

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การบริหารความเสี่ยงตามอำนาจหน้าที่ในการดูแล
รักษาที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ โดยเคร่งครัด

จัดทำโดย นางสาวศิริพรรณวรรณภาส

ตำแหน่ง นายช่างสำรวจชำนาญงาน
สังกัดกองสำรวจและแผนที่ที่ดิน สำนักการโยธา

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับต้น รุ่นที่ ๓๐
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

๑. ชื่อเรื่อง การบริหารความเสี่ยงตามอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ โดยเคร่งครัด

๒. หลักการและเหตุผล

กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์รวมของการพัฒนาทางด้านการศึกษาและการขยายตัวของเศรษฐกิจในด้านต่างๆ รวมทั้งมีการขยายตัวของเมืองและที่อยู่อาศัยอย่างรวดเร็ว ทำให้มีประชาชนเข้ามาอยู่ในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครจำนวนมาก ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาการรुकูล้ำที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาการรुकูล้ำตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมและรองรับการพัฒนาเมืองในอนาคต

สำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร และสำนักงานเขตต่างๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ในสภาพปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตใช้ที่สาธารณะ กำหนดแนวเขตที่สาธารณะสำหรับปักแนวเขตที่สาธารณะ การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณะ จัดทำทะเบียนที่สาธารณะ และการดำเนินการกับผู้บุกรุกที่สาธารณะ จะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของฝ่ายโยธาของแต่ละสำนักงานเขตเป็นข้าราชการที่มาบรรจุแต่งตั้งใหม่ ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกับข้าราชการสังกัดสำนักงานโยธาที่ขาดประสบการณ์และความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งภารกิจดังกล่าวเป็นการปฏิบัติราชการที่มีผลกระทบต่อส่วนราชการต่างๆ และวิถีการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ รวมทั้งทรัพย์สินของประชาชน ที่มีแนวเขตที่ดินติดที่สาธารณะต่างๆ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีความรู้ความชำนาญในกระบวนการปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง แม่นยำ ชัดเจน ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งปัญหาในขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เพราะแนวทางการดำเนินการของแต่ละเขตไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันตลอดจนการดำเนินการของเขตก็มีข้อแตกต่างจากสำนักงานโยธา ดำเนินการ เช่น ปัญหาด้านเทคนิคในการสำรวจและจัดทำแผนที่โดยขาดความรู้ความชำนาญ รวมทั้งปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมืออันดีจากประชาชนหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผลให้เกิดการฟ้องร้องเกิดขึ้นเนื่องๆ

สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นเรื่องละเอียดอ่อน มีความหมายครอบคลุมถึงที่ดินและทรัพย์สินของรัฐอย่างกว้างขวาง มีบทกฎหมายให้ความคุ้มครอง แยกแยะอำนาจหน้าที่ในส่วนราชการต่างๆ รับผิดชอบ รวมทั้งมีคำสั่งและระเบียบปฏิบัติในการคุ้มครองป้องกันและดูแลรักษาไว้แต่ละประเภทอย่างหลากหลาย เช่น ป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ วนอุทยาน ที่ดินเพื่อการเหมืองแร่ ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม แม่น้ำ ทะเลในน่านน้ำไทย ถนน ตรอก ซอย ทางหลวง คู คลอง ร่องน้ำ ลำธาร เป็นต้น ซึ่งโดยข้อเท็จจริงและโดยหลักใหญ่ๆ ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร น่าจะแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑. สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ถนน ตรอก ซอย คู คลอง หนอง บึง ลำราง เป็นต้น

๒. สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้ประโยชน์เพื่อแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นที่ราชพัสดุอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เช่น ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามข้อ ๑ ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้ประโยชน์เพื่อแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามข้อ ๒ กรุงเทพมหานครจะเกี่ยวข้องเฉพาะในกรณีการประสานกับกรมธนารักษ์ เพื่อขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในราชการด้านต่างๆ เช่น การตัดถนนและขยายถนน สร้างอาคาร สวนสาธารณะ เป็นต้น

ผลการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑. ห้ามโอน มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
๒. ห้ามยกอายุความขึ้นต่อสู้รัฐ มาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
๓. ไม่อยู่ในข่ายบังคับคดี มาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
๔. เป็นที่สาธารณประโยชน์ตลอดไปจนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพ

สาเหตุของการบุกรุก

๑. สภาพที่ดิน
 - หลักฐานไม่ชัดเจน
 - แนวเขตไม่ชัดเจน
 - สิ่งก่อสร้างแนวเขตไม่ชัดเจน
 - ไม่มีหลักฐาน ไม่มีแนวเขต
๒. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดูแลรักษา
 - มีอัตรากำลังน้อย
 - ขาดความรู้ความสามารถ
 - ปล่อยปละละเลย
๓. นโยบายของรัฐ
 - ไม่ชัดเจน
 - ไม่แน่นอน
 - ไม่เด็ดขาด/จริงจัง
 - ไม่เป็นธรรม
๔. ราษฎรผู้บุกรุก
 - ประชากรเพิ่มขึ้น
 - ขาดจิตสำนึก/เอาเปรียบ
 - ขาดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย
 - มีผู้ให้การช่วยเหลือสนับสนุน

แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุก

๑. แก้ไขสภาพที่ดิน

- ให้การสนับสนุนงบประมาณจัดทำหลักฐานแนวเขตให้มั่นคง ถาวร ชัดเจน เช่น ทำรั้วถนน ปลุกต้นไม้
- เร่งรัดเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดทำหลักฐานแนวเขต เช่น การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

๒. แก้ไขเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษา

- สนับสนุนบุคลากรรับผิดชอบโดยตรง
- อบรม พัฒนา เจ้าหน้าที่
- จัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติ

๓. แก้ไขนโยบายรัฐ

- ต้องมีความชัดเจน/แน่นอน
- เด็ดขาด/จริงจัง
- ต้องดำเนินการโดยเสมอภาคให้เป็นธรรม

๔. แก้ไขที่ราษฎร

- ประชาสัมพันธ์ให้เห็นความสำคัญของที่ดินของรัฐ และการอนุรักษ์ไว้ให้อนุชนรุ่นหลัง
- ปิดประกาศให้ประชาชนทราบถึงการเป็นที่ดินของรัฐ
- ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา
- ให้ทราบว่าผู้ฝ่าฝืนมีโทษอาญา

การดำเนินการกรณีมีการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๑. หลักนิติศาสตร์ (ดำเนินคดีกับผู้บุกรุก)
๒. หลักรัฐศาสตร์ (ดำเนินการอย่างอื่น)

กระบวนการพิสูจน์สิทธิ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) กำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. ผู้ฝ่าฝืน มีพยานหลักฐานที่ครอบครองมาก่อนเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ โดยพิจารณาจาก

๑. เอกสารราชการทำขึ้น และลงวันที่ก่อนเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่
๒. ลงวันที่หลัง แต่ก่อน ประมวลกฎหมายที่ดิน และมีข้อความว่าได้มาก่อนเป็นที่ดิน

ของรัฐ

๓. พยานหลักฐานอื่น ว่าครอบครองก่อนเป็นที่ดินของรัฐ จะต้องมีการอ่าน

ภาพถ่ายทางอากาศด้วย

๒. ถ้าครอบครองภายหลัง ให้แจ้งผู้ฝ่าฝืน ๓๐ วัน แล้วดำเนินการตามกฎหมาย

๓. ถ้าครอบครองก่อน ให้แจ้งผู้ฝ่าฝืน ๓๐ วัน แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

วิธีปฏิบัติเมื่อมีการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๑. ต้องรีบดำเนินการโดยเร็วก่อนจะขยายพื้นที่หรือจำนวนผู้บุกรุก
๒. ตรวจสอบข้อมูลการเป็นที่ดินของรัฐที่มีอยู่
๓. แจ้งผู้ฝ่าฝืนว่าเป็นที่ดินของรัฐ การฝ่าฝืนเป็นความผิดอาญา
๔. หากไม่เชื่อฟัง แจ้งตักเตือน หากฝ่าฝืนจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย
๕. หากผู้บุกรุกมีจำนวนมาก เรียกประชุมชี้แจงให้รู้ถึงสิทธิ/หน้าที่ และยอมรับสิทธิ

ทางราชการ

๖. กรณีมีผู้โต้แย้งการครอบครองต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิ (กปร.กทม.)

ไม่พอใจใช้สิทธิทางศาล

๗. ผู้ใดจงใจฝ่าฝืน ดำเนินคดีจนถึงบังคับคดี

๘. หากไม่แน่ใจว่าเป็นที่ดินของรัฐ ดำเนินการสอบสวนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับที่ดินหรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วนำเข้า กพร.กทม.

การจัดทำทะเบียนสาธารณประโยชน์

- ตำแหน่งที่ดิน เนื้อที่ ขอบเขต
- ผู้หวงห้าม วัตถุประสงค์หวงห้าม และวันเดือนปี

ผลของการจัดทำทะเบียนสาธารณประโยชน์ ใช้สำหรับเป็นเอกสารในการอ้างอิงพยานหลักฐานได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างและพัฒนาบุคลากรของสำนักงานเขตและสำนักการโยธา ให้มีความรู้ ความสามารถ และความชำนาญในด้านเกี่ยวข้องกับที่สาธารณะ จึงเล็งเห็นว่าการจัดโครงการฝึกอบรมหลักสูตรระหว่างสำนักการโยธาและสำนักงานเขต เรื่องแนวทางการดำเนินการดูแลรักษาที่สาธารณะ จะเป็นประโยชน์กับกรุงเทพมหานครในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ต่อไป

๓. วัตถุประสงค์

๑. เพื่อให้การดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์มีประสิทธิภาพสูงขึ้นกว่าเดิม และปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ มีจำนวนลดลง
๒. เพื่อให้บุคลากรของสำนักการโยธา และสำนักงานเขตทั้ง ๕๐ เขต มีความรู้ ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗
๓. เพื่อให้บุคลากรของสำนักการโยธา และสำนักงานเขตทั้ง ๕๐ เขต เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจศาสตร์เทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับด้านการสำรวจและดูแลรักษาที่สาธารณะ

๔. เป้าหมาย

๑. จัดทำคู่มือปฏิบัติงานด้านการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ ทั้งในรูปแบบเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E-book) อันจะก่อให้เกิดมาตรฐานในด้านการปฏิบัติงานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน
๒. จัดฝึกอบรมบุคลากรของสำนักการโยธา และสำนักงานเขตทั้ง ๕๐ เขต ได้รับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการดูแลบำรุงรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และให้คำปรึกษาผ่านสื่อออนไลน์

๕. ความรู้ที่นำมาใช้ในการจัดทำรายงาน

ความหมายของความเสี่ยง

๕.๑ ความเสี่ยง (Risk) คือเหตุการณ์การกระทำใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน และส่งผลกระทบ หรือสร้างความเสียหาย หรือล้มเหลว หรือลดโอกาสที่จะบรรลุความสำเร็จต่อการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ทั้งในระดับองค์กรระดับหน่วยงานและระดับบุคคลได้ ความเสี่ยง (Risk) คือความ เป็นไปได้ที่เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งจะเกิดขึ้นและส่งผล ให้องค์กรไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งวัดได้จากโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรโอกาส (Opportunity) ในที่นี้หมายถึงความเป็นไปได้ที่เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งจะเกิดขึ้นและส่งผลดีต่อการบรรลุวัตถุประสงค์

๕.๒ แนวคิดการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์กร (SWOT Analysis)

SWOT Analysis เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ ซึ่งช่วยให้ผู้บริหารกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน โอกาส และอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กร Albert Humphrey ผู้คิดค้นเทคนิคการวิเคราะห์องค์กรดังกล่าวได้ให้ความสำคัญ ในการพิจารณาสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อช่วยให้การตัดสินใจกำหนดวิสัยทัศน์ วางกลยุทธ์ และแผนวิธิดำเนินงานขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ

จุดแข็ง (Strength) หมายถึง ส่วนดี จุดเด่น ข้อได้เปรียบภายในองค์กร ความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายใน ความสามารถและสถานการณ์ภายในองค์กร ที่เป็นบวก องค์กรนำมาใช้ประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึง การดำเนินงานภายในที่องค์กรทำได้ดี เป็นข้อดีที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในองค์กร เช่น จุดแข็งด้านการเงิน จุดแข็งด้านการผลิต จุดแข็งด้านทรัพยากรบุคคลองค์กรจะต้องใช้ประโยชน์จากจุดแข็งในการกำหนดกลยุทธ์การตลาด

จุดอ่อน (Weakness) หมายถึง ข้อด้อย ข้อเสียเปรียบขององค์กร ความล้าสมัยไม่เท่าทันการเปลี่ยนแปลง ความไม่มีประสิทธิภาพขององค์กร ภาวลักษณะที่เป็นจุดด้อย โดยการพิจารณาจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กรนั้นจะคำนึงถึงปัจจัยภายในองค์กร (Internal factors) คือทรัพยากรทางการบริหาร ๔ มิติ ได้แก่ บุคลากร (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management)

โอกาส (Opportunity) หมายถึง สถานการณ์ภายนอกองค์กรที่มีผลเชิงบวก มีส่วนเอื้อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ หรือหมายถึงสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรเอื้อประโยชน์หรือส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กร โอกาสแตกต่างจากจุดแข็งตรงที่โอกาสนั้นเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายนอก แต่จุดแข็งนั้นเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายใน นักการตลาดที่ดี จะต้องแสวงหาโอกาสอยู่เสมอ และใช้ประโยชน์จากโอกาสนั้น

อุปสรรค (Treat) หมายถึง ข้อจำกัดซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอก ปัญหาอุปสรรคภายนอกองค์กรที่จะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลกระทบในเชิงลบทำให้องค์กรไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือหมายถึงสภาพแวดล้อมนอกที่เป็นปัญหาต่อองค์กรบางครั้งการจำแนกโอกาสและอุปสรรคเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะทั้งสองสิ่งนี้สามารถเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอาจทำให้สถานการณ์ที่เคยเป็นโอกาสกลับกลายเป็นอุปสรรคได้ และในทางกลับกันอุปสรรคอาจกลับกลายเป็นโอกาสได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้้องค์การมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ของตนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์แวดล้อม เป็นข้อจำกัดที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งองค์กรจำเป็นต้องปรับกลยุทธ์หรือวิธีการให้สอดคล้องและพยายามขจัดอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น

กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์ ดังนี้

จุดแข็ง (Strengths) ๑. มีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์ที่ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้ในการคุ้มครองป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ๒. ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถ และมีประสบการณ์คอยให้คำแนะนำและให้แนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง แม่นยำชัดเจน ๓. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความมุ่งมั่นและตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายของตน	จุดอ่อน (Weakness) ๑. เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์ ๒. ไม่มีบุคลากรจบทางด้านกฎหมายโดยตรง ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ๓. เจ้าหน้าที่ได้รับผลกระทบจากการขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน
โอกาส (Opportunities) ๑. มีการทำข้อตกลงให้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายโดยตรงกับกรุงเทพมหานครในการดำเนินคดีกับผู้บุกรุก ๒. มีนโยบายเพิ่มอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ ๓. จัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ที่มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูง จัดหายานพาหนะที่มีสมรรถนะในการใช้งานในทุกสภาพพื้นที่	อุปสรรค (Threats) ๑. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่ได้เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยตรงในการดำเนินคดีกับผู้บุกรุก ๒. นโยบายของกรุงเทพมหานครไม่เพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ๓. เครื่องมือ อุปกรณ์ ยานพาหนะ ไม่มีความสมบูรณ์ มีสภาพเก่า ไม่สามารถใช้งานได้ อย่างเต็มที่

๕.๓ ความรู้เกี่ยวกับ PDCA คือ วงจรที่พัฒนามาจากวงจรที่คิดค้นโดย วอลท์เตอร์ ชิวฮาร์ต (Walter Shewhart) ผู้บุกเบิกการใช้สถิติสำหรับวงการอุตสาหกรรมและต่อมาวงจรนี้เริ่มเป็นที่รู้จักกันมากขึ้นเมื่อ เอดวาร์ด เดมมิง (W.Edwards Deming) ประมาจารย์ด้านการบริหารคุณภาพเผยแพร่ให้เป็นเครื่องมือสำหรับการปรับปรุงกระบวนการทำงานของพนักงานภายในโรงงานให้ดียิ่งขึ้น และช่วยค้นหาปัญหาอุปสรรค ในแต่ละขั้นตอนการผลิตโดยพนักงานเอง จนวงจรนี้เป็นที่รู้จักกันในอีกชื่อว่า “วงจรเดมมิง” ต่อมาพบว่า แนวคิดในการใช้วงจร PDCA นั้นสามารถนำมาใช้กับทุกกิจกรรม จึงทำให้เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายมากขึ้นทั่วโลก PDCA เป็นอักษรนำของศัพท์ภาษาอังกฤษ ๔ คำ คือ

P : Plan = วางแผน

D : Do = ปฏิบัติตามแผน

C : Check = ตรวจสอบการปฏิบัติตามแผน

A : Action = ปรับปรุงแก้ไข

Plan (วางแผน) หมายถึง การวางแผนการดำเนินงานอย่างรอบคอบ ครอบคลุมถึงการกำหนดหัวข้อที่ต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งรวมถึงการพัฒนาสิ่งใหม่ๆ การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน อาจประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน Plan การจัดอันดับความสำคัญของเป้าหมาย กำหนดการดำเนินงาน กำหนดระยะเวลาการดำเนินงาน กำหนดผู้รับผิดชอบหรือผู้ดำเนินการและกำหนดงบประมาณที่จะใช้ การเขียนแผนดังกล่าวอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมของลักษณะ การดำเนินงาน การวางแผนยังช่วยให้เราสามารถคาดการณ์สิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคต และช่วยลดความสูญเสียต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้

Do (ปฏิบัติตามแผน) หมายถึง การดำเนินการตามแผน อาจประกอบด้วย การมีโครงสร้างรองรับ การดำเนินการ (เช่น คณะกรรมการหรือหน่วยงานของคณะ) มีวิธีการ ดำเนินการ (เช่น มีการประชุมของคณะกรรมการมีการจัดการเรียน การสอน มีการแสดงความจำนงขอรับนักศึกษาไปยังทบวงมหาวิทยาลัย) และมีผลของการดำเนินการ (เช่น รายชื่อนักศึกษาที่รับในแต่ละปี)

Check (ตรวจสอบการปฏิบัติตามแผน) หมายถึง การประเมินแผน อาจประกอบด้วย การประเมินโครงสร้างที่รองรับ การดำเนินการ การประเมินขั้นตอนการดำเนินงาน และการประเมินผลของ การดำเนินงานตามแผนที่ได้ตั้งไว้ โดยในการประเมินดังกล่าวสามารถทำได้เอง โดยคณะกรรมการที่รับผิดชอบแผนการดำเนินงานนั้นๆ ซึ่งเป็นลักษณะของการประเมินตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการ อีกชุดมาประเมินแผน หรือไม่จำเป็นต้องคิดเครื่องมือ หรือแบบประเมินที่ยุ่งยากซับซ้อน

Act. (ปรับปรุงแก้ไข) หมายถึง การนำผลการประเมินมาพัฒนาแผน อาจประกอบด้วย การนำผลการประเมินมาวิเคราะห์ว่ามีโครงสร้าง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดที่ควรปรับปรุงหรือพัฒนาสิ่งที่ติอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้นไปอีก และสังเคราะห์รูปแบบ การดำเนินการใหม่ที่เหมาะสม สำหรับการดำเนินการในปีต่อไป

๕.๔ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗

มาตรา ๑๑๗ ห้วย คลอง และลำน้ำต่างๆ ย่อมเป็นของรัฐบาลปกปักรักษาเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจตราอย่าให้เสีย และอย่าให้มีผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซม ตกแต่งให้กรมการอำเภอเรียนราษฎรช่วยกันทำอย่างกับปิดน้ำฉะนั้น

มาตรา ๑๑๘ กรมการอำเภอมีหน้าที่จะต้องตรวจตรา และจัดการรักษาทางบก ทางน้ำ อันเป็นทางที่ราษฎรไปมาค้าขายให้ไปมาโดยสะดวกตามที่จะเป็นได้ทุกฤดูกาล การอันนี้ถ้าจะต้องทำการซ่อมแซม หรือแก้ไขความขัดข้องให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันมาทำอย่างว่ามาแล้ว

มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปร่วมเลี้ยงด้วยกันเป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกันเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเกี่ยวกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว

มาตรา ๑๒๓ ที่วัดหรือกุศลสถานอย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางสำหรับมหาชนก็ให้อยู่ในหน้าที่กรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตราอุดหนุนผู้ปกปักรักษา อย่าให้ผู้ใดรุกร้าเบียดเบียนที่อันนั้น

๕.๕ แนวคิดในการตระหนักถึงความสำคัญและความรับผิดชอบต่อการดูแลรักษา
คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของเจ้าหน้าที่

๕.๖ การวางแนวทางที่เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่
สาธารณประโยชน์

๕.๗ บทกฎหมายและคำสั่งที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่กรุงเทพมหานครในการ
คุ้มครองป้องกันและดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรคแรก บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอัน
เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น
ให้อธิบดีมีอำนาจดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ตั้งว่า
รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้”

ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
(ผู้รักษาการตามประมวลกฎหมายที่ดิน) ได้มีคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ มอบหมาย
ให้ทบวงการเมืองอื่น มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดิน ที่ไม่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้อย่างอื่น ดังนี้

๑. กรุงเทพมหานคร	ภายในเขตกรุงเทพมหานคร
๒. จังหวัด	ภายในเขตจังหวัดแต่ นอกเขตเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัด
๓. เมืองพัทยา	ภายในเขตเมืองพัทยา
๔. เทศบาล	ภายในเขตเทศบาล นั้นๆ
๕. องค์การบริหารส่วนตำบล	ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นๆ

นอกจากการมอบอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ดังกล่าวได้มีบท
กฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินให้หน่วยราชการอื่นอีก เช่น

- ทางหลวงแผ่นดิน ตาม พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจกรมทางหลวง
กระทรวงคมนาคม

- แม่น้ำ ตาม พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ให้อำนาจกรมการขนส่งทางน้ำและ
พาณิชย์นาวี กระทรวงคมนาคม

- ที่ราชพัสดุ ตาม พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจกรมธนารักษ์
กระทรวงการคลัง

๕.๘ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๕๐ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้
กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี แล้วแต่กรณี
โดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๖๙ (๑๐) ให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจ
หน้าที่ของนายอำเภอ เว้นแต่พระราชบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๘๙ (๑๐) ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ให้แก่กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่อง “การดูแลรักษาที่สาธารณะ”

๖. กรอบแนวทางการดำเนินการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

การพัฒนาบุคลากรของสำนักการโยธาและสำนักงานเขตทั้ง ๕๐ เขต มีความรู้ความเข้าใจในการดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ โดยเคร่งครัด โดยแบ่ง เป็น ๒ กิจกรรม ได้แก่

กิจกรรมที่ ๑ การจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

กิจกรรมที่ ๒ การจัดฝึกอบรมบุคลากรที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีรายละเอียด ดังนี้

๑. วางแผนงานและกำหนดรายละเอียดการอบรม พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดโครงการฝึกอบรมหลักสูตร เรื่องวิชาการด้านกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดูแล รักษา คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๒. เสนอขออนุมัติโครงการ

๓. ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการอบรม และจัดทำคำสั่งให้ข้าราชการเข้าอบรม

๔. ประสานงานในเรื่องสถานที่ วิทยากรและเอกสารประกอบการอบรม

๕. ดำเนินการอบรมตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ

๖. สรุปและประเมินผล

๗. รายงานผลการดำเนินการโครงการ

๗. ระยะเวลาการดำเนินการ

จัดอบรม ณ ห้องประชุมประเสริฐสมลาภา ชั้น ๖ สำนักการโยธา ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ๒ โดยกำหนดเป็น ๕ รุ่น รุ่นละ จำนวน ๗๐ คน ระยะเวลาอบรมรุ่นละ ๓ ชั่วโมง ระหว่างเดือนมิถุนายนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

รายละเอียดการดำเนินการ	ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐			
	ม.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.
ขั้นตอนการวางแผน ๑. วางแผนงานและกำหนดรายละเอียดการอบรม พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดโครงการฝึกอบรมหลักสูตร เรื่องวิชาการด้านกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดูแล รักษา คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	←→			
ขั้นตอนการดำเนินการ ๒. เสนอขออนุมัติโครงการ		↔		

เป้าหมาย/วัตถุประสงค์	ตัวชี้วัด	วิธีการ/เครื่องมือ
วัตถุประสงค์ ๑. เพื่อให้บุคลากรของสำนักงานโยธาและสำนักงานเขตทั้ง ๕๐ เขต มีความรู้ความเข้าใจในแนว ทางปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๓ และมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตลอดจนมีทักษะและความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาที่ สาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตาม กฎหมายโดยเคร่งครัด ๒. บุคลากรของสำนักงานโยธาและสำนักงานเขตที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลที่สาธารณประโยชน์ มีจิตสำนึก คุณธรรม และจริยธรรม ความรับผิดชอบในการดูแลรักษาที่ สาธารณะ อันเป็นการปกป้องสาธารณ สมบัติของแผ่นดินไว้ให้คงอยู่ตลอดไป ๓. เพื่อให้บุคลากรของสำนักงานโยธาและสำนักงานเขตทั้ง ๕๐ เขต เพิ่มพูน ความรู้ ความเข้าใจศาสตร์เทคโนโลยี ใหม่ๆ จัดทำคู่มือการดูแลรักษาที่ สาธารณประโยชน์ ทั้งในรูปแบบ เอกสาร และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E-book) อันจะก่อให้เกิดมาตรฐานใน ด้านการปฏิบัติงานเป็นไปในแนวทาง เดียวกัน	ผลลัพธ์ (Outcome) - ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ ความ เข้าใจเกี่ยวกับการดูแลบำรุงรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพิ่ม มากขึ้น ร้อยละ ๒๐ - ผู้เข้ารับการฝึกอบรมทั้งหมด ผ่านการทดสอบความรู้ไม่น้อย กว่าร้อยละ ๙๐ - เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบุกรุก ที่สาธารณะลดน้อยลง ร้อยละ ๒๐ - บุคลากรของสำนักงานโยธา และสำนักงานเขตทั้ง ๕๐ เขต เพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจศาสตร์ เทคโนโลยีใหม่ๆ เพิ่มขึ้นไม่น้อย- กว่าร้อยละ ๘๕	- แบบทดสอบฝึกอบรมเชิง ปฏิบัติการให้กับบุคลากร - รายงานเกี่ยวกับเรื่อง ร้องเรียนในระบบของสำนัก การโยธา และสำนักงานเขต - ประเมินผลจากแบบทดสอบ ก่อนอบรม/หลังอบรม

๑๐. ข้อเสนอแนะ

๑. เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของฝ่ายโยธา แต่ละสำนักงานเขตเป็นข้าราชการที่มาบรรจุแต่งตั้งใหม่ ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกับข้าราชการสังกัดสำนักงานโยธา ที่ขาดประสบการณ์ ความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดูแล รักษา คุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรุงเทพมหานครจึงควรให้ความสำคัญกับการ ฝึกอบรมของบุคลากรดังกล่าวข้างต้น เพื่อจะได้นำความรู้ที่ได้รับไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง

แม่นยำ ชัดเจน ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมา มักจะประสบปัญหาอยู่เรื่อยๆ เช่น ปัญหา ในการปฏิบัติงานที่ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ปัญหา การไม่ได้รับความร่วมมืออันดีจากประชาชนหรือ จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

๒. ควรกำหนดมาตรการพัฒนาบุคลากรของฝ่ายโยธา แต่ละสำนักงานเขต และ บุคลากรสังกัดสำนักการโยธาที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ ความเข้าใจ สามารถนำความรู้ไปพัฒนาด้าน วิชาการ ด้านการสำรวจ ข้อกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการดูแล รักษา คู่มือป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเคร่งครัด

๓. กรุงเทพมหานครรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแสดงถึงขั้นตอนวิธีปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ต่างๆ โดยจัดตั้งเป็นศูนย์ ข้อมูลประจำหน่วยงานทั้งในรูปแบบรายงานและสื่ออิเล็กทรอนิกส์บริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) เพื่อประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานและประชาชนสำหรับการติดต่อกับราชการและหน่วยงาน ต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร