

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ในรัชกาลพ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้ทรงส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับ การทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้ได้พืชผลมาเป็นปัจจัยในการบริโภคและอุปโภคพอควรแก่ระดับการครองชีพในสมัยนั้น และต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี หน้าที่ในการจัดการเรื่องที่ดินเป็นหน้าที่ของ “กรมนา” โดยกรมนามีหน้าที่จัดที่ดินซึ่งยังคงรกร้างเป็นทำเลเปล่าให้ราษฎรเข้ากันสร้างทำให้มีประโยชน์และเขียน โฉนดไว้ให้แก่ผู้ก่อสร้าง ทั้งยังมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับการชลประทานและจัดที่ดินเพื่อการศาสนาด้วยส่วนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การบริหารราชการในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดิน ยังคงยึดหลักการตามกฎหมาย ในลักษณะเบ็ดเสร็จ เมื่อถึงรัชสมัย รัชกาลที่ 5 จึงประสบปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินสู่ชั้นศาล บ่อยขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตรราชการจัดดำเนินงานเรื่องสิทธิให้รัดกุมขึ้น (กรมที่ดิน. 2544 : 15)

ต่อมาเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2444 (ร.ศ. 120) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ วางระเบียบเรื่องการออกโฉนดที่ดินอันเป็นมูลฐานในการจัดทำทะเบียนที่ดินให้แน่ชัด โดยได้มีพระบรมราชโองการให้กระทรวงเกษตรราชการจัดการออกโฉนดที่ดินโดยในระยะเริ่มแรกได้จัดการออกโฉนดที่ดินกรุงเทพมหานคร และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนากรมที่ดินขึ้น เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2444 (ร.ศ. 120) โดยเรียกชื่อว่า “กรมทะเบียนที่ดิน” สังกัดกระทรวงเกษตรราชการ ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมที่ดิน” โอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2484 ตามประกาศพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2484 และได้ใช้ชื่อกรมที่ดินมาจนถึงปัจจุบันนี้ (จूरिพร ศรวงศ์. 2544 : 93)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังทรงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินฉบับแรกของแผ่นดินไทย ณ เมืองกรุงเก่า (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) นับเป็นพระมหากษัตริย์คุณเป็น สันพื้นที่พระองค์ทรงมีต่อปวงประชาชนชาวไทยและกรมที่ดิน (สำนักงานที่ดินเขตตรวจราชการที่ 7. 2546 : 11)

การดำเนินงานของกรมที่ดินจึงเป็นการสืบสานพระราชปณิธานที่ทรงคุณค่า มีความเป็นมาและประวัติศาสตร์อันยาวนานคงไว้ซึ่งความภาคภูมิใจของชาวดิน เมื่อกล่าวถึง “ที่ดิน” ย่อมเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า นับวันยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน บทบาทภารกิจของกรมที่ดินจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านความมั่นคงทางสังคมและความมั่นคงเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ โดยรวมซึ่งจากการพิจารณาปรับบทบาทภารกิจของส่วนราชการตามนโยบายปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล ได้กำหนดให้กรมที่ดินรับผิดชอบงานนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านกิจการความมั่นคงภายในมีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อมูลค่าของทรัพย์สินจำนวนมหาศาลที่ไม่มีหน่วยงานใดเสมอเหมือน และยังคงสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่มีภารกิจในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข” (สำนักงานที่ดินเขตตรวจราชการที่ 7. 2546 : 11)

กรมที่ดินเป็นองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการถือครองสิทธิในที่ดินของรัฐและประชาชน รวมทั้งกำกับดูแลงานเกี่ยวกับที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต และยังคงเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าในเชิงธุรกิจที่ถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนยังเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในทรัพย์สินให้กับประชาชนภายในประเทศ (กรมที่ดิน. 2545 ก : 1)

ระบบงานที่ดินของประเทศไทย กรมที่ดินเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการสิทธิการถือครองที่ดินของรัฐ และประชาชนมากกว่า 100 ปี ปัจจัยทั้งภายในและ ภายนอกระบบงานที่ดินแปรปรับเปลี่ยนไปตามสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยีและกระแสโลกาภิวัตน์ รวมถึงการปฏิรูประบบราชการ ขณะนี้พบว่า กระบวนการทำงานของกรมที่ดินมีการพัฒนาไปไม่เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสภาวะการณ์ในปัจจุบัน ความมุ่งหมายในการให้บริการรวมถึงความพร้อมของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบริการต่อประชาชนผู้มารับบริการงานที่ดิน ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดคกฏเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมากขึ้นและมีผลกระทบต่อระบบราชการที่ต้องปรับตัว ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานและระบบบริการอย่างต่อเนื่อง โดยยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ (กรมที่ดิน. 2544 : 15)

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กรมที่ดินจึงได้มีการดำเนินงานตามโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพกรมที่ดิน เพื่อมุ่งให้งานด้านการบริการประชาชนของระบบสำนักงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน และการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ พัฒนางาน ด้านการบริการให้มีความรวดเร็ว ถูกต้อง เสมอภาค เท่าเทียมกัน เป็นธรรมชาติ มีความโปร่งใส และเป็นที่ยังพอใจของประชาชนผู้มารับบริการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจึงได้กำหนดให้ระดับกรมเป็นจุดยุทธศาสตร์ในการดำเนินโครงการดังกล่าว ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานทั้งฝ่ายกรมที่ดินและสำนักงาน ก.พ. เข้าร่วมกับบริษัท ที่ปรึกษาในด้านการศึกษาปรับกระบวนการทำงาน กรมที่ดินได้ดำเนินการตาม โครงการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 และได้ดำเนินการขยายโครงการเพื่อนำไปปฏิบัติในสำนักงานที่ดินเขต (กทม.) สำนักงานที่ดินส่วนภูมิภาค (จังหวัด, อำเภอ, กิ่งอำเภอ) อยู่ในรูปของสำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สำนักงานที่ดินอำเภอให้ครอบคลุมทั่วประเทศ

สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวงได้เปิดให้บริการแก่ประชาชนที่ใช้บริการเกี่ยวกับการจัดการเรื่องที่ดิน โดยการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหนึ่งคนและมีประชาชนที่มาใช้บริการ โดยเฉลี่ยประมาณ 150 คน / เดือน ซึ่งผลจากการให้บริการของเจ้าหน้าที่ พบว่า ประสบปัญหาอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการซึ่งมีอยู่เพียงคนเดียวไม่สามารถให้บริการได้ทันเวลาและความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาประมาณ 09.00-11.00 น. ซึ่งเป็นเวลาที่ประชาชนนิยมมาใช้บริการมากที่สุดถึงแม้ว่าสำนักงานพยายามจะจัดสถานที่และจัดหาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน หนังสือบันทึก หรือแม้กระทั่งหนังสือพิมพ์ มาให้ประชาชนที่มารับบริการเพื่อรอเวลาแต่ก็ยังได้รับการตำหนิอยู่เช่นเดิม ดังที่ ธีรศักดิ์ ภูจอมขำ (2548 : สัมภาษณ์) กล่าวว่า การให้บริการของ เจ้าหน้าที่ที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวงยังไม่เป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีจำนวนน้อย และทำงานหลายฝ่าย ทำให้การประสานงานล่าช้า ไม่สะดวก รอนาน ทำให้เสียเวลาในการมารับบริการ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด สนใจที่จะศึกษาความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการในการให้บริการของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชน ผู้มารับบริการที่มีระดับการศึกษาและเพศแตกต่างกัน ว่ามีระดับความพึงพอใจแตกต่างหรือไม่แตกต่างกันอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่มี

ระดับการศึกษาต่างกันน่าจะมีระดับความพึงพอใจแตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะคนที่จบการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาส่วนมากจะมีความต้องการการบริการที่รวดเร็ว ถูกต้อง เสมอภาค และโปร่งใสมากกว่า ประชาชนคนที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา โดยเฉพาะคนที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านที่ไม่รู้ขั้นตอนในการทำงานและมีความอดทนต่อการรอคอยสูงและยังมีความคิดเห็นว่าเจ้าหน้าที่คือเจ้านายทำให้ไม่กล้าต่อรองและโต้แย้งมากนัก และข้อมูล ที่ได้จากการวิจัยจะเป็นข้อสนเทศและแนวทางในการแก้ไขปัญหาปรับปรุง และพัฒนาคุณภาพการให้บริการของสำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อให้การให้บริการมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของผู้มารับบริการทันต่อสภาวการณ์ของกระแสโลกาภิวัตน์ และทันต่อการปฏิรูประบบราชการต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการในการให้บริการของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด ทั้งโดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบ ความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการในการให้บริการของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของประชาชนผู้มารับบริการที่มีวุฒิการศึกษาแตกต่างกัน ทั้งโดยรวมและรายด้าน
3. เพื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการในการให้บริการของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของประชาชนผู้มารับบริการที่มีเพศแตกต่างกัน ทั้งโดยรวมและรายด้าน
4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะอื่นเพื่อพัฒนาคุณภาพของการให้บริการสำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด

สมมติฐานของการวิจัย

1. ผู้มาใช้บริการในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ดที่มีวุฒิการศึกษาแตกต่างกัน มีความพึงพอใจแตกต่างกัน ทั้งโดยรวมและรายด้าน
2. ผู้มาใช้บริการในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีเพศแตกต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ทั้งโดยรวมและรายด้าน

กรอบแนวคิดของการวิจัย

ผู้วิจัยได้ใช้สาระเกี่ยวกับการให้บริการของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ติดตามแนวคิด
คุณภาพการให้บริการของเจ้าหน้าที่กับประชาชนผู้รับบริการของ ไซยวัฒน์ คำชู (2545 : 45)
5 ด้าน คือ

1. ด้านความสะอาด
2. ด้านความรวดเร็ว
3. ด้านความถูกต้อง
4. ด้านความเสมอภาค
5. ด้านความโปร่งใส

กรอบแนวคิดของการวิจัยครั้งนี้แสดงได้ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร ได้แก่ ประชาชนผู้มาใช้บริการจากเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด ปี พ.ศ. 2549
2. กลุ่มตัวอย่าง ได้มาโดยการสุ่มแบบเจาะจงช่วงเวลา ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ – 31 มีนาคม 2549 ได้จำนวน 215 คน จำแนกตามเพศ เป็น เพศชาย จำนวน 129 คน เพศหญิง จำนวน 86 คน และจำแนกตามวุฒิการศึกษาเป็นประชาชนที่มีวุฒิการศึกษาระดับประถมศึกษา จำนวน 100 คน ประชาชนที่มีวุฒิการศึกษากว่าระดับประถมศึกษา จำนวน 115 คน
3. ตัวแปรที่ศึกษา
 - 3.1 ตัวแปรต้นหรือตัวแปรอิสระ ได้แก่ สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม
 - 3.1.1 วุฒิการศึกษา จำแนกเป็น
 - 1) ระดับประถมศึกษา
 - 2) สูงกว่าระดับประถมศึกษา
 - 3.1.2 เพศ จำแนกเป็น
 - 3) เพศหญิง
 - 4) เพศชาย
 - 3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการในการให้บริการของ เจ้าหน้าที่ 5 ด้าน คือ
 - 3.2.1 ด้านความสะอาด
 - 3.2.2 ด้านความรวดเร็ว
 - 3.2.3 ด้านความถูกต้อง
 - 3.2.4 ด้านความเสมอภาค
 - 3.2.5 ด้านความโปร่งใส

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกทางบวก ที่เกิดจากการได้รับการตอบสนอง ความต้องการในปัจจัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความประทับใจและความรู้สึกที่ดีต่อสิ่งต่าง ๆ จากสำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง ตามกรอบแนวคิด 5 ด้าน

1.1 ด้านความสะดวก หมายถึง การได้รับความสะดวกในการมาติดต่อรับบริการ การให้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ การต้อนรับจากเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ รวมทั้งความสะดวกสบายด้านสถานที่ ความเพียงพอของสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น ห้องน้ำ น้ำดื่ม บริการถ่ายเอกสาร เป็นต้น

1.2 ด้านความรวดเร็ว หมายถึง ระยะเวลาในการมาติดต่อรับบริการและดำเนินการแล้วเสร็จใช้เวลาน้อย การแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ

1.3 ด้านความถูกต้อง หมายถึง เอกสารที่ได้รับมีความสมบูรณ์ ถูกต้อง ครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นที่ยอมรับของบุคคลภายนอก การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย

1.4 ด้านความเสมอภาค หมายถึง การได้รับบริการที่เท่าเทียมกัน โดยการใช้ระบบบัตรคิว คือ การมาก่อนได้รับบริการก่อน

1.5 ด้านความโปร่งใส หมายถึง กระบวนการดำเนินงานมีความชัดเจน ตรวจสอบได้ มีการประกาศขั้นตอนการให้บริการของหน่วยงาน

2. ผู้ใช้บริการ หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้มาติดต่อขอรับบริการและขอคำปรึกษาด้านงานจดทะเบียนสิทธินิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นรวมที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด

3. ผู้ให้บริการ หมายถึง ผู้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่บริการด้านงานจดทะเบียนสิทธินิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นรวมที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด

4. สำนักงานที่ดิน หมายถึง สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ตั้งอยู่ กิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการวิจัยในครั้งนี้ จะเป็นข้อสนเทศและแนวทางในการแก้ไขปัญหารับปรุง เพื่อพัฒนาคุณภาพในการให้บริการของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัด ร้อยเอ็ด และสำนักงานที่ดินในจังหวัดอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจสูงสุดต่อประชาชน ผู้มารับบริการมีคุณภาพการบริการที่ดี มีกระบวนการทำงานที่โปร่งใสเป็นธรรม รวมทั้ง การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและ ประเทศชาติต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY