

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปี พุทธศักราช ๒๕๔๕ ประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ ดังปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ ๕ พ.ศ.๒๕๔๕ มาตรา๓/๑ ระบุว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน” ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน และได้กำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เน้นบริการประชาชนเชิงรุกและบริการร่วมมือเป้าประสงค์หลักคือ ๑) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (Better Service Quality) ๒) ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม (Rightsizing) ๓) ยกระดับขีดความสามารถของข้าราชการและมาตรฐานการทำงาน of หน่วยงานภาครัฐให้อยู่ในระดับสูง และเทียบเท่าเกณฑ์มาตรฐานสากล (High Performance) ๔) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดย เปิดระบบราชการสู่กระบวนการความเป็นประชาธิปไตย (Democratic Governance)

กระทรวงมหาดไทย มีภารกิจหลักในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข แก่ประชาชน จากการปฏิรูประบบราชการนโยบายเชิงรุกของกระทรวงมหาดไทยด้านการบริการจะมีการมุ่งเน้นด้านการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี โดยนำเทคโนโลยีและการสื่อสารสมัยใหม่มาใช้ในการบริการประชาชนควบคู่กับการปลูกจิตสำนึกข้าราชการให้มีความรู้ความสามารถทันกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานหลักของกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจหลักที่สำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย ไปขยายผลในการปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตายไม่ว่าเรื่องสุขหรือทุกข์ ดังวิสัยทัศน์ “กรมการปกครองมุ่งบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้ประชาชน โดยบูรณาการการทำงานในระดับพื้นที่ เพื่อให้สังคมร่มเย็นเป็นสุข สมานฉันท์ สงบเรียบร้อย และมั่นคงภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ด้วยภารกิจ พัฒนาคุณภาพการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรมให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล จึงกำหนดกลยุทธ์ โครงการและกิจกรรมในการพัฒนาระบบการให้บริการอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอทั่วประเทศให้ทำงานตอบสนองกับความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงนำนโยบายที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางมาปฏิบัติโดย ได้เข้าร่วมดำเนินการโครงการศูนย์บริการร่วมอำเภออ้อม กับสำนักงานก.พ.ร. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารงานในระดับอำเภอ เพื่อให้อำเภอเป็นศูนย์กลางของการให้บริการประชาชนในพื้นที่

อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่พึงพอใจของประชาชนผู้ให้บริการ ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้ ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๔๕ โดยคัดเลือกกระบวนการบริการประชาชนในความรับผิดชอบของกรมการปกครองจำนวน ๖ ระบบงาน และได้นำไปทดลองใช้ให้บริการประชาชนในอำเภอนำร่องจำนวน ๑๓ อำเภอ โดยในระยะแรกได้เปิดให้บริการประชาชนใน ๓ ระบบงาน ได้แก่ ระบบงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ ระบบการแจ้งความเอกสารหายของฝ่ายปกครอง และระบบการขออนุญาตใช้เสียงประกอบกับคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รับโครงการนี้จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ไปขยายผลการดำเนินโครงการแผนงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ครอบคลุมพื้นที่ทุกอำเภอ^๑

โครงการอำเภอยิ้ม เกิดจากแนวความคิดพัฒนาระบบบริหารราชการรูปแบบใหม่ เพื่อให้อำเภอเป็นศูนย์กลางการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยมุ่งพัฒนาบริการในระดับอำเภอให้มีความหลากหลาย เป็นรูปธรรม สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างสะดวกรวดเร็วและถูกต้องสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้มารับบริการ

เกณฑ์มาตรฐานบริการอำเภอยิ้ม เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา ยกระดับ และรักษา มาตรฐานงานบริการของอำเภอโดยรวมให้มีความเป็นเลิศ และเกิดผลสัมฤทธิ์ทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทุกด้านตามเจตนารมณ์พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่มีเป้าหมายสำคัญสูงสุด คือ การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen - centered) และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อให้การดำเนินการพัฒนา ยกระดับ และรักษาคุณภาพการให้บริการประชาชนของอำเภอมีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายให้ประชาชนผู้ให้บริการได้รับความสะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม รวมทั้งมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของอำเภอ เพื่อให้อำเภอมีเกณฑ์เปรียบเทียบเป็นบรรทัดฐานในการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและยกระดับการให้บริการของอำเภอไปสู่ความเป็นเลิศต่อไปในอนาคต^๒

อำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท แบ่งการปกครองออกเป็น ๗ ตำบล ๔๐ หมู่บ้าน ประกอบด้วยเทศบาลตำบล ๔ แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล ๔ แห่ง มีพื้นที่ประมาณ ๒๒๕ ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากรทั้งสิ้น ๓๒,๘๑๙ คน^๓ อำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท เข้าร่วมโครงการอำเภอยิ้ม โดยให้บริการประชาชนตั้งแต่วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ เป็นต้นมา มีประชาชนมาใช้บริการสำนักทะเบียนอำเภอประมาณ ๑๓,๗๐๐ ราย เฉลี่ยเดือนละประมาณ ๑,๑๔๐ คน หรือวันละ ๓๘ คน โดยจำแนกการให้ บริการงานด้านต่างๆ ดังนี้

^๑กรมการปกครอง, **ข้าราชการยุคใหม่กับการให้บริการเพื่อครองใจประชาชน**, (กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง, ๒๕๔๘), หน้า ๒.

^๒กรมการปกครอง, **คู่มือประชาสัมพันธ์อำเภอยิ้ม**, (กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง, ๒๕๕๑), หน้า ๑๑.

^๓สำนักงานปลัด, **ข้อมูลทั่วไปของอำเภอมโนรมย์**, (ชัยนาท : อำเภอมโนรมย์, ๒๕๕๗), (อัดสำเนา).

๑. งานบัตรประจำตัวประชาชน จำนวน ๗,๔๐๐ ราย หรือ ๒๓๘ คน/เดือน

๒. งานทะเบียนราษฎร จำนวน ๔,๒๐๐ ราย หรือ ๑๓๖ คน/เดือน

๓. งานทะเบียนทั่วไป จำนวน ๒,๑๐๐ ราย หรือ ๖๘ คน/เดือน^๔

ขณะเดียวกันได้มีการให้บริการประชาชนให้มีความพึงพอใจทั้งทางด้านกายภาพ โดยปรับปรุงภูมิทัศน์ทั้งภายในและภายนอกสำนักทะเบียน ให้ดูกว้างขวาง สะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย มีบริการเครื่องดื่มมีมุมรับแขก มีที่อ่านหนังสือพิมพ์ มีทีวีให้ชม ประกอบด้วยการต้อนรับที่เป็นกันเอง และเจ้าหน้าที่ยิ้มแย้มแจ่มใส บริการรวดเร็ว ทำให้เกิดความประทับใจในการให้บริการ อีกทั้งมีการนำระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ ระบบบัตรคิวอัตโนมัติ เพื่อประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ทำให้ผู้มาติดต่อสามารถใช้บริการตามลำดับก่อนหลังไม่มีการลัดคิว ให้บริการประชาชนโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยพยายามลดขั้นตอนต่างๆ ในการบริการให้สั้นลงและใช้หลักฐานประกอบการพิจารณาตัดสินของเจ้าหน้าที่ให้น้อยที่สุด เพื่อลดภาระความยุ่งยากให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักทะเบียนบริการประชาชนด้วยจิตสำนึกบริการ (Service Mind) รวดเร็ว และยิ้มแย้ม พร้อมบริการประชาชน

จากการนำโครงการอำเภอยิ้มมาปฏิบัติและได้ผลเป็นที่ยอมรับจนมีการขยายผลการดำเนินการให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ กรมการปกครองจึงได้จัดให้มีโครงการคัดเลือกสำนักทะเบียนดีเด่นเป็นประจำทุกปี เพื่อให้สำนักทะเบียนต่าง ๆ ทั่วประเทศได้มีการแข่งขันเพื่อปรับปรุงมาตรฐานการบริหารงาน และการบริการด้านทะเบียนให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นตลอดจนเป็นขวัญและกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน อำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท เป็นอำเภอที่มีการดำเนินการโครงการอำเภอยิ้มในส่วนสำนักทะเบียน ผลการดำเนินงานในปี ๒๕๕๕ และปี ๒๕๕๖ อำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท ได้รับการประเมินอยู่ในระดับดี ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจในการศึกษาประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอยิ้ม อ. มโนรมย์ จ.ชัยนาท รวมถึงผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาโครงการต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอยิ้มของอำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอยิ้มของอำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและแนวทางพัฒนาประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอยิ้มของอำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท

^๔สำนักงานทะเบียนราษฎรอำเภอมโนรมย์, สถิติการมาใช้บริการ, เดือนกรกฎาคม พ.ศ ๒๕๕๘, (อัดสำเนา).

