

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินการศูนย์บริการร่วม กรณีศึกษาด้านแบบอันเป็นเลิศ: ศูนย์บริการร่วมกระทรวงแรงงาน และศูนย์บริการร่วมกระทรวงอุตสาหกรรม” นั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาและทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ คือ

แนวคิดว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

แนวคิดว่าด้วยการบริการของรัฐโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

แนวคิดว่าด้วยการบริการสาธารณะ

แนวคิดการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการพัฒนาการบริการของภาครัฐ

แนวคิดศูนย์บริการร่วม

กรอบแนวคิดในการศึกษา

แนวคิดว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่(New Public Management) เป็นกลุ่มแนวคิดที่ได้รับการนำมาปรับใช้ในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐตั้งแต่ยุคคริสต์ศตวรรษที่1980 โดยเริ่มต้นในประเทศสหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย¹ ซึ่งจุดมุ่งเน้นสำคัญคือ การปฏิรูประบบการบริหารงานในภาครัฐ เนื่องจากมีแนวคิดที่ว่า รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม (a traditional model of public administration) กล่าวคือ การบริหารจัดการภาครัฐในแบบระบบราชการ ซึ่งมีสายบังคับบัญชาที่ตายตัว การบริหารที่ไม่ยืดหยุ่นนั้น ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมและต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ² ดังนั้นจึง

¹ Hood, Christopher and Jackson, Michael, Administrative Argument (England: Dartmouth Publishing, 1991), p.187.

² Hughes, Owen E., Public Management & Administration, 2nd ed, (New York: Macmillan, 1998), p.52.

ต้องมีการนำเอาแนวความคิดเสรีนิยมใหม่ที่มุ่งลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของภาครัฐให้น้อยลงมากที่สุดเท่าที่จะเกิดผลดีต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี และให้ภาคเอกชนและประชาชนได้มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นอกจากนี้ ยังได้นำเอาแนวความคิดและเทคนิคการจัดการของภาคเอกชนที่ภาคเอกชนได้ใช้แล้วประสบผลสำเร็จมาปรับใช้ในภาครัฐ เพื่อการปรับปรุงผลงานและประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ ให้มีการทำงานที่มุ่งเน้นเป้าหมายโดยมีการวัดและประเมินผลงานที่เป็นรูปธรรม และการบริหารงานที่คำนึงถึงความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นด้านการตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจของลูกค้าหรือประชาชนเป็นสำคัญ

โดยในแง่ของการเรียกชื่อของ “แนวคิด” หรือ “ตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบใหม่” (a new managerial approach in the public sector) ดังกล่าวนั้น อาจเรียกได้ในชื่อต่างๆ เช่น การจัดการนิยม (managerialism)³ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management)⁴ การบริหารรัฐกิจอิงระบบตลาด (market-based public administration)⁵ และการบริหารแบบผู้ประกอบการ (entrepreneurial government)⁶ เป็นต้น ซึ่ง การเรียกชื่อของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบใหม่ในชื่อต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงทฤษฎีที่แตกต่างกันของนักวิชาการแต่ละท่าน แต่ไม่ว่าแนวคิดการบริหารจัดการดังกล่าวจะถูกเรียกชื่ออย่างไรก็ตามนั้น แนวคิดทั้งหมดดังกล่าวมีประเด็นที่สำคัญร่วมกันอยู่หลายประการดังนี้⁷

1) การเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารจากการบริหารจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม (traditional model) ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ ไปสู่แนวทางการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (achievement of result) และความรับผิดชอบส่วนตัวของผู้บริหารงานภาครัฐ (responsibility of managers)

³ Pollitt, Christopher , Managerialism and Public Services: The Anglo-American Experience (Oxford: Basil Blackwell, 1990)

⁴ Hood, Christopher, “A public management for all reasons?.” Public Administration 69(1990): 3-19.

⁵ Lan, Zhiyong and Rosenbloom, David H., “Editorial.” Public Administration Review 52(1992).

⁶ Osborne, David and Gaebler, Ted., Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector. (Reading MA: Addison-Wesley, 1992.)

⁷ Hughes, Owen E., Public Management & Administration.

2) เปลี่ยนจากการบริหารภาครัฐแบบระบบราชการในรูปแบบเดิม ไปสู่การสร้างองค์กรที่มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว ทั้งด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งเงื่อนไขและรูปแบบของการจ้างงาน

3) ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ทั้งขององค์กรและของบุคลากรอย่างชัดเจน รวมทั้งต้องประเมินผลการปฏิบัติงานได้โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดในความสำเร็จของการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน ซึ่งผลการปฏิบัติงานที่ต้องการได้แก่ ตอบสนองในเรื่อง 3 E's อันได้แก่ ความประหยัด (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness)

4) เจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสต้องมีความรับผิดชอบในทางการเมือง

5) รัฐต้องเผชิญกับการทดสอบของตลาด เช่น การใช้รูปแบบของสัญญาจ้างในการจ้างเหมาเอกชนดำเนินการในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ เป็นต้น

6) การลดบทบาทของรัฐ โดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) และในรูปแบบอื่นๆ โดยอาศัยระบบตลาดเข้าช่วย

เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดเจนมากขึ้น ในงานของ คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) ก็ได้ให้คำอธิบายและสรุปถึงลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังต่อไปนี้⁸

1) เป็นกระบวนการบริหารที่เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (professional management) ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน

2) เป็นกระบวนการบริหารงานที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดผลการดำเนินการอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญต่อความรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) มากกว่าความรับผิดชอบต่อกระบวนการ (accountability for process)

3) เป็นกระบวนการบริหารงานที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

4) เป็นกระบวนการบริหารที่พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อให้หน่วยงานมี

⁸ Hood, Christopher, "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?," Public Policy and Administration 10(Summer1995), อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, การศึกษาอำเภอดันแบบในการจัดบริการสาธารณะเพื่อการบริหารประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet). (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548), น. 2-9.

ขนาดที่เล็กลงและเกิดความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน (disaggregation) โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป (contract out)

5) เป็นกระบวนการบริหารที่เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (contestability) อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น

6) ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน (business-like approach)

7) เป็นกระบวนการบริหารที่เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายแผ่นดิน ความประหยัด และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

อย่างไรก็ตามในการนำกรอบแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ในการปฏิรูปการบริหารงานของภาครัฐนั้น ได้ปรากฏการนำมาปรับใช้ในหลายแนวทาง ซึ่ง อีวาน เฟอลี (Ewan Ferlie) และคณะ ได้ทำการสำรวจแนวความคิดและจัดแบ่งประเภทของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ออกเป็น 4 แนวทางใหญ่ ๆ กล่าวคือ⁹

แนวทางที่หนึ่ง การปรับปรุงประสิทธิภาพ (efficiency drive) อันเป็นแนวคิดเริ่มแรกของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งต้องการปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัยหรือเลียนแบบการบริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น (business-like approach) โดยเฉพาะการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ

แนวทางที่สอง การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (downsizing and decentralization) อันเป็นแนวคิดซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ซึ่งพยายามเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจหลักและภารกิจรอง มีการใช้ระบบของการทำสัญญาข้อตกลง (contractualism)

แนวทางที่สาม การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (in search of excellence) เป็นรูปแบบที่เน้นการขยายแนวคิดไปสู่เรื่องของวัฒนธรรมองค์กร ค่านิยมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนการบริหารความเปลี่ยนแปลง

⁹ Ferlie, Ewan, The Oxford handbook of public management, (Oxford: Oxford University Press, 2005), อ้างถึงใน จุมพล นิมพานิช, การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย, (นนทบุรี : สำนักวิชาการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548)

แนวทางที่สี่ การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (public and decentralization) อันเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงาน โดยถือว่าประชาชนเปรียบเสมือนลูกค้าที่ต้องได้รับความพึงพอใจสูงสุด

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ นั้น ไม่ใช่เพียงแค่การรับเอาแนวปฏิบัติของภาคธุรกิจมาใช้ในภาครัฐเท่านั้น แต่ยังได้รับเอาค่านิยม(Value) ของภาคธุรกิจมาด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโดยใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ เป็นการเปลี่ยนบทบาทภาครัฐจากการที่มุ่งเน้นที่การบังคับบัญชา/ควบคุมในระบบราชการ และการส่งมอบบริการแล้ว ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาครัฐเป็น “เรือ” ข้าราชการนั้นยังต้องทำหน้าที่ควบคุมทิศทาง(ถือหางเสือเรือ) แทนการพายเรืออย่างแต่ก่อน (Steer rather than row) และมีความเป็นผู้ประกอบการสมัยใหม่ โดยในการเปลี่ยนบทบาทข้าราชการจากการพายเรือไปเป็นถือหางเสือเรื่อนั้น ข้าราชการไม่เพียงแต่ต้องทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบเรือ แต่ต้องทำหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมายและหาแนวทาง/วิธีการในการไปให้ถึงเป้าหมายนั้นโดยใช้เทคนิค/วิธีการของภาคเอกชนนั่นเอง¹⁰

ภาครัฐไทย ได้ดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารงานและระบบการให้บริการสาธารณะครั้งสำคัญใน พ.ศ. 2545 ภายใต้การบูรณาการกรอบแนวคิดและเทคนิคในการบริหารงานที่หลากหลายมาเป็นกรอบในการดำเนินการ ทั้งแนวคิดเรื่องของการบริหารจัดการองค์กรสมัยใหม่ และกรอบแนวทางในเรื่องของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรม รวมทั้งกรอบแนวคิดว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ด้วย ซึ่งภายใต้บริบททางการบริหารของไทยนั้น ทิพาวดี เมฆสวรรค์¹¹ ได้เสนอลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมีหลักการสำคัญ 3 ประการ อันเป็นกรอบแนวทางให้ภาครัฐไทยต้องดำเนินการ นั่นคือ

1) ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางโดยปฏิบัติต่อประชาชนในลักษณะ “ลูกค้า” แทนผู้ถูกปกครอง

¹⁰ Robert B. Denhardt & Janet Vinzant Denhardt, “The New Public Service: Serving Rather than Steering,” *Public Administration Review* (November/December 2000): 549-557.

¹¹ ทิพาวดี เมฆสวรรค์, ประชาชนคือลูกค้า : มิติใหม่การปฏิบัติงานภาครัฐ, (กรุงเทพ : สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545)

2) ทำงานเฉพาะเท่าที่จำเป็น โดยสร้างเครือข่ายและทำงานร่วมกับภาคเอกชนและประชาชนแบบพันธมิตร

3) มีความรับผิดชอบสูงโดยวัดผลสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามกรอบแนวทางดังกล่าว กระบวนการและวิธีการทำงานของภาครัฐจะมีแนวลักษณะดังนี้ คือ

1) ยึดหลักการ “การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (Good Governance) เป็นกรอบความคิดและกระบวนการทำงาน

2) มีการทบทวนบทบาทและภาระหน้าที่ใหม่ โดยทำเฉพาะบทบาทที่รัฐจำเป็นต้องทำเท่านั้น และสร้างเครือข่ายกับภาคเอกชนและประชาชนในการทำงานเพื่อเป้าหมายการพัฒนาและความเจริญของประเทศร่วมกัน

3) มีการบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management) โดยมีดัชนีวัดความสำเร็จ (Critical Success Factors) ของแผนงาน และดัชนีวัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators) ในระดับองค์กรและระดับบุคคล

4) มีประชาชนเป็นเป้าหมายของการทำงาน คือยึดประชาชนเป็นหลัก (Customer-oriented) โดยมีการให้บริการในรูปแบบที่หลากหลายตามสภาพธรรมชาติของท้องถิ่นและชุมชน

5) เพิ่มความคล่องตัวแก่หน่วยงานในระดับล่าง และระดับปฏิบัติโดยให้การบริการประชาชนมีคุณภาพสูง

6) เปิดกว้างต่อแนวคิดเรื่องการแข่งขันการให้บริการทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน เพื่อยกมาตรฐานให้สูงมากที่สุด

7) มีการวัดความพึงพอใจของลูกค้า ความพึงพอใจของประชาชนและเจ้าหน้าที่ วัดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า

8) มีการจัดการด้านการเงินการคลังและกระบวนการตัดสินใจที่มีความโปร่งใส

9) มีระบบการบังคับบัญชาที่สั้น คล่องตัว และเน้นการทำงานแบบแนวนอนมากกว่าแนวตั้ง

10) มีบุคลากรที่มีคุณภาพสูง มีรายได้มาตรฐานเดียวกับเอกชน

11) ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพื่อให้มีการปรับปรุงคุณภาพการบริการโดยมีความยั่งยืน

12) ได้รับการยอมรับจากสังคมว่ามีมาตรฐานสูงในการปฏิบัติงาน

กล่าวโดยสรุป การจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงเป็นแนวความคิดที่มุ่งให้มีการปรับเปลี่ยน กระบวนทัศน์และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ โดยแสวงหาแนวทางในการนำเอาเทคนิคและแนวปฏิบัติของภาคเอกชน (business approach) ที่ได้ใช้ประสบผลสำเร็จในการบริหารงานมาปรับใช้ใน ภาครัฐ เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การบริหารคุณภาพโดยรวม และการรื้อปรับระบบ รวมทั้งการ ให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (public service orientation) ซึ่งเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้น คุณภาพของการดำเนินงานหรือการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการเป็น อันดับแรก ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของภาครัฐ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า ตลอดจนสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้นั่นเอง

แนวคิดว่าด้วยการบริหารราชการและการให้บริการของรัฐโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ที่มาของแนวความคิด

จากการศึกษาที่มาของแนวความคิดการบริหารราชการและการให้บริการโดยยึด ประชาชนเป็นศูนย์กลาง นั้น พบว่า ชาติชาย ณ เชียงใหม่¹² ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารราชการและ การให้บริการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เป็นแนวคิดหนึ่งของการบริหารราชการ (Public Administration) ที่มีมานานแล้ว หากแต่แนวความคิดนี้กลับมีความสำคัญขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งและเป็น มาตรการสำคัญของการบริหารราชการและการปฏิรูประบบราชการของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และประเทศแถบสแกนดิเนเวีย รวมทั้งประเทศไทย ในขณะนี้ เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของกระแสความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นความ ต้องการของประชาชนและความพยายามของผู้บริหารประเทศที่ปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐและ การบริหารงานรวมทั้งการบริการของภาครัฐให้ตอบสนองเท่าทันกับความต้องการของภาคเอกชน และประชาชนในยุคโลกาภิวัตน์นั่นเอง

