



การศึกษาประติเสถียรในการให้บริการแก่ประชาชนของ เมืองของกรุง เทพมหานคร

บทนำ

กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางของประเทศ โดยเขตที่กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวงนั้น จึงทำให้กรุงเทพมหานครจะกองรับภาระในกลาง ๆ ภาคขาย และสิ่งที่จะหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงมิได้ก็คือ "เขต" เขตเป็นหน่วยงานหลักหรือหน่วยงานปฏิบัติการของกรุงเทพมหานคร ที่กองทำหน้าที่ให้บริการต่าง ๆ ความจำเป็นที่เมืองกรุงเทพมหานคร ไปสู่ประชาชน ดังนั้นการบริหารงานของเขตจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ ย่อมเป็นผลสะท้อนให้เห็นถึงภาพพจน์ต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานครด้วย

โดยที่สภาพปัจจุบันนี้ ประชากรซึ่งอยู่อาศัยต่าง ๆ ของประเทศได้อพยพโยกย้ายเข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเขตทางด้านเศรษฐกิจและสภาพสังคมที่ล้นหลามต่อการเข้ามาซึ่งมีสาเหตุชีวิตในกรุงเทพมหานคร ดังนั้นกรุงเทพมหานคร จึงขยายออกไปเรื่อย ๆ และกองรับภาระหน้าที่เกิดขึ้นมากมาย อาทิเช่น การจัดการจราจร ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย และแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาเรื่องความสะอาดเรียบร้อย ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ฯลฯ เป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้กรุงเทพมหานคร ในฐานะเป็นเจ้าของท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องหาทางแก้ไข ไม่เพียงแต่ตั้งอยู่ในความรับผิดชอบ และสิ่งที่หน่วยงานอื่นล้นหลามรับผิดชอบ โดยจะเป็นตัวประสาน

แต่อย่างไรก็ตาม การที่กรุงเทพมหานครจะรวมเอาบริการต่าง ๆ นี้จะให้แก่ประชาชนไปไว้ที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียว ย่อมจะไม่เป็นการถูกต้องตามหลักการบริหาร เพราะนอกจากจะเป็นการไม่สะดวกแก่ประชาชนผู้มาติดต่อแล้ว ยังเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐบาลด้วย ดังนั้นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518¹ จึงได้แบ่งหน่วยงานปกครองออกเป็น 3 ระดับคือ กรุงเทพมหานคร เขต และแขวง โดยหน่วยงานที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่ในกลาง

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 22 (20 กุมภาพันธ์ 2518)

กำหนดนโยบาย วางแผน อนุมัติโครงการ ประสานงาน การให้ความสนับสนุนด้านเทคนิค และวิชาการ และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของเขต ศาตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เทพผทานคร จะเป็นผู้ดำเนินการ เพราะในด้านกิจการที่เกิดขึ้นทั้งของเขต และเป็นงานที่ครอบคลุม หลายเขต อย่างไรก็ตาม ปัญหาในด้านบริการให้บริการแก่ประชาชนนั้น ได้มีผู้วิพากษ์วิจารณ์ ไว้มากมายว่า ไม่สามารถจะสนองตอบความต้องการ หรือให้ความพึงพอใจแก่ประชาชน ผู้มาติดต่อได้เท่าที่ควร และสิ่งเหล่านี้จะเป็นช่องว่างระหว่างส่วนราชการและประชาชน มากยิ่งขึ้น ถ้าหากมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันกับความต้องการของประชาชน ด้วยเหตุนี้ จึงน่าจะศึกษาว่าอะไร เป็นสิ่งที่ทำให้การให้บริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่อไม่มีประสิทธิภาพดี เท่าที่ควร และเพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป

สภาพของปัญหา

ภาระหน้าที่ในการให้บริการของเขตในกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันได้ขยายตัว ออกไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง จำนวนประชากรผู้มาติดต่อขอรับบริการต่าง ๆ จากเขตมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เป็นเหตุให้การให้บริการของเขต เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนผู้มาติดต่อคอยคุณภาพสูง ไม่อาจรักษาประสิทธิภาพในการทำงาน ไว้ได้อย่างเต็มที่

จากภาระหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้นนี้เอง หากเขตสามารถปรับตัวโดยสามารถเอาชนะภาระกิจที่มากมายเหล่านี้ โดยสร้างความพอใจให้เกิดขึ้นกับผู้มาติดต่อขอรับบริการได้ ในลักษณะดังกล่าว เป็นสิ่งที่ดีให้เห็นประสิทธิภาพในการทำงานของเขตว่ามีสมรรถภาพสูง พอสมควร แต่หากไม่สามารถปรับตัวต่อภาระกิจที่เพิ่มมากขึ้นได้ โดยไม่อาจสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ไม่สามารถสร้างความพอใจให้เกิดขึ้นกับประชาชนผู้มาขอรับบริการได้ ก็อาจกล่าวได้ว่า การปฏิบัติงานที่ของเขตยังคงอยู่ประสิทธิภาพอยู่

จากลักษณะของการให้บริการของเขตกังกล่าวส่งผลกระทบต่อสภาพชีวิตในชุมชน กรุงเทพมหานคร เป็นอย่างยิ่ง หากลักษณะการให้บริการสามารถทำให้ประชาชนเกิดความพอใจขึ้นมาได้ เขตกึ่งนี้จะเป็นตัวแทนหรือส่วนสำคัญของกรุงเทพมหานคร ก็ได้ชื่อว่าเป็นตัวการในการสร้างประสิทธิผลให้เกิดแก่กรุงเทพมหานครโดยส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เกิดขึ้นหรือได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในส่วนนี้เกี่ยวกับการให้บริการแก่ประชาชนของเขตกึ่งกรุงเทพมหานครนั้น อาจเกิดจากปัญหาต่าง ๆ หลายประการ ทั้งทางด้านตัวเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการ รวมถึงตลอดถึงการบริหารงานและระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

ความสำคัญของปัญหา

ความหมายของปัญหาคงได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สะท้อนหรือมีผลต่อการที่จะศึกษาประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของเขตกึ่งนี้ไปก็คือ

1. กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นหน่วยการปกครองรูปพิเศษที่มีประชาชนอยู่ภายใต้การให้บริการเป็นจำนวนกว่า 5 ล้านคน ซึ่งการสนองตอบต่อการให้บริการดังกล่าว ทำให้กรุงเทพมหานครต้องขยายหน่วยงาน เพิ่มอัตรากำลังให้มากยิ่งขึ้นอย่างไม่จบสิ้น ซึ่งการขยายตัวของการให้บริการที่เติบโตมากเช่นนี้ อาจจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการให้บริการต่อประชาชนโดยตรงก็เป็นได้

2. กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางการพัฒนา เป็นที่ตั้งของศูนย์ราชการ เป็นที่รวมของความสะดวกรสบายทั้งหลายที่จะพึงมีในประเทศไทย ด้วยเหตุนี้เอง กรุงเทพมหานครจึงเป็นแหล่งดึงดูดใจประชาชนในภาคอื่น ๆ อพยพเข้ามาแสวงหาประโยชน์¹ ในลักษณะเช่นนี้กรุงเทพมหานครจึงเป็นที่รวมของประชากรที่มาจากทุกแห่งภายในประเทศ ดังนั้นเขตในเขตกึ่งนี้เป็นส่วนหนึ่งของกรุงเทพมหานคร จึงต้องรับภาระจากการเพิ่มขึ้นของประชาชนทั้งโลกกล่าวมาแล้วข้างต้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

¹ วิจัย อังคนารักษ์ และคณะ, กรุงเทพมหานคร. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2516) หน้า 60 - 78

3. ในปัจจุบันการศึกษาวิเคราะห์การให้บริการแก่ประชาชน นักวิชาการบางท่านได้พยายามที่จะหลีกเลี่ยงการศึกษาในรูปของประสิทธิภาพ ซึ่งใช้วิธีการทางเศรษฐศาสตร์ ใช้ตัวเลขประกอบการวิเคราะห์หอยางมากมาย โดยเปรียบเทียบออกมาในรูปของต้นทุนทุนกำไร (cost benefit) ซึ่งลักษณะการให้บริการของเขตดังกล่าวไม่อาจคิดต้นทุนกำไรออกมาเป็นตัวเลขได้ แต่จะได้ออกมาในรูปของความพึงพอใจของการให้บริการเสียมากกว่า ดังนั้นนักวิชาการดังกล่าวจึงหันมาใช้การศึกษาถึงประสิทธิผลแทน ซึ่งเป็นการพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงถึงประสงค์ ซึ่งการทำงานบรรลุประสิทธิผลนี้ อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัด หรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ นั่นก็หมายความว่า ทำงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ส่วนจะสิ้นงบประมาณสักเท่าใดไม่เป็นเรื่องสำคัญสำหรับผู้เขียนแม้จะเห็นด้วยกับการศึกษาโดยประสิทธิผล แต่ก็ให้ความสำคัญในการที่จะศึกษาถึงประสิทธิภาพมากกว่า ทั้งนี้แม้ว่าเรื่องประสิทธิภาพทางด้านบริการสาธารณะนั้นเราไม่อาจคำนวณออกมาในรูปของต้นทุนกำไร (cost benefit) ได้ก็ตาม แต่เราก็ยังสามารถหาประสิทธิภาพได้จากความพอใจที่ประชาชนได้รับจากการให้บริการนั้น และในสภาพเศรษฐกิจปัจจุบันเราก็คิดถึงประสิทธิผล ซึ่งไม่คำนึงถึงวิถีทาง (means) ว่าจะต้องใช้งบประมาณหรือการลงทุนไปเท่าใดไม่ได้แล้ว เพราะเงินทุกบาททุกสตางค์จำเป็นต้องใช้ให้คุ้มค่ากับการลงทุน แม้ในด้านบริการสาธารณะจะไม่สามารถควบคุมเรื่องสิ่งที่ได้ออกมาหรือผลผลิต (output) ออกมาให้ได้มากดังเป้าหมายที่คาดว่าจะได้ก็ตาม แต่ก็ต้องทำทุกวิถีทางที่จะให้ใช้เงินงบประมาณให้คุ้มค่าที่สุดและประหยัดด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทราบว่าอะไร เป็นสาเหตุที่ทำให้การให้บริการแก่ประชาชนของเขตเป็นไปไม่ทั่วถึง และไม่มีประสิทธิภาพ
2. เพื่อที่จะทราบถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของเขต ในด้านการให้บริการแก่ประชาชน

3. เพื่อหาทางแก้ไขข้อบกพร่องจากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะทำให้การให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4. เพื่อเป็นแนวทางนำความต้องการของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้มาติดต่อเสนอข้อร้องเรียนที่มีสาระระดับสูงขึ้นไปร้องหน่วยงาน เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไข

5. เพื่อเป็นการสร้างภาพพจน์ของข้าราชการให้ดีขึ้น ลดความขัดแย้งระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาล สะท้อนถึงความมั่นคงของชาติต่อไป

สมมุติฐานของการศึกษา

การศึกษาเรื่องประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของเขตของกรุงเทพมหานครนั้น ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐานไว้ว่า

การให้บริการแก่ประชาชนของเขตไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะสาเหตุเกิดจาก

1. ตัวข้าราชการปฏิบัติงาน
2. ประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการ
3. การบริหารงานของเขต

ประสิทธิภาพในที่นี้ ผู้เขียนหมายความถึงการทำงานที่ได้ประโยชน์สูงสุดรวดเร็ว และความพึงพอใจในผลงานที่ได้รับทั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานและผู้รับบริการ สำหรับการวัดผลในเรื่องประสิทธิภาพของการให้บริการนี้วัดได้ยาก เพราะเป้าหมายของการบริหารราชการนั้นมุ่งอยู่ที่การสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ต่างจากด้านบริหารธุรกิจ ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่กำไร การวัดประสิทธิภาพจะวัดได้ยากผลกำไร ซึ่งยอมเห็นผลได้งายกว่าการบริหารราชการ ประสิทธิภาพของการให้บริการแก่ประชาชนของเขตนั้น ผู้เขียนจะวัดจากลักษณะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (ข้าราชการกรุงเทพมหานคร) และความพอใจของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งจะกล่าวไว้ในบทที่ 2 ต่อไป ซึ่งอย่างไรก็ตามผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลและหลัก งานต่าง ๆ มาสนับสนุนสมมุติฐานที่กล่าวไว้ข้างต้น ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาหาทางแก้ไขให้มีประสิทธิภาพและลดข้อบกพร่อง กรุงเทพมหานครต่อไป

วิธีการและขั้นตอนในการศึกษา

การศึกษาจะทำการศึกษาโดยวิธีพรรณนาวิเคราะห์ และแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการศึกษาค้นคว้า ข้อมูลและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยการสำรวจเอกสารจากหนังสือ เอกสาร ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ รายงานผลการวิจัย และสิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 2 จะเป็นการวิจัยสนาม โดยให้เขตในกรุงเทพมหานครเป็นสนามวิจัย โดยจะเลือกศึกษาเพียง 3 เขตคือ เขตพระโขนง เขตคลองเตย เขตบางนา เช่น เขตธนบุรี เขตบางกอกน้อย เขตคลองสาน และเขตภาษีเจริญ

การดำเนินการวิจัยสนาม จะดำเนินการสอบถามทัศนคติของประชาชน โดยจะดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

1. การสร้างแบบสอบถาม (questionnaire) แบบสอบถามที่ได้สร้างขึ้นมานี้ส่วนใหญ่จะเป็นคำถามปิด ทั้งนี้เพราะผู้ศึกษาตระหนักว่า ประชาชนที่มาขอรับบริการจากเขตนั้น ไม่มีเวลายาวนานที่จะตอบแบบเปิด ซึ่งจะต้องแสดงความคิดเห็นเกรงว่าจะเสียเวลา แบบสอบถามจะแบ่งเป็น 2 ชุด โดยศึกษาจากประชากร 2 กลุ่มคือ

- 1.1 ข้าราชการปฏิบัติงาน แบบสอบถาม 400 ชุด
- 1.2 ประชาชนผู้มาติดต่อ 800 ชุด

สาระของแบบสอบถาม จะแบ่งออกได้เป็น

- ก. คำถามเกี่ยวกับข้อมูลเบื้องต้น
- ข. การปฏิบัติงานหรือพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของเขต
- ค. คำถามเกี่ยวกับการพิจารณาทั่วประชาชนผู้มาติดต่อ
- ง. การจัดระเบียบบริหารราชการภายในเขต
- จ. ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกำรปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชนของเขต

แบบสอบถามทั้ง 2 ชุด จะแยกพิจารณาตามตัวระดัที่กำหนดข้างต้น ตามความเหมาะสมและตามรายละเอียดของแต่ละส่วน

คำถามที่ร่างขึ้นมาก่อนแรกจะนำไปทดสอบ (pretest) กับประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการจากเขต โดยผู้ที่มาได้มีความช่วยไม่ช่วย โดยใช้เขตบางรักเป็นสถานที่ทดลอง เมื่อเห็นว่าไม่ขาดหรือสงสัยในทางตอน และจะนำมาปรับปรุงโดยขอคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อความถูกต้องที่จะนำไปใช้กับประชากรที่แท้จริงต่อไป

2. การคัดเลือกประชากร เพื่อควบคุมแบบสอบถาม ประชากรที่อยู่ในขอบเขตของการวิจัย คือประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการจากเขตโดยตรง มีใบมาเพื่อธุรกิจส่วนตัวที่รู้จักกับเจ้าหน้าที่ของเขต โดยเฉลี่ยตามปกติแล้วจะมีประมาณมาติดต่อราชการกับเขตประมาณวันละ 250 คน และการแจกแบบสอบถามจะไม่แจกแบบสอบถามซ้ำคนเดิม จากประชาชนใน 8 เขต จะใช้แบบสอบถามเขตละ 100 ชุด ตามตารางการจะใช้แบบสอบถามเขตละ 50 ชุด

3. การรวบรวมแบบสอบถาม แบบสอบถามที่ได้รับกลับมานี้

เขต	แบบสอบถามที่ส่งไป					
	ส่งไป		ได้รับ		ร้อยละ	
	ข้าราชการ	ประชาชน	ข้าราชการ	ประชาชน	ข้าราชการ	ประชาชน
เขตพระโขนง	50	100	40	82	80%	82%
บางเขน	50	100	40	87	80%	87%
คูสิท	50	100	44	81	88%	81%
พญาไท	50	100	47	100	94%	100%
บางกอกน้อย	50	100	45	85	90%	85%
ธนบุรี	50	100	49	96	98%	96%
คลองสาน	50	100	41	96	82%	96%
ภาษีเจริญ	50	100	47	98	94%	98%

4. การจัดระเบียบการแปลและการวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาแล้ว ผู้ศึกษาได้ทำการตรวจสอบดูว่าแบบสอบถามใดบ้างที่ใช่และไม่ได้อีก และแยกเป็นหมวด ในการแปลและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาจะใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ช่วยเพราะเหตุว่าข้อมูลมีจำนวนมาก การรายงานการวิเคราะห์จะปรากฏในบทที่ 4 และบทที่ 5 ต่อไป

ข้อจำกัดในการศึกษา

ในการศึกษาจะจำกัดการศึกษาประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการเฉพาะใน 8 เขตเท่านั้น ไม่แยกให้เห็นเป็นงาน ๆ ทั้งนี้เพราะต้องการศึกษาในภาพรวมตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ และแบบสอบถามชุดข้าราชการก็จำกัดเฉพาะข้าราชการซึ่งสังกัดกรุงเทพมหานครเท่านั้น ไม่รวมเจ้าหน้าที่งานต่างจากกระทรวงทบวงกรมอื่น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชนของเขตให้ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
2. เพื่อลดสภาพความไม่ดีของข้าราชการกรุงเทพมหานคร
3. สร้างความเข้าใจระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาลให้ดีขึ้น
4. เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ทำงานอยู่ในเขตต่าง ๆ เกิดความตื่นตัวในการทำงาน และทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว
5. มีผลงานอันหนึ่งจะทำให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ทำงานในเขตบางคนทำงานโดยไม่มีจุดมุ่งหมายใดที่รวมถึงจุดมุ่งหมายในการทำงานว่าทำงานเพื่อให้บริการแก่ประชาชน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายระเบียบกฎเกณฑ์ถูกต้อง และไม่เคร่งครัดจนเกินไป