



แนวทางในการพัฒนางานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนท้องถิ่น

เทศบาลตำบลพรเจริญ อำเภอพรเจริญ จังหวัดบึงกาฬ

จินห์นิภา แสงแก่นสาร*

ปิยะพงษ์ บุษบงก์**

(วันรับบทความ : 22 ตุลาคม 2561 / วันแก้ไขบทความ : 24 กุมภาพันธ์ 2562 / วันตอบรับบทความ : 1 มีนาคม 2562)

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีความมุ่งหมายเพื่อ 1) ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลพรเจริญ อำเภอพรเจริญ จังหวัดบึงกาฬ และ 2) ศึกษาแนวทางในการพัฒนางานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลพรเจริญ อำเภอพรเจริญ จังหวัดบึงกาฬ โดยมีกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ประชาชนในเขตเทศบาลตำพรเจริญ ที่มารับบริการงานทะเบียนราษฎร และกลุ่มผู้ให้การสัมภาษณ์ ได้แก่ บุคลากรของเทศบาลตำบลพรเจริญ ได้มาโดยการสุ่มแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถามชนิดมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ โดยมีค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามอยู่ที่ 0.86 และแบบสัมภาษณ์เชิงลึก ส่วนสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัญหาเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลพรเจริญทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ด้านบุคลากร และด้านอาคารสถานที่ ในขณะที่ 2) แนวทางในการพัฒนางานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลพรเจริญที่สำคัญคือ การที่รัฐบาลควรถ่ายโอนภาระหน้าที่ดังกล่าวอย่างสมบูรณ์แบบ กล่าวคือ ควรถ่ายโอนงานทะเบียนอื่น ๆ ด้วย รวมไปถึงงานทะเบียนทั่วไป งานทะเบียนครอบครัว อีกทั้งควรสนับสนุนให้เทศบาลสามารถจัดตั้งสำนักทะเบียนท้องถิ่นขึ้นเอง โดยแยกจากสำนักทะเบียนอำเภอ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนจากที่เทศบาลมีความใกล้ชิดมากกว่า ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะนี้สามารถใช้เป็นประโยชน์ในการหาแนวทางที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการพัฒนางานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นต่อไป

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ/ งานทะเบียนราษฎร/ การบริหารงานท้องถิ่น

* นิสิตหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



Guidelines for Improving in the Civil Registration Operation of Phon Charoen Registration Local Office Buengkan

Jinnipa Sangkansan^{*}

Piyapong Boossabong^{**}

(Received Date : October 22, 2018, Revised Date : February 24, 2019, Accepted Date : March 1, 2019)

Abstract

The aims of this research are: 1) to study the problems in relation to the civil registration operation of the local registration office of Phon-charoen municipality, Phon-charoen district, Buengkan province; and 2) to study the guidelines for improving the civil registration operation of aforementioned local registration office. Sample groups include a group of laypeople within Phon-charoen municipality, and a group of staff of Phon-charoen municipality who were specific purposive selected to give an interview as they involved with registration operation. The research instruments for collecting data include a five-level rating scale questionnaire, which Cronbach's alpha is 0.86, and an in-depth interview form. The statistics used for analyzing data are percentage, mean and standard deviation. This study found that 1) in overview problems in relation to the civil registration operation of the local registration office of Phon-charoen municipality were in the moderate level. The problems could be ranked from highest to lowest average scores as follows; the quality of services, operational equipment, manpower, and building facilities. Meanwhile, 2) the main guideline for improving the civil registration operation of aforementioned local registration office was that the government should completely transfer such obligation including the transfer of other general registration tasks and household registration task. Besides, the government should support local government in order to be able to establish their own registration office separately from the district registration office with the purpose of providing more properly services and convenience to local people who live nearby the local government office. This information could be advantage for finding the proper and effective solution to develop the better capacity of ongoing registration operation of local government.

Keywords: Decentralization/ Civil Registration/ Local Administration

^{*} Student, master of public policy, College of Politics and Governance, Mahasarakham University.

^{**} Assistant Professor, College of Politics and Governance, Mahasarakham University. Advisor.



บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลกลางหรือส่วนกลางให้แก่ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเองและบริหารจัดการบริการสาธารณะด้วยตนเอง เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นจะทราบถึงปัญหาและความต้องการในพื้นที่ของตนเองเป็นอย่างดี กรมการปกครองจึงได้ถ่ายโอนภารกิจด้านงานทะเบียนราษฎรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการด้วยตนเอง (ณัฐพล, 2557, น.3) โดยกำหนดและวางขั้นตอนการปฏิบัติงานและระยะเวลาดำเนินการให้เทศบาล ได้ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติของการรับมอบงานทะเบียนราษฎร เช่น การจัดเตรียมสถานที่และวัสดุที่ใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้บริการประชาชน การจัดเตรียมบุคลากรที่จะปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร การจัดตั้งเป็นสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล

การทะเบียนราษฎรเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการแจ้ง การรับแจ้ง การจดทะเบียนหรือบันทึกการทะเบียนคนเกิด ทะเบียนคนตาย ทะเบียนย้ายเข้า ทะเบียนย้ายออก อย่างเป็นระบบ โดยจะถูกบันทึกลงเป็นข้อมูลเพื่อจัดทำเป็นเอกสารหลักฐาน แสดงฐานะบุคคลซึ่งเป็นรายละเอียดที่บอกถึงสถานภาพและสถานะของบุคคลนั้น ๆ งานทะเบียนราษฎรจึงมีความสำคัญมากและยังถือว่าเป็นพื้นฐานของการทะเบียนอื่น ๆ อีกด้วย (สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร, 2536, น.20) ซึ่งจากความสำคัญของงานทะเบียนราษฎรดังกล่าว กรมการปกครองจึงได้ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาระบบงานทะเบียนราษฎรทั้งปริมาณและคุณภาพของการให้บริการในหลายลักษณะ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่มาขอรับบริการ รวมไปถึงการถ่ายโอนงานด้านทะเบียนราษฎรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบเอง ทำให้เทศบาลได้เตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการด้านงานทะเบียนราษฎรที่รับมอบโอนภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงส่งผลให้เทศบาลที่มีความพร้อมในเรื่องงบประมาณ สถานที่ บุคลากร ได้จัดตั้งสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลขึ้นเองโดยแยกออกจากสำนักทะเบียนอำเภอ โดยต้องเจียดเงินรายได้ของเทศบาลมาใช้ในการจัดตั้งสำนักทะเบียนดังกล่าว ทว่า เทศบาลส่วนใหญ่ก็ยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดตั้งสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลเป็นของตนเอง โดยยังคงใช้สถานที่และวัสดุอุปกรณ์ร่วมกับสำนักทะเบียนอำเภอและให้บุคลากรที่เป็นพนักงานของเทศบาลไปปฏิบัติหน้าที่ ณ ที่ว่าการอำเภอ เพื่อให้บริการประชาชนในเขตเทศบาลเป็นการชั่วคราว ซึ่งทำให้การให้บริการยังไม่บรรลุเป้าหมายที่เท่าที่ควร เนื่องจากผู้ให้บริการได้ประสบกับอุปสรรคขัดข้องที่ทำให้การให้บริการล่าช้า และประชาชนไม่ได้รับความสะดวกจากการบริการเท่าที่คาดหวังไว้ อีกทั้งไม่ได้ตอบโจทย์เรื่องการกระจายอำนาจซึ่งคาดหวังว่าจะเพิ่มการเข้าถึงและความสะดวกในการรับบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นจากที่ประชาชนก็ต้องเดินทางไปอำเภออยู่ดี



ผู้วิจัยในฐานะพนักงานเทศบาล ตำแหน่ง นักจัดการงานทะเบียนและบัตร ได้ตระหนักใน ความสำคัญของประเด็นที่ได้กล่าวมา ซึ่งสะท้อนถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ของการกระจายอำนาจด้านงาน ทะเบียนราษฎร จนเกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น ไม่เว้นแต่ในสำนักทะเบียนท้องถิ่นของเทศบาลตำบลพรเจริญ อำเภอพรเจริญ จังหวัดบึงกาฬที่ผู้วิจัยสังกัดอยู่ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นปลีกย่อย อาทิ ด้านความพร้อม ของเครื่องมือและสำนักงาน ด้านผู้ให้บริการที่มีจำนวนน้อย และขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ กฎหมายและระเบียบปฏิบัติของประชาชนเอง หรือแม้แต่ประเด็นในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ การย้อน มาตั้งคำถามว่าควรจะถ่ายโอนอำนาจและภารกิจด้านงานทะเบียนให้กับท้องถิ่นหรือไม่ หากเทียบกับ อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะอย่างอื่นที่นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยตรงที่ควรจะได้รับการถ่ายโอนมากกว่า อนึ่ง โจทย์เหล่านี้มีความท้าทายอย่างยิ่งในการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการวิจัยเพื่อตอบโจทย์ดังกล่าว ซึ่งผลการวิจัยจะนำไปสู่การสร้าง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาในมิติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นคู่มือการต่อการปฏิบัติงานและ การศึกษาในประเด็นการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลพรเจริญ อำเภอพรเจริญ จังหวัดบึงกาฬ
2. เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนางานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล ตำบลพรเจริญ อำเภอพรเจริญ จังหวัดบึงกาฬ

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ปัญหาเชิงโครงสร้างการกระจายอำนาจ

ปัญหาเชิงโครงสร้างการกระจายอำนาจถูกชี้โดยนักคิดหลายท่าน อาทิ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2557, น.72) สะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีกรมเป็นผู้รวมศูนย์ทุกอย่าง โดย เอนกเรียกว่า “กรมธิปไตย” โดยการกระจายอำนาจที่แท้จริงจะต้องทำการดำรงอยู่ของกรมธิปไตยดังกล่าว ทว่า ในทางปฏิบัติ เอนกตั้งข้อสังเกตว่าการกระจายอำนาจที่ผ่านมามีอำนาจออกจากกรมน้อยมาก ปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกออกแบบให้เป็นเสมือนอีกแขนขาหนึ่งของกรมที่ต้องทำงานรับใช้ส่วนกลาง มากกว่าจะสรรค์สร้างการพัฒนาได้เองในเรื่องที่สำคัญ เช่น การช่วยทำงานทะเบียนเพื่อป้อนข้อมูลให้กรมทำงานได้ดีขึ้น

นอกจากนั้น ในการถ่ายโอนภารกิจผ่านการกระจายอำนาจ จรัส สุวรรณมาลา (2542, น.87) ได้สะท้อนปัญหาว่าไม่เพียงแต่ส่วนกลางหวงอำนาจเท่านั้น ปัญหาอีกประการหนึ่งคือการถ่ายโอน ภารกิจที่ไม่ได้มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นจริง ๆ หากแต่เป็นการ



ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่บริการสาธารณะที่เป็นงานประจำเพื่อสนับสนุนบทบาทของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ทำให้แม้จะมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นจริง แต่ก็ยังเป็นเพียงเปลือกนอกของการกระจายอำนาจ ไม่ได้ให้ความสำคัญของเนื้อหาหรือปรัชญาการกระจายอำนาจที่มุ่งให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการตัวเองและสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาด้วยตนเองได้ อีกทั้งต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นที่สะดวก รวดเร็วและมีคุณภาพมากขึ้น ตัวอย่างที่สะท้อนปัญหานี้ได้ดีคือการกระจายอำนาจด้านงานทะเบียนราษฎรซึ่งส่วนภูมิภาคทำได้ดีอยู่แล้ว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียเวลาและทรัพยากรในการที่จะไปสรรสร้างการบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรงได้มากกว่าที่เป็นอยู่ เช่น เรื่องโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข และการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2. แนวคิดเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร

งานทะเบียนราษฎรมีความสำคัญทั้งทางด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ทางด้านกฎหมาย ทางด้านการเมือง ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทางด้านการศึกษา ทางด้านสาธารณสุข ทางด้านสิทธิของประชาชน และทางด้านการปกครอง ซึ่งสามารถขยายความได้ดังต่อไปนี้ (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2536, น.3-4)

ในด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ การทะเบียนราษฎรมีส่วนสำคัญในการที่จะรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ เช่น การทะเบียนราษฎรใช้เป็นหลักฐานในการแยกตัวบุคคลสัญชาติไทย ทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน การควบคุมการจัดทะเบียนอาวุธปืน การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ และการจัดทำทะเบียนสัตว์ เป็นต้น ในขณะที่ ในด้านกฎหมาย การทะเบียนราษฎรใช้เป็นเอกสารทางกฎหมายที่มีอำนาจใช้บังคับให้ต้องปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะมีความผิด และจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยงานนั้น

สำหรับในด้านการเมือง การทะเบียนราษฎรใช้เป็นหลักฐานในด้านการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง และสิทธิทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งนั้น ในขณะที่ ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การทะเบียนราษฎรใช้เป็นหลักในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งการวางแผนพัฒนาธุรกิจ และอุตสาหกรรม

ในส่วนของด้านการศึกษา การทะเบียนราษฎรใช้เป็นข้อมูลที่สำคัญที่สุดในการวางแผนการศึกษาของชาติ การจัดสรรงบประมาณ การจัดสร้างโรงเรียนเพิ่มเติม และการจัดสร้างอาคารเรียน ในขณะที่ ในด้านสาธารณสุขนั้น การทะเบียนราษฎรเป็นการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกิด การตาย การจดทะเบียนสมรส และการหย่า ซึ่งนับเป็นข้อมูลที่สำคัญในด้านสถิติที่นำไปใช้ในการวางแผนพัฒนานามัยและการวางแผนครอบครัว



นอกจากนั้น ในกรณีของด้านสิทธิของประชาชน เอกสารการทะเบียนหลายประการก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนหลายประการ เช่น แสดงฐานะ สัญชาติ สถานะครอบครัว การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์จากการจดทะเบียนนิติกรรม หรือ พันัยกรรม รวมทั้ง การจดทะเบียนครอบครัว หย่า รับรองบุตร และรับบุตรบุญธรรม ในขณะที่ ในด้านการปกครอง ข้อมูลจากทะเบียนราษฎรเป็นฐานสำคัญในการจัดตั้งจังหวัด อำเภอ ตำบล และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพราษฎร การเคลื่อนย้ายประชากร การแรงงาน รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยราชการ และการพิจารณาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับท้องที่และสัดส่วนความต้องการของประชาชน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในภาพรวมมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษารัชนีที่สำคัญอยู่สามชิ้น ชิ้นแรกคืองานของ อมร วรสุข (2541, น.82-83) ซึ่งได้ศึกษาปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบงานทะเบียนราษฎรและงานบัตรประจำตัวประชาชนของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองขอนแก่น โดยพบว่าการปฏิบัติตามระเบียบด้านงานทะเบียนราษฎร ผู้มีหน้าที่ให้บริการและประชาชนผู้ขอรับบริการไม่ประสบปัญหาในเรื่องดังต่อไปนี้คือ การแจ้งย้ายเข้า การแจ้งย้ายออก และการแจ้งย้ายปลายทาง ส่วนที่เป็นปัญหาคือ ผู้ขอรับบริการประสบปัญหาเรื่องการขอเพิ่มชื่อ และแก้ไขรายการในทะเบียนบ้าน โดยต้องนำผู้ทำการคลอด ผู้รู้เห็นการเกิดมาเป็นพยาน

ส่วนชิ้นที่สองคือผลการวิจัยของเพ็ญเพ็ญ สมศรี (2546, น.84-85) ซึ่งได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนงานทะเบียนราษฎรให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลในจังหวัดจันทบุรี โดยพบว่า 1) การคัดแยกทะเบียนบ้านและหลักฐานทะเบียนราษฎรทุกประเภทที่จะมอบให้เทศบาล มีการดำเนินการล่าช้า ไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ 2) ไม่สามารถมอบทะเบียนบ้านและหลักฐานทะเบียนราษฎรที่เกี่ยวข้องตามบัญชีมอบเอกสารที่ทำไว้ให้เทศบาลตำบลได้ครบถ้วน 3) เทศบาลยังต้องอาศัยสถานที่ วัสดุของสำนักทะเบียนอำเภอในการให้บริการประชาชน จึงทำให้สถานที่บริการคับแคบเพราะอยู่กันหลายสำนักทะเบียน 4) ขาดเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรงในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรและเจ้าหน้าที่บริหารงานทะเบียนและบัตร และ 5) เทศบาลตำบลไม่มีงบประมาณในการเตรียมงานการถ่ายโอนงานทะเบียนราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์

สำหรับชิ้นที่สาม การศึกษาวิจัยของวรรณวิมล ศรีโย (2552, น.83-84) ได้มุ่งไปที่การบริหารงานทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนของสำนักทะเบียนท้องถิ่นในเขตจังหวัดชลบุรี โดยพบว่าหน่วยงานไม่มีการสร้างขวัญและกำลังใจ หน่วยงานไม่มีการวางแผน หน่วยงานไม่มีการสำรวจอุปสรรคในการปฏิบัติงาน หน่วยงานไม่มีการวางแผนปฏิบัติงานไว้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร การปฏิบัติงานในหน่วยงานไม่เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ หน่วยงานรับบุคลากรเข้าปฏิบัติงานด้วยระบบอุปถัมภ์ ผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความสนใจ และประชาชนไม่เข้าใจเรื่องงานทะเบียนอย่างเท่าที่ควร



จากข้างต้น โดยสรุป ปัญหาของงานทะเบียนราษฎรอย่างหนึ่ง คือ การถ่ายโอนงานทะเบียนราษฎรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากต้องคำนึงถึงงบประมาณ สถานที่ และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานทะเบียนราษฎรโดยตรงของแต่ละท้องถิ่น ทำให้สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลส่วนใหญ่ต้องอาศัยสถานที่และวัสดุของสำนักทะเบียนอำเภอเพื่อให้บริการประชาชน บางหน่วยงานไม่มีการวางแผน ไม่มีการสำรวจอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานส่งผลทำให้การบริการประชาชนเกิดความล่าช้า และการบริการประชาชนด้านงานทะเบียนราษฎรต้องปฏิบัติตามระเบียบของงานทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งขั้นตอนค่อนข้างยุ่งยากโดยเฉพาะการขอเพิ่มชื่อและการแก้ไขรายการในทะเบียนบ้าน

กรอบแนวคิดของการวิจัย

ผู้วิจัยได้ประยุกต์การมองเรื่อง 4Ms ใหม่ โดยเน้นไปที่ “materials” กล่าวคือ พิจารณาปัญหาอาคารสถานที่และอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน “man” กล่าวคือ ปัญหาด้านบุคลากร และ “management” กล่าวคือ พิจารณาคุณภาพในการให้บริการในฐานะที่สะท้อนมิติสำคัญของการบริหารจัดการในกรณีนี้ ซึ่งจะเห็นว่า “money” ไม่ได้ถูกหยิบมาวิเคราะห์เนื่องจากเป็นที่ทราบกันภายในหน่วยงานว่ามีปัญหาในการที่จะหางบประมาณมาจัดตั้งสำนักทะเบียนที่เทศบาล กล่าวอีกนัยคือไม่จำเป็นต้องนำมาวิจัยเพราะเป็นเรื่องที่ทราบกันอยู่แล้ว อีกทั้งเป็นประเด็นที่ประชาชนทั่วไปไม่สามารถให้ความเห็นได้จากที่เรื่องการบริหารงบประมาณยังเป็นเรื่องภายในหน่วยงานอยู่ในบริบทสังคมไทยสำหรับการนำแนวคิดเรื่องปัญหาเชิงโครงสร้างการกระจายอำนาจมาใช้ออกแบบการวิจัย ผู้วิจัยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2557, น.72) และจรัส สุวรรณมาลา (2542, น.87) ที่ว่าท้องถิ่นเองจะต้องย้อนกลับไปทบทวนด้วยว่าภารกิจที่ได้รับการกระจายอำนาจมานั้น “ตอบโจทย์” ของท้องถิ่นแล้วหรือไม่ อย่างไร กล่าวให้เฉพาะเจาะจงมากขึ้นคือ การเข้าถึงปัญหาของงานทะเบียนราษฎรต้องไปไกลกว่าเรื่องของปัญหาด้านทรัพยากรการบริหารที่อธิบายไปข้างต้น นั่นคือต้องลงไปพิจารณาด้วยว่าการกระจายอำนาจงานทะเบียนราษฎรมานั้นเพิ่มภาระและการเบียดบังเวลาและทรัพยากรของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะอื่นที่มีความสำคัญกับการพัฒนาท้องถิ่นโดยตรงมากกว่าหรือไม่ อย่างไร



ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

1. ปัญหาเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลพรเจริญ

จากการศึกษาพบว่าประชาชนที่มารับบริการงานทะเบียนเห็นว่ามีปัญหาด้านทรัพยากรการบริหารงานทะเบียนราษฎร โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยคือ ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ด้านบุคลากร และด้านอาคารสถานที่

ทั้งนี้ เมื่อจำแนกเป็นรายข้อในแต่ละด้าน ผลปรากฏดังนี้

1) ด้านอาคารสถานที่ ประชาชนเห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับมากหนึ่งประเด็น คือ ความสะดวกในภาพรวมของด้านอาคารสถานที่ของที่ว่าการอำเภอเมื่อเทียบกับสำนักงานเทศบาล และเห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางอีกห้าประเด็น โดยที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือ ความสะดวกของทางเดินในการรับบริการ

2) ด้านอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ประชาชนเห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับมากสองประเด็น คือ เรื่องป้ายแสดงค่าธรรมเนียมในแต่ละเรื่องซึ่งเป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการ และการที่เทศบาลไม่ได้เป็นเจ้าของอุปกรณ์เหล่านี้ หากแต่ต้องอาศัยใช้ของอำเภอ

3) ด้านบุคลากร ประชาชนเห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับมากหนึ่งประเด็น คือ การที่ผู้ให้บริการเป็นเจ้าหน้าที่เทศบาลไม่ใช่บุคลากรสังกัดสำนักงานอำเภอ และเห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางอีกหก ประเด็น โดยเรียงค่าเฉลี่ยมากที่สุดสามลำดับแรก ได้แก่ ไม่มีการหยุดให้บริการในช่วงเวลาใกล้พักเที่ยงทันที ความเสมอภาคและเป็นธรรมในการให้บริการของเจ้าหน้าที่โดยไม่มีความลำเอียงและความกระตือรือร้นและรวดเร็วในการให้บริการของเจ้าหน้าที่

4) ด้านคุณภาพการให้บริการ ประชาชนเห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับมากสองประเด็น คือ การจัดลำดับในการให้บริการ และการต้องเดินทางมาที่ว่าการอำเภอเพื่อมารับบริการแทนที่จะต้องไปติดต่อที่เทศบาลทั้งที่เป็นบริการที่เทศบาลรับผิดชอบ

ทั้งนี้ สำหรับผลการวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างการกระจายอำนาจที่เกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลพรเจริญพบว่า การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรให้กับเทศบาลไม่เป็นภาระแต่อย่างใด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค การที่มีการถ่ายโอนงานทะเบียนราษฎรมาให้เทศบาลบริหารจัดการด้วยตนเองนั้นจึงถือว่ามีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ เพราะเป็นงานสร้างระบบข้อมูลพื้นฐาน ต้องมีความรอบคอบไม่น้อยไปกว่างานด้านการศึกษาหรือสาธารณสุข



นอกจากนั้น การที่เทศบาลมีฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรในเขตพื้นที่เป็นของตนเองนั้น เป็นประโยชน์ต่อการนำข้อมูลไปต่อยอดในการจัดทำแผนหรือโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่ตอบโจทย์ประชาชนได้มากขึ้นด้วย โดยไม่ต้องทำหนังสือไปขอข้อมูลที่สำนักทะเบียนอำเภอหรือที่ว่าการอำเภอนั้นเอง อีกทั้งเทศบาลยังมีรายได้ค่าธรรมเนียมจากงานทะเบียนราษฎรที่รับผิดชอบ และเข้าถึงประชาชนและทราบความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาคือสำนักทะเบียนท้องถิ่นยังคงตั้งอยู่ในสำนักงานทะเบียนอำเภอ และมีการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นแค่บางเรื่อง เช่น งานทะเบียนทั่วไป และการจดทะเบียนสมรสเท่านั้น

2. แนวทางในการพัฒนางานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลพรเจริญ

แนวทางในการพัฒนางานทะเบียนราษฎรที่รวบรวมมาจากมุมมองของเจ้าหน้าที่เทศบาล คือ บุคลากรควรได้รับการอบรมข้อระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรอย่างสม่ำเสมอ ควรจัดอาคารสถานที่ให้เป็นสัดส่วน ให้ความรู้เกี่ยวกับข้อระเบียบกฎหมายเบื้องต้นแก่ประชาชน ในชุมชนเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรให้ทั่วถึง ให้คณะผู้บริหารเห็นความสำคัญของสำนักทะเบียนราษฎร ควรมีการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ของงานทะเบียนให้มีความทันสมัย รวมถึง ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบขั้นตอนการปฏิบัติงาน

ส่วนข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนางานทะเบียนราษฎรที่สำคัญที่รวบรวมจากมุมมองของประชาชน คือ ควรนำสำนักทะเบียนราษฎรกลับมาจัดศูนย์บริการไว้ที่เทศบาลตำบล ควรติดป้ายบอกค่าธรรมเนียมการให้บริการในด้านต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ควรจัดแบ่งงานแก่บุคลากรให้เพียงพอสำหรับบริการในช่วงพักกลางวัน และควรมีเครื่องบันทึกจ่ายบัตรคิวไว้บริการเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบในการให้บริการ

ทั้งนี้ ในมิติที่กว้างขึ้น ผลการศึกษาพบว่าบุคลากรท้องถิ่นเห็นว่าการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ด้านงานทะเบียนราษฎรไม่ได้เพิ่มภาระและเบียดบังเวลารวมกับทรัพยากรของท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลควรถ่ายโอนภาระหน้าที่ดังกล่าวอย่างสมบูรณ์แบบ กล่าวคือ ควรถ่ายโอนงานทะเบียนอื่น ๆ ด้วยรวมไปถึง งานทะเบียนทั่วไป งานทะเบียนครอบครัว อีกทั้งควรสนับสนุนให้เทศบาลสามารถจัดตั้งสำนักทะเบียนท้องถิ่นขึ้นเอง โดยแยกจากสำนักทะเบียนอำเภอ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนจากที่เทศบาลมีความใกล้ชิดมากกว่า

ในประเด็นที่เชื่อมโยงกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ด้านงานทะเบียนราษฎรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์แบบและการสนับสนุนให้จัดตั้งสำนักทะเบียนท้องถิ่นขึ้นเอง จะต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยรัฐบาลควรจัดให้มีการสำรวจความพร้อมและจัดทำประชาคม



สรุปและอภิปรายผล

โดยสรุปผลการศึกษาชี้ว่าประชาชนที่มารับบริการงานทะเบียนเห็นว่าเทศบาลตำบลมีปัญหา ด้านทรัพยากรการบริหารงานทะเบียนราษฎร โดยรวมและรายด้านทั้งสี่ด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยคือ ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ด้านบุคลากร และด้านอาคารสถานที่ ในขณะที่ ข้อเสนอในส่วนของแนวทางในการพัฒนางานทะเบียนราษฎรที่สำคัญนั้นคือรัฐบาลควรถ่ายโอนภาระหน้าที่ดังกล่าวมาที่เทศบาลอย่างสมบูรณ์แบบ พร้อมทั้งสนับสนุนให้เทศบาลจัดตั้งสำนักทะเบียนท้องถิ่นขึ้นเองได้

จากผลการศึกษาข้างต้น สามารถนำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

1) ในส่วนของปัญหาด้านอาคารสถานที่ ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประชาชนที่มารับบริการงานทะเบียนราษฎร ได้รับความเอื้ออำนวยของบรรยากาศ ในอาคารสถานที่ต่อการให้บริการที่ดี เช่น มีสภาวะอากาศปลอดโปร่ง ถ่ายเทได้สะดวก มีเก้าอี้เพียงพอต่อการอำนวยความสะดวกระหว่างรอรับบริการของประชาชน มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในระหว่างที่รอรับบริการ เช่น สวนหย่อม มุมเด็กเล่น ฯลฯ อยู่ใกล้บริเวณสำนักทะเบียนราษฎร ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของบงการ ลิมประพันธ์ (2524, น.97-98) ที่ได้ศึกษาทัศนคติของประชาชนอำเภอสตึก จังหวัดชลบุรี ที่มีต่องานทะเบียนราษฎร

2) ในส่วนของปัญหาด้านอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประชาชนเห็นว่าสำนักงานทะเบียนราษฎรมีอุปกรณ์และเครื่องมือในการให้บริการที่เพียงพอต่อการให้บริการ มีแผนผังและมีป้ายบอกทางเพื่อความสะดวกในการติดต่องาน มีบุคลากรให้คำแนะนำ มีแผนผังแสดงขั้นตอนการยื่นหลักฐานในการขอรับบริการในแต่ละเรื่องค่อนข้างดี ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ นิพนธ์ สาธิตสมิตพงษ์ (2540, น.91-92) ที่ได้ศึกษาการพัฒนากระบวนการบริการงานบัตรประจำตัวประชาชน ณ ที่ว่าการอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น โดยมีข้อค้นพบในลักษณะเดียวกัน

3) ในส่วนของปัญหาด้านบุคลากร ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ จำนวนบุคลากรสำนักทะเบียนราษฎร มีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อการให้บริการ มีความสุภาพ มีอัธยาศัยดี การวางตัวของเจ้าหน้าที่ต่อการให้บริการประชาชนเป็นกันเอง และมีความสามารถแก้ปัญหา รับมืออุปสรรคที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าได้อย่างเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ วรณวิมล ศรีเวย (2552, น.83-84) ที่ได้ศึกษาการบริหารงานทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนของสำนักทะเบียนท้องถิ่นในเขตจังหวัดชลบุรี

4) ในส่วนของปัญหาด้านคุณภาพการให้บริการ ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประชาชนได้รับการบริการเป็นไปตามกำหนดเวลาราชการและ/หรือเวลาที่ประกาศอย่างชัดเจน จำนวนช่องทางที่เคาน์เตอร์ให้บริการถือว่าเพียงพอต่อการติดต่อ



ขอรับบริการ และมีเจ้าหน้าที่คอยแนะนำการมาขอรับบริการเบื้องต้น ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ สมบัติ จันทรเจษฎากร (2542, น.78-79) ที่ได้ศึกษากรณีสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลเขตบางพลัด กับสำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตบางซื่อ

อนึ่ง สำหรับมิติปัญหาเชิงโครงสร้างการกระจายอำนาจ ข้อค้นพบของการศึกษารั้งนี้ แตกต่างออกไปจากมุมมองของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2557, น.72) และจรัส สุวรรณมาลา (2542, น.87) ที่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกออกแบบให้เป็นเสมือนอีกแขนงหนึ่งของกรมที่ต้องทำงานรับใช้ส่วนกลาง เช่น การช่วยทำงานทะเบียนเพื่อป้อนข้อมูลให้กรมทำงานได้ดีขึ้น รวมทั้งในการกระจายอำนาจ มักถ่ายโอนอำนาจหน้าที่บริการสาธารณะที่เป็นงานประจำเพื่อสนับสนุนบทบาทของ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ซึ่งตัวอย่างที่สะท้อนปัญหานี้ได้ดีคือการกระจายอำนาจด้านงาน ทะเบียนราษฎรซึ่งส่วนภูมิภาคทำได้ดีอยู่แล้ว ทั้งนี้ ผลการศึกษารั้งนี้แย้งว่างานทะเบียนราษฎรไม่ได้ ทำให้เทศบาลเสียเวลาและทรัพยากรในการที่จะไปสรรสร้างการบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่จะนำไปสู่ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรงได้มากกว่าที่เป็นอยู่ จากที่งานทะเบียนทำให้ท้องถิ่น ไกล่ลี้ติดประชาชน และเชื่อมโยงไปสู่การช่วยเหลือประชาชนในมิติอื่น ๆ จากฐานของข้อมูลทะเบียนที่ ได้รับ และจากการที่ประชาชนมาติดต่องานทะเบียนแล้วถือโอกาสเสนอเรื่องร้องเรียนและขอให้ ช่วยเหลือในด้านอื่นไปพร้อมกันด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางในการพัฒนางานทะเบียนราษฎรระหว่างสำนัก ทะเบียนท้องถิ่นกับสำนักงานทะเบียนอำเภอ ทั้งภูมิภาค เพื่อหาข้อแตกต่างในการแก้ไขปัญหา
2. ควรมีการศึกษาลผลกระทบหรือผลสำเร็จของการพัฒนางานทะเบียนราษฎรของสำนัก ทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลทั่วภูมิภาค เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาสำนักทะเบียนราษฎร เทศบาลตำบลพรเจริญ และเทศบาลอื่น ๆ ต่อไป

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง. (2536). *การพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนระดับอำเภอ*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2542). *รัฐบาลท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สกว.
- ณัฐพล สนใจ. (2557). *คุณภาพให้บริการตามหลักธรรมาภิบาลของงานทะเบียนราษฎร กรณีศึกษา สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลป่าแดด*. ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่โจ้.



- นิพนธ์ สาธิตสมิตพงษ์. (2540). การพัฒนาระบบบริการงานบัตรประจำตัวประชาชน ณ ที่ว่าการ
อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
พัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- บงการ ลิ้มประพันธ์. (2524). ทศนคติของประชาชนที่มีต่อการทะเบียนราษฎร: ศึกษากรณี อำเภอสตึก
จังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เพียงเพ็ญ สมศรี. (2546). ปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนงานทะเบียนราษฎรให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะเทศบาลในจันทบุรี. ปัญหาพิเศษหลักสูตรปริญญารัฐ
ประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- วรรณวิมล ศรีโย. (2552). การบริหารงานทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนของสำนัก
ทะเบียนท้องถิ่นในเขตจังหวัดชลบุรี. การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร. (2536). คู่มือการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย.
- สมบัติ จันทระเจษฎากร. (2542). ประสิทธิภาพของการนำระบบคอมพิวเตอร์ใช้ในงานบริการด้านการ
ทะเบียนราษฎร: กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตบางพลัดกับ
สำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตบางซื่อ. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกริก.
- อมร วรสุข. (2541). ปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบงานทะเบียนราษฎรและงานบัตรประจำตัว
ประชาชนของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น. ปทุมธานี: สถาบันคลังปัญญาค้นหายุทธศาสตร์เพื่อ
อนาคตไทย มหาวิทยาลัยรังสิต.