

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง คุณภาพการให้บริการตามหลักธรรมาภิบาลของงานทะเบียนราษฎร กรณีศึกษาสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยได้ศึกษาจากตำรา เอกสาร ทฤษฎี แนวความคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีสาระสำคัญดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ
3. แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างจิตสำนึกของข้าราชการ
5. แนวคิดการบริการประชาชนยุคใหม่
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้ให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาลมากขึ้นแทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่อกี่หนึ่ง การมีการบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและเริ่มมีการนำไปปฏิบัติมากขึ้น

สื่อมวลชนและนักวิชาการของไทยได้สร้างคำขวัญหรือคำใหม่ ๆ ขึ้นมา ซึ่งอาจจะกล่าวขวัญเป็นที่ขึ้นใจของประชาชน หลังจากที่มีรัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 ถัดมา คำว่า ประชาธิปไตย หรือ ชนชั้นกลาง ก็ปรากฏอย่างแพร่หลายในสื่อมวลชน หลังจากนั้นในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายอานันท์ ปันยารชุน เมื่อมีการถกเถียงถึงการผ่อนปรนกฎเกณฑ์ก็เกิดคำไทยขึ้นใหม่ว่า โลกาภิวัตน์ ซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลาย ในการประชุม สัมมนา หรือในชื่อของหนังสือต่าง ๆ หลังจากนั้นมาก็มีคำว่า เศรษฐกิจฟองสบู่ เป็นคำพูดที่ใช้กันมาก ครั้นถึงครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2540 คำว่า วิกฤติการณ์เศรษฐกิจ ก็กลายเป็นสีสรรของเนื้อหาของหนังสือพิมพ์ นิตยสาร และข่าวทางโทรทัศน์ จนหลังเดือนมกราคม พ.ศ. 2541 มีคำ

ปรากฏบ่อย ๆ ตามสื่อต่าง ๆ ก็คือคำว่า GOOD GOVERNANCE ที่แสดงด้วยคำใหม่ว่า ธรรมรัฐ ธรรมภิบาล หรือ ธรรมาธิปไตย

### ความหมายและลักษณะของธรรมภิบาล

ธรรมภิบาลหรือบางคนใช้ว่า การบริหารจัดการที่ดี มาจากคำว่า “ธรรม” กับ “อภิบาล” มีความหมายภาษาอังกฤษว่า Good Governance โดยคำว่า Governance หมายถึง การอภิบาล หรือการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร ดังนั้น Good Governance จึงเป็นวิธีการใช้อำนาจที่ดีเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร ดังนั้น Good Governance จึงเป็นวิธีการใช้อำนาจที่ดีเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545: 56) อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการหลายท่านใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” ซึ่งไม่ตรงกับความหมายภาษาอังกฤษ เพราะธรรมรัฐ แปลว่ารัฐที่มีธรรม ขณะที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ธีรยุทธ บุญมี (2541 อ้างใน นฤมล ทับจุมพล, 2546: 63) กล่าวว่าธรรมภิบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม และประชาชน ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่ง ขบวนการนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดีในการที่จะสร้างธรรมภิบาลในสังคมไทยนั้น เสนอให้มีการปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูป ภาคราชการ ภาครัฐกิจ ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นและประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและนักวิชาการ

ประเวศ วสี (2541: 4 อ้างใน นฤมล ทับจุมพล, 2546: 63) อธิบายว่า ธรรมภิบาล หมายถึง การที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้องเป็นธรรม โดยการถักทอทางสังคมเพื่อสร้างพลังงานทางสังคมเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาของประเทศ ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้องเป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่ถูกต้องตรวจสอบได้และภาคสังคมที่เข้มแข็ง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545: 18-34) ให้คำนิยามของธรรมภิบาลว่าหมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความสมดุลขึ้นระหว่างภาคประชาสังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคปัจเจกบุคคลและครอบครัว ภาคต่างประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข โครงสร้างและ

กระบวนการของธรรมาภิบาลที่จะนำไปสู่เป้าหมายจะต้องเป็นโครงสร้างและกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาสังคม ภาคปัจเจกบุคคลและครอบครัว มีส่วนร่วมกันผลักดันขับเคลื่อนสังคมไปข้างหน้า โดยจะต้องมีกฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคส่วน อาจประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษรอื่น อาทิ กฎเกณฑ์ทางธรรมเนียมประเพณี ศีลธรรมหรือจริยธรรม ที่เป็นเช่นนี้เพราะกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะสร้างสิทธิและการยอมรับในส่วนร่วมของแต่ละภาค

ธนาคารโลก ได้อธิบายความหมายของ Governance เอาไว้ว่าคือ การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ด้วยการที่ให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบที่ยุติธรรม และกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส มีระบบราชการที่เคารพสิทธิของพลเมือง มีฝ่ายนิติบัญญัติที่รับผิดชอบและมีสื่อมวลชนที่มีเสรี (Asian Development Bank, Governance Sound Development Management, 1995 อ้างใน นฤมล ทับจุมพล, 2546: 61)

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2540: 11) ได้อธิบายว่า ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คน พลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ประดับตนไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท้งมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบต่อการบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ

อานันท์ ปันยารชุน (2541: 2) อธิบายธรรมรัฐว่า ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งได้โดยสาระ ธรรมรัฐ หรือ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีความแน่ใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

ดังที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายที่หลากหลาย ดังนั้นจึงขอสรุปได้ว่า ธรรมรัฐ ธรรมาภิบาล หรือ การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มีคุณธรรม ปกครอง โดยความเป็นธรรม เพื่อให้การดำเนินงานเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีการดำเนินงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน มีความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่อย่าง

ตรงไปตรงมา มีความโปร่งใส มีส่วนร่วม มีการกระจายอำนาจ โดยมีหลักนิติธรรมและความเสมอภาค เพื่อการพัฒนาที่สามารถแก้ปัญหาได้โดยใช้เหตุผล

### องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ มากมายแล้วแต่ผู้ให้นำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน ตามบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงานหลักการใดจึงจะเหมาะสมที่สุด สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสำคัญ 6 หลักการ ซึ่งในที่นี้ขอนำเสนอรายละเอียดของธรรมาภิบาลบนพื้นฐานของหลักการทั้ง 6 หลักการของสถาบันพระปกเกล้า (ถวิลวดี บุรีกุล, 2549: 2.9 – 2.15) ดังต่อไปนี้

**1. หลักนิติธรรม (Rule of Laws)** หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล มีความเป็นธรรม มีการปฏิรูปกฎหมายสม่ำเสมอ การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ ประกอบด้วย

1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งแสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายจะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันและใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง

1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายทางเนื้อหาเป็นหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย

1.5 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาโดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระ 3 ประการ คือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

1.6 หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีความหมาย เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ ไม่ได้

1.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

**2. หลักคุณธรรม (Ethics)** หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริต อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ ได้แก่ การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและมีระเบียบวินัยประกอบด้วย หน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการผิดวินัยและหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ

**3. หลักความโปร่งใส (Transparency)** หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ สร้างความมั่นใจว่าหน่วยงานรัฐมีความตั้งใจในการดำเนินการเรื่องนั้นอย่างสุจริตโปร่งใส โดยการสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะประกอบด้วย

3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงาน

3.2 ความโปร่งใสด้านการให้ทุน มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกัน ค่าใช้จ่าย และมีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

3.3 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ มีสิทธิการพิจารณาโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรมและมีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

3.4 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงาน มีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การออกกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอกเข้ามาร่วมตรวจสอบ

**4. หลักความมีส่วนร่วม (Participation)** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้ง

ความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ ซึ่งการให้ข้อมูลเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจ และเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้อง การวางแผนร่วมกันและตัดสินใจ รวมถึงผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้มีการพัฒนาขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่และเกิดประโยชน์สูงสุด

**5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability)** หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนรวมถึงความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบในการกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบที่มีเป้าหมายชัดเจน มีการติดตามและประเมินผลการทำงาน และการจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานเพื่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

**6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money)** หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เป็นผลจากการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย

6.1 การประหยัด หมายถึง การทำงานและผลตอบแทนเป็นไปอย่างเหมาะสม มีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน มีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงินและการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและให้ผลตอบแทนตามผลงาน

6.3 ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมาย มีการเน้นผลงานด้านบริการและประเมินผลการทำงาน ผู้บริหารระดับสูงมีภาวะผู้นำ

อีกทั้งอาจจะกล่าวได้ว่าองค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล การนำหลักดังกล่าวมาปรับใช้นั้น มักจะแตกต่างกันออกไปตามแต่ละหน่วยงาน แต่มีองค์ประกอบหลักที่สำคัญที่ใช้กันดังต่อไปนี้

### 1. ความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบ (Accountability)

ความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบ เป็นองค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดีที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุด เนื่องจากแนวคิดทางการบริหารจัดการที่ดีในปัจจุบันมีที่มาจากความต้องการลดการคอร์รัปชันของรัฐบาล (ริชนา สานติยานนท์, 2544: 7)

คำว่า Account แปลว่า บัญชี ดังนั้น Accountability จึงมีความหมายความว่า ความสามารถในการคิดบัญชีได้ หรือความสามารถที่จะถูกตรวจสอบได้นั่นเอง ดังนั้น การสร้างธรรมาภิบาลที่ดีให้เกิดขึ้นในการบริหารกิจการบ้านเมือง การใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานหรือบุคคลของรัฐ ทั้งที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร การปฏิบัติงานและการดำเนินงานของรัฐทุกแห่งทุกระดับ ต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ต้องรับผิดชอบต่อการที่จะถูกตรวจสอบพร้อมที่จะชี้แจงต่อสาธารณะและผู้มีอำนาจในการตรวจสอบ ซึ่งตามหลักการปกครองของระบอบประชาธิปไตย การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลทำได้ใน 3 มิติ มีดังนี้ (พฤฒิสาร ชุมพล 2541, อ้างใน ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2542: 4)

1.1 ความสามารถในการตรวจสอบในทางกฎหมาย หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่รัฐบาลไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง ต้องสามารถถูกตรวจสอบได้ว่า ได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือยึดนิติธรรมเป็นกรอบในการใช้อำนาจหรือประพฤติปฏิบัติหรือไม่อย่างไร ถ้ามีการกระทำใด ๆ ที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม เป็นที่สงสัยจะต้องมีการตรวจสอบตามกระบวนการในทางกฎหมาย

1.2 ความสามารถตรวจสอบได้ทางการเมือง หมายถึง กรณีที่ฝ่ายบริหารหรือ รัฐบาลต้องถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติ และสาธารณะชน ดังเช่น การกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล หากฝ่ายบริหารดำเนินนโยบายไปในทางที่เป็นผลเสียหายต่อประเทศ

1.3 ความสามารถตรวจสอบได้ทางการเงิน หมายถึง กรณีที่รัฐบาลและหน่วยงานรัฐบาลทุกแห่ง ต้องถูกตรวจสอบเรื่องการใช้เงินภาษี หรืองบประมาณว่าได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาหรือไม่ โดยมีหน่วยงานรัฐบาลเป็นผู้ตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ มีความเป็นกลางอย่างแท้จริง จึงจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 2. ความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใส เป็นสิ่งสำคัญในการที่จะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ ความโปร่งใส หมายรวมถึง การมีระบบสารสนเทศที่ดี การเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศดังกล่าว

ไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตัดสินใจ รับผิดชอบในการประเมินการปฏิบัติงาน และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์

ในส่วนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ส่งเสริมการบริหารที่อยู่บนหลักความโปร่งใสว่า คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ (รักษา สานติยานนท์, 2544: 8)

### 3. การมีส่วนร่วม (Participation)

การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของการสร้างกรอบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สร้างกระบวนการในการตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาล การมีส่วนร่วมอาจเกิดขึ้นได้หลายระดับภูมิภาคและระดับชาติ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการดำเนินนโยบายโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล ควรมีโอกาสได้เข้ามาร่วมคิดและตัดสินใจในการกำหนดและดำเนินโครงการเหล่านั้นด้วย ซึ่งการจัดระบบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารของรัฐบาล อาจทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การทำประชาพิจารณ์ รับฟังความคิดเห็น การพูดคุย การจัดประชุมสัมมนา การลงประชามติ ฯลฯ และที่สำคัญต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์กติกา และวิธีการแนวทางในการดำเนินการขึ้นมาให้ชัดเจน เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติอย่างถูกต้อง (ศิริพงษ์ ฤทธาวัชย์ ณ อยุธยา, 2542: 7)

### 4. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ในหลักการดังกล่าวนี้ ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ Good Governance ดังนั้น การทุจริตและการประพฤติมิชอบ ที่ปรากฏในการบริหารจัดการภาครัฐกิจ จึงเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญว่าการปกครองและการบริหารบ้านเมืองนั้น ๆ มี Good หรือ Bad Governance ถ้าประเทศไทยต้องการที่จะปรับปรุงการบริหารบ้านเมืองเพื่อให้มีธรรมาภิบาลที่ดี จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการขจัดการทุจริตและการประพฤติมิชอบให้หมดไปจากการบริหารกิจการงานภาครัฐ

### 5. ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี

ถือได้ว่าเป็นรากฐานและเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาล หรือ Good Governance อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะการมีระบบยุติธรรมและกฎหมายที่สามารถส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาและสร้างระบบการจัดการปกครองและการบริหารบ้านเมืองที่ดีนั้น คือ การที่รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายที่มีความชัดเจน เหมาะสม ทันสมัย สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในทางเศรษฐกิจ สังคม มีไม่มากเกินไปจนความจำเป็น อีกทั้งยังต้องมีระบบหรือกลไกการบังคับใช้กฎหมาย

อย่างมีประสิทธิภาพด้วย เพราะถ้ามีกฎหมายที่ดี แต่ไม่สามารถนำไปบังคับให้เป็นไปตามเป้าหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว กฎหมายก็ไม่แตกต่างอะไรไปจากเศษกระดาษที่ถูกทิ้งอย่างไม่มี ความหมายและคุณค่าใด ๆ เลย ดังนั้น กระบวนการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือ บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะตำรวจ ศาล อัยการ องค์กรอิสระต่าง ๆ หรือคณะผู้ ตรวจสอบอื่น ๆ จะต้องสามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระ โปร่งใส ชอบธรรม เป็นธรรม เพื่อนำมาซึ่งความเป็นธรรมในสังคมและบ้านเมือง

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะ ถือเป็นภารกิจทางสังคมของรัฐที่จะต้องจัดให้มี และ ให้บริการอย่างทั่วถึง ข้าราชการจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่จะนำบริการสาธารณะไปสู่ประชาชน ข้าราชการจึงเป็นตัวจักรสำคัญ ถ้าเปรียบระบบการบริหารราชการกับการค้าแล้ว รัฐบาลจะ เปรียบเสมือนผู้ขายบริการซึ่งผู้ที่มาขอรับบริการก็คือประชาชนนั่นเอง ประกอบกับวันที่ 14 มีนาคม 2532 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติ ราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2532 ตั้งแต่วันที่ 12 เมษายน 2532 โดยมีวัตถุประสงค์ ที่จะปรับปรุงการบริการของรัฐที่ให้แก่ประชาชนเกิดความพึงพอใจสาธารณะ และเพื่อตอบสนอง ความต้องการโดยส่วนรวมของประชาชน (ประยูร กาญจนกุล, 2532: 7)

การให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชน ถือเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐบาลและ ข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย ซึ่งได้มีการพัฒนาทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตามแนวคิดเสรีนิยม ภารกิจของรัฐแต่เดิมมุ่งเน้นในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย และความ มั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ จึงต้องหันมาเน้นที่การให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนควบคู่ไป ด้วย นอกจากนี้ ศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ยังมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งหาก ระบบราชการที่รัฐควบคุมดูแลอยู่ไม่สามารถจัดการให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของ ภาคเอกชนแล้ว ระบบราชการก็จะกลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาความเจริญเติบโตของประเทศ ในที่สุด (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2536: 3)

ประเทศไทยกำลังพยายามก้าวไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งจะต้อง ปรับปรุง ทั้งระบบและโครงสร้างต่าง ๆ หลายประการ นอกจากจะปรับปรุงในโครงสร้างพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจแล้ว สิ่งหนึ่งที่ถือได้ว่าสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ก็คือ การบริการประชาชนใน ระบบราชการ เพราะระบบราชการจะเป็นกลไกของรัฐที่จะแปรนโยบายของรัฐไปสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่ง

มีประชาชนเป็นผู้ได้รับผลการปฏิบัตินั้น การที่ผู้รับผลจะเกิดความพึงพอใจหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับ การให้บริการที่รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม

หลักและปัจจัยในการให้บริการประชาชนจะเป็นส่วนประกอบในการปฏิบัติงาน ของข้าราชการบังเกิดผลแก่ส่วนรวมอย่างจริงจัง ตัวข้าราชการเองเปรียบเสมือนเทียนไขที่จะต้อง เผาไหม้ตนเองเพื่อความสุข เพื่อแสงสว่างที่จะมีแก่ผู้อื่น จะเหนื่อยยากประการใดก็สามารถทนได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนซึ่งรับบริการได้รับการได้รับความสะดวก รวดเร็ว ตรงกับความต้องการ และได้รับความสบายใจแถมยืม เมื่อเขาก้าวออกจากสถานที่ราชการ นี่ก็สุดซึ้งของการให้บริการแก่ ประชาชน

หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะ ประกอบด้วยหลัก 4 ประการคือ (สมิต ศัฒนกร, 2542: 95-98)

### 1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะจะมาจากหลักกฎหมายของ แต่ละประเทศ เช่น ปัจจุบันมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ม.30 “บริการ สาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นตามกฎหมาย ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับ ประโยชน์หรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันด้วย” อาจแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ความเสมอ ภาคนิฐานะผู้ใช้บริการ และ ความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

### 2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

การจัดทำบริการสาธารณะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เป็นหน้าที่ของฝ่าย ปกครองที่จะต้องจัดทำอย่างต่อเนื่อง ถ้ามีกรณีที่ต้องทำให้เกิดการหยุดชะงัก จะต้องมีการ รับผิดชอบ ถ้าเป็นบริการสาธารณะที่องค์กรท้องถิ่น องค์กรอิสระ รัฐวิสาหกิจของรัฐทำ องค์กรที่มี หน้าที่กำกับดูแลต้องเข้าดำเนินการแทน ถ้าเป็นกรณี เอกชน เป็นผู้รับมอบหมายให้ดำเนินการ หน่วยงานที่เป็นคู่สัญญาต้องมีมาตรการลงโทษและเข้าดำเนินการแทน ซึ่งหลักแห่งความต่อเนื่อง ของบริการสาธารณะจะส่งผลใน 3 ระดับ คือ ระดับฝ่ายปกครอง ระดับพนักงานฝ่ายปกครอง และ ในระดับคู่สัญญา ลักษณะของความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ขึ้นอยู่กับประเภทของบริการ สาธารณะ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เช่น กิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ต้องทำ 24 ชั่วโมง กิจการทางด้านการศึกษา การรักษาความสะอาด ฯลฯ อาจหยุดได้บ้าง เช่น เสาร์ – อาทิตย์

### 3. หลักว่าด้วยความเป็นกลางของบริการ

ฝ่ายปกครองในทุกระดับที่เกี่ยวข้องจะเลือกปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับบริการสาธารณะไม่ได้ หรือห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ฝ่ายปกครองที่เป็นคู่สัญญา ข้อมมีเอกสิทธิพิเศษเหนือคู่สัญญาที่เป็นเอกชน ซึ่งอาจมีผลมาจากข้อกำหนดในสัญญา หรือจากข้อกำหนดในกฎหมายมหาชนก็ตาม เอกสิทธิของฝ่ายปกครองอาจแบ่งเป็น 2 กรณีคือ กรณีที่มีการปฏิบัติตามสัญญา และกรณีที่มีการผิดสัญญา

#### 1. เอกสิทธิของฝ่ายปกครองในกรณีที่มีการปฏิบัติตามสัญญา

1.1 ฝ่ายปกครองมีสิทธิในการกำกับ ควบคุม เพื่อให้เอกชนคู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาอย่างใกล้ชิด เช่น มาตรฐาน การให้บริการ ค่าบริการ การจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน ฯลฯ

1.2 ฝ่ายปกครองมีสิทธิแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาได้ฝ่ายเดียว แต่ต้องมีเป้าหมายเพื่อให้มีบริการสาธารณะที่เพียงพอ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน หรือส่วนรวมเท่านั้น จะทำตามอำเภอใจไม่ได้ข้อจำกัดในการแก้ไขสัญญาของฝ่ายปกครองฝ่ายเดียว คือ การแก้ไขต้องไม่มากเกินไปจนเกินขนาด หรือแก้ไขในวัตถุประสงค์ของสัญญาไม่ได้กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้เอกสิทธิ์เปลี่ยนแปลงสัญญาฝ่ายเดียว แล้วทำให้เอกชนคู่สัญญาได้รับความเสียหาย เช่น ขาดทุนอย่างมาก เป็นสร้างหนี้ใหม่ให้เอกชน ฯลฯ เอกชนผู้เป็นคู่สัญญามีสิทธิเรียกค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนั้นได้

#### 2. เอกสิทธิในกรณีที่มีการผิดสัญญา

2.1 กรณีที่ฝ่ายปกครองผิดสัญญา ทำให้การดำเนินการต้องล่าช้า หรือหยุดชะงักก่อให้เกิดความเสียหายกับฝ่ายเอกชนที่เป็นคู่สัญญา เอกชนนั้นสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อขอลีกสัญญา หรือเพื่อให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายได้

2.2 กรณีที่เอกชนผิดสัญญา ไม่ทำตามสัญญา หรือข้อตกลง ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเรียกค่าเสียหาย หรือบังคับให้เอกชนทำตามสัญญา หรือเข้าดำเนินการเองได้

### 4. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

หลักการนี้มีว่า บริการสาธารณะต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงพัฒนาตลอดเวลา เพื่อให้ทันกับความต้องการของประชาชนส่วนรวม และเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์สถานการณ์ที่เปลี่ยนไป อาจมีผลใน 4 ระดับ คือ

1. ในระดับฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ต้องพัฒนาบริการสาธารณะของตนเองเสมอ เพื่อตอบสนองความต้องการและสร้างความพอใจให้ประชาชน
2. ในระดับพนักงานของฝ่ายปกครอง ต้องยอมรับในผลที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง
3. ในระดับคู่สัญญาทางปกครอง ต้องพร้อมที่จะพัฒนาบริการสาธารณะที่ทำ รัฐมีสิทธิขอเปลี่ยนแปลง แก้ไขข้อสัญญาได้เพื่อการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นได้
4. ระดับผู้ใช้บริการ ต้องยอมรับสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิก บริการสาธารณะเพื่อความเหมาะสมและ ยอมรับในการปรับเปลี่ยนราคาค่าบริการซึ่งจะนำไปพัฒนาการบริการให้ดีขึ้น เช่น ชื่นน้ำ ค่าไฟฟ้าเพื่อเอาเงินไปพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ ซื่ออุปกรณ์ ขยายกิจการ ฯลฯ

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบริการสาธารณะ จะเป็นภารกิจหลักของรัฐไม่ว่าจะเป็นทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีข้าราชการเป็นตัวเชื่อมในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชน เหล่าข้าราชการจึงต้องตระหนักว่าตนคือผู้ให้บริการ เป็นผู้รับใช้ของประชาชน โดยไม่เลือกปฏิบัติและต้องบริการอย่างเท่าเทียมกันด้วยความรวดเร็วและถูกต้อง ยึดหลักในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนด้วย การบริการที่ดีย่อมส่งผลให้ผู้ที่มาใช้บริการเกิดความพึงพอใจ และสิ่งนั้นก็คือวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการบริการสาธารณะ

### แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการ

#### ความหมายเกี่ยวกับคุณภาพของการบริการ

พิมพ์ชนก สันสนีย์ (2540: 11) อธิบายเกี่ยวกับคุณภาพการบริการไว้ว่า จากการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพของการบริการตามการรับรู้ของผู้บริโภคนักวิชาการทางการตลาดจำนวนไม่น้อยมีทัศนะว่า ผู้บริโภคจะประเมินคุณภาพของการบริการในรูปแบบของทัศนคติโดยเปรียบเทียบบริการที่คาดหวัง กับบริการตามการรับรู้ ว่ามีความสอดคล้องกันเพียงใด การให้บริการที่มีคุณภาพจึงหมายถึงการให้บริการที่สอดคล้องกับความคาดหวังของผู้บริโภคอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้นความพอใจที่มีต่อการบริการจึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการทำให้เป็นไปตามความคาดหวัง หรือการไม่เป็นไปตามความคาดหวังของผู้บริโภค กล่าวคือ ความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจของผู้บริโภคที่มีต่อการบริการเป็นผลโดยตรงของการเปรียบเทียบระหว่างความคาดหวังที่เคยมีมาก่อนกับผลที่ได้รับจริง

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2534: 5) ระบุว่า คุณภาพการให้บริการ (Service Quality) นั้นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารความแตกต่างทางการแข่งขันของธุรกิจ (Managing Competitive Differentiation) รวมทั้งอธิบายให้เห็นว่า คุณภาพการบริการเป็นสิ่งที่ควรกระทำเพื่อสร้างความเหนือกว่าคู่แข่ง โดยเสนอคุณภาพการให้บริการตามลูกค้าคาดหวังไว้ ข้อมูลต่างเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการที่ลูกค้าต้องการ จะได้จากประสบการณ์ในอดีต จากการพูดปากต่อปาก จากการโฆษณาของธุรกิจให้บริการ ลูกค้าจะพอใจถ้าลูกค้าได้รับในสิ่งที่ต้องการ (What) เมื่อมีความต้องการ (When) ณ สถานที่เขาต้องการ (Where) ในรูปแบบที่ต้องการ (How) โดยทั่วไปไม่ว่าธุรกิจแบบใดก็ตามจะใช้เกณฑ์ต่อไปนี้พิจารณาถึงคุณภาพของการให้บริการ

1. บริการที่นำเสนอ (Offer) โดยพิจารณาจากความคาดหวังของลูกค้า ซึ่งประกอบด้วย 2 ประการคือ\

1.1 การให้บริการพื้นฐานเป็นชุด (Primary Service Package) ซึ่งได้แก่ สิ่งที่ลูกค้าคาดว่าจะได้รับจากกิจการ เช่น บริการพื้นฐานของโรงแรม ได้แก่ ความสะอาด ความสุขสบาย ในการเข้าพัก ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานทั่วไปที่โรงแรมควรมีให้แก่ผู้พัก เป็นต้น

1.2 ลักษณะการให้บริการเสริม (Secondary Service Features) ได้แก่ บริการที่กิจการมีเพิ่มให้นอกเหนือจากบริการพื้นฐานทั่วไป เช่น โรงแรมมีสวนหย่อม มีสระว่ายน้ำ มีห้องอาหาร บริการให้เช่าวิดีโอ เป็นต้น

2. การส่งมอบบริการ (Delivery) ที่มีคุณภาพอย่างสม่ำเสมอได้เหนือกว่าคู่แข่ง โดยการตอบสนองความคาดหวัง ในคุณภาพการให้บริการของผู้บริโภค ความคาดหวังเกิดจากประสบการณ์ในอดีต คำพูด การโฆษณาธุรกิจ ลูกค้าเลือกธุรกิจให้บริการโดยถือเกณฑ์ภายหลังจากการให้บริการ เขาจะเปรียบเทียบบริการที่รับกับบริการที่คาดหวัง ถ้าบริการที่รับรู้ต่ำกว่าบริการที่คาดหวังไว้ ลูกค้าจะไม่สนใจ ถ้าบริการที่รับรู้สูงกว่าความคาดหวังของเขา ลูกค้าจะใช้บริการนั้น

3. ภาพลักษณ์ (Image) การสร้างภาพลักษณ์สำหรับบริษัทที่ให้บริการโดยอาศัย สัญลักษณ์ (Symbols) ตราสินค้า (Brand) โดยอาศัยเครื่องมือโฆษณาและประชาสัมพันธ์และการสื่อสารการตลาดอื่น

4. ลักษณะด้านนวัตกรรม (Innovation Features) เป็นการเสนอบริการในลักษณะมีแนวความคิดริเริ่มแตกต่างจากบริการของคู่แข่งกันไป เช่น ร้านตัดผมสามารถชอยผมแปลกใหม่ได้ สายการบินที่มีที่นั่งแบบปรับนอนได้ มี สินค้าลดราคา มีบริการโทรศัพท์ มีเปียโน มีห้องสมุด มีคอมพิวเตอร์ให้บริการบนเครื่องบิน เป็นต้น นอกจากนี้เรายังสามารถสร้างความแตกต่างในด้านภาพลักษณ์จากสัญลักษณ์และตราสินค้า เช่น โรงแรมโอเรียนเต็ลมีภาพลักษณ์ที่ดีเหนือโรงแรมอื่น

## หลักการให้บริการ

สมิต สัจฉกร (2542: 173-174) ได้กล่าวถึงหลักการให้บริการไว้ว่า การให้บริการเป็นการให้ความช่วยเหลือหรือการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นนั้น ต้องมีหลักยึดถือปฏิบัติมิใช่ว่าการให้ความช่วยเหลือ หรือการทำประโยชน์ต่อผู้อื่นจะเป็นไปตามใจของเรา ผู้ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโดยทั่วไปหลักการให้บริการมีข้อควรคำนึง ดังนี้

1. สอดคล้องตรงตามความต้องการของผู้รับบริการการให้บริการต้องคำนึงถึงผู้รับบริการเป็นหลักจะต้องนำความต้องการของผู้รับบริการมาเป็นข้อกำหนดในการให้บริการ แม้ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือที่เราเห็นว่าดีและเหมาะสมแก่ผู้รับบริการเพียงใด แต่ถ้าผู้รับบริการไม่สนใจ ไม่ให้ความสำคัญ การบริการนั้นก็อาจจะไร้ค่า
2. ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพอใจคุณภาพถือความพอใจของลูกค้าเป็นหลักเบื้องต้น เพราะฉะนั้นการบริการจะต้องมุ่งให้ผู้รับบริการเกิดความพอใจ และถือเป็นหลักสำคัญในการประเมินผลการให้บริการ ไม่ว่าเราจะตั้งใจให้บริการมากมายเพียงใด แต่ก็ยังเป็นเพียงด้านปริมาณ แต่คุณภาพของบริการวัดได้ด้วยความพอใจของลูกค้า
3. ปฏิบัติโดยถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วนการให้บริการซึ่งจะสนองตอบความต้องการและความพอใจของผู้รับบริการที่เห็นได้ชัดคือการปฏิบัติที่ต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ครบถ้วน เพราะหากมีข้อผิดพลาดขาดตกบกพร่องแล้วก็ยากที่จะทำให้ลูกค้าพอใจ แม้จะมีคำขอโทษขออภัยก็ได้รับเพียงความเมตตา
4. เหมาะสมแก่สถานการณ์การให้บริการที่รวดเร็ว ส่งสินค้าหรือให้บริการตรงตามกำหนดเวลาเป็นสิ่งสำคัญความล่าช้าไม่ทันกำหนด ทำให้เป็นการบริการที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ นอกจากการส่งสินค้าทันกำหนดเวลาแล้วยังต้องพิจารณาถึงความเร่งรีบของลูกค้าและสนองตอบให้รวดเร็วก่อนกำหนดด้วย
5. ไม่ก่อผลเสียหายแก่บุคคลอื่น ๆ การให้บริการในลักษณะใดก็ตาม จะต้องพิจารณาโดยรอบคอบ รอบด้าน จะมุ่งแต่ประโยชน์ที่จะเกิดแก่ลูกค้าและฝ่ายเราเท่านั้นไม่เป็นการเพียงพอ จะต้องคำนึงถึงผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย รวมทั้งสังคมและสิ่งแวดล้อม จึงควรยึดหลักในการให้บริการว่าจะระมัดระวังไม่ทำให้เกิดผลกระทบทำความเสียหายให้แก่บุคคลอื่น ๆ ด้วย

## ลักษณะของการบริการที่ดี

ธุรกิจหลายแห่งประสบความสำเร็จในการให้บริการ เพราะผู้บริหารมีหลักการให้บริการกำหนดไว้เป็นกรอบหรือแนวทางปฏิบัติของพนักงานเพื่อให้พนักงานยึดถือเป็นนโยบาย ทั้งนี้พนักงานทุกคนและทุกระดับของกิจการถือเป็นแนวปฏิบัติ 3 ประการได้แก่ (สมิต สัชฌุกร, 2542: 174)

1. ลูกค้าต้องมาก่อนเสมอ หมายถึง คำนึงถึงลูกค้าก่อนสิ่งอื่นใด
2. ลูกค้าถูกเสมอ ไม่ว่าลูกค้าจะพูดจะอย่างไร ต้องไม่ได้แย้งเพื่อยืนยันว่าลูกค้าผิด

3. ให้บริการด้วยความยิ้มแย้มแจ่มใส เพื่อให้ลูกค้ารู้สึกอบอุ่น สบายใจจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ถือเป็นแนวทางการดำเนินการสำหรับองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการให้บริการเพื่อให้เกิดความพึงพอใจ และก่อให้เกิดความสำเร็จต่อองค์กรนั้น ๆ การให้บริการเป็นการกระทำของบุคคลซึ่งมีบุคลิกภาพ อุปนิสัยและอารมณ์แตกต่างกันไปในแต่ละบุคคลและแต่ละสถานการณ์ จึงมีการประพฤติปฏิบัติที่หลากหลายออกไป แต่อย่างไรก็ตามการบริการที่ดีอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป มีดังนี้ (สมิต สัชฌุกร, 2542: 175)

1. ทำด้วยความเต็มใจ การบริการเป็นเรื่องของจิตใจ ถ้ามีความรักในงานบริการก็จะทำทุกสิ่งทุกอย่างในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อื่นด้วยความตั้งใจและเต็มใจ ผลของการกระทำก็มักจะเกิดขึ้นด้วยดี
2. ทำด้วยความรวดเร็ว ผู้รับบริการส่วนใหญ่อยู่ในอาคารปรับอากาศจึงต้องการความช่วยเหลือที่ทันอกทันใจ การแสดงออกอย่างสุภาพในการให้บริการจึงเป็นสิ่งที่ช่วยให้ผู้รับบริการมีความสุขและความพอใจ
3. ทำถูกต้อง ดังได้กล่าวไว้ในหลักของการให้บริการว่า การให้บริการที่ครบถ้วนสมบูรณ์ จะเป็นการสนองตอบความต้องการและทำความพอใจให้แก่ผู้รับบริการอย่างชัดเจน การบริการที่ดีจึงต้องเน้นการทำให้ถูกต้องเป็นสิ่งสำคัญ
4. ทำอย่างเท่าเทียมกัน คนส่วนมากต้องการสิทธิพิเศษ และเรียกร้องที่จะรับบริการที่ดีกว่าหรือเหนือกว่าผู้อื่น หากเราแสดงออกให้คนต่าง ๆ เห็นว่าเราให้บริการเป็นพิเศษแก่บางคนก็เท่ากับเราไม่ให้บริการอย่างเป็นธรรม เป็นการสร้างความพอใจให้แก่คนเพียงคนเดียว แต่ทำความไม่พอใจให้แก่คนอื่นอีกจำนวนมาก

5. ทำให้เกิดความชื่นใจ การบริการที่ดีจะต้องทำให้ผู้รับบริการมีความสุข ซึ่งทุกคนต่างตระหนักดีว่า เมื่อใดที่ผู้ให้บริการสนองตอบความต้องการให้ความช่วยเหลืออย่างดีก็จะเกิดความปิติ ดังนั้นผู้ให้บริการจึงต้องพยายามให้ความช่วยเหลือจนผู้รับบริการชื่นใจ

### คุณภาพการให้บริการของภาครัฐที่พึงให้แก่ประชาชน

การให้บริการของภาครัฐที่รู้จักกันในคำว่า “บริการสาธารณะ” นั้น จะแตกต่างกันกับการให้บริการของภาคเอกชน เหตุผลสำคัญที่สุดคือ ภาครัฐมีเป้าหมายการให้บริการประชาชนอยู่ที่ประชาชนได้รับบริการอย่างดีที่สุด สม่าเสมอ และเสมอภาค โดยไม่หวังสิ่งตอบแทนเพราะถือเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่เป้าหมายการให้บริการของภาคเอกชนกลับมีเป้าหมายอยู่ที่ผลประโยชน์ที่องค์กรของตนต้องได้รับตอบแทนกลับมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการมุ่งหากำไรจากการให้บริการนั่นเอง ดังนั้นคุณภาพการให้บริการของภาครัฐจะต้องพิจารณาวัดที่ความรู้สึกพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก กล่าวคือ เมื่อประชาชนได้รับการให้บริการที่ดี มีมาตรฐาน และเสมอภาคแล้วประชาชนย่อมต้องมีความรู้สึกตอบสนองต่อการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งอาจแสดงออกมาในรูปของการให้การสนับสนุนกิจการของรัฐ การให้ความช่วยเหลือ การปฏิบัติตามคำแนะนำ เป็นต้น (สำนักคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547: 3)

### หลักการประเมินคุณภาพการให้บริการประชาชนขององค์กรของรัฐ

เป็นที่กล่าวกันอยู่เสมอว่า วิธีการทดสอบการบริหารที่ดีก็คือ การดูความสามารถในการจัดองค์กรและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และรักษาระดับการปฏิบัติที่มีประสิทธิผลไว้ได้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าประสิทธิผล คือสิ่งที่เป็เครื่องตัดสินในขั้นสุดท้ายว่าการบริหารองค์กรประสบความสำเร็จเพียงใด และสำหรับนักสังคมศาสตร์แล้วประสิทธิผลมักหมายถึงความถึงคุณภาพของชีวิตการทำงานในขณะที่ด้านภาคเอกชนจะมองประสิทธิผลขององค์กรว่าวัดจากผลกำไร แต่ในการบริหารภาครัฐซึ่งมิได้มีเป้าหมายเพื่อสร้างกำไร แต่เพื่อการให้บริการกับประชาชนเป็นสำคัญดังนั้น ประสิทธิผลขององค์กรของรัฐจึงมักต้องคำนึงทั้งการบรรลุถึงเป้าหมายที่องค์กรของรัฐนั้น ๆ ได้ตั้งไว้ รวมทั้งความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวมได้ด้วย หรือเรียกว่าคุณภาพองค์กรของรัฐนั่นเอง ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงการประเมินคุณภาพขององค์กรของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งการตัดสินว่าหน่วยงานของ

รัฐนั้นประสบความสำเร็จในการจัดการงานเพียงใดนั้น ต้องพิจารณา 2 ด้านดังนี้ (สำนักคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547: 4-5)

1. การประเมินประสิทธิผลในแง่ของการบรรลุเป้าหมาย คือ การวัดประสิทธิผลขององค์การที่การบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ ซึ่งอาจจะพิจารณาจากตัวเลขหรือสถิติ เช่น อัตราการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมของตำรวจ โดยในส่วนของ การป้องกันก็เป็นการควบคุมอัตราการเกิดของคดีอาญาไม่ให้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนในการปราบปรามก็คือการเพิ่มผลการจับกุมผู้กระทำความผิดให้ได้จำนวนไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งถือเป็นตัวชี้วัดประการหนึ่งในการวัดความสำเร็จของตำรวจ

2. การประเมินประสิทธิผลในแง่ความพึงพอใจของผู้รับบริการ คือการประเมินจากความรู้สึกพึงพอใจของประชาชนที่ได้รับการบริการจากหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ การให้บริการสาธารณะสามารถตอบสนองต่อความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนได้หรือไม่ มีความเสมอภาคในการให้บริการหรือไม่ ถึงแม้ว่าตำรวจจะสามารถปฏิบัติงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมให้บรรลุเป้าหมายของกระทรวงมหาดไทยได้ แต่นั่นมีอาจสรุปได้ว่าประชาชนจะมีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน

### แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างจิตสำนึกของข้าราชการ

อนันต์ อนันตกุล (ชัยชนิต โอสติดพร, 2545: 18) ได้กล่าวว่า การบริหารราชการแผ่นดินภารกิจของรัฐ ไม่ว่ารัฐจะปกครอง หรือบริการในระบบการปกครองรูปใด ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองถือเป็นศาสตร์และศิลป์ที่ปรัชญาเมธีหลายท่านตั้งแต่อดีตจนถึงนักวิชาการทางการเมืองและการบริการให้ผู้สนใจวิชาการปกครองและการบริหารได้ศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการปรับกระบวนการบริหารการปกครองให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละสังคม

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีการปรับปรุงมาเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชการที่ 5 ที่ทรงมอบพระราชกรณียกิจด้านนี้แก่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งภายหลังได้รับการสถาปนาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์แรก และได้รับการยกย่องเทิดพระเกียรติเป็นพระบิดาแห่งการปกครองของไทย สืบมาตราบนานเท่าทุกวันนี้ นับเป็นจุดกำเนิดและแม่แบบของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่เริ่มเข้าสู่ยุคฟื้นฟูการบริหารราชการแผ่นดินแบบตะวันตก แนวความคิดการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงนั้นแม้จะเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ก็ทรงอ

กว่าราชการหัวเมืองเป็นประจำด้วยทรงห่วงใยในทุกข์สุขของประชาชน และได้รับมอบแนวทางการทำงานแก่พ่อเมืองทั้งหลายว่า “มหาดไทย” หมายถึง การ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” เป็นภารกิจที่จะสร้างความร่มเย็นเป็นสุขแก่ประชาชน ซึ่งข้าราชการพลเรือนทั้งหลายจะต้องร่วมมือกันสร้างขึ้น และต้องมีอุดมการณ์ในการปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือถือว่าการให้บริการเป็นหน้าที่ ด้วยบทกฎหมายเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกในการทำงานเพื่อรักษาความถูกต้องและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม หาใช่เครื่องมือในการฉกฉวยผลประโยชน์จากผู้มาขอรับบริการ

เป้าหมายสูงสุดของความสำเร็จในการดำเนินงานด้านบริการ ขึ้นอยู่กับกลยุทธ์การสร้าง ความพึงพอใจให้ผู้รับบริการ เพื่อให้เกิดความรู้สึกดีและประทับใจในการบริการที่ได้รับจนติดใจ และกลับมาใช้บริการอีก การศึกษาความพึงพอใจของผู้รับบริการ ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานบริการจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้จะได้นำมาซึ่งความได้เปรียบในเชิงความก้าวหน้า จึงกล่าวได้ว่าความพึงพอใจมีความสำคัญต่อผู้ให้บริการ (จิตตินันท์ นันทไพบุลย์, 2553: 116)

การที่จะศึกษาถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการ จากบทบาทผู้มีอำนาจไปสู่บทบาทของผู้ให้บริการ ซึ่งหากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะพบว่า การรับราชการนั้นตำแหน่งต่าง ๆ จะกำหนดบทบาทและหน้าที่ไว้ค่อนข้างชัดเจน และในบางครั้งกฎหมายก็บัญญัติไว้ว่าตำแหน่งใด มีอำนาจหน้าที่ประการใด เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญที่เราจะต้องแยกแยะ เพราะในการปฏิบัติราชการนั้นข้าราชการถือเป็นตัวแทนของรัฐซึ่งจะต้องสงวนอำนาจในบางส่วนไว้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและเอกภาพของรัฐในส่วนนั้น หากประชาชนมีการกระทำอันจะนำมาซึ่งความปั่นป่วนและวุ่นวายในสังคมข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ ก็จะต้องใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เข้าระงับและแก้ไขสถานการณ์นั้น ๆ ให้เข้าสู่ความสงบในบางครั้งก็จะต้องมีการใช้อำนาจอันอาจเล็ดลอดกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ทั้งนี้ทุกอย่างอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งอำนาจในส่วนนี้เป็นเพียงเครื่องมือที่จะอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานเท่านั้น มิได้มีไว้สร้างขอบข่ายแห่งบารมี จนทำให้ดูเหมือนว่าเป็นเจ้าขุนมูลนาย ตามที่เข้าใจกันแต่อดีต

## การสร้างจิตสำนึกของผู้ให้บริการ

คำว่า “ให้” โดยความหมายแล้ว คือ การรู้จักเสียสละ ในหลักธรรมสำคัญของพุทธศาสนา หากเราปรารถนาจะให้บุคคลอื่นกระทำการสิ่งใดต่อเราอย่างไร เราก็ต้องจักกระทำสิ่งนั้นแก่ผู้อื่นก่อน ก็คือการรู้จักให้

การให้คือ การเสียสละ จึงเป็นการยกย่องพหุสมควรที่จะปรับเปลี่ยนความรู้สึกนึกคิดนี้เพราะโดยสัญชาตญาณแล้ว คนเรามักมีความเห็นแก่ตัวอยู่ การจะสร้างจิตสำนึกของข้าราชการให้เป็นผู้ให้บริการ จึงเป็นเรื่องที่จะต้องกระทำกันเป็นกระบวนการและอย่างต่อเนื่องอย่างน้อยต้องทำในเรื่องต่อไปนี้

### 1. ปรับค่านิยม

1.1 รักในอาชีพ อาชีพรับราชการในปัจจุบันดูเหมือนจะมีความตกต่ำในสายตาของสังคม เพราะสังคมวัดค่าด้านวัตถุ วัดเป็นตัวเลข จนมีการเปรียบเปรยว่า ข้าราชการเป็นคนจนรุ่นใหม่ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องฟื้นฟูความสำคัญว่าการเป็นข้าราชการนั้น เป็นเรื่องของอาชีพที่มีเกียรติและรับใช้สังคม มิใช่เรื่องที่จะสร้างความร่ำรวยจากการเป็นข้าราชการ การสร้างค่านิยมเรื่องนี้จึงต้องเร่งกระทำให้เกิดขึ้น

1.2 รักประชาชน การเข้ารับราชการนั้น นัยของความหมายก็คือ การเข้ามารับใช้พระราชนิธิกิจของพระมหากษัตริย์ซึ่งกับการปกครองบ้านปกครองเมือง เป็นสื่อกลางที่จะสนองเบื้องยุคลบาทของพระมหากษัตริย์ในการที่ทรงทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญสืบไป ฉะนั้นหากสื่อกลางมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้สามารถรับใช้ประชาชนแล้ว ก็จะกลายเป็นเงื่อนไขสังคมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ดังที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ ข้าราชการจึงต้องทำตัวเหมือนน้ำให้ปลาได้ อาศัยเลี้ยงชีวิต ความรักในประชาชนนี้องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแสดงออกนាំให้ ข้าราชการได้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติแล้ว โดยเสด็จพระราชดำเนิรออกเยี่ยมเยียนประชาชนในถิ่นทุรกันดารเสมอ

1.3 รักงาน มีคำกล่าวกันว่า “ค่าของคนอยู่ที่ผลงาน” คำกล่าวนี้ให้ความหมายชัดเจน การทำงานให้ดีขึ้น มีองค์ประกอบหลายอย่างหลายประการ แต่ที่ควรเร่งสร้างให้เกิดในหมู่ ข้าราชการคือ ให้เกิดทัศนคติที่ว่า งานเป็นหน้าที่ และหน้าที่ที่ต้องกระทำนั้นคือการให้บริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่อกับข้าราชการอย่างเสมอภาค ขอบควรตระหนักก็คืองานราชการนั้นมีใช้เรื่องส่วนตัว ต้องถือว่าเป็นเรื่องของส่วนรวมประการหนึ่ง และประการที่สองการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบนั้น แม้จะสร้างความร่ำรวยให้ แต่ขณะเดียวกันก็ทำลายศักดิ์ศรีของผู้กระทำและเป็น

ความไม่ดีที่ติดตัวไปตลอดชีวิต จึงควรหันกลับมาทำงานด้วยวิญญาณของผู้เสียสละอย่างมีเกียรติ ทำงานด้วยความตั้งใจจริง

1.4 รักการช่วยเหลือและมีส่วนร่วม (Public Spirit) ความรักในเรื่องที่กล่าวต่อไปนี้ นับว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าความรักที่ได้กล่าวมาแล้ว 3 หัวข้อ เพราะหน่วยงานใดไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ การที่คนในองค์กรนั้น รักที่จะมีส่วนร่วมและรักที่จะให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ถือได้ว่าองค์กรนั้นเต็มไปด้วย “น้ำใจ” และ “ความสามัคคี” จิตสำนึกในเรื่องนี้จะต้องทำให้มีขึ้นในตัวข้าราชการ เพื่อสร้างความสามัคคีร่วมที่จะรับใช้สังคม รับใช้ประชาชนเมื่อพบเห็นสิ่งใดเสียหายเป็นเรื่องเล็กน้อยก็ไม่ควรมองผ่าน

1.5 รักการให้บริการ เป็นทัศนคติในการทำงานที่ข้าราชการพึงจะได้คิดว่า แม้คำว่าบริการดูเหมือนผู้รับใช้หรือเสียสละ แต่ก็ยังเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายโดยขนบธรรมเนียมประเพณี ประชาชนก็ให้ความเกรงอกเกรงใจอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นการปฏิบัติงานในลักษณะสุภาพและอ่อนโยนย่อมจะเป็นที่พอกพอกใจและรักใคร่เป็นขวัญใจประชาชน ปราชญ์จีนโบราณ กล่าวไว้ว่า “ข้าราชการ (นักปกครอง) ที่ดีและฉลาด ต้องทำตัวเฉกเช่นมหาสมุทร” หมายความว่ามหาสมุทรนั้นย่อมอยู่ในที่ต่ำเสมอ และรับน้ำจากทุกมุมโลก ข้าราชการ (นักปกครอง) ก็เช่นกัน มีหน้าที่กว้างขวางและเกี่ยวข้องกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย การรองรับความทุกข์และการให้ความสุข (บริการ) จึงเป็นความรับผิดชอบและภารกิจของข้าราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อใดที่ข้าราชการวางตัวเป็นภูเขาสูง ประชาชนจึงต้องปีนป่ายขึ้นไปหา เมื่อนั้นความเหินห่างก็จะเกิดขึ้นและไม่เป็นผลดีต่อรัฐบาลอย่างแน่นอน คุณสมบัติของข้าราชการในฐานะผู้ให้บริการนั้นจะต้องมีจิตสำนึกเป็นนิสัยประจำตัวคือ มีน้ำใจที่จะช่วยเหลือ มีความเอื้อเฟื้อต่อผู้เดือดร้อน ห่วงใยและอาทรต่อผู้ที่ต่ำกว่าและพร้อมที่จะเข้าคลุกกับปัญหา

## 2. ปลูกฝังพฤติกรรม

2.1 วังจาม รู้จักใช้ถ้อยคำที่ไพเราะเหมาะสม ให้เกียรติแก่กันและกัน

2.2 กิริยาม ในการพบปะกับผู้มาติดต่อไม่ว่าจะเป็นข้าราชการด้วยกันหรือประชาชนจะต้องยิ้มแย้มแจ่มใสให้ความรู้สึกอบอุ่นเป็นกันเอง หากเป็นเรื่องร้องทุกข์แต่ไม่สามารถแก้ไขได้ก็ควรให้คำแนะนำหรือหาทางออก จนถึงขั้นว่าผู้ร้องทุกข์แม้ไม่ได้รับการแก้ทุกข์ ก็ยังสบายใจกลับไป เพราะได้ระบายหรือปรับทุกข์แก่ผู้อื่นแล้ว

## 3. สร้างธรรมในใจ ศัตรูของใจมีอยู่ 3 ตัว ความโลภ ความโกรธ ความหลง

3.1 ความโลภ ก็คือ อยากได้ อยากมี อยากเป็น ซึ่งความจริงแล้วเราเป็นข้าราชการจะต้องมีการสำรวจตนเองและวางแผนกรอบของชีวิต เราจะปล่อยให้มีชีวิตอย่างยถากรรมตามเพื่อนไม่ได้ เราต้องมีชีวิตเรียบง่าย ประหยัด ใครจะฟังเพื่อฟังเพื่อย เราจะทำตามอย่าง

ไม่ได้ เพราะเงินเดือนเรามีไม่มาก เราต้องสำรวจคือวางแผนให้เหมาะสม รักบ้าน รักครอบครัว เพื่อลดการเข้าสู่อบายมุขทั้งปวง

3.2 ความโกรธ ความโกรธนี้เป็นอารมณ์บูชขึ้นมาแสดงความไม่พอใจ ก่อให้เกิดพฤติกรรมในทางที่ก้าวร้าว พุดจาไม่เพราะ แสดงกิริยามารยาทไม่เหมาะสม

3.3 ความหลง คือหลงว่าเราเป็นข้าราชการมีอำนาจ ข้าราชการบางคนเข้าใจผิด คิดว่ามีอำนาจ แต่ความจริงคือมีหน้าที่ ถ้าหากไม่บริการตามหน้าที่เพราะคิดว่ามันมีอำนาจ ก็หวังว่าจะต้องมีการพินอบพิเทา ต้องมีการทำอะไรหลายๆอย่าง จนกระทั่งเกิดความเต็มใจจึงจะทำให้ถึงเหล่านี้ในแง่ของความเป็นข้าราชการแล้ว เราต้องพยายามเรียนรู้และศึกษาเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ เมื่อศึกษาจากตัวเองแล้วก็ต้องศึกษาเข้าใจจากผู้อื่นด้วย

3.4 จิตสำนึกที่สำคัญของข้าราชการ ในระบบราชการจะมีระบบ โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็นกอง เป็นฝ่าย เป็นงาน ทางเดินของงานจะมีระเบียบคอยกำกับ ในการปฏิบัติราชการจะต้องเข้าใจว่าเป็น Impersonal ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว เพราะฉะนั้น “เมื่อไม่ใช่เรื่องส่วนตัว เอาความคิดส่วนตัวหรือเอาความเห็นส่วนตัว ของแต่ละบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง” จะต้องพยายามทำให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพไม่มีเรื่องใดที่ไม่คว้น เจ้าหน้าที่ต้องไม่มีคุณพินิจไปในทางที่จะวินิจฉัยว่าเรื่องนี้ไม่สำคัญเรื่องนี้ถ้าทำได้ ทุกเรื่องต้องคว้น โดยจิตสำนึกที่สำคัญสามารถแยกได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ข้าราชการจะต้องทำงานให้รวดเร็วและไม่เป็นส่วนตัว และการแสวงหาความก้าวหน้าในราชการต้องแข่งขันกันสร้างความคิด เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาเห็นความคิด เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาเห็นผลสำเร็จของงาน จะวัดคุณภาพของผู้ปฏิบัติงาน

ประการที่สอง ข้าราชการจะต้องสร้างคามสำนึกในการทำงานเป็นทีม ทุกคนมีความสำคัญเท่าเทียมกัน โดยนำจริยธรรมที่กล่าวมาแล้ว 3 ประการ คือปรับค่านิยม ปลดปมพฤติกรรม สร้างธรรมในใจ มาปรับใช้

ประการสุดท้าย สร้างความสำนึกว่า การพัฒนาหน่วยงานเป็นหน้าที่ของทุกคน ไม่เฉพาะของผู้บังคับบัญชาหรือของผู้ใด บางหน่วยงานมักมีผู้กล่าวว่าอะไรก็แล้วแต่เจ้านาย แท้ที่จริงแล้วในองค์กรหนึ่ง ๆ ถ้าจะให้งานเจริญก้าวหน้าได้จะต้องให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กรอยู่ตลอดเวลา อะไรเป็นข้อบกพร่องมีจุดอ่อนก็ต้องเอามาพูดกันอย่างจริงจัง ระยะเวลาแรก ๆ ข้าราชการอาจจะไม่กล้าพูด เพราะว่าเมื่อไปพูดเข้าแล้วก็ถือว่าเป็นเรื่องกินใจกัน แต่ผู้บังคับบัญชาจะต้องพยายามสร้างบรรยากาศให้เกิดความรู้สึกว่า ทุก ๆ คนมีส่วนสำคัญเท่าเทียมกันทั้งนั้น อาจจะใช้ระบบปรึกษาหารือนอกแบบ เช่น การจัดให้มีเวลาอาหารว่าง (Coffee Break) เพื่อพบปะพูดคุยกันหรือประชุมกลุ่มย่อย (Staff meeting) หรือการปรึกษาหารือร่วมระหว่างกันทุกระดับ (Joint Committee Consult: JCC) เป็นต้น

### แนวคิดการบริการประชาชนยุคใหม่

กรมการปกครอง (2548: 14) ได้นำเสนอในเรื่องเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนยุคใหม่ เป็นการให้บริการด้วยรอยยิ้ม (Service with Smile) ซึ่งทำให้ผู้รับบริการสามารถรับรู้และสัมผัสได้ถึงความจริงใจของผู้ให้บริการ โดยผ่านคำพูด ท่าทาง สายตา และรอยยิ้ม อันเป็นผลให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ ประทับใจ และมีการตอบสนองที่แสดงถึงมิตรภาพที่ดีต่อกัน

#### เป้าหมายของการให้บริการด้วยรอยยิ้ม

1. คุณค่าทางใจของผู้รับบริการ
2. ความรวดเร็ว ตรงเวลา
3. ความถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์
4. การตอบสนองความคาดหวังของประชาชน

#### ทัศนคติที่ดีของผู้ให้บริการต่อผู้รับบริการ

1. ประชาชน คือ บุคคลที่สำคัญที่สุดที่มาเยือนท่าน ณ ที่นี้
2. ประชาชน คือ ผู้ที่มีบอกความต้องการแก่ท่าน
3. ประชาชน คือ มิได้พึงพาท่าน แต่ท่านต่างหากที่ต้องพึ่งเขา
4. ประชาชน มิได้มาขัดจังหวะในการทำงานของท่าน
5. ประชาชน คือ เพื่อนมนุษย์ที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกัน
6. ประชาชน มีสิทธิอันชอบธรรมที่จะได้รับในสิ่งที่เขาต้องการ

#### การให้บริการงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

คู่มือปฏิบัติงาน การทะเบียนราษฎรประจำปี 2552 (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2552: 17 – 73) ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติการทะเบียนราษฎรดังนี้

### 1. รับแจ้งเกิด

ข้อกำหนดตามกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งการเกิด เมื่อมีเด็กเกิดใหม่ ผู้มีหน้าที่ต้องแจ้งเกิดให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะสูติบัตรเป็นหลักฐานที่ทาง ราชการออกให้เพื่อให้พิสูจน์ทราบตัวบุคคล และใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงเรื่องสิทธิต่าง ๆ หากผู้มีหน้าที่ไม่แจ้งการเกิดต้องมีความผิดตามกฎหมาย มีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท สำหรับการแจ้งการเกิดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.1 การรับแจ้งเกิดปกติ เมื่อมีคนเกิดในบ้าน ให้เจ้าบ้าน หรือบิดา หรือมารดา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้แจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งท้องที่ที่เกิดภายใน 15 วัน หรือเมื่อมีคนเกิดนอกบ้าน ให้บิดา หรือมารดา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้แจ้งต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่เกิด หรือท้องที่ที่พึ่งแจ้งได้ใน 15 วันเกิด นับแต่วันเกิด หรือในกรณีจำเป็นไม่อาจแจ้งได้ตามกำหนด ให้แจ้งภายหลังได้แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน

1.2 การรับแจ้งเกิดเกินกำหนด กรณีมีคนเกิด แต่ไม่ได้แจ้งการเกิดภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด กรณีนี้ ให้ผู้แจ้งการ เกิดยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการเกิด

### 2. รับแจ้งการตาย

ข้อกำหนดตามกฎหมาย เมื่อมีคนตายในบ้าน ให้เจ้าบ้านเป็นผู้แจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่มีคนตายภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาตายในกรณีไม่มีเจ้าบ้านให้ผู้พบศพแจ้งภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาพบศพ หรือเมื่อมีคนตายนอกบ้าน ให้ผู้ที่ไปกับผู้ตายหรือผู้พบศพเป็นผู้แจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่ง ท้องที่ที่พึ่งแจ้งได้ภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาตายหรือพบศพ ในกรณีนี้จะแจ้งต่อนักงานฝ่ายปกครอง หรือ ตำรวจก็ได้

2.1 การรับแจ้งการตามปกติ การแจ้งมีคนตายภายในระยะเวลาที่กำหนด

2.2 การรับแจ้งการตายเกินกำหนด มีกรณีคนตายแต่ไม่ได้แจ้งการตายภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด กรณีนี้ให้ผู้แจ้งการตายยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนอำเภอ หรือนายทะเบียนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการตายหรือพบศพ

### 3. รับแจ้งย้ายที่อยู่

ข้อกำหนดตามกฎหมาย การที่ผู้มีรายการอยู่ในทะเบียนบ้าน ย้ายที่อยู่ออกจากบ้าน ที่คนอาศัยอยู่และย้ายเข้าไปอยู่ในอีกหลังหนึ่ง ซึ่งอาจจะอยู่ในตรอก ซอย ถนน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอหรือจังหวัดเดียวกันกับบ้านเดิมหรือไม่ก็ได้ เมื่อผู้ใดย้ายถิ่นที่อยู่ใหม่จะต้องมีการแจ้งย้ายให้ถูกต้องตามกฎหมาย หากไม่แจ้งย้ายนอกจากจะเป็นการปฏิบัติที่ผิดกฎหมาย ซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 1,000บาท แล้ว ยังทำให้ผู้นั้นเสียสิทธิต่าง ๆ และรวมถึงการมิได้รับบริการจากรัฐอีกด้วย

3.1 รับแจ้งย้ายออก เมื่อผู้อยู่ในบ้านย้ายที่อยู่ออกจากบ้าน ให้เจ้าบ้านแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นย้ายออกไปโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม

3.2 รับแจ้งย้ายเข้า เมื่อมีผู้ย้ายที่อยู่เข้ามาอยู่ในบ้าน ให้เจ้าบ้านแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นย้ายเข้ามาอยู่ในบ้าน ทั้งนี้ให้นำหลักฐานการย้ายออกไปแสดงต่อนายทะเบียนด้วย โดยไม่เสียค่าธรรมเนียม

3.3 รับแจ้งย้ายปลายทางด้วยระบบคอมพิวเตอร์อัตโนมัติ

4. ขอเลขรหัสประจำบ้านใหม่
5. แก้ไขรายการต่าง ๆ ในทะเบียนบ้าน
6. คัดและรับรองสำเนารายการในทะเบียนราษฎร

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจงานวิจัยเรื่องงานทะเบียนราษฎรพบว่า งานวิจัยระดับปริญญาโท และงานวิจัยของสถาบันการศึกษาในประเทศที่เกี่ยวข้องหลายชิ้นที่ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยในเรื่องการบริหารงานทะเบียนราษฎร หรือทัศนคติของประชาชนและเจ้าหน้าที่ที่มีต่อการบริหารงานทะเบียนราษฎรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จของงานทะเบียนราษฎร

ประกาศิต มหาสิงห์ (2535: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริการประชาชนของที่ทำการปกครองอำเภอ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมืองและอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดลำพูน พบว่า

1. ประสิทธิภาพการบริการประชาชนของที่ทำการปกครองอำเภอเมืองและอำเภอบ้านไผ่ มีแนวโน้มไปในทางบวก คือ

1.1 ความสามารถในการผลิตของทั้งสองอำเภอ มีแนวโน้มในทางบวกแต่ราษฎรยังเห็นว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ปกครองค่อนข้างจะใช้เวลามาก

1.2 ความสามารถในการปรับตัว ความยืดหยุ่น และความขัดแย้ง มีแนวโน้มไปในทางบวก แต่ราษฎรยังได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายระเบียบกฎหมายน้อย

2. สำหรับการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลพบว่าลักษณะองค์การ ลักษณะบุคคล ลักษณะสภาพแวดล้อมและนโยบายการบริหารและการปฏิบัติมีแนวโน้มไปในทางบวก แต่พบว่าสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม มีส่วนบั่นทอนขวัญและกำลังใจข้าราชการ

3. การศึกษาประสิทธิภาพระหว่างอำเภอเมืองและอำเภอบ้านไผ่ ไม่แตกต่างกันมากนัก และผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงงานบริการประชาชนไว้ 3 ประการ คือ

3.1 ควรปรับปรุงลักษณะงานป้องกัน งานส่งเสริมการปกครองให้สอดคล้องกับสภาวะพื้นที่และกำหนดบทบาทเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานนี้ให้ชัดเจน เนื่องจากผลการศึกษาพบว่างานทั้งสองนี้มีปานกลางซึ่งแท้ที่จริงก็ยังไม่ปรากฏเหตุการณ์ เช่น ไฟไหม้ ปัญหาสภาพแวดล้อมในเขตเมืองมาก

3.2 งานทะเบียนและบัตร ควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ เพิ่มการบริการนอกสถานที่และใช้วิธีการเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ให้มาก พร้อมทั้งลดขั้นตอนการปฏิบัติที่ไม่จำเป็นลง

3.3 ควรเพิ่มบทบาทองค์กรประชาชนและบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาอาชีพและงานปกครอง

ประกอบ ยศเสถียร (2536: 133-136) ศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในพื้นที่ชายแดน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบอำเภอแม่จันและกิ่งอำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย พบว่าประชาชนในพื้นที่ศึกษาวิจัยไม่สนใจการให้บริการของหน่วยงานต่างๆ ที่นำไปบริการในพื้นที่ เช่น งานทะเบียนและบัตร งานของพัฒนาการ งานขอเกษตตำบล ฯลฯ ผู้วิจัยได้เสนอว่า ส่วนราชการต่างๆที่จะเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ ควรศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนก่อนเข้าไปดำเนินการ ทั้งนี้ ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไข ปัญหาด้วยตัวของเขาเอง

นิตยา พงษ์พานิช (2536: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์พฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีอำเภอเมืองและอำเภอสอด จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ลักษณะการบริการแบบไม่คำนึงถึงตัวบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวโน้มเป็นไปได้ในทางบวก โดยลักษณะพฤติกรรมให้บริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเขตอำเภอเมืองและอำเภอสอด จังหวัดเชียงใหม่มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรม การบริการแบบไม่คำนึงถึงตัวบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ระดับการศึกษาของประชาชน ผู้รับบริการทัศนคติต่อการพบปะ เรื่องที่พบปะ ความเหมาะสมของสำนักงาน นอกจากนี้พบว่า ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการที่มีต่อพฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวโน้มไปในทางบวกและไม่มีความแตกต่างกันระหว่างอำเภอเมืองและอำเภอสอด

สุชาติ ดิขวงศ์ (2537: 72-74) ได้ศึกษาเรื่องทัศนคติของประชาชนต่อการให้บริการในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง : ศึกษากรณีเฉพาะอำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะว่าฝ่ายปกครองหรืออำเภอควรเร่งรัดเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนเกิดความสำนึกในหน้าที่การให้บริการแก่ประชาชน เกิดสำนึกถึงหน้าที่ของการ”บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” นอกจากนั้นควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่บริการประชาชนและเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ระดับที่ว่าการอำเภอ รวมถึงจัดทำกล่องรับความเห็น ทำบอร์ด

ติดป้ายประชาสัมพันธ์แจ้งให้ประชาชนที่มาติดต่อได้ทราบข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนขั้นตอนต่างๆ ในการขอรับบริการ เพื่อให้งานบริการประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว

สุกิติ มณฑิรทอง (2539: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องวัฒนธรรมองค์กร ในระบบราชการไทย: กรณีศึกษาข้าราชการกรมการปกครองจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการมีความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบของโลกาภิวัตน์เป็นอย่างดีและเล็งเห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญของเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้วย ในขณะเดียวกันวัฒนธรรมอมาตยาธิปไตย มีแนวโน้มที่อ่อนตัวลงโดยมีเครื่องชี้วัด เช่น ทักษะคนที่ปรากฏต่อประชาชนเป็นไปในเชิงบวกและเชิงสร้างสรรค์มากขึ้น ในขณะที่ความร่วมมือระหว่างข้าราชการด้วยกันเองเป็นไปอย่างกว้างขวางและมีอิสระมากขึ้น ยอมรับบทบาทและสิทธิสตรีมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาพัฒนาจากลักษณะแนวดิ่งมาเป็นแนวราบเพิ่มขึ้น มีความยุติธรรมในผลงานและการให้คุณโทษ โดยยึดหลักคุณธรรมมีความชัดเจนมากกว่าในอดีต ท้ายที่สุดมีทัศนคติต่อทิศทางการของระบบราชการมากกว่า ระบบศูนย์รวมอำนาจไม่เหมาะสมในปัจจุบันควรมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ตลอดจนจะต้องปรับปรุงแก้ไขระบบบริหารราชการ

รัฐพล นราดิศร (2545: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของข้าราชการฝ่ายปกครอง : กรณีศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนมีความเห็นว่าข้าราชการอำเภอเมืองให้บริการอยู่ในระดับดี ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานของข้าราชการรวมถึงความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง

จากการศึกษาเอกสารและการศึกษาที่เกี่ยวข้องข้างต้นจะเห็นได้ว่า การให้บริการของหน่วยงานเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการบริการประชาชน ซึ่งความพึงพอใจของประชาชนส่วนใหญ่ คือ เสียงสะท้อนให้เห็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรนั้นๆ หากได้รับการบริการที่เกิดความรู้สึกที่ดี ต่อผู้รับบริการ ผู้รับบริการก็จะเกิดความพึงพอใจในระดับดี ดังเช่น การให้บริการของเจ้าหน้าที่ ความสะดวกในการรับบริการ เป็นต้น สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในการให้บริการที่ทำให้เกิดความพึงพอใจต่อผู้รับบริการน้อย หากสำนักงานทะเบียนราษฎรตำบลป่าแดดได้รับทราบ ก็จะเป็นแนวทางในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการขององค์กรต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้การบริการประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ขององค์กรและภาครัฐต่อไป

## ภาคสรุป

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 มาตรา 283 ได้มีการกำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาและการสนองตอบความต้องการของแต่ละท้องถิ่นจึงมีความแตกต่างกันออกไปตามปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นหนึ่งอาจจะไม่ใช่ปัญหาและความต้องการของอีกท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ท้องถิ่นใดมีปัญหาและความต้องการด้านใด ก็จะทำให้ความสำคัญและมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการด้านนั้น ๆ เป็นหลัก

ซึ่งการให้บริการด้านทะเบียนราษฎรถือว่าการให้บริการสาธารณะประเภทหนึ่ง แต่เดิมการจัดให้บริการโดยสำนักทะเบียนอำเภอและกิ่งอำเภอเท่านั้น เมื่อมีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้เทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาลให้บริการงานทะเบียนราษฎรสำหรับประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลรวม 980 แห่ง ให้บริการประชาชนด้านทะเบียนราษฎร มีบางจังหวัดที่นำเอาระบบคอมพิวเตอร์มาให้บริการกับประชาชนซึ่งได้ดำเนินการแล้ว 505 แห่ง จากสำนักทะเบียนทั้งหมด 1,077 แห่ง โดยสามารถเชื่อมโยงข้อมูลไปได้ทั่วประเทศ ซึ่งทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายได้มาก อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การให้บริการของภาครัฐนั้นจะมีไม่เพียงพอและทั่วถึงประชาชนผู้มารับบริการ ไม่สามารถจะเรียกร้องหรือถามหาคุณภาพของการให้บริการที่ดีได้ เนื่องจากข้าราชการซึ่งเป็นผู้จัดให้บริการแก่ประชาชนนั้นมักจะยึดติดกับแนวคิดแบบดั้งเดิม คือ จะต้องเป็นเจ้านายของประชาชน ผู้มาใช้บริการเจ้าหน้าที่ยึดติดกับระเบียบกฎเกณฑ์มากเกินไปโดยไม่มีการผ่อนปรน ซึ่งการให้บริการของภาครัฐแตกต่างกับการให้บริการของภาคเอกชนอย่างสิ้นเชิง ทำให้การให้บริการของรัฐมักไม่เป็นที่พึงพอใจของผู้มาใช้บริการ

การให้บริการของสำนักทะเบียนของท้องถิ่นเทศบาลจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการรับใช้ประชาชน การให้ความช่วยเหลือ การดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ให้มีความสุขกาย

ความสุขหรือความสะดวกสบายให้แก่ผู้รับบริการ เป็นสิ่งที่จับต้องได้ แต่เมื่อผู้รับบริการได้รับบริการไปแล้ว อาจเกิดประทับใจหรือไม่ประทับใจกับสิ่งเหล่านั้นเทศบาลตำบลป่าแดดเป็นอีกหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของภาครัฐที่ทำหน้าที่ในรับผิดชอบในงานทะเบียนราษฎร และต้องรับผิดชอบพื้นที่ในตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จ.เชียงใหม่ อีกทั้งยังเป็นอีกหนึ่งเทศบาลที่ได้รับการผ่านหลักเกณฑ์ของสำนักทะเบียนกลาง และผ่านหลักเกณฑ์ในการขอเปิดให้บริการด้านทะเบียนราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ อีกทั้งยังสามารถจัดตั้งสำนักทะเบียนท้องถิ่น ณ สำนักงานเทศบาลได้ เทศบาลตำบลป่าแดดมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 14,387 คน เห็นได้ว่าในจำนวนประชากรดังกล่าวในเขตพื้นที่มีจำนวนมากพอสมควร การที่มีประชากรในพื้นที่เป็นจำนวนมากนั้นอาจจะทำให้การให้บริการด้านทะเบียนราษฎรของสำนักท้องถิ่นของเทศบาลตำบลป่าแดดอาจทำให้เกิดการปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านทะเบียนราษฎร อีกทั้ง ซึ่งการดำเนินงานทะเบียนราษฎรดังกล่าวจะไม่ใช่ที่สะดวกรวดเร็วและอาจเกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานเกิดขึ้นได้

ดังนั้นเพื่อที่จะทำให้การบริการด้านทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ ให้มีการดำเนินงานที่เป็นไปอย่างมีคุณภาพ มีความสะดวกรวดเร็ว และที่สำคัญมีการดำเนินงานที่มีความโปร่งใสซึ่งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนที่มารับบริการอย่างแท้จริง การค้นคว้าอิสระครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาคุณภาพการให้บริการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลป่าแดด โดยแบ่งคุณภาพตามหลักธรรมาภิบาลได้แก่ คุณภาพการให้บริการตามหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ทั้งนี้คุณภาพของการให้บริการจะครอบคลุมทั้งกระบวนการ ขั้นตอนการให้บริการเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่ให้บริการ สิ่งอำนวยความสะดวก และผลของการให้บริการ พร้อมทั้งศึกษาปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในการให้บริการของเจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนท้องถิ่นแห่งนี้ด้วย