

## บทที่ 5

### สรุปและข้อ เสนอแนะ

จากการศึกษาและวิจัยปัญหาในการบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัด โดยพิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงต่าง ๆ และปัญหาที่เกิดจากแบบสอบถาม ผู้เขียนได้นำมาสรุป เป็นปัญหาเข้าด้วยกัน โดยแยกออกเป็นประเด็นต่าง ๆ เพื่อชี้ให้เห็นถึงตัวปัญหาเหล่านั้น ตามหลักทฤษฎีในการบริหารงาน ตลอดจนทำการเสนอแนะข้อคิดเห็นต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานทะเบียนที่ดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อได้ทำการวิจัยโดยวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ แล้ว สรุปได้ว่า การบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดมีปัญหาในหลายด้านที่เป็นอุปสรรคทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ เท่าที่ควรดังนี้คือ

#### 1. ปัญหาเกี่ยวกับหลัก เกณฑ์ในการบริหารงาน

##### 1.1 ปัญหาในด้านการวางแผน

แผนงานของสำนักงานที่ดิน ที่จัดว่าเป็นแผนระยะยาวมีลักษณะเป็นแผนงานโครงการเท่านั้น ซึ่งเป็นแผนงานสำหรับการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ประชาชน ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 58 ส่วนแผนงานที่จัดว่าเป็นแผนสำหรับบริหารงานทะเบียนโดยตรงของสำนักงานที่ดิน ปรากฏว่าไม่เคยมีการจัดทำแผนในการปฏิบัติงานเลย ทั้งนี้ เพราะขั้นตอนในการวางแผนจะต้องประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ การกำหนดทาง เลือกและลำดับขั้นตอนของทาง เลือก การประเมินผลของทาง เลือกและการ เลือกแนวทางปฏิบัติ<sup>1</sup> แต่ในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานที่ดินจังหวัดไม่เคยมีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติ

1

Earl F. Lundgren, Organization Management (New York : Harper & Row Publishers, Inc., 1974), pp. 148-154.

งาน เลข (ข้อ 2) ข้าราชการในสำนักงานที่ดินจึงปฏิบัติงานไปวันหนึ่ง ๆ ตามแต่ความต้องการของประชาชนและความสามารถในการให้บริการในแต่ละวัน ประกอบกับการที่สำนักงานที่ดินจังหวัดไม่เคยให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในการให้บริการแก่ประชาชน รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งปัญหาอุปสรรค (ข้อ 3) และไม่เคยปรับปรุงแนวทางในการปฏิบัติงานประจำวันเลย (ข้อ 4) ทำให้สำนักงานที่ดินจังหวัดไม่สามารถกำหนดทางเลือก ประเมินผลของทางเลือกตลอดจนตัดสินใจเลือกทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในการให้บริการได้ ทั้งนี้เพราะแผนงานเป็นผลสืบเนื่องมาจากวัตถุประสงค์และนโยบาย การขาดเป้าหมายในการปฏิบัติงาน จึงไม่สามารถทราบว่าจะเลือกทางเลือกใดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ใด

นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนงานกองวิชาการ กรมที่ดินพบว่า แม้ว่ากรมที่ดินจะเริ่มเห็นความสำคัญของแผนบริหารงาน สำนักงานที่ดินจังหวัด โดยมีหนังสือกรมที่ดินที่ มท 0606/ว 13347 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2526 ให้สำนักงานที่ดินทั่วประเทศจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี โดยเริ่มตั้งแต่แผนปฏิบัติงานประจำปี 2528 (ภาคผนวกที่ 3) แต่จากการประเมินผลการจัดทำแผนปฏิบัติงานครั้งนี้ของสำนักงานที่ดินปรากฏว่า แผนงานที่สำนักงานที่ดินจัดทำมาไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนงาน แม้ว่ากรมที่ดินได้กำหนดเค้าโครงของแผนงานเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานไว้แล้ว แต่แผนงานที่สำนักงานที่ดินจัดทำเป็นการจัดทำโดยขาดความตั้งใจ คือทำให้งานเสร็จไปตามคำสั่งกรมฯ เท่านั้น<sup>1</sup> นอกจากนี้การที่สำนักงานที่ดินไม่สามารถจัดทำแผนงานได้ตามวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์การจัดทำแผนงาน น่าจะเป็นเพราะข้าราชการในสำนักงานที่ดินจังหวัดไม่เคยมีประสบการณ์และความเข้าใจในการจัดทำแผนงานมาก่อน โดยเฉพาะลักษณะงานของสำนักงานที่ดินขึ้นอยู่กับบริการมาให้บริการของประชาชนทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่างานที่มีลักษณะ เช่นนี้ไม่สามารถ

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ นายวิสิทธิ์ อัดถากร. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนงาน, กองวิชาการ, วันที่ 11 สิงหาคม 2527.

กำหนดนโยบายที่แน่นอนได้

จึงเห็นได้ว่า การปฏิบัติงานและการบริหารงานของฝ่ายทะเบียนสำนักงานที่ดิน เป็นการบริหารงานตามยยะถากรรม ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการปฏิบัติงานแต่ละเรื่องได้ การปฏิบัติงานจะขึ้นอยู่กับความพอใจของข้าราชการ กล่าวคือ ไม่ว่าจะ มีประชาชนมาติดต่อขอรับบริการจำนวนมากหรือน้อยก็ตาม จะต้องใช้เวลาในการติดต่อแต่ละครั้งไม่น้อยกว่าครึ่งวัน การที่ใช้เวลาในการขอรับบริการแต่ละครั้ง เป็นเวลานาน ๆ แม้ว่าจะมีผู้มาติดต่อจำนวนน้อยก็ตาม ทั้งนี้ เป็น เพราะข้าราชการจะขยายงานออกไปจนเต็ม เวลาที่มีอยู่ ดังปรากฏในสุภาษิตว่า "คนที่ยุ่งที่สุดคือคนที่มีเวลาเหลือ"<sup>1</sup> ทำให้ต้องปรับปรุงขั้นตอนการทางเดินของงาน (workflow) อยู่บ่อย ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสำนักงานที่ดินในอันที่จะบริการประชาชนได้มากที่สุด ซึ่งเป็น เป้าหมายอย่างกว้าง ๆ หรือในบางสำนักงานจะใช้เจ้าหน้าที่จากหมวดที่ขณะนั้นมีประชาชนมาขอรับบริการจำนวนน้อย มาช่วยบริการในหมวดที่มีประชาชนมาขอรับบริการจำนวนมาก การกระทำเช่นนี้จัดว่า เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ซึ่งจะมีเหตุการณ์ทำนองนี้เกิดขึ้นเสมอ ๆ

กล่าวได้ว่า การบริหารงานทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัด เป็นการบริหารงานที่ขาดแผนงานที่แน่นอน จึงทำให้สำนักงานที่ดินจังหวัดไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ตามความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ เพราะแผนงาน เป็นหลักและรากฐานของการปฏิบัติงานทั้งปวงถ้าปราศจากการวางแผนและการติดตามผลการปฏิบัติงานที่ดีแล้ว โอกาสที่จะทำงานให้ได้ผลดีมีอยู่น้อยมาก นักบริหารที่ดีจึงควรให้ความสนใจและความ

<sup>1</sup> Northcote C. Parkinson, Parkinson's Law (Middlesex, England : Penguin Book, 1973), p. 1.

<sup>2</sup> สัมภาษณ์นายบุญส่ง ดันอารีย์, เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ๘, สำนักงานที่ดินจังหวัดราชบุรี, วันที่ 15 กรกฎาคม 2527.

<sup>3</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๘ (กรุงเทพฯ:บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2526), หน้า ๑๑.

สำคัญแก่แผนงานอย่างพอเพียง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานขององค์การ

## 1.2 ปัญหาในการจัดองค์การ

การจัดองค์การมีแนวความคิดพื้นฐานมาจากการที่การดำเนินงานขององค์การประกอบด้วยภารกิจมากมาย หากที่บุคคลเพียงคนเดียวจะทำเองโดยลำพังได้ จึงจำเป็นต้องนำภารกิจขององค์การมาแบ่งกันปฏิบัติจัดทำตามความรู้ความสามารถของบุคคลและความเหมาะสมของงาน ซึ่งจะ เกี่ยวข้องกับการแบ่งการทำงานการมอบหมายอำนาจหน้าที่ การจัดแบ่งองค์กรและการบังคับบัญชา เป็นหลักสำคัญ หากองค์กรใดสามารถจัดการในเรื่องเหล่านี้ได้อย่างเหมาะสมกับองค์กรนั้นจะสามารถบริหารงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามหากองค์กรใดไม่สามารถจัดการสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ให้เหมาะสมได้ องค์กรนั้นจะไม่สามารถบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>1</sup>

จากการศึกษาการจัดองค์การของสำนักงานที่ดินจังหวัดพบว่า การจัดแบ่งการทำงานให้แก่ข้าราชการในสำนักงานยังไม่เหมาะสม (ข้อ 5) โดยข้าราชการส่วนมากมักจะได้รับมอบหมายหน้าที่การงานมากเกินไป เช่น ผู้ทำหน้าที่สอบสวนเพื่อจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จะต้องตรวจสอบหลักฐานขั้นต้น สอบสวน ประเมินราคาทรัพย์สิน หลังจากผ่านการตรวจสอบหลักฐานและตรวจอาัยต์แล้วจะต้องนำกลับมาสั่งค่าธรรมเนียมและ เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว ผู้ทำหน้าที่สอบสวนจะต้องทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เป็นขั้นตอนสุดท้ายอีกด้วย จะเห็นได้ว่าการมอบหมายหน้าที่ เช่นนี้ทำให้ข้าราชการแต่ละคนต้องปฏิบัติหลายหน้าที่ หากมีประชาชนมาติดต่อจำนวนมากจะทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานได้

นอกจากนี้พบว่าในบางสำนักงานมีการจัดแบ่งการทำงานไม่เหมาะสม กล่าวคือ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการที่ดินระดับ 3 หรือระดับ 4 ทำหน้าที่สั่งค่าธรรมเนียมแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ระบุไว้ในคุณสมบัติ เฉพาะตำแหน่งการกระทำ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 112-113.

เช่นนี้นอกจากจะทำให้เสียอัตราค่าลงไปโดยเปล่าประโยชน์แล้ว ยังทำให้ข้าราชการขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานอีกด้วย

ในเรื่อง เกี่ยวกับการมอบหมายอำนาจหน้าที่ปรากฏว่า ผู้บังคับบัญชาระดับต้นมักจะได้รับมอบหมายแต่หน้าที่ความรับผิดชอบ แต่ไม่ได้รับการมอบหมายอำนาจให้ด้วย อัน เป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาระดับต้นไม่สามารถปกครองบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาได้ กรณีนี้จะเห็นได้จากการปฏิบัติงานของหัวหน้างานหมวดต่าง ๆ คือ หมวดนิติกรรมสัญญา หมวดแบ่งแยก หมวดมรดก เป็นต้น หัวหน้าหมวดเหล่านี้มีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานในหมวดของตน โดยอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด แต่เนื่องจากหัวหน้าหมวดไม่มีส่วนในการพิจารณาความดีความชอบของผู้ใต้บังคับบัญชาจึงเป็นผู้ไม่มีอำนาจในการให้ดีให้ร้ายต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ประกอบกับอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการปฏิบัติงานต่าง ๆ อยู่ที่ผู้ช่วยฯ หรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของหัวหน้าหมวดได้ด้วย ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เห็นความสำคัญของหัวหน้าหมวด การปฏิบัติงานของข้าราชการในบางครั้งไม่เป็นไปตามสายการบังคับบัญชา ก็จะข้ามไปยังผู้ช่วยฯ หรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดโดยตรง เพราะข้าราชการจะเกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงานมากกว่ารับคำสั่งจากหัวหน้าหมวด นอกจากนี้ในบางครั้งผู้ช่วยฯ หรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอาจสั่งการโดยตรงไปยังผู้ปฏิบัติงานเอง อัน เป็นการสั่งการโดยไม่เป็นไปตามสายการบังคับบัญชา ทำให้งานซ้อนและไม่ประสานกัน หากเกิดความเสียหายขึ้นจะหาผู้รับผิดชอบไม่ได้ ในการปฏิบัติงานจะต้องมอบหมายอำนาจที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานทุกคน<sup>1</sup> เพื่อผู้ปฏิบัติงานจะได้ทราบว่าตนจะต้องทำอะไรบ้างแล้วมีความสัมพันธ์กับผู้อื่นภายในองค์การอย่างไร

ประการสุดท้าย เกี่ยวกับการจัดแบ่งองค์กร ปรากฏว่าสำนักงานที่ดินจังหวัดมีการจัดแบ่งองค์กรมา เกินไป ทั้งนี้ น่าจะ เนื่องจากการที่สำนักงานที่ดินมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชน จึงกำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติงาน

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 125.

ไว้หลายขั้นตอน และมีขั้นตอนที่ซับซ้อนคือ เรื่องจะต้องผ่านการพิจารณาจากผู้มีอำนาจหลายคน เพื่อให้แน่ใจว่าได้ใช้ความระมัดระวังและรอบคอบโดยสมควรในการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้นับว่ามีทั้งคุณและโทษแก่ประชาชน กล่าวคือ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชน หากข้าราชการปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์และสำนึกในหน้าที่ หากเมื่อใดข้าราชการขาดความสำนึกในหน้าที่ และไม่ซื่อสัตย์ในการดำเนินงาน สิ่งเหล่านี้จะกลายเป็นเครื่องมือของข้าราชการในการแสวงหาประโยชน์ให้ตัวเองโดยฉ้อโกงเรื่องไว้ให้ชักช้า เพื่อหวัง "การหยอดน้ำมัน" "น้ำร้อนน้าชา" หรือ "ของขาว" ยิ่งมีการรวมอำนาจมากเกินไปโอกาสที่จะเรียกถามสินจ้างยิ่งมีมากขึ้น เพราะสามารถใช้เป็นข้ออ้างในการไม่รับดำเนินการหรือคัดลั่นใจ

นอกจากนี้การจัด ทางเดินของงาน (workflow) นับว่าเป็นสิ่งที่ เป็นปัญหาในการจัดองค์การของสำนักงานที่ดิน เช่นกัน เพราะแต่ละสำนักงานจะกำหนด ทางเดินของงานเอง สำนักงานใดจะจัดการอย่างไรขึ้นอยู่กับผู้บริหารแต่ละคนและปริมาณงานของแต่ละสำนักงาน กล่าวคือ หากสำนักงานใดมีผู้มาขอรับบริการไม่มาก ผู้บริหาร จะเห็นว่าวิธีการเดิมคืออยู่แล้วไม่จำเป็นต้องปรับปรุง แม้ว่าจะไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดก็ตาม ในทางกลับกันหากสำนักงานใดมีผู้มาขอรับบริการจำนวนมากและการจัดทางเดินของงานจะดี อยู่แล้ว แต่เนื่องจากผู้บริหารเห็นว่าไม่สามารถบริการประชาชนได้ทันกับจำนวนผู้มาขอรับบริการ จึงปรับปรุง ทางเดินของงานใหม่ แม้ว่าจะทำให้งานล่าช้าลงก็ตาม การเปลี่ยนแปลง ทางเดินของงานบ่อย ๆ ทำให้ข้าราชการต้องเปลี่ยนหน้าที่บ่อย ๆ เช่นกัน ซึ่งบางครั้งทำให้มีการแบ่งการทำงานและการมอบหมายหน้าที่การทำงานที่ไม่เหมาะสม เกิดขึ้นดัง ได้กล่าวแล้วในตอนต้น

จะเห็นได้ว่าการจัดองค์การของสำนักงานที่ดินจังหวัด ต้องประสบกับความล้มเหลวในการแบ่งการทำงาน การมอบหมายอำนาจหน้าที่ การจัดสายการบังคับบัญชา รวมทั้งการจัดแบ่งองค์การในการปฏิบัติงานด้วย อันเป็นข้อผิดพลาดที่ Koontz และ O'Donnell เชื่อว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์การขาดประสิทธิภาพในการ



<sup>1</sup>บริหาร ทั้งนี้ เพราะการจัดองค์การ เป็นการ เชื่อมโยงวัตถุประสงค์ โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การงานกับบุคคลให้สัมพันธ์กันอย่าง เหมาะสม เพื่อให้ เกิดประสิทธิ-  
ภาพในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

### 1.3 การจัดคนเข้าทำงาน

การบริหารจำ เป็นต้องมีแผนงานในการดำ เนินการให้รัดกุมรอบคอบ ประกอบด้วย เหตุและผล เพื่อช่วยให้องค์การสามารถดำ เนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และ เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารงานบุคคลจำ เป็นต้องมีแผนงาน เพื่อช่วยให้ได้ คนที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานในองค์การ เช่นกัน <sup>2</sup> แผนงานบุคคลจึง เป็นแผนในการ ดำเนินงานขององค์การที่ เน้นใน เรื่องบุคคล เพื่อสนองความต้องการขององค์การและ ผู้ ปฏิบัติงานในองค์การ

การจัดคน เข้าทำงานประกอบด้วยกระบวนการต่าง ๆ มากมาย ได้แก่ การวางแผนกำลังคน การเสาะหา การคัดเลือก การแนะนำ เข้าทำงานและการปฐม-  
นิเทศน์ ซึ่งตามแนวความคิดของ Koontz และ O'Donnell ขอบกรอบกระบวนการ  
การจัดคน เข้าทำงานที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การคือ  
การวางแผนกำลังคน การโยกย้าย บรรจุ แต่งตั้ง และการพัฒนาบุคคล <sup>3</sup>

การวางแผนกำลังคน เป็นการคาดคะ เนตความต้องการบุคคลขององค์การ  
ในอนาคตและประ เเมินกำลังคนที่มีอยู่ในขณะนั้นขององค์การ โดยการประ เเมินผลการปฏิบัติ  
งานของแต่ละคน

<sup>1</sup>

Harold Koontz & Cyril O'Donnell, Management : A System and Contingency Analysis of Managerial Function 6 th ed. (Tokyo : McGraw-Hill Kogakusha, Ltd., 1976) p.429.

<sup>2</sup>

สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516). หน้า 31.

<sup>3</sup>

Koontz and O' Donnell, Principles of Management..., pp. 417-436.

การโยกย้าย บรรจุ แต่งตั้ง เพื่อให้งานขององค์การดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรพิจารณาโดยยึดหลักคุณวุฒิ (merit or ability factor) ประกอบกับหลักอาวุโสและประสบการณ์ (seniority and experience) โดยอาศัยการประเมินการปฏิบัติงานและประวัติการทำงาน ซึ่งได้แก่การศึกษา ประสบการณ์ ความชำนาญ ความสามารถ และความประพฤติ

การพัฒนาบุคคล จัดให้มีขึ้น เพื่อให้บุคคลได้เรียนรู้และมีความชำนาญ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งโดยมุ่งให้คนได้รู้ เรื่องใด เรื่องหนึ่งโดยเฉพาะและเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนไปในทางที่ต้องการ การคัดเลือกผู้เข้ารับราชการฝึกอบรมจึงควรมีหลักเกณฑ์ที่ดี เพื่อที่จะได้คนที่สามารถรับความรู้จากการฝึกอบรมมาใช้เป็นประโยชน์แก่งานได้ แต่ควรให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนมีโอกาสเข้ารับการศึกษาฝึกอบรมโดยเท่าเทียมกัน

จากการศึกษาการจัดคน เข้าทำงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดพบว่า เป็นการจัดคน เข้าทำงานโดยขาดการคาดคะเนความต้องการกำลังคนในองค์การล่วงหน้าว่าหน่วยงานใดหรือส่วนไหนขององค์การต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติอย่างไร จำนวนเท่าใด ซึ่งจะเห็นได้จากการที่สำนักงานที่ดินจังหวัดแต่ละสำนักงานมักขาดอัตรากำลังในการปฏิบัติงาน (ข้อ 8) ทำให้ต้องนำอัตรากำลังจากสำนักงานที่ดินอำเภอมาปฏิบัติงานยังสำนักงานที่ดินจังหวัดอยู่เสมอ ๆ ซึ่งบางครั้งมีคุณสมบัติไม่ตรงตามความต้องการของสำนักงานที่ดินจังหวัด นอกจากนี้สำนักงานที่ดินจังหวัดยังขาดแผนงานที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในด้านบุคคลให้ได้ประโยชน์เต็มที่ เช่น การใช้ข้าราชการตำแหน่งนักวิชาการที่ดินปฏิบัติงานของข้าราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่ที่ดินหรือพนักงานที่ดิน นับเป็นการสูญเสียทางการศึกษาอย่างมาก ที่ผู้มีความสามารถสูงได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานในระดับต่ำกว่าความรู้ความสามารถ เหตุการณ์เช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะสำนักงานที่ดินจังหวัดเท่านั้น แต่เกิดขึ้นในกรมที่ดินเองด้วย

ในเรื่องเกี่ยวกับการโยกย้าย บรรจุ แต่งตั้ง ข้าราชการเพื่อดำรงตำแหน่งในสำนักงานที่ดินจังหวัด พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ได้รับความ เป็นธรรมในการโยกย้าย บรรจุ แต่งตั้ง ซึ่งมักจะมีอิทธิพลทางการเมือง (political factors) ที่ใช้อำนาจหรืออิทธิพลของคนบางคนบังคับให้องค์การหรือฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะกองการ



เจ้าหน้าที่โยกย้าย สืบ เปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ เพื่อแต่งตั้งคนใดคนหนึ่งขึ้นมาดำรงตำแหน่ง ซึ่งมักจะเกิดขึ้นเสมอ ๆ เฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งเจ้าหน้าที่ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการวางแผนสำหรับการเลื่อนบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่งานที่ดินแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่า ยังขาดความยุติธรรมในการดำเนินการตามแผนงาน เช่น เดิม กล่าวคือ การกำหนดว่า ผู้ที่จะได้รับ เลื่อนให้ดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่งานที่ดินจะต้องผ่านการอบรมจากโรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง ปัญหาจึงอยู่ที่ใครคือผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้ารับการอบรม ดังกล่าว โดยทั่วไปมักจะคัดเลือกจากพวกห้องเดียวกัน ทำให้ข้าราชการมุ่งปฏิบัติงาน เพื่อประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม อิทธิพลดังกล่าวนี้นับว่าเป็นสิ่งคอยบั่นทอนกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานและ เป็น เรื่องที่ป้องกันได้ยากซึ่งการ เลื่อนตำแหน่งโดยอาศัยอิทธิพลนี้เท่ากับ เป็นการใช้ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) นั้นเอง ซึ่งจะถือเอาพรรคพวก เป็นสำคัญ ไม่คำนึงถึงความสามารถหรือความเหมาะสมใด ๆ (ข้อ 9 และ 10)

ในเรื่อง เกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานที่ดินพบว่า การพัฒนากำลังคนของสำนักงานที่ดินจังหวัด เป็นการพัฒนา เฉพาะข้าราชการบางกลุ่ม เท่านั้น กล่าวคือข้าราชการทุกคนไม่มีความ เท่า เทียมกัน ในโอกาสที่จะได้รับการฝึกอบรม ถึงแม้จะกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้ารับการฝึกอบรมในแต่ละหลักสูตร แต่ในการคัดเลือก ผู้มีคุณสมบัติยังขึ้นอยู่กับความ เหมาะสมของบุคคลด้วย เห็นได้จากในการอบรมหลักสูตร เจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิ์ผู้ที่ จะ เข้ารับการฝึกอบรมจะต้อง เป็นผู้ที่ทำหน้าที่สอบสวนสิทธิ์ของ ผู้ที่มาขอรับบริการ ซึ่ง เจ้าหน้าที่ทุกคนที่ปฏิบัติหน้าที่นี้ควรมีโอกาสเท่าเทียมกัน แต่ ปรากฏว่าในการคัดเลือกมักจะคัดเลือกจากผู้ที่เป็นพรรคพวก เดียวกันและในการอบรม หลักสูตรอื่น ๆ ก็เช่นกัน ทำให้ข้าราชการอื่นที่ไม่มีโอกาสเข้ารับการฝึกอบรมขาดความ กระตือรือร้นที่จะ เพิ่มพูนความรู้ในการปฏิบัติงานและไม่มีโอกาสได้รับการฝึกอบรม เพื่อ ให้เกิดการ เรียนรู้และความชำนาญเฉพาะ เรื่อง

นอกจากนี้ยังพบว่าข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานที่ดินขาดแรงจูงใจที่จะ ทำให้ข้าราชการปฏิบัติงานด้วยความตั้งใจและ เต็มความสามารถ เนื่องจากสำนักงาน ที่ดินและกรมที่ดินไม่สามารถจัดสวัสดิการที่ดีให้แก่ข้าราชการได้ เช่น การจัดบ้านพัก ข้าราชการให้แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในต่างจังหวัดหรือท้องถิ่นทุรกันดารหรือการที่ข้าราชการขาดการคุ้มครองจากหน่วยงาน เมื่อ เกิดการฟ้องร้องจากประชาชนหรือส่วนราชการอื่นอัน เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ข้าราชการแต่ละคนปฏิบัติงานในลักษณะ ปกป้องตัวเองให้พ้นจากความรับผิดชอบ เกิดการฟ้องร้องขึ้น

สรุปได้ว่า การจัดคนเข้าทำงานของสำนักงานที่ดินจังหวัด เป็นการดำเนินงานโดยขาดแผนการบริหารงานบุคคลในการดำเนินการให้รัดกุมและรอบคอบ เนื่องจากไม่มีการวางแผนกำลังคน ขาดการพัฒนาบุคคลและปล่อยให้ระบบอุปถัมภ์ เข้ามามีอิทธิพลในการจัดคนเข้าทำงานมากเกินไป ทำให้องค์กรหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดขาดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงานในองค์การ

#### 1.4 การสั่งการ

การสั่งการ เป็นการมอบหมายงานจากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงาน ให้ปฏิบัติจัดทำ โดยอาจแนะนำวิธีปฏิบัติให้ด้วย เพื่อให้สามารถดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การด้วยดี การสั่งการจึง เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของงานมาก เพื่อเสริมสร้างความสำเร็จของการออกคำสั่งในการสั่งการแต่ละครั้ง ผู้บริหารจำเป็นต้องคำนึงถึง เอกภาพทางการบริหาร การสั่งการโดยตรง ความเป็นผู้นำ และเทคนิคที่จะใช้ในการสั่งการ

จากผลการศึกษาการสั่งการของสำนักงานที่ดินจังหวัดพบว่า ผู้บริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดสั่งการโดยไม่ได้คำนึงถึงหลัก เกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะกล่าวถึงทีละประเด็นดังนี้

หลัก เอกภาพทางการบริหาร เนื่องจากการติดต่อสื่อสารภายในสำนักงาน เป็นการติดต่อสื่อสารในทางตั้ง (vertical communication) มากกว่าการติดต่อสื่อสารตามแนวนราบ (horizontal communication) ซึ่งเป็นการติดต่อสื่อสารแบบทางเดียว (one-way communication) จากเบื้องบนไปสู่เบื้องล่าง เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังเป็น การติดต่อสื่อสารข้ามสายการบังคับบัญชา (flow of command) ทั้งจากระดับบนไปยังระดับล่าง และจากระดับล่างไปสู่ระดับบน ซึ่งจะปรากฏชัด เมื่อมีการติดต่อจากระดับล่างไปสู่ระดับบน ในลักษณะของการอนุญาตดำเนินการ โดยไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ หรือการปรึกษาหารือปัญหาในการปฏิบัติงาน จึงทำให้เกิดการปฏิบัติงานก้าวท่างกัน การสั่งงานซ้ำหรือซ้อนกัน การบิดความรับผิดชอบ ทั้งนี้ เพราะสายการบังคับบัญชา เป็น เครื่องกำหนดสัมพันธภาพของการติดต่อสื่อสารจากผู้บังคับบัญชาในสำนักงาน มีลักษณะและทางเดินอย่างไร มีการควบคุมและรับผิดชอบอย่างไร

