

รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจด้านทะเบียนจากหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคสู่หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

THE TRANSFERRAL OF REGISTRATION FUNCTION FROM PROVINCIAL ADMINISTRATIVE UNIT TO LOCAL ADMINISTRATIVE UNIT

โชคชัย เดชอมรธัญ

นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาบริหารรัฐกิจ

สาขาการจัดการภาครัฐและเอกชน มหาวิทยาลัยคริสเตียน

บทคัดย่อ

การถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยการปกครองส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ไปสู่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นวิธีการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรม การบริการด้านการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน ถือเป็นบริการพื้นฐานที่รัฐมีนโยบายการถ่ายโอนให้ท้องถิ่น เพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้รับบริการโดยตรง

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการปฏิบัติงานทะเบียนในปัจจุบันว่าเป็นอย่างไรและรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่พึงประสงค์จากภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น ควรเป็นอย่างไร ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และวิธีการสนทนากลุ่มเป็นหลัก ทั้งนี้ได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 24 ท่าน และสนทนากลุ่มจำนวน 3 ครั้งโดยมีผู้เข้าร่วมจำนวน 20 ท่าน ผู้วิจัยพบว่าข้อมูลที่ได้รับมีความอึดอัดเพราะภายหลังการเก็บข้อมูลจำนวน 3 รอบแล้ว ก็ไม่ปรากฏประเด็นที่แตกออกจากกลุ่มข้อมูลที่ได้รับอีก และนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุป และตรวจสอบความเชื่อถือของผลโดยวิธี Triangulation

ผลการวิจัย พบว่า ในปัจจุบันการปฏิบัติงานยังไม่สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ และหากมีการถ่ายโอนให้ท้องถิ่นแล้วสร้างความพึงพอใจได้มากกว่าที่เป็นอยู่ ประสิทธิภาพย่อยที่เกี่ยวข้องกับการบริการ สมควรมีการถ่ายโอน สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงยังคงให้ภูมิภาคต่อไป นอกจากนี้ศักยภาพ และความพร้อมของท้องถิ่น มีความพร้อมมากกว่าภูมิภาค และเป็นเกณฑ์เพื่อชี้วัดความเหมาะสมในการถ่ายโอน นอกจากนี้พบว่าปัจจัยที่สร้างความพึงพอใจให้ผู้รับบริการ ได้แก่ ความรวดเร็ว ความสะดวก การปฏิบัติงานนอกเวลา ความคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ คุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงาน และการได้รับข้อมูลและคำอธิบายที่ชัดเจน

ผู้วิจัยเสนอว่า แนวทางการถ่ายโอนภารกิจ ควรมีรูปแบบมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการเองเฉพาะประเภทงานย่อยที่เกี่ยวข้องกับการบริการ แต่ไม่ตัดอำนาจของภูมิภาคที่ยังคงสามารถดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้เกณฑ์การถ่ายโอนไม่ควรนำเอาเกณฑ์ระยะห่างจากอำเภอ ปริมาณงาน และการได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอ มาเป็นตัวกำหนดด้วย

คำสำคัญ : รูปแบบการมอบอำนาจภารกิจ การกระจายอำนาจ การถ่ายโอนงานทะเบียน

ABSTRACT

Transferring the missions from Central and Provincial Government Authorities to Local Government Units is a decentralized and tangible approach. The registration and identity card services are primary public services that the government has planned to transfer to local units in order to satisfy the recipients.

This study put an emphasis on current registration and the transferal system from provincial to local. The researcher used qualitative methods; personal in-depth interviews and group interview. The personal in-depth interviewees consisted of 24 subjects and group interview was carried out 3 times among a group of 20 participants. The researcher found that the information received has been saturated as reflected that the points of issue are not different between and among the groups. After that the data were analyzed for the conclusion and the reliability checked by Triangulation method.

It was found from the study that the current performance does not satisfy the service recipients. If the transferal exists, it will satisfy the service recipient more. Sub-categories related to primary service should be transferred while the sub-categories related to the security should be performed by the central authorities. In addition, local government units have more potentiality and availability than the provincial authorities which is one of the appropriate criteria to measure the transferal. Moreover, the study showed that factors that satisfy the service recipients are speed, convenience, overtime performance, familiarity with officers, quality of those in charge, and clear information and explanation.

The researcher advises that the mission transferal should be provided. Sub-categories related to primary services should be transferred; however, the power of central authorities should not be reduced. The transferal criteria should not be determined on a basis from the distance from the district, quantity of work and the permission of authorization from the district chief officer.

KEYWORDS : The empowerment pattern, Decentralization, Transfer of registration

ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

การบริการประชาชนของภาครัฐ นับเป็นสิ่งสำคัญ ที่ถือเป็นนโยบายในการปฏิบัติงานของหน่วยงานในภาครัฐทุกระดับ และถูกกำหนดให้มีการพัฒนาและปรับปรุงมาโดยตลอด ปัจจุบันได้มีการพัฒนารูปแบบและโครงสร้างของหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องกับการบริการมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการนำหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มาใช้เพื่อขยายหน่วยบริการให้ใกล้ชิดกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายโอนงานให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งในด้านรูปแบบ และจำนวนหน่วยรับผิดชอบ เพื่อมุ่งให้เกิดการบริการที่เข้าถึงประชาชน และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งหาแนวทางในการพัฒนารูปแบบการบริการในเรื่องทะเบียน และบัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานที่ภาครัฐต้องให้บริการกับประชาชน ให้สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ

กรอบแนวคิดของการศึกษา

ทฤษฎีเรื่องอำนาจ และภารกิจในการบริหารราชการ เป็นหลักการสำคัญที่ใช้กำหนดกรอบแนวคิดของการศึกษา ซึ่งสามารถอธิบายถึงคุณภาพการบริการได้เป็นอย่างดี การกระจายอำนาจที่แท้จริงนั้นควรเป็นการกระจายอำนาจแบบ Devolution โดยอำนาจการตัดสินใจอยู่ภายใต้อำนาจของท้องถิ่น

และรับผิดชอบกับประชาชนโดยตรง อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจ (De-Centralization) และการแบ่งอำนาจ (De-Concentration) เป็นการกระจายอำนาจแบบไม่จริงหรือที่มีเงื่อนไข ทั้งนี้ในการปกครองของไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจดังกล่าว ได้แก่ กรมการปกครอง เป็นหน่วยที่มีรูปแบบมาจากหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (De-Concentration) ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ จึงไม่เหมาะสมต่อการทำงานด้านบริการ ทั้งนี้หน่วยที่เหมาะสมต่องานบริการ ได้แก่ หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ถูกกำหนดหน้าที่หลักเพื่อการบริการประชาชนโดยตรง ตามหลักการกระจายอำนาจ (De-Centralization) นอกจากนี้แนวคิดเรื่องความร่วมมือในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยในการปฏิบัติงาน รวมทั้งแนวคิดเรื่องแนวทางการถ่ายโอนภารกิจที่เหมาะสม จะเป็นองค์ประกอบที่สามารถชี้วัดหลักเกณฑ์ และรูปแบบที่พึงประสงค์ในการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น โดยสามารถสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน ตามแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเพื่อตอบคำถามของการวิจัยที่กำหนดไว้ว่า การปฏิบัติงานทะเบียนในปัจจุบันเป็นอย่างไรและรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่พึงประสงค์จากภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่นควรเป็นอย่างไร ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และวิธีการสนทนากลุ่ม เป็นหลัก ทั้งนี้ได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 24 ท่าน และสนทนากลุ่มจำนวน 3 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมจำนวน 20 ท่าน ผู้วิจัยพบว่าข้อมูลที่ได้รับมีความอึดตัวเพราะภายหลังจากเก็บข้อมูลจำนวน 3 รอบแล้ว ก็ไม่ปรากฏประเด็นที่แตกออกจากกลุ่มข้อมูลที่ได้รับอีก และสามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุป และตรวจสอบความเชื่อถือได้ของข้อมูลโดยวิธี Triangulation

สรุปแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

จากผลการศึกษาและวิจัยที่ผ่านมาพบว่า ภารกิจงานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน สามารถแยกได้เป็นสองหลักการที่สำคัญ คือ หลักการเพื่อความมั่นคงของรัฐ และหลักการเพื่อการบริการ ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่จะมีมุมมองว่างานทะเบียนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ทิศนะ

ดังกล่าวเป็นทิศนะที่มีมาแต่เดิม เนื่องจากจุดเริ่มต้นงานทะเบียนมาจากความต้องการจัดทำทะเบียนบุคคล และการควบคุมประชากร

ประสิทธิภาพการบริการงานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน

จากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่าประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ถือเป็นสาเหตุหรือตัวแปรที่มีความสำคัญ และมีผลโดยตรงกับความพึงพอใจของผู้มาติดต่อราชการ ประเด็นของความรู้ความสามารถ และจิตสำนึกในการบริการ หากสามารถปรับปรุง หรือกำหนดตัวบุคลากรที่เหมาะสมก็จะส่งผลต่อการบริการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นของหน่วยงาน

หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ถูกกำหนดขึ้นมา ภายใต้แนวคิดเพื่อให้บริการสาธารณะกับประชาชน และรัฐมีแนวทางการสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการเพิ่มศักยภาพในทุกด้านให้กับท้องถิ่น เพื่อให้มีความสามารถในการบริการสาธารณะกับประชาชนศักยภาพดังกล่าวหมายถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริการให้กับตัวบุคลากรของท้องถิ่นด้วย แนวทางดังกล่าวจึงเป็นทางเลือกใหม่ในการพัฒนางานทะเบียนให้สามารถตอบสนองนโยบายการทำงานทั้งด้านความมั่นคง และด้านการบริการประชาชน กล่าวคือ การถ่ายโอนงานที่เหมาะสมให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะตอบสนองความพึงพอใจของประชาชน และยังสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รูปแบบการถ่ายโอน และปัจจัยเพื่อการถ่ายโอน จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพียงเพ็ญ สมศรี (2546: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนงานทะเบียนราษฎรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า การที่รัฐจะถ่ายโอนภารกิจหรืองานด้านหนึ่งด้านใดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น และรัฐต้องมีความจริงใจ และไว้วางใจที่จะถ่ายโอนงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องมุ่งสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจทางการคลัง และการจัดบริการสาธารณะไปสู่ท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมตามขั้นตอนการกระจายอำนาจและระบบราชการต้องมีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมการปฏิบัติงานแบบเดิมๆ ที่เป็นอยู่ให้สนองตอบนโยบายของรัฐ ในการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ

หลักการมอบอำนาจงานทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชนไปสู่ท้องถิ่น

Daszko et al. (2005) ได้อธิบายถึงทฤษฎีการถ่ายโอนไว้ว่า การถ่ายโอน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงรูปแบบ (Form) มีรูปร่างหรือโครงสร้างที่ชัดเจน (Appearance or Structure) การเปลี่ยนแปลงงานหรือการถ่ายโอนงาน ในระบบการบริหารงานขององค์กรเกิดขึ้นในระบบบุคคลก่อน แล้วจึงพัฒนาไปถึงระบบองค์กร ดังนั้น การถ่ายโอนงานจึงเป็นการบริหารงานใหม่ทั้งหมด อาจจะกล่าวได้ว่า การถ่ายโอนงานเป็นการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในอดีต และไม่สามารถคาดเดาได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต การถ่ายโอนงานเป็นการเปลี่ยนแปลงในระบบความคิด ซึ่งอยู่บนฐานของระบบการเรียนรู้ และนำไปปฏิบัติบนฐานของความรู้และความกล้าที่จะดำเนินการ

การถ่ายโอน หรือการมอบอำนาจ การกิจไปสู่ส่วนท้องถิ่น มีหลักเพื่อประกอบ การพิจารณาอยู่ 4 ประการ (วุฒิสสาร ต้นไชย, 2551) คือ

1. **หลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ (Public Interest)** จะสะท้อนให้เห็นว่า มีภารกิจบางประเภทหรือบางอย่างที่รัฐยังคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวม และเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศสอดคล้องกับแนวคิดของ Jeremy Bentham. (1748-1832) and Stuart Mill (1806-1873) ในเรื่อง Utilitarianism: The Greatest Good for the Greatest Number

2. **หลักความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability)** ภารกิจใดจะส่งมอบให้ท้องถิ่นจะต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการ สาธารณะนั้น ตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่ใด

3. **หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)** การถ่ายโอนภารกิจใดก็ตามไปให้ท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย แต่ความพร้อมของท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการไม่มอบภารกิจนั้นๆ หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขเวลาเท่านั้น ถ้าท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการจัดการ ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนบริการ

สาธารณะ

4. **หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency)** การจัดการบริการสาธารณะ เมื่อถ่ายโอนให้ท้องถิ่นดำเนินการแล้ว ต้องคำนึงว่าต้นทุนจะแพงขึ้นมากน้อยขนาดไหน รวมถึงด้านคุณภาพในการบริการ กล่าวคือท้องถิ่นต้องบริการให้มีคุณภาพไม่น้อยกว่าที่ราชการเดิมเคยปฏิบัติมา อย่างไรก็ตาม การวัดประสิทธิภาพในการจัดบริการถือเป็นสิ่งที่เป็นปัญหาอย่างมาก (Very Problematic) เพราะประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีการเทียบเคียงผลผลิตและปัจจัยนำเข้าและหากเปรียบเทียบแล้วก็อาจเกิดได้หลายนัยยะ เพราะผลผลิตและปัจจัยนำเข้าอาจเพิ่มขึ้นหรือลดลง ซึ่งเป็นการยากในการชี้วัดประสิทธิภาพดังกล่าว

ทั้งนี้ Simon (Herbert A. Simon, 1960) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพเท่ากับ ผลผลิตลบด้วยปัจจัยนำเข้า และถ้าเป็นการบริหารราชการและองค์กรของรัฐ ให้บวกกับความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Satisfaction) เข้าไปด้วย ทั้งนี้ อาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้ $E = (O - I) + S$

ดังนั้น หากจะถ่ายโอนงานทะเบียนไปสู่ท้องถิ่น ก็ต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าว กล่าวคือ

1. ประเภทงานที่จะมอบอำนาจ หรือถ่ายโอนไปว่าเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งหมายถึงเป็นงานบริการมากกว่าเป็นงานความมั่นคง

2. ศักยภาพของท้องถิ่นที่รับมอบต้องมีความสามารถพอที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานท้องถิ่น ภายหลังการรับมอบอำนาจจะต้องมีคุณภาพไม่น้อยกว่าที่กรมการปกครองเคยทำ

สำหรับบทบาทของส่วนภูมิภาคในอนาคต หลังจากมีการโอนงานให้กับส่วนท้องถิ่นแล้วควรจะมีบทบาท คือ 1. การส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการ 2. งานอำนวยการ 3. งานพัฒนาทรัพยากร 4. งานกำกับ ตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น 5. การสร้างระบบสนับสนุน (Back Up) 6. การส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่น (วุฒิสสาร ต้นไชย, 2544)

รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น โดยปกติ มี 3 แนวทาง คือ

1. ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองหรือสิ่งที่ท้องถิ่นทำได้ดีที่สุด

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ หรือสิ่งที่ท้องถิ่นร่วมกับรัฐทำได้ดีที่สุด

3. ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ หรือสิ่งที่ท้องถิ่นทำได้ดีที่สุด และรัฐก็สามารถดำเนินการได้ดีเช่นกัน

อย่างไรก็ดี ก็ยังมีแนวคิดเรื่องการแปรรูปภารกิจจากหน่วยราชการไปสู่หน่วยเอกชน ได้แก่ การ Privatization ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวนี้ จะดำเนินการเมื่อรัฐเห็นว่าเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากกว่า โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงาน ซึ่งโดยปกติจะเป็นการดำเนินการที่รัฐ มีต้นทุนการดำเนินการสูงและมีประสิทธิภาพการดำเนินการน้อยกว่าเอกชน

ความพึงพอใจของผู้รับบริการ: หัวใจสำคัญของการปฏิบัติราชการ

Simon (Herbert A. Simon, 1960) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพไว้ว่า ในการบริหารราชการและองค์กรของรัฐ ให้ถือว่าความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Satisfaction) เป็นส่วนหนึ่งของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

ความพึงพอใจของประชาชนถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของประสิทธิภาพโดย Millet (John D. Millet, 1954) ได้อธิบายว่า "ความพึงพอใจ" ของประชาชนนั้นให้พิจารณาจาก 1. การจัดบริการให้อย่างยุติธรรม 2. การจัดบริการให้อย่างรวดเร็วทันต่อเวลา (Timely Service) 3. จัดบริการได้อย่างเพียงพอแก่ความต้องการ 4. สามารถจัดบริการให้อย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) โดยไม่มีการหยุดชะงักหรือติดขัดในบริการนั้น ๆ 5. สามารถพัฒนาให้ก้าวหน้า (Progressive) ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

ผลการวิจัย

ข้อค้นพบจากการวิจัยภายหลังการวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว สามารถสรุปได้ คือ

ส่วนที่ 1 สถานะของงานทะเบียน และบัตรประจำตัวประชาชน แบ่งได้เป็น 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 ภารกิจงานทะเบียน: หลักความมั่นคงและหลักการให้บริการ

ผลของการศึกษาพบว่าผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยการปกครองส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค จะมีมุมมองที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน โดยมุ่งให้ความสำคัญทางด้านหลักความมั่นคงเป็นหลัก

ต่างจากการปฏิบัติงานในสำนักทะเบียนท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นการให้บริการเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะผู้บริหารของท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้ง มีความใกล้ชิดกับประชาชนและ มีความจำเป็นทางด้านการเมือง ที่จะต้องรักษาฐานความนิยมของประชาชนมากกว่าผู้บริหารของหน่วยภูมิภาค

โดยทั่วไปแล้วมุมมองการทำงานในหลักความมั่นคงก็ยังมีอิทธิพลอย่างมากต่อหลักการปฏิบัติงานของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ในส่วนของหน่วยบริหารราชการภูมิภาค เหตุดังกล่าวจึงส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่มุ่งทางด้านการยึดถือระเบียบกฎหมาย และพยานหลักฐานเป็นสำคัญ

ข้อค้นพบดังกล่าวยังสามารถสรุปสาระสำคัญได้อีกประการหนึ่งว่า ในมุมมองของทั้งหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ต่างยอมรับว่า การปฏิบัติงานทะเบียน และบัตรประจำตัวประชาชน มีความครอบคลุมในทั้งสองหลักการ คือ ทั้งหลักความมั่นคง และหลักการให้บริการ ความแตกต่างอยู่ที่การให้ความสำคัญของการปฏิบัติงานในสำนักทะเบียนว่า จะเน้นหนักในหลักการด้านใดเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ได้พยายามปรับปรุงเพื่อให้การบริการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีเป้าประสงค์เพื่อสร้างความพึงพอใจให้ผู้มาติดต่อราชการ ทั้งนี้ได้มีการกำหนดกิจกรรมพิเศษ และพัฒนาเทคนิคการให้บริการหลายประเภทภายใต้ชื่อ โครงการอำเภอยิ้มโดยมุ่งหวังให้เกิดการบริการที่เป็นเลิศ และประชาชนได้รับความพึงพอใจ

จากการศึกษาพบว่า แนวทางการให้บริการดังกล่าวเกือบทั้งหมดได้ถูกกำหนดจากสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ซึ่งรับผิดชอบสำนักทะเบียนทุกแห่งทั่วประเทศ และพบว่าในการปฏิบัติจริงแล้ว โครงการดังกล่าวยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควรจะเป็น เนื่องจาก ความสนใจของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นในพื้นที่ ข้อจำกัดทางด้านปัจจัยที่ไม่สามารถสนับสนุนได้อย่างเพียงพอ และบุคลากรของอำเภอมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

ประเด็นที่ 2 ประเภทงานย่อย: ความแตกต่างของ เนื้องานที่ควรแบ่งให้ชัดเจน

ผลจากการศึกษาพบว่า ควรมีการถ่ายโอนประเภทงานย่อยที่เป็นงานไม่ซับซ้อนมากนัก และงานปกติที่สามารถพิจารณาตามพยานหลักฐานทั่วไป ซึ่งเป็นประเภทงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ผลที่ได้พบว่า ประเภทงานย่อยของงานทะเบียน ที่ยังไม่เหมาะสมจะถ่ายโอนไปยังท้องถิ่น ได้แก่ งานการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน งานการแจ้งเกิดถิ่นกำเนิด งานจัดทำบัตรใหม่กรณีบัตรหาย งานเกี่ยวกับสัญชาติ และงานชนกลุ่มน้อย ทั้งนี้ งานทะเบียนส่วนที่เหลือจากที่กล่าวมาแล้ว สามารถถ่ายโอนไปได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักงานหรือกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี และไม่เกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่

ส่วนที่ 2 ศักยภาพการปฏิบัติงาน

ศักยภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ให้บริการประชาชน มีผลต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการโดยตรง ผลจากการศึกษาพบว่าศักยภาพดังกล่าวหมายถึง ความมีอิสระของหน่วยงานในการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แบ่งออกได้เป็นประเภทที่สำคัญ คือ 1. สถานที่ให้บริการประชาชน 2. วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน 3. งบประมาณ และการพัสดุ 4. ศักยภาพของบุคลากร และ 5. ระบบบริหารจัดการในสำนักงาน

ความพร้อมด้านศักยภาพในการปฏิบัติภารกิจงานทะเบียน และบัตรประจำตัวประชาชนของหน่วยการปกครองท้องถิ่น พบว่ามีความสมบูรณ์มากกว่าหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคมากอย่างเห็นได้ชัดเจน

แต่อย่างไรก็ดี ในประเด็นด้านศักยภาพนี้ ยังมีสิ่งที่มีศักยภาพถือเป็นข้อได้เปรียบที่สำคัญอยู่ประการหนึ่ง คือ ด้านประสิทธิภาพของบุคลากร อันเป็นที่ยอมรับว่ามีประสบการณ์ และมีความรู้ความสามารถ ในด้านการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการบริหารงานทะเบียนที่มีมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด แต่ปริมาณเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานของภูมิภาคในปัจจุบันมีจำนวน

ไม่เพียงพอต่อการให้บริการผู้มาติดต่อราชการที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นตลอดเวลา

ในทางตรงข้าม หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไป จะมีอิสระในการกำหนดอัตราค่าจ้าง ที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ความมีอิสระดังกล่าวส่งผลต่อศักยภาพในการแก้ปัญหาด้านปริมาณของบุคลากรที่ไม่เพียงพอหรือไม่สมดุลต่อการปฏิบัติงาน รวมถึงสามารถคัดเลือกบุคลากรได้ด้วยตนเอง ซึ่งปกติการคัดเลือกบุคลากรของท้องถิ่น จะบรรจุบุคลากรที่มีถิ่นที่อยู่ในพื้นที่นั้นๆ เป็นหลัก และถือเป็นข้อได้เปรียบอย่างมาก เพราะบุคคลในพื้นที่ จะทราบข้อมูลพื้นฐานในการปฏิบัติงานทะเบียน

สำหรับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรของท้องถิ่นก็เช่นกัน ถือว่าเป็นข้อได้เปรียบอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาค เพราะท้องถิ่นมีศักยภาพสูงกว่าอย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะเป็นการจูงใจในด้านของค่าตอบแทนต่างๆ รวมถึงตลอดไปจนถึงการกำหนดตำแหน่งให้สูงขึ้น เพื่อความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ถือเป็นสายตรงของภารกิจ

กล่าวโดยสรุป ศักยภาพของท้องถิ่นด้านบุคลากรมีสูงกว่าภูมิภาคอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ ปัจจัยดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานทะเบียน และบัตรประจำตัวประชาชนในปัจจุบัน

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยบางประการของหน่วยการปกครองภูมิภาคที่ไม่เอื้ออำนวยให้การปฏิบัติงานทางด้านงานทะเบียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น โครงสร้างและแบบแปลนของสถานที่ของสำนักทะเบียนอำเภอแทบทุกแห่ง ต้องมีการก่อสร้างตามแบบมาตรฐานของกรมการปกครอง เหมือนกันแทบทุกแห่ง และมีขนาดความกว้างของอาคารเพียง ประมาณ 6 - 10 เมตร ซึ่งโครงสร้างลักษณะดังกล่าวไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดสถานที่ให้เหมาะสมต่อการให้บริการ ซึ่งต่างจากท้องถิ่น ที่มีอิสระในการออกแบบ และจัดอาคารสถานที่ได้ตามความต้องการ

ในประเด็นของงบประมาณและการพัสดุ ก็เช่นเดียวกัน นอกจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีข้อได้เปรียบทางด้านของงบประมาณที่มีเพียงพอต่อการปฏิบัติงานแล้ว ในด้านของความเร็วในการตั้งงบประมาณ และจัดหาวัสดุอุปกรณ์ หน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว และตรงกับความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน

ส่วนที่ 3 ความพึงพอใจของประชาชน

ข้อค้นพบจากการศึกษาพบว่า สภาพการบริการประชาชนที่มีอยู่ของสำนักทะเบียนอำเภอ ยังสร้างความพึงพอใจให้ประชาชนได้ในระดับที่น้อยกว่าสำนักทะเบียนท้องถิ่นดำเนินการ ทั้งนี้หากพิจารณาในการประกวดสำนักทะเบียนดีเด่นที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง จะพบว่ามีการแยกประเภทการประกวดออกเป็นสำนักทะเบียนอำเภอ และสำนักทะเบียนท้องถิ่น เป็นการแสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่า หากมีการรวมการประกวดเป็นประเภทเดียวกันแล้ว โดยทั่วไปสำนักทะเบียนท้องถิ่นจะได้รับการคัดเลือกมากกว่า ผู้วิจัยพบว่า องค์ประกอบสำคัญที่สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน ได้แก่ 1. ความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน และการปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการ 2. การได้รับข้อมูลและการอธิบายขั้นตอนการติดต่อราชการอย่างเพียงพอ 3. ความสะดวกสบายในการรับบริการ ด้านระยะทาง และสถานที่ 4. คุณลักษณะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 5. ความคุ้นเคยกับผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน 6. การปฏิบัติงานนอกเวลาทำการปกติ

สำหรับสาเหตุแห่งความไม่พึงพอใจของประชาชนผู้มาติดต่อราชการ คือ 1. ความล่าช้าในการรอรับบริการ 2. ความไม่ชัดเจนในการอธิบายขั้นตอนการติดต่อให้กับประชาชน 3. ผู้ปฏิบัติงานไม่มีจิตสำนึกในการให้บริการเท่าที่ควร 4. ปัจจัยการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ

ความพึงพอใจมิได้หมายความว่าถึงความสำเร็จแต่อย่างเดียว

มุมมองในประเด็นความพึงพอใจของผู้มาติดต่อราชการ มีความหมายที่แตกต่างกัน ทั้งนี้โดยส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานจะมีความคิดว่า ความพึงพอใจของผู้มาติดต่อราชการอยู่ที่ความสำเร็จของงานเป็นหลัก แต่ในมุมมองของผู้บริหารและประชาชนผู้มาติดต่อราชการ ความพึงพอใจมิได้หมายถึงความสำเร็จของงานแต่เพียงประการเดียวเท่านั้น

การได้รับบริการที่ประทับใจ และการได้รับการชี้แจงขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติอย่างชัดเจน เป็นส่วนที่สำคัญในการสร้างความพึงพอใจ มีหลายกรณีที่ผู้มาติดต่อราชการได้รับความสำเร็จในงานที่มาติดต่อ แต่ขณะเดียวกันก็เกิดความไม่พึงพอใจในการรับบริการ จึงสรุปได้ว่า ความพึงพอใจของผู้มาติดต่อราชการมิได้มีความหมายถึงความสำเร็จของงานที่มาติดต่อราชการเท่านั้น แต่มีความหมายถึงความประทับใจในการมาติดต่อราชการ

และการได้รับการชี้แจงข้อมูลอย่างชัดเจน ความสำเร็จของงานเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่สร้างความพึงพอใจให้กับผู้มาติดต่อราชการเท่านั้น

ส่วนที่ 4 แนวทางการถ่ายโอนภารกิจที่พึงประสงค์

ผลจากการศึกษาพบว่า ประชาชนโดยทั่วไปมีความประสงค์ที่จะให้มีการปฏิบัติงานทะเบียนในหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะโดยหลักการท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการประชาชน และสภาพการเมืองท้องถิ่น ที่บีบบังคับให้ผู้บริหารของท้องถิ่นต้องรักษาฐานเสียงของตน และต้องปฏิบัติงานโดยให้ความสำคัญด้านบริการเป็นหลัก นอกจากนี้ ผู้บริหารของท้องถิ่นจะมีช่องทางที่ประชาชนสามารถเข้าพบได้สะดวกกว่า ผู้บริหารของภูมิภาคอย่างไรก็ดี บางกรณีท้องถิ่นก็อาจไม่สามารถบริการที่ดีกว่าได้ หากมีการแบ่งแยกฝ่ายทางการเมืองอย่างชัดเจน และผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีจริยธรรม

ประเด็นต่อมาคือ ท้องถิ่นในปัจจุบัน มีความประสงค์จะได้รับการถ่ายโอนงานทะเบียนมาจากภูมิภาคเพราะ 1. ความสะดวกของผู้ติดต่อราชการจะมีมากกว่า 2. ความพร้อมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีมากกว่า 3. เส้นทางความก้าวหน้าในการทำงานของพนักงานส่วนท้องถิ่นมีมากกว่า

รูปแบบการถ่ายโอนที่พึงประสงค์

สามารถสรุปผลได้ 4 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 แนวทางการถ่ายโอนและประเภทงานย่อยที่สมควรถ่ายโอน

แนวทางที่พึงประสงค์ในการถ่ายโอนภารกิจงานทะเบียนไปสู่ท้องถิ่น พบว่ามีสองแนวทาง คือแนวทางที่ 1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งหมดในภารกิจที่มอบให้ แนวทางที่ 2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ แต่หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคก็ยังคงสามารถดำเนินการได้เช่นเดิม

การถ่ายโอนภารกิจงานทะเบียน ควรดำเนินการเฉพาะงานย่อยที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนเท่านั้น สำหรับประเภทงานย่อยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานความมั่นคง ควรให้ภูมิภาคปฏิบัติต่อไปเช่นเดิมสำหรับ ประเภทงานย่อยที่ไม่สมควรมีการถ่ายโอนให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ 1. งานแจ้งเกิดเกินกำหนด และการเพิ่มชื่อบุคคลในทะเบียนบ้าน 2. งานที่เกี่ยวข้องกับสัญชาติในทุกกรณี 3. งานที่เกี่ยวข้องกับชน

กลุ่มน้อยทุกกรณี 4. การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนกรณีทำบัตรเดิมหาย นอกจากประเภทงานย่อยที่กล่าวมาแล้ว สามารถถ่ายโอนให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ทั้งหมด

ประเด็นที่ 2 เกณฑ์การถ่ายโอนภารกิจ

ในมุมมองของท้องถิ่นเห็นว่าเกณฑ์การถ่ายโอนภารกิจที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นเกณฑ์ที่สูงมาก และมีนัยเป็นการกีดกันมิให้ท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน โดยอ้างความพร้อมและความไม่สมบูรณ์ตามเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งนี้ ในมุมมองของท้องถิ่นเองเห็นว่าตนมีความพร้อมสูง และมั่นใจว่าสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่าที่มีอยู่แต่เดิม สิ่งที่ท้องถิ่นเห็นว่าเป็นเกณฑ์ที่กำหนดเกินกว่าความจำเป็น คือ เกณฑ์ระยะทาง เกณฑ์ปริมาณงานและเกณฑ์ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอ

ประเด็นที่ 3 ขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ

ขั้นตอนการถ่ายโอนควรมีระยะเวลาเพียงพอให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการปรับตัวให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความพร้อมดังกล่าวเป็นความพร้อมโดยนัยด้านการบริหารงาน และการจัดการภายในสำนักทะเบียนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานได้มาตรฐานของผลงาน เช่นเดียวกับที่สำนักทะเบียนอำเภอเคยปฏิบัติต่อเนื่องมาทั้งในด้านความถูกต้องและระบบบริการ

ระยะเวลาดังกล่าว มีทั้งระยะเวลาที่แตกต่างกันไป โดยควรเตรียมการล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 ปี แต่ขึ้นอยู่กับขนาดและองค์ประกอบอื่น โดยมีแนวทางคือ 1. ในระยะเริ่มต้นควรมีการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ก่อน 2. ความพร้อมในการจัดการบริหารของท้องถิ่นจะเป็นตัวชี้วัดระยะเวลาดำเนินการโอนภารกิจ 3. การเตรียมการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบการปฏิบัติงาน เช่น สถานที่ งบประมาณ บุคลากร รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ให้เกิดความเข้าใจกับประชาชน 4. ระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจ ควรเป็นไปด้วยความรวดเร็ว แต่ควรมีแผนการถ่ายโอนภารกิจที่กำหนดลำดับขั้นตอนที่เหมาะสมตามความจำเป็น ทั้งนี้ ควรอยู่ในระยะเวลาประมาณ 1 ปี

ประเด็นที่ 4 ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจ

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจ (Key Success Factors) คือวิสัยทัศน์และความจริงจังในการถ่ายโอนภารกิจของผู้บริหารของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่

เกี่ยวข้อง ศักยภาพของท้องถิ่น ที่เป็นผู้รับมอบการถ่ายโอนภารกิจ จะต้องมีความพร้อมในทุกปัจจัย และการจัดการทางด้านทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานต้องมีประสิทธิภาพ

บทบาทของส่วนภูมิภาคภายหลังมีการถ่ายโอนภารกิจให้กับท้องถิ่น

บทบาทของภูมิภาคที่พึงกระทำ ภายหลังจากมีการถ่ายโอนภารกิจให้กับท้องถิ่นแล้วคือ 1. การตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ภูมิภาคควรปรับบทบาทของตนไปสู่การเป็น "ผู้ตรวจการทะเบียน" 2. พัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น ให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน 3. ดูแลระบบงานทะเบียนในภาพรวม ได้แก่ การปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การควบคุมและบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม 4. การเป็นฐานข้อมูลหลัก ที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติอื่นๆ เพื่อการวางแผน และใช้ประโยชน์จากข้อมูล 5. ให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการ รวมทั้ง การศึกษา และพัฒนางาน การวางระบบการทำงาน และเทคโนโลยีที่เหมาะสม

สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาที่กล่าวมาแล้ว ทำให้มีบทสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์และข้อเสนอแนะใน 3 ประเด็นคือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ และข้อเสนอเพื่อการศึกษาต่อไปในอนาคต

ส่วนที่ 1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ การกำหนดเกณฑ์เพื่อการถ่ายโอนต้องเหมาะสม และเป็นไปได้ ไม่ควรกำหนดเกณฑ์ที่เกินกว่าที่ควรจะเป็น และควรให้ท้องถิ่นสามารถประเมินความคุ้มค่าของตนในการรับการถ่ายโอนมากกว่าให้ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเป็นผู้ประเมินความคุ้มค่าแต่ฝ่ายเดียว ประเภทงานย่อยที่สมควรถ่ายโอนควรกำหนดให้ชัดเจน เฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน สำหรับประเภทงานที่เกี่ยวข้องกับงานความมั่นคง ควรยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักทะเบียนอำเภอเช่นเดิม

การกำหนดเครื่องมือวัดความพึงพอใจ เพื่อเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานจะเป็นเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน โดยกรมการปกครอง ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารการทะเบียน

ที่มีอยู่แต่เดิม และภายหลังการถ่ายโอนภารกิจ ควรกำหนด เป็นมาตรฐานกลางและบังคับใช้เกณฑ์ดังกล่าวหากท้องถิ่นใด ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามเกณฑ์ ก็ให้มีผลเป็นเงื่อนไขของการถอน คินภารกิจ ประกอบกับควรมีการกำหนดระบบการตรวจสอบ ที่ชัดเจน สำหรับขั้นตอนการถ่ายโอนควรมีระยะเวลาเพียงพอ ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความพร้อมในการปรับตัวให้สามารถ ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้มีห้วงเวลาที่แตกต่างกันไป แต่ไม่ควรน้อยกว่า 1 ปี

รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจ ควรเป็นรูปแบบที่มอบภารกิจ ให้ท้องถิ่นดำเนินการ แต่ภูมิภาคก็ยังคงสามารถดำเนินการ ได้เช่นเดิม ทั้งนี้ จะถ่ายโอนเฉพาะประเภทงานย่อยที่เกี่ยวข้อง กับการบริการตามที่กล่าวมาแล้ว นอกเหนือจากนั้นไม่สมควรให้มีการ ถ่ายโอน ควรมีการทบทวนนโยบาย และผลักดันให้เกิดผลในเชิงนโยบายต่อผู้บริหารระดับสูงและควรมีการกำหนดเป็นนโยบาย ที่สอดคล้องกันในทุกระดับ นอกจากนี้ การสร้างแรงจูงใจให้กับ ผู้ปฏิบัติงาน เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะภายหลัง การถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นแล้ว บุคลากรของส่วนภูมิภาคต้อง ยกระดับภารกิจในฐานะของผู้ปฏิบัติ ไปสู่การตรวจสอบควบคุม และให้การสนับสนุน ซึ่งต้องใช้ความรู้ทางวิชาการในฐานะ ผู้ชำนาญการ นอกจากนี้ควรมีการกำหนดตำแหน่ง "ผู้ชำนาญ การทะเบียน" หรือ "ผู้ตรวจการทะเบียน" เพื่อเป็นการจูงใจให้เกิด ความกระตือรือร้นในการทำงานอย่างต่อเนื่องต่อไป นอกจากนี้ จะต้องมีการวางระบบการจัดการฐานข้อมูล (Management Information System: MIS) ที่รองรับการทำงานของท้องถิ่นที่จะ เพิ่มขึ้น รวมทั้งต้องมีการพัฒนาเทคนิค การบริการเพื่อให้เกิด ความพึงพอใจกับผู้มาติดต่อราชการให้เหมาะสมด้วย

ส่วนที่ 2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ ได้แก่ การพัฒนา รายได้ และสร้างปัจจัยความพร้อม ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ อย่างยิ่ง เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ อย่างเป็นรูปธรรม เช่น การนำระบบแผนที่ภาษีมาใช้โดยเคร่งครัด การดำเนินการจัดหารายได้โดยใช้ทะเบียนทรัพย์สิน รวมถึง การเร่งรัดวางระบบดำเนินคดีผู้หลีกเลี่ยงภาษี

สำหรับปัจจัยทางด้านโครงสร้างการบริการ เช่น สถานที่ อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง หรืออำนวยความสะดวกต่อการบริการนั้น ท้องถิ่นที่จะรับมอบการถ่ายโอน ควรจะต้องเตรียมการปรับปรุง

ให้เหมาะสม ก่อนการรับมอบภารกิจ นอกจากนี้การปรับปรุง เทคนิคการให้บริการประชาชนที่เหมาะสม เป็นสิ่งที่ท้องถิ่นต้อง มีการพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น เพราะ เทคนิคการให้บริการประชาชนจะเป็นส่วนสนับสนุนสำคัญ ที่สามารถก่อให้เกิดความพึงพอใจกับผู้มาติดต่อราชการ การสร้าง องค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization: LO) และ แนวทางการจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM) จะเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยทำให้เกิดการพัฒนาเทคนิคการบริการ และสามารถนำไปใช้ให้บังเกิดผลโดยมุ่งหมายให้ท้องถิ่นที่ได้รับ มอบภารกิจไป สามารถสร้างความพึงพอใจกับผู้มาติดต่อราชการ ได้ไม่น้อยกว่าที่อำเภอเคยปฏิบัติมา

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอเพื่อการศึกษาต่อไปในอนาคต ควรมี การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการถ่ายโอน ภารกิจสู่ท้องถิ่น ควรมีการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนา รายได้ท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้จัดเก็บเอง เช่น ภาษี โรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ฯลฯ เพื่อรองรับการถ่ายโอน ภารกิจ ควรมีการศึกษปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับจิตสำนึกการให้บริการ ของผู้ปฏิบัติงาน และปัจจัยบ่งชี้ประเภทงานที่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคง และการบริการให้ชัดเจน รวมทั้งพัฒนาตัวชี้วัด เพื่อประเมินผลประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานและความพึงพอใจ ของผู้ติดต่อราชการให้มีความเหมาะสม

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยครั้งนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จันทร์จิรา วงษ์ขมทอง ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส ศาสตราจารย์ ดร.สันตติ เสริมศรี รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล พยอมแย้ม และอาจารย์ พันเอกหญิง ดร.นงพิมพ์ นิมิตรอนันท์ ที่ให้คำปรึกษาแนะนำอันมีคุณค่า ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งและขอกราบ ขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

บรรณานุกรม

ชาย โพลีลิตา. 2550. **ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง
ทิพาวดี เมฆสุวรรณ. 2543. **การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

บุญศรี ยี่หะ. 2550. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปรัชญา เวสารัชช์. 2543. **การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย**. เอกสารโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ. กรุงเทพฯ: แอลเอสเพรส.

เพียงเพ็ญ สมศรี. 2546. "ปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนงานทะเบียนราษฎรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะเทศบาลในจังหวัดจันทบุรี." วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเนโบายสาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.

วุฒิสาร ตันไชย. 2544. **บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. 2551. **หลักสากลในการจัดบริการสาธารณะ**. เข้าถึงเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2551 จาก <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.html>

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2543. **เอกสารประกอบการสัมมนาร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

อลงกรณ์ พลบุตร. 2541. "แนวทางการจัดแบ่งและการถ่ายโอนภารกิจระหว่างราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีจังหวัดเพชรบุรี." ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Daszko, M., and Sheinberg, S. 2005. *Survival is Optional: Only Leaders With New Knowledge Can Lead the Transformation*. Retrieved from http://www.mdaszko.com/theoryoftransformation_final_to_short_article_apr05.pdf

Millet, J.D. 1954. *Management in the Public Service*. New York: Mc Graw-Hill Book.

Rodwell, Christine M. 1996. "An analysis of the concept of empowerment." *Journal of Advanced Nursing*. 23, 2: 305-313.

Simon, Herbert A. 1960. *Administrative Behavior*. New York: The Mcmillan Company.

Wit, Daniel. 1976. *A Comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok: Kurusapha Press.



>> **ไชยชัย เดชอมรธัญ**

จบการศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการจัดการ (การจัดการภาครัฐและเอกชน) มหาวิทยาลัยคริสเตียน หลักสูตรพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัจจุบันทำงานในตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย