

# คุณภาพการให้บริการประชาชนของปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา\*

สุปรินชา ฉัตรวีระรากุล\*\*

คำสำคัญ : คุณภาพในการให้บริการประชาชน/ศูนย์ดำรงธรรม

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในหลายครั้งเวลาที่ประชาชนประสบปัญหาความเดือดร้อน หรือเห็นความผิดปกติบางอย่างที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อตนเอง ครอบครัว หรือสังคมของตน ทั้งนี้อาจเกิดจากการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายหรือไม่ละเมิดต่อกฎหมายก็ตาม หน่วยงานแรกที่ประชาชนจะเข้าไปร้องเรียนเพื่อขอความช่วยเหลือ มักจะเป็นหน่วยงานตำรวจเพราะประชาชนมักจะคิดว่าหน้าที่การดูแลทุกข์สุข ความสงบเรียบร้อยของสังคม แก่ประชาชนนั้นเป็นหน้าที่ของตำรวจแต่เพียงหน่วยงานเดียว แต่ในความเป็นจริงยังมีอีกหน่วยงานหนึ่งที่รับฟังข้อร้องเรียนและคอยดูแลความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชน คือ กระทรวงมหาดไทย

ภายใต้ปรัชญาของกระทรวงมหาดไทย คือ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนคอยจัดการปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคมเพื่อเอื้อให้ประชาชนได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น ผ่านโครงการ “ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย”

ซึ่งโครงการศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย นั้นไม่ใช่หน่วยงานที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นมา หากแต่เป็นการพัฒนาปรับเปลี่ยนรูปแบบของ ศูนย์บริการข่าวสารกระทรวงมหาดไทย จากเดิมที่มีแค่การรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ของประชาชน การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานในส่วนราชการเท่านั้น มาเป็นการเพิ่มบทบาทในส่วนของการติดตามแก้ไขเรื่องราวร้องทุกข์ ให้ได้ผลลัพธ์ออกมาเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยการปรับเปลี่ยนกลไก การทำงานในเชิงตั้งรับเป็นเชิงรุก เพื่อก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาของประชาชนโดยตรงมากยิ่งขึ้น

ปลัดอำเภอ คือผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ด้วยหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไม่ว่าจะพบกับประเด็นปัญหาประเด็นอย่างไร ในฐานะนักปกครองที่ไม่ใช่นักปกครอง หากแต่นักปกครองในปัจจุบันที่บทบาทคือนักประสานที่คอยบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน จนได้คำว่าปลัดอำเภอ 24 ชั่วโมง ปลัดอำเภอมิแต่เวลาทำงาน ขาดแต่เวลาเลิกงาน ประชาชนส่วนใหญ่มองว่าปัญหาที่ตนได้รับมานั้น

-----  
\*บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง**คุณภาพการให้บริการประชาชนของปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา** โดยมีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิระพงศ์ ภักดิ์ศรี เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา

\*\*นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จำเป็นที่จะต้องร้องทุกข์/กล่าวโทษ ต่อข้าราชการตำรวจเท่านั้นถึงจะได้รับการแก้ไข จนลืมนึกพิจารณาไปว่า

ปลัดอำเภอก็สามารถที่จะใช้กลไกศูนย์ดำรงธรรมในการไกล่เกลี่ยก่อนที่จะถึงการร้องทุกข์/กล่าวโทษ และปลัดอำเภอก็ยังถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่ากับพนักงานสอบสวนของข้าราชการตำรวจ หากแต่การได้รับการยอมรับในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนกับน้อยกว่าข้าราชการตำรวจ ทั้งที่มีกลไกการเข้าพบปะประชาชนผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือคณะกรรมการหมู่บ้านสามารถรับฟังปัญหาของประชาชนที่ใกล้ชิดยิ่งกว่าข้าราชการตำรวจ แต่ภาพลักษณ์ที่ประชาชนมองบทบาทปลัดอำเภอฝ่ายอำนวยความเป็นธรรม ผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอกลับได้รับการยอมรับจากประชาชนน้อยมาก เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับกรรับเรื่องร้องทุกข์/กล่าวโทษของคดีความที่ตำรวจรับไว้

จากประเด็นที่กล่าวข้างต้นทำให้เห็นว่าหน่วยงานในระดับพื้นที่ ย่อมมีการรับทราบถึงประเด็นปัญหา และข้อร้องเรียนหรือร้องทุกข์ของประชาชนได้อย่างใกล้ชิดที่สุด เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลและภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาคุณภาพการให้บริการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ และปัญหาอุปสรรคใดบ้างที่ส่งผลต่อคุณภาพการให้บริการ เพื่อที่จะได้นำข้อมูลที่เป็นประโยชน์นั้นมาใช้ในการพัฒนาโครงการต่อไป ซึ่งผู้วิจัยจึงเลือกที่จะศึกษาคุณภาพการให้บริการประชาชนของปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษารูปแบบคุณภาพการให้บริการประชาชนของปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา 2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชนของปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา 3. เพื่อเสนอแนวทางในการเพิ่มคุณภาพการให้บริการประชาชนของปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา

### วิธีการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มีวิจัยวิธีการวิจัยดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในการศึกษาวิจัยเอกสารนั้นต้องคำนึงถึงคุณภาพของเอกสารที่นำมาใช้ เพราะข้อมูลจากเอกสารเหล่านั้นมีผลต่อการศึกษาวิจัยและการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้วิจัยก็ได้เล็งเห็นความสำคัญของคุณภาพของเอกสารที่ใช้เช่นกัน โดยผู้วิจัยเลือกศึกษาและเก็บข้อมูลจากสื่อที่มีความน่าเชื่อถือทั้งสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ อาทิเช่น กฎหมายและประกาศเกี่ยวกับศูนย์ดำรงธรรมที่เป็นทางการ หนังสือและเอกสารที่ออกโดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย วารสาร และงานวิจัยที่ได้รับการเผยแพร่อย่างถูกต้องในหน้าเว็บไซต์ที่น่าเชื่อถือ

ซึ่งการวิจัยเอกสารนั้นมีข้อดีคือ ข้อมูลที่ได้นั้นปราศจากความลำเอียงหรืออคติของผู้เขียนวิจัยเนื่องจากเป็นข้อมูลที่เป็นเอกสารหลักฐานโดยตรง เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนและสามารถศึกษาข้อมูลที่ผ่านมาในอดีต

ได้ แต่การวิจัยเอกสารนั้นก็ยังคงมีข้อเสีย คือบางครั้งเอกสารที่ได้อาจจะให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชัดเจน และการที่จะตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ผ่านมาในอดีตก็เป็นเรื่องยาก

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นสมควรที่จะทำการศึกษาวิจัยภาคสนามเพื่อเพิ่มคุณภาพของการวิจัยนี้

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยผู้วิจัยลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างโดยเลือกใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi - Structured Interview) เนื่องจากเป็นวิธีการสัมภาษณ์ที่ อยู่ระหว่างการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างและการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง ทำให้สามารถที่จะกลบจุดด้อยของการสัมภาษณ์ทั้ง 2 แบบนั้นได้ คือการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างมีจุดด้อย คือ ไม่ยืดหยุ่นเกินไป เหมาะสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณมากกว่าและการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างก็มีจุดด้อย คือ ยืดหยุ่นและเปิดกว้างมากเกินไป ซึ่งการสัมภาษณ์แบบนี้จะเหมาะกับนักวิจัยที่มีประสบการณ์สูงมากกว่า ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างเพื่อลดจุดบกพร่องของการสัมภาษณ์ ซึ่งวิธีนี้ก็เป็นการที่นักวิจัยมักจะเลือกใช้ในการทำวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยจะกำหนดกรอบคำถามที่ต้องการจะทราบข้อมูลไว้อย่างคร่าวๆ โดยจะลงรายละเอียดและยกตัวอย่างคำถามที่ใช้ในหัวข้อเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย และผู้วิจัยได้ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Dept Interview) ร่วมด้วย สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจากกลุ่มตัวอย่างปลัดอำเภอ ผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ

### ผลการศึกษาและอภิปรายผล

จากผลการศึกษาสรุปผลได้ว่า

รูปแบบคุณภาพการให้บริการประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ

ศูนย์ดำรงธรรมนอกจากจะเป็นหน่วยที่คอยรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชนแล้ว ยังเป็นหน่วยที่ประชาชนให้ความเชื่อมั่นเป็นอย่างมากในการมาขอคำปรึกษาในด้านกฎหมาย คุณภาพการให้บริการประชาชนจะต้องเน้นในเรื่องของการพัฒนาตนเองของบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ ประกอบกับควรมีการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานจริงในระดับพื้นที่ เพื่อนำความรู้ไปใช้ในการปฏิบัติงาน แต่หลักการในปัจจุบันทางหน่วยงานกรมการปกครองกลับส่งบุคลากรที่ไม่ได้ปฏิบัติงานไปอบรมแทน ทำให้ความรู้ที่ได้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของการอบรมและด้วยการที่ขาดความรู้ที่ชัดเจนส่งผลโดยตรงต่อผลการปฏิบัติงานสำหรับการพัฒนาตนเองนั้นถือว่ามีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการอย่างมากเพราะการพัฒนาตนเองคือการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นทั้งในด้านความรู้ อารมณ์ และการวางตัว ฉะนั้นการพัฒนาตนเองจึงมีความสำคัญทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ได้รับมอบหมายนั้นตอบสนองต่อเป้าประสงค์และภารกิจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้าผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมยิ่งมุ่งพัฒนาตนเองในเรื่องการให้บริการการอำนวยความสะดวก แนะนำ และประชาสัมพันธ์ในเรื่องๆ ต่างให้ประชาชนผู้มาติดต่ออยู่เสมอก็จะถือว่าบรรลุ

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมและลดขั้นตอนการเสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องคดี

ปัญหาอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ

ปัญหาอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชนจากการวิเคราะห์พบประเด็นปัญหา จำนวน 3 ประเด็น  
ปัญหา ดังนี้

ประเด็นแรก การแก้ปัญหาให้ตรงตามผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์ นั้นพบว่าโดยส่วนใหญ่สามารถแก้ปัญหาได้ในเบื้องต้นในรูปแบบของการรับเรื่องแล้วดำเนินการส่งต่อ ส่วนน้อยจะเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับหน่วยงานโดยตรง ด้วยเหตุนี้จึงต้องพิจารณาจากความต้องการของผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์ในแต่ละบุคคลหรือตามแต่ละกรณี ด้วยความที่ว่าข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ ไม่สามารถดำเนินการได้ ส่งผลให้การวัดระดับความพึงพอใจของการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่ร้องเรียน/ร้องทุกข์ ผู้ปฏิบัติงานจะใช้ขั้นตอนตามหนังสือสั่งการที่ให้ไว้ตามแต่บริบทของเรื่องดังกล่าว ซึ่งโดยการปฏิบัตินั้นมักจะเป็นการที่จะเรียกมาสอบถามระหว่างคู่กรณี และผลที่ได้รับนั้นมันจึงขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของคู่กรณีเป็นหลัก จึงไม่สามารถบังคับหรือกำหนดความแน่นอนในการแก้ปัญหาให้ตรงตามความพึงพอใจได้ โดยสรุปคือต้องพิจารณาจากบุคคลเป็นหลักและมองความเป็นไปได้ในทางที่จะเกิดขึ้นของวิธีแก้ปัญหา

ประเด็นสอง ผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์ นั้นให้ข้อมูลต่อการร้องเรียน/ร้องทุกข์ ไม่ครบถ้วน ยากแก่การตรวจสอบและการติดตามผลการดำเนินงาน โดยประเด็นดังกล่าวผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์ มักให้ข้อความเป็นบัตรสนเท่ห์ที่ไม่สามารถระบุอะไรได้เลย นอกจากข้อร้องเรียนดังกล่าวแล้วยังพบว่า การร้องเรียน/ร้องทุกข์ ในบางประเด็นยังพบปัญหาของผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์ ที่เข้ามาใช้บริการขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมที่มีเพียงหน้าที่การไกล่เกลี่ยและประนีประนอมไม่สามารถชี้ขาดหรือระบุตัวบุคคลที่เป็นฝ่ายถูกหรือฝ่ายผิดได้ ตรงส่วนนี้ถือว่าเป็นปัญหาอุปสรรคหลักในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ประเด็นสุดท้าย ความล่าช้าในปฏิบัติงานเกิดจากการบูรณาการหลายหน่วยงาน ข้อร้องเรียนมักจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นเสมอ ซึ่งบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเป็นเพียงการประสานงานแต่ไม่ใช่รูปแบบของการสั่งการและบังคับบัญชาจึงไม่สามารถกำหนดระยะเวลาในการดำเนินเรื่องหรือสั่งการเกี่ยวกับความพร้อมของแต่ละหน่วยงานที่รับเรื่องส่งต่อไป นอกจากนี้ยังมีเรื่องของบทบาทของอำเภอที่ผู้ปฏิบัติงานนั้น 1 คน จะได้รับมอบหมายในการปฏิบัติงานมากกว่า 1 งานจึงทำให้ปริมาณงานมากตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นงานตามบทบาทหน้าที่หรืองานตามนโยบายรัฐบาล อีกทั้งเรื่องร้องเรียนหลายเรื่องมีความและงานศูนย์ดำรงธรรมจำเป็นที่จะต้องมีการมีเอาใจใส่และให้ความสำคัญมาก จึงเกิดความไม่สอดคล้องกันระหว่างบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบกับปริมาณเรื่องร้องเรียนที่รับมาและต้องดำเนินการแก้ไข

ดังนั้น การปฏิบัติงานที่ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถที่จะมีบทบาท อำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ประกอบด้วย

จำเป็นที่จะต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวของบุคคลระหว่างหน่วยงานมากกว่าตามกฎหมาย การที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องใช้ดุลยพินิจและความสัมพันธ์ส่วนตัวมากเกินไปจึงถือว่าเป็นสาเหตุสำคัญให้เกิดละเว้นหรือปฏิบัติหน้าที่ด้วยความล่าช้าและการที่ปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานต้องส่วนหมวกถึง 1 หรือ 2 ใบในการปฏิบัติหน้าที่ก็ถือว่าเป็นอีกอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติงานส่งผลต่อทั้งผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์และผู้ปฏิบัติงานเอง

#### แนวทางในการเพิ่มคุณภาพการให้บริการประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ

จากการวิเคราะห์พบว่าการประเมินคุณภาพการให้บริการประชาชนของแต่ละอำเภอ มีความแตกต่างกันเนื่องจากนโยบายนายอำเภอในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ในการกำหนดวิธีการประเมินคุณภาพการให้บริการประชาชน ส่งผลให้การวัดและการเพิ่มคุณภาพในการให้บริการประชาชนแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น บางอำเภอมีการใส่ใจในการรับฟังการแสดงความคิดเห็นโดยประชาชนอย่างชัดเจนผ่านทางแบบสอบถามหรือการประชาสัมพันธ์ให้สามารถร้องเรียนได้โดยตรงต่อนายอำเภอแต่บางอำเภอก็ไม่มีการดำเนินการดังกล่าวโดยรูปแบบนั้นจะเป็นการพิจารณาจากข้อเรียงเรียนที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งการจะพัฒนาการให้บริการประชาชนด้วยบริบทที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิงของทั้งสถานที่ ผู้บริหาร และจำนวนปริมาณความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน จะพิจารณาตามบริบทของสถานที่ว่าเรื่องร้องเรียนนั้นมากน้อยเพียงใดหรือมีความยากง่ายในการแก้ไขเพียงใด ดังนั้นการเพิ่มคุณภาพการให้บริการย่อมผูกติดกับตัวบุคคลมากกว่าการได้รับการประเมินและนโยบายของนายอำเภอ เนื่องจากความรู้ในการปฏิบัติงาน ความเข้าใจในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งแนวทางและแรงจูงใจที่จะพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนของปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ เป็นอีกปัจจัยที่ควรพิจารณาโดยมีรายละเอียดดังที่กล่าวตามในหัวข้อรูปแบบคุณภาพการให้บริการประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ

#### อภิปรายผล

จากสรุปผลการศึกษาในหัวข้อที่ผ่านมา ผู้ศึกษาสามารถอภิปรายผลการศึกษา โดยเปรียบเทียบรายละเอียดงานของผู้วิจัยกับการวิจัย เรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมมิติใหม่ที่ได้นำเสนอไว้ ในบทที่ 2 ส่วนของงานวิจัยเกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. รูปแบบคุณภาพการให้บริการประชาชนของปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา

การให้บริการประชาชนในบทบาทของปลัดอำเภอ มีรูปแบบการปฏิบัติงานที่ค่อนข้างหลากหลาย เฉพาะงานศูนย์ดำรงธรรมสำหรับผู้ที่ได้รับมอบหมายนั้น ต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายหลายฉบับ ทั้งกฎหมายในการกำกับดูแลของฝ่ายปกครองและกฎหมายอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายตามงานนโยบาย จึงต้องการมีพัฒนาตนเองอยู่เสมอเพื่อให้สามารถบริการประชาชนตอบสนองต่อข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ประชาชนทุกคนมา

รับบริการให้ได้รับการบริการที่เสมอภาคและเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นประชาชนโดยทั่วไปหรือบุคลากรภาครัฐ สอดคล้องกับแนวคิดของ (การุณย์ คล้ายคลึง, 2550) ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะว่าการจัดให้บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชน รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องเข้าไปจัดทำกิจการ นอกจากนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐจะไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือประชาชนคนใดคนหนึ่ง รัฐมีความจำเป็นที่ต้องจัดบริการสาธารณะเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับการบริการที่เสมอภาคและมีความเท่าเทียมกัน และการให้บริการประชาชนนั้นย่อมมาพร้อมกับความคาดหวัง ถึงแม้ความคาดหวังที่ประชาชนคาดหวังนั้นจะสูงเกินกว่าสภาพความเป็นจริงในแง่ของการปฏิบัติ โดยปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานต้องคำนึงถึงเป้าประสงค์ของศูนย์ดำรงธรรมที่จะเป็นศูนย์ใกล้เคียงและประนีประนอมข้อพิพาท เพื่อให้ประชาชนลดความขัดแย้งให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีความสุขภายใต้การรับบริการจากศูนย์ดำรงธรรม สอดคล้องกับแนวคิดของ (วรลักษณ์ แผงมณี, 2549) ได้ให้ความหมายของ คุณภาพการให้บริการ หมายถึง การบริการที่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังและความต้องการของผู้รับบริการ ทำให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจต่อบริการที่ได้รับ และแนวคิดของ (กรประภา ปัญญาวิรุ, 2550) ได้ให้ความหมายของคุณภาพการให้บริการ หมายถึง ในความเชื่อมโยงระหว่างบริการที่ผู้รับบริการรับรู้และการคาดหวังต่อบริการที่ได้รับจริง หรือความพึงพอใจในระดับของผู้รับบริการภายหลังจากที่ได้รับบริการแล้ว

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการพัฒนาตนเองของผู้ปฏิบัติงานเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการให้บริการประชาชน ภายใต้บริบทของสังคมในปัจจุบัน กฎหมายมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และช่องทางการรับรู้หรือเข้าถึงข้อมูลกฎหมายเปิดกว้างไม่เฉพาะแต่เพียงผู้ปฏิบัติงานเองแต่ยังรวมถึงประชาชนที่มารับบริการสามารถเข้าถึงข้อมูลกฎหมายดังกล่าวได้ และเมื่อมีการพัฒนาตนเองแล้ว การบริการให้มีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการให้บริการศูนย์ดำรงธรรมในระดับอำเภอนั้นจะสามารถเป็นทางเลือกลำดับแรกเวลาประชาชนจะนึกถึงเมื่อมีการเกิดข้อพิพาทย่อมเกิดขึ้นได้

2. ปัญหาอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชนของปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา

อุปสรรคการให้บริการประชาชนผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์ นั้นพบปัญหาอุปสรรคเริ่มตั้งแต่กระบวนการแรกก็คือ การรับเรื่องร้องที่ข้อมูลเบื้องต้นจากการรับข้อมูลที่มีความไม่ชัดเจนจนถึงข้อกฎหมายที่ให้อำนาจเพียงหน้าที่การใกล้เคียงและประนีประนอมไม่สามารถชี้ขาดความถูกต้องได้ จนทำให้เกิดความล่าช้าในปฏิบัติงานที่ไม่สามารถปิดประเด็นให้แก่ผู้รับบริการได้และกฎหมายที่ไม่ให้อำนาจโดยตรงยังส่งผลให้การให้บริการต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่นในการแก้ไขปัญหามากกว่าที่จะเป็นปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานเอง สอดคล้องกับงานวิจัย (เรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมมิติใหม่) ที่กล่าวถึงข้อจำกัดที่ส่งผลให้ผลการดำเนินงานของ

ศูนย์ดำรงธรรมยังไม่ได้มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างสูงสุด ศูนย์ดำรงธรรมขอบเขตภารกิจของศูนย์ดำรงธรรมคือ ศูนย์ดำรงธรรมไม่สามารถแก้ไขปัญหาในประเด็นปัญหาเชิงนโยบายให้เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควรและขอบเขตของภารกิจขาดความชัดเจนส่งผลกระทบต่อผลประชาชนในด้านของการจัดทำกำลังที่ไม่เพียงพอจะพบประเด็นปัญหาส่วนนี้ในการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมากกว่าศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติงานไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน พร้อมทั้งอุปสรรคของเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ทำให้การปฏิบัติงานและเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน

3. แนวทางในการเพิ่มคุณภาพการให้บริการประชาชนของปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา

การจะเพิ่มคุณภาพการให้บริการประชาชนก็ต้องเริ่มจากการประเมินคุณภาพการให้บริการประชาชนเป็นลำดับแรก แต่ความแตกต่างของการประเมินคุณภาพการให้บริการประชาชนก็คือการที่ไม่มีข้อกำหนดหรือหนังสือสั่งการให้มีการจัดทำ มีแต่เพียงแบบรายงานออนไลน์ผ่านทางอุปกรณ์สื่อสารไร้สายของกรมการปกครอง (LTE) ดังนั้นการประเมินนโยบายจึงต้องขึ้นกับนโยบายนายอำเภอในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรมอำเภอที่มีบทบาทในการสั่งการมากที่สุดในส่วนราชการระดับอำเภอ ซึ่งแต่ละอำเภอก็มีแนวทางในการประเมินที่ไม่เหมือนกันหรือบางอำเภอก็ไม่มีการประเมินการปฏิบัติงานเลย สอดคล้องกับงานวิจัย (เรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพการรับเรื่องราวจ้างทุกข์ผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ: กรณีศึกษาอำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี) ที่ได้สรุปผลการวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องคือ ด้านการตรวจสอบกำกับ และประเมินผล มีการตรวจสอบและกำกับผู้บังคับบัญชาในพื้นที่ราชการส่วนกลางอย่างสม่ำเสมอ แต่ก็ยังพบว่ามีปัญหาในประเด็นของความล่าช้าประกอบไปด้วยจึงสะท้อนให้เห็นการไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติ อีกทั้งในระดับอำเภอ ก็ยังมีการตรวจสอบ กำกับ และประเมินผล ที่ยังไม่มี ความเข้มงวดเท่าที่ควรจะเป็นส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้และความเข้าใจ ในการปฏิบัติงานให้สำเร็จ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการเพิ่มคุณภาพการให้บริการประชาชนนอกจากการประเมินผลของหน่วยงานแล้ว บทบาทของตัวผู้ปฏิบัติงานเองก็ต้องมีการสร้างคุณลักษณะที่พร้อมให้บริการประชาชนเองและมีจิตสาธารณะต่อการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติงานจึงจะประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

### ข้อเสนอแนะ

จากงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้เสนอข้อเสนอแนะเพื่อนำไปปรับใช้กับศูนย์ดำรงธรรมอำเภอทั่วประเทศ ดังนี้

1.1 ควรมีการจัดทำคู่มือหรือการเผยแพร่การถามตอบซักถามประเด็นปัญหาพร้อมเฉพาะสำหรับการปฏิบัติงาน เนื่องจากหนังสือสั่งการที่มีการรวบรวมให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัตินั้นเป็นเพียงกรอบการปฏิบัติภาพ

กว้าง ซึ่งเวลาปฏิบัติงานจริงแล้วมักประสบปัญหาเรื่องการสอบถามกันระหว่างอำเภอหรือระหว่างส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ดังนั้นหากมีการปฏิบัติงานดังกล่าวการให้บริการประชาชนจะสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

1.2 การจัดวางอัตรากำลัง ควรมอบนโยบายจากทางส่วนกลางสั่งการไปถึงส่วนภูมิภาคให้มีการมอบหมายให้ผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมรับผิดชอบเฉพาะงานศูนย์ดำรงธรรมเพียงงานเดียว เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพและความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ

1.3 ควรมอบอำนาจให้ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดที่ให้ทุกหน่วยงานภายในเขตอำเภอ สนับสนุนการปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมอำเภออย่างแท้จริงโดยบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมควรมีบทบาทที่สามารถเป็นตัวกลาง กำกับดูแลส่วนราชการอื่น และสามารถติดตามผลจากส่วนราชการอื่นโดยได้รับความร่วมมือในการบูรณาการอย่างเต็มที่

1.4 ควรมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการสร้างการรับรู้ของประชาชนต่อขั้นตอนและวิธีการร้องเรียน/ร้องทุกข์ ให้ผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์เกิดความตระหนักว่าผลการแก้ไขในปัญหานั้น ต้องคำนึงถึงความ เป็นจริงและความเป็นไปได้ในทางกฎหมาย ประกอบกับการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตลอดจนขั้นตอนต่างๆ ในการร้องเรียน/ร้องทุกข์ให้เกิดความชัดเจนที่จะสามารถแก้ไขเรื่องดังกล่าวได้

1.5 ควรมีโครงการพัฒนาคุณภาพผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมให้เกิดประสิทธิภาพ เช่น ออกแบบประเมินผลการปฏิบัติงานในการให้บริการทั้งผู้รับบริการและผู้ปฏิบัติงานประเมินให้แก่มั่นเองโดยกำหนดดัชนีตัวชี้วัดที่สามารถบ่งบอกได้ว่าเมื่อมารับบริการแล้วมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงจากก่อนรับบริการอย่างไรและควรมีโครงการพัฒนาศักยภาพการรับรู้เกี่ยวกับงานศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมโดยตรง กลุ่มสอง ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบงานอื่นๆ จัดทำการสำรวจตามแต่ละอำเภอ ส่งไปคัดกรองที่จังหวัดและเสนอกรมการปกครองต่อไป เนื่องจากการปฏิบัติงานในความเป็นจริงมักจะมีการหมุนเวียนความรับผิดชอบตามแต่ละนโยบายของนายอำเภอจึงทำให้ปลัดอำเภอทุกท่านย่อมมีโอกาสในการปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมตลอดจนเป็นเพิ่มประสิทธิภาพและความเข้าใจในการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องครบถ้วน



## เอกสารอ้างอิง

- กนกขวัญ สังข์เพ็ญ และ ญัฐวีณ์ บุณนาค. (2559). ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดลพบุรี. หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) สาขารัฐศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- กรประภา ปัญญาวีร์. (2550). คุณภาพการให้บริการของบุคลากรงานพัสดุ กองคลัง มหาวิทยาลัยแม่โจ้. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาบริการการพัฒนา, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยแม่โจ้.
- กฤษณ์ อุทัยรัตน์. (2543). *แม่ไม้คุณภาพ*. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).
- การุณย์คล้ายคลึง. (2550). ปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพจังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการเมืองและการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชนะดา วีรพันธ์. (2555). ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่าอำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์การบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- เทพศักดิ์ บุญรัตน์พันธุ์. (2540). การสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : ส่วนท้องถิ่น.
- นัฐนันท์ หิรัญ. (2559). คุณภาพการให้บริการประชาชนของสำนักงานที่ดินจังหวัดจันทบุรี สาขาขลุง. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต กลุ่มวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชนวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- เบญจภา แจ็งเวชฉาย. (2559). คุณภาพการให้บริการที่ส่งผลต่อความพึงพอใจของผู้โดยสารรถไฟฟ้า BTS ใน กรุงเทพมหานคร, คณะบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.
- ปานจิต บูรณสมภพ. (2548). ความพึงพอใจของนิสิตต่อการให้บริการของสำนักทะเบียนและประมวลผล. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาสังคม, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ปิ่นรัตน์ ผ่องราชี. (2550). การประเมินคุณภาพการให้บริการของศาลจังหวัดร้อยเอ็ดแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว. การค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- พนิดา เพชรรัตน์. (2556). คุณภาพการให้บริการที่ส่งผลต่อความพึงพอใจของผู้เสียภาษีอากรสำนักงานสรรพากรพื้นที่นครราชสีมา. คณะบริหารธุรกิจ. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน.
- ยงยุทธ พงษ์สุภาพ. (2541). ส่งเสริมสุขภาพ บทบาทใหม่แห่งยุคของทุกคน. ปทุมธานี :มหาวิทยาลัยรังสิต.
- รวิวรรณ โปรรุ่งโรจน์. (2551). จิตวิทยาการบริการ. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- วรลักษณ์ แผงมณี. (2549). แนวทางการพัฒนาคุณภาพการให้บริการของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดยโสธร. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการเชิงกลยุทธ์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

- วีระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์. (2548). *คุณภาพในงานบริการ (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: ส. เอเชียเพรส.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์, สมชาย หิรัญกิตติ, สุดา สุวรรณภิรมย์, ขวลิต ประภาวนนท์ และสมศักดิ์ วานิชยามรณ. (2541). *การบริหารการตลาดยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: อีระฟิล์มและไซเท็กซ์.
- ศุภกิต เสนนอก. (2558). *การพัฒนาประสิทธิภาพการรับเรื่องราวร้องทุกข์ผ่านศูนย์ดำรงธรรม อำเภอ : กรณีศึกษาอำเภอนองเสือ จังหวัดปทุมธานี*. คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2559). *คู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์/ ร้องเรียน ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย*. กรุงเทพมหานคร :บริษัท บพิศการพิมพ์ จำกัด.
- ศูนย์ดำรงธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2560). *คู่มือบริการศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย*. กรุงเทพมหานคร :บริษัท บพิศการพิมพ์ จำกัด.
- ศูนย์พัฒนาทรัพยากรทางการศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. (2558). *ความหมายของการบริการ*. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย . (2558). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องการประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมมิติใหม่ ตามทัศนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ และประชาชนผู้รับบริการ*. กรุงเทพมหานคร :บริษัท บพิศการพิมพ์ จำกัด.
- สมิต สัชฌุกร. (2542). *การต้อนรับและบริการที่เป็นเลิศ (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- สำนักงานที่ดินจังหวัดจันทบุรี สาขาขลุง. (2559). *รายงานผู้มารับบริการในการทำนิติกรรมต่างๆ ประจำเดือนมิถุนายน 2559*. จันทบุรี: สำนักงานที่ดินจังหวัดจันทบุรี สาขาขลุง
- สัมพันธ์ ภูไพบูลย์. (2540). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพมหานคร : พัทธ์ชัยอักษร.
- สุภาพร คำหมื่น . (2544). *คุณภาพการบริการตามการรับรู้ของผู้บริโภคโรงพยาบาลเชียงใหม่ราม2*. การค้นคว้าแบบอิสระ วท.ม. เชียงใหม่ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อมรา ผูกบุญเกิด . (2539). *การบริการ* . เอกสารประกอบการบรรยายสำหรับนักศึกษามิเนโมปีเอ รุ่น 1/2539. วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ : มหาวิทยาลัยบูรพา.
- อุทัยวรรณ ทิพย์เนตร. (2551). *การบริหารจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนของสำนักงานที่ดินจังหวัดจันทบุรีและสาขา*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.