การบังคับบัญชาในสำนักงานที่دينจังหวัด เอกภาพทางการบริหาร (unity of command) ทั้งนี้เพราะ เอกภาพทางการบริหาร เป็นการระบุดังอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาขอบเขตของความรับผิดชอบของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือคณะหนึ่งคณะใดโดยเด็ดขาด การติดต่อสื่อสารข้ามสายการบังคับบัญชาทำให้ผู้บังคับบัญชาที่อยู่ระดับรอง ๆ ลงมา เช่นหัวหน้าเขต หรือหัวหน้างาน ไม่นับใจในขอบเขตอำนาจของตน เกิดความสับสนและไม่แน่ใจที่จะใช้อำนาจในการบังคับบัญชา หรือตัดสินใจในบางกรณีทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่โดยหลักการแล้วอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะตัดสินใจได้ ทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ เท่าที่ควร

หลักความเป็นผู้นำภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารงาน เพราะผู้นำเป็นตัวแทนขององค์การ และเป็นจุดรวมของบุคคลในองค์การ ผู้นำจะเป็นผู้ใช้อิทธิพล (influencer) ต่อพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือประสานงานกันให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งผู้นำจะสามารถใช้อิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงใดขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของความเป็นผู้นำ ปัจจัยที่ใช้ประเมินความมีประสิทธิภาพของผู้นำที่สำคัญคือ ปัจจัยผลผลิต และปัจจัยคน

ปัจจัยผลผลิตจะเป็นเครื่องชี้ความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ ได้แก่ประสิทธิภาพการผลิต และอุปสรรคของผลผลิต ส่วนปัจจัยคนเป็นการพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกันของข้าราชการ และความพอใจในงานของคน ซึ่งผู้บริหารงานสำนักงานที่دينจังหวัดขาดลักษณะของความเป็นผู้นำ ทั้งนี้เพราะหากพิจารณาจากประสิทธิภาพของการบริหารจากการสังเกตของผู้เขียนพบว่า สำนักงานที่دينจังหวัดไม่สามารถบริการได้ทันกับความต้องการของประชาชน ไม่สามารถจัดบริการให้แก่ประชาชนได้ด้วยความซื่อสัตย์และยุติธรรม หากพิจารณาจากปัจจัยคนพบว่า ข้าราชการสำนักงานที่دينขาดความกระตือรือร้นและความตั้งใจในการปฏิบัติงาน ไม่ใช่ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่าง

<sup>1</sup> William J. McLarney, Management Training (Home Wood Illinois : Richard D. Irwin Inc., 1964), p. 98.

<sup>2</sup> สมยศ นาวิกการ, การบริหารระดับหัวหน้างานและผู้จัดการแผนก (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 187.

เต็มที ชาวชวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเห็นว่า ข้าราชการสำนักงานที่ดินโดยเฉพาะฝ่ายทะเบียน หากดำเนินการทางทะเบียนผิดพลาด และมีการฟ้องร้องขึ้น ข้าราชการผู้นั้นจำเป็นต้องรับผิดชอบทางคดีแห่ง คดีอาญา และวินัยข้าราชการทางใดทางหนึ่งหรือทั้ง ๓ ทาง แม้ว่าจะกระทำโดยสุจริตก็ตาม ทำให้ข้าราชการไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการในบางกรณี เช่นกรณีที่มีทุนทรัพย์สูงมาก ๆ จะปิดให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาแม้ว่าตนจะมีอำนาจดำเนินการให้ได้ แต่ไม่อยากจะตัวเองเข้าไปเกี่ยวข้องหากสามารถหลบเลี่ยงได้ นอกจากนี้จากการสังเกตของผู้เขียนพบว่า ข้าราชการขาดความสามัคคีที่แท้จริงในการทำงาน ความร่วมมือจะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่จะได้รับ หากมีผลประโยชน์ร่วมกันก็จะสามารถทำงานร่วมกันได้ และเนื่องจากลักษณะงาน เป็นงานประจำ ทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่คิดว่าปฏิบัติงานไปวันหนึ่ง ๆ ไม่จำเป็นต้องใช้ความสามารถอะไรพิเศษ และจากการที่กรมที่ดินไม่สามารถจัดสวัสดิการอื่นให้แก่ข้าราชการในสังกัดได้เพียงพอกับความต้องการ แม้ว่าการที่ดินจะมีสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมที่ดินซึ่งให้สมาชิกกู้ยืมเงินได้ แต่วงเงินที่ให้กู้มีระดับต่ำมาก ไม่สามารถทำให้ข้าราชการมีความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ และแม้ว่าการที่ดินจะมีหน่วยงานในทุกอำเภอ แต่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในแต่ละสำนักงานจะต้องการที่พักอาศัยเอง หากมีใช้ห้องที่ที่เป็นภูมิลำเนา ค่าใช้จ่ายค่าเดือนจะสูงขึ้น ในขณะที่เงิน เดือนที่ได้รับอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ข้าราชการขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ในขณะที่เดียวกัน เป็นแรงกระตุ้นให้ข้าราชการ เรียกร้องอามิสสินจ้างในการบริการประชาชน

หลัก เทคนิคการสั่งการ ผู้บริหารจะสั่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องอาศัยข้อมูลย้อนกลับจากผู้รับคำสั่งด้วย โดยอาศัยการรายงานผลการปฏิบัติงาน เพื่อนำมาประกอบการวินิจฉัยสั่งการ แต่ปรากฏว่าผู้บริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดสั่งการไปโดยไม่ได้รับข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานเลยว่า ผลการปฏิบัติงานตามที่ได้สั่งการไปแล้วนั้นประสบความสำเร็จเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติอย่างไร ผู้บริหารจึงไม่สามารถทราบถึงผลของการสั่งการ เช่นว่านั้น อันทำให้การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชามักจะผิดพลาดประสงคที่ผู้บังคับบัญชากำหนดไว้อยู่เสมอ

นอกจากนี้คำสั่งของผู้บังคับบัญชาควร เป็นคำสั่งที่มีลักษณะ เป็นการจูงใจหรือไม่ นำมาจิตใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ เต็มใจและตั้งใจปฏิบัติตาม ซึ่งมีอยู่หลายวิธี แต่วิธีหนึ่งที่ นิยมใช้ในการบริหารในปัจจุบันคือ การบริหารแบบมีส่วนร่วม (participation) โดยให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เริ่มในการดำเนินงาน อันจะทำให้เกิด ความรู้สึกว่าคุณเป็นส่วนหนึ่งขององค์การทำให้เกิดการยอมรับใน เป้าหมายและหน้าที่ความ รับผิดชอบ จึงตั้งใจปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ขององค์การ แต่ปรากฏว่าผู้บริหารงานสำนัก งานที่دينจังหวัด ไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงาน หรือในการกำหนดวิธีดำเนินงาน ข้าราชการในสำนักงานจึงไม่มีโอกาสแสดงความสามารถ ที่มีอยู่ อัน เป็นการ เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความยุติธรรมในการพิจารณาความดีความ ชอบได้ง่าย เนื่องจากไม่มีข้าราชการคนใดที่มีผลงานดี เด่น เป็นพิเศษ

ส่วนหลักการสั่งการโดยตรง นับว่าผู้บริหารงานสำนักงานที่دينจังหวัดได้ดำเนิน การอยู่แล้ว แม้ว่าจะ เป็นการปฏิบัติโดยข้ามสายการบังคับบัญชาและปฏิบัติ เพื่อมุ่งที่จะทราบ ถึงปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานโดยตรงก็ตาม เนื่องจากผู้บริหารไม่เคยสนใจกับผลของ การปฏิบัติงานนั้น แต่ผลที่เกิดจากการสั่งการโดยตรงในส่วนที่ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิด ความรู้สึกว่าคุณได้รับการ เอาใจใส่จากผู้บังคับบัญชาจึง เป็นผลที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจของ ผู้บังคับบัญชา

ดังนั้น การสั่งการของสำนักงานที่دينจังหวัดจึง เป็นการสั่งการที่ก่อให้เกิดความ สับสนในการบังคับบัญชา ไม่สามารถกำหนดตัวผู้มีอำนาจบังคับบัญชาได้อย่างเด็ดขาด ผู้ บริหารสำนักงานที่دينจังหวัดไม่สามารถ เสริมสร้างภาวะผู้นำให้แก่ตนเอง และไม่สามารถ นำมาจิตใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอุทิศตน เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างเต็มที่ ทำให้กา การบริหารงานของสำนักงานที่دينไม่มีประสิทธิภาพ เท่าที่ควร การสั่งการจึง เป็นเทคนิค ในการบริหาร (administrative technique) ที่สำคัญอย่างหนึ่ง ในอันที่จะ วิจัยสั่งการ ตรวจสอบ ชี้แนะ และจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานให้สามารถ ดำเนินงานได้อย่างราบรื่นและ เรียบร้อย

### 1.5 การควบคุม

การดำเนินการตามแผนและการติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผน ตลอดจนการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนนั้น นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อการบริหารงานเป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะการทราบผลการปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอนจะช่วยแก้ไขอุปสรรคได้ทันทั่วถึงหรือสามารถนำผลงานนั้นไปพิจารณาปรับปรุงงานในส่วนอื่น ๆ ให้ได้ผลดียิ่งขึ้น การควบคุมจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้ผลผลิตหรือการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การ ดำเนินไปโดยถูกต้องตามระเบียบแบบแผน ขอบบังคับ และมาตรฐานที่กำหนดไว้ การดำเนินการควบคุมจะต้องประกอบด้วยกระบวนการที่สำคัญคือ

- การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน โดยการนำ เป้าหมายขององค์การมาขยายให้ชัดเจนขึ้น ว่าองค์การต้องการได้รับผลสำเร็จอะไรบ้างและ เพียงใด
- การวัดหรือการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงโดย เปรียบ เทียบ ผลการปฏิบัติงานกับมาตรฐานที่กำหนด
- การดำเนินการแก้ไขการปฏิบัติงานให้ได้มาตรฐานขึ้น

ผลจากการศึกษาวิจัยการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายทะเบียนในสำนักงานที่ดินจังหวัดปรากฏว่า การปฏิบัติงานของสำนักงานที่ดิน เป็นการปฏิบัติตามกระบวนการที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายระเบียบ คำสั่ง เพื่อคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชน การดำเนินการตามคำขอแต่ละประเภทหากดำเนินการครบทุกขั้นตอนตามที่กำหนดไว้จัดว่าเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมายถือว่านิติกรรมนั้นสมบูรณ์ แต่สำนักงานที่ดินไม่ได้กำหนดไว้ว่าในการให้บริการแก่ประชาชน นอกจากจะต้องดำเนินการให้ครบทุกขั้นตอนที่กำหนดไว้แล้ว ควรจะมีมาตรฐานอื่นอีกหรือไม่ เช่น ควรใช้เวลาในการดำเนินการนานเท่าใด ข้าราชการแต่ละคนจะต้องให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างน้อยวันละกี่ราย เป็นต้น การที่สำนักงานที่ดินไม่สามารถกำหนดมาตรฐานอื่นได้สาเหตุหนึ่งน่าจะเนื่องมาจากการที่สำนักงานที่ดินไม่มีการจัดทำแผนงานไว้ล่วงหน้า จึงไม่ทราบเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การว่า เป็นอย่างไร เพียงใด และเมื่อใด และการที่สำนักงานที่ดินไม่สามารถกำหนดมาตรฐานของงานได้ จึงไม่สามารถ เปรียบเทียบ

ผลงานที่เกิดขึ้นจริงได้ว่าเป็นอย่างไรทั้งนี้ เพราะมาตรฐานการปฏิบัติงานจะเป็นหลักในการนำสิ่งที่ต้องการมาเปรียบเทียบ เพื่อทำให้เกิดความแน่นอนในการปฏิบัติงาน ผลงานวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งระดับของการปฏิบัติงาน<sup>1</sup> ประกอบกับ การที่สำนักงานที่ดินไม่เคยให้ข้าราชการรายงานผลการปฏิบัติงานหรือปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานจึงยังไม่สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานได้ว่าเป็นอย่างไร เพราะในการประเมินผลการปฏิบัติงานนอกจากจะต้องมีมาตรฐานของงานไว้เป็นเกณฑ์ในการเปรียบเทียบแล้ว ยังจะต้องใช้ผลงานที่ได้ปฏิบัติจริงมาเป็นตัวเปรียบเทียบด้วย

เมื่อผู้บริหารสำนักงานที่ดินไม่สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้ว่าประสบผลสำเร็จเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรจึงไม่สามารถดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการปฏิบัติงานได้ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขการปฏิบัติงาน การกำหนดมาตรฐานขึ้นใหม่หรือการแก้ไขเป้าหมายขององค์การ

จะเห็นได้ว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดบริหารงานโดยขาดกระบวนการในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ จึงทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการในสำนักงานที่ดิน เป็นไปตามยถากรรม เนื่องจากการควบคุมงานมีลักษณะ เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งเป็นการค้นหาอุปสรรคข้อขัดข้อง เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่การปฏิบัติงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดเป็นการปฏิบัติงานไปวันหนึ่ง ๆ โดยไม่ได้กำหนดแผนงานหรือเตรียมการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่ได้กำหนดวิธีการตรวจสอบการปฏิบัติงานหรือการค้นหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน จึงทำให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติงานได้ตามความพอใจของตนเอง และสามารถอาศัยตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้ เพราะสามารถนำข้อบกพร่องขององค์การมา เป็น เครื่องต่อรองการให้บริการ

ดังนั้น หากสำนักงานที่ดินจะเสริมสร้างและปรับปรุงระบบการควบคุมให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ ย่อมจะมุ่งหวังได้ว่าการบริหารงานของสำนักงานที่ดินจะได้รับการ

---

<sup>1</sup>

สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหาร, หน้า 273.

พัฒนาให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหาร

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า การบริหารเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งของสังคม ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงหรือถูกปรุงแต่งโดยอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมในสังคมนั้น ๆ เช่น ระบบเศรษฐกิจ ขนบธรรมเนียมประเพณีหรือวัฒนธรรม ระบบการเมือง เป็นต้น การศึกษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหารหรือนิเวศน์วิทยาจึงเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลต่าง ๆ กับภาวะแวดล้อมที่อยู่ล้อมรอบระบบบริหารนั้น เพื่อหาข้อเท็จจริงที่จะปรับทฤษฎีหรือหลักการ เกี่ยวกับการบริหารของผู้อื่นที่เราเห็นว่าดีให้เข้ากับของเราได้<sup>1</sup>

สิ่งแวดล้อมทางการบริหารที่จัดว่า เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานทะเบียนที่ดินมี 3 ประการคือ

ประการแรก สิ่งแวดล้อมทางการเมืองหรือระบบการเมือง ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดและใกล้ชิดที่สุดต่อการบริหารงานของประเทศ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏให้เห็นคือ ถ้าระบบบริหารใดต้องการดำรงอยู่ไปก็จะต้องมาสามารถปรับตัวให้เข้ากับปัจจัยทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอได้โดยง่าย ถ้าระบบบริหารใดไม่สามารถตอบสนองหรือปรับตัวให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเหล่านั้นได้แล้ว ระบบการบริหรณ์นั้นย่อม เสี่ยงต่อการถูกล้ม เลิกหรือทดแทนด้วยระบบอื่นที่เหมาะสมกว่าและสามารถปรับตัวได้ดีกว่า นอกจากนี้องค์การบริหารต่าง ๆ ยังตกอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์การบริหารการเมือง เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี เป็นต้น เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารเข้าไปแทรกแซงฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายอื่น ๆ อันถือว่าเป็นเงื่อนไข

<sup>1</sup> นิพนธ์ ศศิธร. "การบริหารกับปัจจัยแวดล้อม". โดยอมร รักษาสัจย์ และชัชติยา กรรณสูตร (บรรณาธิการ). ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508). หน้า 229.

<sup>2</sup> John M. Pfiffner and Robert Presthus, Public Administration, 5th ed. (New York : The Ronald Press Co., 1976), p.3.



สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานต่าง ๆ การควบคุมของฝ่ายการเมืองที่นับว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารอย่างชัดเจนคือ การบรรจุแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่ง การควบคุมลักษณะนี้รวมถึงการเมืองขององค์การด้วย

โดยลักษณะของการควบคุมนี้ ทำให้ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายเข้าไประบบราชการบริหารงานของสำนักงานที่ดินในรูปของระบบอุปถัมภ์ (spoils system) โดยการฝากคนเข้าทำงาน ฝากให้ช่วยอำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานทั้งสิ้น ทั้งนี้ เป็น เพราะผู้ที่ได้รับการฝากเข้าทำงาน มักจะขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ไม่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพราะถือว่าคนมีผู้คุ้มครองที่มีอิทธิพลในองค์การ กรณีฝากให้อำนวยความสะดวกให้ เป็นกรณีที่ทำให้ประชาชนทั่วไปที่ไม่มีนามบัตรฝากมาได้รับความเดือดร้อน คือต้องได้รับการบริการหลังจากผู้ฝากส่งมาได้รับการ เรียบร้อยแล้ว ทั้งยังทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณไม่ได้ ได้รับความ เป็นธรรมจากผู้มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน นอกจากนี้อิทธิพลของผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้าย สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยตรงในเรื่องของการแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารที่ดินระดับ 7 หรือ 8 (ตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน) และตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินระดับ 6 อัน เป็นตำแหน่งสูงสุดของราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมที่ดิน รับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงานที่ดิน ซึ่งมีหน้าที่พิเศษนอกเหนือไปจากเจ้าหน้าที่ทางการบริหาร คือการส่งส่วยผลประโยชน์ให้ผู้บังคับบัญชาาระดับสูง ทั้งนี้ได้มีการยอมรับจากรัฐราชการในสำนักงานที่ดินอย่างไม่เป็นทางการว่าการเรียกเงินจ้างรางวัลจากประชาชน เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายที่สำคัญคือ ความเหมาะสม ซึ่งไม่มีการจำกัดความไว้วางใจขอบเขตเพียงใด แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าความเหมาะสมประการหนึ่งคือ ความสามารถในการแสวงหาและส่งส่วยผลประโยชน์ ซึ่งจะสังเกตได้จากคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานที่ดินและตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินระดับ 6 ในแต่ละสำนักงานที่ดิน

ประการที่สอง เกี่ยวกับกฎหมายระเบียบคำสั่งต่าง ๆ นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่ ต้องมีอยู่ในสังคม เนื่องจาก เป็น เครื่องควบคุมความประพฤติของสมาชิกในสังคมให้อยู่ร่วม

กันอย่าง เป็นปกติสุข ในสังคมใดหากปราศจากระเบียบข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติของสมาชิกในสังคมแล้วสังคมนั้นก็จะมีแต่ความยุ่งยากและยุ่งเหยิง องค์การทางการบริหารนับว่าเป็นสังคม ๑ หนึ่ง จึงจำเป็นต้องมีระเบียบข้อบังคับที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การ เช่นกัน

การปฏิบัติงานของสำนักงานที่ดิน เป็นการปฏิบัติงานที่ต้องใช้กฎหมายระเบียบ คำสั่ง เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานตลอดเวลา จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ข้าราชการกรมที่ดิน โดยเฉพาะข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานที่ดิน จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติงาน เพื่อความถูกต้องรวดเร็วในการให้บริการแก่ประชาชน แต่เนื่องจากระเบียบคำสั่งของกรมที่ดินมี เป็นจำนวนมากทั้ง เก่าและใหม่ไม่ เคยมีการรวบรวม เฉพาะคำสั่งที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ ทั้งนี้ เพราะระเบียบคำสั่งใหม่จะมีผลยกเลิกคำสั่ง เก่าที่ขัดกันหรือได้ยกเลิกคำสั่งไปแล้ว ทำให้ข้าราชการไม่สามารถ เรียนรู้ระเบียบคำสั่งได้หมดในกรณีระเบียบคำสั่งใหม่ แม้ว่าจะมีการแจ้งให้สำนักงานที่ดินทุกสำนักงานรับทราบคำสั่ง ทุกคำสั่ง แต่เนื่องจากผู้บริหารขาดการควบคุมการแจ้งให้ข้าราชการในสำนักงานรับทราบโดยทั่วกัน แต่ปล่อยให้ เป็นหน้าที่ของข้าราชการ เองที่จะต้องศึกษาค้นคว้า ทำให้เสียเวลาในการให้บริการ หากมีปัญหาในการปฏิบัติงานเกิดขึ้น นอกจากนี้การมีระเบียบคำสั่งมาก ๆ ยังทำให้ข้าราชการใช้เป็นข้ออ้างในการ เรียกเงินจ้างรางวัลในการให้บริการอีกด้วย

ประการสุดท้าย คือปัญหาเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ อันเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานที่ต้องติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก (ประชาชน-ผู้เขียน) ตลอดเวลา เช่น กรมที่ดิน ทั้งนี้ เพราะการประชาสัมพันธ์เป็นการติดต่อเผยแพร่ข่าวสารแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจระเบียบ เหตุผล และความจำเป็นที่จะต้องมีการระเบียบ เพื่อให้เกิดความร่วมมือในทางปฏิบัติ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> วิจิตร อวาระกุล, การประชาสัมพันธ์ : หลักและวิธีปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2522) หน้า 252.

ดังได้กล่าวแล้วว่า สำนักงานที่ดิน เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การปฏิบัติงานของสำนักงานที่ดินเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบคำสั่งที่กำหนดไว้ซึ่งมีจำนวนมาก ประกอบด้วยส่วนที่เป็นภาระหน้าที่ของข้าราชการในการปฏิบัติงานและส่วนที่เป็นภาระหน้าที่ของประชาชนในการมาติดต่อราชการ ประการหลังนับว่าเป็นสิ่งที่ประชาชนควรจะต้องรู้ก่อนที่จะมาติดต่อราชการ เพื่อการเตรียมตัวให้พร้อมในเรื่องเกี่ยวกับหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบการดำเนินการและเรื่องเกี่ยวกับการเงินที่ต้องใช้ในการดำเนินการ โดยเฉพาะในระยะหลังเมื่อจะต้องเสียภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นจำนวนสูงมาก เพราะหากมีความพร้อมในด้านผู้มาขอรับบริการ การดำเนินการจะรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้หากประชาชนมีความเข้าใจกระบวนการปฏิบัติงานจะสามารถคำนวณระยะเวลาที่ต้องใช้ในการขอรับบริการได้และจะไม่กระวนกระวายในระหว่างรอคอย อีกทั้งไม่เกิดความรู้สึกว่าล่าช้า หากได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน

แต่ปรากฏว่าสำนักงานที่ดินไม่ได้ดำเนินการ เพื่อเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหรือการเตรียมตัวของประชาชนให้พร้อม เมื่อจะมาติดต่อราชการ สำนักงานที่ดิน แม้จะจัดเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ไว้แต่จะแจ้งให้ประชาชนทราบ เมื่อมีประชาชนมาสอบถามเท่านั้น หากผู้มาขอรับบริการผู้ใดต้องการทราบเกี่ยวกับการเตรียมตัวในการมาติดต่อเกี่ยวกับหลักฐานที่ต้องนำมาให้เรียบร้อย จะต้องเสียเวลา มาติดต่อสอบถามครั้งหนึ่งก่อน หากไม่มาสอบถามแต่ใช้การคาดการณ์ว่าต้องใช้หลักฐานใดบ้าง มีเป็นส่วนใหญ่นำหลักฐานมาไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง จะต้องเสียเวลากลับไปนำหลักฐานใหม่บางครั้งจึงไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จภายในวันเดียวได้ ยิ่งประชาชนที่บ้านอยู่ห่างไกลจากสำนักงานที่ดินที่มาติดต่อก็ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น ทำให้เกิดการได้เปรียบ เพื่อให้ยอมรับหลักฐานเท่าที่นำมาหรือเปิดโอกาสให้มีการต่อรองสินจ้างรางวัลในการให้บริการ โดยยินยอมนำหลักฐานที่ไม่ได้นำมาหรือที่ไม่ถูกต้องมาให้ในภายหลัง นอกจากนี้ในเรื่องเกี่ยวกับราคาประเมินทุนทรัพย์ เป็นสิ่งที่ข้าราชการใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองราคาได้เช่นกัน เนื่องจากประชาชนไม่ทราบเกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมิน ข้าราชการจึงอ้างว่าจะลดราคาประเมิน ให้หาก

ยินยอมจ่ายเงินให้ตามที่ตนร้องขอ ซึ่งต่ำกว่าค่าธรรมเนียม ที่ต้องจ่ายตามราคาประเมิน ที่ได้รับการบอกกล่าวในคราวแรกซึ่งแท้ที่จริง เป็นการกำหนดราคาที่สูงเกินความเป็นจริง ในบัญชีราคาประเมิน

เป็นที่น่ายินดีว่ากรมที่ดินได้ เล็งเห็นความสำคัญของงานประชาสัมพันธ์จึงจัด ฝ่ายประชาสัมพันธ์ขึ้น ในกรมที่ดินแต่การปฏิบัติงานของฝ่ายประชาสัมพันธ์ส่วนใหญ่ เป็นการ เผยแพร่ข่าวสาร เกี่ยวกับความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของกรมที่ดิน หรือการ เผยแพร่ความรู้ เกี่ยวกับการรักษาสิทธิในที่ดินของประชาชน เพื่อให้สามารถปกป้องผลประโยชน์ ของตน เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เท่านั้น ไม่ได้มุ่ง เผยแพร่ความรู้ เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และการปฏิบัติตัวของประชาชนในการมาติดต่อขอรับบริการ ทำให้ปัญหาการ เตรียมตัว ไม่พร้อมของประชาชน เกี่ยวกับหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบการดำเนินการ ปัญหาความ เข้าใจระยะเวลาที่ต้องใช้ในการรอคอย ปัญหาการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์และ ปัญหาการต่อรองราคาหรือการเรียกเงินจ้างรางวัล ในการให้บริการยังคงมีอยู่คู่กับกรมที่ดิน

### ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานที่ดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่พิทักษ์ ประโยชน์ เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชน ให้สามารถบริการประชาชนได้โดยทั่ว ถึงและรวดเร็ว ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดัง ๗ ดังนี้

#### 1. เรื่องหลัก เกณฑ์ในการบริหารงาน

##### 1.1 การวางแผน

ผู้เขียน เห็นว่า เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมี การแก้ไข ปัญหา เรื่องแผนงานของสำนักงานที่ดิน เป็นลำดับแรก เนื่องจากการที่สำนักงานที่ดินบริหารงาน โดยขาดแผนงานที่แน่นอนในการปฏิบัติงาน แผนงานที่มีอยู่เป็น เพียงแผนงานโครงการ เท่านั้น ส่วนแผนบริหารงาน ทะเบียนที่ดิน เป็นแผน เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ทำให้ขาด แนวทางในการปฏิบัติงานและการควบคุมการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน ทั้งนี้ เพราะแผน งานจะกำหนด เป้าหมาย มาตรฐานการปฏิบัติงานและผลงานไว้ล่วงหน้า ซึ่งผู้บริหาร สามารถใช้สิ่งเหล่านี้ เป็น เครื่องมือในการตรวจสอบและวัดผลได้เป็นอย่างดี<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Harold Koontz & Cyril O'Donnell, Principles of Management . . . , pp. 92-93.

สำนักงานที่ติดควรจัดให้มีการวางแผนงานในการดำเนินการบริหาร เพราะแผนงาน เป็นงานที่ต้องทำก่อนงานอื่น การจัดการด้านอื่น ๆ ในการบริหาร เช่น การจัดองค์การ (organization) การจัดคนเข้าทำงาน (staff) การอำนวยการ (direct) และการควบคุมงาน (control) เป็นการปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แต่การวางแผน เป็นพื้นฐานที่จะทำให้งานดังกล่าวประสานกัน และดำเนินไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะแผนงานจะเป็นเครื่องกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแนวปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งผู้วางแผนสามารถกำหนดงานและปฏิบัติงานในแต่ละเรื่องได้อย่างถูกต้อง ผู้ปฏิบัติงานก็สามารถดำเนินการตามหน้าที่ของตนได้อย่างดี อันเป็นการป้องกันปัญหางานซ้อนงาน การก้าวก่ายและแบ่งงานกันทำ

หากสำนักงานที่ติดมีการกำหนดแผนงานอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์แล้วจะช่วยลดอัตราการปฏิบัติงานตามยถากรรมหรือการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้<sup>1</sup> ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการกำหนดการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ในอนาคตโดยอาศัยหลักวิชา มีการใช้ตัวเลข ข้อมูลและสถิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นเครื่องพิจารณา การกระทำตามแผนจึงมีลักษณะของเหตุผล (rationality) อยู่มาก การวางแผนจึงเปรียบเสมือนยานพาหนะที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมีระบบ<sup>2</sup> ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปรับปรุงงานให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม ดังคำกล่าวที่ว่า "หากปราศจากการวางแผน ระบบไม่สามารถเปลี่ยนแปลงและปรับให้เข้ากับพลังทางสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างออกไปได้"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, หลักและเทคนิคของการวางแผน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 11.

<sup>2</sup> R.A. Johnson, F.E.Kast and J.E.Rosenzweing, The Theory and Management of Systems (New York : McGraw-Hill, 1967), p.25.

<sup>3</sup> Ibid.

การวางแผนจึง เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการบริหารงานทุกประเภท ไม่ว่าจะ เป็นงานวิชาการหรืองานประจำ (routine) อันเป็นลักษณะงานของสำนักงานที่ดิน หากสำนักงานที่ดินกำหนดแผนงาน เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานหรือข้าราชการ จะทราบหน้าที่ความรับผิดชอบ และวิธีปฏิบัติได้จากแผนงาน ข้าราชการจะสามารถปฏิบัติงานโดยตลอดตามวิธีการทำงานของแผน อาจกล่าวได้ว่า แผนงานจะช่วยให้ข้าราชการปฏิบัติงานโดยหลักการ ระบบ และความรู้ในการทำงาน แทนที่จะทำตามความเคยชินซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้อง ดังที่นักวิชาการและนักบริหารแนววิทยาศาสตร์ มักจะกล่าวว่า "ถ้าปราศจากการวางแผนแล้ว การตัดสินใจและการกระทำมักจะเป็นไปตามยะถากรรม"<sup>1</sup> ซึ่งผู้เขียนได้เสนอแนวทางการจัดทำแผนบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัด เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนงานต่อไป ดังนี้ :-

#### แผนบริหารงานทะเบียนที่ดิน

สำนักงานที่ดินมีหน้าที่หลักในการบริการแก่ประชาชน ที่ไปติดต่อขอรับบริการในเรื่องเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งสำนักงานที่ดินไม่สามารถทราบได้ล่วงหน้าว่า ในแต่ละวันจะมีผู้มาขอรับบริการจำนวนเท่าใด จึงต้องเตรียมให้พร้อมอยู่เสมอที่จะจัดบริการให้ทันกับความต้องการของประชาชน

#### วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ก็คือ แนวความคิดในการปรับปรุงการบริหารงานทะเบียนที่ดินในด้านการให้บริการประชาชนให้ดีขึ้น ซึ่งสามารถอธิบายเชิงปริมาณในทางปฏิบัติได้ ดังนี้คือ

1. เวลาที่ใช้ระหว่างรอเพื่อสอบสวน หรือเวลาตอบสนอง (response time)
2. เวลาที่ใช้ในการดำเนินการตามคำขอของประชาชน หรือเวลาทั้งหมดในการดำเนินการ (processing time)

ขอบเขตที่เกี่ยวข้องทั้งสองอย่างนี้ (parameters) มีความสำคัญมากในแง่ของการจัดบริการสาธารณะ การได้รับบริการอย่างรวดเร็ว มีเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับ

<sup>1</sup> Koontz and O'Donnell, Principles of Management..., p.136.

การอบรมมาอย่างดีให้บริการแก่ประชาชนโดยไม่ชักช้าและเท่าเทียมกัน จะเป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้นเวลาทั้งหมดในการดำเนินการจึงเป็นขอบเขตที่สำคัญยิ่งสำหรับประชาชนที่มาขอรับบริการ

วัตถุประสงค์ของแผนงานจึงเป็นไปเพื่อลดเวลาทั้งหมดในการดำเนินการ เพราะการลดเวลาดังกล่าวนี้จะช่วยลดตอบสนองลงด้วย อย่างไรก็ตามแม้จะมีได้ศึกษาวิจัยออกมาเป็นตัวเลขวว่าการลดเวลาดังกล่าวได้เท่าใดจะสามารถให้บริการแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นเท่าใดก็ตาม แต่ถือได้ว่าการให้บริการได้เร็วเท่าใดย่อมมีโอกาสให้บริการแก่ประชาชนได้มากขึ้นเพียงนั้น

#### ปัญหา

สาเหตุจากการที่สำนักงานที่ดินไม่สามารถคาดคะเนจำนวนประชาชนที่จะมาขอรับบริการที่แน่นอนได้ ทำให้สำนักงานไม่สามารถจัดบริการได้ทันกับความต้องการของประชาชน หากมีผู้มาขอรับบริการจำนวนมาก ซึ่งจำนวนผู้มาขอรับบริการขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือตัวแปรหลายประการคือ

- สภาพ เศรษฐกิจแต่ละท้องที่
- สภาวะทาง เศรษฐกิจของประชาชน
- ฤดูกาล
- ประเพณีและ เทศกาลต่าง ๆ

สำนักงานที่ดินแต่ละสำนักงานมีระดับของการให้บริการแก่ประชาชนไม่เท่ากัน

ทั้งนี้ เพราะ ระดับของการให้บริการขึ้นอยู่กับ

- ความถี่ของการขอใช้บริการ
- จำนวนข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการ
- ประสิทธิภาพของข้าราชการ
- การจัดทางเดินของงานในสำนักงาน

#### วิธีการ

สำนักงานที่ดินจังหวัดควรดำเนินการให้มีผู้รับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำสถิติเกี่ยวกับจำนวนประชาชนที่มาขอรับบริการอย่างจริงจัง โดยทำเป็นรายเดือนใน

แต่ละปี แยกประเภทตามหมวดงานที่ประชาชนมาติดต่อ เพื่อใช้คาดการณ์ในการจัดทำแผนงานว่าช่วงเวลาใดจะมีประชาชนมาติดต่อ เป็นจำนวนเท่าใดและติดต่อในเรื่องใด รวมทั้งสถิติจำนวน เอกสารสิทธิ์ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ซึ่งจะทำให้สำนักงานสามารถจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอต่อการบริการประชาชนในแต่ละหมวดงานอยู่ตลอดเวลา

นอกจากนี้ สำนักงานที่ดินจะต้องจัดให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานรายงานผลการปฏิบัติงาน เป็นประจำทุกสัปดาห์หรือทุกเดือนแล้วแต่ความจำเป็น เพื่อทราบถึงปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการ และใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินงานต่อไป

#### แนวทางการจัดทำแผนงาน

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ตลอดจนปัญหาในการให้บริการแก่ประชาชนในด้านงานทะเบียนที่ดิน จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดองค์การและการบริหารงานบุคคล ดังนั้นในการจัดทำแผนงาน จึงควรแบ่งเป็น แผนการจัดองค์การ และแผนบริหารงานบุคคล กล่าวคือ

#### แผนการจัดองค์การ

การปฏิบัติงานทะเบียนที่ดินต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานซับซ้อน เพื่อป้องกันการทุจริตในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน สำนักงานที่ดินจึงควรมีแผนการปฏิบัติงานเกี่ยวกับขั้นตอนที่ซับซ้อนนั้นว่าจะดำเนินการอย่างไร ในอันที่จะไม่ให้ขั้นตอนเหล่านั้น เป็นอุปสรรคในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

ในขณะที่กรมที่ดินได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ในการกำหนดทางเดินของงานในแต่ละสำนักงานเอง เช่นในปัจจุบันนี้ สำนักงานที่ดินควรทำการศึกษาหรือทดลองเกี่ยวกับทางเดินของงานในหลาย ๆ รูปแบบ เพื่อให้ได้วิธีที่ดีที่สุดในการบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด การทดลองนั้นอาจจะทำได้โดยการทำสถิติเกี่ยวกับเวลาที่ใช้ในการให้บริการในแต่ละประเภทและแต่ละวิธีการ แล้วจึงกำหนดแนวทางที่จะใช้ปฏิบัติงานที่แท้จริงของสำนักงาน



เมื่อมีการรายงานผลการปฏิบัติงาน หลังจากที่ได้ปฏิบัติงานในแนวทาง  
นั้น ๆ ระยะเวลาหนึ่งแล้ว จึงนำปัญหาที่เกิดขึ้นมาพิจารณาปรับปรุงต่อไป

สิ่งสำคัญที่สุดในการจัดองค์การคือ การมอบหมายหน้าที่การงานให้ข้าราชการ  
การแต่ละคนปฏิบัติ จะต้อง เป็นการมอบหมายงานให้เหมาะสมกับบุคคล และแบ่งงาน  
ให้เท่า เทียมกัน

#### แผนบริหารงานบุคคล

ปัญหาในการบริหารงานบุคคลที่สำนักงานที่ดินประสมอยู่คือ ปัญหาในเรื่อง  
จำนวนข้าราชการที่ปฏิบัติงานและคุณภาพของข้าราชการ

ในเรื่อง เกี่ยวกับจำนวนข้าราชการนั้น อาจกล่าวได้ว่าในเวลาปกติ  
สำนักงานที่ดินส่วนใหญ่มีข้าราชการในจำนวนที่เพียงพอแล้ว แต่เนื่องจากการมาติดต่อ  
ราชการของประชาชนไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้บางเวลา  
มีประชาชนมาติดต่อราชการมากผิดปกติ สำนักงานที่ดินจึงควร เตรียมหาวิธีการแก้ไข  
ปัญหานี้ โดยอาศัยข้อมูลสถิติ เกี่ยวกับปริมาณงานที่ได้จัดทำไว้ในปีก่อน ๆ เป็น เครื่องมือ  
ในการคาดการณ์ในปัจจุบัน ว่าช่วงเวลาใดจะมีประชาชนมาติดต่อ เป็นจำนวนมากกว่า  
ปกติ ในงานทะเบียนหมวดงานใด เพื่อสำนักงานที่ดินจะได้ เตรียมสับ เปลี่ยน เจ้าหน้าที่  
ในสำนักงานให้เพียงพอกับประชาชนที่มาขอรับบริการ หากดำเนินการ เช่นนี้แล้วข้าราชการ  
ยังไม่เพียงพอที่จะบริการประชาชน สำนักงานที่ดินอาจขอให้กรมที่ดินออกคำสั่งให้  
ส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปช่วยปฏิบัติงาน เป็นการชั่วคราวได้ เพื่อให้สำนักงานที่ดิน  
สามารถบริการประชาชน ได้ทันกับความต้องการของประชาชน

ในเรื่อง เกี่ยวกับคุณภาพของข้าราชการที่ปฏิบัติงานให้สำนักงานที่ดินอาจ  
กล่าวได้ว่า นับเป็นสิ่งสำคัญมากที่สุดในการปฏิบัติงานใด ๆ ก็ตาม เพราะหากองค์กร  
ใดประกอบด้วยข้าราชการ เป็นจำนวนมาก แต่เป็นข้าราชการที่ขาดคุณภาพ องค์กรนั้น  
เปรียบเสมือนไม่มีข้าราชการปฏิบัติงาน เลย สำนักงานที่ดินจึงควรมีนโยบายที่จะพัฒนา  
บุคลากรของตนให้มีคุณภาพอยู่เสมอ โดยการฝึกอบรมและพัฒนาบุคคลตามโครงการของ  
กรมที่ดิน หรือสำนักงานอาจจัดโครงการฝึกอบรมข้าราชการในสำนักงานของตนเอง เป็น  
ครั้งคราวได้ด้วย โครงการฝึกอบรมนี้ นอกจากจะทำเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถใน

การปฏิบัติงานแล้ว ยังต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาด้านจิตใจของข้าราชการให้ระลึกถึงความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ราชการด้วย เพราะ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะกระตุ้นให้ปฏิบัติงานด้วยความตั้งใจและ เต็มใจ

หากสำนักงานที่ดินจัด เตรียมแผนงานด้านการจัดองค์การและการจัดคน เข้าทำงานให้พร้อมอยู่ เสมอที่จะบริการประชาชน สำนักงานที่ดินจะสามารถบริการประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแน่นอน

### 1.2 การจัดองค์การ

การจัดองค์การ เป็นการวางระเบียบให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การ สมดุลย์กัน โดยกำหนดว่าใครมีหน้าที่ทำอะไร มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ อย่างไร เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ซึ่ง Koontz และ O'Donnell ได้กล่าวถึงข้อผิดพลาดในการจัดองค์การที่ทำให้องค์การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานไว้หลายประการ แต่จากการศึกษาการจัดองค์การของสำนักงานที่ดินจังหวัดพบว่ามีข้อบกพร่อง เกี่ยวกับการแบ่งการทำงาน การมอบหมายอำนาจหน้าที่การจัดแบ่งองค์กรและการจัดทางเดินของงาน

ผู้เขียนมีความเห็นว่าสำนักงานที่ดินน่าจะปรับปรุงการแบ่งการทำงานของ ข้าราชการแต่ละคนในสำนักงานที่ดินให้ถูกต้อง เหมาะสมกับความรู้ความสามารถและจัด แบ่งงานให้อยู่ในปริมาณที่พอ เหมาะไม่มากหรือน้อยจนเกินไป ทั้งนี้เพราะหากแบ่งงาน ออกเป็นส่วน ๆ แล้วมอบให้แต่ละคนปฏิบัติตามความถนัดและมีมือในการทำงานนั้น ๆ แล้ว งานของส่วนรวมจะเสร็จ เรียบร้อย มีประสิทธิภาพดีกว่าการที่จะให้บุคคลหนึ่ง บุคคลใดทำงานทั้งหมดแต่เพียงคนเดียว<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Adam Smith, 'Wealth of Nations.' อ้างใน สมพงษ์ เกษมสิน.

โดยที่อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมีความสำคัญ และมีส่วนผูกพันกับกิจกรรมอื่นของการบริหารงานองค์การ เป็นอันมาก ผู้วิจัย เห็นว่าผู้บริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดควรมอบหมายอำนาจพร้อม ๆ กับการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ผู้บังคับบัญชาระดับรอง ๆ ลงมา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาระดับรองมีอำนาจในการบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งนี้ เพราะอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารและการจัดองค์การ เนื่องจากในการบริหารงานนั้น หากขาด เสียซึ่งอำนาจหน้าที่และขอบข่ายแห่งความรับผิดชอบแล้ว การบริหารงานนั้นก็ไม้อาจดำเนินไปได้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพพรายรื่นและ เรียบร้อยได้<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามผู้บังคับบัญชาระดับสูงควรสั่งการหรือปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชา เพื่อทราบถึงความสัมพันธ์ของการติดต่อสื่อสารขององค์การว่ามีลักษณะทาง เติบ เป็นอย่างไร มีการควบคุมและการรับผิดชอบอย่างไร<sup>2</sup> เพื่อป้องกันการขาดความรับผิดชอบหาก เกิดความเสียหายขึ้น

ในเรื่อง เกี่ยวกับการจัดแบ่งองค์การ ปรากฏว่า โครงสร้างของฝ่ายทะเบียนสำนักงานที่ดินจังหวัดที่กำหนดให้มีชั้นตอนต่าง ๆ มากมาย ก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานและ เป็นช่องทางให้ข้าราชการ เรียกอามิสสินจ้างในการให้บริการ อันเป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน ผู้วิจัย เห็นว่าควรเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

<sup>2</sup> James D. Mooney and Alan C. Reiley, The Principles of Organization, (New York : Harper & Brothers, 1947), p.14.

ของข้าราชการที่มีอยู่ เพราะขั้นตอนที่กำหนดไว้ถือว่าดีอยู่แล้ว มิใช่คำนึงแต่การเพิ่มงบประมาณเพียงอย่างเดียว เพราะการเพิ่มอัตรากำลังหรือการเพิ่มงบประมาณไม่ได้เป็นการลดปัญหาที่มีอยู่ แต่เป็นการทุ่ม เทคนและ เงินไปทำงานมากขึ้นโดยยังมีปัญหา เท่า เดิม หรือ เพิ่มขึ้นตามระยะ เวลาและอาจ เป็นการ เพิ่มปัญหาความล่าช้าให้รุนแรงขึ้น

การแก้ปัญหาโดยการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ที่มีอยู่ จึงนับว่ามีความสำคัญมาก อาจทำได้โดยการฝึกอบรมข้าราชการระดับต่าง ๆ ให้รู้วัตถุประสงค์ขององค์การ รู้จักงานของหน่วยงานอื่น ๆ หรือคนอื่น รู้จักการทำงาน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับระบบ โดยประสานกับหน่วยงานอื่น สร้างความรับผิดชอบ ทั้งนี้เพราะรูปแบบการปฏิบัติงานของ แต่ละบุคคลย่อมชี้ให้เห็นถึงการฝึกอบรมที่เขาได้รับหรือควรจะได้รับ <sup>1</sup> และความสำนึก ในการ เป็นข้าราชการให้เกิดขึ้นในตัวข้าราชการแต่ละคน นอกจากนี้จะต้องมีการสอดส่องจากผู้บริหารมากขึ้น มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดความซับซ้อนของคนลงได้

ผู้วิจัย เห็นว่าการที่แต่ละสำนักงานต้องหาวิธีการที่เหมาะสมในการจัดการทางเดินของงานเอง ประกอบกับอำนาจในการมอบหมายหน้าที่การงานให้แก่ข้าราชการในสำนักงานที่ดิน เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หากมีการแบ่งงานและมอบหมายหน้าที่การงานไม่เหมาะสมจะทำให้ข้าราชการขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน และประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนจะลดลง

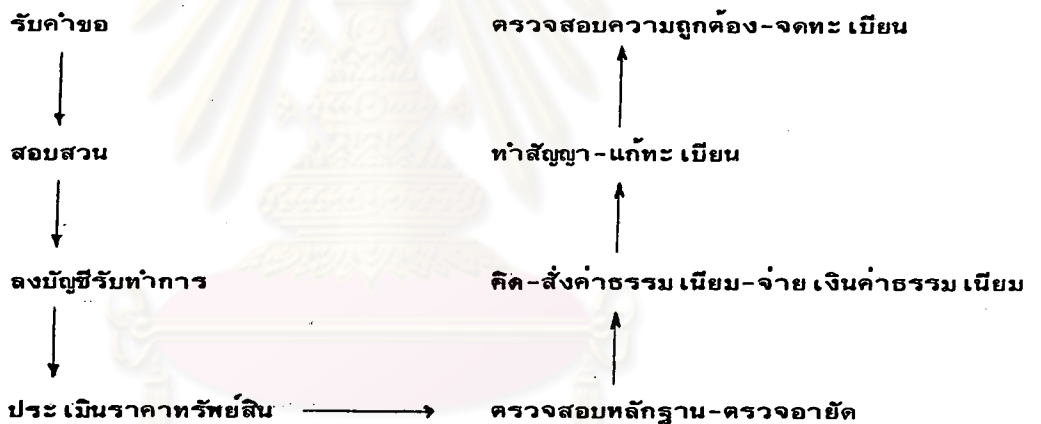
กรมที่ดินซึ่งมีหน้าที่ดูแล ควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักงานที่ดินทั่วประเทศ ควรทำการศึกษาถึงวิธีที่ดีที่สุด (one best way) กำหนดทางเดินของงานให้เป็น

<sup>1</sup> ทิพนธ์ ไทยอารี, "ความต้องการการฝึกอบรมและพัฒนาบุคคล", เอกสาร

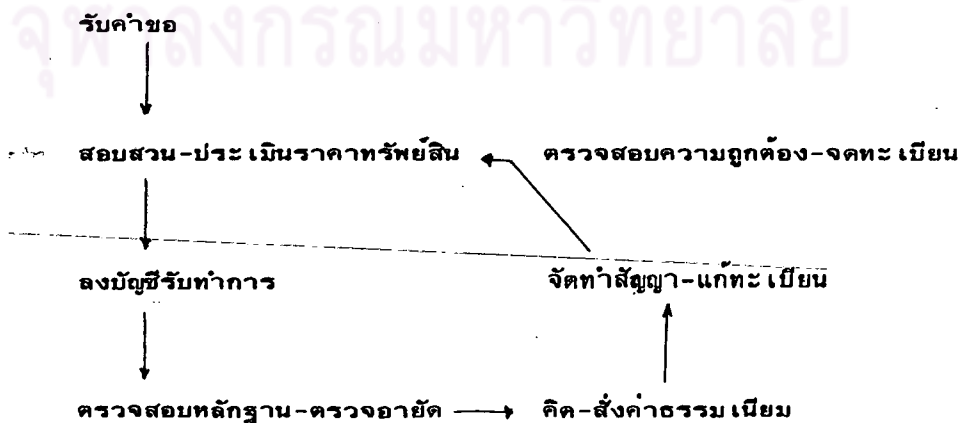
การศึกษาทางการจัดการรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์รัฐวิสาหกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 12.

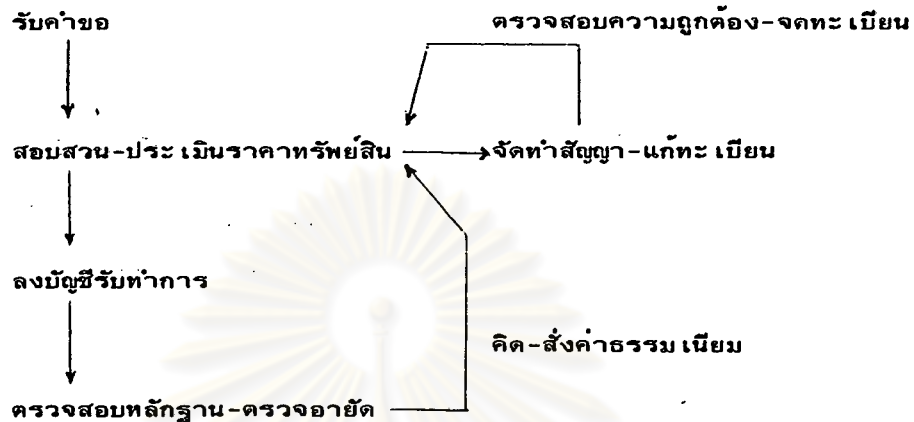
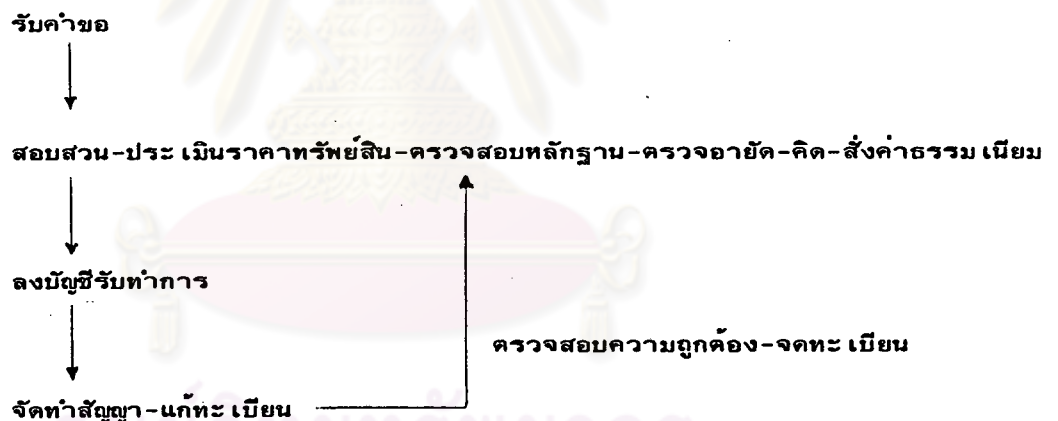
มาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจะต้อง เป็นวิธีที่มีความคล่องตัวมากที่สุด สามารถบริการประชาชนได้รวดเร็วที่สุด จึง เป็นวิธีที่เหมาะสมสำหรับสำนักงานที่ดินทุกสำนักงานไม่ว่าจะเป็นสำนักงานที่มีประชาชนไปขอรับบริการ เป็นจำนวนมากหรือน้อยก็ตาม เป็นการจำกัดการขยายงานออกไปจน เต็มเวลาที่มียู่ ในกรณีที่มีผู้มาขอรับบริการจำนวนน้อยทั้งยังป้องกันการมอบหมายหน้าที่การทำงานไม่เหมาะสมกับบุคคลด้วย ซึ่งก่อนที่จะกล่าวถึงวิธีที่ดีที่สุดในการดำเนินงานของสำนักงานที่ดินที่กรมที่ดินน่าจะดำเนินการให้มีทางปฏิบัติ เดียวกันจะขอกล่าวถึงการปฏิบัติของสำนักงานที่ดินซึ่งผู้เขียนทำการศึกษาถึงปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันมี 4 แนวทางคือ

แนวทางที่ 1



แนวทางที่ 2



แนวทางที่ 3แนวทางที่ 4

แนวปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีทั้งข้อดีและข้อเสียกล่าวคือ หากทางเดินของงานไหลไปข้างหน้าโดยไม่วนกลับผู้ปฏิบัติงานจะไม่สับสนและเกิดความผิดพลาดได้น้อย แต่ทางเดินของงานจะยาว ในทางกลับกันหากมีผู้ปฏิบัติงานเพียงคนเดียวรับผิดชอบงานหลาย ๆ อย่าง ทางเดินของงานจะวนไปวันมาแม้ว่าจะทำให้ทางเดินของงานสั้นลงก็ตาม แต่จะทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานซึ่งอาจเกิดความผิดพลาดได้ง่าย จึงควรที่กรมที่ดินจะกำหนดทางปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกัน โดยทำการศึกษาจากข้อดีของแต่ละแนวทางแล้วกำหนดทางที่เหมาะสมขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแนวทางที่น่า

จะเหมาะสมที่สุดน่าจะเป็นดังนี้



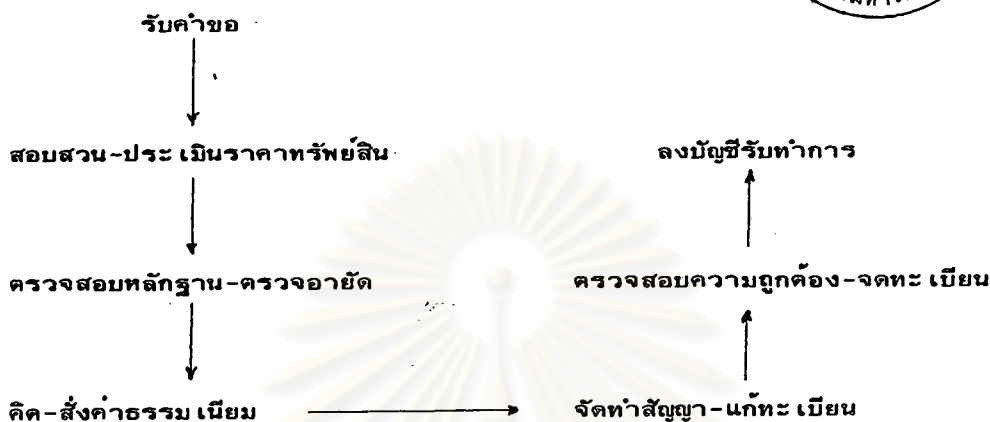
การจัดองค์การจึง เป็นงานที่จะต้องพิจารณาปัจจัยหลายประการ ทั้งนี้ เพราะการจัดองค์การ เป็นการเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การงานกับบุคคล การควบคุมบังคับบัญชา ฯลฯ องค์การใดก็ตามหากมีการจัดองค์การที่ดี ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับอำนาจอย่างสมดุลกับความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นทางให้บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติงานของคนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะการที่จะทำงานได้หรือไม่ นั้น มิได้อยู่ที่การตั้งใจดีอย่างเดียวแต่อยู่ที่การจัดองค์การที่ดีด้วย

### 1.3 การจัดคนเข้าทำงาน

เนื่องจากการจัดคนเข้าทำงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดขาดการวางแผนในอันที่จะใช้ประโยชน์จากบุคคลในองค์การให้ได้มากที่สุด ให้เพียงพอที่จะสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน เพื่อให้สำนักงานที่ดินสามารถใช้ประโยชน์จากข้าราชการได้มากที่สุด ผู้วิจัยเห็นว่า ผู้บริหารทั้งผู้บริหารในระดับจังหวัดและในระดับกรม น่าจะให้ความสำคัญกับการวางแผนกำลังคน เพื่อให้ทำงานขององค์การดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผลสำเร็จของการวางแผนการบริหารงานบุคคลที่ดี ย่อมทำให้หน่วยงานได้คนที่มีความรู้ ความสามารถไว้ปฏิบัติงาน



จะเหมาะสมที่สุดน่าจะ เป็นดังนี้



การจัดองค์การจึง เป็นงานที่จะต้องพิจารณาปัจจัยหลายประการ ทั้งนี้ เพราะการจัดองค์การเป็นการเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การงานกับบุคคล การควบคุมบังคับบัญชา ฯลฯ องค์การใดก็ตามหากมีการจัดองค์การที่ดี ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับอำนาจอย่างสมดุลกับความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นทางให้บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติงานของคนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะการที่จะทำงานได้หรือไม่ นั้น มิได้อยู่ที่การตั้งใจอย่างเดียวแต่อยู่ที่การจัดองค์การที่ดีด้วย

### 1.3 การจัดคนเข้าทำงาน

เนื่องจากการจัดคนเข้าทำงานของสำนักงานที่ดิฉันจังหวัดชาดการวางแผนในอันที่จะใช้ประโยชน์จากบุคคลในองค์การให้ได้มากที่สุด ให้เพียงพอที่จะสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน เพื่อให้สำนักงานที่ดิฉันสามารถให้ประโยชน์จากราชการได้มากที่สุด ผู้วิจัยเห็นว่า ผู้บริหารทั้งผู้บริหารในระดับจังหวัดและในระดับกรม น่าจะให้ความสำคัญกับการวางแผนกำลังคน เพื่อให้ทำงานขององค์การดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผลสำเร็จของการวางแผนการบริหารงานบุคคลที่ดี ย่อมทำให้หน่วยงานได้คนที่มีความรู้ ความสามารถไว้ปฏิบัติงาน



ในองค์การ เมื่อหน่วยงานใดคนใดที่มีความรู้ความสามารถไว้ปฏิบัติงานแล้วหน่วยงานนั้น จะต้องหาวิธีให้บุคคล เหล่านั้นปฏิบัติงาน เพื่อประโยชน์ขององค์การให้ได้มากที่สุด โดยการจัดคน เข้าทำงานโดยยึดหลักใช้คนให้เหมาะสมกับงาน (put the right man to the right job) มากกว่าคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวหรืออิทธิพลจากภายนอก อันเป็นการจูงใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่าง เต็มที่ เพื่อประโยชน์ขององค์การและประชาชน

นอกจากนี้ควรจัดระบบบริหารงานบุคคลของกรมและของสำนักงานที่ดินให้ชัดเจน โดยเฉพาะหลัก เกณฑ์ในการแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่งหรือ โยกย้ายให้แน่นอนและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามหลัก เกณฑ์อย่าง เคร่งครัด ตลอดจนกำหนดขอบ เขตอำนาจของกองการ เจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนและแคบลง เพราะในปัจจุบันตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ในกองการเจ้าหน้าที่ เป็นตำแหน่งอันพึงปรารถนาของข้าราชการระดับสูง หากสามารถจำกัดอำนาจของกองการ เจ้าหน้าที่และอิทธิพลจากภายนอกได้แล้ว จะทำให้การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของ ข้าราชการ ไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงในทางตั้ง (vertical move) หรือในทางราบ (horizontal move) เป็นไป เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น เพื่อก่อให้เกิดความ ยึดหยุ่นและสร้างความพอใจระหว่างผู้ปฏิบัติงาน อันจะก่อให้เกิดผลดีแก่องค์การ

ประการสุดท้าย ผู้เขียนมีความ เห็นว่ากรมที่ดินและสำนักงานที่ดินน่าจะดำเนินการพัฒนาบุคคลให้มีคุณภาพยิ่งขึ้นอย่างจริงจังและให้มีการพัฒนาอย่างทั่วถึงโดยการฝึก อบรม เพราะการฝึกอบรมจะช่วย เพิ่มความรู้ความสามารถให้แก่ข้าราชการ ช่วยพัฒนา ทักษะคนดี บุคลิกภาพ และทำดีในการปฏิบัติงาน แม้ว่าในปัจจุบันกรมที่ดิน เห็นความสำคัญ และความจำเป็นในการฝึกอบรมแล้วก็ตาม แต่สิ่งที่น่าสัง เกตคือหลัก เกณฑ์ในการคัดเลือก บุคคลที่จะ เข้ารับการฝึกอบรม มีการกำหนดหลัก เกณฑ์การคัดเลือกและปฏิบัติตามหลัก เกณฑ์ นั้น ๆ อย่างไร ประกอบกับหลักสูตรการฝึกอบรม เท่าที่กรมที่ดิน เคยดำเนินการฝึกอบรมมา แม้จะมีหลักสูตรที่เป็นการ เพิ่มพูนความรู้ในการปฏิบัติงานทะ เมียนของข้าราชการในสำนัก งานที่ดินก็ตาม แต่สิ่งหนึ่งที่ผู้กำหนดหลักสูตรน่าจะคำนึงถึงคือ ความรับผิดชอบในการ ปฏิบัติงานของข้าราชการ เพราะแม้ข้าราชการจะมีความรู้ในงานที่ปฏิบัติเพียงใด หาก ขาด เสียซึ่งความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ความรู้ที่ข้าราชการมีอยู่จะไม่เป็นประโยชน์ ใด เลย เท่าที่เคยมีการฝึกอบรมมาปรากฏว่าไม่เคยมีการกำหนดหลักสูตรที่จะช่วย เสริม

สร้างความรับผิดชอบหรือความสำนึกในหน้าที่ของการ เป็นข้าราชการให้เกิดขึ้นในหมู่ ข้าราชการ เลย จึงควรที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบน่าจะกำหนดหลักสูตรดังกล่าวไว้ในหลักสูตรการฝึกอบรมข้าราชการทุกระดับด้วย

นอกจากนี้การพัฒนาบุคคลสามารถทำได้โดยการให้ทุนแก่ข้าราชการไปดูงาน หรือศึกษาต่อ ทุนเหล่านี้มีบ้างพอสมควรแต่โอกาสของข้าราชการที่จะสมัคร เข้ารับทุนไม่ เท่ากัน เนื่องจากผู้บังคับบัญชาจะทำการคัดเลือกผู้ใดบ้างกับบัญชาที่จะให้สมัคร เข้ารับทุนเอง นับ เป็นการทำลายขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการได้ทางหนึ่ง

#### 1.4 การสั่งการ

การสั่งการ (direct) เป็นภาระหน้าที่อันจำเป็นและสำคัญ ของผู้บริหารและ เป็นการกระทำที่ เกี่ยวเนื่องกับการวางแผนและการจัดองค์การ เพราะ เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ขึ้นต่อไป เป็นการสั่งการให้งานดำเนินการไปตามแผนงาน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะการสั่งการ เป็นการใช้ ภาวะผู้นำวินิจฉัยสั่งการ เสนอแนะ และจูงใจให้ผู้บังคับบัญชปฏิบัติงานอย่างเต็ม ความสามารถ ผู้วิจัยเห็นว่าการสั่งการในฝ่ายทะเบียนที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดน่า จะมีการแก้ไขในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

เพื่อให้งานของสำนักงานที่ดินบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรมี การปรับปรุงการสั่งการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยปรับปรุงการติดต่อสื่อสารภายใน สำนักงานให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะการติดต่อสื่อสาร เป็น เสมือนสื่อที่จะนำความ ต้องการ ความนึกคิด ทั้งจากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา และจากผู้ใต้บังคับ บัญชาไปยังผู้บังคับบัญชา รวมทั้งการติดต่อสื่อสารจากบุคคลภายนอกองค์การด้วย<sup>1</sup> การ ติดต่อสื่อสารภายในสำนักงานที่ดินจึงควรปรับปรุงให้ เป็นการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (two - way communication) ซึ่งเป็นการติดต่อสื่อสารที่ผู้รับข่าวสารมีการสนองตอบ (response) และมีการป้อนกลับ (feedback) มายังผู้ส่งข่าวสาร กล่าว คือ เป็นการติดต่อสื่อสารจากบนมาล่าง (downward communication) ในลักษณะของ

<sup>1</sup> สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหาร. หน้า 253.

การให้คำแนะนำเรื่องงาน การชี้แจงนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติและการติดต่อสื่อสารจากล่างไปบน (upward communication) ซึ่งจำเป็นต้องมีในการติดต่อสื่อสาร เพราะการติดต่อสื่อสารจากล่างไปบนจะช่วยสนองตอบการติดต่อสื่อสารจากบนมาล่าง เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นของคนต่อผู้บังคับบัญชา และเพื่อซ่อมความเข้าใจในการปฏิบัติงาน Frank E. Fischer ได้เน้นให้เห็นถึงความสำคัญของการติดต่อสื่อสารแบบสองทางไว้ว่า

“หัวหน้างานหรือนักบริหารจำนวนมากที่ประสบกับปัญหาในการติดต่อสื่อสาร และมีสาเหตุมาจากการไม่เข้าใจถึงคุณค่าของการติดต่อสื่อสารที่มีต่อการบริหาร โดยมองข้ามไปเสียว่าเป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญเท่าใดนัก... ะไรก็ไม่ร้ายเท่ากับการที่หัวหน้างานเอาแต่พูด โดยไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นเลย”<sup>1</sup>

ช่องทางเดินของข่าวสารจะต้องเป็นไปตามสายการบังคับบัญชา (flow of command) กล่าวคือจะต้องไม่เป็นการสั่งการจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินระดับ 6 หรือนายช่างรังวัดระดับ 6 ไปยังผู้ปฏิบัติงานโดยตรงหรือเป็นการขอคำแนะนำหรือร้องเรียนจากผู้ปฏิบัติงานไปยังผู้บังคับบัญชาระดับสูงโดยตรง ดังที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน แต่จะต้องเป็นการติดต่อตามลำดับสายการบังคับบัญชาซึ่งจะต้องเป็นแนวทางตรงและสั้นที่สุดซึ่งจะก่อให้เกิด เอกภาพทางการบริหารผู้บังคับบัญชาเกิดความมั่นใจในอำนาจและหน้าที่ของตนและมั่นใจในการตัดสินใจไม่ก่อให้เกิดการตั้งงานให้ล่าช้าหรือบดบังงานให้คนอื่นสามารถหาผู้รับผิดชอบโดยตรงได้ เพื่อบรรลุความมุ่งหมายของการติดต่อสื่อสารในอันที่จะทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพราะการติดต่อสื่อสารจะช่วยให้ทราบแหล่งแห่งสภาพของบุคคลในองค์การ รวมทั้งความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การ<sup>2</sup>

หากผู้บังคับบัญชาสามารถปรับปรุงการติดต่อสื่อสารให้เป็นการติดต่อสื่อสารที่มี

<sup>1</sup>Frank E. Fischer, "A New Look at Management Communication," Harold Koontz and Cyril O'Donnell (eds.), Management : A Book of Reading (San Francisco : McGraw - Hill Book Company, 1964), p.409.

<sup>2</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 255.

ประสิทธิภาพแล้ว การบริหารงานของสำนักงานที่ดินจะสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะลำดับขั้นตอนที่สำคัญเกือบจะทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารมีความ เกี่ยวพันกับการ ติดต่อบุคลากรอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การจัดองค์การ การควบคุมงาน การวินิจฉัยสั่งการ การประสานงานหรือการคลัง การงบประมาณต่างต้อง เกี่ยวข้อง และอาศัยการติดต่อบุคลากร เป็น เครื่องมือทั้งสิ้น

การติดต่อบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ เป็น เครื่อง เสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการ ทำงานได้ทางหนึ่ง เนื่องจากการติดต่อบุคลากรจากล่างไปบน เป็นการ เปิดโอกาสให้ผู้ได้ บังคับบัญชามีโอกาสแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการบริหาร ทำให้ผู้ได้บังคับบัญชา รู้สึกว่าตน เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานพร้อมที่จะอุทิศตน เพื่อประโยชน์และชื่อเสียงของหน่วย งานจะทำให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้การปรับปรุงการติดต่อบุคลากรยังช่วยสร้างทัศนคติที่ดีของผู้ได้บังคับบัญชา เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาของตน จะช่วยเสริมสร้างภาวะผู้นำ (leadership) ให้แก่ผู้ บังคับบัญชา ซึ่งจะช่วยให้ผู้บังคับบัญชาสามารถทำหน้าที่ เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก การริเริ่ม การประนีประนอมและการประสานงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการ ติดต่อบุคลากรจะ เสริมสร้างสัมพันธภาพระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ได้บังคับบัญชาให้ดีขึ้น ซึ่ง จะมีผลให้ปัจจัยผลผลิต คือประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานและปัจจัยคน คือ ขวัญ และกำลังใจในการทำงานของข้าราชการในสำนักงานที่ดินดีขึ้น

การที่ผู้บริหาร เสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ข้าราชการในสำนักงานที่ดิน โดยการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและปรับปรุงการบริหารให้ เป็นการบริหารแบบ มีส่วนร่วมน่าจะไม่ใช่เป็นการ เพียงพอ ผู้บริหารเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูงน่าจะปรับปรุงสวัสดิการของข้าราชการกรมที่ดินให้ดีขึ้น โดยการสร้างบ้านพักอาศัยให้แก่ข้าราชการ ปรับปรุงสวัสดิการด้านการดูเฝ้าเงินให้เพียงพอที่จะนำไปปรับปรุงความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ที่ สำคัญที่สุดคือ กรมที่ดินควรมีมาตรการที่จะปกป้องคุ้มครองข้าราชการในสังกัดจากการถูก ฟ้องร้องหรือความรับผิดชอบทั้งทางคดีแพ่งและคดีอาญา รวมทั้งความรับผิดชอบทางวินัย ด้วย หาก เป็นการกระทำตามหน้าที่ เพราะในอดีตและปัจจุบันข้าราชการกรมที่ดินโดย เฉพาะฝ่ายทะเบียนจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายทุกอย่างที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

