

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ความนำ

เมื่อกรมที่ดินได้ตัดสินใจดำเนินการโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 จวบจนบัดนี้ (พ.ศ. 2540) ซึ่งเข้าสู่ระยะที่ 3 ของโครงการแล้วนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบและบริหารโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ตลอดจนข้าราชการและบุคคลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ยังไม่มีผู้ใดสนใจศึกษาถึงปัจจัยที่จะทำให้โครงการประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายออกมาเป็นผลงานโดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้น จึงได้ทำการศึกษาถึงการนำโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปสู่การปฏิบัติ ในประเด็นของสิ่งที่ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติ เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการปฏิบัติงานของกรมที่ดินต่อไป

ดังได้กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ คือ มุ่งศึกษาวิจัยถึงปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ กรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี ใน 4 ประการ คือ เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปปฏิบัติ เพื่อแสวงหาปัจจัยที่มีอิทธิพลสามารถอธิบายหรือพยากรณ์ความสำเร็จของการนำโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปปฏิบัติ และเพื่อเสนอแนะพัฒนาแนวทางและกลยุทธ์ของการนำโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปสู่การปฏิบัติให้เหมาะสมและดียิ่งขึ้นในอนาคต บนพื้นฐานของข้อสรุปที่ได้จากการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 ได้นำมาเป็นกรอบความคิดสำหรับการทำความเข้าใจความสำเร็จของโครงการ และนำไปสู่การตั้งสมมุติฐานเพื่อการทดสอบความเป็นจริงเชิงประจักษ์ว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายของโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังต่อไปนี้คือ (1) ความชัดเจนของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ (2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน (3) สมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและหน่วยปฏิบัติ (4) การ

ควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม (5) การประชาสัมพันธ์ และ (6) แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

สรุปผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ผลการวิจัย ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 5 สรุปได้ว่าตัวแปรหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำโครงการเดินสำรวจออกนอกเขตที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี ไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วยปัจจัยต่างๆ 6 ประการ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการมีความชัดเจนของโครงการ ความเข้าใจในเป้าหมายวัตถุประสงค์ของผู้รับผิดชอบในโครงการ ความเข้าใจในข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความสอดคล้องในแผนงานโครงการ และกิจกรรม

2. ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานมีความชัดเจน ในการกำหนดภารกิจ การจัดสรรอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ความยืดหยุ่นในการทำงาน ความสอดคล้องในการปฏิบัติหน้าที่กับหน่วยงานภายนอก

3. ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติในเรื่องจำนวนบุคลากร ความรู้ความสามารถงบประมาณ ระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนอุปกรณ์และวัสดุต่างๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

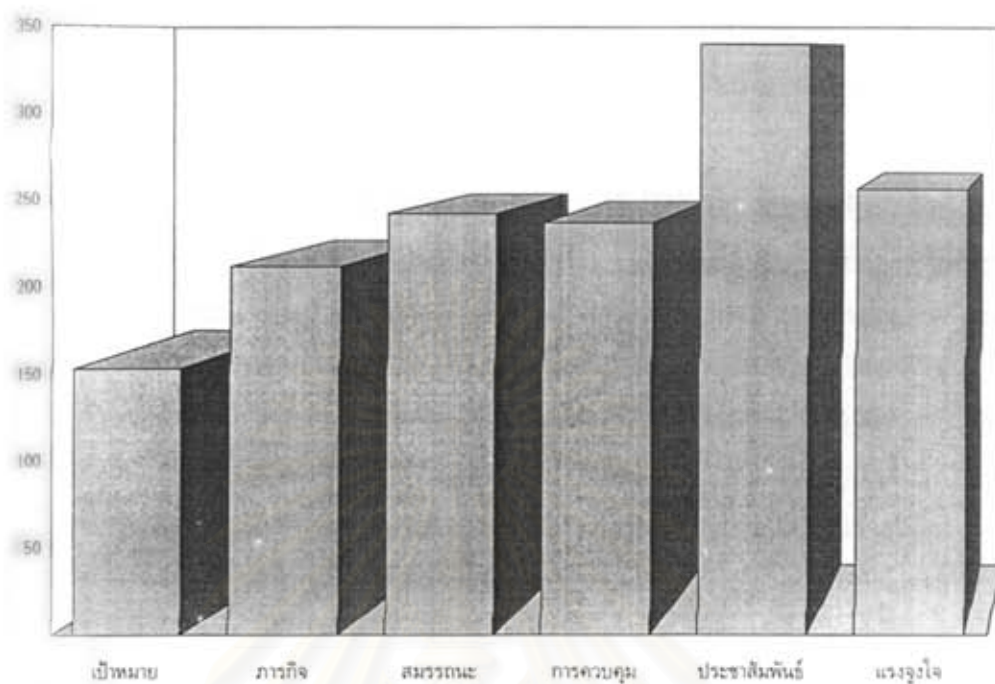
4. ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริมครอบคลุมในเรื่องวิธีการควบคุมดูแล และการประเมินผลการปฏิบัติงาน

5. ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ครอบคลุมการประชาสัมพันธ์ เนื้อหาสาระที่ใช้ในการสื่อสารของการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงาน ความจำเป็นในการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์

6. ปัจจัยด้านการสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่และประชาชน ครอบคลุมในเรื่องความเข้าใจในประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่และประชาชนจะได้รับ ความสะดวกในหลักเกณฑ์และวิธีการ และความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นถ้าไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ในบรรดาปัจจัยทั้ง 6 ประการนี้ต่างมีผลต่อความสำเร็จของโครงการในระดับกลาง และไม่ได้เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่มีลำดับความสำคัญดังต่อไปนี้คือ

1. การประชาสัมพันธ์
2. แรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่
3. สมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ
4. การควบคุม การกระตุ้น การส่งเสริม และการประเมินผล
5. การมอบหมายภารกิจและการมอบหมายงาน
6. ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์



รูปที่ 6.1 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการ

อภิปรายผลการวิจัย

ข้อค้นพบเกี่ยวกับปัจจัยทั้ง 6 ประการ ที่ได้รับจากการทบทวนวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน มีแง่มุมที่น่าสนใจรายละเอียดเพิ่มเติม ดังนี้

ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

การศึกษาเรื่องนี้พบว่า ปัจจัยในด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการมีความชัดเจนของโครงการ ความเข้าใจในเป้าหมายวัตถุประสงค์ของผู้รับผิดชอบในโครงการ ความเข้าใจในข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ความสอดคล้องในแผนงานโครงการ และกิจกรรม มีความสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการอย่างมีนัยสำคัญ แต่จัดอยู่ในลำดับสุดท้าย คือลำดับที่ 6 ของปัจจัยทั้ง 6 ที่นำมาพิจารณา

ดังได้กล่าวมาแต่เบื้องต้นแล้วว่า ความสามารถของกฎหมายหรือระเบียบการในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะต้องกำหนดให้ชัดเจนและมีความแน่นอน ดังนั้น หากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายปราศจากความชัดเจนแล้ว ก็จะมีผลทำให้วิธีการถูกเบี่ยงเบนไปด้วย

การมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการนำไปปฏิบัติชัดเจน จะทำให้กองกำกับการเดินสำรวจเข้าใจว่า อะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือความต้องการแล้ว ก็จะทำให้เป็นการง่ายที่ให้ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจเด่นชัด มีการมอบหมายงาน กำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน อันจะเป็นแนวทางทำให้การประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปโดยง่าย เป้าหมายของกรรณานโยบายไปปฏิบัติเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย เพราะเป้าหมายไม่ใช่เป็นเพียงสัญลักษณ์ แต่จะต้องเป็นจริงและเป้าหมายที่คลุมเครือจะนำไปสู่การกำหนดแผนงานและขั้นตอนการนำไปปฏิบัติที่ซับซ้อน แต่ถ้าหากแผนการปฏิบัติงานมีเป้าหมายชัดเจน จะทำให้การกำหนดเครื่องมือการให้ความสนับสนุน การให้การชี้แนะและอื่นๆ มีลำดับขั้นตอนชัดเจนแน่นอน จะนำไปสู่ความเป็นศูนย์รวมอำนาจของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เข้มแข็ง ความเกี่ยวพันทางด้านระเบียบกฎเกณฑ์ การกำหนดแนวทาง และวิธีการปฏิบัติมีน้อยเท่าใด การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจะมีมากนโยบายไปปฏิบัติก็จะลดน้อยลงด้วย

ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเป็นสิ่งที่จะต้องกระทำให้บรรลุผล ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ทำให้ฝ่ายที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือฝ่ายบริหารบิดเบือนเป้าหมายได้ยาก เพราะเป้าหมายมิใช่เป็นเพียงสัญลักษณ์แต่จะต้องเป็นจริง การมีเป้าหมายชัดเจน จะทำให้การกำหนดเครื่องมือ การให้การสนับสนุน การให้การชี้แนะมีลำดับขั้นตอนชัดเจนแน่นอน การมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ชัดเจน จะทำให้มีศูนย์อำนาจในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เข้มแข็ง ให้ความจำเป็นในด้านการออกกฎระเบียบเพื่อการควบคุมน้อยลง ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ จะช่วยลดช่องทางการหาโอกาสเบี่ยงเบนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ น้อย ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์จะทำให้เจตนาเดิมของนโยบายยังคงอยู่ ป้องกันการหันเหการใช้ทรัพยากรไปในทางที่ผิด เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลภายนอกตรวจสอบพฤติกรรมกรรมการบริหารของหน่วยงานได้ เพราะความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายจะแสดงออกมาในลักษณะข่าวสารนโยบาย ซึ่งบอกเนื้อหาสาระและทิศทางของนโยบาย กรณีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ชัดเจน จะทำให้หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจ ชัดความสงสัยว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการเมื่อเข้าใจแล้ว ก็จะทำให้ง่ายต่อการกำหนดภารกิจการมอบหมายงาน และ

ความรับผิดชอบของฝ่ายปฏิบัติ ทำให้การปฏิบัติประสบความสำเร็จในที่สุด ในกรณีของโครงการเดินสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธินี้อาจกล่าวได้ว่ายังมีความคลุมเครืออยู่มาก

เพื่อที่จะให้การปฏิบัติงานตามโครงการประสบความสำเร็จสมบูรณ์ยิ่งขึ้น กรณีดังกล่าวข้างต้นมีประเด็นที่น่าพิจารณาดำเนินการเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

1. การปรับปรุงแผนแม่บท

ในการออกโฉนดที่ดินในโครงการพัฒนากรรมที่ดินได้กำหนดพื้นที่เป็นรายจังหวัดล่วงหน้า ทั้งนี้เพราะจะต้องทำกิจกรรมอื่นๆ ในด้านการแผนที่ ซึ่งจะต้องทำล่วงหน้า เช่น การวางโครงหมุดหลักฐานแผนที่เพื่อสร้างระวางแผนที่ในการออกโฉนดที่ดิน และการสร้างระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งต้องดำเนินการล่วงหน้าการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ประมาณ 2 ปี แต่ถ้ายึดบินถ่ายรูปทางอากาศก็ต้องกำหนดเวลาในการว่าจ้างบริษัทต่างประเทศ ซึ่งต้องมีขั้นตอนอีกมากมาย โดยเฉพาะด้านความมั่นคงแห่งชาติ

เมื่อแผนงานถูกกำหนดไว้เป็นระยะเวลายาวๆ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลง การปรับแก้แผนหลักย่อมกระทบต่อแผนปฏิบัติงาน ฉะนั้น เมื่อจะมีการเปลี่ยนแปลงแผนหลักต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อแผนปฏิบัติไว้ด้วย เพราะจะต้องดำเนินการล่วงหน้านานๆ เมื่อไม่มีเส้นโครงงานหมุดหลักฐานแผนที่ ไม่มีระวางแผนที่ ก็ไม่สามารถเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้

2. การประสานงานระหว่างกองต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจของการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินมีกิจกรรมมากมาย จึงมีความจำเป็นต้องมีการประสานแผน ซึ่งการตั้งคณะทำงาน (task force) ด้านเทคนิคมีความจำเป็นอย่างยิ่ง กิจกรรมทางด้านเทคนิคที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน จะต้องนำมาจัดทำแผน ประสานแผนให้สอดคล้อง อาจใช้ซอฟต์แวร์บางชนิดที่ช่วยจัดการได้ เช่น ใช้ Microsoft Project, Time Line เป็นต้น การสิ้นสุดความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมต่างๆ ซึ่งเดิมอาจเขียน Critical Path Method (CPM), PERT กิจกรรมใด ส่วนงานใดที่ต้องดำเนินการมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างไร ซึ่งสามารถดูได้จากแผนภูมิ (chart) เหล่านั้น แต่ต้องสร้างความเข้าใจเมื่อนำแผนแจกจ่ายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกันทั้งหมด เมื่อมีปัจจัยอื่นๆ ทั้งภายนอกและภายในมาทำให้เปลี่ยนแปลงปฏิบัติ เช่น เปลี่ยนพื้นที่ดำเนินการ หรือเพิ่มค่าใช้จ่าย หรือเวลาหรืออัตรากำลังของโครงการ เมื่อย่านจากแผนภูมิก็จะทราบทันทีว่าจะส่งผลกระทบต่อกิจกรรมใดบ้าง อย่างไร และจะทำให้ผลลัพธ์เปลี่ยนแปลงอย่างไร

ตัวอย่างเช่น 5 กิจกรรมหลักต่อไปนี้ เป็นกิจกรรมที่ต้องทำตามลำดับ (1) การจัดจ้างบริษัทเอกชนทำการบินถ่ายรูปทางอากาศ (2) การสร้างหมุดบังคับภาพ (3) การสร้างระวาง

แผนที่รูปถ่ายทางอากาศ (4) การเดินสำรวจออกโดนดที่ดิน (5) การแจกโดนดที่ดิน ซึ่งกิจกรรม ทั้ง 5 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบต่างๆ กัน 5 หน่วยงาน

กิจกรรม	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
1. การจ้างบริษัทเอกชนบินถ่ายรูปทางอากาศ	กองพัสดุ / สำนักงานบริหารโครงการ
2. การสร้างหมุดบังคับภาพ	กองรังวัดและทำแผนที่
3. การสร้างระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ	กองทำแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ
4. การเดินสำรวจออกโดนดที่ดินทั้งตำบล	กองหนังสือสำคัญ
5. การแจกโดนดที่ดิน	สำนักงานที่ดินจังหวัด / สาขา

จะเห็นได้ว่า ทั้ง 5 กิจกรรม แต่ละกิจกรรมมีหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบดำเนินการ และแต่ละหน่วยงานที่ดำเนินการก็มีกิจกรรมย่อย และอาจต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ อีก เช่น กิจกรรมแรก เรื่องการจ้างบริษัทเอกชนบินถ่ายรูปทางอากาศ ต้องประสานงานกับหน่วยงานภายนอก เรื่องของความมั่นคงแห่งชาติ เช่น กระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด กรมแผนที่ทหาร สำนักงานกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ ฯลฯ ซึ่งแต่ละหน่วยงานที่ต้องติดต่อประสานงานมีระยะเวลาที่กำหนดตามลำดับชั้น เมื่อกิจกรรมหนึ่งเสร็จแล้ว อีกกิจกรรมหนึ่งจึงเริ่มได้ บางกิจกรรมก็สามารถดำเนินการได้พร้อมๆ กัน

กิจกรรมเรื่องการสร้างหมุดบังคับภาพถ่าย ซึ่งเป็นกิจกรรมด้านเทคนิค ส่วนนี้จะใช้เวลาดำเนินการมาก เพราะมีการดำเนินงานภาคสนาม โดยเริ่มจากการวางแผนกำหนดพื้นที่ทำงาน โครงข่ายสามเหลี่ยมทางอากาศ (aerial triangulation) ในบริเวณที่ได้บินถ่ายรูปมาแล้ว กำหนดบังคับบล็อก (block) ซึ่งแต่ละบล็อกอาจคลุมพื้นที่หลายร้อยตารางกิโลเมตร (ดำเนินการโดยกองแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ) แล้วจึงส่งชุดสำรวจ (surveying team) ออกไปดำเนินการสร้างหมุดบังคับภาพ ซึ่งอาจเริ่มจากการใช้เครื่องรับสัญญาณดาวเทียม GPS การวางโครงหมุดหลักฐานแผนที่ (ดำเนินการโดยกองรังวัดและทำแผนที่) เพื่อสร้างหมุดบังคับภาพ การคำนวณค่าพิกัดของหมุดบังคับภาพ (โดยกองคำนวณและประมวลผล) แล้วจึงส่งค่าพิกัดของหมุดบังคับภาพให้สร้างระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ (โดยกองทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ)

จากกิจกรรมทั้ง 2 กิจกรรมที่ยกเป็นตัวอย่าง จะพบว่า มีหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติจำนวนมาก ฉะนั้นการจัดทำแผนภูมิแสดงการไหลของงาน แสดงขั้นตอนต่างๆ จะทำให้สะดวกในการ

ควบคุม ประสานงาน เป็นอย่างดี เมื่องานมีปัญหาก็สามารถวิเคราะห์ได้ว่ามีสาเหตุมาจากอะไร จะแก้ไขได้ตรงจุด การประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทั้งในและนอกรูปแบบ จึงมีความจำเป็น อย่างยิ่ง

ในกรณีที่มีการเปลี่ยนพื้นที่ดำเนินการ ซึ่งอาจมาจากสาเหตุบางประการ เช่น นักการเมืองไอซีทีพหล อำนาจทางการเมือง บังคับให้เปลี่ยนแปลงพื้นที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในบางพื้นที่ หรือจังหวัดที่ติดต้องการ ก็สามารถปรับเปลี่ยน และกำหนดภารกิจอื่นๆ ที่ต้องประสานกันได้ โดยใช้การประสานงานในกลุ่มการปฏิบัติงานด้านเทคนิค (technical task force)

