

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีพื้นที่กว่า 320 ล้านไร่ มิใช่เรื่องแปลกที่ที่ดินจะเป็นปัญหาใหญ่ของคนหลายล้านคนในประเทศ เพราะที่ดินเป็นทั้งปัจจัยการผลิต เป็นที่รวมของความเป็นครอบครัวและชุมชน เป็นแหล่งทุนที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นทุกวินาทีเนื่องด้วยเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด เมื่อเป็นของที่มีจำกัดประกอบกับประชากรของประเทศเพิ่มมากขึ้น ความต้องการในการใช้ที่ดินก็เพิ่มมากขึ้นตามการปฏิรูปที่ดินมีการพูดถึงกันมานานนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีความพยายามจะทำการปฏิรูป และกระจายการถือครองที่ดินมาโดยตลอด นับตั้งแต่ต้น โขบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน พ.ศ. 2525 นโยบายที่ดิน พ.ศ. 2530 และนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ พ.ศ. 2546 แต่การดำเนินการแก้ไขไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อันเกิดจากหลายปัจจัยทั้งจากตัวนโยบาย และกฎหมาย รวมไปถึงผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กรมที่ดินมีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและจัดการที่ดินของรัฐ โดยการรังวัดทำแผนที่ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์การส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศที่ดิน เพื่อให้บุคคลมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด (กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2557, 2557, หน้า 5) การใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า เหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุดในแผ่นดินไทยบางพื้นที่ไม่เหมาะสม บางพื้นที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ การถือครองเป็นเจ้าของมีการกระจุกตัว ผู้ครอบครองที่ดินไม่ได้ทำประโยชน์ ประชาชนที่อยากทำประโยชน์ในที่ดินไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน ปัญหาต่าง ๆ เกิดสะสมมานานแล้ว การแก้ปัญหาเรื่องที่ดิน มีแนวทางแก้ปัญหาหันมาหลายรัฐบาล หลายนโยบายมาแล้ว แต่การแก้ปัญหาก็ยังแก้ไขไม่ได้ บางทีกำหนดนโยบาย นำนโยบายไปปฏิบัติก็ยังไม่ถึงที่สุด ปัญหาเรื่องที่ทำกินจึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ยังวนอยู่โดยตลอด ปัญหาเรื่องการทับซ้อนกันของที่ดินหลวงกับที่หลวง แผนที่แต่ละหน่วยงานนำไปใช้คนละมาตราส่วน คนละมาตรฐาน แผนที่ต่างคนต่างทำ เมื่อนำมาลงในแผนที่แผ่นเดียวกันจึงทับซ้อนกันทุกหน่วยงานรู้แต่ก็ไม่ได้แก้ไขให้ถูกต้องตรงกันต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างใช้แล้วก็ยึดกฎหมายของตัวเองเป็นหลัก ไม่ตกลงกัน ประชาชนจึงเป็นผู้รับเคราะห์กรรม หน่วยงานของรัฐเหมือนกัน

แต่ไม่คุยกัน ไม่หาข้อยุติ แนวเขตของรัฐกับแนวเขตของราษฎรทับซ้อนกัน อันเกิดจากแนวเขตที่ หลวงไม่ชัดเจน และไม่มีการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงาน ทำให้เกิดการทับซ้อนกันระหว่าง ที่ดินของหลวงกับที่ดินของราษฎร เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องมาร่วมมือกันหาทางแก้ไข ความทุกข์ยากของประชาชน โดยให้ 3 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงมหาดไทย ต้องมาร่วมมือหาทางแก้ไขปัญหา ถ้า สามารถกำหนดเขตที่หลวงได้ชัดเจนแล้ว ส่วนที่เหลือก็จะเป็นที่ของราษฎร ที่สามารถครอบครอง และนำไปสู่กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ได้ ทั้งหมดนี้ไม่ได้เป็นเรื่องการทุจริต แต่เป็นการ ผิดพลาดบกพร่องของเจ้าหน้าที่รัฐ ปัญหาเรื่องการครอบครอง การครอบครองที่ดินของประชาชนมี 2 ประเภท การครอบครองชอบด้วยกฎหมาย ก็ออกเอกสารสิทธิ์ให้เขาไป การครอบครองไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ก็มากำหนดคน โยบายว่าจะแก้ไขให้อย่างไร ซึ่งจะเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล (ประทีป เจริญพร , 2558 , หน้า 15)

นโยบายสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ คือ การยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังนั้น การปฏิบัติราชการในปัจจุบัน จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการ ในการทำงานด้านการ ให้บริการและการเสริมสร้างงานบริการภาครัฐให้มีการบริการที่มีความรวดเร็ว เสมอภาค โปร่งใส เป็นธรรม และสร้างความพึงพอใจให้ประชาชนผู้มาติดต่อ ขอรับบริการ อีกทั้งการบริหารงาน ภาครัฐได้ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิผล มีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า เปิดเผย โปร่งใส และ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นไปตามพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งทำให้ส่วนราชการ ต่าง ๆ ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการคิดให้มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และวิธีการทำงาน เพื่อมุ่งไปสู่ การเป็นองค์กรสมัยใหม่ ทำงานเชิงรุกแบบบูรณาการ คล่องตัว รวดเร็ว มีขีดสมรรถนะสูง และสามารถรองรับต่อโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงได้ตัวอย่างหนึ่งของการเปลี่ยนแปลง ประกอบกับการ บริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันยังได้นำแนวคิดในเรื่องของ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ New Public Management : NPM มาปรับใช้ โดยให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผลงาน การควบคุมผลสัมฤทธิ์ การเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัลการปรับ โครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานสามารถตอบสนองต่อ ความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อภารกิจภาครัฐ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการติดตาม ประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ (ตระกูล มีชัย , 2543)

สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานบุรี มีเขตพื้นที่รับขอบได้แก่ ธนบุรี คลองสาน บางกอกใหญ่ ราษฎร์บูรณะ และทุ่งครุ ความเจริญเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ประชาชนมาใช้ บริการเป็นจำนวนมาก พิจารณาได้จากปริมาณเอกสารสิทธิทางที่ดินในพื้นที่ความรับผิดชอบ มี ปริมาณโฉนดที่ดิน จำนวน 170,000 แปลง (สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานบุรี, 2562) ซึ่ง จากประชาชนที่มาใช้บริการจำนวนมากทำให้เห็นถึงปัญหาในการให้บริการ เนื่องจากมีขอบเขต จำกัดที่ต้องคำนึงถึงทรัพยากรในการบริการจัดการ และภารกิจของสำนักงานที่ดิน การคุ้มครอง สิทธิประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป ประกอบกับการดำเนินการเกี่ยวเนื่องด้วยข้อกฎหมาย และ ระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ให้ปฏิบัติ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบให้ถูกต้อง จึงจะดำเนินการได้ จะต้องระมัดระวังเป็นพิเศษเพื่อมิให้การปฏิบัติงานนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย บางครั้งจึงจำเป็นต้อง ใช้ระยะเวลา ในการดำเนินการพอสมควร เพราะการเร่งรัดการให้บริการด้วยความรีบเร่งอาจเกิด ความผิดพลาดในทางปฏิบัติขึ้น จึงทำให้ผู้รับบริการเกิดความไม่พึงพอใจในการบริการของ เจ้าหน้าที่ ส่งผลให้เกิดการร้องเรียนเป็นประจำ ซึ่งจะเห็นได้จากการรวบรวมสถิติผู้มารับบริการ ช่วงเดือนสิงหาคม - ตุลาคม 2562 มีผู้มารับบริการ จำนวน 6,653 คน พบว่ามีเรื่องร้องเรียน จำนวน 105 เรื่อง ส่วนใหญ่ร้องเรียนเกี่ยวกับการให้บริการของเจ้าหน้าที่ที่ไม่โปร่งใส ไม่เป็นธรรม ไม่เสมอภาค เลือกลงปฏิบัติ (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานบุรี , 2562) ซึ่งนโยบายสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ จะต้องยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งการ ปฏิบัติราชการในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการในการทำงานด้านการ ให้บริการและการเสริมสร้างงานบริการภาครัฐให้มีการบริการที่มีความรวดเร็ว เสมอภาค โปร่งใส เป็นธรรม และสร้างความพึงพอใจให้ประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการ โดยใช้กลยุทธ์จาก ให้บริการจากการสร้างความแตกต่างในการให้บริการ ไปจาก ผู้ให้บริการอื่น ๆ วิธีการปฏิบัติงานที่ ดีในการให้บริการแก่ผู้รับบริการนั้น จะต้องมีลักษณะที่เหมาะสมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐ การให้บริการสามารถนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพของการบริการและทำให้ผู้รับบริการมีความพึงพอใจเพิ่มขึ้นและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานสามารถตอบสนองต่อความ ต้องการของประชาชนได้อย่าง มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อ ภารกิจภาครัฐ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการติดตาม ประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ การบริการเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งของงานด้านต่าง ๆ เพราะการบริการ เป็นการให้ความช่วยเหลือหรือการดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น ทั้งในงานของภาคราชการ และภาคธุรกิจเอกชน การพัฒนาคุณภาพการบริการต้องทำพร้อมกันทั่วทั้งองค์กร เนื่องจากการ พัฒนาคุณภาพและการสร้างความเป็นเลิศในการบริการเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่บุคลากรทุกคนใน

องค์กร ต้องถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน ต้องสอดคล้องตรงตามความต้องการของผู้มาใช้บริการ ให้ถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วน ผู้ใช้บริการเกิดความพึงพอใจ

ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานที่ดิน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานบุรี เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงและพัฒนาในการให้บริการเป็นการเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานบุรี

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจของผู้ที่มารับบริการของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานบุรี ที่มี เพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ แตกต่างกัน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

1.3.1 ประชาชนผู้มารับบริการที่มีเพศต่างกันมีความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานบุรี แตกต่างกัน

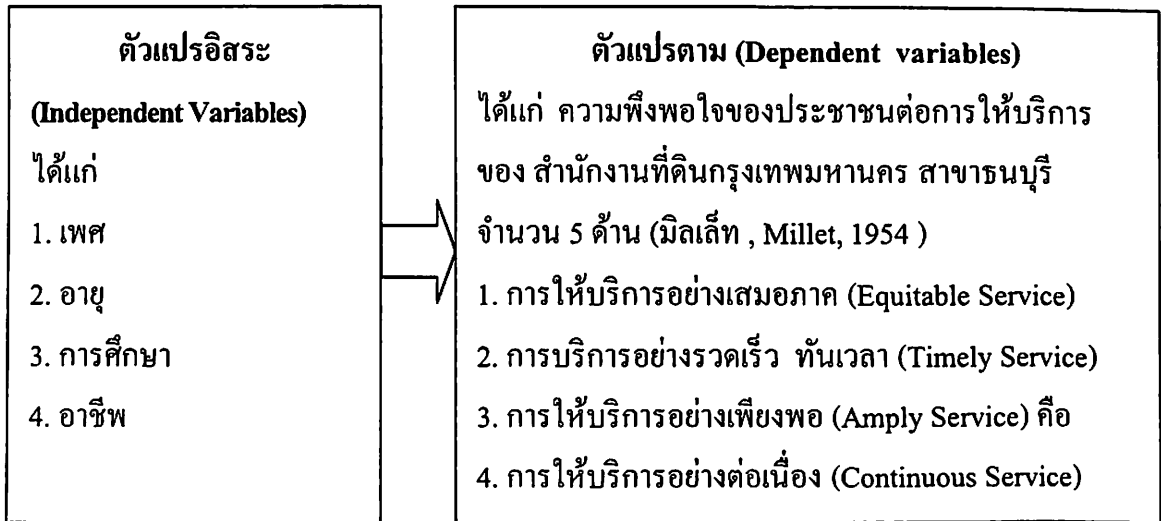
1.3.2 ประชาชนผู้มารับบริการที่มีอายุต่างกันมีความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานบุรี แตกต่างกัน

1.3.3 ประชาชนผู้มารับบริการที่มีการศึกษาต่างกันมีความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานบุรี แตกต่างกัน

1.3.4 ประชาชนผู้มารับบริการที่มีอาชีพต่างกันมีความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานบุรี แตกต่างกัน

1.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัยในเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาธนบุรี สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้



ภาพประกอบที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

1.5 ขอบเขตการศึกษา

1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา คือ ศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาสาระสำคัญของความพึงพอใจของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการ เปรียบเทียบความพึงพอใจและแนวทางการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาธนบุรี

1.5.2 ขอบเขตด้านสถานที่ คือ สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาธนบุรี

1.5.3 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาธนบุรี จำนวน 6,653 คน (ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม - ตุลาคม 2562 สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาธนบุรี , 2562)

1.5.4 ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

1) ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ คุณลักษณะของผู้ที่มารับบริการ ประกอบด้วย เพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ

2) ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้ที่มารับบริการของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาธนบุรี ประกอบด้วย 1. การให้บริการอย่างเสมอภาค 2. การบริการ

อย่างรวดเร็ว ทันเวลา 3. การให้บริการอย่างเพียงพอ 4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง และ 5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า

1.5.5. ขอบเขตด้านเวลา คือ ระยะเวลาในการศึกษาระหว่างเดือนตุลาคม 2562 – มีนาคม 2563

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานนบุรี

1.6.2 ทำให้ทราบถึงความแตกต่างของความพึงพอใจของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานนบุรี

1.6.3 สามารถนำผลการศึกษาเป็นข้อมูลประกอบการวางแผนและปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการและพัฒนาคุณภาพการให้บริการของ สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานนบุรี ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพผลเพิ่มขึ้น

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.7.1 ผู้ให้บริการ หมายถึง เจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานนบุรี ที่ให้บริการเกี่ยวกับงานทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

1.7.2 ผู้มาใช้บริการ หมายถึง ประชาชนผู้มาติดต่อใช้บริการของสำนักงานที่ดิน กรุงเทพมหานคร สาขานนบุรี

1.7.3 สำนักงานที่ดิน หมายถึง สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานนบุรี

1.7.4 เพศ หมายถึง หญิงและชายที่ใช้บริการ

1.7.5 อายุ หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไป เนื่องจากสามารถทำนิติกรรมได้

1.7.6 การศึกษา หมายถึง ผู้ที่มีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ประถมและมากกว่าปริญญาตรี

1.7.7 อาชีพ หมายถึง ผู้ที่มารับบริการมีอาชีพรับราชการ เอกชน รัฐวิสาหกิจ รับจ้างทั่วไป ค้าขาย และอื่นๆ

1.7.8 ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึก ยินดี หรือมีเจตนาที่ดีที่ได้รับจากการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานนบุรี จำนวน 5 ด้าน ดังนี้

1) การให้บริการอย่างเสมอภาค คือ (Equitable Service) การบริการที่มีความยุติธรรมเสมอภาค และเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นใคร

2) การบริการอย่างรวดเร็ว ทันเวลา (Timely Service) คือ การให้บริการตามลักษณะความจำเป็นรีบด่วน

3) การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) คือ ความต้องการเพียงพอในสถานที่ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ

4) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) จนกว่าจะบรรลุผล

5) การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) คือ การพัฒนางานบริการทางด้านปริมาณ และคุณภาพให้มีความก้าวหน้าไปเรื่อย ๆ

1.7.9 สภาพปัญหาการให้บริการ หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นในการให้บริการของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานบุรี เกี่ยวกับด้านการจัดการ ด้านประชาชน ด้านเจ้าหน้าที่ และด้านสถานที่

1.7.10 การจดทะเบียนสิทธิ หมายถึง การจดทะเบียนที่บุคคลที่มีอยู่หรือได้มา โดยผลของกฎหมาย กรณีนี้จะต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้ เช่น สิทธิในการรับมรดก

1.7.11 การจดทะเบียนนิติกรรม หมายถึง การจดทะเบียนสิ่งที่บุคคลมีอยู่หรือการได้มาเกิดจากการกระทำของบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความผูกพันขึ้นระหว่างบุคคล ไม่ว่าจะเป็นโดยการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ เช่น การซื้อขาย จำนอง แลกเปลี่ยน ให้