

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผลจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งบริบทในประเทศและต่างประเทศ อีกทั้งความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและการเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้นของมนุษยชาติ เป็นแรงผลักดันที่สำคัญทำให้เกิดการตื่นตัวในการพัฒนาระบบราชการไทย เพื่อรองรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงอันจะช่วยให้ระบบราชการสามารถปรับตัวได้ทันและเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ รวมถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกและยกระดับประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในวงนานาชาติ การพัฒนาระบบราชการในช่วงระยะปี พ.ศ. 2546 – พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้การพัฒนาคุณภาพการให้บริการเป็นเป้าประสงค์อันดับแรกของยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ เพื่อให้ประชาชนชาวไทยมีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากในสังคมประชาธิปไตย นั้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นพันธกิจสำคัญอันดับแรกที่รัฐพึงกระทำ ยิ่งในช่วงปัจจุบันเป็นกระแสการเรียกร้องให้ปรับเปลี่ยนสภาพสังคมให้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของโลกล้วนมุ่งเป้าไปสู่จุดหมายเดียวกันคือ การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen centered) การดำเนินการดังกล่าวของภาครัฐต้องได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการต่างๆ ในการปรับปรุงการบริการให้มีประสิทธิภาพ ระบบราชการที่ดีเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจของประเทศ เป็นเครื่องมือในการพัฒนาความสามารถของประเทศในการแข่งขัน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

การขนส่งต้นทุนทางด้านการขนส่งสินค้าภายในประเทศ ซึ่งประเทศไทยยังมีต้นทุนในการขนส่งสินค้าสูงกว่าในหลายประเทศของโลก รัฐบาลได้พยายามที่จะลดต้นทุนของสินค้า เพื่อให้สินค้าจากประเทศไทยสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ โดยพยายามลดต้นทุนของสินค้าทุกภาคส่วน ลักษณะของการขนส่งสินค้าของประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นการขนส่งโดยใช้ถนนทำให้มีต้นทุนในการขนส่งที่สูง รัฐบาลจึงมีนโยบายให้การขนส่งสินค้าภายในประเทศให้เป็นระบบการขนส่งที่เรียกว่า ระบบการขนส่งต่อเนื่อง (Logistic) ให้มากที่สุด โดยการศึกษาของ ESCAP พบว่าในปริมาณน้ำมัน 1 ลิตร ต่อระยะทาง 1 กิโลเมตร การขนส่งสินค้าทางน้ำจะขนส่งได้ถึง 217 ตัน แต่หากในระบบรางจะขนส่งได้ 80 ตัน ขณะที่การขนส่งทางถนนสามารถขนส่งได้เพียง 27 ตัน (วันชัย ศาสกุลทนต์. 2549 : 52-54) ระบบการขนส่งต่อเนื่อง (Logistic) จะประกอบไปด้วย การขนส่ง

ระบบราง ได้แก่ การขนส่งโดยรถไฟ และการขนส่งทางน้ำ ได้แก่ การขนส่งโดยใช้เรือถ้าขนส่งให้มากที่สุดก็จะมีต้นทุนในการขนส่งสินค้าที่ต่ำและขนส่งได้คราวละปริมาณมาก ๆ การขนส่งทางน้ำซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี สังกัดกระทรวงคมนาคมมีหน้าที่ให้บริการในการออกใบอนุญาตใช้เรือ ออกประกาศนียบัตรผู้ควบคุมเรือ ซึ่งภาระหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นการสนับสนุนระบบการขนส่งต่อเนื่อง

รัฐบาลโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ผลักดันให้เป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ในช่วงเวลา พ.ศ. 2546 - 2550 โดยมีวัตถุประสงค์เน้นในเรื่องคุณภาพการให้บริการประชาชน (Better service quality) จะกำหนดตัวชี้วัดไว้อย่างน้อยสองประการ คือ ประชาชน ร้อยละ 80 จะต้องมีความพึงพอใจในการให้บริการของส่วนราชการ และการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2547 : 464) ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ พยายามพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น มีการปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม และการตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบบประชาธิปไตย และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 รวมทั้งให้สอดคล้องกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพการบริหารภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล อันจะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธาและไว้วางใจในการบริหารงานภาครัฐ

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้จัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่างปลัดกระทรวงคมนาคมกับอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ในมิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ ตัวชี้วัด ร้อยละระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ ในปีงบประมาณ 2548 ผลการสำรวจความพึงพอใจต่อการให้บริการอยู่ที่ระดับร้อยละ 67.98 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายของ ก.พ.ร. ที่กำหนดเป้าหมายด้านบริการไว้ที่ ร้อยละ 80 ทำให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีต้องปรับปรุงและหาแนวทางพัฒนาด้านบริการให้ได้ร้อยละ 80 ตามเป้าหมายของ ก.พ.ร. ผลจากการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาของรัฐบาลกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้รับผลกระทบเหมือนกับหน่วยงานอื่น ๆ กล่าวคือได้รับผลกระทบจากนโยบายลดอัตรากำลังข้าราชการ มีตัวชี้วัดในการดำเนินงานและมีการประเมินผลการดำเนินงาน และยังคงต้องเพิ่มหน่วยงานในพื้นที่เพื่อเป็นการให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทำให้ต้องปรับตัวในการดำเนินงานหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งการให้บริการประชาชนด้วย สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 เป็นหน่วยงานภาครัฐ สังกัดกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี มีภารกิจที่ปฏิบัติคือ กิจกรรมการออกตรวจตราการเดินทางเรือ และกิจกรรม

การออกไปสำคัญ ได้แก่ การขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ จดทะเบียนเรือ ตรวจเรือ ต่อทะเบียนเรือ การระวางชี้แนวเขตที่ดินเพื่อรับรองแนวเขตที่ดิน ทดสอบความรู้เพื่อออกประกาศนียบัตรผู้ทำการในเรือฝ่ายเดินเรือทุกชั้น เป็นต้น จึงต้องหาแนวทางพัฒนาการบริการควบคู่กับการพัฒนาอื่น ๆ ตามภาระอำนาจหน้าที่เพื่อให้ทันกับสภาวะแวดล้อมของสังคมและเทคโนโลยี

จากสาเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ที่สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 ได้เห็นความสำคัญจึงสนใจศึกษาวิจัยเพื่อสำรวจความต้องการของประชาชนที่มารับบริการและหาแนวทางการพัฒนาการให้บริการของสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 ด้านการประชาสัมพันธ์ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ด้านขั้นตอนการให้บริการ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวกและสถานที่ ซึ่งเป็นตัวชี้วัด ด้านคุณภาพการให้บริการ โดยนำผลจากการวิจัยที่ได้มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงการให้บริการประชาชนของสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 ซึ่งเป็นการสร้างแนวทางการพัฒนาการบริการ ทำให้เกิดคุณภาพการให้บริการ และสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่องานด้านการให้บริการของหน่วยงานสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับหน่วยงานอื่น ๆ ได้ต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

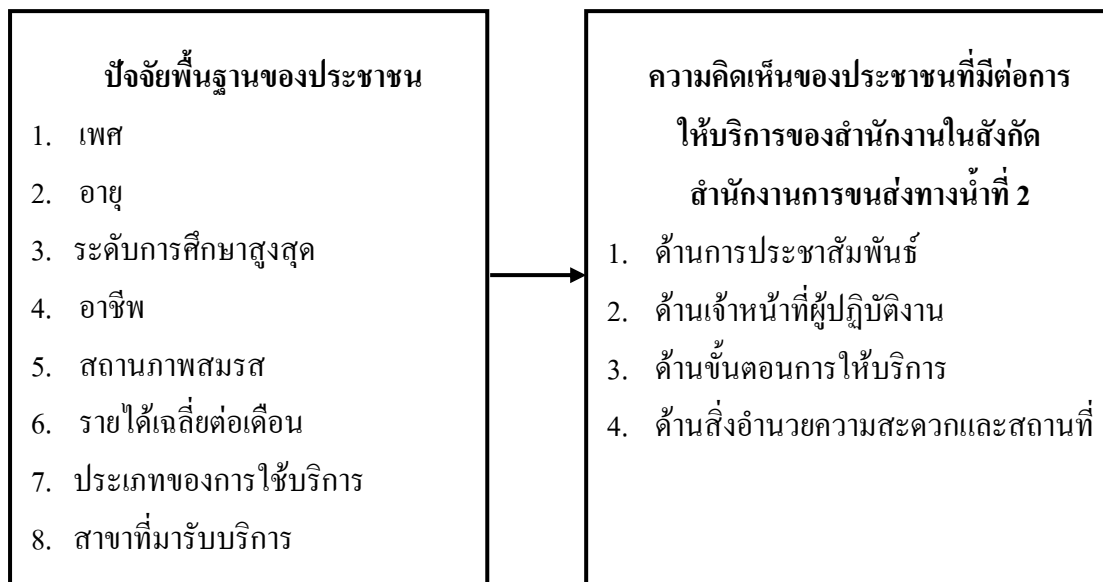
1. เพื่อศึกษาปัจจัยพื้นฐานของประชาชนที่มารับบริการของสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2
2. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2
3. เพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 จำแนกตามปัจจัยพื้นฐานของประชาชน

### กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

## ตัวแปรอิสระ

## ตัวแปรตาม



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## สมมติฐานการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ตั้งสมมติฐาน คือ ปัจจัยพื้นฐานของประชาชน ต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการให้บริการของสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 แตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิด โดยกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างดังนี้

1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการวิจัย คือประชาชนที่มารับบริการของสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 ได้แก่ สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขาอยุธยา สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขาสุพรรณบุรี สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขาฉะเชิงเทรา และสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขานนทบุรี จำนวน 11,765 คน กลุ่มตัวอย่างในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยผู้วิจัยใช้สูตรคำนวณของทาโร่ ยามาเน่ (Taro Yamane) จำนวน 387 คน

2. ขอบเขตด้านเนื้อหาในการวิจัย ประกอบด้วย

2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยพื้นฐานของประชาชนที่มารับบริการ ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด อาชีพ สถานภาพสมรส รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ประเภทของการใช้บริการ และสาขาที่มารับบริการ

2.2 ตัวแปรตาม คือ ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 ซึ่งเป็นตัวแปรที่ใช้วัดระดับความคิดเห็นของประชาชนด้านคุณภาพการให้บริการ ประกอบด้วย

2.2.1 ด้านการประชาสัมพันธ์

2.2.2 ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

2.2.3 ด้านขั้นตอนการให้บริการ

2.2.4 ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกและสถานที่

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ คือพื้นที่ให้บริการ ของสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 คือ สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขาอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขาสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขาลพบุรี จังหวัดลพบุรี และสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขานนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

4. ขอบเขตด้านเวลา การวิจัยครั้งนี้ระยะเวลาในการเก็บข้อมูลคือ ระหว่าง เดือนมีนาคม 2552 ถึงเดือน พฤษภาคม 2552 เป็นเวลา 3 เดือน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2
2. ทำให้ทราบผลการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 จำแนกตามปัจจัยพื้นฐานของประชาชน
3. ผลการวิจัยที่ได้ในการวิจัยในครั้งนี้ สามารถเป็นข้อมูลสำหรับสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 นำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุง และพัฒนาการให้บริการให้ดียิ่งขึ้นไป

### นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในข้อความต่างๆ ที่ปรากฏในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้ให้ความหมายของคำจำกัดความที่ใช้ดังนี้

ความคิดเห็น หมายถึง สภาพความรู้สึกที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ในเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นผลมาจากความรู้ การรับรู้ ประสบการณ์ที่บุคคลนั้นได้รับมา โดยบุคคลนั้นอาจจะแสดงออกมาทางใดทางหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการพูด ลักษณะท่าทาง หรือไม่แสดงออกเลยก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ การแสดงความคิดเห็นอาจแสดงออกโดยการพูด หรือการเขียนก็ได้

ประชาชน หมายถึง บุคคลผู้มารับบริการที่สำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 ประกอบด้วย 1) ขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ 2) จดทะเบียนเรือ/ตรวจเรือ 3) ต่อทะเบียนเรือ 4) ทดสอบความรู้ 5) การระวางชี้แนวเขตที่ดิน

การให้บริการ หมายถึง สิ่งที่สำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 ให้บริการแก่ประชาชนผู้รับบริการ และทำให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจในด้านการประชาสัมพันธ์ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ด้านขั้นตอนการให้บริการ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวกและสถานที่

สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 หมายถึง หน่วยงานในสังกัดกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม มีเขตพื้นที่รับผิดชอบ 9 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี สระบุรี ลพบุรี สุพรรณบุรี ชัยนาท ปทุมธานี และนนทบุรี

สำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 หมายถึง หน่วยงานระดับสาขาของสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 รวม 4 สาขา ได้แก่ สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขาอยุธยา สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขาสุพรรณบุรี สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขาลพบุรี และสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขานนทบุรี

สำนักงาน หมายถึง สถานที่ที่ใช้สำหรับการปฏิบัติงานในด้านเอกสารและการติดต่อประสานงาน สำนักงานเป็นศูนย์รวมของหนังสือ ข้อมูลข่าวสาร ของการบริหารงานด้านต่าง ๆ เช่น สารบรรณ บุคคล พัสดุ การเงิน-บัญชี ธุรการ ฯลฯ บทบาทหน้าที่หลักของสำนักงาน คือการให้บริการแก่หน่วยงานอื่น ทุกองค์การจะมีสำนักงานเพื่ออำนวยความสะดวก ในด้านต่าง ๆ แก่บุคคลภายในและบุคคลภายนอกองค์การ

ด้านการประชาสัมพันธ์ หมายถึง กิจกรรมการสื่อสารของสำนักงานที่มุ่งเสริมสร้างสัมพันธอันดี ระหว่างสำนักงานกับประชาชนผู้รับบริการ ได้แก่ มีแผ่นพับให้คำแนะนำแก่ผู้มารับบริการ การให้บริการข่าวสารรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ การขอสำเนาข้อมูลต่างๆ มีความสะดวก และมีผู้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง คุณลักษณะของเจ้าพนักงานที่ให้บริการของสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่เอาใจใส่ กระตือรือร้น

ในการให้บริการ การตรงต่อเวลาในการปฏิบัติงาน การให้บริการด้วยความรู้ความเข้าใจตอบสนองความต้องการได้ดี การติดตามงานและให้บริการจนครบกระบวนการของการบริการ การให้บริการมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และให้การต้อนรับด้วยอัธยาศัยที่ดี

ด้านขั้นตอนการให้บริการ หมายถึง ขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริการที่มีต่อเนื่องกันตั้งแต่เริ่มต้นของทางเดินของงาน (Initial work flow) จนถึงขั้นสุดท้ายของทางเดินของงาน (Final work flow) ประกอบด้วย มีป้ายหรือบอร์ดแสดงขั้นตอนการให้บริการ มีเครื่องมือ อุปกรณ์มีความทันสมัยสามารถให้บริการได้สะดวกรวดเร็ว แบบฟอร์มต่าง ๆ มากเพียงพอและง่ายต่อการกรอกข้อมูล การให้บริการเป็นไปตามลำดับก่อนหลัง ขั้นตอนการให้บริการไม่ยุ่งยาก มีความรวดเร็วทุกขั้นตอนในการให้บริการ

ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกและสถานที่ หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกและสถานที่แวดล้อมภายในสำนักงานในสังกัดสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 2 ประกอบด้วย สำนักงานมีความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อย มีพื้นที่ใช้สอยของสำนักงานเพียงพอ ความสะอาดและความเพียงพอของห้องน้ำเหมาะสม ที่จอดรถเพียงพอ การจัดแสงสว่างในอาคารเพียงพอแก่ผู้มาติดต่อ