

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การให้บริการประชาชนของข้าราชการแต่เดิมนั้น ไม่ได้คำนึงถึงความสะดวกและความต้องการของประชาชนมากนัก แต่มักจะคำนึงถึงตัวข้าราชการเป็นหลัก โดยเป็นการทำงานในสภาพที่ข้าราชการเป็นเจ้านายของประชาชน ซึ่งเป็นวิธีทำงานแบบเจ้าขุนมูลนาย ประชาชนที่มาขอรับบริการของรัฐต้องพินอบพิเทา โดยเป็นวิธีการที่สืบเนื่องมาจากระบบศักดินาและระบบการปกครองในสมัยก่อน แนวคิดในลักษณะนี้เมื่อประชาชนไปขอรับบริการจะต้องแสดงความสุภาพอ่อนน้อมต่อข้าราชการ หน้าที่ในการให้บริการประชาชนจึงเป็นเสมือนความกรุณาของข้าราชการ มากกว่าการเป็นหน้าที่โดยตรง จะให้บริการหรือไม่ก็ถือว่าอยู่ในดุลยพินิจของข้าราชการ ดังนั้นผู้มาขอรับบริการจึงมีความรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณต่อข้าราชการเมื่อได้รับการบริการเป็นอย่างดี (สมพร แสงชัย, 2530: 5 - 6) แนวคิดและลักษณะการให้บริการประชาชนแบบเจ้าขุนมูลนายดังกล่าวเป็นระบบที่ล้าสมัย และทำให้เกิดช่องว่างระหว่างประชาชนกับข้าราชการ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อทัศนคติของประชาชนในการรับบริการจากรัฐเป็นไปในทางลบ ประกอบกับในปัจจุบันมีความก้าวหน้าทางด้านวิทยาการสื่อสาร เป็นปัจจัยผลักดันสำคัญที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ สามารถเชื่อมโยงกันได้รวดเร็ว เป็นเครือข่ายไร้พรมแดน จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง อันจะช่วยให้ระบบราชการสามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันบนเวทีโลก และยกระดับประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในวงการนานาชาติ โดยมีกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายรองรับ

ในยุคการสื่อสารไร้พรมแดน เทคโนโลยีที่ทันสมัยได้มีบทบาทในชีวิตประจำวันอย่างมาก ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วจากการรับบริการในภาคเอกชน จึงเกิดการเปรียบเทียบและคาดหวังต่อการให้บริการของภาครัฐที่ดีมากขึ้น และหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยได้มีการปรับปรุงการให้บริการที่ดีขึ้น ด้วยเหตุนี้ แนวคิดในการบริการประชาชนจึงวิวัฒนาการไปสู่ระบบที่เรียกว่า “วิธีการทำงานแบบบริการประชาชน” คือการทำงานซึ่งให้ความสำคัญแก่ประชาชน โดยข้าราชการเป็นผู้รับใช้ส่วนรวม มิใช่เจ้านายของประชาชน ต้องไม่กดขี่ข่มเหงหรือทำความเดือดร้อนแก่ประชาชน ถ้าจำเป็นต้องใช้อำนาจก็ควรใช้อย่างมีมโนล ปราชญ์จากอคติ ทั้งนี้เพราะการกระทำใด ๆ

จะต้องเป็นไปตามหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่หรือเพื่อประโยชน์โดยรวม (สมพร แสงชัย, 2530: 10) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแนวคิดในการให้บริการประชาชนในสมัยใหม่ได้มีการวิวัฒนาการปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารแบบใหม่ กล่าวคือ การบริหารเพื่อการพัฒนา (Development Administration) โดยมุ่งให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการพัฒนาต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายสูงสุดในการอำนวยความสะดวก รวดเร็วสร้างความพึงพอใจและความมั่นใจให้แก่ประชาชน

โดยหลักการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 มาตรา 3(1) ได้กำหนดหลักในการบริหารราชการแผ่นดินว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และในการพัฒนาระบบราชการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ดำเนินการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนหลายมิติ เช่น การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการให้บริการภาครัฐตามวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การดำเนินงานการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบขั้นตอนที่เป็นอุปสรรค การให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-service) การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมในรูปแบบเคาน์เตอร์บริการประชาชนหรือศูนย์บริการร่วม เป็นต้น

จะเห็นว่าการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่สำคัญ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงได้ผลักดันการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดแนวทางการพัฒนารูปแบบงานบริการภาครัฐ โดยกำหนดให้ส่วนราชการในระดับกระทรวง จังหวัด และอำเภอที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการบริการประชาชนร่วมกัน จัดตั้งศูนย์บริการร่วมขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนำงานบริการที่หลากหลายและประชาชนส่วนใหญ่มีความต้องการใช้บริการมาจัดไว้ในสถานที่แห่งเดียวกัน เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อสอบถาม ขอรหัสข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานการให้บริการของส่วนราชการมากกว่าหนึ่งแห่งได้ ณ จุดเดียว โดยที่ประชาชนไม่จำเป็นต้องเดินทางไปติดต่อส่วนราชการทุกแห่งด้วยตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนที่มาใช้บริการจากรัฐมากที่สุด ขณะเดียวกันก็สามารถลดระยะเวลาและประหยัดค่าใช้จ่ายทั้งในส่วนของประชาชนในการมาติดต่อราชการและหน่วยงานบริการของรัฐที่สามารถลดกำลังคนและขั้นตอนการปฏิบัติงานลงได้

ส่วนเกณฑ์เบื้องต้นสำหรับพิจารณาให้ส่วนราชการเข้าร่วมให้บริการในศูนย์บริการร่วม คือ งานบริการที่ประชาชนมีความต้องการสูง งานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตส่วนใหญ่ของประชาชน งานบริการที่มีขั้นตอนการดำเนินงานไม่ซับซ้อน งานบริการที่มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน งานบริการที่ไม่จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบเฉพาะทาง และงานบริการที่ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคง

ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักในการผลักดันให้มีการบริการงานภาครัฐในลักษณะการนำบริการเข้าถึงประชาชน โดยใช้รูปแบบของการจัดหน่วยงานเคลื่อนที่ (Mobile Unit) จึงได้ทำการศึกษาแนวทางและดำเนินการเพื่อจัดตั้งศูนย์บริการร่วมในรูปแบบเคาน์เตอร์บริการประชาชน (Government Counter Service: GCS) โดยจัดเป็นเคาน์เตอร์เซอร์วิสให้บริการขนาดเล็ก ซึ่งจะตั้งอยู่ในแหล่งชุมชน เช่น ห้างสรรพสินค้า สถานีรถไฟ สนามบิน ฯลฯ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่ต้องการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อขอทราบข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติในเรื่องต่าง ๆ โดยประชาชนสามารถติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของเคาน์เตอร์ให้บริการดังกล่าวได้อย่างเบ็ดเสร็จ

สำหรับจังหวัดลำปาง ก็เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมในรูปแบบเคาน์เตอร์บริการประชาชน โดยเน้นงานบริการที่สามารถดำเนินการให้เบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวได้ เช่น การบริการด้านข้อมูลและข่าวสาร การให้คำปรึกษา การรับเรื่อง การยื่นเรื่องขออนุญาต การจดทะเบียน การบริการสาธารณูปโภค การบริการด้านสวัสดิการและสังคม การบริการไปรษณีย์ และการชำระเงิน เป็นต้น ปัจจุบันมีหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมให้บริการ 12 หน่วยงาน คือ เทศบาลนครลำปาง สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด สำนักงานไปรษณีย์ การประปาส่วนภูมิภาคจังหวัดลำปาง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดลำปาง สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สหกรณ์ท่องเที่ยวจังหวัดลำปาง สำนักงานประกันสังคมจังหวัดลำปาง สำนักงานจัดหางานจังหวัดลำปาง สำนักงานขนส่งจังหวัดลำปาง สรรพากรพื้นที่จังหวัดลำปาง และบริษัท TOT จำกัด (มหาชน) โดยเปิดให้บริการทุกวันไม่มีวันหยุด

ในปัจจุบัน ศูนย์บริการร่วมรูปแบบเคาน์เตอร์บริการประชาชน จังหวัดลำปาง เปิดให้บริการมากถึง 25 บริการ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการรับบริการจากภาครัฐ และตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชน ณ จุดเดียว ด้วยความมุ่งมั่นในการเพิ่มความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ประกอบกับในสถานการณ์ปัจจุบัน ประชาชนมีความคาดหวังต่อการบริการภาครัฐสูงขึ้น ดังนั้น ภาครัฐต้องจัดบริการที่มีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของประชาชนผู้รับบริการ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการอย่าง

ต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลต่อความเชื่อมั่น ศรัทธา และกลับมาใช้บริการอีกในครั้งต่อไป ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่บริการประชาชน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วมจังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นการให้บริการแก่ประชาชนในรูปแบบใหม่ โดยในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงมุ่งที่จะประเมินผลการให้บริการของศูนย์บริการร่วมจังหวัดลำปาง ครอบคลุมใน 4 ด้าน คือ กระบวนการและขั้นตอนการให้บริการ สิ่งอำนวยความสะดวก ความเพียงพอของจำนวนบริการ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการร่วม รวมถึงจะศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการประชาชนของศูนย์บริการร่วมจังหวัดลำปาง เพื่อให้ผลการศึกษาที่ได้มีประโยชน์ในการนำไปใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาศูนย์บริการร่วมทั้งในจังหวัดลำปาง หรือที่อื่น ๆ ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อประเมินผลการให้บริการของศูนย์บริการร่วมจังหวัดลำปาง ในด้านกระบวนการ และขั้นตอนการให้บริการ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการร่วม ความเพียงพอของจำนวนบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวก

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาในการให้บริการประชาชนของศูนย์บริการร่วมจังหวัดลำปาง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ทำการศึกษาเฉพาะการบริการของศูนย์บริการร่วมจังหวัดลำปาง โดยศึกษาจากประชาชนที่มาใช้บริการของหน่วยงานรัฐทั้ง 12 หน่วยงาน ที่เข้าร่วมให้บริการในศูนย์บริการร่วมจังหวัดลำปางครั้งนี้ ได้แก่

1. เทศบาลนครลำปาง
2. สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด
3. สำนักงานปราชญ์
4. การประปาส่วนภูมิภาคจังหวัดลำปาง
5. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดลำปาง
6. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
7. สมาคมท่องเที่ยวจังหวัดลำปาง
8. สำนักงานประกันสังคมจังหวัดลำปาง
9. สำนักงานจัดหางานจังหวัดลำปาง

10. สำนักงานขนส่งจังหวัดลำปาง
11. สรรพากรพื้นที่จังหวัดลำปาง
12. บริษัท TOT จำกัด (มหาชน)

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์การให้บริการของศูนย์บริการร่วมให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง

1.4.2 เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนาศูนย์บริการร่วมให้มีประสิทธิภาพการบริการประชาชนมากยิ่งขึ้น

1.5 นิยามศัพท์ทั่วไป

ศูนย์บริการร่วม หมายถึง หน่วยงานที่ให้บริการประชาชน โดยนำงานบริการจากหลายหน่วยงานของรัฐ มาจัดบริการไว้ในสถานที่แห่งเดียวกัน เช่น การบริการด้านข้อมูลข่าวสาร การยื่นเรื่องขออนุญาต การจดทะเบียน การบริการไปรษณีย์ การชำระเงิน เป็นต้น

การบริการร่วม หมายถึง การเชื่อมโยงงานบริการของรัฐ จาก 12 หน่วยงาน มาจัดบริการไว้ในสถานที่แห่งเดียวกัน คือ ศูนย์บริการร่วมจังหวัดลำปาง

การบริการประชาชน หมายถึง การดำเนินงานของส่วนราชการจนแล้วเสร็จตามคำขอของประชาชนที่ยื่นขอตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือสัญญาที่ส่วนราชการทำกับผู้รับบริการ เช่น การขออนุญาต การอนุมัติ การรับรอง การรับจดทะเบียน และการรับเรื่อง เป็นต้น

ผู้รับบริการ หมายถึง ประชาชนที่มารับบริการจากศูนย์บริการร่วมจังหวัดลำปาง