

#### บทที่ 4

#### ผลการศึกษาริวิจัย

ในบทนี้จะได้ทำการวิเคราะห์ถึงผลที่ได้จากการศึกษาในการทำวิจัยครั้งนี้ว่า ได้พบอะไรบ้างที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นเหตุไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ทั้งนี้เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณา กำหนดนโยบายและแผนงาน เพื่อปรับปรุงการบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดิน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ได้ทำการพิจารณาข้อมูลซึ่งได้จากการสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์ และข้อมูลจากแบบสอบถาม เป็นเกณฑ์ ข้อมูลจากแบบสอบถาม เป็นคำถามทั้งแบบปิด (closed end questions) และคำถามแบบเปิด (opened end questions) โดยสอบถามถึงความรู้สึกนึกคิดทัศนคติ ตลอดจนข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งกำหนดลักษณะของคำตอบ โดยส่วนใหญ่ไว้ 3 ระดับ สำหรับการให้คะแนนคำตอบแต่ละข้อนั้น ถ้าเป็นคำถามในเชิงบวก (positive) จะให้คะแนน 1 2 3 โดยเรียงตามลำดับจากคำตอบที่แสดงความรู้สึกในเชิงลบกับคำถามที่ถามไปจนถึงคำตอบที่แสดงความรู้สึกในเชิงบวกกับคำถามที่ถามในทางตรงกันข้าม ถ้าเป็นคำถามในเชิงลบ (negative) จะให้คะแนน 1 2 3 โดยเรียงตามลำดับจากคำตอบที่แสดงความรู้สึกในเชิงบวกกับคำถามที่ถาม ไปจนถึงคำตอบที่แสดงความรู้สึกในเชิงลบกับคำถามที่ถาม

แนวทางของแบบสอบถามแต่ละส่วนจะใช้วัดสิ่งซึ่งผู้เขียนต้องการศึกษา ซึ่งแบบสอบถามแต่ละข้อจะเป็นตัวสนับสนุนหรือเป็นตัวประกอบย่อยของตัวแปรหลัก เพื่ออธิบายตัวแปรหลักในการพิสูจน์สมมติฐานซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล จะนำเสนอในรูปการคำนวณอัตราส่วนร้อยละ เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของกลุ่มตัวอย่างแยกตามตัวแปรอิสระ และหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรและแง่มุมของความหมายที่ได้จากความสัมพันธ์ของตัวแปรทั้งหลายที่ใช้ โดย

ขึ้นอยู่กับประเภทของข้อมูลและสมมติฐานที่ต้องการทดสอบ เป็นเกณฑ์ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้คือ

1. ใช้การคำนวณอัตราส่วนร้อยละ เพื่อแสดงลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง แยกตามตัวแปรอิสระ
2. ใช้การคำนวณอัตราส่วนร้อยละ เพื่อ เปรียบ เทียบความแตกต่างของระดับความพอใจของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดิน โดยตั้งเกณฑ์การตรวจให้คะแนนไว้ว่า การให้คะแนนแบบสอบถามทัศนคติทางการบริหาร ซึ่งเป็นคำถามแบบ เลือกคำตอบประเภทสามตัว เลือกโดยรวมคะแนนของแต่ละกลุ่ม ทารด้วยจำนวนคำถามในแต่ละกลุ่ม สำหรับการวิจัยครั้งนี้กลุ่มคะแนนสูงสุดระหว่าง 7-9 คะแนน ต่ำสุดระหว่าง 0-3 คะแนน และคะแนนระดับปานกลางระหว่าง 4-6 คะแนน

#### การนิยามศัพท์

การวิเคราะห์ข้อมูลในบทนี้ได้ใช้คำว่า "สำนักงานที่ดิน" แทนคำว่า "สำนักงานที่ดินจังหวัดในเขต 4" ทั้งนี้เพื่อความกระชับรัดในการนำเสนอผลการวิจัย

#### หลักเกณฑ์การวิเคราะห์

เนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้เลือกกลุ่มตัวอย่างเพียงกลุ่มเดียว เป็นกลุ่มเป้าหมายของการศึกษาวิจัย และได้กำหนดตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุม เปรียบเทียบพร้อมกันไปด้วย ฉะนั้น การนำเสนอข้อมูลในบทนี้จะนำเสนอ ดังนี้

1. เพื่อพิสูจน์สมมติฐานที่ว่า "การบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรค อันเนื่องมาจากกระบวนการในการบริหารงาน ได้แก่ แผนงาน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ และการควบคุม" จึงนำเสนอ ดังนี้

- 1.1 ทัศนคติ เกี่ยวกับการวางแผนในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน
- 1.2 ทัศนคติ เกี่ยวกับการจัดองค์การในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน
- 1.3 ทัศนคติ เกี่ยวกับการจัดคนเข้าทำงานในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน
- 1.4 ทัศนคติ เกี่ยวกับการสั่งการในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน

1.5 ทศนคติเกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติงานในการบริหารงานทะเบียน  
ที่ดิน

2. เพื่อพิสูจน์สมมุติฐานที่ว่า "การบริหารงานทะเบียนของสำนักงานที่ดิน  
จังหวัด ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคเนื่องจากภาวนิเวศน์ทางการบริหาร ได้แก่  
อิทธิพลทางการเมือง อิทธิพลจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ และการ  
ประชาสัมพันธ์" จึงนำเสนอทศนคติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหาร

#### ผลการศึกษาวิจัย

##### 1. กระบวนการในการบริหาร

##### 1.1 การวางแผนในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน

ความซับซ้อนขององค์การที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบัน การใช้สัญชาตญาณแต่เพียง  
อย่าง เดียวดังที่เคยปฏิบัติมาในอดีต ไม่สามารถใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจได้ต่อไป  
เนื่องจากวิธีปฏิบัติงานที่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง การตัดสินใจที่มีเหตุผลมากขึ้น การ  
วางแผนจะทำให้ผู้บริหารและองค์การมีความ เสียภัยและความไม่แน่นอนน้อยลงในสังคมที่  
มีการ เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

การวางแผนทำให้องค์การต้องรวมจุดสนใจที่เป้าหมายขององค์การ ทำ  
ให้การใช้ทรัพยากรขององค์การมีประสิทธิภาพมากขึ้น การวางแผนยังเป็นจุดยึดถือสำหรับ  
ความสำเร็จโดยผู้บริหารองค์การจะดำเนินการอย่างถูกต้อง การกำหนดมาตรฐานของผล  
การปฏิบัติงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนทำให้ผู้บริหารสามารถตรวจสอบได้ว่าองค์การ  
ของพวกเขาประสบความสำเร็จตามที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

Koontz and O'Donnell ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ว่า<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Harold Koontz and Cyril O'Donnell, Principle of Management  
An Analysis of Managerial Functions 5 th.ed. (Tokyo : McGraw - Hill  
Book, Kogakusha Company Ltd., 1972), pp. 123 - 124.

เนื่องจากการบริหารงาน เป็นการดำเนินงานท่ามกลางความไม่แน่นอนหรือความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการไว้สำหรับความเปลี่ยนแปลงในอนาคต อันจะทำให้สามารถแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ Koontz และ O'Donnell ได้กล่าวเพิ่มว่าแผนงานที่ใช้ในการบริหารอาจแยกประเภทได้หลาย ๆ ทาง เช่นแผนงานที่กำหนดขึ้นจากเป้าหมายขององค์การ แผนงานที่ใช้ประจำ แผนงานที่ใช้ครั้งเดียว นอกจากนี้แผนงานยังอาจแยกประเภทเป็นแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติงานได้อีกด้วย

การวางแผนกลยุทธ์เกิดขึ้นที่ระดับสูง เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจว่าเป้าหมายที่สำคัญโดยส่วนรวมขององค์การคืออะไร นโยบายที่บรรลุถึงเป้าหมายนั้นเป็นอย่างไร แผนกลยุทธ์เป็นแผนงานระยะยาวขององค์การ (long-range planning) การวางแผนกลยุทธ์จึงขึ้นอยู่กับพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคตในระยะยาวเป็นอย่างมาก เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการเมือง

การวางแผนปฏิบัติงาน เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ซึ่งต้องอาศัยผลการปฏิบัติงานในอดีตขององค์การ แผนปฏิบัติงาน เป็นแผนระยะสั้นขององค์การที่กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติงานขององค์การ

อย่างไรก็ตาม Earl F. Lundgren กล่าวว่า ขั้นตอนและกระบวนการ<sup>1</sup> ในการวางแผนที่สำคัญประกอบด้วย

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ นับว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการวางแผน เพราะ เหตุว่าวัตถุประสงค์ เป็น เสมือนจุดมุ่งหมายที่แสดงให้เห็นแนวทางอย่างกว้าง ๆ เพื่อให้ทราบว่าคุณต้องการขั้นมูลฐานของการดำเนินงานนั้น เป็นอย่างไร ในอันที่จะสามารถ

---

<sup>1</sup> Earl F. Lundgren, Organization Management (New York : Harper & Row Publisher, Inc., 1974), p. 148-154.

บริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น

2. การกำหนดทางเลือกและลำดับขั้นตอนของทางเลือก เนื่องจากการกำหนดแผนงานมีปัจจัยหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน จึงจำเป็นต้องกำหนดทางเลือกและเรียงลำดับทางเลือกให้เป็นไปตามความเหมาะสม โดยอาศัยข้อมูลและข่าวสารที่เกี่ยวข้องต่อการบริหาร

3. การประเมินผลของทางเลือก เป็นการพิจารณาผลของทางเลือกต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น โดยพิจารณาจากข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ ที่มีผลต่อการวางแผน ซึ่งจะต้องเป็นข้อมูลและข่าวสารที่มีความถูกต้องและแม่นยำ มิฉะนั้นจะทำให้การวางแผนผิดพลาดได้ง่าย

4. การเลือกแนวทางปฏิบัติ ผู้วางแผนจะต้องทำการตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติซึ่งมักจะมีหลายทางด้วยกัน ในการเลือกแนวทางปฏิบัติมีผู้วางแผนจะพิจารณาเลือกแนวทางที่สามารถประสานการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การให้สามารถดำเนินงานอย่างสอดคล้องกัน เพื่อสามารถดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ

สำนักงานที่ดิน เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนของกรมที่ดิน เกี่ยวกับการทะเบียนที่ดิน การวางแผนของสำนักงานที่ดินควรเป็นการวางแผนทั้งแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติงาน เนื่องจากแผนกลยุทธ์เป็นแผนระยะยาวขององค์การ ซึ่งกำหนดขอบเขตกว้าง ๆ ขององค์การ ส่วนแผนปฏิบัติงานเป็นแผนงานที่กำหนดวิธีการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งจะกำหนดวัตถุประสงค์ในการบริการ เป้าหมายในการบริการ หลักการในการบริการ ตลอดจนวิธีการดำเนินงานบริการ

การจัดทำแผนงานของสำนักงานที่ดิน เป็นการจัดทำแผนงานระยะยาว เฉพาะแผนงานโครงการเท่านั้น ซึ่งเป็นโครงการเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้อุปถัมภ์ทางอากาศ เป็นต้น แผนงานนี้จะนำไปรวมกับแผนงานของหน่วยงานอื่นในแต่ละจังหวัด เป็นแผนจังหวัด ส่วนแผนงานในการจัดดำเนินการบริหารงานของสำนักงานที่ดินไม่เคยมีการจัดทำมาเลย อาจเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของสำนักงานที่ดินมีลักษณะ เป็นงานประจำ (routine) ซึ่งไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่าจะมีผู้มาขอรับบริการจำนวนเท่าใด จึงทำให้เข้าใจว่าไม่สามารถกำหนดแผนงานได้ประกอบกับกรมที่ดินไม่มีนโยบายให้จัดทำมาก่อน อาจเป็นเพราะผู้บริหาร

ไม่เล็งเห็นความสำคัญในการจัดทำแผนงาน ไม่เห็นความจำเป็นในการกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงาน เพียงยึดถือว่าการปฏิบัติงานของฝ่ายทะเบียนมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกรมที่ดิน เป็นกรอบในการปฏิบัติให้แล้ว<sup>1</sup> หากมีปัญหาเกิดขึ้นจะแก้ไขไปตามสถานการณ์ จึงเป็นลักษณะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งไม่ใช่ลักษณะของการวางแผน จึงทำให้เกิดความสับสนในการจัดลำดับงาน การแบ่งงาน การปกครองบังคับบัญชา และการควบคุมการปฏิบัติงานในสำนักงานที่ดิน

ในระยะหลัง (พ.ศ. 2526) กรมที่ดิน เริ่มเล็งเห็นความสำคัญของการจัดทำแผนงาน จึงมีการเตรียมการที่จะให้สำนักงานที่ดินต่าง ๆ ทั่วประเทศจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี<sup>2</sup> ตามมติที่ประชุมกรมที่ดินครั้งที่ 4/2526 เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2526 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของแผนบริหารงานที่ดินฉบับที่ 1 พ.ศ. 2525 - 2529 โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายนโยบายและแผนงาน กองวิชาการ แผนงานแรก เริ่มทำแผนงานประจำปีงบประมาณ 2528 และดำเนินการจัดภายในเดือนสิงหาคม 2526 ใน การนี้ฝ่ายนโยบายและแผนงานได้ส่งแนวทางในการจัดทำแผนงานประจำปีให้สำนักงานที่ดินจังหวัดทั่วประเทศด้วย (ภาคผนวกที่ 3) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเขียนแผนงานต่อไป

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงนำไปสู่แนวทางที่จะตรวจสอบว่า สภาพการณ์ที่เกี่ยวกับการวางแผนดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดจริงหรือไม่ และเพื่อการตรวจสอบที่เป็นระบบได้ตั้งสมมุติฐานย่อยสำหรับการศึกษาในส่วนนี้ว่า "การวางแผนงานของสำนักงานที่ดินจังหวัด ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน"

จากการวิจัยทัศนคติของข้าราชการที่ปฏิบัติงานฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัด เกี่ยวกับระดับของการวางแผนงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดปรากฏว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ 391 คน (ร้อยละ 86.9) เห็นว่าการจัดทำแผนงานของสำนักงานที่ดิน

<sup>1</sup> สัมภาษณ์เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดในเขต 4, กรกฎาคม 2527.

<sup>2</sup> หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0608/ว. 13347 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2528.

อยู่ในระดับต่ำ และข้าราชการจำนวน 59 คน (ร้อยละ 13.1) เห็นว่าการจัดทำแผนงานอยู่ในระดับปานกลาง ไม่มีผู้ใดเห็นว่าการจัดทำแผนงานของสำนักงานที่ดินอยู่ในระดับสูงเลย (ตารางที่ 2)

แสดงว่าการวางแผนงานของสำนักงานที่ดินมีน้อยมาก การวางแผนจะเป็นกฎเกณฑ์สำคัญที่นำไปสู่การบริหารที่มีประสิทธิภาพ องค์การทุกองค์การจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายด้วยความไตร่ตรองและรอบคอบ จุดอ่อนของผู้บริหารโดยทั่วไป คือ ความล้มเหลวในการให้ความสนใจต่อการกำหนดวัตถุประสงค์ ผู้บริหารบางคนปล่อยให้องค์การดำเนินงานท่ามกลางความมืดมนหรือปราศจาก เป้าหมายโดยการกำหนดเป้าหมายที่ไร้ความหมาย การกำหนดเป้าหมายของสำนักงานที่ดินก็เช่นกัน เช่นการกำหนดนโยบาย ร. 4 โดยสังเขปได้ว่า เมื่อถามถึงการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงาน (ข้อ 2) ปรากฏว่าผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 83.3 ตอบว่าไม่มีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานเลย และร้อยละ 16.7 ตอบว่าไม่แน่ใจ ไม่มีผู้ใดตอบว่ามีสารกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนเลย เมื่อถามถึงการรายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างปฏิบัติงาน (ข้อ 3) ปรากฏว่าร้อยละ 87.3 ตอบว่าไม่เคยมีการรายงานเลย และร้อยละ 12.7 ตอบว่าแล้วแต่ความพอใจ ไม่มีผู้ใดตอบว่ามีการรายงานเลย และเมื่อถามถึงการปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานประจำวัน (ข้อ 4) ปรากฏว่าร้อยละ 90 ตอบว่า ไม่เคยเลย และร้อยละ 15 ตอบว่าไม่ทราบ ไม่มีผู้ใดตอบว่ารับทราบเลย

กล่าวได้ว่า ข้าราชการที่ปฏิบัติงานฝ่ายทะเบียนสำนักงานที่ดินจังหวัด เห็นว่าการปฏิบัติงานของสำนักงานเป็นการปฏิบัติงานตามเหตุการณ์แต่ละวัน โดยไม่ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายขององค์การ อาจเนื่องมาจากผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญในการจัดทำแผนงานการบริหารงานองค์การและการปฏิบัติงานของข้าราชการจึงขาดกรอบที่จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และจากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนงานกรมที่ดิน ปรากฏว่า สำนักงานที่ดินเคยจัดทำแผนงานการปฏิบัติงานประจำปีเพียงครั้งเดียว เมื่อคราวที่กรมที่ดินได้มีหนังสือสั่งการให้จัดทำแผนปฏิบัติงาน ถึงกระนั้นก็ตามการจัดทำแผนงานของสำนักงานที่ดินส่วนใหญ่ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และไม่ได้เป็นแผนงานที่แสดง

ถึงแนวทางในการปฏิบัติงานในอนาคตหรือแนวทางในการปรับปรุงปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาความพอใจในการจัดทำแผนงานตามเพศ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และระดับตำแหน่งพบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่มีความพอใจต่อการจัดทำแผนงานในระดับต่ำ กล่าวคือทั้งข้าราชการเพศชายและเพศหญิง (ร้อยละ 88.0 และ 86.0 ตามลำดับ) ทั้งที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี และปริญญาตรีขึ้นไป (ร้อยละ 93.2 และ 58.0 ตามลำดับ) ทั้งที่ดำรงตำแหน่งพนักงานที่ดินและตำแหน่งเจ้าหน้าที่ที่ดิน กับที่ดำรงตำแหน่งนักวิชาการที่ดินและตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน (ร้อยละ 87.3 และ 85.4 ตามลำดับ) และทั้งที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าระดับ 4 และระดับ 4 ขึ้นไป (ร้อยละ 90.7 และ 77.5 ตามลำดับ) ส่วนใหญ่มีความพอใจต่อการจัดทำแผนงานของสำนักงานที่ดินที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับต่ำ

สรุปได้ว่าสำนักงานที่ดินมีการจัดทำแผนงานที่ไม่ใช่แผนงานโครงการเพียง 1 ครั้ง เท่านั้น คือแผนปฏิบัติงานประจำปี 2528 ตามที่กรมที่ดินมีนโยบายให้จัดทำเป็นประจำทุกปี ถ้านับถึงปัจจุบัน (สิงหาคม 2527) สำนักงานที่ดินควรจัดทำแผนงานประจำปี 2529 แล้ว แต่ปรากฏว่าไม่มีสำนักงานที่ดินใดจัดทำ และเมื่อพิจารณาจากแบบสอบถามการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานที่ดิน ปรากฏว่าการจัดทำแผนงานในครั้งนั้นไม่เป็นไปตามกระบวนการในการจัดทำแผนงานที่ถูกต้อง<sup>2</sup> จึงเป็นการปฏิบัติงานไปวันหนึ่งๆ โดยไม่มีการกำหนดแผนงานไว้ล่วงหน้า หากเกิดปัญหาใด ๆ ขึ้นจึงมีการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าและเป็นแผนเพื่อใช้ครั้งเดียว (single - use plan) แทนที่จะเป็นแผนถาวร (standing plan) ซึ่งจะ เป็นแผนที่ใช้ได้ต่อไปอีกในอนาคตข้างหน้า และไม่ต้องเสียเวลาในการปรับปรุงแก้ไขอยู่เรื่อยไป ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานขึ้นเสมอ เนื่องจากไม่มีการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ปัญหาสารให้บริการอย่างทันท่วง

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ นายวิสิทธิ์ อัดถากร, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนงาน กองวิชาการ, วันที่ 11 สิงหาคม 2523.

<sup>2</sup> อ้างแล้ว, สัมภาษณ์ นายวิสิทธิ์ อัดถากร.



ที่แก่ประชาชน หากมีประชาชนมาขอรับบริการมากกว่าปกติ นอกจากนี้ยังขาดขั้นตอนในการกำหนดแผนงานที่ถูกต้องที่จะใช้ เป็นหลักนำทาง (guide) ในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น

การวางแผนงานของสำนักงานที่ดินจังหวัด จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐานย่อยที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้

### 1. 2. การจัดองค์การในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน

การจัดองค์การ เป็นกระบวนการสำคัญพื้นฐานของการบริหารงาน เพราะการจัดองค์การ เป็นหลักในการ เชื่อมโยงวัตถุประสงค์ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การงานกับบุคคล การควบคุมบังคับบัญชาตามลักษณะของการแบ่งงานและการรวบรวมหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงมารวมกันไว้ เพื่อสะดวกในการควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งจะก่อให้เกิด เอกภาพในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

การจัดวางรูปองค์การที่ดีมีส่วนสัมพันธ์กับความสำเร็จของกิจการ เพราะองค์การที่จัดตั้งขึ้น เป็นรากฐานที่สำคัญของการปฏิบัติหน้าที่บริหารทั้งปวง ถ้าองค์การที่มีอยู่นั้นจัดขึ้นไม่เหมาะสม การบริหารงานก็จะเกิดความยุ่งยากและไม่มีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามการจัดองค์การที่ดีช่วยให้การบริหารงาน เป็นไปโดยสะดวกและง่ายไม่สิ้น เปลือง

Koontz และ O'Donnell กล่าวว่า หากองค์การมีการจัดโครงสร้างที่ดี องค์การจะสามารถบริหารและดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามอาจเกิดข้อผิดพลาดบางประการในการจัดองค์การ อันจะทำให้องค์การขาดประสิทธิภาพในการบริหาร ข้อผิดพลาดดังกล่าวมีหลายประการ แต่ที่สำคัญและจะใช้ในการวิเคราะห์การจัดองค์การของสำนักงานที่ดินคือ<sup>2</sup>

<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> Ibid., pp. 429-434.



1. ความล้มเหลวในการแบ่งการทำงานและการมอบหมายอำนาจหน้าที่ ผู้บริหารบางคนไม่สามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ในจำนวนที่เหมาะสมให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา นอกจากนี้ผู้บริหารอาจมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งหมดโดยตนเองไม่มีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วยเลย หรือมอบหมาย เฉพาะความรับผิดชอบให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ไม่มอบอำนาจให้

2. มีการจัดแบ่งองค์กรมากเกินไป การที่องค์กรมีวิธีปฏิบัติงานที่ยุ่งยาก และมีกรรมวิธีมากเกินไป อาจเป็นสิ่งไม่จำเป็นต่อการบริหารงาน นอกจากนี้การจัดแบ่งช่วงการบังคับบัญชาที่ยาวเกินไปหรือสั้นเกินไป จะทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงานและก่อให้เกิดความผิดพลาดได้ง่าย

แม้ว่าสำนักงานที่ดินจังหวัด ได้จัดหน่วยงานออกเป็นฝ่ายและงานต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วในบทที่ 3 ซึ่งทุกสำนักงานจะจัดแบ่งเหมือนกัน และมีการกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนไว้โดยกฎหมายและระเบียบ คำสั่ง แล้วยังคงมีการจัดแบ่งองค์กรในแต่ละสำนักงานแตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะกรมที่ดินไม่ได้กำหนดให้แน่นอน เพียงดำเนินการให้ครบทุกขั้นตอนก็เพียงพอแล้ว ดังนั้นการจัดแบ่งองค์กรและการแบ่งงานของแต่ละสำนักงานจึงแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปริมาณข้าราชการ และปริมาณการให้บริการของแต่ละสำนักงาน สำนักงานใดปริมาณงานน้อยแต่มีข้าราชการจำนวนมาก ข้าราชการแต่ละคนจะได้รับมอบหมายหน้าที่เพียงเล็กน้อยและสายงานจะยาว ในทางตรงกันข้ามสำนักงานใดที่ปริมาณงานมากกว่าจำนวนข้าราชการ สายงานจะสั้นลง เนื่องจากต้องรวมในแต่ละขั้นตอนมาไว้ที่ข้าราชการแต่ละคนมากขึ้น เพื่อให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนเพิ่มขึ้น

เนื่องจากกรมที่ดินรับผิดชอบ เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชน จึงต้องกำหนดขั้นตอนในการให้บริการแก่ประชาชนไว้หลายขั้นตอน เพื่อให้มีการกลั่นกรองอย่างรอบคอบ อันเป็นการป้องกันการทุจริต เช่นหากเจ้าของที่ดินมาดำเนินการเอง เพียงตรวจบัตรประจำตัว ตรวจลายมือ ข้าราชการขึ้นต้นดำเนินการให้ได้ หากมีการมอบอำนาจให้ทำการแทน เมื่อผ่านการตรวจสอบจากข้าราชการระดับต้นแล้วต้องผ่านการพิจารณาจากผู้บังคับบัญชาระดับต้น และระดับสูงด้วยจึงดำเนินการให้ได้ แต่ข้าราชการได้นำความ

ปรารถนาดีของทางราชการไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกในการเรียกเงินจ้างรางวัลจากการให้บริการ

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงนำไปสู่แนวทางที่จะตรวจสอบว่า สภาพการจัดองค์การดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน ของสำนักงานที่ดินจังหวัดจริงหรือไม่ และเพื่อการตรวจสอบที่เป็นระบบได้ตั้งสมมุติฐานย่อยสำหรับการศึกษาในส่วนนี้ว่า "การจัดองค์การในการบริหารงานทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัดก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน"

เมื่อศึกษาทัศนคติในการจัดองค์การฝ่ายทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัดพบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ 239 คน (ร้อยละ 53.1) มีความพอใจการจัดองค์การของฝ่ายทะเบียนในระดับต่ำรองลงมา เป็นข้าราชการที่มีความพอใจการจัดองค์การของฝ่ายทะเบียนในระดับปานกลางจำนวน 97 คน (ร้อยละ 21.6) และมีข้าราชการเพียง 114 คน (ร้อยละ 25.3) เท่านั้นที่มีความพอใจการจัดองค์การของฝ่ายทะเบียนในระดับสูง (ตารางที่ 3)

แสดงว่าการจัดองค์การของสำนักงานที่ดินจังหวัด มีข้อผิดพลาดบางประการที่ทำให้การบริหารงานขององค์การไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยจะสังเกตได้ว่าเมื่อถามถึงการแบ่งการทำงาน โดยถามถึงความเหมาะสมของงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ (ข้อ 5) ปรากฏว่าข้าราชการร้อยละ 32.7 ตอบว่าเหมาะสมดีแล้ว ที่เหลืออีกร้อยละ 67.3 ตอบว่างานที่ได้รับมอบหมายมากเกินไป และไม่มีข้าราชการผู้ใดตอบว่างานที่ได้รับมอบหมายน้อยเกินไป เมื่อถามถึงการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชา (ข้อ 6) พบว่า ข้าราชการร้อยละ 17.3 ตอบว่าสามารถปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ ร้อยละ 28.0 ตอบว่าไม่แน่ใจ และร้อยละ 54.7 ตอบว่าไม่สามารถปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ และเมื่อถามถึงการจัดแบ่งองค์กรโดยถามถึงความเหมาะสมในการแบ่งกลุ่มปฏิบัติงาน (ข้อ 7) พบว่ามีเพียงร้อยละ 26 ตอบว่าเหมาะสมดีแล้ว ที่เหลืออีกร้อยละ 74 มีความเห็นใกล้เคียงกันระหว่างพวกที่เห็นว่าการแบ่งกลุ่มปฏิบัติงานเหมาะสมดีแล้วแต่ยังมีบางอย่างต้องปรับปรุง กับพวกที่เห็นว่าการแบ่งกลุ่มปฏิบัติงานยังไม่เหมาะสม (ร้อยละ 36.7 และ 37.3 ตามลำดับ)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ข้าราชการที่ปฏิบัติงานฝ่ายทะเบียนของสำนักงานที่ดิน จังหวัดส่วนใหญ่เห็นว่า การมอบหมายอำนาจหน้าที่ การแบ่งงานกันทำ และการจัดองค์การของฝ่ายทะเบียนสำนักงานที่ดินจังหวัดยังไม่เหมาะสม เช่นในเรื่องการแบ่งงานกันทำ ข้าราชการส่วนใหญ่ (ร้อยละ 50.8) เห็นว่าข้าราชการเคยปฏิบัติงานหน้าที่ใดก็ได้ให้ปฏิบัติหน้าที่นั้นไปเลยไม่ควรเปลี่ยนหน้าที่บ่อย ๆ เพราะอาจทำให้สับสนได้ เพราะมีบางสำนักงานที่หมุนเวียนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในขั้นตอนต่าง ๆ ไปเรื่อย ๆ และเห็นว่าการแบ่งงานให้ข้าราชการปฏิบัติในแต่ละหน่วยงานไม่เหมาะสม บางส่วนที่ต้องการใช้คนจำนวนมากกลับมีข้าราชการปฏิบัติงานน้อย เช่น ผู้ทำหน้าที่สอบสวนจำเป็นต้องเป็นข้าราชการตำแหน่งนักวิชาการที่ดิน หรือเจ้าหน้าที่ที่ดินระดับ 3 ขึ้นไป แต่มีบางสำนักงานนำข้าราชการเหล่านี้ไปทำหน้าที่อื่นซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้คุณวุฒิระดับนี้ เช่น เขียนใบสั่งคำนวณภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ทำให้เจ้าหน้าที่สอบสวนมีน้อยลงไปอีก นอกจากนี้ข้าราชการส่วนใหญ่มีความเห็นว่าบางครั้งมีการสั่งการหรือปฏิบัติงานข้ามสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้เนื่องมาจากผู้บังคับบัญชาระดับต้น แม้จะได้รับมอบหมายงาน แต่บางครั้งจะไม่ได้รับมอบหมายอำนาจมาด้วย จึงไม่สามารถปกครองบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาได้ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีแนวโน้มก่อให้เกิดของปัญหาในการบริหารงานทะเบียนของสำนักงานที่ดินในด้านการจัดองค์การทั้งสิ้น

เมื่อนำปัจจัยด้านเพศ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และระดับตำแหน่งเข้าร่วมพิจารณาด้วย ปรากฏว่า ข้าราชการส่วนใหญ่มีความพอใจการจัดองค์การฝ่ายทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัดอยู่ในระดับต่ำกล่าวคือ หากพิจารณาตามเพศ พบว่าไม่ว่าข้าราชการเพศชายและเพศหญิงส่วนใหญ่ (ร้อยละ 45.3 และ 59.0 ตามลำดับ) มีความพอใจการจัดองค์การฝ่ายทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัดในระดับต่ำ หากพิจารณาตามระดับการศึกษา พบว่า ไม่ว่าข้าราชการที่มีการศึกษาดำกว่าปริญญาตรี และปริญญาตรีขึ้นไปส่วนใหญ่ (ร้อยละ 54.2 และ 48.1 ตามลำดับ) มีความพอใจการจัดองค์การฝ่ายทะเบียนในระดับต่ำ หากพิจารณาตามตำแหน่งพบว่า ทั้งข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งพนักงานที่ดิน และตำแหน่งเจ้าหน้าที่ที่ดิน กับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งนักวิชาการที่ดินกับตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 54.5 และ 47.9 ตามลำดับ)

มีความพอใจการจัดองค์การฝ่ายทะเบียนในระดับต่ำ และเมื่อพิจารณาตามระดับตำแหน่งพบว่า ทั้งข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าระดับ 4 และข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งระดับ 4 ขึ้นไป ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 52.3 และ 55.0 ตามลำดับ) มีความพอใจการจัดองค์การฝ่ายทะเบียนในระดับต่ำ

การจัดองค์การของสำนักงานที่ดิน แม้จะตั้งอยู่บนแนวความคิดพื้นฐานในการจัดองค์การก็ตาม กล่าวคือ เป็นการนำภารกิจขององค์การมาแบ่งกันปฏิบัติจัดทำตามความรู้ความสามารถของบุคคลและความเหมาะสมของงาน<sup>1</sup> ซึ่งทำให้เกิดการแบ่งงานและการรวมงานขึ้น เป็นครั้งคราว ซึ่งจะต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ ควบคู่กันไปด้วย ทั้งหมดนี้จะต้องมีในปริมาณที่เหมาะสม ไม่มากเกินไปและไม่น้อยเกินไปจึงจะทำให้เกิดคุณภาพของงาน ทั้งในด้านปริมาณงาน ลักษณะของงานและความเหมาะสมของผู้ปฏิบัติ และทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ แต่ปรากฏว่าการจัดองค์การของฝ่ายทะเบียนสำนักงานที่ดินจังหวัดขาดความเหมาะสมในสิ่งเหล่านี้ กล่าวคือ มีการแบ่งการทำงานให้ข้าราชการแต่ละคนปฏิบัติไม่สมดุลกัน บางคนได้รับการมอบหมายอำนาจหน้าที่มาก การปฏิบัติงานจึงล่าช้า เช่น ในบางสำนักงานจะมอบหมายหน้าที่การสอบสวน การตรวจสอบหลักฐาน การอายัด การประเมินราคาและเขียนใบสั่งไว้ที่เจ้าหน้าที่สอบสวนเพียงคนเดียว ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องพบปะกับประชาชนโดยตรง ทำให้เกิดความล่าช้าและความสับสนในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังพบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่จะมอบหมายเฉพาะส่วนที่เป็นหน้าที่แค่มักจะไม่มอบหมายอำนาจให้แก่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น เป็นเหตุให้มีการปฏิบัติงานข้ามสายการบังคับบัญชา หรือผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่สามารถปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ประการสุดท้ายในเรื่องของการจัดแบ่งองค์กรของสำนักงานที่ดิน พบว่าสำนักงานที่ดินต่าง ๆ ทั่วประเทศแต่ละสำนักงานจะจัดแบ่งองค์กรแล้วแต่สภาพของแต่ละสำนักงาน เพื่อให้เหมาะสมกับปริมาณความต้องการใช้บริการประชาชน (ผู้เขียน - จากการสังเกตการณ์)

1

สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : ไทย-วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 104.

วิธีนี้นับว่ามีประโยชน์ หากผู้บริหารเป็นผู้ที่มีความสามารถในการบริหาร จะสามารถปรับปรุงการบริหารให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางตรงกันข้าม หากสำนักงานที่ดินใดผู้บริหารไม่มีความสามารถในการบริหาร หรือไม่สนใจในปัญหาที่เกิดขึ้น สำนักงานที่ดินนั้นจะไม่สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจากการตอบแบบสอบถามของข้าราชการ เป็น เครื่องยืนยันได้ว่าการจัดองค์กรของสำนักงานที่ดินจังหวัดควรได้รับการปรับปรุง

การจัดองค์การในการบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัด จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐานย่อยที่ผู้วิจัยตั้งไว้

### 1.3. การจัดคนเข้าทำงานในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน

การจัดโครงสร้างขององค์การที่ดี นับเป็นสิ่งสำคัญมาก แต่ที่สำคัญมากกว่าการจัดโครงสร้างขององค์การก็คือ การเลือกคนที่เหมาะสมให้ตรงกับหน้าที่การงาน องค์การอาจจะประสบความสำเร็จได้ถ้าหากโครงการนั้นมีโครงสร้างและการจัดองค์การที่ดี อย่างไรก็ตามงานขององค์การนั้นจะไม่สามารถดำเนินงานไปได้เลยตั้งแต่จุดเริ่มต้น ถ้าหากขาดกำลังคนหรือผู้บริหารหรือได้คนที่มีปราศจากความสามารถ (incapacity) เข้ามาปฏิบัติงาน ทุก ๆ องค์การจึงมีส่วนประกอบที่สำคัญและขาดเสียมิได้ นั่นคือ คุณภาพของคนในองค์การโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารที่มีคุณภาพ

การจัดคนและเจ้าหน้าที่ เป็นกระบวนการในการตัดสินใจเลือกว่า ในองค์การแต่ละแห่งนั้นต้องการคนประเภทใดบ้าง เมื่อสรรหาค้นได้ตามที่ต้องการแล้วก็ทำการว่าจ้างและฝึกอบรมให้ได้คนที่ดีที่สุดเพื่อทำงานขององค์การนั้น Koontz และ

<sup>1</sup> Kenneth H. Killen, Management : A Middle - Management Approach (Boston: Mass - Houghton Mifflin Company, 1977), p. 137.

<sup>2</sup> Earnest Dale, Management : Theory and Practice (New York : McGraw - Hill Book Company, 1965), p. 400.





O'Donnell กล่าวว่าปัญหาที่สำคัญในการบริหารงานบุคคลอยู่ที่การจะเลือกสรรคนที่มีความสามารถเข้าทำงาน การประเมินคุณค่าและพัฒนาบุคคล การคัดเลือกผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานในตำแหน่งผู้บริหาร ซึ่งเป็นงานที่ยากและมีความสำคัญมาก เพราะนอกจากจะต้องเลือกคนที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเหมาะสมแล้วยังต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติของการเป็นนักบริหาร (managerial skills) ด้วย<sup>1</sup>

Koontz และ O'Donnell ยังเห็นว่าหลักการบริหารแบบนี้จำเป็นต้องมีการจัดทำและวางแผนกำลังคนสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนประเมินกำลังคนที่มีอยู่แล้วเพื่อปฏิบัติงานและคัดเลือกบุคคลที่มีคุณภาพ รวมทั้งการจัดให้มีการพัฒนาบุคคลในองค์การให้มีความพออยู่พอกิน อันจะทำให้งานมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

การจัดคนเข้าทำงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดในปัจจุบันปรากฏว่า จำนวนข้าราชการที่ปฏิบัติงานในแต่ละสำนักงานไม่เหมาะสมกับปริมาณงาน บางสำนักงานปริมาณงานมีจำนวนน้อยกลับมีข้าราชการปฏิบัติงานจำนวนมาก ในทางกลับกันบางสำนักงานปริมาณงานมีจำนวนมากกลับมีข้าราชการปฏิบัติงานจำนวนน้อย ทำให้ต้องใช้ข้าราชการที่มีตำแหน่งอยู่ที่สำนักงานที่ดินอำเภอมาช่วยราชการที่สำนักงานที่ดินจังหวัดอยู่บ่อย ๆ ซึ่งมีผลกระทบถึงอัตราค่าจ้างของสำนักงานที่ดินอำเภอด้วย กรมที่ดินเพิ่งจะมีการตื่นตัวในการวางแผนกำลังคนเมื่อต้นปีงบประมาณ 2527 ขณะนี้จึงมีการกำหนดแผนอัตราค่าจ้าง 3 ปี ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการ

สิ่งที่ควรคำนึงถึงนอกเหนือจากจำนวนอัตราค่าจ้างของข้าราชการคือ การสรรหาและการคัดเลือก แม้ว่าเมื่อแรกรับบุคคลเข้ารับราชการจะดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็ตาม แต่เมื่อเข้ามาปฏิบัติราชการแล้ว จะต้องมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่กัน ซึ่งเป็นการสรรหาภายในองค์การเอง (promotion from

<sup>1</sup> Harold Koontz & Cyril O'Donnell, Principle of Management

within) เนื่องจากกรมที่ดิน เป็นหน่วยงานที่มีสำนักงานที่ดินอยู่ทุกจังหวัดและทุกอำเภอ ซึ่งสภาพ เศรษฐกิจสังคมแตกต่างกันในแต่ละท้องที่ ก่อให้เกิดการ เล่นพรรค เล่นพวกในการสรรหาและคัดเลือก เมื่อจะมีการโยกย้ายสับ เปลี่ยนตำแหน่งกันอย่างมากรวมถึงกับมีคำกล่าวที่ว่า "งานบรรจุแต่งตั้ง กองการเจ้าหน้าที่ กรมที่ดิน เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมากที่สุด ในกรมที่ดิน" เมื่อ เป็น เช่นนี้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจึงอาจไม่ใช่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมที่สุดก็เป็นไปได้ ข้าราชการกรมที่ดินที่มีความรู้ความสามารถจึงมักจะขอโอนไปปฏิบัติราชการยังหน่วยงานอื่นอยู่เสมอ

เมื่อได้รับการบรรจุแต่งตั้งไปแล้ว อำนาจในการมอบหมายหน้าที่การงานอยู่ที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดของจังหวัดที่ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ ถ้าเผชิญผู้บังคับบัญชา คำนึงถึงหลักการมอบหมายหน้าที่การงานตามความรู้ความสามารถก็จะได้รับมอบหมายหน้าที่การงานตามตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง แต่หากผู้บังคับบัญชาไม่ได้คำนึงถึงสิ่งเหล่านี้หรือไม่ปฏิบัติคนให้ เป็นที่พอใจของผู้บังคับบัญชาอาจได้รับมอบหมายหน้าที่การงานไม่ตรงกับตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง เช่น ให้ตำแหน่งนักวิชาการที่ดิน เขียนใบสั่งค่าธรรมเนียม เป็นต้น เป็นต้น

นอกจากนี้กรมที่ดิน เพิ่ง เล็ง เห็นความสำคัญของการพัฒนาบุคคลประมาณ 5 ปีที่ผ่านมา ถึงกระนั้นก็ตามบุคคลที่ได้รับการพัฒนาจะจำกัดอยู่ เฉพาะบางกลุ่ม เท่านั้น เช่น การอบรมนักบริหารที่ดินระดับสูง เป็นการอบรม เพื่อเตรียมตัว เป็น เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และถึงแม้จะมีโครงการฝึกอบรม เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการก็ตาม ปรากฏว่าผู้ที่เข้ารับการอบรมจะวนเวียนอยู่ที่เจ้าหน้าที่เฉพาะกลุ่ม (จากการออกแบบสอบถามข้อ 11) เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้การศึกษาในครั้งนี้อาจมุ่งที่จะตรวจสอบว่า สภาพการจัดคนเข้าทำงานของสำนักงานที่ดินดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดจริงหรือไม่ และเพื่อการตรวจสอบที่เป็นระบบได้ตั้งสมมุติฐานย่อยสำหรับการศึกษาในส่วนนี้ว่า "การจัดคนเข้าทำงานฝ่ายทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัดก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน"

จากการสำรวจทัศนคติในการจัดคนเข้าทำงานฝ่ายทะเบียน ของข้าราชการ  
ที่ปฏิบัติงานทะเบียนในสำนักงานที่ดินจังหวัดพบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ 306 คน  
(ร้อยละ 51.0) มีความพอใจการจัดคนเข้าทำงานฝ่ายทะเบียน ของสำนักงานที่ดิน  
ในระดับต่ำ รองลงมา 87 คน (ร้อยละ 14.5) มีความพอใจการจัดคนเข้าทำงาน  
ฝ่ายทะเบียนในระดับปานกลาง ที่เหลือ 207 คน (ร้อยละ 34.5) มีความพอใจ  
การจัดคนเข้าทำงานของฝ่ายทะเบียนในระดับสูง

