



บทที่ 1

บทนำ

1. สภาพและความสำคัญของปัญหา

ในภาวะที่โลกกำลังเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยุคสมัยที่ประวัติศาสตร์ของโลกกำลังพลิกไปสู่หน้าใหม่พร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์ โลกไร้พรมแดน ได้ก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตไปพร้อมกับการพัฒนาศักยภาพของภาคเอกชนในทุกด้าน จนกระทั่งนำหน้าและเทินห่างจากภาครัฐบาลมากขึ้น ภาคเอกชนรวมถึงประชาชนเริ่มรู้สึกว่าการบริหารงานของรัฐเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เกิดวิกฤตศรัทธาต่อระบบราชการ เรียกร้องการกระจายอำนาจการปกครอง และให้เร่งปรับปรุงกลไกของรัฐให้มีประสิทธิภาพในการบริการมากยิ่งขึ้น¹ โดยที่รัฐมีภาระหน้าที่ต้องอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันแม้ว่าจะให้บริการประชาชนอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังคงไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนเท่าที่ควร ซึ่งเป็นปัญหาในด้านการเมือง การปกครอง อันอาจจะเป็นเหตุให้กระทบกระเทือนต่อความสงบสุข และความมั่นคงของรัฐได้

¹ไพโรจน์ พรหมสาส์น, การนำเทคนิคการรีอับระบบ (Reengineering) มาปรับใช้ในการบริหารงานอำเภอ, เอกสารวิชาการ (กรุงเทพมหานคร, 2537), หน้า

การบริการของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งยังไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน และยังไม่เกิดประสิทธิผล มีสาเหตุจากสิ่งเหล่านี้²

1. ความขัดข้องในอันที่จะรับรู้เกี่ยวกับความต้องการของประชาชน โดยที่รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถที่จะสำรวจความต้องการที่แท้จริงของประชาชนเพื่อการบริการเสนอสนองให้ถูกต้องที่ประชาชนต้องการเนื่องมาจาก

ก. รัฐ และหน่วยงานมีข้อมูล สถิติ ที่ไม่สมบูรณ์ถูกต้อง ทำให้การวินิจฉัยหรือการประเมินความต้องการของประชาชนผิดพลาด

ข. การจัดหาสถิติ ข้อมูลล่าช้า ไม่สามารถจะนำมาดำเนินการให้ทันกับภาวะแวดล้อม และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ จนทำให้เกิดความเสียหายแก่ทั้งสองฝ่าย ทั้งฝ่ายรัฐบาลผู้ให้ กับฝ่ายประชาชนผู้รับ

ค. ใช้การประเมินความต้องการของประชาชนโดยไม่มีสถิติข้อมูลอยู่เลย เป็นการประเมินโดยการสมมติ เดาเอาว่าประชาชนต้องการอย่างนั้น ต้องการอย่างนี้ ซึ่งในความจริงบางเรื่องอาจจะตรงตามความต้องการ แต่บางเรื่องอาจจะตรงกันข้าม คือไม่ใช่ความต้องการของประชาชน หมดเป็นความต้องการของรัฐฝ่ายเดียว

² สมชาย ไชว์พันธ์, การสนองตอบความต้องการของชุมชนของรัฐ ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ อำเภอวานรนิวาส จังหวัดสกลนคร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร, 2529), หน้า 3 - 5.

ง. ประชาชนไม่เข้าใจนโยบาย และระเบียบวิธีการ การบริการสนองความต้องการของประชาชนนั้น จะต้องพิจารณาแนวนโยบายของรัฐซึ่งเป็นผู้ให้ และความรู้สึกของประชาชนซึ่งเป็นผู้รับว่ามีความเข้าใจตรงกันหรือไม่ เท่าที่ผ่านมามีความไม่เข้าใจกัน จะมาจากสาเหตุที่รัฐไม่ได้ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ในแนวนโยบายของรัฐบาลให้ประชาชนทราบและเข้าใจถูกต้อง เช่น รัฐมีนโยบายให้ประชาชนเลิกการปลูกฝิ่น เลิกปลูกกัญชา แต่ประชาชนมีความต้องการที่จะปลูก รัฐต้องการที่จะบำรุงรักษาป่าไม้เอาไว้ แต่ประชาชนต้องการที่ดินทำกินในป่าสงวน การที่ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจชัดเจนในนโยบายจะเป็นเหตุให้มีการขัดแย้งกันขึ้น

2. วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินการ หมายถึง ระบบงานที่ยังไม่เอื้ออำนวยให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยดีเท่าที่ควร ได้แก่

ก. วิธีการที่มีระเบียบกฎหมาย ขั้นตอนหลวมทึบไม่รัดกุม มีขั้นตอนมากเกินไป การที่ประชาชนจะได้รับบริการตามความต้องการ ต้องผ่านขั้นตอนที่ยาวนาน ทำให้ประชาชนเกิดการเบื่อหน่าย และเสื่อมศรัทธา

ข. การให้บริการซ้ำซ้อน เป็นการให้บริการที่เกินจำเป็น ทั้งนี้เพราะระเบียบแบบแผนกว้างไว้ของแต่ละหน่วยงานไม่ประสานกัน ต่างหน่วยก็ออกระเบียบโดยไม่คำนึงถึงว่าจะไปซ้ำซ้อนกับหน่วยงานใด นอกจากนี้ยังมีสาเหตุเนื่องมาจากการหวงอำนาจ การแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ การชิงดีชิงเด่น

ค. การวางแผนที่ไม่ประสานกัน งานบางอย่างเป็นงานประเภทเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ควรที่จะรวบรวมหรือผสมผสานกันได้ แต่ต่างหน่วยต่างวางแผนทำไม่มีการประสานกันเป็นเหตุให้เกิดการสับสน ล้มเหลว ขาดประสิทธิผลที่ควรจะได้รับ

3. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน หรือของรัฐ เป็นตัวจักร หรือกลไกที่สำคัญยิ่งในการดำเนินงาน แม้ระเบียบ แบบแผน กฎหมาย วิชาการ จะกำหนดไว้ดีสักเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าเจ้าหน้าที่คุณสมบัติไม่ดีพอ ปัญหา ก็จะเกิดขึ้นไม่มีที่สิ้นสุด อันเนื่องมาจาก

ก. ทศนคติ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวโน้มเป็นเจ้าขุนมูลนาย ยังไม่ทำตัวเป็นผู้บริการรับใช้ประชาชน ไม่ปรับตัวให้เข้ากับขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น และประการสำคัญคือ ยิ่งขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ ไม่สร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนอย่างแท้จริง จึงทำให้ประชาชนมองเจ้าหน้าที่อย่างไม่เป็นมิตร

ข. พฤติกรรม การปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่พึงมีต่อประชาชน ยิ่งขาดการชี้แจงประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีกับประชาชน การประพฤติปฏิบัติในบางเรื่อง บางรายมือคด ประวิงเวลาไม่อำนวยความสะดวกให้รวดเร็วทันเหตุการณ์เท่าที่ควร ประชาชนมักจะร้องเรียนว่าไม่ได้รับความสะดวก และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ก็ไม่เสมอหน้ากัน คนมีเงินหรือผู้หลักผู้ใหญ่ หรือข้าราชการไปติดต่ออำเภอมักจะได้รับความสะดวกดี มีการลัดคิว ส่วนชาวบ้านธรรมดาต้องรอเป็นวัน ๆ คุ้ยกันบ้าง อ่านหนังสือพิมพ์บ้าง กินขนมบ้าง ข้าราชการการสตรีก็มักจะนั่งแต่งหน้าทาปากบ้าง ไม่สนใจประชาชน ทำให้ประชาชนลำบาก บางคนบ้านอยู่ไกลต้องเดินทางเป็นวันแทนที่จะเสร็จภายในวันเดียวก็ต้องเสียเวลาหลายวัน เสียเงินเสียทองโดยใช่เหตุ