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ ระดับประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอของอำเภอโนนรมย์ จังหวัดชัยนาท เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ ปัจจัยส่วนบุคคลมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอของอำเภอโนนรมย์ จังหวัดชัยนาท หรือไม่อย่างไร

๑.๓.๓ ปัญหา อุปสรรคและแนวทางพัฒนาประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอของอำเภอโนนรมย์ จังหวัดชัยนาท มีอะไรบ้าง

๑.๔. ขอบเขตของการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

งานวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอของอำเภอโนนรมย์ จังหวัดชัยนาท” ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตเนื้อหาโดยสังเคราะห์จาก เกณฑ์มาตรฐานบริการอำเภอยี่ม^๕ สรุปมา ๕ ด้าน คือ ๑) ด้านการบริหารจัดการ ๒) ด้านสถานที่ให้บริการ ๓) ด้านบุคลากรให้บริการ ๔) ด้านกระบวนการให้บริการ ๕) ด้านการให้บริการเชิงรุก

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรต้น (Independent Variables) คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และรายได้

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ “ประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอของอำเภอโนนรมย์ จังหวัดชัยนาท” ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตเนื้อหาโดยสังเคราะห์จาก เกณฑ์มาตรฐานบริการอำเภอยี่ม^๖ สรุปมา ๕ ด้าน คือ ๑) ด้านการบริหารจัดการ ๒) ด้านสถานที่ให้บริการ ๓) ด้านบุคลากรให้บริการ ๔) ด้านกระบวนการให้บริการ ๕) ด้านการให้บริการเชิงรุก

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากรและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ขอบเขตด้านประชากร (Population) ได้แก่ ประชาชนมาใช้บริการสำนักทะเบียนอำเภอโนนรมย์ ประมาณ ๑,๑๔๐ ราย^๗

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน ๘ คน

^๕ เกณฑ์มาตรฐานบริการอำเภอยี่ม, หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๕.๒/ว๗๐๓๗, ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒, (อัครา).

^๖ เรื่องเดียวกัน.

^๗ งานทะเบียนราษฎรอำเภอโนนรมย์, สถิติการมาใช้บริการ, เดือนกรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๘, (อัครา).

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่การศึกษา ในการศึกษาค้างนี้ได้ทำการศึกษา ในเขตพื้นที่ อำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท

๑.๔.๕ ขอบเขตด้านระยะเวลา

ในการศึกษาค้างนี้ใช้ระยะเวลาในการศึกษาระหว่างเดือน กันยายน พ.ศ.๒๕๕๘ ถึงเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๙ รวมเป็นระยะเวลา ๖ เดือน

๑.๕. สมมติฐานการวิจัย

๑.๕.๑ เพศของประชาชน มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอยิ้มของอำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท

๑.๕.๒ อายุของประชาชน มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอยิ้มของอำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท

๑.๕.๓ การศึกษาของประชาชน มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอยิ้มของอำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท

๑.๕.๔ อาชีพของประชาชน มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอยิ้มของอำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท

๑.๕.๕ รายได้ของประชาชน มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอยิ้มของอำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท

๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาค้างนี้ ผู้ศึกษาได้อธิบายคำศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับ “ประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอยิ้มของอำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท” ไว้ดังนี้

๑.๖.๑ ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์ตามเป้าหมายหรือนโยบายที่กำหนดไว้ โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด

๑.๖.๒ การให้บริการ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ได้ให้คำแนะนำ ปรีกษาและให้บริการที่ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ยุติธรรม เสมอภาค โปร่งใส เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้ไปขอรับบริการให้เกิดความประทับใจ ความพึงพอใจ มีทัศนคติที่ดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ

๑.๖.๓ งานทะเบียน หมายถึง งานด้านต่างๆ ดังนี้ ๑) งานบัตรประจำตัวประชาชน ๒) งานทะเบียนราษฎร และ๓) งานทะเบียนทั่วไป

๑.๖.๔ มาตรฐานอำเภอยิ้ม หมายถึง เกณฑ์มาตรฐานการให้บริการมาตรฐานอำเภอยิ้ม มี ๕ ด้าน คือ ๑) ด้านการบริหารจัดการ ๒) ด้านสถานที่ให้บริการ ๓) ด้านบุคลากรให้บริการ ๔) ด้านกระบวนการให้บริการ และ๕) ด้านการให้บริการเชิงรุก

๑.๖.๕ เจ้าหน้าที่ หมายถึง เจ้าหน้าที่ ที่ให้บริการประชาชนในสำนักงานทะเบียนอำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๗.๑ ทำให้ทราบระดับประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอของอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดชัยนาท

๑.๗.๒ ทำให้ทราบว่าความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอของอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดชัยนาท

๑.๗.๓ ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรคและแนวทางพัฒนาประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอของอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดชัยนาท

๑.๗.๔ ผลที่ได้จากการวิจัยจะเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาประสิทธิผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนอำเภอตามมาตรฐานอำเภอของอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดชัยนาท และจังหวัดอื่นต่อไป