

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาว่าแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One stop service) เป็นแนวคิดที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาประชาชนไม่ได้รับความสะดวกจากการให้บริการภาครัฐหรือไม่ ดังนั้น กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ (Public Service) จึงเป็นกรอบแนวคิดแรกเริ่มในการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการให้บริการของรัฐ ซึ่งจะเป็นกรอบแนวคิดที่ครอบคลุมและสนับสนุนการนำแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One stop service) มาปรับใช้ในการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ ประกอบกับ ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบการวิเคราะห์ ในการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลในการจัดให้มีการให้บริการประชาชนตามกรอบแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) และผลที่เกิดจากการให้บริการประชาชนตามกรอบแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

แนวคิดการให้บริการสาธารณะ (Public Service)

ความหมายของการให้บริการสาธารณะ

คำว่า “บริการ” ตามรูปศัพท์ หมายถึง การปฏิบัติ การรับใช้ การให้ความสะดวกต่างๆ ดังนั้น การให้บริการสาธารณะ จึงอาจหมายถึง การให้ที่หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติ รับใช้ และให้ความสะดวกต่างๆ ต่อสาธารณะ หรือประชาชน ซึ่งเป็นบุคคลที่รัฐจะต้องดูแลในฐานะพลเมืองของรัฐ โดยได้มีนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะไว้ดังนี้

William H. Lucy, Dennis Gilbert และ Gutherie S. Birkhead ให้ความเห็นว่าการให้บริการสาธารณะมี 4 องค์ประกอบที่สำคัญคือ 1) ปัจจัยการนำเข้า (Input) หรือทรัพยากรอันได้แก่ บุคลากร ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก 2) กิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการ (Process) ซึ่งเป็นการบริหารทรัพยากร 3) ผล (Result) หรือ ผลผลิต (Output) ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากกิจกรรมหรือกระบวนการ 4) ความคิดเห็น (Opinions) ต่อผลกระทบ (Impact) ซึ่งหมายถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ¹

¹ Lucy, W.H., Dennis Gilbert and Gutherie S. Birkhead. “Equity in Local Service Distribution.”

Rene Chapus นักวิชาการการด้านกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ “การบริการสาธารณะ” ว่าหมายถึง กิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อ นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์²

Leon Duguit ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ให้ความเห็นว่า การให้บริการสาธารณะ เป็นเสมือนรากฐานทางทฤษฎีว่าด้วยรัฐ การบริการสาธารณะถือเป็นการรับรองความมีอยู่ของรัฐและเป็นระบบการผลิตงานของรัฐ ดังนั้น สิ่งที่เรียกว่า การบริการสาธารณะจึงหมายถึง กิจกรรมทุกกิจกรรมซึ่งหากดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จ จะต้องได้รับการจัดทำ การจัดการ หรือการควบคุมโดยฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพราะกิจการเหล่านี้โดยสภาพแล้ว ไม่อาจทำสำเร็จได้โดยปราศจากการแทรกแซงของอำนาจบังคับทางปกครอง³

J. Rivero ได้ให้คำนิยามของ “การบริการสาธารณะ” ว่าหมายถึง การกิจที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน มีวัตถุประสงค์และลักษณะในการให้บริการที่อยู่ในการอำนาจหรือความควบคุมของรัฐ⁴

B.M. Verma ได้ให้คำนิยามของ “การบริการสาธารณะ” ว่า เป็นกระบวนการให้บริการซึ่งมีลักษณะที่เป็นพลวัตร โดยระบบการให้บริการที่ดี จะเกิดขึ้นได้เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากรและการผลิตการบริการได้เป็นไปตามแผนและการเข้ารับการบริการ⁵

² Rene Chapus. *Droit Administratif General*. Montchrestien, Paris 1988, อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541) น. 8.

³ Leon Duguit. *Trait de Droit Constitutionnel*. Sirey, Paris 1923, p.54, อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, น. 8 – 9.

⁴ J. Rivero. “Droit Administratif”. Dalloz, Paris 1985, อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2547) น.92.

⁵ B.M. Verma. อ้างใน สุชาติ จันทร์น้อย. “ปัญหาในการให้บริการของกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีสำนักงานเขตหนองจอก”. (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2540) น. 6.

Weber ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการให้บริการว่า การจะให้บริการมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด คือ การให้บริการที่ไม่คำนึงถึงตัวบุคคล หรือเป็นการให้บริการที่ปราศจากอารมณ์ ไม่มีความชอบพอสนใจเป็นพิเศษ ทุกคนได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน ตามหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในสภาพที่เหมือนกัน⁶

James S McCullough มีความเห็นว่า การบริการสาธารณะ จะต้องประกอบด้วย 3 องค์ประกอบสำคัญ คือ หน่วยงานให้บริการ (Service Agency) การบริการ (The Service) และ ผู้รับบริการ (Service Recipient) ดังนั้น การให้บริการสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานที่ให้บริการทำหน้าที่ในการส่งมอบการบริการให้แก่ผู้รับบริการ โดยที่ประโยชน์หรือคุณค่าของการบริการที่ได้รับนั้น ผู้รับบริการจะตระหนักไว้ในจิตใจซึ่งอาจสามารถวัดออกมาในรูปของทัศนคติได้⁷

ปฐม มณีโรจน์ ได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่า เป็นการให้บริการในฐานะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการเพื่อให้เกิดความสนใจ⁸

ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่า เป็นกิจกรรมที่อยู่ในการอำนาจหรือในความควบคุมของรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองตอบต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชน สามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับความจำเป็นแห่งกาลสมัย และเป็นกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการอยู่อย่างเป็นนิจ โดยสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดชะงัก ถ้าการบริการสาธารณะหยุดชะงักลง ประชาชนจะต้องได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความเสียหาย⁹

เทพศักดิ์ บุญรัตพันธ์ ได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่า หมายถึง การที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นของรัฐหรือเอกชน ดำเนินการส่งมอบบริการให้แก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม โดยที่

⁶ Max Weber. The Theory of Social and Economic Organization Trans. New York: The Press, 1966, อ้างใน สุชาติ จันทรน้อย, “ปัญหาในการให้บริการของกรุงเทพมหานคร”, น. 10.

⁷ McCullough, J.S. “General Concepts and Issues,” Urban Training Management Training Program. (Research Triangle Institution, 1993)

⁸ ปฐม มณีโรจน์. อ้างใน สุชาติ จันทรน้อย, “ปัญหาในการให้บริการของกรุงเทพมหานคร”, น. 6.

⁹ ประยูร กาญจนดุล. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523. อ้างใน สุชาติ จันทรน้อย, “ปัญหาในการให้บริการของกรุงเทพมหานคร”, น. 8.

การให้บริการมีลักษณะที่เป็นระบบ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ คือ หน่วยงานและบุคคลที่ทำหน้าที่ให้บริการ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร กระบวนการและกิจกรรม ช่องทางให้บริการ ผลผลิตหรือตัวบริการ และผลกระทบหรือคุณค่าที่มีต่อผู้รับบริการ¹⁰

นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายกิจกรรม (Activity) ของฝ่ายปกครองที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะไว้ 2 กิจกรรม คือ “ตำรวจทางปกครอง” ได้แก่กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม โดยการป้องกันดังกล่าว สามารถทำได้ในรูปแบบการออกกฎ หรือคำสั่งมาใช้บังคับล่วงหน้า ซึ่งอาจมีผลต่อส่วนรวมหรือเฉพาะบุคคลก็ได้ อีกกิจกรรมหนึ่ง คือ “การบริการสาธารณะ” เป็นกิจกรรมที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม¹¹

พิจารณาจากคำนิยามที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น สามารถสรุปได้ว่า “การบริการสาธารณะ” ประกอบด้วยลักษณะอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก จะต้องมิใช่เป็นกิจกรรม กิจการ หรือภารกิจที่ถูกระทำขึ้นอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ และหยุดชะงักไม่ได้ ประการที่ 2 จะต้องมิใช่เป็นการดำเนินการหรือการจัดการโดยภาครัฐ หรืออาจเป็นองค์กรอื่นแต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ประการที่ 3 จะต้องมิวัตถุประสงค์เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

ประเภทของการให้บริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐ

ประเภทที่ 1 บริการของรัฐที่ให้กับประชาชนโดยตรง (Direct Service) หมายถึงบริการของรัฐที่ถูกผลิตขึ้นโดยมีประชาชนเป็น “ลูกค้า” โดยตรง หรือเป็นบริการที่หน่วยงานของรัฐจัดทำเพื่อส่งมอบแก่ประชาชนโดยตรง เพื่อตอบสนองความต้องการหรือปัญหาของประชาชนที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ¹²

¹⁰ เทพศักดิ์ บุญรัตน์พันธุ์. “แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ ในการให้บริการสาธารณะ,” แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2547), น.226.

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, น. 7 – 8.

¹² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. การศึกษาอำเภอดันแบบในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อการบริการประชาชนแบบเปิดเสรี (Government Outlet), (กรุงเทพมหานคร: MisterKopy, มปป) น. 2-16.

ประเภทที่ 2 บริการของรัฐที่มีได้ให้กับประชาชนโดยตรง (Indirect Service) หมายถึง บริการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ (Line Service Function) หากแต่มีได้เป็นบริการที่ประชาชนเป็นลูกค้าที่รับประโยชน์จากการจัดทำบริการดังกล่าวโดยตรง ได้แก่ บริการที่เอื้อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง บริการที่สนับสนุนการให้บริการของรัฐต่างๆ อาทิเช่น การให้บริการเชิงวิชาการ เป็นต้น¹³

รูปแบบของการให้บริการสาธารณะ

รูปแบบที่ 1 การให้บริการสาธารณะ ณ จุดบริการ (Counter Service) เป็นการให้บริการประชาชนของรัฐอย่างง่าย มีขั้นตอนการจัดทำไม่ซับซ้อน สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ ณ จุดให้บริการของหน่วยงานภายในกรอบระยะเวลาที่สามารถกำหนดและสามารถประกาศให้ผู้เข้ารับบริการทราบได้ เช่น งานทะเบียน งานขออนุญาต งานชำระภาษี เป็นต้น¹⁴

รูปแบบที่ 2 การบริการสาธารณะแบบเชื่อมต่อ (Service Link) เป็นการให้บริการประชาชนของรัฐที่มีลักษณะซับซ้อน เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือความสามารถของหน่วยงานผู้ให้บริการเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งงานบริการนั้น ต้องอาศัยการประสานงาน และขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้งานบริการนั้นเกิดผลสัมฤทธิ์ หรืออาจเป็นงานบริการที่มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้ให้บริการโดยตรง ทำให้หน่วยงานผู้ให้บริการมีลักษณะเป็นช่องทางในการเข้าถึงการบริการไปยังบริการของหน่วยงานอื่นๆ¹⁵

รูปแบบที่ 3 การบริการสาธารณะแบบนอกสำนักงาน เป็นการบริการประชาชนของรัฐที่มีลักษณะไม่มีความสะดวกและไม่เหมาะสมให้ประชาชนเข้ามาใช้บริการที่สำนักงาน ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเจ้าหน้าที่ หรืออาจจะรวมไปถึงวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ไปให้บริการแก่ ประชาชนภายนอกสำนักงาน ในพื้นที่ต่างๆ ในรูปแบบของหน่วยบริการเคลื่อนที่ หรือจุดให้บริการชั่วคราว¹⁶

รูปแบบที่ 4 การบริการสาธารณะ ณ จุดบริการถาวร เป็นการบริการประชาชนของรัฐที่จัดขึ้น ณ จุดให้บริการถาวรของหน่วยงาน เพื่อให้บริการที่มีลักษณะของการจัดทำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้รับบริการจะต้องเข้าถึงบริการด้วยตนเอง (Walk-in) อาทิเช่น การรักษาพยาบาลภายใน

¹³ เรื่องเดียวกัน, น. 2-16.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, น. 2-17.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

โรงพยาบาล เป็นต้น นอกจากนี้ อาจรวมถึงการบริการที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ เครื่องมือ และอุปกรณ์เฉพาะทาง หรือต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการจัดทำ ซึ่งจะต้องมีจุดให้บริการหรือเจ้าหน้าที่ประจำการเพื่อจัดบริการที่เกิดขึ้นตามสถานการณ์ ความจำเป็น หรือปัญหาที่เกิดขึ้นตามช่วงเวลา หรือเป็นเหตุการณ์เฉพาะหน้าเป็นครั้งคราว เช่น งานบรรเทาสาธารณภัย งานอำนวยความสะดวกเป็นธรรม เป็นต้น¹⁷

ชนิดของงานบริการสาธารณะ

โดยทั่วไป หน่วยงานบริการภาครัฐมักจะมีงานบริการต่างๆ มากมาย สามารถจัดกลุ่มการแบ่งชนิดของงานบริการสาธารณะได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

1) การแบ่งชนิดของงานบริการสาธารณะตามวิธีการให้บริการ สามารถแบ่งงานบริการสาธารณะได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

1.1 งานบริการด้านข้อมูลและข่าวสาร เช่น การให้บริการข้อมูลสถานที่ท่องเที่ยว สถานที่ราชการ การให้บริการข้อมูลสถิติ จำนวนประชากร การให้บริการข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้าง ข่าวสารการรับสมัครบุคลากรภาครัฐ เป็นต้น

1.2 งานบริการด้านการรับเรื่องขออนุมัติ ขออนุญาต ขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ ในด้านต่างๆ เช่น การแจ้งเกิด การแจ้งตาย การจดทะเบียนสมรส การแจ้งย้ายที่อยู่ การขออนุญาตประกอบสถานบริการ การขออนุมัติหมายเลขโทรศัพท์ การขอให้ซ่อมบำรุงถนน ทางระบายน้ำ การขอต่ออายุใบอนุญาตขับขี่ เป็นต้น

1.3 งานบริการด้านการให้คำปรึกษา เช่น การขอคำปรึกษาด้านกฎหมาย เป็นต้น

2) การแบ่งชนิดงานบริการสาธารณะตามลักษณะของงานบริการ สามารถแบ่งงานบริการสาธารณะได้เป็น 3 ประเภท

2.1 งานให้บริการเกี่ยวกับเหตุการณ์ในชีวิตของคน (Life Events) ได้แก่ งานบริการที่เกี่ยวข้องกับการเกิด การแก่ การเจ็บและการตาย อาทิเช่น การให้บริการแจ้งเกิด แจ้งตาย การให้บริการรักษาโรคภัยไข้เจ็บ เป็นต้น

2.2 งานให้บริการตามลักษณะของประชากร (Demographic Attributes) ได้แก่ งานบริการที่จำแนกด้วยเพศ อายุ อาชีพ หรืออื่นๆ เช่น งานบริการเฉพาะแก่สตรี งานบริการเฉพาะแก่นักศึกษา การแยกบริการระหว่างประชาชนภายในประเทศกับนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ เป็นต้น

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

2.3 งานให้บริการตามหัวข้อทั่วไป (General Subject) ได้แก่ งานให้บริการตามหัวข้อทั่วไป เช่น งานให้บริการด้านธุรกิจ การให้บริการด้านรัฐบาล การให้บริการเกี่ยวกับการศึกษา การให้บริการด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น

แนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services)

ความหมายของการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services)

การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว อาจหมายถึง การรวบรวมเอาการบริการในด้านต่างๆ มาร่วมกันให้บริการ ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงจุดเดียว แบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทั้งภายในหน่วยงาน หรือหลายๆ หน่วยงานมาร่วมกันให้บริการ ซึ่งได้มีผู้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ดังนี้

Dimitris Gouscos, Maria Lambrou, Gregoris Mentzas และ Panagiotis Georgiadis

อธิบายว่า แนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับแนวคิด 2 แนวคิด คือ “Similarity Approach” และแนวคิด “Complementarity Approach” กล่าวคือ แนวความคิดแรกคือ “Similarity Approach” อธิบายว่า การบริการข้อมูลจากผู้ให้บริการที่มาจากหน่วยย่อยที่แตกต่างกัน แต่ข้อมูลต่างๆ นี้อยู่ในระบบหรือหมวดหมู่เดียวกัน สามารถนำมารวมกันบริการภายใน ศูนย์รวมบริการ และจัดให้มีการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ได้ เช่น การให้บริการด้านอาชีพ ได้แก่ การจัดงาน การประกันสังคม แรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น แนวคิดที่สองคือ “Complementarity Approach” อธิบายว่าการบริการข้อมูลหรือการบริการการติดต่อจากผู้ให้บริการที่มีลักษณะการให้บริการที่แตกต่างกัน แต่มีผู้ใช้บริการเหมือนกัน สามารถนำมารวมกันบริการภายใน ศูนย์รวมบริการ และจัดให้มีการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ได้ เช่น การให้บริการด้านความรู้ต่างๆ แก่นักเรียน การให้บริการด้านภาษีต่างๆ แก่ผู้เสียภาษี เป็นต้น¹⁸

¹⁸ Dimitris Gouscos, Maria Lambrou, Gregoris Mentzas และ Panagiotis Georgiadis. “A Methodological Approach for Defining One-Stop E-Government Service Offerings.” R.Traunmuller (Ed.): EGOV 2003, LNCS 2739, (2003), pp. 173-176.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ ให้ความหมายว่า การบริหารและการจัดการโดยการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) เป็นการบริหารและการจัดการโดยการนำขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งมีหลายขั้นตอน หรือการนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ ซึ่งมีหลายหน่วยงานมารวมกันเพื่อให้บริการลูกค้าหรือประชาชนให้เสร็จสิ้น ณ จุดเดียว ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการให้เสร็จสิ้นภายในครั้งเดียว¹⁹

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ ให้ความเห็นว่า การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ หมายถึง การนำงานที่ให้บริการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องมารวมให้บริการอยู่ในสถานที่เดียวกัน ในลักษณะส่งต่องานระหว่างกันทันทีหรือเสร็จในขั้นตอนหรือเสร็จในจุดให้บริการเดียว โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้การบริการมีความรวดเร็วขึ้น²⁰

รวีวรรณ ให้ความเห็นว่า แนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) เป็นแนวคิดที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มาติดต่อราชการให้สามารถรับบริการจากหน่วยงานราชการต่างๆ ได้ ณ ที่แห่งเดียว โดยไม่จำเป็นต้องไปติดต่อ ณ ส่วนราชการต่างๆ หลายแห่ง ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายในการติดต่อราชการกับภาครัฐ เป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของประชาชนและยังเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ โดยสามารถที่จะใช้บริการร่วมกันทั้งในด้านสถานที่ บุคลากร ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ²¹

พิจารณาจากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) จึงหมายถึง การนำงานที่ให้บริการทั้งหมดที่อาจมีความเกี่ยวข้องต่อเนื่องกัน หรืออาจไม่มีความเกี่ยวข้องต่อเนื่องกัน มารวมให้บริการอยู่ในสถานที่เดียวกัน จุดใดจุดหนึ่งเพียงแห่งเดียว ในลักษณะที่ส่งต่องานระหว่างกันทันที หรือเสร็จในขั้นตอนหรือเสร็จในจุดให้บริการเดียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก และมีความรวดเร็วมากขึ้น

¹⁹ สมาน รังสิโยกฤษฎ์. การบริหารราชการไทย: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2544) น. 136 – 137.

²⁰ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์, น. 226.

²¹ รวีวรรณ. “บทความเรื่อง One Stop Service” <http://www.dopa.go.th/rawiwan/develop/onestop.htm>.

แนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) กับแนวคิดการบริการสาธารณะ (Public Service)

จากคำนิยามของการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) และการบริการสาธารณะ (Public Service) พบว่า การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) เป็นลักษณะ หรือวิธีการหนึ่งตามกรอบแนวคิด การบริการสาธารณะ (Public Service) โดยเป็นการรวมเอาการบริการสาธารณะหลายๆ อย่าง ของภาครัฐมารวมให้บริการ ณ จุดเพียงจุดเดียว และมีลักษณะ 3 ประการ ตามหลักการของกรอบแนวคิดการบริการสาธารณะ (Public Service) ได้แก่ การให้บริการอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ เป็นการให้บริการโดยหน่วยงานภาครัฐ และมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก และมีความรวดเร็วมากขึ้น

รูปแบบของการให้บริการตามแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services)

รูปแบบของการให้บริการตามแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มีหลายรูปแบบด้วยกัน ได้แก่

รูปแบบที่ 1 การนำหลายหน่วยงานมารวมให้บริการอยู่ในสถานที่เดียวกัน ด้วยการนำงานหลายขั้นตอนที่ต้องผ่านหลายหน่วยงานมารวมกันไว้ให้บริการอยู่ในสถานที่เดียวกัน ซึ่งประโยชน์ที่เกิดขึ้นคือ ช่วยลดระยะเวลาของการให้บริการน้อยลง กล่าวคือ แทนที่จะมีการส่งต่องานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้บริการ ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการเดินทางของเอกสารระหว่างหน่วยงานมาก เปลี่ยนมาเป็นการนำเอาเจ้าหน้าที่ของหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาทำงานรวมกันอยู่ที่จุดเดียวเพื่อให้การส่งต่องานเป็นไปด้วยความรวดเร็วทันที²²

รูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ให้บริการแบบเบ็ดเสร็จเพียงหน่วยงานเดียว โดยมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งนั้น เป็นผู้รับผิดชอบทำหน้าที่ให้บริการของหน่วยงานต่างๆ แบบเบ็ดเสร็จทั้งหมด เพื่อให้ประชาชนไม่ต้องติดต่อกับเจ้าหน้าที่หลายคน²³

²² เทพศักดิ์ บุญขรต์พันธุ์. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์, น.236

²³ เรื่องเดียวกัน.

รูปแบบที่ 3 การให้บริการผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตได้เสร็จทันที ถือได้ว่าเป็นการให้บริการตามแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ด้วยเช่นกัน เพียงแต่ไม่มีการใช้เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ให้บริการประชาชนโดยตรง แต่ประชาชนผู้รับบริการสามารถติดต่อกับเว็บไซต์ที่หน่วยงานให้บริการได้จัดทำขึ้น ตามกระบวนการและวิธีการที่กำหนดไว้จนกระทั่งการบริการดังกล่าวแล้วเสร็จ²⁴

ตัวอย่างการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ในต่างประเทศ

จากการทบทวนเอกสารเกี่ยวกับแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ในต่างประเทศพบว่า แนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) เป็นระบบการบริการรัฐแนวใหม่ เป็นนวัตกรรมใหม่ในการให้บริการภาครัฐ ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา โดยโครงการของบริการร่วมนำร่องในต่างประเทศนั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงก่อนปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา แต่เริ่มปรากฏขึ้นอย่างจริงจังในช่วงปีค.ศ.1994-1996 กลุ่มประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีต้นแบบของการนำระบบการบริการร่วมมาดำเนินการ ได้แก่ ประเทศแคนาดา ยุโรป สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ ดังนี้

1) ประเทศแคนาดา นับว่าเป็นรัฐบาลแรกในโลกที่ได้้นำแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาใช้ในการให้บริการประชาชน โดยรูปแบบที่นำมาใช้คือการบริการหน้าต่างเดียว (Single Window Service Delivery) และการจดทะเบียนธุรกิจแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Business Registration: OSBR)

การบริการหน้าต่างเดียว (Single Window Service Delivery) เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ.1997 ประชาชนสามารถรับบริการโดยผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตเพียงหน้าต่างเดียว รัฐสามารถส่งมอบบริการผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตได้มากกว่า 120 ชนิดในนามของหน่วยงานรัฐ 11 หน่วยงาน การให้บริการผ่านทางอินเทอร์เน็ตได้รับการยอมรับมากที่สุดก็คือ การจดทะเบียนธุรกิจแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Business Registration: OSBR)²⁵

²⁴ เรื่องเดียวกัน, น. 237.

²⁵ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. รายงานผลการศึกษา เรื่อง โครงการวิจัย: การศึกษาความเหมาะสมของการนำรูปแบบของศูนย์บริการร่วมแบบต่างๆ มาใช้กับหน่วยงานบริการภาครัฐ, (สำนักงาน ก.พ.ร., 2548) น. 42 – 44.

2) กลุ่มประเทศยุโรป ได้มีการนำระบบรัฐบาลเปิดเสรี (One-stop Government) มาดำเนินการ เป็นระบบที่เน้นนำบริการจากหลาย ๆ หน่วยงานมาไว้ ณ สถานที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนและธุรกิจสามารถรับบริการและดำเนินการในการติดต่อพร้อมกัน โดยมีการดำเนินการเรื่องผ่านช่องทางสำนักงาน โทรศัพท์ อินเทอร์เน็ตและอื่นๆ การให้บริการแบบเปิดเสรีนี้ช่วยให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการรับบริการของรัฐ สามารถเข้าถึงบริการภาครัฐได้ง่าย และได้รับบริการที่ตรงกับความต้องการของแต่ละบุคคลมากกว่าระบบบริการในอดีต²⁶

3) ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1994 กระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกาได้ร่วมกับรัฐบาลระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น จัดตั้งศูนย์บริการเปิดเสรีด้านอาชีพ ที่เรียกว่า Career One-stop Service Center เพื่อให้บริการแก่ประชาชน และวิสาหกิจเกี่ยวกับจัดหาอาชีพและแรงงาน และการให้คำปรึกษาและฝึกอบรมด้านวิชาชีพโดยเริ่มต้นดำเนินการทั้งสิ้นใน 25 มลรัฐและมีการขยายขอบเขตของการบริการเพิ่มขึ้นอีก 10 มลรัฐในปีถัดมา ระบบการบริการเปิดเสรีนี้อยู่บนหลักการพื้นฐานสี่ประการ คือ ความเป็นเอกประสงค์ (Universality) มีทางเลือกให้ลูกค้า (Customer Choices) มีการบูรณาการ (Integration) และมีผลสัมฤทธิ์ (Results) ต่อมาในปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลสหรัฐฯ ได้เริ่มโครงการศูนย์บริการเปิดเสรีสำหรับงานบริการด้านสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ที่เรียกว่า Geospatial One-Stop Service เพื่อให้หน่วยงานต่างๆทั้งภาครัฐและภาคเอกชนตลอดจนประชาชนสามารถเข้าสู่ข้อมูลและสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านพื้นที่อยู่อาศัยและด้านสุขภาพ นอกจากนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกายังได้ดำเนินโครงการ Recreation One-stop service เพื่อให้บริการด้านการพักผ่อนหย่อนใจและอื่น ๆ แก่ประชาชน ระบบบริการเปิดเสรีส่วนใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นระบบที่เน้นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นหลัก²⁷

4) ประเทศออสเตรเลีย ได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมตามแนวคิด การให้บริการแบบเปิดเสรี ณ จุดเดียว (One-stop services) ภายใต้ตราบริการที่เรียกว่า Centrelink ขึ้น เพื่อให้บริการด้านข้อมูล การชำระเงิน และบริการอื่นๆ แก่ประชาชนจำนวนกว่า 6 ล้านคน เมื่อปี ค.ศ.1997 Centrelink มีกระทรวงพันธมิตรในห่วงโซ่ของการส่งมอบบริการจำนวนทั้งสิ้น 15 กระทรวง เช่น กระทรวงสุขภาพและคนชรา กระทรวงศึกษาและวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงการว่าจ้างและแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น

²⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 45 - 46

²⁷ เรื่องเดียวกัน, น. 46 - 47

ระบบ Centrelink เป็นหน่วยงานตามพระราชบัญญัติที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการส่งมอบบริการ ในนามของรัฐ ปัจจุบันมีพนักงานกว่า 22,000 คน มีระบบการบริหารจัดการที่เป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีการนำกลยุทธ์การบริหารจัดการความรู้ (knowledge management) มาใช้ในการบริหาร การให้บริการ โดยเน้นการให้บริการประชาชนโดยตรง (in-person service) มีการบูรณาการทั้งในระดับหน้าและหลังสำนักงานทำให้ผู้รับบริการสามารถ เข้าถึงงานบริการได้สะดวกขึ้น และคณะทำงานหลังสำนักงานสามารถสอบถามและสัมภาษณ์ผู้มารับบริการได้ง่าย เน้นที่การให้บริการแบบตัวต่อตัว (one-to-one services) ทำให้ผู้ให้บริการสามารถสนองตอบความต้องการของผู้รับบริการได้ตามที่ต้องการ การให้บริการของ Centrelink แตกต่างจากรูปแบบการให้บริการตามแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ของ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และกลุ่มประเทศยุโรป ที่เริ่มต้นจากระบบการบริการร่วมบนฐานเว็บ (Web-based) อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน Centrelink ได้เพิ่มทางเลือกให้แก่ประชาชนโดยการเพิ่มช่องทางบริการผ่านระบบเว็บไซต์ ระบบ call center และอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการเข้าสู่บริการของภาครัฐได้มากขึ้น²⁸

การประยุกต์ใช้แนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) กับระบบราชการไทย

จากหลักการของแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ได้มีหลายๆ หน่วยงานได้นำมาทดลองใช้บ้างแล้ว ซึ่งมีผลการปฏิบัติงานที่ประสบผลสำเร็จแล้วหลายแห่งด้วยกัน โดยสามารถจัดกลุ่มของรูปแบบการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ได้ดังนี้

1) การนำเอาแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาปรับใช้ในกระบวนการให้บริการประชาชนภายในหน่วยงาน ในลักษณะของการปรับระบบการให้บริการของหน่วยงานใหม่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเข้ารับบริการจากหน่วยงานนั้นๆ ตัวอย่างเช่น ศูนย์บริการร่วมของการประปานครหลวง (Service Link) ซึ่งเป็นตัวแบบที่มีความชัดเจนและได้รับการพัฒนาอย่างมาก โดยประชาชนสามารถติดต่อรับบริการที่เกี่ยวข้องกับการประปาทุกอย่างแบบเบ็ดเสร็จได้ที่สำนักงานการประปาทุกสาขา และขอรับบริการได้ที่ทุกสาขาผ่านระบบออนไลน์²⁹

²⁸ เรื่องเดียวกัน, น. 47 - 49

²⁹ หนูนา, “e-service บริการยุคไฮเทค” บทความใน Namkok Magazine ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ ถึงมีนาคม, (กรุงเทพฯ : 2549)

หรือ การให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จของกรมการปกครอง โดยเป็นการให้บริการด้านบัตรประจำตัวประชาชนแก่ประชาชนแบบเบ็ดเสร็จในระยะเวลาอันสั้น ผ่านขั้นตอนที่น้อย และเสร็จสิ้น ณ จุดๆ เดียว หรือเสร็จสิ้นเพียงโต๊ะเดียว (One Table Service) เป็นต้น³⁰ รูปแบบนี้ เป็นรูปแบบหน่วยงานราชการของรัฐนำไปใช้มากที่สุด เพราะเป็นรูปแบบที่สะดวก สามารถดำเนินการได้ภายในองค์กรเอง และสามารถปรับเปลี่ยนได้ทันที ตัวอย่างของหน่วยบริการตามรูปแบบนี้ เช่น ศูนย์บริการผลิตภัณฑ์สุขภาพเบ็ดเสร็จ One Stop Service สำนักงานคณะกรรมการอาหาร และยา กระทรวงสาธารณสุข ศูนย์บริการส่งออกแบบเบ็ดเสร็จ กระทรวงพาณิชย์ สำนักบริการการค้าต่างประเทศ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จครบวงจร การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น

2) การนำเอาแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาปรับใช้ในลักษณะการรวมเอาหน่วยราชการต่างๆ ที่มีภารกิจในการให้บริการที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน มาร่วมให้บริการ ณ จุดเดียว ตัวอย่างเช่น ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ณ ด้านตรวจคนเข้าเมือง อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย มีหน่วยราชการเข้าร่วมบริการ ได้แก่ ด้านศุลกากรอำเภอแม่สาย กรมศุลกากร ด้านตรวจพืชอำเภอแม่สาย กรมวิชาการเกษตร ด้านตรวจสัตว์น้ำ อำเภอแม่สาย กรมประมง ด้านกักกันสัตว์ อำเภอแม่สาย กรมปศุสัตว์ สำนักงานอาหารและยาอำเภอแม่สาย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ด้านตรวจคนเข้าเมือง อำเภอแม่สาย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานการค้าต่างประเทศเขต 6 กรมการค้าต่างประเทศและสำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงราย กรมการขนส่งทางบก เป็นต้น³¹ หน่วยงานในที่มีลักษณะการให้บริการตามรูปแบบนี้ เช่น ศูนย์บริการทางวิชาการแบบเบ็ดเสร็จ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว สำหรับคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

3) การนำเอาแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาปรับใช้ในลักษณะการรวมเอาหน่วยราชการต่างๆ ที่มีภารกิจในการให้บริการที่มีความหลากหลาย และไม่เกี่ยวเนื่องกัน มาร่วมให้บริการ ณ จุดเดียว ซึ่งปรากฏให้เห็นในการให้บริการประชาชนในระดับภูมิภาคทั้งในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด อาทิเช่น ศูนย์บริการร่วมบริการจังหวัดนนทบุรี ณ อำเภอบางใหญ่

³⁰ สุริยะ วิริยะสวัสดิ์. “E-citizen คืออะไร?” ปรากฏในเว็บไซต์ <http://www.dopa.go.th/fop/Surachai/work5p.htm>. วันที่ 17 สิงหาคม 2549

³¹ อ้างจาก “ข้อมูล ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ จังหวัดเชียงราย” ปรากฏในเว็บไซต์ <http://web.chiangrai.net/kmc/oss.php>. วันที่ 18 ตุลาคม 2549

จังหวัดนนทบุรี เป็นศูนย์ให้บริการร่วมของหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ ที่ทำการปกครองอำเภอบางใหญ่ สำนักงานขนส่งจังหวัดนนทบุรี สำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี ที่ทำการไปรษณีย์อำเภอบางใหญ่ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เป็นต้น หรือ สำนักบริการเบ็ดเสร็จอำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม สำนักบริการเบ็ดเสร็จอำเภอศรีนคร จังหวัดสุโขทัย และ ศูนย์บริการร่วมจังหวัดระนอง ซึ่งมีการจัดการให้บริการประชาชนร่วมของหน่วยงานราชการต่างๆ ในพื้นที่ ณ ศูนย์รวมบริการเพียงแห่งเดียว

กรอบการวิเคราะห์ในการดำเนินการการจัดให้มีการให้บริการประชาชนตามกรอบแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services)

การศึกษา เรื่อง การให้บริการประชาชนตามกรอบแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) เป็นการศึกษาว่า การนำแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาปรับใช้ในการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐแล้วจะเป็นผลให้ ประชาชนได้รับความสะดวกจากการเข้ารับบริการของหน่วยงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ การได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว ประชาชนสามารถประหยัดระยะเวลา และค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดกรอบการวิเคราะห์ในการดำเนินการการจัดให้มีการให้บริการประชาชนตามกรอบแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ประกอบด้วย ปัจจัยที่สนับสนุนการนำเอาแนวคิดการให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาปรับใช้ในการให้บริการประชาชน ผลที่เกิดจากการให้บริการประชาชนตามกรอบแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) และตัวแบบตามแนวคิด การให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ที่เหมาะสมในการนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดให้มีบริการสาธารณะในประเทศไทย ดังนี้

1. ปัจจัยที่สนับสนุนการนำเอาแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาปรับใช้ในการให้บริการประชาชน

การดำเนินการตามหลักการของการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการทุกส่วนราชการ โดยจะต้องส่งมอบภารกิจด้านการบริการประชาชน บุคลากร และงบประมาณ ให้แก่ ศูนย์รวมบริการ ตามแนวคิดการให้แบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ดังนั้น เพื่อให้สามารถนำเอาหลักการดังกล่าวนี้มาใช้ได้จึงมีปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญ ดังนี้

ปัจจัยแรก คือ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เนื่องจาก หน่วยงานราชการแต่ละหน่วยงาน จะต้องปฏิบัติภารกิจต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากไม่มีการกำหนดให้อำนาจ หรือมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติ หน่วยงานราชการนั้นจะไม่สามารถปฏิบัติได้ เพราะถือว่าผิดกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานดังกล่าว ดังนั้น การที่หน่วยงานราชการจะให้ความร่วมมือเพื่อสนับสนุนหลักการของการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) จะต้องมีการกำหนดให้อำนาจและกำหนดให้หน่วยงานราชการมอบหมายงานให้แก่ ศูนย์รวมบริการ ตามแนวความคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ก่อน

ปัจจัยด้านกฎหมายนี้ ประเทศไทยได้มีการกำหนดกฎหมายสนับสนุนการดำเนินงานตามหลักการการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ไว้แล้ว โดยปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตราที่ 30 – 32 ดังนี้

“มาตรา 30 กำหนดไว้ในกระทรวงหนึ่งให้เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะต้องจัดให้ส่วนราชการภายในกระทรวงที่รับผิดชอบปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการประชาชนร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎอื่นใด ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อสอบถาม ขอทราบข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติในเรื่องใดๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวงเดียวกัน โดยติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว

มาตรา 31 วรรคหนึ่งกำหนดให้ในศูนย์บริการร่วมตามมาตรา 30 ให้จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวต่าง ๆ และดำเนินการส่งต่อให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้มีข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของทุกส่วนราชการในกระทรวง รวมทั้งแบบคำขอต่างๆ ไว้ให้พร้อมที่จะบริการประชาชนได้ ณ ศูนย์บริการร่วม

มาตรา 32 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ จัดให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการบริการประชาชนในเรื่องเดียวกันหรือต่อเนื่องกันในจังหวัด อำเภอ หรือกิ่งอำเภอนั้น ร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ หรือสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควร โดยประกาศให้ประชาชนทราบ และให้นำความในมาตรา 30 และมาตรา 31 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”³²

³² อ้างจาก พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตราที่

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ กำหนดให้หน่วยราชการในระดับกระทรวง จัดให้มีศูนย์บริการร่วม เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยให้ประชาชนสามารถเข้ารับบริการโดยติดต่อเจ้าหน้าที่ ที่ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว สามารถรับบริการต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน ซึ่งศูนย์บริการร่วมนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับ แนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services)

ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงสนับสนุนให้ทุกหน่วยงานราชการ นำแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาปรับใช้ในการให้บริการประชาชน

นอกจากนี้แล้ว พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ยังกำหนดให้ ระดับจังหวัด และอำเภอ จะต้องจัดให้มี ศูนย์บริการร่วม ประจำจังหวัด และอำเภอ เช่นเดียวกับระดับกระทรวง และมีการรวมบริการจากส่วนราชการต่างๆ ไว้ที่ศูนย์บริการร่วม เพื่อให้บริการประชาชน ดังนั้น จึงเป็นการกำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานราชการต่างๆ มอบอำนาจ การกิจการให้บริการ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และยังสามารถสนับสนุนงบประมาณ ให้แก่ศูนย์บริการร่วมระดับจังหวัด และระดับอำเภอได้

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ ที่สนับสนุนการนำแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาปรับใช้ในการให้บริการประชาชน

ปัจจัยที่ 2 ผู้รับผิดชอบโดยตรงที่จะสนับสนุนการนำแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาปรับใช้ในการให้บริการประชาชน เนื่องจาก การที่แต่ละหน่วยงานราชการจะมาร่วมกันให้บริการ ณ จุดใด จุดหนึ่งเพียงจุดเดียว จำเป็นต้องมีผู้รับผิดชอบหลักหรือเจ้าภาพ เพื่อจัดหาสถานที่ อำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ให้แก่หน่วยงานราชการที่มาร่วมให้บริการ หากไม่มีการกำหนดเจ้าภาพ การเริ่มต้นตามแนวคิดดังกล่าว ก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้ การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมระดับกระทรวงเป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวง ศูนย์บริการร่วมระดับจังหวัด เป็นหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ระดับอำเภอ เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ และระดับกิ่งอำเภอ ให้เป็นหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งกล่าวได้ว่า ผู้ที่มีหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงที่จะสนับสนุนการนำแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาปรับใช้ในการให้บริการประชาชน

ปัจจัยที่ 3 ความยินยอมของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่จะถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ บุคลากร และงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการนำแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาปรับใช้ในการให้บริการประชาชน เนื่องจาก หน่วยงานราชการต่างๆ มีภารกิจที่จะต้องจัดให้มีการบริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการนั้นๆ อยู่แล้ว การถ่ายโอน

อำนาจ ภารกิจ บุคลากร และงบประมาณ มาให้แก่ ศูนย์รวมบริการ ตามแนวความคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) จะกระทบการปฏิบัติภารกิจราชการประจำของหน่วยงานราชการต่างๆ จึงอาจไม่ยินยอมที่จะโอนถ่ายสิ่งต่างๆ ไปให้ศูนย์รวมบริการดังกล่าว

ปัจจัยด้านความยินยอมของหน่วยงานราชการนี้ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมาก เพราะหากหน่วยงานราชการต่างๆ ไม่ยินยอมโอนถ่ายอำนาจ ภารกิจ ไปให้ศูนย์รวมบริการดังกล่าว แนวความคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ก็อาจนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

แม้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จะกำหนดผู้รับผิดชอบที่มีหน้าที่ในการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมระดับกระทรวง จังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ ไว้แล้ว แต่มิได้กำหนดให้หน่วยงานราชการต่างๆ มีหน้าที่ในการโอนถ่ายอำนาจ และภารกิจให้แก่ผู้รับผิดชอบดังกล่าว ทำให้การถ่ายโอนอำนาจและภารกิจ จึงเกิดขึ้นได้ยาก

ปัจจัยอื่นๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี และระบบการดำเนินงาน ภายในศูนย์รวมบริการตามแนวความคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) การดำเนินงานภายในศูนย์รวมบริการที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดี และต้องมีงบประมาณสนับสนุนเพียงพอสำหรับการบริหารจัดการองค์กร ได้แก่ ค่าบำรุงดูแลสถานที่ ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค ค่าวัสดุ อุปกรณ์สำหรับให้บริการประชาชน เป็นต้น

ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ เป็นสิ่งสำคัญที่จะสนับสนุนการนำแนวความคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาปรับใช้ในการให้บริการประชาชน ซึ่งหากทุกปัจจัยได้รับการสนับสนุนจากทุกส่วน ทุกหน่วยงาน จะทำให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนสูงสุด สามารถอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชนในการเข้ารับบริการจากหน่วยงานภาครัฐได้อย่างแท้จริง

2. ผลที่เกิดจากการให้บริการประชาชนตามกรอบแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services)

ตามหลักการของแนวความคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) นั้น มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ การรวมการบริการต่างๆ ไว้ ณ จุดบริการเพียงจุดเดียวเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกและมีความรวดเร็วมากขึ้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับจากแนวความคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) สามารถแยกประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

2.1 ประชาชนได้รับความสะดวกมากขึ้น หมายความว่า เมื่อมีศูนย์รวมบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ประชาชนไม่จำเป็นต้องเดินทางไปสถานที่ตั้งของหน่วยงานราชการหลายๆ แห่ง สามารถเข้ารับบริการที่ ศูนย์รวมบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) เพียงแห่งเดียว ได้รับการบริการที่ครบถ้วนตามความต้องการ

2.2 ประชาชนได้รับการบริการที่รวดเร็วมากขึ้น หมายความว่า ประชาชนไม่ต้องเสียเวลาเดินทางไปรับบริการที่สถานที่ตั้งของหน่วยงานราชการต่างๆ เดินทางไปรับบริการที่ศูนย์รวมบริการ ตามแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) เพียงแห่งเดียวก็สามารถได้รับบริการเสร็จสิ้นในระยะเวลาที่ไม่นาน หรือไม่เกิน 1 วัน สามารถเข้ารับบริการได้ครบถ้วนตามความต้องการ

2.3 ประชาชนประหยัดค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น หมายความว่า ประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหลายๆ ครั้งในการเดินทางไปเข้ารับบริการ ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงานราชการต่างๆ ประชาชนเพียงเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศูนย์รวมบริการตามแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) เพียงครั้งเดียวก็สามารถเข้ารับบริการทุกอย่างจากภาครัฐได้อย่างครบถ้วน

3. ตัวแบบตามแนวคิด การให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ที่เหมาะสมในการนำมาประยุกต์ใช้ในระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย

จากตัวอย่าง การให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) ทั้งในต่างประเทศ และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ที่ได้นำเสนอไปแล้วในข้างต้น ซึ่งพบว่าการดำเนินการในต่างประเทศ มีหลากหลายตัวอย่าง หลากหลายตัวแบบด้วยกัน ได้แก่ ตัวแบบ การบริการหน้าต่างเดียว (Single Window Service Delivery) ในประเทศแคนาดา ประชาชนสามารถรับบริการโดยผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตเพียงหน้าต่างเดียว ตัวแบบ ระบบรัฐบาลเบ็ดเสร็จ (One-stop Government) มาดำเนินการ เป็นระบบที่เน้นนำบริการจากหลาย ๆ หน่วยงานมาไว้ ณ สถานที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนและธุรกิจสามารถรับบริการและดำเนินการในการติดต่อพร้อมกันของกลุ่มประเทศยุโรป ตัวแบบ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านอาชีพ ที่เรียกว่า Career One-stop Service Center เพื่อให้บริการแก่ประชาชน และวิสาหกิจเกี่ยวกับจัดหาอาชีพและแรงงาน และการให้คำปรึกษาและฝึกอบรมด้านวิชาชีพ ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือตัวแบบ Centrelink เพื่อให้บริการด้านข้อมูล การชำระเงิน และบริการอื่นๆ แก่ประชาชน ของประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น โดยจะพบว่าในประเทศไทยเอง มีหลายหน่วยงานที่มีความพยายามนำเอาตัวอย่างจากต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในการบริการประชาชนตามแนวคิด การให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) อาทิเช่น ศูนย์บริการร่วมของการประปานครหลวง (Service Link) ประชาชนสามารถติดต่อรับบริการที่เกี่ยวข้องกับการประปาทุกอย่างแบบเบ็ดเสร็จได้ที่สำนักงานการประปาทุกสาขา ผ่านระบบออนไลน์ ซึ่งเป็นลักษณะการจัดให้มีบริการแบบเชื่อมโยงเครือข่ายออนไลน์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต มีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดให้มีบริการในลักษณะตัวแบบ Centrelink ของประเทศออสเตรเลีย

ตัวแบบการจัดให้มีบริการประชาชนของ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ณ คำนวณคนเข้าเมือง อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ศูนย์บริการทางวิชาการแบบเบ็ดเสร็จ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว สำหรับคนพิการ กระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นลักษณะการรวมเอาหน่วยราชการต่างๆ ที่มีภารกิจในการให้บริการที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน มาร่วมให้บริการ ณ จุดเดียว มีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดให้มีบริการในลักษณะ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านอาชีพ ที่เรียกว่า Career One-stop Service Center ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือการจัดให้มีบริการในลักษณะของ ศูนย์บริการร่วมนนทบุรี ณ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี (Nonthaburi Counter service) และศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม ที่เป็นลักษณะของการรวมเอาหน่วยงานต่างๆ มาร่วมให้บริการประชาชนร่วมกัน ณ จุดเพียงจุดเดียว ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดให้มีบริการในลักษณะ ระบบรัฐบาลเบ็ดเสร็จ (One-stop Government) ของกลุ่มประเทศในยุโรป

หากพิจารณาถึงรูปแบบต่างดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า รูปแบบที่มีความเหมาะสมและสามารถก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุดก็คือ รูปแบบของการจัดให้มีลักษณะการให้บริการที่เน้นนำบริการจากหลาย ๆ หน่วยงานมาไว้ ณ สถานที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนและธุรกิจสามารถรับบริการและดำเนินการในการติดต่อพร้อมกัน ในลักษณะของ ระบบรัฐบาลเบ็ดเสร็จ (One-stop Government) ของกลุ่มประเทศในยุโรป หรือลักษณะของ ศูนย์บริการร่วมนนทบุรี ณ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี (Nonthaburi Counter service) และ ศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดให้บริการที่มีความครอบคลุม มีความหลากหลาย และครบถ้วนกว่าการจัดให้มีการบริการในรูปแบบอื่นๆ ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาถึงการนำแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาปรับใช้ในระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ เกิดประโยชน์สูงสุด ผู้ศึกษาจึงกำหนดกรอบการวิเคราะห์ในการดำเนินการการจัดให้มีการให้บริการประชาชนตามกรอบแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) โดยเน้นการศึกษาจากตัวแบบที่พิจารณาแล้วว่ามีเหมาะสมกับการบริหารจัดการหน่วยงานราชการภายในประเทศไทย และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนสูงสุด จึงได้กำหนดให้ศึกษาจากการจัดให้มีบริการในลักษณะของ ศูนย์บริการร่วมนนทบุรี ณ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี (Nonthaburi Counter service) และ ศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่สนับสนุนในการนำเอาแนวคิด การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services) มาปรับใช้ในระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ ผลที่เกิดจากการจัดให้มีการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop services)