

ประสิทธิผลของระบบและกระบวนการให้บริการของกรุงเทพมหานคร :

ศึกษากรณีสำนักงานเขตบางกอกใหญ่

Effectiveness of Service Delivery System and Process of The Bangkok Metropolitan Authority: A Case Study of Bangkok-Yai District Office

วิทยานิพนธ์

โดย

นายสารานุ คงเจริญ

เสนอต่อคณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาลึกสุด

พัฒนบริหารศาสตร์มหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

2539

วิทยานิพนธ์ : ประสิทธิภาพของระบบและกระบวนการให้บริการของ
 กรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีสำนักงานเขตบางกอกใหญ่
 : Effectiveness of Service Delivery System and
 Process of The Bangkok Metropolitan Authority
 : A Case Study of Bangkok-Yai District Office
 โดย : นายสารานุกอง เจริญ
 : Mr. Sumran Kongcharoen
 นักศึกษาคณะพัฒนาสังคม : ภาคปกติ รุ่นที่ 15 รหัส 520361028

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรรับ
 เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) ได้

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
 ลงนาม.....ประธาน
 (อาจารย์วิชัย รุบชาติ)
 วันที่ 6 ม.ค. 39

ลงนาม.....ที่ปรึกษา
 (ผศ.กรวีร์ ศรีกิจการ)
 วันที่ 6 ม.ค. 39

ลงนาม.....ที่ปรึกษา
 (ดร.พีระพงษ์ มานะกิจ)
 วันที่ 6 ม.ค. 39

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์
 ลงนาม.....ประธาน
 (อาจารย์วิชัย รุบชาติ)
 วันที่ 12 ม.ค. 39

ลงนาม.....กรรมการ
 (ผศ.กรวีร์ ศรีกิจการ)
 วันที่ 12 ม.ค. 39

ลงนาม.....กรรมการ
 (ดร.พีระพงษ์ มานะกิจ)
 วันที่ 12 ม.ค. 39

คณะพัฒนาสังคมอนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร
 พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

รองศาสตราจารย์.....คณบดี
 (สากล จรรย์วิทยานนท์)
 วันที่ 28 ม.ค. พ.ศ. 2539

บทคัดย่อ

- วิทยานิพนธ์ : ประสิทธิภาพของระบบและกระบวนการในการให้บริการของกรุงเทพมหานคร :
ศึกษากรณีสำนักงานเขตบางกอกใหญ่
- โดย : นายสารานุก คงเจริญ
- ชื่อปริญญา : พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)
- วิชาเอก : การวิเคราะห์และวางแผนทางสังคม
- ปีการศึกษา : 2538
-

การศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพของระบบและกระบวนการในการให้บริการของกรุงเทพมหานคร กรณีสำนักงานเขตบางกอกใหญ่ มีวัตถุประสงค์ 4 ประการคือ ประการที่ 1 เพื่อทราบถึงลักษณะสภาพของระบบและกระบวนการแต่ละกิจกรรมบริการ ของสำนักงานเขตบางกอกใหญ่ ประการที่ 2 เพื่อทราบประสิทธิผลของระบบและกระบวนการแต่ละกิจกรรมบริการ ประการที่ 3 เพื่อทราบปัญหาอุปสรรคของระบบและกระบวนการของแต่ละกิจกรรมบริการ และประการที่ 4 เพื่อทราบสาเหตุที่สัมพันธ์กับประสิทธิผลของระบบและกระบวนการในแต่ละกิจกรรมบริการ

ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

1. ลักษณะสภาพของแต่ละกิจกรรมบริการจาก 6 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทะเบียน ฝ่ายโยธา ฝ่ายอนามัย ฝ่ายรักษาความสะอาด และฝ่ายรายได้ มีลักษณะบริการ 2 ด้าน คือ ด้านสาธารณูปโภคและด้านเฉพาะด้านสำหรับกิจกรรมด้านเฉพาะด้าน ส่วนใหญ่มีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติไว้ชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้นจนบริการเสร็จ ส่วนกิจกรรมด้านสาธารณูปโภค มีบางกิจกรรมไม่สามารถระบุขั้นตอนหรือเวลาไว้เป็นมาตรฐาน

ได้ โดยเฉพาะกิจกรรมด้านสาธารณูปโภค เช่น โครงการปรับปรุงถนน โครงการซ่อมท่อระบายน้ำ โครงการสร้างเขื่อนของฝ่ายโยธา การตรวจสอบควบคุมการประกอบกิจการร้านค้าของฝ่ายอนามัย เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของโครงการความร่วมมือด้านทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานและปัญหาด้านสภาพแวดล้อม

2. ประสิทธิภาพของระบบและกระบวนการในการให้บริการของแต่ละกิจกรรม ปรากฏว่ามีประสิทธิภาพสูง ส่วนใหญ่สามารถปฏิบัติตามระบบและกระบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ดำเนินการไว้เสร็จก่อนเวลาหรือสามารถรวบรวมขั้นตอนให้สั้นลงได้

3. ปัญหาอุปสรรค และเหตุปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบและกระบวนการการให้บริการของแต่ละกิจกรรมบริการ มีปัญหาโดยสรุปดังนี้

- ปัญหาความไม่พร้อมของทรัพยากรทั้งบุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน เช่น ขาดบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ได้แก่ นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่คอมพิวเตอร์ เป็นต้น และวัสดุอุปกรณ์ขาดคุณภาพและไม่เพียงพอ

- ปัญหาความไม่พร้อมของผู้รับบริการ เช่น ไม่เข้าใจระเบียบเงื่อนไขต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเกิดจากงานประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง

- ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการทำงานในแต่ละกิจกรรมต้องผ่านหลายฝ่ายทำให้เกิดความล่าช้า ได้แก่ กิจกรรมบริการในกลุ่มงานอนามัย กลุ่มงานโยธา กลุ่มงานรายได้

- ปัญหาการกระจายอำนาจยังมีปัญหาในทางปฏิบัติทั้งด้านบริการและด้านงบประมาณ

- ปัญหาด้านระเบียบกฎหมาย เช่น ข้อกฎหมายไม่ชัดเจน ขัดซ้อน เข้าใจยาก และล่าช้า

ข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ

1. ควรปรับปรุงเกี่ยวกับการสรรหาและใช้ทรัพยากร ดังนี้

- จัดอัตรากำลังให้เพียงพอเหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบและด้านความต้องการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ หรือจัดให้มีบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพ

- เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ต้องทันสมัยและฝึกให้บุคลากรให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า

2. ควรปรับปรุงระบบและกระบวนการให้เหมาะสม เพราะบางกิจกรรมกำหนดขั้นตอนมากและใช้เวลานานเกินไป และการบริการในแต่ละกิจกรรมควรบริการเสร็จในหน่วยงานเดียวโดยกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย เช่น การใช้ถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน สามารถตีความได้หลายแง่ เป็นต้น

3. ในภาวะที่ไม่พร้อมด้านทรัพยากร หรือขาดความชำนาญเฉพาะ หน่วยงานควรเปลี่ยนมาควบคุมแทนการปฏิบัติ โดยการว่าจ้างเอกชนเข้าดำเนินการ

การที่จะดำเนินการปรับปรุงการบริการของสำนักงานเขต ควรทำการศึกษาวิจัย เฉพาะเรื่องให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์หลักของงานบริการคือวิธีการบริการที่ประหยัดทั้ง เวลาและค่าใช้จ่ายและแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชน

4. ควรให้ความสำคัญแก่งานประชาสัมพันธ์ โดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานเฉพาะ มี บุคลากรที่มีความชำนาญและเพียงพอใช้ระบบสารสนเทศเข้าช่วย โดยมุ่งให้ประชาชนสามารถหา ข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว เพื่อเตรียมทุกอย่างให้พร้อมก่อนไปขอรับบริการ เช่น การสร้างศูนย์ข้อมูล สาธารณะ การทำโปรแกรมข้อมูลที่จำเป็นไว้บนแผ่นดิสเกตต์ โดยจำหน่ายในราคาถูก เป็นต้น

ABSTRACT

THESIS : Effectiveness of Delivery Service System and
Process of the Bangkok Metropolitan Administration
: A Case Study of Bangkok Yoi District Office

BY : Mr. Samran Kongcharoen

DEGREE : M.A. (Social Development)

MAJOR : Social Analysis and Planning

ACADEMIC YEAR : 1995

The study on "Effectiveness of Delivery Service System and Process of the Bangkok Metropolitan Administration: A Case Study of Bangkok Yoi District Office" has four following objectives. First, the study intends to look at the system and process of each service activity of Bangkok Yoi District Office. Second, it aims to observe the effectiveness of the system and procedures of each service activity. Third, it is designed to learn about the problems and obstacles of the system and process of each service activity. And fourth, it has the objective to investigate the causes related with the effectiveness of delivery service process. The results of the study show that

1. The services from six sections which are administration, registration, civil engineering, health cleanliness and revenue are based on two aspects : infrastructure service and special service. Most of these services have clear procedures and operating period from the beginning to the completion. There are some services which cannot set standards for their procedures or operating hours, particularly those concerning infrastructure; for example, improvement of

roads, reparation of drainage pipes, and construction of dams the responsibility of the civil engineering section as well as supervision and control of stores by the health section. This depends on the size of the project and preparedness of each agency in terms of resources.

2. Regarding the effectiveness of the system and procedures in providing services of each activity, it is found that the services are highly efficient. Most services can effectively comply to the system and procedures which means they finish in advance of schedule or the procedures have been shortened.

3. The problems, obstacles and causes related with the efficiency of the system and procedures of each service can be summarized as follows:

- Unpreparedness of the resources, both personnel and materials, in the operation; for example, lack of personnel with specialized skills such as lawyers and programmers as well as shortage of quality tools and insufficiency of tools.

- Unpreparedness of service recipients; for example, lack of understanding of rules and regulations which are partly caused by public relations which is not widely spread.

- Lack of unity in job implementation. Some activities such as health, civil engineering and revenue have to be endorsed by many levels and lines of authority, leading to delays.

- Decentralization of power still face problems regarding both service and budget when put into practice.

- Problems concerning rules and regulations. For example, some rules and regulations are not clear, instead they are complicated, difficult to understand as well as outdated.

Important suggestions are:

1. Recruitment and consumption of resources should be improved as follows:

- Enough personal should be allocated suitable with the responsibilities. The ability of the personnel should be regularly promoted and developed or skilled personnel should be recruited to enable the quality of the work.

- The tools and equipment must be modern and the personnel must be trained to use them worthfully.

2. The system and procedures should be improved appropriately because some activities have too many procedures and are too long. The service of each activity should be completed within one agency through an increase of power decentralization and amendment of outdated rules and regulations; for example, those which are written ambiguously and induce many interpretations.

3. In terms of unpreparedness on the part of the resources and shortage of skilled personnel, the agency should change its working strategy from implementing to controlling by hiring the private sector to operate the work.

To improve the service of the district office, particular aspects of the activity should be studied obviously and in details and the prime strategy of the service which is time and cost saving as well as consistency with the demand of the people should be taken into consideration.

4. Importance should be given to public relations by establishing a special unit equipped with enough skilled personnel and assisted by information systems to take care of such work as the

(7)

establishment . of public information centres and preparation of necessary data in diskettes for sale at low prices. The purpose is to provide the people with fast access to information in order to be readily prepared before requesting services.

กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ลงได้จากการให้คำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา ทั้งสามท่านคือ อาจารย์วิชัย รูปชาติ ศศ.กรวีร์ ศรีกิจการ อาจารย์ ดร.พีระพงษ์ มานะกิจ จึงขอขอบคุณไว้ด้วยความเคารพ

ขอขอบพระคุณ ดร.แสวง รัตนมงคลมาศ ที่ให้ความรู้ด้านวิชาการงานวิจัย โดยให้มองเป้าหมายคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับมากกว่าการยึดติดกับรูปแบบที่ถูกถ่ายทอดกันมาทำให้ เบื้องเวลา เบื้องงบประมาณโดยไม่มีจำเป็น และขอขอบคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาท วิชาความรู้ ตลอดเวลาที่ศึกษาในสถาบันแห่งนี้ ทำให้มีโลกทัศน์และเอกทัศน์ที่กว้างไกลในการที่จะ นำความรู้ไปใช้เพื่อการพัฒนาอย่างมีหลักเกณฑ์มากขึ้น

ขอขอบคุณ ภรรยา บุตร ตลอดจนญาติพี่น้องที่ให้การสนับสนุนในการศึกษาต่อจนประสบผล สำเร็จ

สุดท้ายผู้ศึกษาขอขอบพระคุณข้าราชการของสำนักงานเขตบางกอกใหญ่ที่ให้ความร่วมมือในการเก็บข้อมูลเป็นอย่างดี หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการวิจัยเรื่องนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ สนใจและบุคลากรในหน่วยงานใช้เป็นแนวทางปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ศึกษาขอมอบ ประโยชน์อันพึงมีแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่าน

สาราณย์ คงเจริญ

คำนำ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาต่อเนื่องจากผลงานวิจัยของคณะพัฒนาสังคมร่วมกับสมาคมพัฒนาสังคมเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนต่อระบบและกระบวนการให้บริการของกรุงเทพมหานคร:ศึกษากรณีสำนักงานเขต ปี 2538 ผลการสำรวจโดยสรุปปรากฏว่า ประชาชนบางส่วนยังไม่พึงพอใจต่อระบบและกระบวนการที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ผู้เขียนจึงมีความคิดที่จะค้นหาความจริง จากผู้ปฏิบัติเปรียบเทียบกับระบบและกระบวนการที่ใช้ในปัจจุบันว่ามีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด โดยทำการศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานเขตบางกอกใหญ่

เนื่องจากผลงานวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาตามหลักสูตรการวิจัยทางสังคมศาสตร์ของคณะพัฒนาสังคม ผู้เขียนยังขาดประสบการณ์และความเข้าใจด้านการวิจัย ผลงานวิจัยจึงไม่สมบูรณ์มากนัก

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้พยายามค้นคว้าศึกษาข้อมูล เพื่อสรุปประเด็นปัญหาตามแนวคิดที่วางกรอบในการศึกษาไว้ วิเคราะห์ถึงเหตุปัจจัยที่ทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิผลเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหานั้นแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หากมีข้อผิดพลาดใดๆ ผู้เขียนขอรับผิดชอบแต่ผู้เดียว

สาราญ คงเจริญ

เมษายน 2539