



ชื่อโครงการวิจัย การศึกษาอำเภอดันแบบในการจัดบริการสาธารณะ
เพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet)

โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะผู้วิจัย	รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	หัวหน้าโครงการวิจัย
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล	นักวิจัย
	อาจารย์ ดร.ดวงมณี เลาวกุล	นักวิจัย
	อาจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์	นักวิจัย
	อาจารย์ วสันต์ เหลืองประภัสร์	นักวิจัย
	นายอลงกรณ์ อรรคแสง	ผู้ช่วยนักวิจัย
	นางสาวกรณิภา ศรีวรเดชไพศาล	ผู้ช่วยนักวิจัย
	นางสาวดาริน เงินหมื่น	ผู้ช่วยนักวิจัย
	นางสาวพัณรัททิพย์ เอมะบุตร	ผู้ช่วยนักวิจัย

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
สารบัญตาราง	
สารบัญแผนภาพ	
บทที่ 1 บทนำ.....	1-1
❖ หลักการและเหตุผล.....	1-1
❖ วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	1-3
❖ ระเบียบวิธีวิจัยและเครื่องมือในการศึกษาวิจัย.....	1-5
❖ แผนการดำเนินโครงการศึกษาวิจัย.....	1-8
❖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	1-13
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาวิจัย.....	2-1
❖ แนวคิดที่ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) กับ การบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน.....	2-2
1. การบริหารปกครอง (governance) กับบริบทและกรอบแนวคิดใหม่ ในการบริหารงานภาครัฐ.....	2-2
1.1 บริบทใหม่ในการบริหารงานภาครัฐ.....	2-2
1.2 กรอบแนวคิดใหม่ในการบริหารงานภาครัฐ.....	2-5
2. กรอบแนวคิดที่ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management).....	2-8
❖ แนวคิดที่ด้วยรูปแบบการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐ.....	2-12
1. แนวคิดและความหมายของ “บริการสาธารณะ” (public services).....	2-12
2. รูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะ (mode of public administration).....	2-14
2.1 รูปแบบการจัดทำโดยองค์กรของรัฐ.....	2-14
2.2 รูปแบบการจ้างเหมาตามสัญญา.....	2-15

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
2.3 รูปแบบการถ่ายโอนความเป็นเจ้าของจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน.....	2-15
2.4 รูปแบบความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (public-private partnership).....	2-15
3. รูปแบบของการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐ (mode of government services delivery).....	2-16
3.1 counter service : “การบริการประชาชนของรัฐ ณ จุดบริการ”....	2-17
3.2 service link : “การบริการประชาชนของรัฐแบบเชื่อมต่อ”.....	2-17
3.3 off-house service : “การบริการประชาชนของรัฐนอกสำนักงาน”.....	2-17
3.4 in-house service : “การบริการประชาชนของรัฐ ณ จุดให้บริการถาวร”.....	2-17
❖ การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในต่างประเทศ.....	2-18
1. ประเทศสหราชอาณาจักร : ต้นแบบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่	2-19
1.1 สภาพการเมืองการปกครองทั่วไปของประเทศสหราชอาณาจักร.....	2-20
1.2 เนื้อหาของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของประเทศสหราชอาณาจักร.....	2-22
1.3 การนำระบบตลาดมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการของประเทศสหราชอาณาจักร.....	2-22
1.4 การปรับปรุงการบริหารภาครัฐโดยนำวิธีธุรกิจมาใช้ของประเทศสหราชอาณาจักร.....	2-24

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
1.5 การโอนความเป็นเจ้าของจากภาครัฐไปให้ภาคเอกชน (privatization) ของประเทศสหราชอาณาจักร.....	2-27
1.6 การถ่ายโอนความเป็นเจ้าของในรูปแบบผสม (hybrid forms) ของประเทศสหราชอาณาจักร.....	2-28
1.7 การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการของประเทศสหราชอาณาจักร.....	2-29
1.8 แนวคิดที่ว่าด้วย Joined-up Government : ทิศทางใหม่ในการบริหารงานภาครัฐ.....	2-32
2. ประเทศญี่ปุ่น : อิทธิพลของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ.....	2-33
2.1 สภาพการณ์เมืองการปกครองทั่วไปและการปฏิรูประบบราชการของประเทศญี่ปุ่น.....	2-35
2.2 อิทธิพลของแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ต่อการบริหารงานภาครัฐในประเทศญี่ปุ่น.....	2-38
3. ประเทศออสเตรเลีย : ศูนย์ประสานบริการ (Centrelink)กับการปฏิรูประบบการบริการประชาชนของรัฐบาลกลาง.....	2-46
3.1 สภาพการณ์เมืองการปกครองทั่วไปของประเทศออสเตรเลีย.....	2-47
3.2 ที่มาและคุณลักษณะโดยทั่วไปของศูนย์ประสานบริการ.....	2-48
3.3 สถานภาพและโครงสร้างของศูนย์ประสานบริการ.....	2-52
3.4 แนวคิดและกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์ประสานบริการ.....	2-54
3.5 บทเรียนและบทสรุปจากศูนย์ประสานบริการ.....	2-59

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
❖ ประสพการณ์การปฏิรูประบบการบริการประชาชนตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย.....	2-60
1. กรณีศึกษาการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One-stop Service) ของสำนักงานเขตหนองแขม กรุงเทพมหานคร.....	2-61
1.1 วัตถุประสงค์ของการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ.....	2-61
1.2 เป้าหมายของการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ.....	2-62
1.3 หน่วยงานภายในศูนย์บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ.....	2-62
1.4 ผลประเมินการให้บริการในศูนย์บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ.....	2-66
2. กรณีศึกษาการให้บริการ PAY AT POST ของที่ทำการไปรษณีย์นนทบุรี.....	2-68
❖ การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ.....	2-70
1. แนวคิดและตัวแบบของศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ.....	2-72
2. หลักการว่าด้วยศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ.....	2-74
2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จกับประชาชน.....	2-74
2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จกับส่วนราชการ.....	2-74
2.3 ระบบการบริหารจัดการภายใต้ตัวแบบศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ.....	2-75
3. แนวคิดว่าด้วยรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government).....	2-76
3.1 คำนิยาม “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” (e-government).....	2-77
3.2 หลักการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government).....	2-78
3.3 รูปแบบความสัมพันธ์ในรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (sector of e-government).....	2-78
3.4 ประโยชน์ของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government)	2-80

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
3.5 แนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government).....	2-81
❖ ต้นทุนต่อหน่วยของบริการประชาชนของรัฐ (unit cost of public services).....	2-82
1. ความหมายของต้นทุนต่อหน่วยของบริการประชาชนของรัฐ.....	2-85
1.1 การจำแนกตามลักษณะของต้นทุน (traceability) : แนวความคิดทางการบัญชี (accounting view).....	2-85
1.2 การจำแนกตามพฤติกรรมของต้นทุน (cost behavior) : แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ (economic view).....	2-87
2. วิธีการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของบริการประชาชนของรัฐ.....	2-89
บทที่ 3 โครงสร้างและคุณลักษณะการบริหารงานภาครัฐของไทย.....	3-1
❖ แนวคิดในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน.....	3-2
1. หลักการรวมอำนาจและการบริหารราชการส่วนกลาง.....	3-2
2. หลักการแบ่งอำนาจและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค.....	3-3
3. หลักการกระจายอำนาจและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	3-4
❖ พัฒนาการการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย.....	3-6
1. การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการในช่วงหลังเปลี่ยนแปลง การปกครอง.....	3-9
2. การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495.....	3-10
3. การบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218.....	3-12
4. การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.....	3-12

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
❖ การจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน.....	3-14
1. โครงสร้างและความสำคัญของการบริหารราชการส่วนกลาง.....	3-14
1.1 การบริหารราชการภายในกระทรวง.....	3-18
1.2 การบริหารราชการภายในกรม.....	3-19
2. โครงสร้างและความสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค.....	3-19
2.1 โครงสร้างการบริหารราชการภายในหน่วยการปกครอง ส่วนภูมิภาค.....	3-20
3. โครงสร้างและความสำคัญของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น.....	3-24
3.1 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.....	3-24
3.2 โครงสร้างในการบริหารงานภายในขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	3-25
4. ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค กับส่วนท้องถิ่น.....	3-32
4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการ ส่วนภูมิภาค.....	3-32
4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง-ราชการส่วนภูมิภาค กับราชการส่วนท้องถิ่น.....	3-34
4.3 การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในระบบราชการไทย หลังปี พ.ศ. 2540.....	3-35
❖ คุณลักษณะและรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะในประเทศไทย.....	3-36
1. แนวคิดในการดำเนินการกิจของภาครัฐ.....	3-36
1.1 ประเภทของบริการสาธารณะ.....	3-37
1.2 ลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะ.....	3-38

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
2. รูปแบบในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ.....	3-39
2.1 การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ.....	3-39
2.2 การจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชน.....	3-41
3. องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ.....	3-42
3.1 ฐานะขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ.....	3-42
❖ แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของการบริหารงานภาครัฐในอนาคต.....	3-45
บทที่ 4 ข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่กรณีศึกษา.....	4-1
❖ ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดนนทบุรีและอำเภอเมืองนนทบุรี.....	4-2
1. ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดนนทบุรี.....	4-2
1.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป.....	4-2
1.2 ลักษณะเด่นของจังหวัดนนทบุรี.....	4-4
1.3 ข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพการปกครอง.....	4-5
2. ข้อมูลพื้นฐานของอำเภอเมืองนนทบุรี.....	4-8
2.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป.....	4-8
2.2 ลักษณะเด่นของอำเภอเมืองนนทบุรี.....	4-8
2.3 ข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพการปกครอง.....	4-10
❖ ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสระบุรีและอำเภอหนองแขง.....	4-13
1. ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสระบุรี.....	4-13
1.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป.....	4-13
1.2 ลักษณะเด่นของจังหวัดสระบุรี.....	4-16
1.3 ข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพการปกครอง.....	4-18

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
2. ข้อมูลพื้นฐานของอำเภอหนองแขง.....	4-20
2.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป.....	4-20
2.2 ลักษณะเด่นของอำเภอหนองแขง.....	4-21
2.3 ข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพการปกครอง.....	4-21
❖ ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดชลบุรีและอำเภอศรีราชา.....	4-23
1. ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดชลบุรี.....	4-23
1.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป.....	4-23
1.2 ลักษณะเด่นของจังหวัดชลบุรี.....	4-25
1.3 ข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพการปกครอง.....	4-25
2. ข้อมูลพื้นฐานของอำเภอศรีราชา.....	4-29
2.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป.....	4-29
2.2 ลักษณะเด่นของอำเภอศรีราชา.....	4-29
2.3 ข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพการปกครอง.....	4-30
บทที่ 5 ผลการสำรวจ วิเคราะห์ และจำแนกงานบริการประชาชนของรัฐโดย หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและหน่วยงานราชการส่วน ภูมิภาคระดับอำเภอ.....	5-1
❖ ผลการสำรวจงานบริการประชาชนของรัฐ โดยหน่วยงานราชการ ในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี.....	5-1
❖ ผลการสำรวจงานบริการประชาชนของรัฐ โดยหน่วยงานราชการ ในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี.....	5-8
❖ ผลการสำรวจงานบริการประชาชนของรัฐ โดยหน่วยงานราชการ ในพื้นที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี.....	5-12

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
❖ สรุปภาพรวมงานบริการประชาชนของรัฐ โดยหน่วยงานราชการทั้ง 3 ส่วนใน 3 พื้นที่กรณีศึกษา.....	5-17
❖ การเปรียบเทียบกลุ่มภารกิจงานบริการประชาชนของรัฐ โดยส่วนราชการทั้ง 3 ส่วนใน 3 พื้นที่กรณีศึกษา.....	5-20
บทที่ 6 ผลการสำรวจทัศนคติและความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับงานบริการประชาชนของรัฐ โดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ.....	6-1
❖ ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง.....	6-2
❖ ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชนจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ.....	6-12
1. ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาที่ประชาชนประสบในการมาขอรับบริการจากหน่วยงานราชการหรือติดต่อราชการ.....	6-12
2. ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับข้อมูลการขอรับบริการของประชาชนจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ (ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2547-ตุลาคม พ.ศ.2547).....	6-15
3. ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของรัฐ โดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอที่ประชาชนต้องการให้รวมไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งเดียว.....	6-26
4. ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนต่อการรับบริการจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ.....	6-35
5. ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการปรับปรุงการจัดบริการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ.....	6-43

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
บทที่ 7 บทวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยในการจัดบริการประชาชนของรัฐโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ	7-1
❖ ประโยชน์ของการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐ.....	7-1
❖ ขั้นตอนการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยในการให้บริการประชาชนของรัฐ.....	7-3
1. การกำหนดบริการประชาชนของรัฐ.....	7-4
2. การแจกแจงรายกิจกรรม.....	7-4
3. การกำหนดน้ำหนักงานหรือสัดส่วนในการทำกิจกรรม.....	7-5
4. การแจกแจงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่างๆ.....	7-6
4.1 หมาดงบบุคลากร.....	7-6
4.2 หมาดงบสาธารณูปโภค.....	7-6
4.3 หมาดงบค่าเช่า.....	7-6
4.4 หมาดงบค่าใช้จ่ายอื่นๆ.....	7-6
5. การนับปริมาณงานของกิจกรรม.....	7-7
6. การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐ.....	7-7
❖ การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐ.....	7-8
1. กรณีรูปแบบ government outlet เป็นช่องทางเลือกหนึ่ง.....	7-8
2. กรณีรูปแบบ government outlet เป็นหน่วยบริการแทนราชการเดิม....	7-9
3. ตัวอย่างการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐ: กรณีศึกษาสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี.....	7-10

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
บทที่ 8 โครงสร้างและรูปแบบของศูนย์การจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชน	
แบบเบ็ดเสร็จ หรือ government outlet.....	8-1
❖ แนวคิดเบื้องต้นของศูนย์การจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชน	
แบบเบ็ดเสร็จหรือ government outlet.....	8-1
❖ ความจำเป็นที่จะต้องมี citizen center.....	8-2
1. การได้รับแนวคิดจากต่างประเทศ.....	8-3
2. ปัญหาการให้บริการประชาชนอันเกิดจากจำนวนหน่วยงานที่มากมาย	
และทับซ้อน.....	8-4
3. ปัญหาการให้บริการประชาชนอันเกิดจากภารกิจที่แตกกระจาย.....	8-6
4. ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกสบายจากการจัดบริการของหน่วยงาน	
ราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน.....	8-8
❖ แนวทางในการจัดตั้ง government outlet ในประเทศไทย.....	8-10
1. ความจำเป็นของพื้นที่ (setting)	8-10
2. ความถี่ของงานบริการ (frequency)	8-12
3. ต้นทุนในการให้บริการ (cost)	8-13
4. ความสะดวกสบายของประชาชน (convenience).....	8-14
❖ รูปแบบของการจัดตั้ง government outlet ในเมืองไทย.....	8-15
1. government outlet แบบเต็มรูป.....	8-16
1.1 ลักษณะภารกิจหน้าที่ของ government outlet.....	8-16
(1) วัตถุประสงค์ของ government outlet.....	8-16
(2) กลุ่มภารกิจงานใน government outlet.....	8-17
(2.1) กลุ่มงานด้านความมั่นคงและอำนวยความสะดวกเป็นธรรม.....	8-17
(2.2) กลุ่มงานด้านพัฒนาคุณภาพชีวิต.....	8-18
(2.3) กลุ่มงานด้านส่งเสริมการเกษตร.....	8-19
(2.4) กลุ่มงานด้านเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรม.....	8-20
(2.5) กลุ่มงานด้านแรงงานและประกันสังคม.....	8-20

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
1.2 วิธีให้บริการประชาชนของ government outlet.....	8-22
(1) การให้บริการรับเรื่องร้องทุกข์-ร้องเรียน.....	8-22
(2) การให้บริการประเภท counter service	8-23
(3) การให้บริการประเภท service link เพื่อขอเอกสาร/รับรองเอกสาร.....	8-23
(4) การให้บริการประเภท service link เพื่อขอ mobile service....	8-24
1.3 ลักษณะของอำเภอกับโครงสร้างของ government outlet.....	8-25
(1) ตัวแบบของ government outlet ที่สรุปได้จากพื้นที่กรณีศึกษาทั้งสามอำเภอ.....	8-25
(1.1) government outlet ในเขตเมืองที่มีประชากรหนาแน่น.....	8-26
(1.2) government outlet ในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม.....	8-27
(1.3) government outlet ในเขตพื้นที่เกษตรกรรม.....	8-27
(2) ตัวแบบของ government outlet ที่ได้จากการประมาณการ...	8-28
(2.1) government outlet ในเขตพื้นที่ชายแดน.....	8-28
(2.2) government outlet ในเขตพื้นที่ท่องเที่ยว.....	8-29
2. government counter service.....	8-30
2.1 เหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้ง government counter service ...	8-30
2.2 ลักษณะภารกิจและวิธีการให้บริการของ government counter service.....	8-31
2.3 การจัดวางรูปแบบของ government counter service ตามขนาดของการให้บริการ.....	8-32
(1) government counter service ขนาดใหญ่.....	8-32
(2) government counter service ขนาดกลาง.....	8-33
(3) government counter service ขนาดเล็ก.....	8-33

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
❖ สถานภาพของ <i>government outlet</i>	8-34
1. <i>government outlet</i> ในสถานะเป็นหน่วยงานราชการที่ขึ้นตรงต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัด.....	8-36
1.1) โครงสร้างและสถานภาพของ <i>government outlet</i> ในสถานะเป็น หน่วยงานราชการที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด.....	8-36
1.2) ข้อดีของ <i>government outlet</i> ที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด.....	8-37
1.3) ข้อควรพิจารณาของ <i>government outlet</i> ที่ขึ้นตรงต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัด.....	8-38
2. <i>government outlet</i> ในสถานะเป็นองค์การมหาชน.....	8-39
2.1) โครงสร้างและสถานภาพ <i>government outlet</i> ในสถานะเป็น องค์การมหาชน.....	8-39
2.2) ข้อดีของ <i>government outlet</i> ในสถานะเป็นองค์การมหาชน.....	8-40
2.3) ข้อควรพิจารณา <i>government outlet</i> ในสถานะ เป็นองค์การมหาชน.....	8-41
3. <i>government outlet</i> ในสถานะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (<i>service delivery unit</i> : <i>SDU</i>).....	8-42
3.1) โครงสร้างและสถานภาพของ <i>government outlet</i> ในสถานะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ.....	8-42
3.2) ข้อดีของ <i>government outlet</i> ในสถานะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ.....	8-44
3.3) ข้อควรพิจารณาของ <i>government outlet</i> ในสถานะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ.....	8-45

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
4. government outlet ในสถานะเป็นหน่วยงานภาคเอกชน.....	8-45
4.1) โครงสร้างและสถานภาพ government outlet ในสถานะเป็น หน่วยงานภาคเอกชน.....	8-45
4.2) ข้อดีของ government outlet ในสถานะเป็น หน่วยงานภาคเอกชน.....	8-46
4.3) ข้อควรพิจารณาของ government outlet ในสถานะเป็น หน่วยงานภาคเอกชน.....	8-47
บทที่ 9 ข้อเสนอแนะ.....	9-1
❖ กระบวนการเปลี่ยนผ่าน การจัดตั้งและการพัฒนา <i>government counter service</i>	9-3
❖ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของ <i>government counter service</i>	9-6
1. การจัดเก็บข้อมูลที่ทันสมัยและมีความเที่ยงตรง.....	9-6
2. การปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีความทันสมัย.....	9-8
❖ สถานภาพขององค์กรและบุคลากรของ <i>government counter service</i> ใน รูปแบบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ <i>service delivery unit (SDU)</i>	9-9
❖ การโอนและมอบอำนาจให้แก่ <i>government counter service</i>	9-10
1. การโอนและมอบอำนาจหน้าที่แบบไม่เด็ดขาด (functional delegation)	9-11
2. การโอนและมอบอำนาจหน้าที่แบบเด็ดขาด (authorized delegation/mandate)	9-12
❖ การคิดค่าบริการของ <i>government counter service</i>	9-14

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
❖ ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการจัดตั้ง <i>government counter service</i>	9-15
1. การให้ความสำคัญกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ.....	9-15
2. สถานที่ในการจัดตั้ง <i>government counter service</i> ที่สะดวกและง่าย ต่อการเข้ารับบริการของประชาชน	9-17
3. ความพร้อมของผู้ปฏิบัติงานใน <i>government counter service</i>	9-17
4. การประเมินผล.....	9-18
บรรณานุกรม.....	บ-1

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
ภาคผนวกที่ 1 (เล่มที่ 2/3)	
ตารางแจกแจงประเภทของการให้บริการระดับอำเภอโดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี	ภาคผนวก 1-1
ตารางแจกแจงประเภทของการให้บริการระดับอำเภอโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด จังหวัดนนทบุรี	ภาคผนวก 1-55
ตารางแจกแจงประเภทของการให้บริการระดับอำเภอโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี	ภาคผนวก 1-90
ตารางแจกแจงประเภทของการให้บริการระดับอำเภอโดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี	ภาคผนวก 1-101
ตารางแจกแจงประเภทของการให้บริการระดับอำเภอโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด จังหวัดสระบุรี	ภาคผนวก 1-106
ตารางแจกแจงประเภทของการให้บริการระดับอำเภอโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี	ภาคผนวก 1-134
ตารางแจกแจงประเภทของการให้บริการระดับอำเภอโดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ในพื้นที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี	ภาคผนวก 1-152
ตารางแจกแจงประเภทของการให้บริการระดับอำเภอโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด จังหวัดชลบุรี	ภาคผนวก 1-198
ตารางแจกแจงประเภทของการให้บริการระดับอำเภอโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี	ภาคผนวก 1-243
ภาคผนวกที่ 2 (เล่มที่ 3/3)	
อัตรากำลังคนและงบประมาณโดยหน่วยงานราชการส่วนกลางในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี	ภาคผนวก 2-1
อัตรากำลังคนและงบประมาณโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด ในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี	ภาคผนวก 2-51
อัตรากำลังคนและงบประมาณโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี	ภาคผนวก 2-86