แสดงว่าการจัดคนเข้าทำงานของสำนักงานที่ดินจังหวัด ขาดแคลนอัตรากำลัง  
ในระดับสัญญาบัตร เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ต้องทำหน้าที่ในการสอบสวนและจดทะเบียน  
ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้เวลามาก และยังนำข้าราชการสัญญาบัตรไปปฏิบัติงานที่ไม่จำ-  
เป็นต้องใช้ข้าราชการระดับนี้ เช่นการออกไปสั่งเงินค่าธรรมเนียม สำหรับอัตรากำลัง  
ต่ำกว่าสัญญาบัตรแม้จะไม่ขาดแคลนมากนัก แต่เนื่องจากการแบ่งงานในบางส่วนยังไม่  
เหมาะสม จึงทำให้งานบางงานมีผู้ปฏิบัติงานมากเกินไป แต่บางงานกลับขาดแคลน  
เช่น หมวดแบ่งแยกปริมาณงานมีมากแต่มีอัตรากำลังน้อย ในขณะที่บางหมวดปริมาณ  
งานมีน้อยแต่มีอัตรากำลังมาก นอกจากนี้ยังประสบปัญหาในการพิจารณาโยกย้ายและ  
การพัฒนาบุคคลอีกด้วย โดยจะสังเกตได้จากการตอบแบบสอบถามของข้าราชการฝ่าย  
ทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัดในเรื่องเกี่ยวกับการจัดคนเข้าทำงาน กล่าวคือ เมื่อ  
ถามถึงการวางแผนกำลังคน โดยถามถึงความเพียงพอของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ใน  
สำนักงานกรมที่ดิน (ข้อ 8) ข้าราชการร้อยละ 68 เห็นว่า อัตรากำลังเจ้าหน้าที่  
ไม่เพียงพอ ร้อยละ 28 เห็นว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอร้อยละ 4 ไม่แน่ใจ เมื่อ  
ถามถึงการจัดคนเข้าปฏิบัติหน้าที่ โดยถามถึงระดับความพอใจที่มีต่องานที่ได้รับมอบหมาย  
ให้ปฏิบัติ โดยคำนึงถึงหลักการคัดเลือกคนที่มีคุณสมบัติที่สุดบรรจุลงทำงานในตำแหน่ง  
ที่เหมาะสม (ข้อ 9) ข้าราชการร้อยละ 66.7 ตอบว่าไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อย  
ละ 4 ตอบว่าไม่มีความเห็น และร้อยละ 29.3 ที่เห็นด้วยกับการจัดคนเข้าปฏิบัติหน้าที่  
ที่เช่นนี้ เมื่อถามถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโยกย้าย บรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าปฏิบัติงาน  
(ข้อ 10) ปรากฏว่าข้าราชการส่วนใหญ่ร้อยละ 55.3 เห็นว่าใช้ระบบพวกพ้อง  
เดียวกัน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ร้อยละ 33.3 เห็นว่าไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน มีเพียง

ร้อยละ 11.3 เท่านั้นที่เห็นว่าพิจารณาตามความรู้ความสามารถ เมื่อถามถึงการพัฒนาบุคคลบุคคลโดยถามถึงอัตราการใช้การฝึกอบรม (ข้อ 11) ปรากฏว่ามีร้อยละ 51.3 ที่ไม่เคยเข้ารับการฝึกอบรมเลยหลังจากมาปฏิบัติงาน ร้อยละ 32 เคยเข้ารับการฝึกอบรมอยู่เล่มอื่น ๆ และร้อยละ 16.7 ได้เคยเข้ารับการฝึกอบรมบ้าง เป็นครั้งคราว

กล่าวได้ว่า ข้าราชการที่ปฏิบัติงานทะเบียน สำนักงานที่ดินส่วนใหญ่ เห็นว่าการจัดคนเข้าทำงานฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัดยังไม่เหมาะสม แต่สาเหตุไม่เฉพาะการขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เท่านั้นยังเนื่องมาจากสำนักงานที่ดินไม่สามารถใช้คนให้เหมาะกับงาน ไม่มีการเตรียมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในงานด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานที่ตนปฏิบัติอยู่ เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ขาดเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งใด จึงทำให้งานที่จุดนั้นล่าช้าอีกด้วย นอกจากนี้การพิจารณาโยกย้ายเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานที่ดินยังขาดหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องและยุติธรรมรวมทั้งการที่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานทะเบียนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึง การจัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จะหมุนเวียนเฉพาะเจ้าหน้าที่บางกลุ่มทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ได้รับการพัฒนา

เมื่อพิจารณาตามเพศ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และระดับตำแหน่ง ปรากฏว่าข้าราชการส่วนใหญ่ยังคงเห็นว่าการจัดคนเข้าทำงานฝ่ายทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัดเป็นปัญหาในการบริหารงานทะเบียน เช่น เดิม กล่าวคือ เมื่อพิจารณาตามเพศ พบว่า ข้าราชการทั้งเพศชายและเพศหญิงส่วนใหญ่ (ร้อยละ 52.3 และ 50.0 ตามลำดับ) มีความพอใจการจัดคนเข้าทำงานฝ่ายทะเบียนในระดับตำแหน่ง เมื่อพิจารณาตามระดับการศึกษา พบว่า ทั้งข้าราชการที่ศึกษาดำกว่าปริญญาตรี และข้าราชการที่ได้รับการศึกษาปริญญาตรีขึ้นไป ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 50.4 และ 53.7 ตามลำดับ) มีความพอใจการจัดคนเข้าทำงานฝ่ายทะเบียนในระดับตำแหน่ง เมื่อพิจารณาตามตำแหน่ง พบว่า ทั้งข้าราชการตำแหน่งพนักงานที่ดิน และตำแหน่งเจ้าหน้าที่ที่ดิน กับข้าราชการตำแหน่งนักวิชาการที่ดินและตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 49.6 และ 56.3 ตามลำดับ) มีความพอใจการจัดคนเข้าทำงานฝ่ายทะเบียนในระดับตำแหน่ง และเมื่อพิจารณาตามระดับตำแหน่งพบว่า ไม่ว่าจะข้าราชการต่ำกว่าระดับ 4

ระดับความพอใจ	จำนวน	เพศ		ระดับการศึกษา		ตำแหน่ง		ระดับตำแหน่ง	
		ชาย	หญิง	ต่ำกว่าปริญญาตรี	ปริญญาตรีขึ้นไป	พนักงานที่ดินและเจ้าหน้าที่ที่ดิน	นักวิชาการที่ดินและเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน	ต่ำกว่าระดับ 4	ระดับ 4 ขึ้นไป
สูง	207 (34.5)	32.0	36.3	34.3	35.2	34.7	33.6	37.6	26.7
ปานกลาง	87 (14.5)	15.6	13.7	15.2	11.1	15.7	10.2	14.7	14.0
ต่ำ	306 (51.0)	52.3	50.0	50.4	53.7	49.6	56.3	47.7	59.3
รวม	600 (100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หรือระดับ 4 ขึ้นไปส่วนใหญ่ (ร้อยละ 47.7 และ 59.3 ตามลำดับ) มีความพอใจการจัดคนเข้าทำงานฝ่ายทะเบียนในระดับต่ำเช่นกัน

สรุปได้ว่า การจัดคนเข้าทำงานของสำนักงานที่ดินจังหวัด ไม่ได้พิจารณาจากลักษณะของงาน (job description) อันเป็นหลักในการจัดคนเข้าทำงานให้ถูกต้องและเหมาะสมกับองค์การ เนื่องจากการพิจารณาดังกล่าวจะทำให้ทราบถึงลักษณะของงานที่แท้จริงว่าเป็นอย่างไร และจำเป็นหรือต้องการบุคคลที่มีลักษณะเช่นไร การพิจารณาดังกล่าวจะช่วยให้สำนักงานที่ดินสามารถคัดเลือกบุคคลต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม สามารถเสาะหา คัดเลือกคนทำงานที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดบรรจุกงานให้เหมาะสมกับลักษณะความยากง่ายของงานที่ต้องกระทำ และมีจำนวนเพียงพอครบตามความต้องการของสำนักงานที่ดิน อีกทั้งยังมีการพัฒนาข้าราชการให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ รวมตลอดถึงรักษาข้าราชการให้ปฏิบัติงานอยู่กับกรมที่ดินในระยะยาว

จากผลการวิจัยดังกล่าวสรุปได้ว่า การจัดคนเข้าทำงานฝ่ายทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัด ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐานข้อทุกประการ

#### 1.4. การสั่งการในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน

การสั่งการเป็นการใช้การติดต่อสื่อสารและภาวะผู้นำร่วมกัน 2 ประการ เพื่อกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทำงานอย่างเต็มที่ และทำให้องค์การประสบผลสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้<sup>1</sup> Koontz และ O'Donnell เห็นว่า ในการสั่งการนี้ผู้บริหารต้องให้หลัก 3 ประการที่สำคัญคือ การจูงใจ (motivation) การติดต่อสื่อสาร (communication) และภาวะผู้นำ (leadership) เป็นหลักในการแนะนำให้ผู้ปฏิบัติ

<sup>1</sup> Kemmeth H. Killen, Management... , p. 77.

งานได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>1</sup> นอกจากนี้ การสั่งการยังหมายความถึง การบริหารงานซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจในหน้าที่การงานของตน และอุทิศตนให้แก่งานอย่างเต็มที่ เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ การสั่งการจึงเป็นศิลปะในการบริหารงานอย่างหนึ่ง เช่น การใช้หลักจูงใจ การมีมนุษยสัมพันธ์ (human relations) การตัดสินใจสั่งการ (decision making) การใช้การติดต่อสื่อสารตลอดจนภาวะผู้นำกับบุคคลในหน่วยงาน ซึ่งเป็นหน้าที่ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาจะต้องใช้ความสามารถ ความชำนาญงานและทักษะ (skills) ตลอดจนการตัดสินใจที่ดี เพื่อให้การสั่งการได้ผลและ เป็นไปตามแผนงานขององค์การอย่างใดก็ตาม เพื่อให้การสั่งการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพผู้บริหารควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์บางประการดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

1. หลัก เอกภาพในทางการบริหาร เป็นหลัก เกณฑ์สำคัญทั้งในการจัดองค์กร และการสั่งการ การที่ผู้ปฏิบัติงานมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพิ่มขึ้น

2. หลักการสั่งการโดยตรง การที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการโดยตรงไปยังผู้ปฏิบัติงานจะทำให้ผู้บังคับบัญชารายถึงปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ตลอดจนมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรง อันจะเป็นผลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความรู้สึกว่าคนได้รับการเอาใจใส่จากผู้บังคับบัญชา

3. หลักความเป็นผู้นำ ผู้บริหารจำเป็นจะต้องสร้างภาวะผู้นำให้เกิดขึ้นแก่ตนเอง เพราะจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความรู้สึกว่าความต้องการของตนได้รับการตอบสนอง ซึ่งจะ เป็นแรงกระตุ้นให้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่การงาน

<sup>1</sup> Harold Koontz & Cyril O'Donnell, Principle of Management, p. 497.

<sup>2</sup> Ibid., pp.576-577.

4. หลักเทคนิคในการสั่งการ ผู้บริหารต้องรู้จัก เลือกวิธีการที่จะใช้ในการดำเนิน การสั่งการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏการสั่งการในสำนักงานที่ดินไม่ได้คำนึงถึงหลัก เกณฑ์ ดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ ในเรื่องเอกภาพทางการบริหารแม้จะมีผู้บังคับบัญชาตาม ลำดับสายการบังคับบัญชาก็ตาม แต่ผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับจะไม่ควบคุมสั่งการตาม ลำดับการบังคับบัญชา มักจะสั่งการไปยังผู้ปฏิบัติงานโดยตรงทุกคน ผู้ปฏิบัติงานจึงต้อง รับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นโดยตรง ทำให้มีผู้บังคับบัญชาหลายคนต่อผู้ปฏิบัติ งานแต่ละคน ในขณะที่เดียวกันผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถ เลือกที่จะปฏิบัติงานตามความ ต้องการของตนได้ โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างตนเองกับผู้บังคับบัญชาบางคน ทั้งนี้ เพราะผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับสามารถดำเนิน การทางทะเล เบี่ยงได้ด้วยตนเอง โดย ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาระดับที่สูงกว่า

ในเรื่องเกี่ยวกับความเป็นผู้นำ ปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาแม้จะให้ความสนใจ ในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดก็ตาม แต่ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถชักจูง ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่อย่าง เต็มใจ เต็มความสามารถและกระตือรือร้น เพื่อ บรรลุ เป้าหมายขององค์การได้ โดยจะสังเกตได้ว่าผู้บังคับบัญชาไม่สามารถดำเนิน การ เพื่อสนองความต้องการพื้นฐานบางประการของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ นั่นคือความต้องการ ปลอดภัยในการทำงาน กล่าวคือ ตามปกติการปฏิบัติงานของข้าราชการการสำนัก งานที่ดินจะต้องระมัดระวังความผิดพลาดที่อาจ เกิดขึ้น เพราะหากผิดพลาด เมื่อใดจะ ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย ทางใดทางหนึ่งหรือทั้งสามทาง แต่ทั้ง หมดที่ดินและสำนักงานที่ดินไม่มีมาตรการใดที่จะ เป็นหลักประกันในการคุ้มครองข้าราชการ หาก เกิดความผิดพลาดใด ๆ ขึ้น ในทางตรงกันข้ามกรมที่ดินกลับมุ่ง พุ่ง เล็ง ข้าราชการ เกี่ยวกับการทำผิดวินัยอยู่เสมอ ๆ นอกจากนี้การที่กรมที่ดินไม่สามารถจัด สวัสดิการให้ข้าราชการในสังกัดได้ดี เท่าที่ควร เช่น สวัสดิการเกี่ยวกับบ้านพักอาศัย การกู้ยืมเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ เป็นต้น ทำให้ข้าราชการขาดกำลังใจในการ ปฏิบัติงานเช่นกัน การด้อยในด้านสวัสดิการนี้น่าจะ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการ ต้องการลี้ภัยจางวางวัลในการบริการ เพราะกรมที่ดินมีสำนักงานอยู่ทุกอำเภอ ทัว



ประเทศ การที่กรมที่ดินไม่สามารถจัดบ้านพักอาศัยให้ ทำให้ข้าราชการซึ่งเงินเดือนน้อยอยู่แล้วจึงต้องมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นทำให้เงินเดือนไม่เพียงพอกับรายจ่าย จึงต้องหารายได้จากทางอื่น แต่การแสวงหารายได้จากบริการประชาชนนี้ทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่ข้าราชการ เนื่องจากขัดผลประโยชน์กัน บางครั้งอาจพบว่ามีความสามารถก็กัน แต่ความสามัคคีนั้นตั้งอยู่บนรากฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน หากเมื่อใดผลประโยชน์ขัดกันก็จะแตกสามัคคี

ประการสุดท้าย เกี่ยวกับเทคนิคในการสั่งการ ปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาไม่สามารถใช้เทคนิคในการสั่งการ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การได้ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา เป็นการติดต่อสื่อสารกับผู้บังคับบัญชาระดับรองมากกว่าผู้บังคับบัญชาระดับสูง อย่างไรก็ตามการติดต่อสื่อสาร เป็นแบบทางเดียว (one - way communication) เนื่องจากการติดต่อสื่อสารจะเป็นลักษณะการปรึกษาหรือขอคำแนะนำ วิธีดำเนินการในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะมีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง เป็นกรอบกำหนดแนวทางไว้แล้ว และคำแนะนำที่ได้รับจะเป็นแนวเดียวกัน ผู้ใต้บังคับบัญชาจึงไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นใด ๆ การติดต่อสื่อสารจึงเป็นลักษณะสั่งการมากกว่าการปรึกษาหารือ และหากผู้ใ้รู้จักกันเป็นส่วนตัวกับผู้บังคับบัญชา การสั่งการอาจจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบ คำสั่งที่เดียวก็ต้องปฏิบัติตาม ผู้บังคับบัญชาจึงมีลักษณะเผด็จการรวมอยู่ด้วย นอกจากนี้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เคยรายงานผลการปฏิบัติงานปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ จึงไม่มีข้อมูลย้อนกลับ (feedback) ที่จะนำมาใช้ปรับปรุงการบริหารงาน

ด้วยเหตุนี้จึงเกิดช่องว่างระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งในบางสำนักงาน ข้าราชการจะไม่กล้าแสดงความคิดเห็นหรือปรึกษาหารือ ทำให้ข้าราชการขาดขวัญในการปฏิบัติงาน เพราะไม่แน่ใจว่าสิ่งที่ตนกระทำไปนั้นจะเป็นการกระทำต่อผู้รู้จักคุ้นเคยกับผู้บังคับบัญชาหรือไม่ แม้จะ การจงใจหรือเสริมสร้างขวัญกำลังใจด้านอื่นเพียงใด ย่อมไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจหรือเสริมสร้างขวัญในการทำงานได้

สภาพการสั่งการของฝ่ายทะเบียนดังกล่าวข้างต้น จึงนำไปสู่แนวทางในการ

ตรวจสอบว่าการสั่งการดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการบริหารงาน ทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดจริงหรือไม่ และเพื่อนำไปสู่การตรวจสอบ เช่นว่า นั้น อย่าง เป็นระบบจึงตั้งสมมติฐานย่อยสำหรับการศึกษาในส่วนนี้ว่า "การสั่งการในการบริหารงานทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัด ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน"

จากการสำรวจทัศนคติของข้าราชการที่ปฏิบัติงานฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัด เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการพบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ (ร้อยละ 50.8) มีความพอใจการสั่งการของผู้บังคับบัญชาในระดับต่ำ รองลงมา (ร้อยละ 32.3) มีความพอใจการสั่งการของผู้บังคับบัญชาในระดับปานกลาง และร้อยละ 16.9 มีความพอใจการสั่งการของผู้บังคับบัญชาในระดับสูง (ตารางที่ 5)

แสดงว่าข้าราชการที่เข้าปฏิบัติงานฝ่ายทะเบียนส่วนใหญ่ เห็นว่าการดำเนินการวินิจฉัยสั่งการของสำนักงานที่ดิน ไม่ช่วยให้การบริหารงานทะเบียนมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะการวินิจฉัยสั่งการที่ดีต้อง เป็นไปตามหลัก เกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะแยกพิจารณาในแต่ละประเด็นดังนี้

ประการแรก เอกภาพทางการบริหาร เป็นการบริหารงานที่อำนาจการควบคุมบังคับบัญชารวมอยู่ที่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งคณะใดโดยเด็ดขาด เพื่อป้องกันการขัดความรับผิดชอบและการสั่งงานซ้ำซ้อนกัน แต่ในฝ่ายทะเบียนสำนักงานที่ดินจังหวัดขาดเอกภาพทางการบริหาร โดยสังเกตได้จากการตอบแบบสอบถามของข้าราชการคือ เมื่อถามถึงผู้ออกคำสั่งในการปฏิบัติงานประจำวัน (ข้อ 12) ปรากฏว่าข้าราชการส่วนใหญ่ร้อยละ 60.7 ตอบว่าต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาหลายคนแล้วแต่ใครจะสั่ง ร้อยละ 24.7 ตอบว่าไม่แน่นอน และร้อยละ 14.7 ตอบว่าได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ผู้บังคับบัญชาผู้หนึ่งคนเพียงคนเดียว เมื่อถามถึงการตรวจสอบและอนุมัติงานที่ปฏิบัติในแต่ละวัน (ข้อ 13) ปรากฏว่า ร้อยละ 46.7 ตอบว่าผู้บังคับบัญชาคนใดก็ได้แล้วแต่ความพอใจ ร้อยละ 46.0 ตอบว่าไม่เคยเลือกแล้วแต่ผู้บังคับบัญชาคนใดว่างก็นำเสนอคนนั้น และร้อยละ 7.3 ตอบว่าผู้บริหารกำหนดให้ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติตามลำดับชั้น



ประการที่สอง ความเป็นผู้นำปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาขาดลักษณะของความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ ความเป็นผู้นำของผู้บริหารสามารถมองจากผลการปฏิบัติงาน ง่ายกว่าการอธิบายให้ถูกต้องว่าความเป็นผู้นำคืออะไร เพราะสิ่งที่ผู้นำแสดงให้เห็นไม่สามารถตัดสินความเป็นผู้นำได้ดีกว่าพฤติกรรมของผู้ผู้บังคับบัญชา เมื่อผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติงานได้ดี ร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพและใช้ความพยายาม เป็นพิเศษในการบรรลุ เป้าหมายของกลุ่ม แสดงว่าผู้บริหาร เป็นผู้นำที่ดี แต่ผู้บังคับบัญชาในสำนักงานที่คิดไม่สามารถชักจูงผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มใจ เต็มความสามารถและกระตือรือร้น เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งนับว่าเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการบริหาร โดยจะสังเกตได้ว่า เมื่อตามถึงความกระตือรือร้นและความตั้งใจในการปฏิบัติงาน (ข้อ 14, ข้อ 15) ปรากฏว่าข้าราชการส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60.4) มีความกระตือรือร้นและความตั้งใจในการทำงานอยู่ในระดับต่ำ ข้าราชการร้อยละ 26 มีความกระตือรือร้นและความตั้งใจในระดับปานกลางและมีเพียงร้อยละ 13.7 เท่านั้นที่มีความกระตือรือร้นและความตั้งใจในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับสูง เมื่อตามถึงความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน (ข้อ 16) ปรากฏว่าข้าราชการส่วนใหญ่ร้อยละ 46.7 เห็นว่ามีความปลอดภัยในระดับต่ำ ร้อยละ 22.0 เห็นว่ามีความปลอดภัยพอสมควร และร้อยละ 31.3 เห็นว่ามีความปลอดภัยในระดับสูง และเมื่อตามถึงลักษณะของผู้บังคับบัญชาในฐานะที่เป็นผู้นำ (ข้อ 17) ปรากฏว่าร้อยละ 49.3 ตอบว่ามีความร่วมมือและสามัคคีกันมาก ร้อยละ 30.7 ตอบว่ามีความร่วมมือและสามัคคีกันปานกลางและร้อยละ 20 ตอบว่ามีความร่วมมือและสามัคคีในระดับต่ำ

ประการที่สาม เทคนิคการสั่งการ ผู้บริหารต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องมือในการสั่งการไปยังผู้ได้บังคับบัญชา การติดต่อสื่อสารที่ดีต้อง เป็นการติดต่อสื่อสารแบบ 2 ทาง (two - way communication) ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารได้รับข้อมูลย้อนกลับโดยอาศัยการรายงานอัน เป็นผลจากการปฏิบัติงาน เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติงานในคราวต่อไป นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชายังต้องใช้คำสั่งที่ชัดเจน เข้าใจง่าย เพื่อให้ผู้ได้บังคับบัญชาสามารถปฏิบัติงานได้ตรงตามวัตถุประสงค์และต้อง เป็นคำสั่งที่



ก่อให้เกิดความเต็มใจในการปฏิบัติงานด้วย<sup>1</sup> แต่การสั่งการที่ปรากฏในสำนักงานที่ดินจังหวัดไม่ได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างต้น โดยสังเกตได้จากการตอบแบบสอบถาม กล่าวคือ เมื่อถามถึง การรายงานผลงานตลอดจนปัญหาในการปฏิบัติงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ (ข้อ 1๘) พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่ร้อยละ ๙๖.๖ ตอบว่าไม่เคยรายงานเลย ที่เหลืออีกร้อยละ ๓.๓ ตอบว่าขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้บังคับบัญชาและไม่มีผู้ใดตอบว่าเคยรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเลย เมื่อถามถึงความสามารถในการปฏิบัติงานเมื่อได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง (ข้อ ๔๘) ปรากฏว่าข้าราชการส่วนใหญ่ร้อยละ ๖๔.๗ มักปฏิบัติงานผิดพลาดอุปสรรคเสมอ ร้อยละ ๒๙.๓ ค่อนข้างคำสั่งที่ได้รับมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแล้วจึงปฏิบัติได้ มีเพียงร้อยละ ๖.๐ เท่านั้นที่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งได้ทันทีและไม่ผิดพลาด เมื่อถามถึงการตั้งใจของผู้บังคับบัญชา (ข้อ ๒๐, ๒๑) ปรากฏว่าข้าราชการส่วนใหญ่ ร้อยละ ๔๒.๗ เห็นว่ามีการตั้งใจในระดับต่ำ ร้อยละ ๓๙.๗ เห็นว่ามีการตั้งใจพอสมควร และมีเพียงร้อยละ ๑๗.๗ เท่านั้นที่เห็นว่ามีการตั้งใจในระดับสูง

เมื่อนำปัจจัยด้านเพศ การศึกษา ตำแหน่ง และระดับตำแหน่งมาประกอบการพิจารณาแล้วปรากฏว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ทั้งเพศชายและเพศหญิง (ร้อยละ ๕๒.๒ และ ๔๗.๓ ตามลำดับ) ทั้งที่มีการศึกษาคำกว่าระดับปริญญาตรีและปริญญาตรีขึ้นไป (ร้อยละ ๕๒.๕ และ ๔๕.๔ ตามลำดับ) ทั้งที่ตำแหน่งพนักงานที่ดินและตำแหน่งเจ้าหน้าที่ที่ดิน กับที่ตำแหน่งนักวิชาการที่ดินและตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน (ร้อยละ ๕๒.๕ และ ๔๔.๕ ตามลำดับ) และทั้งข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งคำกว่าระดับ ๔ และดำรงตำแหน่งในระดับ ๔ ขึ้นไป (ร้อยละ ๕๐.๓ และ ๕๒.๐ ตามลำดับ) มีความพอใจในการดำเนินการวินิจฉัยสั่งการในระดับต่ำ

สรุปได้ว่า ปัญหาที่เกิดจากการสั่งการของสำนักงานที่ดินจังหวัดคือปัญหาเกี่ยวกับเอกภาพทางการบริหาร เนื่องจากขาดผู้รับผิดชอบต่อการบังคับบัญชาโดยตรงในการ

<sup>1</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๘ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๒๖), หน้า ๒๖๓.

สั่งการแต่ละ เรื่อง ผู้บังคับบัญชาขาดลักษณะของความเป็นผู้นำ เพราะไม่สามารถชักจูง  
 ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานด้วยความตั้งใจและ เต็มใจอุทิศตน เพื่อประโยชน์ของทาง  
 ราชการอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชายังขาด เทคนิคของการสั่งการที่ดี ที่ไม่  
 สามารถจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา เห็นประโยชน์ของการได้รับมอบหมาย ทั้งยังไม่สามารถ  
 สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชา เข้าใจได้โดยง่ายอีกด้วย และที่สำคัญคือผู้บังคับบัญชาไม่ได้นำ  
 ผลที่เกิดจากงานที่ได้ดำเนินการไปแล้วมาใช้ในการปรับปรุงข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน  
 ต่อไป

จากผลการวิจัยดังกล่าวสรุปได้ว่า การสั่งการในการบริหารงานทะเบียนของ  
 สำนักงานที่ดินจังหวัด ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน ซึ่ง  
 เป็นไปตามสมมติฐานย่อยที่ผู้วิจัยตั้งไว้ทุกประการ

#### 1.5 การควบคุมการปฏิบัติงานในการบริหารงานทะเบียน

การควบคุม เป็นหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของนักบริหารหลังจากที่ได้  
 สั่งการไปแล้ว กล่าวคือ จะต้องติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการ  
 ควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า แผนงานที่จัดทำขึ้นหรือมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับ  
 บัญชาไปปฏิบัตินั้นได้ เป็นไปตามแผนที่วางเอาไว้หรือไม่ การควบคุมจึง เป็นการติดตามหรือ  
 ตรวจสอบ วัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งกระทำได้โดยการตรวจสอบโดยตรง หรือจากการดู  
 คารางปฏิบัติงานหรือการรายงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

การควบคุมการทำงานของผู้ปฏิบัติงานนั้นมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เกิดความ  
 รับผิดชอบ (responsibility) เพื่อตรวจสอบการทำงานและความพร้อมที่จะให้มีการ  
 ตรวจสอบ (accountability) และ เพื่อ เป็นประโยชน์ต่อสายการบังคับบัญชา (chain  
 of command) ด้วยเหตุนี้การควบคุมจึงแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ในระดับสูง ผู้บริ-

<sup>1</sup>  
 อมร รักษาสัตย์, "หลักบริหารเบื้องต้น," วารสารข้าราชการ, ปีที่ 12  
 ฉบับที่ 8 (สิงหาคม 2520), หน้า 43.

หารจะต้องประเมินผลของการปฏิบัติตลอดจนตรวจสอบแก้ไขการปฏิบัติที่ผิดไปจากแผนงาน ในระดับที่ต่ำกว่า เป็นหน้าที่ของผู้ควบคุมหรือผู้บริหารระดับรองที่จะติดตามความก้าวหน้าของงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำอยู่

Koontz และ O'Donnell ได้กล่าวถึงกระบวนการในการควบคุมว่าประกอบ ด้วยขั้นตอนต่าง ๆ 3 ขั้นตอนคือ<sup>1</sup>

1. การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน จะแสดงถึง เป้าหมายขององค์การ ที่กำหนดไว้ในแผนงานซึ่งปรากฏออกมาในรูปของคุณภาพของงาน ปริมาณงาน จำนวนการ ให้บริการ ชั่วโมงการทำงาน ความเร็ว ฯลฯ
2. การจัดหรือประเมินผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง เป็นการ เปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกับมาตรฐานที่กำหนด
3. การปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง เมื่อทราบข้อบกพร่องหรือความผิดพลาด ของการปฏิบัติงาน ผู้บริหารควรทำการแก้ไขโดยด่วน อาจกระทำได้โดยแก้ไข เป้าหมาย ใหม่ แก้ไขการปฏิบัติงาน แก้ไขการบริหารงานบุคคลหรือการสั่งการ

การปฏิบัติงานของฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัดถูกควบคุมโดย กฎหมาย ระเบียน คำสั่ง ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งในการปฏิบัติงานให้บริการแก่ประชาชนที่มา ขอรับบริการจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายและระเบียนคำสั่งกำหนดไว้ทุกขั้นตอน จึง เป็น การจดทะเบียนที่ถูกต้องสมบูรณ์

จะเห็นว่าสำนักงานที่ดินจังหวัด เพียงคำนึงถึงความสมบูรณ์ของนิติกรรม เท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงมาตรฐานของการปฏิบัติงานเลย ทั้งนี้เพราะมาตรฐานของงานจะกำหนด จาก เป้าหมายของแผนงาน<sup>2</sup> แต่เนื่องจากสำนักงานที่ดินไม่เคยจัดทำแผนงานมาก่อน จึง

<sup>1</sup> Koontz & O'Donnell, Principle of Management..., pp. 583-585.

<sup>2</sup> Ibid, p. 583.

