

การประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงาน
เรื่อง “การเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการของจังหวัด
กระบวนงานเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน”

วันอังคารที่ 4 กันยายน 2555 เวลา 09.00 – 14.00 น.
ณ ห้องพักราวตี 2 ชั้น 11 โรงแรมปรีนซ์ พาเลซ กรุงเทพมหานคร



ในวันอังคารที่ 4 กันยายน 2555 ณ ห้องพักราวตี 2 โรงแรมปรีนซ์ พาเลซ กรุงเทพมหานคร โดย นางกลิ่นจันทร์ เขียวเจริญ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนาระบบราชการกล่าวเปิดงานและชี้แจงวัตถุประสงค์ในการประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงาน เรื่อง “การเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการของจังหวัดกระบวนงานเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน” ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมเป็นผู้แทนจากจังหวัดต่าง ๆ

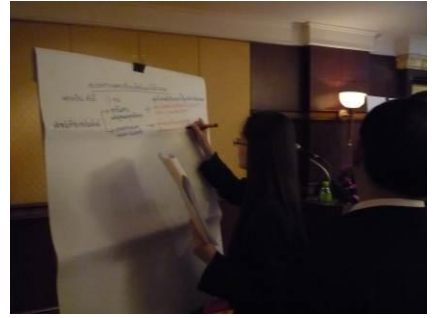
ที่ดำเนินการจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงเพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการของจังหวัดกระบวนงานเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน รวม 22 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกาฬสินธุ์ ชุมพร เชียงใหม่ นครราชสีมา นครพนม นราธิวาส บุรีรัมย์ ประจวบคีรีขันธ์ พัทลุง ภูเก็ต ร้อยเอ็ด ลพบุรี ลำพูน เลย สตูล สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สระบุรี สุราษฎร์ธานี สุรินทร์ หนองบัวลำภู และอุบลราชธานี พร้อมทั้งได้รับเกียรติจากผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มาร่วมแลกเปลี่ยนความรู้ ให้ข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้าง

ความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการของจังหวัด โดยได้นำเสนอแนวทางการจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงรวมทั้ง แนวทางการติดตามและประเมินผลโครงการของสำนักงาน ก.พ.ร. ดังภาพ



นอกจากนี้ ที่ประชุมได้แบ่งกลุ่มเพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และร่วมกันระดมความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าว ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

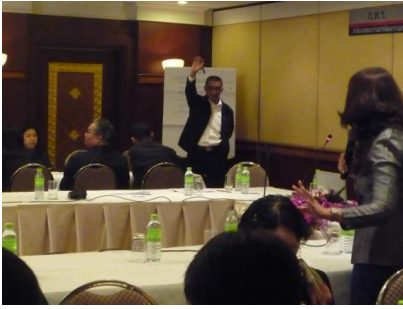
1. กระบวนการจัดการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ขาย) ผู้เข้าร่วมประชุมได้จำแนกในแต่ละขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อชี้ให้เห็นถึงการจะก่อให้เกิดการทุจริตขึ้น ดังตารางที่ปรากฏนี้



| ขั้นตอนการปฏิบัติงาน | การดำเนินการ | ประเด็น |
|--------------------------|--|--|
| เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ | <u>ตรวจสอบเอกสาร</u> - กรณีไม่ครบ แจ้งผู้ขอและคู่กรณีทราบ - กรณีครบ จ่ายบัตรคิว | - จุดนี้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อต่อรองผลประโยชน์ในการรับเรื่องไว้ดำเนินการหรือไม่ (ความเสี่ยงเฝ้าระวัง) - จุดนี้เจ้าหน้าที่สามารถลัดคิวบริการได้เพื่อความสะดวกรวดเร็ว จึงเกิดช่องทางให้เจ้าหน้าที่เรียกรับผลประโยชน์โดยมิชอบ (ความเสี่ยงน้อย) |
| เจ้าหน้าที่สอบสวน | - รับคำขอ - สอบสวนคู่สัญญา - ตรวจสอบสารบบเรื่องราวเดิม - ตรวจสอบการอายัด และประเมินราคาที่ดิน - คำนวณค่าธรรมเนียมและภาษีอากร | จุดนี้เป็นจุดสำคัญและจะมีการทุจริตมากที่สุด เพราะเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจในการประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อคำนวณค่าธรรมเนียมและภาษีอากร (ความเสี่ยงสูง) |
| เจ้าหน้าที่การเงิน | รับเงินค่าธรรมเนียมและพิมพ์ใบเสร็จรับเงิน | |
| เจ้าหน้าที่สอบสวน | พิมพ์สัญญา, คู่สัญญาลงชื่อ แก้สารบัญญการจดทะเบียน | |
| เจ้าหน้าที่จดทะเบียน | ตรวจสอบราคาประเมินที่ดิน และค่าธรรมเนียมลงนามจดทะเบียน แจกหนังสือแสดงสิทธิ | จุดนี้เป็นจุดที่เจ้าหน้าที่อาจมีการกล่าวอ้างว่าการคำนวณค่าธรรมเนียมหรือภาษีเงินได้ไม่ถูกต้อง เพื่อต้องการให้มีการต่อรอง เรื่องผลประโยชน์ (ความเสี่ยงเฝ้าระวัง) |

หมายเหตุ : เป็นขั้นตอนและความเสี่ยงสำหรับสำนักงานที่ดินที่ไม่ได้ใช้ระบบคอมพิวเตอร์เต็มรูปแบบในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในกระบวนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ขาย) ซึ่งจุดที่เป็นไปได้หรือจุดที่เป็นไปไม่ได้ที่จะเกิดผลประโยชน์มี 2 อย่าง คือ ① เงิน และ ② ที่ดิน จุดนี้จะแก้ที่ไหนนั้น ต้องแก้ทั้งเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการ และประชาชนที่มาขอรับบริการ โดยต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทุกคนได้ทราบ มีการอบรมเพื่อสร้างจิตสำนึกของผู้ให้บริการ และผู้ขอรับบริการ ถึงการทุจริตในขั้นตอนการประเมินราคา



2. กระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยจำแนกปัญหาหลักออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ผู้รับบริการ และผู้ให้บริการ และได้ระบุถึงสาเหตุ ดังนี้

| ปัญหาหลัก | สาเหตุ |
|---|--|
| 1. ผู้รับบริการ หรือเจ้าของที่ดินไม่ทราบขั้นตอนวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และมีค่านิยมให้สินบน | - สำนักงานที่ดินไม่ประชาสัมพันธ์ขั้นตอนฯ - สำนักงานที่ดินไม่มีช่องทางให้ตรวจสอบ - เจ้าของที่ดินต้องการได้กรรมสิทธิ์โดยเร็ว |
| 2. ผู้ให้บริการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ และไม่มีคุณธรรมจริยธรรม | - เจ้าหน้าที่ขาดจิตสำนึก - เจ้าหน้าที่ละเลยในการปฏิบัติตามระเบียบฯ |

นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีการระดมสมองในกลุ่ม จึงได้เสนอถึงสภาพปัญหา พร้อมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อที่ประชุม ดังตารางที่ปรากฏนี้

| สภาพปัญหา | แนวทางแก้ไข |
|---|--|
| 1. รั้งวัดออกโฉนดที่ดินได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานเดิม 10%, 20% เจ้าหน้าที่ นำความไม่รู้ของชาวบ้านเรียกร้องผลประโยชน์ ชาวบ้าน ไม่รู้ระเบียบ, กฎหมาย | - จัดทำมาตรฐานการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ปิดประกาศให้ชาวบ้านทราบ - ทำคู่มือค่าใช้จ่ายให้ทราบ (2 ภาษา) |
| 2. เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความสามารถ | - อบรมเจ้าหน้าที่ |
| 3. การออกโฉนดที่ดินคลาดเคลื่อน | - นำเครื่องมือ GIS (ระบบภูมิสารสนเทศ) มาใช้ |
| 4. การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ | ในรายงานการประชุมต้องระบุให้ชัดเจนว่าเหตุผลที่อนุญาตให้ออกเพราะอะไร |
| 5. การเสนองานผ่าน หรือเสนองานตามตราয় | นำระเบียบ ข้อกฎหมายมาใช้ประกอบการพิจารณา |

ผู้เข้าร่วมประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ยังได้ให้เหตุผลที่ทำให้จังหวัดผ่านการประเมิน (ไฟแดงหรือไฟเขียว) เช่น

จังหวัดนราธิวาส

- ดำเนินการจัดทำกระบวนการใหม่จากกระบวนการที่มีปัญหา
- มีการเปลี่ยนแปลงบางกิจกรรม (เช่น ตัดการอบรมออก)
- ได้เชิญผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณากระบวนการ

จังหวัดหนองบัวลำภู

- จัดทำคู่มือ ให้ความรู้ พร้อมแจกคู่มือ (ผู้นำท้องถิ่น)
- จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่

จังหวัดพัทลุง

- มีการเพิ่มกระบวนการใหม่ กำหนดตัวชี้วัด และประชาชนสามารถตรวจสอบได้



จังหวัดอุบลราชธานี

- จากปัญหาเรื่องการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ ได้แก้ไขโดยมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ

จากการประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ โดยสรุปแล้วแนวทางการแก้ไขปัญหา หรือกลยุทธ์ที่สำคัญตามที่ได้ระดมสมองกันนั้น มีดังนี้

1. ด้านกฎหมาย/ระเบียบ

- ผู้บังคับบัญชา ตรวจสอบติดตามให้ปฏิบัติตามระเบียบฯ มาตรฐานขั้นตอน

2. ด้านกระบวนการ

- ประชาสัมพันธ์กระบวนการให้ประชาชนทราบผ่านช่องทาง เช่น

- การให้ความรู้ในสำนักงานกับประชาชนทุกราย
- แผ่นป้าย
- แผ่นพับ/คู่มือ
- สถานีวิทยุ
- อินเทอร์เน็ต เช่น เว็บไซต์ หรือ face book

- คณะทำงานสอบถามผลการให้บริการ (หลังการขาย)

3. การพัฒนาบุคลากร

- สอนงาน ปลุกจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม

4. การเสริมพลังประชาชน/ผู้รับบริการ

- เจ้าของที่ดินตรวจสอบ และติดตามผลการดำเนินงานผ่านช่องทาง

- website
- ป้ายแสดงผล
- โทรศัพท์

5. การพัฒนาเครื่องมือ

- จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน แจกเจ้าหน้าที่ทุกคน

6. เงื่อนไขความสำเร็จ

- การพิจารณาของส่วนราชการอื่น
- ประชาชนผิมนัด/ละเลย
- การคัดค้านการรังวัด
- หลักฐานไม่ครบ
- เหตุอื่น/มิใช่เจ้าหน้าที่

7. ระยะเวลา/ขั้นตอน

มีระยะเวลา 64 วัน/16 ขั้นตอน ซึ่งในขั้นตอนเกี่ยวกับกระบวนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนั้นพบว่า **ขั้นตอนที่ 7 (การรังวัดที่ดิน)** มีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมาก ซึ่งจากการวิเคราะห์ปัญหา พบปัญหาหลัก 2 ประเด็น คือ

1) เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน เพราะขาดจิตสำนึกด้านประชาชนมีปัญหา คือ การไม่ทราบขั้นตอนในการออกโฉนด จากสาเหตุต่าง ๆ ต้องทำการแก้ปัญหาโดยกำหนดเป็นกลยุทธ์ว่าจะแก้ไขอย่างไร เช่น ① ด้านกฎหมาย/ระเบียบ ② ด้านกระบวนการจะมีวิธีการแก้ปัญหาอย่างไร ต้องประชาสัมพันธ์ลูกค้าด้วยว่าเรากำลังทำอะไร



และไปถึงไหนแล้วโดยผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่นทางวิทยุหรือเว็บไซต์ต่าง ๆ ③ ด้านการพัฒนาบุคลากรมีการ
ปลูกจิตสำนึกด้านคุณธรรมจริยธรรม ④ การเสริมพลังประชาชนที่รับบริการ ⑤ การพัฒนาเครื่องมือ

2) ระยะเวลาการรังวัดที่ดินที่กำหนด 64 วันทำการนั้นต้องทำตามขั้นตอนโดยไม่วุ่นวาย
จากเรื่องอื่น ๆ ในกรณีที่มีปัญหา บางครั้งใช้เวลา 1 ปี หรือบางจังหวัดใช้เวลาถึง 3 ปี และปัญหาที่สำคัญ
ที่บุคลากรของกรมที่ดินเสนอ คือ ปัจจุบันช่างรังวัดที่อายุน้อยที่สุดคืออายุ 40 ปี อีก 10 ปีข้างหน้าหัวหน้าช่างรังวัด
จะไม่มีลูกน้องเดินตาม (ขาดแคลนบุคลากรในตำแหน่งดังกล่าว)

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาจากการนำเสนอของผู้เข้าร่วมประชุม
เกี่ยวกับระบบต่าง ๆ ในสังคมไทยของกระบวนการของกรมที่ดิน เช่น

- ระบบอุปถัมภ์
- การไม่ยอมรับหน้าที่ (สิทธิต้องคู่กับหน้าที่)
- การรอไม่ได้ของผู้รับบริการ

ดังนั้น ในการแก้ปัญหา ต้องแก้ไขในระดับนโยบายจากส่วนบน เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้อง
ซึ่งจะเห็นว่าความบกพร่องไม่ได้อยู่ที่กระบวนการ แต่อยู่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละบุคคล โดยปัจจุบันมีการควบคุม
ด้วยมาตรฐานการปฏิบัติงานอยู่แล้ว