โดยนักวิชาการอีกท่าน คือ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ ก็ได้แสดงความเห็นที่สอดคล้องกับ แนวความคิดของนักวิชาการข้างต้นคือได้กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการของประเทศในแถบ

¹² ชาติชาย ณ เชียงใหม่, การบริหารราชการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง, (กรุงเทพฯ : สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549)

ยุโรป ซึ่งเกิดจากแรงกดดันทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและการเรียกร้องให้ภาครัฐเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการนั้น ทำให้ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่ โดยได้นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้¹³ ซึ่งลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐในยุโรป ก็คือ การให้ความสำคัญกับประชาชนหรือการมองว่าประชาชนเป็นลูกค้า (customer orientation)¹⁴ โดยประชาชนสามารถเลือกรับบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ภาครัฐต้องเพิ่มหน่วยให้บริการสาธารณะให้มากกว่าหนึ่งหน่วย หรือให้บริการมากกว่าหนึ่งวิธี เพื่อสร้างทางเลือกในการเข้าถึงบริการให้แก่ประชาชนนั่นเอง

ในภาครัฐไทย ได้รับแนวคิดการบริหารราชการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ ตั้งแต่เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบราชการภายใต้กรอบแนวคิดที่สำคัญคือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ อันมีแนวคิดว่าการบริหารราชการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางเป็นส่วนหนึ่งของแนวความคิด ซึ่งเพื่อให้มีการนำแนวคิดดังกล่าวไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นการบริหารงานที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centered) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

ความหมายของการบริหารราชการและการให้บริการของรัฐโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ชาติชาย ณ เชียงใหม่¹⁵ ได้กล่าวถึงความหมายและแนวคิดของ การบริหารราชการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางไว้ดังนี้

¹³ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และข้อวิพากษ์, (กรุงเทพฯ : บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด (มหาชน), 2545), น.73.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, น.83.

¹⁵ ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ,การบริหารราชการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง.

การบริหารราชการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง คือ การทำงานราชการที่ต้องยึดถือความต้องการของประชาชนมาก่อนเสมอ และการให้บริการของรัฐต้องมุ่งตอบสนองปัญหาความต้องการของผู้รับบริการ ไม่ใช่มุ่งอำนาจความสะดวกของผู้ให้บริการ ซึ่งโดยสาระสำคัญแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการบริหารราชการที่ถือเอาประชาชนหรือลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (Citizen - centered หรือ Customer-oriented) เป็นการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการ ในการบริหารและการให้บริการแก่ประชาชน และเป็นการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการและพนักงานของรัฐในการให้บริการแก่ประชาชน โดยมีมุมมองและหลักคิดว่า ในการบริหารราชการและการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐให้ดี มีประสิทธิภาพ และประชาชนพึงพอใจนั้น จะต้องยึดถือเอาความต้องการของผู้รับบริการเป็นตัวกำหนด ไม่ได้ยึดถือเอาตามความคิดความต้องการและความสะดวกของข้าราชการหรือผู้ให้บริการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนเสียใหม่ เปลี่ยนจากเดิมที่เป็น การให้บริการตามที่ผู้ให้บริการเป็นฝ่ายคิดและกำหนด มาเป็นการให้บริการตามความต้องการและเงื่อนไขเฉพาะของกลุ่มผู้รับบริการ ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐจึงต้องคิดค้นและประยุกต์ใช้แนวคิด และเทคนิควิธีการปฏิบัติงานและการให้บริการในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพของการบริการ และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีที่น่าประทับใจกับประชาชนทั้งในฐานะที่เป็น ผู้รับบริการและในฐานะพลเมืองเจ้าของประเทศ

นอกจากนี้ รุ่ง แก้วแดง¹⁶ ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารราชการและการบริการของภาครัฐโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางไว้ว่า การปฏิรูประบบราชการให้สำเร็จจะต้องมีการปฏิรูปแนวความคิดของข้าราชการทุกระดับ ให้มองว่าประชาชนที่มาติดต่อรับบริการจากทางราชการนั้นคือลูกค้าของระบบราชการ ที่ข้าราชการต้องเอาใจใส่อย่างดี โดยภาครัฐต้องมีการสำรวจว่าลูกค้าที่มารับบริการนั้นคือใคร เพื่อจะได้หาทางตอบสนองลูกค้าให้ได้รับความพึงพอใจมากที่สุด เช่นเดียวกับที่ภาคเอกชนดูแลลูกค้าของตน ซึ่งระบบราชการเพื่อบริการประชาชนในแนวใหม่นี้ เรียกได้ว่าเป็น **การปฏิวัติแนวความคิดในเรื่องการให้บริการประชาชน** โดยในรูปแบบนี้ บุคคลที่สำคัญมากที่สุดในระบบการทำงานก็คือ ข้าราชการผู้ให้บริการแก่ประชาชน (Front-line Service) โดยมีหน่วยงานและบุคคลคอยอำนวยความสะดวกอยู่เบื้องหลัง ได้แก่

¹⁶ รุ่ง แก้วแดง, รีเอ็นจิเนียริง ระบบราชการไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มติชน, 2539)

- 1) ฝ่ายสนับสนุน ซึ่งได้แก่ งานคลัง งานการเจ้าหน้าที่ งานสารบรรณ จะต้องให้การสนับสนุนผู้บริการ เพื่อให้ผู้บริการสามารถให้บริการได้เร็วที่สุด
- 2) ฝ่ายวิชาการ เป็นผู้ออกกฎระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนจัดหาข้อมูล เพื่อให้ผู้ให้บริการจะสามารถเรียกใช้ข้อมูลทางวิชาการหรือทางเทคนิคได้ทันที
- 3) ผู้บริหารระดับกลาง ซึ่งอาจประกอบด้วยผู้อำนวยการกองต่าง ๆ ที่จะต้องมีหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายวิชาการ
- 4) อธิบดีและรองอธิบดีนั้นจะต้องเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุนตั้งแต่ผู้บริหารระดับกลางจนถึงประชาชน

รูปแบบการบริหารลักษณะนี้ ทำให้มองเห็นภาพที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้การทำงานและการบริการของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากการคำนึงถึงความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับบริการ และมีการให้ความสำคัญแก่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานด้านการบริการมากกว่าผู้บริหารระดับสูง

โดยในแนวคิดเกี่ยวกับการที่ภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการบริหารและการบริการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น ทิพาวดี เมฆสวรรค์¹⁷ ยังได้ให้ความเห็นที่สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว โดยได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารราชการโดยยึดประชาชนหรือลูกค้าไว้ มีสาระสำคัญว่า ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในมิติใหม่เพื่อเสริมสร้างให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลนั้น การทำงานของหน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการปรับเปลี่ยนค่านิยมในการทำงานใหม่ 8 ประการ โดยประการหนึ่งที่สำคัญ นั่นคือ การบริหารงานโดยยึดประชาชนหรือลูกค้าเป็นสำคัญ ซึ่งหมายความว่า ในการปฏิบัติงานภาครัฐเพื่อบริการประชาชนนั้น ผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานจะต้องพิจารณาประชาชนเสมือนหนึ่งเป็นลูกค้าของหน่วยงาน คือ มีประชาชนเป็นเป้าหมายของการทำงาน และมองว่าประชาชนเป็นลูกค้าที่มารับบริการจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ให้บริการและทำให้ลูกค้าได้รับความพึงพอใจสูงสุดนั่นเอง

หลักการของการบริหารราชการและการให้บริการของรัฐโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ในงานของชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2549) ได้อธิบายถึงหลักการสำคัญในการปฏิรูประบบ

¹⁷ ทิพาวดี เมฆสวรรค์, ประชาชนคือลูกค้า : มิติใหม่การปฏิบัติงานภาครัฐ.

การให้บริการของรัฐตามแนวทางการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ว่ามีหลักการที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

1) การกำหนดมาตรฐานการให้บริการและความรับผิดชอบที่ชัดเจน (Accountability)

รัฐจะต้องกำหนดกรอบมาตรฐานในระดับชาติของการบริการด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน โดยระบุหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในการให้บริการนั้น ๆ อย่างชัดเจน เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการบริการของรัฐที่มีคุณภาพดีเท่าเทียมกันไม่ว่าจะอาศัย ณ ที่แห่งใด

2) การถ่ายโอนอำนาจและการมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างสุดที่สัมผัสผู้รับบริการ สามารถตัดสินใจได้และรับผิดชอบต่อตัดสินใจของตนได้

มาตรฐานการให้บริการของรัฐในด้านต่าง ๆ ที่กำหนดนั้น จะบังเกิดผลที่เป็นรูปธรรมได้ต่อเมื่อมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ (Devolution) และการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation) ไปให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างสุดที่สัมผัสติดต่อกับประชาชนผู้รับบริการ เพื่อให้ผู้ให้บริการระดับล่างสุดมีอิสระและโอกาส สามารถริเริ่ม กำหนดการบริหารต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มคนที่มีลักษณะต่างกันในแต่ละท้องถิ่นได้ตามความจำเป็น ดังนั้น หลักการถ่ายโอนอำนาจและการมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างสุดที่สัมผัสผู้รับบริการสามารถตัดสินใจได้ และรับผิดชอบต่อตัดสินใจของตนได้ จึงเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดของการมอบอำนาจ เพราะการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานในเรื่องนั้น โดยตรง จะเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เหลือสั้นที่สุดและสามารถกำหนดตัวผู้รับผิดชอบต่อผลของงานได้ชัดเจน

3) หน่วยงานที่ให้บริการระดับล่างสุดและผู้ปฏิบัติงานสามารถพัฒนาคุณภาพของการให้บริการและผู้รับบริการแต่ละกลุ่มให้ดียิ่งขึ้น

ส่วนราชการควรจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้รับบริการ และควรนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้รับบริการ รวมทั้งของหน่วยงานที่ให้บริการระดับล่างสุดซึ่งมีโอกาสสัมผัสกับผู้รับบริการโดยตรง มาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดมาตรฐานการให้บริการ และขอบเขตการมอบอำนาจหน้าที่ เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวมีความสำคัญต่อการปรับปรุงคุณภาพของการบริการ ให้ได้ตรงกับความต้องการของผู้รับบริการแต่ละกลุ่มมากที่สุด นอกจากนี้ ส่วนราชการต้องมีการบริหารจัดการมั่นใจได้ว่าข้อเสนอแนะและข้อร้องเรียนเหล่านั้นได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างสุดมีโอกาสปรับปรุงคุณภาพของการบริการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4) ผู้รับบริการมีทางเลือกที่จะใช้บริการได้หลายแบบหลายแนวทางในการตอบสนองความต้องการของตน

การจัดบริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการแต่ละกลุ่ม ควรมีหลากหลายแนวทาง ทั้งนี้โดยพิจารณาว่า ทำอย่างไรจึงจะให้บริการและอำนวยความสะดวกของผู้รับบริการที่อาจมีข้อจำกัดด้านเวลา สถานที่ในการมารับบริการ รูปแบบการบริการ และอื่น ๆ ดังนั้น ส่วนราชการควรกำหนดเป็นทางเลือกมากกว่า 1 ทางเลือก ที่ทำให้ผู้รับบริการสามารถเลือกได้ตามความสะดวก เช่น การบริการชำระภาษีรถยนต์มีทางเลือกเพิ่มเติมคือ การชำระทางไปรษณีย์ การให้บริการทางการแพทย์นอกเวลาราชการ และการให้บริการผ่านเคาน์เตอร์บริการประชาชน เป็นต้น

แนวทางในการดำเนินการให้บริการของรัฐโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ¹⁸ ได้กล่าวถึงแนวทางการให้บริการของรัฐโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางไว้ว่า ด้วยกระแสหลักของการจัดการภาครัฐในปัจจุบัน ต้องการให้ภาครัฐมุ่งตอบสนองลูกค้า โดยแนวทางการให้บริการลูกค้านั้น ผู้ให้บริการหรือภาครัฐเองต้องกำหนดมาตรฐานการบริการ ดำเนินการประชาสัมพันธ์ และทำให้ได้ตามที่กำหนดไว้นั้น ซึ่งแม้ว่าลูกค้าอาจไม่ได้กำหนดมาตรฐานดังกล่าวเอง แต่ก็ต้องมีสิทธิในการเรียกร้องค่าชดเชย หรือค่าตอบแทนกรณีที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถทำตามที่ได้ประกาศไว้ได้ นอกจากนี้ ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า กลยุทธ์สำคัญประการหนึ่งในการสนองความต้องการของลูกค้า ได้แก่ การให้ลูกค้าเข้าถึงบริการได้มากขึ้น (more accessible) โดยอาจเข้าถึงในจุดเดียวและได้รับบริการเสร็จสิ้นทุกอย่าง(one-stop shop) ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่ใช้ในหลายประเทศ เช่น เทศบาลของเยอรมัน กการบริหารรัฐบาลกลางของอิตาลีและเนเธอร์แลนด์ และการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ เป็นต้น

นอกจากนี้ ชาดิชา ฌ เชียงใหม่¹⁹ ได้กล่าวไว้ว่า แนวทางในการดำเนินการจัดบริการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น มีดังนี้

¹⁸ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และข้อวิพากษ์, น.83.

¹⁹ ชาดิชา ฌ เชียงใหม่, การบริหารราชการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง.