ไม่สามารถกำหนดมาตรฐานของงานได้

นอกจากนี้ สำนักงานที่ดินจังหวัดยังไม่เคยดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงว่าเป็นอย่างไร โดยจะเห็นได้จากการที่สำนักงานที่ดิน ไม่เคยให้ข้าราชการรายงานผลการปฏิบัติงาน (ข้อ 1๑) จึงไม่สามารถตรวจสอบผลงานที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ความสามารถในการให้บริการ และการปฏิบัติระหว่างดำเนินการให้บริการ ดังจะเห็นจากกรณีที่ดินคำนึงถึงการป้องกันการทุจริตระหว่างคู่กรณีที่มีส่วนได้เสียในที่ดิน จึงกำหนดขั้นตอนไว้หลายขั้นตอน เพื่อป้องกันการทุจริต อันเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้า (red tape) ในการดำเนินงานความรับผิดชอบของข้าราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญ ข้าราชการจะต้องสำนึกอยู่เสมอว่าตนเป็นข้าราชการรับใช้ประชาชนก็ต้องทำงานหรือให้บริการแก่ประชาชนด้วยความสะดวกรวดเร็ว และไม่เห็นแก่เงินจ้างรางวัลหรือเงินทอง แต่เนื่องจากสำนักงานที่ดินไม่มีมาตรการที่จะกระตุ้นให้ข้าราชการเกิดความสำนึกในความเป็นข้าราชการ ทำให้ข้าราชการอาศัยความปรารถนาดีของทางราชการที่มีต่อประชาชน เป็นเครื่องมือแสวงหาอามิสสินจ้างในการปฏิบัติงาน (เรียกเงินทองจากประชาชน) และเมื่อได้รับผลตอบแทนในการให้บริการ จึงเป็นการจำเป็นที่เจ้าของที่ดินรายนั้นจะได้รับบริการที่พิเศษกว่าเจ้าของที่ดินรายอื่น ๆ ทำให้เกิดการลัดคิวในการให้บริการ หรือไม่ปฏิบัติตามเรียงตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ กล่าวคือขั้นตอนใดที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นพวกเดียวกัน หรือเป็นผู้ที่ทำงาน เพื่อผลประโยชน์ เช่นเดียวกันก็จะดำเนินการในขั้นตอนนั้นก่อน

นอกจากขาดการควบคุมการเรียกอามิสสินจ้างการให้บริการแล้ว ในการจัดเก็บเอกสารเกี่ยวกับที่ดินในเขตความรับผิดชอบ เป็นการจัดเก็บในระบยที่ล้ำสมัยแยกพิจารณาเป็นการจัดเก็บสารบบที่ดินและการจัดเก็บโฉนดที่ดิน ในกรณีสารบบที่ดินเมื่อเจ้าของที่ดินมาขอดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับที่ดิน หลังจากดำเนินการให้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว สำนักงานที่ดินจะเก็บเอกสารทั้งหมดที่ใช้ในการดำเนินการแต่ละครั้งไว้ในแฟ้มซึ่งรวมเรียกว่า สารบบที่ดิน ที่ดินแปลงใดที่เจ้าของที่ดินมาขอรับบริการบ่อย ๆ สารบบสำหรับที่ดินแปลงนั้นจะมากขึ้นเรื่อย ๆ และหากเก็บไว้เป็นระยะเวลาประมาณ 10 ปีหรือ 20 ปี หลักฐานเก่า ๆ ซึ่งเป็นกระดาษจะชำรุดและอาจสูญหายได้ง่าย โฉนดที่ดินก็เช่นกันหากเป็นที่ดินที่มีโฉนดมาเป็นเวลานาน ๆ โฉนดที่ดินก็จะชำรุด เช่นเดียวกับสารบบที่ดิน



การจัด เก็บสารบบสำหรับที่ดินจัดว่า เป็นปัญหาของสำนักงานที่ดินทุกสำนักงาน เพราะยังมีการแบ่งแยกที่ดินมาก เท่าใดจำนวนสารบบจะมากขึ้น เท่านั้น และหากที่ดินแต่ละแปลงมีการ เปลี่ยนแปลงทางทะเบียนมาก เท่าใด สารบบของที่ดินแต่ละแปลงจะมากขึ้น เท่านั้น ซึ่งต้องใช้สถานที่ในการจัด เก็บ เพิ่มขึ้นด้วย แม้ว่าปัจจุบันจะมีการปรับปรุงขึ้น เก็บสารบบ เป็นชั้น เหล็กติดล้อ เลื่อนในบางสำนักงานแล้วก็ตามแต่ เชื่อได้ว่าในอนาคตชั้น เหล็กจะต้องมีจำนวน เพิ่มขึ้นจนไม่สามารถ เลื่อนได้

ปัญหาอีกประการหนึ่งในการจัด เก็บ เอกสารในบางสำนักงาน กล่าวคือ ในบางสำนักงานข้าราชการแต่ละคนจะต้องหยิบและ เก็บ เอกสารที่ เกี่ยวกับการดำเนินการตามคำขอเอง จึงขาดผู้รับผิดชอบในการ เก็บรักษาโดยตรง เป็นเหตุให้เกิดความไม่เรียบร้อย ในการจัด เก็บ เอกสาร เข้าที่ หากต้องการใช้ภายหลังจึงต้องใช้เวลาในการค้นหา มาก ก่อให้เกิดความล่าช้าในการให้บริการ

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงนำไปสู่แนวทางที่จะตรวจสอบว่า สภาพการณ์ เกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติงานดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการบริหารงาน ทะเบียนที่ดิน ของสำนักงานที่ดินจังหวัดจริงหรือไม่ และ เพื่อการตรวจสอบที่เป็นระบบได้ ดังสมมุติฐานย่อยสำหรับการศึกษาในส่วนนี้ว่า "การควบคุมการปฏิบัติงานในการบริหารงาน ทะเบียน ของสำนักงานที่ดินจังหวัดก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน"

จากการสำรวจทัศนคติ เกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัด พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ (ร้อยละ 53.1) เห็นว่าระดับการควบคุมของฝ่ายทะเบียนมีระดับต่ำ และร้อยละ 35.0 เห็นว่าฝ่ายทะเบียนมีการควบคุมในระดับปานกลาง ที่เหลือร้อยละ 11.8 เห็นว่า ฝ่ายทะเบียนมีการควบคุมในระดับสูง (ตารางที่ 6)

แสดงว่าข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่า การควบคุมในฝ่ายทะเบียนมีในระดับต่ำและการควบคุมน่าจะยังไม่ชัดเจนรวมทั้งไม่ได้ทำการควบคุมในทุกเรื่องจึงทำให้มีข้าราชการบางส่วนซึ่งค่อนข้างมาก เห็นว่าการควบคุมมีในระดับต่ำ และมีบางส่วนซึ่งมากพอสมควร เห็นว่าการควบคุมมีในระดับปานกลาง เห็นได้จากการตอบแบบสอบถามในส่วนที่ เกี่ยวกับ



การควบคุม กล่าวคือ เมื่อถามถึงการกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติงานนอกเหนือจากความสมบูรณ์ของนิติกรรม (ข้อ 22) ปรากฏว่าข้าราชการส่วนใหญ่ร้อยละ 86.6 ตอบว่าในสำนักงานที่ดินไม่เคยมีการกำหนดมาตรฐานอย่างอื่นเลย ที่เหลือร้อยละ 13.3 ตอบว่าไม่ทราบและไม่มีผู้ใดตอบว่ามีการกำหนดให้คำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและความถูกต้องในการให้บริการแก่ประชาชนเลย เมื่อถามถึงการควบคุมการปฏิบัติงานตามขั้นตอน (ข้อ 23) ปรากฏว่าข้าราชการส่วนใหญ่ (ร้อยละ 58.7) ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อยู่เสมอ ๆ รองลงมาร้อยละ 28.0 เป็นพวกที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในบางครั้ง มีเพียงร้อยละ 13.1 เท่านั้นที่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อยู่เสมอ เมื่อถามถึงการควบคุมการจัดเก็บเอกสาร (ข้อ 24) ปรากฏว่าข้าราชการบางส่วนซึ่งมีจำนวนน้อยที่สุด (ร้อยละ 14.0) ตอบว่าต้องหยิบเอกสารที่ใช้ในการดำเนินการเอง และมีจำนวนใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 26.7) ที่ตอบว่า มีเจ้าหน้าที่หยิบให้ ที่เหลือซึ่งมีจำนวนมากที่สุด (ร้อยละ 59.3) ตอบว่าบางครั้งมีเจ้าหน้าที่หยิบให้แต่บางครั้งต้องหยิบเอง และเมื่อถามถึงความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชน (ข้อ 25) พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่ร้อยละ 53.3 ตอบว่า ไม่สามารถบริการประชาชนได้ทุกคนอยู่เสมอ ๆ รองลงมา ร้อยละ 39.3 ตอบว่า มีบ้างบางครั้งที่ไม่สามารถบริการประชาชนได้ทุกคน และร้อยละ 7.3 ตอบว่า สามารถบริการประชาชนทุกคนที่มาขอรับบริการ

กล่าวได้ว่าการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายทะเบียนไม่มีการกำหนดมาตรฐานของงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน เช่นการปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ แม้จะมีข้าราชการจำนวนมากที่ไม่ปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ แต่ข้าราชการเหล่านั้นสามารถปฏิบัติได้อยู่เสมอ ๆ น่าจะเป็นไปได้ว่า เนื่องจากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการให้มีการรายงานผลงาน เพื่อควบคุมให้ข้าราชการปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง หากผู้บังคับบัญชาสร้างระบบตรวจสอบการปฏิบัติงาน จะทำให้ข้าราชการไม่กล้าที่จะปฏิบัติงานตามความต้องการของตนเองได้ การจัดเก็บเอกสารก็เช่นกัน แม้จะจัดเจ้าหน้าที่หยิบเก็บเอกสารแล้วก็ตาม แต่การที่เจ้าหน้าที่ผู้ไม่มีหน้าที่สามารถเข้าไปค้นหาและเก็บเอกสารได้เอง แสดงว่าไม่มีการควบคุมให้มีการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง จึงมีผลให้ไม่สามารถบริการประชาชนได้อย่างเต็มที่

เมื่อนำปัจจัยด้านเพศ การศึกษา ตำแหน่ง และระดับตำแหน่งมาร่วมพิจารณาด้วย ปรากฏว่า ข้าราชการทั้งเพศชายและเพศหญิงส่วนใหญ่ร้อยละ 53.6 และ 53.0 ตามลำดับ เห็นว่าการควบคุมมีในระดับต่ำ ข้าราชการทั้งหมดที่มีการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรีและการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ส่วนใหญ่ร้อยละ 52.2 และ 57.4 ตามลำดับเห็นว่า ระดับการควบคุมมีในระดับต่ำ ข้าราชการทั้งที่ดำรงตำแหน่งพนักงานที่ดินและตำแหน่งเจ้าหน้าที่ที่ดิน ตำแหน่งนักวิชาการที่ดินและตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินส่วนใหญ่ร้อยละ 52.6 และ 55.5 ตามลำดับเห็นว่า ระดับการควบคุมมีระดับต่ำ และข้าราชการดำรงตำแหน่งต่ำกว่าระดับ 4 และที่ดำรงตำแหน่งระดับ 4 ขึ้นไปส่วนใหญ่ร้อยละ 53.7 และ 51.8 เห็นว่า การควบคุมมีระดับต่ำเช่นกัน

สรุปได้ว่า การปฏิบัติงานของฝ่ายทะเบียนสำนักงานที่ดินจังหวัดขาดกระบวนการที่ใช้ในการดำเนินการควบคุมอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้เนื่องมาจากสำนักงานที่ดินไม่สามารถกำหนดมาตรฐานของงานได้ อันเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิบัติงานโดยขาดแผนงานเป็นแนวทาง (ได้กล่าวแล้วในตอนต้น) นอกจากนี้ การที่สำนักงานที่ดินไม่ดำเนินการให้ผู้ปฏิบัติงานรายงานผลงานรวมทั้งมีอุปสรรคในการปฏิบัติงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ปรับปรุงการปฏิบัติงานได้

การปฏิบัติงานโดยขาดการควบคุมที่เหมาะสมเช่นนี้ จะไม่สามารถบังคับให้ผลงานเข้ามาตรฐาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้นได้ ไม่สามารถบังคับการบริการให้ได้มาตรฐานได้ ไม่สามารถจำกัดขอบเขตของผู้ปฏิบัติงานได้ ไม่สามารถสร้างความสมดุลในระหว่างการทำงานของกลุ่มต่าง ๆ ได้ ไม่สามารถควบคุมวัดผลของผู้ปฏิบัติงานได้ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถจูงใจให้ข้าราชการให้ขยันขันแข็งในการทำงานได้ และที่สำคัญที่สุดจะ ไม่สามารถวางแผนปฏิบัติงานในอนาคตได้

จากผลการวิจัยพบว่า การควบคุมการปฏิบัติงานในการบริหารงานทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัด ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐานย่อยที่ผู้วิจัยตั้งไว้

จึงสรุปได้ว่า การบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรค อันเนื่องมาจากกระบวนการในการบริหารงาน ได้แก่ แผนงาน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการและการควบคุม ซึ่งเป็นไปตาม สมมุติฐานที่ 1 ที่ผู้วิจัยตั้งไว้ทุกประการ

## 2. เกี่ยวกับการจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมทางการบริหาร

ในระบบบริหารหนึ่ง ๆ ย่อมมีสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มากมาย สิ่งแวดล้อมเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลและแรงผลักดันในการก่อรูปและปรับปรุงระบบบริหาร ซึ่งในการศึกษาถึงสิ่งแวดล้อมนั้นมิใช่เป็นแต่เพียงพิจารณาถึงภาวะแวดล้อมทางการบริหารโดยทั่วไปแต่ประการเดียวเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาศึกษาให้พบว่าสภาวะแวดล้อมประการใดบ้างที่มีผลกระทบต่อการดำเนินการทางการบริหารอย่างหนึ่งอย่างใดบ้าง ดังที่ Riggs ได้กล่าวไว้ว่า

"...เพียงแต่อธิบายถึงสภาพการณ์ของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ นั้น ไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาตามแนวทางนิเวศวิทยา เพราะในการศึกษาตามแนวทางนี้ จะต้องพิจารณาหาความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างตัวผันแปรซึ่งเกิดจากสิ่งแวดล้อมแต่ละอย่างโดยเฉพาะกับพฤติกรรมทางการบริหาร..."<sup>1</sup>

สิ่งแวดล้อมทางการบริหารที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อการบริหารงานทะเบียนของสำนักงานที่ดินมี 3 ประการคือ สิ่งแวดล้อมทางการเมือง การประชาสัมพันธ์และกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ซึ่งจะได้กล่าวเป็นเรื่อง ๆ ดังนี้

ชัยอนันต์ สมุทวณิชกล่าวว่า

"...อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่มีต่อการบริหาร เนื่องมาจากสังคมไทยโดยพื้นฐานแล้วมีโครงสร้างแบบผู้อุปถัมภ์

class

<sup>1</sup> Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries

(Boston : Houghton Mifflin Co., 1956), p. 426.



ลูกน้อง (patron - client)<sup>1</sup> เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคน 2 คน ซึ่งคอยช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ความสัมพันธ์เช่นนี้เกิดขึ้นเนื่องจากความแตกต่างอย่างมากในสถานะทางสังคม ความมั่งคั่งและอำนาจ ในระดับองค์การผู้มีอำนาจในองค์การจึงมักใช้อิทธิพลของตนต่อลูกน้อง เพื่อประโยชน์ของคนหรือพรรคพวก ซึ่งลูกน้องจะปฏิบัติตามโดยดี ทั้งนี้เพราะต้องการความคุ้มครองจากผู้มีอำนาจ<sup>2</sup>

ในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ สมพงษ์ เกษมสิน กล่าวว่า เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีอยู่ในสังคม เพื่อให้เป็นเครื่องกำกับความประพฤติของบุคคล การจัดตั้งองค์การบริหารจัดว่าเป็น เครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะทำให้สังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุข กฎหมายขององค์การได้แก่ การกำหนดชั่วโมงการทำงาน การให้ความปลอดภัยในการทำงาน การให้เงินช่วยเหลือ เมื่อเจ็บป่วยหรือได้รับอันตรายจากการปฏิบัติงาน การกำหนดวิธีปฏิบัติงาน กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับขององค์การจึงมีผลจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือมีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การได้

สิ่งแวดล้อมทางการบริหารที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานทะเบียนของสำนักงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดประการสุดท้ายคือการประชาสัมพันธ์ Lawrence A. Appley กล่าวว่า อะไรก็ตามที่องค์การทำลงไปซึ่งมีผลกระทบต่อความเห็นของมหาชนหลาย ๆ กลุ่ม (publics) ที่มีต่อองค์การคือการประชาสัมพันธ์ทั้งสิ้น<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 42 - 43.

<sup>2</sup> อ่างแล้ว., หน้า 41.

<sup>3</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 72 - 73.

<sup>4</sup> Lawrence A. Appley, Management in Action (New York : American Management Association, Inc., 1956), p. 53.

นอกจากนี้ ไชยยศ เรื่องสุวรรณ ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ทั่ว ๆ ไปในการประชา-  
 สัมพันธ์ว่า เป็นการเผยแพร่ข่าวสารขององค์การในส่วนที่เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายขององค์การ  
 วิธีดำเนินงานและผลงานขององค์การ สิ่งที่ประชาชนต้องปฏิบัติ เมื่อมาขอรับบริการจากองค์  
 การ อันเป็นการเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับองค์การให้ประชาชนทราบ นอกจากนี้การประชา-  
 สัมพันธ์ สามารถตรวจสอบความรู้ดีของประชาชนที่มีต่อองค์การได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์<sup>1</sup>  
 ในการบริหารงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพ

สำหรับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนักงานที่ดินจังหวัด กรณีสิ่งแวดล้อมทางการ  
 เมือง อาจกล่าวได้ว่าการเมืองขององค์การในระดับจังหวัด แม้จะไม่ชัดเจน เหมือน  
 ในระดับกรมหรือกระทรวงก็ตาม อิทธิพลทางการเมืองจะปรากฏในรูปของการฝากเข้า  
 ทำงานโดยใช้เงินรายได้ของสำนักงานจ้างเอง บุคคลที่เข้าทำงานในลักษณะนี้มักจะไม่  
 ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เท่าที่ควร เพราะถือว่าตนมีผู้มีอิทธิพลหนุนหลังอยู่ ทำให้การปฏิบัติ  
 งานล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งผู้มีอิทธิพลในที่นี้ไม่ได้จำกัด เฉพาะผู้มีอิทธิพล  
 ทางการเมืองเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงผู้มีอิทธิพลในวงราชการและธุรกิจด้วย นอก  
 จากนี้ผู้มีอิทธิพลเหล่านี้ยังอาจทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานที่ดินต้องผิดไปจากที่กำหนด  
 ไว้คือ หากตนเองหรือคนรู้จักคุ้นเคยจะมาติดต่อราชการมักจะมียศหมายหรือนามบัตรฝาก  
 มาด้วยเพื่อขอให้อำนวยความสะดวกให้ จึงทำให้ประชาชนทั่วไปไม่ได้รับความสะดวกเท่า  
 ที่ควร นอกเหนือไปจากอิทธิพลจากนักการเมืองโดยตรงแล้ว ยังได้รับอิทธิพลจากการ  
 เมืองในระดับล่างด้วย กล่าวคือ เป็นการกระทำเพื่อตอบสนองระบบอุปถัมภ์ (spoils  
 system) ในการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งยังสำนักงานที่ดินในแต่ละจังหวัด

เรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะงานของ  
 ฝ่ายทะเบียน เป็นงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ อยู่เสมอ  
 ซึ่งกฎระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้จะมีอยู่เสมอ หากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความรู้ในกฎหมาย

<sup>1</sup> ไชยยศ เรื่องสุวรรณ, การประชาสัมพันธ์ : หลักการและแนวปฏิบัติ, พิมพ์  
 ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2522), หน้า 24 - 29.



หรือระ เเบียบคำสั่ง เป็นอย่างดีจะทำให้การปฏิบัติงานดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ในทางตรงกันข้ามหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีความรู้ในสิ่งเหล่านี้ หรือมีความรู้สิ่งเหล่านี้ น้อย การปฏิบัติงานจะดำเนินไปอย่างล่าช้าหากเกิดปัญหาใด ๆ ขึ้น การรับทราบกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงนับว่ามีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานอย่างมาก

ดังได้กล่าวแล้วว่า กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ทะเบียนจะมีใหม่อยู่เสมอ ๆ และมักจะไม่ได้ออกเลิกกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งเดิมทำให้มีข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน เป็นจำนวนมาก บางครั้งเกิดความสับสนหรือความไม่แน่ใจ หากจะต้องตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องจากเกรงว่าหากตัดสินใจอย่างใดลงไปแล้ว เผลอไปขัดกับระเบียบ คำสั่งที่ตนไม่ทราบอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้ ทำให้เกิดความลังเลใจที่จะตัดสินใจ และต้องเสียเวลาในการค้นหาระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องจนแน่ใจก่อนว่าไม่ผิดพลาด จึงตัดสินใจดำเนินการให้ได้ จึงทำให้ต้องเสียเวลาในการดำเนินการ นอกจากนี้การที่กรมที่ดินมีระเบียบคำสั่งเก่า ๆ เป็นจำนวนมาก บางคำสั่งอาจล้าสมัยเกินไป หรือมีการยกเลิกคำสั่งนั้นไปแล้ว แต่ผู้ปฏิบัติงานไม่ทราบ ทำให้ยังปฏิบัติงานตามแนวเดิมอยู่ ทำให้เป็นการเสียเวลาแก่ประชาชนผู้มาขอรับบริการ คำสั่งดังกล่าวได้แก่ คำสั่งในเรื่องการมอบอำนาจ คำสั่งเกี่ยวกับระเบียบการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม คำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จดทะเบียน ฯลฯ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของคำสั่งดังกล่าวดังต่อไปนี้

คำสั่งกรมที่ดินที่ 10/2501 เรื่องการมอบอำนาจได้วางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้มาดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินไว้อย่างรัดกุม แต่เนื่องจากการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับผู้มอบอำนาจที่มีอายุเกิน 60 ปีอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันการทุจริตโดยกำหนดไว้ในข้อ 7 ว่า

“ในการนี้ผู้มอบอำนาจมีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ผู้สูงอายุควรจะได้ระมัดระวังเป็นพิเศษว่าจะยังคงมีชีวิตอยู่หรือไม่และมีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์หรือไม่ ในบางกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย ควรให้ผู้ปกครองท้องถิ่นหรือผู้ที่เชื่อถือได้รับรองเสียก่อนพร้อมด้วยบันทึกคำรับรองของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไว้ด้วย”

คำสั่งดังกล่าวมีผลให้ผู้ที่ไปติดต่อราชการโดยใช้นั่งล้อมอานาจของคู่กรณี ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายที่มีอายุเกิน 60 ปี และไม่ทราบวิธีปฏิบัติของทางราชการ ต้องเสียเวลาไปให้ผู้ปกครองท้องที่หรือผู้เชื่อถือได้ให้คำรับรองเสียก่อน ประชาชนที่อยู่ในท้องที่นครกันดารการคมนาคมไม่สะดวกจะต้องเสียเวลาเป็นวัน ๆ

ต่อมากรมที่ดินได้มีคำสั่งที่ มท. 0608/ว 6069 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2516 ช่อมความเข้าใจเกี่ยวกับการมอบอานาจซึ่งผู้มอบอานาจมีอายุ 60 ปีขึ้นไป ต้องให้ผู้ปกครองท้องที่หรือผู้เชื่อถือได้รับรองด้วยนั้น ได้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเคร่งครัดเกินสมควร จึงช่อมความเข้าใจว่า

“...ในกรณีมีเหตุควรสงสัยให้ผู้ปกครองท้องที่หรือผู้เชื่อถือได้ รับรองเสียก่อนนั้น เฉพาะในกรณีที่มอบมาเพื่อจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมที่เป็นการจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิหรือก่อให้เกิดภาระ แก่ตัวทรัพย์สิน หรือประการอื่นใดเท่านั้นเองเดียวกัน จึงให้มีการ รับรองเสียก่อน...”

นอกจากนี้ กรมที่ดินเคยมีคำสั่งที่ มท. 0612/1/ว 24046 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2522 ช่อมความเข้าใจเกี่ยวกับผู้ที่เชื่อถือได้ที่จะรับรองการมอบอานาจ ว่าผู้ที่เชื่อถือได้นั้นไม่ได้มีกฎ เกณฑ์ตายตัวว่าควร เป็นผู้ใด แต่ให้อยู่ในดุลยพินิจของพนักงาน เจ้าหน้าที่ และได้เน้นถึงกรณีที่จะต้องให้มีการรับรองว่า เฉพาะกรณีที่มีเหตุอัน ควรสงสัยเท่านั้น

และในที่สุดกรมที่ดินได้ออกคำสั่งที่ 646/2523 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2523 ยกเลิกความในข้อ 7 แห่งคำสั่งกรมที่ดินที่ 10/2501 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2501 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 7 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ผู้มอบอานาจจะยังคงมีชีวิตอยู่หรือไม่ และมีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์หรือไม่ ก็ให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ สอบสวนคู่กรณี หรือเรียกบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น...”

คำสั่งในเรื่องการมอบอานาจยังมีคำสั่งอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับวิธีการเขียน การติดอากรแสตมป์ การคิดค่าธรรมเนียม ซึ่งจะไม่งกล่าวในที่นี้

และจะเห็นได้ว่าคำสั่งดังกล่าวมุ่งที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มาติดต่อราชการมากที่สุด โดยคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินไว้ให้มากที่สุด และแม้จะได้ยกเลิกความในข้อ 7 แห่งคำสั่งกรมที่ดินที่ 10/2601 ไปแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติ การมอบอำนาจของผู้มอบอำนาจที่มีอายุเกิน 60 ปี ยังต้องให้ผู้ปกครองท้องที่หรือผู้ที่เชื่อถือได้รับรองทุกรายไป แสดงว่าข้าราชการผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ในคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกอยู่เช่นเดิม

นอกจากนี้การล่าช้าขั้นตอนการดำเนินงาน ทำให้เกิดความล่าช้าโดยไม่จำเป็น เช่นการลงบัญชีรายวันรับทำการประจำวัน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสามารถตรวจสอบได้ว่ามีผู้มาขอคำเนิการในเรื่องใดบ้าง แต่นำจะเป็นสิ่งที่ทำเป็นขั้นตอนท้ายสุดหลังจากคำเนิการจดทะเบียนฯ ไปเรียบร้อยแล้ว เพราะเป็นขั้นตอนที่ไม่เกี่ยวข้องกับประชาชน หากแต่เป็นการบันทึกของทางราชการเพื่อการตรวจสอบเท่านั้น การที่จัดให้เป็นขั้นตอนแรกในการดำเนินการน่าจะทำให้ประชาชนต้องเสียเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์ เพราะเมื่อสอบสวนเสร็จแล้วเรื่องจะต้องนำมาขอให้ลงบัญชีรับทำการก่อน หากนำไปไว้ในขั้นตอนสุดท้ายหลังจากจดทะเบียนเรียบร้อยแล้วประชาชนจะไม่ต้องเสียเวลารอคอยในขั้นตอนนี้ และงานที่ผ่านการสอบสวนเรียบร้อยแล้วสามารถดำเนินการต่อไปได้ทันที ยิ่งไปกว่านั้น การที่บางสำนักงานที่ดินกำหนดให้มีการแจกบัตรคิวเพื่อจัดลำดับการเข้ารับบริการ แม้จะเฉลี่ยงานให้กระจายไปยังเจ้าหน้าที่โดยทั่วถึงกันก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่ากลับเป็นการเพิ่มขั้นตอนในการทำงานให้มากขึ้น และเข้าซ้อนกับการลงบัญชีรายวันรับทำการ เพราะผู้ทำหน้าที่แจกบัตรคิวจะต้องทำการสอบสวนอย่างหยาบ ๆ ก่อนเมื่อเห็นว่าทุกอย่างเรียบร้อยแล้วจึงลงบัญชีรายวัน

รับทำการอีกครั้งหนึ่ง ผู้เขียน เห็นว่าน่าจะรวมขั้นตอนการลงบัญชีรายวันรับทำการไว้  
กับการแจกบัตรคิว เพราะหากผ่านขั้นตอนนี้ก็ เหมือนกับการผ่านขั้นตอนการสอบสวนแล้ว  
การปฏิบัติตามขั้นตอนของคำสั่ง เก่า ๆ ทั้งที่มีบางอย่างเปลี่ยนแปลงไปแล้วจึงทำให้เกิดความ  
ไม่สะดวกแก่ประชาชนผู้มาขอรับบริการ

คำสั่งบางคำสั่งได้ก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานโดยไม่จำเป็น เช่น  
คำสั่งกรมที่ดินที่ท. 0601/ว 23117 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2514 เรื่องการตรวจสอบ  
รายการก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จด  
ทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตรวจสอบรายการหลังแบบพิมพ์คำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม  
และการสอบสวนสิทธิในที่ดิน (ท.ค.1) เพื่อป้องกันการล้าหลังผลอในการปฏิบัติงานโดย  
ต้องตรวจสอบว่า กรอกรายการใน ท.ค.1 ถูกต้องแล้ว ตรวจสอบยึดแล้ว ตรวจสอบสารบบ  
แล้ว คิดค่าธรรมเนียมถูกต้องแล้ว บิดอากรแสตมป์ถูกต้องแล้ว ทำสัญญาหรือบันทึกข้อตกลง  
ลงถูกต้องแล้ว แก่สารบัญจดทะเบียนถูกต้องแล้วๆ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้หากปฏิบัติตามขั้นตอน  
จะไม่หลงลืม เป็นอันขาด และเป็นสาระสำคัญที่ตามปกติวิสัยผู้มีหน้าที่จดทะเบียนฯ จะต้อง  
ตรวจสอบอยู่แล้ว จึงไม่น่าจะต้องตรวจสอบจากรายการเหล่านี้อีก อันเป็นการทำให้เสีย  
เวลาในการจดทะเบียนฯ ไปโดยไม่จำเป็น

นอกจากที่กล่าวมาแล้วนี้ ยังมีคำสั่งอีกหลายคำสั่งที่ล้าสมัยหรือก่อให้เกิดความ  
ล่าช้าในการปฏิบัติงาน แต่จะไม่นำมากล่าวไว้ในที่นี้ เนื่องจากจะทำให้ผิดวัตถุประสงค์  
ของการศึกษาในครั้งนี้อย่างยิ่ง ขอกล่าวเพียงเป็นตัวอย่างให้เห็นเท่านั้น

สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายทะเบียนประการสุดท้าย คือการประชา-  
สัมพันธ์ เนื่องจากการให้บริการของสำนักงานที่ดินเป็นการให้บริการแก่บุคคลทั่วไป อัน  
จะมีผลถึงการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชน การมาติดต่อราชการจึงจำเป็นต้อง  
มีหลักฐานประกอบการดำเนินการ เพื่อป้องกันการทุจริต ดังนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ประชาชน  
ทั่วไปควรจะได้รู้ถึงสิ่งที่ต้องนำไปประกอบการขอรับบริการแต่ละครั้ง เพราะหากหลักฐาน  
ไม่ครบถ้วนทางราชการไม่สามารถดำเนินการให้ได้ทำให้ต้องเสียเวลาในการมาติดต่อบ่อย ๆ  
ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ไม่ดีเกิดขึ้น เป็นหน้าที่ของทางราชการที่จะต้องประชา-  
สัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบว่า หากจะไปติดต่อยังสำนักงานที่ดินในเรื่องใด ต้องใช้

หลักฐานใดบ้าง แต่ปรากฏว่าทางราชการไม่ได้ดำเนินการให้ประชาชนได้รับทราบถึงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ แม้ว่าทุกสำนักงานที่ดินจะมีเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ แต่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ประจำ แต่จะหมุนเวียนกันระหว่างเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่อื่นประจำอยู่แล้ว การประชาสัมพันธ์จึงกระทำเฉพาะเมื่อมีผู้มาติดต่อสอบถาม ไม่ได้มีนโยบายที่จะประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนโดยทั่วไปรับทราบ ในส่วนของกรมที่ดินเอง เพิ่ง เล็ง เห็นความสำคัญของงานประชาสัมพันธ์ จึงได้จัดตั้งฝ่ายประชาสัมพันธ์ขึ้นในสำนักงานเลขานุการกรม เมื่อ พ.ศ. 2527 งานส่วนใหญ่เน้นหนักในทางเผยแพร่ความเคลื่อนไหวของกรมที่ดิน และตอบปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ไม่ได้มุ่งเน้นวิธีปฏิบัติงานของกรมที่ดินในการบริการประชาชน จึงทำให้เกิดข้อขัดข้องในการติดต่อราชการอยู่เสมอ

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงนำไปสู่แนวทางที่จะตรวจสอบว่า สภาพการณ์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือไม่ และเพื่อการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ได้ตั้งสมมุติฐานสำหรับการศึกษานี้ว่า "สิ่งแวดล้อมทางการบริหารของสำนักงานที่ดินจังหวัด ก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน"

การวิจัยทัศนคติของข้าราชการที่ปฏิบัติงานฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัดเกี่ยวกับระดับของการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหารของสำนักงานที่ดินจังหวัด ปรากฏว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ ร้อยละ 64.0 เห็นว่าสำนักงานที่ดินจังหวัดมีการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหารในระดับต่ำ รองลงมา ร้อยละ 28.9 เห็นว่ามีการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหารของสำนักงานที่ดินจังหวัดในระดับปานกลาง และ ร้อยละ 7.1 เห็นว่าการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหารในระดับสูง

แสดงว่าข้าราชการฝ่ายทะเบียนส่วนใหญ่เห็นว่าผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมทางการบริหารเท่าที่ควร โดยพิจารณาจากการตอบแบบสอบถามกล่าวคือ เมื่อสอบถามถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโยกย้าย บรรจุ แต่งตั้ง บุคคล เข้าปฏิบัติในแต่ละสำนักงาน (ข้อ 10) ปรากฏว่าข้าราชการส่วนใหญ่ ร้อยละ 55.3 ตอบว่า หาก เป็นพวกพ้องเดียวกันจะได้รับการพิจารณา ก่อน ร้อยละ 33.3 ตอบว่าไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน มีเพียงร้อยละ 11.3 เท่านั้นที่เห็นว่าพิจารณาตามความรู้ความสามารถ

เมื่อถามทัศนคติเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและการเรียนรู้คำสั่ง (ข้อ 26) พบว่า ข้าราชการเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 80.7) เห็นว่า กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มีมากและเก่าเกินไป จนไม่สามารถเรียนรู้ได้ทัน ข้าราชการร้อยละ 12.7 มีความไม่แน่ใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งเก่าที่มีอยู่ แต่มีเพียงร้อยละ 6.7 เท่านั้นที่เห็นว่า กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่มีอยู่เหมาะสมดีแล้วและสามารถเรียนรู้ได้ทันต่อเหตุการณ์ และเมื่อถามทัศนคติเกี่ยวกับระดับความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการติดต่อกับราชการกรมที่ดิน (ข้อ 27) ปรากฏว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ร้อยละ 56.0 เห็นว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจระดับต่ำ รองลงมา ร้อยละ 40.7 เห็นว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 3.3 เท่านั้นที่เห็นว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจระดับสูง

จะเห็นได้ว่าการโยกย้าย บรรจุแต่งตั้ง ข้าราชการสำนักงานที่ดินจังหวัด ไม่ได้คำนึงถึงหลักความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคล แต่เป็นเพราะระบบอุปถัมภ์ (spoils system) ที่มีอยู่ในองค์การเอง โดยยึดถือความเป็นพวกพ้องเดียวกันและอ้างว่า "เพื่อความเหมาะสม" หรือบางครั้งอาจ เป็นบุคคลที่ได้รับการฝากฝังจากผู้มีอำนาจ ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดที่เศรษฐกิจดี จำเป็นต้องตอบแทนบุญคุณแก่ผู้แต่งตั้ง จึงเป็นประเพณีที่จะต้องแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทำให้มีการเรียกสินจ้างรางวัลในระดับสูง เกิดขึ้นนอกเหนือจากการเรียกสินจ้างในระดับผู้ปฏิบัติงาน เพื่อส่งส่วยให้แก่ผู้บริหารระดับสูงต่อไป ถึงขนาดมีการยอมรับอย่างไม่เป็นทางการของผู้บังคับบัญชาในสำนักงานที่ดินว่า การเรียกสินจ้างรางวัล เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีอยู่คู่กับการให้บริการ เพราะเป็นวิธีเดียวที่สำนักงานที่ดิน หรือผู้บริหารสำนักงานที่ดินจะมีรายได้เพื่อสนองความต้องการของผู้บริหารระดับสูง นอกจากนี้ปรากฏว่าในสำนักงานที่ดินส่วนใหญ่จะมีการจ้างลูกจ้างชั่วคราว หรือลูกจ้างรายมีเพื่อปฏิบัติงานในสำนักงาน ลูกจ้างเหล่านี้จะจ้างจากบุคคลที่นักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลฝากเข้าทำงาน บุคคลเหล่านี้รวมทั้งข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยระบบอุปถัมภ์มักจะไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งทำให้เกิดผลเสียหายต่อประสิทธิภาพในการทำงาน และภาพพจน์ของสำนักงานที่ดินอย่างมาก ส่วนกรณีที่มีผู้มีอิทธิพลขอให้อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มา

ขอรับบริการบางคน เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ โดยเฉพาะในจังหวัดใหญ่ ๆ ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการให้บริการแก่ประชาชน และทำให้ประชาชนอื่น ๆ ที่ไม่มีผู้ใดขอให้อำนวยความสะดวกให้ต้อง เสียเวลาในการขอรับบริการมากขึ้น

ในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ทะเบียนซึ่ง เป็นสิ่งที่สำคัญต่อการปฏิบัติงานทะเบียนอย่างมาก เพราะกฎหมาย เป็นสิ่งกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารกฎหมายจะเป็น เครื่องกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบในสังคม ให้มีการประพฤติปฏิบัติในทางเดียวกัน การปฏิบัติงานของฝ่ายทะเบียนแม้จะมีลักษณะที่ใกล้ชิดกับกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งอย่างมาก แต่ผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการรับรู้หรือการเรียนรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ของข้าราชการในสำนักงาน เท่าที่ควร เพราะปรากฏว่าข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่าระเบียบคำสั่งของกรมที่ดินมีมาก เกินไปจนไม่สามารถเรียนรู้ได้ทัน และหากจะปฏิบัติงานที่นอกเหนือจากงานปกติจะต้องใช้เวลาในการค้นหา ระเบียบคำสั่งในการปฏิบัติงาน เป็น เวลานาน อันเป็นเหตุให้ประชาชนผู้ไปขอรับบริการ ไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร และมีผลกระทบต่อประชาชนรายอื่นที่ไปขอรับบริการด้วย

ในเรื่องเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ ซึ่งจัดให้มีขึ้น เพื่อให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้อง กับองค์การทั้งภายในและภายนอก เกิดความเข้าใจอันดีในการปฏิบัติงานขององค์การ เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือสนับสนุนแก่หน่วยงานขึ้นได้ นอกจากนี้ยัง เพื่อเป็นการเผยแพร่ ชื่อเสียง ผลงาน ความรู้และบริการต่าง ๆ ของหน่วยงานต่อสาธารณชนอีกด้วย แต่ปรากฏว่าผู้บริหารสำนักงานที่ดินไม่ได้พิจารณาถึงความจำเป็นในการเผยแพร่ความรู้ความ เข้าใจการบริหารให้ประชาชนทั่วไปทราบ เพราะปรากฏว่าประชาชนที่ไปติดต่อราชการ ส่วนมากนำหลักฐานไปไม่ครบหรือไม่ถูกต้อง หากประชาชนผู้ใดนำหลักฐานไปถูกต้องครบถ้วนมักจะเป็นผู้ที่ไปสอบถามก่อนแล้ว

เมื่อพิจารณาตามเพศ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และระดับตำแหน่ง พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่ทั้ง เพศชายและเพศหญิง (ร้อยละ 66.7 และ 62.0 ตามลำดับ) ทั้งที่มีการศึกษาค่ากว่าปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี (ร้อยละ 61.0 และ 77.8

ตามลำดับ) ทั้งที่ดำรงตำแหน่งพนักงานที่ดินและตำแหน่งเจ้าหน้าที่ที่ดิน กับที่ดำรงตำแหน่งนักวิชาการที่ดินและตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน (ร้อยละ 61.3 และ 74.0 ตามลำดับ) และทั้งที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าระดับ 4 และที่ดำรงตำแหน่งระดับ 4 ขึ้นไป (ร้อยละ 62.3 และ 68.2 ตามลำดับ) เห็นว่ามีการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหารในระดับค่า เช่นเดียวกัน - เมื่อยังไม่ได้ทำการควบคุม

สรุปได้ว่า การบริหารงานทะเบียนของสำนักงานที่ดินจังหวัด ไม่ได้จัดเตรียมมาตรการป้องกันอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหาร กล่าวคือ กรณีสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ไม่ได้หาวิธีจะป้องกันการแทรกแซงจากนักการเมือง แม้จะห้ามนักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลไม่ให้ทำวาทะงานบริหารแล้วก็ตาม สำนักงานที่ดินน่าจะกำหนดแนวทางในการปฏิบัติหากมีอิทธิพลของนักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลแทรกแซงการปฏิบัติงาน เช่น กรณีขอให้อำนวยความสะดวก น่าจะจำกัดความของคำว่า "อำนวยความสะดวก" ว่ามีเพียงใดแล้วปฏิบัติไปตามนั้น โดยให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ แต่ทั้งที่การปฏิบัติงานส่วนใหญ่จะถูกกำหนดโดยกฎหมายระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ การดำเนินการน่าจะรวดเร็วตามขั้นตอนต่าง ๆ แต่ปรากฏว่าการดำเนินการกลับยืดออกล่าช้า ส่วนหนึ่งอาจเป็น เพราะการทำงานราชการมีขอบเขตกว้างขวางใหญ่โต เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของบุคคลทั้งประเทศ แต่อีกส่วนหนึ่งน่าจะ เป็น เพราะข้าราชการผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจต่อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานข้าราชการฝ่ายทะเบียนจึงปฏิบัติงานไปตามที่เคยได้รับการฝึกฝนมา โดยไม่ได้คำนึงถึงระเบียบคำสั่งใด ๆ หากเกิดกรณีพิเศษที่ไม่เหมือนปกติที่เคยปฏิบัติจะต้องเสียเวลาในการสอบถามหรือค้นหาระเบียบคำสั่งเป็นเวลานาน เนื่องจากระเบียบคำสั่งของกรมที่ดินมีเป็นจำนวนมาก และบางคำสั่งมีมานานแล้วแต่ไม่นำมาปฏิบัติรวมทั้งระเบียบคำสั่งบางอย่างเก่าและล้าสมัยเกินไปโดยที่ไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนี้การที่มีระเบียบคำสั่งมาก ๆ ยังทำให้ข้าราชการไม่สามารถเรียนรู้ได้ทันแม้จะมีการยกเลิกคำสั่งบางคำสั่งไปแล้วแต่เมื่อจะปฏิบัติงานจึงปฏิบัติไปตามที่เคยเป็นมา ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร

นอกจากนี้ ประชาชนเองก็มีส่วนทำให้การบริการต้องล่าช้าขึ้น เนื่องจาก



ขาดความรู้ เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เมื่อต้องมาติดต่อสำนักงานที่ดิน เช่นนำหลักฐานมา ไม่ครบ หลักฐานไม่ถูกต้อง หรือมาขอรับบริการใกล้หมดเวลาทำการ ทำให้ไม่สามารถ บริการได้ในทันที หากพิจารณาให้รอบคอบแล้วจะพบว่าสาเหตุของความไม่รู้ของประชาชน แท้ที่จริงมีสาเหตุมาจากสำนักงานที่ดินที่ไม่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปรับทราบวิธีปฏิบัติ เมื่อมาติดต่อราชการ ณ สำนักงานที่ดิน

กล่าวได้ว่า การบริหารงานสำนักงานที่ดินจังหวัด ต้องประสบกับปัญหา และอุปสรรค เนื่องจากภาวะนิเวศน์ทางการบริหาร อันได้แก่อิทธิพลทางการเมือง อิทธิพลจากกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ และการประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นไปตาม สมมุติฐานที่ 2 ที่ผู้วิจัยตั้งไว้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย