

บทที่ ๑

บทนำ



ความสำคัญของเรื่อง

ความเจริญของบ้านเมืองมีส่วนสัมพันธ์กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่ง
ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ถือว่าเป็นการนำบริการ ของ
รัฐบาลมาสู่มือของราษฎร โดยเฉพาะระดับอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานใกล้ชิดกับประชาชน
มากที่สุด ข้าราชการในอำเภอต้องปฏิบัติงานส่วนใหญ่เกี่ยวกับการให้บริการประจำวันต่อ
ประชาชนซึ่ง เป็นจุด เริ่มต้นที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีและความศรัทธาจากประชาชน
ที่มีต่อระบบราชการและรัฐบาลในประการสุดท้าย ความประพฤติที่ไม่ดีหรือการทำงานอย่าง
ขาดความรับผิดชอบและไม่มีประสิทธิภาพ ของข้าราชการ ระดับอำเภอย่อมนำมาความเสียหาย
สู่ความร่วมมือร่วมใจของประชาชนในการพัฒนาสังคมทุกด้าน และจะกระทบกระเทือน
ถึงความรู้สึกและความภูมิใจในบ้านเมืองของเขาเองในที่สุด

ผู้เขียนมีความสนใจ เป็นอย่างมากในเรื่องการให้บริการ ของข้าราชการ
ระดับอำเภอที่มีประชาชนผู้ไปติดต่อเพราะ อำเภอเป็นหน่วยงานที่มีมาแต่ดั้งเดิม
อิทธิพลจากทัศนคติเดิม เป็นคักคินาหรือเจ้าขุนมูลนายยังคงมีอยู่และมีความจำเป็นจะต้อง
เปลี่ยนแปลง ภาพพจน์เหล่านั้นให้หมดไป เพื่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยจากการ
ประพฤติปฏิบัติตัว เป็นนายประชาชน มาเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนอย่างแท้จริง
จากรายงานการประชุมสัมมนาอาจารย์นักศึกษาอาสาสมัครโครงการกลับสู่ชุมชนของ
ศูนย์ส่งเสริมการเผยแพร่ประชาธิปไตย ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐระหว่างวันที่
๒ - ๕ พฤษภาคม ๒๕๑๗ ณ สถานพักพิงกรมตำรวจ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี
หลังจากได้ออกไปปฏิบัติการตามท้องที่อำเภอต่าง ๆ ทั่วประเทศ ได้เสนอปัญหาช่องว่าง
ระหว่างเจ้าหน้าที่กับราษฎร คือ

- การให้บริการแก่ประชาชนยังไม่มีประสิทธิภาพ
- ประชาชนไม่มีความศรัทธาในตัวข้าราชการ
- การวางตัวของข้าราชการไม่เหมาะสม ไม่อำนวยความสะดวก ไม่อุทิศเวลาให้ราชการอย่างเต็มที่
- เจ้าหน้าที่รักไถ่สำคัญตัวเองคิดว่าเป็นนายประชาชน ไม่ให้ความสะดวกในด้านการบริการแก่ประชาชน
- เจ้าหน้าที่ไม่ให้ความเป็นธรรมและความสะดวกต่อประชาชน
- ทำงานล่าช้า ถ่วงเวลา ไม่ทำงานตามเวลาราชการ
- ช่องว่างระหว่างราษฎรกับเจ้าหน้าที่มีมาก ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการนึกว่าตัวเองเป็นนายประชาชน ข้าราชการไม่สื่อตรงต่อเวลาและประชาชน ถ้าต้องการความสะดวกในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ในบางครั้งจำเป็นจะต้องเสียสิ่งของหรือเงิน
- ข้าราชการถือว่าตนเองมีความรู้และการศึกษาคึกว่าประชาชน จึงไม่เห็นความสำคัญของประชาชน เป็นเหตุให้ทำตัวเหินห่าง ข้าราชการบางคนขมขู่และใช้วาจาไม่สุภาพต่อประชาชน ทำให้เกิดความหวาดกลัวโดยทั่วไป
- ประชาชนกับข้าราชการ เข้ากันไม่ได้ เพราะมีการถือตัวของข้าราชการระหว่างที่ประชาชนมาติดต่องาน
- ข้าราชการหารายได้พิเศษจากประชาชน

ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในอำเภอทั่ว ๆ ไป ช่องว่างระหว่างข้าราชการกับราษฎร จึงเป็นเรื่องที่น่านิยามมาก เพื่อขจัดปัญหาให้ข้าราชการสนองความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวม เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าไปโดยเร็วตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่วางเป้าหมายไว้ ทั้งเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและบูรณะภาพแห่งชาติอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อให้ทราบถึง

๑. การบริการของรัฐหรือระบบราชการที่ให้กับประชาชนระดับอำเภอ นั้น มีข้ออุปสรรคขัดข้องอย่างไรหรือไม่
๒. เพื่อศึกษาถึงทัศนคติในการปฏิบัติงานของข้าราชการในส่วนภูมิภาค ระดับอำเภอว่ามีผลกระทบต่อการบริหารงานของอำเภอเพียงใด
๓. เพื่อศึกษาและค้นคว้าถึงการปรับปรุงงานอำเภอว่าควรจะทำเนิ่นการหรือไม่และอย่างไร

สมมติฐานของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนขอกำหนดสมมติฐาน (Hypothesis) ไว้ว่า "การให้บริการแก่ประชาชนระดับอำเภอนั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพดีเท่าที่ควร" ประสิทธิภาพในที่นี้ผู้เขียนหมายความว่าการทำงานให้ได้ประโยชน์สูงสุดรวดเร็วและความพึงพอใจในผลงานที่ได้รับทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการอีกด้วย สำหรับการวัดผลในเรื่อง ประสิทธิภาพของการบริหารราชการ นั้นวัดได้ยาก เพราะเป้าหมายของการบริหารราชการนั้น มุ่งเน้นอยู่ที่การสนอง ความต้องการของประชาชน เป็นสำคัญต่างกับด้านบริหารธุรกิจซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่กำไร การวัดประสิทธิภาพจะวัดได้จากผลกำไรซึ่งย่อมเห็นผลได้ง่ายกว่าการบริหารราชการ ประสิทธิภาพของการให้บริการแก่ประชาชนระดับอำเภอ นั้น ผู้เขียนจะวัดจากลักษณะ การปฏิบัติงานของข้าราชการ และความพอใจของประชาชนเป็นหลักโดยกล่าวรายละเอียดไว้ในเรื่องเกี่ยวกับความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับ "ประสิทธิภาพ" ในการทำงานของข้าราชการ

ประสิทธิภาพการให้บริการ ของข้าราชการ ในระดับอำเภอย่อมมีส่วนสัมพันธ์และขึ้นอยู่กับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับ

- อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอไม่เพียงพอ
- ทำที่ทัศนคติในการปฏิบัติงานของข้าราชการ
- ค่าตอบแทน และสวัสดิการ
- ปัญหาเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้
- ปัญหาเรื่อง เขตการปกครองและจำนวนราษฎร
- ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของนายอำเภอ

ทั้งนี้ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลและหลักฐานต่าง ๆ มาพิสูจน์สมมติฐาน ที่กล่าวไว้ข้างต้น ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาหาทางปรับปรุงแก้ไขให้บังเกิดผลดีต่อราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอต่อไป

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาส่วนใหญ่ กล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาแบบพรรณนาและวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Methods) จากหลักฐานและเอกสาร (Documentary Research) เอกสารอ้างอิงได้จากห้องสมุด กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดแห่งชาติ

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้ใช้วิธีสอบถามสนทนากับผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานระดับอำเภอมาแล้ว เช่น นายอำเภอ ข้าราชการแผนกการต่าง ๆ และใช้วิธีสังเกตการณ์การทำงาน of ข้าราชการ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ให้บริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่อ ในฐานะที่ผู้เขียนปฏิบัติหน้าที่อยู่ ณ ที่ว่าการอำเภอในปัจจุบันนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลอันถูกต้องตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด

วิธีการเสนอเรื่อง

ในการศึกษาเรื่องนี้ แบ่งวิทยานิพนธ์ออกเป็น ๖ บท ดังนี้ คือ

บทที่ ๑ บทนำ จะกล่าวถึงความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐานของการศึกษา วิธีการศึกษาตลอดจนประโยชน์ที่ได้รับการศึกษา

บทที่ ๒ เพื่อศึกษาให้ทราบถึงปรัชญา และแนวคิดในการบริหารราชการทั่ว ๆ ไป ไปว่ามุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์อะไร หลักการอะไรทำให้เกิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้น และประโยชน์ที่ได้รับการมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หน้าที่ความรับผิดชอบการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการ และพิจารณาแนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการ

บทที่ ๓ จะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอำเภอ หน้าที่ลักษณะงานของแผนกการต่าง ๆ ที่สังกัดอำเภอ การปกครอง มังคัมบัญชาในอำเภอ และศึกษาถึงบทบาทความสำคัญและหน้าที่ของนายอำเภอ ซึ่งเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดของอำเภอ

บทที่ ๔ เป็นเรื่องที่ว่าด้วยการพิจารณาปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้การบริหารของรัฐแก่ประชาชนระดับอำเภอ ไม่มีประสิทธิภาพว่ามีอะไรบ้าง ปัญหาในเรื่องอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ทศนคติการปฏิบัติงานของข้าราชการที่เป็นอุปสรรค ค่าตอบแทนและวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนพิจารณาถึงเขตการปกครองและจำนวนประชากรในความรับผิดชอบของนายอำเภอ ซึ่งข้อเท็จจริงที่ปรากฏมีความแตกต่างกันอย่างมากในขนาดพื้นที่ และความมากมายของจำนวนราษฎรที่จะต้องให้บริการ และปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของนายอำเภอ

บทที่ ๕ เป็นบทที่ว่าด้วยการปรับปรุงงานอำเภอ โดยพิจารณาจากแนวการปรับปรุงงานที่ทำการปกครองอำเภอ ของกรมการปกครองเป็นประการสำคัญ เช่น การพิจารณาจัดสำนักงาน การจัดเก็บเอกสาร การแบ่งงาน การประชาสัมพันธ์และอื่น ๆ เพื่อให้งานให้บริการแก่ผู้มาติดต่อมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

บทที่ ๖ เป็นบทสรุปปัญหาอุปสรรค ซึ่งผู้เขียนจะได้สรุปและวิเคราะห์ถึง ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้การให้บริการของรัฐให้แก่ประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ เท่าที่ควร เพื่อจะได้เป็นแนวความคิดในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

การศึกษาในเรื่อง "ปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ศึกษาเฉพาะ กรณีประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนในระดับอำเภอ" นี้จะได้ประโยชน์สำคัญ ๆ ใน ประการต่อไปนี้ คือ

- ๑. เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานในส่วนภูมิภาคระดับ อำเภอให้เป็นที่พึง หรือแหล่งบริการแก่ประชาชนอย่างแท้จริง
- ๒. ประโยชน์ในการวางแนวทางการฝึกอบรม ซึ่งจำเป็นจะต้องมี เพื่อ เปลี่ยนแปลงทัศนคติของข้าราชการ จากแบบเก่า ๆ ให้หันไปสู่การเป็นผู้รับใช้ หรือ บริการแก่ประชาชน ตามอุดมการณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
- ๓. เพื่อประโยชน์ให้การบริการของรัฐในระดับอำเภอมีผลดี จะได้ช่วยขจัด ปัญหาช่องว่าง ความไม่เข้าใจระหว่างประชาชนกับข้าราชการของรัฐ การแทรกแซง จากฝ่ายตรงข้าม ที่ต้องการชิงประชาชนเป็นพวกจะไม่บังเกิดผลขึ้นได้ และเป็นการ เสริมสร้างความมั่นคงและบูรณาภาพแห่งชาติในท้ายที่สุด.