บทที่ 5

ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของเขต

หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย

ความทั่วไป

จุดมุ่งหมายประการหนึ่งของการประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ก็คือเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของกรุงเทพมหานคร ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีเจ้าหน้าที่ที่สามารถทำงาน แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น มีบริการอำนวยความสะดวกและเข้าถึงประชาชนให้ได้โดยแท้จริงและรวดเร็ว ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ได้กล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า

"ถ้าองค์การนั้นปรารถนาที่จะบรรลุถึงจุดมุ่งหมายใหม่แล้ว ผู้ปฏิบัติงานในองค์การก็จะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาท และทัศนคติต่าง ๆ ให้เกื้อกูลต่อความต้องการใหม่ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จที่คาดหวังไว้.."[1]

เจตนารมณ์ของการจัดรูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานคร โดยแบ่งหน่วยการปกครองของกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตนั้น ก็เพื่อสามารถนำเอาบริการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครออกไปรับใช้ประชาชนในด้านต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาในการบริหารงานของเขตก็ย่อมมีเป็นธรรมดา เพราะเป็นระยะเริ่มต้นของการก้าวเข้าสู่ยุคใหม่ของกรุงเทพมหานคร ปัญหาที่สำคัญที่สุดในการจัดระเบียบบริหารราชการของเขตนั้นก็คือ ทำอย่างไรจึงจะให้ประชาชนเข้าใจ และมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ ทำอย่างไรเจ้าหน้าที่จึงจะมีความรับผิดชอบต่อประชาชน รับใช้ประชาชนด้วยจิตใจ และทำอย่างไรเจ้าหน้าที่จึงจะสามารถทำงานแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขตท้องที่ได้อย่างแท้จริง และรวดเร็ว[2]

---

[1] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ปัญหาในการบริหารงาน" รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 1 ฉบับที่ 5 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2516), หน้า 50.

[2] สุรพล วัฒนธรรม. บทสำรวจและสรุปวิเคราะห์ว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการของเขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร. (เอกสารโรเนียว), หน้า 1.

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ประชาชนมักจะมีทัศนคติในทางที่ไม่ดี หรือโดยนัยลบต่อการบริการต่าง ๆ ของเขต ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการทำงานล่าช้า การยึดถือกฎหมายระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งโดยเคร่งครัดจนเกินไป การคอรัปชั่น การคมนาคมติดต่อระหว่างที่อยู่อาศัยกับที่ว่าการเขต ปัญหาในเรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในเขต และปัญหาเกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายในเขตเอง ที่ไม่ค่อยจะมีจิตใจเอื้ออำนวย และให้บริการแก่ประชาชนอย่างเป็นกันเอง ทำให้ประชาชนและสื่อมวลชนต่าง ๆ ตำหนิการทำงานของเขตอยู่เสมอ[1] ปัญหานี้ล้วนแต่เป็นคำถามที่ต้องการคำตอบอยู่ไม่น้อยทีเดียว

ผลการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารราชการในลักษณะเช่นนี้นับว่ามีน้อยมาก ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากเหตุผลสองประการ กล่าวคือ ประการแรก ส่วนใหญ่จะถือว่าไม่มีความสำคัญต่อการบริหารมากนัก และประการที่สอง หากผลวิจัยออกมาในลักษณะที่เป็นไปในทางลบก็เท่ากับเป็นการฟ้องตัวเองว่าบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม หากมองในแง่ที่เป็นผลประโยชน์ในทางวิชาการและการบริหารงานโดยตรงแล้ว ก็นับว่ามีความสำคัญอยู่ไม่น้อย

การวิจัยที่มีลักษณะสอดคล้องกับการวิจัยครั้งนี้ ภาควิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องทำนองนี้ขึ้นมา แต่เป็นการวิจัยเพียงส่วนหนึ่งโดยใช้ประชากรที่อยู่ในเขตนอกเมืองเท่านั้น[2]

แต่การวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานเขต ในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบทัศนคติของประชาชน ทั้งในท้องที่เขตชั้นในเขตกึ่งชั้นใน ชั้นนอกและเขตชั้นนอก ซึ่งลักษณะพื้นฐานของประชาชนอาศัยอยู่ในท้องที่เขตดังกล่าวนั้นมีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ เขตชั้นในประชาชนส่วนใหญ่มีพื้นฐานอาชีพทาง

---

1 "จำจี้การเมือง" หนังสือพิมพ์รายวัน มติชน ประจำวันที่ 3 พฤษภาคม 2521.

2 มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะรัฐศาสตร์. รายงานการวิจัยเรื่องความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อพฤติกรรมของการบริหารงานของข้าราชการในเขตนอกเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีเขวงวังทองหลาง เขตบางกะปิ, 2519. หน้า 8–13.

ด้านการค้า พาณิชย์ ข้าราชการ และอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ เขตชั้นนอกมีประชาชนมีพื้นฐานอาชีพในด้านการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ และเขตกึ่งชั้นใน ชั้นนอก ประชาชนมีลักษณะพื้นฐานของประชากรรวมกัน ซึ่งผู้ศึกษาได้ใช้เขตปทุมวัน เขตภาษีเจริญ และเขตหนองจอก เขตบางขุนเทียน ตามลำดับ เป็นเขตตัวอย่าง

การวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานเขตในกรุงเทพมหานครนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้สองประเด็นใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ

ประการแรก ประชาชนส่วนมากเห็นว่าการบริหารงานของเขตล่าช้า เวลาติดต่อราชการกับเขตไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร

ประการที่สอง ประชาชนที่อยู่ตามเขตต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเขตชั้นใน เขตชั้นนอก และในเขตกึ่งชั้นนอก ชั้นใน มีทัศนคติต่อการบริหารงานของเขตเหมือนกัน

การสอบถามทัศนคติของประชาชนได้ดำเนินเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การสร้างแบบสอบถาม ลักษณะของแบบสอบถาม การคัดเลือกประชากรเพื่อตอบแบบสอบถาม การจัดระเบียบการแปล และการวิเคราะห์ข้อมูล[2] สำหรับการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม โดยสุ่มตัวอย่างจากบุคคล 2 ประเภท สำหรับเขตชั้นนอกและกึ่งชั้นนอก ชั้นใน คือประชาชนที่มาติดต่อราชการกับเขต และขอรับบริการจากหน่วยงานต่าง ๆ ของเขตในวันทำงานปกติ และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเสมือนตัวกุญแจสำคัญระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชน[3] ส่วนเขตชั้นในคือเขตปทุมวัน ไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน[4] จึงสุ่มตัวอย่างจากประชาชนผู้มาติดต่อราชการกับเขตและขอรับบริการจากหน่วยงานต่าง ๆ ของเขตโดยตรง

---

[1] เขตหนองจอกและเขตบางขุนเทียน ต่างก็เป็นเขตชั้นนอกด้วยกัน แต่ลักษณะพื้นฐานด้านอาชีพในด้านการเกษตรแตกต่างกัน กล่าวคือ เขตหนองจอก ประชาชนประกอบอาชีพทำนา เป็นส่วนใหญ่ ส่วนเขตบางขุนเทียน ประชาชนประกอบอาชีพทำสวน เป็นส่วนใหญ่

[2] ดูรายละเอียดในบทที่ 1

[3] สุรพล วัฒนธรรม, เรื่องเดิม, หน้า 2.

[4] สุนทร ศรีสัตนา, "เขตของกรุงเทพมหานคร" เรื่องเดิม, หน้า 52-53.

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น แบ่งออกเป็น 2 ขั้นคือ การแยกแยะข้อมูล ซึ่งได้แก่ แบ่งข้อมูลออกเป็นกลุ่ม และจัดเป็นหมวดหมู่ตามตัวแปรที่ต้องการ และการเจาะบัตร ขั้นที่สอง คือการวิเคราะห์ เป็นการคำนวณผลออกมาโดยดูการแจกแจงความถี่และการทำตารางข้อมูล เพื่อใช้ในการวิเคราะห์กับทฤษฎีทางการบริหารต่อไป[1]

ภูมิหลังของผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเพศ อายุ อาชีพ ภูมิลำเนา และการศึกษา

จากการศึกษาภูมิหลังผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนที่เกี่ยวกับเพศแล้วพบว่า ผู้ที่มาติดต่อขอรับบริการจากเขต เพศชายมีมากกว่าเพศหญิง ปรากฏว่าผู้ที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต โดยส่วนรวมแล้วเป็นเพศชายเสีย 215 คน เป็นเพศหญิง 81 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 72.6 ของผู้ที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมดตามลำดับ โดยเฉพาะเขตชั้นนอก เช่น เขตหนองจอก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นเพศชายถึง 55 คน และไม่ปรากฏว่ามีเพศหญิงเลย รองลงมาได้แก่เขตภาษีเจริญ มีเพศชายมาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตถึง 79 คน เป็นเพศหญิงเพียง 11 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 26.7 และร้อยละ 3.7 ของผู้ที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ตามลำดับ

ตารางที่ 20 เพศ

เขต	ชาย	หญิง
ปทุมวัน	15.5 (46)	16.6 (49)
ภาษีเจริญ	26.7 (79)	3.7 (11)
บางขุนเทียน	11.8 (35)	7.1 (21)
หนองจอก	18.6 (55)	0. (0)

[1] ในการจัดทำตารางเพื่อเปรียบเทียบ ผู้วิจัยได้ใช้แนวความคิดตามแนวของ Suchit Bunbongkarn, "Higher Education and Political Development" (Unpublished Ph.D. Thesis The Fletcher School of Law and Diplomacy, 1968) ใน สุจิต บุญบงการ, "นิสิตนักศึกษากับการพัฒนาทางการเมืองของไทย" วรรณไวทยากรณ์ (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 1-31.

ส่วนเขตปทุมวัน ซึ่งเป็นเขตชั้นใน ปรากฏว่าเพศหญิงมาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตมากกว่าเพศชาย กล่าวคือ มีผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นเพศหญิงถึง 49 คน เป็นเพศชาย 46 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 16.6 และร้อยละ 15.5 ของจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ตามลำดับ ส่วนภูมิหลังของผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนที่เกี่ยวกับอายุนั้น มีการกระจายอยู่ในผู้ที่มีอายุระหว่าง 21–30 ปี, 31–40 ปี, และ 41–50 ปี แต่ที่เป็นเช่นนี้ก็มิได้หมายความว่าคนที่มีอายุอยู่ในช่วงอายุดังกล่าวนั้นมาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตมากกว่าคนที่มีอายุในกลุ่มอื่น ผู้วิจัยได้คัดเลือกตัวอย่างเพื่อให้ผู้ที่ตอบแบบสอบถามมีประสบการณ์มากพอที่จะเป็นตัวแทนของทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเขตได้ตามวิธีสุ่มตัวอย่าง และเห็นว่าน่าจะได้ข้อเท็จจริงหรือใกล้ความเป็นจริงได้มากกว่าตัวแทนกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งอาจจะมีการติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตเพียงครั้งแรกก็ได้

ตารางที่ 21 อายุ

อายุ	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
ต่ำกว่า 20 ปี	9.5	–	5.4	–
21 – 31 ปี	36.8	1.1	51.8	3.6
31 – 40 ปี	33.7	21.1	30.4	27.3
41 – 50 ปี	12.6	50.0	10.7	36.4
51 – 60 ปี	5.3	27.8	1.8	32.7
สูงกว่า 60 ปี	2.1	–	–	–
รวม	100	100	100	

เกี่ยวกับลักษณะอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม ดังได้กล่าวมาแล้วว่าลักษณะพื้นฐานด้านอาชีพของประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตชั้นในและเขตชั้นนอก จะมีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ ประชาชนที่อยู่ในท้องที่เขตชั้นในจะมีอาชีพในการค้าขาย รับจ้าง และรับราชการ

มากกว่าอาชีพอื่น ๆ ทั้งนี้ เพราะลักษณะที่ตั้งของเขตชั้นในจะเป็นท้องที่เป็นที่ของย่านการค้า ศูนย์การพาณิชย์ และสถานที่ราชการที่สำคัญ ส่วนเขตชั้นนอก ประชาชนส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพทางด้านการเกษตรเป็นหลัก เพราะสถานที่ของเขตชั้นนอก เป็นที่นา ที่ทำสวนเป็นส่วนมาก และมีพื้นที่กว้างขวางมาก พื้นที่ของเขตชั้นใน[1] อาชีพของประชาชนในเขตชั้นนอก เช่น เขตภาษีเจริญ[2] ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรม เช่น ทำสวนผลไม้ ดอกไม้ ปลูกผัก เป็นต้น[3]

ตารางที่ 22 อาชีพ

อาชีพ	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
รับราชการ	35.8	16.7	60.7	3.6
พนักงานรัฐวิสาหกิจ	5.3	–	5.4	–
รับจ้าง	36.8	25.6	12.5	5.5
ค้าขาย	13.7	–	12.5	5.5
เกษตรกรรม	–	57.8	1.8	81.8
อื่น ๆ	8.4	–	7.1	3.7
รวม	100	100	100	100

หมายเหตุ : อาชีพอื่น ๆ ส่วนมากเป็นนักเรียน

---

[1] ดูในบทที่ 3

[2] เขตภาษีเจริญ มีลักษณะเป็นเขตกึ่งชั้นนอกชั้นใน เพราะพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตเทศบาลนครธนบุรี(เดิม) แต่บางส่วนอยู่นอกเขตเทศบาลนครธนบุรี(เดิม) แต่อนุมานให้อยู่ในเขตชั้นนอกได้

[3] สุรพล วัฒนธรรม, เรื่องเดิม, หน้า 3.

สำหรับระดับการศึกษาของผู้ที่ตอบแบบสอบถาม พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีระดับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา และประถมศึกษาเสียเป็นส่วนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ตอบแบบสอบถามในเขตชั้นนอกเช่น เขตหนองจอก ผู้ตอบแบบสอบถามมีการศึกษาในระดับประถมศึกษาถึง 50 คน และระดับมัธยมศึกษาเพียง 5 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 90.9 ของผู้ตอบแบบสอบถามของเขตหนองจอก รองลงมาได้แก่เขตภาษีเจริญ มีผู้ตอบแบบสอบถามที่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาถึง 73 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 88.1 ของผู้ตอบแบบสอบถามในเขตภาษีเจริญ

ส่วนเขตชั้นในเช่น เขตปทุมวัน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมาก เป็นผู้มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา และอนุปริญญา หรือปริญญาตรี กล่าวคือผู้ตอบแบบสอบถามที่มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา 48 คน และผู้ตอบแบบสอบถามที่มีการศึกษาระดับอนุปริญญาหรือปริญญาตรี 34 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 50.5 และร้อยละ 35.8 ของจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามในเขตปทุมวันทั้งหมด

ตารางที่ 23 การศึกษา

การศึกษา	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
ประถมศึกษา	9.5	81.1	16.7	90.9
มัธยมศึกษา	50.5	18.9	51.8	9.1
อนุปริญญาหรือปริญญาตรี	35.8	–	23.2	–
สูงกว่าปริญญาตรี	4.2	–	8.9	–
รวม	100	100	100	100

การที่ผู้ตอบแบบสอบถามจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการให้บริการของเขตได้ดีนั้น จำเป็นที่จะต้องมาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตเป็นประจำหรือไม่ก็นาน ๆ ครั้ง ดีกว่าผู้ที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตเป็นครั้งแรกๆ ดังนั้น การสอบถามความคิดเห็นเพื่อทราบทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของเขต

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการให้บริการของเขตในครั้งนี้นั้น จึงพบว่าน่าจะเป็นความคิดเห็นที่น่าเชื่อถือได้พอสมควร ทั้งนี้เพราะปรากฏว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตเป็นประจำและนาน ๆ ครั้ง ส่วนประชาชนที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตเพียงครั้งแรกนั้น มีจำนวนน้อยมาก

ตารางที่ 24 ความถี่ของการมาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เป็นประจำ	35.8	51.1	21.4	60.0
นาน ๆ ครั้ง	54.7	48.9	67.9	38.2
มาครั้งแรก	9.5	–	10.7	1.8
รวม	100	100	100	100

ในการวิเคราะห์ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของเขตในกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้แยกหัวข้อสำหรับการพิจารณาไว้ 5 หัวข้อใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ

ก. การเดินทางและการคมนาคมของประชาชนที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต

ข. การจัดระเบียบบริหารราชการภายในเขต

ค. การปฏิบัติงานหรือพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของเขต

ง. ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงการปฏิบัติงานของเขต

โดยจะวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

1. การเดินทางและการคมนาคมของประชาชนที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต

เนื่องจากกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นนครหลวงของประเทศไทย เป็นศูนย์รวมของกิจการทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง การบริหาร การเศรษฐกิจ การคมนาคม

การศึกษา จนกระทั่งมีผู้กล่าวกันว่า "กรุงเทพคือประเทศไทย" และ "ประเทศไทยคือกรุงเทพ" [1] ปัญหาที่ประชาชนชาวกรุงเทพมหานครเผชิญอยู่ในขณะนี้และถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องสูญเสียทรัพยากรด้านเศรษฐกิจอย่างมาก ในปัจจุบันนี้ก็คือ ปัญหาการจราจร การเดินทางของประชาชนที่มาติดต่อราชการ หรือขอรับบริการจากเขต จึงต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ เป็นส่วนประกอบกัน เช่น การใช้พาหนะเดินทางมาติดต่อราชการกับเขต บ้านและสำนักงานอยู่ไกลจากที่ว่าการเขต การเดินทางมาติดต่อราชการกับเขตได้รับความสะดวกหรือไม่ ปัญหาด้านการจราจร และปัญหาเรื่องที่ตั้งของที่ว่าการเขต เป็นต้น

ตารางที่ 25 พาหนะที่ใช้ในการเดินทางไปติดต่อราชการกับเขต

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
รถยนต์ส่วนตัว	27.4	7.8	16.1	1.8
เดิน	12.6	6.7	14.3	16.4
รถโดยสารประจำทาง	40.1	85.6	60.7	74.5
รถแทกซี่หรือสามล้อ	9.5	–	3.5	–
อื่น ๆ	8.4	–	5.4	7.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

หมายเหตุ : อื่น ๆ เช่น โดยเรือ รถมอเตอร์ไซค์ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า ผู้ที่ตอบแบบสอบถามส่วนมากแล้ว เดินทางมาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตโดยรถประจำทาง มากกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ของประชาชนที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตภาษีเจริญ มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตโดยรถโดยสารประจำทาง 74.5 เปอร์เซ็นต์ สำหรับเขตหนองจอก 60.7 เปอร์เซ็นต์สำหรับเขตบางขุนเทียน และ 40.1 เปอร์เซ็นต์ สำหรับเขตปทุมวัน ส่วนการเดินทางมาติดต่อราชการ

[1] สมศักดิ์ ชูโต, เรื่องเดิม.

หรือขอรับบริการจากเขตโดยรถยนต์ส่วนตัวนั้น รองลงมาสำหรับเขตปทุมวัน 27.4 เปอร์เซ็นต์ เขตภาษีเจริญ 7.8 เปอร์เซ็นต์ และเขตบางขุนเทียน 16.1 เปอร์เซ็นต์ ส่วนการเดินทางมาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตโดยรถยนต์ส่วนตัวของเขตหนองจอก ซึ่งเป็นเขตชั้นนอกนั้น มีเพียง 1.8 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น แต่การเดินทางมาติดต่อราชการของประชาชนในเขตหนองจอกจะเดินมามากที่สุดคือ 16.4 เปอร์เซ็นต์ รองลงมาได้แก่ เขตบางขุนเทียน 14.3 เปอร์เซ็นต์ เขตปทุมวัน 12.6 เปอร์เซ็นต์ และเขตภาษีเจริญ 6.7 เปอร์เซ็นต์

การเดินทางของประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต จะได้รับความสะดวกมากหรือไม่เพียงใดนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมาก ไม่ว่าจะเป็นเขตชั้นในหรือเขตชั้นนอก หรือเขตที่มีลักษณะเป็นกึ่งชั้นในชั้นนอก เห็นว่าการเดินทางมาติดต่อราชการกับเขตได้รับความสะดวก

ตารางที่ 26 การเดินทางมาติดต่อราชการกับเขต ท่านได้รับความสะดวกมาก

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เห็นด้วยอย่างมาก	11.6	38.9	16.1	41.8
เห็นด้วย	52.6	51.1	51.8	45.5
ไม่เห็นด้วย	32.6	8.9	32.1	10.9
ไม่เห็นด้วยอย่างมาก	3.2	1.1	–	1.8
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเดินทางของประชาชนที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตจะได้รับความสะดวกเพียงใดก็ตาม แต่ปัญหาอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้น และเป็นอุปสรรคต่อการเดินทางมาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตก็คือปัญหาด้านการจราจร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตชั้นใน เช่น เขตปทุมวัน ส่วนเขตชั้นนอก เช่น เขตหนองจอก มีปัญหาด้านการจราจรน้อยมาก

ตารางที่ 27 ปัญหาด้านการจราจร

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เห็นด้วยอย่างมาก	27.4	8.9	17.9	14.5
เห็นด้วย	43.1	35.6	33.9	18.2
ไม่เห็นด้วย	25.3	49.8	46.4	50.9
ไม่เห็นด้วยอย่างมาก	4.2	7.8	1.8	16.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต ที่ประชาชนมักจะพบอยู่เสมอ นั่นก็คือปัญหาเรื่องที่ตั้งของที่ว่าการเขต กล่าวคือ หาที่ว่าการเขตไม่พบ เพราะที่ว่าการเขตตั้งอยู่ในที่ไม่เปิดเผย และยากแก่การพบเห็น เช่นที่ตั้งของที่ว่าการเขตปทุมวัน ที่ว่าการเขตบางขุนเทียน เป็นต้น ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามมากกว่าร้อยละ 39.0 ของเขตปทุมวันเห็นด้วย และร้อยละ 41.1 สำหรับเขตบางขุนเทียน เห็นว่าเวลามาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต หาที่ว่าการเขตไม่พบเพราะที่ว่าการเขตตั้งอยู่ในที่ไม่เปิดเผย และยากแก่การพบเห็น แต่ก็เป็นปัญหาน้อยมากสำหรับเขตหนองจอกและเขตภาษีเจริญ

ตารางที่ 28 ปัญหาที่ตั้งของที่ว่าการเขต

ปัญหาอย่างหนึ่งของประชาชนผู้มาติดต่อราชการกับเขต คือ ประชาชนหาที่ว่าการเขตไม่พบเพราะที่ว่าการเขตตั้งอยู่ในที่ไม่เปิดเผย ยากแก่การพบเห็น

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เห็นด้วยอย่างมาก	10.4	7.8	19.6	7.3
เห็นด้วย	39.0	27.8	41.1	7.3
ไม่เห็นด้วย	43.2	60.0	37.5	58.2
ไม่เห็นด้วยอย่างมาก	7.4	4.4	1.8	27.2
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

2. การจัดระเบียบบริหารราชการภายในเขต

ดังได้กล่าวมาในบทที่ 4 ซึ่งเป็นบทที่ว่าด้วยการบริหารงานของเขตแล้วว่า เขตต่าง ๆ ที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นเขตชั้นใน เขตชั้นนอก และเขตที่มีลักษณะเป็นกึ่งชั้นนอก ชั้นใน มีการจัดส่วนราชการออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อรับผิดชอบ บริการที่จะให้แก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ แตกต่างกันไป ซึ่งได้แก่ งานปกครอง งานทะเบียน งานโยธา งานรักษาความสะอาด งานศึกษาธิการ งานรายได้ งานอนามัย งานคลัง งานตำรวจเทศกิจ และงานฝากของกระทรวงทบวงกรมอื่นอีก 2 งาน คือ แผนกสรรพากร และแผนกสัสดี การจัดส่วนราชการของเขตออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ก็คือ เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของเขตที่มีอยู่ และเพื่อให้บริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกของการวิวัฒนาการจัดรูปการปกครองของเขตนั้น ก็ยังมีปัญหาอยู่บ้าง เช่น ปัญหาในเรื่องอัตรากำลัง ปัญหาที่ตั้งของหน่วยงานต่าง ๆ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ และบริการต่าง ๆ ของเขตที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ามีเพียงพอกับความต้องการหรือไม่ ตลอดจนปัญหาเรื่องความสลับซับซ้อนของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในเขต เป็นต้น

ตารางที่ 29 เกี่ยวกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของเขตมีน้อยเกินไป

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เห็นด้วยอย่างมาก	15.8	21.1	33.9	19.1
เห็นด้วย	35.8	44.5	32.1	26.0
ไม่เห็นด้วย	41.1	30.0	28.6	52.5
ไม่เห็นด้วยอย่างมาก	7.3	4.4	5.4	12.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากเห็นว่าในปัจจุบันนี้ เจ้าหน้าที่ของเขตมีน้อยเกินไป ไม่เพียงพอที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทำให้ต้องรอคอยเสียเวลานาน

กว่า 50 เปอร์เซ็นต์สำหรับเขตปทุมวัน 65.6 เปอร์เซ็นต์สำหรับเขตภาษีเจริญ และกว่า 65.0 เปอร์เซ็นต์ สำหรับเขตบางขุนเทียน ส่วนประชาชนที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตหนองจอกและตอบแบบสอบถามเห็นว่า ไม่เห็นด้วยที่ว่าปัจจุบันนี้ เขตมีเจ้าหน้าที่น้อยเกินไป ไม่เพียงพอที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทำให้ต้องรอคอยเสียเวลานานถึง 64.9 เปอร์เซ็นต์ แสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของเขตต่าง ๆ ยังไม่สมดุลย์กับปริมาณของเขตต่าง ๆ ที่รับผิดชอบอยู่ แต่ส่วนใหญ่แล้วเห็นว่า อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของเขตมีน้อยเกินไป

เกี่ยวกับที่ตั้งของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในเขตนั้น ประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต และตอบแบบสอบถามเห็นว่า ปัญหาในเรื่องหาหน่วยงานไม่พบที่จะติดต่อ ไม่พบมีน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตชั้นนอก กล่าวคือ เห็นว่ามีปัญหาในเรื่องหาหน่วยงานที่จะติดต่อไม่พบ สำหรับเขตหนองจอก เพียง 29.1 เปอร์เซ็นต์ เขตภาษีเจริญ 39.0 เปอร์เซ็นต์ และเขตบางขุนเทียน 46.4 เปอร์เซ็นต์ ส่วนเขตชั้นใน เช่น เขตปทุมวัน ประชาชนมีปัญหาในเรื่องหาหน่วยงานที่จะติดต่อราชการหรือขอรับบริการ ไม่พบ 51.6 เปอร์เซ็นต์

ตารางที่ 30 ปัญหาเรื่องหาหน่วยงานที่จะติดต่อไม่พบ

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เห็นด้วยอย่างมาก	10.5	8.9	12.5	7.3
เห็นด้วย	41.1	31.1	33.9	21.8
ไม่เห็นด้วย	46.3	55.5	50.0	61.8
ไม่เห็นด้วยอย่างมาก	2.1	4.5	3.6	9.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

สำหรับบริการต่าง ๆ ที่เขตมีอยู่และควรที่จะให้บริการแก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ ในปัจจุบัน

นี้ ประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตทราบดีว่า ปัจจุบันนี้เขตมีบริการต่าง ๆ ที่จะให้บริการแก่ประชาชนเป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นเขตชั้นนอก หรือเขตชั้นใน กล่าวคือ ประชาชนในเขตหนองจอกทราบดีว่า เขตมีบริการต่าง ๆ ที่จะให้บริการแก่ประชาชนเป็นอย่างดีถึงร้อยละ 92.7 และ 75.5 สำหรับเขตภาษีเจริญ ร้อยละ 75.0 สำหรับเขตบางขุนเทียน และร้อยละ 66.3 สำหรับเขตปทุมวัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ประชาชนเข้าใจในอำนาจหน้าที่และบริการต่าง ๆ ของเขตที่มีอยู่ และพร้อมที่จะให้บริการแก่ประชาชนเป็นอย่างดี

ตารางที่ 31 ประชาชนทราบว่า เขตมีบริการต่าง ๆ ที่จะให้บริการแก่ประชาชนเป็นอย่างดี

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
ทราบเป็นอย่างดี	66.3	75.6	75.0	92.7
ไม่ทราบ	33.7	24.4	25.0	7.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

แม้ว่าประชาชนที่มาติดต่อราชการ หรือขอรับบริการจากเขตต่าง ๆ จะทราบดีถึงบริการที่เขตมีอยู่ในปัจจุบันนี้ก็ตาม และในอีกแง่หนึ่งประชาชนที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตจะมองว่าอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของเขตที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้มีครบถ้วนเพียงพออยู่แล้วเป็นส่วนมาก จากการศึกษาพบว่าประชาชนที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตหนองจอก เขตปทุมวัน เขตภาษีเจริญ เห็นว่าบริการต่าง ๆ ที่เขตมีอำนาจหน้าที่คอยให้บริการแก่ประชาชนในปัจจุบันนี้มีครบถ้วนเพียงพออยู่แล้ว คิดเป็นร้อยละ 74.5 ร้อยละ 53.7 และร้อยละ 52.2 ตามลำดับ ส่วนประชาชนที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตบางขุนเทียนเห็นว่าบริการต่าง ๆ ที่เขตมีอำนาจหน้าที่คอยให้บริการแก่ประชาชนอยู่ในปัจจุบันนี้มีครบถ้วนเพียงพออยู่แล้ว เพียงร้อยละ 42.9 เท่านั้น

ตารางที่ 32 ความเห็นเกี่ยวกับบริการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของเขตในปัจจุบันว่ามีครบถ้วนเพียงพอหรือไม่

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เห็นว่ามีเพียงพอแล้ว	53.7	52.2	42.9	74.5
เห็นว่ายังไม่เพียงพอ	46.3	47.8	57.1	25.5
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

3. การปฏิบัติตนหรือพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของเขต

คำกล่าวที่ว่า "หากไม่มีความจำเป็นก็ไม่อยากขึ้นอำเภอหรือโรงพัก" นับว่าเป็นคำกล่าวที่สะท้อนให้เห็นการประพฤติตนหรือพฤติกรรมของข้าราชการอำเภอ หรือข้าราชการตำรวจ ตามอำเภอและสถานีตำรวจต่าง ๆ ที่ไม่ค่อยจะให้ความเป็นมิตรกับประชาชนผู้มาติดต่อราชการ แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องเจ้าขุนมูลนายของข้าราชการที่แสดงต่อประชาชนที่เกิดขึ้นในหัวใจของประชาชนผู้เฝ้ารอคอยรับบริการจากอำเภอ หรือสถานีตำรวจ ข้าราชการไม่เป็นมิตรกับประชาชน วางตัวเป็นนายประชาชนมักจะได้ยินเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้ยากจนในระดับที่เรียกกันว่า "ชาวบ้าน"

เกี่ยวกับเรื่องนี้ เคยมีผู้สนใจและได้ทำการศึกษาวิจัยไว้บ้าง การศึกษาที่เกี่ยวข้องและเห็นว่าสอดคล้องกับการศึกษาในส่วนนี้ก็คือ การศึกษาวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อพฤติกรรมทางการบริหารของข้าราชการในเขตนอกเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีแขวงวังทองหลาง เขตบางกะปิ โดยภาควิชาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง[1] การศึกษาครั้งนี้พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าการปฏิบัติตนหรือพฤติกรรมของข้าราชการอยู่ในเกณฑ์ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้

[1] มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะรัฐศาสตร์. รายงานการวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อพฤติกรรมทางการบริหารของข้าราชการในเขตนอกเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีแขวงวังทองหลาง, หน้า 8–13.

ความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการ ผู้ตอบจำนวนร้อยละ 56.29 ให้คำตอบว่ามีความสะดวกในการไปติดต่อราชการที่เขตบางกะปิ จำนวนร้อยละ 25.24 ตอบว่ามีความสะดวกดี คงมีเพียงร้อยละ 15.71 เท่านั้น ที่ตอบว่าไม่สะดวก ส่วนผู้ให้คำตอบอื่น ๆ นอกจากนี้คงมีเพียงร้อยละ 2.86 เท่านั้น [1]

ต่อคำถามที่ว่า มีความรู้สึกลำบากใจในการติดต่อกับข้าราชการที่เขตบางกะปิหรือไม่ พบว่าผู้ตอบส่วนใหญ่ คือร้อยละ 78.57 ตอบว่าไม่มีความลำบากใจแต่ประการใด [2] ส่วนคำถามอื่น ๆ อันเกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่ของเขตบางกะปิ เช่น การเสียค่าตอบแทนอื่น นอกเหนือจากระเบียบของทางราชการให้แก่เจ้าหน้าที่ของเขตบางกะปิ พบว่า ผู้ตอบส่วนใหญ่ ร้อยละ 86.67 ตอบว่าไม่เสียค่าตอบแทนอื่น นอกเหนือจากระเบียบของทางราชการแก่เจ้าหน้าที่ของเขตบางกะปิ และมีเพียงร้อยละ 13.33 เท่านั้น ที่ตอบว่าเคยเสียค่าตอบแทนนอกเหนือจากระเบียบของทางราชการ [3]

สำหรับการศึกษาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของเขตในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตนหรือพฤติกรรมในวิทยานิพนธ์นี้ ให้ความสนใจในเรื่อง การขอรับบริการว่าได้รับความสะดวกหรือไม่ มีบุคคลอื่น หรือเจ้าหน้าที่ของเขตคอยแนะนำหรือไม่ หน่วยงานด้านประชาสัมพันธ์ของเขตที่จะให้คำแนะนำแก่ประชาชนผู้มาติดต่อหรือไม่ เพียงใด อัธยาศัยของเจ้าหน้าที่ของเขตเป็นกันเองหรือไม่ เจ้าหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่อตามลำดับก่อนหรือหลังหรือไม่ เจ้าหน้าที่ทำงานตรงต่อเวลาหรือไม่ การวางตัวของเจ้าหน้าที่มีลักษณะเป็นเจ้าขุนมูลนายหรือไม่ การทำงานของเจ้าหน้าที่เขตเรียบร้อยหรือไม่ ตลอดจนทางออกของประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต เมื่อไม่ได้รับความสะดวกจะดำเนินการอย่างไร

---

[1] เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

[3] เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

ตารางที่ 33 ประชาชนสามารถติดต่อราชการได้เองโดยไม่ต้องมีบุคคลอื่นคอยแนะนำ

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เห็นด้วย	54.7	71.1	62.5	87.3
ไม่เห็นด้วย	45.3	28.9	37.5	12.7
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต และตอบแบบสอบถาม ส่วนมากสามารถติดต่อราชการได้เองโดยไม่ต้องมีบุคคลอื่นแนะนำ ผู้ตอบร้อยละ 54.7 สำหรับเขตปทุมวัน เห็นด้วยว่าสามารถติดต่อราชการได้เองโดยไม่ต้องมีบุคคลอื่นคอยแนะนำ และผู้ตอบร้อยละ 62.5, ร้อยละ 71.1 และร้อยละ 87.3 สำหรับเขตบางขุนเทียน เขตภาษีเจริญ และเขตหนองจอก ด้วยด้วยว่าสามารถติดต่อราชการได้เองโดยไม่ต้องมีบุคคลอื่นคอยแนะนำ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประชาชนจะสามารถติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตได้เองโดยไม่ต้องมีบุคคลอื่นคอยแนะนำ ดูเหมือนว่าเขตต่าง ๆ ตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงให้มีการประชุมชี้แจงให้ข้าราชการของเขตทุกคนถือเป็นหน้าที่หลักอย่างหนึ่งคือ การให้คำแนะนำแก่ประชาชน ตัวอย่างเช่น เขตปทุมวัน มีการประชุมเป็นประจำทุกเดือน เพื่อชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ทราบนโยบายสำคัญอันนี้ [1] จากการสอบถามจากประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต พบว่า ประชาชนส่วนมากเห็นว่าในการติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตนั้นไม่ว่าจะเป็นเขตชั้นนอก เขตชั้นใน ต่างก็มีเจ้าหน้าที่คอยให้คำแนะนำประชาชนเป็นอย่างดี กล่าวคือ ประชาชนร้อยละ 89.1 ของประชาชนผู้มาติดต่อราชการกับเขตหนองจอกเห็นว่า

[1] เขตปทุมวัน, บันทึกรายงานการประชุมเขตปทุมวัน ประจำเดือนกันยายน 2521(7 กันยายน 21) และกรุงเทพมหานครได้มีบันทึกสั่งการให้ทุกเขตควบคุม ดูแล สอดส่องการการปฏิบัติงาน ความประพฤติของเจ้าหน้าที่โดยใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านบริการประชาชน ดู กรุงเทพมหานคร, เรื่อง ชี้แจงข่าวหนังสือพิมพ์, บันทึกข้อความที่ กทม.0307/816 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2521 (เอกสารราชการ)

เจ้าหน้าที่ของเขตให้คำแนะนำเป็นอย่างดี ร้อยละ 75.3 สำหรับเขตปทุมวัน ร้อยละ 69.6 สำหรับเขตบางขุนเทียน และร้อยละ 55.6 สำหรับเขตภาษีเจริญ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของเขตให้คะแนะนำเป็นอย่างดี

ตารางที่ 34 เจ้าหน้าที่ของเขตคอยให้คำแนะนำเป็นอย่างดี

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เห็นด้วย	75.3	55.6	69.6	89.1
ไม่เห็นด้วย	34.7	44.4	30.4	10.9
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ในเรื่องที่เกี่ยวกับตัวของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการประชาชนนั้น มักจะมีการกล่าวกันเสมอว่าเจ้าหน้าที่ของเขตไม่เป็นกันเองกับประชาชน วางตัวเป็นเจ้าขุนมูลนายกับประชาชน แต่จากการศึกษาแล้วพบว่า คำกล่าวเช่นนั้นไม่เป็นความจริง เพราะประชาชนที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตแต่ละเขต ไม่ว่าจะเป็นเขตชั้นในหรือเขตชั้นนอก เกินกว่า 60 เปอร์เซ็นต์เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของเขตแต่ละเขตมีอัธยาศัย และเป็นกันเองกับประชาชนทั้งนั้น และเกินกว่า 60 เปอร์เซ็นต์ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของเขตไม่วางตัวเป็นเจ้าขุนมูลนายกับประชาชนเช่นกัน

ตารางที่ 35 เจ้าหน้าที่ของเขตแต่ละคนมีอัธยาศัยและเป็นกันเองกับประชาชนทั้งนั้น

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เห็นด้วย	62.2	63.3	67.9	88.1
ไม่เห็นด้วย	37.8	36.7	32.1	11.9
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 36 เจ้าหน้าที่ของเขตวางตัวเป็นเจ้าขุนมูลนายกับประชาชน

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เห็นด้วย	37.9	40.0	35.7	21.8
ไม่เห็นด้วย	62.1	60.0	64.3	78.2
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

เนื่องจากประชาชนที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตในแต่ละวันนั้น ไม่เท่ากัน บางวันอาจจะมาติดต่อกันเป็นจำนวนมาก ต้องรอคอยหรือการดำเนินการบางอย่างซึ่งประชาชนมาขอรับบริการจากเขตนั้นต้องใช้เวลานาน ลักษณะเช่นนี้อาจทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย ทั้งในด้านการให้บริการไม่เป็นไปตามลำดับก่อนหลัง และการทำงานไม่ตรงต่อเวลา จากการศึกษาพบว่าประชาชนส่วนมากที่มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต และตอบแบบสอบถามให้ความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของเขตให้บริการตามลำดับผู้มาติดต่อก่อนหลังเป็นอย่างดี กล่าวคือ ผู้ตอบร้อยละ 90.9 ร้อยละ 82.1 ร้อยละ 75.8 และร้อยละ 68.9 ตอบว่าการบริการของเขตที่ให้แก่ประชาชนเป็นไปตามความสำคัญก่อนหลัง คือใครมาก่อนได้รับบริการก่อน ใครมาหลังได้รับบริการทีหลัง

ตารางที่ 37 การให้บริการของเขตเป็นไปตามลำดับก่อนหลัง

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เห็นด้วย	75.8	68.9	82.1	90.9
ไม่เห็นด้วย	24.2	31.1	17.9	9.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ในเรื่องที่ทำงานตรงต่อเวลาและไม่ต้องให้ประชาชนผู้มาติดต่อรอคอยเสียเวลานานนั้น ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามของทุกเขตไม่ว่าจะเป็นเขตชั้นนอก เขตชั้นใน ให้ความเห็นในทำนองเดียวกันว่า เจ้าหน้าที่ของเขตทำงานตรงต่อเวลาดี ไม่ต้องรอคอยเสียเวลาในการติดต่อหรือขอรับบริการนาน กล่าวคือร้อยละ 76.4 สำหรับเขตหนองจอก ร้อยละ 67.9 สำหรับเขตบางขุนเทียน ร้อยละ 57.8 สำหรับเขตภาษีเจริญ และร้อยละ 54.7 สำหรับเขตปทุมวัน

ตารางที่ 38

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เห็นด้วย	54.7	57.8	67.9	76.4
ไม่เห็นด้วย	45.2	42.2	32.1	23.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

สำหรับทางออกของประชาชนผู้มาติดต่อราชการ หรือขอรับบริการจากเขต เมื่อไม่ได้รับความสะดวกแล้ว ประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตมีพฤติกรรมอย่างไรนั้น ปรากฏว่า ประชาชนส่วนใหญ่ของทุกเขตหาทางออกโดยการเข้าพบหัวหน้าเขต ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดภายในเขต เป็นจำนวนร้อยละ 78.2 สำหรับเขตหนองจอก ร้อยละ 44.6 สำหรับเขตบางขุนเทียน ส่วนประชาชนที่อยู่ในเขตปทุมวัน และเขตภาษีเจริญ ให้ความเห็นว่า เมื่อไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต หาทางออกโดยการติดต่อกับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่รู้จัก คิดเป็นจำนวนร้อยละ 41.1 สำหรับเขตภาษีเจริญ และร้อยละ 31.9 สำหรับเขตปทุมวัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนที่อยู่ในเขตชั้นนอก เมื่อไม่ได้รับความสะดวกต้องเข้าหาหัวหน้าเขต ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในเขต ส่วนเขตชั้นใน ติดต่อกับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่รู้จัก เมื่อไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต

ตารางที่ 39 พฤติกรรมของประชาชนผู้มาติดต่อเมื่อไม่ได้รับความสะดวก

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
ขอพบหัวหน้าเขต	30.5	22.2	44.6	78.2
กลับบ้านด้วยความไม่พอใจ	24.1	21.1	26.8	5.5
เสียเงินให้กับเจ้าหน้าที่แล้วได้รับความสะดวกมากขึ้น	13.5	15.6	3.6	1.8
ติดต่อกับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่รู้จัก	31.9	41.1	25.0	14.5
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

4. ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการปรับปรุงการปฏิบัติงานของเขต

ในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงงาน การปฏิบัติงานของเขต เนื่องจากเขตเป็นหน่วยงานใหม่ เพิ่งจะวิวัฒนาการจากรูปการปกครองหลายรูป ตั้งแต่ปี พ.ศ.2515 มาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ก็นับได้ว่าเป็นช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงที่จะนำเข้าสู่การปกครองของเขตเต็มรูปแบบต่อไป ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเขตก็ย่อมจะมีอยู่บาง แต่อย่างไรก็ตาม กลไกสำคัญทางการบริหารที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารราชการนั้นก็เห็นจะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไปไม่พ้น

การปรับปรุงการปฏิบัติงานของเขตในระยะแรกน่าจะอยู่ที่การปรับปรุงทัศนคติของข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นเบื้องต้น ให้เป็นผู้ตระหนักในหน้าที่ของตนเอง นั่นก็คือ การรับใช้หรือการให้การบริการแก่ประชาชน ในด้านต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนและขอบเขตแห่งกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ที่กำหนดเอาไว้ แม้ว่าในการศึกษาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต มีทัศนคติในทางบวกต่อการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ของเขต ไม่ว่าจะเป็นเขตชั้นนอกหรือเขตชั้นใน และแม้ว่าประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต มีทัศนคติว่าการทำงานของเจ้าหน้าที่ของเขตเรียบร้อยดีเป็นส่วนมากก็ตาม

ตารางที่ 40 เห็นว่าการทำงานของเจ้าหน้าที่ของเขตเรียบร้อยดี

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เห็นด้วย	66.3	56.7	76.8	81.8
ไม่เห็นด้วย	33.7	43.3	23.2	18.2
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

แต่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขต ยังมีความเห็นว่า การปรับปรุงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของเขตให้มีความเป็นกันเองกับประชาชนมากกว่านี้ ไม่ว่าประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตชั้นนอกหรือเขตชั้นในก็ตาม ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนร้อยละ 94.5 สำหรับเขตหนองจอก ตอบว่าควรปรับปรุงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของเขตให้มีความเป็นกันเองกับประชาชนมากกว่านี้ และร้อยละ 92.2 สำหรับเขตภาษีเจริญ ร้อยละ 90.5 สำหรับเขตปทุมวัน และร้อยละ 89.3 สำหรับเขตบางขุนเทียน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นความปรารถนาของประชาชนที่หวังจะให้เขตเป็นหน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมและแสดงออกต่อประชาชนมีความเป็นกันเองกับประชาชน อันเป็นความคาดหวังว่า ให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในด้านบริการต่าง ๆ เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อน และมีความจำเป็นที่จะต้องมาขอพึ่งบริการจากเขต

ตารางที่ 41 ความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของเขตให้มีความเป็นกันเองกับประชาชนมากกว่านี้

	เขตปทุมวัน	ภาษีเจริญ	บางขุนเทียน	หนองจอก
เห็นว่าควรปรับปรุง	90.5	92.2	89.4	94.5
เห็นว่าไม่ควรปรับปรุง	9.5	7.8	10.6	5.5
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

สรุป

กรุงเทพมหานครเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่ค่อนข้างจะมีลักษณะของความเป็นท้องถิ่นมากกว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ของไทย[1] ไม่ว่าจะเป็นรูปการปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล ความเป็นของกรุงเทพมหานครที่จะเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นนั้น ค่อนข้างจะได้เปรียบส่วนอื่น ๆ ของประเทศ เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นแหล่งรวมของรายได้ทุกประเภทและสามารถเลี้ยงตัวเองได้ กรุงเทพมหานครได้รับการส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมและการขนส่งภายในประเทศมากที่สุด รวมทั้งเป็นแหล่งงานที่ใหญ่ที่สุดของประเทศด้วย[2] ด้วยเหตุนี้กรุงเทพมหานครจึงเป็นแหล่งที่พักอาศัยของคน การดำเนินการบริหารงานโดยให้ประชาชนไปติดต่อราชการหรือขอรับบริการ ณ ที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานครแต่เพียงแห่งเดียวนั้น ย่อมไม่เกิดผลดีแก่ประชาชน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ เขตจึงเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดที่จะให้บริการแก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครให้ประชาชนได้รับอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

แต่โดยภาพพจน์ของประชาชนที่มีต่อระบบราชการมักจะเป็นไปในทางลบ กล่าวคือ มองเห็นว่าข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ที่อำเภอหรือเขต มักจะวางตัวเป็นนายประชาชน ไม่ค่อยได้รับความสะดวกในการติดต่อราชการกับเขตหรืออำเภอ โดยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงได้ทำการวิจัยทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของเขตขึ้นมา เพื่อให้การศึกษาเป็นไปอย่างมีระบบ จึงได้แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็นส่วน ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จากการศึกษาวิเคราะห์ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของเขต พบว่าส่วนใหญ่แล้ว ไม่ว่าประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตชั้นนอกหรือเขตชั้นใน มีทัศนคติไม่แตกต่างกันมากนัก และเห็นว่าการให้บริการของเขตในปัจจุบันนี้ได้รับ

---

[1] ดูคุณลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ใน ประหยัด หงษ์ทองคำ. การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์, 2519), หน้า 40–45.

[2] จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. เทศบาลนครกรุงเทพกับการพัฒนาในช่วง พ.ศ.2503–2514 (พระนคร: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2518), หน้า 42.

ความสะดวกในการติดต่อขอรับบริการ ความมีอัธยาศัยของเจ้าหน้าที่ก็มีลักษณะเป็นกันเองกับประชาชนมากขึ้น เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่เขตมีอยู่ และที่จะให้บริการแก่ประชาชนนั้น ประชาชนส่วนมากก็เข้าใจดี และเห็นว่าเพียงพออยู่แล้ว ในเรื่องอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของเขตนั้น ประชาชนที่อยู่ในเขตชั้นใน เช่น เขตปทุมวัน เกินกว่า 50 เปอร์เซ็นต์เห็นว่าปัจจุบันนี้อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของเขตมีน้อยเกินไป ทำให้ต้องเสียเวลารอยคอยนาน ส่วนเขตหนองจอก ซึ่งเป็นเขตชั้นนอกนั้นเห็นว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในปัจจุบันนี้มีเพียงพอครบถ้วนอยู่แล้ว ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากเขตชั้นในมีจำนวนประชากรมากกว่า การติดต่อราชการหรือขอรับบริการในแต่ละวันก็มีมากกว่าอยู่แล้ว แต่เขตชั้นนอกอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น เขตบางขุนเทียน ประชาชนเห็นว่าอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ของเขตที่ปฏิบัติงานในปัจจุบันนี้มีน้อยเกินไป เกินกว่า 65.0 เปอร์เซ็นต์ สำหรับเขตบางขุนเทียนเห็นว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในเขตมีน้อยเกินไป ทำให้ต้องรอคอยเสียเวลานาน และร้อยละ 65.6 สำหรับเขตภาษีเจริญ มีความเห็นในลักษณะเดียวกัน ซึ่งจำเป็นที่ทางกรุงเทพมหานครจะต้องจัดหาอัตรากำลังมาปฏิบัติงานที่เขตให้สมดุลย์กับปริมาณงานที่มีอยู่ เพื่อประสิทธิภาพของงาน และเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

แม้ว่าประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตส่วนมากจะเห็นว่า การปฏิบัติตนหรือพฤติกรรมของข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามเขตต่าง ๆ อยู่ในเกณฑ์ดีก็ตาม แต่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการหรือขอรับบริการจากเขตก็ยังเห็นว่าควรจะมีการปรับปรุงให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ตามเขตต่าง ๆ ให้มีลักษณะเป็นกันเองกับประชาชนมากกว่านี้ ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ในขั้นนี้ ชี้ให้เห็นคุณลักษณะและทัศนคติโดยนัยบวกทางการบริหารงานของเขต ไม่ว่าจะเป็นการคมนาคมติดต่อ การติดต่อราชการหรือการขอรับบริการ การจัดส่วนราชการในเขต การปฏิบัติตนหรือพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ช่วยให้เข้าใจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเขต อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ต้องการวางนโยบายเพื่อปรับปรุงหรือแก้ไขข้อผิดพลาดต่าง ๆ ดังกล่าว ให้ดียิ่งขึ้นต่อไป