- 1) การระบุชัดเจนว่าใครคือลูกค้าผู้รับบริการ ลูกค้าที่เป็นกลุ่มเป้าหมายคือใคร ลูกค้าทางอ้อมคือใคร และใครคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 2) การกำหนดชัดว่าบริการอะไรที่ต้องให้ และที่ควรให้ และจะให้บริการอย่างไร
- 3) มีการค้นหาว่าผู้รับบริการต้องการอะไร
- 4) มีการระบุชัดว่าหน่วยงานมีทรัพยากรการบริหารต่าง ๆ อยู่อย่างไร สามารถมีได้มากที่สุดเพียงใด และจะหาได้จากแหล่งไหน
- 5) มีการกำหนดว่าจะสามารถปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการได้แค่ไหน และจะทำได้อย่างไร

แนวคิดด้วยการบริการสาธารณะ

ความหมายและองค์ประกอบของการบริการสาธารณะ (public services)

การจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะ เป็นบทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ โดยในปัจจุบันนั้น อาจกล่าวได้ว่า เกิดความสับสนในความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” เนื่องจากการให้บริการดังกล่าวนี้มีได้จำกัดอยู่แค่เพียงบทบาทของรัฐอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ศึกษาถึงความหมายของการบริการสาธารณะจากงานของนักวิชาการต่าง ๆ แล้ว พบว่าในงานศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ(2548) ได้กล่าวไว้ว่า คำว่า “บริการสาธารณะ” นั้น มีหัวใจสำคัญที่เป็นความหมายโดยกระชับได้แก่ “สินค้าหรือบริการที่เกิดขึ้นเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ (public interest)” ดังนั้น บริการสาธารณะจึงมีองค์ประกอบสำคัญที่เป็นตัวกำหนดแนวคิดและความหมายใน 4 ประการ ได้แก่²⁰

หนึ่ง : ความเป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) กล่าวคือ เป็นสินค้าหรือบริการที่ก่อให้เกิด “ผลกระทบภายนอก” กล่าวคือ ผลประโยชน์ของสินค้าหรือบริการนั้นตกแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป มิได้ตกอยู่แก่บุคคลหนึ่งที่บริโภคสินค้าหรือบริการนั้น ๆ นอกจากนี้ ยังเป็นสินค้า

²⁰ Flynn, Norman, *Public Sector Management*, 4th edition (Essex: Pearson Education, 2002) อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ ,การศึกษาอำเภอดันแบบในการจัดบริการสาธารณะเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet).) กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548), น. 2-9.

หรือบริการ ที่มีอาจแบ่งแยกผู้บริโภคได้ เนื่องจากการเข้าถึงและประโยชน์ที่ได้นั้นตกแก่ประชาชนโดยทั่วไป ด้วยเหตุนี้ สินค้าหรือบริการสาธารณะจึงมักเป็นสินค้าหรือบริการที่มีอาจอาศัยตลาดในการผลิต หากแต่ต้องอาศัยกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของคนในสังคมผ่านกระบวนการทางการเมืองในการผลิต

สอง : ต้นทุนในการผลิตมาจากทรัพยากรส่วนรวม กล่าวคือ เงินงบประมาณที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะจะมีแหล่งรายได้หลักจากเงินภาษีมากกว่าการจ่ายเงินโดยผู้บริโภคเป็นรายบุคคล ดังนั้น โดยหลักการแล้ว บริการสาธารณะจึงมิใช่บริการที่เกิดขึ้นเพื่อขายให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และแม้ว่าบุคคลหนึ่งจะจ่ายเงินเพิ่มขึ้นก็มิได้หมายความว่าจำเป็นต้องได้รับการหรือมีความสามารถในการบริโภคเพิ่มขึ้น และถึงแม้ว่าจะมีบริการสาธารณะที่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์ แต่ทั้งนี้ถึงที่สุดแล้วการจ่ายเงินของบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็มิได้ถูกกำหนดหรือควบคุมราคาค่าบริการโดยการบริโภคของบุคคลนั้น หากแต่ขึ้นอยู่กับกระบวนการทางการเมืองในสังคมนั้น ๆ

สาม : ผู้ผลิตหรือผู้จัดหาบริการมาจากองค์กรสาธารณะ กล่าวคือ โดยหลักการแล้ว ผู้จัดหาและจัดทำบริการสาธารณะมักจะได้แก่องค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของการตัดสินใจร่วมกันภายในสังคม ซึ่งก็ได้แก่ องค์กรของรัฐนั่นเอง แม้ว่าในปัจจุบันจะมีบริการหลายประเภทที่เอกชนเป็นผู้จัดทำ แต่ทั้งนี้ก็ยังถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบในการสร้างเงื่อนไขและกำกับดูแลบริการบางอย่างให้เกิดขึ้นและเอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่

สี่ : การเข้าถึงบริการ กล่าวคือ บริการสาธารณะเป็นบริการที่มีความสามารถในการจ่ายที่มีได้เชื่อมโยงโดยตรงกับความสามารถในการเข้าถึงบริการ เนื่องจากแรงผลักดันและความจำเป็นในการผลิตบริการสาธารณะมิได้ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์หรือกำไรจากสินค้าและบริการ การจ่ายเงินเพิ่มขึ้นของบุคคลหนึ่งมิได้นำไปสู่การเข้าถึงสินค้าหรือบริการที่ง่ายขึ้นและได้รับความพึงพอใจจากสินค้าหรือบริการนั้นมากขึ้น เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นสินค้าที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการเป็นการส่วนรวมนั่นเอง

เทพศักดิ์ บุญรัตนพันธ์²¹ ได้ให้ความหมายของการบริการสาธารณะว่า หมายถึงการ

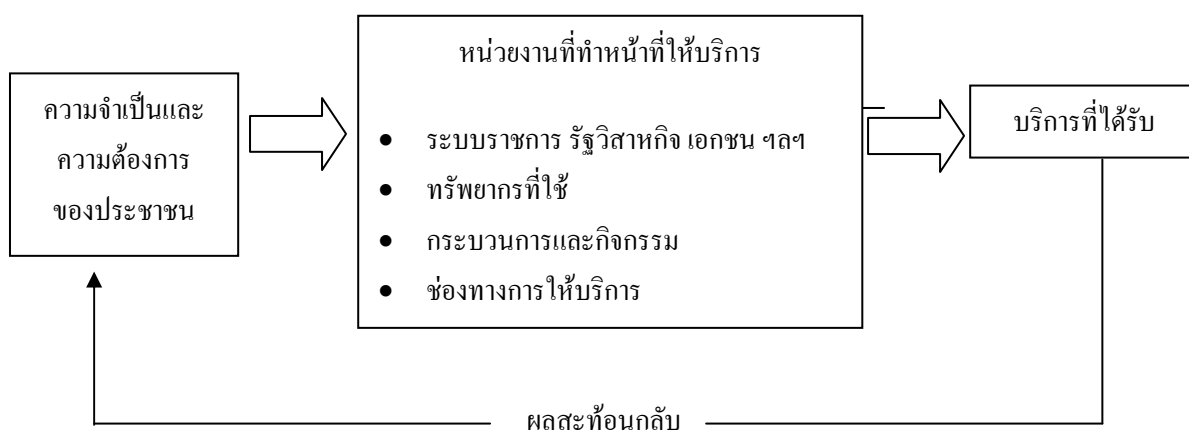
²¹ เทพศักดิ์ บุญรัตนพันธ์, “ปัจจัยที่ส่งผลของการนำนโยบายการให้บริการประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536)

ที่บุคคลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะซึ่งอาจจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนที่มีหน้าที่ส่งต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม โดยการให้บริการสาธารณะมีลักษณะที่เป็น “ระบบ” นั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ส่วน คือ (1) สถานที่และบุคคลที่ให้บริการ (2) ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร (3) กระบวนการและกิจกรรม (4) ผลผลิตหรือตัวบริการ (5) ช่องทางการให้บริการ และ (6) ผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ ซึ่งสามารถสรุปให้เห็นได้ ดังภาพที่ 1. ซึ่งจากภาพ กล่าวได้ว่าการให้บริการสาธารณะจะเริ่มต้นจากความจำเป็นและความต้องการของประชาชน ความจำเป็นของการให้บริการสาธารณะโดยทั่วไปแล้วจะเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินงานตามกฎหมายหรือเพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงของประเทศ เช่น การทำบัตรประชาชน การทำใบขับขี่รถ การจัดเก็บภาษีอากร การเกณฑ์ทหาร การป้องกันภัยพิบัติและสาธารณภัย เป็นต้น หรืออาจเกิดจากความต้องการของประชาชนหรือเอกชน เช่น ความต้องการได้รับบริการในด้านสาธารณสุขไปจนความต้องการของหน่วยธุรกิจต่าง ๆ ที่เสนอความต้องการให้แก่รัฐ เป็นต้น

ภาพที่ 1.

องค์ประกอบของการบริการสาธารณะ

สภาพแวดล้อมของการให้บริการสาธารณะ



ที่มา: เทพศักดิ์ บุญรัตนพันธ์, “ปัจจัยที่ส่งผลของการนำนโยบายการให้บริการประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิตคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536)

โดยในประเด็นขององค์ประกอบที่สำคัญของการบริการสาธารณะนั้น ลูซี่ กิลเบิร์ต และ เบอเคเฮด (Lucy Gilbert and Birkhead)²² ได้มีความเห็นสอดคล้องกับนักวิชาการข้างต้น คือ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการให้บริการสาธารณะไว้ว่ามี 4 องค์ประกอบสำคัญ คือ (1) ปัจจัยนำเข้า (Inputs) หรือทรัพยากร อันได้แก่ บุคลากร ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก (2) กิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการ (Process) ซึ่งหมายถึงวิธีการที่จะใช้ทรัพยากร (3) ผล (Results) หรือผลผลิต (Outputs) ซึ่งหมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการใช้ทรัพยากร และ (4) ความคิดเห็น (Opinions) ต่อผลกระทบ (Impacts) ซึ่งหมายถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริการที่ได้รับ

ดังนั้น กล่าวได้ว่า จากแนวคิดดังกล่าวของนักวิชาการทั้ง 2 ข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า เป็น การมองการให้บริการสาธารณะที่เป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของนักกฎหมายมหาชนก็ได้มีการให้ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” ที่สอดคล้องกับการให้ความหมายข้างต้น ดังเช่น ศาสตราจารย์ Jean de Soto ที่ ได้กล่าวไว้ว่า เมื่อพิจารณาความหมายของการบริการสาธารณะในลักษณะทางด้านการเมืองแล้ว อาจกล่าวได้ว่า บริการสาธารณะ หมายถึง สิ่งที่รัฐต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของคนในชาติ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น ความปลอดภัย จนกระทั่งถึงความต้องการทางด้าน เศรษฐกิจ ทั้งนี้ รัฐอาจจัดทำเองหรือมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำก็ได้ นอกจากนี้ ยังได้กล่าว ด้วยว่า หากพิจารณาความหมายของการบริการสาธารณะในลักษณะทางด้านกฎหมายแล้ว บริการ สาธารณะจะประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ คือ²³

- 1) เกิดขึ้นจากผู้ปกครองประเทศหรือจากแนวทางที่ผู้ปกครองประเทศวางไว้
- 2) มีความต้องการจากประชาชนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
- 3) เกิดความไม่เพียงพอหรือไม่สามารถจัดทำได้โดยเอกชน

²² Lucy, William H., Gilbert, Dennis and Birkhead, Guthrie S. “Equity in Local Service Distribution,” Public Administration Review (November/December 1977): 687-697

²³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543)

เพื่อให้เข้าใจในความหมายของ “บริการสาธารณะ” ได้อย่างชัดเจนมากขึ้น นันทวัฒน์ บรมานันท์²⁴ จึงได้อธิบายไว้ว่า บริการสาธารณะนั้น จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการคือ

1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

2) กิจกรรมดังกล่าวมาแล้วใน ข้อ 1) จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

เมื่อได้พิจารณาจากการให้ความหมายของ “บริการสาธารณะ” ของนักวิชาการทั้งหมด ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว สามารถจะสรุปได้ว่า “บริการสาธารณะ” หมายถึง การที่ภาครัฐ ดำเนินการหรือมอบหมายให้องค์กรภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการในการจัดทำและส่งมอบสินค้าหรือบริการที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสินค้าและบริการนั้น ๆ ได้ ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม

รูปแบบของการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐ (Mode of government services delivery)

เนื่องจากในงานวิจัยชิ้นนี้ เป็นการศึกษาเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรของรัฐ หรือที่เรียกว่า การจัดทำบริการประชาชนของรัฐ (government services) ซึ่งจากการสำรวจในเบื้องต้น พบว่า สามารถจำแนกประเภทของบริการที่รัฐจัดทำเองออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่²⁵

ประเภทที่หนึ่ง : บริการของรัฐที่ให้กับประชาชนโดยตรง (direct services) หมายถึง บริการของรัฐที่ถูกผลิตขึ้นโดยมีประชาชนเป็น “ลูกค้า” โดยตรง หรือเป็นบริการที่หน่วยงานของรัฐจัดทำเพื่อส่งมอบแก่ประชาชนโดยตรง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการหรือปัญหาของประชาชนที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ

²⁴ เรืองเดิยวกัน

²⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ ,การศึกษาอำเภอดันแบบในการจัดบริการสาธารณะเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet), น. 2-16.

ประเภทที่สอง : บริการของรัฐที่มีได้ให้กับประชาชนโดยตรง (indirect services)
 หมายถึง บริการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ (line services/mandatory functions) หากแต่ไม่ได้เป็นบริการที่มีประชาชนเป็นลูกค้าที่รับประโยชน์จากการจัดทำบริการดังกล่าวโดยตรง ทั้งนี้ อาจจะเป็นบริการที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนโดยอ้อม หรือเป็นบริการที่ลูกค้าได้แก่หน่วยงานราชการด้วยกันเอง หรืออาจเป็นบริการที่เป็นงานในเชิงสนับสนุน (staff and auxiliary functions) เพื่อให้การดำเนินงานภายในหน่วยงานของรัฐเองเป็นไปด้วยดี อาทิเช่น งานราชทัณฑ์ และงานส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวางแผน และกำหนดกลยุทธ์ งานบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงาน เป็นต้น

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า รูปแบบของการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐจะครอบคลุมเฉพาะบริการของรัฐที่ให้กับประชาชนโดยตรง (direct services) เท่านั้น โดย นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ ได้จำแนกวิธีการหรือรูปแบบในการส่งมอบบริการออกเป็น 4 รูปแบบดังต่อไปนี้²⁶

1) counter service: “การบริการประชาชนของรัฐ ณ จุดบริการ”

“การบริการประชาชนของรัฐ ณ จุดบริการ” ได้แก่ การบริการประชาชนของรัฐอย่างง่าย มีขั้นตอนการจัดทำที่ไม่ซับซ้อนนัก และสามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ ณ จุดบริการของหน่วยงานนั้น ภายในกรอบเวลาที่สามารถกำหนดและประกาศให้ผู้ขอรับบริการทราบได้ อาทิเช่น งานทะเบียน งานใบอนุญาต งานชำระภาษี เป็นต้น

2) service link : “การบริการประชาชนของรัฐแบบเชื่อมต่อ”

“การบริการประชาชนของรัฐแบบเชื่อมต่อ” ได้แก่ การบริการประชาชนของรัฐที่มีลักษณะซับซ้อน เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือความสามารถของหน่วยงานผู้ให้บริการเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งงานบริการนั้นต้องอาศัยการประสานงาน และขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้งานบริการนั้นสัมฤทธิ์ผล หรือเป็นงานบริการที่มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้ให้บริการโดยตรง ทำให้หน่วยงานผู้ให้บริการมีลักษณะเป็นช่องทางในการเข้าถึงบริการ (access point) ไปยังบริการของหน่วยงานอื่น ๆ

3) off-house service: “การบริการประชาชนของรัฐนอกสำนักงาน”

“การบริการประชาชนของรัฐนอกสำนักงาน” ได้แก่ การบริการประชาชนของรัฐที่มี

²⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 2-17.

ลักษณะไม่มีความสะดวกและไม่เหมาะสมที่จะให้ประชาชนเข้ามาใช้บริการที่สำนักงาน ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเจ้าหน้าที่ หรืออาจจะรวมไปถึงวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ไปให้บริการแก่ประชาชนนอกสำนักงานในพื้นที่ต่าง ๆ ในรูปของหน่วยบริการเคลื่อนที่ หรือจุดให้บริการชั่วคราว

4) in-house service : “การบริการประชาชนของรัฐ ณ จุดให้บริการถาวร”

“การบริการประชาชนของรัฐ ณ จุดให้บริการถาวร” ได้แก่ การบริการประชาชนของรัฐที่จัดให้มีขึ้น ณ จุดให้บริการถาวรของหน่วยงาน เพื่อให้บริการที่มีลักษณะของการจัดทำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้รับบริการจะต้องเข้าถึงบริการด้วยตนเอง (walk-in) อาทิเช่น การรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล หรือ การจัดการศึกษาในโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาอื่น ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังหมายถึงบริการที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ เครื่องมือและอุปกรณ์เฉพาะทาง หรือต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการจัดทำ ซึ่งจะต้องมีจุดให้บริการหรือเจ้าหน้าที่ประจำการเพื่อจัดบริการที่เกิดขึ้นตามสถานการณ์ ความจำเป็น หรือปัญหาที่เกิดขึ้นตามช่วงเวลา หรือเหตุการณ์เฉพาะหน้าเป็นครั้งคราว เช่น งานบรรเทาสาธารณภัย งานอำนวยความสะดวก งานรักษาความสงบภายใน งานร้องเรียน/ร้องทุกข์ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการกำหนดรูปแบบการบริการของภาครัฐไทย ซึ่งการดำเนินการอยู่ภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ทิพาวดี เมฆสวรรค์²⁷ ได้กล่าวถึงความสำคัญของการกำหนดรูปแบบหรือทางเลือกในการบริการประชาชนไว้โดยสรุปว่า ในการปฏิบัติงานของรัฐในมิติใหม่ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่ภาครัฐจะต้องดำเนินการ นั่นคือ การปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบอย่างเต็มที่และมีทางเลือกในการรับบริการของประชาชนให้มากที่สุด โดยต้องคำนึงถึงความสะดวก ความเหมาะสม เพื่อให้การบริการของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปตามความต้องการและความคาดหวังของประชาชนผู้รับบริการ ในขณะเดียวกัน ก็จะต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือกับประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ อยู่เสมอ และนำความคิดเห็นและข้อเสนอของประชาชนไปแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์และรูปแบบในการให้บริการประชาชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

²⁷ ทิพาวดี เมฆสวรรค์, ประชาชนคือลูกค้า : มิติใหม่การปฏิบัติงานภาครัฐ.

แนวคิดการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการพัฒนาการบริการของภาครัฐ

เนื่องจากแนวคิดศูนย์บริการร่วมนั้น เป็นแนวคิดที่อาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาระบบการทำงานหรือระบบการบริการของรัฐ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาและรวบรวมถึงแนวคิดและหลักการของการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้พัฒนาการบริการของรัฐไว้ในส่วนนี้

ความหมายของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

คำว่า เทคโนโลยีสารสนเทศนั้น ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้หลากหลาย ดังนี้

“เทคโนโลยี” หมายถึง การประยุกต์เอาความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์มาใช้ให้เกิดประโยชน์ การศึกษาพัฒนาองค์ความรู้ต่างๆ ก็เพื่อให้เข้าใจธรรมชาติ กฎเกณฑ์ของสิ่งต่างๆ และนำมาประยุกต์ให้เกิดประโยชน์ เทคโนโลยีจึงเป็นคำที่มีความหมายกว้างไกล เป็นคำที่เราได้พบเห็นและได้ยินอยู่ตลอดเวลา

สำหรับคำว่า “สารสนเทศ” หมายถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ มนุษย์แต่ละคนตั้งแต่เกิดมาได้เรียนรู้สิ่งต่างๆ เป็นจำนวนมาก เรียนรู้สภาพสังคมความเป็นอยู่ กฎเกณฑ์และวิชาการ ลองจินตนาการดูว่าภายในสมองของเราเก็บข้อมูลอะไรบ้าง เราคงตอบไม่ได้ แต่สามารถเรียกเอาข้อมูลมาใช้ได้ ข้อมูลที่เก็บไว้ในสมองเป็นสิ่งที่สะสมกันมาเป็นเวลานาน ความรอบรู้ของแต่ละคนจึงขึ้นอยู่กับการเรียกใช้ข้อมูลนั้น ดังนั้นจะเห็นได้ชัดความรู้เกิดจากข้อมูลข่าวสารต่างๆ ทุกวันนี้มีข้อมูลรอบตัวเรามาก ข้อมูลเหล่านี้มาจากสื่อ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เครือข่ายคอมพิวเตอร์ หรือแม้แต่การสื่อสารระหว่างบุคคล จึงมีผู้กล่าวว่ายุคนี้เป็นยุคของสารสนเทศ หรือมีความหมายกว้างๆ ว่า “ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ต่างๆ ที่มีการบันทึกอย่างเป็นระบบตามหลักวิชาการ” หรืออีกนัย คือ “ข้อมูลที่ได้ผ่านการประมวลผล และถูกจัดให้อยู่ในรูปที่มีความหมาย และเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของผู้รับ”

ดังนั้น เมื่อรวมคำทั้งสองให้เป็นคำเดียวกันว่า “ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ” จึงหมายถึง

- 1) วิทยาการ ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ ก่อให้เกิดเป็นเทคโนโลยี
- 2) ปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในเรื่องของวิทยาศาสตร์ สังคม และมนุษย์มาก

เพิ่มขึ้น

3) มีการนำเทคโนโลยีมาใช้กับวงการสารสนเทศ เช่น องค์กร บุคคล ในการให้จัดการ และ บริการสารสนเทศเพื่อพัฒนามนุษย์

นอกจากนี้ ครรชิต มาลัยวงศ์²⁸ ได้กล่าวไว้ว่า เทคโนโลยีสารสนเทศ ประกอบด้วย เทคโนโลยีสำคัญสองสาขา ได้แก่ เทคโนโลยีสารสนเทศคอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคม กล่าวคือ เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์จะช่วยทำงานด้านการจัดเก็บ บันทึก และประมวลผลข้อมูลให้รวดเร็วและถูกต้อง ส่วนเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคมจะช่วยส่งผลลัพธ์ของการใช้งานคอมพิวเตอร์ไปยังผู้ใช้ที่อยู่ห่างไกลได้อย่างรวดเร็วและสะดวก

ในทำนองเดียวกันกับนักวิชาการข้างต้น ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์²⁹ ได้ให้ความเห็นที่สอดคล้องว่า เทคโนโลยีสารสนเทศได้แก่ เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือ กระบวนการที่ใช้ในการรวบรวมเก็บรักษา วิเคราะห์จัดการและเผยแพร่สารสนเทศ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์ที่ใช้ระบบสารสนเทศ นั่นเอง

ประโยชน์ของเทคโนโลยีสารสนเทศ

เทคโนโลยีสารสนเทศ ถือเป็นฐานอำนาจสำคัญในสังคมยุคปัจจุบัน เนื่องมาจากลักษณะของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเองที่สามารถเกิดประโยชน์อย่างกว้างขวาง ทั้งด้านการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความสามารถเปรียบเทียบในการแข่งขันขององค์กร รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งสามารถสรุปประโยชน์ของเทคโนโลยีสารสนเทศได้ดังนี้³⁰

1. เทคโนโลยีสารสนเทศทำให้ประสิทธิภาพการทำงานดีขึ้น กล่าวคือ ทำให้การปฏิบัติงานมีความรวดเร็วมากขึ้น เนื่องจากเทคโนโลยีสารสนเทศสามารถจัดเก็บ รวบรวม ประมวลผล และเผยแพร่ได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังทำให้การติดต่อสื่อสารทำได้ทั่วโลกภายใน

²⁸ ครรชิต มาลัยวงศ์, ก้าวไกลไปกับคอมพิวเตอร์ สารสนเทศคอมพิวเตอร์ที่ข้าราชการต้องรู้, (กรุงเทพฯ: NECTEC, 2538)

²⁹ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ e-Government, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์รัตนไทร, 2549), น.9.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 26.

ระยะเวลาที่รวดเร็ว ซึ่งทำให้ประเด็นด้านมิติเวลาและสถานที่ไม่เป็นอุปสรรคในการทำงานอีกต่อไป

2. เทคโนโลยีทำให้ประสิทธิผลการทำงานดีขึ้น เนื่องจากเทคโนโลยีช่วยปรับปรุงคุณภาพของสินค้าและบริการให้ตรงตามความต้องการของลูกค้าได้ดีขึ้นและรวดเร็วขึ้น เนื่องจากสามารถช่วยบอกความต้องการของลูกค้าได้ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เช่น จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ และเว็บไซต์ ซึ่งช่วยให้ผู้บริการสามารถสนองความต้องการได้ดีขึ้น นอกจากนี้ เทคโนโลยีสารสนเทศยังช่วยในการตัดสินใจสำหรับผู้บริหาร เพื่อให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ตั้งไว้ได้ เนื่องจากการมีฐานข้อมูลเพื่อการตัดสินใจที่เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

3. เทคโนโลยีสารสนเทศทำให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน เนื่องจากการแข่งขันด้านสินค้าและบริการปัจจุบันมีความรุนแรงขึ้น ดังนั้น จึงได้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน เช่น การนำมาใช้เพื่อช่วยลดต้นทุน ได้แก่ การนำเอาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศไปใช้ทำงานแทนมนุษย์ เช่น ระบบการทำการค้าหรือธุรกรรมระหว่างประเทศ เป็นต้น

4. เทคโนโลยีสารสนเทศช่วยทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น เช่น การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในเรื่องการประชุมทางไกลแบบวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ ซึ่งทำให้ผู้ประชุมไม่ต้องเสียเวลา ค่าใช้จ่าย และเกิดความเครียดกับปัญหาการจราจรในการเดินทางมาประชุม ซึ่งทำให้โอกาสของการมีส่วนร่วมจากผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ มีมากขึ้นอีกด้วย

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า เทคโนโลยีสารสนเทศ มีประโยชน์มากมายและถือเป็นอำนาจสำคัญในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นฐานอำนาจสำคัญในการบริหารงาน ดังนั้น ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจึงได้ถูกนำมาใช้ในหน่วยงานทั้งภาคเอกชน และภาครัฐอย่างแพร่หลายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผล รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการของหน่วยงาน

ความสำคัญของการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อพัฒนาการบริการภาครัฐ

จากการศึกษางานวิจัย เอกสาร และบทความต่าง ๆ พบว่า นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงความสำคัญของแนวคิดดังกล่าวไว้ ดังนี้

ดำรงค์ วัฒนา³¹ ได้กล่าวว่า การส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ เพื่อให้บริการของรัฐที่ดีกว่า เป็นความมุ่งมั่นของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย เนื่องจากในสังคมประชาธิปไตยนั้น การตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นพันธกิจสำคัญอันดับแรกของรัฐพึงกระทำ โดยบริการของรัฐที่ให้แก่ประชาชนนั้นมีหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่บริการที่ไม่สลับซับซ้อน ไปจนถึงการบริการที่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน และด้วยปัจจุบันเป็นยุคของการอาศัย “สารสนเทศ” เป็นฐานอำนาจสำคัญในการบริหาร ดังนั้น ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจึงได้ถูกนำมาใช้ในภาครัฐ เพื่อให้เกิดระบบที่สามารถให้ “ข้อมูลสารสนเทศ” ที่รวดเร็ว ถูกต้อง เพียงพอ สำหรับใช้เป็นความรู้ในการบริหาร และตัดสินใจในกิจการต่างๆ เนื่องจากการบริหารภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยระบบข้อมูล/สารสนเทศ ที่สามารถแสดงให้เห็นถึงปัญหาของประชาชนและปัญหาในการบริหารภาครัฐ การพัฒนาการบริการของภาครัฐให้คุณภาพและมีประสิทธิภาพรวมทั้งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์นั้น ความจำเป็นในการเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยการมีระบบข้อมูลดังกล่าวจะสามารถนำไปใช้สร้างฐานข้อมูลในลักษณะของระบบสำนักงานเบื้องหลัง (back office) ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์ และการบริหารได้ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานด้านหน้า (front office) เพื่อการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพการบริการของภาครัฐให้มีเอกภาพและเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวได้ (one stop service)

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ³² กล่าวว่าไว้ว่า ในการปฏิรูประบบราชการไปตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนให้การปฏิรูปประสบความสำเร็จได้แก่ การพัฒนาทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งในกรณีของการดำเนินการตามแนวคิดระบบการบริการร่วม หรือศูนย์บริการร่วมก็เช่นกัน จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมี “กระดูกสันหลัง” หรือ “backbone” ที่ดี นั่นก็คือ เทคโนโลยีสารสนเทศ เนื่องจากการจัดระบบศูนย์บริการร่วมกันนั้น ระบบการประสานงานและการติดต่อสื่อสาร

³¹ ดำรงค์ วัฒนา, การนำระบบสารสนเทศไปใช้ในการปรับปรุงการบริการภาครัฐ, (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539), น.31-36.

³² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ ,การศึกษาอำเภอดันแบบในการจัดบริการสาธารณะเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet), กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548), น. 2-75.

ตลอดจนฐานข้อมูลที่เป็นสำหรับการให้บริการระหว่างส่วนราชการนั้นจะต้องสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบูรณาการระบบการทำงานของส่วนราชการต่าง ๆ ให้สามารถถ่ายโอนหรือมอบอำนาจไปสู่การให้บริการของระบบการบริการร่วมได้

ความสำเร็จของการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้

การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารหรือในองค์กรให้ประสบความสำเร็จได้ก็ต้องอาศัยปัจจัยต่างๆ หลายประการประกอบกันแบบองค์รวม ไม่ว่าจะเป็นเริ่มจากการมีแผนการดำเนินการที่ดีครบถ้วนในประเด็นต่างๆ การดำเนินการแผนที่กำหนดไว้ ตัวบุคลากรเทคโนโลยีที่มีความเหมาะสม การบริหารจัดการที่ดี ได้รับการสนับสนุนจากผู้ใช้งาน ผู้บริหาร และผู้บังคับบัญชาในองค์กรมีการควบคุม ประเมินแผนงานตลอดจนวัฒนธรรมองค์กร และมีการฝึกอบรม พัฒนาทักษะใหม่ รวมทั้งมีการแบ่งปันทรัพยากรสารสนเทศกัน

สาเหตุของการพัฒนาระบบงานที่สำเร็จและล้มเหลว นั้น เลาดอน เคนเนท ซี. และ เลาดอน เจน ไพรซ์ (Kenneth C. Laudon, Jane P. Laudon)³³ ได้เห็นว่าผลการพัฒนาระบบงานนั้นสามารถประเมินได้จากองค์ประกอบต่อไปนี้

1) บทบาทของผู้ใช้ในกระบวนการพัฒนา ต้องให้ผู้ใช้มีส่วนร่วมในการออกแบบและการปฏิบัติของระบบสารสนเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้มักมองในมุมแคบ จำกัดอยู่เฉพาะส่วนที่ตนเกี่ยวข้องเท่านั้น จะมองข้ามการพัฒนากระบวนการดำเนินงานให้ดีขึ้นกว่าเดิม และปัญหาช่องว่างในการสื่อสารระหว่างผู้ใช้กับผู้เชี่ยวชาญที่มีมุมมองที่แตกต่างกัน

2) ระดับการสนับสนุนด้านการบริหารในระหว่างการพัฒนา หากการพัฒนาระบบสารสนเทศได้รับการสนับสนุนจากบริหารเป็นอย่างดี ผู้ใช้และผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งผู้สนับสนุนอื่นๆ มีความมั่นใจและตั้งใจในการพัฒนางานนั้น ยิ่งกว่านั้นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการทำงานกับระบบใหม่ต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารในการบังคับใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร

³³ เลาดอน,เคนเนท ซี. และ เลาดอน,เจน ไพรซ์, ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ = Management Information System: managing the digital firm, เรียบเรียงโดย สัตยฤทธิ์ สว่างวรรณ, (กรุงเทพฯ :เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น อินโดไชน่า, 2545)

3) ระดับความซับซ้อนและความเสี่ยงของการพัฒนา อิทธิพลที่มีต่อระดับความเสี่ยง คือ ขนาดของโครงการ โครงสร้างของโครงการ และประสบการณ์ด้านเทคโนโลยีของทีมผู้พัฒนาโครงการ และผู้เกี่ยวข้อง

4) คุณภาพการบริหารกระบวนการพัฒนา การพัฒนาระบบงานใหม่จะต้องได้รับการบริหารจัดการอย่างระมัดระวัง จะต้องไม่ลืมมองประกอบความสำเร็จ รวมทั้งการฝึกอบรมเพื่อให้ผู้ใช้เกิดความมั่นใจ มีความสะดวกสบายกับระบบงานใหม่ มีความเข้าใจอย่างแท้จริง จากงานวิจัยของ Whittaker พบว่า ปัจจัยของความล้มเหลวหรือความผิดพลาดที่เกิดจากการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในองค์กร มีสาเหตุหลัก 3 ประการ ได้แก่

1) การขาดการวางแผนที่ดีพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนจัดการความเสี่ยงไม่ดีพอ ยิ่งองค์กรมีขนาดใหญ่มากขึ้นเท่าใด การจัดการความเสี่ยงย่อมจะมีความสำคัญมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านนี้เพิ่มสูงขึ้น

2) การนำเทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมมาใช้งาน การนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในองค์กรจำเป็นต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับลักษณะของธุรกิจหรืองานที่องค์กรดำเนินอยู่ หากเลือกใช้เทคโนโลยีที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรแล้วจะทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา และเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุ

3) การขาดการจัดการหรือสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง การที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้งานในองค์กร หากขาดซึ่งความสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงแล้วก็ถือว่าล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้น การได้รับความมั่นใจจากผู้บริหารระดับสูงเป็นก้าวที่สำคัญและจำเป็นที่จะทำให้การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในองค์กรประสบความสำเร็จ

สำหรับสาเหตุของล้มเหลวอื่นๆ ที่พบจากการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ เช่น ใช้เวลาในการดำเนินการมากเกินไป (Schedule overruns), นำเทคโนโลยีที่ล้าสมัยหรือยังไม่ผ่านการพิสูจน์มาใช้งาน (New or unproven technology), ประเมินแผนความต้องการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศไม่ถูกต้อง, ผู้จัดจำหน่ายเทคโนโลยีสารสนเทศที่องค์กรซื้อมาใช้งานไม่มีประสิทธิภาพ และขาดความรับผิดชอบ และระยะเวลาของการพัฒนาหรือนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้จนเสร็จสมบูรณ์ใช้เวลาน้อยกว่าหนึ่งปี

นอกจากนี้ ปัจจัยอื่นๆ ที่ทำให้การนำเทคโนโลยีสารสนเทศไปใช้ไม่ประสบความสำเร็จในด้านผู้ใช้งาน โดยผู้ใช้งานไม่ต้องการใช้งาน ผู้ใช้งานไม่พึงพอใจในการใช้งาน หรือผู้ใช้งานไม่ให้ความร่วมมือในการใช้งานนั้น อาจสรุปได้ดังนี้คือ³⁴

1) ความกลัวการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ผู้คนกลัวที่จะเรียนรู้การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศรวมทั้งกลัวว่าเทคโนโลยีสารสนเทศจะเข้ามาลดบทบาทและความสำคัญในหน้าที่การงานที่รับผิดชอบของตนให้ลดน้อยลง จนทำให้เกิดการต่อต้านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

2) การไม่ติดตามข่าวสารความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากเทคโนโลยีสารสนเทศเปลี่ยนแปลงรวดเร็วมาก หากไม่หมั่นติดตามอย่างสม่ำเสมอแล้วจะทำให้กลายเป็นคนล้าหลังและตกขอบ จนเกิดสภาวะชะงักงันในการเรียนรู้และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

3) โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของประเทศกระจายไม่ทั่วถึง ทำให้ขาดความเสมอภาคในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือเกิดการใช้กระจุกตัวเพียงบางพื้นที่ ทำให้เป็นอุปสรรคในการใช้งานด้านต่างๆ ตามมา เช่น ระบบโทรศัพท์ อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง เป็นต้น

แนวคิดศูนย์บริการร่วม

ความหมายของศูนย์บริการร่วม

ในการบริหารงานของภาครัฐในแนวทางดั้งเดิมนั้น ภาครัฐมีบทบาทอย่างมากในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานในแนวทางดังกล่าวทำให้ภาครัฐประสบกับปัญหาที่สำคัญได้แก่ ปัญหาในเชิงโครงสร้าง นั่นคือ การที่มีส่วนราชการอยู่อย่างมากมายและส่วนราชการต่าง ๆ นั้นเกิดการขยายตัวกระจัดกระจาย และล้วนสร้างอาณาจักรของตนเอง (departmentalism) ซึ่งได้นำไปสู่ปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น การขาดระบบการประสานงานที่ดีและไม่มีเอกภาพ เกิดความสับสนในการใช้ทรัพยากร และประเด็นสำคัญคือ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการบริการที่ดี เนื่องจากเกิดความสับสน

³⁴ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ e-Government, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์รัตนไตร, 2549)

และยุ่งยากในการติดต่อรับบริการจากส่วนราชการ นอกจากนี้ การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเติบโตของประชากร ตลอดจนความคาดหวังที่สูงขึ้นของประชาชนเอง และความซับซ้อนของการดำเนินธุรกิจสมัยใหม่ ทำให้โครงสร้างของการบริการภาครัฐเริ่มมีความทะเยอทะยานและความคล่องตัวในการดำเนินงาน กอปรกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมการแข่งขันโลก ดังนั้น รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จึงเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิรูประบบการบริการภาครัฐ และเริ่มแสวงหาแนวคิดรูปแบบใหม่สำหรับการบริการประชาชนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแสวงหาระบบการบริการที่มีหลักธรรมาภิบาลซึ่งมีการกล่าวถึงกันมากในปัจจุบันทั้งในภาครัฐและเอกชน

แนวทางหนึ่งในการปฏิรูประบบการบริการประชาชนตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงได้แก่ การปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการทำงานของภาครัฐ เพื่อเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงการบริการภาครัฐ (accessibility) ตลอดจนการดูแลประชาชนโดยถือเสมือนหนึ่งว่าประชาชน คือ ลูกค้าที่มาซื้อบริการแทนการมาขอบริการจากภาครัฐ เพื่อให้เกิดความสะดวกและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด รวมทั้งเป็นการบริการที่มีประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิภาพ (effectiveness) และมีความประหยัด ดังนั้น จึงได้มีการหยิบยืมเอาแนวความคิดรูปแบบและกระบวนการทำงานที่ภาคเอกชนได้ใช้และประสบผลสำเร็จ ได้แก่ แนวความคิด “ศูนย์บริการร่วม” ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดระบบบริการสาธารณะที่มีได้มุ่งการปรับโครงสร้างส่วนราชการที่มีอยู่เดิม แต่เป็นการสร้างรูปแบบการทำงานใหม่ในลักษณะตัดขวางทั้งในเชิงภารกิจและในเชิงส่วนราชการ (cross-function and cross-organization) โดยการจัดตั้งศูนย์บริการที่สามารถให้บริการและจัดทำภารกิจต่าง ๆ ที่แต่เดิมสังกัดอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ให้เกิดการรวมศูนย์การบริการแก่ประชาชนที่จุดเดียว³⁵

ซึ่งจากงานวิจัยของคณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี³⁶ พบว่า แม้ว่าการบริหารการดำเนินงาน (operations management) ของศูนย์บริการร่วมภาครัฐจะ

³⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ ,การศึกษาอำเภอดันแบบในการจัดบริการสาธารณะเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet), น.2-72.

³⁶ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, “รายงานผลการศึกษาโครงการวิจัย : การศึกษาความเหมาะสมของการนำรูปแบบของศูนย์บริการร่วมแบบต่าง ๆ มาใช้กับหน่วยงานบริการภาครัฐ,” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548), น.7.(อค์สำเนา)

เป็นเรื่องที่ยากและซับซ้อนก็ตาม แต่ระบบการบริการร่วมรัฐนับว่าเป็นนวัตกรรมของระบบการบริการภาครัฐยุคใหม่ที่กำลังแพร่หลายทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา โครงการของบริการร่วมนำร่องในต่างประเทศนั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงก่อนปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา แต่ระบบการบริการร่วมที่มีระเบียบแบบแผนเริ่มปรากฏขึ้นอย่างจริงจังในช่วงปีค.ศ.1994-1996 กลุ่มประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีต้นแบบของการนำระบบการบริการร่วมมาดำเนินการ ได้แก่ ประเทศแคนาดา ยุโรป สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษางานต่าง ๆ ที่มีนักวิชาการได้อธิบายถึงความหมายของแนวคิดของศูนย์บริการร่วมไว้ โดยพบการให้ความหมายที่สอดคล้องกัน ดังนี้

ธนาวิษญ์ จินดาประดิษฐ์³⁷ ได้อธิบายความหมายของศูนย์บริการร่วมไว้ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ คือ ศูนย์บริการร่วม (Service Link) หมายถึง จุดบริการที่รวมบริการหลายประเภทหรือบริการจากหลายหน่วยงานเข้าไว้ด้วยกัน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการยื่นขอรับบริการที่เกี่ยวข้องโดยติดต่อที่ศูนย์บริการร่วมแห่งใดแห่งหนึ่ง ซึ่งช่วยให้ประชาชนประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการที่จะต้องติดต่อกับหน่วยงานของรัฐหลาย ๆ แห่ง ทั้งนี้ เนื่องจากศูนย์บริการร่วมจะเชื่อมโยงบริการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนไว้ที่เดียว โดยมีเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ คอยให้บริการประชาชน

นอกจากนี้ ในการให้ความหมายของศูนย์บริการร่วมที่สอดคล้องกับความหมายข้างต้นนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(กพร.)³⁸ ได้ให้รายละเอียดถึงแนวคิดของ “การบริการร่วม” ไว้ว่า หมายถึง การเชื่อมโยงและนำกระบวนการที่หลากหลายจากส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงหรือจังหวัดมาไว้ ณ สถานที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนหรือผู้รับบริการอื่น ๆ สามารถรับบริการจากภาครัฐได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ณ จุดเดียว ตัวอย่างของการบริการร่วมที่มีการดำเนินการในปัจจุบัน ได้แก่ การบริการร่วมในรูปแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว และการบริการร่วมในรูปแบบเคาน์เตอร์บริการประชาชน (Government Counter Service: GCS) เป็นต้น

³⁷ ธนาวิษญ์ จินดาประดิษฐ์, ศูนย์บริการร่วม, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549), น.2.