นอกจากนี้สำนักงานที่ดินจังหวัดน่าจะจัดให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานรายงานผลการปฏิบัติงานรวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานทั้งของคนและของส่วนรวม เพื่อนำมาใช้เป็น เครื่องมือในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพราะแม้ว่าจะมีการจัดทำแผนงานหรือมาตรฐานของงานแต่ไม่มีผลงานที่ปฏิบัติจริงมา เปรียบเทียบจะไม่สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานได้ เนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน เกิดจากการนำมาตรฐานของงานที่กำหนดไว้มา เปรียบเทียบกับผลงานที่เกิดขึ้นจริง อันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานในอนาคต เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานของ เวลาที่ควรใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน ปรากฏว่าสำนักงานที่ดินในปัจจุบัน ไม่มีการคำนวณเพื่อกำหนดระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน ทำให้ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาที่ใช้ดำเนินงานในการให้บริการแก่ประชาชนแต่ละรายได้ สำนักงานที่ดินควรคำนวณ เวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินงานโดยใช้เพิรต์ เทคนิค (PERT Program Evaluation Review Technique) ซึ่งเป็นวิธีการหาค่าของ เวลาที่ดีที่สุด สำหรับการปฏิบัติงาน โดยทดลองหาจากแผนผัง เชื่อมต่อกันคล้ายตาข่าย (network) ซึ่งแสดงให้เห็นถึง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และ เวลาที่ต้องใช้ในการทำงาน เป็นช่วง ๆ จากนั้นจึงนำมาคำนวณหาค่าของ เวลาที่ดีที่สุดโดยอาศัยหลักวิชาทางคณิตศาสตร์ เป็น เครื่องมือ การกำหนด เวลาที่ใช้ในการดำเนินงานจะช่วยให้การบริหารงาน เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถประหยัด เวลาและใช้ทรัพยากรในการบริหารให้ได้ประโยชน์ สูงสุด

เนื่องจากการปฏิบัติงานของงานทะเบียนที่ดินพบว่าระยะเวลาที่ใช้ในการให้บริการแก่ประชาชนแต่ละรายขึ้นอยู่กับความยากง่ายของงานที่มาขอรับบริการ ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินงานจึงไม่เท่ากัน จากการสังเกตการปฏิบัติงานและการคำนวณของฝ่ายอัตรากำลัง กองการเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี พบว่าการให้บริการโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน เช่น ขอแก้ไข - ชื่อสกุล ขอตรวจสอบหลักฐานควรใช้เวลาดำเนินการประมาณ 30 นาทีต่อราย การให้บริการโดยการเปลี่ยนแปลง ทางทะเบียนใช้เวลาประมาณ 200 นาทีต่อราย และการให้บริการเพื่อการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน (ออกโฉนดที่ดิน) ใช้เวลาประมาณ 300 นาทีต่อราย แต่

เนื่องจากการกำหนดเวลานี้ เป็นการกำหนดเพื่อจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ผู้บริหารงานสำนักงานที่ดินส่วนใหญ่จึงไม่มีโอกาสได้รับรู้หรือจะมีบางคนที่มีโอกาสรับรู้โดยเข้า<sup>1</sup> มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนอัตรากำลังฯ เช่น ผู้บริหารในสำนักงานกรุงเทพมหานคร แต่ไม่มีการนำมาใช้เป็นเวลามาตรฐานในการให้บริการ จึงควรที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้ ดำเนินการให้นำ เวลาที่คำนวณได้นี้ไปใช้ประโยชน์ในทางอื่นนอกเหนือจากการกำหนดอัตรากำลังฯ เพื่อให้คุ้มค่างบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไปเพื่อการนี้ ทั้งนี้เพราะการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานนั้นนอกจากจะสามารถนำมาใช้ในการวางแผนกำลังคนในอนาคตแล้วยังสามารถนำมาใช้ในการจัดบริการให้เพียงพอต่อความต้องการในแต่ละวันได้ ทั้งยังเป็นโอกาสที่จะได้ปรับปรุงงาน ตัดคอนวิธีการหรือขั้นตอนที่ไม่จำเป็นจัดวางรูปแบบของงานใหม่ให้ดียิ่งขึ้น ตลอดจนช่วยป้องกันการถ่วงเวลาในการให้บริการ เพื่อ เป็น เครื่องมือในการ เรียกคืนจ้างรางวัลและยัง เป็นการประหยัดกำลังคนอีกด้วย

หากมีการจัดทำแผนงานของสำนักงานที่ดิน เมื่อใด ผู้บังคับบัญชาจะสามารถตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการในสำนักงานที่ดินได้ ว่าถูกต้องตรงกับมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใด เพื่อ เป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานในอนาคต เพื่อให้การดำเนินงาน เป็นไปตาม เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ อาจกล่าวได้ว่าการควบคุมงานจะ เกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากการวางแผนงาน

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นข้อ เสนอแนะในการปรับปรุงการบริหารงานสำนักงานที่ดิน เฉพาะส่วนที่ เกี่ยวกับการบริหารงานเท่านั้น แต่เนื่องจากองค์การหรือสำนักงานที่ดินจังหวัด เปรียบ เสมือนร่างกายของมนุษย์จึงตกอยู่ท่ามกลางอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อัน เป็นเหตุให้การบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ดังได้กล่าวแล้วในตอนต้น ในตอนต่อไปจะกล่าวถึงข้อ เสนอแนะเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหารที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัด

<sup>1</sup> สัมภาษณ์นายวิเชียร อูสุวรรณ, ผู้ช่วย เลขาธิการคณะทำงาน เพื่อจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี กรมที่ดิน, 14 มกราคม 2528.

## 2. เรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหาร

สิ่งแวดล้อมทางการบริหารที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานทะเบียนที่ดินมี 3 ประการคือ สิ่งแวดล้อมทางการเมือง กฎหมาย ระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทะเบียนที่ดิน และการประชาสัมพันธ์ซึ่งจะได้กล่าวที่ละประเด็นดังนี้

ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการเมือง อิทธิพลทางการเมืองที่มีต่อการบริหารงานทะเบียนปรากฏใน 2 ลักษณะคือ ในรูปของการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนที่ดิน กับการขอให้อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่มีอำนาจรัฐจกัณ เคยทั้งสองประการนี้ ก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานทะเบียนที่ดินดังกล่าวแล้ว เป็นความจำเป็นที่จะต้องป้องกันและแก้ไขผลเสียที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพราะหากไม่ดำเนินการแก้ไข จะเกิดผลร้ายต่อประเทศชาติสุดจะพรรณา ดังที่ Lawrence Stone กล่าวไว้ว่า "การคอร์รัปชัน เป็นสาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งของการปฏิวัติ"<sup>1</sup> เพื่อป้องกันความเสียหายดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าวิธีป้องกันและแก้ไข 3 วิธีคือ

การปรับปรุงจริยธรรม เป็นการปรับปรุงที่สำคัญเพราะการดำเนินการใดจะสัมฤทธิ์ผลไม่ได้หากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติงาน การปรับปรุงจริยธรรม ทำได้โดยการให้การศึกษาอบรมข้าราชการให้สำนึกและตั้งตนอยู่ในศีลธรรมอันดี โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาระดับสูงจะต้องมีท่าทีมุ่งปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง ไม่เห็นแก่หน้าผู้ใดและไม่เกรงกลัวอิทธิพลใด ๆ ขณะเดียวกันต้องสร้างความรู้สึกเคารพและสรรเสริญผู้ซื่อสัตย์สุจริตให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน

การปรับปรุงระบบภายในราชการ ระบบราชการเองจะต้องกำหนดบทลงโทษข้าราชการที่ทุจริต และมีมาตรการปฏิบัติตามข้อกำหนดนั้นอย่างจริงจัง นอกจากนี้อาจมีการให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงานดีเด่นเป็นพิเศษ

<sup>1</sup> Lawrence Stone, "Theory of Revolution," World Politics, Vol. XVII No. 2 (January 1966), p. 163.

ปรับปรุงระบบภายนอก หากสามารถส่งเสริมสนับสนุนให้มีสถาบันทางการเมือง เมืองที่เหมาะสมและ เข้มแข็ง สำหรับให้ประชาชนรวมกลุ่มกันทางการเมืองและมีโอกาสแสดงบทบาทอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะระบบพรรคการเมืองและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล กลุ่มพลังทางการเมือง เหล่านี้จะทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการและนักการเมืองให้ถูกต้องยุติธรรม เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง

สำหรับปัญหา เกี่ยวกับการขอให้อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีอำนาจรัฐด้วยกัน เคยแก้ไขได้โดยการให้คำจำกัดความของคำว่า "อำนวยความสะดวก" ให้ชัดเจนว่ามีขอบเขตครอบคลุมการปฏิบัติงานเพียงใด ที่จะไม่ทำให้ประชาชนทั่วไปต้องได้รับความเดือดร้อนจากการ "อำนวยความสะดวก" นั้น

ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานทะเบียนที่ดิน ปัญหาที่เกิดขึ้นในส่วนนี้ เนื่องจากการที่กรมที่ดินมีระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับงานทะเบียนที่ดิน เก่าเกินไปและมากเกินไปจนข้าราชการไม่สามารถ เรียนรู้ได้ทันทั่วถึง ตลอดจนไม่มีการดำเนินงานที่แน่นอนในการแจ้งระเบียบ คำสั่งใหม่ ๆ ให้ข้าราชการในสำนักงานที่ดินได้รับทราบ กรมที่ดินน่าจะทำการรวบรวมระเบียบคำสั่งทั้งหมดที่ยังใช้อยู่ในปัจจุบันให้อยู่ในที่เดียวกันและเป็นหมวดหมู่ง่ายต่อการค้นหา เพื่อใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานโดยจัดทำ 2-3 ปีต่อหนึ่งเล่มจะเป็นการสะดวกแก่ข้าราชการในการปฏิบัติงานและเพิ่มความมั่นใจในการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้สำนักงานที่ดินควรดำเนินการอย่างเคร่งครัดในการแจ้งระเบียบคำสั่งใหม่ ๆ ให้ข้าราชการทราบโดยทั่วถึงและอย่างรวดเร็ว เพื่อข้าราชการจะได้นำไปใช้ประกอบการปฏิบัติงานได้ทันต่อเหตุการณ์

ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ กล่าวได้ว่าการที่สำนักงานที่ดินและกรมที่ดินไม่มีโครงการประชาสัมพันธ์ที่มุ่งให้ประชาชนเข้าใจถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการติดต่อขอรับบริการจากกรมที่ดิน เช่น หลักฐานที่ต้องนำมา หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ขั้นตอนหรือกระบวนการในการดำเนินงาน เป็นต้น ทำให้เป็นอุปสรรค



การบริหารงานขององค์การใด ๆ หากได้ เข้าใจถึงปัจจัยทางนิเวศวิทยา หรือสิ่งแวดล้อมของแต่ละสังคมและอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อระบบบริหาร เป็นอย่างดี และถูกต้องแล้ว จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปรับปรุงหรือดัดแปลงระบบบริหารให้สอดคล้อง กับสิ่งแวดล้อม เหล่านั้นได้ ซึ่งจะทำให้การบริหารขององค์การมีประสิทธิภาพอย่าง เดิมที่ Fred Riggs ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาถึงสิ่งแวดล้อมทางการบริหารว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ซึ่ง เกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อมกับพฤติกรรมทางการบริหาร จำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจ ทั้งในการศึกษาและการปฏิบัติการทางการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการทางการบริหาร หากผู้ดำเนินการไม่ได้คำนึงถึงหรือ ไม่เข้าใจสภาวะของสิ่งแวดล้อมดีพอ ก็จะเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการวางแผนและการ ดำเนินการทางการบริหาร<sup>1</sup>

สรุปได้ว่า หากผู้บริหารสามารถแก้ไขปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการบริหารงาน ทั้งที่เกี่ยวกับกระบวนการในการบริหารและสิ่งแวดล้อมทาง การบริหารให้หมดสิ้นไป เชื่อได้ว่าระบบการบริหารงานทะเล เบียนที่ดินของสำนักงานที่ดิน จังหวัดน่าจะดีขึ้นมากกว่า เดิม

จากปัญหาและข้อ เสนอแนะที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จึง เพียงพอที่จะพิสูจน์สมมติฐาน ที่ตั้ง เอาไว้ว่า "การบริหารงานทะเล เบียนที่ดินจังหวัดในปัจจุบันต้องประสบกับปัญหาและ อุปสรรคต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารงานและภาวะนิเวศนทางการบริหารการดำเนินงานในการให้บริการแก่ประชาชน ตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหาร งานทะเล เบียนที่ดิน" ทั้งนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษาและวิจัยความคิดเห็นจากแบบสอบถามและจาก ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิด เป็นปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วและ กำลัง เป็นปัญหาอยู่ตลอดจนที่อาจจะ เป็นปัญหาต่อไปในอนาคตข้างหน้าได้ เพราะฉะนั้นปัญหา และอุปสรรคที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จึง เป็น เหตุให้การบริหารงานทะเล เบียนที่ดินของสำนักงานที่ดิน

---

<sup>1</sup>

Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries (Boston : Houghton Mifflin Co., 1956), p. 515.

จังหวัดไม่ประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องสนับสนุนสมมติฐานที่ดึงขึ้นว่าเป็นความจริงอีกด้วย

สำหรับจุดมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีความมุ่งหมายที่จะชี้แนะให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดตลอดจนได้ให้ข้อ เสนอแนะที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขต่อไป แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายและการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณอุดหนุนของรัฐบาลและผู้บังคับบัญชา และผู้บริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัดที่จะกำหนดทาง เลือกในการดำเนินงานของสำนักงานที่ดินเอง



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย