

## บทที่ 2

### ผลงานวิจัยและงานเขียนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ ได้รวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันโยบายการจัดทำบัตรประชาชนแบบอเนกประสงค์ (Smart Card) ดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบาย
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร
3. ผลสำเร็จการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์
4. กฎหมายที่เกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์
5. ระบบทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ
6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบาย

ทวีป สิริธรมี (2545) ได้อธิบายแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบาย ดังนี้

##### ความหมายของนโยบาย

นโยบาย (Policy) หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติ หรือการตัดสินใจเพื่อดำเนินการใด ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

##### ระดับของนโยบาย

นโยบายมีระดับต่าง ๆ กัน ซึ่งในแต่ละระดับนั้นมีขอบเขตครอบคลุมเป้าหมายปลายทางผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปใช้หรือปฏิบัติ ผู้ที่ได้รับผลการปฏิบัติ และความละเอียดชัดเจนของข้อความลดหลั่นแตกต่างกันไปในแต่ละระดับนั้น มีความเกี่ยวเนื่องและสอดคล้องกันโดยตลอด ซึ่งสามารถจำแนกเพื่อพิจารณาระดับของนโยบายได้ ดังนี้

1. กลุ่มนโยบายในการบริหารประเทศ สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ระดับ คือ

1.1 นโยบายหลักหรือนโยบายระดับชาติ (National Policy) เป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่ใช้เป็นพื้นฐานหรือกรอบในการกำหนดนโยบายระดับอื่น ๆ ต่อไป เป็นนโยบายที่รัฐบาล คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกำหนดขึ้น โดยแสดงถึงเจตนารมณ์ในการดำเนินการหรือพัฒนาประเทศเพื่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ความเจริญก้าวหน้า ความมั่งคั่ง และความมั่นคงหรือความมีเสถียรภาพของประเทศ

1.2 นโยบายการบริหาร (Administrative Policy) เป็นนโยบายระดับกระทรวง ระดับกรม โดยผู้บริหารระดับปลัดกระทรวงและอธิบดีเป็นผู้กำหนดขึ้นตามกรอบของนโยบายหลัก หรือนโยบายระดับชาติ แต่มีขอบเขตที่แคบลง มีความละเอียดและจำเพาะเจาะจงมากขึ้น ตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและภารกิจของหน่วยงาน โดยคำนึงถึงทรัพยากรหรือบริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

1.3 นโยบายเฉพาะกิจ (Specific Policy) เป็นนโยบายระดับล่างสุด ซึ่งกำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับกองหรือระดับฝ่าย โดยยึดถือนโยบายหลักหรือนโยบายระดับชาติ และนโยบายการบริหารที่หน่วยงานสังกัดเป็นเกณฑ์ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานเป็นไปตามเป้าหมายและเจตนารมณ์แห่งนโยบายหลักหรือนโยบายระดับชาติและนโยบายการบริหารในเวลาเดียวกัน หรืออาจจะเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นอย่างปัจจุบันทันด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เมื่อปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขแล้ว นโยบายก็จะสิ้นสุดไปโดยปริยาย นโยบายเฉพาะกิจ จะมีขอบเขตรายละเอียดที่ชัดเจนและจำเพาะเจาะจง ซึ่งแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

2. กลุ่มนโยบายการบริหารองค์การ (Institutional Policy) เป็นกลุ่มนโยบายที่จำแนกตามระดับชั้นของผู้บริหารองค์การ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

2.1 นโยบายพื้นฐาน (Basic Policy) เป็นนโยบายระดับบนหรือระดับสูง ซึ่งกำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับสูง (Top Executives) เพื่อใช้เป็นกรอบและฐานในการกำหนดนโยบายระดับอื่น ๆ ต่อไป

2.2 นโยบายทั่วไป (General Policy) เป็นนโยบายระดับกลาง ซึ่งกำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับกลาง (Middle Managers) ใช้นโยบายพื้นฐานเป็นกรอบแต่มีความชัดเจนมากขึ้น

2.3 นโยบายเฉพาะแผนกงาน (Departmental Policy) เป็นนโยบายระดับล่าง ซึ่งกำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับล่าง ระดับหัวหน้างาน (Supervisors) ในฝ่ายต่าง ๆ ข้อความนโยบายมีความละเอียดจำเพาะเจาะจงเฉพาะเรื่อง เฉพาะกิจกรรม โดยอาศัยนโยบายทั่วไป และนโยบายพื้นฐานเป็นกรอบและทิศทางในการกำหนด

### ความสำคัญของนโยบาย

นโยบายมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหาร และต่างก็เอื้อหรือสนับสนุนซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ การบริหารงานโดยปราศจากนโยบาย ย่อมก่อให้เกิดความผิดพลาดหรือหลงทาง และในขณะเดียวกันนโยบายจะปรากฏผลในทางปฏิบัติได้ ก็โดยอาศัยการบริหารเป็นกลไกหลัก ในการบริหารงานขององค์การโดยทั่วไปแล้ว นโยบายมีความสำคัญ ดังนี้

1. นโยบายเป็นเครื่องชี้นำและกรอบในการวางแผน ในกระบวนการวางแผนงาน โครงการของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน สิ่งแรกที่จะต้องดำเนินการก่อน คือ การกำหนดนโยบายของหน่วยงาน นโยบายที่กำหนดขึ้นดังกล่าว จะได้รับการพัฒนาเป็นแผนหรือแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมอันเป็นงานประจำของหน่วยงานต่าง ๆ ในลำดับต่อมา

2. นโยบายเป็นเครื่องชี้นำการบริหารขององค์กร คือ

2.1 ช่วยให้ผู้บริหารทราบว่า จะทำอะไร ทำอย่างไรและใช้ปัจจัยชนิดใดบ้าง ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารมีความมั่นใจในการตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการ

2.2 ช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ เพราะนโยบายจะเป็นเสมือนเข็มทิศ และหางเสือที่ช่วยให้การบริหารงานดำเนินไปอย่างถูกต้องทิศทาง ซึ่งการบริหารที่ดำเนินไปอย่างถูกต้องทิศทางจะทำให้ประหยัด ทั้งการเงิน เวลา บุคลากร และขีดความสามารถหรือศักยภาพ (Potentiality) ของบุคลากร

2.3 ช่วยส่งเสริมสนับสนุนการใช้อำนาจของผู้บริหารให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีเหตุผลและมีความยุติธรรม อันจะนำมาซึ่งความร่วมมือและขวัญกำลังใจของบุคลากรในหน่วยงาน

2.4 ช่วยให้เกิดการพัฒนาการทางการบริหารทั้งในแง่ของการนำนโยบายไปใช้ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และการกำหนดนโยบายระดับล่างลงมา หรือนโยบายเฉพาะเรื่อง โดยอาศัยนโยบายระดับที่สูงขึ้นไป หรือนโยบายหลักเป็นกรอบและแนวทาง

2.5 เป็นเครื่องมือในการประสานงาน นโยบายจะช่วยให้หน่วยปฏิบัติงานทุกระดับ มีความเข้าใจถึงเป้าหมาย แนวปฏิบัติและทิศทางการดำเนินงานร่วมกัน ก่อให้เกิดความเข้าใจ ความร่วมมือ และประสานงานระหว่างกันได้สะดวกมากขึ้น เป็นการทำงานบนแกนเดียวกัน

3. นโยบายเป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับและติดตามงานของผู้บริหาร ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานของบุคลากร หรือหน่วยงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ในกรณีของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) หรือนโยบายของรัฐ นโยบายจะยังมีความสำคัญมากเป็นพิเศษ เพราะนอกจากจะเป็นเครื่องชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศและสังคมส่วนรวม ตลอดจนการบริหารงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการระดับต่าง ๆ แล้ว นโยบายสาธารณะยังเป็นเรื่องที่กระทบต่อประชาชนทุกคนทั่วประเทศ เพราะนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของการได้และการเสียผลประโยชน์ของประชาชนทุกคนในส

### ลักษณะของนโยบายที่ดี

นโยบายจะดีหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่แตกต่างกันหลายประการ เช่น ความสามารถของผู้กำหนดนโยบาย ความเข้าใจและความสามารถของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพในหน่วยงาน ตลอดจนทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ นโยบายที่ดีที่พึงประสงค์ควรมีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

1. นโยบายที่ดีจะต้องกำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง มิใช่ความคิดเห็นส่วนตัวของผู้กำหนดนโยบาย แต่ทั้งนี้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือปฏิกริยาต่าง ๆ จากภายนอกก็ควรนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบายด้วยเช่นเดียวกัน

2. นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานและสามารถที่จะช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าประสงค์ได้

3. นโยบายที่ดีจะต้องได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงาน โดยการกำหนดกลวิธีในการปฏิบัติไว้กว้างๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถพิจารณาตีความแล้วนำไปปฏิบัติตามความสามารถ สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในขณะนั้น ๆ และเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่

4. นโยบายที่ดีจะต้องมุ่งสนองประโยชน์ให้กับบุคลากรโดยส่วนรวม และจัดลำดับตามความสำคัญและความจำเป็นก่อน-หลังในการนำไปปฏิบัติ

5. นโยบายที่ดีจะต้องเป็นถ้อยคำหรือข้อความที่กะทัดรัด ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย และแถลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้สมาชิกทุกคนและทุกระดับชั้นภายในหน่วยงานสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน

6. นโยบายที่ดีจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์และมีความยืดหยุ่น สามารถที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อเหตุการณ์ใหม่ ๆ เสมอ

7. นโยบายที่ดีต้องเป็นจุดรวมหรือศูนย์ประสานสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กร กล่าวคือ หน่วยงานต่าง ๆ สามารถใช้นโยบายเป็นหลักการในการปฏิบัติภารกิจของตน และใช้เป็นแนวทางในการประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ซึ่งมีการกิจที่แตกต่างกันออกไปได้ในขณะเดียวกัน ดังคำกล่าวที่ว่า “มีเอกภาพในด้านนโยบายแต่หลากหลายในการปฏิบัติ”

8. นโยบายที่ดีจะต้องครอบคลุมไปถึงสถานการณ์ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย โดยอาศัยข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบครอบแล้ว การกำหนดนโยบายในลักษณะดังกล่าว จะช่วยให้การดำเนินงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และงานที่กำลังจะดำเนินการในระยะเวลาอันใกล้ กับงานที่จะต้องดำเนินการในอนาคตมีความสอดคล้องและต่อเนื่องกัน

9. นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกันปัจจัยภายนอกองค์กร กล่าวคือ จะต้องสอดคล้องกับระเบียบกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ของสังคมโดยส่วนรวม ตลอดจนความสนใจหรือความคิดเห็นของสาธารณชน (Public Interests)

จากแนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย จะต้องทำการศึกษาวานโยบายการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบเอกประสงค์ เป็นนโยบายลักษณะใดและเป็นนโยบายที่ดีหรือไม่ โดยยึดกรอบของลักษณะนโยบายที่ดีคือจะต้องกำหนดนโยบายจากข้อมูลที่เป็นจริง มีความชัดเจน การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ระเบียบกฎหมายและข้อบังคับของสังคมโดยรวมและจะต้องเป็นจุดรวมหรือศูนย์ประสานสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กร นั้น หน่วยงานต่าง ๆ สามารถใช้นโยบายเป็นหลักการในการปฏิบัติการกิจของตน และใช้เป็นแนวทางในการประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นซึ่งมีภารกิจที่แตกต่างกันออกไปได้ในขณะเดียวกัน การมีเอกภาพในด้านนโยบายแต่หลากหลายในการปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลทำให้นโยบายประสบความสำเร็จและการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็จะทำให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริง ดังนั้นการเป็นนโยบายที่ดีจะต้องประกอบด้วยปัจจัยดังกล่าว

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

#### ความหมายของการบริหาร

พรรณิ ประเสริฐวงษ์ (2531) ได้อ้างถึงผู้ที่อธิบายความหมายของการบริหาร ตามทัศนคติ หรือแนวศึกษาของแต่ละบุคคล เป็นต้นว่า

Harold D. Koontz กล่าวว่า การบริหารคือการทำงานให้สำเร็จ โดยอาศัยผู้อื่น

John G. Hutchinson ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ ศิลปะ หรือความสามารถในการรวมวัตถุและกำลังคนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

Ernest Dale อธิบายว่า การบริหาร คือ กระบวนการจัดองค์การ และการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้า

วัชร ฐวธรรม (2534) อธิบายว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยความเพียรพยายามของบุคคลอื่น ซึ่งการบริหารเป็นการใช้ศาสตร์และศิลป์ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับคน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ (2543) ได้อธิบายความหมายของการบริหาร คือ การประสมประสานทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และได้กล่าวว่า วัตถุประสงค์ (Objective) เป็นเหตุผลเบื้องต้นในการดำเนินงานของทุกองค์การ ก็คือความคงอยู่ หรืออยู่รอดขององค์การ ดังนั้น องค์การต่าง ๆ ต้องมีเป้าหมายในการดำเนินงาน ซึ่งหมายถึงวัตถุประสงค์ที่ผู้บริหารต้องดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จนั่นเอง

### ทรัพยากรในการบริหาร

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ (2543) กล่าวว่า ทรัพยากร (Resource) หมายถึง ทรัพยากรที่ผู้บริหารเกี่ยวข้องกับโดยตรง และได้สรุปทรัพยากรด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ทรัพยากรคน หมายถึง จำนวนหน่วยงาน จำนวนคนในหน่วยงาน ตลอดจนทักษะที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานด้านกำลังคน
2. ทรัพยากรด้านทุน หมายถึง การหาทุนและการใช้จ่ายเงินทุนในการดำเนินงาน
3. ทรัพยากรด้านวิทยาการ รวมถึง วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักร อาคาร สถานที่ ตลอดจนวิธีการที่ควรใช้ในการดำเนินการ
4. ทรัพยากรด้านลูกค้า หมายถึง ผู้ซื้อสินค้า หรือผู้ใช้บริการขององค์การ ซึ่งเป็นตัวแปร ที่มีผลกระทบต่อความเจริญเติบโตขององค์การ
5. ทรัพยากรด้านเวลา ซึ่งเป็นทรัพยากรที่เป็นตัวจำกัดสำหรับการดำเนินการ ทั้งนี้รวมถึงกำหนดเวลา และระยะเวลา

วรารัตน์ เขียวไพรี (2545) อธิบายว่า ทรัพยากรในการบริหาร (Management resource) เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่ผู้บริหารให้ความสนใจ เพื่อใช้เป็นปัจจัยนำเข้าองค์การในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ประกอบด้วย

1. ทรัพยากรบุคคล (Human resource) ถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อองค์การ ทั้งในแง่ของปริมาณและคุณภาพ บุคคลเป็นทรัพยากรที่มีความสามารถที่ไม่มีขีดจำกัด ขึ้นอยู่กับการพัฒนาทักษะและความรู้ มีความต้องการและความคาดหวัง ซึ่งมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและผลผลิตขององค์การ ดังนั้นในปัจจุบันจึงเพิ่มทรัพยากรขึ้นมาอีกหนึ่งตัวที่เป็นผลจากคน คือ คำว่าขวัญกำลังใจ (Morale)

2. ทรัพยากรอื่น ๆ ได้แก่ เงิน (Money) เครื่องจักร (Machine) วัสดุ (Material) วิธีการบริหาร (Management หรือ Method) ตลาด (Market) เวลา (Minute) เป็นต้น

ทรัพยากรการบริหารทั้ง 8 ข้างต้นนี้เรียกว่า 8 M'S นอกจากนี้ ในปัจจุบันทรัพยากรการบริหารยังรวมต่อเนื่องไปถึงด้านเทคโนโลยี (Technology) และด้านข้อมูลสารสนเทศ (Information)

### กระบวนการบริหาร

สิริอร ชันชหัตถ์ (2536) กล่าวว่า Gulick และ Urwick ได้เสนอเป็นหลักการว่า กระบวนการบริหาร ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ โดยใช้ตัวย่อว่า “POSDCoRB” ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดโครงการที่จะต้องดำเนินการไว้ล่วงหน้า โดยรูปแบบของแผนงานควรประกอบด้วยหัวข้อวัตถุประสงค์ นโยบาย แนวปฏิบัติ และมาตรฐานของงาน และต้องคำนึงถึงว่าจะทำอะไร (What) จะทำอย่างไร (How) จะใช้ทรัพยากรเท่าไร (How many) จะมอบหมายให้ใครทำ (Who) จะทำที่ไหน (Where) และจะกระทำเมื่อใด (When)

2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดหน่วยงานโดยการแบ่งงาน ให้หน่วยงานในองค์การ พร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ตลอดจนกำหนดสายงานควบคุมและบังคับบัญชา

3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การดำเนินการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นกระบวนการของการสรรหาและคัดเลือกบุคคล ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาสู้องค์การ และจัดให้มีการปฐมนิเทศ การฝึกอบรม และพัฒนาบุคลากร

4. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การสั่งการเป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการบริหาร เพราะการสั่งการและคำสั่ง จะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมขององค์การหรือหน่วยงาน อาจจะเป็นไปตามแผนเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ก็ได้

5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน และการประชาสัมพันธ์ขององค์การ ซึ่งเมื่อดำเนินการตามกระบวนการบริหารแล้ว จะต้องติดตามและประเมินผลงานขององค์การ และประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ร่วมงาน รวบรวมเป็นข้อมูลในการรายงานผลการปฏิบัติงานขององค์การ

7. การจัดทำงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การบริหารงบประมาณ ซึ่งจะต้องดำเนินงาน 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ได้แก่ การจัดทำงบประมาณในการขอเงินงบประมาณ และขั้นตอนที่สอง ได้แก่ การดำเนินการใช้เงินงบประมาณ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายบริหารงานด้านต่าง ๆ ขององค์กร และการจัดซื้อหรือจ้างตามงบประมาณที่ได้รับนั้น

จากแนวความคิดด้านการบริหารจะทำการศึกษาว่าการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ มีการบริหารที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยวัดจาก คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management)

### ผลสำเร็จการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์

การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ จะเกิดผลสำเร็จตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้

#### ด้านนโยบาย

1. รัฐต้องกำหนดเป็นนโยบายระดับชาติ (National Policy) หรือนโยบายพื้นฐาน (Basic Policy) ซึ่งจะเป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นแนวทางในการดำเนินงานของกระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแสดงถึงเจตนารมณ์ที่ชัดเจน ในการดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ เพื่อบริการให้แก่ประชาชน ความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทยให้ทัดเทียมกับต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ได้พัฒนาเทคโนโลยี เป็นรูปแบบบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ (Smart Card) แล้ว

2. กระทรวงและหน่วยงานภาครัฐต้องกำหนดนโยบายการบริหาร (Administrative Policy) หรือนโยบายทั่วไป (General Policy) โดยปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง เป็นผู้กำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ ตามนโยบายระดับชาติของรัฐบาล เพื่อกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการดำเนินงานที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

3. สำนักทะเบียนต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด ต้องกำหนดนโยบายเฉพาะกิจ (Specific Policy) หรือนโยบายเฉพาะแผนกงาน (Departmental Policy) โดยหัวหน้าสำนักทะเบียนระดับฝ่าย กำหนดวิธีปฏิบัติงานการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ และนโยบายการบริหารที่หน่วยงานสังกัดเป็นเกณฑ์ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

4. รัฐบาลต้องมีความตั้งใจและมุ่งมั่นที่จะดำเนินโครงการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ให้ประสบความสำเร็จ โดยการกำหนดนโยบายอย่างต่อเนื่อง มีการสั่งการที่ชัดเจน มีการติดตามผลการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ เพื่อให้ทราบถึงผลสำเร็จของนโยบาย

5. รัฐบาลต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยการสอบถามความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ทราบข้อมูลที่เป็นจริงในสิ่งที่ประชาชนต้องการในการทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ของรัฐบาล ก่อนที่จะกำหนดนโยบายดังกล่าว

#### ด้านบริหารจัดการ

การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ มีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง สำนักทะเบียนต่าง ๆ กรุงเทพมหานคร ซึ่งหน่วยงานหลักที่จะต้องดำเนินการบริหารจัดการ ในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ให้แก่ประชาชนทั่วประเทศ ปัจจัยที่จะทำให้การบริหารงานประสบความสำเร็จ มีดังนี้

1. กระทรวงและหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ ต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปกำหนดกรอบในการวางแผนงาน (Planning) โครงการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์

2. กรมการปกครอง สำนักทะเบียนต่าง ๆ และกรุงเทพมหานคร ต้องจัดโครงสร้างหน่วยงาน (Organizing) รองรับการทำงาน เพื่อให้บริการในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ให้แก่ประชาชนทั่วประเทศ โดยมีการแบ่งงานตามโครงสร้างหน่วยงานที่ชัดเจน กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ตลอดจนกำหนดสายงานควบคุมและบังคับบัญชา เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. สำนักทะเบียนต่าง ๆ ต้องจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน โดยมีกระบวนการของการสรรหา และคัดเลือกบุคคล ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในหน่วยงาน มีการดำเนินการบริหารงานบุคคลตามระเบียบของทางราชการ จัดการปฐมนิเทศเจ้าหน้าที่บรรจุใหม่ การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้เกี่ยวกับการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ และจัดสวัสดิการให้แก่เจ้าหน้าที่

4. ผู้บังคับบัญชาทุกระดับต้องมีการอำนวยการ (Directing) หรือการสั่งการที่เป็นระบบและชัดเจน มีความรับผิดชอบต่อการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ สามารถแก้ไขปัญหาให้กับเจ้าหน้าที่ได้ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นตามนโยบาย วัตถุประสงค์ แผนงาน เป้าหมายการดำเนินงานที่กำหนดไว้

5. กระทรวงและหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ ต้องมีการประสานงาน (Coordinating) ระหว่างหน่วยงาน เพื่อเชื่อมโยงการทำงานทั้งการจัดซื้อบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ การติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ การเชื่อมโยงฐานข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชน และการบริหารจัดการสำนักทะเบียนต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้เกิดการบูรณาการในการปฏิบัติงาน รวมทั้งทำให้ระบบการทำงานมีความคล่องตัว ตรวจสอบพิสูจน์บุคคลได้รวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ด้วย

6. กระทรวงและหน่วยงานภาครัฐ ต้องมีการรายงาน (Reporting) โดยการรายงานผลการปฏิบัติงานการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ให้รัฐบาล คณะรัฐมนตรีทราบทุกระยะ มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลรายงานของหน่วยงานดังกล่าวแก่ประชาชน รวมทั้งต้องติดตามและประเมินผลงานของหน่วยงาน ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน

7. รัฐบาลต้องการจัดทำงบประมาณ (Budgeting) ให้แก่กระทรวงและหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ โดยสนับสนุนวัสดุ อุปกรณ์ และค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอ การกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้หน่วยงาน แก่ไขกฎหมาย และระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างตามงบประมาณที่ได้รับให้มีความรวดเร็วมากขึ้น

### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์

ในส่วนนี้ ได้รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ดังนี้

#### พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

มาตรา 5 ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ และมีชื่อในทะเบียนบ้านต้องมีบัตรตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งได้รับการยกเว้น ไม่ต้องมีบัตรตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ผู้ซึ่งได้รับการยกเว้นตามกฎกระทรวงตามวรรคสอง ซึ่งมีบัตรประจำตัวตามกฎหมายอื่นให้ใช้บัตรประจำตัวนั้นแทนได้ ผู้ซึ่งมีอายุเกินเจ็ดสิบปี และผู้ซึ่งได้รับการยกเว้นตามกฎกระทรวงตามวรรคสองจะขอมีบัตรก็ได้

มาตรา 6 ผู้ซึ่งต้องมีบัตรตามมาตรา 5 ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่

- (1) วันที่อายุครบสิบห้าปีบริบูรณ์
- (2) วันที่ได้สัญชาติไทย หรือได้กลับคืนสัญชาติไทยตามกฎหมาย ว่าด้วยสัญชาติ หรือวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ได้สัญชาติไทย
- (3) วันที่นายทะเบียนเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร
- (4) วันที่พ้นสภาพจากการได้รับการยกเว้น

มาตรา 6 ทวิ บัตรมีอายุใช้ได้ 6 ปี การนับอายุบัตรตามวรรคหนึ่งให้นับตั้งแต่วันออกบัตรไปจนครบหกปีบริบูรณ์ แต่หากวันที่บัตรมีอายุหกปีบริบูรณ์ไม่ตรงกับวันครบรอบวันเกิดของผู้ถือบัตร ให้นับระยะเวลาต่อไปจนถึงวันครบรอบวันเกิดของผู้ถือบัตรในปีนั้น หรือในปีถัดไป แล้วแต่กรณีเป็นวันบัตรหมดอายุ บัตรที่ยังไม่หมดอายุในวันที่ผู้ถือบัตรมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ ให้ใช้ต่อไปได้ตลอดชีวิต

#### ระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน(ฉบับที่ 2)พ.ศ. 2539

ส่วนที่ 2 การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนด้วยระบบคอมพิวเตอร์

ข้อ 57 เมื่อกระทรวงมหาดไทย ได้มีประกาศกำหนดให้เขตท้องที่จังหวัดใด ดำเนินการออกบัตรประจำตัวประชาชนด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ให้ใช้ระเบียบส่วนนี้เป็นแนวทาง ในการปฏิบัติงานบัตรประจำตัวประชาชน สำหรับแนวทางปฏิบัติที่มีได้กล่าวถึง หรือมิได้กำหนด ไว้ในระเบียบส่วนนี้ให้นำความในส่วนที่ 1 ของระเบียบนี้มาใช้บังคับ

ข้อ 58 ให้นายอำเภอมีหน้าที่กำกับ ดูแลการจัดทำบัตร และควบคุมระบบการออกบัตร ตามระเบียบนี้อย่างเคร่งครัด และห้ามมิให้ผู้ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือไม่มีคำสั่งให้รับผิดชอบงาน บัตรประจำตัวประชาชนดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับระบบการออกบัตรด้วยคอมพิวเตอร์โดยเด็ดขาด

หมวดที่ 1 การขอมีบัตร และการออกบัตร

ข้อ 59 ในการขอมีบัตร ขอมีบัตรใหม่หรือขอเปลี่ยนบัตร ให้เจ้าหน้าที่เรียกหลักฐาน เอกสารหรือสอบสวนเจ้าบ้านหรือบุคคลผู้นำเชื่อถือ แล้วแต่กรณี ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 10 และ ดำเนินการตรวจรายการของผู้ขอระหว่างสำเนาทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) กับรายการในฐานข้อมูล ทะเบียนราษฎร เมื่อเห็นว่าถูกต้องตรงกันก็ให้จัดพิมพ์รายละเอียดลงในคำขอ บ.ป.1 แล้วรวบรวม คำขอดังกล่าวพร้อมด้วยหลักฐานของผู้ขอเสนอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ข้อ 60 เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอ บ.ป.1 และหลักฐานประกอบคำขอให้ตรวจสอบความถูกต้องระหว่างรายการในคำขอ บ.ป.1 กับหลักฐานดังกล่าว และเมื่อพิจารณาเห็นว่าผู้ขอมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดและหลักฐานเป็นที่เชื่อถือได้ ก็ให้มีคำสั่งอนุญาต และดำเนินการถ่ายรูปผู้ขอมีบัตร

ข้อ 61 กรณีการขอมีบัตรใหม่เนื่องจากบัตรหายหรือบัตรถูกทำลาย และผู้ยื่นคำขอไม่มีหรือไม่อาจแสดงหลักฐานเอกสารที่ทางราชการออกให้ซึ่งมีรูปถ่ายผู้ขอมีบัตร และกรณีมีเหตุสงสัยว่าจะมีการทุจริต หรือพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นว่า หลักฐานที่ผู้ขอมีบัตรนำมาแสดง ไม่สามารถพิสูจน์ยืนยันบุคคลและคุณสมบัติของผู้ขอได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบรายการทำบัตรเดิมของผู้ขอมีบัตรจากฐานข้อมูลทะเบียนบัตรเพื่อประกอบการพิจารณา

ในกรณีที่ฐานข้อมูลทะเบียนบัตรไม่ปรากฏรายการทำบัตรเดิมของผู้ขอมีบัตร หรือรายการทำบัตรเดิม ซึ่งรวมถึงภาพใบหน้าไม่ตรงกับข้อเท็จจริง หรือหลักฐานที่ผู้ขอมีบัตรนำมาแสดงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพิจารณาว่ารายการใดถูกต้อง โดยอาจเรียกหลักฐานเอกสารหรือสอบสวนพยานบุคคลเพิ่มเติมได้เท่าที่จำเป็น หากเชื่อได้ว่าหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงนั้นเป็นรายการที่ถูกต้อง ก็ให้ดำเนินการจัดทำบัตรให้แก่ผู้ขอ

ข้อ 62 กรณีหลักฐานที่ผู้ขอมีบัตรนำมาแสดงและรายการทำบัตรเดิมในฐานข้อมูลทะเบียนบัตรไม่สามารถยืนยันบุคคลผู้ขอมีบัตรได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระงับการจัดทำบัตรและยกเลิกคำขอ บ.ป.1 และรายการขอมีบัตรที่บันทึกไว้ในเครื่องคอมพิวเตอร์สำหรับเลขหมายคำขอนั้น โดยบันทึกสาเหตุที่ไม่อาจดำเนินการได้ไว้ให้ชัดเจน ส่วนคำขอ บ.ป.1 และหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แยกเพิ่มเก็บไว้ต่างหาก เมื่อมีเหตุเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่า ผู้ขอมีบัตรรายนั้นมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้มีบัตรได้ ก็ให้จัดทำบัตรให้โดยกำหนดเลขหมายคำขอมีบัตรใหม่

กรณีตามวรรคแรกหากว่า การขอมีบัตรในครั้งนั้นมีกรณีทุจริต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งความต่อพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจ เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ขอมีบัตรโดยเร็ว

ข้อ 63 เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตให้ผู้ขอรายใดมีบัตร มีบัตรใหม่ หรือเปลี่ยนบัตร ให้ดำเนินการออกบัตรแก่ผู้ขอด้วยระบบคอมพิวเตอร์

การออกบัตรตามวรรคแรกให้แก่ผู้ขอรายใด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้สั่งอนุญาตให้ทำบัตรสำหรับผู้ขอรายนั้นเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

## ระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน(ฉบับที่ 5)พ.ศ. 2542

ข้อ 5 การขอมีบัตร ได้แก่ การจัดทำบัตรกรณีต่อไปนี้

- (1) มีบัตรเป็นครั้งแรก
- (2) เป็นบุคคลซึ่งนายทะเบียนได้เพิ่มชื่อในทะเบียน(ท.ร.14) กรณีตรวจสำรวจ หรือ แจ้ง เกิดเกินกำหนด

- (3) เป็นบุคคลได้รับการยกเว้น หรือบุคคลซึ่งมีอายุเกินเจ็ดสิบปี
- (4) เป็นบุคคลซึ่งพ้นสภาพจากการได้รับการยกเว้น
- (5) เป็นบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทย หรือได้รับอนุมัติให้มีสัญชาติไทย หรือได้กลับคืนสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ หรือตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาล

ข้อ 6 การขอมีบัตรใหม่ ได้แก่ การจัดทำบัตรกรณีต่อไปนี้

- (1) บัตรเดิมหมดอายุ
- (2) บัตรเดิมสูญหาย หรือถูกทำลาย

ข้อ 7 การขอเปลี่ยนบัตร ได้แก่ การจัดทำบัตรกรณีต่อไปนี้

- (1) บัตรเดิมชำรุดในสาระสำคัญในส่วนของรูปถ่าย หรือรายการบุคคลเจ้าของบัตร หรือวัสดุเคลือบบัตรป้องกันการปลอมแปลง

- (2) ผู้ถือบัตรเปลี่ยนชื่อตัว หรือเปลี่ยนชื่อสกุล หรือเปลี่ยนชื่อตัวและชื่อสกุล
- (3) ผู้ถือบัตรเปลี่ยนที่อยู่ใหม่ตามหลักฐานทะเบียนบ้านและบัตรเดิมยังไม่หมดอายุ

ข้อ 8 ผู้ต้องขอมีบัตร ขอมีบัตรใหม่ หรือขอเปลี่ยนบัตรตามระเบียบนี้ ได้แก่ สัญชาติไทย ที่มีอายุตั้งแต่สิบห้าปีบริบูรณ์แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านฉบับที่มีการให้เลขประจำตัวประชาชน และเป็นผู้ที่กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชนกำหนดให้ต้องมีบัตร มีบัตรใหม่หรือเปลี่ยนบัตร หรือสามารถขอมีบัตรประจำตัวประชาชนได้ แล้วแต่กรณี

ข้อ 9 การขอมีบัตร ขอมีบัตรใหม่ หรือขอเปลี่ยนบัตร ให้ผู้ขอทำคำขอตามแบบ บ.ป.1 พร้อมแนบหลักฐานประกอบคำขอตามที่กำหนดในระเบียบนี้ ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่ต่อไปนี้

- (1) ผู้ขอซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในท้องที่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดให้ เป็นท้องที่จังหวัดสำหรับการออกบัตรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ให้ยื่นคำขอ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานเทศบาลที่เป็นสำนักทะเบียนท้องถิ่น ศาลาว่าการเมืองพัทยา หรือสำนักทะเบียนสาขาตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร แห่งใดแห่งหนึ่งในท้องที่จังหวัดตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ก็ได้

(2) ผู้ขอซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านนอกท้องที่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดให้เป็นท้องที่จังหวัดสำหรับการออกบัตรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ให้ยื่นคำขอ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ สำนักงานเทศบาลที่เป็นสำนักทะเบียนท้องถิ่น หรือสำนักทะเบียนสาขาคตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแห่งท้องที่ซึ่งผู้ขอมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

### พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

มาตรา 8 ให้มีสำนักทะเบียนและนายทะเบียนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

(1) สำนักทะเบียนกลาง มีผู้อำนวยการทะเบียนกลาง รองผู้อำนวยการทะเบียนกลาง และผู้ช่วยผู้อำนวยการทะเบียนกลาง เป็นนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรทั่วราชอาณาจักร

ให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นผู้อำนวยการทะเบียนกลาง มีอำนาจออกระเบียบหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติ รวมทั้งกำหนดแบบพิมพ์เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และแต่งตั้งรองผู้อำนวยการทะเบียนกลาง และผู้ช่วยผู้อำนวยการทะเบียนกลาง

(2) สำนักทะเบียนกรุงเทพมหานคร มีนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร และผู้ช่วยนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร และอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งไม่ต่ำกว่าระดับกองในสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติราชการแทนนายทะเบียนกรุงเทพมหานครได้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร

(3) สำนักทะเบียนจังหวัด มีนายทะเบียนจังหวัด และผู้ช่วยนายทะเบียนจังหวัดเป็นนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนจังหวัด และมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัดปฏิบัติราชการแทนนายทะเบียนจังหวัดได้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยนายทะเบียนจังหวัด

(4) สำนักทะเบียนอำเภอ มีนายทะเบียนอำเภอ และผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอเป็นนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตอำเภอ ยกเว้นในเขตท้องถิ่น

ให้นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นนายทะเบียนอำเภอ และอาจมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอคนใดคนหนึ่งปฏิบัติราชการแทนนายทะเบียนอำเภอได้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอ

(5) สำนักทะเบียนท้องถิ่น มีนายทะเบียนท้องถิ่น และผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่นเป็นนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

ให้ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการเขต ปลัดเมืองพัทยา หรือหัวหน้าผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นนายทะเบียนท้องถิ่น รองปลัดเมืองพัทยาหรือรองผู้ช่วยหัวหน้าผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ปฏิบัติราชการแทนนายทะเบียนท้องถิ่นได้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่น

ให้นำความในมาตรา 39 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 9 ในกรณีจำเป็นต้องมีสำนักทะเบียนสาขา หรือสำนักทะเบียนเฉพาะกิจในเขตท้องถิ่นที่สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง จัดตั้งและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรสำหรับสำนักทะเบียนดังกล่าว และให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการเขต ปลัดเมืองพัทยา หรือหัวหน้าผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งนายทะเบียนและผู้ช่วยนายทะเบียน ประจำสำนักทะเบียนดังกล่าวในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ

**ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2538**

ข้อ 3 ในระบบนี้ “ระบบคอมพิวเตอร์” หมายความว่า ระบบการประมวลผลข้อมูลการทะเบียนราษฎรด้วยเครื่องอิเล็กทรอนิกส์

ข้อ 4 สำนักทะเบียนใดที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง ประกาศให้ปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ให้ใช้ระบบนี้

ข้อ 5 การจัดทำทะเบียนราษฎรในกรณีดังต่อไปนี้ ให้ดำเนินการด้วยระบบคอมพิวเตอร์

- (1) การออกหลักฐานการแจ้ง
- (2) การจัดทำทะเบียนราษฎร

- (3) การควบคุมทะเบียนราษฎร
- (4) การสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎร

### ระบบทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2547) ได้อธิบายว่า มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานทะเบียนต่าง ๆ ได้ศึกษาเอาเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยในการจัดเก็บข้อมูลการทะเบียนที่อยู่ในความรับผิดชอบด้วยการจัดทำ “โครงการจัดทำเลขประจำตัวประชาชน” ในปี พ.ศ. 2525 โดยมีหลักการจัดตั้งคลังข้อมูลเกี่ยวกับงานทะเบียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง ซึ่งเรียกว่า “ฐานข้อมูลทะเบียนกลาง” (Central Registration Database) ไว้ที่สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พร้อมทั้งจัดตั้งระบบมาตรฐานกลางในการให้เลขประจำตัวประชาชนทั่วประเทศ (เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก) โดยประชาชนแต่ละคนจะมีเลขประจำตัวประชาชนเพียงเลขเดียวตั้งแต่เกิดจนตาย สำหรับการอ้างอิงและพิสูจน์ตัวตนบุคคลประกอบทั้งใช้ในการติดต่อกับทางราชการและทางธุรกิจต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลทะเบียนกลางร่วมกัน ถือเป็นจุดกำเนิดของระบบการทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติของประเทศไทย

### ความเป็นมาของการดำเนินงานระบบการทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ

ระยะแรก (ปี พ.ศ. 2526 – 2531) สำนักทะเบียนกลางได้ทำการคัดลอกทะเบียนบ้านฉบับปี พ.ศ. 2515 เมื่อปี พ.ศ. 2526 โดยมีภารกิจให้รหัสประจำบ้านแก่บ้านทุกหลังเป็นเลข 11 หลัก และให้เลขประจำตัวประชาชนแก่คนทุกคนที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นเลข 13 หลัก ได้ดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2528 และเริ่มดำเนินการบันทึกข้อมูล และจัดสร้างเป็นฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรจนครบบ้านทุกหลังเมื่อปี พ.ศ. 2531 ต่อจากนั้น จึงเริ่มสร้างฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชน ฐานข้อมูลชื่อบุคคล ฐานข้อมูลทะเบียนครอบครัว ซึ่งประกอบไปด้วยทะเบียนสมรส และทะเบียนหย่า ฐานข้อมูลทะเบียนอาวุธปืน และฐานข้อมูลทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมารวมกันเป็น “ฐานข้อมูลทะเบียนกลาง” พร้อมกับเปิดให้บริการประชาชน ณ สำนักทะเบียนกลางเกี่ยวกับการตรวจสอบคัด และรับรองรายการทะเบียนประวัติราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์

ระยะที่สอง (ปี พ.ศ. 2536 -2539) เป็นการขยายการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลทะเบียนกลาง โดยได้จัดทำระบบเชื่อมโยงข้อมูลการทะเบียนจากฐานข้อมูลทะเบียนกลางไปยังสำนักทะเบียนอำเภอและท้องถิ่น เพื่อให้บริการด้านการทะเบียนราษฎร ซึ่งกรมการปกครองได้กำหนดให้สำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตบางเขน กรุงเทพมหานคร เป็นสำนักทะเบียนนำร่อง เพื่อทดสอบระบบการเชื่อมโยงข้อมูล (On-Line) กับฐานข้อมูลทะเบียนกลางเพื่อให้บริการประชาชน พร้อมทั้งได้จัดทำระบบการจัดเก็บภาพถ่ายใบหน้าและลายพิมพ์นิ้วหัวแม่มือขวาของผู้ขอทำบัตรประจำตัวประชาชนไว้ในฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบและพิสูจน์ยืนยันตัวตนของผู้ขอทำบัตรประจำตัวประชาชน ปี พ.ศ. 2539 กรมการปกครองได้เริ่มทดลองขยายการให้บริการประชาชน ด้านทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน ไปยังสำนักทะเบียนอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี และได้เริ่มออกบัตรประจำตัวประชาชนแบบใหม่คล้ายบัตร ATM เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2539 และเมื่อใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงขยายการทำบัตรประชาชนแบบใหม่ไปยังสำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครได้ครบทุกเขต ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา

ระยะที่สาม (ปี พ.ศ. 2539 –2540) จากการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2538 ให้กรมการปกครองดำเนินงานตามโครงการจัดทำระบบการให้บริการประชาชนทางด้านการทะเบียน และบัตรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ พร้อมการจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการบริหารงานโดยศูนย์ประมวลผลการทะเบียน สำนักบริหารการทะเบียน เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว วิธีดำเนินงาน คือ จัดสร้างศูนย์ประมวลผลข้อมูลการทะเบียนภาค 9 แห่ง เพื่อดูแลสำนักทะเบียนอำเภอและท้องถิ่นในส่วนภูมิภาค รวมทั้งสำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร รวม 1,077 แห่ง โดยมีที่ตั้งของศูนย์ฯ ภาคต่าง ๆ ดังนี้

- ศูนย์บริหารการทะเบียนภาค 1 ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร
- ศูนย์บริหารการทะเบียน ภาค 2 ตั้งอยู่ที่จังหวัดชลบุรี
- ศูนย์บริหารการทะเบียน ภาค 3 ตั้งอยู่ที่จังหวัดนครราชสีมา
- ศูนย์บริหารการทะเบียน ภาค 4 ตั้งอยู่ที่จังหวัดอุดรธานี
- ศูนย์บริหารการทะเบียน ภาค 5 ตั้งอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่
- ศูนย์บริหารการทะเบียน ภาค 6 ตั้งอยู่ที่จังหวัดพิษณุโลก
- ศูนย์บริหารการทะเบียน ภาค 7 ตั้งอยู่ที่จังหวัดนครปฐม
- ศูนย์บริหารการทะเบียน ภาค 8 ตั้งอยู่ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- ศูนย์บริหารการทะเบียน ภาค 9 ตั้งอยู่ที่จังหวัดสงขลา

โดยการดำเนินงานในระยะแรกของศูนย์ฯ ภาค จะกำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักทะเบียนอำเภอและท้องถิ่นทุกแห่งในเขตจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของศูนย์ฯ ภาค รวมทั้งสำนักทะเบียนอำเภอเมืองปทุมธานี จำนวน 211 แห่ง และจะขยายออกไปให้ครบทุกจังหวัดทั่วประเทศต่อไป

ระยะที่สี่ (ปี พ.ศ. 2543) สืบเนื่องจากที่ประเทศไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้การจัดทำโครงการการจัดทำระบบการให้บริการประชาชนด้านการทะเบียนและบัตรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล ส่งผลให้การขยายระบบการให้บริการประชาชนแบบอัตโนมัติต้องหยุดชะงักลง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2543 ซึ่งถือเป็นปีแห่งการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เห็นความสำคัญของการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องจัดทำจากระบบทะเบียนราษฎร จึงทำให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้แก่กรมการปกครองในการจัดหาระบบงาน เพื่อการประมวลผลจัดพิมพ์บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้แก่สำนักทะเบียนอำเภออีก 294 แห่ง ใน 67 จังหวัดที่เหลือ (ซึ่งไม่ได้เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ ภาค) เพื่อให้ครอบคลุมเขตการเลือกตั้งทั้ง 400 เขตทั่วประเทศ ดังนั้น จึงทำให้กรมการปกครองดำเนินการจัดทำระบบการให้บริการประชาชน ด้านการทะเบียนและบัตรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ครอบคลุมสำนักทะเบียนทั่วประเทศทั้งสิ้น 505 แห่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ให้บริการทั้งระบบทะเบียนราษฎรและการทำบัตรแบบใหม่ จำนวน 211 แห่ง
2. ให้บริการเฉพาะระบบทะเบียนราษฎร จำนวน 294 แห่ง

ระยะที่ห้า (ปี พ.ศ. 2546) คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2546 เห็นชอบโครงการปี พ.ศ. 2546 ปีแห่งการบริการประชาชนด้วยระบบทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์ โดยกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ได้ขยายการดำเนินงาน โครงการสำนักทะเบียน On-line เพิ่มขึ้นจำนวน 572 แห่ง และดำเนินโครงการขยายการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบใหม่ (แถบแม่เหล็ก) ควบคู่กันไปในสำนักทะเบียน 866 แห่งที่เหลือ เพื่อให้ครอบคลุมทุกสำนักทะเบียนทั่วประเทศ จำนวน 1,077 แห่ง และให้สามารถรองรับการพัฒนารูปแบบของการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนจากชนิดที่เป็นบัตรแถบแม่เหล็กไปสู่การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ (Smart Card) ผลจากการดำเนินงานโครงการทำให้

1. ระบบบริการประชาชนทางด้านทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนทุกแห่งทั่วประเทศเป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด
2. ระบบบริการประชาชนทางด้านบัตรประจำตัวประชาชน เป็นแบบอิเล็กทรอนิกส์ สามารถผลิตบัตรได้ภายในเวลา 15 นาที และสามารถให้บริการแก่ประชาชนทุกคนที่ไปขอรับบริการ มิได้จำกัดเฉพาะแต่คนที่มิถุนีลำนานาอยู่ในสำนักทะเบียนแห่งนั้นเท่านั้น

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงมหาดไทย เริ่มใช้บัตรสมาร์ตการ์ดมาผลิตเป็นบัตรประจำตัวประชาชน โดยเมื่อการจัดทำบัตรดังกล่าวแล้วเสร็จ ก็ให้นำบัตรมาเพิ่มเติมข้อมูลของส่วนราชการ/หน่วยงานต่าง ๆ ให้ครบถ้วน โดยกรมการปกครอง ซึ่งรับผิดชอบการผลิตบัตรประจำตัวประชาชนด้วยบัตรสมาร์ตการ์ด ได้กำหนดว่าสามารถจะผลิตบัตรประจำตัวประชาชนแบบใหม่ (บัตรสมาร์ตการ์ด) ได้ครบทุกสำนักทะเบียนภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2548

### องค์ประกอบของระบบการทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย(2547)ได้อธิบายเกี่ยวกับระบบการทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติประกอบด้วย ระบบการทำงานร่วมกันของระบบต่าง ๆ 10 ระบบ ได้แก่

1. ระบบฐานข้อมูลการทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Registration Database : ERD) ฐานข้อมูลการทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์ ถือกำเนิดมาจากการดำเนินงานให้เลขประจำตัวประชาชน(Population Identification Number) และคัดลอกทะเบียนฉบับปี พ.ศ. 2526 ทุกฉบับจนแล้วเสร็จ เมื่อปี พ.ศ. 2528 และเริ่มดำเนินการบันทึกข้อมูลด้วยระบบคอมพิวเตอร์ และจัดสร้างเป็นฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรจนครบถ้วนทุกหลังที่มีอยู่ในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2533 ต่อจากนั้นจึงเริ่มสร้างเป็นฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชน ฐานข้อมูลชื่อบุคคล ฐานข้อมูลทะเบียนครอบครัว(ซึ่งประกอบไปด้วยทะเบียนสมรสและทะเบียนหย่า) ฐานข้อมูลอาวุธปืน และฐานข้อมูลทะเบียนเลือกตั้ง ซึ่งทั้งหมดรวมกันเรียกว่า ฐานข้อมูลทะเบียนกลาง ซึ่งเป็นฐานข้อมูลทะเบียนแบบอิเล็กทรอนิกส์ ในปัจจุบันแบ่งออกเป็นส่วน ๆ และถูกนำไปติดตั้งลงในระบบคอมพิวเตอร์ในระดับต่าง ๆ 4 ระดับ คือ

1.1 ฐานข้อมูลทะเบียนกลาง จะถูกติดตั้งอยู่ในระบบเครื่องคอมพิวเตอร์ของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง ซึ่งเป็นเครื่องแม่ข่ายขนาดใหญ่ (Super Server – Sun Fire 15 K) ซึ่งมีความสามารถในการประมวลผล ร่วมกับเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่ายของศูนย์บริหารการทะเบียนภาค 9 แห่ง ศูนย์บริหารการทะเบียนภาค สาขาจังหวัด 76 แห่ง และเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่ายของสำนักทะเบียนอำเภอ 1,077 แห่ง ทั่วประเทศ ฐานข้อมูลที่เก็บอยู่ในเครื่องแม่ข่ายหลัก จะประกอบด้วยฐานข้อมูลทะเบียนต่าง ๆ เช่น ฐานข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ฐานข้อมูลทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ฐานข้อมูลประวัติการแก้ไขเปลี่ยนแปลง รายการฐานข้อมูลภาพถ่ายใบหน้า ฐานข้อมูลทะเบียนครอบครัว ฐานข้อมูลทะเบียนอาวุธปืน ฐานข้อมูลชื่อสกุล ฐานข้อมูลสถิติ ฐานข้อมูลการเลือกตั้ง ฐานข้อมูลพรรคการเมือง ฐานข้อมูลใช้งานระบบ โดยฐานข้อมูล

ทั้งหมดจะถูกประมวลผลด้วยระบบโปรแกรมจัดการฐานข้อมูล (Relational Database Management System : RDBMS)

1.2 ฐานข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ณ ศูนย์บริหารการทะเบียนภาคจะถูกติดตั้งอยู่ในระบบเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่าย (Very High Power Unix) ติดตั้งอยู่ในอาคารศูนย์บริหารการทะเบียนภาค ที่ตั้งกระจายอยู่ทั่วประเทศใน 9 จังหวัด

1.3 ฐานข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ณ ศูนย์จังหวัดต่าง ๆ ซึ่งจะถูกติดตั้งอยู่ในระบบเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่าย (Server) ของศูนย์จังหวัดนั้น ๆ ซึ่งจะเก็บฐานข้อมูลต่าง ๆ ไว้ด้วยกัน ได้แก่ ฐานข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ฐานข้อมูลทะเบียนเลือกตั้ง ฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว โดยฐานข้อมูลจะเก็บเฉพาะรายการข้อมูลของประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในทะเบียนบ้านทุกหลังในพื้นที่ของจังหวัดนั้น ๆ

1.4 ฐานข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ณ สำนักทะเบียนอำเภอ สำนักทะเบียนกิ่งอำเภอ สำนักทะเบียนเขต สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล ซึ่งจะถูกติดตั้งอยู่ในระบบเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่าย (Server) ของสำนักทะเบียนนั้น ๆ โดยจะจัดเก็บฐานข้อมูลต่าง ๆ ไว้ด้วยกัน ได้แก่ ฐานข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ฐานข้อมูลทะเบียนบัตร ฐานข้อมูลทะเบียนทั่วไป ฐานข้อมูลทะเบียนเลือกตั้ง ฐานข้อมูลทะเบียนคนจน ฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว โดยฐานข้อมูลทะเบียนประวัติของสำนักทะเบียนแต่ละแห่ง จะจัดเก็บเฉพาะรายการข้อมูลของประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในทะเบียนบ้านทุกหลังในพื้นที่ของสำนักทะเบียนนั้น ๆ

การปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร จะเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนไปร้องขอรับบริการจากสำนักทะเบียนเพื่อแจ้งดำเนินการต่าง ๆ ทางด้านการทะเบียน ได้แก่

1. การแจ้งการเกิด
2. การแจ้งการตาย
3. การแจ้งย้ายเข้า
4. การแจ้งย้ายออก
5. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำหน่ายรายการคน
6. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำหน่ายรายการบ้าน
7. การเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน
8. การปลูกสร้างบ้านใหม่

เมื่อประชาชนไปขอรับบริการดังกล่าว เจ้าหน้าที่ประจำสำนักทะเบียนผู้ให้บริการ จะเรียกใช้โปรแกรมบริการที่อยู่ที่เครื่องคอมพิวเตอร์(workstation) ซึ่งจะไปถึงรายการข้อมูลจากฐานข้อมูลในเครื่องแม่ข่าย(Server) ของสำนักทะเบียนนั้นๆ มาบริการประชาชน พร้อมแก้ไขรายการทะเบียนราษฎร ตามที่ได้รับการร้องขอจากประชาชน

### ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้างานวิจัย ดังนี้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2536) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนระดับอำเภอ โดยทำการเก็บข้อมูลจากที่ว่าการอำเภอ จำนวน 40 แห่งทั่วประเทศ พบว่า การให้บริการประชาชนมีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด การให้บริการประชาชนของข้าราชการฝ่ายปกครอง จึงควรยืดหยุ่นให้เหมาะสมตามสถานการณ์ และควรอธิบายกฎหมายและระเบียบข้อบังคับให้แก่ประชาชนผู้มารับบริการเกิดความเข้าใจ และมีทัศนคติที่ดีต่อทางราชการ การให้บริการประชาชนมีปริมาณงานมาก ทำให้การบริการไม่ทันกับความต้องการของประชาชน จึงควรเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพื่อสามารถรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนเสริมสร้างขวัญและกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

เทพศักดิ์ บุญรัตนพันธ์ (2536) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชน ไปปฏิบัติ:กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร โดยทำการศึกษาประชาชน 18 สำนักงานเขต จำนวน 396 คน พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุด คือ ความพร้อมของทรัพยากร รองลงมาตามลำดับ คือ ความซับซ้อนของโครงสร้าง ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ และพบว่าความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน

กุศล รักษา (2539) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ โดยทำการศึกษาเจ้าหน้าที่ จำนวน 360 คน และได้สัมภาษณ์บุคคลที่มีทักษะและประสบการณ์ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการจากมากไปหาน้อย คือ การประชาสัมพันธ์ แรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ สมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ การควบคุม

การกระตุ้น การส่งเสริมและการประเมินผล การมอบหมายภารกิจและการมอบหมายงาน ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์

มณฑล ภาคสุวรรณ (2539) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีนโยบายการทะเบียนราษฎรในจังหวัดปริมณฑล โดยทำการศึกษาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอ และสำนักทะเบียนท้องถิ่นในจังหวัดปริมณฑล จำนวน 33 สำนักทะเบียน จำนวน 94 คน ผลการศึกษาพบว่า ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่ อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ และพบว่า ปัจจัยด้านการยอมรับในมาตรฐานของนโยบาย และความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถในการรับแจ้งและรับคำร้องขอ และความโปร่งใสในการให้บริการ ปัจจัยด้านการปราศจากความกลัวข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงาน และความรู้ในการปฏิบัติงาน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถในการรับแจ้งและคำร้องขอ ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความโปร่งใสในการให้บริการ

วินัส ทรานันชัย (2539) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ผลกระทบของนโยบายกรมที่ดินในการปรับปรุงระวางแผนที่ที่มีต่อสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม โดยทำการศึกษาพบว่าปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว เช่น ปัญหาด้านบริหารการปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่องตามนโยบายหลัก ปัญหาบุคลากรและงบประมาณไม่เพียงพอ ดังนั้น จึงได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขบางประการไว้ ได้แก่ การปฏิบัติงานให้ต่อเนื่อง การจัดบุคลากรและงบประมาณให้เพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานตามนโยบายบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อชาติโดยรวมต่อไป

นิพนธ์ สาริตสมิตพงษ์ (2540) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบบริการงานบัตรประจำตัวประชาชน ณ ที่ว่าการอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น โดยทำการศึกษาเจ้าหน้าที่ จำนวน 12 คน ประชาชน จำนวน 300 คน ก่อนและหลังการรับบริการงานบัตรประจำตัวประชาชน ผลการศึกษาพบว่า หลังการพัฒนาระบบแล้ว ผู้ให้บริการงานบัตรประจำตัวประชาชน มีความรู้เกี่ยวกับหลักการให้บริการ เข้าใจวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานได้ดีขึ้น สามารถตอบคำถามแก่ประชาชนผู้มารับบริการได้ครบทุกอย่าง และมีความคิดเห็นว่าหัวหน้าในหน่วยงานให้ความสำคัญต่องานบัตรประชาชนมากขึ้น และให้การสนับสนุนวัสดุ อุปกรณ์ การปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ จนทำให้เกิดความรู้สึกพึงพอใจต่อการปฏิบัติงาน เมื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนผู้มารับบริการแล้ว พบว่า หลังการพัฒนาระบบบริการ ประชาชนมีความพึงพอใจต่อระบบการให้บริการ พึงพอใจต่อผู้ให้บริการและพึงพอใจต่อความเป็นธรรมของการให้บริการดีขึ้น สำหรับระยะเวลาของการให้บริการนั้น พบว่า หลังการพัฒนาระบบสามารถลดระยะเวลาของการให้บริการแก่ประชาชนลงได้

ศิริศักดิ์ สุขชื่น (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การนำนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยทำการศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการ จำนวน 267 คน ผลการศึกษา พบว่า การนำนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติไปปฏิบัติในภาพรวม อยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยเมื่อพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่า ด้านเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ และด้านสำนักงานอัตโนมัติ อยู่ในระดับค่อนข้างสูง ส่วนด้านเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคม อยู่ในระดับปานกลาง และพบว่า หน่วยงานที่สังกัดของข้าราชการ ความเต็มใจของผู้ปฏิบัติ ศักยภาพขององค์กร และประสบการณ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการนำเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติไปปฏิบัติ

วิระชัย ศิริสวัสดิ์ (2543) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การจัดระบบบริหารคุณภาพด้านบริการ : กรณีศึกษาการบริการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน อำเภอหนองสองห้อง จังหวัดขอนแก่น โดยทำการศึกษาเจ้าหน้าที่ จำนวน 14 คน และประชาชน จำนวน 100 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการของเจ้าหน้าที่ พบว่า เจ้าหน้าที่ทุกคน มีบุคลิกภาพเหมาะสมต่อการให้บริการ และเจ้าหน้าที่ทุกคนมีความรวดเร็วในการให้บริการ อยู่ในระดับมาก

2. ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดระบบบริหารคุณภาพ พบว่า สถานที่จัดทำบัตรมีความสะอาดและมีความสะดวกในการติดต่อขอรับบริการ เจ้าหน้าที่จัดทำบัตรปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็ว อยู่ในระดับมาก

3. ระดับความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบัตรประจำตัวประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง และผลประโยชน์เกี่ยวกับคุณและความก้าวหน้าพบว่า ผู้บังคับบัญชายังให้ความสำคัญอยู่ในระดับปานกลาง

### กรอบแนวคิด

นโยบายการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบเอกประสงค์ จะทำการศึกษาวานโยบายการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบเอกประสงค์ โดยมีกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

1. ด้านนโยบาย เป็นนโยบายลักษณะใดและเป็นนโยบายที่ดีหรือไม่ โดยใช้กรอบของลักษณะนโยบายที่ดี คือ การกำหนดนโยบายควรกำหนดจากข้อมูลที่เป็นจริง มีความชัดเจน การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ระเบียบกฎหมายและข้อบังคับของสังคม โดยรวมและจะต้องเป็นจุดรวมหรือศูนย์ประสานสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กร นั้น หน่วยงานต่าง ๆ สามารถใช้นโยบายเป็นหลักการในการปฏิบัติภารกิจของตน

และใช้เป็นแนวทางในการประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นซึ่งมีภารกิจที่แตกต่างกันออกไปได้ในขณะเดียวกัน ก็คือมีเอกภาพในด้านนโยบายแต่หลากหลายในการปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลทำให้นโยบายประสบความสำเร็จและการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็จะช่วยให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริง ดังนั้นการเป็นนโยบายที่ดีจะต้องประกอบด้วยปัจจัยดังกล่าว

2. ด้านการบริหารจะทำการศึกษาว่าการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบอเนกประสงค์ มีการบริหารที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยวัดจาก คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management)