

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 26 บัญญัติให้การใช้อำนาจของรัฐทุกองค์การต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ งานทะเบียนราษฎรเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย การจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ข้อมูลรายการบุคคลในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) และฐานข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรในระบบคอมพิวเตอร์สามารถยืนยันสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ประชาชนจะได้รับการคุ้มครองและการบริการจากรัฐตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้อง และปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งต้องมีจิตสำนึกที่จะให้บริการด้วยความเต็มใจ อันเป็นส่วนหนึ่งของ “การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ราษฎร “งานทะเบียน” เป็นการจดหรือบันทึกรายการหรือลักษณะต่าง ๆ ของคน สัตว์ สิ่งของหรือกิจกรรมต่าง ๆ ลงไว้ในบัญชีหรือแบบตามที่กำหนดไว้ เพื่อความสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือการพิสูจน์หรือเพื่อการตรวจสอบเพื่อเป็นหลักฐานอื่น ๆ โดยทั่วไปแล้ว งานทะเบียนต่าง ๆ จะมีพื้นฐานจากกฎหมายต่าง ๆ มารองรับให้ดำเนินการ โดยมี “นายทะเบียน” หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในทะเบียนนั้น ๆ งานทะเบียนโดยทั่ว ๆ ไป มีความสำคัญในด้านต่าง ๆ ดังนี้

ในด้านกฎหมายใช้เป็นเอกสารทางกฎหมายที่มีอำนาจใช้บังคับให้ต้องปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะมีความผิดและจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ

ทางด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ งานทะเบียนหลายประเภทมีส่วนสำคัญในการรักษาความมั่นคงของชาติ เช่น งานทะเบียนราษฎร ใช้เป็นหลักฐานในการแยกตัวบุคคลที่เป็นคนต่างด้าวออกจากคนสัญชาติไทย การพิสูจน์ด้วยบุคคลสัญชาติไทยในการจัดทำทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน การควบคุมการจดทะเบียนอาวุธปืน การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ การจัดทำทะเบียนเกาะ เป็นต้น

ทางด้านการเมือง ใช้เป็นหลักฐานในด้านกำหนดหน่วยเลือกตั้ง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสิทธิทางการเมืองของพลเมืองในการเลือกตั้งนั้น ๆ

ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ใช้เป็นหลักในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของประเทศรวมทั้งการวางแผนพัฒนาธุรกิจ อุตสาหกรรมต่าง ๆ ของเอกชน

ทางด้านการศึกษา ใช้เป็นข้อมูลที่สำคัญในการวางแผนการศึกษาของชาติ การจัดสรรงบประมาณ การจัดสร้างโรงเรียนเพิ่มเติม การจัดสร้างอาคารเรียน

ทางด้านสาธารณสุข การจดทะเบียนในส่วนที่เกี่ยวกับการเกิด การตาย การจดทะเบียนสมรส การหย่า นับว่าเป็นข้อมูลในด้านสถิติที่นำไปใช้ในการวางแผนพัฒนานามัยและการวางแผนครอบครัว

ทางด้านการปกครอง ในการจัดตั้งจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และหน่วยงาน การปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพราษฎร การเคลื่อนย้ายประชากร การแรงงาน รวมทั้งจัดตั้งหน่วยราชการอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับท้องที่ และสัดส่วนความต้องการของประชาชน

ทางด้านสิทธิของประชาชน เอกสารการทะเบียนหลายประเภท ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนหลายประการ เช่น แสดงฐานะ สัญชาติ สถานะครอบครัว การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์จากการจดทะเบียนนิติกรรม หรือพินัยกรรม รวมทั้งการจดทะเบียนครอบครัวในลักษณะต่าง ๆ เช่น สมรส หย่า รับรองบุตร รับบุตรบุญธรรม เป็นต้น

งานทะเบียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง มี 15 ทะเบียน ดังนี้

ทะเบียนราษฎร ทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนมัสยิดอิสลาม ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนพินัยกรรม ทะเบียนชื่อบุคคล ทะเบียนมูลนิธิ ทะเบียนอาวุธปืน ทะเบียนศาลเจ้า ทะเบียนสัตว์พาหนะ ทะเบียนนิติกรรม ทะเบียนเกาะ ทะเบียนสมาคม ทะเบียนการขายทอดตลาดและค้าของเก่า และทะเบียนสุสานและฌาปนสถาน (กรมการปกครอง, 2546)

งานทะเบียนเป็นงานที่มีความสำคัญกับประชาชนคนไทยทุกคนทุกชนชั้น ไม่มีการแบ่งแยกระหว่างคนจน คนรวย หรือข้าราชการกับประชาชน คนทุกคนจะต้องมีสถานะทางทะเบียนทุกคนตั้งแต่เกิดมา ต้องมีการแจ้งเกิดเพิ่มชื่อลงในทะเบียนบ้านเมื่ออายุครบ 15 ปีบริบูรณ์ ต้องทำบัตรประจำตัวประชาชน จึงจะเป็นคนไทยที่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีสิทธิประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ในสังคมที่บุคคลอาศัยอยู่ ถ้าบุคคลใดไม่มีหลักฐานทางทะเบียนตั้งแต่แรกเกิดแล้วไม่สามารถรับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ได้เลย ดังนั้นงานทะเบียนราษฎรจึงมีความสำคัญต่อประชาชนในสังคมเป็นอย่างยิ่ง เพื่อความถูกต้องและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม งานทะเบียนในทุก ๆ ด้าน จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน งานทะเบียนราษฎรเป็นงานให้บริการประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องที่ของสำนักทะเบียนนั้น ๆ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการจะต้องให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้มาใช้บริการ และบริการด้วยความเต็มใจ ยิ้มแย้ม แจ่มใส มีความถูกต้อง สะดวก รวดเร็ว ในการให้บริการ ในปัจจุบันนี้มีการพัฒนา

ระบบเทคโนโลยี โดยนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในสำนักงานจึงทำให้การบริการงานทะเบียน มีความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น

งานทะเบียนเป็นงานบริการที่ต้องพบปะกับประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น สำนักทะเบียนจึงต้องพัฒนาคุณภาพการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรมและมีการพัฒนาอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการให้มีคุณภาพ มีคุณธรรม ในการให้บริการแก่ประชาชนที่มาขอรับบริการ และบริการด้วยความเต็มใจ ยิ้มแย้ม แจ่มใส และมีการนำเทคโนโลยี มาให้บริการในการปฏิบัติงานเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการบริการต่อไป

งานทะเบียนราษฎร ถือว่าเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย กล่าวคือ มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ การแก้ไขรายการในเอกสารทะเบียนราษฎร การเพิ่มชื่อ การจดทะเบียนสมรส การจดทะเบียนหย่า การจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรม การทำ พิณัยกรรม ตลอดจนการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งอำเภอท่าชะแอมเป็นอำเภอที่มีเขตติดต่อกับ ชายแดน มี ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย บุคคลต่างด้าว และยังเป็นอำเภอที่มีประชาชนจาก ต่างจังหวัดประมาณ 56 จังหวัดทั่วประเทศ ที่เข้ามาอยู่อาศัยทำกินอยู่ในท้องที่อำเภอท่าชะแอม ทำให้ ภาระการให้บริการด้านงานทะเบียนราษฎร และงานบัตรประจำตัวประชาชน แก่ประชาชนในท้องที่มี ภาระงานเพิ่มมากขึ้น และมีประชาชนมาติดต่องานทะเบียนราษฎรและงานบัตรประจำตัวประชาชน ประมาณวันละ 100-200 คน

ปัจจุบันอำเภอท่าชะแอมมีการพัฒนาโดยการนำเทคโนโลยีระบบออนไลน์ มาใช้ในงาน ทะเบียนราษฎร เมื่อ พ.ศ.2547 เพื่อการพัฒนาที่ก้าวไกล และมีขอบข่ายการดำเนินงานในการพัฒนา ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในทุก ๆ ด้าน ทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมืองการบริการ โดยมีส่วนราชการในสังกัดหลายส่วนราชการ เช่น สำนักทะเบียน งานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน งานปกครอง งานป้องกันและความมั่นคง สำนักงาน พัฒนาชุมชนอำเภอ สำนักงานประมง ปศุสัตว์ ป่าไม้ และสำนักงานปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ถึงแม้ว่างานบริการด้านงานทะเบียนราษฎรและงานบัตรประจำตัวประชาชนของสำนัก ทะเบียนอำเภอท่าชะแอมสามารถให้บริการประชาชนได้จำนวนมากแต่ก็ยังไม่สามารถตอบได้ว่า ภารกิจ ได้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานหรือไม่ หากแต่จะต้องบริการได้อย่างประทับใจประชาชนผู้มาติดต่อ งาน ด้วย จึงจะถือว่าบรรลุเป้าหมาย

จากผลการสำรวจคุณภาพการให้บริการงานทะเบียนราษฎรของอำเภอท่าชะแอม ที่ประสบ ปัญหามากที่สุด คือ ผู้ใช้บริการมีจำนวนมากต้องรอเป็นเวลานาน ประชาชนมีความรู้สึกละเลยไม่เท่าเทียมกัน ให้บริการช้าไม่ได้รับความสะดวก รองลงมาคือ ปรับปรุงเรื่องความสะดวกเรียบร้อย และที่นั่งรอใช้ บริการมีไม่เพียงพอ (สำนักงานสถิติแห่งชาติและก.พ.ร., 2551) ผู้เขียนในฐานะที่ผ่านการปฏิบัติงาน

ด้านงานทะเบียนราษฎรมา จึงสนใจที่จะศึกษาถึงคุณภาพการให้บริการงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร โดยจะเน้นทำการศึกษาคุณภาพการให้บริการงานทะเบียนราษฎร ผู้รับบริการตามทัศนะของมิลเลต (Millet, 1954 : 6) จำนวน 5 ด้าน คือ

1. ด้านการให้บริการอย่างเสมอภาค
2. ด้านการให้บริการรวดเร็วทันต่อเวลา
3. ด้านการให้บริการอย่างพอเพียง
4. ด้านการให้บริการอย่างต่อเนื่อง
5. ด้านการให้บริการอย่างก้าวหน้า

เพื่อให้ทราบว่า การให้บริการงานทะเบียนราษฎรของอำเภอท่าแซะอยู่ในระดับใด มีคุณภาพหรือไม่อย่างไร การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มารับบริการ จะมีความพึงพอใจเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ ซึ่งการบริการจะมีคุณภาพมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของประชาชนที่ได้รับจากการบริการ โดยประชาชนทั่วไปคาดหวังว่าจะได้รับการที่เหมาะสมทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ และการบริการจะดีหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาผลที่เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการในด้านความเข้าใจ ความพอใจ ความประทับใจสนับสนุน และร่วมมือ จากผลการศึกษาจะนำมาพัฒนาและปรับปรุงการให้บริการของสำนักทะเบียนอำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ให้ดีขึ้น มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาองค์ประกอบการให้บริการงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียน อำเภอท่าแซะ
2. เพื่อศึกษาระดับคุณภาพการให้บริการงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอท่าแซะ
3. เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบการให้บริการงานทะเบียนราษฎรกับระดับคุณภาพการให้บริการงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอท่าแซะ

สมมติฐานการวิจัย

1. องค์ประกอบการให้บริการงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียน อำเภอท่าแซะ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง

2. ระดับคุณภาพการให้บริการงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอท่าแซะ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง

3. องค์ประกอบการให้บริการงานทะเบียนราษฎรมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับระดับคุณภาพการให้บริการงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอท่าแซะอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงองค์ประกอบการให้บริการและระดับคุณภาพการให้บริการงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอท่าแซะ โดยมีการกำหนดขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ได้แก่ ประชาชนที่รับบริการจากงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา ได้นำแนวคิดของมิลเลต (Millet, 1954 : 6) ที่กล่าวถึงองค์ประกอบการให้บริการ 5 ประการ คือ การให้บริการอย่างเสมอภาค การให้บริการรวดเร็วทันต่อเวลา การให้บริการอย่างพอเพียง การให้บริการอย่างต่อเนื่อง การให้บริการอย่างก้าวหน้าและการประเมินคุณภาพการให้บริการงานทะเบียนราษฎร ตามแนวทางของสำนักงานพัฒนาระบบราชการมาประยุกต์ใช้ในการวิจัยครั้งนี้

3. ขอบเขตด้านเวลา ในการวิจัยครั้งนี้ ทำการเก็บข้อมูลในช่วงเดือนกันยายนถึงเดือนตุลาคม 2553

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

การให้บริการ หมายถึง การให้บริการด้านงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอท่าแซะ ตามขอบเขตของอำนาจหน้าที่ต่อประชาชนผู้รับบริการ

การให้บริการอย่างเสมอภาค หมายถึง การให้บริการแก่ประชาชนด้านงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอท่าแซะ โดยเจ้าหน้าที่ให้บริการตามสิทธิ์ที่ประชาชนพึงได้รับ การให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ใช้อิทธิสิทธิ์แก่บุคคลในการให้บริการ การให้บริการตามลำดับ และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างเสมอภาค

การให้บริการรวดเร็วทันต่อเวลา หมายถึง การให้บริการแก่ประชาชนด้านงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอท่าแซะ โดยเจ้าหน้าที่ให้บริการตามขั้นตอน โดยใช้ระยะเวลา

ที่เหมาะสม ทั้งนี้ต้องไม่มีขั้นตอนมากเกินไปเพื่อให้ประชาชนเข้ารับบริการได้โดยสะดวก รวมถึงมีการจัดระบบขั้นตอนการทำงานเพื่อช่วยให้การทำงานรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

การให้บริการอย่างพอเพียง หมายถึง การให้บริการแก่ประชาชนด้านงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอท่าชะ โดยเจ้าหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนที่มาใช้บริการอย่างทั่วถึง โดยมีการนำเครื่องมือที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการให้บริการ รวมถึงการมีจำนวนเจ้าหน้าที่ที่สอดคล้องกับปริมาณงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวรวดเร็วและประชาชนจะได้ไม่รอนาน ซึ่งรวมไปถึงการมีสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เช่น น้ำดื่ม ห้องน้ำ เครื่องถ่ายเอกสาร เป็นต้น ไว้รองรับความต้องการของประชาชนอีกด้วย

การให้บริการอย่างต่อเนื่อง หมายถึง การให้บริการแก่ประชาชนด้านงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอท่าชะ โดยเจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความเต็มใจ และให้บริการแก่ประชาชนจนงานเสร็จ ถึงแม้ว่าจะเลยเวลาหยุดพักหรือหมดเวลาราชการไปแล้วก็ตาม และหากงานไม่สามารถสำเร็จได้ในวันเดียว ประชาชนก็สามารถสอบถามความก้าวหน้าได้ในช่วงเวลาที่กำหนด

การให้บริการอย่างก้าวหน้า หมายถึง การให้บริการแก่ประชาชนด้านงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอท่าชะ โดยเจ้าหน้าที่มีการนำเทคโนโลยีที่ทำให้การทำงานสะดวกมาใช้ในการให้บริการ เพื่อเป็นการปรับปรุงรูปแบบวิธีการทำงาน อันจะช่วยให้เกิดการลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น รวมถึงทำได้ผลงานที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและมีคุณภาพมากกว่าเดิม

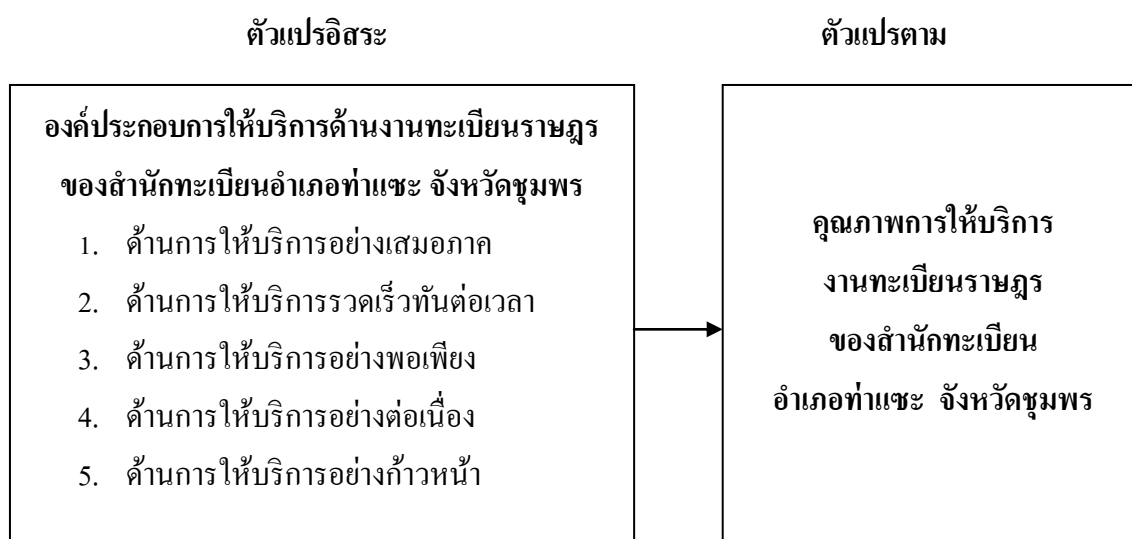
คุณภาพการให้บริการ หมายถึง การที่ประชาชนได้รับบริการจากงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอท่าชะ โดยมีความรู้สึกต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในประเด็นต่าง ๆ เช่น พึงพอใจต่อการให้บริการอันเนื่องมาจากผลงานหรือบริการที่ได้รับเป็นไปตามเป้าหมายที่คาดหวัง รวมถึงผลงานมีข้อผิดพลาดน้อย นอกจากนี้ คุณภาพการให้บริการยังเกิดจากการที่ประชาชนได้รับรู้ถึงความมุ่งมั่นของเจ้าหน้าที่ต่อการมุ่งผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากบริการ

งานทะเบียนราษฎร หมายถึง งานเกี่ยวกับการรับแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ การแก้ไขรายการในเอกสารทะเบียนราษฎร การเพิ่มชื่อ การจดทะเบียนสมรส การจดทะเบียนหย่า การจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรม การทำพินัยกรรม ตลอดจนการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน

ประชาชน หมายถึง ผู้ที่มาใช้บริการงานทะเบียนราษฎรสำนักทะเบียนอำเภอท่าชะ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ประโยชน์ของการวิจัย

1. นำผลการวิจัยที่ได้เสนอต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ เพื่อช่วยกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน
2. ได้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานทะเบียนราษฎรและงานบัตรประจำตัวประชาชนของสำนักทะเบียนอำเภอท่าแซะต่อไป
3. นำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการเสริมสร้างและพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน
4. นำผลการวิจัยมาใช้ปรับปรุงระบบการบริการเพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์สูงสุด