบัน

จึงกล่าวได้ว่า ที่ดินมีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษยชาติ สืบเนื่องจากที่ดินเป็นแหล่งที่มาของปัจจัยสี่อันได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรคนั่นเอง ในอดีตรูปแบบการถือครองที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยตามปัจจัยต่าง ๆ เช่น การเมือง สังคม หรือตามสภาพแวดล้อมของระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น แต่โดยภาพรวมแล้วถือว่าที่ดินเป็นของผู้ปกครองหรือของขุนนางหรือของกษัตริย์เป็นหลักราษฎรมีเพียงสิทธิทำกินเท่านั้น การจัดระบบการถือครองที่ดินของไทยในอดีตที่ผ่านมาเป็นไปตามกลไกของระบบการปกครองเป็นหลักอาจจะเป็นเพราะว่าพื้นฐานความเป็นไทยที่มีความเคารพนับถือผู้ปกครองหรือกษัตริย์อยู่ก่อนแล้วโดยในยุคสมัยกรุงสุโขทัยใช้ระบอบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกเป็นการปกครองโดยพระมหากษัตริย์มีลักษณะเสมือนเป็นพ่อของราษฎร ราษฎรทั่วไปถือเสมือนเป็นสมาชิกคนหนึ่งของครอบครัว พ่อของราษฎรย่อมมีหน้าที่ ค้ำครองปกป้องและส่งเสริมความสมบูรณ์พูนสุขแก่ราษฎร หากใครทำที่ดินให้เป็นประโยชน์ขึ้นมาก็ย่อมได้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ และกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมตกทอดไปถึงทายาท พอถึงยุคสมัยกรุงศรีอยุธยามีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นระบบสมมุติเทพให้ถือว่าที่ดินในราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่เพียงผู้เดียวราษฎรจึงเป็นเพียงผู้ปกครองที่ดินทำกินชั่วคราวเท่านั้นไม่มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ พระมหากษัตริย์จะเรียกคืนที่ดินเมื่อใดก็ได้ เมื่อถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศมากขึ้น มีการทำสนธิสัญญาต่าง ๆ ขึ้นหลายฉบับและลัทธิล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก ตลอดทั้งความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศทำให้พระมหากษัตริย์ได้ยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนมากขึ้นโดยการยอมรับครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 4 แม้ไม่มีกฎหมายออกมารองรับโดยตรงแต่ก็เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเวลาต่อมาเกี่ยวกับระบบการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในสมัยรัชกาลที่ 5 เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญขึ้น คือ การเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินและการจัดการที่ดินที่มีกฎหมายยอมรับในกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยตรงเป็นครั้งแรกส่งผลให้เกิดระบบการจัดการที่ดินที่มั่นคงในปัจจุบันขึ้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติบทกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทยเอาไว้แต่ถูกยกเลิกในเวลาต่อมาเพราะเหตุนี้เองทำให้เกิดปัญหาขึ้นมากมายจากความมีอิสระในการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงมีความพยายามนำกฎหมายดังกล่าวกลับมาใช้อีก โดยตลอดแต่ก็ไม่เคยสำเร็จเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมแบบผูกขาดและสังคมการเมืองระบบประชาธิปไตยที่นักการเมืองมาจากการเลือกตั้งเข้าไปมีอำนาจในการตรากฎหมายเข้าไปบริหาร

ประเทศล้วนมาจากบุคคลที่มีฐานะร่ำรวยมีทรัพย์สินเงินทองเฉพะอย่างยิ่งที่ดิน ดังนั้นโอกาสที่นักการเมืองที่เข้ามาแล้วทำให้ตนเสียประโยชน์หรือทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมจึงเกิดขึ้นได้ยากมากสิ่งที่เห็นประจักษ์ที่สุดอย่างหนึ่งก็คือไม่สามารถนำหลักกฎหมายดังกล่าวกลับมาใช้ได้อีกเลยแม้จะมีการพยายามจากหลาย ๆ ฝ่ายก็ตาม

2. ความหมายของที่ดิน

“ดิน” (Soil) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ล้ำค่า คือ ดินชั้นบนที่อุดมสมบูรณ์มีความหนาเพียง 1 นิ้ว ธรรมชาติต้องใช้เวลาสร้าง 300-1,000 ปี (สิริวิภา หาญศึกษา, 2542) ซึ่งมีคุณค่าประมาณแร่ธาตุ อาหาร อินทรีย์วัตถุ จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเกษตรกรรม “ประเทศไทยมีเนื้อที่ประมาณ 320.71 ล้านไร่ ปัจจุบันได้มีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรและกิจการอื่น ๆ อย่างขาดหลักเกณฑ์โดยมิได้คำนึงการอนุรักษ์และสมรรถนะของดิน ตลอดจนมีการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศในขณะนี้ เพราะปัจจัยสี่ อันประกอบด้วย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรคและที่อยู่อาศัย ล้วนมาจากดินทั้งสิ้น ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ชาติในแทบทุกด้าน ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมโดยเร็วที่สุดเพื่อแก้ปัญหาและป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดิน

ความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีนิยามของ “ที่ดิน” ไว้เป็นการเฉพาะแต่ได้บัญญัติเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ไว้ใน มาตรา 139 ว่า “อสังหาริมทรัพย์” หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดต่อกับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นและหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดต่อกับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย” แต่ความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้เป็นเพียง ความหมายที่ใช้ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้นจะนำความหมายทั้งหมดมาใช้กับคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินมิได้เช่น ลำน้ำและทะเลสาบ เป็นต้น ย่อมไม่เป็นที่ดินตามความหมายของ มาตรา 139 (บัญญัติ สุขีวะ, 2514) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ศาสตราจารย์ประมุข สุวรรณศรี อธิบายความหมายของ “ที่ดิน” ไว้ว่า “คำว่าที่ดินนั้นมิได้หมายถึง เนื้อที่ดินอันเป็นกรวด ทราย โคลน อย่างใดนั้นหามิได้ แต่หมายถึง เขตที่อันจะพึงได้เป็นส่วนกว้าง ส่วนยาวอันประจำอยู่แน่นอนบนผิวโลก ส่วนสูง ถ้าเป็นช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินนั้นขึ้นไปก็มิได้ ส่วนหนาของผิวดินหรือส่วนลึกที่เราอาจจะขุดลงไปใต้ดินก็มิได้ชื่อว่าเป็นที่ดินไม่หากเป็นแต่แดนกรรมสิทธิ์ของที่ดินดังกล่าวไว้ใน มาตรา 1335 ซึ่งเป็นสิทธิในการที่จะใช้หรือครอบครองประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิและอาจเป็นอสังหาริมทรัพย์อันจัดอยู่ในแผนกสิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนกรวด ทราย หิน ดิน โคลน แร่ธาตุ ที่อาจขุดขึ้นมาได้หรือกองอยู่ในที่ดินก็มีใช้ตัว

ที่ดิน หากเป็นทรัพย์สินที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าที่ดินนั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจทำลายทำให้สูญหายหรือเคลื่อนย้ายอย่างใด ๆ ได้ คำว่า “ที่ดิน” จึงมีความหมายจำกัดอยู่ที่อาณาเขตอันจะพึงกำหนดได้นับด้วยการวัดเป็นส่วนเป็นกว้างและส่วนยาวเท่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของผิวพื้นโลกอันมนุษย์จะพึงอาศัย” (ประมวล สุวรรณศร, 2532)

ความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

สรุปได้ว่า ที่ดิน จึงหมายถึง พื้นดินทั่วไปบนพื้นผิวโลกและไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินชนิดใดจะอยู่บนบกหรือใต้น้ำก็ถือเป็นดินทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังหมายความถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ บาง ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วยส่วนที่อยู่เหนือพื้นดินขึ้นไปหรือลึกลงไปจากพื้นดินนั้นไม่ถือเป็นที่ดินตามความหมายนี้แต่เป็นแดนกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335

“สิทธิในที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มี 2 ประการ คือ กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง

กรรมสิทธิ์ บุคคลอาจเป็นเจ้าของที่ดินได้โดยการมีกรรมสิทธิ์ คือ รัฐจะออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้ ได้แก่ โฉนดที่ดิน

สิทธิครอบครอง หมายถึง สิทธิครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของโดยการทำประโยชน์หรือถือครองแต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ โดยรัฐจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก) หรือหลักฐานที่เรียกชื่ออย่างอื่น

กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองเหมือนกันที่ผู้ครอบครองต่างมีความเป็นเจ้าของเหมือนกันสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินสามารถจำหน่ายโอน เช่น ซื้อ ขาย ให้ โอน มรดก และมีสิทธิได้ดอกผลตลอดทั้งมีสิทธิที่จะปกป้องคุ้มครอง เป็นต้น ได้เหมือนกัน ข้อแตกต่างระหว่างกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองคือ ชนิดของเอกสารสิทธิกรรมสิทธิ์เอกสารสิทธิ คือ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เท่านั้น แต่เฉพาะที่บ้าน ที่สวน ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 แม้ยังมีได้รับโฉนดที่ดินบุคคลผู้เป็นเจ้าของย่อมมีกรรมสิทธิ์ (เสนีย์ ปราโมทย์, ม.ร.ว., 2521) ส่วนสิทธิครอบครองคือที่ดินที่ไม่มีหลักฐานโฉนดที่ดิน มีเอกสารสิทธิประเภท ส.ค.1, ใบจอง, น.ส.3, น.ส.3 ก, น.ส.3 ข การแย่งการครอบครองที่ดินมีกรรมสิทธิ์ต้องแย่งการครอบครองโดยสงบเปิดเผย และเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกัน 10 ปี จึงจะได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 ส่วนที่ดินที่มีสิทธิครอบครองหากถูกแย่งการครอบครองต้องฟ้องคืนภายใน 1 ปี มิเช่นนั้นหมดสิทธิฟ้องเรียกคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375

เมื่อพิจารณาความหมายคำว่า “ที่ดิน” ทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวแล้ว ตามประมวลกฎหมายที่ดินให้หมายรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย ซึ่งตามความหมายดังกล่าวเป็นการพิจารณาถึงเขตที่สามารถวัดได้มีความกว้างยาวในลักษณะของพื้นที่บนผิวดินเท่านั้นอันเป็นความหมายที่กว้างกว่าทั้งนี้ได้อธิบายส่วนที่สามารถออกเอกสารสิทธิ์ได้เป็นหลัก ส่วนความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เป็นความหมายอย่างทั่วไปจากทางกายภาพ โดยถือเอาสิทธิอันถือเอาได้ตามกฎหมายเป็นหลักแต่อย่างไรก็ดี ในการใช้สิทธิในการถือครองที่ดินทั้งการถือกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองจะต้องใช้ประมวลกฎหมายทั้งสองประกอบกันโดยไม่อาจแยกจากกันได้ เช่น ในการพิสูจน์กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็จะถือตามหลักฐานทางทะเบียนเป็นหลัก ขณะเดียวกัน ในการออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินก็ต้องเป็นไปตามสิทธิที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย

3. การจัดประเภทของที่ดิน

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน สามารถแบ่งประเภทของที่ดินออกได้เป็นหลายประเภทสุดแล้วแต่จะมองในแง่ใด เช่น ที่ดินของเอกชน ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ ที่บาทหลวงโรมันคาทอลิก ที่กุศลศาลเจ้าและที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ เป็นต้น ซึ่งที่ดินแต่ละประเภทต่างมีลักษณะเฉพาะในการเกิดขึ้นการคงอยู่และการเสียไปแตกต่างกัน อันเป็นเหตุให้มีการนำที่ดินประเภทต่าง ๆ มาจัดให้ประชาชนที่สามารถครอบครองที่ดินทุกประเภทได้ดีที่สุดก็คือ การจัดประเภทเป็นที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ เนื่องจากการจัดที่ดินไม่ว่าจะจัดประเภทใดก็ตาม ผลสุดท้ายเมื่อพิจารณาแล้วก็สามารถจะจัดรวมเข้าไว้ในประเภทใดประเภทหนึ่งของทั้งสองประเภทได้ทั้งสิ้น

3.1 ที่ดินของเอกชน

ที่ดินของเอกชน หมายถึง ที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่ดินของเอกชนอาจเสียไปโดยสภาพ เช่น น้ำเซาะหรืออาจเสียไปโดยผลของกฎหมาย เช่น การเวนคืน เป็นต้น ที่ดินของเอกชนแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์กับที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง

1. ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินในแต่ละประเภท ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตารางและตารางที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว
2. ที่ดินบุคคลมีสิทธิครอบครอง คือ ที่ดินมือเปล่าและยังไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ซึ่งมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภทนี้ ได้แก่ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก และ น.ส.3 ข) แบบหมายเลข 3 ใบเทียบย่ำ ตาราง รวมตลอดถึงที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งความครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เป็นต้น

3.2 ที่ดินของรัฐ

คำว่า “ที่ดินของรัฐ” นั้นไม่มีนิยามไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดินโดยตรง ซึ่งคงมีแต่ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 วรรคสาม เท่านั้น ที่ให้ความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ไว้ว่า หมายถึง “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ” อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” โดยนัยของกฎหมายตรงประเด็นนี้คำว่า “ที่ดินของรัฐ” จึงหมายถึงที่ดินซึ่งมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดและบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมีได้สิทธิตามกฎหมายมหาชน กรณีย่อมเป็นที่รกร้างว่างเปล่าทั้งสิ้น โดยรวมไปถึงที่ดินที่มีผู้เข้าไปยึดถือครอบครองเองผลการและมีได้สอดคล้องกับหลักในกฎหมายมหาชนที่กำหนดการใช้สิทธิในที่ดินแก่เอกชนด้วย ที่ดินนั้นยังคงต้องถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งจากความหมายดังกล่าว สามารถจะแบ่งที่ดินของรัฐออกกว้าง ๆ ได้ 2 ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (บัญญัติ สุขีวะ, 2518)

1. ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่ดินประเภทนี้ เป็นที่ดินที่รัฐจัดให้ถืออยู่อย่างเอกชนเพื่อให้มีนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน กล่าวคือ เป็นทรัพย์สินที่มีเจ้าของครอบครองโดยอาจมีหลักฐานหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือแสดงสิทธิครอบครองที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทนี้มีได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเช่น พื้นดินราชพัสดุที่ให้เอกชนเช่าปลูก บ้านพักครู โรงเรียน ย่อมใช้ประโยชน์แก่ครูโดยเฉพาะเท่านั้นหาเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังเช่น สำนักราชการบ้านเมืองไม่ จึงเป็นเพียงทรัพย์สินธรรมดาเท่านั้น (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการตีความ มาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี เดือนกันยายน พ.ศ. 2512) อีกทั้งที่ดินที่นำออกจัดให้เช่าเพื่อปลูกบ้านอยู่อาศัยหรือที่ดินให้เช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังก็เป็นที่ดินประเภทนี้เช่นเดียวกัน ดังนั้นที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาย่อมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินประเภทนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 เพียงแต่ห้ามมิให้มีการยึดบังคับคดีไม่ได้เท่านั้น ส่วนการโอนไปเป็นของเอกชนต้องทำตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 การโอนที่ราชพัสดุอื่นที่ไม่ใช่ที่ของสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎกระทรวง (มาตรา 8) (กฎกระทรวงฉบับที่ 11 พ.ศ.2537) ข้อ 2) ที่ดินซึ่งกระทรวงการคลังรับโอนจากเอกชนมาขึ้นทะเบียนเป็นราชพัสดุแล้วนำมา ให้เอกชนเช่านั้น ย่อมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ

พ.ศ. 2518 มาตรา 8 และมาตรา 12 ซึ่งกำหนดไว้ว่าโดยทั่วไปจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

2. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คำว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ไม่มีกฎหมายโดยตรงบัญญัติความหมายไว้ว่าหมายถึงอะไร คงมีแต่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ที่บัญญัติไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น การโอนเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่กฎหมายกำหนดไม่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและให้โอนได้เมื่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) แจ้งให้ทราบ

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อม โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

จากหลักฐานดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้น ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสิ้น ซึ่งทรัพย์สินที่กล่าวไว้ในอนุมาตรา (1) - (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 นั้น เป็นเพียงตัวอย่างของสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยทรัพย์สินที่ระบุไว้ในมาตรา 1304 (1) และ (3) จัดได้ว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ส่วนมาตรา 1304 (2) นั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเอง

4. การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ในหมวด 4 มาตรา 56-64 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) เป็นแม่บทในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแต่ละประเภทไว้ โดยพิจารณาจาก ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งใน มาตรา 1 ที่ได้ให้คำนิยามของคำที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ (กรมที่ดิน, 2555) ดังนี้

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

“ใบจอง” หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว

“หนังสือรับรองการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

“ใบไต่สวน” หมายความว่า หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน และให้หมายความรวมถึงใบนำด้วย

“โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและให้หมายความรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

“การรังวัด” หมายความว่า การรังวัดปักเขต และทำเขต จดหรือคำนวณการรังวัด เพื่อให้ทราบที่ตั้งแนวเขตที่ดิน หรือทราบที่ตั้งและเนื้อที่ของที่ดิน

ดังนั้น ในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินงาน (กรมที่ดิน, 2555) ดังนี้

1. พนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน

พนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน นั้น ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 57 วรรคสอง โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า มาตรา 57 โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้มีข้อความสำคัญดังต่อไปนี้ ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้มีสิทธิในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่ รูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้งสี่ทิศ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อ และประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ กับให้มีสารบัญสำหรับจดทะเบียนไว้ด้วย

โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทำเป็นคู่ฉบับรวมสองฉบับ มอบให้ผู้มีสิทธิในที่ดินฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน สำหรับฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินนั้นจะจำลองเป็นรูปถ่ายหรือจัดเก็บโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือเสมือนเป็นต้นฉบับ

การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน การให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือสั่งให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้องในการสอบสวน ตามมาตรา 70 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น ซึ่งการแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาจากพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 15 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และประมวลกฎหมาย กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

2. ลักษณะที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้

2.1 ลักษณะที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ (กรมที่ดิน, 2555) ดังนี้

ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้ 1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง 2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวล 3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจองใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้วกฎหมายที่ดิน 4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น 5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2532 ข้อ 4 "การออกโฉนดที่ดินให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้วในบริเวณที่ดินนอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เว้นแต่อธิบดีกรมที่ดินจะเห็นเป็นการสมควรให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่ไว้แล้วไปพลางก่อนได้"

ดังนั้น ที่ดินที่จะทำการออกโฉนดที่ดินได้ นั้น จึงต้องมีองค์ประกอบครบตามหลักเกณฑ์ ข้างต้นนี้ กล่าวคือ 1) จะต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว 2) เป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย 3) ไม่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ตามข้อ 14 (1) - (5) 4) ไม่เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะประโยชน์ 5) ไม่เป็นที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้าม ที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 6) ไม่เป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน 7) ไม่เป็นที่ดินของ

รัฐที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน 8) ไม่เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

และที่ดินที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ จะต้องอยู่ในเงื่อนไข ดังนี้ 1) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน 2) ที่เกาะ จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ใบจอง, ใบเหยียบย่ำ, น.ค. 3, ก.ส.น. 5 หรือเป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือเป็นที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และ 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว 3) เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) หรือได้ออกใบจอง, ใบเหยียบย่ำ, ตราจองไว้ก่อนการสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน 4) ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1, ใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 27 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีใบจองใบเหยียบย่ำ หรือมีหลักฐาน น.ค. 3, ก.ส.น. 5 ก่อนประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน 5) พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองมาก่อนการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อน 1 ธันวาคม พ.ศ. 2499) หรือมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1)

2.2 ประเด็นการพิจารณา ในเรื่องการ "ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว" (กรมที่ดิน, 2555)

การครอบครองและทำประโยชน์แล้วนั้น ต้องเป็นการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจริง ๆ เช่น ทำเป็นที่ไร่ นา เรือกสวน ที่บ้านอยู่อาศัยโดยการทำประโยชน์จะต้องให้เห็นถึงกิจการที่ทำประโยชน์ด้วย

“ครอบครอง” การพิจารณาเรื่องการครอบครองนั้น ต้องเป็นการครอบครองโดยเจตนายึดถือเพื่อตน ในฐานะเจ้าของที่ดิน เป็นการครอบครองเพื่อตนเอง เท่านั้น การเข้าไปปักป้ายชื่อว่าเป็นที่ดินของตน แต่ไม่ได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ไม่ถือว่าเป็นการครอบครอง แต่การครอบครองอาจจะต้องครอบครองด้วยตนเองเสมอไป จะมีผู้ครอบครองแทนก็ได้ ในฐานะที่เป็นตัวแทน หรือเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแทนตน เช่น ในฐานะ ผู้เช่า ลูกจ้าง บริวาร ผู้อยู่อาศัย แทนเจ้าของที่ดินก็ได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1368 บุคคล อาจได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง โดยผู้อื่นยึดถือไว้ให้)

“ทำประโยชน์” การพิจารณาเรื่อง การทำประโยชน์นั้น ในการออกโฉนดที่ดินแม้มีได้ มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้โดยตรง แต่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่จะใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ ในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาในเรื่องการทำประโยชน์ได้บัญญัติไว้ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 10 ในเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะรายว่า “ข้อ 10 เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้ ฯลฯ”

การพิจารณา คำว่า “ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น” แล้ว ต้องพิจารณาถึงสภาพในแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย เช่น ในภาคเหนือ ในบางจังหวัด เช่น จังหวัดเชียงใหม่ ที่ดินในบางท้องที่อาจจะปล่อยให้รกร้างไม่มีการทำประโยชน์อะไร เหมือนเป็นป่ารก มีต้นไม้ทึบ แต่หากได้ศึกษาสภาพท้องถิ่นและการประกอบอาชีพในท้องถิ่นนั้นและ การสอบสวนแล้ว จะพบว่าที่ดินแปลงนั้นมีการทำประโยชน์แล้วโดยการเลี้ยงครั้งที่ต้นไม้ เจ้าของที่ดินแปลงนั้น มีอาชีพเลี้ยงครั้งขาย ที่ดินแปลงนั้นจึงเป็นที่ดินที่มีการทำประโยชน์แล้ว หรือในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พื้นที่แห้งแล้งอาจทำประโยชน์ไม่ได้เต็มที่ บางส่วนจะปล่อยให้ป็นต้นไม้ธรรมชาติ การพิจารณาก็ต้องถือว่าเจ้าของครอบครองทำประโยชน์ทั้งหมดรวมทั้งที่เป็นต้นไม้ด้วย เพราะโดยสภาพต้องมีบางส่วนทิ้งไว้บ้าง สำหรับใช้ไม้ทำฟืน

ข้อพิจารณาในเรื่องการทำประโยชน์ตามสภาพท้องถิ่นในอีกประเด็นหนึ่งคือ จำเป็นต้องทำประโยชน์ตลอดเวลาหรือตลอดทั้งปีหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาตามสภาพท้องถิ่นนั้น เช่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออาจทำได้ปีละครั้ง ในเวลาที่ไม่ได้ทำนั้นก็ยังคงถือว่าเจ้าของที่ดินได้ทำประโยชน์เป็นที่นาอยู่ เพียงแต่ไม่ใช้ระยะเวลาที่ทำนาปลูกข้าวได้เท่านั้น หรือ ในบางปีไม่มีน้ำไม่สามารถทำนาได้ หรือเจ้าของขัดสนในการลงทุน แต่เจ้าของก็ไม่ได้เจตนาสละการครอบครองหรือทิ้งร้างเพียงแต่ทำนาไม่ได้ในปีนั้น ก็ยังคงถือว่าเจ้าของได้ครอบครองทำประโยชน์เป็นที่นาอยู่

ส่วนการพิจารณา คำว่า “ตามสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์” นั้น การพิจารณาต้องศึกษาว่าสภาพกิจการที่ทำประโยชน์นั้น เป็นอย่างไร เช่น หากใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ สภาพการทำประโยชน์มิใช่ เป็นเพียงคอกสัตว์ หรือที่คูดักสัตว์เท่านั้นต้องกันพื้นที่เป็นจำนวนมากเพื่อการปลูกหญ้าหรือขุดบ่อเก็บน้ำ หรือที่ตอนที่ดินเหมือนไม่ได้ทำประโยชน์อะไร แต่ที่จริงแล้วเป็นที่เพื่อให้สัตว์อยู่ในฤดูน้ำหลากหรือที่บ้านในพื้นที่ภาคใต้ ที่มีวิถีชีวิตส่วนใหญ่ในการอนุรักษ์ธรรมชาติ ความเป็นอยู่จะใช้พืชที่ขึ้นเองตามธรรมชาติเป็นอาหารหลักประจำวัน ดังนั้น ที่บ้านส่วนหนึ่งจึงมิใช่เฉพาะส่วนที่เป็นที่ปลูกบ้านเท่านั้นแต่จะหมายรวมถึงต้นไม้ที่ถูกรูปเป็นป่าที่เจ้าของใช้ประโยชน์ที่อยู่รอบ ๆ บ้านนั้นด้วย

การพิจารณาในการสอบสวนการทำประโยชน์นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบสวนเมื่อใด กระบวนการดังกล่าวได้กำหนดไว้ในข้อ 9 ข้อ 15 (2) และข้อ 10 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ประกอบกับข้อ 16 ซึ่งให้นำข้อ 15 มาใช้โดยอนุโลมในการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ซึ่งข้อ 9 กำหนดว่า ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปกครองหลักตามมูมเขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส. 1 ค. ทำกฎกระทรวงนี้ (และตามแบบ น.ส. 5 กรณีโฉนดที่ดินตามข้อ 15 (2) จึงเห็นได้ว่ากระบวนการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เกิดขึ้นขณะที่ทำการรังวัดในที่ดินที่ขออนุญาตโฉนดที่ดินโดยมีเจ้าของที่ดินหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้นำชี้เขตที่ดินรอบแปลง (ปักหลักตามมูมเขตที่ดิน) และให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดและสอบสวนการทำประโยชน์ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องบันทึกถ้อยคำนั้นลงในแบบ น.ส. 5 และข้อ 10 กำหนดต่อมาว่า เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) ทั้งนี้ ข้อ 10 (2) ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ ว่าเมื่อที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดิน ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และไม่มีผู้คัดค้านก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

นอกจากนี้คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินยังคงเคยมีมติเกี่ยวกับกรณีเช่นเดียวกันนี้ เมื่อคราวประชุมครั้งที่ 2/2534 เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 ว่าเมื่อผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้นำเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก) ไว้กับพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วต่อมาผู้นำเดินสำรวจได้ขายที่ดินดังกล่าวให้กับบุคคลอื่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกในนามผู้นำเดินสำรวจถือว่าออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ดังนั้น การพิจารณาว่าที่ดินแปลงที่ขออนุญาตโฉนดที่ดินได้ทำประโยชน์แล้วเมื่อใด จึงเป็นวันที่เจ้าของที่ดิน นำช่างรังวัดทำการรังวัดและสอบสวนสภาพการทำประโยชน์ในแปลงที่ดินที่ได้ทำการปักหลักตามมูมเขตและให้ถ้อยคำในใบไต่สวน (น.ส. 5) แล้ว

3. บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้

3.1 บุคคลที่จะขออนุญาตโฉนดที่ดิน (กรมที่ดิน, 2555)

บุคคลที่มีสิทธิจะได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ หากจะพิจารณาจากกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) แล้ว บุคคลที่มีสิทธิจะได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่อยู่ในลักษณะ “เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน” ซึ่งบุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินจะต้องอยู่ในฐานะเจ้าของที่ดิน มิใช่อยู่ในฐานะผู้เช่าหรือผู้ทรงสิทธิเก็บกิน ทั้งนี้

ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 แม้ว่าการขออนุญาตโฉนดที่ดินไม่เป็นนิติกรรมก็ตาม แต่ยังคงพิจารณาถึงสิทธิของบุคคล และความสามารถของบุคคลที่จะขออนุญาตโฉนดที่ดินด้วย ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15 บัญญัติว่า “มาตรา 15 สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย ทารกในครรภ์มารดาก็สามารถมีสิทธิต่าง ๆ ได้ หากว่าภายหลังคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก”

ดังนั้น ผู้ที่จะทำการขออนุญาตโฉนดที่ดินได้นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอบสวนสิทธิต้องพิจารณาถึงการเป็นบุคคล ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย คือต้องมีสภาพบุคคลแล้วในขณะที่ยื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดิน หากเป็นบุคคลธรรมดาต้องพิจารณาถึงความสามารถของบุคคลบางประเภทตามที่กฎหมายได้จำกัดความสามารถไว้ เช่น ผู้เยาว์ คนวิกลจริต คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ เป็นต้น รวมถึงประเด็นการพิจารณา ในการเป็นนิติบุคคลด้วย ดังนั้น บุคคลที่จะขออนุญาตโฉนดที่ดิน จึงหมายถึง

1. เจ้าของที่ดินผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ซึ่งรวมทั้งผู้ครอบครองต่อเนื่อง

2. ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อุปการะผู้เยาว์ ซึ่งจะต้องพิจารณาปฏิบัติ ดังนี้

2.1 ถ้าผู้เยาว์มีอายุต่ำกว่า 7 ปี ถือว่าเป็นผู้ไร้เดียงสา ต้องให้ผู้อุปการะ (ผู้แทน โดยชอบธรรมหรือผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครองตามแต่กรณี) ของผู้เยาว์ทำการแทน

2.2 ถ้าผู้เยาว์มีอายุเกิน 7 ปี จะต้องพิจารณาว่า ผู้เยาว์สามารถที่จะให้ถ้อยคำสอบสวน ลงชื่อระวางชี้และรับรองแนวเขตได้หรือไม่ ถ้าสามารถดำเนินการได้ก็ให้นำการรังวัดโดยไม่ต้องให้ผู้อุปการะ (ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครอง) ของผู้เยาว์ทำการแทน แต่ถ้าผู้เยาว์ไม่สามารถให้ถ้อยคำ สอบสวน ลงชื่อระวางชี้ และรับรองแนวเขตได้ก็ต้องดำเนินการตาม 2.1) ตาม มาตรา 1566 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้ผู้บุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะอยู่ในอำนาจปกครองของบิดามารดา ฉะนั้น การขอแสดงตัวเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองแทนผู้เยาว์ จึงต้องให้ทั้งบิดาและมารดายื่นคำขอรวมกัน เว้นแต่จะอยู่ในเงื่อนไขซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจปกครองอยู่กับบิดาหรือมารดาฝ่ายเดียวตามหนังสือกรมที่ดินที่ มท 0606/ว.8712 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 เรื่อง ผู้เยาว์นำทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

2.3 ผู้อนุบาล ต้องแสดงคำสั่งของศาลที่ตั้งให้เป็นผู้อนุบาล และต้องให้ทำการแทนคนไร้ความสามารถนั้นด้วย

2.4 ผู้จัดการมรดก กล่าวคือ เจ้าของที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินนั้น เสียชีวิต มีการแต่งตั้งผู้จัดการมรดกเพื่อจัดการทรัพย์สินของเจ้ามรดก ไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการมรดก

โดยพินัยกรรมหรือตามคำสั่งศาลโดยทายาทร่วมกันร้องขอต่อศาลก็ตามจะต้องมีหลักฐานการเป็นผู้จัดการมรดกหรือคำสั่งศาลมาแสดง

2.5 นิติบุคคลต่าง ๆ ต้องมีหลักฐานการก่อตั้งนิติบุคคลเป็นต้นว่า หนังสือบริคณห์สนธิ หนังสือรับรองของเจ้าพนักงานจดทะเบียนห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด ข้อบังคับ หรือ ตราสารจัดตั้งแล้วแต่กรณีมาแสดง และต้องพิจารณาด้วยว่า ผู้ใดบ้างมีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลนั้น ๆ รวมทั้งเอกสารประกอบมติที่ประชุม หรือรายงานการประชุมการมอบอำนาจด้วย

2.6 ตัวแทน คือ ผู้มานำทำการสำรวจแทนเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้น และต้องมีหนังสือมอบให้นำทำการสำรวจแทนมาแสดงด้วย

2.7 เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินต่าง ๆ ตามกฎหมาย เช่น กรมธนารักษ์หรือที่ดินของทางราชการซึ่งตาม พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ เช่นที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล เทศบาล หรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องมีหลักฐานการมอบอำนาจให้ทำการแทนรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล หรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

3.2 บุคคลที่จะออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรมที่ดิน, 2555)

บุคคลตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ แต่ต้องอยู่ในฐานะผู้มีสิทธิครอบครอง เช่น เป็นผู้มีหลักฐาน ส.ค. 1, ใบจอง, น.ส. 3, โฉนดตรวจจอง ตรวจจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือมีหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. 3) หรือหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (ก.ส.น. 5) และนอกจากการออกให้กับบุคคลซึ่งมีหลักฐานที่ดินแล้ว ที่ดินไม่มีหลักฐาน เช่น วัดที่ได้ที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ วัดไม่ต้องแจ้ง ส.ค. 1 ก็ไม่ทำให้วัดเสียสิทธิครอบครองที่ดินไป ทั้งนี้วัดได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เมื่อวัดขอออกโฉนดที่ดิน จึงออกให้ได้ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือ กรณีที่ดินแปลงใดเกิดทิ้งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้นตามมาตรา 1308 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่งอกนี้ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน เจ้าของที่งอกจึงชอบที่จะขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้เช่นกัน ทั้งนี้เป็นการรับรองสิทธิโดยกฎหมาย

บุคคลที่จะออกโฉนดที่ดินตาม มาตรา 59 ทวิ บุคคลนั้น จะต้องมีการประกอบตามหลักเกณฑ์ (กรมที่ดิน, 2555) ดังนี้

1. จะต้องครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์และไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1)

2. บุคคลผู้ขอกฎออกโฉนดที่ดินจะต้องเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ ในที่ดิน "ต่อเนื่องตลอดมา" มิใช่แย่งการครอบครอง หรือเป็นบุคคลที่กฎหมายถือว่าได้สละสิทธิ การครอบครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เช่น เมื่อไม่มี แจ้งการครอบครองรัฐได้นำพื้นที่ดังกล่าวไปกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติแล้ว แม้ต่อมาในภายหลังจะได้มีการกันพื้นที่ดังกล่าวออกจากป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม ก็ไม่อาจถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาก่อนวันที่ประมวล กฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตามความในมาตรา 59 ทวิ วรรคสอง การครอบครองและทำประโยชน์มาก่อน วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้ขาดตอนตั้งแต่ที่รัฐกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวน แห่งชาติแล้วตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ 681/2535 และเรื่องเสรีจ ที่ 281/2540

3. หากท้องที่นั้นมีการประกาศเดินสำรวจ ฯ จะต้องมาแจ้ง การครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินภายใน 3 วัน นับแต่ปิดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้น เดินสำรวจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือในกรณีที่ไม่มาแจ้งการครอบครอง แต่ได้มานำพนักงาน เจ้าหน้าที่พิสูจน์การทำประโยชน์ในที่ดินตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย ถือว่าบุคคล เหล่านี้เป็นผู้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่หากว่าท้องที่นั้นไม่เคยมีการ ประกาศเดินสำรวจมาก่อนบุคคลผู้นั้นก็สามารถขอกฎออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ ได้

5. วิธีการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

5.1 การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย มาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรมที่ดิน, 2555)

“มาตรา 59 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอกฎออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือ รับรอง การทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้ว หรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือ รับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่ง ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย”

ในการออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่ว่าที่ดินบริเวณ นั้นจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นเขตจังหวัดที่จะทำการสำรวจ รังวัดทำแผนที่แล้วหรือไม่ก็ตามจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายได้ ก็ต่อเมื่อผู้ที่ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินได้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประสงค์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนด ที่ดินให้หลักฐานที่ดินที่ผู้ขอจะขอกฎออกโฉนดที่ดินได้ในกรณีนี้คือหลักฐานสำหรับที่ดิน ซึ่งถือได้ว่าเป็น

ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน เช่น หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1), ใบจอง, ใบเหี้ยบย่ำ, แบบหมายเลข 3 (ที่ออกก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและได้แจ้ง ส.ค. 1 แล้ว), แบบหมายเลข 3 (ที่ออกให้หลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ, หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 9), หนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.3 ก.), น.ส. 3 ข., หนังสือแสดงการทำประโยชน์ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (น.ค. 3, กสน. 5) หรือใบไต่สวนในกรณีเป็นการรังวัดสอบเขตไปไต่สวนหรือรังวัดซ้ำไปไต่สวน

โดยสรุป หลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 ดังนี้

1. ผู้ขอต้องเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่จะขออออกโฉนดที่ดินนั้น โดยชอบด้วยกฎหมาย

2. ที่ดินแปลงที่ขอนั้นจะอยู่ในบริเวณที่มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ได้

โดยหากบริเวณที่ได้มีการประกาศเดินสำรวจตามมาตรา 58 แล้ว เป็นการยื่นคำขอด้วยกฎหมายตกค้างการเดินสำรวจ

5.2 การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรมที่ดิน, 2555)

การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการขออออกโฉนดที่ดินในกรณีที่มีสิทธิในที่ดินไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) หรือผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว จะขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินประกอบกับระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) และกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719/ว 15101 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2534 เรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเพิ่มเติมโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0619/ว 19482 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 เรื่องการตรวจราชการของ ฯฯ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข ดังนี้ คือ

1. ที่ดินแปลงที่ขอนั้น ไม่อยู่ในท้องที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบลไว้แล้ว หรือกรณีได้มีการประกาศกำหนดตามนัยที่กล่าวมาแล้วแต่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ ได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 27 ตรี แห่งประมวล

กฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 27 ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัด หรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย”

การแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตราดังกล่าวนี้เป็นการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิกล่าวคือได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ แต่ไม่ได้มานำเดินสำรวจหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจหรือการเดินสำรวจได้ดำเนินการไปไม่ถึงที่ดินที่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ เนื่องจากสาเหตุบางประการที่ไม่ใช่ความผิดของผู้ขอ ผู้ขอจึงนำเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือนำพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ไม่ได้เป็นเหตุให้ไม่มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เนื่องจากการเดินสำรวจนั้น จึงมีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ทวิ ประมวลกฎหมายที่ดินได้

2. ที่ดินนั้นไม่อยู่ในลักษณะต้องห้าม ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2533) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2547 ข้อ 14

3. ความจำเป็นที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายให้ได้ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 7 ดังต่อไปนี้

3.1 ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น มีพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวง เป็นต้น

3.2 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์จะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น ขายให้กระทรวงการคลัง เพื่อทำเป็นคลองชลประทาน หรือยกให้แก่กระทรวงการคลัง เพื่อสร้างโรงพยาบาล เป็นต้น

3.3 มีความจำเป็นอย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น มีความจำเป็นที่จะขายที่ดินแปลงนั้นเพื่อนำเงินไปชำระหนี้ถ้าไม่ออกโฉนดที่ดินจะขายที่ดินนั้นไม่ได้ เป็นต้น

หลักเกณฑ์การแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อมีประกาศของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่แล้วเจ้าของที่ดินที่ต้องไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ คือ บุคคลดังต่อไปนี้

1. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่ก่อนและไม่เคยแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อมาจนถึงวันที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

2. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้เคยยื่นคำร้องขอผ่อนผันการแจ้ง การครอบครอง (ส.ค. 1) ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ใช้บังคับ (ยื่นก่อนวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2515) และผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้มีคำสั่งผ่อนผัน แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อมาจนถึงวันที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

3. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลตามข้อ 1 และ 2 ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ ภายในกำหนดเวลา 30 วัน แต่ยังไม่ประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นอยู่อีกก็จะต้องไปนำหรือส่งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินตามวัน และเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมาย ถ้ากรณีเจ้าของที่ดินที่ไม่ไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ แต่จะต้องไปนำหรือส่งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดิน ตามวัน และเวลา ที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมาย คือ บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ ดังต่อไปนี้

3.1 ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) มีใบจอง (น.ส. 2) ใบเหยียบย่ำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส. 3, น.ส. 3 ก, น.ส. 3 ข. แบบหมายเลข 3 ซึ่งได้แจ้งการครอบครองแล้ว โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

3.2 ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1)

3.3 ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีใบจอง ใบเทียบย่อ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

สำหรับแบบโฉนดที่ดิน การกำหนดแบบโฉนดที่ดินนั้นตาม มาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มีอยู่ด้วยกัน 6 แบบ คือ น.ส. 4 ก, น.ส. 4 ข, น.ส. 4 ค, น.ส. 4, น.ส. 4 ง และ น.ส. 4 จ ซึ่งใช้จนถึงปัจจุบัน

6. ขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

เมื่อเจ้าของที่ดินมีความประสงค์ ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา/ส่วนแยก ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมด้วยหลักฐานที่ดิน รวมทั้งสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บันทึกคำชี้แจงตรวจและชี้ระวางแผนที่ (ร.ว. 10) กรณีหลักฐานที่ดินที่นำมาขอออกโฉนดที่ดินติดจำนอง จะต้อง มีหนังสือแสดงความยินยอมจากผู้รับจำนองมาประกอบคำขอด้วย

การรับคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ผู้ขอต้องยื่นคำขอตามแบบ น.ส. 1 ข. ก่อนยื่นคำขอต้องให้ผู้ขอชี้ระวางแผนที่ก่อน โดยให้ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายรังวัดของสำนักงานที่ดินฯ การชี้ระวางแผนที่ก็เพื่อจะให้ทราบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน และรูปแผนที่ประมาณเขตติดต่อข้างเคียงทั้งสี่ทิศ หากที่ดินบริเวณเดียวกันมีโฉนดที่ดินให้ จดหมายเลขระวาง เลขที่ดิน หน้าสำรวจ โฉนดที่ดินเลขที่ ตำบล อำเภอ ของที่ดินใกล้เคียงมาด้วย ก็จะเป็นการสะดวกแก่การค้นหาตำแหน่งของที่ดินแปลงที่จะขอออกโฉนดได้รวดเร็วยิ่งขึ้นเนื่องจากในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายจะกระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว เท่านั้น ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วย เงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ข้อ 4 การออกโฉนดที่ดินให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่ เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว ในบริเวณที่ดินนอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เว้นแต่อธิบดีกรมที่ดินเห็นเป็นการสมควรให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่ไว้แล้วไปพลางก่อนได้

สำหรับขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนั้น การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ได้บัญญัติขั้นตอนไว้โดยตรง แต่อาจแบ่งขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดินได้ 4 ขั้นตอนที่สำคัญ (กรมที่ดิน, 2555) ดังนี้

1. การรับคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน

เป็นขั้นตอนการสอบสวนสิทธิเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเมื่อรับคำขอ ว่าผู้ขอมีหลักฐานเอกสารสำหรับแปลงที่ดินนั้นหรือไม่อย่างไร เช่น หลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) น.ส. 3, น.ส.

3 ก, น.ส.3 ข แบบหมายเลข 3 ใบจอง ใบเหี้ยบบ่่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจอง ที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” โดยได้ที่ดินดังกล่าวมาอย่างไร รับมรดก ซื้อขาย ครอบครอง ต่อเนื่องมา หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่า ด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ โดยตรวจสอบ จากหลักฐานเอกสารต่าง ๆ ที่ผู้ขอนำมาแสดงและจากการสอบสวนถ้อยคำผู้ขอและพยาน ผู้ปกครอง ท้องที่ หากเป็นกรณีครอบครองต่อเนื่องก็ต้องสอบสวนพยานบุคคลด้วยและนอกจากนี้ยังต้อง สอบสวนถึงความสามารถการเป็นบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย

2. การรังวัดสอบสวนสิทธิการครอบครองและทำประโยชน์

ตามข้อ 10 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 คือ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจน สภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ฯ

ในการสอบสวนสภาพการทำประโยชน์นั้น เจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนต้องตรวจสอบ สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองทุกแปลง ก่อนทำการสอบสวน ลงลายมือชื่อ เพื่อให้ทราบว่า ที่เจ้าของที่ดินให้ถ้อยคำนั้นถูกต้องหรือไม่อย่างไร เพราะการสอบสวนสภาพการทำประโยชน์นั้น เป็นหน้าที่ที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวน หากมีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ที่ดินที่มีได้ มีการครอบครองและทำประโยชน์ไป จะเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ ซึ่งจะต้อง ถูกเพิกถอนเอกสารสิทธินั้น ๆ และจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือบกพร่องในหน้าที่รับผิดชอบ ของเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวน

การสอบสวน เรื่องการทำประโยชน์ จึงต้องสอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ละแปลงรายละเอียดของการใช้ประโยชน์ ระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ เป็นการต่อเนื่องหรือไม่ เจ้าหน้าที่จะต้องสอบสวนให้ได้ความว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่หลวงหวงห้ามไว้หรือไม่ ทำประโยชน์อะไรในที่ดิน เช่น ทำนา ทำสวน ทำไร่ ปลูกพืช ชนิดใดบ้าง เนื้อที่เท่าใด ทำติดต่อกันมาหรือละทิ้งไปบ้างหรือไม่ สภาพการทำประโยชน์ตรงตามที่แจ้งไว้ในหลักฐานเดิมหรือไม่ ประการใดและให้สอบสวนว่า ที่ดินเป็นที่ดินที่ผู้ขอครอบครองอยู่หรือ เป็นของใครมาก่อน เป็นที่ต้องห้ามหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นที่หลวงหวงห้าม หรือ เป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือเป็นที่วัดร้างโบราณสถานหรือไม่ประการใด

การทำประโยชน์จะต้องสอดคล้องกับสภาพพื้นที่โดยพิจารณาถึงเนื้อที่เฉพาะ ที่ได้ทำประโยชน์แล้วว่าเป็นไปตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการ ที่ทำประโยชน์อยู่หรือไม่ประการใดและวิธีดำเนินการนั้นให้ดำเนินการตามข้อ 15 (1) และ (2) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. 2497 กล่าวคือ ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยให้เจ้าของ

ที่ดินปกหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน และให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส. 5 ท้ายกฎกระทรวง การรังวัดนั้น เพื่อให้ทราบที่ตั้ง ระยะแนวเขตที่ดิน กว้างยาว และเนื้อที่แปลงที่ดิน

3. การประกาศแจกโฉนดที่ดิน

ตามข้อ 15 (3) ประกอบข้อ 16 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2499 กำหนดไว้ว่า ก่อนแจกโฉนดที่ดินให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศแจกโฉนดที่ดินให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

ในกรณีที่เรื่องการขอกออกโฉนดที่ดินอยู่ในระหว่างดำเนินการ ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ไม่ว่าจะเป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐหรือกรณีอื่น ๆ เช่นกรณีต้องตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ตามข้อ 10 (3) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือจะต้องมีการนำเสนอคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กปร. จังหวัด) เป็นต้นนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องรอให้เสร็จสิ้นขั้นตอนดังกล่าวมาแล้วหรือไม่ หรือจะต้องให้ได้ข้อยุติว่าสามารถจะออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้ จึงจะประกาศแจกโฉนดที่ดิน เรื่องนี้กรมที่ดินได้วางแนวทางการปฏิบัติไว้ให้ดำเนินการประกาศแจกโฉนดที่ดินได้ โดยไม่ต้องรอให้เสร็จสิ้นขั้นตอนดังกล่าวก่อน กล่าวโดยสรุปก็คือ เมื่อฝ่ายรังวัดได้เสนอเรื่องการรังวัดต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา ส่งถอนจ่ายเงินมัดจำรังวัดและให้ส่งเรื่องให้ฝ่ายทะเบียนดำเนินการ เมื่อฝ่ายทะเบียนและได้รับเรื่องรังวัด หากไม่มีข้อขัดข้องประการอื่นก็สามารถพิมพ์ประกาศแจกโฉนดที่ดินและเสนอให้เจ้าพนักงานที่ดินลงนามในประกาศแจกโฉนดที่ดินได้ เนื่องจากประกาศแจกโฉนดที่ดินเป็นการประกาศหาผู้คัดค้านเพื่อที่ทางราชการจะได้มีข้อมูลเพิ่มเติมว่า ที่ดินแปลงที่ขอกออกโฉนดที่ดินนั้นจะสามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้หรือไม่

การประกาศใช้แบบพิมพ์ ท.ด. 3 และการนำส่งประกาศไปปิดใช้แบบพิมพ์ ข.ด.

4 เมื่อปิดประกาศแล้วให้รวบรวมหลักฐานการปิดประกาศไว้ในเรื่องให้ครบถ้วนด้วย การนับวันครบกำหนดประกาศ นับจากประกาศที่ปิดฉบับสุดท้ายหรือฉบับหลังสุด โดยนับวันถัดจากวันที่ปิดประกาศเป็น 1 จนครบ 30 วัน เมื่อพ้น 30 วันแล้ว จึงจะถือว่าประกาศครบกำหนดตามกฎหมาย

4. การพิจารณาลงนามในโฉนดที่ดิน

กระบวนการออกโฉนดที่ดินในขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด เป็นการตรวจสอบพิจารณาข้อเท็จจริงก่อนที่เจ้าพนักงานที่ดินจะลงนามในโฉนดที่ดิน ผู้มีหน้าที่พิจารณาหรือกลั่นกรองต้องมีข้อมูลพร้อมและเพียงพอจากข้อมูลที่ได้ในขั้นตอนที่ 1, 2 และ 3 ว่าเป็นที่ดินที่ผู้ขอ

มีสิทธิครอบครองได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นและสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ มิได้เป็นที่สงวนหวงห้าม หรือต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินและหากมีหลักฐานเดิมเป็นไปตามหลักฐานเดิมตรงกับแปลงที่ดินที่นำทำการรังวัดหรือไม่ ระยะข้างเคียง เนื้อที่ และการรับรองแนวเขต ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย ที่กรมที่ดินได้วางไว้หรือไม่ เพื่อที่จะมีความเห็นว่าควรหรือไม่ควรออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอ หากข้อมูลไม่เพียงพอก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณากลับกรองจะต้องดำเนินการเพิ่มเติม เช่น การพิจารณาว่าหลักฐาน ส.ค. 1 ที่ผู้ขอนำมาประกอบการออกโฉนดที่ดินตรงกับแปลงที่ดินที่นำรังวัดหรือไม่ นอกจากข้อมูลที่ได้ในชั้นรับคำขอคือการสอบสวนผู้ขอกับพยานและข้อมูลในชั้นรังวัดจากช่างรังวัดแล้ว เจ้าหน้าที่อาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้จากตรวจสอบสารบบแปลงที่ดินข้างเคียงว่าถูกต้องสอดคล้องหรือสัมพันธ์กันกับข้อมูลที่ช่างรังวัดสอบสวนผู้ขอ เจ้าของที่ดินข้างเคียงพยานและผู้ปกครองท้องที่หรือไม่ แล้วจึงประมวลข้อมูลพร้อมความเห็นเสนอเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก เพื่อพิจารณาลงนามในโฉนดที่ดินเพื่อแจกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอต่อไป

ขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการสำหรับเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดินนั้นเดิมได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาไว้ตามระเบียบของกรมที่ดิน ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. 2542 และต่อมาได้มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ตามประกาศกรมที่ดิน เรื่อง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ลงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายมีขั้นตอน จำนวน 16 ขั้นตอน ระยะเวลา 64 วัน ดังนี้

1. รับบัตรคิว/ยื่นขอรังวัด (ฝ่ายทะเบียน) ผู้ขอยื่นคำขอพร้อมเอกสารหลักฐานเอกสาร ตามแบบ น ส.1 ข ตามคำขอประเภทต่าง ๆ ดังนี้
 - 1.1 คำขอรังวัดเข้าไปใต้สวน
 - 1.2 คำขอรังวัดสอบเขตไปใต้สวน
 - 1.3 คำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตกค้าง
 - 1.4 คำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย
 - 1.5 คำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง
2. ผู้ขอชี้ระวางแผนที่ (ฝ่ายรังวัด)
 - 2.1 ให้ผู้ขอขาดำแหน่งที่ดินใกล้เคียงในระวาง
 - 2.2 หรือนำโฉนดที่ดินใกล้เคียงมาประกอบคำขอ
 - 2.3 บันทึกคำชี้แจงตรวจและชี้ระวางแผนที่ (ร.ว. 10)
3. รับคำขอ/สอบสวน/เขียนหรือพิมพ์ใบสั่งค่าธรรมเนียม (ฝ่ายทะเบียน)
 - 3.1 สอบสวนตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 7

8. ตรวจสอบความถูกต้องเสนอเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา/ส่วนแยกหัวหน้างาน/หัวหน้าฝ่ายรังวัดตรวจระเบียบ/เสนอ เจ้าพนักงานที่ดิน

9. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา/ส่วนแยก พิจารณาสั่งการ

10. ถอนจ่ายเงินค่าใช้จ่ายการรังวัด/ส่งคืนฝ่ายรังวัด/ส่งฝ่ายทะเบียนลงบัญชีรับเรื่องจากฝ่ายรังวัด (บ.ท.ด. 71)

11. จัดทำประกาศแจกโฉนดที่ดินเสนอเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขาลงนาม

12. ประกาศแจกโฉนดที่ดิน

13. ตรวจสอบต่อเลขโฉนดที่ดิน/สร้างโฉนดที่ดิน

14. เจ้าพนักงานที่ดิน พิจารณาลงนาม/แจ้งผู้ขอมารับโฉนด

14.1 คำขอออกโฉนดโดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ภายหลังวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อผู้ขอได้นำคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาลมาแสดงเท่านั้น

14.2 ฝ่ายทะเบียนแจ้งผู้ขอมารับโฉนดที่ดิน

15. รับค่าธรรมเนียม

16. แจกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอ

สำหรับระยะเวลารวม 64 วัน ดังกล่าวนี้ จะไม่รวมระยะเวลาที่เสียไป เนื่องจากมีกรณีขัดข้องดังต่อไปนี้

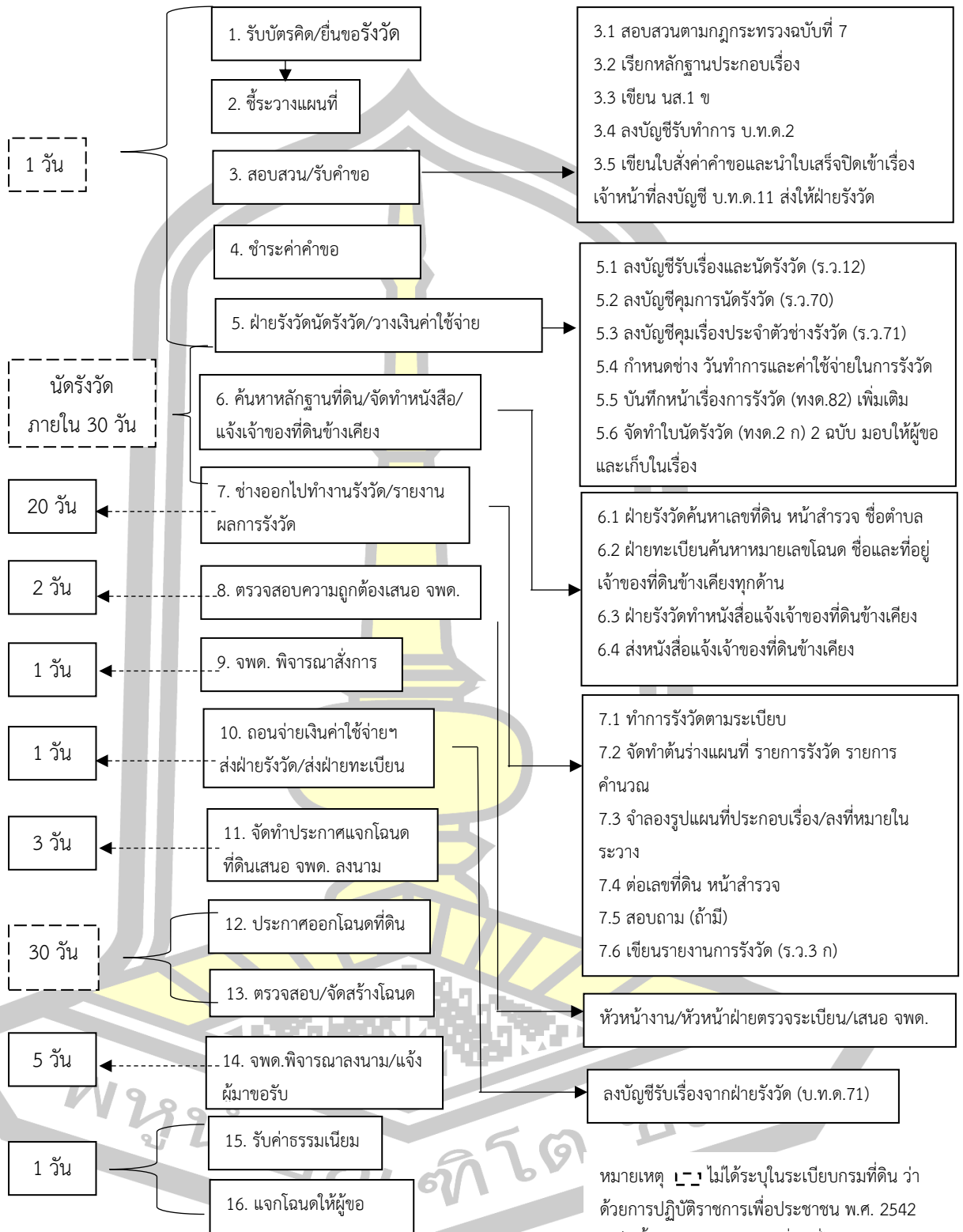
1. ระยะเวลาการรังวัดตามลำดับการรังวัด ซึ่งกรมที่ดินกำหนดให้ระยะเวลาการนัดรังวัด นับจากวันยื่นคำขอไม่ควรเกิน 30 วัน

2. การดำเนินการที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของส่วนราชการอื่น

3. การดำเนินการที่อยู่ในระหว่างการร้องเรียนหรือหาข้อมูลเพิ่มเติมนอกเหนือจากขั้นตอนการปฏิบัติราชการตามปกติ

4. ประชาชนผู้ยื่นคำขอเป็นผู้ผิดนัดหรือละเลยไม่มาติดต่อขอดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

5. กรณีหลักฐานไม่ครบถ้วน ต้องทำหนังสือหรือแจ้งขอหลักฐานเพิ่มเติมเหตุผลอื่นใด อันมิใช่เกิดจากการบกพร่องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่



หมายเหตุ - ไม่ได้ระบุในระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. 2542
 - เป็นขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินที่ไม่อยู่ในเขตป่า
 - เป็นขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินที่ไม่มีการคัดค้าน

ภาพประกอบ 1 ขั้นตอนการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

บริบทการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

1. ความเป็นมาของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ก่อตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ตั้งสำนักงานที่ดินสาขาในจังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อ วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ความว่า กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรจัดตั้งสำนักงานที่ดินสาขาในจังหวัดร้อยเอ็ด เพิ่มเติมเพื่อดำเนินการออกโฉนดที่ดิน การรังวัดที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การทำธุรกรรมอื่น ๆ ตลอดจนการดำเนินการใดเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงให้ตั้งสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี มีเขตดำเนินการในท้องที่อำเภอวัชบุรี อำเภอทุ่งเขาหลวง และอำเภอเชียงขวัญ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 8 ธันวาคม 2551 เป็นต้นไป

2. อำนาจหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

2.1 ดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด กฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชน และกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ในเขตดำเนินการ

2.2 ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การรังวัด การรังวัดพิสูจน์สอบสวน การทำประโยชน์สอบสวนเขตหรือตรวจสอบเนื้อที่ การแบ่งแยกที่ดิน ออกเป็นหลายแปลง การรวมที่ดินหลายแปลงเข้าเป็นแปลงเดียวกัน การทำแผนที่สำหรับที่ดิน รวมทั้งการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และภาษีอากรเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือการดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

2.3 ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมายฝ่ายอำนวยการ

3. โครงสร้างการบริหารของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

ประกอบด้วยฝ่ายและกลุ่มงาน ดังนี้

3.1 ฝ่ายอำนวยการ

การอำนวยการบริหารราชการของสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เกี่ยวกับงานธุรการ งานด้านสารบรรณ งานบริหารงานบุคคลและอาคารสถานที่ของสำนักงานที่ดิน งานการเงินและบัญชี งานงบประมาณ งานวัสดุครุภัณฑ์ งานประชุม งานประชาสัมพันธ์ การควบคุม ดูแล รักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การขออนุญาตเข้าทำประโยชน์

การจัดหาผลประโยชน์ การขอสัมปทานในที่ดินของรัฐ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การจัดที่ดินเพื่อประชาชน การกำหนดสิทธิ ในที่ดิน การขอให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการศาสนา คนต่างด้าว และนิติบุคคลบางประเภท การแก้ไขหรือ เพิกถอน การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การจดทะเบียนหรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่กระทำไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิจารณากรณีราษฎรขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ รวบรวมและตรวจสอบการรายงาน สถิติ ปริมาณงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา วางแผน ติดตามและประเมินผล การตรวจราชการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ประสานงาน และเร่งรัดติดตามผลการปฏิบัติงานโครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่น โดยจัดให้มีงานด้านบริหารทั่วไป และด้านการเงินและบัญชี ดังนี้

1. ด้านบริหารทั่วไป มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับ

1.1 การวางแผนดำเนินงานและแผนปฏิบัติการของสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา

1.2 การขอตั้งงบประมาณของหน่วยงาน งานธุรการ งานสารบรรณ งานบริหารงานบุคคล งานร้องทุกข์ งานสวัสดิการ งานประชาสัมพันธ์ งานประชุม งานวัสดุครุภัณฑ์ งานยานพาหนะ การดูแลอาคารสถานที่ การรักษาความปลอดภัย

1.3 รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลพร้อมจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการบริการและบริหารงานของหน่วยงานในสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาวินิจฉัยสั่งการ

2. ด้านการเงินและบัญชี มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับ

2.1 การจัดเก็บ นำฝาก และนำส่งเงินค่าธรรมเนียม ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย ค่าอากรแสตมป์ การเบิกจ่ายเงินงบประมาณหมวดต่าง ๆ การจัดเก็บ นำฝาก และเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณ

2.2 จัดทำบัญชีและทะเบียนคุมต่าง ๆ ตามระบบบัญชีของกระทรวงการคลังและระเบียบของกรมที่ดิน

2.3 รวบรวมและรายงานข้อมูลสถิติปริมาณงานเกี่ยวกับงานการเงินของสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา พร้อมทั้งรวบรวม และเก็บรักษาหลักฐานต่าง ๆ

3.2 ฝ่ายทะเบียน

มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณาและดำเนินการรับคำขอสอบสวน ทำสัญญา แก่สารบัญญัติการจดทะเบียน ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ขาย ขายฝาก ให้ เช่า แลกเปลี่ยน จำนอง การได้มาโดยการครอบครอง ภาระจำยอม สิทธิเก็บกิน บรรยายส่วน เวนคืน ประเมินราคา

ทรัพย์สิน การออกหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดิน รวม แบ่งแยกและสอบเขตที่ดิน ดำเนินงานเกี่ยวกับ
มรดก การออกใบแทน การจัดสรรที่ดิน การค้าที่ดิน ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด
การควบคุม จัดเก็บ และรักษาเอกสารทางทะเบียนที่ดิน ทะเบียนอาคารและโรงเรือน พิจารณาคำขอ
ตรวจหลักฐานทางทะเบียน ตรวจสอบ ขอแก้ไขตัว ชื่อสกุล ขอคัดและรับรองเอกสาร จัดทำบัญชี
อายุ ตระจอายุ และจัดเก็บข้อมูลทะเบียนที่ดินด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ ตลอดจนดำเนินการตาม
กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

3.3 ฝ่ายรังวัด

มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณาปัญหาทางรังวัดของสำนักงาน
ที่ดินจังหวัดสาขา และดำเนินการรังวัดที่ดินและการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามคำ
ขอทุกประเภทการรังวัดตามความต้องการของส่วนราชการและตามหนังสือศาล การรังวัดออกหนังสือ
สำคัญสำหรับที่หลวง การรังวัดเพื่อการแผนที่อื่น งานสารบรรณด้านการรังวัด จัดทำบัญชีรังวัด
จัดให้เจ้าของที่ดินชี้ระวางแผนที่ รับเรื่องรังวัด ค้นหาหลักฐานแผนที่จำลองแผนที่ต่าง ๆ ประกอบคำ
ขอ ประมาณการค่าใช้จ่ายในการรังวัด จัดหาและเบิกจ่ายหมวดหลักเขต ออกหนังสือแจ้งเรื่องการรังวัด
ชี้แนวเขต จัดทำงบเดือน งบปี เกี่ยวกับงานในฝ่ายรังวัด ควบคุม ดูแล รักษา ซ่อมแซมระวางแผนที่
หมวดหลักฐานแผนที่ หลักฐานในการรังวัดต่าง ๆ และเครื่องมือเครื่องใช้ในการรังวัดทุกประเภท
ตลอดจนดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชน

จากข้อมูลพื้นฐานของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ทำให้ทราบว่
กระบวนการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนั้น มีขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินงานมาก
พอสมควร ซึ่งเป็นผลมาจากในการดำเนินการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับบุคลากรทุกฝ่าย ซึ่งจำเป็นต้อง
ดำเนินการตามขั้นตอนปฏิบัติ และมีความเกี่ยวข้องทั้งในบริบทของพื้นที่รับผิดชอบ กล่าวคือ
สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ได้ให้บริการในเขตอำเภอวัชบุรี เขตอำเภอทุ่งเขาหลวง
อำเภอเชียงขวัญ จำนวน 3 อำเภอ 23 ตำบล ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลอู่
เม้า ตำบลเมืองน้อย อำเภอวัชบุรี และตำบลเหล่า ตำบลเทอดไทย กิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง ปัจจุบัน
เป็นอำเภอทุ่งเขาหลวง อำเภอวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2542 อีกทั้งยังมี
เขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงขี้เหล็ก-ดงหนองกล้า-ดงสนาม อยู่ในพื้นที่เขตรับผิดชอบของสำนักงาน
ที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี จึงทำให้มีความซับซ้อนอย่างมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการ
ดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธิดาภรณ์ หวานภาค (2557) ได้ศึกษาเรื่องแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนของจังหวัดชลบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนของจังหวัดชลบุรี เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดิน เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาในการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนของจังหวัดชลบุรี โดยใช้วิธีการศึกษาแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) จากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผลการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน โดยทั่วไปบุคคลที่มีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนหรือหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (1 ธันวาคม 2497) และที่ดินต้องไม่เป็นที่ดินที่กฎหมายห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินโดยเด็ดขาด สำหรับการขอออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน ผู้ขอออกโฉนดต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่นนั้นมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) จึงจะสามารถออกโฉนดได้ และเป็นการขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย (มาตรา 59) เท่านั้นผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน ประกอบด้วย ปัญหาด้านกฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุมในเรื่องการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน ปัญหาการไม่มีหลักฐานการครอบครอง ปัญหาความไม่เข้าใจของผู้ขอออกโฉนดที่ดิน ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการออกโฉนดที่ดินและปัญหาพื้นที่ปัจจุบันเปลี่ยนสภาพ ส่วนผลการศึกษาแนวทางแก้ไขในการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนของจังหวัดชลบุรี มีแนวทางสำคัญ อาทิ การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (5) โดยเพิ่ม "...เว้นแต่ที่ดินนั้นไม่มีสภาพเป็นที่ควรสงวนไว้แล้ว และมีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ"

ฉันทชัย เดชณัฐวุฒิ และคณะ (2561) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามกระบวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากหลักฐาน ส.ค. 1 ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามกระบวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากหลักฐาน ส.ค. 1 ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 2) ศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามกระบวนการและปัญหางานค้างดำเนินการในสำนักงานที่ดิน ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากหลักฐาน ส.ค. 1 ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่

11) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นปัญหาสืบเนื่องจากกระบวนการปฏิบัติงานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะราย ด้วยวิธีการวิจัยทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยในเชิงปริมาณ ตัวอย่างในการวิจัย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานที่ดินในฝ่ายทะเบียนและฝ่ายรังวัดที่เกี่ยวข้องจำนวน 284 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สำหรับเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้บริหารในส่วนกลาง ผู้บริหารในส่วนภูมิภาค และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน รวมทั้งสิ้น 59 คน ซึ่งจะดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา 3 ด้าน ประกอบด้วย 1) สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามกระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจากหลักฐาน ส.ค. 1 2) สาเหตุของปัญหาการดำเนินการตามกระบวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากหลักฐาน ส.ค.1 และ 3) แนวทางการแก้ไขปัญหาตามกระบวนการและการแก้ไขปัญหางานค้างในสำนักงานที่ดินในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากหลักฐาน ส.ค. 1 ผลการศึกษาสภาพและความรุนแรงของปัญหาโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาด้านกระบวนการ พบว่า ขั้นตอนทำการรังวัดตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินเป็นขั้นตอนที่มีปัญหา โดยปัญหาตำแหน่งที่ดินไม่ตรงตามหลักฐาน ส.ค. 1 อยู่ในระดับมากที่สุด การนำรังวัดทับที่ดินของรัฐ และการนำรังวัดเกินหลักฐาน ส.ค. 1 เป็นปัญหาที่อยู่ในลำดับรองลงมา โดยมีสาเหตุของปัญหารายด้านและโดยรวมพบว่าอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ปัญหาที่เกิดจากการติดตามประเมินผล/การจัดการงานค้างอยู่ในระดับมาก รองลงมาเป็นด้านบุคลากรอยู่ในระดับปานกลาง สรุปสาเหตุประเด็นของปัญหางานค้างจากการดำเนินการตามกระบวนการที่เกิดจากการติดตามประเมินผล/การจัดการงานค้าง สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาในด้านกระบวนการเสนอให้แก้กฎหมายมาตรา 8 วรรคสี่ โดยในการพิจารณาตามวรรคสาม ให้ศาลแจ้งกรมที่ดิน และหน่วยงานของรัฐร่วมตรวจสอบตำแหน่งที่ดินร่วมกัน ด้านบุคลากรควรจัดให้มีการฝึกอบรมสอนงานให้เจ้าหน้าที่มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานและมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามมาตรา 8 เป็นการเฉพาะ และควรเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการอ่านแปลภาพถ่ายให้เหมาะสมกับปริมาณงานที่เกิดขึ้น รวมทั้งจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ สร้างมาตรการในการสร้างจิตสำนึกของเจ้าพนักงานที่ดินในการสั่งคำขอตามมาตรา 8 ตามแนวทางการจัดการงานค้างและตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยกำหนดให้การออกคำสั่งทางปกครองเป็นตัวชี้วัดในการปฏิบัติงาน และในการพิจารณาประเมินผลการเลื่อนระดับและเลื่อนเงินเดือน ดำเนินการจัดทำแผนงานโครงการการตรวจสอบความอยู่จริงของ ส.ค. 1 และโครงการบริหารคำขอที่ค้างดำเนินการตามมาตรา 8 ในส่วนด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ให้จัดทำแผนที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐทุกประเภทตามโครงการ One map เพื่อแก้ไขปัญหาตามกระบวนการและแก้ไขปัญหางานค้างในการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค. 1

ปภาดา ศุภพิบูลย์กุล (2561) ได้ศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติตามโครงการเดินสำรวจจัดทำรูปแปลงโฉนดที่ดินและเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ด้วยระบบ RTK GNSS Network ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ : กรณีศึกษาศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติตามโครงการเดินสำรวจจัดทำรูปแปลงโฉนดที่ดินและเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ด้วยระบบ RTK GNSS Network (Real Time Kinematics Global Navigation Satellite System Network) ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ของศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามโครงการเดินสำรวจจัดทำรูปแปลงโฉนดที่ดินและเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ด้วยระบบ RTK GNSS Network ไปใช้ในการปฏิบัติงานโดยใช้วิธีวิจัยเอกสารและวิจัยภาคสนาม ในส่วนของการวิจัยสนาม เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 8 คน ผลการวิจัยพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติตามโครงการเดินสำรวจจัดทำรูปแปลงโฉนดที่ดินและเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ด้วยระบบ RTK GNSS Network ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เป็นนโยบายที่ทำให้กรมที่ดินเป็นศูนย์ข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติที่มีระบบฐานข้อมูลที่ดินของประเทศเป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นการยกระดับการรังวัดที่ดิน และการทำแผนที่แบบขั้นหนึ่ง เป็นระบบที่มีความถูกต้องแม่นยำ มีความทันสมัย ทำให้ประชาชนได้รับการยอมรับสิทธิการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทำให้สถาบันการเงินมีความเชื่อถือในหลักประกันที่ดินมากขึ้น เป็นการสร้างโอกาสให้เข้าถึงแหล่งทุนในระบบเกิดแรงจูงใจที่จะพัฒนาที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิต สร้างรายได้ เป็นปัจจัยให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โฉนดที่ดินมีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานสากล สามารถลดปัญหาเรื่องความขัดแย้งแนวเขตที่ดิน และรัฐสามารถนำข้อมูลที่ดินและรูปแปลงโฉนดที่ดิน ไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จักริน จันทรมณฑล และคณะ (2561) ได้ศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางค้ำของช่างรังวัดในสำนักงานที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางค้ำของช่างรังวัดในสำนักงานที่ดิน ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methodology Research) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการเก็บข้อมูลวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารและกลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านรังวัด จำนวน 14 ราย กลุ่มตัวอย่างในการเก็บข้อมูลวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ ช่างรังวัดในสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครและสาขา สำนักงานที่ดินจังหวัด สาขา และส่วนแยกทั่วประเทศ ได้เก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน และสถิติที่ใช้ในการวิจัยสำหรับการวิเคราะห์เชิงปริมาณใช้สถิติวิเคราะห์เชิงพรรณนา ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางค้ำของช่างรังวัดในสำนักงานที่ดิน ดังนี้ สภาพปัญหา

งานค้ำของช่างรังวัดในสำนักงานที่ดิน พบว่า 1) ด้านบุคลากร กลุ่มผู้ปฏิบัติงานขาดความชำนาญในการรังวัดการเขียนรายงานการรังวัด (ร.ว.3 ก) ประเภทต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง และความชำนาญในการลงรูปแผนที่ด้วยระบบดิจิทัล รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบและข้อสั่งการของกรมที่ดินเกี่ยวกับการรังวัด ๆ ที่ยังไม่เชี่ยวชาญดีพอ สภาพของปัญหาที่เกิดจากด้านบุคลากร อยู่ในระดับน้อย ดังนั้น ควรจัดให้มีการอบรมความรู้และทักษะที่เฉพาะสำหรับช่างรังวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านรังวัด รวมทั้งอบรมเพื่อสร้างความเข้าใจในกฎหมาย กฎ และระเบียบกรมที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านรังวัด 2) ด้านงบประมาณ งบประมาณมีความสัมพันธ์กับด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ การจ้างธุรการช่าง และการจัดการ แต่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ไม่เห็นว่าการสนับสนุนงบประมาณในการจัดจ้างตำแหน่งพนักงานธุรการช่างสภาพของปัญหาที่เกิดจากด้านงบประมาณ อยู่ในระดับปานกลาง ดังนั้น ควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในการจัดจ้างตำแหน่งพนักงานธุรการช่าง เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้กับช่างรังวัด 3) ด้านเครื่องมืออุปกรณ์ ความเห็นผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดินส่วนใหญ่ เห็นว่า กล้องที่ใช้ในการรังวัดปัจจุบันมีใช้ในสัดส่วน 2 : 1 และบางส่วนมีอายุการใช้งานมานานและใช้ไม่ได้จริงแต่ยังไม่ได้จำหน่ายออกจากบัญชีเครื่องมืออุปกรณ์ อีกทั้งยังขาดอุปกรณ์เทคโนโลยีเช่นเดียวกับกับผู้ปฏิบัติงานที่มีความเห็นว่า จำนวนกล้องรังวัดไม่เพียงพอกับจำนวนช่างรังวัด และที่มีอยู่บางส่วนก็ชำรุดเสื่อมสภาพตามอายุการใช้งานต้องได้รับการซ่อมแซม สภาพของปัญหาที่เกิดจากด้านเครื่องมือและอุปกรณ์อยู่ในระดับปานกลาง ดังนั้น ควรจัดให้มีเครื่องมืออุปกรณ์ที่มีคุณภาพดี มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย มีสภาพพร้อมใช้งาน และมีจำนวนที่เพียงพอต่อผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งการจัดให้มีการดูแลบำรุงรักษาและซ่อมแซมเครื่องมืออุปกรณ์อย่างสม่ำเสมอ 4) ด้านการบริหารจัดการ ความเห็นผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดินส่วนใหญ่ เห็นว่า การบริหารจัดการเป็นปัญหาหลักที่สำคัญ ระบบบริหารจัดการไม่ดี ผู้บังคับบัญชาขาดคุณธรรม มอบหมายงานไม่เหมาะสมกับศักยภาพของแต่ละบุคคลไม่บริหารจัดการอัตรากำลังให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ไม่มีระบบควบคุมและติดตามปัญหางานค้ำ ความเห็นผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ เห็นว่า ปริมาณงานรังวัดมีมากเกินไป การจ่ายงานควรคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ผู้บังคับบัญชาไม่ยึดหลักคุณธรรม ไม่สอนงานเท่าที่ควร สภาพของปัญหาที่เกิดจากด้านการบริหารจัดการ อยู่ในระดับน้อย ดังนั้น ควรส่งเสริมให้มีระบบบริหารจัดการที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับการแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่จากผู้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอของช่างรังวัด การมอบหมายงานตามความสามารถของช่างรังวัด และการติดตามให้งานรังวัดที่ค้ำในมืออยู่ในกรอบระยะเวลาตามระเบียบ ๆ ของช่างรังวัด 5) ด้านนโยบายลดคิวงังวัด เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปริมาณงานค้ำเพิ่มมากขึ้น ความเห็นผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ เห็นว่า นโยบายลดคิวงังวัดของกรมที่ดินเป็นสาเหตุของงานค้ำในมือช่างรังวัดในสำนักงานที่ดิน เนื่องจากในแต่ละเดือนช่างรังวัดต้องออกไปทำการรังวัดเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่มีเวลาดำเนินการในส่วนของงานที่รังวัดมาแล้ว ดังนั้น ควรทบทวนนโยบายลดคิวงังวัด โดยให้

คิวรั้งวัดเป็นไปตามปริมาณงานที่เกิดขึ้นจริง และควรคำนึงถึงสมรรถนะของช่างรั้งวัดในแต่ละสำนักงานที่ดิน

พัทธ์ปฏิพล พิศดารักษ์ (2562) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิผลการนำนโยบายการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโครงการเกี่ยวกับประสิทธิผลการนำนโยบายการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติในด้านการจัดการ 2) เพื่อศึกษาปัญหาการนำนโยบายการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ 3) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาประสิทธิผลการนำนโยบายการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ โดยใช้วิธีการเชิงคุณภาพด้วยเครื่องมือ แนวคำถามในสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย จำนวน 6 ราย และกลุ่มผู้ขับเคลื่อนนโยบาย จำนวน 9 ราย และวิธีการเชิงปริมาณด้วยเครื่องมือแบบสอบถามข้อมูลจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 256 ราย ผลการวิจัย ความคิดเห็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับประสิทธิผลการนำนโยบายการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติในด้านการจัดการ พบว่า ในภาพรวมมีประสิทธิผลอยู่ในระดับต่ำ โดยด้านที่มีประสิทธิผลในการจัดการต่ำที่สุด คือ ด้านโครงสร้างรองลงมาคือด้านงบประมาณและด้านวัสดุอุปกรณ์ ตามลำดับ ผลการศึกษาความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบายการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ พบว่า ในภาพรวมมีปัญหายุ่งยากในระดับมากทุกด้าน โดยด้านที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ รองลงมาคือด้านโครงสร้าง และด้านบุคลากร ผลการศึกษาในกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย และกลุ่มผู้ขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบายการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ มีผลการศึกษาที่สอดคล้องกันดังนี้ ด้านโครงสร้าง มีรูปแบบและโครงสร้างที่ไม่เหมาะสม ด้านบุคลากร คือ ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ขาดแคลนอัตรากำลังบุคลากรและบุคลากรขาดขวัญกำลังใจ ด้านงบประมาณ คือ ขาดแคลนงบประมาณ ได้รับการจัดสรรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานและการขาดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ ด้านสถานที่ไม่มีปัญหา และด้านวัสดุอุปกรณ์ คือ ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ส่วนผลการศึกษาแนวทางการพัฒนาประสิทธิผลการนำนโยบายการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ ด้านโครงสร้าง ควรปรับโครงสร้างให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และเหมาะสำหรับการปฏิบัติงานในพื้นที่เสี่ยงภัย ด้านบุคลากร ควรมีการอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และมีการกำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และมีการเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ด้านงบประมาณ ควรมีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ ด้านสถานที่

ควรจัดทำที่ตั้งศูนย์อำนวยการเดินสำรวจ ฯ ที่มีความปลอดภัยและมีความสะดวก และด้านวัสดุอุปกรณ์ ควรจัดหาวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ

ปฐมพงศ์ ทองรวย (2562) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาลี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาหาปัจจัยที่เป็นสาเหตุแห่งปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนผู้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาลี้ มีความล่าช้า ใช้ระยะเวลายาวนาน และ 2) เพื่อศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนผู้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาลี้ ในด้านใด อย่างไรบ้าง เพื่อให้สามารถรังวัดออกโฉนดที่ดิน ให้ประชาชนได้รวดเร็วขึ้น เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรณีการรังวัดออกโฉนดที่ดินที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จจำนวน 3 กรณี และที่ค้างดำเนินการอยู่ในฝ่ายทะเบียนจำนวน 4 กรณี และ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ดิน หัวหน้าฝ่ายทะเบียนและผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาลี้ รวม 4 คน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เป็นสาเหตุแห่งปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดิน ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ที่มีจำนวนที่มาก ล้าสมัย ไม่มีการรวบรวมเก็บไว้ในรูปแบบระเบียบสารบัญที่ตัวอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้ต้องใช้วิธีการศึกษาจากผู้รู้หรือหัวหน้าที่มีความรู้และประสบการณ์ เป็นผู้บอกกล่าว การรังวัดตำแหน่งที่ดินและการตรวจสอบข้อห่วงห้ามต่าง ๆ ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง 2) ปัจจัยด้านบุคลากร จำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่มีน้อยไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน อีกทั้งยังขาดประสบการณ์ ขาดความรู้ ความชำนาญและความเชื่อมั่น ไม่มีเวลาหาความรู้เพิ่มเติมได้ ทำให้งานล่าช้า บางกรณีใช้ระยะเวลาหลายปีในการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน ส่วนแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนผู้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาลี้ ต้องเพิ่มอัตรากำลังคนให้เหมาะสมกับงาน ควรรวบรวม ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาออกโฉนดที่ดินตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และจัดทำขึ้นเป็นคู่มือที่สมบูรณ์ครบถ้วน เพื่อลดระยะเวลาในการค้นหา และจัดให้มีการอบรมเพิ่มพูนความรู้และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่

จิรารัตน์ สว่าง (2563) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน : ศึกษากรณีได้เนื้อที่ดินเกินจากหลักฐานเดิม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการออกหนังสือแสดงสิทธิ์เฉพาะราย ก่อนมีประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ พร้อมเสนอแนะการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินเฉพาะรายให้กับประชาชน วิจัยเรื่องนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยด้วยการวิเคราะห์เอกสารเป็นหลัก โดยเฉพาะเอกสารเกี่ยวกับปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินเฉพาะราย หรือหนังสือรับรอง

การทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ผลการวิจัยพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการออกโฉนดที่ดิน หรือมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ไม่มีรูปแบบ เพราะหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกหนังสือรับรองสิทธิ์มีความล่าช้า ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถได้รับเอกสารสิทธิ์เท่าที่ควรจะได้รับ ยิ่งไปกว่านั้นยังพบปัญหาคุณสมบัติหรือที่มาของคณะกรรมการที่มาจากเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินทั้งหมด โดยไม่มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นมาร่วมเป็นคณะกรรมการ ทำให้เกิดความไม่สมดุลในการพิจารณาออกหนังสือรับรองสิทธิ์ อีกทั้งยังเพิ่มภาระให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครอง จึงอาจส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมีข้อเสนอแนะให้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองคณะกรรมการรับรองสิทธิ์โดยเร็ว ซึ่งอาจเปิดโอกาสให้ข้าราชการหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความรู้ด้านกฎหมายที่ดินมาร่วมกันเป็นคณะกรรมการด้วย เพื่อถ่วงดุลการพิจารณาออกหนังสือรับรองสิทธิ์ให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ใจ

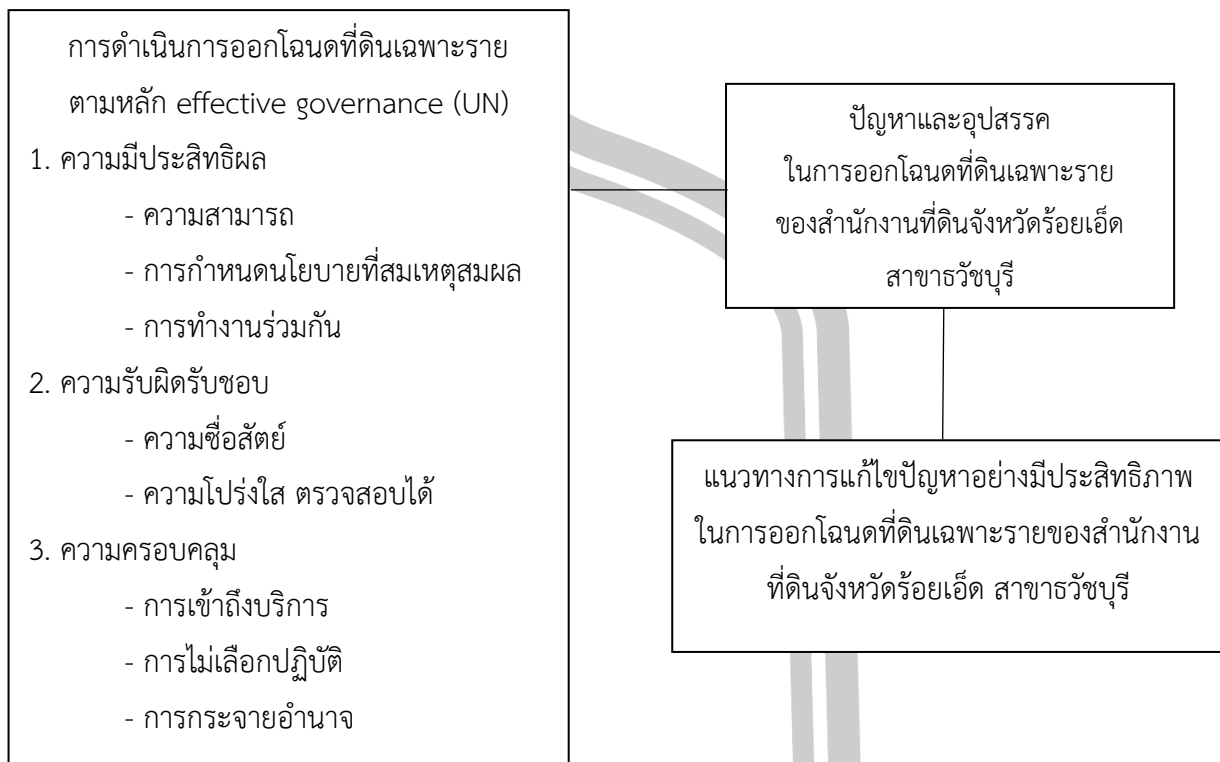
วรภรณ์ สอนจันทร์ (2563) ได้ศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาประสิทธิผลการนำนโยบายการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจไปปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ปัจจัยความสำเร็จในการนำนโยบายการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจไปปฏิบัติ 2) ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจไปปฏิบัติ 3) แนวทางการพัฒนาประสิทธิผลการนำนโยบายการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจไปปฏิบัติ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ คือ ผู้อำนวยการโครงการ ผู้อำนวยการศูนย์ผู้กำกับการเดินสำรวจ ผู้กำกับการรังวัด หัวหน้างานอำนาจการ/กองกลางศูนย์อำนาจการ เจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัดทำแผนที่ เจ้าหน้าที่ยึดโยงหลักเขต เจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิ์ เจ้าหน้าที่กองกลางฝ่ายทะเบียน เจ้าหน้าที่กองกลางฝ่ายรังวัด ที่ปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน 12 ศูนย์ จำนวน 215 คน ได้มาโดยการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) เครื่องมือการวิจัย คือ แบบสอบถาม สถิติที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ (f) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) การวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ และแบบพรรณนาความ (Descriptive Analysis) ผู้ให้ข้อมูลหลักสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ ผู้บริหารในกรมที่ดินที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในโครงการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานไม่น้อยกว่า 15 ปี ผู้ให้ข้อมูลสำคัญรวมทั้งสิ้น 8 คน เครื่องมือการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลแบบพรรณนาความ (Descriptive Analysis) ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการนำนโยบายการออกโฉนดที่ดิน โดยวิธีการเดินสำรวจไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์การ ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ และปัจจัยด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก มีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงกับประสิทธิผลของการนำนโยบายการออกโฉนดที่ดิน โดยวิธีการเดินสำรวจไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05 ปัญหาและ

อุปสรรคในการนำนโยบายการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจไปปฏิบัติ พบว่า ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณ และปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ในระดับมาก แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการนำนโยบายการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจไปปฏิบัติ พบว่า มี 3 แนวทาง ประกอบด้วย 1) แนวทางการพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจ 2) แนวทางการพัฒนาการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีในการปฏิบัติงาน และ 3) แนวทางการจัดตั้งศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในทุกจังหวัด

นที นิลเกตุ (2564) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินศึกษากรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดหนองคาย 2) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน 3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดิน 4) เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน เป็นต้น ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนผู้ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากที่ดินในพื้นที่ศึกษาเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับทับซ้อนกัน และการขอออกโฉนดที่ดินในแต่ละครั้งมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น และไม่เป็นที่ธรรมกับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เมื่อนำหลักเกณฑ์และวิธีการมาใช้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน การทำออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เมื่อกฎหมายไม่เปิดช่องให้ออกโฉนดให้แก่ประชาชนได้ เนื่องจากมีกฎหมายและระเบียบวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินที่ซับซ้อนมากขึ้น เป็นการเพิ่มภาระในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จนนำไปสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ ทั้งทางแพ่งอาญาและวินัย ซึ่งไม่เป็นธรรมทั้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน จึงเสนอแนะว่าควรแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีความซับซ้อนให้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน และมีจุดมุ่งหมายไปในทางเดียวแบบบูรณาการ ควรมีการปรับปรุงขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดินให้รวดเร็วกระชับ มีความยืดหยุ่นและกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน สามารถตรวจสอบได้

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาวินิจฉัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิดและทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยมุ่งศึกษาปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารหัสบุรี ตามภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ผู้วิจัยได้ดำเนินการเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการวิจัย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การสร้างและพัฒนาเครื่องมือ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล ดังต่อไปนี้

รูปแบบและวิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) ดำเนินการศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษารวบรวม ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน และเอกสารสิทธิ์ทางที่ดิน ประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดิน เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยและการสร้างเครื่องมือ
2. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Interview) โดยเป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ประชากรใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) โดยเป็นผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการดำเนินการออกโฉนดที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ข้าราชการสังกัดสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ดและผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ดังนี้

1. ระดับผู้บริหารในสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดิน หัวหน้าฝ่ายทะเบียน หัวหน้าฝ่ายรังวัด จำนวน 5 คน เนื่องจากเป็นผู้ควบคุม กำกับ ดูแล อนุมัติ อนุญาต ติดตามประเมินผลงานที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

2. ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานด้านการออกโฉนดที่ดิน ฝ่ายทะเบียน ของสำนักงานที่ดิน จังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี จำนวน 10 คน เนื่องจากเป็นผู้ปฏิบัติงาน มีประสบการณ์ มีบทบาท อำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

3. ปฏิรูปที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด นักวิชาการปฏิรูปที่ดิน และนายช่างสำรวจ จำนวน 3 คน เนื่องจาก เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องประสานงานและปฏิบัติงานร่วมกับสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี ในการออกสำรวจที่ดินทับซ้อน การดำเนินการกำหนดใช้แผนที่ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการขออนุญาตโฉนดที่ดินเฉพาะราย

4. ผู้ยื่นขออนุญาตโฉนดที่ดินเฉพาะราย ต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี จำนวน 10 คน เนื่องจากเป็นผู้มีประสบการณ์และได้รับผลกระทบในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยตรง

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลของการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสัมภาษณ์เป็นแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นจากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

การสร้างและพัฒนาเครื่องมือ

1. การสร้างแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง

1.1 ศึกษาวัตถุประสงค์ของการวิจัย ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

1.2 กำหนดหัวข้อประเด็นที่ต้องการถามตามวัตถุประสงค์ โดยมีคำถามในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.2.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ (สำหรับผู้ยื่นขออนุญาตโฉนดที่ดินเฉพาะราย) ตำแหน่งงาน และประสบการณ์ในการทำงาน

1.2.2 แนวประเด็นคำถามเกี่ยวกับการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี

1.2.3 แนวประเด็นคำถามเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี

1.2.4 แนวประเด็นคำถามเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

1.2.5 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

1.3 รวบรวมข้อคำถามที่ต้องการสัมภาษณ์ตามประเด็นที่กำหนดไว้

1.4 นำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาและปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำ

2. การตรวจสอบคุณภาพแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง

2.1 การตรวจสอบความถูกต้อง (Correctively) ผู้วิจัยนำแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้น เสนออาจารย์ที่ปรึกษา พิจารณาตรวจสอบความถูกต้อง เชิงเนื้อหา รวมถึงสำนวนภาษาที่ใช้ ในแบบสัมภาษณ์ ซึ่งที่ปรึกษาได้ทำการตรวจสอบและมีการปรับแบบสอบถามให้มีความสมบูรณ์แล้ว และให้ดำเนินการในขั้นต่อไป

2.2 การตรวจสอบความเที่ยงตรง (Content Validity) ผู้วิจัยนำแบบสอบถาม ให้ผู้ทรงคุณวุฒิ ตรวจสอบหาความเที่ยงตรงของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย จำนวน 3 ท่าน

2.3 นำแบบสอบถามที่ผ่านการทดสอบแล้วเสนออาจารย์ที่ปรึกษาทำการตรวจสอบ ความสมบูรณ์ เพื่อนำไปใช้กับกลุ่มตัวอย่างในการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการใช้แบบสัมภาษณ์ที่จัดสร้างขึ้น มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. ผู้วิจัยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 28 คน โดยนัดหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การสัมภาษณ์จะสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ เพื่อสร้างบรรยากาศ การพูดคุยที่เป็นธรรมชาติแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์การปฏิบัติงานในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ระหว่างผู้วิจัยและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

2. ในการรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยจะทำการอธิบายวิธีการตอบอย่างละเอียดแก่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เมื่อเสร็จสิ้นการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูลที่ได้รับและความชัดเจนของข้อมูลทั้งหมด หากข้อความใดไม่สมบูรณ์จะสัมภาษณ์เพิ่มเติมอีก เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ตามแบบสัมภาษณ์และนำข้อมูลที่ได้รับประมวลและวิเคราะห์ต่อไป

ในการสัมภาษณ์ มีการบันทึกเสียงพร้อมด้วยการจดบันทึกข้อมูลระหว่างสนทนา การบันทึกเสียงใช้เมื่อจำเป็นและได้รับอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์เท่านั้น ในการจดบันทึกใช้จดลงสมุดระหว่างการสัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูล

ศึกษารวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง 28 คน โดยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการตีความในรูปของการตีความสร้างข้อสรุปแบบอนุมาน (Inductive Method) คือ พิจารณาความเหมือนกัน ความแตกต่างกัน และความสัมพันธ์กันมาหาข้อสรุปแล้วบรรยายวิเคราะห์เป็นความเรียง

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเป็นผู้ลงพื้นที่ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญเอง ในบางครั้งผู้ให้ข้อมูลสำคัญทราบว่าผู้วิจัยเป็นเจ้าของพื้นที่ของสำนักงานที่ดิน การให้ข้อมูลจึงอาจไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามข้อเท็จจริง เพราะผู้ให้ข้อมูลสำคัญยังเกรงใจและไม่กล้าให้ข้อมูลทั้งหมด



พญู๋ ปญุ จิตโต สีเว

บทที่ 4

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาเอกสาร แนวคิดและทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก รูปแบบคำถามแบบมีโครงสร้างซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน และเป็นคำถามแบบปลายเปิดสามารถตอบได้หลากหลายและเป็นอิสระ ตามความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 28 คน ผู้วิจัยได้ทำการนำเสนอผลการวิจัยออกเป็น 2 ส่วน ตามวัตถุประสงค์ ผลการวิจัยมีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนที่ 1 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี

ผู้วิจัยได้ทำการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ร่วมกับการศึกษาเอกสาร แนวคิดและทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี ตามกรอบแนวคิด Effective Governance (UN; ชล บุญนาค, 2562) แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านความมีประสิทธิภาพ ด้านความรับผิดชอบ และด้านความครอบคลุม ซึ่งการนำเสนอผลการวิจัยในครั้งนี้แยกนำเสนอเป็นรายกลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้บริหาร ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี 2) เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และ 3) ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ในลักษณะการบูรณาการคำตอบจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกกลุ่ม เนื่องจากผลการวิจัยโดยภาพรวม พบว่า ความคิดเห็นของแต่ละกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนั้นผู้วิจัยได้ทำการถอดเสียงสัมภาษณ์เรียงและตีความหมายโดยวิธีการอุปนัยเพื่อให้เชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์แยกตามหัวข้อและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยผลการวิจัย มีดังนี้

1. ความมีประสิทธิภาพ

ความมีประสิทธิภาพในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เป็นเรื่องชี้วัดถึงผลสำเร็จในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ที่สามารถดำเนินการได้ตามระยะเวลาที่กำหนดโดย

ปราศจากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ประกอบด้วย ด้านความสามารถของบุคลากร ด้านการปฏิบัติตามนโยบาย และด้านการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน ดังนี้

1.1 ด้านความสามารถของบุคลากร

บุคลากรถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญลำดับต้น ๆ ต่องานในภารกิจของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี เนื่องจากสำนักงานที่ดินมีภารกิจหลักอยู่ 2 ประการคือ ประการที่หนึ่ง งานด้านการให้บริการในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และประการที่สอง งานออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน การทำงานดังกล่าวต้องใช้บุคลากรเป็นหลักในการทำงาน เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายอำนวยการ มีหน้าที่รับผิดชอบงานทั่วไป งานการเงิน งานธุรการของสำนักงาน ฝ่ายทะเบียน รับผิดชอบงานด้านการให้บริการประชาชนในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและงานออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน และฝ่ายรังวัด รับผิดชอบงานรังวัดค่าขอรังวัด ทำแผนที่ในการแบ่งแยกและออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เมื่อพิจารณาเรื่องของงานออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายจะพบว่า มีฝ่ายที่รับผิดชอบโดยตรง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายทะเบียนและฝ่ายรังวัด ในส่วนของฝ่ายรังวัด ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านทำแผนที่เพื่อประกอบการพิจารณาของฝ่ายทะเบียน เมื่อได้รูปแผนที่จากการนำรังวัดของเจ้าของที่ดินแล้วจะดำเนินการส่งผลการรังวัดมายังเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนให้เป็นผู้กลั่นกรองเพื่อเสนอเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อพิจารณาลงนาม ดังนั้นบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายจึงต้องเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานด้านการออกเอกสารสิทธิ เนื่องจากมีระเบียบกฎหมายหลายฉบับเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและทำการวิเคราะห์สรุปข้อมูล ตามกลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหาร ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ด้านความสามารถของบุคลากร เกิดจากโครงสร้างการแบ่งอำนาจหน้าที่ของสำนักงานที่ดิน กล่าวคือ จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอและสอดคล้องกับปริมาณงานและการให้บริการประชาชนที่มีจำนวนมาก จึงทำให้เกิดการสะสมงานค้างคั่งและเกิดความล่าช้าในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ด้านศักยภาพของบุคลากร ถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายเป็นอย่างยิ่ง เพราะในทุกขั้นตอนจะต้องอาศัยความรู้ ทักษะ ความสามารถและประสบการณ์ในการดำเนินงาน อีกทั้งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันพบว่า บุคลากรสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายเป็น

ข้าราชการที่บรรจุใหม่ ยังขาดทักษะ ความรู้และความเชี่ยวชาญในงานด้านการออกโฉนดที่ดิน นอกจากนี้ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ ยังถือเป็นปัญหาหลักที่สำนักงานที่ดินจังหวัด สาขา ราชบุรีต้องเผชิญ เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด สาขาที่มีอำนาจในการพิจารณาลงนาม ยังไม่กล้าตัดสินใจลงนามในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในหลาย ๆ พื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีข้อพิพาทและคาบเกี่ยวกับหน่วยงานอื่น ซึ่งหากออกโฉนดที่ดินไปแล้วเมื่อถูกเพิกถอนในภายหลัง ก็จะต้องรับผิดชอบเฉพาะคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินที่มาจากหลักฐาน ส.ค.1 ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...ไม่ว่าจะเป็นงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาราชบุรี หรือสำนักงานที่ดินสาขาอื่น ล้วนมีปริมาณงานมากเกินกำลังของเจ้าหน้าที่ ในเวลาทำการปกติ ก็จะให้บริการประชาชน รับคิวหน้างาน ส่วนงานไหนที่สามารถดำเนินการที่หลัง เราก็จะเก็บงานนั้นไว้ทำตอนว่างหรือหลังเลิกงาน...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 1, สัมภาษณ์: 23 มกราคม 2566)

“...จริง ๆ แล้ว เข้าใจว่าตามโครงสร้างการจัดอัตรากำลังข้าราชการ เจ้าหน้าที่ น่าจะเพียงพอต่อการให้บริการประชาชนนะ แต่หน้างานแล้วไม่ใช่เลย งานเยอะมาก เจ้าหน้าที่เท่าเดิม แคร่รับคิวงานบริการในแต่ละวันก็ทำแทบไม่ทันแล้ว บางฝ่ายก็ต้องออกทำงานข้างนอก บางฝ่ายก็มีเจ้าหน้าที่ ๆ มีความชำนาญคนเดียว หากกลางงาน งานนั้นก็ไปต่อไม่ได้ งานก็สะสมดินพอกหางหมู...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 2, สัมภาษณ์: 23 มกราคม 2566)

“...การออกโฉนดที่ดิน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย หน่วยงาน และประชาชน เจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ มีความสามารถ ตีความกฎหมายได้ หากเกิดข้อผิดพลาดเมื่อไหร่ ผลที่ตามมาคืออาจถูกเพิกถอนโฉนดก็ได้ และก็ต้องรับผิดชอบอีกด้วยนะ บางเรื่องก็ต้องส่งเข้ากรมที่ดินเพื่อให้ส่วนกลางได้ตีความหรือเสนอแนวทางในการปฏิบัติ กว่าที่จะส่งเรื่องตีกลับไปกลับมาก็นาน เกิดความล่าช้า...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 3, สัมภาษณ์: 24 มกราคม 2566)

“...เจ้าหน้าที่บางคนเป็นข้าราชการบรรจุใหม่ ประสบการณ์ยังน้อย ได้มารับหน้าที่ออกโฉนดที่ดิน มันก็ต้องทำนะ อย่างน้อยก็ต้องสามารถทำงานให้ได้หลากหลาย เพราะเราอยู่สำนักงานที่ดินสาขา ลองผิดลองถูก ก็ต้องขอคำแนะนำจากรุ่นพี่ หรือหัวหน้างาน ถ้าเจ้าหน้าที่

เก่ง งานก็ไปได้เร็ว...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 4, สัมภาษณ์: 24 มกราคม 2566)

อาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความสามารถของบุคลากร เกิดจาก 1) โครงสร้างการแบ่งอำนาจหน้าที่ของสำนักงานที่ดิน 2) ศักยภาพของบุคลากร และ 3) การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ

กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ด้านความสามารถของบุคลากร เกิดจากความสามารถในการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน กล่าวคือ เมื่อมีการประสานงานเพื่อทำการรับรองแนวเขตโดยการแจ้งหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่สามารถมาดำเนินการได้ จึงทำให้ต้องขยายเวลาในการดำเนินการไปอีก 30 วัน จึงทำให้เกิดความล่าช้า ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...สปก. มีหน้าที่รับรองแนวเขตในส่วนที่ติดเขต เวลาช่างจะมารังวัดเค้าก็จะแจ้งหมายให้มารับรองแนวเขต ส่วนใหญ่มีมาบ้างไม่มาบ้าง ทำให้ช่างรังวัดต้องติดประกาศต่อไปอีก 30 วัน หรือบางทีก็จะแจ้งหมายให้มารับรองแนวเขตเฉพาะด้านของ สปก. ซึ่งไม่จบกระบวนการในวันเดียวทำให้ต้องเสียเวลาเพิ่มเพิ่มเวลาไปอีก 30 วัน ทำให้ล่าช้าในกระบวนการของช่าง...”

(เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด คนที่ 1, สัมภาษณ์: 26 มกราคม 2566)

อาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความสามารถของบุคลากร เกิดจากความสามารถในการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน

กลุ่มที่ 3 ผู้ยื่นขออออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ด้านความสามารถของบุคลากร เกิดจากศักยภาพของบุคลากร กล่าวคือ บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย จึงทำให้การดำเนินการตามขั้นตอนเกิดความล่าช้า อีกทั้งความสามารถในการสื่อสาร พบว่า ประชาชนผู้ยื่นขออออกโฉนด ไม่มีความรู้และไม่ทราบถึงรายละเอียดขั้นตอนในการรับบริการ การจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่

มิได้ให้คำแนะนำ หรือสื่อสารไม่ครบถ้วน จึงทำให้การดำเนินการล่าช้าและเกิดความซ้ำซ้อนเพิ่มขึ้นตอนในกระบวนการให้เกิดความยุ่งยากมากขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...ซ้ามาก นี้อมาเป็นสิบปีแล้ว ตั้งแต่รุ่นแม่ เราตามเรื่องมานานมาก เรื่องตึกกลับไปกลับมา เสียทั้งเงิน เสียเวลา ถ้าเจ้าหน้าที่เก่ง โฉนดน่าจะได้เร็วกว่านี้ พี่ว่าเขาทำงานไม่รอบคอบ เข้าใจนะว่ามันเกี่ยวกับกฎหมายและเกี่ยวกับหน่วยงานอื่น แต่ควรจะเร่งทำให้เราบ้าง เหนื่อยและท้อใจมาก...”

(ผู้ยื่นขออกราคาที่ดินเฉพาะราย คนที่ 1, สัมภาษณ์: 28 มกราคม 2566)

“...เวลาไปติดต่อก็ไม่รู้อะไรเลย รู้แค่จะมาเอาครุฑแดง แจ้งเจ้าหน้าที่เขาก็บอกให้ไปติดต่อตรงนั้น พอไปถึงก็ให้กลับไปอีกที แทนที่จะอธิบายให้ชัดเจนเลยว่าต้องทำอะไรบ้าง เตรียมเอกสารอะไรบ้าง ใช้เวลากี่วัน เขาก็บอกเราไม่ได้ มาตั้งแต่เช้า กว่าจะถึงคิวก็นานหลายชั่วโมง สรุปรวันเดียวยังไม่รู้เรื่อง...”

(ผู้ยื่นขออกราคาที่ดินเฉพาะราย คนที่ 2, สัมภาษณ์: 28 มกราคม 2566)

อาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความสามารถของบุคลากร เกิดจาก 1) ศักยภาพของบุคลากร และ 2) ความสามารถในการสื่อสาร

ตาราง 1 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความสามารถของบุคลากร

กลุ่มที่	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ข้อมูลสำคัญ
1	ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี	<ol style="list-style-type: none"> 1. โครงสร้างการแบ่งอำนาจหน้าที่ของสำนักงานที่ดิน จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน เกิดงานสะสม 2. ศักยภาพของบุคลากร ยังขาดทักษะ ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน 3. การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ บุคลากรยังขาดความมั่นใจในการพิจารณาลงนาม

ตาราง 1 (ต่อ)

กลุ่มที่	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ข้อมูลสำคัญ
		เพราะกลัวความผิดอาจเกิดขึ้นเมื่อพบภายหลังว่า การออกโฉนดถูกเพิกถอน
2	เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง	1. ความสามารถในการสื่อสาร กล่าวคือ ขาดการติดต่อประสานงาน หรือสื่อสารผิดพลาด ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ต้องขยายเวลาในการดำเนินการร่วมกัน
3	ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย	1. ศักยภาพของบุคลากร บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ทำให้เกิดข้อผิดพลาดและเกิดความล่าช้า 2. ความสามารถในการสื่อสาร บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้คำแนะนำผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดิน หรือสื่อสารไม่ครบถ้วน ตรงจุด จึงทำให้การดำเนินการล่าช้าและเกิดความซ้ำซ้อนเพิ่มขึ้นตอนในกระบวนการ

จากตาราง 1 สรุปพบสัมภาษณ์เชิงลึก ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความสามารถของบุคลากร ในแต่ละกลุ่มของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 3 กลุ่ม พบข้อมูลสำคัญที่คล้ายกัน คือ 1) ศักยภาพของบุคลากร โดยผู้ให้ข้อมูลกลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 3 ให้ความเห็นเช่นเดียวกันว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คือ ทักษะ ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย 2) ความสามารถในการสื่อสาร โดยผู้ให้ข้อมูลกลุ่มที่ 2 และ 3 มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ความล่าช้าในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายเกิดจาก บุคลากรเจ้าหน้าที่ขาดทักษะในการสื่อสาร การประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ที่ถูกต้อง ครบถ้วนและชัดเจน นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 1 ยังกล่าวถึง โครงสร้างการแบ่งอำนาจหน้าที่ และการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ หากมีจำนวนบุคลากรเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจลงนามเพื่อไม่เกิดความผิดพลาดและรับผิดชอบ ความล่าช้าในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายคงไม่เกิดขึ้น ดังนั้น

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความสามารถของบุคลากร ได้แก่ 1) ศักยภาพของบุคลากร 2) ทักษะในการสื่อสาร 3) โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และ 4) การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ

1.2 ด้านการกำหนดนโยบายที่สมเหตุสมผล

นโยบายของรัฐบาลและของกรมที่ดิน พิจารณาได้จากวิสัยทัศน์และแผนปฏิบัติการกรมที่ดิน ที่มุ่งเน้นการให้บริการประชาชนและการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาให้บริการแก่ประชาชน เช่น ระบบตรวจสอบรูปแปลงที่ดิน ระบบสอบถามราคาประเมิน การจองคิวล่วงหน้า แต่การออกเอกสารสิทธินั้นกรมที่ดินและสำนักงานที่ดินมิได้มุ่งเน้นเท่าที่ควร ยังคงปล่อยให้เป็นการหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัด สาขา ที่จะดำเนินการ จะเห็นได้จากการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของงานจากแผนการตรวจราชการกำหนดงานค้างก่อนปีงบประมาณไว้ที่ร้อยละ 25 ของงานทั้งหมด เมื่อเทียบกับปริมาณงานค้างที่มีเป็นจำนวนมาก และเพิ่มขึ้นทุกวันก็จะเกิดการสะสมของงาน ไม่สามารถสนองต่อความต้องการของผู้ประชาชนได้ โดยเฉพาะงานออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.1 ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน หากสำนักงานที่ดินมีจำนวนงานค้างมาก ๆ อาจต้องใช้ระยะเวลา 5-10 ปี ซึ่งถือเป็นความล่าช้าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและทำการวิเคราะห์ สรุปข้อมูลตามกลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหาร ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า นโยบายในการปฏิบัติการของกรมที่ดิน มุ่งเน้นที่คุณภาพการให้บริการประชาชนและการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ในการให้บริการ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ตอบสนองความพึงพอใจในการรับบริการ ในขณะที่กระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ยังดำเนินตามวิธีปฏิบัติเดิม ที่มีความล่าช้าอันเกิดจากการสะสมงานค้างที่ต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้น คุชนานไปกับงานออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...นโยบายของรัฐบาล เขามุ่งเน้นให้ประชาชนเป็นจุดศูนย์กลาง เน้นความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก และให้นำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย สอดรับกับไทยแลนด์ 4.0 แต่ในส่วนงานออกโฉนดที่ดิน เราก็กังคังต้องทำเหมือนเดิม เจอปัญหาเดิม ๆ ซึ่งก็อาจช้าบ้าง แต่ก็เร่งทำให้อยู่...”

(ผู้บริหารในสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี คนที่ 1, สัมภาษณ์: 24 มกราคม 2566)

“...จริง ๆ เลยนะ นโยบายของกรมที่ดินกับการปฏิบัติงานจริง มันสวนทางกันตลอด ถึงแม้จะมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ มันก็เป็นการเพิ่มทางเลือกให้ประชาชน เท่านั้น ในส่วนของการออกโฉนดที่ดินเราก็กังต้องปฏิบัติเหมือนเดิม กฎหมาย ระเบียบมันเยอะ ก็ต้อง ดูกันเป็นราย ๆ ไป...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 3, สัมภาษณ์: 24 มกราคม 2566)

อาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านการปฏิบัติตามนโยบาย เกิดจาก นโยบายไม่สอดคล้องสนับสนุนต่อการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย จึงทำให้วิธีการปฏิบัติ ยังคงดำเนินการเช่นเดิม ล่าช้า ด้วยข้อจำกัดของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และ บุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า นโยบายการดำเนินงานของสำนักงาน ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด มุ่งการบริหารจัดการและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การเพิ่ม ศักยภาพพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน การเพิ่มขีดความสามารถเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูป ที่ดิน การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรและบุคลากรให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง จะเห็นได้ว่าแผนปฏิบัติ ราชการดังกล่าว มิได้มุ่งเน้นส่งเสริมให้มีการเพิ่มที่ดินให้แก่เกษตรกร แต่เป็นการส่งเสริมให้เกษตรกร ที่อยู่ในเขต สปก. ได้ใช้พื้นที่ดินปฏิรูปให้มีศักยภาพมากขึ้น จึงกล่าวได้ว่านโยบายหรือแผนปฏิบัติ ราชการของ สปก. ไม่สอดคล้องกับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายเท่าใดนัก หากแต่วิธีการปฏิบัติ ในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายที่มีความเกี่ยวข้องกับ สปก. เจ้าหน้าที่ก็จะดำเนินการตามขั้นตอน ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...แผนปฏิบัติราชการของ สปก. ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นในเรื่องของ การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้มีการบุกรุก ให้การสนับสนุนเกษตรกรในเรื่องของการพัฒนา ที่ดิน ส่งเสริมการใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์เป็นส่วนใหญ่ ในส่วนของการออกโฉนดที่ดินเพิ่มมิได้อยู่ใน นโยบายของหน่วยงาน สปก. แต่หากมีการร้องขอให้ชี้แนวเขต หรือการสอบสวนเกี่ยวกับที่ดิน เรา ก็พร้อมให้ความร่วมมือกับสำนักงานที่ดินจังหวัดอยู่แล้ว แต่เท่าที่ผ่านมามีส่วนใหญ่การดำเนินงาน ค่อนข้างช้า ด้วยติดปัญหาหลาย ๆ อย่าง...”

(เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด คนที่ 2, สัมภาษณ์: 26 มกราคม 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านการปฏิบัติตามนโยบาย เกิดจากนโยบายหรือแผนปฏิบัติราชการไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติของสำนักงานที่ดินจังหวัด จึงทำให้วิธีการดำเนินงานยังคงเป็นความร่วมมือเมื่อมีการร้องขอให้ทำการชี้เขตแนวรังวัดและการสอบประกอบเท่านั้น

กลุ่มที่ 3 ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ประชาชนผู้ยื่นขอโฉนดที่ดินเฉพาะราย ส่วนใหญ่รับรู้ว่าการรับบริการจากสำนักงานที่ดิน จะต้องได้รับบริการที่ตอบสนองความพึงพอใจ เพราะประชาชนคือศูนย์กลางการให้บริการ ซึ่งเป็นนโยบายที่ภาครัฐทุกหน่วยงานจะต้องถือปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติในการยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนั้นเป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด มีความล่าช้า ขั้นตอนปฏิบัติซับซ้อนทั้งด้าน เอกสาร เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การปฏิบัติไม่เป็นไปตามนโยบายของภาครัฐ ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...เรามันเป็นชาวบ้านธรรมดา ไม่รู้อะไรมาก มาติดต่อก็ก้อบัตร ประชาชนใบเดียว มารอทั้งวัน หวังว่าจะได้รับการบริการที่ดี แทนที่จะบอกขั้นตอนให้เราทราบ ทั้งหมด ว่าต้องทำอะไร เตรียมอะไรมาบ้าง จะได้รวดเร็ว แต่นี่บอกทีละอย่าง พอเราถามก็บอกให้ รอก่อนเดี๋ยวจะมีหนังสือแจ้ง เราก็รอ ๆ แล้วรอเล่า นี่หรือที่บอกว่า ประชาชนคือศูนย์กลางของการบริการ...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 3, สัมภาษณ์: 28 มกราคม 2566)

“...พี่รับทราบนะค่ะ ว่านโยบายของรัฐบาลมุ่งเน้นในเรื่องของการให้บริการ เพราะเราก็เป็นข้าราชการ แต่ที่นี่ทำงานช้ามาก ต้องคอยติดตามโทรถามตลอด จริง ๆ เราก็รู้ว่าขั้นตอนมันเยอะ และพนักงานก็น้อย แต่ความคาดหวังของประชาชนอย่างเรา คือ การได้รับบริการที่ดี สะดวก รวดเร็ว...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 4, สัมภาษณ์: 28 มกราคม 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านการปฏิบัติตามนโยบาย เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายจากส่วนกลาง ที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริการ ให้ตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก โดยในทางปฏิบัติ

แล้วมักเกิดความล่าช้าในทุกขั้นตอนกรออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

ตาราง 2 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขา รัชบุรี ด้านการกำหนดนโยบายที่สมเหตุสมผล

กลุ่มที่	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ข้อมูลสำคัญ
1	ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี	1. นโยบายไม่สอดคล้องสนับสนุนต่อการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ซึ่งมุ่งเน้นคุณภาพการให้บริการโดยการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ แต่ในทางปฏิบัติยังคงดำเนินการด้วยวิธีการเช่นเดิม จึงเกิดความล่าช้า
2	เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง	1. นโยบายหรือแผนปฏิบัติราชการไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติของสำนักงานที่ดินจังหวัด กล่าวคือ นโยบายมุ่งเน้นให้ใช้ที่ดินที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มิให้ออกโฉนดเพิ่มเติม จึงไม่สอดคล้องกัน
3	ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย	1. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายจากส่วนกลาง กล่าวคือ การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความล่าช้า ขัดต่อนโยบายของกรมที่ดินที่เน้นความรวดเร็วในการเข้าถึงบริการ

จากตาราง 2 สรุปบทสัมภาษณ์เชิงลึก ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี ด้านการกำหนดนโยบายที่สมเหตุสมผล ในแต่ละกลุ่มของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 3 กลุ่ม พบข้อมูลสำคัญที่คล้ายกัน คือ นโยบายไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติ กล่าวคือ ในกลุ่มที่ 1 เห็นว่า นโยบายของกรมที่ดิน มุ่งเน้นในการให้บริการประชาชนโดยนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วยสนับสนุนในการให้บริการ ในขณะที่การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ยังไม่มีนโยบายส่งเสริมที่เด่นชัด จึงยังคงทำให้ภาระงานยังคงมีปริมาณมาก ส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้าเช่นเดิม ส่วนกลุ่มที่ 2 ก็มีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องของนโยบายจากส่วนกลางที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติ นั่นคือ สปก. มิได้ส่งเสริมให้มีการออกโฉนดที่ดินเพิ่มเติมให้แก่เกษตรกร

หากแต่เป็นการส่งเสริมให้พัฒนาพื้นที่ทำกินให้มีศักยภาพ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะรายให้ดำเนินการร่วมมือในการชี้แนวเขตและสอบประกอบการออกโฉนดที่ดินตามกฎหมาย เท่านั้น และกลุ่มที่ 3 ยังเห็นด้วยกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดิน ที่ปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามนโยบายของภาครัฐที่เน้นการบริการที่เป็นเลิศแก่ประชาชน จึงกล่าวได้ว่า การปฏิบัติตามนโยบายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ยังไม่เป็นไปตามนโยบายจากส่วนกลาง เพราะนโยบายไม่สอดคล้องกับวิธีการปฏิบัติ

1.3 ด้านการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน

ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี มีส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกัน 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายทะเบียนและฝ่ายรังวัดที่ดิน โดยการบูรณาการร่วมกันทั้งสองฝ่ายนั้น ฝ่ายรังวัดมีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านทำแผนที่เพื่อประกอบการพิจารณาของฝ่ายทะเบียน เมื่อได้รูปแผนที่จากการนำรังวัดของเจ้าของที่ดินแล้ว ก็จะส่งผลการรังวัดมาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนเป็นผู้กลั่นกรองเพื่อเสนอเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อพิจารณาลงนาม จะเห็นได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายมิได้มีความล่าช้าอยู่ที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเท่านั้น หากแต่มีความสำคัญด้วยกันทั้งสองฝ่าย โดยฝ่ายรังวัดจะต้องดำเนินการสอบแนวเขตที่ดิน หากเกิดความทับซ้อนหรือมีข้อพิพาทกับหน่วยงานอื่น ก็จำเป็นต้องดำเนินการประสานงานเพื่อทำการชี้แนวเขตหรือสอบประกอบให้ชัดเจน จึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งในส่วนนี้ก็ต้องมีการดำเนินงานร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สปก. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานและบุคคลเหล่านี้จะต้องมีการบูรณาการร่วมกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เมื่อดำเนินการในส่วนของการรังวัดแล้ว ฝ่ายทะเบียนจะต้องพิจารณากลั่นกรองเพื่อเสนอเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อลงนาม ในขั้นตอนนี้ก็จำเป็นต้องอาศัยหลักความรู้ความสามารถเพื่อการตัดสินใจ เพราะเมื่อเกิดข้อผิดพลาดจนนำไปสู่การเพิกถอนในภายหลัง เจ้าพนักงานที่ดินที่ลงนามจะต้องรับผิดชอบกับผลที่ตามมาด้วย ดังนั้นเมื่อเกิดกรณีสงสัยว่าการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อาจจะต้องดำเนินการส่งเรื่องเข้าไปยังกรมที่ดินเพื่อหาหรือข้อสงสัยนั้นจนสามารถคลี่คลายข้อสงสัยจนเสร็จสิ้นและสามารถออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนั้นได้ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน และดำเนินการเป็นหลัก หากมีการประสานงานกับหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างรวดเร็ว การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายย่อมสามารถกระทำได้ตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและทำการวิเคราะห์ สรุปข้อมูล ตามกลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหาร ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ในด้านการบูรณาการร่วมกัน เกิดจากการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานไม่ต่อเนื่อง เมื่อเกิดปัญหาหรือข้อขัดข้องจะยุติหรือพักขั้นตอนนั้นไว้ก่อน และดำเนินแก้ไขในภายหลัง ซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ทั้งภายในสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรีเอง และระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สปก. กรมที่ดิน เป็นต้น ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...ขั้นตอนของการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายมีรายละเอียดค่อนข้างเยอะ เพราะเป็นเรื่องของการรังวัดที่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น เมื่อเกิดการทับซ้อนของพื้นที่ ก็ต้องมีการประสานงานเพื่อทำการชี้แนวเขตหรือสอบประกอบ จนกว่าจะเสร็จสิ้นก็ใช้เวลานานพอสมควร ถึงแม้ส่วนรังวัดจะเรียบร้อย ส่วนทะเบียนก็ต้องเช็คอย่างละเอียดอีกที เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อผิดพลาด บางทีก็ต้องส่งเรื่องเข้าไปหาหรือที่กรม กลับไปกลับมา มันจึงเป็นเรื่องที่ซ้ำมาก เพราะต้องทำงานหลายส่วน...”

(ผู้บริหาร สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี คนที่ 2, สัมภาษณ์: 24 มกราคม 2566)

“...เมื่อเราได้ตรวจสอบแล้วว่า การออกโฉนดที่ดินนั้น มีข้อสงสัยและอาจขัดต่อตัวบทกฎหมาย เราก็ต้องคลายข้อสงสัยให้ได้ การที่เราจะตัดสินใจเลยว่าถูกผิด คงเป็นเรื่องที่ไม่สมควร เพราะถ้าเกิดต่อไปโฉนดถูกเพิกถอน คนที่รับผิดชอบก็คือคนที่ลงนามออกเอกสารสิทธิ จึงต้องนำเรื่องเข้ากรมเพื่อให้คณะกรรมการได้ร่วมพิจารณาว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แม้จะเกิดความล่าช้า ก็จำเป็นต้องทำ...”

(ผู้บริหาร สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี คนที่ 3, สัมภาษณ์: 25 มกราคม 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านการบูรณาการร่วมกัน เกิดจากการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีขั้นตอนในการปฏิบัติอันมีกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานยาวนาน

กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี จะดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานอื่นเฉพาะกรณีที่เกิดปัญหาเรื่องการทับซ้อนที่ดินหรือเกิดข้อพิพาทกับหน่วยงานอื่นเท่านั้น เมื่อเกิดปัญหาจึงต้องประสานงานร้องขอให้หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมดำเนินการตามขั้นตอน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ เป็นเรื่องของการผิดนัดหมาย ไม่สามารถมาดำเนินการตามเวลาที่กำหนด จึงทำให้เกิดความล่าช้าและต้องขยายเวลาออกไปจนกว่าภารกิจจะเสร็จสิ้น ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...ในส่วนของ สปก. ส่วนใหญ่จะเป็นการชี้แนวเขตในการรังวัด เพราะบางครั้งที่ดินก็ทับซ้อนไม่ตรงกับแนวเขต หรือบางที่ที่ดินเพิ่มขึ้นมา ก็ต้องนัดหมายมาชี้แนวเขตที่ดิน ปัญหาส่วนใหญ่คือ เวลาไม่ตรงกัน บางทีมีหนังสือแจ้งวันเวลามาแล้ว ทางเราไปไม่ได้บ้าง ทางที่ดินสาขามาไม่ได้บ้าง ก็ต้องเลื่อนกันไป สงสารเจ้าของที่นะ เพราะเขาก็ต้องเสียเวลา ในส่วนของเราเจ้าหน้าที่น้อย งานเราก็เยอะ เราก็ต้องดูงานหลักของเราก่อน...”

(เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด คนที่ 3, สัมภาษณ์: 26 มกราคม 2566)

“...ที่ดินตรงไหนที่ติดกับทางสาธารณะประโยชน์ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านนี้แหละ ก็จะไปรับรองให้ บางทีเราก็ยุ่งงานเยอะ เขามาเราไม่อยู่ ก็ต้องเลื่อนกันไป บางทีมีหนังสือมาเราก็ไม่ได้ดู ก็ไม่รู้เลยไม่ได้ไปตามนัดหมาย...”

(บุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คนที่ 1, สัมภาษณ์: 31 มกราคม 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านการบูรณาการร่วมกัน เกิดจากขาดการประสานงานและความเข้าใจในการนัดหมายที่คลาดเคลื่อน ไม่ตรงกัน จึงส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการทำงานร่วมกันและต้องขยายเวลาในการดำเนินงาน

กลุ่มที่ 3 ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ประชาชนผู้ยื่นขอโฉนดที่ดินเฉพาะรายพบว่า ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายทุกขั้นตอน นอกจากสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรีแล้ว ยังมีผู้เกี่ยวข้องในการรังวัดเขตที่ดินที่ต้องทำงานร่วมกันหลายฝ่าย ทั้งผู้ยื่นขอออกโฉนดเอง เจ้าของที่ดินข้างเคียง หรือหน่วยงานอื่น เช่น สปก. องค์การบริหารส่วนตำบล กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น อีกทั้งหากเกิดปัญหาข้อสงสัยที่ขัดต่อกฎหมาย ก็อาจมีการหารือระหว่างสำนักงานที่ดินจังหวัดกับกรมที่ดิน ซึ่งในทุกขั้นตอนมีระยะเวลาในการดำเนินการพอสมควร และไม่สามารถกำหนดเวลาได้จริงในทางปฏิบัติ ถึงแม้ในระเบียบจะมีการกำหนดกรอบระยะเวลาการทำงานชัดเจน

ก็ตาม ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย การบูรณาการร่วมกันนั้น จึงไร้ประสิทธิภาพที่เกิดจากการประสานงานระหว่างภายในและภายนอกองค์กร ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...แต่ระยะเวลาการรังวัดที่ดินก็ใช้เวลานานพอสมควรแล้ว ไหนจะต้องเสียเวลา เสียเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ พอเกิดสงสัยว่าขัดต่อกฎหมาย เจ้าพนักงานเขาก็ไม่กล้ารับรอง ต้องส่งเรื่องเข้ากรม คราวนี้นานเลย พอเราโทรถามบ่อย ๆ เราก็เกรงใจ...”

(ผู้ยื่นขออโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 5, สัมภาษณ์: 29 มกราคม 2566)

“...ตอนแรกไม่คิดว่าการออกโฉนดที่ดินจะยุ่งยากขนาดนี้ ของที่รอมานานมาก เห็นว่าส่งเรื่องไปที่กรมที่ดิน ยังไม่รู้เลยว่าเมื่อไหร่ ตอนแรกสอบรังวัดก็ว่ายุ่งยากแล้วนะ นี่ส่งเข้ากรมยิ่งยากและนานกว่า ความทุกข์ใจก็อยู่ที่การรอนี้แหละ อย่างว่าแหละงานไม่ได้จบที่สำนักงานที่ดินอย่างเดียวนี้ ทำงานกันหลายฝ่ายก็จะยุ่งยากหน่อย...”

(ผู้ยื่นขออโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 6, สัมภาษณ์: 29 มกราคม 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี ด้านการบูรณาการร่วมกัน เกิดจากการประสานงานที่ล่าช้าระหว่างภายในองค์กรและภายนอกองค์กร

ตาราง 3 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี ด้านการบูรณาการร่วมกัน

กลุ่มที่	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ข้อมูลสำคัญ
1	ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี	1. การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีขั้นตอนในการปฏิบัติอันมีกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานยาวนาน
2	เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง	1. ขาดการประสานงานและความเข้าใจในเจตนารมณ์ที่คลาดเคลื่อน ไม่ตรงกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่ สปก. ช่างรังวัด เจ้าของที่ดิน เป็นต้น

ตาราง 3 (ต่อ)

กลุ่มที่	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ข้อมูลสำคัญ
3	ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย	1. การประสานงานที่ล่าช้าระหว่างภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ได้แก่ การหารือข้อกำหนดระหว่างหน่วยงาน การประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องในการรังวัดที่ดิน

จากตาราง 3 สรุปบทสัมภาษณ์เชิงลึก ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านการบูรณาการร่วมกัน ในแต่ละกลุ่มของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 3 กลุ่ม พบข้อมูลสำคัญที่คล้ายกัน คือ การประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกองค์กร กล่าวคือ ในกลุ่มที่ 1 เห็นว่า การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีขั้นตอนในการปฏิบัติอันมีกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานยาวนาน อีกทั้งเส้นทางเอกสารเป็นไปในลักษณะสายการบังคับบัญชาจากล่างขึ้นบน และจากบนกลับมาสู่ล่าง ส่วนกลุ่มที่ 2 ก็มีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องขาดการประสานงานและความเข้าใจในการนัดหมายที่คลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน จึงทำให้ต้องขยายเวลาการดำเนินงานออกไปอีก และกลุ่มที่ 3 ก็ได้แสดงความคิดเห็นที่ตรงกันในเรื่องของการประสานงานที่ล่าช้าระหว่างภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ส่งผลให้การบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานหรือบุคคลเกิดความล้มเหลว

2. ความรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เป็นปัจจัยพื้นฐานที่องค์กรภาครัฐทุกหน่วยงานจะต้องยึดถือปฏิบัติในการทำงาน ถือเป็นหลักธรรมาภิบาลที่จะช่วยสร้างคุณธรรมให้เกิดขึ้นในการทำงาน การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว บุคลากรที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติงาน หากเกิดข้อผิดพลาดและเอกสารสิทธินั้นถูกเพิกถอนในภายหลังที่ ดังนั้น ในขั้นตอนกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เจ้าหน้าที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องจึงต้องปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดข้อผิดพลาด โดยหลักความรับผิดชอบประกอบด้วย ด้านความซื่อสัตย์ ด้านความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ดังนี้

2.1 ด้านความซื่อสัตย์

ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ได้ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะความรับผิดชอบทางการบริหารที่เน้นคุณธรรมและจริยธรรม โดยขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะ

ราย เจ้าหน้าที่ต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างซื่อสัตย์สุจริตตรงตามความคาดหวังของประชาชน จากการดำเนินงานที่ผ่านมา ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี หรือสำนักงานที่ดินอื่น ด้านความซื่อสัตย์ ยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่บั่นทอนคุณธรรมลักษณะขององค์กรหรือหน่วยงานสังกัดกรมที่ดิน ถึงแม้ปัจจุบันจะได้มีการปราบปรามการทุจริตในวงราชการอย่างต่อเนื่องก็ตาม ปัญหาเรื่องของความซื่อสัตย์ในการทำงานก็ยังปรากฏและสะท้อนออกมาในลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชัน การรับสินบน หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ซึ่งข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและทำการวิเคราะห์ สรุปข้อมูล ตามกลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหาร ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายด้านความซื่อสัตย์ ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่า มีบุคลากรเจ้าหน้าที่คนใดได้กระทำความผิดในหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริต หรือประพฤติมิชอบในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย อีกทั้งยังไม่พบข้อร้องเรียนจากผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินแต่อย่างใด ซึ่งผู้บริหารสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ได้ตระหนักถึงความสำคัญของหลักคุณธรรม โดยมีการส่งเสริมธรรมาภิบาลในหน่วยงานให้บุคลากรได้ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...ภาพลักษณ์ของสำนักงานที่ดินทุกที่ ไม่ใช่แค่สำนักงานเรานะค่อนข้างที่จะดีดลบ มองว่ามีการรับได้ไต่เต้าเพื่อให้ดำเนินงานเร็วขึ้น ถ้ามามีไหม ก็คงตอบยากนะ โดยหลักการ คือ ไม่มี เพราะเราไม่ได้รับข้อร้องเรียนใดจากผู้รับบริการเลย และทุกวันนี้ เรามีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในสำนักงานมากขึ้น เช่น การรับบัตรคิว การมีระบบฐานข้อมูล สิ่งเหล่านี้ช่วยลดเวลาการทำงานให้เร็วขึ้นนะ...”

(ผู้บริหาร สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี คนที่ 4, สัมภาษณ์: 25 มกราคม 2566)

“...ความซื่อสัตย์ เป็นเรื่องที่ข้างบนเขาสั่งมาเลยครับ ให้ทุกสำนักงานที่ดินช่วยกันส่งเสริมให้เกิดในการทำงาน ของสำนักงานเราที่ผ่านมาเรื่องการทุจริตจนต้องมีความผิด มีการสอบสวนวินัยหรือออกจากราชการ ยังไม่มีนะครับ ส่วนเรื่องการออกโฉนดที่ดินหาก

ไม่ติดปัญหาใด ๆ เราก็ผลักดันให้ได้ตามกรอบระยะเวลาอยู่แล้ว ไม่มีใครอยากเก็บงานไว้หรือครับ ...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 4, สัมภาษณ์: 24 มกราคม 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความซื่อสัตย์ ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีบุคลากรเจ้าหน้าที่คนใดได้กระทำความผิดในหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริต หรือประพฤติมิชอบในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย และยังไม่พบข้อร้องเรียนจากผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินแต่อย่างใด ทั้งนี้ ความซื่อสัตย์ เป็นพื้นฐานสำคัญของคุณธรรมและจริยธรรมในการทำงาน ถือเป็นธรรมาภิบาลความรับผิดชอบทางการบริหารและปฏิบัติงาน

กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี เป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยการทำงานร่วมกันปรากฏให้เห็นเด่นชัดว่าได้ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด มิได้มีการอนุโลมหรือผ่อนผัน เปิดช่องว่างในการกระทำผิดแต่อย่างใด หากแต่การดำเนินงานนั้นอยู่บนพื้นฐานความถูกต้อง ชัดเจน ส่วนในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชันนั้น สปก. ไม่สามารถให้ข้อมูลได้เพราะเป็นการทำงานร่วมกันเพียงเฉพาะขั้นตอนที่มีความเกี่ยวเนื่องเท่านั้น มิได้เริ่มกระบวนการตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทางแต่อย่างใด ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...การทำงานของเรา สปก. เราจะทำงานร่วมกับสำนักงานที่ดินเพียงบางส่วนที่มีปัญหาเท่านั้น และงานไหนที่เกี่ยวข้องก็จะปฏิบัติบนพื้นฐานของตัวบทกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้การออกโฉนดนั้นถูกต้อง ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์และสำนักงานที่ดินด้วย...”

(เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด คนที่ 3, สัมภาษณ์: 26 มกราคม 2566)

“...ถ้าจะถามว่า มีการทุจริตไหม เราไม่ทราบนะ เพราะเราไม่สามารถไปล้วงลูกใครได้ เราก็ทำงานในส่วนของเรา ตรวจสอบเอกสาร ชี้แนวเขต สอบประกอบ คือทำเฉพาะงานที่เราเกี่ยวข้อง ช้าเร็วขึ้นอยู่กับการดำเนินงานของทุกฝ่าย งานของ สปก. เป็นแค่ส่วนหนึ่งของกระบวนการออกโฉนดที่ดินเท่านั้นครับ...”

(เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด คนที่ 1, สัมภาษณ์: 26 มกราคม 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความซื่อสัตย์ ไม่ปรากฏว่ามีการทุจริต คอร์รัปชันแต่อย่างใด โดยการทำงานร่วมกันระหว่าง สปก. กับสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขา วัชบุรี ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้โฉนดที่ดินนั้น มีความถูกต้อง

กลุ่มที่ 3 ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ความซื่อสัตย์เป็นพื้นฐานสำคัญที่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายต้องยึดถือปฏิบัติ หากแต่ถ้าเมื่อยึดถือความซื่อสัตย์เป็นที่ตั้ง การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนั้นย่อมเกิดความล่าช้าและมีปัญหาอุปสรรคมากมาย เมื่อมีการเสนอ ค่าตอบแทนพิเศษ การออกโฉนดที่ดินนั้นจะสามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ซึ่งค่าตอบแทนที่เป็นสินน้ำใจที่มอบให้อาจเป็นแรงจูงใจให้บุคลากรที่เกี่ยวข้อง สามารถขับเคลื่อนและ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้อย่างรวดเร็ว ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...ความซื่อสัตย์ เป็นคุณธรรมที่ใคร ๆ ก็ยึดถือและปฏิบัติ แต่ถ้า การออกโฉนดของป่าปล่อยให้เป็นไปตามขั้นตอน ป่าก็ไม่รู้ว่าเมื่อไหร่มันจะเสร็จ การเสนอ ค่าตอบแทนให้หน่อย ๆ เขา มันก็ช่วยให้งานของเราเร็วขึ้นนะคะ แต่ป่าก็ไม่ได้คิดอะไรมาก ถือว่าช่วย ๆ กัน...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 6, สัมภาษณ์: 29 มกราคม 2566)

“...เงินไม่มีงานไม่เดิน พี่ว่ามันก็ยังใช้ได้อยู่นะคะ โดยเฉพาะ การออกโฉนดนี้ ยากมาก รอนานมาก พอตามบ่อยเราก็เกรงใจ โทรมไปก็โยนไปตรงนั้นข้าง ตรงนี้ข้าง เขาคงอยากได้เงินรีเปลา่ไม่รู้เนาะ พี่มองอย่างนี้ แต่ก่อนได้ยินตลอดว่า เวลาติดต่อกับกรมที่ดินซ้ำ เจอ กับตัวเองเลยเข้าใจ แต่พี่เลือกที่จะรอ ไม่อยากให้ได้ไ้ตะ เงินทองหายากมาก อีกอย่างถ้าเราให้ มัน ก็จะเป็นวัฒนธรรมของเขาว่า เขาต้องได้งานถึงจะเดิน...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 7, สัมภาษณ์: 31 มกราคม 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความซื่อสัตย์ เกิดจากค่านิยม ของผู้รับบริการที่เห็นว่า การให้สินบนจะช่วยทำให้การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายสามารถดำเนินการ

ได้ตามกรอบระยะเวลาหรือเร็วกว่า ซึ่งถือเป็นการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐถือประโยชน์ส่วนตนโดยใช้อำนาจหน้าที่มาเรียกรับผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง

ตาราง 4 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขา ราชบุรี ด้านความซื่อสัตย์

กลุ่มที่	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ข้อมูลสำคัญ
1	ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาราชบุรี	1. ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีบุคลากรเจ้าหน้าที่คนใดได้กระทำความผิดในหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริต หรือประพฤติมิชอบในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย 2. ยังไม่พบข้อร้องเรียนจากผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินแต่อย่างใด
2	เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง	1. ไม่ปรากฏว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันแต่อย่างใด 2. ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้โฉนดที่ดินนั้นมีความถูกต้อง
3	ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย	1. เกิดจากวัฒนธรรมที่บิดเบือนและถือปฏิบัติร่วมกันระหว่างผู้รับบริการและเจ้าหน้าที่ที่เห็นว่า การให้สินบนจะช่วยให้การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายสามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลาหรือเร็วกว่า

จากตาราง 4 สรุปบทสัมภาษณ์เชิงลึก ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาราชบุรี ด้านความซื่อสัตย์ ในแต่ละกลุ่มของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 3 กลุ่ม พบข้อมูลสำคัญที่แตกต่างกัน คือ ในกลุ่มที่ 1 ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีบุคลากรเจ้าหน้าที่คนใดได้กระทำความผิดในหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริต หรือประพฤติมิชอบในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย และยังไม่พบข้อร้องเรียนจากผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินแต่อย่างใด เช่นเดียวกับ กลุ่มที่ 2 ที่เห็นว่ามีกรดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามกฎหมาย ระเบียบ

ข้อบังคับและกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้โหนดที่ตินั้นมีความถูกต้อง และไม่ปรากฏว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันแต่อย่างใด ขณะที่ กลุ่มที่ 3 มีความเห็นขัดแย้งกับกลุ่มที่ 1 และ 2 ว่าปัญหาอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เกิดจากค่านิยมของผู้รับบริการที่เห็นว่า การให้สินบนจะช่วยให้การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายสามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลาหรือเร็วกว่า ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ถึงแม้ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี จะไม่ปรากฏว่ามีการทุจริตคอร์รัปชัน เรียกรับสินบน หรือไม่มีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงาน แต่ค่านิยมของประชาชนที่ต้องการเร่งรัดให้การออกโฉนดนั้นเป็นไปตามกำหนดระยะเวลาหรือเร็วกว่า จึงมอบสินน้ำใจตอบแทนเพื่อเป็นการจูงใจยังปรากฏอยู่ ถือเป็น การส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่ผิดและขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีงามของข้าราชการ

2.2 ความโปร่งใส ตรวจสอบได้

ความโปร่งใส ตรวจสอบได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายมีประสิทธิภาพ เพราะกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายจะต้องสามารถตรวจสอบและติดตามได้ทุกขั้นตอนการทำงาน เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าในการดำเนินงาน อีกทั้งความโปร่งใสเป็นธรรมาภิบาลที่ภาครัฐอย่างสำนักงานที่ดินจังหวัด สาขาธวัชบุรี จะต้องแสดงข้อมูล ขั้นตอนการปฏิบัติ และระยะเวลาในการดำเนินงาน เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและทำการวิเคราะห์ สรุปข้อมูล ตามกลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหาร ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี มีขั้นตอนการปฏิบัติในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินสามารถสอบถามขั้นตอน กระบวนการ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและอื่น ๆ ได้ทั้งที่สำนักงานที่ดินจังหวัด สาขาธวัชบุรี หรือสอบถามทางโทรศัพท์ ตลอดจนช่องทางออนไลน์ได้นอกจากนี้เมื่อเกิดปัญหาในขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน จะทำการแจ้งปัญหาข้อขัดข้องให้แก่ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อแก้ไขหาทางออกร่วมกัน นอกจากนี้ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายได้ดำเนินการภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดอันเป็นการนำมาซึ่งการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...ในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สำนักงานที่ดินของเรา มีประชาสัมพันธ์ที่ให้บริการประชาชนในการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงาน หรือสอบถาม ข้อมูลอื่น ๆ ได้ หรือไม่สะดวกที่จะมาก็สามารถโทรศัพท์เข้ามาสอบถามได้ เราพร้อมให้บริการค่ะ...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 5, สัมภาษณ์: 24 ธันวาคม 2565)

“...ในขั้นตอนของการออกโฉนดที่ดิน เราจะได้ทำการแจ้งให้ผู้นั้น ขอบได้ทราบก่อนว่า มีขั้นตอนอย่างไร ต้องใช้อะไรบ้าง มีค่าใช้จ่ายอะไรที่ต้องเตรียมไว้ เพื่อให้เขาได้ เตรียมความพร้อม ทางเราทำงานภายใต้กฎ ระเบียบ อิงจากกฎหมายเป็นหลัก เมื่อพบว่ามีขั้นตอนใด ติดขัด เราก็จะแจ้งให้ผู้นั้นขอทราบเป็นหนังสือ ซึ่งปัญหาที่เจอคือ บางครั้งหนังสือไม่ถึงมือผู้นั้นขอ ก็อาจมีความคลาดเคลื่อนในการสื่อสารก็เป็นไปได้...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 6, สัมภาษณ์: 1 กุมภาพันธ์ 2566)

“...ปัจจุบันประชาชนสามารถตรวจสอบข้อสงสัยเกี่ยวกับงานที่ดิน ได้หลายช่องทางนะค่ะ กรมที่ดินมีแอปพลิเคชัน เพื่อตรวจสอบที่ดิน ราคาประเมิน แผนที่ หรือแม้แต่ ข้อร้องเรียน ซึ่งสะดวกมาก ๆ เลย เรื่องความโปร่งใสตรวจสอบได้ เป็นเรื่องสำคัญมาก ยุคนี้เป็น ยุคสังคมออนไลน์ ข้อมูลข่าวสารไปไว้มาก ดังนั้นเรื่องที่จะหมกเม็ดจึงเป็นเรื่องที่ไม่มีใครในสำนักงาน อยากรู้ทำหรือค่ะ...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 7, สัมภาษณ์: 1 กุมภาพันธ์ 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า กระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงาน ที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี ด้านความโปร่งใส เป็นหลักการสำคัญที่สำนักงานที่ดินจังหวัด ร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี ใช้เป็นพื้นฐานในการทำงาน โดยในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สามารถทำการตรวจสอบสถานการณ์ดำเนินงานได้ตลอดเวลา ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น ประชาสัมพันธ์ ของสำนักงานที่ดิน ผ่านช่องทางโทรศัพท์ หรือช่องทางออนไลน์ทั้งเว็บไซต์ของสำนักงานที่ดินและ แอปพลิเคชันของกรมที่ดิน นอกจากนี้เมื่อพบปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะดำเนินการแจ้งให้ผู้นั้นคำขอออกโฉนดที่ดินได้รับทราบและร่วมกันแก้ไข ปัญหาต่อไป

กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และ บุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ความโปร่งใสเป็นหลักในการทำงาน ร่วมกันระหว่าง สปก. กับสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี เพราะเมื่อเกิดปัญหา

ในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในกรณีต่าง ๆ เช่น ระวังเขตพื้นที่ทับซ้อน พื้นที่ขาดหรือเกิน เกิดการบุกรุกเขตป่าสงวน เป็นต้น จะดำเนินการแก้ไขปัญหาร่วมกันโดยยึดกฎเกณฑ์จากระเบียบข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก เพื่อมิให้เกิดข้อผิดพลาดในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย หากปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับความโปร่งใส อาจเป็นเรื่องของงานคงค้าง หรืองานเอกสารที่รอการตรวจสอบ ซึ่งงานส่วนนี้สะสมมานานเจ้าหน้าที่บางคนอาจยังพร้อมเปิดเผยข้อมูล และไม่สามารถดำเนินการต่อได้ ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...สปก. เราก็นำหลักคุณธรรมในการปฏิบัติงานมาใช้ เช่น เรื่องของความโปร่งใสตรวจสอบได้ มาใช้เป็นหลักการสำคัญในการทำงาน ในการออกโฉนดที่ดิน หากมีการร้องขอจากสำนักงานที่ดินให้ทำการชี้แนวเขต การสอบประกอบ เราก็จะยึดตามหลักฐานเอกสาร แผนที่ หรือยึดหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การออกโฉนดนั้นถูกต้องตามกฎหมาย...”

(เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด คนที่ 2, สัมภาษณ์: 26 มกราคม 2566)

“...งานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบเอกสาร ระวังเขตที่ดิน หรืออะไรที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหรือหน่วยงานหลายฝ่าย บางทีงานก็คงค้างสะสมไว้เป็นจำนวนมาก รอการพิสูจน์ตรวจสอบข้อมูล เราก็ยังไม่สามารถตอบได้ว่างานนั้นจะเสร็จสิ้นเมื่อใด ดังนั้นจึงอาจเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เพราะไม่สามารถไปต่อได้...”

(เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด คนที่ 3, สัมภาษณ์: 26 มกราคม 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายร่วมกับสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ยึดหลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในการทำงาน แต่บางครั้งปัญหาที่เกิดขึ้นคือในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คือ งานคงค้างที่รอการตรวจสอบข้อมูล และเกิดการสะสมงานจำนวนมาก จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้และส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสในการทำงาน

กลุ่มที่ 3 ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายเห็นว่ากระบวนการออกโฉนดที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี เป็นไปด้วยความโปร่งใส สามารถติดตามและตรวจสอบได้ ในขั้นตอนกระบวนการที่เกี่ยวข้อง แต่ทั้งนี้ในกรณีที่มีปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น พื้นที่ทับซ้อน หรือเนื้อที่รูกล้ำเข้าไปในเขตสาธารณะ จำเป็นต้องมีการชี้แนวเขต มีการสอบประกอบหรือขัดต่อกฎหมาย จึงอาจทำให้กระบวนการออกโฉนดล่าช้า และเกิดเป็นงานคงค้าง

สะสม บางรายมีระยะเวลาดำเนินการมากกว่า 5 ปี หรือ 10 ปี ทำให้การตรวจสอบเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากส่งผลให้ไม่เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...สำหรับสำนักงานที่ดินจังหวัด สาขาวัชบุรี สามารถติดตามตรวจสอบได้นะ ที่นี้บริการดี ให้คำแนะนำและบอกว่าขณะนี้เรื่องอยู่ที่ไหน เราไม่จำเป็นต้องเดินทางไปสำนักงานเอง ใช้วิธีการโทรศัพท์เข้าไปสอบถามก็ได้ สะดวกดี...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 8, สัมภาษณ์: 2 กุมภาพันธ์ 2566)

“...บางที่เราก็อยากให้การขอโฉนดมันเสร็จสิ้นเร็ว ๆ นะ สำหรับของลูกก็มีปัญหาอยู่นะ ส่งเรื่องเข้ากรมที่ดิน ก็พยายามสอบถามอยู่บ่อย ๆ บางทีก็มาเอง เพราะบ้านเราก็ไม่ไกลเท่าไร เจ้าหน้าที่ยกมาให้คำแนะนำดี เรื่องความโปร่งใส ลูกก็ไม่วู้หรือทราบดีว่าโปร่งใสไหม แต่เท่าที่เห็นก็ไม่มีอะไรมาก...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 9, สัมภาษณ์: 2 กุมภาพันธ์ 2566)

“...ของพี่ ยืนตั้งแต่พ่อแม่ ตอนนั้นก็เกือบ 7 ปี แล้ว ยังไม่ได้ มันติดปัญหาทับซ้อน มันเกี่ยวกับหลายหน่วยงาน ตามเรื่อย ๆ ตอนนี้อย่างงั้นทำมาหากินบนที่ดินอยู่ได้ เมื่อไหร่ก็เมื่อนั้นแหละ ปลงละ ไปตามเรื่องทีก็ต้องรื้อกันทั้งระบบ เพราะมันค่อนข้างนาน หัวหน้าที่ดินเปลี่ยนมาหลายคนละ (หัวเราะ) แต่งานของเรายังไม่ไปไหนเลย...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 10, สัมภาษณ์: 4 กุมภาพันธ์ 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ส่วนใหญ่สามารถตรวจสอบได้ มีช่องทางการตรวจสอบหลากหลายช่องทาง เช่น ประชาสัมพันธ์ของสำนักงานที่ดิน ติดต่อสอบถามทางโทรศัพท์ เป็นต้น ส่วนในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดข้อง หรือข้อขัดต่อระเบียบจำเป็นต้องมีการตรวจสอบ ซึ่งเป็นส่วนน้อย สามารถตรวจสอบและติดตามได้เช่นกัน หากแต่บางกรณีอาจยากต่อการตรวจสอบเพราะเป็นงานสะสมค้างหลายปี จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

ตาราง 5 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขา ราชบุรี ด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้

กลุ่มที่	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ข้อมูลสำคัญ
1	ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาราชบุรี	<ol style="list-style-type: none"> 1. เป็นพื้นฐานในการทำงาน โดยในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายสามารถทำการตรวจสอบสถานการณ์ดำเนินงานได้ตลอดเวลา ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น ประชาสัมพันธ์ของสำนักงานที่ดิน ผ่านช่องทางโทรศัพท์ หรือช่องทางออนไลน์ทั้งเว็บไซต์ของสำนักงานที่ดินและแอปพลิเคชันของกรมที่ดิน 2. เมื่อพบปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบ ข้อบังคับหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะดำเนินการแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินได้รับทราบและร่วมกันแก้ไขปัญหาต่อไป
2	เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง	<ol style="list-style-type: none"> 1. ยึดหลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในการทำงาน เพื่อมิให้เกิดข้อผิดพลาด 2. งานคงค้างที่รอการตรวจสอบข้อมูล และเกิดการสะสมงานจำนวนมาก จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้และส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสในการทำงาน
3	ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ส่วนใหญ่สามารถตรวจสอบได้ มีช่องทางการตรวจสอบหลากหลายช่องทาง เช่น ประชาสัมพันธ์ของสำนักงานที่ดิน ติดต่อสอบถามทางโทรศัพท์ เป็นต้น

จากตาราง 5 สรุปบทสัมภาษณ์เชิงลึก ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาราชบุรี ด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ถือเป็นหลักพื้นฐานในการให้บริการประชาชนต่อกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เพราะการออกโฉนด

ที่ดินเฉพาะรายมักใช้ระยะเวลาเกินกรอบเวลาที่กำหนดเป็นส่วนใหญ่ จึงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ การให้บริการ แต่ทั้งนี้ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินสามารถทำการตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนการ ดำเนินงาน ผ่านช่องทางต่าง ๆ ได้แก่ คิดต่อสอบถามผ่านประชาสัมพันธ์ของสำนักงานที่ดิน ผ่าน ช่องทางโทรศัพท์ และช่องทางออนไลน์ โดยกลุ่มที่ให้ความเห็นดังกล่าว ได้แก่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 1 และ 3 นอกจากนี้ กลุ่มที่ 2 ยังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เกิดจากงานค้างที่รอการตรวจสอบข้อมูล ส่งผลให้เกิดการสะสมงานจำนวนมาก จึง ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้

3. ความครอบคลุม

ความครอบคลุมของกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดิน จังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี เป็นเรื่องของการให้บริการในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายเพื่อให้ ประชาชนผู้ยื่นขอรับโฉนดที่ดินได้รับประโยชน์จากการรับบริการ ประกอบด้วย ด้านการเข้าถึงบริการ ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ ด้านการกระจายอำนาจ และด้านการคำนึงถึงความเป็นธรรม ดังนี้

3.1 ด้านการเข้าถึงบริการ

การเข้าถึงบริการ เป็นการสร้างช่องทางการอำนวยความสะดวกให้แก่ ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตลอดกระบวนการออกโฉนดที่ดิน ด้วยช่องทางการเข้าถึงบริการ ที่หลากหลาย ทั้งการเข้าในรูปแบบเดิม คือการเข้ามาใช้บริการที่สำนักงานที่ดิน การใช้บริการผ่าน การสอบถามและติดตามผลการดำเนินงานผ่านช่องทางการโทรศัพท์ การสืบค้นข้อมูลผ่านช่องทาง ออนไลน์ เว็บไซต์ของสำนักงาน การใช้งานผ่านแอปพลิเคชัน และช่องทางอื่น ๆ ซึ่งข้อมูลที่ได้ จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและทำการวิเคราะห์ สรุปข้อมูล ตามกลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหาร ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขา ธวัชบุรี มีช่องทางที่สามารถเข้าถึงบริการที่หลากหลาย โดยเฉพาะการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เข้ามาประยุกต์ใช้ในการให้บริการ เช่น การจองคิวใช้บริการผ่านระบบด้วย Application E-Qlands การเข้าถึงและสอบถามปัญหาที่ดิน ค่าธรรมเนียม ค่าโอน ติดตามผลการรังวัด รวมถึงการให้บริการ ระหว่างหน่วยงาน เช่น สำนักงานบังคับคดี เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ผ่านระบบ Line Official Account หรือ @Lineที่ดินธวัชบุรี ตลอดจนการใช้บริการเกี่ยวกับที่ดินในด้านต่าง ๆ ผ่าน Application ที่รวมไว้ในระบบเดียวเพื่อความสะดวกในการใช้งานด้วยระบบ SmartLands Application ถึงแม้สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี จะมีช่องทางการเข้าถึงบริการผ่าน Application ต่าง ๆ ที่เน้นความสะดวกสบายให้กับผู้ใช้บริการเพียงใด แต่ก็ยังเกิดปัญหาและอุปสรรค

ต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ด้วยผู้ใช้บริการขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้งาน Application ที่ถูกต้อง เช่น การจองคิวผ่านระบบ Application E-qlands ผู้ใช้บริการกรอกข้อมูลไม่ถูกต้อง ครบถ้วน ไม่สามารถอัปโหลดหลักฐานประกอบการจองคิว หรือเลือกประเภทรายการจองคิวไม่ สอดคล้องตรงกันกับวันที่เข้ารับบริการจริง ทำให้เกิดภาระงานและสร้างความสับสนให้กับเจ้าหน้าที่ และผู้ใช้บริการเอง ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...ปัจจุบันรัฐบาลมีการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐ ให้บริการด้วย ระบบดิจิทัล ตามนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ก็มีการพัฒนา นาระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย เช่น การจองคิวออนไลน์ มีไลน์ของสำนักงานที่ดิน มีการใช้บริการ SmartLands Application เพื่อให้ประชาชนมีความสะดวกสบายมากขึ้น...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 8, สัมภาษณ์: 6 กุมภาพันธ์ 2566)

“...ถึงแม้จะมีการนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาเป็นตัวช่วยในการ เข้าถึงการบริการแล้ว แต่การให้บริการหลัก คือ การให้บริการ ณ สำนักงานที่ดิน ประชาชนยังคงเข้า มาใช้บริการหน้างาน เพราะเมื่อเกิดข้อสงสัยต่าง ๆ เราก็จะได้ช่วยแก้ไขปัญหาได้เลย ถือเป็นช่องทาง การเข้าถึงบริการที่สะดวกที่สุดแล้วครับ...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 9, สัมภาษณ์: 6 กุมภาพันธ์ 2566)

“...ส่วนใหญ่ผู้ที่มายื่นขอออกโฉนดที่ดิน ยังใช้งานแอปพลิเคชัน ไม่เป็น เลือกทำรายการไม่ถูก อัปโหลดเอกสารไม่ได้ เลยเกิดเป็นความยุ่งยากในการใช้งาน...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 10, สัมภาษณ์: 9 กุมภาพันธ์ 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านการเข้าถึงบริการ ส่วนใหญ่ยังคงไปใช้บริการ ณ สำนักงานที่ดิน เพราะสะดวก ไม่ยุ่งยาก เมื่อเกิดปัญหาต่าง ๆ สามารถขอคำปรึกษาจากเจ้าหน้าที่ ได้เลย ในขณะที่ช่องทางออนไลน์ ถึงแม้จะมีความสะดวก ในเรื่องของการบริหารเวลา การจัดเตรียม เอกสาร การค้นหาข้อมูลต่างๆ แต่ปัญหาและอุปสรรคสำคัญเกิดจาก ผู้ใช้บริการขาดความรู้ ความเข้าใจในการใช้งาน Application ที่ถูกต้อง

กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และ บุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายที่เกี่ยวข้องกับ สปก. นั้น ผู้ยื่นขออโฉนดที่ดินเฉพาะรายสามารถรับคำปรึกษาได้ด้วยตนเองกับ สปก. หรือผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ซึ่งที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะเป็นการประสานงานผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัด เพราะการให้บริการของ สปก. จะเป็นงานที่เป็นความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...การเข้าถึงบริการในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ในส่วนของ สปก. จังหวัด ก็ให้บริการปกติสำหรับประชาชน เมื่อมีข้อสงสัยก็สามารถเข้ามาสอบถาม ติดตามงานได้ หรือจะโทรมาก็ได้ แต่ถ้าจะให้ดีไม่ข้ามสายงาน ก็ควรติดต่อที่สำนักงานที่ดินจังหวัด สาขาน่าจะดีกว่า เพราะถือว่าเป็นการใช้บริการที่ตรงจุด...”

(เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด คนที่ 3, สัมภาษณ์: 26 มกราคม 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ในการให้บริการของ สปก. ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ผู้ยื่นคำขออโฉนดที่ดินเฉพาะราย สามารถเข้าถึงบริการของ สปก. โดยขอรับคำปรึกษา สอบถาม ติดตามความคืบหน้า ได้ที่สำนักงาน สปก. จังหวัด แต่อาจจะได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

กลุ่มที่ 3 ผู้ยื่นขออโฉนดที่ดินเฉพาะราย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ผู้ยื่นขออโฉนดที่ดินเฉพาะราย ส่วนใหญ่เห็นว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี มีช่องทางการบริการที่หลากหลาย โดยมีการเพิ่มช่องทางออนไลน์ มีการแนะนำให้ใช้แอปพลิเคชัน ของกรมที่ดิน มี Line Official Account ของสำนักงานที่ดิน ไว้คอยสอบถาม ตอบข้อสงสัย และติดตามผลการดำเนินงานตามขั้นตอน ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขออโฉนดที่ดินเฉพาะราย แต่ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการใช้งานคือ ผู้ขออโฉนดที่ดินไม่สามารถทำรายการผ่านแอปพลิเคชันได้ ทั้งในเรื่องของการเข้าใช้งาน การกรอกข้อมูล การค้นหา หรือการทำรายการอย่างอื่น ขาดความรู้ความเข้าใจในการเข้าถึงบริการ จึงทำให้การเข้าถึงบริการไร้ประสิทธิภาพ ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...ที่ขอบนะคะ ถือเป็นทางเลือกที่ดีที่เราได้เข้าถึงบริการ แต่ก่อนเราต้องเดินทางไปรับคิดตั้งแต่ 6 โมงเช้า เหมือนไปโรงพยาบาล เพราะในแต่ละวันคนเยอะมาก อย่างที่รู้แต่ละขั้นตอนมันเกี่ยวข้องกับเอกสาร เราก็ต้องเตรียมเอกสาร บางทีก็เอาไปไม่ครบ พอมีช่องทางออนไลน์ก็ถือว่าช่วยได้เยอะ สำหรับคนที่พอจะมีพื้นฐานการใช้งานแอปพลิเคชัน ก็ถือว่าสะดวกดี

แต่ถ้าคนใช้งานไม่เป็นก็จบค่ะ...”

(ผู้ยื่นขออกรหัสที่ดินเฉพาะราย คนที่ 8, สัมภาษณ์: 2 กุมภาพันธ์ 2566)

“...เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดิน เขาแนะนำให้เราใช้ช่องทางออนไลน์ในการติดตามงาน ซึ่งก็น่าจะสะดวกดี แต่เราทำไม่เป็น ก็เลยต้องใช้วิธีการโทรมาสอบถามแล้วถ้ายังไม่ได้เรื่องก็ต้องมาที่สำนักงานที่ดินเอง...”

(ผู้ยื่นขออกรหัสที่ดินเฉพาะราย คนที่ 3, สัมภาษณ์: 28 มกราคม 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวิษุณี ด้านการเข้าถึงบริการ ที่มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาสนับสนุนให้ผู้ยื่นออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายใช้งาน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบริการนั้น ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเข้าระบบใช้งานผ่านช่องทางออนไลน์ แอปพลิเคชันของกรมที่ดิน จึงเลือกที่จะใช้วิธีการสอบถาม ติดตาม ขอคำปรึกษาผ่านช่องทางโทรศัพท์ ซึ่งอาจทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน ในขณะที่ผู้ยื่นออกโฉนดที่ดินบางส่วนเลือกที่จะเข้าไปใช้บริการที่สำนักงานที่ดิน ก็อาจจะต้องแลกด้วยเวลาที่ต้องเสียไปกับการเดินทางและรอคิวทั้งสิ้น

ตาราง 6 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวิษุณี ด้านการเข้าถึงบริการ

กลุ่มที่	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ข้อมูลสำคัญ
1	ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวิษุณี	<ol style="list-style-type: none"> 1. ส่วนใหญ่ยังคงไปใช้บริการ ณ สำนักงานที่ดิน เพราะสะดวก ไม่ยุ่งยาก เมื่อเกิดปัญหาต่าง ๆ สามารถขอคำปรึกษาจากเจ้าหน้าที่ได้เลย 2. ช่องทางออนไลน์ ถึงแม้จะมีความสะดวกในเรื่องของเวลา การจัดเตรียมเอกสาร การค้นหาข้อมูลต่าง ๆ แต่ปัญหาและอุปสรรคสำคัญเกิดจาก ผู้ใช้บริการขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้งาน Application ที่ถูกต้อง

ตาราง 6 (ต่อ)

กลุ่มที่	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ข้อมูลสำคัญ
2	เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง	1. สามารถเข้าถึงบริการของ สปก. โดยขอรับคำปรึกษา สอบถาม ติดตามความคืบหน้า ได้ที่สำนักงาน สปก. จังหวัด แต่อาจจะได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนสมบูรณ์
3	ผู้ยื่นขออกรไหนดที่ดินเฉพาะราย	1. ขาดความรู้ความเข้าใจในการเข้าระบบใช้งานผ่านช่องทางออนไลน์ เพราะเป็นเรื่องที่ทันสมัย ไกลตัว 2. เลือกที่จะใช้วิธีการสอบถาม ติดตาม ขอคำปรึกษาผ่านช่องทางโทรศัพท์ ซึ่งอาจทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน 3. เลือกที่จะเข้าไปใช้บริการที่สำนักงานที่ดิน ได้ข้อมูลครบถ้วน แต่เสียเวลาในขั้นตอนการดำเนินการ

จากตาราง 6 สรุปบทสัมภาษณ์เชิงลึก ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวิชบุรี ด้านการเข้าถึงบริการ ในแต่ละกลุ่มของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 3 กลุ่ม พบข้อมูลสำคัญที่คล้ายกัน คือ 1) การเข้าใช้งานผ่านช่องทางออนไลน์ แอปพลิเคชัน หรือ Line Official Account ผู้ใช้งานขาดความรู้ความเข้าใจในการเข้าระบบและใช้งานที่ถูกต้อง 2) ใช้วิธีการสอบถาม ติดตาม ขอคำปรึกษาผ่านช่องทางโทรศัพท์ ซึ่งอาจทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน และ 3) เลือกที่จะเข้าไปใช้บริการที่สำนักงานที่ดิน ได้ข้อมูลครบถ้วน แต่เสียเวลาในขั้นตอนการดำเนินการ ซึ่งการเข้าถึงบริการในแต่ละช่องทางมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันไป หากแต่ผู้ยื่นขออกรไหนดที่ดินเฉพาะรายจะเลือกใช้ให้ตรงกับบริบทของตนเอง ก็ย่อมเกิดประสิทธิภาพในการเข้าถึงบริการ

3.2 การไม่เลือกปฏิบัติ

การไม่เลือกปฏิบัติ หรือความเท่าเทียมในการปฏิบัติ เป็นสิ่งที่ผู้ยื่นขออกรไหนดที่ดินเฉพาะรายคาดหวังในการรับบริการจากสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวิชบุรี ซึ่งเป็นหลักธรรมาภิบาลที่หน่วยงานภาครัฐต้องถือปฏิบัติต่อประชาชนผู้รับบริการอย่างเท่าเทียม ไม่แบ่งแยก

เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม หรืออื่นใด ควรปฏิบัติและให้บริการ
 อย่างเป็นเลิศและเท่าเทียมกัน ซึ่งข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการเก็บ
 รวบรวมข้อมูลและทำการวิเคราะห์ สรุปข้อมูล ตามกลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละกลุ่ม ดังนี้
 กลุ่มที่ 1 ผู้บริหาร ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน
 สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขา
 ธวัชบุรี มีนโยบายในการให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ให้บริการตามลำดับคิว และ
 ให้บริการด้วยมาตรฐานและวิธีการเดียวกัน อีกทั้งยังส่งเสริมให้บุคลากร เจ้าหน้าที่ได้รับการฝึกอบรม
 ในเรื่องของคุณภาพการให้บริการ เพื่อตอบสนองความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้รับบริการ ในส่วน
 ของการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สำนักงานที่ดินได้ให้บริการตามลำดับก่อนหลัง และคำร้องขอ
 ออกโฉนดที่ดินใดมีปัญหาข้อขัดข้อง ก็จะเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นเร็วที่สุด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น
 ที่อาจส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการดำเนินการด้วย ในส่วนของการให้บริการผู้ป่วย ผู้สูงอายุและคนพิการ
 สำนักงานที่ดินได้ตระหนักถึงความสำคัญในการบริการ โดยจัดห้องเพื่อให้บริการแยกส่วน
 แต่ยังคงตามลำดับคิวการให้บริการเช่นเดียวกับขอรับบริการรายอื่น ซึ่งในบางครั้งอาจเกิดปัญหา
 ความเข้าใจผิดในมุมมองของผู้เข้ารับบริการรายอื่น ๆ ซึ่งคิดว่าเจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติในการให้บริการ
 ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...สำนักงานที่ดินของเรา ยึดมั่นหลักธรรมาภิบาลและถือปฏิบัติ
 มาตลอด โดยเฉพาะความเท่าเทียมในการให้บริการ ยิ่งปัจจุบันไม่ว่าใครเข้ามาใช้บริการ ก็ต้องรับบัตร
 คิวทุกคน หลายคนมองว่ามาดำเนินการช้า จริง ๆ แล้วแต่ความยากง่ายของแต่ละคน บางคนเอกสาร
 ครบ ไม่ติดข้อกฎหมายอะไร แป๊บเดียวก็เสร็จ...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 4, สัมภาษณ์: 24 มกราคม 2566)

“...บางคนไม่เข้าใจ ก็มีมาถามเหมือนกันว่า ทำไมเลือกปฏิบัติ
 ให้บริการคนแก่ คนพิการแยกต่างหาก บริการดีกว่าช่องบริการทั่วไป จริง ๆ แล้ว มันก็เป็นเรื่องสากล
 ที่ทุกคนควรเข้าใจและตระหนักในข้อนี้ เพราะผู้สูงอายุ ผู้ป่วยหรือคนพิการ ความสามารถเขาจะด้วย
 กว่าคนปกติทั่วไป เราจึงแยกช่องบริการ แต่ทั้งนี้เขาก็ต้องรอตตามคิวเช่นเดียวกันนะ เพียงแค่อำนวยความสะดวก
 ไม่ต้องให้เขาเดิน ๆ นั่ง ๆ มันลำบาก...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 1, สัมภาษณ์: 23 มกราคม 2566)

อาจสรุปได้ว่า ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด ให้บริการอย่างเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติ ไม่แบ่งแยก เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม หรืออื่นใด ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ เกิดปัญหาความเข้าใจผิดในมุมมองของผู้เข้ารับบริการรายอื่น ๆ ซึ่งคิดว่าเจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติในการให้บริการผู้สูงอายุ ผู้ป่วย และคนพิการ

กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า การให้บริการของ สปก. ที่ร่วมดำเนินงานกับสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ปฏิบัติภายใต้มาตรฐานในการบริการประชาชน มิได้มีความเหลื่อมล้ำแต่อย่างใด โดยลำดับตามงานก่อนหลังที่ส่งมา ส่วนงานที่ล่าช้ามิได้เกิดจากการเลือกปฏิบัติ แต่เกิดจากความยากง่าย และข้อขัดข้องทางกฎหมายที่นำมาประกอบบังคับใช้เท่านั้น ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...งานของ สปก. ก็เหมือนของส่วนราชการอื่น คือถือปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ให้บริการเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้น เราก็อธิบายให้ผู้ยื่นขอออกโฉนดถึงความล่าช้า ไม่ได้ขึ้นอยู่กับลำดับก่อนหลัง แต่ขึ้นอยู่กับความยากง่ายของงาน...”

(เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด คนที่ 1, สัมภาษณ์: 26 มกราคม 2566)

อาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี สปก. ได้ร่วมดำเนินการโดยให้บริการผู้ยื่นขอออกโฉนดอย่างเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติแต่อย่างใด

กลุ่มที่ 3 ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายส่วนใหญ่เห็นว่า การให้บริการของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ดโดยทั่วไปให้บริการโดยเท่าเทียมตามลำดับก่อนหลังเป็นอย่างดี อาจมีบางขั้นตอนที่ต้องรอนาน แต่ก็สามารถรับรู้ได้ว่าสาเหตุเกิดจากสิ่งใด แต่เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการดำเนินงานที่นอกเหนือจากเวลาที่เข้าไปติดต่อที่สำนักงานที่ดินแล้ว เห็นว่าน่าจะมีการเลือกปฏิบัติ โดยเรื่องยื่นขอที่มีความยาก ติดข้อกฎหมายหรือมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน มักจะนำไปเก็บและนำมาดำเนินการทีหลัง ทำให้เกิดเป็นงานค้างและสะสมจนเกิดความล่าช้า อีกทั้งผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินบางรายยังเห็นว่า หากผู้ยื่นขอไม่มีความรู้หรือมีฐานะยากจน มักได้รับการปฏิบัติที่ต่ำกว่ามาตรฐานในขณะที่ผู้ยื่นขอที่มีฐานะทางสังคม เป็นข้าราชการหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจ มักได้รับการปฏิบัติที่ดีกว่า ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...สำหรับพี่มองว่า เขาให้บริการตามลำดับคิวนะ ใครมาก่อนก็ได้ ก่อน ใครมาทีหลังก็ต้องรอ มันก็บริสุทธิ์ยุติธรรมดี จะช้าเร็วก็อยู่ที่ว่า เอกสารเราครบไหม ติดขัดตรงไหนหรือเปล่า ถ้าไม่ติดอะไร โฉนดก็น่าจะได้ตามกำหนดหรือใกล้เคียง...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 5, สัมภาษณ์: 29 มกราคม 2566)

“...ของเรารอมานานมาก ติดอยู่หลายปีแล้ว ตามอยู่เรื่อย ๆ หรือเรายากจน แต่งตัวไม่ดี เป็นชาวบ้านธรรมดา คนที่เขาเป็นข้าราชการ คนรวยแต่งตัวดีเขาก็ทำได้เร็วกว่า เวลาโทรมาก็โยนกันไปกันมา ไม่รู้เหมือนกันว่าเมื่อไหร่จะได้โฉนด...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 7, สัมภาษณ์: 31 มกราคม 2566)

“...พยายามทำความเข้าใจนะว่าที่ขึ้นตอนล่าช้าเพราะติดเรื่องของข้อกฎหมาย แต่ก็อยากให้เจ้าหน้าที่เร่งให้ ไม่ใช่เอางานไปดองไว้ แล้วเมื่อไหร่จะเสร็จ ถ้าเป็นพวกเศรษฐี มาถึงเดินเข้าห้องรับรองเลย แล้วเราล่ะ...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 8, สัมภาษณ์: 2 กุมภาพันธ์ 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี ผู้ยื่นขออออกโฉนดที่ดินเห็นว่าการเลือกปฏิบัติ โดยปัญหาเกิดจากคัดแยกงานที่มีปัญหาความยุ่งยาก ขัดข้องในข้อกฎหมาย และเกิดเป็นงานค้างสะสมจนเกิดเป็นความล่าช้า อีกทั้งทัศนคติเชิงลบของผู้ยื่นขออออกโฉนดที่ดินเหล่านั้นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่เห็นว่าการเลือกปฏิบัติสำหรับผู้มีฐานะทางสังคม

ตาราง 7 ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ

กลุ่มที่	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ข้อมูลสำคัญ
1	ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี	1. มีนโยบายในการให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ให้บริการตามลำดับคิว และให้บริการด้วยมาตรฐานและวิธีการเดียวกัน

ตาราง 7 (ต่อ)

กลุ่มที่	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ข้อมูลสำคัญ
		2. ให้บริการตามลำดับก่อนหลัง และคำร้องขอออกโฉนดที่ดินใดมีปัญหาข้อขัดข้อง ก็จะเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นเร็วที่สุด 3. ปัญหาความเข้าใจผิดในมุมมองของผู้เข้ารับบริการรายอื่น ๆ ซึ่งคิดว่าเจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติในการให้บริการผู้สูงอายุ ผู้ป่วยและคนพิการ
2	เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง	1. ร่วมดำเนินการโดยให้บริการผู้ยื่นขออออกโฉนดอย่างเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติแต่อย่างใด
3	ผู้ยื่นขออออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย	1. มีการเลือกปฏิบัติ โดยปัญหาเกิดจากคัดแยกงานที่มีปัญหาความยุ่งยาก ขัดข้องในข้อกฎหมาย และเกิดเป็นงานค้างสะสม จนเกิดเป็นความล่าช้า 2. ทศนคติเชิงลบของผู้ยื่นขออออกโฉนดที่ดินเหล่านั้นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่เห็นว่าการเลือกปฏิบัติสำหรับผู้มีฐานะทางสังคม

จากตาราง 7 สรุปบทสัมภาษณ์เชิงลึก ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ ในแต่ละกลุ่มของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 3 กลุ่ม พบข้อมูลสำคัญที่ไปในทิศทางเดียวกันและตรงกันข้าม ดังนี้ 1) ดำเนินการโดยให้บริการผู้ยื่นขออออกโฉนดอย่างเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มที่ 1 และ 2 ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน 2) ปัญหาความเข้าใจผิดในมุมมองของผู้เข้ารับบริการรายอื่น ๆ ซึ่งคิดว่าเจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติในการให้บริการผู้สูงอายุ ผู้ป่วยและคนพิการ โดยกลุ่มที่ 1 ได้ให้ความเห็นไว้เช่นนี้ และ 3) มีการเลือกปฏิบัติ โดยปัญหาเกิดจากคัดแยกงานที่มีปัญหาความยุ่งยาก ขัดข้องในข้อกฎหมาย และเกิดเป็นงานค้างสะสม จนเกิดเป็นความล่าช้า โดยกลุ่มที่ 3 เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

3.3 การกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ ในการกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เป็นเรื่องของอำนาจการตัดสินใจพิจารณาลงนามในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เพราะปัญหามักเกิดจากส่วนนี้ หากการดำเนินการออกโฉนดที่ดินขั้นตอนใดเกิดข้อผิดพลาด ย่อมตั้งเกิดความรับผิดชอบในภายหลังหากมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิ ดังนั้น การให้อำนาจในการตัดสินใจในการใช้ดุลยพินิจเพื่อแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย จะสามารถช่วยให้การออกโฉนดที่ดินเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและทำการวิเคราะห์ สรุปข้อมูล ตามกลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญเฉพาะกลุ่มที่ 1 ในขณะที่กลุ่มที่ 2 และ 3 มิได้ให้ข้อมูลสำคัญในส่วนนี้แต่อย่างใด ปรากฏผลดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหาร ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ในขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี เกี่ยวข้องกับ 2 ฝ่าย คือฝ่ายรังวัดและฝ่ายทะเบียน ซึ่งในการดำเนินงานจะต้องใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ ผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรู้ ทักษะ ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงาน อีกทั้งในการลงนามต้องใช้ดุลยพินิจประกอบการตัดสินใจ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ คือ ผู้ปฏิบัติงานขาดความระมัดระวัง และความรอบคอบในการปฏิบัติงาน จนนำไปสู่ข้อผิดพลาดทั้งในขั้นตอนการปฏิบัติและในข้อกฎหมาย ส่งผลให้เกิดความล่าช้า หรือเกิดการเพิกถอนเอกสารสิทธิได้ในภายหลัง ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...อาจเป็นเพราะประสบการณ์ ที่บางครั้งตัดสินใจผิดพลาด ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาตำหนิ และต้องส่งเรื่องเข้ากรมเพื่อหารือ แก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งมันทำให้เสียเวลา และส่วนกลางก็มองว่ามอบอำนาจให้แล้ว ยังทำงานผิดพลาด เป็นเรื่องที่ไม่ดีเลย...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 1, สัมภาษณ์: 23 มกราคม 2566)

“...จริง ๆ ผู้บังคับบัญชาเขาก็วางใจให้เจ้าหน้าที่ทุกคนได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ แต่หลาย ๆ ครั้งก็ยังมีเกิดข้อผิดพลาด ก็เลยต้องมีการรีเช็คงานกันอีกรอบ ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ดีที่จะได้เกิดข้อผิดพลาดน้อยลง แต่มันก็มีผลทางใจอีกนั่นแหละ...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 10, สัมภาษณ์: 9 กุมภาพันธ์ 2566)

“...การกระจายอำนาจให้เจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ เป็นเรื่องที่ดี แต่ก็ต้องระมัดระวัง ละเอียดยรอบคอบ เพราะงานออกโฉนดที่ดินเป็นงานที่เกี่ยวข้อง หลายฝ่าย หากเกิดข้อผิดพลาดก็ต้องร่วมกันรับผิดชอบ...”

(ผู้บริหารในสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี คนที่ 5, สัมภาษณ์: 28 มกราคม 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของ สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี มีการกระจายอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลยพินิจในการ ตัดสินใจในบางเรื่อง ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากบุคลากร เจ้าหน้าที่ ขาดความรู้ ทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ จึงส่งผลให้การพิจารณาตัดสินใจเป็นไปโดยไม่ละเอียด รอบคอบ เกิดข้อผิดพลาด ในการทำงาน ทำให้ต้องมีการตรวจสอบร่วมกัน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ

ตาราง 8 สรุปปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

ประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะราย	ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย
1. ความมีประสิทธิภาพ	
1.1 ด้านความสามารถของบุคลากร	1) ศักยภาพของบุคลากร ส่วนใหญ่มีความผิดพลาดในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายมักเกิดจากบุคลากรขาดความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการดำเนินงาน 2) บุคลากรขาดทักษะในการสื่อสาร การประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ที่ถูกต้อง 3) การแบ่งโครงสร้างอัตรากำลังของบุคลากรไม่เหมาะสมกับปริมาณงาน ส่งผลให้เกิดงานค้าง 4) บุคลากรที่ขาดประสบการณ์มักขาดความระมัดระวัง ขาดความละเอียดรอบคอบ จนนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาด
1.2 ด้านการกำหนดนโยบายที่ สมเหตุสมผล	นโยบายของกรมที่ดินไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน โดยนโยบายของกรมที่ดิน มุ่งเน้นในการให้บริการประชาชนโดยนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วยสนับสนุนในการให้บริการ ในขณะที่การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ยังไม่มีนโยบายส่งเสริม

ตาราง 8 (ต่อ)

ประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะราย	ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย
	ที่เด่นชัด จึงยังคงทำให้ภาระงานยังคงมีปริมาณมาก ส่งผลให้ การดำเนินงานล่าช้าเช่นเดิม
1.3 ด้านการบูรณาการร่วมกันของ หน่วยงาน	การประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภายในและภายนอก องค์กร เนื่องจากในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เป็น การทำงานร่วมกันจากหลายฝ่าย หากเกิดปัญหาข้อสงสัยที่ขัด ต่อกฎหมาย ก็อาจมีการหารือระหว่างสำนักงานที่ดินจังหวัดกับ กรมที่ดิน ซึ่งในทุกขั้นตอนมีระยะเวลาในการดำเนินการ พอสมควร และไม่สามารถกำหนดเวลาได้จริงในทางปฏิบัติ ถึงแม้ในระเบียบจะมีการกำหนดกรอบระยะเวลาการทำงาน ชัดเจนก็ตาม
2. ความรับผิดชอบ	
2.1 ด้านความซื่อสัตย์	เกิดจากวัฒนธรรมที่บิดเบือนและถือปฏิบัติร่วมกันระหว่าง ผู้รับบริการและเจ้าหน้าที่ที่เห็นว่าการให้สินบนจะช่วยทำให้การ ออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายสามารถดำเนินการได้ตามกรอบ ระยะเวลาหรือเร็วกว่า
2.2 ด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้	เกิดจากงานคงค้างที่รอการตรวจสอบ พิสูจน์ทราบข้อมูล ส่งผล ให้เกิดการสะสมงานจำนวนมาก จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบ สถานะได้ทันที
3. ความครอบคลุม	
3.1 ด้านการเข้าถึงบริการ	เกิดจากนโยบายของรัฐบาลผลักดันให้กรมที่ดินได้นำเทคโนโลยี ดิจิทัล เข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติงานผ่านช่องทางออนไลน์ แอป พลิเคชัน หรือ Line Official Account ซึ่งผู้ใช้งานยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการเข้าระบบและใช้งานที่ถูกต้อง จึงเลือกที่จะใช้ วิธีการสอบถาม ติดตาม ขอคำปรึกษาผ่านช่องทางโทรศัพท์ ซึ่งอาจทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน อีกทั้งกรณีเลือกที่จะเข้าไปใช้

ตาราง 8 (ต่อ)

ประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะราย	ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย
	บริการที่สำนักงานที่ดิน ทำให้เสียเวลาและเกิดความล่าช้าใน ขั้นตอนการดำเนินการ
3.2 ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ	เกิดจากการคัดแยกงานที่มีปัญหาและมีความยุ่งยาก มีขัดข้องใน ข้อกฎหมายจึงเอาไว้ทำในภายหลัง ส่งผลให้เกิดเป็นงานค้าง สะสม และการออกโฉนดที่ดินมีความล่าช้า
3.3 ด้านการกระจายอำนาจ	เกิดจากบุคลากร เจ้าหน้าที่ ขาดความรู้ ทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ จึงส่งผลให้การพิจารณาตัดสินใจเป็นไปโดยไม่ ละเอียด รอบคอบ เกิดข้อผิดพลาดในการทำงาน ทำให้ต้องมี การตรวจสอบร่วมกัน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและขาด ประสิทธิภาพ

ส่วนที่ 2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ความรับผิดชอบ

แนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ความรับผิด
รับชอบ มีดังนี้

1. บุคลากรควรปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตของกฎหมายโดยการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน
ภายใต้ความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบ ยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง รักษาจรรยาข้าราชการ
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และตามหลักประมวลจริยธรรม
ข้าราชการพลเรือน

2. ลดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์ในขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่
โดยกำหนดขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินอย่างชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วย
ความถูกต้องตามระเบียบและข้อกฎหมาย

3. กระบวนการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ควรมีการกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ
และเงื่อนไขที่ชัดเจน สามารถตรวจสอบติดตามได้ทุกขั้นตอน มีระบบการจัดเก็บทั้งระบบ
อิเล็กทรอนิกส์และ เอกสารอย่างเป็นระเบียบ เพื่อสะดวกต่อการค้นหาและติดตาม

ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

“...ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นพื้นฐานของข้าราชการ หากขาดความซื่อสัตย์คำว่า ข้าราชการก็ไม่มีความหมาย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องปฏิบัติงานตามบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนเอง มุ่งประโยชน์ของงานเป็นหลัก ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการ มีธรรมาภิบาลเป็นที่ตั้ง ในการปฏิบัติหน้าที่...”

(ผู้บริหาร สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี คนที่ 1, สัมภาษณ์: 24 มกราคม 2566)

“...เพื่อให้ขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายมีความโปร่งใส ควรมีการกำหนด ขั้นตอนที่ชัดเจน ให้ประชาชนได้ทราบขั้นตอนต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองแสวงหาผลประโยชน์ได้...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 2, สัมภาษณ์: 28 มกราคม 2566)

“...บางทีการติดตามงานมันก็ค่อนข้างเสียเวลานะ สำนักงานที่ดินน่าจะมีการจัดเก็บ เอกสารที่เป็นระบบกว่านี้ แบบกดคอมแล้ว รู้เลยว่าตอนนี้เรื่องอยู่ไหน ทำอะไรไปบ้างแล้ว หรือ ไม่ก็กำหนดให้ชัดไปเลย ว่าขั้นตอนนี้ใช้เวลากี่วัน เราจะได้ตรวจสอบได้ เพื่อขาดเหลืออะไรจะได้เร่งหา ให้ได้ทัน...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 4, สัมภาษณ์: 28 มกราคม 2566)

ส่วนที่ 3 แนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ความครอบคลุม

แนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ความ ครอบคลุม มีดังนี้

1. ควรจัดทำโครงการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับที่ดินแก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ โดยการร่วม บูรณาการร่วมกับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนชนมีความรู้ความเข้าใจที่ ถูกต้องเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชนเมื่อเข้ารับบริการ
2. บุคลากร เจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสมอภาคเป็นธรรมและปราศจากอคติ โดยการให้บริการอย่างมีเหตุผล อำนวยความสะดวกและให้บริการอย่างเท่าเทียมและเป็นมาตรฐาน เดียวกันทุกคน ไม่ให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นกรณีพิเศษเพื่อป้องกันปัญหาความเข้าใจที่ ไม่ตรงกันจนนำไปสู่กรณีการร้องเรียนต่าง ๆ

3. ควรลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เพราะอาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนจากการขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบและข้อกำหนดที่ชัดเจน

4. บุคลากร เจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม โดยปฏิบัติงานหรือดำเนินการด้วยความยุติธรรมถูกต้องตรงตามสถานะที่ตรงกับความเป็นจริง สมเหตุสมผล ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นที่ได้จากการพิสูจน์สอบสวนสิทธิ์ ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อให้การดำเนินการออกโฉนดที่ดินแล้วเสร็จโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5. ควรลดขั้นตอนการปฏิบัติงานบางอย่างที่ไม่จำเป็นลง เพื่อเป็นการลดเวลา ให้ได้ผลสัมฤทธิ์ของงานเพิ่มขึ้นให้ทันต่อความต้องการของประชาชน ควรปรับปรุง ยกเลิก แก้ไขระเบียบ พ.ร.บ. บางอย่างที่มีความล้าสมัยและใช้มานาน ไม่สมดุสอดคล้องกับยุคสมัยและสภาวะการณ์ในปัจจุบัน

ดั่งคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

“...ส่วนใหญ่ประชาชนไม่ค่อยรู้เรื่องเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรอก ถ้าหากมีการจัดอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนคงจะดีไม่น้อย เพราะเวลาไปติดต่อขอออกโฉนด ถ้ามีความรู้บ้างก็จะทำให้การติดต่อสะดวกขึ้น...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 6, สัมภาษณ์: 29 มกราคม 2566)

“...การให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ ให้บริการอย่างเท่าเทียม ถือเป็น การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในการให้บริการนะ ประชาชนอย่างเราท่านก็วางใจ ว่าได้รับการปฏิบัติเป็นอย่างดี ไม่แบ่งแยก และมั่นใจในเจ้าหน้าที่มากขึ้น ขอให้ปฏิบัติต่อพวกเราเท่า ๆ กันค่ะ...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 9, สัมภาษณ์: 2 กุมภาพันธ์ 2566)

“...เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ถูกเพิกถอนสิทธิในภายหลัง เจ้าหน้าที่ที่ต้องใช้ดุลยพินิจควรจะเป็นผู้ชำนาญการขึ้นไป เพราะอย่างน้อยก็มีคุณวุฒิ วิทยุฉะระดับหนึ่ง ผ่านประสบการณ์มาพอสมควร จะได้ไม่เกิดข้อผิดพลาดในการออกโฉนดที่ดิน...”

(ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน คนที่ 13, สัมภาษณ์: 8 กุมภาพันธ์ 2566)

“...ประชาชนจะเชื่อมั่นในตัวเจ้าหน้าที่ ก็อยู่ที่เจ้าหน้าที่เองว่าดำเนินงานด้วยความเป็นธรรมหรือเปล่า ถ้ายึดถือความถูกต้อง ภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ไม่เห็นแก่พวกพ้องก็ได้ขึ้นชื่อว่ามีคุณธรรม การออกโฉนดก็เช่นกัน ดำเนินการแบบตรงไปตรงมา

ตามข้อเท็จจริง สิทธิบนโฉนดที่ดินก็ย่อมถูกต้องเสมอ...”

(ผู้บริหาร สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี คนที่ 3, สัมภาษณ์: 25 มกราคม 2566)

“...ถ้าไปอ่านในคู่มือการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย จะพบว่า มีขั้นตอนเยอะมาก ซึ่งจริง ๆ แล้ว มันเป็นรายละเอียดปลีกย่อย หากลดขั้นตอนลงบ้างการออกโฉนดก็น่าจะเร็วกว่านี้...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 2, สัมภาษณ์: 28 มกราคม 2566)

“...กฎหมาย ระเบียบ บางตัวควรยกเลิกได้แล้ว มันไม่เหมาะกับสถานการณ์บริบทสังคมปัจจุบัน ควรมีการปรับปรุงให้ทันสมัยกว่านี้...”

(ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คนที่ 6, สัมภาษณ์: 29 มกราคม 2566)

จึงอาจสรุปได้ว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี ควรดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนากระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านประสิทธิภาพ ด้านความรับผิดชอบ และด้านความครอบคลุม เพื่อให้สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและดำเนินการภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดหรือเร็วกว่า อีกทั้งต้องตอบสนองความพึงพอใจของผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

พหุณ ปณุ สิโต ชีเว

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี และ 2) ศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการใช้วิธีการศึกษาเอกสาร แนวคิดและทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก รูปแบบคำถามแบบมีโครงสร้างซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน และเป็นคำถามแบบปลายเปิดสามารถตอบได้หลากหลายและเป็นอิสระ ตามความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 28 คน วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการตีความในรูปของการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) หรือตีความสร้างข้อสรุปแบบอนุมาน (Inductive Method) คือ พิจารณาความเหมือนกัน ความแตกต่างกัน และความสัมพันธ์กันมาหาข้อสรุปแล้วบรรยายวิเคราะห์เป็นความเรียง สามารถสรุปผลการวิจัย ดังนี้

สรุปผล

จากการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี สามารถสรุปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

1.1 ความมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย ความสามารถของบุคลากร การปฏิบัติตามนโยบาย และการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน มีรายละเอียดดังนี้

1.1.1 ด้านความสามารถของบุคลากร

ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความสามารถของบุคลากร คือ ศักยภาพของบุคลากร ส่วนใหญ่ ความผิดพลาดในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายมักเกิดจากบุคลากรขาดความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการดำเนินงาน อีกทั้งความล่าช้าในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายเกิดจากบุคลากรขาดทักษะในการสื่อสาร การประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ที่ถูกต้อง ครบถ้วนและชัดเจน

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การแบ่งโครงสร้างอัตรากำลังของบุคลากรไม่มีความเหมาะสมกับปริมาณงาน จึงเกิดงานค้างและสะสม นอกจากนี้ การกระจายอำนาจการตัดสินใจก็เป็นอุปสรรคสำคัญ เพราะบุคลากรที่ขาดประสบการณ์มักขาดความระมัดระวัง ขาดความละเอียดรอบคอบ จนนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาด

1.1.2 ด้านการกำหนดนโยบายที่สมเหตุสมผล

ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านการกำหนดนโยบายที่สมเหตุสมผล คือ นโยบายของกรมที่ดินไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน โดยนโยบายของกรมที่ดิน มุ่งเน้นในการให้บริการประชาชนโดยนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วยสนับสนุนในการให้บริการ ในขณะที่การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายยังไม่มีนโยบายส่งเสริมที่เด่นชัด จึงยังคงทำให้ภาระงานยังคงมีปริมาณมาก ส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้าเช่นเดิม

1.1.3 ด้านการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน

ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน คือ การประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทั้งภายในและภายนอกองค์กร เนื่องจากในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เป็นการทำงานร่วมกันจากหลายฝ่าย หากเกิดปัญหาข้อสงสัยที่ขัดต่อกฎหมาย ก็อาจมีการหารือระหว่างสำนักงานที่ดินจังหวัดกับกรมที่ดิน ซึ่งในทุกขั้นตอนมีระยะเวลาในการดำเนินการพอสมควร และไม่สามารถกำหนดเวลาได้จริงในทางปฏิบัติ ถึงแม้ในระเบียบจะมีการกำหนดกรอบระยะเวลาการทำงานชัดเจนก็ตาม

1.2 ความรับผิดชอบ ประกอบด้วย ด้านความซื่อสัตย์ และด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีรายละเอียดดังนี้

1.2.1 ด้านความซื่อสัตย์

ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความซื่อสัตย์ เกิดจากค่านิยมของผู้รับบริการที่เห็นว่า การให้สินบนจะช่วยทำให้การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายสามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลาหรือเร็วกว่า จึงมอบสินน้ำใจตอบแทนเพื่อเป็นการจูงใจในการดำเนินงาน ถือเป็นส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่ผิดและขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีงามของข้าราชการ

1.2.2 ด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้

ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ เกิดจากงานค้างที่รอการตรวจสอบพิสูจน์ทราบข้อมูล ส่งผลให้เกิดการสะสมงานจำนวนมาก จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบสถานะได้ทันที

1.3 ความครอบคลุม ประกอบด้วย ด้านการเข้าถึงบริการ ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ และด้านการกระจายอำนาจ มีรายละเอียดดังนี้

1.3.1 ด้านการเข้าถึงบริการ

ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี ด้านการเข้าถึงบริการ เกิดจากนโยบายของรัฐบาลผลักดันให้กรมที่ดินได้นำเทคโนโลยีดิจิทัล เข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติงานผ่านช่องทางออนไลน์ แอปพลิเคชัน หรือ Line Official Account ซึ่งผู้ใช้งานยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเข้าระบบและใช้งานที่ถูกต้อง จึงเลือกที่จะใช้วิธีการสอบถาม ติดตาม ขอคำปรึกษาผ่านช่องทางโทรศัพท์ ซึ่งอาจทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน อีกทั้งกรณีเลือกที่จะเข้าไปใช้บริการที่สำนักงานที่ดิน ทำให้ได้ข้อมูลครบถ้วน แต่เสียเวลาในขั้นตอนการดำเนินการ

1.3.2 ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ

ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ เกิดจากการเลือกปฏิบัติ โดยปัญหาเกิดจากการคัดแยกงานที่มีปัญหาความยุ่งยาก ชัดข้องในข้อกฎหมายเอาไว้ทำในภายหลัง จึงเกิดเป็นงานค้างสะสม ส่งผลให้การออกโฉนดที่ดินมีความล่าช้า

1.3.3 ด้านการกระจายอำนาจ

ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี ด้านการกระจายอำนาจ เกิดจากบุคลากร เจ้าหน้าที่ ขาดความรู้ ทักษะ ความสามารถและประสบการณ์ จึงส่งผลให้การพิจารณาตัดสินใจเป็นไปโดยไม่ละเอียด รอบคอบ เกิดข้อผิดพลาดในการทำงาน ทำให้ต้องมีการตรวจสอบร่วมกัน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ

2. แนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี

จากการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สามารถเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ รายละเอียด ดังนี้

2.1 ด้านความมีประสิทธิภาพ

2.1.1 ควรเพิ่มอัตรากำลังของบุคลากรในการปฏิบัติงานดำเนินการออกโฉนดที่ดินโดยเฉพาะราย เนื่องจากปริมาณงานการออกโฉนดที่ดินในปัจจุบันมีจำนวนมาก ทำให้เกินอัตรากำลังและขีดความสามารถของบุคลากรที่ต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ทันต่อเวลา

2.1.2 ควรส่งเสริมให้บุคลากรมีทักษะในการสื่อสารที่ดี เพื่อให้การสื่อสารนั้นมีความชัดเจน ถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ และสามารถปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน

2.1.3 ควรส่งเสริมให้บุคลากรมีทักษะ ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เพื่อไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดในการดำเนินงาน

2.1.4 ควรลดโครงการหรือนโยบายที่มีจำนวนมากเกินกว่าที่เจ้าหน้าที่จะ ปฏิบัติได้ทันกำหนดเวลา และปรับปรุงนโยบายบางอย่างให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้สะดวก ยิ่งขึ้น ลดภาระและขั้นตอนเพื่อให้มีเวลาดำเนินการออกโฉนดที่ดิน และอำนวยความสะดวกให้กับ ประชาชนได้เต็มที่

2.1.5 ควรส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรหน่วยงานต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการประสานความร่วมมือในการจัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน เพื่อให้ เข้าใจในหลักการ ขั้นตอน ระยะเวลา และข้อจำกัดในเรื่องระเบียบการปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน

2.2 ด้านความรับผิดชอบ

2.2.1 บุคลากรควรปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตของกฎหมายโดยการมุ่ง ผลสัมฤทธิ์ของงาน ภายใต้ความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบ ยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง รักษาจรรยาข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และตามหลัก ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

2.2.2 ควรลดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์ในขั้นตอนการดำเนินการ ของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินอย่างชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นไปด้วยความถูกต้องตามระเบียบและข้อกำหนด

2.2.3 ควรมีการกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน ในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน เพื่อให้สามารถตรวจสอบติดตามได้ทุกขั้นตอน มีระบบการจัดเก็บ ทั้งที่เป็นระบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารสิ่งพิมพ์อย่างเป็นระเบียบ เพื่อสะดวกต่อภาคค้นหา และติดตาม

2.3 ด้านความครอบคลุม

2.3.1 ควรจัดทำโครงการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับที่ดินแก่ประชาชนในพื้นที่ ต่าง ๆ โดยการร่วมบูรณาการร่วมกับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชนเมื่อเข้า รับบริการ

2.3.2 บุคลากร เจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสมอภาคเป็นธรรมและ ปราศจากอคติ โดยการให้บริการอย่างมีเหตุผล อำนวยความสะดวกและให้บริการอย่างเท่าเทียมและ เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกคน ไม่ให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นกรณีพิเศษเพื่อป้องกันปัญหา ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันจนนำไปสู่กรณีการร้องเรียนต่าง ๆ

2.3.3 ควรลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เพราะอาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนจากการขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบและข้อกฎหมายที่ชัดเจน

2.3.4 บุคลากร เจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม โดยปฏิบัติงานหรือดำเนินการด้วยความยุติธรรมถูกต้องตรงตามสภาวะที่ตรงกับความเป็นจริง สมเหตุสมผลตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นที่ได้จากการพิสูจน์สอบสวนสิทธิ์ ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อให้การดำเนินการออกโฉนดที่ดินแล้วเสร็จโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.3.5 ควรลดขั้นตอนการปฏิบัติงานบางอย่างที่ไม่จำเป็นลง เพื่อเป็นการลดเวลา ให้ได้ผลสัมฤทธิ์ของงานเพิ่มขึ้นให้ทันต่อความต้องการของประชาชน ควรปรับปรุง ยกเลิก แก้ไขระเบียบ พ.ร.บ. บางอย่างที่มีความล้าสมัยและใช้มานาน ไม่สอดคล้องกับยุคสมัยและสภาพการณ์ในปัจจุบัน

อภิปรายผล

จากการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ค้นพบข้อสำคัญและสามารถอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์การวิจัยได้ ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

1.1 ความมีประสิทธิผล ประกอบด้วย ความสามารถของบุคลากร การปฏิบัติตามนโยบาย และการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน มีรายละเอียดดังนี้

1.1.1 ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความสามารถของบุคลากร พบว่า เกิดจากศักยภาพของบุคลากร กล่าวคือ บุคลากรยังขาดทักษะ ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย จึงส่งผลให้เกิดข้อผิดพลาดในการดำเนินงาน สอดคล้องกับ สมใจ ลักษณะ (2542) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบคนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ว่าจะต้องมีความรู้ ความสามารถและคุณสมบัติส่วนบุคคล เช่น เอาจริงเอาจัง มีมานะอดสาหะปฏิบัติงานให้สำเร็จ แสวงหาความรู้ ความชำนาญ อยู่เสมอ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ เช่น คิดหาคำตอบของปัญหาได้หลาย ๆ อย่างในเวลาจำกัด สามารถเสนอวิธีการแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งได้หลายแนวทาง รวมทั้งรู้จักวิธีการทำงานแปลกใหม่ที่มีความเป็นไปได้ มีทักษะในการปฏิบัติงานทั้งด้านเทคนิค การทำงานร่วมกับผู้อื่น ทักษะความรู้ ความคิด เป็นต้น ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากบุคลากรของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ที่ได้รับการปฏิบัติงานด้านการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เป็นข้าราชการที่บรรจุใหม่ ยังมีประสบการณ์ในการทำงานน้อย อีกทั้งยังขาดทักษะ

ความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงส่งผลให้ศักยภาพของบุคลากรเป็นปัญหาและอุปสรรค ในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ในขณะที่ โครงสร้างการแบ่งอำนาจหน้าที่และอัตรากำลังของ สำนักงานที่ดิน ก็เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เพราะ ปัจจุบันปริมาณงานของสำนักงานที่ดินมีจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนบุคลากร จึงทำให้เกิด ภาระงานคงค้างและสะสมเกิดความล่าช้าในการออกโฉนดที่ดิน สอดคล้องกับ พัทธ์ปฏิพล พัทธารักษ์ (2562) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิผลการนำนโยบายการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิผลการนำนโยบายการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ ด้านโครงสร้างมีปัญหาอยู่ในระดับมาก เนื่องจากมีรูปแบบ และโครงสร้างที่ไม่เหมาะสมด้านบุคลากร คือ ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการ ปฏิบัติงาน ขาดแคลนอัตรากำลังบุคลากรและบุคลากรขาดขวัญกำลังใจ ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจาก สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ทั้งหมด เพียง 15 คน โดยเกี่ยวข้องกับงานด้านการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายเพียงสองฝ่ายเท่านั้น คือ ฝ่ายรังวัดและฝ่ายทะเบียน ซึ่ง ปริมาณงานประจำที่ทำในแต่ละวันของทั้งสองฝ่ายก็มีจำนวนมากอยู่แล้ว งานในส่วนของการออก โฉนดที่ดินจึงต้องดำเนินการในภายหลังเกิดเป็นงานสะสมและส่งผลต่อความล่าช้าในการออกโฉนด ที่ดินเฉพาะราย นอกจากนี้ การสื่อสาร ถือเป็นปัญหาและอุปสรรค ที่ส่งผลต่อความสามารถของ บุคลากร ซึ่งผลจากการสื่อสารที่ผิดพลาดระหว่างองค์กรทำให้การนัดหมายในการทำงานร่วมกันต้อง ล้มเหลว ต้องขยายเวลาในการดำเนินงานต่อไปเรื่อย ๆ ส่งผลให้เกิดความล่าช้ายิ่งขึ้น สอดคล้องกับ Harrington Emerson (1931) ได้กล่าวถึงหลักการการทำงานให้มีประสิทธิภาพ โดยหลักสำคัญ ประการหนึ่งของการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ คือ งานควรมีลักษณะแจ้งให้ทราบถึงการดำเนินการ อย่างทั่วถึง ซึ่งเป็นการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจาก ประชาชนผู้ยื่นขอ ออกโฉนด ไม่มีความรู้และไม่ทราบถึงรายละเอียดขั้นตอนในการรับบริการ การจัดเตรียมเอกสาร ต่าง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่มิได้ให้คำแนะนำ หรือสื่อสารไม่ครบถ้วน จึงทำให้การดำเนินการล่าช้าและ เกิดความซ้ำซ้อนเพิ่มขึ้นตอนในกระบวนการให้เกิดความยุ่งยากมากขึ้น

1.1.2 ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดิน จังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี การกำหนดนโยบายที่สมเหตุสมผล พบว่า นโยบายของกรมที่ดิน ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน โดยนโยบายของกรมที่ดิน มุ่งเน้นในการให้บริการประชาชนโดย นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วยสนับสนุนในการให้บริการ ในขณะที่การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ยังไม่มีนโยบายส่งเสริมที่เด่นชัด จึงยังคงทำให้ภาระงานยังคงมีปริมาณมาก ส่งผลให้การดำเนินงาน ล่าช้าเช่นเดิม สอดคล้องกับ ชล บุญนา (2562) ที่ได้นำแนวคิดประสิทธิภาพขององค์การ สหประชาชาติและธนาคารโลก มาอธิบายเกี่ยวกับ Sound Policymaking คือ การดำเนินนโยบายที่ มีความสอดคล้องกันและตั้งอยู่บนหลักการ หลักฐานข้อเท็จจริง และมุ่งประโยชน์โดยส่วนรวม เพราะ

หากนโยบายและกฎกติกาไม่สอดคล้องกัน การดำเนินนโยบายอาจขัดแย้งกันและเหนียวรั้งกันได้ หากนโยบายไม่อยู่บนหลักการและข้อเท็จจริง ก็ไม่อาจจะแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางการให้บริการ ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ได้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด จนปริมาณงานที่ได้รับมีจำนวนมากเกินกำลังและความสามารถของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้งานด้านการออกโฉนดที่ดินต้องหยุดชะงักและทำให้เกิดความล่าช้าขาดประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

1.1.3 ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน พบว่า เกิดจากการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทั้งภายในและภายนอกองค์กร เนื่องจากในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เป็นการทำงานร่วมกันจากหลายฝ่าย หากเกิดปัญหาข้อสงสัยที่ขัดต่อกฎหมาย ก็อาจมีการหารือระหว่างสำนักงานที่ดินจังหวัดกับกรมที่ดิน ซึ่งในทุกขั้นตอนมีระยะเวลาในการดำเนินการพอสมควร และไม่สามารถกำหนดเวลาได้จริงในทางปฏิบัติ ถึงแม้ในระเบียบจะมีการกำหนดกรอบระยะเวลาการทำงานชัดเจนก็ตาม สอดคล้องกับ สมใจ ลักษณะ (2542) ที่กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานว่า บุคคลต้องมีความพร้อมที่จะประสานและให้ความร่วมมือ มีมนุษยสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี มีการประสานงานและความเข้าใจในการนัดหมายที่คลาดเคลื่อน ไม่ตรงกัน จึงส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการทำงานร่วมกันและต้องขยายเวลาในการดำเนินงาน อีกทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีขั้นตอนในการปฏิบัติอันมีกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานยาวนาน จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการออกโฉนดที่ดิน

1.2 ความรับผิดชอบ ประกอบด้วย ด้านความซื่อสัตย์ และด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีรายละเอียดดังนี้

1.2.1 ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความซื่อสัตย์ พบว่า เกิดจากค่านิยมของผู้รับบริการที่เห็นว่าการให้สินบนจะช่วยทำให้การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายสามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลาหรือเร็วกว่า จึงมอบสินน้ำใจตอบแทนเพื่อเป็นการจูงใจในการดำเนินงาน ถือเป็นการส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่ผิดและขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีงามของข้าราชการ สอดคล้องกับ ชล บุญนา (2562) อธิบายเกี่ยวกับ Integrity คือ การยึดมั่นในหลักคุณธรรม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐควรปฏิบัติตามหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ ยุติธรรม และสอดคล้องกับหลักคุณธรรมอันพึงมีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจาก บุคลากรสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ด้วยปริมาณงานมีจำนวนมากเกินกำลังที่เจ้าหน้าที่จะสามารถปฏิบัติให้ทันตามกำหนดระยะเวลาได้ เมื่อมีการเสนอผลประโยชน์เป็นค่าตอบแทนจากการทำงาน จึงรับค่าตอบแทน

นั้น โดยมีได้คำนึงถึงหลักคุณธรรมที่ข้าราชการพึงมี ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของสำนักงานที่ดิน และภาคีรัฐโดยรวม

1.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ พบว่า เกิดจากงานคงค้างที่รอการตรวจสอบ พิสูจน์ทราบข้อมูล ส่งผลให้เกิดการสะสมงานจำนวนมาก จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบสถานะได้ทันที สอดคล้องกับ ธนาคารโลก (2019; อ้างถึงใน ชล บุญนา, 2562) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการวัดคุณภาพการบริหารจัดการที่ดินว่า หลักความโปร่งใส (Transparency) ในกระบวนการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หากมีการบริหารจัดการข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่ดี มีความโปร่งใสเปิดเผยต่อสาธารณะ สามารถตรวจสอบได้ ย่อมส่งผลให้กระบวนการออกโฉนดที่ดินมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ อาจเป็นผลมาจาก สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี มีการลำดับคิวการออกโฉนดที่ดินโดยคัดเลือกเรื่องการขออโฉนดที่มีความซับซ้อน ยุ่งยาก หรือมีข้อพิพาท รอการสอบพิสูจน์เพิ่มเติม ไว้ในลำดับหลัง เมื่อมีการติดตามงาน จึงไม่สามารถตอบข้อสงสัยให้กระจ่างได้ ส่งผลให้การออกโฉนดที่ดินนั้นขาดประสิทธิภาพ

1.3 ความครอบคลุม ประกอบด้วย ด้านการเข้าถึงบริการ ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ ด้านการกระจายอำนาจ มีรายละเอียดดังนี้

1.3.1 ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านการเข้าถึงบริการ พบว่า เกิดจากนโยบายของรัฐบาลผลักดันให้กรมที่ดินได้นำเทคโนโลยีดิจิทัล เข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติงานผ่านช่องทางออนไลน์ ซึ่งผู้ใช้งานยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเข้าระบบและใช้งานที่ถูกต้อง ส่งผลให้การเข้าถึงบริการเป็นไปด้วยความยากลำบาก สอดคล้องกับแนวคิดของ Harrington Emerson (1931) ได้กล่าวถึงหลักการการทำงานให้มีประสิทธิภาพว่า ควรมีการให้คำแนะนำหรือคำปรึกษา ถ่ายทอดทักษะ ความรู้ ความเข้าใจ และธานินทร์ สุทธิคุณุสร (2543) กล่าวว่า การนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยสนับสนุนงาน จะเป็นการส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจาก สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ได้แนะนำให้ประชาชนเข้าใช้บริการสำนักงานที่ดินผ่านระบบออนไลน์ แอปพลิเคชัน แต่ไม่ได้มีการให้คำแนะนำ วิธีการเข้าใช้งาน จึงทำให้ประชาชนผู้รับบริการทำรายการไม่ถูกต้อง เกิดเป็นภาระและงานที่ล่าช้าในการให้บริการ

1.3.2 ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ พบว่า เกิดจากการเลือกปฏิบัติ โดยปัญหาเกิดจากคัดแยกงานที่มีปัญหาความยุ่งยาก ชัดข้องในข้อกฎหมายเอาไว้ทำในภายหลัง จึงเกิดเป็นงานค้างสะสม ส่งผลให้การออกโฉนดที่ดินมีความล่าช้า สอดคล้องกับ องค์การสหประชาชาติและธนาคารโลก (2019; อ้างถึงใน ชล บุญนา, 2562) ที่กล่าวถึง การไม่เลือกปฏิบัติว่า การให้บริการสาธารณะจะต้อง

อยู่บนหลักของความเท่าเทียมโดยไม่เลือกปฏิบัติ เคารพ ปกป้องและส่งเสริม สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนทุกกลุ่ม ทั้งนี้่าจะหมายรวมถึงการไม่เลือกปฏิบัติต่อการดำเนินงานด้วย อาจเป็นผลมาจาก สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี เห็นว่าการคัดแยกความยากง่ายของงาน จะช่วยให้การดำเนินงานออกโฉนดที่ดินสำเร็จเร็วขึ้น แต่อาจมองข้ามความสำคัญของเรื่องที่มีข้อพิพาทหรือขัดต่อกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการหาข้อสรุป เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

1.3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านการกระจายอำนาจ พบว่า เกิดจากบุคลากร เจ้าหน้าที่ ขาดความรู้ ทักษะ ความสามารถและประสบการณ์ จึงส่งผลให้การพิจารณาตัดสินใจเป็นไปโดยไม่ละเอียดรอบคอบ เกิดข้อผิดพลาดในการทำงาน ทำให้ต้องมีการตรวจสอบร่วมกัน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ ปฐมพงศ์ ทองรวย (2562) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาลี้ พบว่า ปัจจัยที่เป็นสาเหตุแห่งปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดิน ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร จำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่มีน้อยไม่สมดุลกับปริมาณงาน อีกทั้งยังขาดประสบการณ์ ขาดความรู้ ความชำนาญและความเชื่อมั่น ไม่มีเวลาหาความรู้เพิ่มเติมได้ ทำให้งานล่าช้า บางกรณีใช้ระยะเวลาหลายปีในการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน ทั้งนี้่าจะเป็นผลมาจาก บุคลากรสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินเป็นบุคลากรที่เพิ่งบรรจุรับราชการ อาจยังไม่มี ความชำนาญการในข้อกฎหมาย หรือวิธีการปฏิบัติ เมื่อมีอำนาจในการตัดสินใจในการใช้ดุลยพินิจในเรื่องต่าง ๆ อาจเกิดข้อผิดพลาดได้และนำไปสู่การออกโฉนดที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพและอาจถูกเพิกถอนกรรมสิทธิ์บนที่ดินได้

2. แนวทางการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

จากผลการวิจัยแนวทางในการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี สามารถอภิปรายผล ได้ดังนี้

2.1 ด้านความมีประสิทธิภาพ

แนวทางในการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ด้านความมีประสิทธิภาพ ควรเพิ่มอัตรากำลังของบุคลากรในการปฏิบัติงานดำเนินการออกโฉนดที่ดินโดยเฉพาะราย เนื่องจากปริมาณงานการออกโฉนดที่ดินในปัจจุบันมีจำนวนมาก ทำให้เกินอัตรากำลังและขีดความสามารถของบุคลากรที่ต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ทันต่อเวลา ควรส่งเสริมให้บุคลากรมีทักษะในการสื่อสารที่ดี เพื่อให้การสื่อสารนั้นมีความชัดเจน ถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ และสามารถปฏิบัติงานไปในทิศทาง

เดียวกัน ควรส่งเสริมให้บุคลากรมีทักษะ ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการออก โฉนดที่ดินเฉพาะราย เพื่อไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดในการดำเนินงาน ควรลดโครงการหรือนโยบายที่มี จำนวนมากเกินไปที่เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติได้ทันกำหนดเวลา และปรับปรุงนโยบายบางอย่างให้ เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้สะดวกยิ่งขึ้น ลดภาระและขั้นตอนเพื่อให้มีเวลาดำเนินการออกโฉนด ที่ดิน และอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้เต็มที่ ควรส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากร หน่วยงานต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการประสานความร่วมมือในการจัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับการออก โฉนดที่ดิน เพื่อให้เข้าใจในหลักการ ขั้นตอน ระยะเวลา และข้อจำกัดในเรื่องระเบียบการปฏิบัติของ แต่ละหน่วยงาน สอดคล้องกับ ปฐมพงศ์ ทองรวย (2562) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการ ออกโฉนดที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาสี่ พบว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาและ อุปสรรคในการพิจารณาดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนผู้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนด ที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาสี่ ต้องเพิ่มอัตรากำลังคนให้เหมาะสมกับงาน ควรรวบรวม ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาออกโฉนดที่ดินตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และจัดทำขึ้น เป็นคู่มือที่สมบูรณ์ครบถ้วน เพื่อลดระยะเวลาในการค้นหา และจัดให้มีการอบรมเพิ่มพูนความรู้และ เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ พัทธิปฏิพล พิศดารักษ์ (2562) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการนำนโยบายการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการนำนโยบายการ เร่งรัดออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ ควรมีการอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพ ของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และมีการกำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และมีการ เสริมสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ นอกจากนี้งานวิจัยของ จักริน จันทรมณฑล และ คณะ (2561) ได้ศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางค้ำของช่างรังวัดในสำนักงาน ที่ดิน พบว่า ควรจัดให้มีการอบรมความรู้และทักษะที่เฉพาะสำหรับช่างรังวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านรังวัด รวมทั้งอบรมเพื่อสร้างความเข้าใจในกฎหมาย กฎ และระเบียบกรมที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านรังวัด ควรทบทวนนโยบายลดคิวรังวัด โดย ให้คิวรังวัดเป็นไปตามปริมาณงานที่เกิดขึ้นจริง และควรคำนึงถึงสมรรถนะของช่างรังวัดในแต่ละ สำนักงานที่ดิน

2.2 ด้านความรับผิดชอบ

แนวทางการแก้ไขปัญหายังมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะ ราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี ด้านความรับผิดชอบ บุคลากรควรปฏิบัติหน้าที่ ตามขอบเขตของกฎหมายโดยการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ภายใต้ความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบ ยึด มั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง รักษาจรรยาข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล เรือ่น พ.ศ. 2551 และตามหลักประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ควรลดช่องว่างในการแสวงหา

ผลประโยชน์ในขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินอย่างชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความถูกต้องตามระเบียบและข้อกำหนด ควรมีการกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน เพื่อให้สามารถตรวจสอบติดตามได้ทุกขั้นตอน มีระบบการจัดเก็บทั้งที่เป็นระบบเอกสาร อิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารสิ่งพิมพ์อย่างเป็นระเบียบ เพื่อสะดวกต่อการค้นหาและติดตาม สอดคล้องกับ จีรารัตน์ สว่าง (2563) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน : ศึกษากรณีได้อื่นที่ดินเกินจากหลักฐานเดิม พบว่า ควรส่งเสริมให้มีคณะกรรมการจากส่วนราชการอื่นได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ ทำให้เกิดความสมดุลในการพิจารณาออกหนังสือรับรองสิทธิ์ อีกทั้งยังลดภาระให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยมีกฎหมายให้ความคุ้มครอง จึงอาจส่งผลเชิงบวกต่อเจ้าหน้าที่ให้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต

2.3 ด้านความครอบคลุม

แนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี ด้านความครอบคลุม ควรจัดทำโครงการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับที่ดินแก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ โดยการร่วมบูรณาการร่วมกับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชนเมื่อเข้ารับบริการ บุคลากรเจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสมอภาคเป็นธรรมและปราศจากอคติ โดยการให้บริการอย่างมีเหตุผล อำนวยความสะดวกและให้บริการอย่างเท่าเทียมและเป็นมาตรฐานเดียวกันทุกคน ไม่ให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นกรณีพิเศษเพื่อป้องกันปัญหาความเข้าใจที่ไม่ตรงกันจนนำไปสู่กรณีการร้องเรียนต่าง ๆ ควรลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เพราะอาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนจากการขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบและข้อกำหนดที่ชัดเจน บุคลากรเจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม โดยปฏิบัติงานหรือดำเนินการด้วยความยุติธรรมถูกต้องตรงตามสถานะที่ตรงกับความ เป็นจริง สมเหตุสมผล ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นที่ได้จากการพิสูจน์สอบสวนสิทธิ์ ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อให้การดำเนินการออกโฉนดที่ดินแล้วเสร็จโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรลดขั้นตอนการปฏิบัติงานบางอย่างที่ไม่จำเป็นลง เพื่อเป็นการลดเวลา ให้ได้ผลสัมฤทธิ์ของงานเพิ่มขึ้นให้ทันต่อความต้องการของประชาชน ควรปรับปรุง ยกเลิก แก้ไขระเบียบ พ.ร.บ. บางอย่างที่มีความล้าสมัยและใช้มานาน ไม่สมดุลสอดคล้องกับยุคสมัยและสภาวการณ์ในปัจจุบัน สอดคล้องกับ จักกริน จันท์มณฑล และคณะ (2561) ได้ศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางนค่างของช่างรังวัดในสำนักงานที่ดิน พบว่า ควรจัดให้มีการอบรมความรู้และทักษะที่เฉพาะสำหรับช่างรังวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านรังวัด รวมทั้งอบรมเพื่อสร้างความเข้าใจในกฎหมาย กฎ และระเบียบกรมที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการการปฏิบัติงานด้านรังวัด สอดคล้องกับ

ปฐมพงศ์ ทองรวย (2562) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาที่ พบว่า ควรรวบรวม ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาออกโฉนดที่ดินตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และจัดทำขึ้นเป็นคู่มือที่สมบูรณ์ครบถ้วน เพื่อลดระยะเวลาในการค้นหา และจัดให้มีการอบรมเพิ่มพูนความรู้และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับ จิรารัตน์ สว่าง (2563) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน : ศึกษากรณีได้เนื้อที่ดินเกินจากหลักฐานเดิม พบว่า ควรเปิดโอกาสให้ข้าราชการหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความรู้ด้านกฎหมายที่ดินมาร่วมกันเป็นคณะกรรมการด้วย เพื่อถ่วงดุลการพิจารณาออกหนังสือรับรองสิทธิให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ใจ และสอดคล้องกับ นที นิลเกตุ (2564) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดิน ศึกษากรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย พบว่า ควรแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีความซับซ้อน ให้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน และมีจุดมุ่งหมายไปในทางเดียวแบบบูรณาการ ควรมีการปรับปรุงขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดินให้รวดเร็วกระชับ มีความยืดหยุ่นและกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน สามารถตรวจสอบได้

ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี พบปัญหาและอุปสรรคสำคัญ สามารถระบุแนวทางการแก้ไขปัญหา และมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรมีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องในการออกโฉนดที่ดิน ให้มีความสัมพันธ์กับบริบท สถานการณ์ปัจจุบัน และมีแนวทางกำหนดไปในทิศทางเชิงบูรณาการอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและภาครัฐ

1.2 กรมที่ดิน ควรพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างอัตราค่าสิ่งให้มีความเหมาะสมระหว่างปริมาณงานกับจำนวนบุคลากร เพื่อให้สามารถดำเนินงานให้เสร็จสิ้นตามกรอบระยะเวลาดำเนินการ อีกทั้งเป็นการลดปริมาณงานค้างสะสม

1.3 ควรจัดทำโครงการให้ความรู้เกี่ยวกับที่ดินแก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ โดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับที่ดิน และลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชนเมื่อเข้ารับบริการ

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 ควรส่งเสริมให้บุคลากรได้มีโอกาสพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงาน เพิ่มเติมความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน การให้บริการของสำนักงานที่ดินอย่างต่อเนื่อง

2.2 ควรลดขั้นตอนการปฏิบัติงานบางอย่างที่ไม่จำเป็นลง เพื่อเป็นการลดเวลาให้ได้ผลสัมฤทธิ์ของงานเพิ่มขึ้นตรงความต้องการของประชาชน

2.3 ควรมีการกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการออกโฉนดที่ดิน ให้สามารถตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานได้หลากหลายช่องทาง

3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 ควรมีการศึกษาประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัด สาขาอื่นเพิ่มเติม เพื่อเปรียบเทียบและหาแนวทางการพัฒนาการออกโฉนดที่ดินให้มีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

3.2 ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับตัวแปรอื่นที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เช่น แรงจูงใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน บริบทภูมิศาสตร์ ด้านสังคม เศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่



พหุณฺ์ ปณฺุ สกฺโถ สชฺเว

บรรณานุกรม



พหุมนุ ปณ กิต ชีเว

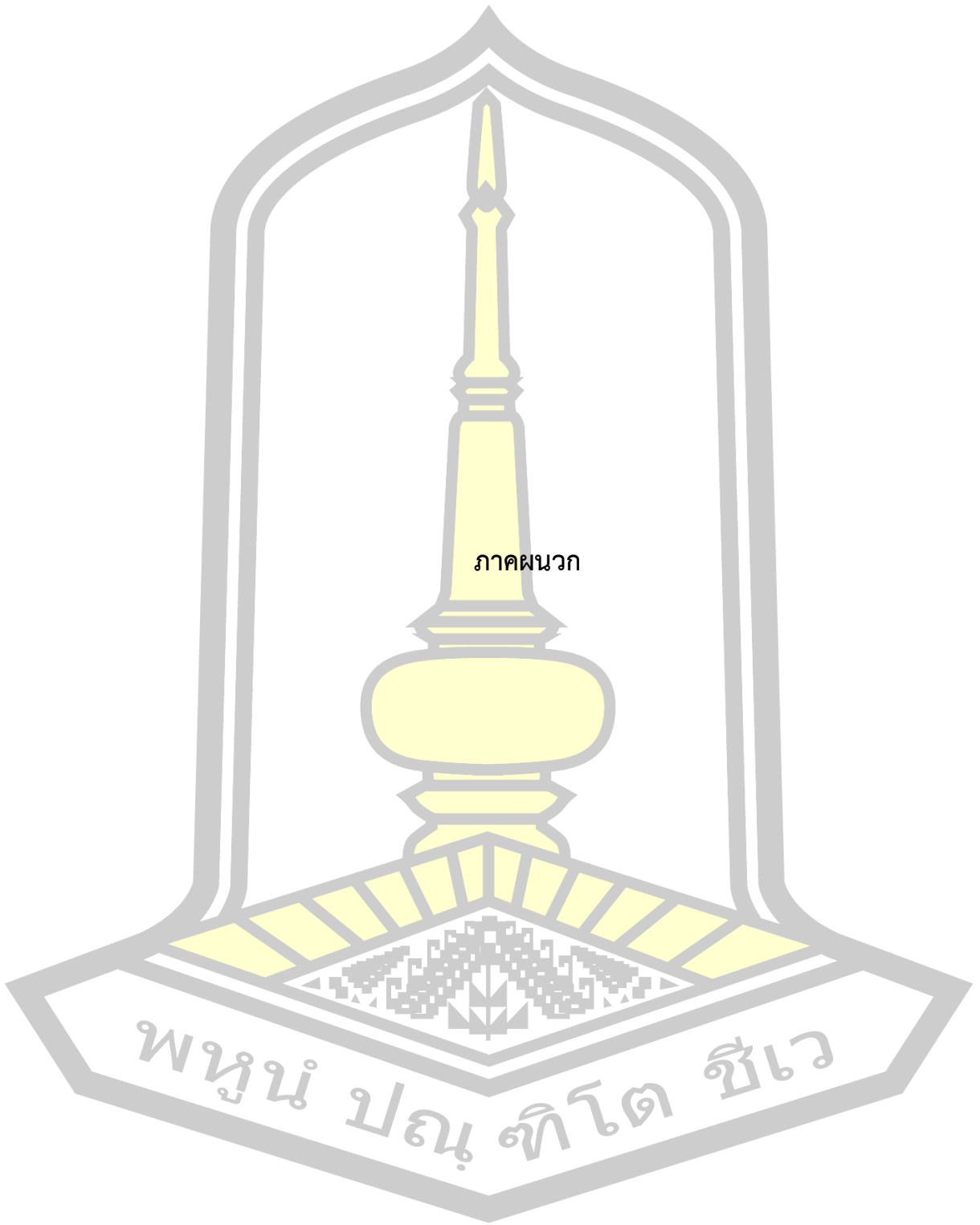
บรรณานุกรม

- กรมที่ดิน. (2555). *คำบรรยายพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543*. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์.
- กรมที่ดิน. (2565). *แผนปฏิบัติราชการรายปี (พ.ศ. 2565)*. กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2521). *ที่ดินกับชาวนา ปฏิรูปหรือปฏิวัติ*. กรุงเทพฯ: ดวงกมล.
- จักริน จันทน์มณฑล และคณะ. (2561). *สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหางานค้างของช่างรังวัดในสำนักงานที่ดิน*. รายงานการวิจัยหลักสูตรนักบริหารงานที่ดินระดับสูง โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย.
- จิรารัตน์ สว่าง. (2563). ปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน : ศึกษากรณีได้เนื้อที่ดินเกินจากหลักฐานเดิม. *วารสารปัญญาปณิธาน*, 5(1), 228-241.
- ฉันทชัย เดชณัฐภูมิ และคณะ. (2561). *ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามกระบวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากหลักฐาน ส.ค. 1 ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551*. รายงานการวิจัยหลักสูตรนักบริหารงานที่ดินระดับสูง โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย.
- ชล บุนนาค. (2562). *Effective governance: แนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน*. สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2565. จาก <https://www.sdgmove.com/2019/09/30/effective-governance>.
- ณัฐธัญ ถนัดรบ. (2545). *ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานการเดินรถการไฟฟ้าแห่งประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. สาขาวิชาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา.
- ดิน ปรัชญพฤทธิ์. (2542). *ทฤษฎีองค์การ*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์. (2538). *การส่งเสริมประสิทธิภาพในระบบราชการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. (2538). *การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. วิทยานิพนธ์ น.ม. สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2526). *พฤติกรรมบุคคลในองค์การ*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ธานินทร์ สุทธิบุญชู. (2543). *ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานของฝ่ายการพนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)*. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- ธਿਆภรณ์ หวานภาค. (2557). *แนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนของจังหวัดชลบุรี*. งานนิพนธ์ ropic. สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- นที นิลเกตุ. (2564). *ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินศึกษากรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย*. *วารสารปัญญาปณิธาน*, 6(2), 127-142.
- นฤมล สุ่มสวัสดิ์. (2549). *การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วันทิพย์.
- บัญญัติ สุชีวะ. (2514). *คำอธิบายประมวลแพ่งและพาณิชย์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สยามการพิมพ์.
- บัญญัติ สุชีวะ. (2518). *ที่ดินมือเปล่า*. *บทบัณฑิต*, 13(149), 4-10.
- ปฐมพงศ์ ทองรวย. (2562). *ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขา*. *การค้นคว้าอิสระ ropic. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*.
- ปภาดา ศุภพิบูลย์กุล. (2561). *การนำนโยบายไปปฏิบัติตามโครงการเดินสำรวจจัดทำรูปแปลงโฉนดที่ดินและเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ด้วยระบบ RTK GNSS Network ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ : กรณีศึกษาศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา*. *การค้นคว้าอิสระ ropic. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง*.
- ประมุล สุวรรณศรี. (2532). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน*. กรุงเทพฯ: พลประสิทธิ์.
- พระยาสุริยานุวัตร. (2518). *ทรัพย์ศาสตร์*. กรุงเทพฯ: พิมพ์ศ.
- พัทธ์ปฏิพล พิศดารักษ์. (2562). *ประสิทธิผลการนโยบายการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ*. *ดุชนิพนธ์ ปร.ด. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา*.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2556). *ทฤษฎีองค์กรสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วรารักษ์ สวนจันทร์. (2563). *แนวทางการพัฒนาประสิทธิผลการนโยบายการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจไปปฏิบัติ*. *วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 6(6), 47-62.
- วิริยะ นามศิริพงศ์พันธ์. (2524). *ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์*. *วิทยานิพนธ์ น.ม. สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์. 2550. *พฤติกรรมผู้บริโภค*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธีระฟิล์ม และไซเท็ก.
- สมคิด บางโม. (2548). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: วิทย์พัฒน์.
- สมใจ ลักษณะ. (2542). *การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา.

- สมบูรณ์ ศิริสรรหิรัญ. (2553). *สัมมนาทฤษฎีองค์กรและการจัดการ*. นครปฐม: คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
- สิริวิภา หาญศึกษา. (2542). *ปัญหาทางกฎหมายของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์กรณีศึกษา: กฎหมายควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชน*. วิทยานิพนธ์ น.ม. สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เสนีย์ ปราโมช. (2521). *อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- แสวง เปี่ยมศรี. (2504). *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพฯ: อักษรสาส์นการพิมพ์.
- หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์). (2517). *เค้าโครงเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: ประจักษ์การพิมพ์.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). (2008). An Introduction to the Basic Concepts of Food Security. *Food Security Information for Action Practical Guides*. Date to Accessed November, 2022. from <http://www.fao.org/3/a936e/a936e00.pdf>.
- Good, C. V. (1973). *Dictionary of Education*. New York: McGraw-Hill.
- Hammer, M. and Champy, J. (1994). *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. New York: Harper Collins.
- Harrington, E. (1931). *The Twelve Principles of Efficiency*. New York: Engineering Magazine.
- Peterson, E. & Plowman, E. G. (1989). *Business Organization and Management*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin.
- Ryan, T. A. and Smith, P. C. (1954). *Principle of Industrial Psychology*. New York: The Mcnala.

พหุ น บณ กิโต ชีเว



ภาคผนวก

พหุบัน ปณฺ ทิโต ชีเว



แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย
เรื่อง ประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย
ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

คำชี้แจง

1. แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้เป็นแบบสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ประกอบด้วย ผู้บริหาร ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร้อยเอ็ด และผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย จำนวน 28 คน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง ประสิทธิภาพการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี ซึ่งความคิดเห็นของท่านจะเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้เป็นอย่างยิ่ง โดยผลการวิจัยจะสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายให้มีประสิทธิภาพต่อไป

2. แบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

- 2.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์
- 2.2 ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี
- 2.3 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

พหุณ ปญฺ ทัตฺ สิว

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ชื่อ-สกุล
2. วัน เวลา ที่สัมภาษณ์
3. สถานที่สัมภาษณ์
4. อายุ
5. โทรศัพท์
6. Email
7. ที่อยู่
8. ตำแหน่ง

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

1. ท่านมีอำนาจ หน้าที่ หรือเกี่ยวข้องกับการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ปัจจุบันในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี มีขั้นตอนและการดำเนินงานอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. ในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขารัชบุรี มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการในด้านต่าง ๆ อย่างไร

3.1 ด้านความสามารถของบุคลากร

3.2 ด้านการกำหนดนโยบายที่สมเหตุสมผล

3.3 ด้านการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน

3.4 ด้านการยึดมั่นในหลักคุณธรรม (ความซื่อสัตย์สุจริต)

พวงบุญ ปณฺ ภัโต สีเว

3.5 ด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้

3.6 ด้านการเข้าถึงบริการ

3.7 ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ (ความเท่าเทียมในการปฏิบัติ)

3.8 ด้านการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ

4. ท่านคิดว่าอะไรคือปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาวัชบุรี

5. ท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ อย่างไร

5.1 ด้านความสามารถของบุคลากร

5.2 ด้านการปฏิบัติตามนโยบาย

5.3 ด้านการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน

5.4 ด้านการยึดมั่นในหลักคุณธรรม (ความซื่อสัตย์สุจริต)

พจนัน ปณฺ ภัโต สีเว

5.5 ด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้

5.6 ด้านการเข้าถึงบริการ

5.7 ด้านการไม่เลือกปฏิบัติ (ความเท่าเทียมในการปฏิบัติ)

5.8 ด้านการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ

พจนานุกรม ศัพท์ โศก คีว

ส่วนที่ 3 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

.....

.....

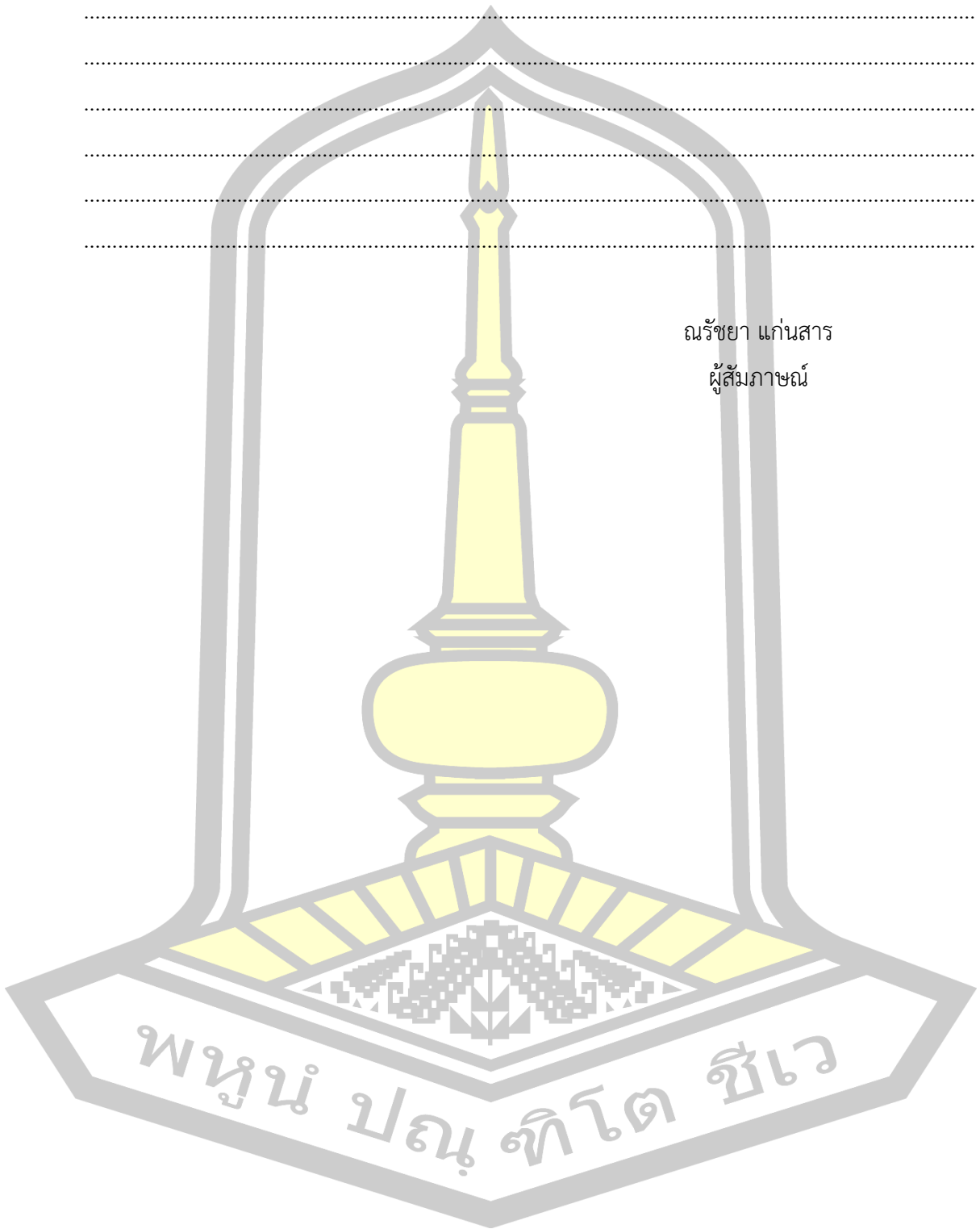
.....

.....

.....

.....

ณรัชยา แก่นสาร
ผู้สัมภาษณ์



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวณรัชชา แก่นสาร
วันเกิด	วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2524
สถานที่เกิด	อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	บ้านเลขที่ 29 หมู่ที่ 9 ตำบลคำไฮใหญ่ อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี รหัสไปรษณีย์ 34000
ตำแหน่งหน้าที่การงาน	เจ้าพนักงานที่ดินชำนาญงาน
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	สำนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาธวัชบุรี ตำบลนิเวศน์ อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด รหัสไปรษณีย์ 45170
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2561 ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) สาขาวิชานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี พ.ศ. 2566 ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ม.) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ทุนวิจัย	-
ผลงานวิจัย	-

พูนุ่ ปณุ่ กิโต ชีเว