

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงหนึ่งที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2435 มีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเป็นเสนาบดีมีหน้าที่รับผิดชอบรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดเพียงกระทรวงเดียว กระทรวงมหาดไทยเมื่อแรกตั้งแบ่งออกเป็น 3 กรม มีชื่อเรียกตามทำเนียบเดิมแต่ให้มีหน้าที่ต่างกัน คือ กรมมหาดไทยกลางเป็นพนักงานทำการทุกอย่าง ซึ่งมีได้แยกออกเป็นหน้าที่ กรมอื่น กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือให้เป็นเจ้าหน้าที่แผนกการปราบปรามโจรผู้ร้ายกับแผนกอัยการรวมทั้งการเกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศ กรมมหาดไทย ฝ่ายพลำกัังให้เป็นเจ้าหน้าที่แผนกปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการปกครองในส่วนภูมิภาคได้กำหนดการปกครองที่เรียกว่า “เทศาภิบาล” ขึ้นมาใช้และได้มอบหมายกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบดูแลโดยจัดแบ่งหัวเมืองออกเป็นมณฑลเมืองและอำเภอ โดยมีสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง และนายอำเภอ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและดูแลทุกข์สุขของประชาชนในเขตท้องที่นั้นๆ และมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วยเหลือปฏิบัติงาน ในระดับตำบลและหมู่บ้านกรมมหาดไทยฝ่ายพลำกัังจึงเป็นต้นกำเนิดของกรมการปกครอง ซึ่งได้มีการเปลี่ยนชื่อและปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในมาเป็นลำดับดังนี้ (กรมการปกครอง. 2547 : คำนำ)

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วในปี พ.ศ.2476 กรมพลำกัังได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมมหาดไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2505 จึงเปลี่ยนมาใช้ชื่อ “กรมการปกครอง”จนถึงปัจจุบัน

กรมการปกครองเป็นหน่วยงานเกี่ยวกับการบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นงานทะเบียนราษฎร งานสำนักงานเลขานุการกรม กองการเจ้าหน้าที่ กองคลัง กองการสื่อสาร กองวิชาการและแผน วิทยาลัยการปกครอง สำนักงานสอบสวนและนิติการ สำนักกิจการความมั่นคงภายใน สำนักบริหารการทะเบียน สำนักงานบริหารการปกครองท้องถิ่น และงานแต่ละฝ่ายล้วนแต่มีความสำคัญอย่างยิ่งของกรมการปกครอง และงานที่ถือได้ว่ามีความสำคัญอีกฝ่ายคืองานทะเบียนราษฎร นับว่าเป็นงานหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของกรมการปกครองเป็นงานที่เกี่ยวกับประชาชน ตั้งแต่เกิดจนตาย ฉะนั้นผู้ปฏิบัติงานทะเบียนนอกจากมีความรู้ความ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ลว.21 สิงหาคม 2534 ได้จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในบรรดาส่วนราชการตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบไปด้วยจังหวัด และอำเภอ จังหวัดถือว่าเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด การตั้ง ยุบและการเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติและมีฐานะเป็นนิติบุคคล อำเภอเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อำเภอไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด นับเป็นส่วนราชการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง กล่าวคือเป็นหน่วยงาน ภูมิภาคในการบริหารราชการของ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ลงมาปฏิบัติในส่วนภูมิภาค โดยรองรับนโยบายจากส่วนกลางและจังหวัด มาปฏิบัติ ให้บริการแก่ประชาชน และสะท้อนความต้องการของประชาชนไปยังจังหวัดและส่วนกลางตามลำดับงานของอำเภอจึงให้บริการทั้งแนวตั้งและแนวนอน ซึ่งมีนายอำเภอเป็นหัวหน้ารับผิดชอบควบคุมกำกับดูแลและติดตามผลการปกครองทั่วไปในอำเภอ มีปลัดอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายปกครอง เป็นผู้ช่วยนายอำเภอ ทำหน้าที่ประสานกับกระทรวง ทบวง และกรมอื่นๆ ในงานเฉพาะด้านที่มาประจำอำเภอนั้นๆ ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดว่าการแบ่งส่วนราชการของอำเภอตั้งอยู่บนพื้นฐานของภาระหน้าที่ราชการเป็นสำคัญ ซึ่งมีการจัดแบ่ง ดังนี้ (อำนาจ ศรีพูนสุข และคณะ. 2539 : 148)

1. สำนักงานอำเภอ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอ
2. ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้จัดตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำอำเภอ ได้แก่ ปกครองอำเภอป่าไม้อำเภอ สรรพสามิตอำเภอ เกษตรอำเภอ สรรพกรอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ พัฒนาการอำเภอ
3. กิ่งอำเภอ เป็นส่วนราชการส่วนหนึ่งของอำเภอ จัดตั้งเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในกรณีของอำเภอที่มีพื้นที่กว้างขวาง การคมนาคมติดต่อไม่สะดวก จัดตั้งขึ้นในตำบล ที่จำนวนประชากรและปริมาณงานมากพอสมควรที่จะจัดตั้งสำนักทะเบียนเป็นเอกเทศได้ แต่ไม่มากถึงขนาดที่ยกฐานะเป็นอำเภอใหม่
4. ตำบลและหมู่บ้าน เป็นหน่วยงานย่อยของอำเภอ ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ไม่ได้มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค จัดแบ่งพื้นที่ประกอบด้วยหมู่บ้านจำนวนหนึ่งเพื่อรองรับนโยบายจากอำเภอไปปฏิบัติในพื้นที่รับผิดชอบ มาตรฐานการปฏิบัติราชการ ปี พ.ศ.2541-2543 กรมการปกครองตระหนักว่า

การดำเนินงานตามภารกิจของแผนกรมการปกครองในสภาวะการณ์ปัจจุบันจำเป็นต้องมีนโยบายมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จึงได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริการประชาชน ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2544 : 10)

1. ปรับเปลี่ยนบทบาทและทัศนคติของข้าราชการจากกรมการปกครอง มาเป็นผู้ให้บริการผู้ประสานงาน นักบริหารการพัฒนา

2. เร่งรัดงานบริการเพื่อให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง เสมอภาค และทันต่อเหตุการณ์

3. พัฒนาระบบการบริการประชาชน ด้วยการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์และนอกจากนี้กรมการปกครอง ได้มอบหลักปฏิบัติราชการว่า “ยิ้มแย้มแจ่มใส พร้อมเต็มใจให้บริการ และประสานให้เกิดสุข ช่วยขจัดทุกข์แก่ประชาชนทุกระดับ” งานทะเบียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง ปัจจุบัน มี 12 ประเภท ได้แก่ งานทะเบียนราษฎร งานทะเบียนครอบครัว งานทะเบียนชื้อบุคคล งานทะเบียนพินัยกรรม

งานทะเบียนอาวุธปืน งานทะเบียนสัตว์พาหนะ งานทะเบียนเกาะ งานทะเบียนศาลเจ้า งานทะเบียนมัสยิดอิสลาม งานทะเบียนมูลนิธิ งานทะเบียนนิติกรรม งานทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ดังนั้นงานทะเบียนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องยึดหลักปฏิบัติงานทะเบียน คือ ถูกต้อง สะดวก สุจริต และประชาสัมพันธ์ (กองทะเบียนกรมการปกครอง. 2543 : คำนำ)

จะเห็นได้ว่างานทะเบียนราษฎร มีขอบเขตงานที่กว้างขวาง เกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนทั้งที่มีสัญชาติไทย และไม่มีสัญชาติไทย ตั้งแต่เกิด ย้าย จนกระทั่งตาย โดยมีเป้าหมายที่จะอำนวยความสะดวกทั้งในด้านการควบคุมสถานภาพ การเคลื่อนย้ายของคน การพิสูจน์ตัวบุคคล การรวบรวมข้อมูลประชากร เพื่อบริการประชาชนให้มีความสะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง และสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน โดยปรับกระบวนการปฏิบัตินำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ให้ครอบคลุมการบริการในทุกด้าน (สำนักทะเบียนกรมการปกครอง. 2540 : 1)

ในแต่ละวันสำนักทะเบียนราษฎรอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม มีประชาชนมาขอรับบริการค่อนข้างมาก ทำให้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารและการรับบริการ สรุปได้ดังนี้ (สำนักทะเบียนราษฎรอำเภอเมืองมหาสารคาม . 2549 : 12)

1. ความสะดวก รวดเร็วในการบริการ เช่น การให้บริการล่าช้า และในแต่ละครั้งใช้เวลาในการบริการค่อนข้างมาก

2. ความเสมอภาคของการบริการ เช่น เจ้าหน้าที่ให้บริการแก่บุคคลที่มีตำแหน่งทางราชการก่อนประชาชนทั่วไป โดยทำการลัดคิวให้

3. การให้บริการของเจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ให้บริการไม่เป็นกันเองกับประชาชนที่รับบริการและไม่อึดอัดกับประชาชนที่มาติดต่อ

4. ความสะดวกของอาคารสถานที่ เช่น มีโต๊ะ เก้าอี้ ไม่เพียงพอสำหรับการเขียนคำร้อง

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะข้าราชการทำหน้าที่ให้บริการงานทะเบียนอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม จึงสนใจได้ทำการศึกษาความคิดเห็น ผู้มารับบริการต่อการให้บริการของสำนักทะเบียนอำเภอในด้านต่างๆ เพื่อนำเสนอข้อมูลต่อผู้มีอำนาจในหน่วยงานได้จากไปปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องให้ดียิ่งขึ้นและช่วยให้การบริการของสำนักทะเบียนอำเภอมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษาและอาชีพแตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนที่ต่อการให้บริการของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

สมมุติฐานการวิจัย

1. ประชาชนที่มารับบริการของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองมหาสารคาม มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มีความแตกต่างกันด้านเพศ ระดับการศึกษา และอาชีพ มีความคิดเห็นต่อการให้บริการของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองมหาสารคาม ในระดับแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร (Population) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่มาขอรับบริการจากสำนักทะเบียนอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ปี 2549 (โดยใช้สถิติปี พ.ศ.2548) จำนวน 17,246 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) คำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่าง (Simple Size) โดยวิธีการคำนวณตามสูตรของ ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane. 73 : 727) จำนวน 400 คน

2. ตัวแปร

2.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ คุณลักษณะของผู้รับบริการของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม แยกเป็น

2.1.1 เพศ

2.2.2 ระดับการศึกษา

2.2.3 อาชีพ

2.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม แยกเป็น 4 ด้าน (ตามภารกิจที่กำหนดโดยสำนักบริหารงานทะเบียน กรมการปกครอง ปี 2540 ดังนี้

2.2.1 ความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการ

2.2.2 การให้บริการของเจ้าหน้าที่

2.2.3 ความเสมอภาคของการบริการ

2.2.4 ความสะอาดของอาคารสถานที่

ระยะเวลาในการทำวิจัย

ใช้ระยะเวลา ตั้งแต่เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2549 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ.2550

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดความหมายของคำศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้
 ประชาชน หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มาใช้บริการในงานด้านทะเบียนราษฎรและ
 งานด้านบัตรประจำตัวประชาชน จากสำนักทะเบียน อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัด
 มหาสารคาม

ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกถึงความรู้สึกรู้สึกของบุคคลแต่ละคนที่มีต่อสิ่ง
 ใดสิ่งหนึ่ง หรือสถานการณ์ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ซึ่งการแสดงออกของความคิดเห็นจะเกี่ยวข้องกับ
 กับทัศนคติ ค่านิยม ประสบการณ์ สภาพแวดล้อม และพฤติกรรมระหว่างบุคคล โดยอาศัย
 ความรู้ ประสบการณ์ การรับรู้ของแต่ละบุคคลที่รับมา ซึ่งบุคคลนั้นอาจแสดงออกโดย
 ลักษณะท่าทาง การพูด หรือการไม่แสดงออกเลย

ระดับความคิดเห็นของประชาชน หมายถึง ระดับความคิดเห็นต่อการ
 ให้บริการประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่มาใช้บริการด้านงานทะเบียนราษฎร ของสำนักทะเบียน
 อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยเฉพาะด้านต่าง ๆ 4 ด้าน คือ

1. ความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการ หมายถึง การให้บริการของ
 เจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎรด้านเอกสารคำร้องที่ได้รับทำความเข้าใจได้ง่าย ระยะเวลาในการ
 คิดต่องานทะเบียนราษฎรมีความเหมาะสม งานทะเบียนราษฎรแต่ละประเภทใช้เวลาในการ
 บริการที่เหมาะสม ระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ชี้แจงแนะนำมีความเหมาะสม ระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่
 ให้บริการด่วน เช่น แจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้าย มีความเหมาะสม งานทะเบียนราษฎรมีป้าย
 ประชาสัมพันธ์ แนะนำให้ทราบถึงขั้นตอนของการบริการชัดเจนเข้าใจง่าย

2. การให้บริการของเจ้าหน้าที่ หมายถึง การให้บริการของเจ้าหน้าที่งาน
 ทะเบียนราษฎร ในด้านเอกสารที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่เขียนชื่อตัว-ชื่อสกุล ตัวสะกด การันต์ ได้
 ถูกต้อง การบริการให้คำแนะนำเมื่อมาติดต่อกับงานทะเบียนราษฎรอย่างน่าพึงพอใจ เจ้าหน้าที่
 งานทะเบียน พุดจาไพเราะ เจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎรมีมนุษยสัมพันธ์สร้างความประทับใจ
 ในเวลาติดต่อกับเจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎร กระตือรือร้น และให้ความสำคัญงานที่มาติดต่อ
 เจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎรเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ เจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรใช้
 วาจาสุภาพ เอกสารที่ได้รับจากงานทะเบียนราษฎรได้รับครบถ้วนถูกต้องตามที่ต้องการ ถ้าเป็น
 กรณีพิเศษจะได้รับการประชาสัมพันธ์ ชี้แจงแนะนำอย่างถูกต้องตามที่ต้องการ เมื่อเจ้าหน้าที่

งานทะเบียนราษฎรลดขั้นตอนและอนุโลมให้บางกรณี ทำให้เวลาในการบริการรวดเร็วยิ่งขึ้น และตัวอย่างคำร้องของงานทะเบียนราษฎร มีความชัดเจน สามารถอ่านและเข้าใจได้ง่าย

3. ความเสมอภาคของการบริการ หมายถึง การจัดลำดับก่อน-หลัง(คิว) ในการบริการจัดได้เหมาะสม เจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎรให้ความเสมอภาคกับประชาชน ทุกกลุ่มอาชีพ เจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎรให้คำแนะนำก่อนข้างละเอียดกับประชาชนทุก กลุ่มอาชีพ เจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎรมีอัธยาศัยดีกับประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ เจ้าหน้าที่งาน ทะเบียนราษฎรพูดคุยสภาพกับคนทุกกลุ่มอาชีพ เจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎรอำนวยความสะดวกให้กับบุคคลทุกกลุ่มอาชีพ เจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎรจะให้บริการเพศชายและเพศ หญิงเท่าเทียมกัน เจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎรให้ความเป็นกันเองกับประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ

4. ความสะดวกของอาคารสถานที่ หมายถึง อำเภอมีป้ายบอกทิศทาง สถานที่ติดต่องานทะเบียนราษฎรชัดเจน สถานที่บริการงานทะเบียนราษฎร เช่น โต๊ะนั่งรอ โต๊ะเขียนคำร้อง โต๊ะวางเอกสารมีเพียงพอ การจัดโต๊ะบริการงานทะเบียนราษฎรแต่ละโต๊ะจัด ได้ดี มีความระเบียบเรียบร้อย ช่องทางการเดินระหว่างการติดต่องานในแต่ละขั้นตอนจัดได้ดี เดินไปมาสะดวก ห้องบริการงานทะเบียนราษฎรสว่างเพียงพอ ปลอดภัยดี ห้องทะเบียน ราษฎรมีน้ำดื่มไว้เพียงพอ ห้องทะเบียนราษฎรมีบริการน้ำดื่มใสสะอาดน้ำดื่มความสะอาดของ ห้องทะเบียนนำให้บริการ ห้องสุขา มีป้ายบอกชัดเจน ห้องสุขามีเพียงพอ ความสะอาดของ ห้องสุขานำให้บริการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัยสามารถเป็นข้อมูลนำเสนอผู้บริหารงานทะเบียน ในการวางแผนพัฒนาการบริการของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัด มหาสารคาม ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น