ค. ความสามารถของเจ้าหน้าที่ ข้าราชการบางคนยังขาดความรู้ในทางวิชาการและขาดประสบการณ์ในหน้าที่รับผิดชอบ เป็นผลให้งานที่ปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สำนักทะเบียนอำเภอเป็นส่วนราชการที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน เกือบชึ่งกับประชาชนมากที่สุดหน่วยงานหนึ่ง มีภาระหน้าที่ในการที่จะอำนวยความสะดวกบริการให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ เกี่ยวกับงานทะเบียนต่าง ๆ และงานบัตรประชาชน ซึ่งเอกสารดังกล่าวเป็นหลักฐานทางกฎหมายที่สำคัญที่จะเป็นประโยชน์ในการรักษาสัญญา หน้าที่ของราษฎร และเป็นข้อมูลสถิติในการวางแผนพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน การให้บริการของสำนักทะเบียนอำเภอจึงนับเป็นมาตรการที่สำคัญในการเข้าถึงประชาชน และเสริมสร้างความเข้าใจในสิทธิหน้าที่พลเมือง ดังนั้น หากการปฏิบัติงานของสำนักทะเบียนอำเภอสามารถให้บริการแก่ประชาชนที่มาติดต่อได้เป็นอย่างดี มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดความพึงพอใจ ย่อมทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกที่ดี มีความเข้าใจและเกิดความเชื่อถือศรัทธา อันจะส่งผลถึงการดำเนินการต่าง ๆ ในภาครัฐ ได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากประชาชนเป็นอย่างดี และบังเกิดผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม หากประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการจากสำนักทะเบียนอำเภอไม่ได้รับการต้อนรับไม่ได้รับความสะดวก ได้พบการปฏิบัติงานที่ล่าช้า ยุ่งยาก มากขึ้นตอนเจ้าหน้าที่ขาดมนุษยสัมพันธ์ มีการเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทน ย่อมสร้างความไม่พึงพอใจในการมารับบริการ สร้างความเบื่อหน่ายไม่อยากติดต่อ หรือไม่อยากมีกิจกรรมร่วมกับทางราชการ นอกจากจะมีความจำเป็นจริง ๆ หรือหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาอันหลากหลายที่เกิดจากวิกฤติศรัทธาต่อระบบราชการย่อมเกิดขึ้นตามมา และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศชาติในที่สุด

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และพยายามปรับแนวทางการทำงานให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยริเริ่มนำแนวความคิดการรีปรับระบบ (reengineering) มาปรับใช้ในการบริหารและบริการในระดับอำเภอ โดยทดลองดำเนินการในพื้นที่เป้าหมาย 4 แห่ง ได้แก่ อำเภอเมืองปทุมธานี

จังหวัดปทุมธานี อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา
อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และกำหนดแนวทางการปรับปรุงอำเภอตามยุทธศาสตร์
การบริหาร และบริการอำเภอมิติใหม่ ซึ่งหากประสบผลสำเร็จก็จะได้มีการขยายผลไปยัง
อำเภอต่าง ๆ ทั่วประเทศ

การศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อประสิทธิภาพ ในการให้บริการของ
สำนักทะเบียนอำเภอนี้มุ่งศึกษาสำนักทะเบียนอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ซึ่งเป็น
อำเภอทดลองตามแนวทางดังกล่าวอำเภอหนึ่ง

2. วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อศึกษาการปรับปรุงระบบการบริการของสำนักทะเบียนอำเภอ
- 2.2 เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการให้บริการแก่ประชาชนของสำนักทะเบียนอำเภอ
- 2.3 เพื่อศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อประสิทธิภาพในการให้บริการ
ของสำนักทะเบียนอำเภอ

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 3.1 ทำให้ทราบแนวทางการปรับปรุงระบบการให้บริการของสำนักทะเบียนอำเภอ
- 3.2 ทำให้ทราบระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อประสิทธิภาพในการให้
บริการของสำนักทะเบียนอำเภอ
- 3.3 เพื่อปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชนของสำนักทะเบียนอำเภอ
- 3.4 เพื่อเป็นแนวทางในการให้บริการของหน่วยงานในภาครัฐ

4. สมมติฐาน

การศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อประสิทธิภาพในการให้บริการของ
สำนักทะเบียนอำเภอ ได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า

ประชาชนมีความพึงพอใจต่อประสิทธิภาพในการให้บริการของสำนักทะเบียน
อำเภอ

5. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยใช้วิธีวิจัยเก็บรวบรวมเอกสาร (documentary Research)
ศึกษาการนำแนวคิดการรื้อปรับระบบ (reengineering) มาเพิ่มประสิทธิภาพในการสนอง
ความต้องการของประชาชน ประกอบกับการวิจัยภาคสนาม (field Research) เพื่อศึกษา
ความพึงพอใจของประชาชน ดังนี้

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการจาก
สำนักทะเบียนอำเภอเมืองปทุมธานี เกี่ยวกับงานการทะเบียนต่าง ๆ 15 ประเภท คือ
ทะเบียนราษฎร ทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนนิติกรรม
ทะเบียนชื่อบุคคล ทะเบียนสัตว์พาหนะ ทะเบียนมูลนิธิ ทะเบียนศาลเจ้า ทะเบียนมัสยิด
อิสลาม ทะเบียนเกาะ ทะเบียนอาวุธปืน ทะเบียนนิติกรรม ทะเบียนสมาคม ทะเบียนค้า
ของเก่าและขายทอดตลาด และงานบัตรประจำตัวประชาชน

กลุ่มตัวอย่าง ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างโดยวิธีแบบโควต้า (quota sampling)
รวม 200 คน โดยแบ่งเป็นเพศชาย 100 คน เพศหญิง 100 คน เก็บข้อมูลรวม 10 วัน ๆ
ละ 20 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นแบบสัมภาษณ์มีลักษณะแบบปลายเปิด และ
ปลายปิด ซึ่งประกอบด้วย 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลเบื้องต้นทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา
ที่ครอบคลุมตัวแปรปัจจัยส่วนบุคคล คือ เพศ อายุ การศึกษา รายได้ และอาชีพ

ตอนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับความพึงพอใจในการให้บริการของสำนักทะเบียน
อำเภอ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ความพึงพอใจเกี่ยวกับสภาพภูมิทัศน์

ส่วนที่ 2 ความพึงพอใจเกี่ยวกับการได้รับบริการ

โดยคำถามจะเป็นการวัดแบบ likert scale โดยให้คะแนนแต่ละคำถาม

ดังนี้

เห็นด้วยมากที่สุด	5	คะแนน
เห็นด้วยมาก	4	คะแนน
เห็นด้วยปานกลาง	3	คะแนน
เห็นด้วยน้อย	2	คะแนน
เห็นด้วยน้อยที่สุด	1	คะแนน

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดระดับความพึงพอใจโดยใช้ค่าเฉลี่ยเป็นเกณฑ์

ดังนี้

ค่าเฉลี่ย	1.000-2.335	ถือว่าเห็นด้วยน้อย
ค่าเฉลี่ย	2.336-3.665	ถือว่าเห็นด้วยปานกลาง
ค่าเฉลี่ย	3.666-5.000	ถือว่าเห็นด้วยมาก

ตอนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไข

ผู้วิจัยได้ทำการทดสอบหาความเที่ยงตรง (validity) และหาความเชื่อมั่น (reliability) ของแบบสอบถามดังนี้

1. การทดสอบหาความเที่ยงตรง (validity) ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถามขึ้น โดยอาศัยกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ตรวจสอบแล้ว นำไปปรึกษากรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ เพื่อขอคำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไข ให้แบบสอบถามมีความเที่ยงตรงในเนื้อหา สามารถวัดในสิ่งที่ต้องการวัดได้

2. การทดสอบความเชื่อมั่น ผู้วิจัยได้นำเครื่องมือไปทดลองใช้ (try-out) กับประชาชนที่มาติดต่อราชการกับสำนักทะเบียนอำเภอเมืองปทุมธานี ซึ่งไม่ได้ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 30 คน เพื่อหาความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง โดยการแจกแบบสอบถาม ให้กับประชาชนผู้มาติดต่อราชการในสำนักทะเบียนอำเภอเมืองปทุมธานี จำนวน 200 คน ใช้เวลา 10 วัน โดยแยกเก็บเป็นเพศชาย 100 คน เพศ หญิง 100 คน

จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS PC⁺ 4 ในการประมวลผลข้อมูลและจัดทำตารางทางสถิติ เพื่อนำแสดงและสรุปผลการวิจัย สำหรับค่าสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้ค่าร้อยละ สำหรับเปรียบเทียบข้อมูลทั่วไป และ ค่าเฉลี่ย เพื่อที่จะอธิบายภาพกว้าง ๆ ของข้อมูลทั้งหมดซึ่งเป็นการหาตัวแทนกลุ่ม

6. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของสำนักทะเบียนอำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี โดยศึกษาความพึงพอใจต่อปัจจัยในด้านการให้บริการแก่ประชาชน 2 ด้านคือ

1. ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการให้บริการ ได้แก่ สภาพภูมิทัศน์ของสำนักทะเบียนอำเภอ หรือภาพพจน์ต่อการให้บริการ
2. ปัจจัยในด้านการบริการ ได้แก่ ขั้นตอนตามระเบียบกฎหมาย และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

7. โครงร่างการนำเสนอ

- | | |
|---------|---|
| บทที่ 1 | บทนำ |
| บทที่ 2 | ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง |
| บทที่ 3 | ระบบบริการของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองปทุมธานี |
| บทที่ 4 | ผลการวิจัยและบทวิเคราะห์ |
| บทที่ 5 | สรุปและข้อเสนอแนะ |