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “แนวทางการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมตามตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการดำเนินการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549,” (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549), (อัดสำเนา)

รูปแบบของศูนย์บริการร่วม

งานวิจัยของคณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี³⁹ ซึ่งได้ทำการศึกษารูปแบบของศูนย์บริการร่วมที่มีการดำเนินการอยู่ในประเทศต่างๆ ซึ่งได้กล่าวถึงรูปแบบของศูนย์บริการร่วมที่มีอยู่ในปัจจุบันไว้ดังนี้

โครงการบริการร่วมในแต่ละประเทศนั้นมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน ความแตกต่างนี้เป็นผลจากองค์ประกอบหลายประการ เช่น รูปแบบและโครงสร้างการบริหารจัดการ วัตถุประสงค์ของศูนย์บริการร่วมและช่องทางการบริการ เป็นต้น รูปแบบของของศูนย์บริการร่วมต้นแบบที่ปรากฏในต่างประเทศ ได้แก่

1) รัฐบาลหรือการบริการแบบเบ็ดเสร็จจุดเดียว (One Stop Government/ Services)

ในกลุ่มประเทศยุโรปในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1990s มีการดำเนินการในลักษณะของหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น โดยรวมบริการสาธารณะจากหลายหน่วยงานมาไว้ ณ สถานที่เดียวกันเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและธุรกิจให้สามารถติดต่อและรับบริการที่หลากหลายได้พร้อมกันและสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ ณ จุดเดียว และช่วยให้ประชาชนได้รับบริการที่ตรงกับความต้องการของแต่ละบุคคลมากขึ้นกว่าระบบบริการในอดีต โดยผ่านช่องทางสำนักงาน โทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต และอื่นๆ อย่างไรก็ตาม การบริการแบบเสร็จนี้อาจไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จในเวลาเดียวกันได้หากงานบริการนั้นมีความซับซ้อน ตัวแบบนำร่องที่มีการดำเนินการในกลุ่มประเทศยุโรปได้แก่ ตัวแบบการบริการด้านแหล่งสารสนเทศและบริการภาครัฐ สำนักงานบริการประชาชน และการบริการสำหรับธุรกิจ เป็นต้น

2) Centrelink เป็นรูปแบบของระบบการบริการร่วมที่พัฒนาขึ้นในประเทศ

ออสเตรเลียเมื่อปี ค.ศ. 1997 โดยมุ่งเน้นที่การรวมงานบริการสาธารณะจากหลาย ๆ หน่วยงานทั้งที่อยู่ภายในกระทรวงเดียวกันหรืออาจเป็นหน่วยงานที่ข้ามกระทรวงเพื่อให้ประชาชนสามารถรับบริการพร้อมกัน ณ จุดเดียว โครงการ “Centrelink” นั้นในระยะเริ่มมุ่งเน้นที่การบริการแก่ประชาชนผ่านสำนักงาน และได้รับการยอมรับในทางสากลว่าเป็นระบบบริการร่วมต้นแบบที่ดี

³⁹ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี , “รายงานผลการศึกษาโครงการวิจัย : การศึกษาความเหมาะสมของการนำรูปแบบของศูนย์บริการร่วมแบบต่าง ๆ มาใช้กับหน่วยงานบริการภาครัฐ,” น.50-53.

และคำว่า “Centrelink” ได้กลายเป็นตราของการบริการสาธารณะของประเทศออสเตรเลีย Centrelink มีการดำเนินการในรูปแบบของหน่วยงานรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการบริการร่วมโดยเฉพาะและมีการบริหารจัดการแบบธุรกิจ

3) การบริการเบ็ดเสร็จอิเล็กทรอนิกส์ เช่น FirstGov เป็นรูปแบบที่พัฒนาขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเริ่มดำเนินการเมื่อปีค.ศ. 1997 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็น gateway ในการเข้าสู่ข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ต FirstGov มีการดำเนินการในรูปแบบของหน่วยงานร่วมโดยมีทั้งการบริการประชาชน การบริษัธุรกิจ และการบริการระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองซึ่งส่วนใหญ่มีรูปแบบการดำเนินงานแบบรัฐบาลเป็นเจ้าของและมีเอกชนเข้ามาดำเนินการสนับสนุนด้านเทคโนโลยี

4) การบริการหน้าต่างเดียว single window service delivery พัฒนาขึ้นในประเทศแคนาดาเมื่อปี ค.ศ. 1997 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำบริการของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการบริการเหล่านั้นมาไว้ ณ สถานที่แห่งเดียวกัน โดยผ่านช่องทางทั้งในรูปแบบสำนักงานและเว็บไซต์ ทั้งนี้เพื่อลดเวลาและความยุ่งยากของประชาชนในการเข้าถึงและรับบริการหน่วยงานของรัฐ การบริการหน้าต่างเดียวอาจมีลักษณะแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ (purpose) ของการบริการร่วม และโครงสร้าง (structure) ของการบริหารจัดการ โดยมีทั้งศูนย์การบริการหน้าต่างเดียวเพื่อการให้บริการข้อมูลข่าวสารเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับงานบริการที่ต้องการ และ ศูนย์เพื่อการรับคำร้องและดำเนินการธุรกรรมต่าง ๆ ศูนย์บริการหน้าต่างเดียวของแคนาดานี้มีการดำเนินการในลักษณะของ Crown Corporation เช่นเดียวกับรูปแบบการบริการแบบเบ็ดเสร็จจุดเดียว

5) โครงการ e-Citizen พัฒนาขึ้นในหลายประเทศ เช่น สิงคโปร์ และประเทศไทย เป็นต้น สำหรับประเทศไทย e-Citizen เป็นเว็บไซต์ที่รวมข้อมูลข่าวสารและบริการต่างๆ จากหน่วยงานรัฐทั้งหมดในประเทศ ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการรับบริการ โครงการ eCitizen เริ่มมีการดำเนินการเมื่อปี พ.ศ.2546 eCitizen มีการดำเนินการในรูปแบบของส่วนราชการโดยมีเอกชนเป็นหน่วยสนับสนุน

6) โครงการ Single Point Services เป็นโครงการให้บริการประชาชนโดยนำบริการจากหลายหน่วยงานมาให้บริการ ณ จุดเดียว สำหรับโครงการนำร่อง single point services ในประเทศไทยเริ่มขึ้นเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2547 ณ ที่ทำการไปรษณีย์หลักสี่ โดยมีการให้บริการในระยะเริ่มต้น 10 บริการ คือ บริการชำระค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา บริการข้อมูลท่องเที่ยว บริการคำโทรศัพท์ บริการข้อมูลทะเบียนราษฎร การยื่นแบบกรมสรรพากร บริการข้อมูลด้านแรงงาน บริการข้อมูลประชาชน บริการข้อมูลด้านไปรษณีย์ และรายงานสภาพอากาศ ผ่านตู้ให้บริการเคลื่อนที่

(kiosk) ต่อมาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ได้ร่วมกับสรรพากร และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เปิดบริการชำระภาษีแก่ประชาชน

7) โครงการ ศูนย์บริการร่วม (Service Link) เป็นโครงการที่พัฒนาขึ้นในประเทศไทยเมื่อปีที่ผ่านมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ในการรับคำร้องหรือคำขอของประชาชนในงานบริการหลายประเภท หรืองานบริการจากหลายหน่วยงานไว้ ณ สถานที่แห่งเดียว และประชาชนสามารถติดต่อสอบถามข้อมูลในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับงานบริการของส่วนราชการมากกว่าหนึ่งแห่งได้ ณ จุดเดียวโดยที่ประชาชนไม่จำเป็นต้องเดินทางไปติดต่อส่วนราชการทุกแห่งด้วยตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนมากที่สุดและสามารถลดระยะเวลาของประชาชนในการมาติดต่อราชการณะเดียวกัน หน่วยงานบริการของรัฐสามารถลดกำลังคนและขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้เหลือเพียงแห่งเดียวได้ ศูนย์บริการร่วม service link ที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันเน้นบริการผ่านช่องทางสำนักงานร่วมของหน่วยงานต่างๆ ที่มาร่วมบริการ และมีรูปแบบของการบริหาร จัดการแบบส่วนราชการที่มีการอำนวยความสะดวกโดยเจ้าของส่วนราชการเดิมที่เป็นเจ้าของเรื่อง

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาเฉพาะการดำเนินการศูนย์บริการร่วมตามรูปแบบที่ 7 ได้แก่ โครงการศูนย์บริการร่วม (Service Link) ที่พัฒนาขึ้นในประเทศไทยเท่านั้น

การนำแนวคิดศูนย์บริการร่วมมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐไทย

ภาครัฐไทยในปัจจุบัน กำลังดำเนินการพัฒนาระบบบริหารราชการและระบบการบริการประชาชนภายใต้แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงการบริการของรัฐให้มีประสิทธิภาพ มีความรวดเร็ว ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และการบริการประชาชนที่จำเป็นต้องคำนึงถึงความต้องการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการรับบริการของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนและภาคเอกชนได้มากขึ้น ดังนั้น แนวทางหนึ่งที่ภาครัฐจะดำเนินการบรรลุผลดังกล่าวได้ ก็คือ การนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริการร่วมหรือศูนย์บริการร่วมมาประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุงระบบการบริการของหน่วยงานภาครัฐนั่นเอง

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่ง จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดเป้าหมายในการบริหารราชการว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน สามารถอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ มีขั้นตอนการ

ปฏิบัติงานที่ไม่ซ้ำซ้อนและทันสมัย โครงการ “ศูนย์บริการร่วม (service link)” ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน ก.พ.ร.นี้ เป็นศูนย์ให้บริการตามแนวทางการบริหารราชการสมัยใหม่ที่เริ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาตั้ง กล่าวในมาตรา 30 และ 31 หมวดที่ 5 ที่ให้ส่วนราชการระดับกระทรวง จังหวัด และอำเภอดำเนินการจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ในการรับคำร้องหรือคำขอของประชาชนในงานบริการหลายประเภท หรืองานบริการจากหลายหน่วยงานไว้ ณ สถานที่แห่งเดียว และประชาชนสามารถติดต่อสอบถามข้อมูลในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับงานบริการของส่วนราชการมากกว่าหนึ่งแห่งได้ ณ จุดเดียว โดยที่ประชาชนไม่จำเป็นต้องเดินทางไปติดต่อส่วนราชการทุกแห่งด้วยตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนมากที่สุดและสามารถลดระยะเวลาของประชาชนในการมาติดต่อราชการ ขณะเดียวกันหน่วยงานบริการของรัฐสามารถลดกำลังคนและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้เหลือเพียงแห่งเดียวได้

อนึ่งคำว่า “ศูนย์บริการร่วม” ที่สำนักงาน ก.พ.ร.กำกับดูแลอยู่ในขณะนี้ เป็นแนวคิดใหม่สำหรับ การดำเนินงานบริการประชาชนโดยมุ่งเน้นที่การเชื่อมโยงงานบริการต่างๆ ในระดับหน้าสำนักงาน (front office) กล่าวคือ งานด้านการรับคำร้องหรือคำขอของประชาชนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปการให้บริการแก่ประชาชนในลักษณะที่มีการเชื่อมโยงงานบริการต่าง ๆ เข้าด้วยกันนั้น อาจครอบคลุมถึงการเชื่อมโยงงานบริการทั้งระดับหน้าและหลังสำนักงาน (back office) ระบบการบริการรัฐที่มีการเชื่อมโยงงานบริการเข้าด้วยกันในประเทศต่างๆ มักจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการจัดบริการร่วมของรัฐบาลแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น ในประเทศยุโรปมีการใช้คำว่า “การบริการเบ็ดเสร็จ (one-stop service) หรือรัฐบาลเบ็ดเสร็จ (one-stop government)” ซึ่งหมายถึงรัฐบาลที่มุ่งเน้นการเชื่อมโยงงานบริการหลายๆ อย่างให้สามารถดำเนินการแล้วเสร็จพร้อมกัน ณ จุดเดียว และใช้คำว่า “การบริการจุดแรก (first-stop)” แทนระบบการบริการที่มุ่งให้ข้อมูลเบื้องต้นแก่ประชาชนก่อนที่จะเข้าสู่บริการหลักที่ต้องการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วขึ้น ในขณะที่ประเทศแคนาดาใช้คำว่า “การบริการหน้าต่างเดียว (single-window service delivery)” และประเทศออสเตรเลียใช้คำว่า “Centrelink” ซึ่งเป็นทั้งองค์การและตรา (brand) บริการของระบบการบริการที่มุ่งเน้นการเชื่อมโยงงานบริการหลายๆ อย่างที่อยู่ในกลุ่มบริการเดียวกันเข้าด้วยกันให้สามารถดำเนินการแล้วเสร็จ ณ จุดเดียว และในประเทศสหรัฐ อเมริกา มีใช้คำว่า “FirstGov” ซึ่งให้บริการแบบเบ็ดเสร็จโดยผ่านอินเทอร์เน็ต และมีการนำคำว่า “บริการแบบเบ็ดเสร็จ” มาใช้กับงานบริการด้านอาชีพและแรงงาน เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย นอกจากรูปแบบการบริการร่วมที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำกับดูแลอยู่ในขณะนี้แล้วยังมีการบริการร่วมรูปแบบอื่นๆ ที่ส่วนราชการหลายแห่งกำลังดำเนินการอยู่ อาทิเช่น

การ บริการเบ็ดเสร็จ (one-stop service) ของการไฟฟ้านครหลวงและการประปานครหลวง ศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จของกรุงเทพมหานคร ศูนย์ตอบข้อซักถามทางโทรศัพท์ (call center) หรือ ศูนย์ติดต่อทางอินเทอร์เน็ต (contact center) ของส่วนราชการหลายแห่ง เป็นต้น

แนวคิดพื้นฐานและหลักการของศูนย์บริการร่วม

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาเฉพาะศูนย์บริการร่วมที่ สำนักงาน ก.พ.ร. กำกับดูแล ภายใต้แนวคิดที่เรียกว่า “ศูนย์บริการร่วมกระทรวง (Service Link)” เท่านั้น ดังนั้น ในส่วนนี้จึงจะได้กล่าวถึงแนวคิดพื้นฐานและหลักการของศูนย์บริการร่วมตาม แนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จากเอกสาร “แนวทางการจัดตั้ง ศูนย์บริการร่วมตามตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการดำเนินการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมตามคำรับรอง การปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549” ดังนี้

แนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของศูนย์บริการร่วม เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับแนวทางการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ

1) การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centered) หลักการนี้มุ่งเน้นให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินใจเกี่ยวกับกระบวนการให้บริการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้อง ศึกษาถึงความต้องการของประชาชนและสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการเพื่อใช้เป็นข้อมูล หลักในการดำเนินงานทุกขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การออกแบบและพัฒนากระบวนการบริการ จนถึง ขั้นตอนการส่งมอบบริการ

2) การบูรณาการงานบริการ (Service Integration) ศูนย์บริการร่วมอาจมีกระบวนการ บริการที่มีการบูรณาการในระดับหน้าสำนักงานเพื่อดำเนินการรับเรื่องหรือคำขอของประชาชนใน งานบริการหลายประเภท หรือมีการบูรณาการเบ็ดเสร็จก็ได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของงาน บริการที่นำมาาร่วมกันนั้น ๆ เช่น การชำระค่าโทรศัพท์ อาจดำเนินการในรูปแบบของการให้บริการ เบ็ดเสร็จ ในขณะที่การขออนุญาตสร้างบ้านสามารถให้บริการร่วมเฉพาะในส่วนของการรับเรื่อง เท่านั้น แต่ยังไม่อาจให้บริการที่เบ็ดเสร็จได้ เป็นต้น

3) การมุ่งเน้นผลลัพธ์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Result-Oriented) กล่าวคือ มีการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล ตลอดจนการพัฒนาปรับปรุงระบบการ บริการให้มีความทันสมัยอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงาน

4) การอิงฐานการตลาด (Market-Based) ศูนย์บริการร่วมจำเป็นต้องมีการดำเนิน กิจกรรมเชิงตลาดในลักษณะเดียวกับหน่วยบริการภาคเอกชน เช่น การศึกษาและวิเคราะห์ทำเลที่ตั้ง

ที่เหมาะสมของหน่วยให้บริการ การศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการของลูกค้า และลักษณะบริการใหม่ ๆ ที่จะส่งมอบ และการส่งเสริมการมาใช้บริการ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมบริการ การพัฒนาตราบริการ (brand) สำหรับงานบริการของภาครัฐ ตลอดจนการเข้าถึงและการรักษาความสัมพันธ์ผู้รับบริการ

แนวคิดทั้งสี่ประการข้างต้น เป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญของการดำเนินงานของ ศูนย์บริการร่วมในอันที่จะสนับสนุนการดำเนินชีวิตของประชาชนและการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนให้ก้าวไปข้างหน้าได้อย่างทันเวลาและทันเหตุการณ์ และสอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก

นอกจากนี้ ศูนย์บริการร่วมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1) ศูนย์บริการร่วมกระทรวง/จังหวัด มิใช่เป็นการรวมเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการบริการหลาย ๆ เรื่องจากหลาย ๆ ส่วนราชการมานั่งรวมไว้ที่เดียวกัน แต่เป็นกรณีที่กระทรวง/จังหวัด ได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่ง เป็นผู้รับและให้บริการทุกเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง/จังหวัดนั้น โดยจัดสถานที่ไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนหรือผู้รับบริการอื่น ๆ ที่มาติดต่อทราบและสามารถติดต่อได้ง่ายและสะดวก

2) ศูนย์บริการร่วมจะต้องมีแบบพิมพ์หรือแบบฟอร์มของงานบริการทุกเรื่อง (ถ้ามี) ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง/จังหวัด ที่นำมาไว้ ณ ศูนย์บริการร่วม และเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ จะทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบคำขอแทนส่วนราชการเจ้าของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานบริการ ณ ศูนย์บริการร่วม แล้วบริการให้แล้วเสร็จหรือส่งเรื่องต่อไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาของส่วนราชการเจ้าของเรื่อง แล้วแต่กรณี

3) หากงานบริการใดไม่สามารถดำเนินการให้เบ็ดเสร็จได้ทันที ณ เวลาที่มาขอรับบริการ หน่วยงานเจ้าของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานบริการ ณ ศูนย์บริการร่วมจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ประชาชนผู้รับบริการทราบ หรือให้เจ้าหน้าที่ที่ประจำ ณ ศูนย์บริการร่วมติดตามความคืบหน้าจากส่วนราชการเจ้าของเรื่อง หากผู้รับบริการติดต่อมาเพื่อขอทราบความคืบหน้า

4) ส่วนราชการในกระทรวง/จังหวัดที่เกี่ยวข้องกับงานบริการ ณ ศูนย์บริการร่วม จะต้องจัดรูปแบบการปฏิบัติราชการให้เกิดการประสานงาน โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่ศูนย์บริการร่วมที่กระทรวง/จังหวัดจัดตั้งขึ้น

5) การดำเนินการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมกระทรวง/จังหวัด มุ่งให้แต่ละกระทรวง/จังหวัด จัดให้มีขึ้นสำหรับงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวง/จังหวัดเป็นหลัก แต่เมื่อกระทรวง/จังหวัดใดสามารถจัดตั้งและดำเนินการศูนย์บริการร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว กระทรวง/

จังหวัดนั้น อาจร่วมมือและประสานการปฏิบัติราชการกับศูนย์บริการร่วมของต่างกระทรวง/จังหวัด ได้ในงานที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันในอนาคต

6) หากกฎหมายหรือระเบียบใดเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของศูนย์บริการร่วม ส่วนราชการนั้นมีหน้าที่ต้องแจ้งสำนักงาน ก.พ.ร. ทราบ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการแก้ไข ปรับปรุงหรือหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่จะทำให้การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมสามารถดำเนินการ ได้ตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาฯ

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมกระทรวง เกิดผลในทางปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงานก.พ.ร.) จึงได้กำหนดให้เป็นตัวชี้วัดตามคำ รับรองการปฏิบัติราชการในปีงบประมาณ พ.ศ.2549 โดยได้กำหนดกรอบการประเมินผลการ ปฏิบัติราชการ โดยกำหนดขั้นของระดับความสำเร็จ (Milestone) เกี่ยวกับการจัดตั้งและการ ดำเนินการศูนย์บริการร่วมโดยกำหนดเกณฑ์การให้คะแนนไว้เป็น 5 ระดับ โดยพิจารณาจาก ความก้าวหน้าของขั้นตอนการดำเนินงานตามเป้าหมายแต่ละระดับ ซึ่งรายละเอียดของการ ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อจัดตั้งศูนย์บริการร่วม มีดังนี้

กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2549

ขั้นตอนที่ 1 สำรวจงานบริการทั้งหมดภายในกระทรวง เพื่อคัดเลือกงานบริการ สำหรับจัดทำแผนการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม โดยสำรวจจากความต้องการของประชาชนผู้ให้บริการ/ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าต้องการให้มีงานบริการใดอยู่รวมกันเพื่อให้บริการ ณ ศูนย์บริการร่วม

ขั้นตอนที่ 2 จัดทำแผนสำหรับการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมให้แล้วเสร็จและส่งให้ สำนักงานก.พ.ร.

ขั้นตอนที่ 3 มีความคืบหน้าใดการดำเนินการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมตามแผนงานและ ขั้นตอนที่กำหนดในปีงบประมาณพ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60

ขั้นตอนที่ 4 ศูนย์บริการร่วมจำนวนอย่างน้อย 1 แห่ง สามารถเปิดดำเนินการได้ภายใน ปีงบประมาณ พ.ศ.2549

ขั้นตอนที่ 5 จัดทำรายงานการประเมินผลความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนและ ผลสำเร็จโดยรวมของการดำเนินการของศูนย์บริการร่วม พร้อมทั้งรายงานข้อมูลที่ได้จากประชาชน ผู้ใช้บริการ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น จำนวนผู้ให้บริการ ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ผลการสำรวจ ความพึงพอใจ เป็นต้น

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินการศูนย์บริการร่วม

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินการของศูนย์บริการร่วม จากแนวคิดของนักวิชาการและงานวิจัยต่าง ๆ นั้น พบว่านักวิชาการหลายท่านได้มีการกล่าวถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินการศูนย์บริการร่วมไว้หลายประการ ซึ่งมีทั้งที่สอดคล้องกันและแตกต่างกันบ้าง ดังนี้

ในงานวิจัยของคณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี⁴⁰ นั้น ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินการศูนย์บริการร่วม ไว้ดังนี้ คือ จากการศึกษาดำเนินการของศูนย์บริการร่วมของภาครัฐไทย พบว่า การที่จะทำให้ศูนย์บริการร่วมประสบความสำเร็จได้นั้น สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาถึงนั่นก็คือปัจจัยความสำเร็จ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ปัจจัยหลักดังต่อไปนี้

1) ปัจจัยที่จะทำให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานตามโครงการศูนย์บริการร่วมได้ ประสบผลสำเร็จ

ด้านบุคลากร

หมายถึง การที่บุคลากรของศูนย์บริการร่วมมีความรู้ความสามารถ และมีทัศนคติที่ดีต่อการบริการประชาชน ตลอดจนมีทักษะในการร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงาน

ด้านการประชาสัมพันธ์

หมายถึง หน่วยงานมีการดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงที่ตั้งของศูนย์บริการร่วม, ข้อมูลประเภทการให้บริการในศูนย์บริการร่วม และประโยชน์ของศูนย์บริการร่วม

ด้านระบบการทำงาน

หมายถึง การที่หน่วยงานมีนโยบายและแนวทางการบริหารงานขององค์กร ที่เอื้อต่อการดำเนินการของศูนย์บริการร่วม ตลอดจนมีการปรับปรุงระบบการทำงานให้สอดคล้องกันเพื่อรองรับระบบการบริการของศูนย์ฯ

⁴⁰ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี , “รายงานผลการศึกษาคำถามวิจัย : การศึกษาความเหมาะสมของการนำรูปแบบของศูนย์บริการร่วมแบบต่าง ๆ มาใช้กับหน่วยงานบริการภาครัฐ,” น.36-37.

ด้านเทคโนโลยี

หมายถึง หน่วยงานมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยเหลือในการจัดการข้อมูล และพัฒนาระบบการให้บริการ รวมทั้งมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

ด้านกฎหมาย

หมายถึง การที่ภาครัฐมีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบให้เอื้อต่อการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วม

ด้านงบประมาณ

หมายถึง หน่วยงานให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานของศูนย์ โดยมีการจัดสรรเงินทุนสนับสนุน

2) ปัจจัยที่จะทำให้ผู้ให้บริการมาใช้บริการที่ศูนย์บริการร่วม

ด้านการคมนาคม

หมายถึง ที่ตั้งของศูนย์บริการร่วมทำให้ประชาชนสามารถเดินทางสะดวก รวมทั้งไม่ต้องติดต่อหลายที่

ด้านการบริการ

หมายถึง ศูนย์บริการร่วมต้องสามารถให้บริการได้อย่างรวดเร็วขึ้น และทำให้ประชาชนสามารถติดตามความคืบหน้าของเรื่องที่ติดต่อไว้ได้ในช่องทางต่าง ๆ

ด้านบุคลากร

หมายถึง การที่ศูนย์บริการร่วมมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ และมีจิตบริการประชาชน (Service Mind)

นอกจากนี้ ในงานวิจัยดังกล่าว ยังได้ศึกษาถึงปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินการของระบบบริการร่วมในต่างประเทศ ไว้ดังนี้

ปัจจัยความสำเร็จในการนำระบบการบริการในต่างประเทศ อาจสรุปได้ดังนี้

1) โครงการนำร่อง การทำโครงการนำร่องจะช่วยสร้างความมั่นใจว่าแนวคิดที่นำมาดำเนินการนั้นมีความเหมาะสมเพียงใด สิ่งที่ได้เรียนรู้จากโครงการนำร่องจะเป็นประโยชน์ในการจัดตั้งและพัฒนาระบบบริการร่วมรัฐต่อไป

2) การเติมช่องว่างทางความรู้ เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นทั้งนี้เพราะการให้บริการร่วม แนวคิดใหม่ เจ้าหน้าที่จะต้องมีภาระงานใหม่ๆ เกิดขึ้นหลากหลายนั้น ดังนั้น จึงต้องมีการให้ความรู้ กับทั้งเจ้าหน้าที่และประชาชน เช่น การฝึกอบรม การประชาสัมพันธ์ หรือการโฆษณา เป็นต้น

3) การเข้าใจถึงความต้องการของลูกค้า เป็นหัวใจสำคัญของการบริการร่วม ผู้ให้บริการ ต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการของลูกค้าอยู่ตลอดเวลา ซึ่งอาจกระทำโดยการใช้ แบบสอบถาม โทรศัพท์ หรือการสำรวจแบบอื่นๆ แล้วนำผลที่ได้ประเมินและปรับปรุงองค์กร ต่อไป การศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการของลูกค้าเหล่านี้จะต้องมีการทำอย่างต่อเนื่อง

4) การสร้างวิสัยทัศน์ การพัฒนาวิสัยทัศน์ของคณะทำงานจะทำให้ทั้งหน่วยงาน สามารถไปสู่เป้าหมายได้อย่างถูกต้องและในทิศทางเดียวกัน วิสัยทัศน์นี้จะช่วยให้พนักงานเข้าใจ เกี่ยวกับบทบาทของตนได้ดีขึ้น

5) การปรับปรุงกระบวนการใหม่ เนื่องจากโครงสร้างของระบบการบริการร่วมมีความ แตกต่างจากโครงสร้างการส่งมอบบริการแบบดั้งเดิมโดยสิ้นเชิง จึงจำเป็นต้องมีการปรับหรือความ สูญเสียที่อาจเกิดขึ้นในห่วงโซ่การส่งมอบบริการ

6) การสนับสนุนและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ ต้องมีการกำหนดบทบาทของบุคลากรให้ ถูกต้องและเหมาะสม มีการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่เพื่อสนับสนุนการทำงาน เช่น การ ฝึกอบรม เป็นต้น ต้องสร้างความเป็นผู้นำและทักษะความสามารถในการวางแผนและตัดสินใจ ให้แก่คณะทำงาน ตลอดจนการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี

7) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ โดยที่ระบบบริการร่วมเป็นแนวคิด พื้นฐานของการเชื่อมโยงงานบริการจากหลายหน่วยงานเข้าด้วยกัน เทคโนโลยีเป็นกลไกที่สำคัญ ในการสนับสนุนการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ไม่ว่าระบบการบริการร่วม นั้นจะใช้ช่องทางบริการแบบใดก็ตาม นอกจากนี้เทคโนโลยียังช่วยให้การวางแผนการใช้ทรัพยากร ของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ดี การนำเทคโนโลยีมาใช้นั้นต้องคำนึงถึงระบบโครงสร้าง ของหน่วยงานที่ร่วมให้บริการด้วย

8) การสร้างความเป็นผู้นำ เป็นปัจจัยที่สำคัญในการทำให้องค์กรเติบโตและพัฒนา รวมถึงการริเริ่มสร้างสิ่งใหม่ๆ องค์กรจำเป็นต้องมีบุคลากรระดับหัวหน้าที่มีภาวะผู้นำสูงเพื่อที่จะ นำพาองค์กรไปสู่การเปลี่ยนแปลงสิ่งใหม่ ๆ ได้

9) การพัฒนาและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง การปรับปรุงกระบวนการตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลาย น้ำ จะต้องมีการศึกษาและวิจัยอย่างต่อเนื่องทั้งนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่พลวัตอาจทำให้ กล ยุทธศาสตร์และกระบวนการทำงาน ณ เวลานั้นอาจจะไม่เหมาะสมในอีกเวลาหนึ่ง

10) **การพัฒนาตัวชี้วัด** ต้องมีการพัฒนาตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถวัดผลความสำเร็จและความล้มเหลวในแต่ละโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถบอกถึงสถานะของการดำเนินของหน่วยงาน

11) **ความปลอดภัยของข้อมูล** มีมาตรการการรักษาข้อมูลที่เป็นความลับอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในการใช้บริการ และให้ความมั่นใจในการดำเนินงานกับประชาชนว่าหน่วยงานสามารถดำเนินงานได้อย่างถูกต้อง เพราะการดำเนินการทางธุรกรรมหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่เกี่ยวกับการเงินแล้วต้องมีความถูกต้องอย่างมากเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนเช่นเดียวกัน

12) **การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการบริการ** การบริการร่วมกันนั้นต้องมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม เช่น การเชื่อในคุณค่าของการบริการและการร่วมมือระหว่างพันธมิตรในห่วงโซ่ของการให้บริการ การคิดริเริ่มและแก้ไขปัญหาเชิงสร้างสรรค์ เป็นต้น

13) **นโยบายทางการเมือง** เป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญของรัฐบาลทุกประเทศ เพราะการจะเกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ นั้น ล้วนต้องมีการสนับสนุนที่มาจากนโยบายทางการเมือง ทั้งสิ้น ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการให้บริการร่วม ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา และสหรัฐอเมริกา ล้วนแต่มีนโยบายทางการเมืองที่ชัดเจนในการที่จะสนับสนุนการพัฒนาระบบการบริการร่วม เป็นต้น

14) **ความสามารถในการตรวจสอบได้** ซึ่งจะแสดงถึงความโปร่งใสของรัฐบาลและระหว่างหน่วยงานในด้านต้นทุนและค่าใช้จ่ายต่างๆ นโยบายจะเป็นไปอย่างยุติธรรมและโปร่งใส ซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม แฮมเมอร์ และ เจมส์ แชมป์ (Hammer and Champy)⁴¹ ได้กล่าวไว้ว่า ในการดำเนินการของระบบการบริการร่วมให้ประสบความสำเร็จนั้น ต้องได้รับการสนับสนุนจากปัจจัยอย่างน้อย 5 ประการ ได้แก่

1. เทคโนโลยี
2. การสนับสนุนของข้อมูลพื้นฐาน หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้ประกอบการ

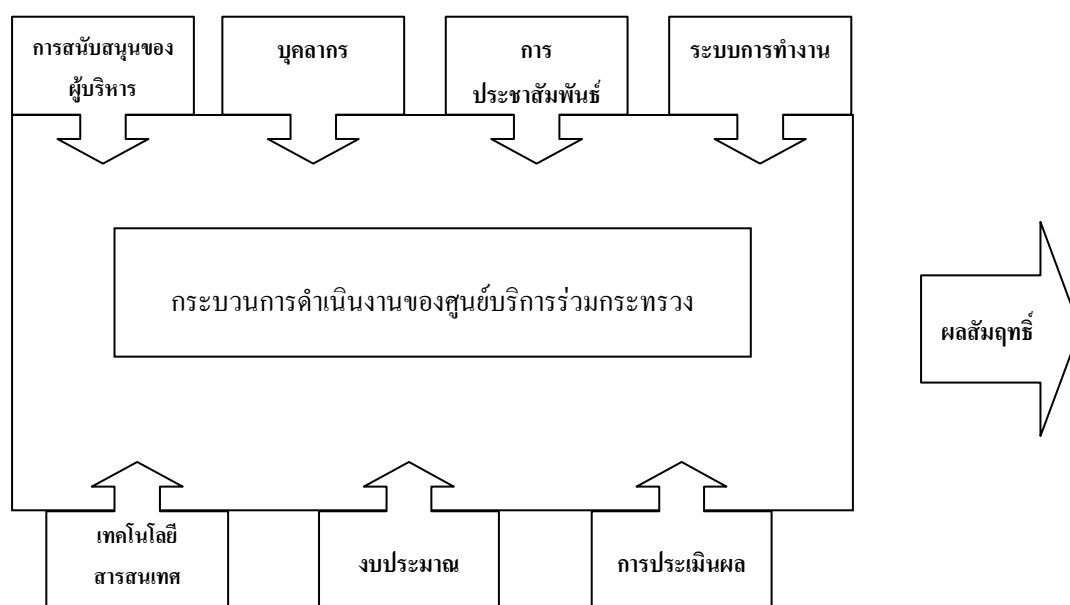
⁴¹ Michael Hammer & James Champy, *Reengineering the corporation : a manifesto for business revolution*, (New York : HarperBusiness, c1993), อ้างถึงใน รุ่ง แก้วแดง, ริเอ็นจิเนียริง ระบบราชการไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2539)

ตัดสินใจของคนให้บริการ

3. การให้การศึกษาและฝึกอบรมแก่ผู้ปฏิบัติงาน
4. คุณภาพของคน ระดับการศึกษาที่สูงขึ้น
5. การจัดองค์กรในลักษณะของกลุ่มงาน หรือ ทีมงานที่สามารถจะแนะนำช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินการให้บริการของภาครัฐในรูปแบบศูนย์บริการร่วม จากแนวคิดของนักวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ โดยเฉพาะจากแนวคิดปัจจัยแห่งความสำเร็จของการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว ของ แฮมเมอร์ และ แชมป์ (Hammer and Champy)⁴² และปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินการศูนย์บริการร่วม จากงานวิจัยของคณะวิทยาศาสตร์มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี⁴³ นั้น ผู้ศึกษาพบว่ามีความคิดที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันไปบ้าง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสามารถนำมาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาค้นคว้าได้ดังนี้



⁴² เรืองเดี๋ยกัน

⁴³ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี , “รายงานผลการศึกษาค้นคว้าวิจัย : การศึกษาความเหมาะสมของการนำรูปแบบของศูนย์บริการร่วมแบบต่าง ๆ มาใช้กับหน่วยงานบริการภาครัฐ;”) (อัครา)

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ให้นิยามเชิงปฏิบัติการของคำที่สำคัญ ดังนี้

ศูนย์บริการร่วม หมายถึง ศูนย์บริการจุดเดียวที่รวมบริการจากหลายหน่วยงาน ทำให้ประชาชนสามารถขอรับบริการหรือร้องเรียนส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้โดยติดต่อที่ศูนย์บริการร่วมแห่งนี้เพียงจุดเดียว ทั้งนี้เนื่องจากศูนย์บริการร่วมได้มีการจัดระบบการเชื่อมโยงการให้บริการ(Service link) จากหน่วยงานและส่วนราชการต่าง ๆ ในภาครัฐ จึงทำให้ศูนย์บริการร่วมสามารถรองรับงานให้บริการประชาชนแทนหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้เพื่อการอำนวยความสะดวกในการรับบริการของประชาชน

ศูนย์บริการร่วมกระทรวง หมายถึง ศูนย์บริการจุดเดียวภายในกระทรวงแต่ละแห่ง ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 30 และ 31 ในหมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ เป็นศูนย์บริการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเชื่อมโยงและนำกระบวนการที่หลากหลายจากส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงมาไว้ ณ สถานที่เดียวกัน คือ ศูนย์บริการร่วม เพื่อให้ประชาชนสามารถรับบริการจากภาครัฐได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ณ จุดเดียว ทั้งนี้ ศูนย์บริการร่วมกระทรวงอาจมีช่องทางการให้บริการในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงาน โดยมีเจ้าหน้าที่ให้บริการโดยตรง, เว็บไซต์ หรือ call center เป็นต้น

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ(Key Success Factors) ของการดำเนินการศูนย์บริการร่วม หมายถึง ปัจจัยที่ส่งผลให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานตามโครงการศูนย์บริการร่วมได้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การสนับสนุนของผู้บริหาร

ปัจจัยด้านการสนับสนุนของผู้บริหาร หมายถึง ผู้บริหารของหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจถึงแนวคิดและตระหนักถึงประโยชน์ของศูนย์บริการร่วมโดยให้ความสำคัญอย่างจริงจังและมุ่งมั่นให้ศูนย์บริการร่วมประสบผลสำเร็จ โดยให้การสนับสนุนด้านการบริหาร เช่น ติดตามความก้าวหน้าการดำเนินการ หรือการสนับสนุนด้านงบประมาณ เช่น มีการให้รางวัลบุคลากรที่มีศักยภาพและจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของศูนย์ฯ

2. บุคลากร

ปัจจัยด้านบุคลากร หมายถึง บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของศูนย์บริการร่วมมีความรู้ความสามารถและความเข้าใจถึงแนวคิด มีความชำนาญในการแนะนำและให้คำปรึกษาแก่

ประชาชนได้อย่างเหมาะสม มีใจรักและทัศนคติที่ดีต่อการให้บริการประชาชน ตลอดจนมีทักษะในการติดต่อประสานงานที่ดี ทั้งนี้ โดยอาจมีฝึกอบรมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและเพิ่มพูนทักษะให้แก่เจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่มีเจ้าหน้าที่จำนวนพอเพียงที่จะให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การดำเนินการของศูนย์บริการร่วมประสบผลสำเร็จ

3. การประชาสัมพันธ์

ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ หมายถึง หน่วยงานมีการกำหนดแนวทางการประชาสัมพันธ์และดำเนินการประชาสัมพันธ์ในช่องทางต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนทราบถึงที่ตั้งของศูนย์บริการร่วม, ประเภทของการให้บริการในศูนย์บริการร่วม และ ประโยชน์ของการใช้บริการของศูนย์บริการร่วม

4. ระบบการทำงาน

ปัจจัยด้านระบบการทำงาน หมายถึง การที่หน่วยงานมีการปรับปรุงระบบการทำงานให้สอดคล้องกัน ทั้งทางด้านข้อมูล และการประสานงาน รวมทั้งมีการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่เพื่อสนับสนุนการทำงาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรองรับให้ระบบบริการของศูนย์บริการร่วมมีความรวดเร็วและถูกต้อง

5. ความพร้อมของเทคโนโลยีสารสนเทศ

ปัจจัยด้านความพร้อมของเทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง หน่วยงานมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เพื่อให้การวางแผนการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ และประยุกต์ใช้เพื่อการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน โดยให้มีข้อมูลสารสนเทศเป็นมาตรฐานและระบบเดียวกัน เพื่อรองรับการให้บริการประชาชนในรูปแบบของศูนย์บริการร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. งบประมาณ

ปัจจัยด้านงบประมาณ หมายถึง การจัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการเพื่อให้ศูนย์บริการร่วมสามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การซื้ออุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการบริการ และงบประมาณในการประชาสัมพันธ์ศูนย์ฯ รวมทั้งงบประมาณในการอบรมบุคลากรที่เป็นผู้ให้บริการของศูนย์ฯ ด้วย

7. การประเมินผล

ปัจจัยด้านการประเมินผล หมายถึง หน่วยงานมีการทำการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วมอย่างต่อเนื่อง ภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งและเปิดให้บริการศูนย์ฯ แล้ว และมีการศึกษาและวิจัยในกระบวนการทำงานของศูนย์อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงานและข้อจำกัดในการดำเนินงานจริง ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อ

นำมาปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินการของศูนย์ฯ ให้เป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่พลวัตอาจทำให้กลยุทธ์และกระบวนการทำงาน ณ เวลานั้นอาจจะไม่เหมาะสมในอีกเวลาหนึ่ง

ผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ความสำเร็จในการจัดตั้งและการดำเนินการของศูนย์บริการร่วม โดยสำเร็จทั้งตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549