3. การปรับเปลี่ยนเป้าหมายของโครงการ

จากปริมาณงานที่จะต้องดำเนินการทั้งหมดในโครงการ ที่ตั้งไว้ตั้งแต่เริ่มขออนุมัติโครงการ จะต้องออกโฉนดที่ดินทั้งหมด 13 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 78 ล้านไร่ ระยะเวลาดำเนินการ 20 ปี ขณะนี้ นับถึงสิ้นปีงบประมาณ 2539 ดำเนินการมาแล้ว 12 ปี ออกโฉนดได้เพียง 5.6 ล้านแปลง หรือประมาณร้อยละ 43 ของปริมาณงานที่กำหนดไว้ ถ้ายังปล่อยให้อัตราการผลิตเป็นเช่นนี้ ยังเหลือจำนวนแปลงที่ดิน 7.4 ล้านแปลง ต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 15 ปี คืออย่างน้อยโครงการจะเสร็จไม่เร็วกว่า พ.ศ. 2554 ซึ่งเดิมกำหนดไว้ พ.ศ. 2547 จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนเป้าหมายโครงการใหม่ โดยขยายเวลาดำเนินการ หรือลดปริมาณพื้นที่ดำเนินการลง ซึ่งข้อเท็จจริงผู้บริหารของกรมที่ดินก็ทราบดี ดูจากพื้นที่ดำเนินการในระยะแรกของโครงการ (พ.ศ. 2528-2533) จำนวน 6 ปี ดำเนินการ 9 จังหวัด แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 2535 2536 ก็ยังมีการแบ่งหน่วยเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ไปเดินสำรวจในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ในระยะที่ 2 เวลา 4 ปี (พ.ศ. 2534-2537) จะต้องดำเนินการทั้งสิ้น 20 จังหวัด จึงไม่สามารถบรรลุเป้าหมายแน่นอน ฉะนั้น การปรับเปลี่ยนเป้าหมายให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมาย

ในการศึกษาเรื่องนี้ระบุว่า ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานมีความชัดเจน ในการกำหนดภารกิจ การจัดสรรอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ความยืดหยุ่นในการทำงาน ความสอดคล้องในการปฏิบัติหน้าที่กับหน่วยงานภายนอก ได้ดำเนินการในระดับปานกลาง และจัดอยู่ในลำดับที่ 5 ของความสำคัญต่อความสำเร็จโครงการดังกล่าวนี้

ความชัดเจนของการออกแบบแผนงานที่เป็นมาตรฐาน และการกำหนดทรัพยากรที่ชัดเจน จะส่งผลให้มีการกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน จะเป็นแนวทางทำ

ให้การประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้โดยง่าย นอกจากนั้น การกำหนดมาตรฐานการทำงาน จะยังอำนวยความสะดวกให้กับระบบการประเมินผลด้วย

การนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีเดินสำรวจออกไหนดที่ดินจะประสบความสำเร็จอย่างสูงเมื่อ

1. การมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบมีความชัดเจน
2. ต้องมีการติดตามผลอย่างสม่ำเสมอ
3. จัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอต่อภารกิจและหน้าที่ที่มอบหมายไป
4. เมื่อเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติต้องมีฝ่ายที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง

ให้การช่วยเหลือ

การที่กองกำกับการเดินสำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติในระดับล่างจะปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กรมที่ดินกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงานมาให้ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่กรมที่ดินจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องต่างๆ ที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

ในกรณีที่กล่าวข้างต้น พึงพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

1. จัดทำแผนปฏิบัติงานให้ชัดเจน การเดินสำรวจออกไหนดที่ดินทั้งตำบล เป็นกิจกรรมที่มีความซับซ้อนมาก มีทั้งระเบียบกฎหมายและงานด้านเทคนิค ฉะนั้นการจัดทำแผนปฏิบัติงานจะต้องจัดทำโดยผู้มีความรู้ มีประสบการณ์ นำข้อบกพร่องจากโครงการเดินสำรวจจากปีที่ผ่านมามีข้อบกพร่องอะไรบ้าง นำมาปรับเป็นแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจน เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วมีข้อบกพร่องน้อยที่สุด และจะต้องอบรมเจ้าหน้าที่ ผู้จะออกไปปฏิบัติงานให้มีความเข้าใจในแผนปฏิบัติ เช่นเดียวกัน ผู้ที่จะทำหน้าที่หัวหน้าหน่วยจะต้องสอนงานผู้ปฏิบัติที่มาทำหน้าที่ใหม่ด้วย (on job training)

2. ในการจัดทำแผนการเดินสำรวจประจำปีในแต่ละกองกำกับการนั้น ควรจัดทำกำหนดการของโครงการ โดยการจัดสร้างผังข่ายงาน (network) เพื่อให้เห็นถึง งานต่างๆ และความสัมพันธ์ระหว่างงานเหล่านั้น และเหตุการณ์ที่เป็นจุดวัด ความก้าวหน้าของงานโดยนำเสนอในรูปกราฟ ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ก่อนหลังระหว่างงานต่างๆ ในโครงการนั้น งานซึ่งจะต้องทำก่อนหรือหลังงานอื่น จะถูกระบุให้เห็นโดยชัดเจนในรูปของเวลารวมทั้งรูปของหน้าที่ ผังข่ายงานในลักษณะนี้ เป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการที่จะทำการวางแผนในการเดินสำรวจและควบคุมโครงการด้วย ในการสร้างผังข่ายงาน (network) ซึ่งอาจจัดทำได้หลายวิธี เช่น แผนภูมิแกรนด์ (grant chart) และวิธีการในการจัดทำกำหนดการของโครงการที่ได้รับความนิยมมากที่สุด ได้แก่ เทคนิคผังข่ายงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคนิค PERT และ CPM PERT สามารถแยกแยะประโยชน์ได้ ดังนี้

2.1 เป็นกรอบโครงร่างที่มีลักษณะคงเส้นคงวา สำหรับใช้ในการวางแผนการจัดทำกำหนดการ การกำกับดูแล และควบคุมโครงการเดินสำรวจออกโฉนดฯ ในแต่ละจังหวัด

2.2 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับของงาน ลำดับงาน และหน่วยงานทั้งหมดในโครงการเดินสำรวจฯ

2.3 ทำให้มีความมั่นใจได้ว่า ได้มีการติดต่อสื่อสารอย่างเหมาะสมเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในโครงการเดินสำรวจฯ

2.4 ช่วยในการกำหนดวันแล้วเสร็จ ที่คาดหมายว่าจะเป็นของโครงการ

2.5 แสดงให้เห็นงานวิกฤต ซึ่งถ้าหากดำเนินงานล่าช้าไปจากที่กำหนดไว้จะทำให้โครงการเสร็จล่าช้าลงไปด้วย

2.6 แสดงให้เห็นซึ่งงานที่มีเวลายืดหยุ่นได้ คือ สามารถที่จะทำให้ล่าช้าลงไปในช่วงระยะเวลาหนึ่งโดยไม่ก่อให้เกิดผลเสีย หรือเป็นงานที่หีบยืมทรัพยากรไปใช้ในงานอื่นได้ก่อนช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยไม่ก่อให้เกิดความล่าช้าขึ้นกับโครงการเดินสำรวจ

2.7 บอกให้ทราบถึงวันที่อาจเริ่มงานได้ และวันที่ต้องเริ่มงานนั้นถ้ายังต้องการให้โครงการเป็นไปตามกำหนดการเดิม

2.8 ชี้ให้เห็นว่างานใด ที่จะต้องได้รับการประสานงานอย่างรอบคอบ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ในแง่ของทรัพยากรหรือจังหวะเวลา

2.9 แสดงให้เห็นถึงงาน ซึ่งอาจจะต้องดำเนินงานในลักษณะที่คู่ขนานกันหรือสามารถปฏิบัติพร้อมกันได้ เพื่อที่จะทำให้โครงการเสร็จตามที่คาดหมายไว้

2.10 ผังช่วยงานบางรูปแบบยังช่วยแสดงให้เห็นถึงค่าคาดคะเนความน่าจะเป็นที่โครงการจะเสร็จงานในวันต่างๆ หรือคาดคะเนวัน ซึ่งจะทำให้มีค่าความน่าจะเป็นที่จะเสร็จงานตามที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว

ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ

ในด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติในเรื่องจำนวนบุคลากร ความรู้ความสามารถ งบประมาณ ระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนอุปกรณ์และวัสดุต่างๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน พบว่า มีอยู่ในระดับกลาง และมีความสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการเป็นลำดับที่ 3

ในเรื่องนี้ ภายใต้กระบวนการจัดสรรทรัพยากรให้ประสบผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะต้องพิจารณาความพร้อมของปัจจัยย่อย 6 ประการ ดังต่อไปนี้

1. เงินที่เป็นปัจจัยสนับสนุนกระชั้นผู้ปฏิบัติ
2. เวลา ที่กำหนดนั้นจะต้องเหมาะสมกับลักษณะงาน
3. ทีมงาน ซึ่งจะต้องมีทั้งจำนวนที่เพียงพอต่องานที่ได้รับมอบหมาย และความรู้ความสามารถ
4. อำนาจ ที่จำเป็นจะต้องให้มาสนับสนุนการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความราบรื่นและความรวดเร็ว
5. การสนับสนุนด้านวิชาการและการบริหารงานจากส่วนกลาง

นอกจากนี้ ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการสร้างความสำเร็จของการนำนโยบายการเดินสำรวจออกโฉนดไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับทรัพยากรเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะทรัพยากรบุคคล อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ระดับล่าง ที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามโครงการเดินสำรวจฯ ในจังหวัดต่างๆ โดยในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมาจากฐานคติที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มที่ระดับล่าง มิใช่ระดับบน

อนึ่ง ความล้มเหลวของนโยบายเกิดขึ้นได้ เพราะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ คือ การมีกำลังคน คือ เจ้าหน้าที่ในการเดินสำรวจออกโฉนดไม่เพียงพอ ขาดทรัพยากร ตัวผู้ปฏิบัติขาดความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวในการปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัจจัยตัวหนึ่งที่มีความสำเร็จอย่างมาก ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็คือ สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการได้รับการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติย่อมที่จะมีความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผลกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน และในกรณีโครงการเดินสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธินี้สมรรถนะขององค์การมีความสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการในระดับที่ค่อนข้างสูง

การเพิ่มสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติให้สูงขึ้น อาจพิจารณาดำเนินการได้ในกิจกรรมดังต่อไปนี้

1. ให้หมุนเวียนอัตรากำลังส่วนอื่นมาช่วยราชการ

แต่เดิมรัฐบาลกำหนดปริมาณการเพิ่มข้าราชการของทุกหน่วยงานได้ไม่เกินร้อยละ 2 ซึ่งกรมที่ดินควรจะได้อัตราเพิ่มขึ้นมากกว่า 1,000 อัตรา แต่ในปัจจุบันนี้รัฐบาลมีนโยบายให้ส่วนราชการมีขนาดเล็กลง และพัฒนาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น จึงไม่มีการเพิ่มจำนวนข้าราชการของกรมที่ดิน กรมที่ดินจึงประสบกับปัญหาขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล จึงนำที่จะสำรวจปริมาณงานที่ประชาชนมาใช้บริการในสำนักงานที่ดิน และสำนักงานที่ดินสาขา ทั้งประเทศ ทั้งด้านการรังวัดและการจด

ทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้สอดคล้องกับปริมาณเจ้าหน้าที่ เช่น กำหนดให้ช่างรังวัด 1 คน ต้องทำการรังวัด 10 รายต่อเดือน ถ้าสำนักงานที่ดินนั้นมีการรังวัดเกิดในแต่ละเดือนน้อยกว่าปริมาณดังกล่าว ก็ให้ย้ายช่างรังวัดไปช่วยราชการในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ซึ่งการเคลื่อนย้ายดังกล่าวเช่นนี้ จะทำให้ภาคเอกชนได้มีโอกาสขายบริการด้านการรังวัด ตามพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 ได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2. จัดจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพิ่มเติม

ให้จัดจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพิ่มเติม โดยให้ปฏิบัติงานในส่วนที่ไม่ต้องรับผิดชอบสูง โดยให้เข้ามาปฏิบัติงานแทนเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการบางตำแหน่ง เช่น เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด ช่างโยงยึด เก็บรายละเอียด โดยต้องกำหนดคุณสมบัติของลูกจ้างชั่วคราวให้เหมาะสมกับภารกิจที่จะให้ปฏิบัติ

3. นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันนี้ ปฏิบัติกันมาแบบเคยชิน เครื่องมือเครื่องใช้ไม่ได้มีการพัฒนามากนัก ยังใช้กล้อง Theodolite วัดมุม ใช้วัดระยะ เมื่อรังวัดมาแล้วต้องมานั่งคำนวณ ลงที่หมายแผนที่ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้เวลา และยังคงมีความผิดพลาดจากการทำงาน (human error) แฝงอยู่ทุกขั้นตอน ฉะนั้น การนำเทคโนโลยีในด้านการรังวัดและทำแผนที่มาช่วยในการปฏิบัติงานก็จะทำให้มีความรวดเร็วขึ้น มีความผิดพลาดน้อยลง เช่น การมีเครื่องวัดระยะอิเล็กทรอนิกส์ (Electronics Distance Measurement) ซึ่งใช้วัดระยะแทนโซหรือเทปวัดระยะ กล้องสำรวจแบบประมวลผล (Total Station) สามารถวัดมุมเป็นระบบดิจิทัล (digital) และวัดระยะด้วยระบบแสงอินฟราเรด (infra-red) ซึ่งสามารถบันทึกข้อมูลการรังวัดลงบนแผ่นบันทึก (memory card) ซึ่งลดความผิดพลาดในการบันทึกข้อมูลลงในสมุดบันทึกข้อมูลสนาม (field book) และสามารถดึงถ่ายข้อมูลลงในคอมพิวเตอร์ เพื่อคำนวณได้ทันที ไม่ต้องมาป้อนข้อมูลใหม่อีกครั้งหนึ่ง และจัดให้มีเครื่องลงที่หมายแผนที่ (plotter) ขนาดที่สามารถลงที่หมายระวางแผนที่ได้ (ขนาด A0) และจัดให้มีซอฟต์แวร์ที่เหมาะสมใช้ในงานเดินสำรวจ ซึ่งสามารถเขียนโฉนดที่ดินได้ด้วย จะเป็นการประหยัดเวลาและงบประมาณ รวมทั้งลดขั้นตอนการทำงานและลดความผิดพลาดลงได้มาก และสามารถเพิ่มปริมาณงานได้เป็นจำนวนมากด้วย

4. ปรับปรุงกฎระเบียบในการปฏิบัติงาน

ในการปฏิบัติงานเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ต้องใช้กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ในการปฏิบัติงานตลอดเวลา จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย และระเบียบ คำสั่งที่ชัดเจน เพื่อความถูกต้องรวดเร็ว สามารถที่จะตัดสินใจแก้ปัญหา

ได้ทันที แต่เนื่องจากระเบียบ คำสั่งที่ใช้ในการเดินสำรวจนั้น มีจำนวนมากและได้ออกคำสั่งมา ช้านาน บางคำสั่งได้ยกเลิกไปแล้ว แต่บางคำสั่งก็ยังใช้อยู่ทำให้สับสนในการปฏิบัติงาน

4.1 ควรรวบรวมระเบียบ คำสั่งต่างๆ เสียใหม่ โดยรวบรวมเป็นหมวดหมู่ เพื่อ สะดวกในการค้นหา

4.2 ระเบียบ คำสั่งใดที่หมดความจำเป็น ซึ่งไม่ทันต่อสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ก็ต้องแก้ไขเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการปฏิบัติงาน เช่น ใบไต่สวน (น.ส.5) ซึ่งได้จัดสร้าง 2 ชุด แต่ละชุดประกอบด้วยแบบพิมพ์เดินสำรวจ 4 หน้า ซึ่งทางปฏิบัติ แต่เดิม กรมที่ดินได้มอบใบไต่สวน (น.ส.5) ให้กับเจ้าหน้าที่เก็บไว้ แต่ได้ยกเลิกแนวทางปฏิบัติ ไปหลายปีแล้ว จึงควรแก้กฎระเบียบ ให้เหลือใบไต่สวนเพียงชุดเดียว และปรับแก้ข้อความให้ เหมาะสมกับสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

4.3 จัดทำคู่มือในการปฏิบัติงาน ควรจะได้จัดทำคำแนะนำการปฏิบัติงานไว้ อย่างละเอียด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นคู่มือ และจำแนกแนวทางการปฏิบัติงานเมื่อมีปัญหาใน ทางปฏิบัติ ก็สามารถค้นคว้าหาแนวทางแก้ไข จากคู่มือได้ คู่มือการปฏิบัติงานนั้น ควรจะ จำแนกหน้าที่และความรับผิดชอบออกไปตามตำแหน่งเพื่อสะดวกแก่การค้นหาและสร้างความ เข้าใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละระดับตำแหน่งได้

ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม

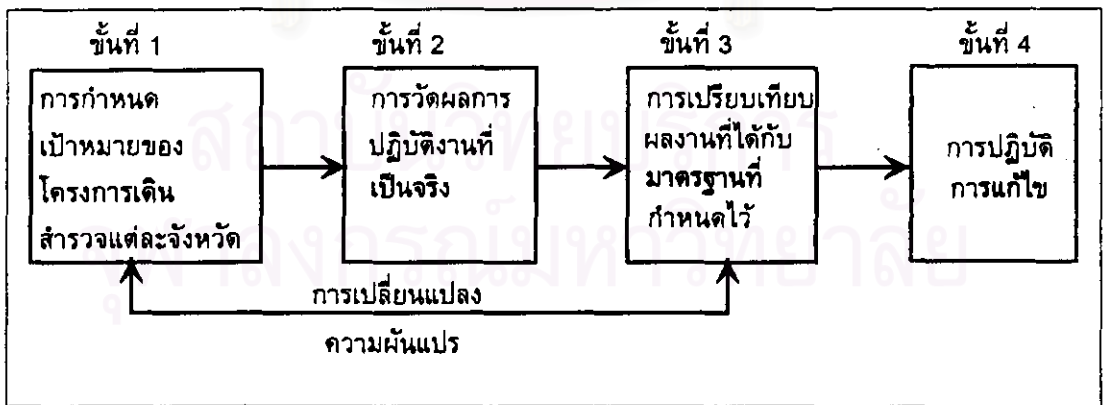
ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริมครอบคลุมในเรื่องวิธีการ ควบคุมดูแล และการประเมินผลการทำงาน มีผลกระทบต่อความสำเร็จในระดับกลาง และมีความสำคัญต่อโครงการนี้ในลำดับที่ 4

ในกรณีนี้มีข้อพิจารณาว่า ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล จำเป็นจะต้องมี ระบบการตรวจสอบควบคุม การตรวจสอบควบคุมมีจุดประสงค์ที่จะให้งานที่กำหนดไว้ในแผนไม่ ถูกบิดเบือน เพื่อให้กองกำกับการเดินสำรวจทำงานมีประสิทธิภาพ กรมที่ดินจะต้องวางระบบ การวัดและประเมินผลการทำงานหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจน การเลือก มาตรการควบคุมรัฐบาลส่วนใหญ่ชอบที่จะเลือกวิธีการแบบ Command-and-Control มากกว่าวิธีการที่สามารถตอบสนองและสอดคล้องกับปัญหา ซึ่งวิธีการดังกล่าวไม่เหมาะกับทุกสภาวะ การณ์ มาตรการควบคุมโดยใช้กลยุทธ์เหมือนกลไกตลาด คือ วิธีการสร้างพลังสามัคคี เป็นพลัง จูงใจที่อยู่เบื้องหลังให้บุคคลปรับปรุงความเป็นอยู่ทางสังคมให้ดีขึ้น จะต้องอาศัยทางเลือกที่จะ กระทำอยู่ 3 ประการ คือ (1) การบังคับ (coercion) โดยกฎเกณฑ์ประชาธิปไตยจากเสียงส่วนใหญ่ หรือโดยการปกครองแบบเผด็จการ (2) ให้สิ่งกระตุ้นส่งเสริมความสนใจของบุคคล

(self-interest incentives) และ (3) ใช้พลังผลักดันทางด้านอารมณ์ (emotional forces) ในทุกสังคมจะใช้มาตรการควบคุมทั้ง 3 ประการนี้ แต่จะให้น้ำหนักต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแบบแผนของวัฒนธรรมและรูปแบบของการปกครองประเทศ ในสังคมอารยะ (civilized society) การเข้าไปแทรกแซงทางสังคมของรัฐบาลจะประสบความสำเร็จได้ ก็โดยเลือกวิธีการควบคุมด้วยระบบการกระตุ้นส่งเสริม (incentive system) และสำหรับการประเมินผลการทำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ผู้ที่จำเป็นต้องทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมิน ก็คือ ผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) และประชาชน (citizens) ทั้งนี้ เพราะผู้กำหนดนโยบายและประชาชนจำเป็นจะต้องทราบประสิทธิผลของนโยบายต้องการที่จะรู้ว่าแผนงานที่ออกแบบเพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติเป็นแผนงานที่สามารถนำไปสู่เป้าหมายในสภาพเป็นจริงได้มากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะสะท้อนปัญหาและข้อเสนอแนะการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติ และที่สำคัญสำหรับนักวิเคราะห์ (analysis) จำเป็นต้องรู้ว่ามียะไรเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเพราะอะไรสามารถทำให้เข้าใจปรากฏการณ์ อธิบายและทำนายผลการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

การตรวจสอบ ควบคุมและการประเมินผลอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา มุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพ และระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์จะส่งผลให้มีการใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรม การมีเครื่องมือควบคุมติดตามและประเมินผล โอกาสที่แผนจะถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลจะมีมากขึ้น เพราะเครื่องมือเหล่านี้จะทำให้ผู้รับผิดชอบสามารถควบคุม ตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติ และสามารถแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลา และการประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติช่วยให้ทราบผลสำเร็จหรือล้มเหลวทั้งในระดับบุคคลองค์กรและชุมชน

แผนภูมิข้อเสนอการปรับปรุงขั้นตอนของกระบวนการควบคุมงานเดินสำรวจออกโฉนด



การควบคุมงานจะได้ผลหรือไม่เพียงใดนั้น มิใช่ขึ้นอยู่กับเพียงว่า มีการกำหนดมาตรฐานและเป้าหมายของการทำงานไว้ล่วงหน้า แล้วมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้ผู้ปฏิบัติงานไปปฏิบัติพร้อมส่งรายงานผลงานเท่านั้น หากแต่หัวใจของการควบคุมงานที่แท้จริง

ยอมขึ้นอยู่กับหัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการโดยตรงว่าเป็นผู้มีศิลปะในการควบคุมอย่างไรบ้างที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติหรือผู้ได้บังคับบัญชาไม่เห็นว่าเป็นการคอยจับผิด ขณะเดียวกับหัวหน้าโครงการเองจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรอบรู้สารพัดเรื่องของโครงการตั้งแต่การกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานของงาน รายละเอียดวิธีปฏิบัติ และมอบหมายอำนาจหน้าที่โดยการกระจายงานที่เท่าเทียมกัน รวมทั้งต้องทราบสถานการณ์และสภาพแวดล้อมต่างๆ ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งปิดโครงการ เพราะฉะนั้นผู้ควบคุมบังคับบัญชาจะต้องสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วยการเดินเข้าชนปัญหาเสียก่อน คือต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ มีเทคนิค ความชำนาญ ความรอบรู้ ผสมผสานเข้าแก้ไขปัญหาอย่างทันเหตุการณ์ ให้สมกับเป็นผู้บริหารมืออาชีพ ซึ่งส่วนใหญ่ที่ผ่านมา อุปสรรคที่เกิดจากการควบคุมงานโครงการเดินสำรวจของกรมที่ดิน พบว่า

1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้รับมอบหมายงานยังไม่แน่นอนและแจ่มชัด อีกทั้งผู้รับมอบอำนาจ ขาดความรับผิดชอบเท่าที่ควร
2. การกำหนดมาตรฐาน ของงานสูงเกินกว่าความเป็นจริง ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมุ่งเน้นไปที่ปริมาณงาน มากกว่าคุณภาพตำแหน่งผลการปฏิบัติงานความถูกต้อง
3. วิธีการรายงาน และการนำผลของรายงานมาพัฒนาแก้ไขการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ ยิ่งล่าช้า เพราะมี กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ขัดขวางการทำงานให้อิสระ
4. ตัวผู้บังคับบัญชา ไม่มีเวลามากพอที่จะตรวจตราควบคุมงานได้อย่างทั่วถึง
5. การขาดการประสานงานที่ดีพอในทุกส่วนและทุกระดับ

เป็นที่น่าพิจารณาว่า ควรที่จะต้องมีการปรับปรุงมาตรการ วิธีการควบคุมทั้งตัวผู้ปฏิบัติงานโครงการ วิธีการ เครื่องมือที่ใช้ในการควบคุม เทคนิค กลยุทธ์ที่ดีในการควบคุม และที่สำคัญก็คือ หัวหน้างาน หรือผู้บังคับบัญชาผู้มีหน้าที่ควบคุมงานโครงการจะต้องเป็นผู้ที่มีศักยภาพสูง มีความรู้ความสามารถ มีความเสียสละ และเข้าใจในพฤติกรรมและความรับรู้ ความสามารถของบรรดาผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อการมอบหมายงานและการกำหนดคุณค่า มาตรฐานของงานจะได้ถูกต้องและเป็นไปอย่างเหมาะสม และมีความเป็นไปได้สูงเพื่อให้โครงการไปสู่ความสำเร็จ จะต้องดำเนินการดังนี้

1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้ได้บังคับบัญชาไว้ให้เป็นที่ชัดเจน และสามารถทำความเข้าใจจนสามารถนำไปปฏิบัติงานได้ โดยปราศจากความเคลือบแคลงสงสัย ต้องแสดงคำอธิบายรายละเอียดขั้นตอนในการปฏิบัติงานไว้จนสามารถใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานจริงได้

2. ในการมอบงานให้รับผิดชอบ ก็ต้องมอบอำนาจในการปฏิบัติงานให้อย่างเพียงพอในการปฏิบัติงาน รวมทั้งอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่อาจเกิดขึ้นได้ อย่างมีอิสระพอสมควรแก่สภาพแวดล้อมของสภาพงานนั้นๆ ด้วย

3. ต้องมีการกำหนดมาตรฐาน คุณค่าผลงานจากการปฏิบัติไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งเป็นการประสานงาน ด้วยการจัดให้มีการรายงานผลของการปฏิบัติงานได้อยู่เสมอเป็นประจำ เป็นระยะ เพื่อสะดวกแก่การติดตามควบคุมแก้ไขปัญหา

4. ต้องบำรุงขวัญผู้ใต้บังคับบัญชา ด้วยการควบคุม ตรวจสอบ การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการออกตรวจ เป็นระยะตั้งแต่เริ่มโครงการ โดยกำหนดช่วงเวลาของการตรวจเยี่ยมเพื่อรับรายงานไว้ให้ปรากฏชัดเจนล่วงหน้า เพื่อไม่ให้เป็นที่เข้าใจผิดว่าเป็นการคอยจับผิดการทำงาน

5. ต้องเปิดโอกาสให้หัวหน้างาน แสดงมโนทัศน์ คุณค่าทางปัญญาในการเสนอแนะวิธีการปฏิบัติงาน หรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากหัวหน้างานอยู่ใกล้ชิดหรือบางครั้งก็เป็นผู้ปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ ย่อมสามารถเข้าใจปัญหาพื้นฐานในสภาพต่างๆ ตามความเป็นจริงได้ดีกว่าผู้บริหารที่ไปตรวจเยี่ยม ผู้บริหารหรือผู้ควบคุมควรทำตัวเป็นที่เล็งที่ดีในการกลั่นกรองหรือชี้ขาด การตัดสินใจขั้นสุดท้ายหรือขณะวิกฤต เพื่อสร้างความรู้สึกที่ดีในการควบคุมงานให้เกิดขึ้นทั้งสองด้วย

สำหรับการประเมินผล เมื่อมีการรับรายงานจากการควบคุมตรวจเยี่ยมแล้ว ผู้ควบคุมจะต้องทำการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการประเมินผลในด้านคุณภาพของงาน คือ ผลงานสำเร็จตามเป้าหมาย มีความถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ที่กำหนด ด้านปริมาณงาน ผลผลิตของงานตรงตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ตามเป้าหมายอย่างมีมาตรฐาน ประสิทธิภาพจริง ด้านบุคลากร เป็นผู้มีความรู้ มีความชำนาญ มีความสามารถ มีวิธีการในการพัฒนางานสมกับเป็นข้าราชการหรือไม่ระยะเวลาของการปฏิบัติงาน เหมาะสมหรือไม่ ผลงานและงบประมาณที่ได้รับคุ้มประโยชน์ในการใช้สอย ก่อให้เกิดความก้าวหน้าต่อโครงการ และอื่นๆ ในด้านพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน การมีมนุษยสัมพันธ์ การสร้างประโยชน์ต่างๆ ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในการประเมินจะต้องเป็นบุคคลที่มีความเข้าใจในงานโครงการและสามารถติดตามควบคุมโดยตลอดมา มีการสร้างคุณค่าแบบมาตรฐานเพื่อเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผลงาน อย่างมีความเที่ยงตรง ยุติธรรมปราศจากความลำเอียง อคติหรือกล่าวคือ ผู้ประเมินจะต้องวิเคราะห์การประเมินผลด้วยระบบคุณธรรม เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ เกิดความรู้สึกภาคภูมิใจในผลงาน ความสามารถของตนเอง ตลอดจนมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานว่า ทำดีย่อมได้ดีและมีโอกาสก้าวหน้าได้จากผลงานของตน อันจะเป็นสิ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การควบคุมงานอย่างมี

ประสิทธิภาพด้วยการกำหนดเครื่องมือที่มีค่ามาตรฐานเป็นที่ยอมรับและเข้าใจ สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยมีการตรวจสอบควบคุมอย่างมีศิลปะของผู้บริหารโครงการ และนำผลการตรวจสอบที่วัดได้ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพของงาน คุณภาพของคน คุณภาพด้านการจัดการด้านการบริหารเวลา วัสดุ เงิน มาวิเคราะห์ประเมินผลด้วยระบบคุณธรรม เพื่อนำไปใช้เป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณาความรู้ความสามารถของผู้ได้บังคับบัญชา ย่อมมีแรงกระตุ้นในการพัฒนาบุคคล เป็นกระบวนการที่ส่งเสริมและเปลี่ยนแปลงผู้ปฏิบัติในด้านต่างๆ เช่น ความรู้ความสามารถ ทักษะ อุปนิสัย ทศนคติ และวิธีการทำงานให้เกิดความพัฒนาก้าวหน้าไปสู่ประสิทธิภาพที่สูงขึ้น และเป็นเครื่องมือแห่งการนำไปสู่ความสำเร็จของการปฏิบัติงานโครงการเดินสำรวจ

กล่าวโดยสรุป เหตุผลที่ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผลและกระตุ้นส่งเสริมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเพราะมาตรการควบคุม ประเมินผลมุ่งที่จะให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้องการรู้ว่าแผนงานที่ออกแบบให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติสามารถนำไปสู่เป้าหมายในสภาพที่เป็นจริงได้ การควบคุมและประเมินผลจะสะท้อนปัญหาข้อเสนอนะเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติให้บรรลุผล สำหรับนักวิเคราะห์การควบคุมและประเมินจะช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์ และสามารถอธิบายหรือทำนายผลปรากฏการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติถูกต้อง นอกจากนั้นการควบคุมและประเมินผลจะเป็นตัวกำหนดระบบการให้คุณให้โทษ ทำให้ผู้รับผิดชอบสามารถควบคุม ตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติ เข้าใจสถานการณ์ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลา เป็นการตรวจสอบความสำเร็จและล้มเหลวได้ทุกขั้นตอนส่วนการกระตุ้นส่งเสริมในแต่ละช่วงเวลา เป็นการตรวจสอบความสำเร็จและล้มเหลวได้ทุกขั้นตอนส่วนการกระตุ้นส่งเสริมเป็นวิธีการสร้างพลังความสามัคคี เป็นพลังจูงใจที่อยู่เบื้องหลังที่ผลักดันให้ปรับปรุงสังคมของตนเอให้ดีขึ้น สังคมอารยะย่อมต้องการการแทรกแซงของรัฐในลักษณะการกระตุ้นส่งเสริมมากกว่าการใช้อำนาจบังคับ และกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ผู้เกี่ยวข้องและกลุ่มเป้าหมายต้องการการเสริมแรง ลักษณะการให้กำลังใจ เห็นอกเห็นใจ ความไว้น้ำใจเชื่อใจเท่านั้น จึงจะทำให้กิจกรรมประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้ การกระตุ้นส่งเสริมไม่จำเป็นจะต้องให้การเสริมที่เป็นตัวเงินเสมอไปเพราะปัจจัยด้านตัวเงินอาจจะไปลดความพยายามด้านการอาสาสมัคร แต่สิ่งเสริมแรงที่สำคัญ ก็คือ การให้เกียรติยกย่องนับถือ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยทางด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม จึงเป็นปัจจัยอีกตัวหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผลกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในประเด็นดังกล่าวนี้การกระตุ้น ส่งเสริม ควบคุม และการประเมินผลโครงการเดินสำรวจที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธินั้นยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการนี้ที่น่าจะได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข

ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์

ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ครอบคลุมการประชาสัมพันธ์ เนื้อหาสาระที่ใช้ในการสื่อสารผลของการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงาน ความจำเป็นในการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ ได้กระทำในระดับปานกลาง และมีความสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการในลำดับที่ 1

ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญอันหนึ่งของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ถ้าประชาชนไม่ได้รับทราบถึงการมีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินแล้ว หรือทราบแล้ว ไม่ได้มาดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดิน อาจด้วยความไม่เข้าใจหรือสาเหตุอื่น โครงการเดินสำรวจนั้นจะประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง

ในการประชาสัมพันธ์ สิ่งหนึ่งที่เป็นหลักการสำคัญ คือ กรมที่ดินจำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าให้ประชาชนทราบ ถึงโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล โดยบอกกล่าวให้ประชาชนทราบถึงนโยบาย วัตถุประสงค์ การดำเนินงานวันเริ่มต้น และวันสิ้นสุดในการปฏิบัติงานของโครงการ วิธีดำเนินการ สิทธิและหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่จะต้องนำเจ้าหน้าที่รังวัดออกโฉนดที่ดิน ผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานประชาสัมพันธ์จะต้องศึกษาหลักปฏิบัติเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ ควรดำเนินการดังนี้

1. ต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ เพื่อมุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นหลัก
2. ต้องเข้าใจและรู้จักใจคนกลุ่มเป้าหมายต่างๆ อุปนิสัยใจคอของบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาและดึงให้เข้าสู่จุดมุ่งหมายร่วมกันได้
3. ต้องรู้นโยบายของกรมที่ดิน และขั้นตอนวิธีการต่างๆ ในการเดินสำรวจออกโฉนดอย่างแท้จริง
4. รู้เทคนิคการใช้เครื่องมือสื่อสัมพันธ์ต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ เอกสาร หนังสือพิมพ์
5. ยึดหลักความจริงและสุจริตใจเป็นหลัก
6. ต้องปฏิบัติงานติดต่อกันโดยสม่ำเสมอ
7. ต้องเปิดเผยความรู้ ความจริงอย่างตรงไปตรงมา
8. บุคลากรที่ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ ตลอดอุปกรณ์ในการประชาสัมพันธ์ต้องมีคุณภาพสูง
9. การประชาสัมพันธ์ต้องมุ่งให้เข้าถึงผู้มีอิทธิพลในสังคมเป็นประการแรกและโดยผ่าน

ผู้มีอิทธิพลในสังคมไปสู่ประชาชน ผู้มีอิทธิพลในที่นี้ หมายถึงผู้มีความคิดดีหรือกระทำเป็นที่เชื่อถือของคนหมู่มาก หรือเป็นผู้ที่สามารถเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของคนหมู่มากได้ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การเผยแพร่ หรือการกระจายข่าวสารต่างๆ ในงานประชาสัมพันธ์จำเป็นต้องใช้สื่อและเครื่องมือเป็นตัวกลางถ่ายทอด ให้ประชาชนเกิดความเข้าใจ นิยมศรัทธา และสามารถเรียกร้องความร่วมมือสนับสนุนได้ แต่ในการติดต่อสื่อสารทำความเข้าใจกันไม่ว่าสื่อจะออกมาเป็นคำพูด สิ่งพิมพ์ ดนตรีจอห์นอื่น ๆ ล้วนแต่ต้องอาศัยเครื่องช่วยในการทำงาน เพื่อความเข้าใจซึ่งกันและกัน เพื่อให้ผู้รับและผู้ฟังได้รับข่าวสารและข้อมูลถูกต้องตรงกัน เพราะว่างานประชาสัมพันธ์จะสำเร็จหรือล้มเหลว นั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการใช้เครื่องมือและสื่อในการประชาสัมพันธ์ให้เหมาะสมถูกต้องตามลักษณะการใช้สื่อ และต้องพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสีย ของเครื่องมือและสื่อประเภทต่างๆ ในการใช้ที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจกระทำได้หลายวิธีโดยใช้เครื่องมือสื่อสารต่างๆ เข้ามาช่วยส่งเสริมให้การประชาสัมพันธ์ของงานเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อบอกกล่าวชี้แจงให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ อย่างถูกต้องถ่องแท้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิในที่ดินซึ่งจะต้องนำเดินสำรวจออกโฉนด ได้ทราบเพื่อสร้างค่านิยมและศรัทธาให้กรมที่ดินและเพื่อเรียกร้องความร่วมมือสนับสนุนจากกลุ่มประชาชน ในการติดต่อสื่อสารการประชาสัมพันธ์กับกลุ่มโดยการใช้เครื่องมือและสื่อต่างๆ ย่อมอาจทำได้หลายวิธี เช่น สื่อประเภทการพูด วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ ภาพยนตร์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร และสิ่งตีพิมพ์อื่นๆ

ในการเลือกใช้สื่อประเภทต่างๆ ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลในท้องที่จังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ ในแต่ละปีงบประมาณนั้นจะต้องเลือกใช้สื่อให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมายและงบประมาณ

ในด้านการประชาสัมพันธ์อาจจะพิจารณาปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีหน่วยประชาสัมพันธ์

ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลทั่วประเทศ ควรจะจัดให้มีหน่วยประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ข้อมูลและบริการตอบคำถามต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล เพื่อประชาชนได้รับทราบบุคลากรที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ควรมีคุณสมบัติในทักษะทางด้านมนุษยสัมพันธ์ที่ดี และมีความรู้ความเข้าใจในงานเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเป็นอย่างดี นอกจากนี้ในด้านการประชาสัมพันธ์ควรที่จะมีการประชาสัมพันธ์เสียงตามสายอยู่เสมอ เพื่อให้ข้อมูลด้านต่างๆ ของโครงการเดินสำรวจในท้องที่แต่ละแห่งรวมถึงตอบปัญหาหรือข้อสงสัยแก่ประชาชน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงานนั้นๆ ให้ได้รับทราบ

2. การใช้สื่อประเภทต่างๆ

สื่อประเภทคำพูดเป็นสื่อที่ใช้สะดวก รวดเร็ว และประหยัด การพูดสามารถใช้เครื่องมือต่างๆ ของการติดต่อเช่น การแสดงกิริยาท่าทางประกอบ โดยออกท่าทาง น้ำเสียง สีหน้า และแววตา ช่วยให้เกิดความเข้าใจได้มากยิ่งขึ้นที่เหมาะสมกับโครงการเดินสำรวจ คือ การประชุม โดยในพื้นที่ที่เดินสำรวจในแต่ละจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอจะต้องเข้าไปประชุมประจำเดือนร่วมกับนายอำเภอท้องที่ เพื่อแจ้งข่าวแต่เนิ่นๆ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทราบว่าจะมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ในช่วงใดเวลาใด เพื่อให้นำข่าวดังกล่าวไปแจ้งให้ลูกบ้านทราบล่วงหน้า กับต้องจัดเจ้าหน้าที่ออกไปทำการประชุมในบริเวณพื้นที่ที่จะทำการเดินสำรวจโดยตรงโดยร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรในพื้นที่เพื่อทำความเข้าใจและตอบปัญหาข้อสงสัยต่างๆ ของราษฎร

2.1 สื่อประเภทวิทยุ กระจายเสียง โทรทัศน์

วิทยุกระจายเสียง เป็นเครื่องมือและสื่อในการประชาสัมพันธ์ที่มีบทบาทและสำคัญยิ่งสำหรับประเทศไทยในปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีสถานีวิทยุกระจายเสียงเกือบสองร้อยแห่ง คลื่นวิทยุสามารถปกคลุมเกือบเต็มพื้นที่ในประเทศไทย วิทยุเป็นสื่อที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง กว้างขวาง รวดเร็ว โดยเฉพาะชาวชนบทชอบฟังวิทยุมาก ดังนั้น ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ได้มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ สามารถรับข่าวจากวิทยุถึงโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้

โทรทัศน์ มีคุณลักษณะที่เด่นและได้เปรียบสื่อมวลชนประเภทอื่นๆ ประชาชนสามารถรับชมข่าวสารความรู้ความบันเทิง และมีลักษณะพิเศษ คือ สามารถเห็นทั้งภาพและได้ยินเสียงในเวลาเดียวกัน ส่วนรูปแบบในการจัดรายการโทรทัศน์เพื่อการประชาสัมพันธ์โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในการเลือกรูปแบบรายการต่างๆ เช่น การใช้การอภิปราย การสัมภาษณ์ การตอบปัญหา ซึ่งการประชาสัมพันธ์ทางโทรทัศน์ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่สูงมาก กรมที่ดินจะต้องตั้งงบประมาณไว้ล่วงหน้า

2.2 หนังสือพิมพ์

หนังสือพิมพ์ ที่ประกอบด้วยเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับข่าวในประเทศ ข่าวต่างประเทศ บทวิเคราะห์วิจารณ์เกี่ยวกับเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมที่ออกเป็นรายวัน เช่น ไทยรัฐ มติชน เดลินิวส์ ฯลฯ ออกเป็นรายสัปดาห์ เช่น ประชาชาติธุรกิจ ฐานเศรษฐกิจ ฯลฯ การประชาสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์โดยการมุ่งที่จะใช้เป็นสื่อกลางช่วยนำข่าวสารการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ไปเผยแพร่สู่ประชาชน

2.3 สื่อสิ่งพิมพ์อื่นๆ

แผ่นปลิวและใบแทรก มีลักษณะเป็นเอกสารสิ่งพิมพ์ที่บรรจุข่าวสารหรือข้อเขียนของการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ที่กรมที่ดินต้องการเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์ โดยมากจะเป็นกระดาษแผ่นเดียวในรูปของใบปลิวหรือแผ่นปลิว ถ้าไม่ได้แจกเผยแพร่ด้วยมือแต่นำไปแทรกตามหนังสือพิมพ์หรือหนังสืออื่น เรียกว่าใบแทรก บางทีอาจโปรยแผ่นปลิวเผยแพร่จากรถยนต์ เพื่อให้ข่าวสารกับคนในท้องที่นั้น

โปสเตอร์แผ่นประกาศ ใช้ในประชาสัมพันธ์เพื่อเผยแพร่ให้ผู้มีความรู้ความเข้าใจและปฏิบัติ

จุลสาร จัดทำเป็นหนังสือเล่มเล็กๆ มีลักษณะเป็นเล่มปกอ่อน แต่ละเล่มจะมีเรื่องเดียว เนื้อเรื่องจะเขียนอย่างสรุป ถึงโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ขั้นตอนและวิธีดำเนินการต่างๆ ตลอดจนภาระและหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่จะต้องปฏิบัติอย่างไร ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงได้รับโฉนดที่ดิน หนาตั้งแต่ 4-20 หน้า มีสภาพตาราง แผนที่ แผนภูมิประกอบ การจัดจุลสารคล้ายกับแผ่นปลิว แต่ใช้ศิลปะในการพิมพ์ที่ดี สามารถจูงใจผู้อ่านด้วยตัวอักษร สี และเทคนิคต่างๆ การออกแบบปก จะต้องทำให้เกิดความเข้าใจเนื้อเรื่องต้องให้เหมาะสม และจัดลำดับให้เหมาะสม การลำดับเรื่องเริ่มจากคำนำ เพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้ผู้อ่านติดตาม จากนั้นก็เป็นประวัติความเป็นมา เนื้อหาที่สำคัญ และบทสรุป

แผ่นพับ มีลักษณะคล้ายแผ่นปลิว พิมพ์แผ่นเดียว พิมพ์แผ่นเดียว หน้าเดียวหรือสองหน้าที่ได้แต่พับ อาจจะพับสอง พับสามหรือพับสี่ก็ได้ความมุ่งหมายก็เพื่อที่จะเผยแพร่กิจกรรมของการเดินสำรวจออกโฉนดให้ประชาชนเข้าใจ และมีความละเอียดมากกว่าแผ่นปลิว การจัดพิมพ์หรือการใช้สีสัน ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการจัดทำแผ่นปลิว

ปัจจัยด้านการสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่และประชาชนผู้ใช้บริการ

ปัจจัยด้านการสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่และประชาชน ครอบคลุมในเรื่องความเข้าใจในประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่และประชาชนจะได้รับ ความสะดวกในหลักเกณฑ์และวิธีการ และความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นถ้าไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง มีอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ แต่ก็มีความสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการสูงในลำดับที่ 2

ในประเด็นนี้มีข้อพิจารณาว่า การกำหนดนโยบายที่นำไปสู่ความสำเร็จสามารถแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จะต้องคำนึงถึงประชาชนด้วยซึ่งเป็นกลุ่มสุดท้ายของกระบวนการการได้รับผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นอย่างไรและมีผลต่อความสำเร็จขนาดไหนก็จะพิจารณาจากปัจจัย 3 ประการ คือ ความต้องการของประชาชน การสนับสนุนของผู้นำในพื้นที่ ทำที่ของ

ประชาชนต่อข้าราชการ การทำความเข้าใจกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เป็นสิ่งจำเป็นมากในการที่จะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จ นอกจากจะได้รับการสนับสนุนทางการเมืองแล้วนโยบายนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะด้วย อิทธิพลของสาธารณะในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะแสดงออกอย่างน้อย 3 ทาง คือ (1) ทางความเห็นสาธารณะ (public opinion) และมักแสดงผ่านทางสื่อมวลชน ความเห็นสาธารณะจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางการเมือง ทางด้านกฎหมายและอื่นๆ (2) ทางด้านกลุ่มนักกฎหมายซึ่งมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบกฎหมาย หากกลุ่มนักกฎหมายเหล่านี้พบว่าความเห็นสาธารณะของแต่ละท้องถิ่นเป็นในทำนองเดียวกัน (homogenous) พวกเขาจะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และ (3) ทางด้านผลการสำรวจความเห็นประชาชน (polls) ที่นักบริหารหรือผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายจัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนนโยบาย

การสร้างแรงจูงใจเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน โดยมีความเกี่ยวข้องกับความต้องการ (needs) ของบุคลากรในหน่วยงาน และความพยายามของฝ่ายบริหารในอันที่จะสนองความต้องการของบุคลากรอย่างเหมาะสมมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานของคนเหล่านี้มีประสิทธิภาพตามที่ต้องการของฝ่ายบริหาร

ความต้องการของคนจะนำไปสู่การกระตุ้นจูงใจบุคคลให้บุคคลผู้นั้นปฏิบัติงาน หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ในการจูงใจบุคคลให้ปฏิบัติงานนั้น ฝ่ายบริหารจะต้องเสนอความต้องการที่บุคคลเหล่านั้นมีความพอใจ การจูงใจจึงมีความสำคัญต่อการบริหารงานอย่างมาก

อึ่งในการสร้างแรงจูงใจให้บุคคลได้ปฏิบัติงาน ฝ่ายบริหารจะต้องมีความสามารถในการสร้างสภาวะการที่เหมาะสมแก่บุคคลผู้ปฏิบัติงานในลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) มอบหมายงานที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของบุคคล
- 2) ให้การยอมรับนับถือในผลงานของผู้ปฏิบัติงาน
- 3) เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งโดยยึดถือระดับความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นหลัก
- 4) ให้บุคคลได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 5) ให้การสนับสนุนความเป็นผู้นำของบุคคล

การมีวิธีในการเพิ่มแรงจูงใจให้กับบุคลากรในองค์การกับการเดินสำรวจนอกจากจะทำให้ผลงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือมาตรฐานที่ต้องการแล้ว ยังจะทำให้ขวัญ กำลังใจ และความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรในหน่วยงานมีมากขึ้นด้วย สิ่งดังกล่าวเหล่านี้ล้วนแล้วจะนำมาซึ่งความสมัครสมานสามัคคี ความมีประสิทธิภาพและความเจริญก้าวหน้าขององค์การกับการเดินสำรวจ ฉะนั้นการปรับปรุงวิธีการจูงใจให้ดีขึ้นในบรรยากาศของการทำงานจึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ควบคุมการปฏิบัติงาน

การจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ให้กองหนังสือสำคัญนั้นได้จากการเกลี่ยอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่จากสำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สำนักงานที่ดินอำเภอทั่วประเทศ ส่วนราชการที่จัดส่งอัตราค่าจ้างให้มาจะคัดเลือกผู้ไม่มีศักยภาพในการปฏิบัติงานให้มา และจะมีทั้งสมัครใจและไม่สมัครใจ ที่จะมาปฏิบัติงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนด และเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ตามเขตต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล เมื่อปฏิบัติครบ 3 ปี จะต้องโยกย้ายออกนอกพื้นที่ จะวิ่งเต้นผู้ใหญ่ไม่ยอมออกไปอยู่ต่างจังหวัด เจ้าหน้าที่บางส่วนจึงได้รับการจัดสรรให้มาปฏิบัติงานเดินสำรวจออกโฉนดทั้งตำบล เมื่อมาอยู่ปฏิบัติงานแล้วไม่ยอมออกไปปฏิบัติงานในภาคสนาม ทำให้ขาดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องออกไปปฏิบัติงานเดินสำรวจฯ ในจังหวัดต่างๆ ผลจากการออกแบบสอบถามปรากฏว่าความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งโยกย้ายมาปฏิบัติงานในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดทั้งตำบลมีน้อยมาก จึงควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. เร่งเสริมสร้างอุดมการณ์ ทศนคติ และค่านิยมในการปฏิบัติงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ซึ่งคุณค่าของการได้มาปฏิบัติงานโครงการนั้นมีได้ด้อยกว่าการปฏิบัติงานในสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา

1.1 สร้างแรงจูงใจโดยกำหนดระเบียบในการบริหารงานบุคคลว่าถ้าได้มาปฏิบัติงานในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลแล้ว เมื่อปฏิบัติงานครบ 3 ปี มีสิทธิที่จะขอย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ตนพึงประสงค์ได้

1.2 กำหนดระเบียบบริหารบุคคล ให้ผู้ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เมื่อปฏิบัติอยู่ครบเทอมจะต้องโยกย้าย จะต้องไปดำรงตำแหน่งในต่างจังหวัด ยกเว้นกองหนังสือสำคัญ เพราะหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในเขตส่วนใหญ่ เมื่อมาปฏิบัติงานโครงการแล้วจะวิ่งเต้นอยู่ที่กองส่วนกลางได้ยอมออกไปปฏิบัติงานตามโครงการในต่างจังหวัด

2. ในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานโครงการสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้น ควรคัดเลือกจากผู้สมัครใจก่อน โดยมีหนังสือเวียนไปยังจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ

3. ควรสร้างมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในโครงการเดินสำรวจโดยให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ที่สุจริตอย่างจริงจัง เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกฟ้องคดี หรือถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล

4. ปรับปรุงสวัสดิการให้กับเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในโครงการเดินสำรวจให้เหมาะสมแก่การยังชีพ ในสภาวะการที่เป็นจริง

5. การจัดให้มีการประกวดผลงานระหว่างศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล แต่ละจังหวัด เพื่อคัดเลือกและจัดให้มีรางวัลประกาศเกียรติคุณดีเด่นประจำปี

6. การประเมินความดีความชอบจะต้องประเมินด้วยความเป็นธรรม โดยใช้ผลการปฏิบัติงานเป็นการวัด ในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี ถ้ามีการปิดเบือนข้อเท็จจริงแล้ว จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดกำลังใจในการทำงาน จะมองโลกในแง่ร้าย และไม่สนับสนุนกิจกรรมต่างๆ

สำหรับประชาชนนั้น สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้ ถ้าเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็มีสิทธิร้องเรียนขอความเป็นธรรมได้ เพื่อเป็นการจูงใจในการแจกโฉนดที่ดิน ในกรณีที่ราษฎรไม่มีเงินค่าธรรมเนียมที่ดินที่จัดเก็บในการเดินสำรวจนั้น ในการรับโฉนดที่ดินถึงดเว้นค่าธรรมเนียมไว้ก่อน จะมาเสียค่าธรรมเนียมก็ต่อเมื่อได้มีการจดทะเบียนที่ดินครั้งแรก

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ

จากผลการศึกษาพบว่า การดำเนินการในแต่ละปัจจัยทั้ง 6 ประการดังกล่าวข้างต้นมีอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น โดยเฉพาะปัจจัยด้านแรงจูงใจของเจ้าหน้าที่ผู้มาปฏิบัติงานในโครงการไม่ได้มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ในระดับต่ำมาก จึงน่าที่จะได้มีการตรวจสอบลักษณะงาน การปฏิบัติหน้าที่ และแนวทางส่งเสริมแรงจูงใจของเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามโครงการมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

เนื่องจากการศึกษาวิเคราะห์ในการวิจัยเรื่องนี้ ได้ออกแบบในการศึกษาเพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์อย่างง่าย (simple correlation) ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม ซึ่งพบว่า มีความสัมพันธ์กันในระดับค่อนข้างต่ำ ในประเด็นนี้ที่น่าที่จะได้มีการตรวจสอบรายละเอียดจากการออกแบบการวิจัยที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถตรวจสอบอิทธิพลของตัวแปรแทรกที่ก่อกหรือเสริมตัวแปรอื่นๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

อนึ่ง การวิจัยในเรื่องนี้ ออกแบบการศึกษาในเชิงปริมาณ ด้วยเวลาจำกัด ไม่สามารถที่จะสอบสวนหาข้อมูลเชิงคุณภาพอย่างละเอียดมาประกอบการศึกษาได้อย่างถ้วนถี่ ทำให้ไม่สามารถอธิบายรายละเอียดบางประการได้อย่างหมดจด จึงน่าที่จะได้มีการพิจารณาศึกษาเรื่องนี้ในเชิงคุณภาพอีกด้านหนึ่ง ก็น่าจะสามารถบอกระบบปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการเดินสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธิในบางแง่มุมได้อย่างละเอียดยิ่งขึ้น อาทิ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการ

ติดตามสังเกตการณ์การปฏิบัติในโครงการนี้ในเขตใดเขตหนึ่งเป็นพิเศษ ตามหลักการวิจัยแบบการมีส่วนร่วมโดยตรง (direct participation) เป็นต้น.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย