

การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐโดยไม่ทำลาย ประสิทธิผล : ข้อเสนอการลดขั้นตอนกระบวนการทำบัตรประชาชน จากการศึกษาดูงานสำนักงานทะเบียนเขตหลักสี่

*จุลศักดิ์ ชาบุญรงค์

เมื่อกล่าวถึงการลดขั้นตอนการทำงานย่อมมิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ในแวดวงวิชาการ แต่คำว่า "แวดวงวิชาการ" ดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นแวดวงวิชาการของภาครัฐกิจ ซึ่งมีรากฐานมาจากการลดขั้นตอนการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม (มีการกล่าวถึงประเด็นนี้ตั้งแต่สมัยของ Frederic Taylor บิดาของวิชาการจัดการเลยทีเดียว) อย่างไรก็ดีประเด็นหรือวิธีการนี้เมื่อนำมาปรับใช้กับภาครัฐย่อมถือว่าเป็นเรื่อง "ใหม่" และยิ่งสำหรับองค์การภาครัฐไทยแล้วย่อมถือว่าเป็นปรากฏการณ์ "ทันสมัย" เลยทีเดียวก็ว่าได้ ทั้งนี้อาจพอกล่าวถึงความ เป็นรูปธรรมของแนวทางการดำเนินการนี้ว่ามาจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งอยู่ภายใต้หมวดที่ 5 ว่าด้วยการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ได้กำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อเป็นการลดระยะเวลาในการพิจารณาการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนใน 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจ และ

การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม (ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าประเด็นปัญหาหรือวิธีการแก้ไขปัญหาลักษณะนี้เพิ่งเกิดขึ้นเพราะน่าจะเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยก่อนการปฏิรูประบบราชการแต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวถือได้ว่าเป็นตัวแทนของกรอบมาตรฐานสมัยใหม่กรอบแรกภายหลังยุคการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการลดขั้นตอนการทำงานของส่วนราชการภาครัฐโดยตรง) ดังนั้นเมื่อมีกฎหมายที่มารองรับ(ซึ่งกฎหมายบ้านเมืองก็ถือว่ามาจากฐานคิดของประชาชนเจ้าของประเทศ) ทำให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ จึง "จำเป็น" ต้องขนานรับแนวนโยบายดังกล่าว ซึ่งดูเหมือนว่าจะมาพร้อมกับความคาดหวังของประชาชนในเรื่องภาวะที่ "ต้องดีขึ้น" ไปโดยปริยาย

อย่างไรก็ดีเท่าที่ตรวจสอบเอกสารพบว่ามีการอธิบายวิธีการหรือกระบวนการในการมุ่งสู่ปรากฏการณ์การลดขั้นตอนการทำงานของหน่วยงานราชการไทยไม่มากนักที่เด่นชัดที่สุด คือ เอกสารการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน (8 กระบวนงาน) ส่วนเอกสารอื่น ๆ

*อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต : รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ก็ดูเหมือนจะโน้มเอียงไปในเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพการบริการประชาชน การแก้ไขปัญหายุบสรรคให้แก่ประชาชนผู้รับบริการหรือการเสริมสร้างคุณภาพในการให้บริการประชาชนโดยรัฐ ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าเอกสารต่าง ๆ ซึ่งออกมาจากหน่วยงานกลางพยายามสร้างกรอบกว้าง ๆ ให้หน่วยราชการบรรลุถึงเป้าหมาย ส่วนวิธีการในรายละเอียดแม้จะมีมาตรฐานกลางโดยให้รายละเอียดอยู่บ้างแต่ก็ติดขัดปัญหาในเรื่องรายละเอียดที่น่าจะเกิดจากเหตุผลสำคัญ คือ ความแตกต่างด้านพื้นที่หรือกระทั่งในแต่ละกระบวนการงานย่อมมีความแตกต่างกันไม่มากนัก

สำหรับประเด็น "การลดขั้นตอนการทำงาน" ก็เหมือนดังที่ปรากฏในปัญหาทางการบริหารนั่นก็คือต้องการทั้งผลลัพธ์ด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กันไป อย่างไรก็ตามในสภาพความเป็นจริงสำหรับภาคเอกชนดูเหมือนว่าวิธีการดังกล่าวจะโน้มเอียงไปเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลในขณะที่เมื่อนำมาใช้กับภาครัฐแล้วจะกลับกลายเป็นจุดเน้นเรื่องประสิทธิภาพ ดังตัวอย่างเช่น เมื่อจะลดขั้นตอนการทำงานของบริษัทแห่งหนึ่งการลดขั้นตอนการทำงานมักจะหมายถึง การทำอะไรก็ได้ให้ผู้มารับบริการได้รับบริการที่รวดเร็วขึ้น ง่ายขึ้น (บริบทของประสิทธิผล) แต่ของภาครัฐคือการทำอะไรก็ได้ให้มีกระบวนการที่สั้นลงและประหยัดขึ้น (บริบทของประสิทธิภาพ) ในที่นี้อาจมีผู้คัดค้านว่ามีข้อบกพร่องในการอธิบายข้างต้นอยู่มาก เพราะโดยแท้จริงแล้วเป้าหมายน่าจะมีความเหมือนกันคือให้บริการดีขึ้น แต่ถ้าพิจารณาอย่างลึกซึ้งก็จะพบว่าภาคเอกชนจะลดขั้นตอนการทำงานในฐานะที่ค่อนข้างพร้อม (อย่างน้อยก็พร้อมกว่าภาครัฐ) ที่จะลดประสิทธิภาพ (ในบริบทที่ประสิทธิภาพหมายถึง

ถึงการมีปริมาณปัจจัยนำออกมากที่สุดในขณะที่ใช้ปัจจัยนำเข้าน้อยที่สุด) ดังตัวอย่างเช่น บริษัทเอกชนย่อมไม่เพิกเฉยต่อการเพิ่มช่องบริการหรือการใช้เทคโนโลยีเข้าช่วยเหลือการทำงานเพื่อให้เกิดความพึงพอใจต่อผู้รับบริการ(ซึ่งโดยแท้แล้วย่อมเป็นการลดประสิทธิภาพ) ในขณะที่ภาครัฐย่อมถือเป็นเรื่องยุ่งยากมากที่จะเพิ่มช่องบริการ (เพราะไม่มีกำลังคนเพียงพอ) หรือกระทั่งเพิ่มเครื่องคอมพิวเตอร์แม้เพียง 1 เครื่อง (เพราะไม่อยู่ในงบประมาณประจำปี) ทั้งนี้ถ้าจะยกตัวอย่างให้เห็นชัดเจนในกรณีของการทำบัตรประชาชนแบบใหม่ที่มีปัญหาอยู่ในขณะนี้คือถ้าจะทำให้การออกบัตรประชาชนรวดเร็วขึ้นวิธีการที่ง่ายที่สุดก็เพียงเพิ่มกล้องถ่ายภาพหรือเครื่องผลิตบัตรอีก 5 เครื่องเป็นต้น ซึ่งการลดขั้นตอนการทำงานตามแนวทางปฏิบัติจึงหมายถึงเรื่องของประสิทธิผล แต่สำหรับภาครัฐย่อมถือว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เลยที่จะหมายถึงเพียงการก้าวสู่ประสิทธิผลดังกล่าว ดังนั้นภาครัฐจึงเป็นภาคที่ต้องพยายามหาจุดสมดุลระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพ โดยต้องพยายามโน้มเอียงไปในเรื่องของประสิทธิผลด้วย (มิใช่พยายามโน้มเอียงไปในเรื่องของประสิทธิภาพ) และเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนดูเหมือนว่าจะต้องโน้มเอียงไปในเรื่องประสิทธิผลเช่นเดียวกัน แต่ปรากฏว่าภาคดังกล่าวมีความสามารถสร้างสมดุลจากประสิทธิภาพได้มากกว่าดังเช่นเมื่อเพิ่มประสิทธิผลก็จะใช้การเพิ่มค่าใช้จ่ายในการบริการเพื่อรักษาประสิทธิภาพในภายหลังเสมอ ซึ่งการไม่พยายามปรับสมดุลของภาคเอกชนตามคำกล่าวอ้างจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เพราะมีฉะนั้น บริษัทนั้นย่อมไม่จำเป็นต้องคงอยู่ (หรือกล่าวให้เห็นภาพที่ชัดเจนคือถ้าขายของไม่ได้กำไรแล้วจะขายไปเพื่อ

เหตุใดนั่นเอง) นอกจากนี้แม้จะมีข้อกล่าวอ้างว่าจะปรับสมดุลเรื่องประสิทธิภาพดังกล่าวจะนำไปสู่ประเด็นเรื่องการลดส่วนแบ่งทางการตลาดได้ (เมื่อต้องเพิ่มค่าบริการ) แต่กรณีดังกล่าวก็มักมีทางแก้ไข โดยเฉพาะเรื่องของเครือข่ายทางธุรกิจ ซึ่งบริษัทต่างๆ ย่อมอยู่ภายใต้ขอบเขตของเครือข่ายต่างๆ เสมอ อันแสดงให้เห็นความชัดเจนของประเด็นความแตกต่างกับภาครัฐซึ่งไม่สามารถรักษาสมดุลเรื่องประสิทธิภาพได้ เพราะไม่มีความจำเป็นต้องรักษาส่วนแบ่งทางการตลาด แต่กลับต้องรักษาความพึงพอใจของประชาชน ซึ่งแน่นอนว่ามีอยู่อย่างไม่จำกัดและเป็นสิ่งที่จับต้องได้ยากในเชิงปริมาณ

ในที่นี้ด้วยความตระหนักในประเด็นการลดขั้นตอนการทำงานของภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านประสิทธิภาพเป็นอันมาก จึงต้องพยายามหาหนทางที่จะคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพในขณะที่ต้องรักษาประสิทธิผล ดังนั้นจึงเลือกวิธีการเข้าร่วมรับฟังปัญหาและเข้าร่วมปฏิบัติงานจริง ซึ่งถ้าจะเปรียบเทียบกับวิธีการวิจัยแบบใดแบบหนึ่งก็น่าจะใกล้เคียงกับวิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) ซึ่ง James P. Spradley (1980, อ้างอิงในงานพิศ ศัตย์สงวน, 2537) กล่าวว่า การสังเกตดังกล่าวมีลักษณะสำคัญ 6 ประการ เช่น ต้องมีเป้าหมาย 2 อย่าง คือ เพื่อเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ตามความเหมาะสมของสถานการณ์ และการสังเกตผู้คน กิจกรรมต่างๆ และลักษณะทางกายภาพของสถานที่ (ซึ่งทำให้ต่างจากผู้เข้าร่วมธรรมดาที่มีเป้าหมายเดียว คือ เข้าร่วมในกิจกรรมตามความเหมาะสม) มีการตระหนักถึงอย่างชัดเจน (หรือการศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นที่อยู่นอกเหนือการตระหนักถึงของผู้เข้าร่วมทั่วไป) มีประสบการณ์ที่

เป็นทั้งคนภายในและคนภายนอก (คือเป็นทั้งผู้มีส่วนร่วมในสถานการณ์และอยู่นอกสถานการณ์ในขณะเดียวกัน) และจดบันทึกตลอดเวลา ซึ่งเมื่อพิจารณาจากลักษณะสำคัญต่าง ๆ ดังกล่าวก็จะพบว่าการเข้าศึกษาดูงานในสำนักงานทะเบียน สำนักงานงานเขตหลักสี่ มีความครบถ้วนตามลักษณะวิธีดังกล่าวอย่างชัดเจนแต่ในฐานะที่เป็นนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งข้อกล่าวอ้างว่ามีหน้าที่สำคัญหน้าที่หนึ่งคือการพัฒนาทั้งองค์ความรู้และแนวทางการปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐจึงได้มีการเสนอปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหามาประกอบด้วย ดังนั้นการ "ไป" ศึกษาดูงานในครั้งนี้จึงอาจพอสรุปได้ว่าเป็นการนำวิธีการวิจัยซึ่งใกล้เคียงกับการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม โดยมีรากฐานจากวิธีวิจัยทางมานุษยวิทยา (ซึ่งมีเป้าหมายที่จะเข้าใจธรรมชาติของมนุษย์หรือพฤติกรรมที่แท้จริงของมนุษย์) นำมาปรับใช้กับองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์แล้วนำมาเขียนเป็นบทความ ซึ่งก็คือความเรียงที่เขียนขึ้นโดยมีหลักฐานข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะเชิงวิจารณ์สร้างสรรค์ของผู้เขียนรวมอยู่ด้วย (สมพร มั่นตะสุตร แฟงพิพัฒน์, 2540) ดังนั้นจึงอาจพอสรุปง่าย ๆ ว่า ข้อเขียนนี้เป็นบทความที่ได้จากการวิจัยแบบมีส่วนร่วมนั่นเอง แต่มีความพิเศษที่ว่าเจ้าพนักงานจะมีส่วนร่วมในการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งส่วนร่วมดังกล่าวจะเป็นการช่วยให้ข้อมูล และช่วยวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนช่วยหาวิธีแก้ไขปัญหามาหรือส่งเสริมกิจกรรม (ซึ่งก็ทำให้บทความนี้มีความคล้ายคลึงกับการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม หรือที่รู้จักกันดีในนามของ PAR เพียงแต่ PAR ผู้มีส่วนร่วมดังกล่าวคือชาวบ้าน และก็ไม่แน่ว่าพัฒนาชุมชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการวิจัยทำให้บทความนี้อาจเป็น PAR ได้)

อย่างไรก็ดีเมื่อนำการศึกษาฐานไปเปรียบเทียบกับงานวิจัยแล้วก็ย่อมต้องมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญอย่างน้อยอีก 2 สิ่ง (ดูเหมือนผู้เขียนจะกล่าวถึงระเบียบวิธีวิจัยในย่อหน้าก่อนหน้าแล้ว) คือ วัตถุประสงค์ และกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งสำหรับประเด็นแรกงานเขียนชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กระบวนการทำงานของส่วนราชการที่ส่งผลต่อการให้บริการประชาชนของส่วนราชการภาครัฐและเพื่อนำการวิเคราะห์ดังกล่าวมาหาทฤษฎีหรือวิธีการในการเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการทำงานของส่วนราชการภาครัฐให้มีความเหมาะสมต่อไป ดังนั้นจึงจะพบว่าวัตถุประสงค์ของงานเขียนจึงมีทั้งความลึกซึ้งและกว้างขวางเป็นอันมาก จึงต้องพยายามระบุนขอบเขตของการศึกษา โดยเลือกเฉพาะการบริการประชาชนที่น่าจะมีความเร่งด่วนต่อภาวการณ์ได้รับการและส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงมากที่สุด นั่นก็คือการบริการประชาชนที่เป็นกลุ่มบริการเชิงบังคับ (การจัดกลุ่มบริการสาธารณะที่ให้บริการแก่ประชาชนมีทั้งหมด 8 กลุ่มเช่น กลุ่มบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข กลุ่มบริการด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น, ดูรายละเอียดในจรัส สุวรรณมาลา , 2539) ซึ่งภายใต้กลุ่มบริการดังกล่าวบริการที่ถือว่าประชาชนต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุด ก็คือบริการการทำบัตรประชาชน ซึ่งบทความตอนนี้จึงเลือกศึกษากระบวนการดังกล่าว นอกจากนี้การทำบัตรประชาชนยังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านสำคัญเป็นบัตรประจำตัวประชาชนไทยเทค หรือบัตรประจำตัวประชาชนแบบ smart card ทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างจึงต้องเลือกสำนักทะเบียน ซึ่งกำลังดำเนินการเชิงรุกในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการ

ประชาชนหลายประการ เช่น โครงการปรับขยายเวลาการให้บริการประชาชนของกระทรวงมหาดไทย โครงการสำนักบริการแบบเบ็ดเสร็จ โครงการปรับสถานที่ราชการให้ไปสู่ความเป็นเลิศ และโดยเฉพาะโครงการสำนักทะเบียนมาตรฐาน ซึ่งต้องมีบริการที่มุ่งให้เกิด 3 มิติสำคัญคือ มิติด้านความพึงพอใจของประชาชน มิติด้านกระบวนการบริการประชาชน และมิติด้านบุคลากรของสำนักทะเบียน ทั้งนี้สำหรับสำนักทะเบียนซึ่งอยู่ภายใต้ความควบคุมดูแลของสำนักงานเขตของจังหวัดกรุงเทพมหานครซึ่งมีมากเท่ากับจำนวนเขตต่างๆ ของกรุงเทพมหานครนั้น การที่จะระบุว่าสำนักงานเขตใดควรเป็นตัวแทนของการศึกษาตามระเบียบวิจัยที่เคร่งครัดโดยที่ต้องการเลือกเพียงสำนักงานเขตเดียวสำหรับการวิจัยแบบมีส่วนร่วม ในทัศนะของผู้เขียนจึงน่าจะเป็นเรื่องที่พื้นวิสัย ดังนั้นผู้เขียนจึงเลือกสำนักงานเขตหลักสี่ซึ่งเป็นเขตเดียวกับพื้นที่ของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ซึ่งผู้เขียนเป็นอาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ของสถาบันดังกล่าวซึ่งมีปณิธานหนึ่งที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า การสร้างนักรบก็คือการบริการสังคมรวมทั้งปัจจัยด้านระยะเวลาและการเดินทางที่สะดวกรวดเร็ว เพราะเป็นเขตที่ใกล้กับมหาวิทยาลัยมากที่สุดผู้เขียนจึงเข้าไปศึกษาฐานที่สำนักทะเบียนเขตดังกล่าวโดยไปเฉพาะในวันพุธ ตั้งแต่เดือนเมษายนถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นช่วงปิดภาคฤดูร้อนของมหาวิทยาลัยนอกจากนี้ยังได้เข้าไปสังเกตการณ์อย่างไม่เป็นทางการในช่วงเดือนเมษายนจำนวน 2 ครั้งซึ่งจำนวนระยะเวลาดังกล่าวทำให้ผู้เขียนเชื่อว่าน่าจะพอเห็นภาพทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึกของกระบวนการทำบัตรประชาชนรูป

แบบใหม่ซึ่งยังคงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่บ้างได้ เป็นอย่างดีทั้งนี้จึงขอกล่าวถึงรายละเอียดต่างๆ ซึ่ง จะกล่าวต่อไป

ปัญหาการบริการ

ในส่วนงานบัตรประชาชนของสำนักงาน เขตหลักสี่หลังจากการสอบถามเจ้าพนักงานของฝ่าย ทะเบียน สำนักงานเขตหลักสี่และการพิจารณาของผู้เขียนประกอบ อาจพอสรุปปัญหาว่ามีอยู่ 7 ประการหลัก ๆ ได้แก่ (1)ระบบการประชาสัมพันธ์ เกิดความไม่เป็นจริงของภาครัฐ ที่ทำให้ประชาชนมีความคาดหวังที่สูงขึ้นกับการทำงานที่ "ต้อง" มีคุณภาพที่ดีขึ้นโดยเฉพาะต้องรวดเร็วขึ้นในธุรกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริการ (2)การ ได้รับการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีอย่างไม่เหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้รับบริการที่สูงขึ้น และไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าทั้งนี้ น่าจะเนื่องมาจากประชาชนสามารถทำบัตรประชาชนต่างเขตต่างจังหวัด หรือสามารถทำบัตร ได้จากสำนักทะเบียนแห่งใดก็ได้ทั่วประเทศ ดังเช่น มีเครื่องผลิตบัตรเพียง 1 เครื่องต่อการผลิตบัตร ประมาณ 140 บัตรต่อวัน และมีวันหยุดเพียงวัน เดียว (3)กำลังคนซึ่งมีความขาดแคลนทั้งในเชิง ปริมาณ และคุณภาพ (ซึ่งมีได้หมายถึงไม่มีความ สามารถในการทำงานโดยตรง แต่เป็นข้อจำกัดใน โอกาสความก้าวหน้าในงานที่มีจำกัด และความเปื้อน หน่ายในการให้บริการที่มีความจำเจสูง ทำให้กำลัง คนมีคุณภาพในการบริการที่จำกัดตามไปด้วยดัง จะพบได้จากตัวอย่างของเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ ของส่วนงานดังกล่าวมีอย่างไม่เพียงพอและทำงาน ขี้ชาวจำเจ หรืออัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่ได้สัดส่วน กับประชาชนที่มาติดต่อนั่นเอง (4) สถานที่การ ให้บริการมีข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่การให้บริการที่

สะดวกและเพียงพอ เช่น บางช่วงเวลาผู้รับ บริการต้องยืนรอเพราะมีที่นั่งไม่เพียงพอ (5)ปัญหา การกระจุยตัวของผู้รับบริการ โดยผู้รับบริการมักมา ใช้บริการของเขตหลักสี่มากเป็นพิเศษ เนื่องด้วยใกล้ กับงานบริการทำหนังสือเดินทาง ซึ่งมีความเกี่ยว ข้องกับบัตรประชาชน ซึ่งมักมีปัญหาในเรื่องชื่อ ภาษาอังกฤษ และการที่เขตอื่น ๆ มีการปิดรับบัตร คิวตั้งแต่ในช่วงเช้าแต่เขตหลักสี่จะเปิดทำการตลอด ทั้งวัน (6)ความไม่รู้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติของ ประชาชนผู้มาติดต่อ เช่น กรณีของบัตรหายหรือ ขำรุจะต้องนำเอกสารเพิ่มเติมมาประกอบแต่เมื่อ ไม่ทราบทำให้นำเอกสารมาไม่ครบถ้วน แต่กลับมี ความเข้าใจว่าเจ้าพนักงานไม่มีความตั้งใจในการให้ บริการเมื่อตนไม่ได้รับบริการ (7)กฎระเบียบที่ค่อนข้างชัดเจนไม่สามารถปรับปรุงให้สอดคล้องกับ สถานการณ์ ซึ่งมีมาจากกฎหมายหรือกฎระเบียบ ที่ออกมาจากหน่วยงานภาครัฐเอง เช่น ในช่วงที่ เข้าไปดูงานมินิโยบายให้ข้าราชการต้องทำบัตร ประชาชนทดแทนการใช้บัตรข้าราชการ โดยมีการ กำหนดช่วงเวลาการทำการให้แล้วเสร็จ มีความไม่ เหมาะสม และทำให้ข้าราชการต้องมาทำบัตร ประชาชน ซึ่งทำให้ซ้ำซ้อนกับประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่ากฎระเบียบดังกล่าวมิได้ดูข้อเท็จจริงของปัญหาการให้บริการประชาชนที่ยังคงค้างอยู่ เป็นต้น

หลักการ - เหตุผล และข้อเสนอ

ขั้นตอนที่ 1 เมื่อเข้าสู่ศูนย์บริการจุดเดียว เบ็ดเสร็จ ผู้มาขอรับบริการจะต้องมาที่เคาน์เตอร์ประ ชาสัมพันธ์เพื่อสอบถามเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ซึ่ง ต้องมีการสอบถามทุกกรณี ทั้งนี้ผู้เขียนพบว่าทำให้ เจ้าหน้าที่เกิดภาวะตึงเครียดได้ง่าย และอาจมี ปฏิสัมพันธ์ที่บกพร่อง (ตามความคาดหวังที่สูงขึ้น

ของผู้มารับบริการ)เมื่อต้องรับภาระดังกล่าว โดยเฉพาะที่ต้องพูดหรือชี้แจงในกรณีที่ไม่ซับซ้อน ซ้ำๆ กัน เป็นจำนวนหลายครั้ง ดังนั้นจึงเสนอให้มีการติดป้ายประชาสัมพันธ์ในหลายจุดโดยแบ่งเป็นส่วนต่าง ๆ ดังนี้

(1) บริเวณหน้าเคาน์เตอร์ควรมีการจัดเอกสารใส่กล่องฝาเปิดระบุรายการตามหน้าที่ของใบคำขอนั้นๆ ดังนั้นโดยรวมจึงสามารถแยกได้เป็น 4-5 กล่องด้วยกัน ได้แก่ กล่องที่ 1 กล่องใส่เอกสารใบเล็กเขียนคิดว่า "ใช้กรณีต่อบัตรประชาชน บัตรหมุดอายุ เปลี่ยนที่อยู่ เปลี่ยนชื่อ-สกุล" กล่องที่ 2 กล่องใส่เอกสารใบยาว (ลำดับที่.....หมายเลข บป.ค.....) เขียนคิดว่า "ในกรณีบัตรหาย และมีชื่ออยู่ในเขตหลักสี่" กล่องที่ 3 กล่องใส่เอกสารใบยาว (ลำดับที่.....หมายเลข บป.ค.....) เขียนรวมกับบันทึกคำให้การรับรองบุคคล เขียนคิดว่า "ในกรณีบัตรหาย แต่ไม่มีชื่ออยู่ในเขตหลักสี่" กล่องที่ 4 กล่องใส่เอกสารขนาดกลาง (ชื่อผู้ร้อง.....) เขียนคิดว่า "สำหรับงานทะเบียนราษฎร" เช่น ทะเบียนราษฎร ย้ายเข้า-ออก ใบแจ้งตาย ฯลฯ และกล่องที่ 5 กล่องใส่เอกสารหนังสือมอบหมาย

ด้วยวิธีดังกล่าวผู้มาขอรับบริการจึงสามารถหยิบเอกสารที่ต้องการมากรอกได้ด้วยตนเอง และควรเขียนข้อความที่ชัดเจนว่า "หยิบเอกสารแล้วกรอกเอกสารด้านนี้ คะ/ครับ" แล้วมีลูกศรชี้ไปยังจุดให้บริการการเขียนใบคำร้อง

(2) บริเวณบอร์ดติดประกาศด้านข้าง (บอร์ดพลาสติกใส) มีแผ่นพับขึ้นตอนต่างๆ ซึ่งผู้มาใช้บริการไม่ให้ความสนใจและไม่น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงเพราะมีขนาดตัวอักษรเล็กรวมทั้งเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่คอยตอบคำถามอยู่แล้ว ดังนั้นจึง

ควรเปลี่ยนให้เป็นวิธีการกรอกแบบคำร้อง หรือหลักฐานอื่นที่ต้องใช้ควบคู่กับใบคำร้องขอประเภทต่างๆ โดยมีการขยายตัวอักษรให้มีความใหญ่ เพื่อให้ผู้รับบริการสามารถกรอกตามได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้สำหรับกรณีการกรอกแบบฟอร์มอื่นๆ ที่มีได้ติดฉีกไว้สามารถระบุเป็นตัวอักษรขนาดใหญ่ระบุข้อความว่า "สำหรับกรณีที่ไม่สามารถกรอกได้ หรือไม่แน่ใจกรุณาสอบถามเจ้าหน้าที่ได้ คะ/ครับ" โดยติดฉีกไว้กลางบอร์ดพลาสติกใส เพื่อให้ผู้รับบริการมีความเข้าใจว่ามีได้ถูกทอดทิ้งหรือไม่ได้รับบริการที่เหมาะสม ทั้งนี้จึงต้องมีการปรับโต๊ะเขียนใบคำร้อง (โต๊ะกลมเล็ก) โดยหันหน้าเข้าหาบอร์ด เพื่อให้เห็นอย่างชัดเจน และได้โต๊ะกระจกจึงไม่มีความจำเป็นต้องคิดวิธีการเขียนใบคำร้องอีกให้เกิดความรำคาญสายตาแก่ผู้มาขอรับบริการ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วมิได้มีการเอกสารมาจนไม่สามารถคิดได้ ดังจะขอยกตัวอย่างการประมาณการเอกสารที่จำเป็นต้องติดกล่าวคือในจำนวน 3 บอร์ด บอร์ดแรกเป็นของ "ส่วนงานบัตร" ติดเอกสารใบเล็ก เอกสารขอทำบัตรหาย และบันทึกคำร้องการรับรองบุคคลรวม 3 แผ่น ในพื้นที่ 1 บอร์ด สำหรับบอร์ดที่เหลือเป็นของ "ส่วนงานทะเบียนราษฎร" ใช้พื้นที่ 2 บอร์ด โดยติดจำนวน 6 ใบคำร้อง โดยมีการเขียนบอกว่า กรอกชื่อผู้ร้องขอ และหมายเลขต่างๆ ดังต่อไปนี้ เช่น ใบคำร้องขนาดกลางแผ่นที่ 1 เขียนตัวอย่างการกรอกเฉพาะช่องที่ 4 และเขียนว่าใช้ในกรณีแก้ไขรายการต่างๆ ในทะเบียนบ้าน เช่น เปลี่ยนชื่อ แผ่นที่ 2 เขียนตัวอย่างการกรอกเฉพาะช่องที่ 3 และเขียนว่าใช้ในกรณีแจ้งย้ายปลายทางเข้าเขตหลักสี่ (ต่างเขต, ต่างจังหวัด) และแจ้งย้ายเข้าเขตเดียวกัน นอกจากนี้ยังควรมีการติดประกาศตรงกระจก (ซึ่งมีทั้งด้านซ้ายและขวา) ในประเด็นหลักฐานที่

ต้องแนบกับใบคำร้องรูปแบบต่าง ๆ เช่น ทำบัตรประชาชน (กรณีต่อบัตร บัตรหมดอายุ เปลี่ยนที่อยู่ ชื่อ นามสกุล ไม่ต้องใช้เอกสารเพิ่มเติม, กรณีบัตรหาย แนบพร้อมสำเนาบัตรประชาชน/ข้าราชการของผู้ร้อง เป็นต้น ซึ่งในส่วนงานทะเบียนราษฎรก็ทำเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับใบคำร้องไม่สมบูรณ์ 3 ใบ คือ

2.1 หนังสือมอบอำนาจ ควรมีวงเล็บคำว่า (ชื่อผู้ร้องของจะย้ายเข้า) ไว้หลังคำว่าแจ้งย้ายเข้า (บริเวณย่อหน้าที่ 3)

2.2 เอกสารคำให้การขอทำบัตรประชาชน กรณีบัตรหายซึ่งมีคำว่า "ขอทำบัตรกรณี...../....."

อยู่ในบรรทัดที่ 2 ซึ่งจะต้องเป็นกรณีบัตรหายอยู่แล้ว ไม่น่ามีความจำเป็นต้องเขียนซ้ำ แต่ควรเปลี่ยนเป็น(หรือยังคงข้อความเดิมแต่น่าจะเพิ่มประเด็นนี้) ชื่อภาษาอังกฤษแล้ววงเล็บว่า(กรณีกรอกไม่ได้ให้ -) หรือ ชื่อ-สกุล ภาษาอังกฤษ (กรณีกรอกไม่ได้ให้ -).....เพราะมีผลต่อช่วงของส่วนงานถ่ายภาพ ซึ่งต้องกรอกชื่อภาษาอังกฤษในกรณีที่ไม่มีกรอก online จากเครือข่ายคอมพิวเตอร์

2.3 บันทึกการให้การรับรองบุคคล ควรเขียนข้อความในวงเล็บว่า (ชื่อผู้รับรอง) หลังคำว่าข้าพเจ้า, คำว่า (เลขได้รูปบัตร) หลังคำว่าหมายเลข เปลี่ยนคำว่า "คือ" (บรรทัดสุดท้ายของข้อ 2) เป็น "ของ" แล้วมีข้อความในวงเล็บว่า (ชื่อผู้ที่จะทำบัตรใหม่) และหลังคำว่า "เลข" (บรรทัดที่ 2 ของ ข้อ 2) ให้มีข้อความในวงเล็บว่า (ที่อยู่คนทำบัตร) เป็นต้น

(3) สำหรับเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ จึง

ควรเปลี่ยนจากผู้ตอบคำถามซ้ำ เป็นผู้ช่วยตรวจสอบการกรอกข้อมูลต่างๆ เป็นการทดแทน โดยทั้งนี้อาจต้องมี 2 ท่าน โดยขึ้นบริเวณเคาน์เตอร์เพื่อตอบคำถามสำหรับผู้ที่ไม่สามารถกรอกข้อความตามแบบได้ และกดบัตรคิวให้แก่ผู้รับบริการ สำหรับเจ้าหน้าที่อีกท่านหนึ่งจะเป็นผู้คอยดูแลการกรอกเอกสารโดยทั่วไปหรือประชาสัมพันธ์ในเรื่องอื่น ๆ ตามความเหมาะสม (ทั้งนี้ควรมีการสลับสับเปลี่ยนหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งสองท่านอยู่เสมอ เพื่อไม่ทำให้เกิดความซ้ำซากในการทำงาน และในกรณีที่เจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว ก็ให้ประจำที่เคาน์เตอร์ท่านนั้น)

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อรับบัตรคิวผู้รับบริการต้องไปนั่งรอคิวซึ่งมีการจัดเก้าอี้ไว้ โดยไม่มีการแยกประเภทของผู้ขอใช้บริการซึ่งมักเป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งระหว่างงานทะเบียนราษฎร และงานบัตรฯ ดังนั้นจึงขอเสนอให้มีการจัดเก้าอี้ใหม่เป็น 2 ส่วนตามงานบริการที่ผู้รับบริการต้องการมาร้องขอ โดยอาจหันหลังเข้าหากัน ที่เสนอเช่นนี้เพราะตามหลักการแล้วจะทำให้ผู้รับบริการเห็นโดยชัดเจนว่าการทำงานมีระบบและมีระเบียบอย่างชัดเจน โดยสามารถติดป้ายบอกหรือให้เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์เป็นผู้บอกผู้มารับบริการ (ในกรณีหลังนี้เห็นว่าน่าจะกระทำเฉพาะเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการติดป้ายดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เหมาะสม) นอกจากนี้ตัวอักษร Electronic จึงสามารถปรากฏลำดับที่การขอใช้บริการได้อย่างชัดเจน โดยแทบจะไม่ต้องมีการจำแนกประเภท และยอมทำให้ผู้รับบริการไม่เกิดความสับสนในหมายเลขที่ได้รับ จากการขยับขึ้นลงซึ่งเป็นคนละประเภทของการให้บริการซึ่งทำให้เกิดการเปรียบเทียบอันนำไปสู่ภาวะความไม่พอใจได้ง่าย (สำหรับกรณีที่มิใช่ข้อขัดข้องเกี่ยวกับโปรแกรมการทำงานซึ่งไม่สามารถแยกผู้รับบริการได้ก็สมควรได้รับ

การปรับปรุงอย่างเร่งด่วน เพราะในขั้นตอนที่ 2 นี้ ถือได้ว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่ยาวนานที่สุดของการมารับบริการเลยก็ว่าได้และก็มักทำให้ผู้รับบริการเกิดความสับสนกับกระบวนการดังกล่าวกับส่วนงานทะเบียนราษฎร (ประเภทบริการที่ 3) ซึ่งขอยกตัวอย่างว่าเมื่อประกาศถึงผู้รับบริการหมายเลข112แต่แท้จริงแล้วสำหรับงานบัตรประชาชนมีหมายเลขที่ทำบัตรจริงคือหมายเลข 73 ซึ่งคอมพิวเตอร์ตรงจุดของฝ่ายประชาสัมพันธ์ก็บอกรายละเอียดนี้อย่างชัดเจนซึ่งน่าจะนำไปโปรแกรมนี้มาปรับใช้กับแผง Electronic ได้ นอกจากนี้ก็อาจใช้วิธีเบี่ยงเบนความสนใจร่วมด้วย เช่น การให้ดูโทรทัศน์ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 เมื่อผู้มารับบริการถึงคิวก็จะมายังโต๊ะหมายเลข 10 เพื่อตรวจเอกสาร เจ้าพนักงานรับเอกสารกรอกเลขบัตรประชาชนเพื่อดูรายละเอียดต่างๆของผู้รับบริการ เช่นรายการแสดงใบหน้า ข้อมูลอื่น ๆ จากนั้นถ้ากรณีที่ผู้รับบริการต้องเสียค่าปรับ ก็ให้ไปจ่ายเงินที่โต๊ะข้างๆ เบอร์ 11 แต่ถ้าไม่มีรายการเสียค่าปรับก็จะกรอกหมายเลขคำขอมิบัตรในขณะที่ผู้รับบริการต้องกรอกแบบฟอร์มชื่อว่า "แบบรายงานการลดขั้นตอน และระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน 8 กระบวนการ" ซึ่งต้องเซ็นชื่อ 2 จุด ลงลายมือเขียนซึ่งไม่น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์และได้ข้อมูลที่แท้จริงใด ๆ ทั้งนี้ดูเหมือนว่าผู้รับบริการจะเซ็นชื่อของตนเองไป โดยเห็นว่าเป็นงานของหน่วยงานภาครัฐ แต่เท่าที่สังเกตมีผู้สงสัยอ่านทวนอยู่บ้าง ซึ่งก็น่าจะมีความสงสัย เพราะเป็นแบบฟอร์มให้ลงเวลาที่มาเริ่มขอใช้บริการและเวลาเสร็จสิ้นการรับบริการนั่นเอง ทั้งนี้ถ้าจะทำให้มีความจริงจังควรให้ประชาชนเป็นผู้

กรอกบริเวณแผ่นเตอร์ประชาสัมพันธ์ แต่ต้องปรับให้มีแบบฟอร์มที่ง่ายขึ้น เช่นชื่อ-สกุลผู้รับบริการ เวลาเข้ามารับบริการ เวลาแล้วเสร็จ อย่างไรก็ตามเห็นสมควรให้ยกเลิกการกรอกแบบฟอร์มดังกล่าว เพราะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ด้านบวกต่อผู้ให้บริการและเจ้าหน้าที่เอง หรือมีฉะนั้นถ้าจำเป็นต้องมีแบบฟอร์มดังกล่าวก็ควรเก็บในรูปของสถิติที่มีสูตรคำนวณโดยอาจเก็บเป็นช่วงเวลา หรืออาทิตย์ละ 1 วัน เป็นต้น

นอกจากนี้ปัญหาหลักที่พบจากขั้นตอนนี้คือ ผู้รับบริการนำเอกสารมาไม่ครบถ้วน เช่นการแก้ไขวันเกิดต้องนำทะเบียนบ้านมา ซึ่งประเด็นนี้น่าจะแก้ไขให้ดีขึ้นถ้ามีการปิดประกาศและเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ได้ตรวจเอกสารเบื้องต้นก่อนเข้ามาใช้บริการ (ดังเสนอในขั้นตอนที่ 1) จากนั้นเมื่อทำการตรวจเอกสารเรียบร้อยแล้ว เจ้าพนักงานหมายเลข 10 ก็จะกดบัตรคิวสำหรับผู้รับบริการรายต่อไป ซึ่งน่าจะมีการชะลอระยะเวลาการกด เพราะส่วนงานต่อไปจะใช้ระยะเวลาช่วงหนึ่งในการปฏิบัติงานทำให้เอกสารเข้าไปกองอยู่ฝ่ายถ่ายภาพและทำให้ในช่วงเวลาไม่นาน เจ้าพนักงานหมายเลข 10 ก็ต้องหยุดกดบัตรคิวใหม่ โดยจะทำให้แผง electronic หยุดชะงักช่วงระยะเวลาหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ใช้บริการซึ่งไม่สามารถเข้าใจได้ว่าเหตุใดจึงหยุดการให้บริการอย่างชะงักงัน และดังที่กล่าวไปแล้วว่าจะมีการเปรียบเทียบกับงานทะเบียนราษฎร ซึ่งมีการเคลื่อนตัวของตัวเลขการให้บริการเสมอ (มิใช่ว่าฝ่ายใดทำงานได้รวดเร็วกว่า แต่กล่าวเฉพาะประเด็นความคาดหวังของผู้รับบริการเท่านั้น หรือภายใต้แนวคิดที่ว่า "ได้คิวแล้วต้องได้รับการทันที" นั่นเอง) แต่ก่อนที่จะเข้าไปในขั้นตอนต่อ

ไป คือการถ่ายภาพ ขอกล่าวถึงขั้นตอนพิเศษที่เกี่ยวข้องกับงานบัตรประชาชน คือ ขั้นตอนการสอบสวน ขั้นตอนพิเศษ (ขั้นตอนการสอบสวน) ซึ่งอยู่ในหมายเลขที่ 13 ทั้งนี้หมายเลขดังกล่าวมีหน้าที่ คือ ตรวจสอบเอกสาร คำร้อง และเอกสารแนบต่างๆ (ซึ่งก็วกกลับมาที่ปัญหาการประชาสัมพันธ์ที่ต้องเปลี่ยนจากผู้กดบัตร หรือตอบคำถามซ้ำๆ เป็นผู้ตรวจเอกสารเบื้องต้นนั่นเอง) ซึ่งมีปัญหาอยู่บ้าง เพราะขั้นตอนพิเศษนี้ประชาชนจะได้บัตรคิวเป็นบัตรแข็งแล้วต้องนำมาให้โต๊ะหมายเลขที่ 13 แต่ปรากฏว่าหมายเลขประจำโต๊ะต่าง ๆ มีขนาดเล็กมาก (สำหรับผู้ไม่คุ้นเคยกับสถานที่ ย่อมมีความยากลำบากระดับหนึ่งในการหาโต๊ะหมายเลขดังกล่าว) จากนั้นเจ้าหน้าที่ที่ตรวจเอกสาร (ซึ่งมักมีปัญหาเรื่องบันทึกคำให้การรับรองบุคคล ซึ่งต้องมีการติดป้ายประชาสัมพันธ์ให้ชัดเจนว่าใช้เอกสารใดทดแทนได้บ้าง เพราะจะทำให้ลดความล่าช้าและลดระดับความไม่พอใจของผู้รับบริการให้ลดน้อยลง) และหลังจากที่ตรวจเอกสารเรียบร้อยแล้ว ก็จะส่งไปยังฝ่ายทำบัตรใหม่ (หมายเลข 10) ซึ่งผู้รับบริการต้องย้อนกลับไปฝ่ายประชาสัมพันธ์อีกครั้งหนึ่ง เพราะต้องขอรับบัตรคิวจากเครื่องจ่ายบัตรคิวอีกครั้ง ซึ่งโดยแท้จริงแล้วน่าจะแนบบัตรคิวจากเครื่องจ่ายบัตรคิวมาพร้อมกันเลย สำหรับปัญหาที่ว่าอาจมีผู้รับบริการบางท่านซึ่งไม่ผ่านการสอบสวน เจ้าหน้าที่หมายเลข 13 ก็เก็บบัตรคิวนั้นไว้ยื่นคืนแต่เอกสารคำขอ และชี้แจงว่าต้องนำเอกสารใดๆ มาเป็นการทดแทนได้บ้าง (ซึ่งถ้าผู้รับบริการดูบัตรประชาชนสัมพันธ์ตั้งแต่ต้นก็จะต้องเข้ามารอคิว หรือเข้ามาถกเถียงกับเจ้าหน้าที่ เพราะเมื่อไม่ได้รับการบริการตามคำร้องขอก็ย่อมไม่พอใจเป็นธรรมดา ส่วนผู้ที่ผ่านการสอบสวนก็จะนั่งรอคิวไปได้เลยโดย

ไม่ต้องรับบัตรคิวใหม่ (ผู้รับบริการยอมไม่เข้าใจ ไม่รับรู้กับกระบวนการที่ทำให้เกิดความยุ่งยากใดๆ) และในกรณีที่คิวได้เลยไปแล้ว (ซึ่งน่าจะเกิดขึ้นได้ยากมาก) ก็ให้ผู้รับบริการนำเอกสารไปยังที่หมายเลข 10 ได้เลย เพราะถือว่าเป็นผู้มารับบริการในจุดร้องขอเดียวกัน (แต่ทั้งนี้ถ้ามีการสรุปว่าทำให้คิวบัตรเลขหมายเลขที่มีการเรียกเป็นจำนวนมากก็ขอให้ข้อเสนออีกต่อไป) นอกจากนี้ผู้รับบริการจะต้องกรอกบันทึกการรับแจ้งเอกสารเกี่ยวกับบัตรประชาชนสูญหายหรือถูกทำลาย(ซึ่งใช้แทนบันทึกการแจ้งความแต่ก็ปรากฏว่าในเอกสารบันทึกเรื่องการร้องขอทำบัตรกรณีบัตรหายก็ยังคงมีคำขอการแจ้งความอยู่ในข้อที่ 5 ซึ่งควรตัดออกเพราะผู้รับบริการย่อมสับสนว่าจำเป็นต้องไปขอใบแจ้งความอีกหรือไม่) ซึ่งประชาชนต้องกรอกข้อความต่างๆ ซึ่งเจ้าพนักงานต้องเป็นผู้วงข้อความที่จำเป็นต้องกรอกหรือต้องกรอกข้อความทั้งหมดให้แก่ผู้รับบริการถ้ามีจำนวนผู้รับบริการไม่มากนักจากนั้นจึงกลับไปที่ฝ่ายประชาสัมพันธ์เพื่อขอรับบัตรคิวในการดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 จากนั้นเอกสารที่ได้รับการตรวจสอบแล้วจึงส่งมาส่วนการถ่ายภาพติดบัตร ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารจะเรียกชื่อผู้รับบริการซึ่งต้องใช้วิธีการขานชื่อซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องใช้เครื่องขยายเสียง หรือ ชลอการเรียกหมายเลขผู้รับบริการของหมายเลข 10 (ซึ่งได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้) เพราะผู้รับบริการมักมีความคิดว่าเมื่อถึงหมายเลขบริการแล้วน่าจะได้รับการทันทีแต่ก็ปรากฏว่าต้องคอยการขานชื่ออีกครั้งหนึ่งโดยต้องยืนอยู่ในบริเวณใกล้เคียง (ซึ่งบางครั้งก็ไม่สามารถกระทำได้เพราะมีผู้รับบริการจำนวนมาก) ซึ่งย่อมสร้างไม่พอใจเช่นเดียวกัน จากนั้นเมื่อได้รับการขาน

ชื่อผู้รับบริการต้องมาประทับตราบันทึกลายนิ้วมือ (นิ้วโป้งขวาและซ้าย) ซึ่งผู้รับบริการมักไม่ทราบขั้นตอนนี้ จึงเข้าแนวกั้นสี่เขียวเพื่อรอถ่ายภาพทันที ดังนั้นบริเวณแนวกั้นสี่เขียว จึงควรมีการติดข้อความหรือมีกรอบงานสั้น ๆ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ต้องอธิบายหรือบอกแก่ผู้รับบริการทุกท่าน (ซึ่งย่อมทำให้เกิดภาวะตึงเครียดได้ง่ายขึ้นเช่นเดียวกัน) ผู้รับบริการย่อมสังเกตเห็นได้ง่ายเพราะต้องนั่งรอถ่ายภาพติดกับบริเวณแนวกั้นอยู่แล้ว (ทั้งนี้ก็มีกรณีที่น่าสังเกตเพิ่มเติมว่าเครื่อง Scan ลายนิ้วมืออาจมีประสิทธิภาพไม่ดีนัก ซึ่งน่าจะเป็นปัญหาทางเทคนิค โดยทั้งนี้ควรแจ้งหน่วยงานกลางเพื่อทราบปัญหา) จากนั้นเจ้าหน้าที่จะพิมพ์ข้อมูลต่าง ๆ ตามแต่กรณีของผู้ร้องขอ ซึ่งมีปัญหาความล่าช้า ซึ่งอาจเกิดจาก 2 กรณีใหญ่ ๆ คือ

(1) เจ้าหน้าที่ต้องพิมพ์ข้อมูลต่างๆ และถ่ายภาพ (ทำงานที่ต้องใช้ระยะเวลาในขณะเดียวกัน)

(2) ข้อมูลที่ให้กรอกในระบบฐานข้อมูลอาจมีบางข้อมูลที่ไม่จำเป็น ทั้งนี้อาจแบ่งได้เป็น 3 กรณี คือ

2.1 ข้อมูลที่จำเป็นต้องพิมพ์เข้าไปใหม่ เช่น ชื่อ สถานภาพ ศาสนา

2.2 ข้อมูลที่น่าจะมีอยู่ในฐานข้อมูลแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องกรอกเข้าไปใหม่ เช่น หมู่เลือด (ในกรณีนี้ผู้รับบริการมักไม่ทราบหมู่เลือดของตน ทั้งนี้ถ้าจะให้มีหมู่เลือดอยู่ในบัตรประชาชน จึงควรให้ผู้บริการทราบหมู่เลือดที่แท้จริงของตน อย่างไรก็ตามก็คิดเชื่อว่าการมีข้อมูลหมู่เลือดในการรักษาเมื่อมีเหตุฉุกเฉินผู้เขียนเชื่อว่าโรงพยาบาลย่อมต้องตรวจเลือดใหม่เพื่อ ความถูกต้องและคงไม่ดูรายละเอียดในหัวข้อหมู่เลือดตามบัตรประชาชนเป็นแน่ หรือ

ที่ว่าเป็นประโยชน์ต่อคลังข้อมูลแหล่งโลหิตของสภากาชาดไทยก็ยิ่งสมควรให้ผู้รับบริการระบุข้อมูลที่แท้จริงของตนได้เสียก่อน มิฉะนั้นข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนและไม่เป็นความจริงย่อมส่งผลในแง่ลบเพราะเป็นข้อมูลที่ผิดพลาด)

2.3 ข้อมูลที่น่าจะมีความจำเป็นในระดับต่ำ เช่น หมายเลขโทรศัพท์ (โดยปกติจะมีการเปลี่ยนแปลงเสมอ ไม่สามารถนำมาเป็นข้อมูลอ้างอิงได้แต่อย่างใด) ทั้งนี้ในข้อ (2.2) และ (2.3) สมควรได้รับการพิจารณา และเสนอหน่วยงานส่วนกลาง ในประเด็นปัญหาดังกล่าวเพื่อไม่ต้องกรอกข้อความดังกล่าว

(3) นอกจากนี้ยังมีกรณีอื่น ๆ อีก เช่น

3.1 ช่องที่ต้องกรอกในส่วน "บันทึกเพิ่มเติม" ซึ่งมีความแตกต่างกันหลายกรณีย่อมสร้างความล่าช้าอันน่าจะมีฐานข้อมูลให้เลือกเช่นเดียวกับช่องอื่นๆเพราะน่าจะมีความคล้ายกัน ส่วนกรณีพิเศษเท่านั้นที่ต้องให้เจ้าหน้าที่กรอก นอกจากนี้คำร้องดังกล่าวยังมีการ กำหนดตัวอักษร ซึ่งทำให้มีการกรอกข้อมูลบางประเภทได้ไม่ครบ ซึ่งถ้าไม่มีการเพิ่มตัวอักษรให้มากขึ้น ก็อาจพออนุมานได้ว่าไม่ได้มีความสำคัญอย่างแท้จริง

3.2 ช่องของชื่อภาษาอังกฤษเป็นตัวพิมพ์เล็ก (อันเป็นความนิยมในการเขียนของคนไทย)

ดังนั้นในคำร้องขอรับบริการควรพิมพ์ข้อความหลังชื่อภาษาอังกฤษว่า "อักษรพิมพ์ใหญ่" นอกจากนี้ขอเพิ่มเติมในส่วนล่างคำว่า "ขอมีบัตรในกรณี..... ควรมีข้อความเพิ่มเติมว่า "กรุณากรอกให้ครบถ้วน กรอกช่องใดไม่ได้ให้ -" เพื่อความรวดเร็วในการให้บริการและเจ้าหน้าที่จึงไม่ต้องสอบถามผู้รับบริการซึ่งเป็นขณะเดียวกันกับที่เข้า

ไปร้อถ่ายภาพ โดยเมื่อมีการสอบถามย่อมทำให้เกิดความไม่พอใจทั้งสองฝ่ายโดยเฉพาะผู้รับบริการ ซึ่งต้องตะโกนบอกเจ้าหน้าที่ในช่องที่กรอกไม่ครบ ซึ่งจากการสังเกตระยะเวลาหนึ่งพบว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ถามว่าสะกดชื่อภาษาอังกฤษของตนได้หรือไม่ ถ้าผู้รับบริการไม่สามารถตอบได้จะแสดงปฏิกิริยาบางอย่างเสมอ (ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์) อันเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นต้องสอบถามถ้าผู้รับบริการทำเครื่องหมาย "-" ในช่องนั้นๆ ซึ่งจะเข้ากระบวนการค้นหาชื่อภาษาอังกฤษได้ทันที ซึ่งเมื่อมีความผิดพลาดใดๆ ถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบของผู้มาขอใช้บริการได้ นอกจากนี้เมื่อไม่มีการ "-" ย่อมหมายถึงผู้รับบริการมีความไม่แน่ใจ หรืออ่านข้อความรวมทั้งกรอกข้อความไม่ครบ จึงค่อยสอบถาม

จากนั้นเข้าสู่กระบวนการถ่ายภาพซึ่งกินช่วงระยะเวลาหนึ่งในเรื่องที่ต้องให้ผู้รับบริการยืนในตำแหน่งให้ถูกต้อง ซึ่งก็มักจะแก้ไขทางเทคนิคโดยมีการตั้งระบบกล้องหรือดำเนินการใด ๆ ซึ่งส่วนกลางควรทราบข้อมูลในจุดนี้ ต่อจากนั้นจึงมีการพิมพ์ภาพออกมา ซึ่งเจ้าหน้าที่ถ่ายภาพต้องเซ็นชื่อหรือเอกสารจากเครื่องพิมพ์และส่งเอกสารแนบไปหมายเลข 10 เซ็นชื่อตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะสังเกตได้ว่าผู้ถ่ายภาพต้องทั้งพิมพ์ข้อมูลใบคำร้องถ่ายภาพ เซ็นชื่อ หยิบเอกสาร ดังนั้นในส่วนนี้เครื่องพิมพ์จึงควรเปลี่ยนมาอยู่ที่บริเวณที่หมายเลข 10 เพื่อหยิบและนำไปให้หมายเลข 11 ต่อไปซึ่งย่อมเป็นการเพิ่มความรวดเร็ว ซึ่งแน่นอนว่าย่อมต้องมีการเสนอส่วนกลางว่าเจ้าหน้าที่ถ่ายภาพอาจไม่จำเป็นต้องเซ็นชื่ออันไม่จำเป็นจะเกิดผลกระทบใด ๆ และก็ไม่เป็นการเพิ่มงานให้หมายเลข 10 เพราะต้องตรวจสอบความถูกต้องก่อนส่งให้พนักงานท่านต่อไปอยู่

แล้ว (ทั้งนี้ถ้าต้องมีการเซ็นชื่อของผู้ถ่ายภาพก็ทำให้ข้อเสนออื่นตกไป แต่ในขั้นตอนสุดท้ายก็จะพบว่ามีเอกสารต่างๆก็จะมีก็นำไปเก็บไว้ในคลังและมีการกรอกข้อมูลต่างๆไว้ในเล่มบันทึกการทำบัตรประชาชนอยู่แล้ว)

ขั้นตอนสุดท้าย ขั้นตอนการจ่ายบัตร เมื่อหมายเลข 10 ได้เซ็นอนุมัติตรวจสอบหลักฐานจากฝ่ายถ่ายภาพก็จะนำมาที่หมายเลข 11 (ฝ่ายจ่ายบัตร) ซึ่งนำเอกสารที่ได้มากรอกเลขบัตรประชาชน ดูรายละเอียดใน "ใบยืนยันการพิมพ์บัตรประชาชนเครื่อง M2L" แล้วเครื่องจ่ายบัตรก็จะทำงานโดยอัตโนมัติ เมื่อมีการพิมพ์บัตรออกมาผู้รับบริการต้องวางนิ้วชี้ขวา-ซ้ายเข้าโปรแกรมจัดเก็บลายนิ้วมือลงบัตร(ซึ่งไม่น่าจะมีเหตุผลเพียงพอในการบันทึกลายนิ้วมือซ้ำอีกครั้งหนึ่งซึ่งน่าจะมีการทบทวนขั้นตอนดังกล่าวถึงความจำเป็นที่แท้จริง ซึ่งดูเหมือนว่าจะไม่มีปัญหาใด ๆ แต่ก็ปรากฏว่ามีบัตรที่ได้รับจากส่วนกลางบางบัตรเสียตั้งแต่ต้น ซึ่งหน่วยงานกลางควรตรวจสอบมาก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ตัวเครื่องจ่ายบัตรต้องใช้ระยะเวลาไม่น้อยไปกว่าการถ่ายภาพมากนัก ซึ่งก่อนหน้านี้ก็ได้มีการเสนอไปตั้งแต่ต้นว่าควรมีการเพิ่มอุปกรณ์ที่ย่อมทำให้การบริการรวดเร็วขึ้น (แต่ย่อมสูญเสียประสิทธิภาพ หรือมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น) นอกจากนี้ระบบฐานข้อมูลต่าง ๆ มักมีข้อขัดข้องเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งควรมีเจ้าหน้าที่ของเขตเข้ารับการฝึกอบรมการแก้ไขเครื่องดังกล่าวโดยตรง ซึ่งก็อาจพอที่จะแก้ปัญหา (ถึงแม้จะเป็นปลายเหตุ) ได้ ในขณะนี้เพราะเมื่อระบบเกิดขัดข้อง ก็จำเป็นต้องหยุดการให้บริการ ซึ่งย่อมยังความไม่พอใจแก่ผู้รับบริการเป็นอันมาก

สำหรับประเด็นการคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพที่เหมาะสมโดยพยายามเพิ่มประสิทธิภาพผ่านกรณี

ศึกษา การบริการทำบัตรประชาชนของส่วนงานบัตร
สำนักงานเขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ในทัศนะของ
ผู้เขียนถือว่าเป็นตัวแทนหนึ่งของการพยายามศึกษา
ภาวะที่ "เป็นไปได้" มากที่สุดของการพยายามปรับปรุง
หรือปฏิรูปหน่วยราชการภาครัฐซึ่งยังคงต้องได้
รับการพยายามแก้ไขปรับปรุงอย่างต่อเนื่องอย่างคู่
ขนานกับการปฏิรูประบบราชการซึ่งถือว่าเป็นระบบ
ใหญ่ทั้งนี้เพราะในระบบย่อยของการปฏิรูปดังกล่าว
มีกลไกและกระบวนการปรับปรุงที่แตกต่างและ
หลากหลายอันส่งผลต่อการพยายามหาวิธีการที่
เหมาะสมกับกระบวนการนั้นๆ อย่างระมัดระวัง
และละเอียดรอบคอบเป็นอย่างมาก แม้ว่าจะเป็น
กระบวนการอย่างเดียวกันก็ตามที ซึ่งผู้เขียนได้เข้าไป
สังเกตการณ์อย่างไม่เป็นทางการในเขตอื่น ๆ แม้
จะมีขอบเขต และกระบวนการปฏิบัติที่คล้ายคลึง
กัน แต่ก็ปรากฏว่ามีความแตกต่างในรายละเอียด
ของแต่ละขั้นตอนอยู่ไม่น้อย เช่น รูปแบบของ
เอกสารคำขอ จำนวนผู้ปฏิบัติงานหรือกระทั่งภายใน
หน่วยงานเดียวกัน เช่น ฝ่ายทะเบียนของสำนัก
งานเขตหลักสี่ซึ่งมีอยู่ 3 กลุ่มงานใหญ่ๆ คือ กลุ่ม
งานทะเบียนราษฎร กลุ่มงานทะเบียนบัตร
ประชาชน กลุ่มงานทะเบียนทั่วไป ซึ่งแม้จะมีปัญหา
ที่คล้ายคลึงกันแต่ในรายละเอียดก็ยังคงมีความ

แตกต่างกัน ดังเช่น งานของส่วนทะเบียนราษฎร
มีรายละเอียดที่ซับซ้อนกว่าส่วนงานอื่น ๆ และนาย
ทะเบียนเท่านั้นที่สามารถปฏิบัติงานได้ แต่ก็มีปัญหา
คล้ายกับส่วนงานบัตร ดังเช่นปัญหาเรื่องกำลังคน
ส่วนงานทะเบียนทั่วไป กลับไม่มีปัญหาดังกล่าวมาก
นัก แต่ก็มีปัญหาในเรื่องการติดต่อสื่อสารกับผู้รับ
บริการอยู่บ้าง ดังเช่นส่วนของงานจดทะเบียนสมรส
ซึ่งต้องสื่อสารกับชาวต่างชาติเป็นจำนวนมาก ทำให้
มีปัญหาในเรื่องการสื่อสารอยู่บ้าง (ทั้งนี้ผู้เขียนได้
ประสานงานกับอาจารย์สมชาย อบรม ซึ่งเป็น
อาจารย์ในสังกัดสถาบันภาษาของมหาวิทยาลัย ได้
ตรวจแก้ไขเอกสารบางส่วนซึ่งต้องมีการตรวจสอบ
กันต่อไป) เป็นต้น ดังนั้นผู้เขียนจึงหวังเป็นอย่าง
ยิ่งว่าบทความชิ้นนี้ ซึ่งได้ถูกกลั่นกรองจากวิชาชีพ
อาจารย์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ ของผู้เขียน
และจากความต้องการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่
ดีขึ้นของข้าราชการฝ่ายทะเบียน สำนักงานเขตหลัก
สี่จะเป็นส่วนหนึ่งของการกระตุ้นเตือนการปรับปรุง
การบริการของภาครัฐในระบบย่อยอีกตัวอย่างหนึ่ง
ซึ่งทั้งนี้ก็เพื่อผลประโยชน์ขั้นสุดท้าย คือการตอบสนอง
ความต้องการของประชาชน และความผาสุก
อย่างเสมอภาคของประชาชนนั่นเอง

บรรณานุกรม

- กุศล บุญมาลิก และประพันธ์ ภู่อุดแสง. "ความเหมือนที่แตกต่าง." พัฒนาชุมชน. 37, 5 (พฤษภาคม 2541) : 7-8.
- กองกรรมธิการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. การเสริมสร้างคุณภาพในการให้บริการประชาชนโดยรัฐ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540.
- งามพิศ สัตย์สวณ. การวิจัยทางมนุษยวิทยา. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537
- จรัส สุวรรณมาลา. การตรวจสอบผลการดำเนินการ : กลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร. กราฟิเคฟอรัม, 2539.
- บัณฑิต รัศมีเทศ . การตัดสินใจในการจัดการการผลิต. กรุงเทพมหานคร : อินโฟเมนิ่ง , 2547.
- พิทยา บรรวัฒนา. องค์การสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.ร. คู่มือคำอธิบาย และแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. กรุงเทพมหานคร : วิชนันท์ พับบลิชซิง, 2547.
- สมพร มั่นตะสูตร แฟงพิพัฒน์. การเขียนเพื่อการสื่อสาร. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานพิมพ์โอเดียนส์, 2540
- สุรศักดิ์ นานานุกูล. การบริหารงานผลิต. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช , 2525.
- John S. Oakland. Total Organizational Excellence. Oxford : Butterworth-Heinemann, 2001.
- Lee J. Krajewski and Larry P. Ritzman. Operations Management : Strategy and Analysis. Massachusetts :Addison-Wesley, 1993.
- WWW.bma.go.th (เว็บไซต์ของกรุงเทพมหานคร)
- WWW.bma.go.th/laksi (เว็บไซต์ของสำนักงานเขตหลักสี่)
- WWW.moi.go.th (เว็บไซต์ของกระทรวงมหาดไทย)
- WWW.ocsc.go.th (เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)
- WWW.opdc.go.th (เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ)