



ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา
Problems and Obstacles on Issuing of Land Deed in Changwat Songkhla

พงษ์กฤต วงศ์เจริญ
Pongsagrit Wongcharoen

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

A Minor Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of
Master of Public Administration
Prince of Songkla University

2554

ชื่อสารนิพนธ์ ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา

ผู้เขียน นายพงษ์กฤต วงศ์เจริญ

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์

คณะกรรมการสอบ

.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บุญบง ชัยเจริญวัฒน์นะ)

.....ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บุญบง ชัยเจริญวัฒน์นะ)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. วิชัย กาญจนสุวรรณ)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุวิทย์ จันทร์เพชร)

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. วิชัย กาญจนสุวรรณ)

ผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ชื่อสารนิพนธ์ ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา
ผู้เขียน นายพงษ์กฤต วงศ์เจริญ
สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์
ปีการศึกษา 2553

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา” มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีผลจากปัจจัยทางด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน ปัจจัยด้านความร่วมมือ ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและจัดลำดับสภาพปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลาตามปัจจัยส่วนบุคคล 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยคือ เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา จำนวน 136 คน ประชากรส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 41 – 50 ปี มีประสบการณ์การทำงานระหว่าง 11–20 ปี ตำแหน่งงานปัจจุบันนายช่างรังวัด และมีลักษณะงานที่ปฏิบัติงานรังวัดโดยวิเคราะห์การหาค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ใช้ค่า t-test และ F-test (One-Way ANOVA) ทำการแปรผล และนำเสนอเป็นตารางประกอบบรรยายความเรียง ผลการวิจัยเป็นดังนี้

โดยภาพรวมพบว่า การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา มีปัญหาและอุปสรรคในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน เป็นปัญหามากที่สุด รองลงมา คือปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร ลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ และความร่วมมือ ตามลำดับ ส่วนปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในระดับปานกลาง

ผลการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและขั้นตอนการปฏิบัติงาน พบว่าการดำรงตำแหน่งและลักษณะการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ควรมีการพัฒนาศักยภาพบุคลากรในด้านระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ควรมีการปรับปรุงระเบียบ และลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ส่วนกลางควรส่งบุคลากรมาช่วยงานในพื้นที่ที่มีปริมาณงานมาก และควรสนับสนุนเครื่องมือที่ทันสมัยและเพียงพอ

Minor Thesis Title Problems and Obstacles on Issuing of Land Deed in Changwat
Songkhla

Author Pongsagrit Wongcharoen

Major Program Public Administration

Academic Year 2010

ABSTRACT

The four purposes of the study “Problems and Obstacles on Issuing of Land Deed in Changwat Songkhla” were 1) to investigate the problems and obstacles on issuing the land deeds resulting from different factors of the officials’ knowledge and understanding in issuing the land deeds, the organizational competency, documents and evidence of the land, collaboration of the people and the factor concerning the physical locations of the land; 2) to examine the problems and obstacles of stages in issuing the land deeds and rank the problems and obstacles according to their importance; 3) to compare the problems and obstacles by personal factors of the officials; and 4) to propose suggestions and solutions to the problems and obstacles in issuing the land deeds.

The research samples were 136 officials working in Songkhla Provincial Land Office. Most of the research samples were male, and most were at the age of 41-50 years. Most had the work experience of 11-20 years. Most were working as the cadastral surveying officials and the type of work most of the samples did was measuring and surveying the land. The obtained data were calculated for frequencies, percentages, means and standard deviations. A t-test and F-test (One-Way ANOVA) were performed.

Results showed the overall level of problems and obstacles in issuing the land deeds in Songkhla Province was at a high level. By categories, the factor of documents and evidences for the land in possession was ranked as the highest problem, followed by the organizational competency, the physical locations of the land, the officials’ knowledge and understanding of in issuing the land deeds, and collaboration of the people, respectively. The problems and obstacles in steps in issuing the land deeds were found at a moderate level.

Results concerning levels of problems and obstacles in terms of personal factors revealed that the officials' different work positions and different types of work and responsibilities affected their levels of problems and obstacles at a statistical significant level.

Suggestions emerging from the research findings were that the problems and obstacles in issuing the land deed in Songkhla province can be solved by the elevating the officials competency in related rules and laws concerning land deed issuing. The work regulations should be revised and work procedures should be reduced. There should be supports in both workforce and modern work equipments from the head quarters when needed.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา” ครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเพราะได้รับคำชี้แนะด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ที่กรุณาให้ความรู้ คำแนะนำตรวจทาน ให้แนวคิด และแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง ตลอดจนให้คำปรึกษาในด้านต่างๆ อันมีประโยชน์แก่ผู้วิจัยเป็นอย่างมาก และขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร.วิชัย กาญจนสุวรรณ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุวิทย์ จันทร์เพชร คณะกรรมการสอบ ที่กรุณาให้คำชี้แนะเพิ่มเติมแก่ผู้วิจัยเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยอย่างใกล้ชิดจนเสร็จสมบูรณ์ อีกทั้ง ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ตลอดระยะเวลาที่ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ทำให้ผู้วิจัยมีพื้นฐานความรู้ในการคิดวิเคราะห์และนำความรู้ที่ได้รับมาใช้ประโยชน์ในการทำสารนิพนธ์ครั้งนี้ ผู้วิจัยรู้สึกเป็นพระคุณอย่างยิ่งขอกราบขอบพระคุณทุกท่าน เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ บิดา มารดา พี่น้องและบุคคลในครอบครัว ที่คอยให้การช่วยเหลือ สนับสนุนและเป็นกำลังใจมาโดยตลอด ทำให้ข้าพเจ้าผ่านพ้นปัญหาและอุปสรรคไปได้ด้วยดี ขอขอบคุณเพื่อนๆ นักศึกษารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (MPA 18) ที่คอยให้คำปรึกษาและอยู่เคียงข้างกันเสมอ รวมทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลาที่ให้ความอนุเคราะห์ในการเก็บข้อมูล สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณทุกท่านที่ไม่ได้กล่าวถึงซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจจนทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า สารนิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจ และขอมอบความดีอันพึงมีแก่ผู้มีพระคุณที่ให้การสนับสนุนทุกท่าน หากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยต้องขออภัยและน้อมรับไว้ ณ ที่นี้ด้วย

พงษ์กฤต วงศ์เจริญ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
Abstract	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
รายการตาราง	(10)
รายการภาพ	(12)
บทที่ 1 บทนำ	
ความสำคัญของประเด็นปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	5
นิยามศัพท์เฉพาะ	5
ขอบเขตของการศึกษา	6
สมมติฐานการวิจัย	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	8
แนวคิดเกี่ยวกับการวัดความสำเร็จของนโยบาย	10
แนวคิดเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	16
แนวความคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์	20
แนวปรัชญาในการออกโฉนดที่ดิน	31
แนวคิดการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์	35
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	41
กรอบแนวคิดในการวิจัย	45

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการศึกษา	
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	46
เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล	47
การเก็บรวบรวมข้อมูล	49
การวิเคราะห์ข้อมูล	49
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	
ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป	52
ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อปัญหาและอุปสรรค การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา	53
ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อลำดับขั้นตอนปัญหาและ อุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา	59
ส่วนที่ 4 เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ของเจ้าหน้าที่ สำนักงานที่ดิน ในจังหวัดสงขลา ตามปัจจัยส่วนบุคคล	61
ส่วนที่ 5 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา	77
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	
สรุปผลการวิจัย	80
อภิปรายผล	83
ข้อเสนอแนะ	87
บรรณานุกรม	88
ภาคผนวก	
กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	90
ขั้นตอนการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน	97
แบบสอบถาม	99
แบบสัมภาษณ์	104
ประวัติผู้เขียน	106

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1 จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสังกัดสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา	46
2 จำนวนและร้อยละ คุณลักษณะส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ในจังหวัดสงขลา	51
3 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่	53
4 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร	54
5 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน	55
6 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านความร่วมมือ	56
7 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน	57
8 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จังหวัดสงขลาในแต่ละด้านโดยภาพรวม	58
9 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ เกี่ยวกับลำดับขั้นตอนของปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	59
10 การเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล	61
11 การเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล	64
12 การเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล	67
13 การเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านความร่วมมือ จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล	69

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตาราง	หน้า
14 การเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล	71
15 การเปรียบเทียบภาพรวม ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินใน จังหวัดสงขลา จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล	73
16 การเปรียบเทียบ ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา เกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงาน จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล	75

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล จากทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	11
2	ตัวแบบทางด้านการจัดการ จากทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	12
3	ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร จากทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	13
4	ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการจากทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	14
5	ตัวแบบทางการเมืองจากทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	15
6	ตัวแบบเชิงบูรณาการตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ	16

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญ

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในโลกปัจจุบัน ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือพนักงานในหน่วยงานราชการเป็นอย่างมาก ในอดีตสภาพและบรรยากาศการปฏิบัติงานของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือพนักงานในหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ทำให้ไม่สามารถปรับองค์กรและปรับเปลี่ยนแนวคิด วิธีการปฏิบัติงานของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือพนักงานให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่มีความต้องการผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยทั่วไปข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือพนักงานผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการยังคงปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนเองตามขอบเขตที่กำหนดไว้ให้เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง จึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือปรับเปลี่ยนและพัฒนาองค์กรในการปฏิบัติงานได้ตามความต้องการของสังคม และสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรง รวมทั้งนโยบายของรัฐซึ่งได้กำหนดให้มีการจำกัดขนาดกำลังคนในภาครัฐทำให้หน่วยงานราชการจำเป็นต้องแสวงหาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือพนักงานของรัฐเหล่านั้นอย่างเร่งด่วน

ปัจจุบันการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในด้านดูแลรักษาความสงบสุข เช่น สถานีตำรวจ ฯลฯ หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาทั้งในระดับพื้นฐานและระดับอุดมศึกษา เช่น โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัยฯ หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องสิทธิของประชาชน เช่น สำนักงานที่ดิน เป็นต้น จำเป็นต้องมุ่งเน้นและให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ โดยมุ่งเน้นเรื่องการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Base Management : RBM) ซึ่งเป็นวิธีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และรัฐบาลในชุดปัจจุบันได้ให้ความสนใจ เนื่องจากการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนทั่วโลกเป็นไปอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้ความต้องการที่จะได้รับบริการของประชาชนได้รับการยกระดับสูงขึ้น ความล่าช้า ความไม่สะดวก และคุณภาพการบริการของรัฐ เป็นปัญหาที่รัฐบาลในทุกประเทศกำลังเร่งปรับปรุงอย่างเร่งด่วน ประเด็นปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูป ได้แก่ การบริการของหน่วยงาน

ภาครัฐที่ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทันเหตุการณ์ และมีความถูกต้องเหมาะสม ในความเป็นจริงสิ่งที่ประชาชนได้รับจากการบริการของหน่วยงานภาครัฐมักจะเป็นงานที่ล่าช้า ช้าช้อน และไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับผลงานการให้บริการของภาครัฐกับการให้บริการของภาคธุรกิจหรือภาคเอกชน กฎ ระเบียบ หรือข้อกำหนดต่างๆ ไม่ยืดหยุ่น ระบบการทำงานไม่โปร่งใส และไม่สามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมได้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการแข่งขันสูง (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2544 : 7) ซึ่งการตอบสนองความต้องการของประชาชนถือเป็นพันธกิจสำคัญอันดับต้นๆ ที่รัฐพึงกระทำ โดยเฉพาะกระแสการเรียกร้องเพื่อปรับเปลี่ยนสภาพสังคมให้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ทั้งในด้านการเมือง การปกครอง วิธีการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ วัฒนธรรมของประชาชน การตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนหรือสิทธิมนุษยชน งานบริการของรัฐที่ให้แก่ประชาชนมีหลากหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นงานบริการในลักษณะต่างๆ ไม่มีความสลับซับซ้อนไปจนถึงบริการที่ยุ่ยากสลับซับซ้อน รัฐบาลและหน่วยงานราชการต่างๆ ได้พยายามดำเนินการในหลายลักษณะเพื่อให้ส่งผลต่องานบริการที่ดีขึ้น จึงจำเป็นที่หน่วยราชการที่ให้บริการต้องทบทวนสถานภาพและบทบาทของตนเอง เพื่อที่จะได้ทำการปรับเปลี่ยนเพื่อเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน

จะเห็นได้ว่าจากการที่ประชาชนทั่วไป หรือหน่วยงานภาคเอกชนมีความจำเป็นที่จะต้องติดต่อ ประสานงาน หรือขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐนั้น ได้แสดงให้เห็นภาพสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อระบบการบริการของหน่วยงานราชการนั้น ได้ถูกخانรับ โดยการปฏิรูประบบราชการในระดับหนึ่ง แต่ภาพสะท้อนนี้จะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น การพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการของภาคราชการ รัฐบาลมีนโยบายที่จะทำให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็นลง เพื่อลดระยะเวลาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และประชาชนผู้มาใช้บริการ โดยมีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ โดยประชาชนจะต้องได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ อีกทั้งยังทำให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จึงเป็นรูปแบบการบริหารที่เน้นความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อประชาชน ซึ่งเป็นกิจกรรมหนึ่งของแผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐอันเป็นหนึ่งในห้าของแผนงานหลักตามแผนการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ เพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการเป็นสำคัญ ซึ่งได้แก่การที่หน่วยงานต่างๆ จะต้องนำระบบการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการบริหารงานภายในหน่วยงานด้วย

เนื่องจากในปัจจุบันที่เรียกกันว่าโลกยุคโลกาภิวัตน์มีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว และนำมาซึ่งผลกระทบที่หลากหลายทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ประชากร และสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ นี้ เป็นผลมาจากเงื่อนไขหลายประการ อาทิ ระบบเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งอาศัยความรู้เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยีสารสนเทศที่ส่งผลต่อการดำเนินชีวิตของคนในสังคมและระบบการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ อย่างมาก ดังนั้นกรมที่ดินจึงร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนโดยนำระบบนี้มาช่วยในการบริหารงาน ซึ่งกรมที่ดินได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินการไว้ 2 ประการ ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิในที่ดิน และให้บริการด้วยความโปร่งใส รวดเร็ว ถูกต้อง สุจริต เสมอภาค ยุติธรรม ตรวจสอบได้ทุกระดับ ซึ่งในระยะแรก กรมที่ดินมุ่งเน้นการดำเนินงานบริการเป็นหลัก เนื่องจากกรมที่ดินเป็นหน่วยงานที่ต้องให้บริการประชาชนซึ่งมีภารกิจหลักในการดำเนินงานออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร การให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินสาธารณะประโยชน์และในที่ราชพัสดุ การรังวัดและการทำแผนที่ การจัดที่ทำกินให้ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน การควบคุมการจัดสรรที่ดินการจดทะเบียนอาคารชุด และการควบคุมช่างรังวัดเอกชน ซึ่งภารกิจดังกล่าวมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำพาประเทศให้พัฒนาก้าวหน้า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน สามารถตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลและประเทศ ความต้องการของภาคประชาชนและภาคเอกชน ดังนั้นการที่กรมที่ดินจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า โดยเฉพาะภาคประชาชน ภาคเอกชน ภาครัฐราชการ และภาครัฐบาล พร้อมกับการสร้างระบบให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการบริหารจัดการ เกิดความคุ้มค่าต่อเงินงบประมาณ และเกิดการพัฒนาหรือปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ พร้อมทั้งรักษาระดับการบริการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามแนวทางการบริหารแนวใหม่นั้น มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ตั้งแต่ การวางแผนกลยุทธ์องค์กร การวางแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน การจัดสรรทรัพยากร การปฏิบัติการ และการควบคุม ว่าสอดคล้องกันกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อมต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กรหรือไม่ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับบุคลากรในหน่วยงานโดยตรง เนื่องจากการให้บริการของบุคลากรที่ดี เหมาะสม ถูกต้อง รวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์จะส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านต่างๆ

จากนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาในการถือครองที่ดิน เพื่อให้ประชาชนที่มีที่ดินเป็นของตนเองสามารถมีหลักประกันความมั่นคงในการถือครองที่ดินด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อใช้เป็นหลักทรัพย์หรือเป็นหลักประกันเพื่อขอกู้ยืมเงินใน

การประกอบธุรกิจหรือการค้ารังซีฟ และเป็นการป้องกันการบุกรุกที่หลวงหวงห้าม ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีพื้นที่ในการเพาะปลูกเป็นจำนวนมาก เกษตรกรส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม ทั้งในส่วนของสวนยางพารา สวนปาล์ม น้ำมัน สวนผลไม้ เกษตรกรที่ครอบครองที่ดินบางแปลงยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวมาแปลงเป็นทุนได้

สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา/สาขาและ ส่วนแยก ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และให้บริการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน การค้าที่ดิน และการทำธุรกรรมอื่นๆเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การรังวัดสอบเขต การแบ่งแยกที่ดิน การรวมที่ดิน การทำแผนที่สำหรับที่ดิน รวมทั้งการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายและภาษีอากรเกี่ยวกับการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา จากนโยบายเร่งรัดการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา สำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขาและส่วนแยกได้มีการรับคำขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากหลักฐาน ส.ค 1 ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2551 ถึงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 มีประชาชนยื่นคำขอ รวมทั้งสิ้นจำนวน 43,392 แปลง ซึ่งนับว่าเป็นปริมาณมาก ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการ ยังไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์และให้ผู้รับบริการได้รับความสะดวก รวดเร็ว ได้รับประโยชน์และความประทับใจ ดังนั้นผู้วิจัยในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในส่วนของสำนักงานที่ดินจึงให้ความสนใจในการหาหนทาง แนวทาง หรือวิธีการที่จะให้บริการที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งศึกษาถึงกระบวนการของการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินว่ามีปัญหาและอุปสรรคจากปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการของสำนักงานที่ดิน กรมศึกษาจังหวัดสงขลา เพื่อที่จะทำให้การให้บริการของเจ้าหน้าที่ มีความถูกต้อง เหมาะสม รวดเร็ว ตรงกับความต้องการของผู้มาใช้บริการและทำให้เกิดความพึงพอใจ อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ ในการให้บริการ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีผลจากปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ด้านสมรรถนะองค์กร ด้านหลักฐานที่ดิน ด้านความร่วมมือ ด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และจัดลำดับปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ตามปัจจัยส่วนบุคคล
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาและอุปสรรค หมายความว่า ปัจจัยและสถานการณ์ทั้งภายในภายนอกที่ขัดขวางไม่ให้เกิดการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา บรรลุวัตถุประสงค์
2. ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ความรู้ความเข้าใจในเรื่องระเบียบ กฎหมาย ขั้นตอนการปฏิบัติ รวมถึงการตีความกฎหมาย และความสามารถในการอธิบาย ทำความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องของขั้นตอน ระเบียบในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
3. ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร หมายความว่า ความเพียงพอในด้านบุคลากร เครื่องมือวัสดุและอุปกรณ์ งบประมาณ และระบบข้อมูลต่างๆ
4. ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน หมายความว่า ความสมบูรณ์ของระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารที่ดิน รวมถึงหลักฐานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (ส.ค.1,น.ส.3)
5. ปัจจัยด้านความร่วมมือ หมายความว่า การปฏิบัติงานที่ต้องร่วมกับหน่วยงานราชการอื่นๆ และรวมถึงความร่วมมือเจ้าของที่ดินข้างเคียงในการชี้แนวเขต และการรับรองเขต
6. ปัจจัยด้านลักษณะกายภาพที่ตั้งของที่ดิน หมายความว่า การมีที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีปัญหาในการออกหนังสือแสดงสิทธิ เช่นการมีที่ตั้งของที่ดินอยู่ในเขตป่าไม้หรือที่สงวนหวงห้าม
7. ขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หมายความว่า กระบวนการในการออกหนังสือแสดงสิทธิโดยเริ่มตั้งแต่ในขั้นตอนการยื่นคำขอ จนถึงในขั้นตอนการสร้างหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน

8. ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล
9. ที่ดินในเขตป่า หมายความว่า ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า
10. ที่หลวงหวงห้าม หมายความว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ
11. หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หมายความว่า โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์
12. สิทธิในที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย
13. การรังวัด หมายความว่า การรังวัดปักเขต และทำเขต จด หรือคำนวณการรังวัดเพื่อให้ทราบที่ตั้งแนวเขตที่ดินหรือทราบที่ตั้งและเนื้อที่ของที่ดิน
14. พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินและพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน
15. ตำแหน่งอื่นๆ หมายความว่า เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในตำแหน่ง การเงิน อำนาจการ
16. ลักษณะงานที่ปฏิบัติอื่นๆ หมายความว่า การเงิน อำนาจการ ประชาสัมพันธ์ งานจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งมีประสบการณ์ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในจังหวัดสงขลา โดยได้กำหนดขอบเขตในแต่ละด้านไว้ดังนี้

ขอบเขตด้านประชากร ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสังกัดสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา ประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งดังต่อไปนี้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นักวิชาการที่ดิน หัวหน้างาน/ฝ่าย เจ้าพนักงานที่ดิน นายช่างรังวัด และตำแหน่งหน้าที่อื่นๆ ได้แก่ การเงิน อำนาจการ จำนวน 147 คน

ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาครอบคลุมในปัจจัยด้านต่างๆซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ด้านสมรรถนะองค์กร ด้านหลักฐานที่ดิน ด้านความร่วมมือ ด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดินและรวมถึงปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิ

ขอบเขตด้านระยะเวลา ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา โดยเริ่มส่งแบบสอบถาม และ สัมภาษณ์ ในช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนมกราคม -เมษายน พ.ศ. 2554

ขอบเขตด้านพื้นที่ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานที่ดินใน จังหวัดสงขลา จำนวน 12 แห่ง

สมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสังกัดสำนักงานที่ดินในจังหวัด สงขลามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ที่เกิดจากปัจจัยด้านความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน ปัจจัยด้านความร่วมมือ ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดินและขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิใน ที่ดินในระดับมาก

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีผลมาจากปัจจัยใด
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาในขั้นตอนของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัด สงขลา
3. ทำให้ทราบความแตกต่างของความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการออก หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ตามปัจจัยส่วนบุคคล
4. ทำให้ทราบแนวทางการแก้ปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิใน ที่ดิน

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการวัดความสำเร็จของนโยบาย
3. แนวคิดเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. แนวความคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์
5. แนวปรัชญาในการออกโฉนดที่ดิน
6. แนวคิดการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เพรสแมน และวิลด์ฟาสกี (Pressman & Wildavasky, 1993 อ้างถึงใน ณรงค์ชัย ชาญรัตน์ และคณะ, 2544 : 8) ให้ความหมายว่า ระดับการเกิดขึ้นของผลนโยบายที่คาดคะเนไว้ และการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจได้รับการมองว่าเป็นกระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับการปฏิบัติทั้งหลายที่มุ่งไปสู่การกระทำให้บรรลุผล การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือความสามารถที่จะจัดการและประสานสิ่งที่จะเกิดขึ้นมาภายหลังในลักษณะที่เป็นลูกโซ่ เชิงสาเหตุและผล ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

มิเตอร์ และฮอร์น (Meter & Horn, 1975 อ้างถึงใน ณรงค์ชัย ชาญรัตน์ และคณะ, 2544 : 9) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายความรวมถึงการดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จ โดยตรงตามวัตถุประสงค์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กระทำก่อนหน้านั้นแล้ว

แบร์เรตต์ และฟัดจ์ (Barrett & Fudge, 1981 อ้างถึงใน ณรงค์ชัย ชาญรัตน์ และคณะ, 2544 : 9) เห็นว่านิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมองเฉพาะเรื่องการผลักดันให้

นโยบายเกิดผลเพียงด้านเดียวคงไม่ได้ แต่คำว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะหมายความรวมถึงการสังเกตปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้นหรือถูกกระทำให้เกิดขึ้น และเป็นการแสวงหาคำอธิบายต่อไป อีกว่าปรากฏการณ์หรือการกระทำนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร มีอะไรเกิดขึ้นบ้าง ศูนย์กลางความสนใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติลักษณะนี้จะอยู่ที่ว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกกระทำ (what is done) จุดสนใจของการมองจึงอยู่ที่การกระทำของกลุ่มของบุคคลและของผู้ที่มีหน้าที่กำหนดพฤติกรรมกระทำขึ้น นอกจากนี้ยังสนใจที่จะตรวจสอบระดับของการกระทำว่ามีความสัมพันธ์กับตัวนโยบายอย่างไร มากกว่าการตรวจสอบลักษณะเพียงการคาดคะเน มุมมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่นี้ได้รับพิจารณาว่าเป็นลำดับขั้นของการตอบสนอง (series of responses) ต่ออุดมการณ์ของข้อผูกพันต่อการกีดกันจากสภาพแวดล้อมหรือต่อแรงกดดันจากหน่วยงาน หรือกลุ่มต่าง ๆ ที่พยายามจะเข้ามา มีอิทธิพลหรือเข้ามาควบคุมการกระทำนั้น

ควอด (Quade, 1982 อ้างถึงใน ณรงค์ชัย ชาญรัตน์ และคณะ, 2544 : 9) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกระบวนการเปลี่ยนแปลง โดยนิยามว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การเปลี่ยนแปลงโดยตรงที่เกิดขึ้นตามอาณัติของนโยบายเป็นกระบวนการจัดการกับแบบแผนของการทำเพื่อให้เกียรติต่อข้อกำหนดเกิดขึ้นจากการที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเริ่มขึ้นภายหลังที่ตัดสินใจยอมรับวิธีการปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ไปแล้ว

แฮมเบิลตัน (Hambleton, 1983 อ้างถึงใน ณรงค์ชัย ชาญรัตน์ และคณะ, 2544 : 9) ได้มีการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติจากลำดับของการเกิดขึ้น โดยเห็นว่ารากศัพท์ของทฤษฎีนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น แยกกันอยู่คนละส่วนคนละชั้นภายหลังการกำหนดนโยบาย คล้ายกับทฤษฎีการบริหารที่ว่า นโยบายคือการตัดสินใจว่าจะทำอะไร (decision as to what to do) ส่วนการบริหาร คือการทำให้งานที่ตัดสินใจทำนั้นดำเนินไปได้ (getting it done) แต่เป็นการยากที่จะบอกได้ว่าที่ใดคือที่ที่นโยบายสิ้นสุด แล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเริ่มขึ้นประเด็นสำคัญ คือนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องสัมพันธ์กัน

อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1985 อ้างถึงใน ณรงค์ชัย ชาญรัตน์ และคณะ, 2544 : 9) ได้ให้นิยามสั้น ๆ ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ชุดการปฏิบัติซึ่งเป็นแผนการทำงานที่ถูกส่งไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะและเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม

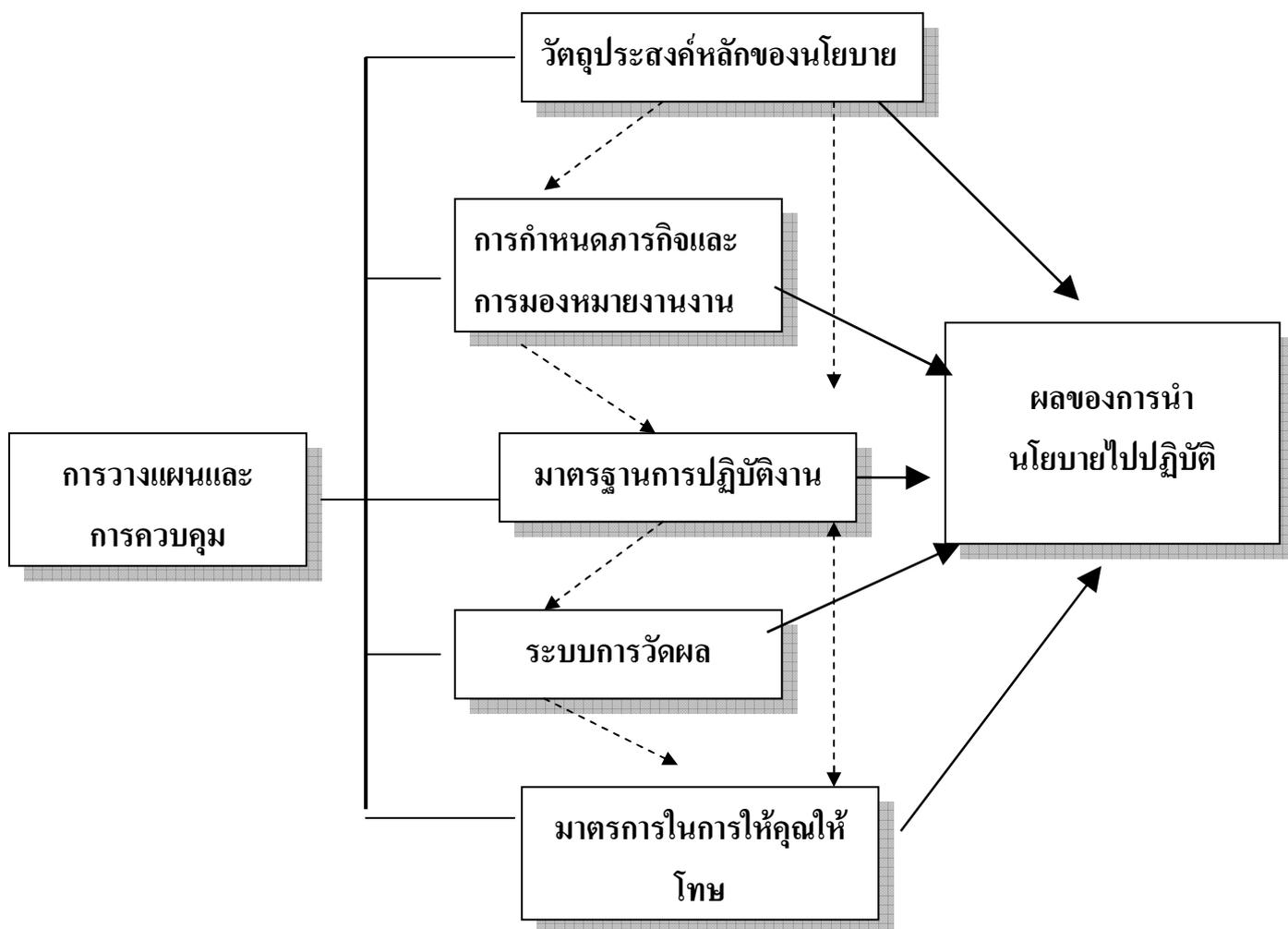
โดยสรุปจากทัศนะของนักวิชาการที่กล่าวถึงดังกล่าวข้างต้น การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง กระบวนการในการปฏิบัติเพื่อให้นโยบายใด ๆ ที่กำหนดไว้แล้วบรรลุผลสำเร็จ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการวัดความสำเร็จของนโยบาย

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมด สามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ ดังนั้น เนื้อหาสาระของการศึกษานโยบายไปปฏิบัติ จึงเน้นการแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (implementation process) เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ในอันที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ (วรเดช จันทพร, 2545 : 3-4)

แนวความคิดนี้เป็นการศึกษาว่า องค์กรต่าง ๆ สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้จะต้องมีปัจจัยอะไรเป็นเงื่อนไขสาระสำคัญ ที่จะทำให้โครงการสำเร็จบรรลุความมุ่งหมายของการพัฒนาโดยแยกประเด็นความสนใจในการศึกษาออกเป็น 6 แนวทาง หรือ 6 ตัวแบบด้วยกัน ดังนี้

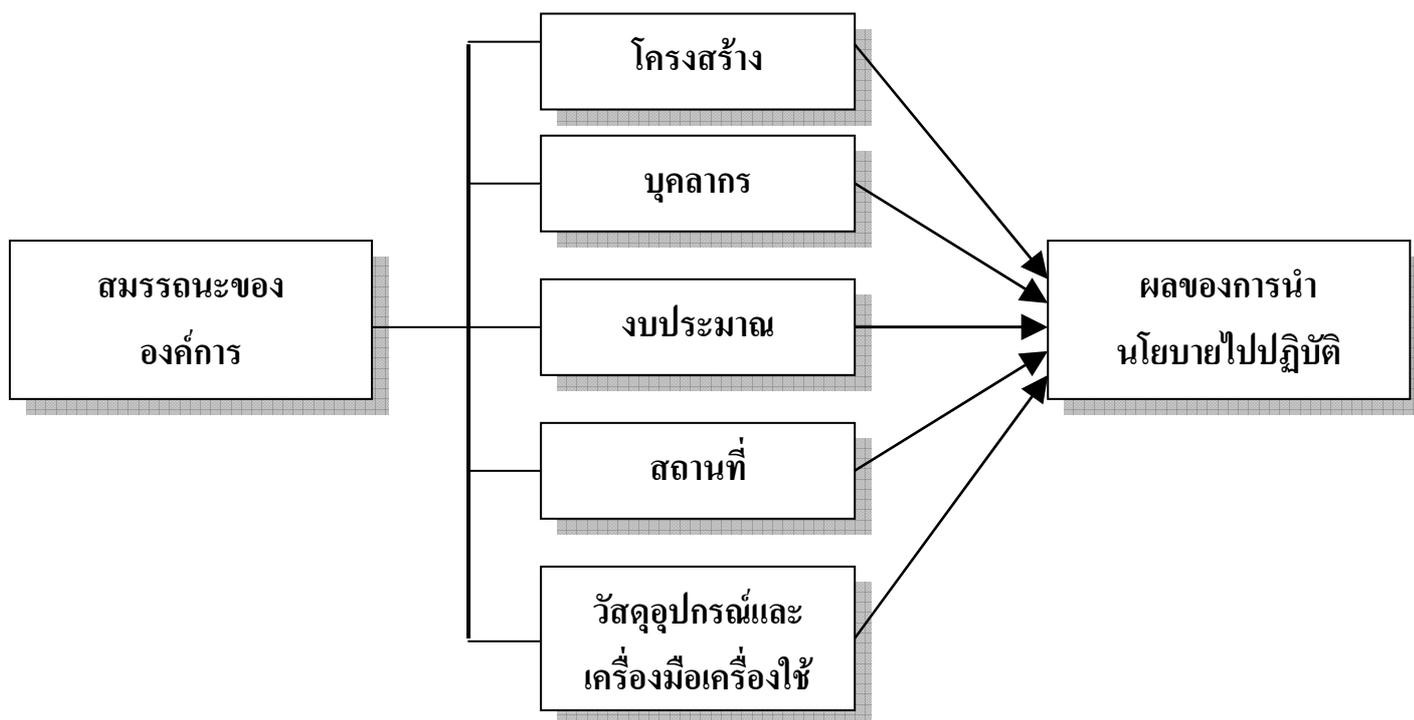
2.1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) ตัวแบบนี้มุ่งเน้นสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุมโดยตัวแบบยึดฐานคติ (assumption) ว่านโยบายหรือโครงการที่ประสบความสำเร็จมีปัจจัยจากนโยบาย หรือโครงการนั้นมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์กรมีระบบวัดผลการปฏิบัติงานและจัดระบบให้คนให้โทษ การมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจเป้าหมายชัดเจน ผู้บริหารกำหนดภารกิจได้เด่นชัดมีการมอบหมายงานให้รับผิดชอบชัดเจน ทำให้การประสานงานดี การมอบหมายงานทำให้กำหนดมาตรฐานงานได้ง่าย การมีมาตรฐานงานทำให้เกิดระบบประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพในการที่ผู้บริหารจะควบคุมตรวจสอบ มาตรฐานงานที่เด่นชัดจะทำให้ระบบการให้คนให้โทษมีความเป็นธรรมชาติ ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายหรือโครงการ (ภาพประกอบ 1) ดังนี้



ภาพประกอบ 1 ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล

ที่มา : วรเดช จันทรส (2548 : 138)

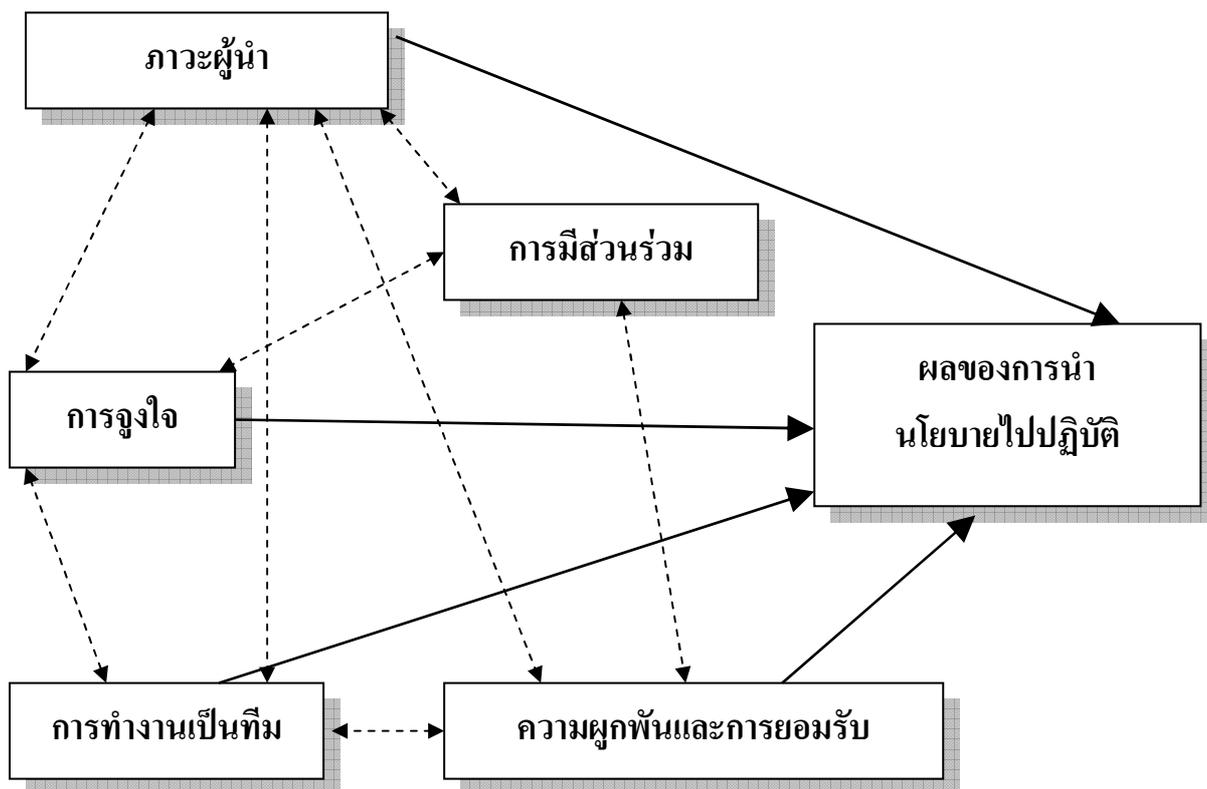
2.1 ตัวแบบด้านการจัดการ (management model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จการนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติย่อมขึ้นกับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า มีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้โครงการจะประสบผลสำเร็จได้จะต้องอาศัยโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านบริหาร และเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์กรยังจะต้องเตรียมพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณ (ภาพประกอบ 2) ดังนี้



ภาพประกอบ 2 ตัวแบบทางด้านการจัดการ

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2548 : 141)

2.3 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (organization development model) ตัวแบบนี้มุ่งเน้นการมีส่วนร่วม การสร้างความผูกพัน และการยอมรับการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการ ทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายหรือโครงการมาปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จจึงเป็น เรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกใน องค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งการใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ การแยกว่านโยบายเป็นเรื่องควรมาจากระดับสูง และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่าง เป็นเรื่องขัดสภาพความเป็นจริง การ ทำให้ผู้ปฏิบัติตามตระหนักในความสำคัญของโครงการ และเห็นความสำเร็จของโครงการ ก็คือ ความสำเร็จของผู้ปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นเรื่อง ของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนด หรือวางกรอบ นโยบายเหล่านี้มาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง (ภาพประกอบ 3) ดังนี้

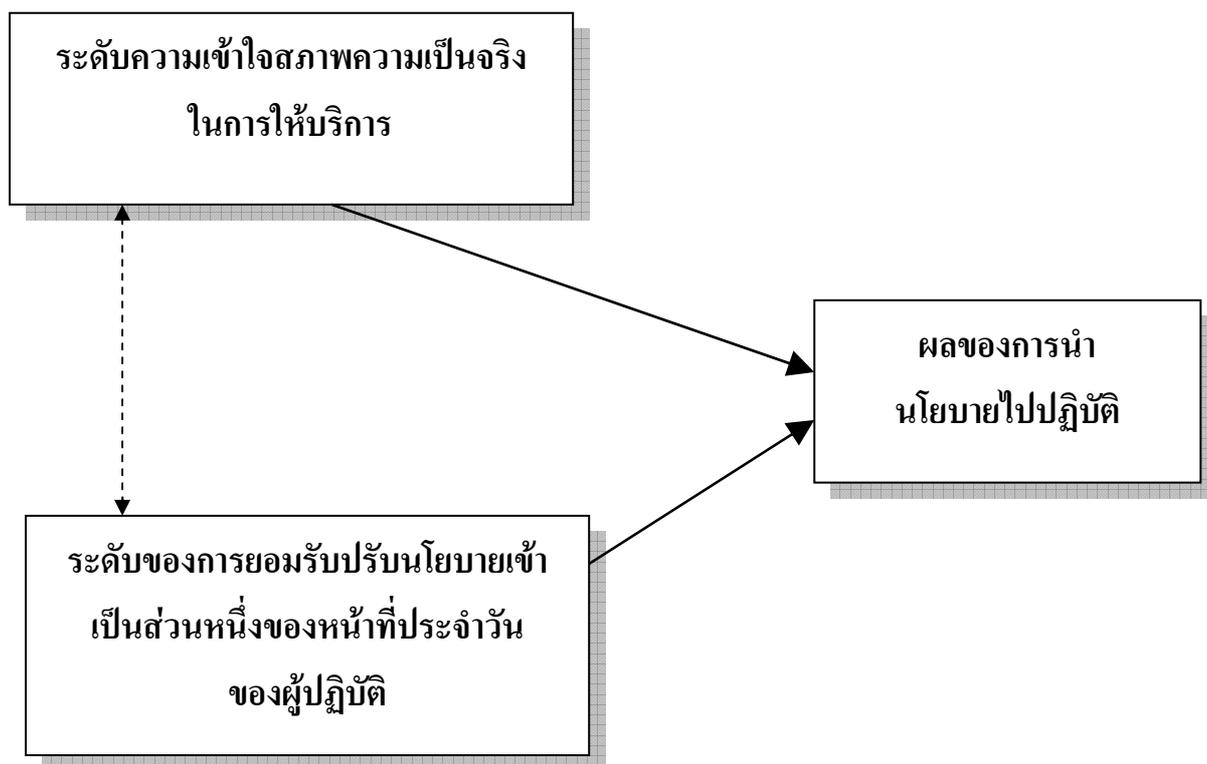


ภาพประกอบ 3 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2548 : 143)

2.4 ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic processes model)

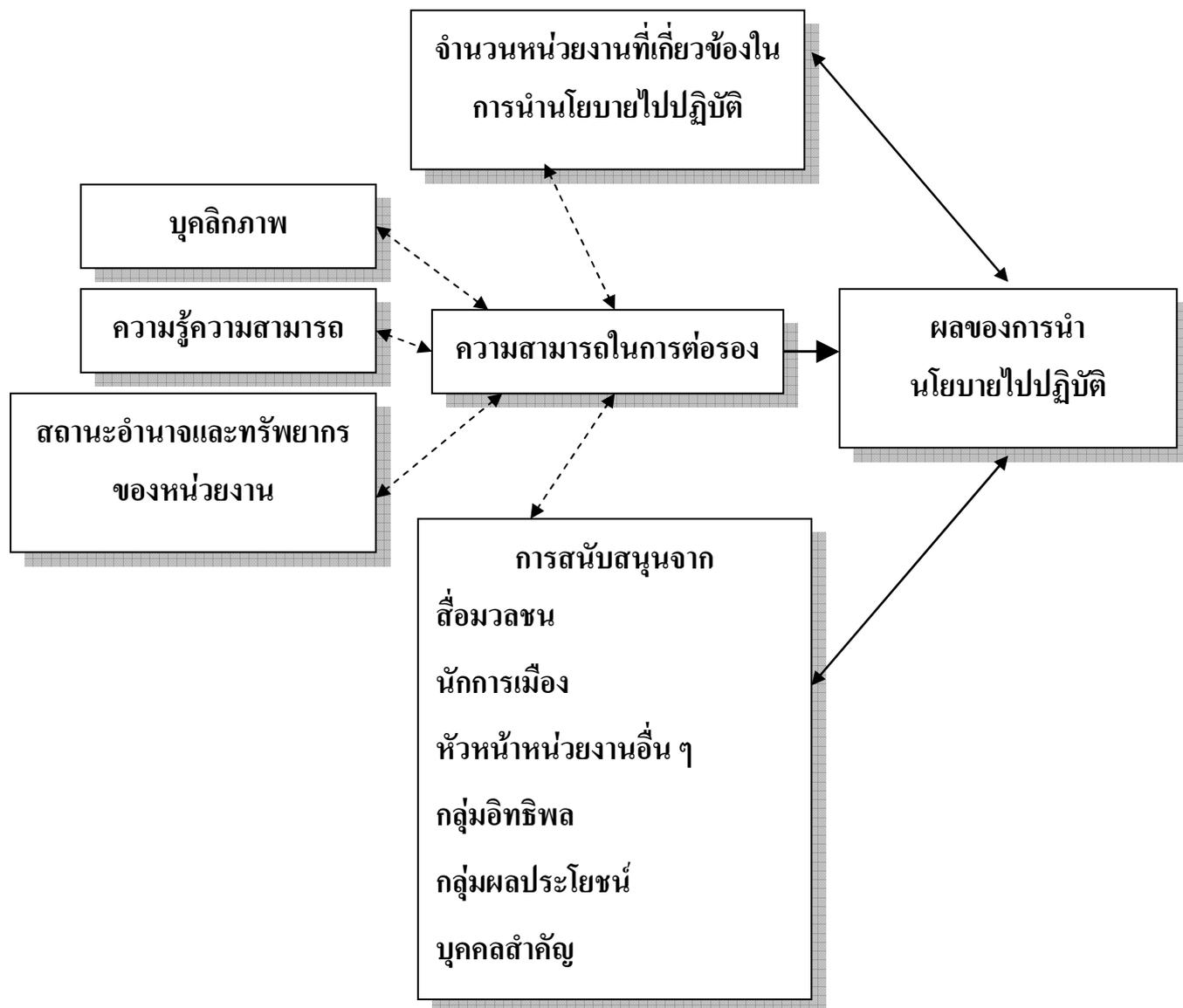
ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจในองค์กรไม่ได้อยู่ในตำแหน่งทางรูปนัย (formal position) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์กรหรือบุคคลหนึ่งบุคคล โดยเฉพาะอำนาจแท้จริงมีกระจายกระจายทั่วไปในองค์กร หมายความว่า สมาชิกทุกคนมีอำนาจใช้วิจารณ์งานในการปฏิบัติหน้าที่โดยผู้บังคับบัญชาควบคุมไม่ได้ การขัดแย้งโครงการใหม่จะมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับ หรือปรับเปลี่ยนนโยบายแนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำ (ภาพประกอบ 4) ดังนี้



ภาพประกอบ 4 ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2548 : 145)

2.5 ตัวแบบทางการเมือง ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดจากความสามารถของผู้เล่น (players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ดังนั้นตัวแบบนี้เชื่อว่า ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านจำนวน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสามารถในการต่อรอง ตลอดจนการสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลสำคัญ (ภาพประกอบ 5) ดังนี้

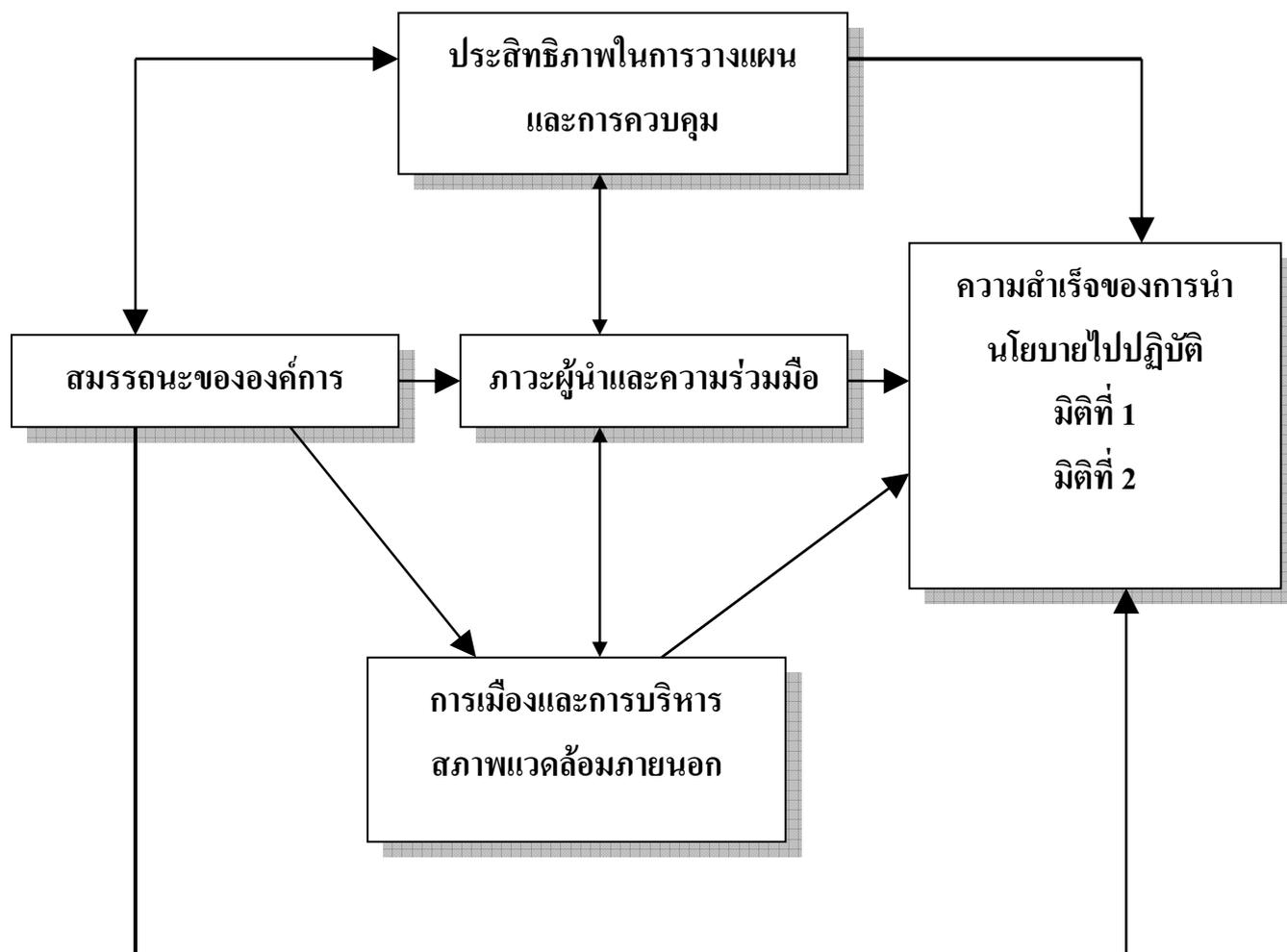


ภาพประกอบ 5 ตัวแบบทางการเมือง

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2548 : 148)

2.6 ตัวแบบเชิงบูรณาการ ตัวแบบเชิงบูรณาการ เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จ และความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์ สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สอง เป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4

ปัจจัยด้วยกันคือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผน และการควบคุม ภาวะผู้นำ ความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก (ภาพประกอบ 6) ดังนี้



ภาพประกอบ 6 ตัวแบบเชิงบูรณาการตัวแบบ

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2529 : 152)

3. แนวคิดเกี่ยวกับสภาพปัญหา/อุปสรรคในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

บุญฤทธิ เพ็ชรวิศิษฐ์ (2549 : 68 -78)สภาพปัญหา/อุปสรรคในการนำ นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จำแนกเป็น 5 ด้าน คือ

1. ปัญหาทางด้านสมรรถภาพขององค์กร
2. ปัญหาทางการควบคุม
3. ปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

4. ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง
5. ปัญหาทางการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

3.1 ปัญหาทางด้านสมรรถนะของหน่วยงาน

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด ดังนั้น ปัญหาหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงได้แก่ ปัญหาทางด้านสมรรถนะของหน่วยงาน ซึ่งหมายถึงปัจจัยอื่นๆที่ประกอบกันเข้าเป็นสมรรถนะของหน่วยงานได้แก่

- 3.1.1 ปัจจัยทางด้านบุคลากร
- 3.1.2 ปัจจัยทางด้านเงินทุน
- 3.1.3 ปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับ

นโยบาย

1) ปัจจัยด้านบุคลากร ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังนี้

1.1) นโยบายที่จะถูกนำไปปฏิบัตินั้นต้องการบุคลากรจำนวนเท่าใด ต้องการบุคลากรประเภทใด และต้องการบุคลากรที่มีคุณสมบัติอย่างไร

1.2) บุคลากรที่ต้องการนั้นมีอยู่แล้วในระบบราชการหรือไม่ ถ้ามีบุคลากรเหล่านั้นมีคุณภาพ ความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายได้หรือไม่ บุคลากรเหล่านี้มีความยินดีหรือความตั้งใจที่จะมาร่วมเป็นผู้ปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่ หน่วยงานที่มีบุคลากรสังกัดอยู่จะยินยอมที่จะให้บุคลากรเหล่านั้นมาเป็นผู้ร่วมปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่

1.3) หากไม่มีบุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นอยู่ในระบบราชการหรือมีไม่เพียงพอ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถหาบุคลากรจากภาคเอกชนได้หรือไม่ จะมีวิธีการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรเหล่านั้นปฏิบัติงานในนโยบาย/โครงการได้อย่างไร

2) ปัจจัยด้านเงินทุน ปัญหาและอุปสรรคจะมีมากขึ้นหากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของการใช้เงินทุน ข้อจำกัดในด้านเงินทุนจะมีมาก หากมีระเบียบข้อบังคับ กำหนดไว้มากจนขาดความยืดหยุ่นก็ยิ่งเป็นการบั่นทอนสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติมากขึ้นหากหน่วยปฏิบัติมีความต้องการที่จะใช้เงินเพิ่มมากขึ้นกว่าที่กำหนดไว้เป็นไปได้หรือไม่เพียงใดที่รัฐบาลหรือหน่วยงานจากส่วนกลางจะสามารถให้การ

ตอบสนองได้ทันต่อกำหนดเวลา หากไม่สามารถตอบสนองได้ ความล่าช้าในการปฏิบัติก็อาจจะเกิดขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนรวม

3) ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากขึ้นถ้าหากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้อย่างเพียงพอหรือทันต่อเวลา ในบางกรณี การปฏิบัติตามนโยบายมีลักษณะที่ต้องใช้วิทยากรหรือเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากขึ้นถ้าหากผู้ปฏิบัติขาดความรู้หรือความเข้าใจในเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง

3.2 ปัญหาทางการควบคุม

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากผู้รับผิดชอบในนโยบายขาดความสามารถที่จะทำการวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาทางการควบคุมมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเงื่อนไข หลายประการ อาทิเช่น

1. ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายว่าจะสามารถแปลงนโยบาย ออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบาย
2. กิจกรรมของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใด
3. การกำหนดภารกิจตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงาน แผนงาน หรือโครงการ

3.3 ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่า มีเงื่อนไขหรือเหตุผลหลักอย่างน้อย 7 ประการที่ส่งผลให้สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบาย กล่าวคือ

3.3.1 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่านโยบายไม่ได้มีรากฐานความต้องการของตนที่แท้จริง (felt need) หรือการไม่เห็นความสำคัญของนโยบายนั้น

3.3.2 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติทำการต่อต้านเพราะเห็นว่านโยบายนั้นมีผลทำให้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานประจำของตนต้องเปลี่ยนแปลงไป

3.3.3 หัวหน้าของหน่วยปฏิบัติไม่ได้ให้การสนับสนุนในนโยบายนั้น เพราะหัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ การปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นแบบทำไปให้ผ่านไป

3.3.4 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติทำการต่อต้าน เพราะเห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้นจะส่งผลทำให้งบประมาณ อัตรากำลังของหน่วยต้องลดลงในระยะยาว อีกทั้งยังอาจจะก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนในภารกิจและหน้าที่ของบุคลากรเป็นอย่างมาก

3.3.5 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่า นโยบายนั้นถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงานหรือการให้บริการของผู้ปฏิบัติเป็นอย่างไร

3.3.6 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับสาระหรือวิธีการปฏิบัติในโครงการหรือนโยบาย เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.3.7 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือและทำการต่อต้าน เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจที่จะปฏิบัติตามนโยบาย

3.4 ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเกิดจากเรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง จะมีมากขึ้นเรื่อยๆ ใจขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ คือ

3.4.1 การติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าวการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากยิ่งขึ้นหากการทำงานของหน่วยปฏิบัติต้องผ่านขั้นตอนการควบคุมกั้นกรองจากหน่วยงานที่ควบคุมนโยบาย ในบางครั้งปัญหาจะยิ่งมีมากขึ้นถ้าหากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานไม่ราบรื่นเท่าที่ควร กล่าวคือ การขออนุมัติดำเนินการ ของหน่วยปฏิบัติอาจจะไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยเหนือ ซึ่งจะมีผลทำให้หน่วยปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ นโยบายในภาพรวมก็จะเกิดความเสียหาย

3.4.2 ความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติต้องแสวงหาความร่วมมือ หรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่นปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ ฟังพาหรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่น ยิ่งนโยบายใดมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือ ฟังพาหรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่น มากเท่าใด โอกาสที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จก็จะมีน้อยลง ทั้งนี้เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์หลักตลอดจนการให้ความสำคัญในความเร่งด่วนของนโยบายที่แตกต่างกัน บางครั้งแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นที่สอดคล้องกันในวัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่ก็อาจมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องต้องกันในด้านวิธีการที่จะบรรลุนโยบาย ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน และนำความล้มเหลวมาสู่นโยบาย

3.4.3 ความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะสามารถทำงานร่วมกันได้ หากเป็นการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยวิธีการบรรลุ

นโยบายนั้นกำหนดให้มีหลายหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกัน ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีแนวโน้มสูงขึ้นถ้าหากเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ ปัจจัยที่เป็นผลที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวมีหลาย ๆ ปัจจัย นับตั้งแต่ความแตกต่างกันระหว่างสภาพแวดล้อมของหน่วยงานแต่ละแห่ง รูปแบบของการบริหารที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงาน เป้าหมายหลักของหน่วยงานที่แตกต่างกันและโครงสร้างของระบบการให้รางวัลที่แตกต่างกัน เป็นต้น

3.5 ปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

ความยากลำบากของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้นเรื่อยๆ ใจขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

3.5.1 ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยราชการที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารหรือไม่ บางครั้งพบว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร ความผูกพันของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ต่อนโยบายจะเปลี่ยนแปลงไป การขาดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันจึงเป็นเงื่อนไขที่นำมาซึ่งอุปสรรคของนโยบายนั้นไม่มากนัก ซึ่งถ้านักการเมืองหรือฝ่ายบริหารผู้ใดมีอำนาจทางการเมืองสูงพอที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายก็จำเป็นจะต้องระวังและเอาใจใส่อย่างจริงจังมากขึ้น

3.5.2 กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความเข้าใจตลอดจนสูญเสียประโยชน์ในนโยบายเพียงใด ในบางครั้ง การสูญเสียประโยชน์และการขาดความเข้าใจในนโยบายอย่างเพียงพออาจนำมาซึ่งปัญหา หรือทำให้กลุ่มเหล่านั้นทำการต่อต้านคัดค้านนโยบายได้

3.5.3 เงื่อนไขของระดับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในนโยบายกับสื่อมวลชนมีความสำคัญมาก หากขาดความสัมพันธ์หรือความเข้าใจอันดีต่อกัน สื่อมวลชนก็อาจจะใช้อิทธิพลของตนที่มีอยู่โจมตีหรือทำลายความน่าเชื่อถือของนโยบายได้

3.5.4 การให้ความสนับสนุนในนโยบายของบุคคลสำคัญในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

4. แนวความคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ (property regime)

ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชน ระบบกรรมสิทธิ์ประเภทนี้มีที่มาจากพจนานุกรมกฎหมายและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประสิทธิ์ แสนศิริ (2504 อ้างถึงใน สายฝน เป็ยวงศ์, 2550) ให้ความหมายคำว่า “กรรมสิทธิ์” ตามพจนานุกรมกฎหมาย หมายถึง ทรัพย์สินชนิดหนึ่งอันแสดงถึงความเป็นเจ้าของ

แห่งทรัพย์สินหรืออำนาจชนิดหนึ่งที่บุคคลมีอยู่เหนือทรัพย์สินนั้น เจ้าของกรรมสิทธิ์ย่อมมีสิทธิต่างดังต่อไปนี้

- 1) สิทธิครอบครองและยึดถือ
- 2) สิทธิใช้สอยและได้มาซึ่งดอกผล
- 3) สิทธิจำหน่ายหรือโอน
- 4) สิทธิติดตามเอาคืนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือได้
- 5) สิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน โดยมีขอบด้วย

กฎหมายกรรมสิทธิ์มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

- 5.1) เป็นสิทธิเด็ดขาด
- 5.2) ก่อให้เกิดอำนาจหวงกัน โดยเฉพาะ
- 5.3) เป็นสิทธิที่คงอยู่ตลอดไป หรือมีลักษณะโดยแท้

จะเห็นได้ว่า “กรรมสิทธิ์” ที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายให้ความสำคัญกับสิทธิความเป็นเจ้าของในลักษณะปัจเจกบุคคลที่สามารถขัดขวางการเข้ามาใช้ประโยชน์จากบุคคลอื่นซึ่งขัดกับวัฒนธรรมของสังคมไทยที่มีลักษณะของความเอื้ออาทร การให้ความช่วยเหลือและรู้จักแบ่งปัน ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิ์ตามความหมายของรัฐจึงมีความแตกต่างไปจากระบบกรรมสิทธิ์ของชาวบ้านซึ่งมีความสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิต รากฐานทางวัฒนธรรมและจารีตประเพณีที่กลายมาเป็นบ่อเกิดของระบบกรรมสิทธิ์ชุมชน

4.1 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

สิวพร นิ้วสวัสดิ์ (2548 : 32-42) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ได้บัญญัติว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย ดังนั้น หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ และหนังสือแสดงสิทธิครอบครอง ซึ่งในที่นี้กล่าวถึงการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามความในหมวด 4 ว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเท่านั้น

4.2 ลักษณะที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ต้องมีลักษณะดังนี้

- 4.2.1 จะต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว
- 4.2.2 ไม่เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่

ชายตลิ่ง

4.2.3 ไม่เป็นที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

4.2.4 ไม่เป็นที่เกาะ เว้นแต่ที่ดินของผู้มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี่ยยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติจัดให้แก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และ 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

4.2.5 ไม่เป็นที่ดินที่ได้มีการสงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20(3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) หรือกฎหมายอื่น ๆ

4.2.6 ไม่เป็นที่ดินที่คณะกรรมการสงวนไว้ เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

4.2.7 ที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดจะกระทำได้เฉพาะบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว ในบริเวณที่ดินนอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์เว้นแต่อธิบดีกรมที่ดินเห็นเป็นการสมควรให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่ไว้แล้ว ไปพลางก่อน

อนึ่ง พื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินตามข้อ 3 นั้น หมายถึง บริเวณที่เขาหรือภูเขา และปริมาตรรอบที่เขา หรือภูเขา 40 เมตร บริเวณแม่น้ำลำคลอง และที่ดินของรัฐนอกจากบริเวณที่เขาหรือภูเขา ปริมาตรรอบที่เขา หรือภูเขา 40 เมตร และบริเวณแม่น้ำลำคลอง ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเฉพาะบริเวณที่เป็นที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย

4.3 ประเภทของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดินหมวด 4 ว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มี 3 วิธี คือ

4.3.1 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจ

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจนี้ เป็นการดำเนินการตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กระทำได้ทั้งการออกโฉนดที่ดินและ

การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และกรณีนี้เป็นกรณีที่ทางราชการส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการเดินสำรวจในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ โดยใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายของทางราชการ ทั้งนี้ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในจังหวัดใด ปีใด รัฐมนตรีจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศนี้ไม่รวมถึงท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เมื่อมีประกาศดังกล่าวแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่นั้นก็จะประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจ ซึ่งเจ้าของที่ดินมีหน้าที่จะต้องนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย หากเจ้าของที่ดินไม่นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน หรือไม่ตั้งตัวแทนเพื่อการดังกล่าวก็จะมีคามผิดและถูกลงโทษตามมาตรา 107 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออก โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ในกรณีเดินสำรวจ ดังนี้

1) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยมีหลักฐาน หมายถึง ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) หรือผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ที่มี ส.ค. 1 มีใบจอง (น.ส. 2, น.ส. 2 ก.) ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ คือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 การขออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของบุคคลดังกล่าวนี้ถ้าหากว่ามีหลักฐานถูกต้องครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้โดยไม่จำกัดเนื้อที่และไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น เว้นแต่ผู้ที่นำใบจองหรือผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้บุคคลดังกล่าวจะตกอยู่ภายใต้บังคับห้ามโอนตามมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 แล้วแต่กรณีเหตุที่ต้องห้ามโอนที่ดินดังกล่าว เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่รัฐจัดที่ดินของรัฐให้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หากปล่อยให้มีการโอนที่ดินกันได้ตามปกติ บุคคลดังกล่าวก็จะตกเป็นผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัย และไม่มีที่ทำมาหาเลี้ยงชีพ ซึ่งรัฐจะต้องรับภาระในการจัดที่ดินให้อีกโดยไม่มีที่สิ้นสุด จึงต้องบัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับห้ามโอนดังกล่าว

2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่มีหลักฐาน

2.1) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อน 1 ธันวาคม 2497) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือผู้ซึ่งรอลำสั่งฟ้องพ้นจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “พวกตกแจ้งการครอบครอง” ซึ่งรวมถึงบุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลเช่นว่าด้วย หากว่าบุคคลดังกล่าวยังคงครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้น อยู่ตลอดเวลาจนถึงวันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดพิสูจน์สอบสวน และประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นก็ต้องไปแจ้งการครอบครองที่ดินของตนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ปิดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัด ตามมาตรา 58 วรรคสอง หากบุคคลดังกล่าวมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินเช่นนั้น แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้บุคคลดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 27 ตี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

อย่างไรก็ตาม ผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองนี้หากมาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ ก็จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะรายก่อน โดยอยู่ภายใต้ระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด (มาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ซึ่งตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมวด 1 ได้กำหนดเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้แจ้งครอบครองไว้ดังนี้

2.1.1) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกินห้าสิบไร่ ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

2.1.2) ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 1. เกินห้าสิบไร่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติ

ในกรณีที่ปรากฏการว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 1. ไม่เกินห้าสิบไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วแต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่

2.2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3)) บุคคลดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นผู้ที่เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยผลการ ซึ่งมีเป็นจำนวนมากที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและที่ทำมาหากินจึงได้มีการบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยผลการ ประกอบกับทางราชการไม่สามารถดำเนินการจัดที่ดินให้ราษฎรจับจองใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำมาหากินได้ทันกับความต้องการ และความจำเป็นของราษฎร จึงเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนทำประโยชน์ เพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนครอบครองและทำประโยชน์โดยวิธีการเดินสำรวจได้

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทำนองเดียวกับกรณีของพวกตกแจ้งการครอบครองดังที่กล่าวมาแล้ว

นอกจากการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลที่ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจะตกอยู่ภายใต้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดังกล่าวแล้ว โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งออกให้แก่บุคคลดังกล่าวยังต้องตกอยู่ภายใต้บังคับห้ามโอนภายในสิบปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อีกด้วย เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง หรือองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว และหากมีการโอนที่ดินโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติห้ามโอนนี้ การโอนที่ดินนั้นตกเป็นโมฆะตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเป็น

การต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย นอกจากนี้ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอน 10 ปี ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี (มาตรา 58 ทวิ วรรคห้า และวรรคหก)

4.3.2 การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีปรับแก้ระวางรูปถ่ายทางอากาศหรือวิธีย้ายแปลง การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่ง ใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3 ก.) เป็นหลักเกณฑ์วิธีการออกโฉนดที่ดินอีกวิธีหนึ่งตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ทั้งนี้เพื่อเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้เป็นไปโดยรวดเร็วตามความต้องการของประชาชน ซึ่งหากการออกโฉนดที่ดินยังใช้วิธีการเดิมเช่นในปัจจุบัน กล่าวคือ โดยวิธีการเดินสำรวจตามมาตรา 58 และโดยวิธีออกเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องใช้เวลาประมาณ 200 ปีเศษ จึงจะออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนได้ทั่วประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศเป็นไปโดยรวดเร็ว จึงได้มีการเพิ่มหลักเกณฑ์วิธีการออกโฉนดที่ดินขึ้นอีกวิธีหนึ่งตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน(ฉบับที่ 4) โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดท้องที่ และวันเริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ใด ได้เมื่อเห็นสมควร ทั้งนี้ ต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน สำหรับการกำหนดพื้นที่เพื่อออกโฉนดที่ดินดังกล่าวให้นำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3 ก.) และหลักฐานเกี่ยวกับระวางดังกล่าวมาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเป็นโฉนดที่ดิน โดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัดซ้ำอีก เพราะได้เคยทำการสำรวจรังวัดพิสูจน์สอบสวนไว้แล้วในตอนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เว้นแต่กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินเห็นควรให้ทำการสำรวจ เช่นกรณีที่ระวางรูปถ่ายทางอากาศถ่ายไว้ไม่ชัดเจนหรือสงสัยแนวเขตที่ดินเพราะมีสิ่งปกคลุม

การออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้จะออกให้แก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และก่อนแจกโฉนดที่ดินเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิก่อน และถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ยกเลิกนั้น เจ้าของจะต้องคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดินเว้นแต่ได้สูญหายไป

อนึ่งที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินจะออกโฉนดให้ได้ตามมาตรา 58 ตรี นี้ ต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ(น.ส. 3 ก.) ที่ดินที่มีความสำคัญสำหรับที่ดินประเภทอื่นนอกจาก น.ส. 3 ก. จะนำมาออก

โฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรี ไม่ได้ เหตุที่กำหนดไว้ว่าต้องเป็นที่ดินที่มี น.ส. 3 ก. เท่านั้น จึงจะออกโฉนดที่ดินได้ในกรณีนี้ ก็เพราะที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็น น.ส. 3 ก. ได้มีการลงระวางรูปถ่ายทางอากาศไว้แล้ว เจ้าหน้าที่สามารถกำหนดตำแหน่งที่ดินได้ ส่วนเอกสารอื่น เช่น น.ส. 3, น.ส. ข., ใบจอง, ใบเหยียบย่ำ หรือ ส.ค. 1 เอกสารดังกล่าวไม่มีการลงระวางรูปถ่ายทางอากาศแต่อย่างใด ไม่อาจหาตำแหน่งได้ ประกอบกับการทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ต้องนำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับ น.ส. 3 ก. มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดยไม่ต้องทำการสำรวจจริงวัด ดังนั้นที่ดินที่มีเอกสารอื่น ๆ นอกจาก น.ส. 3 ก. จึงไม่อาจนำมาออกโฉนดที่ดินโดยวิธีดังกล่าวได้

4.2.3 การออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีขอกออกเฉพาะราย

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยวิธีขอกออกเฉพาะรายนี้ เป็นกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน มีความประสงค์ขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ตนโดยเฉพาะเป็นราย ๆ ไป ตามความต้องการ โดยผู้ขอจะต้องเสียค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วยตนเอง มิได้ใช้งบประมาณของทางราชการอย่างเช่นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจ

บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ในกรณีขอกออกเฉพาะราย (มาตรา 59)

1) ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น บุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และได้แจ้งการครอบครอง (มีส.ค. 1) และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมี ส.ค. 1 ด้วย ผู้ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 โดยได้รับใบเหยียบย่ำเป็นใบอนุญาตภายหลัง เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ผู้มีใบจอง หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ตลอดจนผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินนิกมสร้างตนเองหรือนิกมสหกรณ์ บุคคลดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นผู้ที่ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงสามารถออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ ไม่ว่าในท้องที่นั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะได้ประกาศกำหนดให้ทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม และโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกให้กรณีนี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับห้ามโอน เว้นแต่

โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกสืบเนื่องจากใบจองหรือออกให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีหลักฐาน (มาตรา 59 ทวิ)

ผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2479 (พวกตกแจ้งการครอบครอง) และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวด้วยบุคคลประเภทนี้โดยปกติจะต้องขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีเดินสำรวจตามมาตรา 58 แต่ถ้ามีความจำเป็นก็สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีเฉพาะรายได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน และทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ดังนี้

2.1) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกินห้าสิบไร่ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์ หรืออำนาจการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

2.2) ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 1 ไม่เกินห้าสิบไร่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งอนุมัติ

ในกรณี ที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตาม ข้อ 1 ไม่เกินห้าสิบไร่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่

3) พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการเฉพาะรายได้ ถ้ามีความจำเป็นดังต่อไปนี้

3.1) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

3.2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวง การเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่ จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ

3.3) มีความจำเป็นอย่างอื่น โดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

อย่างไรก็ตามบุคคลที่สามารถขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ในกรณีดังกล่าวได้นี้ ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี คือ ในกรณีที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศกำหนดจังหวัดหรือท้องที่ที่จะทำการสำรวจรังวัดทำ แผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 แล้ว บุคคลดังกล่าวซึ่งมีหน้าที่จะต้อง ไปแจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินหรือไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัด ตามมาตรา 27 ตรี ได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการแจ้งการครอบครอง และการนำพนักงาน เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดบุคคลดังกล่าวนี้ไม่อยู่ในข่ายที่จะมาขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือ รับรองการทำประโยชน์โดยวิธีการขออนุญาตเฉพาะรายได้ เพราะตามมาตรา 27 ตรี ถือว่าบุคคลที่ มิได้ดำเนินการดังกล่าวไม่ประสงค์จะใช้สิทธิในที่ดินนั้นแล้ว

ผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้ บังคับบุคคลเช่นว่านี้ไม่สามารถขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีข อออกเฉพาะรายได้ เนื่องจากหากเปิดโอกาสให้บุคคลเช่นว่านี้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ได้แล้วจะก่อให้เกิดการทำประโยชน์อันจะทำให้ที่ดินของรัฐสูญสิ้นไป

4.4 การคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้ได้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินแล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้า ตกกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้า พนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สั่งการประการ ใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องศาลภายใน กำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้วให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลมีคำ พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนดก็ให้ ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งแล้วแต่กรณี (มาตรา 60)

กรมที่ดินได้วางแผนทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกรณีมี ผู้คัดค้านไว้ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719/24834 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2543 ดังนี้

การสอบสวนเปรียบเทียบ

4.4.1 กรณีผู้ขอและผู้โต้แย้งมาพร้อมกันตามกำหนดนัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ ให้บันทึกข้อตกลงไว้ในแบบบันทึกถ้อยคำ (ท.ค. 16) ถ้าตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา พิจารณาสั่งการไปตามพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใด ให้แจ้งคำสั่งเปรียบเทียบให้คู่กรณีทราบ

4.4.2 กรณีขอหรือผู้โต้แย้งมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัดฝ่ายเดียว และอีกฝ่ายหนึ่งมิได้มาตามกำหนดนัดโดยมิได้แจ้งข้อข้องให้ทราบยอมถือว่าคู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ขอที่จะสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการเช่นเดียวกับข้อ 1 เสร็จแล้วแจ้งผู้ขอหรือผู้โต้แย้งที่มาพบตามกำหนดนัดทราบ ส่วนผู้ขอหรือผู้โต้แย้งที่ไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ส่งหนังสือแจ้งไปให้ทราบโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ

4.4.3 กรณีผู้ขอและผู้โต้แย้งทั้งสองฝ่ายไม่พบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัด ให้ทำหนังสือนัดคู่กรณีมาทำการสอบสวนเปรียบเทียบอีกครั้งหนึ่งภายในเจ็ดวันนับแต่วันกำหนดนัดครั้งแรก โดยแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะสอบสวนเปรียบเทียบให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ พร้อมทั้งระบุด้วยว่าถ้าผู้ขอและผู้โต้แย้งทั้งสองฝ่ายไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อสอบสวนเปรียบเทียบ และไม่ได้แจ้งข้อข้องให้ทราบพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้สั่งยกเลิกคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินต่อไป หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยังไม่มาดำเนินการตามกำหนดหรือไม่แจ้งข้อข้องให้ทราบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งยกเลิกคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินโดยหมายเหตุในคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน (น.ส. 1 ข.) บัญชีรับทำการประจำวัน (บ.ท.ค. 2) หรือบัญชีรับทำการและคุมเรื่อง (ท.อ. 14) บัญชีแยกประเภทคุมเรื่อง (บ.ท.ค. 27) และบัญชีรับเรื่องรังวัด และแจ้งผู้ขอมาดำเนินการ (บ.ท.ค. 71) ว่า “ยกเลิกคำขอเพราะผู้ขอและผู้โต้แย้งไม่มาติดต่อ” แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อ พร้อมวัน เดือน ปี กำกับไว้ ถ้าสำนักงานที่ดินที่รับคำขอรังวัดออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดินมีสาระบบที่ดินเดิมของที่ดินแปลงดังกล่าวให้จัดเก็บคำขอรังวัด และเรื่องที่ได้ยกเลิกนั้นรวมเข้าไว้ในสาระบบที่ดิน หากไม่มีสาระบบที่ดินเดิมให้แยกเก็บเอกสาร คำขอดังกล่าวไว้ต่างหาก พร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่แก้ไขหลักฐานแผนที่ต่าง ๆ ให้เป็นการถูกต้องตามระเบียบ และหากปรากฏว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดก็ให้ดำเนินการตามข้อ 1 หรือ 2 แล้วแต่กรณี

ในการแจ้งคำสั่งเปรียบเทียบให้คู่กรณีทราบ ให้แจ้งโดยทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับโดยระบุไปในหนังสือแจ้งด้วยว่า ให้คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง และนำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดดังกล่าวด้วย หากมิได้นำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินไปแสดงภายในกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้มีคำสั่งเปรียบเทียบไว้ต่อไป

ในกรณี ฝ่ายที่ไม่พอใจได้นำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินในกรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้านกัน มาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายหลังจากครบกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับทราบคำสั่ง แต่เป็นเวลาก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแปลงนั้น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบแล้วพบว่าสำเนาคำฟ้องดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดหกสิบวันตามกฎหมายและเป็นคำฟ้องที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามที่ได้มีการโต้แย้งคัดค้าน ก็ให้รอเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินรายนั้นไว้ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดประการใดก็ให้ดำเนินการไปตามกรณี

5. แนวปรัชญาในการออกโฉนดที่ดิน

5.1 โฉนดที่ดินคืออะไร และมีความสำคัญอย่างไร

ลานนา จันทราพยอม (2550) คำว่า “โฉนด” เป็นคำมาจากภาษาเขมร แปลว่า หนังสือ ตามปทานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายไว้ว่า “หนังสือสำคัญที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้แก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ ที่ดิน” ก่อนนี้ถ้าเป็นสวนปลูกไม้ยืนต้นเรียกว่า “โฉนดสวน” ถ้าเป็นสวนปลูกไม้ล้มลุกเรียกว่า “โฉนดป่า” เมื่อ พ.ศ. 2444 เริ่มออกโฉนดแบบใหม่ โดยวิธีรังวัดปักเขตลงในที่ดินด้วยหมุดหลักฐานแผนที่ และแสดงรูปแผนที่ลงในโฉนดด้วย เรียกว่า “โฉนดแผนที่” จะเห็นได้ว่าตามทฤษฎีแล้ว คำว่า “โฉนด” เรานำมาใช้ 2 ความหมาย คือ หมายถึงหนังสือที่ออกให้เป็นการทั่วไปประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง หนังสือที่ออกให้เกี่ยวกับที่ดิน ตามประการแรก มีปรากฏในกฎหมายตราสามดวง หลายลักษณะ เช่น ลักษณะพระธรรมนูญ มาตรา 2, ลักษณะรับฟ้องมาตรา 7, เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติและเป็นที่เข้าใจกันส่วนมากเวลานี้คำว่า “โฉนด” เราจะนำมาใช้ในความหมายเป็นหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน โดยมาก เรียกว่า “โฉนด” บ้าง “โฉนดที่ดิน” บ้าง ซึ่งมีความหมายทำนองเดียวกันในสมัยกรุงศรีอยุธยาหรือสมัยที่ใช้กฎหมายตราสามดวงนั้น โฉนดที่มีความหมายเกี่ยวกับที่ดิน ก็ปรากฏอยู่หลายลักษณะ เช่นเดียวกัน เช่น กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จมาตรา 33, กฎหมายลักษณะอาญาหลวง มาตรา 47, มาตรา 64. พระราชกำหนดเก่ามาตรา

44, เหล่านี้ เป็นต้น ถ้าพิจารณาตามหลักการเหล่านี้ และตามที่ปรากฏในกฎหมายต่าง ๆ ในปัจจุบัน จะเห็นว่า โฉนดที่มีความหมายถึงหนังสือต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินนั้น ไทยเรานำมาใช้แตกต่างกัน 2 นัย เช่นเดียวกัน ตามกาลสมัย ดังนี้

5.1.1 โฉนด หรือโฉนดที่ดิน ที่ออกให้เป็นหนังสืออนุญาตให้จับจอง หรือเป็นหมายบังคับการเรียกเก็บภาษี

ตามที่ปรากฏในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ และกฎหมายเก่า ๆ ดังกล่าวมาแล้ว หมายถึง หนังสือที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้เพื่อแสดงว่า ผู้ถือได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรือเข้าหักร้างถางพงในที่ดินรกร้างว่างเปล่า โฉนดตามที่กล่าวนี้ ออกให้ในฐานะที่เป็นใบอนุญาตนั่นเอง ในสมัยตอนต้นแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงให้เจริญยิ่งขึ้นออกให้ทั้งที่นาที่สวนปลูกไม้ล้มลุกและไม้ยืนต้น ฯลฯ ปัจจุบันเลิกใช้แล้ว

5.1.2 โฉนดหมายถึง หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

อย่างที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน การให้ความหมายดังกล่าวนี้เพิ่งมาปรากฏชัดเจนเป็นครั้งแรกเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 อันมีแนวความคิดสืบเนื่องมาจากประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ร.ศ. 120 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินฉบับแรกของไทย บัญญัติไว้เป็นใจความว่า “ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์เหมือนนาคู่โค...” และเมื่อได้แก้ไขเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ในกาลต่อมา ก็ปรากฏอยู่ในมาตรา 35 ซึ่งมีความหมายนัยเดียวกัน

5.2 ลักษณะของโฉนดที่ดิน

โฉนด หรือโฉนดที่ดิน ตามความหมายในปัจจุบัน มีลักษณะสำคัญ กล่าวได้ดังนี้

5.2.1 เป็นหนังสือหรือต้องการหลักฐานเป็นหนังสือ คือสามารถดูได้จากข้อความ หรือจากลายลักษณ์อักษรแห่งข้อความในเอกสารนั้น ไม่ใช่ดูได้จากรูปร่าง หรือลักษณะรูปพรรณสัณฐานของโฉนด ในทางอาญา โฉนดที่ดินถือว่าเป็นเอกสารสิทธิหรือกล่าวคือ เป็นหนังสือที่สามารถก่อให้เกิด, เปลี่ยนแปลง, โอน, สงวน, หรือ ระงับซึ่งสิทธิต่าง ๆ ได้

5.2.2 มีลักษณะเป็นแบบพิมพ์หลวง ปรากฏข้อความชัดเจนตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ.120 ข้อ 1 กำหนดว่า “โฉนดที่ดินที่จะออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามประกาศนี้ เป็นหนังสือแบบพิมพ์หลวง บอกรายชื่อและตำแหน่งของเจ้าพนักงานออกโฉนด ชื่อวงศ์ตระกูล ที่อยู่ของผู้รับโฉนด ตำแหน่งแห่งที่ดินและขนาดที่ดินที่ซึ่งจดทะเบียนตั้งสิทธิ์ และจำลองรูปแผนที่ดินแปลงนั้นลงไว้ในโฉนดด้วยเป็นสำคัญในท้ายโฉนดมีที่ตารางสำหรับจดหมายเหตุและความสำคัญในการโอนที่ดินนั้นต่อไปในภายหน้าด้วย...”

ข้อความทำนองเดียวกันนี้ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 มาตรา 29, และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 57 ได้กำหนดแบบของโฉนดไว้ 3 แบบ คือ น.ส.4 ก., น.ส.4 ข., และ น.ส.4 จ. (ปัจจุบันได้ยกเลิกแบบพิมพ์ทั้งสามชนิดนี้แล้ว และได้กำหนดเป็นแบบพิมพ์ขึ้นใหม่ ที่ชื่อว่า น.ส.4 จ.) ซึ่งจะเห็นได้ว่า ลักษณะของโฉนดที่ดินตามที่ปรากฏนี้ ต้องใช้แบบพิมพ์ของทางราชการที่กำหนดขึ้นโดยเฉพาะ เจ้าพนักงานกำหนดเองไม่ได้ เว้นแต่ในสมัยโบราณ ซึ่งกิจการทางด้านนี้ยังไม่เจริญ โฉนดที่เจ้าพนักงานที่ดินออกให้ไม่ได้ใช้แบบพิมพ์หลวงแต่เขียนเอง เป็นต้น

5.2.3 ข้อความสำคัญอันจะต้องปรากฏในโฉนดนั้นมีสำคัญดังนี้

1) มีข้อความแสดงว่าที่ดินแปลงนั้น ทำโดย พระบรมราชานุญาต ในพระบาทสมเด็จพระมหากษัตริย์แห่งประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องมาจากการจัดระบบที่ดินของเราถือว่า ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ราษฎรคนใดจะมีกรรมสิทธิ์ได้ต้องได้รับพระบรมราชโองการให้เป็นการเฉพาะรายไป

2) มีข้อความบอกให้ทราบถึงชื่อผู้ที่จะได้รับพระบรมราชานุญาต ให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น อาจเป็นคนเดียวหรือหลายคนรวมกันก็ได้ ตลอดจนชื่อบิดามารดา เชื้อชาติ สัญชาติของบิดามารดา สถานที่อยู่ มีหมู่บ้าน....ตำบล....อำเภอ..... จังหวัด.....ของบุคคลผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในที่ดินแปลงนั้นด้วย

3) บอกถึงตำแหน่ง แหล่งที่อันเป็นที่ตั้งของที่ดินเพื่อความสะดวกของเจ้าพนักงานที่จะทำการตรวจสอบ หรือเก็บรักษา ดังนั้น จึงต้องแสดงรายการอย่างละเอียดและชัดเจน ทั้งระวาง....ตำบล....อำเภอ.....โฉนดที่.....สารบัญ.....เล่ม.....หน้า.....เลขที่ดิน.....เลขหน้าสำรวจ ตลอดจนอาณาเขตติดต่อกับที่ดินแปลงนั้นทั้งสี่ด้านกำกับไว้ด้วย

4) รูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้น ถือว่าเป็นรายการสำคัญอันหนึ่ง เพราะรูปแผนที่ซึ่งได้ทำการรังวัดมาแล้วอย่างละเอียดและจำลองลงไว้ แสดงมาตราส่วนที่ใช้และทิศทาง หลักเขตเป็นหลักเหล็ก ซีเมนต์ หรือหลักไม้ ระยะระหว่างหลักถึงหลักตามที่จำเป็น เลขที่ดินติดต่อกับทุกด้านรูปแผนที่ทำการรังวัดใหม่ แบ่งแยก หรือสอบเขต เนื้อที่ เป็นต้น

5) ตารางแสดงรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือแสดงการส่งต่อกรรมสิทธิ์ ในบางกรณีเมื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องการจะโอนต่อไป ก็สามารถทำได้ โดยสะดวก มีรายการจดทะเบียนเหล่านั้นแสดงไว้ด้วย วัน เดือน ปี ที่ได้ออกโฉนดที่ดินแปลงนั้น ๆ

6) รายการแสดงว่า ผู้มีชื่อในโฉนดมีกรรมสิทธิ์ที่ดินและต้องอยู่ในความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้

5.2.4 โฉนดต้องทำเป็นคู่ฉบับ มี “ฉบับหลวง” คือฉบับที่ต้องเก็บไว้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการต่อไป อีกฉบับหนึ่งเรียกว่า ฉบับเจ้าของที่ดิน หรือ “ฉบับราษฎร” คือให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ยึดถือไว้

5.2.5 ชื่อและตำแหน่งเจ้าพนักงาน ผู้มีอำนาจ ออกโฉนดที่ดินในปัจจุบัน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดิน

5.3 ประโยชน์ของโฉนดที่ดินมีดังนี้

5.3.1 ทำให้ผู้ถือครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ได้มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินยึดถือไว้เป็นหลักฐาน

5.3.2 ทำให้เกิดความมั่นคงในหลักกรรมสิทธิ์แก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน

5.3.3 ใช้เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของตนทั้งต่อรัฐและในระหว่างเอกชนด้วยกัน

5.3.4 ทำให้รู้ตำแหน่งแหล่งที่ตั้ง ตลอดจนขอบเขต และจำนวนเนื้อที่ของที่ดินแต่ละแปลงได้ถูกต้อง

5.3.5 ทำให้สามารถป้องกันการบุกรุกขยายเขตครอบครองเข้าไปในที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่สงวนหวงห้าม ที่สาธารณประโยชน์ และที่ดินที่ทางราชการได้กันไว้เป็นเขตป่าไม้

5.3.6 ทำให้สามารถระงับการทะเลาะวิวาท การโต้แย้ง หรือแย่งสิทธิในที่ดิน หรือการรุกล้ำแนวเขตที่ดินซึ่งกันและกัน

5.3.7 ทำให้ปัจจัยพื้นฐานในการผลิตทางเศรษฐกิจ มีความมั่นคง และมีผลเป็นการลดต้นทุนการผลิตด้วย

5.3.8 ทำให้เกิดความรัก และหวงแหนที่ดินของตนมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงและพัฒนาที่ดินของตนให้เกิดประโยชน์สูงสุด

5.3.9 ใช้เป็นหลักฐานแสดงทุนทรัพย์หรือหลักประกันในการขอสินเชื่อ และกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้เป็นทุนในการเพิ่มกำลังการผลิตและรายได้เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

5.3.10 ใช้เป็นหลักทรัพย์ในการค้ำประกันบุคคลเข้าทำงาน ประกันตัวผู้ต้องหา หรือจำเลยต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล ฯลฯ

5.3.11 การตรวจสอบหลักฐานสำหรับที่ดินสำหรับที่ดินที่เป็นโฉนดกระทำได้โดยสะดวกรวดเร็ว เป็นประโยชน์แก่บุคคลที่ประสงค์จะจำหน่าย จ่าย โอน เนื่องจากการโอนที่ดินที่มีโฉนดที่ดินไม่ต้องประกาศ เว้นแต่มรดก

5.4 การทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน หรือมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์

5.4.1 การทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เช่น การนำที่ดินไปซื้อขาย ยก ให้ แลกเปลี่ยน จำนอง ขายฝาก ฯลฯ จะต้องนำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินที่ที่ดินตั้งอยู่

5.4.2 การทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก., น.ส.3ข.) จะต้องนำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินอำเภอที่ที่ดินตั้งอยู่ การทำนิติกรรมนั้น จึงจะมีผลตามกฎหมาย เว้นแต่ได้ยกเลิกอำนาจนายอำเภอเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จะต้องไปจดทะเบียน ณ สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่

5.5 คำเตือน

เอกสารสำคัญทั้งหมดนี้แม้จะแสดงถึงการเป็นผู้มีสิทธิคิดว่าบุคคลอื่นแล้วก็ตาม ถ้าหากท่านปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน กล่าวคือ ถ้าเป็นที่ดินมีโฉนดที่ดินปล่อยทิ้งไว้นานเกิน 10 ปี และที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ปล่อยทิ้งไว้นานเกิน 5 ปีติดต่อกันที่ดินดังกล่าวจะตกเป็นของรัฐตามกฎหมาย หรือถ้าหากปล่อยให้บุคคลอื่นเข้าครอบครองโดยสงบเปิดเผย โดยมีเจตนาเอาเป็นเจ้าของ โดยท่านไม่เข้าขัดขวาง สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเป็นเวลา 10 ปีติดต่อกัน บุคคลที่ครอบครองนั้นก็จะมีสิทธิไปดำเนินคดีทางศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นโดยการครอบครองได้ และที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก., น.ส.3 ข.) ใช้เวลาแย่งการครอบครองเพียง 1 ปีเท่านั้น ท่านก็จะเสียสิทธิ ดังนั้น เมื่อที่ดินของท่านมีเอกสารสำคัญ ดังกล่าวอยู่แล้ว ก็ควรทำประโยชน์และดูแลรักษาให้เกิดประโยชน์สูงสุด ที่ดินก็จะ为您的 และเป็นมรดกที่มีค่าให้แก่ทายาทของท่านต่อไป

6 แนวคิดการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

6.1 หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

วัลลภ นาคบัว (2540) จากการตรวจสอบบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อมีการประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2497 และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในระยะเริ่มใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนั้นไม่อาจออกได้ด้วยวิธีการเดินสำรวจเหมือนกับโฉนดที่ดิน แต่จะต้องออกโดยวิธีการเฉพาะรายเท่านั้น และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ใช้ก็จะเป็นแบบ น.ส. 3 (อาจมีการใช้แบบหมายเลข 3 บ้างเฉพาะในบางพื้นที่ที่ทางราชการจัดส่งแบบพิมพ์ น.ส. 3 ให้ไม่ทัน) ซึ่งผู้ขอมีสิทธิยื่นคำขอได้ก็แต่เฉพาะใน 2 กรณีเท่านั้นคือ

กรณีแรก ตามมาตรา 56 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย พ.ศ. 2497 หมวด 2 ว่าด้วยหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ข้อ 3 ถึง ข้อ 6 ซึ่งถือว่าเป็นบทบัญญัติหลักในขณะนั้น แต่มีข้อสังเกตว่าในกรณีนี้ หลักการส่วนใหญ่เป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เพื่อรองรับสิทธิของบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เข้าจับจองที่ดิน กล่าวคือ เป็นผู้มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ ตราจอง อย่างไรก็ตามแม้จะมีได้เป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองดังกล่าว แต่หากมีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไว้ก็สามารถมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้เช่นกัน ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับแนวคิดเดิมที่มีการออกแบบหมายเลข 3 ให้แก่ผู้ที่เข้าครอบครองการทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ดังได้ทำการศึกษาไว้แล้วข้างต้น

กรณีที่สอง ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 7 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กรณีนี้เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับสิทธิของผู้ที่อยู่ระหว่างขั้นตอนการขออนุญาตจับจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 แต่ยังไม่ได้รับคำรับรองหรือเป็นกรณีที่ระยะเวลาการจับจองสิ้นสุดลง ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ก็ยังให้สิทธิผู้นั้นในการได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อันถือได้ว่าเป็นบทเฉพาะกาลและเป็นเรื่องที่มีระยะกำหนดโดยชัดแจ้ง อย่างไรก็ตามก็เปิดช่องไว้ให้นายอำเภออาจมีคำสั่งผ่อนผันเป็นการเฉพาะราย หากเป็นการขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีที่ระยะเวลาการจับจองสิ้นสุดลงก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 โดยมีเหตุผลสำคัญเพื่อให้ทางราชการสามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยใช้วิธีการเดินสำรวจทำนองเดียวกับการออกโฉนดที่ดินแต่เป็นการใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศแทนระวางออกโฉนดที่ดิน และในการเดินสำรวจนี้มุ่งจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้ที่ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวทำให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติหลายมาตรา แต่มาตราที่สำคัญคือการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 27 ครี, 58 ทวิ, 59 และ 59 ทวิ ซึ่งถือว่าเป็นการเพิ่มหลักเกณฑ์ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากเดิมที่ออกให้ได้แต่วิธีเฉพาะราย มาเป็นการออกโดยการเดินสำรวจทั้งตำบล และเพิ่มแบบของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ขึ้นใหม่อีกแบบหนึ่งโดยกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เรียกว่า “แบบ น.ส. 3ก.” นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้บุคคลที่เข้าครอบครอง และทำประโยชน์ภายหลังวันที่ประมวล

กฎหมายที่ดินใช้บังคับซึ่งถือว่าเป็นการเข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถนำเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือแม้แต่โฉนดที่ดินได้ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมีนโยบายมุ่งที่จะช่วยเหลือบุคคลดังกล่าว ซึ่งยอมรับกันว่าส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ยากจน ไม่มีที่ดินทำกิน แต่มีความจำเป็นต้องบุกเบิกที่ดินของรัฐเพื่อตนเอง และครอบครัว

อย่างไรก็ดีเมื่อมีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดแบบของหนังสือรับรองการทำประโยชน์เพิ่มขึ้นอีกแบบหนึ่ง คือ น.ส.3 ข. ซึ่งเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่เหมือนกับ น.ส. 3 ทุกประการ แต่มีข้อแตกต่างกันเพียงประการเดียวในเรื่องของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออก กล่าวคือแบบ น.ส.3 นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่แบบ น.ส. 3 ข. จะออกโดยเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง แบบ น.ส. 3 ข. จะออกให้ในพื้นที่ที่ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกเลิกอำนาจหน้าที่นายอำเภอแล้ว ในขณะที่แบบ น.ส.3 จะออกให้ในพื้นที่ที่ยังไม่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกเลิกอำนาจหน้าที่นายอำเภอ แต่มีข้อสังเกตว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งแบบ น.ส. 3 และแบบ น.ส.3 ข. จะออกให้ในพื้นที่ที่ระวางรูปถ่ายทางอากาศไม่ได้แต่อย่างใด

โดยสรุปในปัจจุบันหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน อาจดำเนินการออกให้แก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ได้ทั้งวิธีการเดินสำรวจและการออกเฉพาะราย ซึ่งเป็นแนวคิดที่ต่างไปจากเดิมเมื่อแรกใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และส่งผลให้ระดับความน่าเชื่อถือของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ใกล้เคียงกับโฉนดที่ดินมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการออกอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือจากเดิมซึ่งมีเพียงแบบ น.ส. 3 หรือแบบหมายเลข 3 ต่อมาได้เพิ่มแบบ น.ส.3 ก. ที่ออกโดยระวางรูปถ่ายอากาศ อันถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งและส่งผลให้เกิดปัญหาในข้อกฎหมายและทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางประการ และท้ายสุดได้มีการเพิ่มเติมแบบน.ส.3 ข.

มีประเด็นที่ควรทำการศึกษาต่อไป เกี่ยวกับฐานะทางกฎหมายของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินมิได้มีการกำหนดไว้ อันก่อให้เกิดความสับสนในวงการนักนิติศาสตร์และมีความเห็นที่แตกต่างกันไป เนื่องจากมีการนำหลักเรื่องสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มากำหนดฐานะทางกฎหมายของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากความเห็นของนักนิติศาสตร์และแนวคำพิพากษาศาลฎีกา

ในปัจจุบันนี้ ย่อมเป็นที่ยุติว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นเพียงหนังสือแสดงสิทธิครอบครองในที่ดินเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์ ได้อธิบายเรื่องนี้ไว้อย่างเป็นทางการในหมายเหตุท้ายคำพิพากษาฎีกาที่ 2069/2527 โดยมีความสรุปได้ว่า

ในปัจจุบันเป็นที่ยุติโดยประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งต้องยอมรับตามมาตรา 4 ทวิ ว่ามีที่ดิน 2 ประเภท คือที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์โอนกันได้ตามโฉนด กับที่ดินมีแต่สิทธิครอบครองโอนกันได้ตามหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ ซึ่งสิทธิครอบครองนี้ตามกฎหมายทั่วไปก็เป็นที่ยอมรับว่าเป็นสิทธิที่ใช้ชำระระหว่างราษฎรได้โดยสมบูรณ์ เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 ยอมรับสิทธิครอบครองซึ่งเป็นไปตามข้อเท็จจริง กล่าวคือเมื่อมีกริยา “ครอบครอง” (ยึดถือโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน) และมี “การครอบครอง” (ภาวะที่ยึดถือเพื่อตน) การครอบครองก็เป็นสิทธิในตัวเองโดยผลของกริยายึดถือด้วยเจตนาเพื่อตนซึ่งเรียกว่า “สิทธิครอบครอง” โดยไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายใด ๆ ให้อำนาจโดยเฉพาะ และไม่ต้องคว่ำครอบครองผิดหรือถูกกฎหมายแต่อย่างใด สำหรับมาตรา 4 ทวิ นั้นเป็นเรื่องแบบนิติกรรมกรโอนสิทธิครอบครอง เป็นบทบัญญัติถึงแบบและความสมบูรณ์ของนิติกรรม ต้องจดทะเบียนจึงจะบังคับให้ส่งมอบได้ แต่สิทธิครอบครองต้องโอนตามมาตรา 1378 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงจะสำเร็จเพียงแต่จดทะเบียนถ้ายังไม่ส่งมอบตามมาตรา 1378 การโอนสิทธิครอบครองในแง่ของทรัพย์สินก็ยังไม่สำเร็จลงไม่ได้ แต่ถ้าส่งมอบตามมาตรา 1378 แล้ว การโอนสิทธิครอบครองก็สำเร็จ ไม่ต้องจดทะเบียนตามมาตรา 4 ทวิ ส่วนจำต้องบังคับตามนิติกรรมอย่างไรอีกได้หรือไม่ เช่น ชำระราคาเป็นปัญหาเรื่องนี้ตามนิติกรรมอีกส่วนหนึ่ง

ซึ่งจากการที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นหนังสือแสดงสิทธิครอบครองดังกล่าว ได้ส่งผลทางกฎหมายให้มีความแตกต่างระหว่างโฉนดที่ดินกับหนังสือรับรองการทำประโยชน์บางประการ โดยจะทำการศึกษาในหัวข้อต่อไป

6.2 ความแตกต่างระหว่างโฉนดที่ดินกับหนังสือรับรองการทำประโยชน์

หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

สภาพการณ์ความแตกต่างของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และโฉนดที่ดินดังกล่าวแล้วข้างต้น ยังคงดำเนินต่อเนื่องมาแม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้วก็ตามอย่างไรก็ดีในระยะเวลาต่อมา ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินหลายครั้งที่มีแนวโน้มว่ากฎหมายที่ดินได้เพิ่มความสำคัญให้แก่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งในปัจจุบันหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก็เป็นหนังสือที่แสดงสิทธิครอบครองในลักษณะที่เป็นเจ้าของที่ดินด้วย แต่เนื่องจากแนวความคิดและผลในทางกฎหมาย ตลอดจนวิธีดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงยังมีข้อแตกต่างระหว่างโฉนดที่ดินกับหนังสือรับรองการ

ทำประโยชน์อยู่บ้างในบางประการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ถือว่ารับรองการทำประโยชน์ เป็นหนังสือแสดงสิทธิครอบครองแล้วนำไปเปรียบเทียบกับโฉนดที่ดินที่มีฐานะทางกฎหมายเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ โดยใช้บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ในส่วนที่เกี่ยวข้องมาเป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งอาจแยกการพิจารณาได้ ดังนี้

6.3 โดยผลของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

6.3.1 ระยะเวลาในการแย่งสิทธิในที่ดิน สำหรับโฉนดที่ดินจะต้องใช้เวลาถึง 10 ปี ตามมาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีระยะเวลาในการเรียกทรัพย์สินเพียง 1 ปี นับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครองตามมาตรา 1375 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตามก็มีคำพิพากษาศาลฎีกาวางแนวการวินิจฉัยไว้ว่าการขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือนำพนักงานเจ้าหน้าที่ไปรังวัดโดยมิได้เข้าครอบครองที่ดิน ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการแย่งการครอบครองตามมาตรา 1375 ส่วนในกรณีการครอบครองที่ดินแทน ไม่เข้าบทบัญญัติตามมาตรา 1375 วรรคสอง สามารถฟ้องได้ตลอดระยะเวลาที่ครอบครองแทน ทั้งนี้จะต้องมีการเปลี่ยนลักษณะแห่งการยึดถือโดยบอกกล่าวไปยังผู้ครอบครองว่าไม่เจตนาจะยึดถือทรัพย์สินแทนผู้ครอบครองต่อไป หรือตนเองเป็นผู้ครอบครองโดยสุจริตอาศัยอำนาจใหม่อันได้จากบุคคลภายนอก ตามมาตรา 1381 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงจะถือว่ามี การแย่งการครอบครอง ดังนั้นในกรณีที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินจึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นการเปลี่ยนลักษณะแห่งการยึดถือตามมาตรา 1381 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด

6.3.2 ในกรณีบทบัญญัติเรื่องการได้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม ตามมาตรา 1299 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะไม่นำมาใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ใช้ได้เฉพาะกับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นทะเบียนที่ดินเท่านั้น

6.3.3 การโอนที่ดิน ที่มีโฉนดที่ดินจะต้องทำเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นอาจทำได้ 2 วิธี คือ ตามมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่นเดียวกับโฉนดที่ดินหรือการโอนโดยข้อเท็จจริงตามมาตรา 1377 และ 1378 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

6.4 โดยผลของประมวลกฎหมายที่ดิน

6.4.1 โฉนดที่ดินจะออกได้เฉพาะในพื้นที่ที่มีระวางออกโฉนดที่ดินเท่านั้น สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยหลักทั่วไปจะต้องออกนอกพื้นที่ที่มีระวางออกโฉนด

ซึ่งอาจมีระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3 และ น.ส. 3 ข.) เว้นแต่เป็นกรณีที่อยู่บริเวณที่ดิน เห็นสมควรให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

6.4.2 โฉนดที่ดินใช้คำว่า “รังวัดทำแผนที่” โดยอาจเป็นการรังวัดแผนที่ชั้นหนึ่ง ซึ่งใช้กล้องรีโอดีไลต์หรือแผนที่ชั้นสอง ซึ่งใช้แผนที่ระวางเป็นหลักโดยวิธีระยะเป็นมุมฉาก แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใช้คำว่า “พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์” โดยไม่มีการใช้กล้องรีโอดีไลต์รังวัด แต่ใช้การสอบแสดและคำนวณโดยวิธีทางคณิตศาสตร์หรือมาตราส่วนแทน

6.4.3 พนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดวิธีทางคณิตศาสตร์ หรือมาตราส่วน แทนเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาเท่านั้น แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ อาจเป็นทั้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอได้

6.4.4 การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โฉนดที่ดินไม่ต้องมีการประกาศก่อนการจดทะเบียน (ยกเว้นกรณีการรับมรดกหรือจดทะเบียนผู้จัดการมรดกมาตรา 81 และ 82 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะแบบ น.ส.3 และ น.ส.3 ข. ต้องมีการประกาศก่อนการจดทะเบียนทุกครั้ง นอกจากเข้าข้อยกเว้นตามข้อ 6 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2526) สำหรับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แบบ น.ส.3 ก. นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการเหมือนโฉนดที่ดินทุกประการ

6.4.5 ระยะเวลาในการทอดทิ้งทำประโยชน์ หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าแตกต่างกัน กล่าวคือ หากเป็นโฉนดที่ดินต้องทอดทิ้งหรือปล่อยที่ดินติดต่อกันเกินสิบปี แต่ถ้าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะใช้ระยะเวลาติดต่อกันเพียงห้าปีเท่านั้น ซึ่งหากเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวกฎหมายให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดิน และเมื่ออธิบดีกรมที่ดินได้ยื่นคำร้องต่อศาล ให้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิ ผลย่อมทำให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐตามมาตรา 6

6.4.6 โฉนดที่ดินสามารถดำเนินการออกให้ได้รวม 3 วิธี กล่าวคือ การเดินสำรวจทั้งตำบล การออกเฉพาะราย และการย้ายแปลง แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์จะออกได้เพียง 2 วิธี เท่านั้น คือการเดินสำรวจทั้งตำบล และการออกเฉพาะราย โดยไม่อาจออกโดยวิธีการย้ายแปลงได้

6.5 โดยผลของกฎหมายอื่น

6.5.1 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กำหนดให้เฉพาะที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดินเท่านั้นที่สามารถขอจดทะเบียนอาคารชุดได้ ดังนั้นหนังสือรับรองการทำประโยชน์จึงไม่อาจขอจดทะเบียนอาคารชุดได้

6.5.2 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 (การจัดสรรที่ดินเอกชน) กำหนดให้เฉพาะที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดิน หากมีการจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำมั่น หรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบอุตสาหกรรมต้องได้รับใบอนุญาตจัดสรรจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินจึงจะดำเนินการต่อไปได้ หนังสือรับรองการทำประโยชน์จึงไม่สามารถขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ได้มีการเสนอแก้ไขข้อกำหนดบังคับให้บุคคลที่ดำเนินการในลักษณะที่เป็นการจัดสรรที่ดิน ซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินด้วย เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

6.5.3 พระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 ผู้ที่มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่สามารถให้ช่างรังวัดเอกชนทำการรังวัดได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้ช่างรังวัดเอกชนสามารถดำเนินการได้เฉพาะการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน เท่านั้น

โดยสรุป แม้ว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ซึ่งแสดงความเป็นเจ้าของได้เช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน แต่ก็เพียงสิทธิในระดับหนึ่งเท่านั้น ผลในทางกฎหมาย ยังทำให้มีความแตกต่างระหว่างโฉนดที่ดินกับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในหลายประการทั้งในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่น ดังนั้น โฉนดที่ดินจึงยังคงเป็นเอกสารซึ่งเป็นที่ประชุมแห่งสิทธิทั้งหลายที่มั่นคงสมบูรณ์ และเด็ดขาดอย่างที่หาเอกสารใดมาเทียบได้

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คุณิต บริสุทธิ์ศรี (2535. อ้างถึงใน ลานนา จันทราพยอม. 2550) ได้ศึกษาเรื่องโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน: ผล ปัญหา และอุปสรรค ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นการศึกษาถึงผลกระทบของการดำเนินโครงการพัฒนา

กรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศที่มีต่อเกษตรกรเจ้าของที่ดินในด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงในการถือครอง และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการฯทางด้านเศรษฐกิจ พบว่าเป็นแนวโน้มที่จะพัฒนาที่ดินของเกษตรกรให้สูงยิ่งขึ้นได้ในอนาคตเพราะสามารถนำไปค้าประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินได้สะดวกขึ้น ทางด้านความมั่นคงในการถือครอง พบว่ากรณีพิพาทในที่ดินลดลงอย่างเห็นได้ชัด และเกษตรกรมีความกระตือรือร้นในการรับโฉนดที่ดินและทราบถึงคุณค่าของโฉนดที่ดิน สำหรับปัญหาและอุปสรรคจะเกิดจากด้านเทคนิคบางประการ เป็นเหตุให้เกิดความล่าช้า และรายละเอียดในเนื้อที่โฉนดที่ดินที่แตกต่างไปจากเดิม

อรุณ วงศ์แก้ว (2546. อ้างถึงใน ลานนา จันทราพยอม, 2550) ได้ศึกษาถึงปัญหาการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ศึกษากรณี ในเขตป่าไม้และเขตปฏิรูปที่ดิน ผลการศึกษาพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังนี้

1. การนำ ส.ค.1 มาขอออกโฉนดที่ดิน สภาพปัญหาคือเนื้อที่จะได้มากกว่าเดิม ไม่เข้าข้างเคียงจะระบุว่าติดที่ป่า หรือที่รกร้างว่างเปล่าก็ตาม หากพิสูจน์ได้ว่า หลักฐานการครอบครองไม่ยื่นต้น หรือถาวรวัตถุอื่นใด ยืนยันถึงการทำให้ประโยชน์จริงก็ควรจะให้สิทธิแก่ผู้ครอบครองนำมาออกโฉนดได้ แต่หากผลพิสูจน์สอบสวนไม่ปรากฏหลักฐานดังกล่าวข้างต้น ถือว่าผู้ครอบครองแจ้งเท็จไว้

2. กรณีการครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่มิได้แจ้งการครอบครองตามหลักเกณฑ์ของการออกโฉนดที่ดิน โดยไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ควรจะให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์จริง ไม่ว่าจะป็นไม้ยืนต้น อาคารบ้านเรือน หรือถาวรวัตถุอื่นใดที่ปรากฏให้เห็นอยู่

3. ปัญหาข้อกฎหมาย คือข้อกำหนดตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 พ.ศ.2537 ข้อ 10 (3) ว่า ถ้าปรากฏว่าที่ดินตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดิน จึงไม่ได้ยึดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ฯลฯ ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ หรือกรณียึดเขตป่าแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยว หรืออยู่ในเขตป่า ให้ผู้ว่าแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน

4. การออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ ตามมาตรา 59 มาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ให้ถือว่าผู้ที่ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) มีเจตนาสละสิทธิการครอบครองและให้ที่ดินเป็นของรัฐ และรัฐสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปจัดให้แก่ราษฎรผู้ยากจนได้ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา

36 ทวิ ประเด็นดังกล่าวมีผลกระทบต่อราษฎรที่ซึ่งได้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และก่อนที่จะได้มีการประกาศกำหนดเขตป่าไม้ถาวรและก่อนที่จะประกาศกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ก็ไม่มีสิทธิที่จะนำเดินสำรวจได้ หรือทางพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถที่จะออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ขอได้

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาได้เสนอวิธีการแก้ไขและข้อเสนอแนะไว้ว่า การเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ และเฉพาะรายตามมาตรา 59, 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินตามเจตนารมณ์แล้ว เป็นความต้องการออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนที่ได้ครอบครองที่ดินได้ยึดถือไว้เป็นหลักฐาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมือง การกำหนดสิทธิของบุคคลที่พึงจะขอออกโฉนดที่ดินได้ ทั้งตามมาตรา 59, 59 ทวิ ในเนื้อหาจะเห็นว่ามียุบรวมอยู่ในมาตรา 58 ทวิ แทบทั้งสิ้น จะต่างกันก็วิธีการหรือ ขั้นตอนกระบวนการเท่านั้น จึงได้เสนอแนะให้มีการพิจารณาแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน ให้นำเอามาตรา 59, 59 ทวิ มารวมกับมาตรา 58 ทวิ ในเรื่องของสิทธิในที่ดินและทำการปรับปรุงแก้ไขวิธีการหรือขั้นตอนใหม่ และให้ สามารถดำเนินการได้ทุกกรณีทั้งในเขตป่าไม้ก็ให้ดำเนินการได้ โดยให้มีหน่วยงานกรมป่าไม้เข้าร่วมในการพิจารณาในเบื้องต้น และเมื่อมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องป่าไม้ ได้ร่วมตรวจสอบและพิจารณาเบื้องต้นแล้วก็ให้ดำเนินการยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 43 ในส่วนที่เกี่ยวข้องป่าไม้เสียใหม่ โดยให้ตัดทิ้งไป ก็จะเป็นการลดขั้นตอนของการออกโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีมาตรฐานเดียวกันในส่วนของเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินแก้ไขพระราชบัญญัติ หรือระเบียบให้สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้ สำหรับที่เป็นที่อยู่อาศัย ทั้งอยู่ใน และนอกเขตดำเนินการและสามารถออกโฉนดที่ดินทั้งที่มีหลักฐานและไม่มีหลักฐานในพื้นที่นอกเขตดำเนินการ

วัลลภ นาคบัว (2539) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาบางประการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น จะมีทั้งในส่วนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและกำหนดไว้ในระเบียบภายในของทางราชการ ซึ่งสำหรับระเบียบภายในของทางราชการนี้ หากไม่มีบทกฎหมายรองรับหรือกำหนดโดยขัดแย้งกับกฎหมาย ระเบียบภายในนั้นก็ย่อมไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่บุคคลมีอยู่ สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น สามารถสรุปได้ว่า ในการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายรวม 3 ประการ คือ

ประการแรก สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน อันถือได้ว่าเป็นประเด็นที่มีปัญหาเงื่อนไขข้อกฎหมายสลับซับซ้อนที่สุด เนื่องจากในบางกรณีที่ดิน

บริเวณเดียวกัน แต่มีสถานะทางกฎหมายหลายสถานะ หรือในบางกรณีมีสถานะทางกฎหมายไม่ชัดเจนอาจจะสรุปได้ว่ารัฐจะไม่สามารถออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินดังต่อไปนี้ คือ ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่เขาและที่ภูเขา ที่เกาะ ที่สงวนหวงห้าม และที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีก็มิได้เป็นข้อห้ามที่เด็ดขาดหากอยู่ในหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นตามกฎหมาย ก็สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้

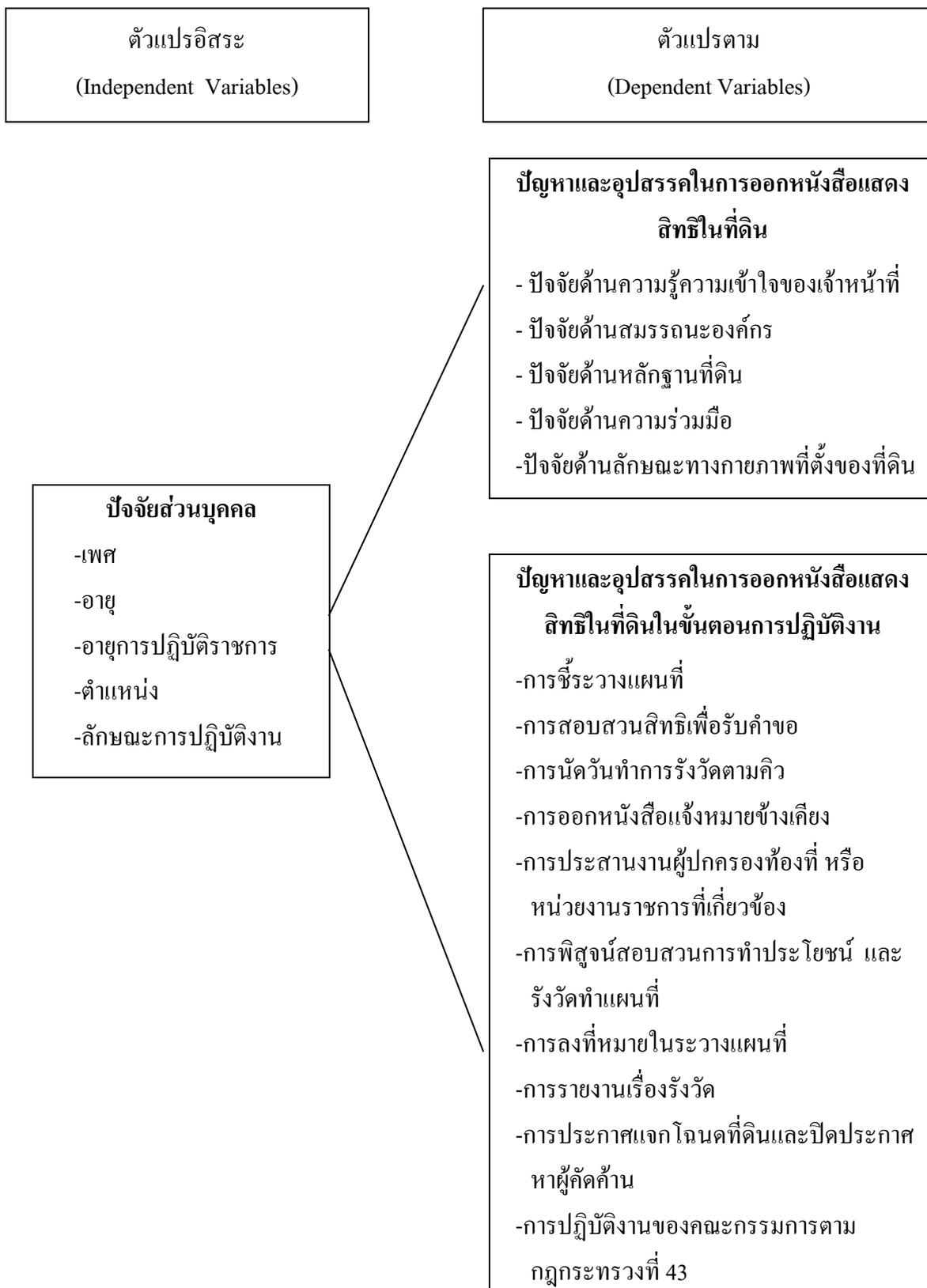
ประการที่สอง บุคคลที่มีสิทธิขอก่อหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่สำคัญต้องพิจารณาว่าได้เข้าครอบครองก่อน หรือหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่

ประการที่สาม การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน เป็นหลักของกฎหมายที่ว่าที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้นั้น ต้องมีการครอบครองและทำประโยชน์แล้วเท่านั้น

จากผลการศึกษาปัญหาดังกล่าว ได้ข้อสรุปว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยทั่วไปมีบทบัญญัติที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันแล้ว แต่ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มิได้ใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การศึกษาความเป็นมาและเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมาย รวมทั้งหลักในการตีความกฎหมาย จะสามารถจัดชี้แจงหรือปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้เป็นอย่างดี

อรุณ ชิงห์ (2549) ได้ศึกษา ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา พบว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ในการเดินสำรวจโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่กำหนดถือเขตอำเภอเป็นหลักนอกพื้นที่ดำเนินการของ ส.ป.ก. เจ้าหน้าที่กรมที่ดิน ไม่สามารถเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่มีหลักฐานของที่ดินเดิมได้ จึงต้องปรับแผนการดำเนินการโดยเพิ่มพื้นที่อื่นที่มีได้อยู่ในแผนเดิมเพิ่มขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และเมื่อประชาชนทราบว่าในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหากไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินก็ไม่สามารถจะออกโฉนดที่ดิน จึงมีการพยายามนำหลักฐาน ส.ค. 1 แปลงอื่นมาอ้างต่อเจ้าหน้าที่ เพื่อจะได้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ จึงเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่จะต้องเพิ่มความระมัดระวังในการสอบสวนสิทธิ์ที่ดินแต่ละแปลงเพื่อป้องกันความผิดพลาด

8. กรอบแนวคิดในการวิจัย



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัย เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา เป็นการศึกษาเชิงสำรวจ (Survey Research) เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา โดยดำเนินการศึกษาตามขั้นตอนของวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
2. ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย
3. เครื่องมือการวิจัย
4. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล
5. การวิเคราะห์ข้อมูล

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสังกัดสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา ประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นักวิชาการที่ดิน หัวหน้างาน/ฝ่าย เจ้าพนักงานที่ดิน นายช่างรังวัด อื่นๆ ได้แก่ การเงิน อำนวยการ จำนวน 147 คน รายละเอียดดังตาราง 1 และการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาจากประชากรทั้งหมด

ตาราง 1 จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน สังกัดสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา

สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด /สาขาและส่วนแยก	เจ้าหน้าที่ ในฝ่ายทะเบียน, ฝ่ายอำนาจการ	เจ้าหน้าที่ ฝ่ายรังวัด
สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา	1	16	13
สาขาหาดใหญ่	1	9	9
ส่วนแยกคอหงส์	1	5	7
ส่วนแยกควนลัง	1	5	6
สาขาสะเดา	1	5	5
สาขาจะนะ	1	4	3

ตาราง 1 จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสังกัดสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา (ต่อ)

สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา	เจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัด /สาขาและส่วนแยก	เจ้าหน้าที่ ในฝ่ายทะเบียน, ฝ่ายอำนวยการ	เจ้าหน้าที่ ฝ่ายรังวัด
สาขาระโนด	1	3	3
สาขารัตนภูมิ	1	6	7
สาขาสทิงพระ	1	3	3
สาขาเทพา	1	3	4
สาขาสิงหนคร	1	3	4
สาขานาทวี	1	4	5
รวม	12	66	69

ที่มา : *สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา, 2553

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงบรรยาย (Descriptive Research) ประเภทการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิจัยประกอบด้วยข้อมูล 2 ส่วน คือ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม (Field Survey) โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaires) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล
2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางราชการ และผลการศึกษาวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเองเพื่อเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ อายุ อาชีพการปฏิบัติราชการ ตำแหน่งงาน และลักษณะการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นแบบแบบสอบถามปลายปิด (Close ended Question) แบบตรวจสอบรายการ (Check List)

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามแสดงระดับความคิดเห็นที่มีต่อปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา เป็นแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นว่ามีปัญหามากน้อยเพียงใด ใช้แบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) มี 5 ระดับ ดังนี้

ระดับคะแนน	5	หมายถึง	มีปัญหาและอุปสรรคมากที่สุด
ระดับคะแนน	4	หมายถึง	มีปัญหาและอุปสรรคมาก
ระดับคะแนน	3	หมายถึง	มีปัญหาและอุปสรรคปานกลาง
ระดับคะแนน	2	หมายถึง	มีปัญหาและอุปสรรคน้อย
ระดับคะแนน	1	หมายถึง	มีปัญหาและอุปสรรคน้อยที่สุด

ส่วนที่ 3 แบบสอบถามแสดงระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับลำดับขั้นตอนของปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา เป็นแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นว่าขั้นตอนใดมีปัญหามากน้อยอย่างไร เป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) มี 5 ระดับ ดังนี้

ระดับคะแนน	5	หมายถึง	มีปัญหาและอุปสรรคมากที่สุด
ระดับคะแนน	4	หมายถึง	มีปัญหาและอุปสรรคมาก
ระดับคะแนน	3	หมายถึง	มีปัญหาและอุปสรรคปานกลาง
ระดับคะแนน	2	หมายถึง	มีปัญหาและอุปสรรคน้อย
ระดับคะแนน	1	หมายถึง	มีปัญหาและอุปสรรคน้อยที่สุด

ผู้วิจัยใช้เกณฑ์ในการแปลความหมายโดยพิจารณาจากคะแนนเฉลี่ย จากสูตรการคำนวณหาเกณฑ์การแปลผล ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{อันตรภาคชั้น} &= \frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนชั้นที่ต้องการ}} \\ &= \frac{5 - 1}{3} \\ &= 1.33 \end{aligned}$$

- แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่
 - ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์
 - ส่วนที่ 2 ข้อมูลสัมภาษณ์

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้รวบรวมข้อมูลจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลต่างๆจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา ดังนี้

1. ลงพื้นที่เก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม และข้อมูลต่างๆ จากเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา จำนวน 147 คน โดยดำเนินการเก็บข้อมูลในช่วงเดือนมกราคม – เมษายน พ.ศ.2554 โดยผู้วิจัยทำการชี้แจงกับผู้ตอบแบบสอบถาม เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเก็บแบบสอบถามและรวบรวมข้อมูล แล้วจึงเข้าสู่ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลในลำดับต่อไป
2. ลงพื้นที่เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา จำนวน 12 คน โดยดำเนินการเก็บข้อมูลในช่วงเดือนมกราคม – เมษายน พ.ศ.2554 ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หัวหน้างาน/ฝ่าย นายช่างรังวัด

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำผลที่ได้จากแบบสอบถามทั้งหมด ไปวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS (Statistical Product and Service Solutions) ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม วิเคราะห์โดยการหาค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean)
2. ข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา วิเคราะห์โดยการหาค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage) และใช้ค่าอันตรภาคชั้นในการแบ่งระดับปัญหา เป็น 3 ระดับ วิเคราะห์โดยการหาค่าเฉลี่ย (Arithmetic Mean) แล้วนำเสนอเป็นตารางประกอบคำบรรยาย
3. เปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน จำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคล โดยการใช้ t-test และ F-test (One-Way ANOVA)
4. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ วิเคราะห์และสรุปความคิดเห็น
5. สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

บทที่ 4

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลาโดยประเมินจากความคิดเห็นของ เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลาด้วย การใช้แบบสอบถาม จำนวน 147 คน และโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา จำนวน 12 คน ซึ่งได้ผลดังนี้

1. จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม มีจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้นจำนวน 147 คน ได้ส่งแบบสอบถาม 147 ชุด ได้รับแบบสอบถาม คืน 136 ชุด คิดเป็นร้อยละ 93 นำแบบสอบถามมาทำการวิเคราะห์ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสังคมศาสตร์ ซึ่งการวิเคราะห์ได้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างต่อปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา โดยแบ่งเป็น 5 ปัจจัยสำคัญ ดังนี้

2.1 ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่

2.2 ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร

2.3 ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน

2.4 ปัจจัยด้านความร่วมมือ

2.5 ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน

ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างต่อลำดับขั้นตอนปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในจังหวัดสงขลา

ส่วนที่ 4 เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานที่ดิน ในจังหวัดสงขลา ตามปัจจัยส่วนบุคคล

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ตาราง 2 จำนวนและร้อยละ คุณลักษณะส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ในจังหวัดสงขลา

คุณลักษณะส่วนบุคคล	จำนวน (n=136)	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	80	58.8
หญิง	56	41.2
อายุ		
ต่ำกว่า 30 ปี	4	2.9
31 – 40 ปี	50	36.8
41 – 50 ปี	67	49.3
มากกว่า 50 ปี	15	11.0
ประสบการณ์การทำงาน		
ต่ำกว่า 10 ปี	21	15.3
11-20 ปี	60	44.1
มากกว่า 20 ปี	55	40.4
ตำแหน่งปัจจุบัน		
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	4	2.9
นักวิชาการที่ดิน	24	17.7
หัวหน้างาน/ฝ่าย	19	14.0
เจ้าพนักงานที่ดิน	15	11.0
นายช่างรังวัด	56	41.2
อื่นๆ ได้แก่ การเงิน อำนวยการ	18	13.2
ลักษณะงานที่ปฏิบัติ		
รับคำขอและสอบสวนสิทธิ	24	17.6
งานรังวัด	65	47.8
พิจารณาเรื่องราวการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	22	16.2
อื่นๆ ได้แก่ ประชาสัมพันธ์ การเงิน อำนวยการและงานจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม	25	18.4

จากตาราง 2 การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคลของประชากรกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ในจังหวัดสงขลา จากปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา พบว่า

ด้านเพศ ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย โดยคิดเป็น เพศชาย ร้อยละ 58.8 และเพศหญิง ร้อยละ 41.2

ด้านอายุ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 49.3 มีอายุ 41-50 ปี รองลงมา ร้อยละ 36.8 มีอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 11 มีอายุมากกว่า 50 ปี ร้อยละ 2.9 ปี มีอายุต่ำกว่า 30 ปี ตามลำดับ

ด้านประสบการณ์ทำงาน ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 44.1 มีประสบการณ์ทำงาน 11 - 20 ปี รองลงมา ร้อยละ 40.4 ประสบการณ์ทำงาน มากกว่า 20 ปี ร้อยละ 15.4 ต่ำกว่า 10 ปี ตามลำดับ

ด้านตำแหน่งงานในปัจจุบัน ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 41.2 ตำแหน่งนายช่างรังวัด รองลงมา ร้อยละ 17.6 นักวิชาการที่ดิน ร้อยละ 14 หัวหน้างาน/ฝ่าย ร้อยละ 13.2 อื่นๆ ได้แก่ การเงิน อำนวยการ ร้อยละ 11 เจ้าพนักงานที่ดิน ร้อยละ 2.9 เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ตามลำดับ

ด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติ ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ ร้อยละ 47.8 งานรังวัด ร้อยละ 17.6 รับคำขอและสอบสวนสิทธิ ร้อยละ 18.4 อื่นๆ ได้แก่ ประชาสัมพันธ์ การเงิน อำนวยการ งานจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ร้อยละ 16.2 พิจารณาเรื่องราวการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและอื่นๆ ตามลำดับ

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา

ตาราง 3 จำนวน ร้อยละ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่

ด้านความรู้ความเข้าใจ ของเจ้าหน้าที่	ระดับปัญหาและอุปสรรค					\bar{X}	S.D.	ระดับความ คิดเห็น
	น้อย ที่สุด	น้อย	ปาน กลาง	มาก	มาก ที่สุด			
1. ระเบียบ กฎหมาย ขั้นตอน การปฏิบัติมีความซับซ้อนเป็น อุปสรรคสำคัญในการออก หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	2 (1.5)	13 (9.6)	8 (5.9)	64 (47.0)	49 (36.0)	4.07	.96	มาก
2. ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ ความเข้าใจในการตีความข้อ ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องใน การออกหนังสือแสดงสิทธิใน ที่ดิน	1 (0.7)	15 (11.0)	27 (19.9)	63 (46.3)	30 (22.1)	3.78	.94	มาก
3. ความสามารถในการอธิบาย และทำความเข้าใจแก่ ประชาชนในเรื่องของขั้นตอน ระเบียบในการออกหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดิน	3 (2.2)	5 (3.7)	10 (7.4)	50 (36.7)	68 (50.0)	4.29	.91	มาก
รวม						4.05	.66	มาก

จากตาราง 3 พบว่า โดยภาพรวมปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลาของ ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.05 และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าความสามารถในการอธิบาย และทำความเข้าใจแก่ประชาชน ทำให้เป็นอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.29 รองลงมาระเบียบ กฎหมาย ขั้นตอนการปฏิบัติมีความซับซ้อนเป็นอุปสรรคสำคัญในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.07 ส่วนผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจใน

การตีความข้อระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.78 ตามลำดับ

ตาราง 4 จำนวน ร้อยละ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร

ด้านสมรรถนะองค์กร	ระดับปัญหาและอุปสรรค					\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
	น้อยที่สุด	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด			
1. บุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงานในการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน	-	6 (4.4)	6 (4.4)	48 (35.3)	76 (55.9)	4.43	.77	มาก
2. เครื่องมือในการรังวัดไม่เพียงพอหรือไม่ทันสมัย	-	7 (5.1)	17 (12.5)	47 (34.6)	65 (47.8)	4.25	.86	มาก
3. การประมาณค่าใช้จ่ายเงินมัดจำรังวัดไม่สมคูล	1 (0.7)	10 (7.4)	32 (23.5)	44 (32.4)	49 (36.0)	3.96	.98	มาก
4. ระบบข้อมูลด้านแผนที่ เช่น หมุดหลักฐานแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ ไม่มีความพร้อมในการใช้งาน	1 (0.7)	13 (9.6)	19 (14.0)	60 (44.1)	43 (31.6)	3.96	.95	มาก
รวม						4.15	.66	มาก

จากตาราง 4 พบว่า โดยภาพรวม ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลาของ ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.15 และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าบุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงานในการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน มากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.43 รองลงมา เครื่องมือในการรังวัดไม่เพียงพอหรือไม่ทันสมัยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.25 และระบบข้อมูลด้านแผนที่ เช่น หมุดหลักฐานแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ ไม่มีความพร้อมในการใช้งานค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.96 การประมาณค่าใช้จ่ายเงินมัดจำรังวัดไม่สมคูล มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.96 ตามลำดับ

ตาราง 5 จำนวน ร้อยละ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน

ด้านหลักฐานที่ดิน	ระดับปัญหาและอุปสรรค					\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
	น้อยที่สุด	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด			
1. หลักฐานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีการจดแจ้งรายละเอียดไม่ชัดเจนหรือคลาดเคลื่อน	1 (0.7)	5 (3.7)	14 (10.3)	79 (58.1)	37 (27.2)	4.36	3.42	มาก
2. ระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารที่ดินยังไม่เป็นระบบทำให้ยากในการนำข้อมูลมาใช้	1 (0.7)	12 (8.8)	13 (9.6)	66 (48.5)	44 (32.4)	4.03	.91	มาก
รวม						4.19	1.82	มาก

จากตาราง 5 พบว่า โดยภาพรวม ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลาของ ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดินอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.19 และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าหลักฐานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีการจดแจ้งรายละเอียดไม่ชัดเจนหรือคลาดเคลื่อน มากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.36 รองลงมา ระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารที่ดินยังไม่เป็นระบบทำให้ยากในการนำข้อมูลมาใช้ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.03 ตามลำดับ

ตาราง 6 จำนวน ร้อยละ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านความร่วมมือ

ด้านความร่วมมือ	ระดับปัญหาและอุปสรรค					\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
	น้อยที่สุด	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด			
1. การสอบสวนผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในดินให้ข้อมูลไม่เพียงพอหรือให้ข้อมูลที่ขาดความเป็นจริง	1 (0.7)	10 (7.4)	15 (11.0)	78 (57.4)	32 (23.5)	3.92	.84	มาก
2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง	-	6 (4.4)	21 (15.4)	60 (44.1)	49 (36.0)	4.12	.82	มาก
3. การคัดค้านในสิทธิครอบครอง และข้อพิพาทแนวเขตที่ดินทำให้เกิดความล่าช้า	-	10 (7.4)	20 (14.7)	61 (44.9)	45 (33.1)	4.04	.88	มาก
4. ความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ปฏิบัติงานร่วม	1 (0.7)	15 (11.0)	28 (20.6)	52 (38.2)	40 (29.4)	3.85	.99	มาก
รวม						3.98	.57	มาก

จากตาราง 6 พบว่า โดยภาพรวม ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลาของ ปัจจัยด้านความร่วมมือ อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.98 และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมืออย่างจริงจังมากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.12 รองลงมา การคัดค้านในสิทธิครอบครองและข้อพิพาทแนวเขตที่ดินทำให้เกิดความล่าช้ามีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.04 การสอบสวนผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในดินให้ข้อมูลไม่เพียงพอหรือให้ข้อมูลที่ขาดความเป็นจริง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.92 ความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ปฏิบัติงานร่วม มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.85 ตามลำดับ

ตาราง 7 จำนวน ร้อยละ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน

ด้านลักษณะทางกายภาพ ที่ตั้งของที่ดิน	ระดับปัญหาและอุปสรรค					\bar{X}	S.D.	ระดับความ คิดเห็น
	น้อย ที่สุด	น้อย	ปาน กลาง	มาก	มาก ที่สุด			
1. ตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินอยู่ใน เขตป่าไม้หรือที่สงวนหวงห้าม ทำให้เกิดปัญหาในการ สอบสวน	-	5 (3.7)	17 (12.5)	49 (36.0)	65 (47.8)	4.28	.82	มาก
2. สภาพพื้นที่ที่ทำประโยชน์ เป็นพื้นที่ ที่สูงลาดชัน ป่าพรุ เป็นปัญหาในการพิจารณาออก หนังสือแสดงสิทธิที่ดิน	1 (0.7)	8 (5.9)	20 (14.7)	68 (50.0)	39 (28.7)	4.00	.86	มาก
						4.14	.71	มาก

จากตาราง 7 พบว่า โดยภาพรวม ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลาของ ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้ง อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.14 และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินเป็นปัญหาและอุปสรรคมากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.28 รองลงมา สภาพการพื้นที่ที่ทำประโยชน์เป็นพื้นที่ ที่สูงลาดชัน ป่าพรุ เป็นปัญหาในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.00 ตามลำดับ

ตาราง 8 จำนวน ร้อยละ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จังหวัดสงขลาในแต่ละด้านโดยภาพรวม

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน	\bar{X}	S.D.	ระดับปัญหาและอุปสรรค
ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่	4.05	.05	มาก
ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร	4.15	.05	มาก
ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน	4.19	.15	มาก
ปัจจัยด้านความร่วมมือ	3.98	.04	มาก
ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน	4.14	.06	มาก
รวม	4.10	.04	มาก

จากตาราง 8 พบว่า โดยภาพรวม ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลาของ อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.10 และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน มากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.19 รองลงมา ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ปัจจัย มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.15, 4.14, 4.05 ตามลำดับ และปัจจัยด้านความร่วมมือ น้อยที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.98

ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อลำดับขั้นตอนปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา

ตาราง 9 จำนวน ร้อยละ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ลำดับขั้นตอนของปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

สภาพปัญหาและอุปสรรคใน การออกหนังสือแสดงสิทธิใน ที่ดิน	ระดับปัญหาและอุปสรรค					\bar{X}	S.D.	ระดับความ คิดเห็น
	น้อย ที่สุด	น้อย	ปาน กลาง	มาก	มาก ที่สุด			
1 การชี้ระวางแผนที่เพื่อทราบ ตำแหน่งที่ดิน	4 (2.9)	14 (10.3)	52 (38.2)	44 (32.4)	22 (16.2)	3.49	.98	ปานกลาง
2 การสอบสวนสิทธิเพื่อรับคำขอ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	4 (2.9)	16 (11.8)	64 (47.1)	36 (26.5)	16 (11.8)	3.32	.93	ปานกลาง
3 การประเมินค่าใช้จ่ายรังวัดและ นัดวันทำการรังวัด	2 (1.5)	39 (28.7)	45 (33.1)	32 (23.5)	18 (13.2)	3.18	1.04	ปานกลาง
4 การออกหนังสือแจ้งหมาย ข้างเคียง	2 (1.5)	22 (16.2)	49 (36.0)	52 (38.2)	11 (8.1)	3.35	.89	ปานกลาง
5 การประสานงานผู้ปกครอง ท้องที่หรือหน่วยงานราชการที่ เกี่ยวข้อง ในการนำชี้แนวเขต	2 (1.5)	13 (9.6)	55 (40.4)	45 (33.1)	21 (15.4)	3.51	.91	ปานกลาง
6 การพิสูจน์สอบสวนการทำ ประโยชน์และรังวัดทำแผนที่	-	11 (8.1)	52 (38.2)	55 (40.4)	18 (13.2)	3.59	.82	ปานกลาง
7 การลงที่หมายในระวางแผนที่	2 (1.5)	24 (17.6)	61 (44.9)	37 (27.2)	12 (8.8)	3.24	.89	ปานกลาง
8 ช่างรังวัดทำแผนที่และรายงานเรื่อง รังวัดส่ง หัวหน้างานและหัวหน้าฝ่าย ตรวจเรื่องเสนอ เจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดส่งตอนจ่ายเงินมัดจำรังวัด	7 (5.1)	39 (28.7)	49 (36.0)	30 (22.1)	11 (8.1)	2.99	1.02	ปานกลาง
9 ฝ่ายทะเบียนรับเรื่องจากฝ่ายรังวัด แล้วให้ผู้ขอรับประกาศแจกโฉนด ที่ดินและปิดประกาศหาผู้คัดค้าน	11 (8.1)	34 (25.0)	57 (41.9)	22 (16.2)	12 (8.8)	2.93	1.04	ปานกลาง
10 การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ การตามกฎหมายกระทรวงที่ 43	3 (2.2)	7 (5.2)	33 (24.3)	34 (25.2)	59 (43.7)	4.03	1.04	มาก
						3.36	.60	ปานกลาง

จากตาราง 9 พบว่าการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ที่มีต่อขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา โดยภาพรวมของ ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลาอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.36 จัดลำดับความสำคัญของปัญหา มากที่สุด ถึงน้อยที่สุด โดยเรียงลำดับจากความถี่มากที่สุด ไปหาน้อยที่สุดตามลำดับ ดังนี้

ลำดับที่ 1 ในขั้นตอนที่ 10 การปฏิบัติงานของคณะกรรมการตามกฎหมายกระทรวงที่ 43 มากที่สุด มีค่าเฉลี่ย 4.03

ลำดับที่ 2 ในขั้นตอน ที่ 6 การพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์และรังวัดทำแผนที่ มีค่าเฉลี่ย 3.59

ลำดับที่ 3 ในขั้นตอนที่ 5 การประสานงานผู้ปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ในการนำชี้แนวเขต มีค่าเฉลี่ย 3.51

ลำดับที่ 4 ในขั้นตอนที่ 1 การชี้ระวางแผนที่เพื่อทราบตำแหน่งที่ดิน มีค่าเฉลี่ย 3.49

ลำดับที่ 5 ในขั้นตอนที่ 4 การออกหนังสือแจ้งหมายข้างเคียง มีค่าเฉลี่ย 3.35

ลำดับที่ 6 ในขั้นตอนที่ 2 การสอบสวนสิทธิเพื่อรับคำขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มีค่าเฉลี่ย 3.32

ลำดับที่ 7 ในขั้นตอนที่ 7 การลงที่หมายในระวางแผนที่ มีค่าเฉลี่ย 3.24

ลำดับที่ 8 ในขั้นตอนที่ 3 การประเมินค่าใช้จ่ายรังวัดและนัดวันทำการรังวัด มีค่าเฉลี่ย 3.18

ลำดับที่ 9 ในขั้นตอน ที่ 8 ช่างรังวัดทำแผนที่และรายงานเรื่องรังวัดส่ง หัวหน้างาน และหัวหน้าฝ่ายตรวจเรื่องเสนอ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดส่งถอนจ่ายเงินมัดจำรังวัด มีค่าเฉลี่ย 2.99

ลำดับที่ 10 ในขั้นตอนที่ 9 ฝ่ายทะเบียนรับเรื่องจากฝ่ายรังวัดแล้วให้ผู้ขอรับประกาศแจกโฉนดที่ดินและปิดประกาศหาผู้คัดค้านมีค่าเฉลี่ย 2.93

ส่วนที่ 4 เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิ
 ในที่ดินในจังหวัดสงขลาของเจ้าหน้าที่ สำนักงานที่ดิน ในจังหวัดสงขลา ตามปัจจัยส่วนบุคคล
 ตาราง 10 การเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา
 ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล

ตัวแปร	N	\bar{X}	S.D.	t/F	p-value	เปรียบเทียบรายคู่
เพศ				2.23	.02*	คู่ที่แตกต่าง คือ
ชาย	80	4.15	.66			เพศชายกับหญิง
หญิง	56	3.89	.65			
อายุ				1.82	.146	
ต่ำกว่า 30 ปี	4	3.83	.33			
31 – 40 ปี	50	3.90	.67			
41 – 50 ปี	67	4.10	.64			
มากกว่า 50 ปี	15	4.28	.73			
ประสบการณ์การทำงาน				3.25	.04*	คู่ที่แตกต่าง คือ
ต่ำกว่า 10 ปี	21	3.95	.57			11-20ปี กับ มากกว่า 20 ปี
11-20 ปี	60	3.91	.73			
มากกว่า 20 ปี	55	4.21	.59			
ตำแหน่งปัจจุบัน				4.91	.00***	คู่ที่แตกต่าง คือ
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	4	4.41	.50			หัวหน้าฝ่าย/งาน กับ อื่นๆ
นักวิชาการที่ดิน	24	4.06	.78			และนายช่างรังวัด กับ อื่นๆ
หัวหน้างาน/ฝ่าย	19	4.29	.51			
เจ้าพนักงานที่ดิน	15	3.64	.67			
นายช่างรังวัด	56	4.18	.58			
อื่นๆการเงิน อำนวยการ	18	3.55	.58			
ลักษณะงานที่ปฏิบัติ				5.25	.002**	คู่ที่แตกต่าง คือ
รับคำขอ,สอบสวนสิทธิ	24	3.98	.80			งานรังวัด กับ อื่นๆ
งานรังวัด	65	4.23	.56			
พิจารณาออกหนังสือ	22	4.01	.63			
อื่นๆ	25	3.64	.65			

หมายเหตุ * P < .05 ** P < .01 *** P < .001

ผลการเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ พบว่าเพศที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยเพศชายเห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจมากกว่าเพศหญิง

และนอกจากนี้ ยังพบว่าการมีประสบการณ์ทำงานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนกลุ่มที่มีประสบการณ์ทำงานมากกว่า 20 ปี เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจมากที่สุด ส่วนกลุ่มที่มีประสบการณ์ทำงานระหว่าง 11-20 ปี เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจน้อยที่สุด และเมื่อทดสอบหาความแตกต่างระหว่างกลุ่มโดยการเปรียบเทียบพหุคูณ (LSD test) พบว่าผู้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจแตกต่างกัน คือ กลุ่มที่มีประสบการณ์ทำงานระหว่าง 11-20 ปี กับ กลุ่มที่มีประสบการณ์ทำงานมากกว่า 20 ปี

และยังพบว่าการมีตำแหน่งงานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 ส่วนกลุ่มที่มีตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจมากที่สุด ส่วนกลุ่มที่มีตำแหน่งอื่นๆ ซึ่งหมายถึง การเงิน ฝ่ายอำนวยการ เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจน้อยที่สุด และเมื่อทดสอบหาความแตกต่างระหว่างกลุ่มโดยการเปรียบเทียบพหุคูณ (LSD test) พบว่าผู้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจแตกต่างกัน คือกลุ่มที่มีตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย/งาน กับ ตำแหน่งงานอื่นๆ และ กลุ่มที่มีตำแหน่งนายช่างรังวัด กับ ตำแหน่งงานอื่นๆ

และยังพบว่าลักษณะงานที่ปฏิบัติที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 กลุ่มที่ปฏิบัติงานรังวัด เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจมากที่สุด ส่วนกลุ่มที่ปฏิบัติงานอื่นๆ ซึ่งหมายถึง การเงิน ฝ่ายอำนวยการ งานจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจน้อยที่สุด และเมื่อทดสอบหาความแตกต่างระหว่างกลุ่มโดยการเปรียบเทียบพหุคูณ (LSD test) พบว่าผู้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรค

ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจแตกต่างกัน คือกลุ่มที่
ปฏิบัติงานไร่ไถ กับ กลุ่มปฏิบัติงานอื่นๆ ซึ่งหมายถึง การเงิน ฝ่ายอำนวยการ งานจดทะเบียนสิทธิ
และนิติกรรม

และพบว่าคุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านอายุ ไม่ได้ส่งผลต่อความคิดเห็นในปัญหา
และอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจแตกต่างกัน ซึ่งมี
รายละเอียด ดังนำเสนอในตาราง 10

ตาราง 11 การเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในจังหวัดสงขลา
ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล

ตัวแปร	N	\bar{X}	S.D.	t/F	p-value	เปรียบเทียบรายคู่
เพศ				3.05	.003**	คู่ที่แตกต่าง คือ
ชาย	80	4.29	.62			เพศชายกับหญิง
หญิง	56	3.94	.66			
อายุ				2.40	.07	
ต่ำกว่า 30 ปี	4	3.75	.27			
31 – 40 ปี	50	3.99	.09			
41 – 50 ปี	67	4.27	.07			
มากกว่า 50 ปี	15	4.21	.15			
ประสบการณ์การทำงาน				4.86	.009**	คู่ที่แตกต่าง คือ
ต่ำกว่า 10 ปี	21	3.83	.61			ต่ำกว่า 10 ปี กับ มากกว่า
11-20 ปี	60	4.09	.67			20 ปี
มากกว่า 20 ปี	55	4.32	.61			
ตำแหน่งปัจจุบัน				4.91	.000***	คู่ที่แตกต่าง คือ
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	4	4.25	.20			เจ้าพนักงานที่ดินกับ
นักวิชาการที่ดิน	24	3.98	.54			นายช่างรังวัด
หัวหน้างาน/ฝ่าย	19	4.19	.77			นายช่างรังวัด กับ อื่นๆ
เจ้าพนักงานที่ดิน	15	3.61	.80			
นายช่างรังวัด	56	4.44	.52			
อื่นๆ การเงิน อำนวยการ	18	3.81	.53			
ลักษณะงานที่ปฏิบัติ				10.63	.000***	คู่ที่แตกต่าง คือ
รับคำขอ,สอบสวนสิทธิ	24	3.83	.60			รับคำขอและสอบสวนสิทธิ
งานรังวัด	65	4.45	.50			กับ งานรังวัด, งานรังวัด กับ
พิจารณาออกหนังสือ	22	3.94	.71			พิจารณาออก และงานรังวัด
อื่นๆ ประชาสัมพันธ์ จัด	25	3.85	.69			กับ อื่นๆ
ทะเบียนสิทธิและนิติ						
กรรม,การเงิน,อำนวยการ						

หมายเหตุ ** P < .01 *** P < .001

ผลการเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร พบว่าเพศที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยเพศชายเห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรมากกว่าเพศหญิง

นอกจากนี้ ยังพบว่าการมีประสบการณ์ทำงานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วนกลุ่มที่มีประสบการณ์ทำงานมากกว่า 20 ปี เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรมากที่สุด ส่วนกลุ่มที่มีประสบการณ์ทำงานต่ำกว่า 10 ปี เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะน้อยที่สุด และเมื่อทดสอบหาความแตกต่างระหว่างกลุ่มโดยการเปรียบเทียบพหุคูณ (LSD test) พบว่าผู้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรแตกต่างกัน คือกลุ่มที่มีประสบการณ์ทำงานต่ำกว่า 10 ปี กับกลุ่มที่มีประสบการณ์ทำงานมากกว่า 20 ปี

พบว่าการมีตำแหน่งงานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 ส่วนกลุ่มนายช่างรังวัด เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรมากที่สุด ส่วนกลุ่มที่มีตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรน้อยที่สุด และเมื่อทดสอบหาความแตกต่างระหว่างกลุ่มโดยการเปรียบเทียบพหุคูณ (LSD test) พบว่าผู้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร คือกลุ่มที่มีตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน กับ ตำแหน่งนายช่างรังวัด และ กลุ่มที่มีตำแหน่งนายช่างรังวัด กับ ตำแหน่งงานอื่นๆ ซึ่งหมายถึง การเงิน ฝ่ายอำนวยการ

พบว่าลักษณะงานที่ปฏิบัติที่แตกต่างกันส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 ส่วนกลุ่มที่ปฏิบัติงานรังวัด เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรมากที่สุด ส่วนกลุ่มที่ปฏิบัติงานอื่นๆ ซึ่งหมายถึง งานจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การเงิน ฝ่ายอำนวยการ เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรน้อยที่สุด และเมื่อทดสอบหาความแตกต่างระหว่างกลุ่มโดยการเปรียบเทียบพหุคูณ (LSD test) พบว่าผู้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือ

แสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร คือกลุ่มงานรับคำขอและสอบสวนสิทธิ กับ กลุ่มงานรังวัด กลุ่มงานรังวัด กับกลุ่มงานพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิ และกลุ่มงานรังวัดกับกลุ่มงานอื่นๆ ซึ่งหมายถึง การเงิน ฝ่ายอำนวยการงานจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

และพบว่าคุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านอายุ ไม่ได้ส่งผลต่อความคิดเห็นในปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรแตกต่างกัน ซึ่งมีรายละเอียด คำนวณเสนอในตาราง 11

ตาราง 12 การเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา
ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล

ตัวแปร	N	\bar{X}	S.D.	t/F	p-value	เปรียบเทียบรายคู่
เพศ				1.60	.11	
ชาย	80	4.37	2.28			
หญิง	56	3.93	.72			
อายุ				.33	.80	
ต่ำกว่า 30 ปี	4	3.87	.25			
31 – 40 ปี	50	4.04	.84			
41 – 50 ปี	67	4.35	2.47			
มากกว่า 50 ปี	15	4.10	.66			
ประสบการณ์การทำงาน				.54	.58	
ต่ำกว่า 10 ปี	21	4.11	.74			
11-20 ปี	60	4.01	.80			
มากกว่า 20 ปี	55	4.39	2.70			
ตำแหน่งปัจจุบัน				.69	.63	
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	4	4.00	.70			
นักวิชาการที่ดิน	24	4.10	.77			
หัวหน้างาน/ฝ่าย	19	3.97	.87			
เจ้าพนักงานที่ดิน	15	3.76	.77			
นายช่างรังวัด	56	4.52	2.68			
อื่นๆการเงิน อำนวยการ	18	3.91	.46			
ลักษณะงานที่ปฏิบัติ				1.25	.29	
รับคำขอ,สอบสวนสิทธิ	24	3.97	.77			
งานรังวัด	65	4.50	2.49			
พิจารณาออกหนังสือ	22	3.88	.81			
อื่นๆ ประชาสัมพันธ์งาน	25	3.86	.63			
จดทะเบียนสิทธินิติกรรม						
การเงิน อำนวยการ						

ผลการเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินใน
จังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน พบว่าคุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านเพศ อายุ ประสบการณ์
ทำงาน ตำแหน่งงาน และลักษณะงานที่ปฏิบัติที่แตกต่างกัน ไม่ได้ส่งผลต่อความคิดเห็นในปัญหา
และอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดินแตกต่างกัน ซึ่งมี
รายละเอียด คำนวณเสนอในตาราง 12

ตาราง 13 การเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา
ปัจจัยด้านความร่วมมือ จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล

ตัวแปร	N	\bar{X}	S.D.	t/F	p-value	เปรียบเทียบรายคู่
เพศ				-26	.79	
ชาย	80	3.97	.57			
หญิง	56	4.00	.58			
อายุ				1.72	.16	
ต่ำกว่า 30 ปี	4	3.62	.32			
31 – 40 ปี	50	3.88	.61			
41 – 50 ปี	67	4.07	.56			
มากกว่า 50 ปี	15	4.08	.54			
ประสบการณ์การทำงาน				.47	.62	
ต่ำกว่า 10 ปี	21	3.88	.66			
11-20 ปี	60	4.02	.63			
มากกว่า 20 ปี	55	3.99	.48			
ตำแหน่งปัจจุบัน				.93	.45	
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	4	3.96	.65			
นักวิชาการที่ดิน	24	4.01	.60			
หัวหน้างาน/ฝ่าย	19	4.07	.60			
เจ้าพนักงานที่ดิน	15	3.93	.75			
นายช่างรังวัด	56	4.04	.52			
อื่นๆการเงิน อำนวยการ	18	3.73	.48			
ลักษณะงานที่ปฏิบัติ				1.81	.14	
รับคำขอ,สอบสวนสิทธิ	24	4.05	.68			
งานรังวัด	65	4.07	.52			
พิจารณาออกหนังสือ	22	3.90	.60			
อื่นๆงานประชาสัมพันธ์	25	3.78	.55			
จดทะเบียนสิทธินิติกรรม						
การเงิน อำนวยการ						

ผลการเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินใน
จังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านความร่วมมือ พบว่าคุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านเพศ อายุ ประสบการณ์
ทำงาน ตำแหน่งงาน และลักษณะงานที่ปฏิบัติที่แตกต่างกัน ไม่ได้ส่งผลต่อความคิดเห็นในปัญหา
และอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความร่วมมือแตกต่างกัน ซึ่งมี
รายละเอียด ดังนำเสนอในตาราง 13

ตาราง 14 การเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา
ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล

ตัวแปร	N	\bar{X}	S.D.	t/F	p-value	เปรียบเทียบรายคู่
เพศ				-17	.86	
ชาย	80	4.13	.80			
หญิง	56	4.15	.57			
อายุ				.86	.46	
ต่ำกว่า 30 ปี	4	3.62	.94			
31 – 40 ปี	50	4.10	.70			
41 – 50 ปี	67	4.19	.66			
มากกว่า 50 ปี	15	4.16	.91			
ประสบการณ์การทำงาน				.12	.88	
ต่ำกว่า 10 ปี	21	4.07	.69			
11-20 ปี	60	4.14	.70			
มากกว่า 20 ปี	55	4.16	.75			
ตำแหน่งปัจจุบัน				.77	.56	
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	4	4.37	.75			
นักวิชาการที่ดิน	24	4.18	.79			
หัวหน้างาน/ฝ่าย	19	4.28	.60			
เจ้าพนักงานที่ดิน	15	4.23	.49			
นายช่างรังวัด	56	4.10	.79			
อื่นๆการเงิน อำนวยการ	18	3.88	.63			
ลักษณะงานที่ปฏิบัติ				2.01	.11	
รับคำขอ,สอบสวนสิทธิ	24	4.43	.51			
งานรังวัด	65	4.12	.76			
พิจารณาออกหนังสือ	22	3.95	.77			
อื่นๆงานประชาสัมพันธ์	25	4.06	.66			
จดทะเบียนสิทธิ นิติกรรม การเงินอำนวยการ						

ผลการเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินใน
จังหวัดสงขลา ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน พบว่าคุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านเพศ
อายุ ประสบการณ์ทำงาน ตำแหน่งงาน และลักษณะงานที่ปฏิบัติที่แตกต่างกัน ไม่ได้ส่งผลต่อ
ความคิดเห็นในปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านลักษณะทาง
กายภาพที่ตั้งของที่ดินแตกต่างกัน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนำเสนอในตาราง 14

ตาราง 15 การเปรียบเทียบภาพรวม ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัด
สงขลา จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล

ตัวแปร	N	\bar{X}	S.D.	t/F	p-value	เปรียบเทียบรายคู่
เพศ				2.06	.04*	
ชาย	80	4.18	.60			
หญิง	56	3.98	.47			
อายุ				2.13	.09	
ต่ำกว่า 30 ปี	4	3.74	.34			
31 – 40 ปี	50	3.98	.52			
41 – 50 ปี	67	4.02	.59			
มากกว่า 50 ปี	15	4.17	.46			
ประสบการณ์การทำงาน				2.11	.12	
ต่ำกว่า 10 ปี	21	3.97	.46			
11-20 ปี	60	4.04	.51			
มากกว่า 20 ปี	55	4.21	.54			
ตำแหน่งปัจจุบัน				3.05	.01**	คู่ที่แตกต่าง คือ
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	4	4.19	.43			จพง.ที่ดิน กับ นายช่าง
นักวิชาการที่ดิน	24	4.07	.50			รังวัด และ นายช่างรังวัด
หัวหน้างาน/ฝ่าย	19	4.16	.51			กับ อื่นๆ
เจ้าพนักงานที่ดิน	15	3.83	.55			
นายช่างรังวัด	56	4.26	.59			
อื่นๆการเงิน อำนวยการ	18	3.78	.38			
ลักษณะงานที่ปฏิบัติ				5.04	.002**	คู่ที่แตกต่าง คือ
รับคำขอและสอบสวน	24	4.05	.52			งานรังวัด กับ อื่นๆ
งานรังวัด	65	4.27	.56			
พิจารณาออกหนังสือ	22	3.94	.51			
อื่น ๆ ประชาสัมพันธ์ งาน	25	3.83	.47			
จดทะเบียนสิทธินิติกรรม						
การเงิน อำนวยการ						

หมายเหตุ * P < .05 ** P < .01

ผลการเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ภาพรวม พบว่าเพศที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยเพศชายเห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มากกว่าเพศหญิง

พบว่าการมีตำแหน่งงานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วนกลุ่มนายช่างรังวัด เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมากที่สุด ส่วนกลุ่มที่ดำรงตำแหน่งอื่น ประกอบด้วยตำแหน่งการเงินและอำนาจการ เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินน้อยที่สุด และเมื่อทดสอบหาความแตกต่างระหว่างกลุ่มโดยการเปรียบเทียบพหุคูณ (LSD test) พบว่าคู่เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คือกลุ่มที่มีตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน กับ ตำแหน่งนายช่างรังวัด และ กลุ่มที่มีตำแหน่งนายช่างรังวัด กับ ตำแหน่งงานอื่นๆ

นอกจากนี้ พบว่าลักษณะงานที่ปฏิบัติที่แตกต่างกันส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วนกลุ่มที่ปฏิบัติงานรังวัด เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมากที่สุด ส่วนกลุ่มที่ปฏิบัติงานอื่นๆ ซึ่งประกอบด้วย งานประชาสัมพันธ์ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การเงิน ฝ่ายอำนาจการ เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินน้อยที่สุด และเมื่อทดสอบหาความแตกต่างระหว่างกลุ่มโดยการเปรียบเทียบพหุคูณ (LSD test) พบว่าคู่เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คือกลุ่มรังวัด กับกลุ่มงานอื่นๆ

และพบว่าคุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านอายุและประสบการณ์การทำงาน ไม่ได้ส่งผลต่อความคิดเห็นต่อปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแตกต่างกัน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนำเสนอในตาราง 15

ตาราง 16 การเปรียบเทียบ ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา
เกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงาน จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล

ตัวแปร	N	\bar{X}	S.D.	t/F	p-value	เปรียบเทียบรายคู่
เพศ				1.88	.06	
ชาย	80	4.05	.55			
หญิง	56	3.87	.46			
อายุ				2.07	.10	
ต่ำกว่า 30 ปี	4	3.65	.23			
31 – 40 ปี	50	3.86	.50			
41 – 50 ปี	67	4.07	.54			
มากกว่า 50 ปี	15	4.03	.45			
ประสบการณ์การทำงาน				1.88	.15	
ต่ำกว่า 10 ปี	21	3.85	.46			
11-20 ปี	60	3.93	.51			
มากกว่า 20 ปี	55	4.0	.54			
ตำแหน่งปัจจุบัน				3.17	.01**	คู่ที่แตกต่าง คือ
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	4	4.05	.33			จพง.ที่ดิน กับ นายช่าง
นักวิชาการที่ดิน	24	3.96	.47			รังวัด และ นายช่างรังวัด
หัวหน้างาน/ฝ่าย	19	3.98	.49			กับ อื่นๆ
เจ้าพนักงานที่ดิน	15	3.72	.55			
นายช่างรังวัด	56	4.14	.55			
อื่นๆการเงิน อำนวยการ	18	3.68	.34			
ลักษณะงานที่ปฏิบัติ				5.63	.001***	คู่ที่แตกต่าง คือ
รับคำขอและสอบสวน	24	3.92	.51			งานรังวัด กับ อื่นๆ
งานรังวัด	65	4.15	.52			
พิจารณาออกหนังสือ	22	3.85	.49			
อื่นๆประชาสัมพันธ์	25	3.70	.41			
งานจดทะเบียนสิทธินิติ						
กรรม การเงินอำนวยการ						

หมายเหตุ ** P < .01 *** P < .001

ผลการเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา เกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานพบว่าการมีตำแหน่งงานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วนกลุ่มตำแหน่งนายช่างรังวัด เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานมากที่สุด ส่วนกลุ่มที่มีตำแหน่งงานอื่นๆ ซึ่งหมายถึง การเงิน ฝ่ายอำนวยการ เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานน้อยที่สุด และเมื่อทดสอบหาความแตกต่างระหว่างกลุ่มโดยการเปรียบเทียบพหุคูณ (LSD test) พบว่าคู้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานคือกลุ่มที่มีตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน กับ ตำแหน่งนายช่างรังวัด และ กลุ่มที่มีตำแหน่งนายช่างรังวัด กับ ตำแหน่งงานอื่นๆ ซึ่งหมายถึง การเงิน ฝ่ายอำนวยการ

และยังพบว่าลักษณะงานที่ปฏิบัติที่แตกต่างกันส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 ส่วนกลุ่มที่ปฏิบัติงานรังวัด เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติงานมากที่สุด ส่วนกลุ่มที่ปฏิบัติงานอื่นๆซึ่งหมายถึงประชาสัมพันธ์ งานจดทะเบียนสิทธินิติกรรม การเงิน อำนวยการ เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานน้อยที่สุด และเมื่อทดสอบหาความแตกต่างระหว่างกลุ่มโดยการเปรียบเทียบพหุคูณ (LSD test) พบว่าคู้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติงาน คือกลุ่มที่ปฏิบัติงานรังวัดกับกลุ่มที่ปฏิบัติงานอื่นๆ ซึ่งหมายถึง ประชาสัมพันธ์ งานจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การเงิน ฝ่ายอำนวยการ

และพบว่าคุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านเพศ อายุ และประสบการณ์ ไม่ได้ส่งผลต่อความคิดเห็นในปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงาน ซึ่งมีรายละเอียด คำนวณเสนอในตาราง 16

ส่วนที่ 5 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา ซึ่งประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา 1 คน หัวหน้างาน/ฝ่าย 4 คน นายช่างรังวัด 7 คน รวมจำนวน 12 คน พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1. ปัจจัยทางด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งมีความสลับซับซ้อน ดังนั้น ความรู้ ความเข้าใจ ของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับระเบียบกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้มีความรู้และความสามารถในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง

2. ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากในปัจจุบันปริมาณงานมาก แต่จำนวนเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ อีกทั้งวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือระบบข้อมูลเกี่ยวกับระวางแผนที่ไม่สามารถเอื้ออำนวยความสะดวกหรือให้ความชัดเจนในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้

3. ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากหลักฐานปัจจุบันที่ผู้ขออนุญาตยื่นส่วนใหญ่เป็น ส.ค.1 ซึ่งขาดความชัดเจนในรายละเอียดของข้อมูลแปลงที่ดิน ทำให้ยากต่อการพิสูจน์สอบสวน และเกิดข้อพิพาทกับเจ้าของแปลงที่ดินข้างเคียง ส่งผลให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้า

4. ปัจจัยด้านความร่วมมือ มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ เจ้าหน้าที่กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เจ้าหน้าที่จากองค์กรเหล่านี้ไม่สามารถมานั่งชี้แนวเขตได้พร้อมเพรียงกัน และการให้ข้อมูลของผู้ขอเกี่ยวกับรายละเอียดของที่ดินไม่ถูกต้องและชัดเจนทำให้ยากต่อการสอบสวน

5. ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากที่ดินที่ขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับหรือตั้งอยู่ในที่ดินสงวนหวงห้าม เช่น เขตป่าไม้ เขตปฏิรูปที่ดิน ที่สาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นปัญหาในการสอบสวน นอกจากนี้ยังมีปัญหาในระดับพื้นที่เนื่องจากสภาพการทำประโยชน์

ในที่ดินที่ขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่นที่ลาดชัน พื้นที่ป่าพรุ ซึ่งยากต่อการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

สรุป ผลการศึกษาปัญหาจากขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่โดยการสัมภาษณ์

1. ชั้นยื่นคำขอ

- ผู้ยื่นคำขอ พบปัญหา เจ้าหน้าที่พิจารณารับหรือไม่รับคำขอ เนื่องจากเอกสารหลักฐานไม่สมบูรณ์

- การชี้ระวางแผนที่ พบปัญหา ผู้ขอไม่สามารถชี้ตำแหน่งที่ดินในระวางได้ เนื่องจากไม่มีหลักฐานแปลงที่ดินข้างเคียงประกอบ หรือไม่สามารถระบุตำแหน่งที่ตั้งแปลงที่ดินได้ชัดเจน

2. ชั้นนัดรังวัด

- กำหนดตัวช่างรังวัดและวันทำการรังวัด พบปัญหา คิวนัดวันทำการรังวัดนานเกินไป เนื่องจากปริมาณงานมาก

3. ชั้นแจ้งข้างเคียงและผู้ปกครองท้องที่ (ฝ่ายรังวัด)

- ทำหนังสือแจ้งข้างเคียง พบปัญหา เจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านซึ่งไม่มีหลักฐานที่ดิน หรือ ส.ค.1 ไม่สามารถแจ้งหมายข้างเคียงได้เนื่องจากผู้ขอรังวัดไม่ทราบที่อยู่

- ทำหนังสือแจ้งนายอำเภอท้องที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง พบปัญหา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถมาตามกำหนดนัดได้

4. ชั้นดำเนินการของผู้ขอ

- รับหนังสือแจ้งข้างเคียงส่งไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ พบปัญหา หนังสือแจ้งส่งไม่ถึงเจ้าของแปลงข้างเคียง

- วางเงินมัดจำรังวัด พบปัญหา ผู้ขอไม่ได้นำเงินมัดจำมาวางตามกำหนด

- รับช่างรังวัดไปทำการรังวัดเมื่อถึงวันที่กำหนด พบปัญหา ผู้ขอไม่มารับช่างรังวัดตามกำหนดเวลา

- นำรังวัดปักหลักเขตที่ดิน พบปัญหา ผู้ขอไม่สามารถนำชี้เขตได้ หรือ เกิดข้อพิพาทโต้แย้งสิทธิในที่ดิน

5. ชั้นการรังวัดทำแผนที่และสอบสวนสิทธิ

- ทำการรังวัดตามหลักวิชา พบปัญหา ผู้ขอไม่ได้ดำเนินการตากถางแนวเขตหรือสภาพที่ดินเป็นอุปสรรค เช่นเกิดน้ำท่วมขัง ที่ลาดชัน หมุดหลักฐานแผนที่สูญหาย

- สอบสวนสิทธิ พบปัญหา ผู้ขอไม่สามารถให้ถ้อยคำถึงการเปลี่ยนแปลงผู้ถือครองที่ดินของแปลงข้างเคียง ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักฐานที่ดินเดิม
- การลงที่หมายแผนที่ พบปัญหา ไม่สามารถยึดโยงหลักเขตแปลงข้างเคียงเพื่อลงระวางได้

6. ชั้นพิจารณาการรังวัดและการสั่งการ

- หัวหน้าฝ่ายรังวัดตรวจสอบพิจารณาและเสนอความเห็นในรายงานการต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา พบปัญหา หัวหน้าฝ่ายรังวัดและเจ้าพนักงานที่ดินแต่ละคนมีดุลพินิจแตกต่างกัน

7. ชั้นประกาศแจกโฉนดที่ดิน

- ปิดประกาศแจกโฉนดที่ดิน ไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตและที่ดินอำเภอ หรือกิ่งอำเภอท้องที่และในบริเวณที่ดินแห่งละ 1 ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดที่สำนักงานที่ดินอีก 1 ฉบับ พบปัญหา มีการคัดค้านระหว่างประกาศ

8. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการตามกฎหมายกระทรวงที่ 43

- การนัดคณะกรรมการตามกฎหมายกระทรวงที่ 43 พบปัญหา คณะกรรมการไม่สามารถมาตามกำหนดนัดให้พร้อมเพียงกันได้

ข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ควรจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบ กฎหมายในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจและการตีความกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง สนับสนุนให้มีการเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน
2. ควรแก้ไขกฎหมายหรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้มีรายละเอียดและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้มีความกระชับและสะดวกต่อการปฏิบัติงาน
3. ส่วนกลางควรส่งบุคลากรมาช่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ให้สอดคล้องกับปริมาณงาน และควรสนับสนุนข้อมูลรวมทั้งเทคโนโลยีที่ทันสมัยหรืออำนวยความสะดวกในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
4. ควรมีการสนับสนุนเครื่องมือที่ทันสมัยและเพียงพอ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีผลจากปัจจัยทางด้านความรู้ความเข้าใจเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับระเบียบการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน ปัจจัยด้านความร่วมมือ ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพตลอดจนถึงที่ตั้งของที่ดิน และปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อจัดลำดับสภาพปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปัญหาและอุปสรรคของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลารวบรวมข้อมูล โดยการศึกษาจากเอกสารต่างๆ ประเด็นการสังเกต และแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา กลุ่มประชากรที่กำหนดในการศึกษาค้นคว้านี้ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา จำนวน 136 คน ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุ 41 – 50 ปี มีประสบการณ์การทำงาน 11 – 20 ปี ส่วนใหญ่มีตำแหน่งงานปัจจุบัน นายช่างรังวัด และมีลักษณะงานที่ปฏิบัติ งานรังวัด

การวิเคราะห์ข้อมูลผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ใช้สถิติค่าเฉลี่ย, ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และเขียนบรรยายตามข้อมูลที่ได้รับ

สรุปผลการวิจัย

โดยภาพรวมของปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา มีการแบ่งการสรุปผลการวิจัย ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างต่อปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา โดยแบ่งเป็น 5 ปัจจัยสำคัญ

1.1 ความคิดเห็น ทางด้านปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นอยู่ในระดับ มาก โดยมี ค่าเฉลี่ย 4.05 ซึ่งถือว่าผ่านเกณฑ์การประเมิน ค่าเฉลี่ยอยู่ในช่วง 3.78 -4.29 และเมื่อพิจารณารายประเด็น พบว่า 3 ประเด็น อยู่ในระดับ มาก และเมื่อเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย คือ ประชาชนไม่ทราบขั้นตอน และระเบียบกฎหมาย ทำให้เป็นอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน 4.29 ระเบียบ กฎหมาย ขั้นตอนการปฏิบัติมีความ

ซับซ้อนเป็นอุปสรรคสำคัญในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน 4.07 และผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจในการตีความข้อระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน 3.78

1.2 ความคิดเห็น ทางด้านปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นอยู่ในระดับ มาก โดยมี ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.15 ซึ่งถือว่าผ่านเกณฑ์การประเมิน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในช่วง 3.96 – 4.43 และเมื่อพิจารณาในรายประเด็น พบว่า ทั้ง 4 ประเด็นอยู่ในระดับมาก เมื่อเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ย คือ บุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงานในการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน 4.43 เครื่องมือในการรังวัดไม่เพียงพอหรือไม่ทันสมัย 4.25 การประมาณค่าใช้จ่ายเงินมัดจำรังวัดไม่สมดุล 3.96ระบบข้อมูลด้านแผนที่ เช่น หมุดหลักฐานแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศไม่มีความพร้อมในการใช้งาน 3.96

1.3 ความคิดเห็น ทางด้านปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นโดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยมี ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.19 ซึ่งถือว่าผ่านเกณฑ์การประเมิน และเมื่อพิจารณารายประเด็น พบว่า 2 ประเด็นอยู่ในระดับมาก หากเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย คือ หลักฐานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีการจัดแจ้งรายละเอียดไม่ชัดเจนหรือคลาดเคลื่อน 4.36 และ ระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารที่ดินยังไม่เป็นระบบทำให้ยากในการนำข้อมูลมาใช้ 4.03

1.4 ความคิดเห็น ทางด้านปัจจัยด้านความร่วมมือ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นอยู่ในระดับ มาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.98 ซึ่งถือว่าผ่านเกณฑ์ โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ในช่วง 4.12 – 3.85 และเมื่อพิจารณาในรายประเด็น พบว่า ทั้ง 4 ประเด็น อยู่ในระดับมาก และหากจะเรียงลำดับค่าเฉลี่ย คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง 4.12 การคัดค้านในสิทธิครอบครองและข้อพิพาทแนวเขตที่ดินทำให้เกิดความล่าช้า 4.04 การสอบสวนผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในดินให้ข้อมูลไม่เพียงพอหรือให้ข้อมูลที่ขาดความเป็นจริง 3.92 และ ผู้ปฏิบัติงานมีความกังวลในความปลอดภัยในชีวิตและหน้าที่การทำงานทำให้ส่งผลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติงานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน 3.85

1.5 ความเห็น ทางด้านปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นโดยรวมที่คล้ายกัน อยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย 4.14 ซึ่งถือว่าผ่านเกณฑ์การประเมิน เมื่อพิจารณารายประเด็นและเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย คือ ตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินอยู่ในเขตป่าไม้หรือที่สงวนหวงห้าม 4.28 และสภาพภูมิประเทศยากต่อการปฏิบัติงาน เช่น ที่สูงลาดชัน 4.00

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างต่อลำดับขั้นตอนปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.36 โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ในช่วง

2.93 – 4.03 และเมื่อพิจารณารายประเด็น พบว่าจาก 10 ประเด็น มีเพียง 1 ประเด็นที่อยู่ในระดับมาก คือ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการตามกฎหมายที่ 43 ค่าเฉลี่ย 4.03 และ อีก 9 ประเด็นอยู่ในระดับ ปานกลาง เมื่อเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยได้ดังนี้ การพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์และรังวัด ทำแผนที่ 3.59 การประสานงานผู้ปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ในการนำชี้แนว เขต 3.51 การชี้ระวางแผนที่เพื่อทราบตำแหน่งที่ดิน 3.49 การออกหนังสือแจ้งหมายข้างเคียง 3.35 การสอบสวนสิทธิเพื่อรับคำขอ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน 3.32 การลงที่หมายในระวางแผนที่ 3.24 การ ประเมินค่าใช้จ่ายรังวัดและนัดวันทำการรังวัด 3.18 ช่างรังวัดทำแผนที่และรายงานเรื่องรังวัดส่ง หัวหน้างานและหัวหน้าฝ่ายตรวจเรื่องเสนอ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดส่งเงินมัดจำรังวัด 2.99 และฝ่ายทะเบียนรับเรื่องจากฝ่ายรังวัดแล้วให้ผู้นอรับประกาศแจกโฉนดที่ดินและปิดประกาศ หาผู้คัดค้าน 2.93

3. การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างต่อปัจจัย ส่วนบุคคลที่มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในจังหวัดสงขลา พบว่า

1. คุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านเพศ ด้านประสบการณ์ทำงาน ด้านตำแหน่ง งาน ที่แตกต่างกันส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ใน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจ แตกต่างกัน ส่วนคุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านอายุ ด้านลักษณะงานที่ ปฏิบัติที่แตกต่างกัน ไม่ได้ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิใน ที่ดิน ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจ แตกต่างกัน

2. คุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านเพศ ด้านประสบการณ์ทำงาน ด้านตำแหน่ง งานที่และด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติที่แตกต่าง ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออก หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร แตกต่างกันส่วนคุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านอายุ ที่แตกต่างกัน ไม่ได้ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิใน ที่ดิน ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร แตกต่างกัน

3. คุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านเพศ ด้านอายุ ด้านประสบการณ์ทำงาน ด้าน ตำแหน่งงานและลักษณะงานที่ปฏิบัติที่แตกต่าง ไม่ได้ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านด้านหลักฐานที่ดิน แตกต่างกัน

4. คุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านเพศ ด้านอายุ ด้านประสบการณ์ทำงาน ด้าน ตำแหน่งงานและลักษณะงานที่ปฏิบัติที่แตกต่าง ไม่ได้ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านความร่วมมือ แตกต่างกัน

บรรณานุกรม

- ณรงค์ชัย คชารัตน์. 2544. แนวทางการปฏิบัติงานของกรมที่ดินตามพระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ : กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย.
- ดุสิต บริสุทธิ์ศรี. 2543. โครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน : ผล ปัญหา และอุปสรรค. สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณ. 2544. การบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์.
- บุญฤทธิ์ เพ็ชรวิศิษฐ์. 2549. เอกสารประกอบการสอนวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน. มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- บุญสม วงษ์พันธ์. 2539. คู่มือการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน. กรุงเทพฯ : บริษัท บพิการพิมพ์ จำกัด.
- ลานนา จันทราพยอม. 2550. ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วรงค์ จันทรร. 2548. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทีพีเอ็นเพรส.
- วัลลภ นาคบัว. 2539. ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริ เกวลินสถิตย์. 2537. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พร้อมมกฎกระทรวงฯ ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : บริษัท บพิการพิมพ์ จำกัด.
- ศิวพร นุ่มสวัสดิ์. 2548. ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดิน. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สายฝน เปี้ยวงศ์. 2550. ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนเพื่อกรรมสิทธิ์ในที่ดิน : กรณีศึกษาการออกโฉนดชุมชนบ้านโป่ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- อรุณ ชิงห์. 2549. ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : กรณีศึกษา
จังหวัดนครราชสีมา. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อาคม ใจแก้ว. 2539. วิธีวิทยาการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์. สงขลา : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- อรุณ วงศ์แก้ว. 2549. รายงานปัญหาการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์
ศึกษากรณี: ในเขตป่าไม้และเขตปฏิรูปที่ดิน. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

5. คุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติที่แตกต่างกันส่งผลให้ เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพ ที่ตั้งที่ดิน แตกต่างกัน ส่วนคุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านเพศ ด้านอายุ ด้านประสบการณ์การทำงาน และด้านตำแหน่งงานที่แตกต่างกัน ไม่ได้ส่งผลให้ เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งที่ดิน แตกต่างกัน

6. คุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านตำแหน่งงานและด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติที่ แตกต่างส่งผลให้ เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เกี่ยวกับขั้นตอน การปฏิบัติงานแตกต่างกัน ส่วนคุณลักษณะส่วนบุคคล ด้านเพศ ด้านอายุ ด้านประสบการณ์การ ทำงานที่แตกต่างกัน ไม่ได้ส่งผลให้ เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิใน ที่ดิน เกี่ยวกับขั้นตอนการแตกต่างกัน

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาครั้งนี้ ทำให้ได้ทราบข้อมูลหรือลักษณะที่สำคัญหรือข้อสังเกต จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา จากความ คิดเห็นในภาพรวมของปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา และจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างต่อ ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา โดยแบ่งเป็น 5 ปัจจัย สำคัญ คือ

1.1 ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ทำงานใน สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา ยังเห็นความเหมาะสมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของปัญหาและ อุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา ซึ่งแต่ละรายประเด็นคำถามอยู่ใน ระดับเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ในเรื่องของ ประชาชนไม่ทราบขั้นตอน และ ระเบียบกฎหมาย ทำให้เป็นอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิใน ที่ดิน มีความสอดคล้อง การศึกษาของวัลลภ นาคบัว (2539) พบว่าปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากพนักงาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มิได้ใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่ดินหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การศึกษาความเป็นมาและเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมาย รวมทั้งหลักในการตีความกฎหมาย จะสามารถขจัดขัดข้องหรือปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการออก หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ได้เป็นอย่างดี

1.2 ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา ยังเห็นความเหมาะสมสอดคล้องกับปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา อยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาประเด็นที่อยู่ในระดับคะแนนค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือระบบข้อมูลด้านแผนที่เช่นหมุดหลักฐานแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ ไม่มาความพร้อมในการใช้งาน 3.96 แต่ยังอยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับ แนวคิดของบุญฤทธิ์ เพ็ชรวิศิษฐ์ (2549) กล่าวว่าในการปฏิบัติงานจะมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นหากบุคลากรไม่เพียงพอในระบบราชการ หรือบุคลากรไม่มีความพร้อมหรือเต็มใจที่จะเข้าร่วมปฏิบัติงาน และปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากขึ้นถ้าหากหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้อย่างเพียงพอหรือทันต่อเวลา

1.3 ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา ยังเห็นความเหมาะสมสอดคล้องกับปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา อยู่ในระดับมาก หากพิจารณารายประเด็นจะพบว่า ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารที่ดินยังไม่เป็นระบบทำให้ยากในการนำข้อมูลมาใช้ 4.03 แต่ยังอยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับการศึกษาของ อรุณ ชิงห์ (2549) ได้ศึกษาปัญหาการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปการเกษตร กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา พบว่า ประชาชนทราบว่าในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน หากไม่มีหลักฐานที่ดินก็ไม่สามารถรังวัดออกโฉนดที่ดินได้ จึงมีการพยายามนำหลักฐาน สค.1 แปลงอื่นมายื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงเป็นภาระต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการระมัดระวังเพื่อป้องกันการผิดพลาดในการสอบสวนสิทธิที่ดินแต่ละแปลง จนทำให้เกิดความล่าช้าในการออกโฉนดที่ดิน

1.4 ปัจจัยด้านความร่วมมือ เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา และประชาชนผู้มาติดต่อ ยังเห็นความเหมาะสมสอดคล้องกับปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา อยู่ในระดับมาก หากพิจารณารายประเด็นจะพบว่า ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ผู้ปฏิบัติงานมีความกังวลในความปลอดภัยในชีวิตและหน้าที่การงานทำให้ส่งผลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติงานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน 3.85 ยังอยู่ในระดับ มาก และมีความสอดคล้องกับการศึกษาของลานนา จันทราพยอม (2550) พบว่าเจ้าหน้าที่ มีความคิดเห็นต่อสภาพปัญหาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่เห็นด้วย กับการให้ความร่วมมือของหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้อง และเครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับงานรังวัดยังล้าสมัย ตลอดจนความรู้ ระเบียบ กฎหมายของประชาชน และระเบียบกฎหมาย เป็นอุปสรรคสำคัญในการออกโฉนดที่ดิน เพราะการออกโฉนดที่ดินเกี่ยวข้องกับระเบียบ และข้อกำหนดมาก

เกินไป นอกจากนี้ สภาพที่ดิน และลักษณะทางกายภาพของที่ดิน ยังเป็นอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินด้วย

1.5 ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา และประชาชนผู้มาติดต่อ ยังเห็นความเหมาะสมสอดคล้องกับปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา อยู่ในระดับมาก หากพิจารณารายประเด็นจะพบว่า ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ สภาพภูมิประเทศยากต่อการปฏิบัติงาน เช่น ที่สูงลาดชัน อยู่ในระดับมาก และมีความสอดคล้องกับการศึกษาของลานนา จันทราพยอม (2550) พบว่าเจ้าหน้าที่ มีความคิดเห็นต่อสภาพปัญหาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่ เห็นด้วย กับการให้ความร่วมมือของหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้อง และเครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับงานรังวัดยังล้ำสมัย ตลอดจนความไม่รู้ ระเบียบ กฎหมายของประชาชน และระเบียบกฎหมาย เป็นอุปสรรคสำคัญในการออกโฉนดที่ดิน เพราะการออกโฉนดที่ดินเกี่ยวข้องกับระเบียบ และข้อกฎหมายมากเกินไป นอกจากนี้ สภาพที่ดิน และลักษณะทางกายภาพของที่ดิน ยังเป็นอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินด้วย.

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างต่อลำดับขั้นตอนปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา ยังเห็นความเหมาะสมสอดคล้องกับปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา อยู่ในระดับ ปานกลาง มีอยู่ 9 ประเด็นที่อยู่ในระดับ ปานกลาง และจากผลการศึกษาได้ผลที่สอดคล้องกับ การศึกษาวิจัยของลานนา จันทราพยอม(2550) ที่ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีปัญหามากที่สุด คือ กรณีข้างเคียงไม่มา หรือมาแต่ไม่รับรองเขต โดยไม่คัดค้าน กรณีมีการคัดค้าน และคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ไปดำเนินการทางศาล ความร่วมมือของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งเครื่องมือเครื่องใช้ในการรังวัด ตลอดจนความไม่รู้ระเบียบกฎหมายของประชาชน และระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง เป็นอุปสรรคสำคัญในการออกโฉนดที่ดิน ลักษณะทางกายภาพ ตลอดจนที่ตั้งของที่ดินรวมทั้งการให้บริการและการเอาใจใส่ต่องานของเจ้าหน้าที่ ทำให้ทางราชการออกโฉนดที่ดินเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่เข้าใจ ระเบียบ กฎหมาย และขั้นตอนต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเป็นอย่างดี ซึ่งปัญหาดังกล่าว ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการออกโฉนดที่ดิน

3. การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างต่อปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา

พบว่าปัจจัยส่วนบุคคลที่แตกต่างกันของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

1. ปัจจัยส่วนบุคคลด้านเพศที่แตกต่างกันส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน และปัจจัยส่วนบุคคลด้านเพศที่แตกต่างกันส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรแตกต่างกัน

2. ปัจจัยส่วนบุคคลด้านอายุที่แตกต่างกันไม่ได้ส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแตกต่างกัน

3. ปัจจัยส่วนบุคคลด้านประสบการณ์การทำงานที่แตกต่างกันส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน และปัจจัยส่วนบุคคลด้านประสบการณ์การทำงานที่แตกต่างกันส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรแตกต่างกัน สอดคล้องกับการศึกษาของลานนา จันทราพยอม (2550) ที่ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่พบว่า เครื่องมือเครื่องใช้ในการรังวัด ตลอดจนความรู้ระเบียบกฎหมายของประชาชน และระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง เป็นอุปสรรคสำคัญในการออกโฉนดที่ดิน ทำให้ทางราชการออกโฉนดที่ดินเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่เข้าใจระเบียบ กฎหมาย และขั้นตอนต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเป็นอย่างดี ซึ่งปัญหาดังกล่าว ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการออกโฉนดที่ดิน

4. ปัจจัยส่วนบุคคลด้านตำแหน่งงานที่แตกต่างกันส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน ปัจจัยส่วนบุคคลด้านตำแหน่งงานที่แตกต่างกันส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรแตกต่างกัน และปัจจัยส่วนบุคคลด้านตำแหน่งงานที่แตกต่างกันส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานแตกต่างกัน

5. ปัจจัยส่วนบุคคลด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติแตกต่างกันส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรแตกต่างกัน ซึ่ง ปัจจัยส่วนบุคคลด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติที่แตกต่างกันส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับปัจจัยด้านลักษณะกายภาพที่ตั้งที่ดินแตกต่างกัน และปัจจัยส่วนบุคคลด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติที่แตกต่างกันส่งผลให้เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานแตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะทั่วไป

1. ทางสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา ต้องเสริมความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนเกี่ยวกับขั้นตอนของการเข้ารับบริการของทางสำนักงานที่ดินอย่างเป็นระบบระเบียบ
2. ทางสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา ควรมีการปรับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ไปช่วยงานในสำนักงานที่มีงานมากในลักษณะช่วยงานเป็นครั้งคราว
3. ควรมีการจัดหาอุปกรณ์สำนักงานที่มีความทันสมัยเพื่อเอื้อต่อการสืบค้นหาข้อมูลที่ต้องการให้เกิดความรวดเร็วและเครื่องมือรังวัดให้เพียงพอและทันสมัย
4. มีการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับลักษณะงานแต่ละด้าน เพื่อทำให้งานประสบผลสำเร็จอย่างสูงสุด
5. การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความร่วมมือและรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา เท่านั้น ควรมีการขยายพื้นที่ที่จะศึกษาออกไปในเขตพื้นที่อื่นใกล้เคียง เช่น การศึกษาจาก เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในสำนักงานที่ดินในจังหวัดนครศรีธรรมราช พัทลุง เพื่อนำผลงานการศึกษาที่ได้มาทำการเปรียบเทียบการดำเนินงาน ของแต่ละแห่ง เพื่อนำมาปรับปรุงองค์กร ให้เกิดประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต

ภาคผนวก

กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1. ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 58 เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตาม มาตรา 58 วรรคสองหรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลา ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดิน มีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไป พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา หมายเหตุ มาตรา 58 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมป.ที่ดิน (ฉบับที่ 4)

พ.ศ.2528

มาตรา 58 ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบ เขี่ยบ่่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจอง ที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่า ด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตาม มาตรา 27ตรี

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบ เขี่ยบ่่า หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่า ด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง ที่ดินตามวรรคสอง (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการ เฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มา ซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่นเว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพรบ. โอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

หมายเหตุ ◦ มาตรา 58ทวิ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพรบ.แก้ไขเพิ่มเติมป.ที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528

มาตรา 58ตรี เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดท้องที่นั้นและวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้นำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด เว้นแต่กรณีจำเป็นให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสำรวจรังวัด

เมื่อถึงกำหนดวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามประกาศของรัฐมนตรี ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ที่ต้องมีการรังวัดสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจะอนุญาตเฉพาะรายก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา นี้ ให้ออกแก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์

เมื่อได้จัดทำโฉนดที่ดินแปลงใดพร้อมที่จะแจกแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิ และให้ถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศดังกล่าว และให้ส่งหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย หมายเหตุ ๐ มาตรา 58ตรี แก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติม ป.ที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528

มาตรา 59 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อ เนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

หมายเหตุ มาตรา 59 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 96) ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515

มาตรา 59 ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพรบ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

หมายเหตุ มาตรา 59 ทวิ เพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 96) ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515

มาตรา 59 ตริ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่ง พรบ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

หมายเหตุ มาตรา 59 ตริ เพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 96) ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515

มาตรา 59 จัตวา การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ มาตรา 58 ตริ และ มาตรา 59 ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมมีรายการภาระผูกพัน หรือมีรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ให้ยกการดังกล่าวมาจดแจ้งไว้ในโฉนดที่ดินด้วย

หมายเหตุ มาตรา 59 จัตวา เพิ่มเติมโดยพรบ.แก้ไขเพิ่มเติมป.ที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528

○ มาตรา 59 เบญจ การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ให้ถือว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก และให้ส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย

หมายเหตุ มาตรา 59 เบญจ เพิ่มเติมโดยพรบ.แก้ไขเพิ่มเติมป.ที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

มาตรา 60 ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบละให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใดจึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี

หมายเหตุ มาตรา 60 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพรบ.แก้ไขเพิ่มเติมป.ที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528

มาตรา 61 เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดี หรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม อสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้ออกมาแสดงความคิดเห็น ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออก โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทน คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี มอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี มอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี มอบหมาย ตามวรรคหนึ่งสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างไรแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมายเหตุ ๑ มาตรา 61 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพรบ.แก้ไขเพิ่มเติมป.ที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

2. กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ข้อ 5. ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดิน ได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14

ข้อ 14. ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดิน ได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
 (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ (3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น

(5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

3. ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ข้อ 5 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกินห้าสิบไร่ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า

- (1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และ
- (2) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

ข้อ 6 ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 เกินห้าสิบไร่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติ

ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 ไม่เกินห้าสิบไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่

ข้อ 7 พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการเฉพาะรายได้ ถ้ามีความจำเป็นดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- (2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมืองการของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
- (3) มีความจำเป็นอย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ขั้นตอนการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ดำเนินการโดยสำนักงานที่ดิน

1. ขั้นยื่นคำขอ

- ผู้ยื่นคำขอ
- ชีระวางแผนที่
- ผู้ขอชำระค่าคำขอ

2. ขั้นนัดรังวัด

- กำหนดเงินมัดจำรังวัด
- กำหนดตัวช่างรังวัดและวันทำการรังวัด
- จัดทำใบนัดรังวัด 2 ฉบับ มอบให้ผู้ขอและเก็บในเรื่อง

3. ขั้นแจ้งข้างเคียงและผู้ปกครองท้องที่ (ฝ่ายรังวัด)

- ค้นหาชื่อและที่อยู่ของเจ้าของที่ดินข้างเคียง
- ทำหนังสือแจ้งข้างเคียง
- ทำหนังสือแจ้งนายอำเภอท้องที่

(ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมากที่ มท 0719/ ว 525 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542)

4. ขั้นดำเนินการของผู้ขอ

- รับหนังสือแจ้งข้างเคียงส่งไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ
- วางเงินมัดจำรังวัด
- รับช่างรังวัดไปทำการรังวัดเมื่อถึงวันที่กำหนด
- นำรังวัดปักหลักเขตที่ดินไว้ทุกมุมทุกเขตที่ดินตน
- ให้ถ้อยคำและลงชื่อไว้ในใบไต่สวน (น.ส.5) แบบบันทึกต่างๆ
- ชำระค่าธรรมเนียมออกโฉนดที่ดินและรับโฉนดที่ดิน

5. ขั้นการรังวัดทำแผนที่และสอบสวนสิทธิ

- ทำการรังวัดตามหลักวิชา
- สอบสวนสิทธิ
- คำนวณแผนที่และเนื้อที่
- ลงที่หมายในระวางแผนที่
- จำลองรูปแบบแผนที่ประกอบเรื่อง
- เขียนรายงานการรังวัด (ร.ค. 3) และทำบัญชีเบิกเงินค่าใช้จ่าย
- ตรวจสอบการคำนวณแผนที่ เนื้อที่ ลงที่หมายแผนที่และตรวจระเบียบ

6. ขั้นตอนพิจารณาการรังวัดและการสั่งการ

- หัวหน้าฝ่ายรังวัดตรวจสอบพิจารณาและเสนอความเห็นในรายงานการต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา
- เจ้าพนักงานที่ดินหรือสาขา พิจารณาสั่งการหรือประกาศแจกโฉนดที่ดินและสั่งถอนจ่ายเงินมัดจำรังวัด

7. ขั้นตอนประกาศแจกโฉนดที่ดิน

- ส่งเรื่องราวการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ฝ่ายทะเบียน
- จัดทำประกาศแจกโฉนดที่ดิน
- ปิดประกาศแจกโฉนดที่ดิน ไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตและที่ดินอำเภอ หรือกิ่งอำเภอท้องที่และในบริเวณที่ดินแห่งละ 1 ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดที่สำนักงานที่ดินอีก 1 ฉบับ

8. ขั้นตอนสร้างโฉนดที่ดินและแจกโฉนดที่ดิน (ฝ่ายทะเบียน)

- เมื่อปิดประกาศครบ 30 วัน ไม่มีผู้คัดค้าน
- เขียนโฉนด
- เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขาลงนามในโฉนดที่ดิน ประทับตราประจำตำแหน่ง
- มีหนังสือเรียกผู้ขอมารับโฉนดที่ดิน
- แจกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอ

แบบสอบถาม

เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา

.....

คำชี้แจง

แบบสอบถามชุดนี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบการศึกษาวิจัย เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์ วิจัยในการศึกษาปริญญาโท และเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการให้บริการประชาชน ผู้ศึกษาจึงขอความกรุณาในการตอบแบบสอบถามตามความคิดเห็นของท่านทุกข้อ เพื่อจะได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนและสมบูรณ์ โดยมีแบบสอบถาม 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามแสดงระดับความคิดเห็นที่มีต่อปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ส่วนที่ 3 แบบสอบถามแสดงระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับลำดับขั้นตอนของปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ข้อมูลจากแบบสอบถามนี้จะเก็บเป็นความลับ และนำไปใช้ในการวิจัยเท่านั้น ดังนั้นเพื่อความสมบูรณ์ของผลการวิจัย จึงขอความกรุณาท่านให้ข้อมูลตามความเป็นจริง ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณท่านที่ได้ให้ข้อมูลมา ณ โอกาสนี้

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณที่ได้ให้ความร่วมมือตอบแบบสอบถามในครั้งนี้อย่างยิ่ง

นายพงษ์กฤต วงศ์เจริญ

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

แบบสอบถาม

เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา

.....

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

คำชี้แจง : โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่าง หน้าข้อความที่ตรงกับความเป็นจริง

1. เพศ

 1 ชาย 2 หญิง

2. อายุ.....ปี

3. อายุการปฏิบัติราชการ.....ปี

4. ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง

 1 เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด 2 นักวิชาการที่ดิน 3 หัวหน้างาน/ฝ่าย 4 เจ้าพนักงานที่ดิน 5 นายช่างรังวัด 6 อื่น ๆ (ระบุ).....

5. ท่านปฏิบัติงานในลักษณะใด

 1 รับคำขอและสอบสวนสิทธิ 2 งานรังวัด 3 พิจารณาเรื่องราวการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน 4 ประชาสัมพันธ์ 5 อื่น ๆ (ระบุ).....

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามแสดงระดับความคิดเห็นที่มีต่อปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

คำชี้แจง : โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่าง □ หน้าข้อความที่ตรงกับความคิดเห็นของท่าน

ระดับคะแนนมีความหมายดังนี้

ระดับคะแนน 5 หมายถึง มากที่สุด

ระดับคะแนน 4 หมายถึง มาก

ระดับคะแนน 3 หมายถึง ปานกลาง

ระดับคะแนน 2 หมายถึง น้อย

ระดับคะแนน 1 หมายถึง น้อยที่สุด

ข้อความ	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด 5	มาก 4	ปานกลาง 3	น้อย 2	น้อยที่สุด 1
ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่					
1. ระเบียบ กฎหมาย ขั้นตอนการปฏิบัติมีความซับซ้อนเป็นอุปสรรคสำคัญในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน					
2. ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจในการตีความข้อระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน					
3. ความสามารถในการอธิบาย และทำความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องของขั้นตอน ระเบียบในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน					
ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร					
4. บุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน					
5. เครื่องมือในการรังวัดไม่เพียงพอและไม่ทันสมัย					
6. การประมาณค่าใช้จ่ายเงินมัดจำรังวัดไม่สมดุล					

ข้อคำถาม	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด 5	มาก 4	ปานกลาง 3	น้อย 2	น้อยที่สุด 1
7. ระบบข้อมูลด้านแผนที่ เช่น หมุดหลักฐานแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ ไม่มีความพร้อมในการใช้งาน					
ปัจจัยด้านหลักฐานที่ดิน					
8. หลักฐานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีการจดทะเบียนรายละเอียดยังไม่ชัดเจนหรือคลาดเคลื่อน					
9. ระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารที่ดินยังไม่เป็นระบบ ทำให้ยากในการนำข้อมูลมาใช้					
ปัจจัยด้านความร่วมมือ					
10. การสอบสวนผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ข้อมูลไม่เพียงพอหรือให้ข้อมูลที่ขาดความเป็นจริง					
11. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง					
12. การคัดค้านในสิทธิครอบครองและข้อพิพาทแนวเขตที่ดินทำให้เกิดความล่าช้า					
13. ความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ปฏิบัติงานร่วม					
ปัจจัยด้านลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน					
14. ตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินอยู่ในเขตป่าไม้หรือที่สงวนหวงห้าม ทำให้เกิดปัญหาในการสอบสวน					
15. สภาพพื้นที่ที่ทำประโยชน์เป็นพื้นที่ ที่สูงลาดชันป่าพรุ เป็นปัญหาในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน					

ส่วนที่ 3 แบบสอบถามแสดงระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับลำดับขั้นตอนของปัญหาและอุปสรรค
การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

คำชี้แจง : โปรดทำเครื่องหมาย ลงในช่องว่าง หน้าข้อความที่ตรงกับความคิดเห็นของท่าน

ระดับคะแนนมีความหมายดังนี้

ระดับคะแนน 5 หมายถึง มากที่สุด

ระดับคะแนน 4 หมายถึง มาก

ระดับคะแนน 3 หมายถึง ปานกลาง

ระดับคะแนน 2 หมายถึง น้อย

ระดับคะแนน 1 หมายถึง น้อยที่สุด

สภาพปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดิน	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด 5	มาก 4	ปานกลาง 3	น้อย 2	น้อยที่สุด 1
1 การชี้ระวางแผนที่เพื่อทราบตำแหน่งที่ดิน					
2 การสอบสวนสิทธิเพื่อรับคำขอออกหนังสือแสดง สิทธิในที่ดิน					
3 การประเมินค่าใช้จ่ายรังวัดและนัดวันทำการรังวัด					
4 การออกหนังสือแจ้งหมายข้างเคียง					
5 การประสานงานผู้ปกครองท้องที่ หรือหน่วยงาน ราชการที่เกี่ยวข้อง ในการนำชี้แนวเขต					
6 การพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์และรังวัดทำ แผนที่					
7 การลงที่หมายในระวางแผนที่					
8 ช่างรังวัดทำแผนที่และรายงานเรื่องรังวัด ส่ง หัวหน้างานและหัวหน้าฝ่าย ตรวจสอบเรื่องเสนอ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดส่งถอนจ่ายเงินมัดจำรังวัด					
9 ฝ่ายทะเบียนรับเรื่องจากฝ่ายรังวัดแล้วให้ผู้ขอรับ ประกาศแจกโฉนดที่ดินและปิดประกาศหาผู้คัดค้าน					
10 การปฏิบัติงานของคณะกรรมการตาม กฎกระทรวงที่ 43					

แบบสัมภาษณ์เพื่อประกอบการวิจัย
เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา

แบบสัมภาษณ์ชุดนี้เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อใช้ประกอบการทำสารนิพนธ์ ของนักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในจังหวัดสงขลา

ข้อมูลทั้งหมดของผู้ให้สัมภาษณ์จะถูก**ปกปิดเป็นความลับ** จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ในการให้คำสัมภาษณ์ ตามความเป็นจริง

คำชี้แจง แบบสัมภาษณ์ชุดนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ข้อมูลสัมภาษณ์

บันทึกของผู้สัมภาษณ์

วัน เวลา ที่สัมภาษณ์.....

สถานที่.....

ข้อสังเกตหรือข้อมูลพิเศษ.....

.....

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

1. อายุ ปี

2. ตำแหน่งปัจจุบัน.....

หน่วยงาน.....

3. ระดับการศึกษา

() ปริญญาตรี สาขา.....

() ปริญญาโท สาขา.....

() อื่น ๆ สาขา.....

ส่วนที่ 2 ข้อมูลสัมภาษณ์

1. ท่านเห็นว่าในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่สมรรถนะองค์กร หลักฐานที่ดิน ความร่วมมือของหน่วยงานหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และลักษณะทางกายภาพที่ตั้งของที่ดิน มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่อย่างไร

2. ท่านคิดว่าขั้นตอนในการปฏิบัติงานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่อย่างไร

3. ความเห็นหรือข้อเสนอแนะอื่นๆ

.....

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – สกุล

นายพงษ์กฤต วงศ์เจริญ

รหัสประจำตัวนักศึกษา

5210521556

วุฒิการศึกษา

วุฒิ
นิติศาสตรบัณฑิต

ชื่อสถาบัน

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปีที่สำเร็จการศึกษา

2543

ตำแหน่ง

นายช่างรังวัด ระดับชำนาญงาน

สถานที่ทำงาน

สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาสะเดา
ถนนกาญจนวนิช ตำบลปรีก
อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา