บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารจัดการภาครัฐที่เป็นสากลในยุคปัจจุบันนั้น อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดที่เรียกว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่(New Public Management) ซึ่งการดำเนินการภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ ทำให้ภาครัฐในหลาย ๆ ประเทศจะต้องมีการมุ่งเน้นที่การปฏิรูประบบการบริหารงานในภาครัฐ ซึ่งมีกรอบแนวทางหรือแก่นหลักของการปฏิรูปที่สำคัญ คือ การมุ่งแสวงหาแนวทางการนำเอาแนวคิด แนวปฏิบัติและเทคนิคทางการบริหารจัดการในภาคธุรกิจเอกชน (business approach) มาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยอยู่บนพื้นฐานของแรงผลักดัน (drives) ที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ [1]

หนึ่ง กลไกทางการตลาด (market-driven) กล่าวคือ ในการบริการสาธารณะต้องอยู่ภายใต้กลไกทางการตลาดหรือกึ่งตลาด เพื่อทำให้เกิดการแข่งขันในการบริการ ดังนั้น การผลิตสินค้าและบริการจึงต้องมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าเป็นสำคัญ ขณะที่กระบวนการบริหารจัดการเองก็ต้องดำเนินไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ เพื่อลดต้นทุนและสร้างความได้เปรียบเชิงแข่งขัน

สอง ความต้องการของลูกค้า (customer-driven) กล่าวคือ แนวคิดสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะถือว่าประชาชนนั้นเปรียบเสมือนลูกค้า (customer) ซึ่งผู้จัดทำหรือจัดหาบริการ จะต้องคำนึงถึงความต้องการและความพึงพอใจของลูกค้าว่าเป็นหลักสำคัญสูงสุด ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐจึงต้องมุ่งเน้นจัดทำและจัดหาบริการ โดยยึดว่าประชาชนนั้นคือพลเมือง (citizen) ของรัฐผู้มีสิทธิที่จะได้รับการบริการที่ดีจากรัฐนั่นเอง

---

[1] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, การศึกษาอำเภอต้นแบบในการจัดบริการสาธารณะเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet). (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548), น. 2-18.

ในภาครัฐไทย ได้มีการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งในการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ ได้กำหนดทิศทางการดำเนินการไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546 – 2550 โดยมีเป้าประสงค์หลักของการปฏิรูประบบราชการใน 4 เรื่อง ได้แก่ **การพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น การพัฒนาศักยภาพของระบบราชการไทยสู่ความเป็นเลิศ การปรับบทบาทภารกิจ และขนาดที่เหมาะสม** และ **การพัฒนาระบบราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม**

จากเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าภาครัฐไทยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการบริหารจัดการ และดำเนินการในเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง(citizen centered) อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากเล็งเห็นว่า การจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะ (public services) แก่ประชาชนนั้นเป็นงานหลักและเป็นพันธกิจอันดับแรกที่รัฐพึงกระทำ ดังนั้น ในการดำเนินการตามเป้าประสงค์ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.) จึงได้กำหนดกลยุทธ์ 4 ด้านเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและมาตรฐานสูงขึ้น โดยคำนึงถึงความต้องการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ให้สามารถรับบริการของรัฐได้อย่างสะดวกและเกิดความพึงพอใจ รวมถึงเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนและก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชนอย่างแท้จริง

กลยุทธ์ที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ด้าน**การพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น** ได้แก่ **การบูรณาการการให้บริการสาธารณะแก่ผู้รับบริการ (Integrated Customer Solutions)**[2] ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่คำนึงถึงเรื่องการอำนวยความสะดวกในการรับบริการของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่นเดียวกับภาคเอกชนซึ่งมุ่งเน้นลูกค้า หรือ customer focus เป็นปรัชญาในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งทำให้ภาครัฐต้องพัฒนาการให้บริการในรูปแบบที่

[2] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,การพัฒนาระบบราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน. (กรุงเทพฯ : สำนักงานก.พ.ร. ,2547), น.6.

หลากหลายมากขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาขอรับบริการเช่นกัน โดยในระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการวางรูปแบบในการให้บริการประชาชนที่หลากหลาย เช่น **การบริการในรูปแบบ e-Service** ดังตัวอย่างของกรมสรรพากรที่ใช้ e-Revenue เพื่ออำนวยความสะดวกในการชำระภาษีของประชาชน **การบริการในรูปแบบ call center** ดังตัวอย่างของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ดำเนินโครงการศูนย์บริการข้อมูลภาครัฐเพื่อประชาชน โดยให้บริการในระบบ call center ผ่านการโทรศัพท์ไปยังหมายเลข 1111 และ **การบริการในรูปแบบของศูนย์บริการร่วม (Service Link)** ซึ่งการดำเนินการในรูปแบบนี้ หมายถึง การจัดตั้งให้มีศูนย์บริการร่วมเป็นจุดบริการที่เดียวที่รวมบริการหลายประเภทหรือบริการจากหลายหน่วยงานไว้ด้วยกัน เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถขอรับบริการที่เกี่ยวข้องโดยติดต่อกับเจ้าหน้าที่ที่ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว ซึ่งช่วยให้ประชาชนประหยัดเวลาในการที่ไม่ต้องเดินทางไปติดต่อส่วนราชการและหน่วยงานผู้ให้บริการหลาย ๆ แห่ง เนื่องจาก ศูนย์บริการร่วมจะมีการจัดระบบงานให้มีการเชื่อมโยงการให้บริการ (Service link) ของแต่ละหน่วยงานไว้ในที่เดียวเพื่อให้บริการประชาชน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของศูนย์บริการร่วม(Service link) ยังมีได้ในหลายรูปแบบโดยแตกต่างกันในแง่ของประเภทการให้บริการ โดยรูปแบบที่ค่อนข้างเป็นที่คุ้นเคยคือ การจัด**ศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop – Service)** ซึ่งลักษณะเป็นการรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้บริการประชาชนเข้ามารวมอยู่ไว้ในสถานที่เดียวกัน เพื่อให้บริการด้านต่าง ๆ เช่น ศูนย์บริการส่งออกแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Export Service Center) ของกระทรงพาณิชย์ นอกจากนี้ยังมีศูนย์บริการร่วมในรูปแบบอื่น ๆ เช่น **ศูนย์บริการรับชำระเงิน (Pay Point)** ซึ่งเป็นการบริการรับชำระเงินจากการที่ประชาชนได้ใช้บริการจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และ **ศูนย์บริการร่วมกระทรวง** ซึ่งเป็นหน้าที่ของแต่ละกระทรวงที่จะต้องจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของกระทรวงขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้สามารถติดต่อสอบถาม ขอข้อมูลข่าวสาร ขออนุญาต/อนุมัติ และติดต่อร้องเรียนในเรื่องใด ๆ ก็ตามที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวงเดียวกัน โดยประชาชนเพียงแค่ติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การดำเนินการเพื่อพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ภาครัฐไทยได้ดำเนินการมาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง ได้แก่ การบริการในรูปแบบที่เรียกว่า **ศูนย์บริการร่วม(Service link)** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการจัดตั้ง **ศูนย์บริการร่วมกระทรวง** ทั้งนี้ เนื่องมาจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน มาตรา 30 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ “กำหนดให้เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงของแต่ละกระทรวงที่จะต้องจัดตั้ง**ศูนย์บริการร่วมกระทรวง**ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อสอบถาม ขอทราบข้อมูล ขออนุญาตหรือขออนุมัติใน

เรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการภายในกระทรวงที่รับผิดชอบในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริการประชาชน ซึ่งประชาชนสามารถติดต่อกับเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมกระทรวงเพียงแห่งเดียวโดยไม่ต้องเดินทางไปติดต่อส่วนราชการทุกแห่งด้วยตนเอง ทั้งนี้เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน" นอกจากนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวยังเป็นการเกิดประโยชน์แก่ประชาชน ในการที่สามารถลดระยะเวลาในการมาติดต่อราชการ และขณะเดียวกัน ส่วนราชการเองยังสามารถลดกำลังคนและขั้นตอนการปฏิบัติงานลงได้อีกด้วย

ผู้ศึกษาจึงได้ให้ความสนใจที่จะศึกษาถึงการนำแนวคิดการบริการประชาชนในรูปแบบศูนย์บริการร่วม (Service Link) มาใช้ในภาครัฐไทย เนื่องจากเล็งเห็นว่าหากการดำเนินการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้วจะเป็นรูปแบบการให้บริการที่เป็นสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง และเป็นการช่วยให้ประชาชนได้ประหยัดเวลาในการติดต่อกับราชการอันจะทำให้ประชาชนเกิดมุมมองและทัศนคติที่ดีต่อระบบราชการไทย และจะสามารถนำไปสู่การเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ต่อไป ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกศึกษาในรูปแบบของ ศูนย์บริการร่วมกระทรวง ในกรณีศึกษาต้นแบบอันเป็นเลิศ (Best Practices) คือ ศูนย์บริการร่วมกระทรวงแรงงาน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2549 และศูนย์บริการร่วมกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ทั้งนี้เนื่องจากศูนย์บริการร่วมทั้ง 2 แห่งได้รับรางวัลคุณภาพการให้บริการประชาชน ในประเภทรางวัลการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ประจำปี พ.ศ. 2549 จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)[3] เนื่องมาจากการมีผลการดำเนินงานที่แสดงถึงความครบถ้วนของงานบริการตามที่สำนักงานก.พ.ร. กำหนด อันได้แก่ 1) การบริการข้อมูลข่าวสารและให้คำปรึกษา 2) การรับเรื่อง-ส่งต่อ และ 3) การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ และ การสามารถดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและแผนเป้าหมายที่กำหนดขึ้นได้ รวมทั้ง สามารถตอบสนองต่อการบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ สามารถอำนวย

[3] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, "รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมอบรางวัลคุณภาพการให้บริการประชาชน ประจำปี 2549," <http://oldweb.opdc.go.th/thai/E_Newsletter/dec_2006/e-newsletter/develop/Reward.htm,> กุมภาพันธ์ 2550.

ความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้มากที่สุด กล่าวคือ ประชาชนสามารถลดระยะเวลาในการติดต่อรับบริการจากราชการ โดยไม่ต้องเดินทางไปติดต่อหน่วยงานหลายแห่ง และสามารถรับบริการได้ทุกเรื่องภายในภารกิจของกระทรวง จากการรับบริการที่ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาว่า ในการนำแนวคิดศูนย์บริการร่วมมาใช้ในการดำเนินการพัฒนาบริการแก่ประชาชนให้ประสบความสำเร็จนั้น ประกอบด้วยปัจจัยในด้านใดบ้าง โดยได้ศึกษาจากกรณีศึกษาต้นแบบอันเป็นเลิศที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการทั้ง 2 กรณีดังกล่าว เพื่อศึกษาเปรียบเทียบโดยหาปัจจัยร่วมอันกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้การดำเนินการประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ เพื่อเป็นต้นแบบให้ส่วนราชการอื่นได้นำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับการนำแนวคิดศูนย์บริการร่วมมาดำเนินการในหน่วยงานของตนเพื่อจะได้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของการพัฒนาระบบราชการไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงแนวทางการดำเนินการและสภาพการณ์ในปัจจุบันของการนำแนวคิดศูนย์บริการร่วม (service link) มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินการของศูนย์บริการร่วมกระทรวงแรงงานและศูนย์บริการร่วมกระทรวงอุตสาหกรรม
2. เพื่อสำรวจและวิเคราะห์ว่าในการนำแนวคิดศูนย์บริการร่วมมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐไทยให้ประสบความสำเร็จนั้น ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญใดบ้าง โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินการของศูนย์บริการร่วมกระทรวงแรงงานและศูนย์บริการร่วมกระทรวงอุตสาหกรรม ตามหลักการของศูนย์บริการร่วม (service link)
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการนำแนวคิดศูนย์บริการร่วม (Service Link) มาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพการให้บริการของภาครัฐไทย เพื่อให้สามารถดำเนินการบรรลุผลสำเร็จและมีความยั่งยืน

วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินการศูนย์บริการร่วม (service link) กรณีศึกษาต้นแบบอันเป็นเลิศ (Best Practices): ศูนย์บริการร่วมกระทรวงแรงงาน และศูนย์บริการร่วมกระทรวงอุตสาหกรรม” นี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการใช้กรณีศึกษา ซึ่งเหตุผลใน

การเลือกกรณีศึกษาดังกล่าวนั้น เนื่องมาจากศูนย์บริการร่วมทั้ง 2 แห่ง ได้รับรางวัลคุณภาพการให้บริการประชาชน พ.ศ. 2549 จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในประเภทรางวัลการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น จึงถือเป็นกรณีศึกษาที่สามารถนำมาศึกษาเพื่อเป็นต้นแบบให้แก่องค์กรอื่น ๆ ในการนำแนวคิดศูนย์บริการร่วมมาประยุกต์ใช้ในองค์กรของตนได้ โดยการดำเนินการศึกษานั้นมีวิธีการดังนี้

1. ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารสิ่งพิมพ์ (documentary study) โดยศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักการของศูนย์บริการร่วม รวมทั้ง เอกสารข้อมูลของการจัดตั้งและการดำเนินการของศูนย์บริการร่วมกระทรวงแรงงานและศูนย์บริการร่วมกระทรวงอุตสาหกรรม ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วมทั้ง 2 แห่ง เพื่อให้ได้ข้อมูลแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการศูนย์บริการร่วม และสภาพการณ์ที่เป็นจริงของการดำเนินการศูนย์บริการร่วมของกระทรวงแรงงานและศูนย์บริการร่วมกระทรวงอุตสาหกรรม

2. ใช้วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) โดยใช้เครื่องมือคือ แบบสัมภาษณ์ที่ได้ออกแบบไว้ เพื่อสัมภาษณ์ผู้บริหาร ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของศูนย์บริการร่วมกระทรวงการแรงงาน และศูนย์บริการร่วมกระทรวงอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบถึงสภาพการณ์ที่เป็นจริงของการดำเนินการ และทราบถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จของการนำแนวคิดศูนย์บริการร่วมมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน ทั้งนี้เพื่อจะได้รวบรวมจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการแก่หน่วยงานอื่นเพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จและมีความยั่งยืนต่อไป

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาการนำแนวคิดศูนย์บริการร่วม (service link) มาประยุกต์ใช้ในภาครัฐไทย โดยมุ่งศึกษารูปแบบของศูนย์บริการร่วมที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นผู้กำกับดูแล ภายใต้หลักการที่เรียกว่า “ศูนย์บริการร่วม (Service Link)” เท่านั้น โดยมิได้ศึกษาครอบคลุมถึงการดำเนินการของการบริการร่วมในรูปแบบอื่น ๆ ที่ภาครัฐไทยดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาจากกรณีศึกษาต้นแบบอันเป็นเลิศ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมุ่งศึกษาถึงสภาพการดำเนินการในปัจจุบันเพื่อวิเคราะห์ถึง “ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการนำแนวคิดศูนย์บริการร่วมมาใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพการบริการของภาครัฐไทย” เท่านั้น แต่

มิได้ศึกษาครอบคลุมถึงวิธีการ/กระบวนการดำเนินการเพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการตามแนวทางของศูนย์บริการร่วม หรือความพึงพอใจของประชาชน เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงแนวทางในการนำแนวคิดศูนย์บริการร่วม (service link) มาประยุกต์ใช้ในภาครัฐไทยให้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน โดยได้ทราบจากสภาพการณ์ดำเนินการปัจจุบันของศูนย์บริการร่วมกระทรวงแรงงานและศูนย์บริการร่วมกระทรวงอุตสาหกรรม

2. ได้ทราบถึงปัจจัยที่สำคัญในการนำแนวคิดศูนย์บริการร่วมมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐไทยให้ประสบความสำเร็จ ว่าประกอบด้วยปัจจัยแห่งความสำเร็จใดบ้าง

3. กระทรวงและหน่วยงานราชการต่าง ๆ สามารถนำข้อมูลที่ได้จากผลการศึกษาค้นคว้าไปใช้ประกอบการพิจารณาในการกำหนดแนวทางของการนำแนวคิดศูนย์บริการร่วม (Service Link) มาประยุกต์ใช้ในหน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อให้ การดำเนินการของศูนย์บริการร่วมบรรลุผลสำเร็จและมีความยั่งยืนต่อไป