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
อัตรากำลังคนและงบประมาณโดยหน่วยงานราชการส่วนกลางใน พื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี	ภาคผนวก 2-95
อัตรากำลังคนและงบประมาณโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัด ในพื้นที่จังหวัดสระบุรี	ภาคผนวก 2-99
อัตรากำลังคนและงบประมาณโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ระดับอำเภอ ในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี	ภาคผนวก 2-123
อัตรากำลังคนและงบประมาณโดยหน่วยงานราชการส่วนกลางใน พื้นที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี	ภาคผนวก 2-133
อัตรากำลังคนและงบประมาณโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัด ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี	ภาคผนวก 2-169
อัตรากำลังคนและงบประมาณโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ระดับอำเภอ ในพื้นที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี	ภาคผนวก 2-197
ภาคผนวกที่ 3 (เล่มที่ 3/3)	
ภาระงานใน government outlet ในพื้นที่อำเภอนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี	ภาคผนวก 3-1
ภาระงานใน government outlet ในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี	ภาคผนวก 3-13
ภาระงานใน government outlet ในพื้นที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี	ภาคผนวก 3-18
ภาคผนวกที่ 4 (เล่มที่ 3/3)	
ตารางภาระงานใน government counter service ขนาดใหญ่	ภาคผนวก 4-1
ตารางภาระงานใน government counter service ขนาดกลาง	ภาคผนวก 4-4
ตารางภาระงานใน government counter service ขนาดเล็ก	ภาคผนวก 4-6

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
ภาคผนวกที่ 5 (เล่มที่ 3/3)	ภาคผนวก 5-1
กำหนดการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “อำเภอดันแบบในการจัดบริการ ของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet)”	ภาคผนวก 5-3
สรุปผลการสัมมนาเรื่อง “อำเภอดันแบบในการจัดบริการของรัฐเพื่อ การบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet)”	ภาคผนวก 5-8
รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “อำเภอดันแบบในการ จัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet)”	
ภาคผนวกที่ 6 (เล่มที่ 3/3)	ภาคผนวก 6-1
แบบสอบถามประชาชนเพื่อการศึกษาวิจัยเรื่อง “อำเภอดันแบบในการ จัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet)”	
ภาคผนวกที่ 7 (เล่มที่ 3/3)	ภาคผนวก 7-1
แบบสอบถามข้อมูลหน่วยงานราชการเพื่อการศึกษาวิจัยเรื่อง “อำเภอดันแบบในการจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบ เบ็ดเสร็จ (government outlet)”	

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย(พ.ศ. 2546-2550) (ยุทธศาสตร์ 2 : การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน) ได้กำหนดมาตรการให้มีการทบทวนปรับปรุงโครงสร้าง และพัฒนาระบบและรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้จังหวัดเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง สามารถนำวาระแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล แก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบการบริหารจัดการอำเภอ เพื่อให้เป็นจุดรวม (outlet) การบริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงการจัดโครงสร้างภายในจังหวัดและอำเภอใหม่ ให้มีรูปแบบที่หลากหลาย และปรับปรุงการบริหารจัดการระดับจังหวัดแนวใหม่ เป็นการบริหารเชิงกลยุทธ์ มุ่งสู่นาคต ครบวงจร นับไวต่อปัญหาและการเปลี่ยนแปลง โดยมีแนวคิดยึดพื้นที่ พันธกิจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักโดย

- ให้มีการทบทวนภารกิจในการให้บริการประชาชน โดยส่วนภูมิภาคจะจัดทำภารกิจเฉพาะในส่วนที่ท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ และให้มีการทบทวนประเภทบริการและวิธีการให้บริการที่รัฐยังต้องรับผิดชอบดำเนินการอยู่

- สนับสนุนให้มีการปรับปรุงสมรรถนะของอำเภอ ให้สามารถรองรับและตอบสนองต่อการบริหารจัดการระดับจังหวัดแนวใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้มีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการของรัฐ ณ ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานให้บริการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างสะดวก ถูกต้องและรวดเร็ว

2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ. 2546 ได้กำหนดขอบเขตของ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยกำหนดแนวทางในการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการในการดำเนินงานตามภารกิจว่า ส่วนราชการจะต้องไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกิน

ความจำเป็น และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเพื่อให้การบริการเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งมีการปฏิบัติงานในรูปของ One-stop Service นอกจากนี้ ประชาชนจะต้องได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนและผู้รับบริการเป็นหลัก มีการสำรวจความต้องการของประชาชน ความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป

3. มติ ก.พ.ร. ในการประชุมครั้งที่ 2/2547 เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2547 ได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของ อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการพัฒนาราชการส่วนภูมิภาคเพื่อการบริการประชาชน เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

3.1 แนวทางการจัดโครงสร้างส่วนราชการและการบริการภาครัฐในจังหวัดและอำเภอ โดยกำหนดให้ทุกจังหวัดปรับปรุงระบบการบริหารจัดการจังหวัดแนวใหม่ โดยให้มีการทบทวนภารกิจในการให้บริการประชาชน ส่วนภูมิภาคจะจัดทำภารกิจเฉพาะในส่วนที่ท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ รวมทั้งปรับปรุงสมรรถนะของอำเภอให้สามารถรองรับและตอบสนองต่อการบริหารจัดการระดับจังหวัดแนวใหม่ ตลอดจนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันให้ทบทวนการจัดโครงสร้างส่วนราชการในระดับอำเภอใหม่ โดยกำหนดเป็น 2 รูปแบบ ประกอบด้วย

- **รูปแบบที่ 1** ในพื้นที่อำเภอที่ประชาชนใช้บริการมาก และมีความคุ้มค่ากับการจัดตั้งสำนักงานในการให้บริการระดับอำเภอ ให้มีสำนักงานอยู่ในอำเภอนั้น

- **รูปแบบที่ 2** ในพื้นที่อำเภอที่ประชาชนใช้บริการไม่มากนัก และไม่คุ้มค่ากับการจัดตั้งสำนักงานในการให้บริการระดับอำเภอ ให้จัดบริการในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น อาจจัดให้มีหน่วยบริการเคลื่อนที่รับผิดชอบพื้นที่ 2-3 อำเภอ โดยมีสำนักงานอยู่ในอำเภอที่เป็นศูนย์กลางของพื้นที่ให้บริการ และมอบหมายให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบการให้บริการแก่ประชาชนในแต่ละอำเภอให้ชัดเจน หรือมีการพัฒนาเครือข่ายให้เข้มแข็ง หรือสร้างเครือข่ายเพื่อรองรับภารกิจที่ภาครัฐยังต้องรับผิดชอบดำเนินการ และอาจมอบให้เครือข่ายดำเนินการได้ รวมทั้งจ้างเหมาภาคเอกชน หน่วยงานปกครองท้องถิ่นหรือประชาชน ดำเนินการแทนในบางภารกิจ ตลอดจนอาจดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสนับสนุน ส่งเสริมให้มีช่องทางสำหรับประชาชนมาขอรับบริการได้หลากหลายวิธี เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

3.2 แนวทางการพัฒนาระบบการบริการภาครัฐในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยการให้บริการประชาชนต้องกำหนดให้มีความหลากหลายทั้งในด้านวิธีการและรูปแบบ โดยยึดสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหา และสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- ให้ทุกอำเภอพัฒนาระบบการบริหารจัดการในอำเภอ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก ถูกต้อง และรวดเร็ว โดยจัดให้มีศูนย์บริการร่วมสำหรับงานที่เกี่ยวกับการบริการประชาชน
- ให้ทุกอำเภอปรับระบบการทำงาน โดยเน้นการทำงานเป็นทีมให้มากขึ้น
- ส่งเสริมให้มีอาสาสมัครประชาชนในทุกกิจกรรมของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ และปฏิบัติตามกฎหมาย
- สนับสนุน ส่งเสริมให้มีช่องทางสำหรับประชาชนมาขอรับบริการ เพื่อเพิ่มทางเลือก ความสะดวกและความรวดเร็วในการบริการประชาชน

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบบริหารงานของอำเภอให้สอดคล้องตามแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแนวใหม่ เพื่อให้อำเภอมิบทบาทและภารกิจหลักในการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ (service unit) ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล โดยดำเนินการในลักษณะของโครงการอำเภอต้นแบบ เพื่อหาระบบและรูปแบบของงานบริการประชาชนของรัฐ ที่จะให้บริการแก่ประชาชนในระดับชุมชนอย่างเบ็ดเสร็จได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างชัดเจน

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการให้บริการประชาชนของรัฐ ทั้งในส่วนของรัฐบาลกลางและท้องถิ่น โดยการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น ประเทศออสเตรเลีย และประเทศไทย

2. เพื่อสำรวจและรวบรวมข้อมูลงานบริการประชาชนของรัฐในหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด และส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

3. เพื่อสำรวจข้อมูลปัญหาและความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับงานบริการประชาชนของรัฐ
4. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และจำแนกงานบริการประชาชนของรัฐในส่วนราชการที่ให้บริการประชาชนว่า
 - งานบริการประชาชนของรัฐประเภทใดเป็นงานบริการประเภท counter service
 - งานบริการประชาชนของรัฐประเภทใดเป็นงานบริการประเภท service link
 - งานบริการประชาชนของรัฐประเภทใดเป็นงานบริการประเภท off-house service
 - งานบริการประชาชนของรัฐประเภทใดเป็นงานบริการประเภท in-house service
5. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความจำเป็นของส่วนราชการเจ้าของบริการ ว่ามีความจำเป็นที่จะต้อง มีหน่วยงานในการให้บริการประชาชนในระดับอำเภอหรือไม่ โดยวิเคราะห์ในด้าน administrative cost ในระดับเบื้องต้น
6. เพื่อสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในงานบริการประเภท counter service ของส่วนราชการเจ้าของบริการที่จะมอบให้อำเภอเป็นผู้ดำเนินการแทน
7. เพื่อศึกษาและเสนอแนะรูปแบบของหน่วยงานบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จในระดับอำเภอ (government outlet) และแนวทางการคำนวณค่าธรรมเนียมการบริการกับส่วนราชการเจ้าของบริการ (กรณีส่วนราชการเจ้าของบริการมอบให้อำเภอดำเนินการแทน)

ระเบียบวิธีวิจัยและเครื่องมือในการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยพื้นฐานแบบมีทิศทาง (directed basic research) เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่เรื่องการจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จในระดับอำเภอ (government outlet) ซึ่งการศึกษาวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) แบบผสมผสานหลายวิธีวิทยาเข้าด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1. การวิจัยเอกสารและการสร้างกรอบทฤษฎีในการศึกษา (documentary research and theoretical framework)

วิธีการศึกษาวิจัยในส่วนแรกจะเป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เอกสารงานเขียนต่างๆ ทั้งที่เป็นตัวบทกฎหมาย งานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร สิ่งพิมพ์ และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์จากเว็บไซต์ต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อใช้ในการสร้างกรอบแนวคิดสำหรับการวิเคราะห์ รวมถึงการแสวงหาตัวแบบ (models) เบื้องต้นสำหรับการจัดการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จในระดับอำเภอ (government outlet) เพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมินความเป็นไปได้ และประเมินความคิดเห็นจากการศึกษาวิจัยภาคสนามต่อไป

ทั้งนี้ กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยจะวางอยู่บนฐานของการพิจารณาถึงแนวทางการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practices) ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติจริง และเกิดจากหลักแนวคิดทฤษฎีที่ว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM) ซึ่งมีหลักการอยู่ที่การเน้นพลเมืองเป็นศูนย์กลางของการให้บริการ เน้นความประหยัดและความคุ้มค่าของงบประมาณ รวมทั้งเน้นความมีประสิทธิภาพที่ก่อปรด้วยความยืดหยุ่น คล่องตัว โปร่งใส และตรวจสอบได้

นอกจากนี้ ยังเป็นการศึกษาวิจัยที่ต้องการการตัดสินใจในเชิงคุณค่าเกี่ยวกับการจัดกลุ่มประเภทของงานบริการประชาชนของรัฐในระดับอำเภอ และตัดสินใจในเชิงคุณค่าโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน (public interests) ว่าด้วยความเหมาะสมของการดำรงไว้ของงานบริการ การเพิ่มงานบริการ หรือการยกเลิกงานบริการ ตลอดจนความเหมาะสมของแนวทางการจัดระบบสำนักงาน และแนวทางในการคิดค่าบริการระหว่างหน่วยงานบริการด้วยตนเอง

อนึ่ง ในการศึกษาวิจัยเพื่อสำรวจถึงแนวคิด ตัวแบบ และประสบการณ์ของการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น จำเป็นจะต้องสำรวจและศึกษาจากภาคปฏิบัติการจริง เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการสร้างกรอบทฤษฎีและตัวแบบสำหรับการศึกษาวิจัยต่อไป ทั้งนี้ การสำรวจดังกล่าวจะได้กระทำใน 2 มิติ ได้แก่

มิติที่หนึ่ง : ตัวแบบและประสบการณ์ของการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในต่างประเทศ : โดยจะเป็นการศึกษาถึงแนวทางและประสบการณ์ที่เกิดขึ้นใน 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศออสเตรเลีย โดยศึกษาผ่านงานวิจัยเอกสารเป็นหลัก

มิติที่สอง : ตัวแบบและประสบการณ์ของการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย : โดยจะเป็นการศึกษาถึงแนวทางและประสบการณ์ในการจัดทำระบบการบริการประชาชนของรัฐตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย อาทิเช่น แนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop Service) หรือแนวคิดศูนย์บริการร่วม (service link center) ทั้งนี้ กรณีศึกษาที่ใช้มีอยู่ด้วยกัน 2 แห่ง ได้แก่ สำนักงานเขตหนองแขม และที่ทำการไปรษณีย์นนทบุรี โดยทำการศึกษาผ่านงานวิจัยเอกสาร แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์

2. การวิจัยภาคสนาม (field research)

นอกเหนือจากการศึกษาเอกสารและกรอบแนวคิดต่างๆ รวมถึงการศึกษาตัวแบบและประสบการณ์ของการปรับใช้ตัวแบบใหม่ๆ ในการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทั้งในประเทศและต่างประเทศแล้ว การศึกษาวิจัยนี้จำเป็นต้องศึกษาวิจัยภาคสนามในเขตพื้นที่ 3 อำเภอ ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยในเชิงลึก เพื่อสร้างตัวแบบการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐรูปแบบใหม่สำหรับอำเภอต้นแบบต่อไป ประกอบด้วย

1. ศึกษาพื้นที่อำเภอซึ่งเป็นศูนย์กลางและมีความเจริญด้านการค้า อุตสาหกรรม และ การท่องเที่ยวจำนวน 1 อำเภอ ได้แก่ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี
2. ศึกษาพื้นที่อำเภอซึ่งเป็นแหล่งการผลิตทางด้านเกษตรกรรม และมีสภาพกึ่งเมืองกึ่งชนบทจำนวน 1 อำเภอ ได้แก่ อำเภอหนองแซง จังหวัดสระบุรี
3. ศึกษาพื้นที่อำเภอซึ่งเป็นชุมชนหนาแน่น มีสภาพความเป็นเมืองสูง และเชื่อมต่อกความเป็นเมืองกับพื้นที่ข้างเคียงจำนวน 1 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยภาคสนามภายในพื้นที่ 3 อำเภอดังกล่าวจะใช้เครื่องมือในการศึกษาวิจัยดังต่อไปนี้

2.1 การศึกษาวิจัยจากเอกสาร

วิธีการศึกษาวิจัยในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาผ่านข้อมูลเอกสารของหน่วยงานราชการต่างๆ ได้แก่

1. หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ลงไปให้บริการนอกศูนย์กลาง ทั้งในพื้นที่ระดับจังหวัด และ ภายในอำเภอที่เป็นกรณีศึกษา

2. หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในระดับจังหวัด และในระดับอำเภอที่เป็นกรณีศึกษา

ทั้งนี้ จะมุ่งเน้นศึกษาข้อมูลเอกสารเบื้องต้น ซึ่งประกอบด้วย

(1) บทบาทและภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน

(2) โครงสร้าง อัตรากำลัง และเงินเดือนบุคลากรในหน่วยงาน

(3) คำสั่งมอบหมายงาน (job description) ของบุคลากร (จำแนกรายตำแหน่ง)

(4) รายงานการเบิกจ่ายงบประมาณตามแผนงาน/โครงการ ประจำปีงบประมาณ 2545,

2546 และ 2547

2.2 การศึกษาวิจัยจากการสัมภาษณ์และแบบสำรวจ

วิธีการศึกษาวิจัยในส่วนนี้จะเป็นการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลภายในพื้นที่ ทั้งที่เป็นการสัมภาษณ์รายบุคคล ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง นายอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบุคลากรต่างๆ ในหน่วยงานทุกหน่วยงาน พร้อมกับใช้แบบสำรวจเพื่อทราบถึงบทบาทหน้าที่ และกิจกรรมในการจัดทำบริการประชาชนที่เกิดขึ้นจริงในระดับปฏิบัติการ รวมถึงความถี่ของกิจกรรมหนึ่งๆที่เกิดขึ้น

2.3 การศึกษาวิจัยจากการใช้แบบสอบถาม

วิธีการศึกษาวิจัยนี้เป็นการเก็บข้อมูลโดยอาศัยแบบสอบถาม เพื่อทราบถึงงานบริการประชาชนของรัฐที่ประชาชนต้องการให้มีในระดับอำเภอ และเพื่อทราบถึงความพึงพอใจของประชาชนต่องานบริการซึ่งจัดโดยราชการระดับอำเภอ ในปัจจุบัน รวมถึงปัญหาและข้อคิดเห็นต่างๆ เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ในเชิงปริมาณต่อไป

แผนการดำเนินโครงการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยในโครงการ “การศึกษาอำเภอต้นแบบในการจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet)” นี้ มีระยะเวลาการดำเนินงานทั้งสิ้นเป็นเวลา 3 เดือน คือระหว่างเดือนสิงหาคม 2547 – เดือนตุลาคม 2547 ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับระยะเวลาที่กำหนดไว้ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ภายในเวลา 1 เดือน หลังจากการลงนามในสัญญา จัดส่งรายงานการศึกษาวิจัยเบื้องต้น (inception report) ซึ่งมีเนื้อหาประกอบด้วย

1. กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษาวิจัย
2. ข้อมูลเบื้องต้นของพื้นที่กรณีศึกษา
3. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย
4. แผนการดำเนินโครงการศึกษาวิจัย

ขั้นตอนที่ 2 ภายในเวลา 2 เดือน หลังจากการลงนามในสัญญา จัดส่งรายงานความก้าวหน้า (progress report) ซึ่งมีเนื้อหาประกอบด้วย

1. ผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับแนวคิดและรูปแบบการให้บริการประชาชนของรัฐใน ส่วนของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นที่เป็นเลิศ (best practices) ของประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น ประเทศออสเตรเลีย และประเทศไทย
2. ผลการสำรวจข้อมูลงานบริการประชาชนของรัฐในหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงาน ราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและระดับอำเภอ
3. ผลการสำรวจข้อมูลปัญหาและความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับงานบริการประชาชนของ รัฐในหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและระดับอำเภอ
4. บทวิเคราะห์และจำแนกงานบริการประชาชนของรัฐว่างานบริการประเภทใดเป็น counter service, service link, off-house service , in-house service
5. ผลการศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความจำเป็นของส่วนราชการเจ้าของบริการที่จะต้อง มี หน่วยงานในการให้บริการประชาชนในระดับพื้นที่ โดยวิเคราะห์ในด้าน administrative cost ในระดับ เบื้องต้น
6. ผลการศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในงานบริการ ประชาชนของรัฐประเภท counter service ของส่วนราชการเจ้าของบริการที่จะมอบให้อำเภอเป็น ผู้ดำเนินการแทน
7. ข้อเสนอแนะรูปแบบการบริการของหน่วยงานบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบ เบ็ดเสร็จในระดับอำเภอ (government outlet) และแนวทางในการคำนวณค่าธรรมเนียมการบริการกับ ส่วนราชการเจ้าของบริการ (กรณีส่วนราชการเจ้าของบริการมอบให้อำเภอดำเนินการแทน)

ขั้นตอนที่ 3 ภายในเวลา 3 เดือน หลังการลงนามในสัญญา จัดส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ (final report) ซึ่งมีเนื้อหาประกอบด้วย

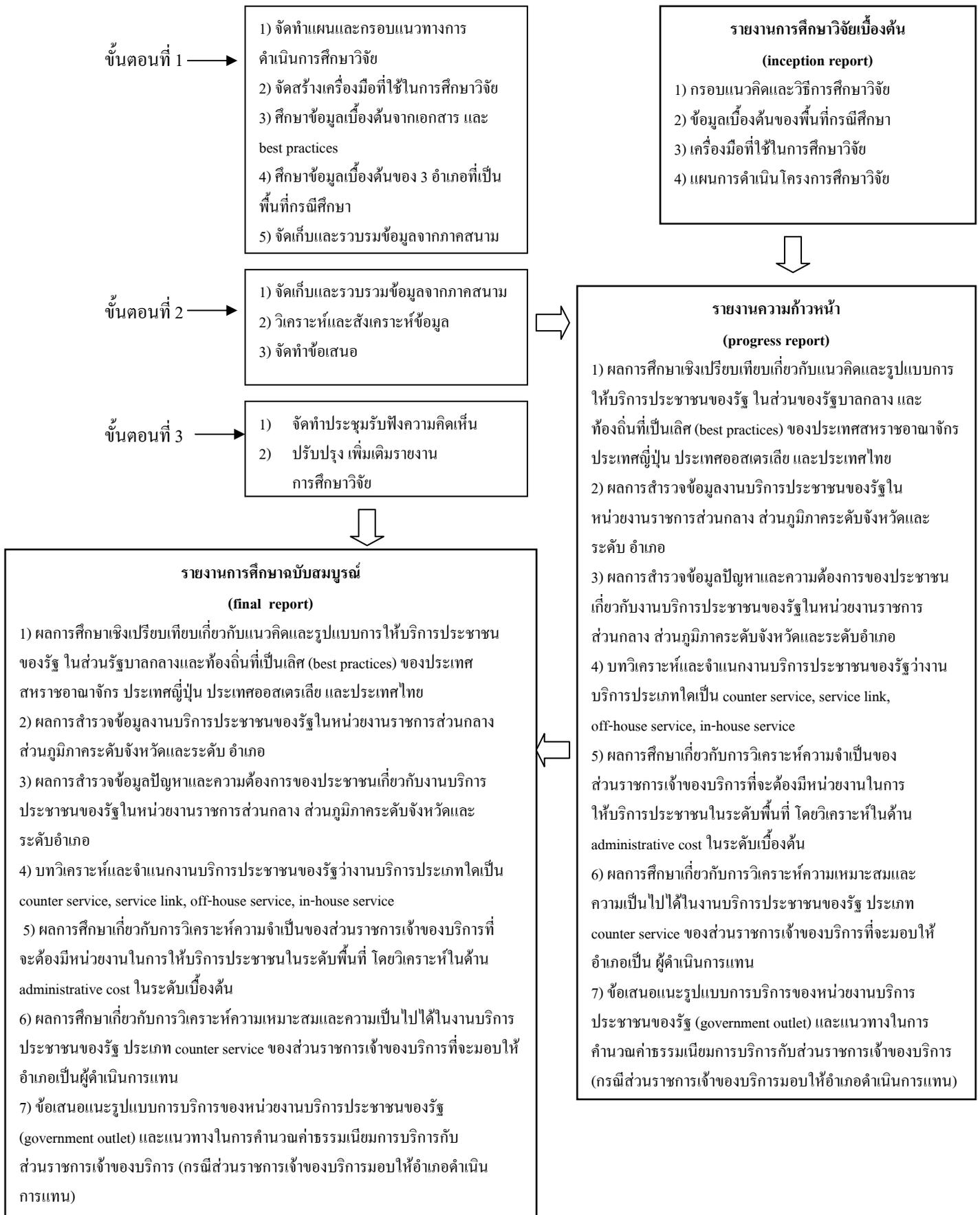
1. ผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับแนวคิดและรูปแบบการให้บริการประชาชนของรัฐใน ส่วนรัฐบาลกลางและท้องถิ่นที่เป็นเลิศ (best practices) ของประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น ประเทศออสเตรเลีย และประเทศไทย
2. ผลการสำรวจข้อมูลงานบริการประชาชนของรัฐในหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงาน ราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและระดับอำเภอ
3. ผลการสำรวจข้อมูลปัญหาและความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับงานบริการประชาชน ของรัฐในหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและระดับอำเภอ
4. บทวิเคราะห์และจำแนกงานบริการประชาชนของรัฐว่างานบริการประเภทใดเป็น counter service, service link, off-house service , in-house service
5. ผลการศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความจำเป็นของส่วนราชการเจ้าของบริการที่จะต้อง มีหน่วยงานในการให้บริการประชาชนในระดับพื้นที่ โดยวิเคราะห์ในด้าน administrative cost ในระดับ เบื้องต้น
6. ผลการศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในงานบริการ ประชาชนของรัฐประเภท counter service ของส่วนราชการเจ้าของบริการที่จะมอบให้อำเภอเป็น ผู้ดำเนินการแทน
7. ข้อเสนอแนะรูปแบบการบริการของหน่วยงานบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบ เบ็ดเสร็จในระดับอำเภอ (government outlet) และแนวทางในการคำนวณค่าธรรมเนียมการบริการกับ ส่วนราชการเจ้าของบริการ (กรณีส่วนราชการเจ้าของบริการมอบให้อำเภอดำเนินการแทน)

ดังนั้น เพื่อให้โครงการศึกษาวิจัยนี้ประสบความสำเร็จ คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำแผนการดำเนินการศึกษาวิจัยประกอบไปด้วยกิจกรรมต่างๆ ดังได้แสดงตามตารางที่ 1.1 และแผนภาพที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 แสดงกิจกรรมของการดำเนินโครงการศึกษาวิจัย

ที่	กิจกรรม	ระยะเวลา		
		สิงหาคม 2547	กันยายน 2547	ตุลาคม 2547
1	จัดทำแผนและกรอบแนวทางการดำเนินการ	—		
2	จัดสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย	—		
3	ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสาร และ best practices ต่างๆ	—		
4	ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของ 3 อำเภอที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษา	—		
5	จัดทำรายงานการศึกษาวิจัยเบื้องต้น (inception report)		—	
6	จัดเก็บและรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม	—	—	
7	วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล		—	
8	จัดทำข้อเสนอ			—
9	จัดทำรายงานความก้าวหน้า (progress report)			—
10	จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น			—
11	ปรับปรุงเพิ่มเติมรายงานการศึกษาวิจัย			—
12	จัดทำรายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ (final report)			—

แผนภาพที่ 1.1 แสดงการดำเนินการตามขั้นตอนและแผนการดำเนินโครงการศึกษาวิจัย



ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลผลิต (Output)

- แนวคิดและรูปแบบการให้บริการประชาชนของรัฐ โดยการศึกษาเปรียบเทียบใน 4 ประเทศ คือ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น ประเทศออสเตรเลีย และประเทศไทย
- ผลการสำรวจงานบริการประชาชนของรัฐในหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ
- ผลการสำรวจปัญหาและความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับงานบริการประชาชนของรัฐ
- ผลการศึกษาในการจำแนกงานบริการประชาชนของรัฐเกี่ยวกับงานบริการประเภท counter service, service link, off-house service, in-house service
- ผลการศึกษาเกี่ยวกับความจำเป็นในการคงอยู่ของส่วนราชการที่ให้บริการประชาชนของรัฐ ในระดับอำเภอ โดยการพิจารณาด้าน administrative cost ในระดับเบื้องต้น
- ผลการสำรวจ การศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของประเภท / ชนิด ของงานบริการประชาชนของรัฐประเภท counter service ของส่วนราชการเจ้าของบริการที่จะมอบให้อำเภอ เป็นผู้ดำเนินการแทน
- แนวทางในการคิดค่าบริการเพื่อศึกษาและเสนอแนะรูปแบบของหน่วยงานบริการของรัฐ เพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จในระดับอำเภอ (government outlet) และแนวทางการคำนวณ ค่าธรรมเนียมการบริการกับส่วนราชการเจ้าของบริการ (กรณีส่วนราชการเจ้าของบริการมอบให้อำเภอ ดำเนินการแทน)

2. ผลลัพธ์ (Outcome)

- งานบริการประชาชนของรัฐในระดับอำเภอสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน
- ระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐในระดับอำเภอมีประสิทธิภาพ และประชาชนได้รับความพึงพอใจจากงานบริการของรัฐ
- บทบาทและภารกิจของอำเภอสอดคล้องตามแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในอันที่จะปรับบทบาทเพื่อเป็นศูนย์กลางการให้บริการแก่ประชาชน (service unit) และเป็นจุดรวม (outlet) การให้บริการประชาชนในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- โครงสร้างและระบบการบริหารงานของอำเภอเหมาะสมและเอื้อต่อการให้บริการแก่ประชาชนในรูปแบบ government outlet

บทที่ 2

กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาวิจัย

ในบทนี้ จะกล่าวถึงกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษาวิจัยนี้ ซึ่งจะใช้เป็นกรอบความคิดหลักในการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป โดยจะแยกการนำเสนอออกเป็น 6 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่หนึ่ง แนวคิดว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) กับการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน จะเป็นการนำเสนอกรอบแนวคิดอย่างกว้างๆว่าด้วยแนวคิดและบริบทใหม่ของการบริหารงานภาครัฐซึ่งกำลังปรับเปลี่ยนไปสู่ทิศทางใหม่ โดยเฉพาะกรอบแนวคิดว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมีอิทธิพลอย่างสูงต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐทั่วโลก

ส่วนที่สอง แนวคิดว่าด้วยรูปแบบการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐ จะเป็นการนำเสนอแนวคิด ความหมาย และรูปแบบของการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะต่างๆโดยรัฐ เพื่อแสดงให้เห็นว่าในปัจจุบันนี้ วิธีการของการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐ (modes of public service delivery) นั้นมิได้มีเพียงวิธีการเดียว

ส่วนที่สาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในต่างประเทศ จะเป็นการนำเสนอแนวคิด ตัวแบบ และประสบการณ์ของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐซึ่งถูกขับเคลื่อนไปตามกระแสความคิดว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในต่างประเทศ ประกอบด้วยประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศออสเตรเลีย

ส่วนที่สี่ ประสบการณ์การปฏิรูประบบบริการประชาชนตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย จะเป็นการนำเสนอรูปแบบ แนวทาง และประสบการณ์ของการนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้เพื่อปฏิรูประบบการให้บริการประชาชน โดยจะศึกษาจาก 2 กรณี ได้แก่ ที่ทำการไปรษณีย์และสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร



ส่วนที่ห้า การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ จะเป็นการนำเสนอกรอบแนวคิด หลักการ และเครื่องมือในการปรับรูปแบบการให้บริการไปสู่ศูนย์กลางการบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้ จะได้กล่าวถึงแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในฐานะที่เป็นแกนสำคัญอันหนึ่งต่อการปรับตัวไปสู่รูปแบบการทำงานในลักษณะดังกล่าว

ส่วนที่หก ต้นทุนต่อหน่วยของบริการประชาชนของรัฐ เป็นการนำเสนอแนวคิด หลักเกณฑ์ และวิธีการในการคิดต้นทุนต่อหน่วยของบริการประชาชนของรัฐ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดระบบบริการประชาชนของรัฐภายใต้รูปแบบศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ

โดยในแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) กับการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน

1. การบริหารปกครอง (governance) กับบริบทและกรอบแนวคิดใหม่ในการบริหารงานภาครัฐ

1.1 บริบทใหม่ในการบริหารงานภาครัฐ

การบริหารงานในภาคสาธารณะ (public administration) ได้มีวิวัฒนาการและการปรับตัวไปตามความเปลี่ยนแปลงทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมโดยรวม หากกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจง พลวัตดังกล่าวจะสัมพันธ์โดยตรงกับข้อสมมติฐานที่สังคมมีต่อ “บทบาทของรัฐ” ว่า รัฐควรจะมีบทบาทต่อสังคมในเรื่องอะไร บทบาทดังกล่าวควรจะครอบคลุมกว้างขวางเพียงใด และการเข้าไปมีบทบาทของรัฐนั้นควรจะเป็นไปในลักษณะใด

ในระยะครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 19 จะพบว่า รัฐสมัยใหม่โดยทั่วไปจะเข้าไปมีบทบาทในสังคมอย่างจำกัดมาก และโดยมากจะครอบคลุมเฉพาะการป้องกันการรุกรานจากภายนอกและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เมื่อล่วงเข้าคริสต์ศตวรรษที่ 20 ก็สะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนข้อสมมติฐานต่อบทบาทของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รัฐสมัยใหม่ทั่วโลกได้กลายเป็นแกนกลางสำคัญในการสร้างความกินดีอยู่ดีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐได้ขยายขอบข่ายบทบาทของตนเองจากการปกป้องรักษาและควบคุมกฎเกณฑ์ของสังคมไปสู่บทบาทในทางสังคม ที่มุ่งจัดหาและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เป็นผลมาจากสภาพการณ์หรือบริบททางสังคมในขณะนั้น กล่าวคือในโลกตะวันตกเองซึ่ง

ได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงจากภาวะสงครามที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ภาคประชาสังคมโดยรวมอ่อนแอเกินกว่าที่จะฟื้นฟูชีวิตในทางเศรษฐกิจและสังคมให้กลับมาอยู่ในสภาพปกติได้ รัฐจึงจำเป็นต้องแสดงบทบาทนำในการฟื้นฟูบูรณะประเทศ ผ่านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการเข้าไปริเริ่มจัดหาและจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ โดยที่ในบางประเทศถึงกับพัฒนาไปสู่ความเป็นรัฐสวัสดิการ (welfare state)

ขณะที่ประเทศในส่วนอื่นๆ ของโลก ทั้งกลุ่มประเทศที่มีการปรับเปลี่ยนระบอบการเมืองการปกครองไปสู่ความเป็นรัฐสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งกิจกรรมการบริหารปกครองโดยรวมถูกรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐส่วนกลาง หรือกลุ่มประเทศเกิดใหม่ อันได้แก่ประเทศในโลกที่สามที่หลุดพ้นจากความเป็นอาณานิคม ซึ่งอยู่ภายใต้กระบวนการสร้างชาติและการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในเวลาต่อมา เหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงปรากฏการณ์ของการเข้ามามีบทบาทนำในสังคมโดยรัฐ ดังนั้นการบริหารงานในภาคสาธารณะจึงมีการปรับเปลี่ยนความหมายที่สื่อนัยยะถึง “การบริหารงานภาครัฐ” หรือ “การบริหารรัฐกิจ” ดังที่รับรู้และเข้าใจกันในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ยุคคริสต์ศตวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา สภาพการณ์และเงื่อนไขในทางสังคมก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงจนนำไปสู่ปรากฏการณ์สำคัญในวงการบริหารจัดการภาครัฐ อันได้แก่ความเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ (public sector reform) ซึ่งเริ่มต้นในประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศสหรัฐอเมริกา

เหตุแห่งปรากฏการณ์ดังกล่าวก็ได้ปรากฏคำอธิบายออกมามากมาย ทั้งนี้ศูนย์รวมของประเด็นปัญหานั้นอยู่ที่ว่า รัฐต้องประสบกับสถานะที่ตนเองมีอาจจะบริหารปกครอง (ungovernable) ระบบเศรษฐกิจและสังคมดังเช่นที่ครั้งหนึ่งตนเองเคยมีบทบาทนำและสามารถเข้าไปจัดการ วางกฎเกณฑ์ กำหนดแบบแผน หรือควบคุมแทรกแซงได้ ลักษณะดังกล่าว ในด้านหนึ่งเป็นผลมาจากข้อจำกัดของรัฐเอง เนื่องจากการที่รัฐมีบทบาทนำในการจัดหาและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน กอปรกับสภาพทางเศรษฐกิจที่มีปัญหาเป็นระยะๆ ในที่สุดก็นำไปสู่สถานะของการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องยาวนาน รัฐจึงประสบกับปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหารอย่างยิ่งยวด ในอีกด้านหนึ่งภาคประชาสังคมเองก็ได้มีการเติบโตและเข้มแข็งขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับระยะหลังสงคราม ในระบบเศรษฐกิจจึงมีภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญไปตามความเจริญเติบโตของระบบทุนนิยม ขณะเดียวกันก็มีการรับรู้และคาดหวังในบทบาทของรัฐที่แตกต่างไปจากเดิม ซึ่งโดยภาพรวมแล้วจะมองว่ารัฐนั้น มีบทบาทมากจนเกินไปแต่กลับมีผลงานและประสิทธิภาพในการทำงานต่ำ ดังนั้นรัฐจึงถูกท้าทายจากปัจจัยภายในสังคมที่มีการปรับเปลี่ยน นำไปสู่การตั้งคำถามถึงความสามารถของรัฐในการจัดการกับปัญหาสำคัญๆ ภายในสังคมโดยผู้นำทางการเมืองในขณะนั้น ในกลุ่มประเทศตะวันตกจึงปรากฏการขึ้นสู่อำนาจของผู้นำทางการเมืองในสายเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) หรือกลุ่ม “ขวาใหม่” (new rights) ที่มองบทบาทและ

การบริหารงานของรัฐที่เป็นอยู่ในขณะนั้นว่าเป็นมูลเหตุหลักแห่งปัญหาต่างๆภายในสังคม ขณะที่ความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมกลับมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับต่ำ¹ อาทิ นางมาการีต แชชเชอร์ นายกรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักร และประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น²

นอกจากนี้ สภาพการณ์ของสังคมโลกโดยรวมก็ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรุนแรง รวดเร็ว และครอบคลุมเกือบจะทั้งโลกภายใต้กระแสธารที่เรียกว่า “กระบวนการโลกาภิวัตน์” (globalization) โดยในด้านเศรษฐกิจก็อยู่ภายใต้แรงขับเคลื่อนของระบบทุนนิยม ซึ่งเชื่อมโยงระบบการค้าและการลงทุนของประเทศต่างๆเข้าด้วยกัน ขณะที่การเมืองก็เกิดกระแสของการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (democratization) หรืออย่างน้อยก็เกิดภาวะของการยอมรับในค่านิยมทางการเมืองในแบบประชาธิปไตยร่วมของประชาคมโลก อีกทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการติดต่อสื่อสารที่เชื่อมโลกส่วนต่างๆเข้าไว้ด้วยกัน เหล่านี้ผลักดันให้เกิดกระแสความนึกคิดโดยทั่วไปว่า เมื่อภาคต่างๆในทางสังคมกำลังเข้าสู่ “ยุคแห่งการเปลี่ยนผ่าน” (transformation) จึงนำไปสู่การตั้งคำถามสำคัญต่อบทบาทและความสามารถของรัฐว่า รัฐยังคงสามารถที่จะบริหารปกครองสังคมดังที่ครั้งหนึ่งเคยทำได้หรือไม่ และรัฐจะปรับเปลี่ยนตนเองและตอบสนองต่อสภาพการณ์ดังกล่าวอย่างไรให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

แม้ว่า คำตอบต่อคำถามดังกล่าวจะเป็นเช่นไรก็ตาม แต่ตลอดห้วงคริสต์ศตวรรษที่ 1980 และ 1990 ขบวนการของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐก็ได้แพร่ขยายออกไปในหลายประเทศทั่วโลก ทั้งนี้ แรงเหวี่ยงแห่งความเปลี่ยนแปลงยังคงปรากฏอยู่ทั่วไปในปัจจุบัน รวมถึงประเทศไทยเรา ดังนั้น ตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมาจึงนับเป็นยุคแห่งการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ กระแสแห่งการปฏิรูปนี้

¹ โปรดดู Jon Pierre, “Introduction: Understanding Governance,” in *Understanding Governance*, ed. Jon Pierre (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp.1-3.

² สำหรับมูลเหตุแห่งการปฏิรูปโดยสรุป โปรดดู Mark Bevir, R.A.W. Rhodes, and Patrick Weller, “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector,” *Public Administration*, 81: 1 (2003) : 3.

ส่งผลรุนแรงจนกระทั่งในหลายๆประเทศที่แม้จะมีระบบการบริหารงานภาครัฐที่ดีอยู่แล้ว มิได้ประสบกับปัญหาหรือแรงกดดันเพื่อการเปลี่ยนแปลงใดๆเลยก็ยิ่งเข้าร่วมขบวนการแห่งการปฏิรูปนี้อย่างเอาใจจริงเอาใจ อาทิเช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เป็นต้น³

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จึงอาจสรุปได้ว่า การบริหารงานภาครัฐนั้นอยู่ภายใต้บริบทใหม่ซึ่งทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนตนเองไปตามสภาพการณ์ดังกล่าว โดยหากสำรวจถึงการปฏิรูปที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆจะพบว่า ปรัชญาการปกครองของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เป็นแต่เพียงความเปลี่ยนแปลงที่มีความ “พิเศษ” ในแง่ของ “ปริมาณ” หรือ “จำนวน” ของความพยายามในการปฏิรูปที่เกิดขึ้นจริงในประเทศต่างๆเท่านั้น แต่ยังมีคุณสมบัติพิเศษในแง่ของ “คุณภาพ” เนื่องจากเป็นความเปลี่ยนแปลงในระดับ “รากฐาน” (fundamental nature) ที่มุ่งวางกรอบแนวคิดและแสวงหาตัวแบบใหม่ในการบริหารปกครองของรัฐที่แตกต่างไปจากแนวทางเดิมอย่างสำคัญ กล่าวคือในการบริหารงานภาครัฐนั้นได้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากแนวทางที่เรียกว่า “government approach” ไปสู่แนวทางใหม่ที่เรียกว่า “governance approach”

1.2 กรอบแนวคิดใหม่ในการบริหารงานภาครัฐ

หากสำรวจถึงแนวคิดทฤษฎีและภาคปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐทั่วโลก จะพบว่าได้มีการนำเสนอตัวแบบ แนวคิด และเทคนิควิทยาการต่างๆอย่างหลากหลาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานแนวคิดทฤษฎีในการวิเคราะห์และการวินิจฉัยปัญหา (diagnosis) ที่แตกต่างกันออกไป อาทิเช่น บี กาย ปีเตอร์ส (B. Guy Peters) ได้แสดงให้เห็นว่าตัวแบบใหม่สำหรับการบริหารงานภาครัฐอาจเป็นไปได้ใน 4 แนวทาง อันได้แก่ **หนึ่ง** การบริหารงานภาครัฐที่มุ่งเน้นการนำเอากลไกทางการตลาดมาปรับใช้ (market government) เพื่อทำให้บริการของรัฐปรับเปลี่ยนจากกิจกรรมที่ผูกขาดโดยรัฐไปสู่การแข่งขันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและทำให้เกิดความประหยัดทางการบริหาร **สอง** การบริหารงานภาครัฐที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วม (participative government) เพื่อปรับโครงสร้างระบบราชการในแบบปิรามิดและรวมศูนย์อำนาจ ไปสู่การสร้างกลไกความร่วมมือและปรึกษาหารือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม และการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนท้องถิ่น **สาม** การบริหารงานภาครัฐที่มุ่งเน้นการปรับโครงสร้างให้มีความยืดหยุ่น (flexible government) เพื่อทำลายความแข็งตัว (permanence) ของระบบราชการที่มีอาจปรับพฤติกรรมและโครงสร้างให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมให้มีความยืดหยุ่นและ

³ โปรดดูประสบการณ์และตัวอย่างของการรับเอากรอบแนวคิดในการปฏิรูปได้ใน Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering* (New York: M. E. Sharpe, 2003), pp. 15-24. Koichi Nakano, “Cross-National Transfer of Policy Ideas: Agencification in Britain and Japan,” *Governance*, 17: 2 (April 2004) : 169-188. Martin Painter, “The Politics of Administrative Reform in East and Southeast Asia: From Gridlock to Continuous Self-Improvement?,” in *Governance* 17: 3 (July, 2004) : 361-386.

ยึดถือภารกิจเป็นสำคัญคล้ายกับ “รัฐบาลเสมือน” (virtual government) โดยอาศัยเทคโนโลยีและรูปแบบการทำงานใหม่ๆ และ **สี่** การบริหารงานภาครัฐที่มุ่งเน้นความคล่องตัวโดยลดทอนกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่างๆ (deregulated government) ทั้งนี้ เพื่อทำลายกฎระเบียบภายในที่กลายสภาพเป็นเป้าหมาย (ends) มากกว่าจะเป็นวิธีการ (means) ในการทำงานไปสู่ระบบราชการที่มุ่งเน้นผลงาน มีความเป็นอิสระทางการบริหาร มีความเป็นผู้ประกอบการและการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เป็นต้น⁴

แม้ว่ากรอบแนวคิดและตัวแบบต่างๆจะมีความแตกต่างหลากหลาย แต่ทั้งนี้ก็เป็นที่ยอมรับร่วมกันว่า ความเคลื่อนไหวทั้งในเชิงแนวคิดและภาคปฏิบัติการจริงล้วนแล้วแต่เคลื่อนไหวภายใต้กรอบแนวคิดที่เรียกว่า “การบริหารปกครอง” (governance) ซึ่งนับเป็นการปรับเปลี่ยนในระดับรากฐานที่ปรับหรือความคิดในเรื่องบทบาทและรูปแบบการทำงานของรัฐไปสู่วิถีทางใหม่

กระแสนี้แห่งการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐนี้เป็นปรากฏการณ์ของการปรับหรือแนวทาง (approach) หรือการปรับกระบวนทัศน์ใหม่ (paradigm shift) จากการบริหารงานภาครัฐที่เดิมจะมุ่งเน้นไปที่องค์กรของรัฐในฐานะศูนย์กลางของการจัดทำบริการสาธารณะ (government approach) ซึ่งจะให้ความสำคัญกับการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวตั้ง ยึดถือการสั่งการในแบบที่มอบให้องค์กรของรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ในการปกครอง กำหนดกฎเกณฑ์ ชี้นำ สั่งการ หรือเข้าแทรกแซงการดำเนินการในเรื่องต่างๆได้ ดังนั้น การเกิดขึ้นของบริการสาธารณะจึงหมายถึงการจัดหาและจัดทำโดยองค์กรของรัฐเอง ผ่านการจัดตั้ง หน่วยงาน สรรหาบุคลากร จัดสรรทรัพยากรที่จำเป็น และการให้อำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการในภารกิจนั้นๆในทุกกระบวนการ อาทิเช่น หากรัฐถือว่ากิจกรรมการจัดให้มีถนนหนทางถือเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องจัดให้มีขึ้นในสังคม ก็จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบ พร้อมทั้งสรรหาบุคลากร จัดสรรเงินงบประมาณ ตลอดจนเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆที่จำเป็นเพื่อดำเนินการในการจัดสร้างถนนหนทางโดยรัฐเอง เป็นต้น ซึ่งภายใต้กรอบแนวคิดเช่นนี้ ย่อมหมายถึงว่าหากภารกิจหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้นตามความต้องการและสภาพปัญหาใหม่ๆที่เกิดขึ้นภายในสังคม กลไกของรัฐหรือระบบราชการก็ย่อมต้องมีการขยายตัวตามไปด้วย ทำให้ระบบราชการของรัฐต่างๆในคริสต์ศตวรรษที่ 20 มีขนาดใหญ่โตอย่างเทียบกันไม่ได้เลยกับที่เป็นอยู่ในระยะคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งลักษณะเช่นนี้ได้นำไปสู่การสั่งสมปัญหามากมายทั้งในเชิงโครงสร้างและพฤติกรรมในระบบบริหารงานภาครัฐ อาทิเช่น การขยายตัวของส่วนราชการต่างๆ เพื่อสร้างอาณาจักรของตนเอง (departmentalism), ความล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพอันเกิดจากการมีโครงสร้างในแบบปิรามิดและการยึดถือลำดับชั้นของการบังคับบัญชา (hierarchy), ความจำเป็นที่จะต้องควบคุมและสร้างแบบแผนในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนนำไปสู่การสร้างกฎระเบียบต่างๆขึ้นมามากมาย และถูกยึดถือเป็นเป้าหมายในการทำงานมากกว่าเป็นวิธีการ เป็นต้น

⁴ โปรดดู B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models* (Kansas, Lawrence: University Press of Kansas, 1996).

จากแนวทางดังกล่าว ได้เกิดการปรับเปลี่ยนไปสู่หนทางใหม่ของการบริหารงานภาครัฐที่เรียกว่า “การบริหารปกครอง” (governance approach) ซึ่งครอบคลุมความคิดที่เรียกรวมๆว่า “การบริหารปกครอง” (governance) นี้ คำดังกล่าวก็ได้ปรากฏการใช้อย่างหลากหลายและเป็นไปอย่างสับสน ทั้งในฐานะกรอบแนวคิดในการวางกรอบความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐต่างๆในสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (international relations), ในฐานะกรอบแนวคิดใหม่เพื่อกำหนดบทบาทของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาประชาธิปไตยในสาขาการเมืองเปรียบเทียบ (comparative politics) และในฐานะกรอบแนวคิดใหม่ในการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งเน้นบทบาทของรัฐในการสร้างและกำกับเครือข่ายทางนโยบายในสาขาการบริหารศาสตร์และนโยบายสาธารณะ (public administration and public policy)⁵ ซึ่งในที่นี้จะยึดถือตามความหมายในกลุ่มหลังเนื่องจากสอดคล้องกับบริบทและทิศทางการศึกษาวิจัย

คำว่า การบริหารปกครอง นี้ แม้ว่าจะมีคำใหม่ แต่ได้ถูกใช้ภายใต้ระบบความหมายใหม่เพื่อสะท้อนถึงความพยายามในการสร้างสิ่งที่เรียกว่า “แนวทาง ใหม่ ในการบริหารปกครอง” (the new ways of governing) มีใช้ “วิถีทางในการปกครอง” (the ways of governing) ตามความหมายดั้งเดิม แต่จะให้ความสำคัญกับการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจตามแนวนอน มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มทางสังคม การลดบทบาทขององค์กรภาครัฐ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่อย่างมีเหตุผล มีความรับผิดชอบ โปร่งใส และพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็คือ การเปลี่ยนสมมติฐานในบทบาทของภาครัฐจากการให้ความสำคัญกับตัวองค์กรของรัฐ (government) ในฐานะผู้บริหารปกครองและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆที่สำคัญของสังคมไปสู่การปรับบทบาทใหม่ที่สำคัญกับความหลากหลายในการจัดการกิจการบริการสาธารณะ (public services) ซึ่งมีกลุ่มองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมากภายในพื้นที่สาธารณะนั่นเอง⁶

ด้วยเหตุนี้ การบริหารปกครองจึงมุ่งเน้นไปที่ “พื้นที่” (space) ซึ่งเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะซึ่งมีตัวแสดง (actors) อย่างมากมายทั้งส่วนราชการในระดับต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิ ชมรม สมาคม บริษัทเอกชน เป็นต้น ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวนี้เอง เรียกว่า “เครือข่ายทางนโยบาย” (policy networks) ดังนั้น ภายใต้ต้นนโยบายสาธารณะหนึ่ง เช่น การศึกษา ย่อมหมายถึงการมีกลุ่มองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในด้านการศึกษาอย่างมากมาย ดังนั้น บทบาทของรัฐจึงมิใช่การทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาโดยลำพังแต่ผู้เดียวอีกต่อไป แต่หมายถึงการกำกับดูแลหรือบริหารจัดการเครือข่ายดังกล่าวให้ตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะเป็นการทั่วไป

⁵ โปรดดู Anne Mette Kjær, *Governance* (Cambridge: Polity Press, 2004), pp. 3-7.

⁶ ในเรื่องนี้ โปรดดู R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997).

กล่าวโดยสรุป การบริหารปกครองจึงเป็นความพยายามในการแสวงหาแนวทางและรูปแบบใหม่ในระบบบริหารงานภาครัฐนั่นเอง⁷ โดยวางอยู่บนฐานคติที่ว่า การบริหารงานภาครัฐนั้นจะหมายถึงการเปลี่ยนรูปจาก “การปกครอง” ให้น้อยลง (less government) โดยปรับบทบาทขององค์กรภาครัฐในฐานะองค์กรนำในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้ลดลง (less rowing) ไปสู่การมุ่งเน้น “การบริหารปกครอง” ให้มากขึ้น (more governance) โดยปรับบทบาทของรัฐไปสู่บทบาทในเชิงกำกับดูแลและบริหารจัดการในรูปแบบใหม่ๆ ร่วมกับเครือข่ายขององค์กรต่างๆ (more steering)⁸

2. กรอบแนวคิดว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

ภายใต้กรอบแนวคิดในการแสวงหารูปแบบใหม่ของการบริหารงานภาครัฐที่เรียกว่า การบริหารปกครอง ดังที่ได้กล่าวมานั้น กลุ่มแนวคิดที่นับได้ว่ามีอิทธิพลและมีผลขับเคลื่อนขบวนการแห่งการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐมากที่สุดได้แก่ “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) โดยถือเป็นกลุ่มแนวคิดแรกที่ถูกริเริ่มนำมาปรับใช้ในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐตั้งแต่ยุคคริสต์ศตวรรษที่ 1980 ซึ่งเริ่มต้นในประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศสหรัฐอเมริกา

คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ถือได้ว่าเป็นกรอบความคิดที่ครอบคลุมทฤษฎี แนวคิด และเทคนิควิทยาทางการจัดการอย่างกว้างขวางและหลากหลาย จนนำไปสู่ความสับสนในความหมายและขอบข่ายเป็นอย่างมาก⁹ อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็มีลักษณะร่วมกันที่สำคัญ นั่นคือการสะท้อนถึงจิตวิญญาณของการมุ่งเน้น “การปฏิรูป” การบริหารงานในภาครัฐ โดยมีจุดเน้นสำคัญคือ การเน้นความสำคัญไปที่ระบบการจัดการมากกว่าเรื่องนโยบาย (management not policy), การมุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ (performance appraisal and efficiency), การมุ่งปรับโครงสร้างในแบบระบบราชการที่มีความทะเยอทะยานและใหญ่โตไปสู่องค์กรที่มีขนาดเล็ก (disaggregating public bureaucracies), การปรับระบบการบริหารจัดการที่วางอยู่บนกลไกทางการตลาดมากขึ้น (quasi-market) เพื่อกระตุ้นการแข่งขัน,

⁷ เกี่ยวกับเรื่องนี้ โปรดดู R. A. W. Rhodes, Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability (Buckingham: Open University Press, 1997) และหลายบทความใน Jon Pierre, ed. Debating Governance (Oxford: Oxford University Press, 2000)

⁸ ต้นฉบับในภาคภาษาอังกฤษมีดังนี้ “The transformation of public sector involves ‘less government’ (less rowing) but ‘more governance’ (more steering).” โปรดดู R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government,” Political Studies XLIV (1996): 655.

⁹ ในเรื่องนี้โปรดดู Mark Bevir, R. A. W. Rhodes and Patrick Weller, “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector,” pp. 1-17.

การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ (cost-cutting) และสุดท้ายได้แก่ การปรับรูปแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมาย การใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการให้แรงจูงใจทางการเงินและความเป็นอิสระทางการจัดการ¹⁰ และเพื่อความชัดเจน ในงานของ คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) ก็ได้ให้คำอธิบายและสรุปถึงลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ ดังต่อไปนี้¹¹

(1) เป็นกระบวนการบริหารที่เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (professional management) ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน

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

(3) เป็นกระบวนการบริหารงานที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

(4) เป็นกระบวนการบริหารที่พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อให้หน่วยงานมีขนาดที่เล็กลงและเกิดความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน (disaggregation) โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป (contract out)

(5) เป็นกระบวนการบริหารที่เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (contestability) อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น

(6) ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน (business-like approach)

(7) เป็นกระบวนการบริหารที่เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายแผ่นดิน ความประหยัด และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

¹⁰ *Ibid.*, pp. 1-2.

¹¹ อ้างถึงใน สุพจน์ ทรายแก้ว, *การจัดการภาครัฐแนวใหม่* , (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 11.

ในการนำกรอบแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ในการปฏิรูปการบริหารงานของภาครัฐ ก็ได้ปรากฏแนวทางที่หลากหลายอยู่ ซึ่งในงานศึกษาของ อีวาน เฟอลี (Ewan Ferlie) และคณะ ได้สำรวจแนวคิดและจัดแบ่งประเภทของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ออกเป็น 4 แนวทางใหญ่ๆ กล่าวคือ¹²

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

แนวทางที่สอง การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (downsizing and decentralization) เป็นการพยายามเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจของงานหลักและภารกิจงานรอง มีการใช้ระบบของการทำสัญญาข้อตกลง (contractualism)

แนวทางที่สาม การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (in search of excellence) เป็นรูปแบบที่เน้นการขยายแนวคิดไปสู่เรื่องของวัฒนธรรมองค์กร ค่านิยมและจรรยาบรรณวิชาชีพ

แนวทางที่สี่ การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (public service orientation) อันเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงาน โดยถือว่าประชาชนเปรียบเสมือนลูกค้าที่ต้องได้รับความพึงพอใจสูงสุด

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การมุ่งเน้นประสิทธิภาพ, การปรับโครงสร้างโดยการลดขนาดและกระจายอำนาจ, การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ และที่สำคัญการเน้นหนักต่อการบริการประชาชนในปัจจุบัน โดยถูกเหมารวมเอาเป็นกรอบแนวทางหรือคุณค่าหลักของการปฏิรูปภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในหลายๆประเทศ

สำหรับภายใต้บริบททางการบริหารปกครองของไทย ในงานศึกษาวิจัยของทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ¹³ ซึ่งได้ศึกษาวิวัฒนาการของการปฏิรูประบบบริหารราชการไทยในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา พบว่า การบริหารราชการไทยมีแนวโน้มในการปรับเปลี่ยนไปจากการพัฒนาระบบบริหารราชการ

¹² อ้างถึงใน สุพจน์ ทรายแก้ว, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, น. 12.

¹³ ทศพร ศิริสัมพันธ์และคณะ “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบและกลไกการตรวจสอบของการบริหารราชการแผ่นดิน โครงการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน” (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย).

แบบดั้งเดิม (traditional public administration)¹⁴ มาสู่การพัฒนากระบวนการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่ได้มีการบูรณาการกรอบแนวคิดและเทคนิคในการบริหารงานที่หลากหลายมาเป็นกรอบในการดำเนินการมีลักษณะที่ยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งเป็นการบูรณาการแนวคิดในเรื่องของการบริหารจัดการองค์กรสมัยใหม่ และกรอบแนวทางในเรื่องของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรมเข้าด้วยกัน ซึ่งก็ได้มีข้อเสนอถึงกรอบความคิดว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ภายใต้บริบทการบริหารราชการไทยไว้บ้าง ดังเช่นในข้อเสนอของ ทิพาวดี เมฆสวรรค์ ได้ให้สาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่า¹⁵

- (1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- (2) การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
- (3) การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล
- (4) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) เทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์
- (5) การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดที่ควรปล่อยให้เอกชนทำ

กล่าวโดยสรุป การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นกลุ่มแนวคิดและแนวปฏิบัติซึ่งแก่นกลางสำคัญมุ่งแสวงหาแนวทางในการนำเอาแนวคิดและแนวปฏิบัติในภาคธุรกิจเอกชน (business approach)

¹⁴ เป็นหลักการที่นำเสนอโดยนักรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิก อันได้แก่ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) วูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) และ แฟรงก์ เจ กูดนาว (Frank J. Goodnow) เสนอให้ทำการพัฒนาระบบการบริหารราชการ โดยเน้น 1) การแยกการเมืองออกจากการบริหาร ให้ระบบราชการปลอดจากการเมือง 2) การจัดโครงสร้างองค์กรแบบลำดับชั้น และมีกฎระเบียบที่ชัดเจนในการดำเนินงาน 3) การมีความถาวรและความ มั่นคงในตำแหน่งงาน/การประกอบอาชีพ 4) ความเป็นสถาบันหรือการมีรูปแบบการดำเนินการที่เน้นความเป็นทางการ 5) การจัดให้มีกลไกควบคุม ตรวจสอบการทำงานที่รัดกุมเป็นระบบ 6) การให้ความสำคัญกับความยุติธรรมและความเท่าเทียมกันในการให้บริการ

¹⁵ ทิพาวดี เมฆสวรรค์, “การปฏิรูปภาคราชการสู่สภาพที่พึงปรารถนา: ทำอย่างไร ใครรับผิดชอบ,” วารสารข้าราชการ, 42: 2 (มีนาคม-เมษายน 2540) : 24-43.

มาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ทั้งนี้รากฐานแนวคิดได้แก่การนำเอาแนวคิดในเรื่อง “กลไกทางการตลาด” (market mechanisms) มาปรับใช้เพื่อทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้รับบริการมีปฏิสัมพันธ์เฉกเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในตลาด (marketplace) ซึ่งถูกขับเคลื่อนไปตามแรงผลักดันของการแข่งขันนั่นเอง

แนวคิดว่าด้วยรูปแบบการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐ

1. แนวคิดและความหมายของ “บริการสาธารณะ” (public services)

เนื่องจากบทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ ได้แก่ การจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะ (public services) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” ว่ามีสาระสำคัญเช่นไร เพื่อให้ให้เห็นถึงขอบข่าย คุณลักษณะ และความแตกต่างจากบริการของภาคเอกชน

โดยทั่วไปแล้ว ความหมายของบริการสาธารณะจะเลื่อนไหลและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ทางสังคม ดังเช่นในอดีต เรามักจะถือว่าบริการสาธารณะ ได้แก่ สินค้าหรือบริการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อผลประโยชน์เป็นการส่วนรวม แต่อย่างไรก็ดีในปัจจุบันบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการดังกล่าวนี้มีได้จำกัดแต่เพียงรัฐอีกต่อไป จึงนำไปสู่ความสับสนในความหมายและแนวคิด อีกทั้งขอบเขตที่ใช้แบ่งแยกความเป็นภาครัฐกับภาคเอกชนก็พร่าเลือน ก็ยิ่งส่งผลให้การกำหนดความหมายของบริการสาธารณะซับซ้อนยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ในที่นี้เห็นว่าหัวใจสำคัญที่กำหนดความหมายโดยกระชับให้แก่คำว่า บริการสาธารณะ ได้แก่ “สินค้าหรือบริการที่เกิดขึ้นเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ (public interest)” บริการสาธารณะจึงมีองค์ประกอบสำคัญที่กำหนดแนวคิดและความหมายใน 4 ประการ¹⁶ ได้แก่

หนึ่ง : ความเป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) กล่าวคือ เป็นสินค้าหรือบริการที่ก่อให้เกิด “ผลกระทบภายนอก” (externalities) กล่าวคือ ผลประโยชน์ของสินค้าหรือบริการนั้นตกแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป มิได้ตกอยู่แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งทีบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นๆ นอกจากนี้ ยังเป็นสินค้าหรือ

¹⁶ โปรดดู Norman Flynn, *Public Sector Management*, 4th edition (Essex: Pearson Education, 2002), pp. 13 – 15.

บริการที่มีอาจแบ่งแยกผู้บริโภคได้ เนื่องจากการเข้าถึงและประโยชน์ที่ได้นั้นตกแก่ประชาชนโดยทั่วไป ด้วยเหตุนี้ สินค้าหรือบริการสาธารณะจึงมักจะเป็นสินค้าหรือบริการที่มีอาจอาศัยตลาดในการผลิต หากแต่ต้องอาศัยกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของคนในสังคมผ่านกระบวนการทางการเมืองในการผลิต

สอง : ต้นทุนในการผลิตมาจากทรัพยากรส่วนรวม กล่าวคือ เงินงบประมาณที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะจะมีแหล่งรายได้หลักจากเงินภาษีมากกว่าการจ่ายเงินโดยผู้บริโภคเป็นรายบุคคล ดังนั้นโดยหลักการแล้ว บริการสาธารณะจึงมิใช่บริการที่เกิดขึ้นเพื่อขายให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และแม้ว่าบุคคลหนึ่งจะจ่ายเงินเพิ่มขึ้นก็มิได้หมายความว่าจำเป็นต้องได้รับบริการหรือมีความสามารถในการบริโภคเพิ่มขึ้น และถึงแม้ว่าจะมีบริการสาธารณะที่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์ แต่ทั้งนี้ถึงที่สุดแล้วการจ่ายเงินของบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็มิได้ถูกกำหนดหรือควบคุมราคาค่าบริการโดยการบริโภคของบุคคลนั้น หากแต่ขึ้นอยู่กับกระบวนการทางการเมืองภายในสังคมนั้นๆ

สาม : ผู้ผลิตหรือผู้จัดหาระบบบริการมาจากองค์กรสาธารณะ กล่าวคือ โดยหลักการแล้วผู้จัดหาระบบบริการสาธารณะมักจะได้แก่องค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของการตัดสินใจร่วมกันของคนในสังคม ซึ่งก็ได้แก่ องค์กรของรัฐนั่นเอง แม้ว่าจะในปัจจุบันจะมีบริการหลายประเภทที่เอกชนเป็นผู้จัดทำ แต่ทั้งนี้ก็ยังถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบในการสร้างเงื่อนไขและกำกับดูแลบริการบางอย่างให้เกิดขึ้นและเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่

สี่ : การเข้าถึงบริการ กล่าวคือ บริการสาธารณะเป็นบริการที่ความสามารถในการจ่ายมิได้เชื่อมโยงโดยตรงกับความสามารถในการเข้าถึงบริการ เนื่องจากแรงผลักดันและความจำเป็นในการผลิตบริการสาธารณะมิได้ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์หรือกำไรจากสินค้าและบริการ การจ่ายเงินที่เพิ่มขึ้นของบุคคลหนึ่งจะมีได้นำไปสู่การเข้าถึงสินค้าหรือบริการที่ง่ายขึ้นและได้รับความพึงพอใจจากสินค้าหรือบริการนั้นมากขึ้น เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นสินค้าที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการเป็นการส่วนรวมนั่นเอง

สำหรับประเภทของบริการสาธารณะนั้นสามารถใช้เกณฑ์ในการจัดแบ่งได้หลายลักษณะ แต่โดยทั่วไปเราอาจจัดบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ได้แก่¹⁷

ประเภทที่หนึ่ง : บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (administrative public services) ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับด้านความปลอดภัยและความสงบสุขของสังคมโดยรวม ทั้งนี้ โดยหลักแล้วฝ่ายปกครองของรัฐจะเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว รวมถึงมีความสามารถในการ

¹⁷ โปรตดู นันทวัฒน์ บรมานันท์, บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น. 9 – 11.

การใช้ “อำนาจพิเศษ” ตามหลักกฎหมายมหาชนในการดำเนินการได้ และเป็นกิจกรรมที่มีได้มีเงินอุดหนุนจากการจ่ายค่าบริการจากประชาชนโดยตรง หากแต่อาศัยทรัพยากรส่วนรวมของสังคม นั่นคือ ระบบภาษีเป็นแหล่งเงินอุดหนุนการจัดทำบริการ และมักจะไม่มีกรมมอบอำนาจให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน

ประเภทที่สอง : บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (industrial and commercial public services) ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะในเชิงการค้าหรือกึ่งตลาด (quasi-market) และมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจคล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชน กล่าวคือ จะเน้นการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับ โดยผู้รับประโยชน์จากการบริโภคของบริการสาธารณะประเภทนี้จะต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในแง่ของปริมาณการบริโภค ซึ่งจะเป็นแหล่งรายได้สำคัญอันหนึ่งในการดำเนินการจัดทำบริการดังกล่าว ซึ่งบริการในลักษณะนี้รัฐอาจจะเป็นผู้จัดทำเองหรืออาจมอบอำนาจให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนก็ได้ โดยมากบริการสาธารณะในกลุ่มนี้ จะได้แก่บริการสาธารณะที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (public utility)

2. รูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะ (mode of public administration)

โดยเหตุที่รัฐยังคงเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการผลิตหรือสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการผลิตบริการสาธารณะ ดังนั้นการกำหนดรูปแบบ (mode) ในการจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นเรื่องเดียวกันกับการบริหารงานในภาคสาธารณะนั่นเอง (public administration) ซึ่งในปัจจุบัน เราจะพบว่าภายใต้กระแสของความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการปรับกระบวนทัศน์ใหม่ในระบบบริหารงานภาครัฐ ได้นำไปสู่การเกิดขึ้นของรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่หลากหลายมากขึ้น อย่างไรก็ตามเราอาจจัดแบ่งรูปแบบดังกล่าวออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่

2.1 รูปแบบการจัดทำโดยองค์กรของรัฐ

หมายถึง บริการสาธารณะหนึ่งๆนั้นถูกผลิตขึ้นโดยองค์กรของรัฐ ผ่านการใช้ทรัพยากรและกระบวนการบริหารจัดการโดยองค์กรของรัฐเอง ซึ่งในอดีตเรามักจะหมายถึงการผลิตบริการสาธารณะโดยระบบราชการซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันคำว่าองค์กรของรัฐได้ขยายขอบข่ายไปถึงการดำเนินงานผลิตบริการสาธารณะโดยองค์กรของรัฐในรูปแบบอื่นๆด้วย ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ (public enterprises) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local authorities) รวมถึงองค์กรในลักษณะใหม่ๆที่อาจเรียกโดยรวมๆว่า “องค์กรในระบบองค์กรมหาชน” (public organizations) หรือองค์กรอิสระของรัฐบาล ซึ่งมีโครงสร้างและระบบบริหารจัดการที่เป็นแยกออกจากระบบราชการปกติ

2.2 รูปแบบการจ้างเหมาตามสัญญา

หมายถึง บริการสาธารณะที่ถูกจัดทำโดยอาศัยระบบสัญญาในการจ้างเหมา (contracting-out) องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้จัดทำแทนหน่วยงานของรัฐในบริการสาธารณะหนึ่งๆ ซึ่งโดยมากมักจะเป็นบริการขนาดเล็กหรือเป็นบริการที่มีขอบข่ายในเชิงภารกิจและระยะเวลาดำเนินการที่กำหนดแน่ชัด เช่น การก่อสร้าง การทำความสะอาด เป็นต้น ทั้งนี้ รูปแบบดังกล่าวเป็นการทำให้บริการสาธารณะหนึ่งๆ มีลักษณะของการแข่งขันในการผลิตมากขึ้น ทั้งนี้ องค์กรผู้เข้ามารับช่วงในการจัดทำบริการอาจเป็นได้ทั้ง องค์กรในภาคเอกชนหรือองค์กรของรัฐด้วยกันเอง

2.3 รูปแบบการถ่ายโอนความเป็นเจ้าของจากรัฐไปสู่ภาคเอกชน

หมายถึง บริการสาธารณะที่อำนาจในการจัดทำเคยผูกขาดโดยรัฐ ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ขึ้นอยู่กับกลไกทางการตลาดมากขึ้น โดยอาศัยการแปรรูปอำนาจความเป็นเจ้าของในการจัดทำบริการจากรัฐไปสู่ภาคเอกชน (privatization) นั่นเอง ซึ่งโดยมากมักจะเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม หรือเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) และสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ (public utilities) ต่างๆ ซึ่งสามารถจัดเก็บรายได้หรือค่าใช้บริการได้ อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้วบริการสาธารณะที่ถ่ายโอนความเป็นเจ้าของไปสู่ภาคเอกชน ก็ยังอาจถือว่าเป็นบริการสาธารณะ เนื่องจากมิได้เข้าสู่ระบบกลไกทางการตลาดโดยสมบูรณ์ หากมีลักษณะกึ่งตลาด (quasi-market) หรือเป็นสินค้าในตลาดสาธารณะ (public market) เนื่องจากเป็นบริการที่มีความสำคัญและจำเป็นที่คนส่วนใหญ่จะต้องเข้าถึงได้ อีกทั้ง ถึงที่สุดแล้วรัฐยังคงมีอำนาจในการดึงเอาบริการดังกล่าวกลับเข้ามาสู่ความเป็นเจ้าของได้

2.4 รูปแบบความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐ-ภาคเอกชน (public-private partnership)

หมายถึง บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโดยอาศัยกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อร่วมกันจัดทำหรือสนับสนุนให้ นโยบายสาธารณะเกิดผลในทางปฏิบัติ (policy implementation) ขึ้นในสังคม รูปแบบนี้ถือเป็นตัวแบบใหม่ในการสร้างช่องทางความร่วมมือในบริการสาธารณะจากภาคเอกชน โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรที่มีบทบาทในพื้นที่สาธารณะที่เรียกโดยรวมว่า “องค์กรประชาสังคม” โดยรูปแบบความเป็นหุ้นส่วนนี้อาจปรากฏได้ในหลายลักษณะ เช่น การสร้างเครือข่ายทางนโยบาย (policy networks) การที่รัฐทำหน้าที่ในเชิงกระตุ้นหรือส่งเสริม (supporter/facilitator) ภาคเอกชนหรือองค์กรประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะหนึ่งๆ เป็นต้น



3. รูปแบบของการส่งมอบบริการประชาชน ของรัฐ (mode of government services delivery)

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นเพื่อประชาชนส่วนรวม มิติหนึ่งที่มีความสำคัญจึงได้แก่ รูปแบบของการส่งมอบบริการสาธารณะไปสู่ประชาชน (mode of public services delivery) ซึ่งอันที่จริงแล้วรูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณะ (mode of public administration) ก็นับได้ว่าเป็นรูปแบบของการส่งมอบบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตามที่นี้จะเป็นการพิจารณาเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรของรัฐ หรือที่เรียกว่า การจัดทำบริการประชาชนของรัฐ (government services) ซึ่งเราสามารถแยกแยะรูปแบบของการส่งมอบได้ในหลายลักษณะ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจถึงคุณลักษณะของบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ซึ่งมีผลให้รูปแบบในการส่งมอบแก่ประชาชนมีความแตกต่างกันตามไปด้วย

ในเบื้องต้น หากสำรวจถึงงานบริการประชาชนของรัฐ เราอาจจำแนกประเภทของบริการที่รัฐจัดทำเองออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

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

ประเภทที่สอง : บริการของรัฐที่มีได้ให้กับประชาชนโดยอ้อม (indirect services) หมายถึง บริการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ (line services/mandatory functions) หากแต่มีได้เป็นบริการที่มีประชาชนเป็นลูกค้าที่รับประโยชน์จากการจัดทำบริการดังกล่าวโดยตรง ทั้งนี้ อาจจะเป็นบริการที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนโดยอ้อม หรือเป็นบริการที่ลูกค้าได้แก่หน่วยงานราชการด้วยตนเอง หรืออาจเป็นบริการที่เป็นงานในเชิงสนับสนุน (staff and auxiliary functions) เพื่อให้การดำเนินงานภายในหน่วยงานของรัฐเองเป็นไปได้ด้วยดี อาทิเช่น งานวิชาการและงานวิจัย พันธุ์ข้าว งานดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้และสัตว์ป่า งานราชทัณฑ์ งานส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวางแผนและกำหนดกลยุทธ์ งานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงาน เป็นต้น

จากที่กล่าวมา รูปแบบของการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐจึงครอบคลุมเฉพาะบริการของรัฐที่ให้กับประชาชนโดยตรง (direct services) เท่านั้น ซึ่งเราสามารถจำแนกวิธีการหรือรูปแบบในการส่งมอบออกเป็น 4 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

3.1 counter service : “การบริการประชาชนของรัฐ ณ จุดบริการ”

“การบริการประชาชนของรัฐ ณ จุดบริการ” ได้แก่ การบริการประชาชนของรัฐอย่างง่าย มีขั้นตอนการจัดทำที่ไม่ซับซ้อนนัก และสามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ ณ จุดบริการของ หน่วยงานนั้น ภายในกรอบเวลาที่สามารถกำหนดและประกาศให้ผู้เข้ารับบริการทราบได้ อาทิเช่น งานทะเบียน งานขออนุญาต งานชำระภาษี เป็นต้น

3.2 service link : “การบริการประชาชนของรัฐแบบเชื่อมต่อ”

“การบริการประชาชนของรัฐแบบเชื่อมต่อ” ได้แก่ การบริการประชาชนของรัฐที่มีลักษณะซับซ้อน เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือความสามารถของหน่วยงานผู้ให้บริการเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งงานบริการนั้นต้องอาศัยการประสานงาน และขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้งานบริการนั้นสัมฤทธิ์ผล หรือเป็นงานบริการที่มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้ให้บริการโดยตรง ทำให้หน่วยงานผู้ให้บริการมีลักษณะเป็นช่องทางในการเข้าถึงบริการ (access point) ไปยังบริการของหน่วยงานอื่นๆ

3.3 off-house service : “การบริการประชาชนของรัฐนอกสำนักงาน”

“การบริการประชาชนของรัฐนอกสำนักงาน” ได้แก่ การบริการประชาชนของรัฐที่มีลักษณะไม่มีความสะดวกและไม่เหมาะสมที่จะให้ประชาชนเข้ามาใช้บริการที่สำนักงาน ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเจ้าหน้าที่ หรืออาจจะรวมไปถึงวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ไปให้บริการแก่ ประชาชนนอกสำนักงานในพื้นที่ต่างๆ ในรูปของหน่วยบริการเคลื่อนที่ หรือจุดให้บริการชั่วคราว

3.4 in-house service: “การบริการประชาชนของรัฐ ณ จุดให้บริการถาวร”

“การบริการประชาชนของรัฐ ณ จุดให้บริการถาวร” ได้แก่ การบริการประชาชนของรัฐที่จัดให้มีขึ้น ณ จุดให้บริการถาวรของหน่วยงาน เพื่อให้บริการที่มีลักษณะของการจัดทำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้รับบริการจะต้องเข้าถึงบริการด้วยตนเอง (walk-in) อาทิเช่น การรักษาพยาบาลภายในโรงพยาบาลหรือสถานอนามัย การจัดการศึกษาในโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาอื่นๆ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังหมายถึงบริการที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ เครื่องมือและอุปกรณ์เฉพาะทาง หรือต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการจัดทำ ซึ่งจะต้องมีจุดให้บริการหรือเจ้าหน้าที่ประจำการเพื่อจัดบริการที่เกิดขึ้นตาม

สถานการณ์ ความจำเป็น หรือปัญหาที่เกิดขึ้นตามช่วงเวลาหรือเหตุการณ์เฉพาะหน้าเป็นครั้งคราว เช่น งานบรรเทาสาธารณภัย งานอำนวยความสะดวกเป็นธรรม งานรักษาความสงบภายใน งานร้องเรียน/ร้องทุกข์ เป็นต้น

การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในต่างประเทศ

ภายใต้บริบทของการบริหารงานภาครัฐใหม่ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงในปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เป็นผลให้ประเทศต่างๆ นับแต่ยุคคริสต์ศตวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาได้ขับเคลื่อนไปภายใต้กระแสแห่งการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ทั้งนี้ความเปลี่ยนแปลงและความพยายามที่จะปฏิรูปของประเทศต่างๆ นี้ มิได้ดำเนินไปอย่างไร้ทิศทางและแตกต่างหลากหลาย หากแต่ปรากฏคุณลักษณะร่วมกันอยู่ เนื่องจากรากฐานแนวคิดในการปฏิรูปนั้นอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดที่เรียกว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งนับได้ว่าเป็นรากฐานทางความคิดเพื่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐที่ทรงพลังและมีอิทธิพลต่อประเทศต่างๆ มากที่สุด

อย่างไรก็ดี หากเราสำรวจถึงตัวแบบ เครื่องมือ และเทคนิควิทยาต่างๆ เพื่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของประเทศต่างๆ จะพบว่าการจัดการภาครัฐแนวคิดใหม่จะมีขอบข่ายครอบคลุมเทคนิควิทยาการทางการบริหารจัดการอย่างกว้างขวาง กระทั่งนำไปสู่ความสับสนถึงความหมายที่แท้จริงของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กระนั้นภายใต้ความหลากหลายในเชิงตัวแบบและวิธีการดังกล่าวนี้ ก็ปรากฏคุณลักษณะร่วมอยู่ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในคุณค่า (values) ทางการบริหารใหม่ในระบบบริหารงานภาครัฐ กล่าวคือ การบริหารงานภาครัฐจะต้องถูกขับเคลื่อนไปตามแรงผลักดัน (drives) ที่สำคัญใน 2 ประการ ได้แก่

หนึ่ง : แรงผลักดันไปตามกลไกทางการตลาด (market-driven culture) แนวคิดที่เป็นแรงผลักดันประการแรก ได้แก่ การสร้างเงื่อนไขและยอมรับในคุณค่าทางการบริหารใหม่ โดยผลักดันให้การบริการสาธารณะต่างๆ ต้องอยู่ภายใต้กลไกทางการตลาด (marketization) หรือกึ่งตลาด (semi-marketization) เพื่อให้มีการแข่งขันเพื่อความอยู่รอดในตลาด ดังนั้นการผลิตสินค้าและบริการจึงต้องมุ่งตอบสนองความต้องการของลูกค้าเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันกระบวนการบริหารจัดการก็ต้องดำเนินไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ เพื่อลดต้นทุนและสร้างความได้เปรียบเชิงแข่งขัน โดยการหยิบยืมเอาแนวคิดและเทคนิคทางการบริหารจัดการในภาคเอกชนมาปรับใช้

สอง : แรงผลักดันไปตามความต้องการของลูกค้า (customer-driven culture) แนวคิดสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะถือว่าประชาชนนั้นเปรียบเสมือนกับลูกค้า (customer) ซึ่งผู้จัดทำหรือจัดหาบริการ จะต้องคำนึงถึงความต้องการและความพึงพอใจของลูกค้าว่าเป็นหลักสำคัญสูงสุด กล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารงานภาครัฐจึงต้องมุ่งจัดทำและจัดหาบริการ โดยยึดถือว่าประชาชนนั้นคือพลเมือง (citizen) ของรัฐผู้มีสิทธิที่จะได้รับการบริการที่ดีจากรัฐนั่นเอง

จากหลักการดังกล่าว นับเป็นแรงผลักดันและรากฐานแนวคิดในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในหลายๆประเทศ ซึ่งในด้านของตัวแบบและวิธีการนั้นจะมีความแตกต่างกันออกไปตามสภาพเงื่อนไขและความจำเป็นทางการบริหารที่เกิดขึ้นภายในรัฐหนึ่งๆ ซึ่งในส่วนนี้จะได้นำเสนอถึงตัวแบบและประสบการณ์ของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐใน 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศออสเตรเลีย

1. ประเทศสหราชอาณาจักร: ต้นแบบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ประเทศสหราชอาณาจักรนับได้ว่าเป็นประเทศแรกๆที่ได้พยายามในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของตนอย่างขนานใหญ่ ซึ่งเริ่มขึ้นในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 1980 ในสมัยรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมภายใต้การนำของนางมากาเร็ต แทชเชอร์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ซึ่งในเวลาต่อมาแนวคิด ตัวแบบ วิธีการ และประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศสหราชอาณาจักรได้ส่งอิทธิพลต่อการปฏิรูปในหลายประเทศทั่วโลก

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นแนวคิดที่ได้รับการเสนอและนำมาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศสหราชอาณาจักร¹⁸ ในช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยหลักการแล้วแนวคิดดังกล่าว เป็นความพยายามที่จะทำให้ภาระของรัฐในการให้บริการสาธารณะลดลง ในขณะที่ประชาชนก็ยังคงได้รับบริการสาธารณะจากรัฐเช่นเดิม ดังนั้นการที่รัฐจะลดภาระของตนลงในขณะที่สามารถรักษาระดับ คุณภาพในการให้บริการได้นั้น รัฐจะต้องมุ่งเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน หลักและแนวคิดในการบริหารงานภาคเอกชน การแข่งขันภายใต้ระบบกลไกตลาดจึงเป็นแก่นที่สำคัญของการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่นี้ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้แนวคิดการจัดการภาครัฐรับแนวใหม่ถูกเรียกขานว่า การจัดการนิยม (managerialism) หรือการบริหารภาครัฐที่อาศัยระบบตลาด (market-based public administration) หรือ รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ (entrepreneurial government)

¹⁸ ในขณะเดียวกัน การปฏิรูประบบราชการ ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ก็เป็นไปในแนวทางที่คล้ายคลึงกันกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่เป็นที่รู้จักกันในอีกชื่อหนึ่งว่า “reinventing government”

การที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการนำเอาหลักการและกลไกตลาดเข้ามาปรับใช้ จึงส่งผลทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่ นอกจากนั้นยังส่งผลให้มีทัศนคติความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก กล่าวคือ ฐานะของประชาชนเปลี่ยนแปลงจากการเป็นพลเมือง (citizenship) ไปเป็นลูกค้า (customer) ซึ่งรัฐจะต้องให้บริการที่มีความเหมาะสมสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน เพราะประชาชนนั้นมีทางเลือก เพราะฉะนั้น การนำแนวคิดนี้มาใช้ในการจัดการภาครัฐ จึงก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงมาก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงนำมาซึ่งคำถามและประเด็นปัญหาต่างๆมากมาย คำถามที่สำคัญที่มักถูกตั้งคำถามบ่อยครั้งก็คือ การเปลี่ยนแปลงนี้มีความจำเป็นและเหมาะสมแล้วหรือไม่ อย่างไร?

1.1 สภาพการเมืองการปกครองทั่วไปของประเทศสหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักร ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของภาคพื้นทวีปยุโรป ภูมิประเทศเป็นเกาะ ยาวประมาณ 1,000 กิโลเมตร กว้างประมาณ 500 กิโลเมตร มีเมืองหลวงคือกรุงลอนดอน มีประชากรจำนวน 60.27 ล้านคน

ประเทศสหราชอาณาจักรมีรูปแบบรัฐบาลแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) แบ่งการบริหารออกเป็น ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุมเขตพื้นที่ที่สำคัญคือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ รวมพื้นที่ 242,514 ตารางกิโลเมตร มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติของสหราชอาณาจักรเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศ ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและสภาขุนนาง ขณะที่ฝ่ายบริหารประกอบด้วยรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) หน่วยงานทางราชการ หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอิสระ และหน่วยงานที่อยู่ในความดูแลของรัฐมนตรี และฝ่ายตุลาการมีหน้าที่กำหนดกฎหมายและตีความจารีตประเพณี โดยมีสมเด็จพระราชินีนาถทรงเป็นประมุขของประเทศ ลักษณะพิเศษของการปกครองของประเทศสหราชอาณาจักรคือ ไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญแบบเรียงลำดับมาตรา แต่ใช้พระราชบัญญัติและกฎหมายจารีตประเพณีในการบริหารประเทศ

อำนาจทางนิติบัญญัติของรัฐสภาของประเทศสหราชอาณาจักรประกอบด้วย 3 ส่วน คือ สมเด็จพระราชินีนาถ สภาผู้แทนราษฎร และสภาขุนนาง โดยการประชุมของทั้ง 3 ส่วนมีขึ้นเฉพาะในโอกาสทางพิธีการ เช่น พระราชพิธีเปิดสมัยประชุมรัฐสภา เป็นต้น รัฐสภาของประเทศสหราชอาณาจักรแต่ละชุดมีอายุไม่เกิน 5 ปี มีช่วงสมัยประชุมคราวละ 1 ปี สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเบอร์เดียว จำนวน 659 คน โดยมาจากแคว้นอังกฤษ 529 คน เวลส์ 40 คน สกอตแลนด์ 72 คน และไอร์แลนด์เหนือ 18 คน ดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน 5 ปี สภาขุนนาง

ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกรรมการแต่งตั้ง จำนวน 659 คน ประกอบด้วย ผู้นำฝ่ายคริสตจักรและขุนนางที่ได้รับการสืบทอดทางสายโลหิต และขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต

รัฐบาลของประเทศสหราชอาณาจักรประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างๆที่รับผิดชอบดูแลกิจการของประเทศ โดยสมเด็จพระราชินีนาถทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่เกิน 20 คน ตามการถวายคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีทำงานรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา

ฝ่ายตุลาการนั้นได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินีนาถโดยการแนะนำของรัฐสภา โดยที่คณะกรรมการตุลาการของสภาขุนนาง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาขุนนางที่เป็นนักกฎหมายทำหน้าที่เป็นศาลฎีกา ที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการตีความในข้อกฎหมาย

รัฐบาลภายใต้การบริหารของนายกรัฐมนตรีโทนี แบลร์ ได้มีนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่วินต่าง ๆ มากขึ้น โดยเมื่อปีพ.ศ. 2542 รัฐบาลได้ให้สกอตแลนด์ และเวลส์ รวมทั้งไอร์แลนด์เหนือในเวลาต่อมา มีรัฐสภาและรัฐบาลของตนเอง ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและบริหารกิจการภายในเป็นของตนเอง ซึ่งการโอนถ่ายอำนาจทางการเมืองและการบริหารให้ทั้งสามเขตนี้ทำให้ทั้งสามเขตมีความเป็นอิสระมากขึ้นตามหลักการ โอนอำนาจ หรือ devolution

สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรนั้นต้องพิจารณาเป็นเขตๆ ไป กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

การปกครองส่วนท้องถิ่นในแคว้นอังกฤษนั้นใช้ทั้งระบบรัฐบาลท้องถิ่นแบบชั้นเดียว ซึ่งประกอบด้วย Unitary Authorities 46 แห่ง, London Boroughs 33 แห่ง และ Metropolitan Districts 36 แห่ง และระบบรัฐบาลท้องถิ่นสองชั้น (two-tier system) ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างชั้นบน คือ County Councils 34 แห่ง และ Greater London Authority 1 แห่ง และโครงสร้างชั้นล่าง คือ District Councils 238 แห่ง และ London Borough Councils 33 แห่ง ส่วนระดับ Parish (เทียบเท่าตำบล) และ Community (เทียบเท่าหมู่บ้าน) มีอำนาจหน้าที่จำกัดเพียงการประสานงานการดำเนินการต่างๆ และเป็นผู้แทนของท้องถิ่น

ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นในสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือใช้ระบบรัฐบาลท้องถิ่นแบบชั้นเดียว กล่าวคือ ในสกอตแลนด์และเวลส์ใช้รูปแบบที่เรียกว่า Unitary Authority ส่วนไอร์แลนด์เหนือใช้รูปแบบ District Council



1.2 เงื่อนไขของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสหราชอาณาจักร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การริเริ่มแนวคิดการจัดการภาคแนวรัฐใหม่มีแรงผลักดันที่สำคัญมาจากความถดถอยทางเศรษฐกิจของประเทศสหราชอาณาจักร ทำให้รัฐต้องลดภาระของตนลง ดังนั้นหลักการใหม่จึงเป็นความพยายามในการนำเอาทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญสองทฤษฎีมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ นั่นคือ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice) และเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่หรือเศรษฐศาสตร์องค์กร (organizational economic) เช่นกัน ดังนั้น เงื่อนไขที่สำคัญและท้าทายในการปฏิรูประบบราชการของประเทศสหราชอาณาจักรจึงได้แก่

(1) ระบบราชการเป็นกลไกหลักที่จะต้องถูกปฏิรูปเพื่อทำให้รัฐเล็กลง ซึ่งจะเป็นการช่วยให้ภาวะขาดดุลทางการคลังลดลง

(2) การทำให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เป็นวิธีการสำคัญที่จะทำให้ผู้บริหารสามารถบริหารงานได้สำเร็จง่ายขึ้น

(3) การวัดผลงาน (performance measurement) เป็นประเด็นที่สำคัญยิ่งของทฤษฎีตัวการตัวแทนและการแลกเปลี่ยนต้นทุน ซึ่งการจัดการภาครัฐใหม่นำมาใช้เป็นหลักในการคิดและวิเคราะห์ ดังนั้น การทำงานของระบบราชการใหม่จะเปลี่ยนไปอยู่ภายใต้สัญญาการทำงานตามผลงาน ซึ่งจะต้องสามารถวัดผลงานที่ให้แก่ประชาชนได้ ส่วนความรับผิดชอบก็ต้องระบุเอาไว้อย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับตรงกันทั้งฝ่ายผู้บริหารและพนักงาน จะต้องไม่กำหนดไว้กว้างๆเหมือนเช่นในอดีต

(4) ประเด็นทางการเมืองที่เกิดจากการนำการจัดการภาครัฐใหม่ไปปฏิบัติ ซึ่งในเบื้องต้นคาดการณ์ว่าจะได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่อุดมการณ์แบบสังคมนิยม แต่ในความเป็นจริงรัฐกลับต้องเผชิญกับปัญหาการต่อต้านของระบบราชการเอง โดยเฉพาะการต่อต้านการลดขนาดองค์กร และการต่อต้านสิ่งที่จะมาทำลายความมั่นคงในการทำงานของข้าราชการ

1.3 การนำระบบตลาดมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการของประเทศสหราชอาณาจักร

จากเงื่อนไขที่ท้าทายดังกล่าวทั้ง 4 ประการได้นำมาสู่ความพยายามในการปฏิรูประบบราชการในประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดของกระบวนการในการปฏิรูปแล้ว จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่สมัยของนางมากาเร็ต แทชเชอร์ ในปี ค.ศ. 1979 เป็นต้นมาต่อเนื่องมาอีก 16 ปี ดังนั้นอาจถือได้ว่าประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศต้นแบบของการปฏิรูประบบราชการ และมีประวัติการดำเนินการด้านการปฏิรูประบบราชการที่ยาวนาน แม้จะมีหลายฝ่ายมองว่าการปฏิรูปของนางแทชเชอร์ต้องเผชิญกับปัญหาและการต่อต้านมากมาย แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการปฏิรูประบบราชการของนางนั้น ได้ประสบ

ความสำเร็จในการเปลี่ยน โจมของระบบราชการมากพอสมควร โดยมีหน่วยงานของรัฐที่สำคัญในการทำหน้าที่ยปรับปรุงระบบการจัดการภาครัฐ 3 หน่วยงาน ได้แก่¹⁹

หนึ่ง : สำนักงานราชการและวิทยาศาสตร์ (Office of Public Service and Science - OPPS) เป็นสำนักงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในปีค.ศ.1992 สังกัดอยู่ในสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) ต่อมาเมื่อ ค.ศ.1995 OPPS ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานราชการ (Office of Public Service-OPS) หัวหน้าของ OPPS ได้แก่บุคคลที่ดำรงตำแหน่ง The Chancellor of the Duchy of Lancaster ซึ่งเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีด้วย และเป็นตำแหน่งที่ค่อนข้างจะอาวุโส โดย OPS มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

(1) การยกมาตรฐานของการให้บริการสาธารณะในภาครัฐทั้งหมดให้สูงขึ้น โดยใช้หลักการของ “สัญญาประชาคม” (Citizen’s Charter)

(2) การปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐบาลกลางโดยการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษที่เรียกว่าหน่วยงานบริหาร (Executive Agencies) การใช้หลักการทดสอบตลาดเพื่อตัดสินว่าหน่วยงานใดที่ภาครัฐจะทำได้ดีกว่าภาคเอกชน (market-testing) การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการนำเอาระบบข้อมูลข่าวสารไปใช้ในราชการ การส่งเสริมให้รัฐบาลมีความโปร่งใส (open government) มากยิ่งขึ้น การส่งเสริมการแข่งขัน (competitiveness agenda) การลดกฎระเบียบขึ้นตอนในการทำงาน (deregulation initiative) และการหาวิธีการจัดการคนและทรัพยากรที่เหมาะสมที่สุด

(3) การให้คำปรึกษาในทางนโยบายเกี่ยวกับโครงสร้างและการปฏิบัติงานของระบบราชการ และเกี่ยวกับการจัดการกระบวนการบริหารงานบุคคล แรงงานสัมพันธ์ การกระจายความรับผิดชอบด้านการจัดการให้กับกระทรวงและหน่วยงาน การส่งเสริมค่านิยมความซื่อสัตย์ ประสิทธิภาพ และคุณธรรมในราชการ ตลอดจนการจัดระบบให้ข้าราชการที่มีความสามารถเป็นพิเศษ (fast-stream civil servants) ได้เติบโตเร็วขึ้น

สอง : กระทรวงการคลัง (HM Treasury) มีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนการกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงงานราชการ กระทรวงการคลังมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและการจัดระบบบัญชีเงินเดือนข้าราชการ การแปรสภาพงานของภาคราชการให้ภาคเอกชนมาทำ (privatization) การบริหารงานการจัดซื้อจัดจ้าง (government purchasing) เป็นต้น

¹⁹ OECD, “United Kingdom,” in *Public Management: Profile 1992*, pp. 307 – 325.

สาม : เลขานุการข้าราชการ (Civil Service Commissioners) มีหน้าที่ดูแลให้การคัดเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล ถึงแม้ว่าเลขานุการข้าราชการและสำนักงานราชการจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารงานบุคคลและดูแลการปฏิบัติตามหลักการทั่วไปเกี่ยวกับราชการ แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงและหน่วยงานเป็นผู้จัดการดำเนินงานบริหารบุคคลเอง

สำหรับรูปแบบหรือแนวทางการปฏิรูปโดยการนำเอาระบบตลาดมาปรับใช้ อาจสามารถแบ่งออกได้เป็นสามแนวทาง กล่าวคือ การปรับปรุงการบริหารภาครัฐโดยนำวิถีธุรกิจมาใช้ (business practice in government) การโอนความเป็นเจ้าของจากภาครัฐไปให้เอกชน (privatization ownership) และรูปแบบผสม (hybrid forms)

1.4 การปรับปรุงการบริหารภาครัฐโดยนำวิถีธุรกิจมาใช้

แนวทางนี้เป็นการนำวิถีธุรกิจมาปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งถูกเรียกว่า “กลยุทธ์เชิงประสิทธิภาพ (efficiency strategy)” การปรับปรุงตามแนวกลยุทธ์นี้ได้แก่

(1) การปรับปรุงระบบบัญชีบริหาร (improving management accounting)

เป็นการปรับปรุงระบบบัญชีบริหารอย่างเป็นระบบเพื่อให้รู้ข้อมูลการเงินทั้งหมด ทั้งนี้เพราะในอดีตระบบการเงินของภาครัฐจะแสดงเฉพาะการใช้จ่ายเงินสด แต่ไม่แสดงบัญชีรับพึงจ่าย (accruals) หรือการเตรียมการจ่าย (prepayments) และไม่มีการแยกรายรับกับต้นทุนออกจากกัน การปฏิรูปทำให้คนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินทุกคนได้เข้าอบรมและสนใจความรับผิดชอบด้านการเงินมากขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการนำระบบบัญชีใหม่มาใช้แล้ว ยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่มใหม่ทางด้านบัญชี โดยเฉพาะการรับพนักงานบัญชีเพิ่มนั้นได้สร้างความมั่นคงให้กับวิชาชีพบัญชีในภาครัฐมากกว่าเมื่อก่อน การนำแนววิธีการนี้มาปรับใช้ทำให้เกิดผลดีคือ เป็นการนำเอาหลักเกณฑ์และค่านิยมใหม่ๆ เข้ามาใช้ในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย ทำให้อาศัยพื้นฐานจากข้อมูลจริงจากต้นทุนดำเนินงาน จึงเกิดการเน้นประสิทธิภาพและประหยัดตามมา ยิ่งกว่านั้นยังทำให้มีการตรวจสอบได้ (accountability) กลุ่มผลประโยชน์ภายนอกจึงมองระบบราชการในทางที่ดีขึ้น ยิ่งกว่านั้นการปรับปรุงระบบบัญชียังมีส่วนช่วยปรับปรุงการจัดการภาครัฐในระยะยาว กล่าวคือผู้บริหารรู้ว่ นอกจากระบบบัญชีจะช่วยให้งานมีประสิทธิภาพและได้ทราบถึงต้นทุนแล้วยังเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจและการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายด้วย

(2) การให้บริการร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการ (providing common services on a repayment basis within government)

การให้บริการร่วมกันโดยคิดเงินระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกัน (providing common services on a repayment basis within government) เป็นการให้หน่วยงานอื่นมาให้บริการร่วมด้วยเพื่อปรับปรุงการบริการสาธารณะแต่ใช้วิธีคิดเงินระหว่างหน่วยงานด้วยกัน รวมทั้งอาจให้บริการลูกค้าภายนอกและคิดเงินจากลูกค้าภายนอกด้วย สาเหตุที่ต้องนำเอ่วิธีการนี้มาปรับใช้ก็เนื่องมาจากมาจากเมื่อก่อนมีบางหน่วยงานที่ผูกขาดการให้บริการทั่วประเทศจึงทำให้การบริการไม่มีประสิทธิภาพ หรือถ้ามีการให้บริการร่วมกันก็จะไม่เก็บค่าบริการซึ่งเป็นภาระด้านงบประมาณมาก บางครั้งยังบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องไปใช้บริการจากหน่วยงานบางแห่งตามที่กำหนดไว้เท่านั้น การบริการจึงไม่สามารถเอาชนะใจประชาชนซึ่งถือเป็นลูกค้าได้ บางครั้งก็อาจทำให้ลูกค้าเบื่อหน่าย ประกอบกับระบบบัญชีไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอและไม่มีการสนใจในการให้บริการ จึงยังทำให้ลูกค้าไม่พอใจ แต่ภายใต้ระบบตลาดใหม่นี้ ผู้รับบริการซึ่งอาจเป็นหน่วยงานภาครัฐด้วยกันจะต้องจ่ายค่าบริการตามหน่วยที่ให้บริการกำหนด บางครั้งก็ต้องแข่งขันกัน ทำให้หน่วยให้บริการต้องคิดอยู่ตลอดเวลาว่าลูกค้าต้องการอะไร ขณะที่ลูกค้าก็มีโอกาสได้เลือก ทำให้เกิดแรงจูงใจด้วยกันทั้งสองฝ่าย เท่าที่ผ่านมามีพบว่าหน่วยงานที่บริการไม่ดีจะอยู่ไม่ได้สะท้อนให้เห็นว่าต้นทุนของหน่วยงานสูงกว่ารายได้ที่คาดการณ์ หรือถ้าเป็นการให้บริการให้เปล่าก็จะทำให้หน่วยบริการไม่สนใจปรับปรุงบริการ และผู้สนับสนุนการบริการจะรับภาระต้นทุนไว้หมดวิธีการคิดเงินจึงทำให้หน่วยบริการสนใจลูกค้าและหาทางสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานสนับสนุน

(3) การเก็บค่าบริการจากลูกค้าภายนอก (charging for services provided to external customers)

การเก็บค่าบริการจากลูกค้าภายนอกเป็นเรื่องที่มีมานานแล้ว เป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนในเชิงนโยบายและการจัดการ การเก็บค่าบริการจากลูกค้าแทนการให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยบริการนั้นก่อให้เกิดประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองมาก เช่น กรณีของการบริการรักษาพยาบาล ปัญหาตามมาทันทีว่าจะเก็บค่าบริการอย่างไร หรือกรณีอื่นๆก็ทำนองเดียวกัน ประเด็นไม่ได้มีเพียงว่าจะให้เงินอุดหนุนอย่างไร หรือจะจัดสรรการบริการอย่างไร แต่ยังเป็นปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ข้อโต้แย้งจะมาจากปัญหาเรื่องความชอบธรรมมากกว่าประสิทธิภาพ เช่น กรณีทางการแพทย์จะมาก่อน กรณีทางด้านวิชาชีพหรือไม่ เช่น กรณีคนป่วยที่ไม่มีเงิน โรงพยาบาลควรรับไว้หรือไม่ ซึ่งกรณีนี้เป็นประเด็นของการตรวจสอบและประเมินผลว่าจะใช้เกณฑ์ใด และกรณีที่เกณฑ์ต่างๆเกิดขัดแย้งกันเองจะจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังอย่างไร



ปัญหาการเลือกเกณฑ์นี้มีผลต่อการจัดการมาก เพราะการปฏิรูประบบราชการนั้นภาครัฐกำลังพยายามลดบทบาทตัวเองและผลกระทบไปให้ผู้เสียภาษี ดังจะเห็นได้ว่าเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการเก็บค่าบริการก็คือการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐและต้องการลดอุปสงค์ที่มีต่อภาครัฐ ซึ่งจะมีผลต่อความยุ่งยากในการตัดสินใจทางการเมืองตามมา เนื่องจากการลดอุปสงค์จะทำให้ขาดการบริการและการจ้างงานของรัฐ เล็กลง ขณะที่การเพิ่มรายได้จะทำให้รัฐมีเงินนำไปขยายการจ้างข้าราชการ แต่ก็สร้างภาระให้กับคลังภาครัฐต่อไปอีก

ปัญหาที่ตามมาอีกปัญหาหนึ่งคือ ยิ่งรัฐหารายได้ก็ยิ่งต้องหาวิธีการใหม่ๆมาใช้ ซึ่งกดดันข้าราชการให้ต้องคิดหาวิธีการใหม่ๆ แต่จะขัดแย้งกับวัฒนธรรมข้าราชการเพราะข้าราชการไม่มีวัฒนธรรมที่กระตุ้นให้คนคิดสร้างสรรค์ เมื่อให้ข้าราชการคิดข้าราชการอาจเลือกใช้ชีวิตเพียงไม่ก่อกองและหาทางป้องกันความเสี่ยงมากกว่ากล้าเสี่ยง ทำให้รัฐไม่ประสบความสำเร็จในการหารายได้เพิ่ม เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นมากที่จะต้องเปลี่ยนวัฒนธรรมข้าราชการไปเป็นผู้ประกอบการ (entrepreneurial culture) เพื่อใช้วิธีการของระบบตลาดและพัฒนาการบริการให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

การเก็บค่าบริการนี้เป็นการเปลี่ยนภาครัฐไปเป็นภาคเอกชน ซึ่งเป็นการแก้หลักการตัดสินใจของภาครัฐใหม่ให้มีความเสี่ยงมากขึ้น ตามหลักแล้วถ้าประชาชนมีความต้องการและมีความพร้อมผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายต้องสนใจตอบสนอง แต่การเก็บค่าบริการอาจทำให้องค์กรภาครัฐมีความหลากหลายและเกิดปัญหาในการบริหารงานบุคคลในเรื่องความก้าวหน้าตามสายงานและการให้รางวัล ซึ่งต้องแก้ไขด้วยการพัฒนาความสามารถทางการจัดการตามระบบตลาดให้กับข้าราชการ

ปัญหาอีกปัญหาหนึ่งที่อาจเกิดขึ้นคือคนในหน่วยงานของรัฐอาจไม่ก้าวหน้า เพราะฝ่ายการเมืองคอยสกัดกั้น โอกาสและการขยายตัวของหน่วยงาน เห็นได้จากประสบการณ์ที่ผ่านมารัฐจะจำกัดขนาดหน่วยงานราชการเอาไว้โดยบีบให้ใช้หลักการตลาดมากขึ้น ดังนั้นข้าราชการอาจย้ายไปอยู่ในภาคเอกชนจริงๆ ซึ่งมีค่าตอบแทนมากกว่าก็ได้

(4) การจ้างเหมาบริการ (contracting out the production of services)

การจ้างเหมาบริการเป็นวิธีการที่ภาครัฐทำสัญญาจ้างเอกชน โดยภาครัฐเป็นฝ่ายกำหนดเงื่อนไข แต่ทำสัญญาจ้างให้คนอื่นเข้ามาทำแทน การจ้างเหมาเป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้การบริหารภาครัฐกลายเป็นตลาดที่มีการแข่งขันกันโดยตรง ซึ่งการจ้างเหมาเอกชนนี้มีตั้งแต่ระดับรัฐบาลจนถึงท้องถิ่น เป็นวิธีลดจำนวนข้าราชการและค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณ เพราะเป็นการโอนการจ้างงานจากรัฐไปสู่เอกชน ทำให้สามารถควบคุมต้นทุนได้และทำให้เกิดประสิทธิภาพเพราะการแข่งขันกัน แต่จริงๆแล้วหลักฐานเกี่ยวกับประสิทธิภาพนี้ก็ยังไม่ชัดเจนนักและยังปรากฏหลักฐานที่แย้งกัน การจ้างเหมาไม่ได้เป็นการรับประกันว่าจะเกิดประสิทธิภาพขึ้น โดยอัตโนมัติ เป็นเพียงช่องทางหนึ่งที่จะเลือกใช้ การปรับปรุงผลงานขึ้นอยู่กับ

การเลือกรูปแบบการจ้างและการบริหารสัญญาที่มีประสิทธิผลซึ่งบางทีก็ถูกมองข้ามไป แต่ไม่ใช่มีเหตุผลแค่ว่าเอกชนใช้ทรัพยากรประหยัดส่วนราชการใช้ทรัพยากรฟุ่มเฟือย เพราะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการผลิตผลงาน และการแข่งขันกันเพื่อให้ต้นทุนต่ำที่สุดเป็นหลัก นอกจากนั้นยังต้องพิจารณา รวมไปถึงการตรวจสอบจากสาธารณะด้วย ปัญหาการจ้างเหมาไม่ได้ทั้งด้านฝ่ายรัฐและเอกชน จึงจำเป็นต้องรักษาเขตแดนของทั้งสองฝ่ายให้สามารถสับเปลี่ยนกันได้อยู่ตลอด ซึ่งขึ้นอยู่กับผลที่ได้จากการประเมินผลเป็นสำคัญ

(5) การแลกเปลี่ยนผู้บริหารระหว่างภาครัฐและเอกชน

เป็นการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่กันระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเพื่อปรับปรุงผลงานภาครัฐ มีข้อดีคือการถ่ายโอนความรู้ทางการบริหารระหว่างกันทำให้กำแพงกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนถูกทำลาย โดยเฉพาะภาครัฐยอมรับวิธีการทำงานของเอกชนมากขึ้นและมองเอกชนในแง่ดี ตลอดจนสามารถเปลี่ยนทักษะและเทคนิคการทำงานไปเป็นแบบเอกชนได้อย่างรวดเร็ว แต่ในความเป็นจริงกลับไม่เป็นไปตามแนวคิดนี้ เพราะผู้บริหารภาคเอกชนไม่มีเวลาพอที่จะมาทำงานให้กับราชการอีกอาชีพหนึ่งได้ จึงยากที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้น ขณะที่ข้าราชการก็ยากไปอยู่ธุรกิจมากกว่า การแลกเปลี่ยนจึงปรากฏว่าภาครัฐเป็นฝ่ายสูญเสียผู้บริหารที่มีความสามารถมากกว่าที่จะได้ ส่วนการสรรหานักธุรกิจมาบริหารงานภาครัฐก็ล้มเหลวมากกว่าสำเร็จ นักธุรกิจไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางการเมืองของระบบราชการ นอกจากนั้นยังมีปัญหาเรื่องการทำงานที่แตกต่างกัน ในระบบราชการเต็มไปด้วยงานประจำและอุปสรรคต่างๆ ซึ่งยากที่จะระบุได้ชัดเจน นอกจากที่กล่าวไปแล้วนั้นยังมีความพยายามที่จะซื้อทีมผู้บริหารยกชุดจากธุรกิจเข้ามาทำงานในภาครัฐแต่ก็มีปัญหาคล้ายๆกับการจ้างเหมา นั่นคือยากที่จะกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ยากที่จะกำหนดกรอบและวิธีการตรวจสอบ รวมทั้งยากที่จะนำเอาไปใช้กับงานอื่นๆได้

1.5 การโอนความเป็นเจ้าของจากภาครัฐไปให้เอกชน (privatization)

การโอนทรัพย์สินและความรับผิดชอบของภาครัฐไปให้แก่เอกชน ซึ่งเรียกว่า “แผนงานแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization programme)” ซึ่งหมายถึงตั้งแต่การวางแผนขายทรัพย์สินของภาครัฐจนกระทั่งสามารถขายได้สำเร็จ

ในประเทศสหราชอาณาจักร ช่วงที่มีการแปรรูปมากที่สุดคือ ช่วงรัฐบาลนางแซชเชอร์ ซึ่งเป็นช่วงที่มีการขายทรัพย์สินของรัฐจำนวนมาก ทำรายได้ให้กับรัฐจนเงินไหลเข้าคลังของประเทศเป็นอันมาก ตอนแรกก็คาดคะเนกันว่าไม่นานการแปรรูปก็จะหมดไปเอง แต่การแปรรูปกลับเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเนื่องจากความมุ่งมั่นทางอุดมการณ์และความจริงจังของรัฐบาล การแปรรูปมีประโยชน์ทางการเมืองสองด้าน ด้านหนึ่งคือการแสวงหาความนิยมจากกลุ่มนายทุน ขณะที่อีกด้านหนึ่งเป็นการลดการก่อหนี้ของภาครัฐ นอกจากนั้นในทางบัญชี การขายทรัพย์สินยังเป็นยอดที่ไปลบรายจ่ายออก ยิ่งทำให้การใช้จ่าย

ภาครัฐต้องประหยัดตาม ผลจากการแปรรูปที่เห็นได้ชัดคือ การลดการลงทุนอย่างมากของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งการแปรรูปกิจการที่เป็นแหล่งรายได้สำคัญ อย่างเช่น สายการบิน การประปา โทรศัพท์และก๊าซนั้นกลับก่อให้เกิดการผูกขาดใหม่โดยเอกชน ซึ่งก่อให้เกิดความกังวลต่อประสิทธิภาพของการแปรรูปมาก หลายฝ่ายมองว่าเมื่อแปรรูปไปแล้วจะไม่มีการแข่งขัน เพราะบริษัทต่างๆที่แปรรูปนั้นสามารถเจรจาตกลงกันได้ ทำให้เกิดการผูกขาดโดยเอกชนรายเดียวหรือไม่ก็ราย การผูกขาดโดยเอกชนจึงไม่มีสิ่งกระตุ้นประสิทธิภาพมากไปกว่าการผูกขาดโดยรัฐ ด้วยเหตุนี้การแปรรูปจึงต้องมีการสร้างทางเลือกในการตรวจสอบได้ที่สามารถมองเห็นได้ชัด ทั้งการตรวจสอบจากหน่วยงานราชการภายนอก การตรวจสอบจากหน่วยงานระดับเดียวกัน การตรวจสอบเพื่อให้เกิดการแข่งขัน และการตรวจสอบจากสมาชิกภายในองค์กร

1.6 การถ่ายโอนความเป็นเจ้าของในรูปแบบผสม (hybrid forms)

ในทางความเป็นจริง แผนงานแปรรูปจะมุ่งปฏิบัติ วิธีการทำจริงจึงมีหลายแบบ ซึ่งหลากหลายและมีลักษณะเป็นรูปแบบผสม ในทางปฏิบัติ ความเป็นเจ้าของระหว่างภาครัฐกับเอกชนมักจะผสมผสานกัน เช่น ถือหุ้นร่วมกันและให้อิสระในการบริหาร แต่มีความสัมพันธ์กับรัฐ รูปแบบขององค์กรมีความสำคัญน้อยลงเพราะเป็นเพียงหลักการชั่วคราวซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ อาจเปลี่ยนไปเป็นการแปรรูปเต็มรูปหรือกลับมาเป็นของรัฐเต็มรูปก็ได้ ในอนาคตภาครัฐอาจเข้ามาถือหุ้นในบริษัทที่แปรรูปและเปลี่ยนบทบาทมาบริหารด้วยก็ได้ แต่ข้อสำคัญต้องมีประสิทธิภาพมากกว่าสมัยที่เป็นรัฐวิสาหกิจ

ทิศทางของการบริหารภาครัฐจึงมีลักษณะและอยู่ภายใต้บริบทเหมือนกับธุรกิจ แต่แทนที่จะแยกภาคธุรกิจหรือแยกเป็นการบริหารภาครัฐกับภาคธุรกิจกลับมาผสมกัน รูปแบบผสมนี้ทำให้มีปัญหาการเมืองน้อยลงเพราะนักการเมือง ข้าราชการ และประชาชนตั้งข้อสงสัยน้อยลงและมองการแปรรูปดีขึ้น เพราะการแปรรูปไม่ได้ทำเพียงแค่การขายทรัพย์สินของรัฐ แต่เป็นการนำหลักการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจมาใช้ร่วมกัน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้นำไปสู่ความจำเป็นในการออกแบบองค์กรใหม่

ปัญหาการออกแบบองค์กรใหม่อยู่ที่การสร้างความเป็นเจ้าของหรือเป็นแค่ตัวแทน ถ้าสามารถสร้างความเป็นเจ้าของได้ คนก็จะผูกพันและมีความรับผิดชอบ มองงานเป็นภาพรวม มุ่งผลลัพธ์และช่วยกันแก้ปัญหา แต่ถ้าสร้างได้แค่ความรู้สึกเป็นตัวแทน คนก็จะไม่มีความสุขและไม่ทุ่มเท ขึ้นการออกแบบองค์กรจึงสำคัญ ต้องนำประเด็นต่างๆมาพิจารณาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และสมรรถนะขององค์กร

สำหรับในประเทศสหราชอาณาจักรที่ผ่านมา มีทั้งการนำวิชิธุรกิจมาปรับปรุงระบบราชการ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และใช้รูปแบบผสมซึ่งต้องออกแบบและกำหนดวิธีการควบคุมขึ้นมาเป็นพิเศษ

1.7 การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการของประเทศสหราชอาณาจักร

การปฏิรูประบบราชการในประเทศสหราชอาณาจักรตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก สำหรับการเปลี่ยนแปลงสำคัญมี 4 ด้าน คือ

(1) การปรับโครงสร้าง (structural arrangement)

โดยทั่วไปแล้ว โครงสร้างการบริหารราชการของยุโรปสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ โครงสร้างระบบราชการแบบดั้งเดิม ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพ (unified hierarchy), การบริหารตามสัญญา (contractual arrangement) และหน่วยงานอิสระซึ่งรับเงินอุดหนุนจากเงินภาษี (independent units which receive funding from taxation)

ประเทศสหราชอาณาจักรได้ใช้ระบบการบริหารตามสัญญา ซึ่งเป็นวิธีทำสัญญากันระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานที่ให้บริการ ในสัญญาจะกำหนดว่าหน่วยงานจะให้บริการอะไรบ้าง และจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลเท่าใด นอกจากจะคิดงบประมาณต่อหน่วยแล้ว ยังต้องบอกด้วยว่าจะผลิตอะไร และจะใช้จ่ายเงินเท่าใดในการผลิต ถ้าทำไม่ได้ก็จะถูกลงโทษ แต่ในทางปฏิบัติโทษไม่ได้ร้ายแรง

การบริหารตามสัญญาเป็นการแยกผู้กำหนดนโยบาย ผู้เสนอแนะนโยบายกับการให้บริการออกจากกัน เหตุผลก็เพราะต้องการให้แต่ละฝ่ายทำหน้าที่คนละอย่าง การกำหนดนโยบายเป็นการวิเคราะห์ปัญหา เสนอแนะและหาทางแก้ไข ส่วนการให้บริการเป็นทักษะอีกด้านหนึ่ง

ในกรณีของประเทศสหราชอาณาจักรนั้นมีการตั้งหน่วยงานตัวแทนฝ่ายบริหาร (Executive Agencies) ทำหน้าที่ตกลงใช้เงินงบประมาณและการทำงานตามเป้าหมายของผลงานที่กำหนด แต่ก็ประสบปัญหาในการตกลงกันระหว่าง 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายตัวแทน ฝ่ายกระทรวงต่างๆ และฝ่ายกระทรวงการคลัง ปัญหาแรกก็คือ พรมแดนของการแยกงานกันระหว่างการกำหนดนโยบายและการให้บริการยังไม่ชัด มีการอ้างว่าคนที่รู้จักวิธีการให้บริการดีเท่านั้นจึงจะสามารถกำหนดนโยบายที่ดีได้ และนโยบายที่ดีต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้ ทำให้พรมแดนระหว่างการกำหนดนโยบายและการให้บริการยังไม่ชัดเจน ปัญหาที่สองคือ คนที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายไม่ปล่อยให้คนให้บริการทำ รัฐมนตรีและข้าราชการชั้นสูงมักใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงการทำงานของหน่วยงานตัวแทน รวมทั้งการใช้อำนาจของหน่วยงานกลาง เช่น กระทรวงการคลัง ฉะนั้นความเป็นอิสระของหน่วยงานตัวแทนจึงมีจำกัดตามความต้องการเข้าไปควบคุมการใช้จ่ายของส่วนกลาง ดังนั้นการปฏิรูปจึงเรียกร้องให้ใช้ระบบงบประมาณสากล โดยการให้ท้องถิ่นมีอิสระ วัตถุประสงค์ เป้าหมายของผลงานมากกว่าการควบคุมปัจจัยนำเข้า ลดอำนาจการควบคุมจากส่วนกลาง และระเบียบ การลงทุนในการก่อสร้างโรงงานและอุปกรณ์ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการใช้จ่ายเงิน เพราะถ้าเรียกร้องให้เพิ่มความเข้มงวดทางด้านการเงินในภาพรวมก็จะยิ่งลดความเป็นอิสระของหน่วยให้บริการลง

(2) การเปลี่ยนแปลงการบริหารเชิงกลยุทธ์ (strategic management)

ระบบราชการสมัยเดิมมุ่งทำงานตามกฎหมาย การควบคุมทุกอย่างล้วนเป็นไปเพื่อให้เกิดการทำตามตัวบทกฎหมาย การปฏิรูประบบราชการต้องการเปลี่ยนแปลงทิศทางการทำตามกฎหมายไปเป็นการมุ่งเน้นผลงาน จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนวิธีการทำงานของระบบราชการหลายอย่าง โดยเฉพาะการตกลงกันกำหนดเป้าหมายขององค์กร การระบุและวัดกิจกรรมและผลผลิต เมื่อกำหนดได้แล้วหน่วยงานก็สามารถเลือกวิธีทำงานได้ด้วยตัวเองซึ่งแตกต่างไปจากเดิม

เงื่อนไขขั้นแรกของการปฏิรูปจึงได้แก่การระบุและตกลงกันเรื่องผลงาน ซึ่งในประเทศสหราชอาณาจักร กระทรวงต่างๆจะตกลงกันเรื่องจุดมุ่งหมายและเป้าหมายกับหน่วยงานตัวแทน พร้อมกับจัดทรัพยากรและกำหนดกรอบการจัดการที่จะนำไปดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม การกำหนดจุดมุ่งหมายและผลงานที่ต้องการนี้ก็มีปัญหาไม่น้อย เพราะยากที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ที่สามารถวัดได้ ทางด้านการให้รางวัลและการลงโทษจากการทำตามเป้าหมายก็ยังไม่ค่อยได้ผล หรือในบางครั้งเป้าหมายก็ไม่เกี่ยวกับประชาชนหรือลูกค้าที่รับบริการ แต่ไม่ว่าจะมีปัญหาอย่างไร การกำหนดจุดมุ่งหมายและผลงานดังกล่าวนี้ก็ทำขึ้นเพื่อสร้างแนวทางใหม่ในการบริหารงาน ไม่ใช่เพียงทำตามกฎหมายเหมือนเมื่อก่อน

(3) การเปลี่ยนแปลงระบบการวางแผนและงบประมาณ (planning and budgeting systems)

โดยทั่วไปแล้ว การวางแผนและจัดทำงบประมาณนั้นมีหลายแบบ แต่ส่วนใหญ่ต้องการปฏิรูปให้เกิดความยืดหยุ่นยิ่งขึ้น สำหรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีดังนี้

หนึ่ง : การขยายระยะเวลาการวางแผน โดยประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่เริ่มใช้การพยากรณ์ทางการเงิน 3 ปี ซึ่งยิ่งพยากรณ์ได้แม่นยำเท่าใด งบประมาณก็ยิ่งอยู่ได้ยืนยาวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ขณะที่ขยายระยะเวลาวางแผนการเงินออกไปนั้นก็ต้องมีการพยากรณ์ด้านรายรับให้แน่นอนและ สอดคล้องกันด้วย

สอง : การเปลี่ยนจากการมุ่งปัจจัยนำเข้า (input focus) ไปเป็นการมุ่งผลผลิต (output focus) กล่าวคือ ในระบบงบประมาณใหม่จะเปลี่ยนทิศทางของแบบแผนในระบบการวางแผนและบริหารงบประมาณไปในทางตรงกันข้าม โดยเริ่มต้นจากการเอาผลผลิตหรือผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการเป็นตัวตั้ง ขณะที่กระบวนการจัดการและทรัพยากรที่ต้องใช้ เป็นสิ่งที่จะต้องกำหนดในลำดับถัดไป

สาม : การเปลี่ยนจากการควบคุมปัจจัยนำเข้าที่มีรายละเอียดมาก เช่น การจ่ายให้ใคร ระดับไหน เป็นค่าอะไรบ้าง ไปเป็นงบประมาณสากลหรือยอดรวม (lump-sum budgets) เนื่องจากเหตุผลคือท้องถิ่นสามารถกำหนดรายละเอียดได้เองดีกว่าระดับสูง ระดับสูงจึงควบคุมโดยกระทำการนิยามผลผลิตและการกำหนดตัวชี้วัด

สี่ : การตรวจสอบความต้องการพื้นฐานเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบายในการจัดสรรทรัพยากร เช่น ในประเทศสหราชอาณาจักรมีกระบวนการตรวจสอบความต้องการของประชาชนและคว่ำรัฐสมควรถือเป็นผู้ดำเนินการหรือไม่ ถ้าไม่เข้าข่ายทั้งสองกรณีนี้ก็จะยุติกิจกรรมการให้บริการ

(4) การเปลี่ยนแปลงการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (managing people)

เงื่อนไขต่อไปของการปฏิรูปคือ การกระตุ้นให้คนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานเพื่อสร้างผลผลิตและผลลัพธ์ แนวทางหลักของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามอุดมคติที่สุดซึ่งมีอยู่ 2 แนวทางคือ

แนวทางแรก : ใช้แนวทางของระบบราชการเดิม คือรับคนเข้ามาเป็นข้าราชการ โดยการสอบแข่งขัน เข้ามารับราชการตั้งแต่อายุ 20 ปี ก้าวหน้าตามสายงานที่กำหนดไว้ชัดเจนเป็นขั้นๆ มีการเลื่อนตำแหน่งและอยู่ในตำแหน่งจนเกษียณ ความก้าวหน้าเกิดขึ้นจากการไม่ทำผิดและทำตามปทัสสถานและวัฒนธรรมของกระทรวงหรือกรม อาจมีการนำระบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ แต่ยังให้คนอยู่ในตำแหน่งและมีความมั่นคงในการทำงาน รวมทั้งการฝึกอบรมและพัฒนาบุคคลซึ่งทำให้คนมีคุณภาพสูง ข้าราชการจะมีสถานภาพสูงและไม่มีการแลกเปลี่ยนบุคลากรกับภาคเอกชน

แนวทางที่สอง : นำวิธีการใหม่มาใช้ ให้ข้าราชการเป็นกลุ่มที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอด อาจจ้างข้าราชการบางคนมาทำงานในระยะสั้น หรือบางงานอาจให้บริษัทที่ปรึกษาทำ หรือมีบริษัทมารับบริการไปทำต่อ ส่วนการจ่ายค่าตอบแทนเป็นไปตามผลงาน ซึ่งจะมีมาตรฐานสำหรับวัดผลงาน หน่วยงานต่างๆจะมีสายอาชีพไม่เหมือนกัน จึงให้ดำเนินการจัดอบรมและพัฒนาบุคคลเอง แนวทางหลังนี้ไม่มีความแตกต่างระหว่างคนที่ทำงานในภาครัฐกับภาคเอกชน บุคลากรสามารถเปลี่ยนข้ามภาคกันได้

แม้ว่าในทางปฏิบัติ จะมีการผสมผสานแนวทางต่างๆเข้าด้วยกัน แต่สำหรับการปฏิรูปแล้ว ต้องการให้เป็นไปตามแนวที่สองมากกว่าแนวทางแรกเพราะต้องการแก้ปัญหาาระบบราชการเดิมที่ขาดความยืดหยุ่นและข้าราชการมุ่งรับใช้ตัวเอง ในปัจจุบันจึงเห็นแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการจากแนวทางที่หนึ่งไปสู่แนวทางที่สองมากขึ้น

1.8 แนวคิดที่ว่าด้วย Joined-up Government : ทิศทางใหม่ในการบริหารงานภาครัฐ

การบริหารงานภาครัฐนั้นมึลักษณะสำคัญประการหนึ่ง คือการแบ่งแยกหน้าที่และองค์กรที่ทำหน้าที่ต่างๆตามนโยบายของรัฐบาล กล่าวให้ถึงที่สุดก็คือ การแบ่งงานออกตามกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งการแบ่งเช่นนี้ทำให้แต่ละหน่วยงานต่างเป็นผู้กำหนดนโยบาย งบประมาณ และแนวทางการปฏิบัติงานเป็นของตนเอง ซึ่งแม้ว่าจะมีนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก แต่การประสานกันระหว่างนโยบายหรือการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานกลับเป็นไปได้เพียงน้อยนิด ทั้งนี้จึงเกิดเป็นช่องว่างของการบริหารจัดการและการให้บริการประชาชน ความพยายามในการรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน หรือการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานจึงเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อทำให้ช่องว่างนี้ได้รับการแก้ไข

ความพยายามในการสร้าง Joined-up Government นั้นจะต้องมีการจัดการภาครัฐที่สร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐบาล โดยเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพในการประสานความร่วมมือ มีนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความรับผิดชอบ คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ของการกำหนดนโยบายและผู้ที่ได้รับประโยชน์ มีการสร้างเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ สร้างทักษะ และศักยภาพในการแก้ปัญหาการบริหารงบประมาณและทรัพยากรที่มีความยืดหยุ่น สามารถตรวจสอบได้ และคำนึงถึงผลประโยชน์ในอนาคตเป็นสำคัญ

สำหรับประเทศสหราชอาณาจักรนั้น เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 เซอร์ริชาร์ด วิลสัน ได้ตั้งหน่วยงานชื่อ The Performance and Innovation Unit (PIU) ขึ้น โดยเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลกลางแห่งสหราชอาณาจักรอย่างหนึ่งของ PIU ก็คือการทำให้งานระหว่างรัฐบาลกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นดำเนินไปอย่างสอดคล้องกัน

ตัวอย่างของ cross-cutting ในสหราชอาณาจักรนั้น ได้แก่การแก้ปัญหาเรื่องยาเสพติด กล่าวคือปัญหาเรื่องยาเสพติดนั้นมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลอยู่ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยในระดับชาติหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ Home Office กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน ซึ่งแต่ละกระทรวงก็มีงบประมาณ บุคลากร และหน่วยปฏิบัติเป็นของตนเอง ส่วนในระดับท้องถิ่นก็มีการตั้ง Drug Action Team (DAT) ขึ้นตามนโยบายของรัฐซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนของท้องถิ่น ตำรวจ และสถาบันต่างๆ ดังนั้นจึงเกิดเป็นความร่วมมือกันในด้านข้อมูลข่าวสารและการปฏิบัติงานขึ้น โดย The Anti-Drugs Co-ordination Unit (ADCU) ได้จัดทำแผนปฏิบัติงานขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสารและให้ทุกส่วนสามารถเข้าถึงได้ร่วมกัน

อย่างไรก็ดี การร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานเช่นที่กล่าวมานี้ยังคงมีปัญหาอีกมาก ทั้งในด้านรางวัลและการจูงใจแก่หน่วยงานที่จะต้องรวมตัวหรือร่วมมือกันด้านทักษะและศักยภาพของหน่วยงานที่จะพัฒนาความร่วมมือให้เกิดขึ้นได้ ด้านงบประมาณและโครงสร้างขององค์กรที่จะต้องรวมหรือร่วมมือกันในการตรวจสอบและการประเมินผลการทำงาน และด้านการมอบหมายงานที่ชัดเจนที่จะทำให้หน่วยงานต่างๆที่ต้องประสานกันเกิดความเข้าใจร่วมกันและทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่น

การแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ได้แก่ การประสานกันระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆที่มีภารกิจร่วมกันในการกำหนดนโยบาย งบประมาณ แนวทางการปฏิบัติ การตั้งหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบ ที่มองถึงผลลัพธ์ความสำเร็จของภารกิจเป็นหลักมิใช่เพียงความสำเร็จของหน่วยงานของตนเท่านั้น รวมทั้งการกำหนดกรอบการทำงาน โครงสร้างองค์กร และผู้รับบริการที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดประโยชน์และ ความคุ้มค่าสูงสุดในการปฏิบัติงาน²⁰

2. ประเทศญี่ปุ่น : อิทธิพลของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ

ประเทศญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอาจด้านทานกระแสแห่งการปฏิรูปไปตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทั้งที่ระบบบริหารงานภาครัฐที่มีอยู่เดิมก็นับได้ว่ามีสมรรถนะที่ดีอยู่แล้วและมีได้ประสบกับปัญหาในระดับรากฐานสำคัญเลย แต่ระบบบริหารงานภาครัฐในประเทศญี่ปุ่นก็ได้รับเอาแนวคิดและประสบการณ์ของการปฏิรูปในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศสหราชอาณาจักรเข้ามาปรับใช้ในระบบบริหารงานภาครัฐของตน ซึ่งที่สำคัญมีอยู่ด้วยกัน 2 ด้าน ด้านหนึ่ง ได้แก่ การบังคับให้มีการประเมินผลนโยบายของราชการส่วนกลาง และด้านที่สองซึ่งสำคัญมาก ได้แก่ กระบวนการที่เรียกว่า “Agencification” เพื่อจัดตั้งองค์กรรูปแบบใหม่ซึ่งมีความเป็นอิสระทางการบริหารจัดการ ทำหน้าที่ในการนำเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ เพื่อแบ่งแยกหน้าที่ออกจากหน่วยงานที่บทบาทในเชิงกำหนดนโยบายซึ่งเป็นส่วนราชการปกติ²¹

การศึกษาในบทที่สอง ได้ศึกษาถึงแนวคิดว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งการศึกษาดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่ริเริ่มในประเทศสหราชอาณาจักรตั้งแต่ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่1980 สิ่งที่เป็นเงื่อนไขผลักดันที่ทำให้

²⁰ ดูเพิ่มเติมใน <http://www.users.globalnet.co.uk/~rxv/cbb/jug.htm> และ

www.strategy.gov.uk/output/Page3684.asp

²¹ โปรดคุ Koichi Nakano, “Cross-National Transfer of Policy Ideas: Agencification in Britain and Japan,” *Governance* 17: 2 (April 2004) : 169 –188.

แนวคิดนี้เกิดขึ้นก็เนื่องมาจากการที่รัฐบาลต้องเผชิญกับสถานะถดถอยทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลประสบกับปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรในด้านต่างๆ การที่รัฐจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างปกติ นั้น รัฐจะต้องใช้ทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าให้มากที่สุด ดังนั้นแนวคิดใหม่นี้จึงมุ่งเน้นที่ความประหยัดและประสิทธิภาพในการบริหารงาน ในขณะเดียวกันก็เป็นระบบการบริหารงานที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

หากพิจารณาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในมุมมองกว้างแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ เป็นการช่วยให้รัฐสามารถลดต้นทุนและภาระด้านงบประมาณ รวมไปถึงการใช้ทรัพยากรในด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นักวิชาการจำนวนหนึ่งถึงกับมองว่า แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้เป็นกระแสการพัฒนาภาครัฐที่อาจจะมีคามจำเป็นที่ทุกประเทศควรนำไปประยุกต์ใช้ ดังจะเห็นได้จากการที่กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (OECD countries) หลายประเทศ ได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวไปใช้ในการปฏิรูปการบริหารงานในภาครัฐของตนอย่างกว้างขวาง²²

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการอีกจำนวนหนึ่งกลับมองว่าในความเป็นจริงแล้ว แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ได้เป็นกระแสหลักของการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐที่จำเป็นและต้องนำมาปรับใช้ในทุกๆ ประเทศ นักวิชาการในกลุ่มนี้กลับมองว่าแนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นเพียงกระแสของการพัฒนาภาครัฐที่เกิดขึ้นเฉพาะในกลุ่มประเทศเครือจักรภพ (Commonwealth Countries) เท่านั้น ทั้งนี้เพราะหากพิจารณาจากประสบการณ์ของการพัฒนาหรือปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในหลายประเทศ อาทิเช่น เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ หรือแม้แต่ประเทศญี่ปุ่นเอง ก็จะเห็นได้ว่าในการพัฒนาและปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของประเทศเหล่านั้นมิได้ยึดติดอยู่กับหลักการของแนวคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่มากนัก แต่ละประเทศต่างก็มีแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐที่มีลักษณะเฉพาะของตนเองขึ้นอยู่กับบริบทในด้านต่างๆ ของประเทศนั้นๆ²³ เพราะฉะนั้น การศึกษาในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการศึกษาที่พิจารณาประสบการณ์การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของประเทศญี่ปุ่น โดยพยายามที่จะพิจารณาว่าในประเทศญี่ปุ่น ได้นำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงภาครัฐมากน้อยเพียงใด

²² โปรดดู OECD, *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*, (OECD: Paris, 1995).

²³ Christopher Hood, "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?" *Public Policy and Administration*, Vol. 10, No. 2, Summer 1995, p. 110.

2.1 สภาพการเมืองการปกครองทั่วไปและการปฏิรูประบบราชการของประเทศญี่ปุ่น

ในการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ คงไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงถึงการกล่าวถึงความสำคัญของระบบราชการและข้าราชการไปได้ ดังนั้นก่อนที่จะได้มีการกล่าวถึงการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นนั้น จึงควรที่จะได้พิจารณาถึงลักษณะพื้นฐานของระบบราชการญี่ปุ่นเสียก่อนเป็นปฐม

ประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่ด้านฝั่งตะวันออกของทวีปเอเชีย หรือทางตอนเหนือของมหาสมุทรแปซิฟิก เป็นประเทศหมู่เกาะ ประกอบด้วยเกาะใหญ่น้อยประมาณ 3,900 เกาะ มีความยาวทั้งสิ้น 3,800 กิโลเมตร โดยมีเกาะใหญ่ที่สำคัญ 4 เกาะ คือ เกาะฮอกไกโด เกาะฮอนชู เกาะชิโกกุ และเกาะคีวชู มีพื้นที่ ประมาณ 377,835 ตารางกิโลเมตร เมืองหลวงคือ กรุงโตเกียว

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น มีรูปแบบการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย โดยมีรัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดของรัฐ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการบัญญัติไว้ว่าสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศ มีชองค์ประมุขและไม่มีอำนาจในการบริหารประเทศ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2490

รัฐสภาของญี่ปุ่นมีชื่อว่า “สภาไดเอท” เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดของรัฐ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขต และระบบสัดส่วน ซึ่งมีสมาชิก 480 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิก 252 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยเลือกตั้งจำนวนครึ่งหนึ่งสลับกันไปทุก 3 ปี

ฝ่ายบริหารของญี่ปุ่น ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีไม่เกิน 20 คน ที่มาจากการแต่งตั้งของพระจักรพรรดิตามคำแนะนำของรัฐสภา และต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา ทำงานรับผิดชอบต่อรัฐสภา

ส่วนฝ่ายตุลาการนั้น ประกอบด้วย ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ ศาลจังหวัด ศาลแขวง และศาลครอบครัว ประธานศาลฎีกามาจากการแต่งตั้งของสมเด็จพระจักรพรรดิตามการกราบบังคมทูลของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกา และแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลประเภทอื่นตามการเสนอของศาลฎีกา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 10 ปี



การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นนั้นเป็นแบบ 2 ชั้น คือ โครงสร้างส่วนบน ได้แก่ จังหวัด (Prefecture) 47 จังหวัด ซึ่งรวมกรุงโตเกียว (Tokyo Metropolis) ด้วย และโครงสร้างส่วนล่าง หรือเทศบาล จำนวน 3,218 แห่ง แยกออกเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลหมู่บ้าน ในส่วนของเทศบาลนครนั้นมีเทศบาลมหานคร จำนวน 12 แห่ง แต่สำหรับกรุงโตเกียวนี้มีเขตการปกครองเฉพาะในใจกลางเป็นเขตพิเศษ (Ku) 23 เขต ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีของเทศบาลทุกระดับมาจากการเลือกตั้ง

ผู้ที่ศึกษาหรือสนใจสภาพทางการเมืองและกระบวนการนโยบายของประเทศญี่ปุ่นต่างมีทัศนคติที่คล้ายคลึงกัน โดยมองว่าระบบราชการของประเทศญี่ปุ่นมีความเข้มแข็งและมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศมาอย่างยาวนาน มีการประเมินว่าบทบาทของระบบราชการของประเทศญี่ปุ่นอาจเข้มแข็งอย่างมาก ถึงขั้นที่สามารถมีบทบาทครอบงำกลุ่มพลังทางการเมืองที่สำคัญอื่นๆ อย่างเช่น กลุ่มนักการเมือง หรือกลุ่มนักธุรกิจ เป็นต้น²⁴ นอกจากนี้ สิ่งที่เป็นลักษณะเฉพาะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของระบบราชการญี่ปุ่น ก็คือการเป็นองค์กรที่มีลักษณะปิดและกึ่งผูกขาด กล่าวคือ แม้ว่าในระบบการคัดสรรบุคคลเข้าสู่ระบบราชการจะมีลักษณะเปิดให้มีการแข่งขัน แต่หากได้พิจารณาถึงองค์ประกอบของข้าราชการภายในระบบราชการญี่ปุ่นแล้ว จะพบว่าข้าราชการที่เป็นข้าราชการระดับสูงและมีบทบาทที่สำคัญต่อกระบวนการนโยบายจะประกอบไปด้วยบุคคลที่สำเร็จการศึกษาจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยโตเกียว (The Faculty of Law, Tokyo University) เป็นจำนวนมาก²⁵ มีการกล่าวกันว่าในกระบวนการสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อเป็นข้าราชการนั้น บุคคลที่สำเร็จการศึกษาจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยโตเกียว อาจมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ 60 ของจำนวนข้าราชการที่เปิดรับสมัครทั้งหมดในแต่ละปี²⁶

การที่ระบบราชการของญี่ปุ่นมีลักษณะเฉพาะเช่นนี้เอง ทำให้ระบบราชการของญี่ปุ่น ในแง่มุมหนึ่งแล้ว เป็นระบบราชการที่มีค่านิยมของระบบอุปถัมภ์แฝงอยู่ ระบบการนับอาวุโสเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการในตำแหน่งที่มีความสำคัญ การเติบโตของข้าราชการระดับสูงมักจะจำกัดวงอยู่ในกลุ่มข้าราชการที่สำเร็จการศึกษาจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยโตเกียวมากกว่ากลุ่มข้าราชการที่จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยอื่นๆ

²⁴ Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford: Stanford University Press, 1982).

²⁵ Gerald L. Curtis, *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change* (New York: Columbia University Press, 1999), p. 55.

²⁶ The Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University, "Personnel Management" the handout of "Local Personnel Management" subject, fall 2003.

ถึงแม้ว่าระบบราชการของประเทศญี่ปุ่นจะมีความเข้มแข็งเป็นอย่างมากหากเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ แต่ทว่าฝ่ายการเมืองเองก็พยายามที่จะปฏิรูปและปรับปรุงการบริหารงานในภาครัฐอยู่อย่างสม่ำเสมอ ดังจะเห็นได้จากนับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ระบบการบริหารงานภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นได้ผ่านกระบวนการปฏิรูปครั้งสำคัญๆ ถึง 3 ครั้งด้วยกัน กล่าวคือ

- ในครั้งแรก เป็นการปฏิรูปในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1962 ถึง 1964 ซึ่งการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในครั้งนั้น เป็นการปฏิรูปที่พยายามนำเอาประสบการณ์การในการบริหารงานภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้
- การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในครั้งที่สอง ได้เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1981 ถึง 1983 ในสมัยรัฐบาลของนายนาคาโซเน่ (Nakasone)
- การปฏิรูปครั้งล่าสุด ได้ริเริ่มขึ้นในยุคของนายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะ (Hashimoto) ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1996 ถึง 1998
- ในส่วนของเป้าหมายนั้น การปฏิรูปที่สำคัญทั้ง 3 ครั้งมีหลักการที่สำคัญร่วมกันอยู่ที่ การเสริมสร้างประสิทธิภาพและความคล่องตัวของการบริหารงานภาครัฐ ดังจะเห็นได้จากแนวทางในการปฏิรูปทั้งสามครั้งจะมีลักษณะเด่นอยู่ที่ความพยายามในการสร้างเอกภาพของการบริหารงาน และเป็น การบูรรวมองค์กรต่างๆ ของภาครัฐเข้าด้วยกัน เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีขนาดเล็กลงแต่ทว่ามีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น²⁷

การปฏิรูปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 1990 โดยนายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะ ถือเป็นการปฏิรูปครั้งหนึ่งที่มีความสำคัญ โดยเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะต้องตัดสินใจที่จะริเริ่มดำเนินการในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในครั้งนี้ก็เนื่องมาจากสภาวะการณ์ที่ระบบราชการของญี่ปุ่นกำลังเผชิญกับสภาวะถดถอยอย่างรุนแรง โดยที่สภาวะถดถอยนี้มีมูลเหตุมาจากข้าราชการเป็นสำคัญ กล่าวคือในช่วงระยะเวลานั้น การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติงานของข้าราชการได้สร้างปัญหาและทำให้ประชาชนรู้สึกหมดศรัทธาในตัวข้าราชการและระบบราชการโดยรวม กรณีสำคัญที่กลายเป็นประเด็นปัญหาก็มีอาทิเช่น การตัดสินใจในการใช้จ่ายงบประมาณของข้าราชการกระทรวงการคลัง การเพิกเฉยของข้าราชการระดับสูงของกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันโรคเอดส์ เป็นต้น²⁸ สนวนกรวมเข้ากับในช่วงเวลานั้นประเทศญี่ปุ่นต้องเผชิญกับสภาวะถดถอยทางการคลัง จึงส่งผลทำให้

²⁷ สามารถดูข้อเสนอนี้ได้จาก Hiromi Yamamoto, *New Public Management – Japan's Practice* (IIPS: Tokyo, 2003), p. 11.

²⁸ ดู Curtis, *อ้างแล้ว*, น. 55-56.

ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานภาครัฐเสื่อมถอยมากลงไปอีก ดังนั้น ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในช่วงเดือนตุลาคม ค.ศ. 1996 นายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะจึงได้เสนอแนวนโยบายในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐเป็นนโยบายหลักที่สำคัญ นโยบายหนึ่งที่จะต้องทำอย่างเร่งด่วนและภายหลังการเลือกตั้งในครั้งนั้น ผลปรากฏว่าพรรคเสรีประชาธิปไตย (The Liberal Democratic Party: LDP) ของนายฮาชิโมโตะได้รับเสียงสนับสนุนจำนวนมากในการเลือกตั้ง ทำให้นายฮาชิโมโตะสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ และนั่นก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ทำให้เขาสามารถที่จะผลักดันนโยบายในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐให้เป็นรูปธรรมได้

2.2 อิทธิพลของแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่มีต่อการบริหารงานภาครัฐในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงความเชื่อมโยงหรือการนำเอาแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้ในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทยแล้ว อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยสามารถเป็นตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่งของประเทศในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีได้นำเอาหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ในกระบวนการการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐอย่างเคร่งครัดมากนัก ดังเช่นที่ปรากฏให้เห็นในกรณีของประเทศสหราชอาณาจักร หรือประเทศอื่นๆในกลุ่มเครือจักรภพ²⁹ การปฏิรูปการบริหารราชการภาครัฐโดยการนำของนายฮาชิโมโตะ ได้นำเอาแนวคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาปรับใช้ใน 2 เรื่องประเด็นหลักๆ เท่านั้น อันได้แก่³⁰

- ประเด็นของการบังคับให้มีผลกระทบนโยบายของราชการส่วนกลาง และ
- ประเด็นการจัดตั้งองค์กรอิสระ เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจและการแบ่งแยกภารกิจระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย

²⁹ โปรตคุดู Yamamoto อังแล้ว, น. 12-21.

³⁰ เพิ่งอ้าง, น.14-21.

หนึ่ง : การจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการประเมินผลนโยบาย

หากพิจารณาถึงอิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่มีต่อการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทยที่ผ่านแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวคิดดังกล่าวได้มีส่วนอย่างสำคัญต่อการกำหนดให้มีการประเมินผลนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ ในช่วงปี ค.ศ. 1997 สภาเพื่อการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ (the Council for Public Sector Reforms) ได้ริเริ่มโดยการจัดทำข้อเสนอที่สำคัญประการหนึ่ง โดยเสนอแนะให้ในทุกส่วนราชการจะต้องกำหนดให้มีการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล และผลจากข้อเสนอแนะได้นำไปสู่การผ่านร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประเมินผลนโยบายของภาครัฐ พ.ศ. 2544 (the Government Policy Evaluation Act of 2001: GPEA) ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา³¹

ในระดับมหภาค กรอบแห่งกฎหมายได้กำหนดให้การประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล มีหน่วยงานสำคัญของรัฐ 2 หน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง นั่นคือ กระทรวงการคลัง (the Ministry of Finance, MOF) และกระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน กิจการไปรษณีย์และการสื่อสาร (the Ministry of Public Management, Home Affairs, Post and Telecommunications, MPHPT) โดยที่กระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน กิจการไปรษณีย์และการสื่อสารจะเป็นหน่วยงานหลักซึ่งรับผิดชอบการกำกับดูแลระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของภาครัฐโดยภาพรวมทั้งหมด ในขณะที่กระทรวงการคลังจะรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณให้กับการดำเนินงานในโครงการต่างๆให้มีความเหมาะสมตามผลของการประเมิน

อย่างไรก็ตาม มีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าการทำงานของกระทรวงทั้งสองไม่ค่อยจะมีการประสานงานที่ดีระหว่างกันมากนัก รวมไปถึงโดยโครงสร้างและสถานะของกระทรวงทั้งสองแล้ว กระทรวงการคลังจะเป็นกระทรวงที่มีอำนาจและบทบาทอย่างมากภายในระบบราชการ เพราะฉะนั้นจึงอาจมองได้ว่า ในความเป็นจริงแล้วการตัดสินใจหรือการจัดทำงบประมาณของกระทรวงการคลังก็อาจมิได้มีลักษณะที่สอดคล้องต่อการประเมินผลซึ่งเป็นงานในความรับผิดชอบของกระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน กิจการไปรษณีย์และการสื่อสารเสียเสมอไป

³¹ เฝิงอ้าง, น. 14.

ในระดับหน่วยงาน ภายใต้กรอบกฎหมายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (National Government Organizational Law) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการประเมินผลนโยบายภาครัฐ ได้กำหนดให้แต่ละหน่วยงานภาครัฐจะต้องกำหนดให้มีการจัดตั้งส่วนหรือแผนงานขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งเรียกว่า “ส่วนการประเมินผลนโยบาย” เพื่อให้ส่วนงานนั้น มีบทบาทหน้าที่ในการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย และโครงการต่างๆของหน่วยงานนั้นๆ³² อย่างไรก็ตาม ในการประเมินผลดังกล่าว กฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดและวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายไว้อย่างเคร่งครัด รวมไปถึงมิได้มีการกำหนดบังคับให้ทุกนโยบายหรือแผนงานของรัฐต้องผ่านกระบวนการประเมินผล ดังจะเห็นได้จากแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานที่รัฐบาลได้จัดทำขึ้นเป็นคู่มือการประเมินผลของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น ได้กำหนดไว้เพียงกรอบกว้างๆเท่านั้นว่า นโยบาย หรือแผนการปฏิบัติงานใดควรจะผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยแนวทางดังกล่าวได้กำหนดไว้เพียงว่าควรให้หน่วยราชการจัดให้มีการประเมินผลนโยบายที่เริ่มดำเนินการใหม่ โครงการที่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ตามระยะเวลาที่กำหนดและนโยบายหรือโครงการที่อาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคมหรือสภาพแวดล้อม

จากข้อกำหนดดังกล่าว นั้นย่อมหมายความว่า กฎหมาย และแนวทางที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมิได้เป็นการบังคับอย่างชัดเจนให้แต่ละหน่วยงานของรัฐต้องประเมินผลนโยบายหรือโครงการที่ตนดำเนินการอยู่ทุกโครงการ ดังนั้นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ สภาพที่แต่ละหน่วยต่างพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย หรือแผนงานที่ประสบปัญหาความยุ่งยาก ซับซ้อน แต่ละหน่วยงานจึงมักจะคัดเลือกเอาแต่เพียงนโยบายหรือโครงการที่ค่อนข้างดำเนินการด้วยความราบรื่น และประสบความสำเร็จมาประเมินผลเท่านั้น ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าว ทำให้ในความเป็นจริงแล้วกระบวนการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายหรือโครงการต่างๆอาจมิได้สะท้อนสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายในระบบราชการ

มีการกล่าวกันว่า แนวคิดในเรื่องของการกำหนดให้มีการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายของประเทศญี่ปุ่นนั้นเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลหรือนำตัวแบบมาจากการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายของรัฐที่ริเริ่มและดำเนินการกันอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีคลินตัน (Clinton) เพราะในทั้งสองประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้แต่ละหน่วยงานของรัฐต้องมีการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของตน และเปิดเผยผลของการประเมินนั้นๆสู่สาธารณะเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงกระบวนการดังกล่าวในรายละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่า ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกายังคงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากระบบที่ใช้อยู่ในประเทศญี่ปุ่นในหลายประการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าระบบการประเมินผลการ

³² The Government Policy Evaluation Act (GPEA) และ the National Government Organizational Law อ้างใน Yamamoto อ้างแล้ว, น. 15.

ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่บังคับใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความเป็นระบบและรัดกุมมากกว่ากระบวนการที่ดำเนินการกันอยู่ในประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ ในสหรัฐอเมริกาเอง กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐจะต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (strategic plan) ครอบคลุมช่วงระยะเวลาระหว่าง 3 ถึง 5 ปี ซึ่งในแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย รวมถึง พันธกิจต่างๆอย่างชัดเจน และเมื่อส่วนราชการได้จัดทำแผนดังกล่าวแล้ว แต่ละส่วนราชการจะต้องเสนอแผนนั้นๆต่อสำนักการบริหารจัดการและระบบงบประมาณ (the Office of Management and Budget) (ซึ่งสำนักงานนี้เป็นสำนักงานที่รับผิดชอบกระบวนการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายนี้เป็นการเฉพาะ) และรัฐสภา (the Congress) ด้วย และนอกจากนั้น ภายใต้กรอบกฎหมายของประเทศสหรัฐยังกำหนดให้แต่ละหน่วยงานต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานรายปีอีกด้วย ซึ่งในแผนดังกล่าวมีการกำหนดถึงรายละเอียดของเป้าหมาย กิจกรรมที่จะดำเนินการ รวมถึงการสร้างตัวชี้วัดที่สามารถนำไปใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานได้ และเมื่อได้มีการประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการต่างๆแล้วยังจะต้องมีการรายงานผลของการประเมินต่อประธานาธิบดีและรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง

จากข้อกำหนดดังกล่าว จึงทำให้เห็นได้ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น แต่ละหน่วยงานไม่สามารถที่จะเลือกประเมินผลโครงการใดโครงการหนึ่งซึ่งอาจจะประสบความสำเร็จเป็นการเฉพาะได้ อันแตกต่างจากกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่แต่ละหน่วยงานสามารถที่จะเลือกประเมินผลแต่เพียงเฉพาะโครงการที่ประสบความสำเร็จ นอกจากนั้น การกำหนดให้แต่ละหน่วยงานต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ตลอดจนสร้างตัวชี้วัดต่างๆที่ชัดเจน และยังคงเสนอแผนและตัวชี้วัดเหล่านั้นต่อสภาตั้งแต่ขั้นตอนแรก จึงเท่ากับเป็นการช่วยให้รัฐสภาเองสามารถที่จะตรวจสอบได้ว่า หน่วยงานนั้นๆสามารถดำเนินการให้ นโยบายของตนสัมฤทธิ์ผลหรือไม่มากนักเพียงใด ในอีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาของสหรัฐอเมริกามีส่วนในการกำกับและควบคุมการดำเนินการตามนโยบายตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น จนกระทั่งขั้นที่นโยบายเหล่านั้นดำเนินการเสร็จสมบูรณ์แล้วนั่นเอง ซึ่งในกรณีของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีการกำหนดแต่เพียงว่าให้มีการนำเสนอรายงานการประเมินผลที่จัดทำขึ้นต่อรัฐสภา นั้นจึงเท่ากับว่ารัฐสภาญี่ปุ่นมีส่วนในการรับรู้ถึงผลการดำเนินงานตามนโยบายต่างๆเฉพาะในขั้นตอนสุดท้ายเท่านั้น

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ คงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้จะมีความพยายามภายในระบบราชการของประเทศญี่ปุ่นเองที่จะกำหนดให้มีการริเริ่มการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายด้านต่างๆ เพื่อเป็นการทบทวนและพิจารณาว่านโยบายต่างๆของรัฐบาลนั้นประสบความสำเร็จ มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการนำเอาแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้อยู่ก็ตาม แต่หากได้มีการพิจารณาถึงรายละเอียดแล้ว กลับทำให้เห็นว่าแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ยังมิได้นำมาใช้ในการประเมินผลนโยบายอย่างจริงจัง ความหละหลวม ความแตกต่างของหลักเกณฑ์ต่างๆที่กฎหมายกำหนดช่วย

แสดงให้เห็นว่าแนวคิดด้านการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับการนำมาปรับใช้ในการประเมินผลในระดับที่จำกัด

สอง : การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการจัดตั้งองค์กรอิสระ (Agencification)

หากเราพิจารณาย้อนไปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 1980 จะสามารถเห็นได้ว่าในประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ได้มีการเสนอแนวคิดและจัดตั้งองค์กรอิสระและกึ่งอิสระขึ้นเป็นองค์กรคู่ขนานไปกับหน่วยราชการของรัฐอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆอยู่เป็นจำนวนมาก โดยในการจัดตั้งองค์กรอิสระเหล่านั้น นายกรัฐมนตรีแซชเชอร์ได้มุ่งหวังให้องค์กรเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการและเป็นวิธีการหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของระบบราชการ อย่างไรก็ตาม ในระยะเวลาต่อมาองค์กรกึ่งอิสระเหล่านี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางจากนักวิชาการและกลุ่มบุคคลในภาคส่วนต่างๆว่าเป็นองค์กรที่มีลักษณะไม่เหมาะสมสอดคล้องต่อแนวคิดเรื่องประชาธิปไตย อันเนื่องมาจากการผู้บริหารขององค์กรเหล่านี้มีที่มาจากแต่งตั้ง ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการไม่เปิดโอกาสให้กับประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการจากองค์กรเหล่านี้โดยตรงได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานขององค์กร³³

แม้ว่าจากประสบการณ์ของประเทศสหราชอาณาจักร การจัดตั้งองค์กรอิสระหรือกึ่งอิสระเหล่านี้จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่อย่างมากที่สุดตาม ประเทศญี่ปุ่นเองก็ได้มีการนำเอาแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระเหล่านี้มาปรับใช้ในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ กล่าวคือ ระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปีค.ศ. 1996 พรรคเสรีประชาธิปไตย (the Liberal Democratic Party, LDP) ได้เสนอแนวนโยบายหนึ่งนั่นคือ นโยบายในการจัดตั้งองค์กรอิสระในรูปแบบใหม่ โดยมุ่งหวังให้องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่ช่วยให้การบริหารงานของภาครัฐคล่องตัวมากขึ้น กับทั้งจะเป็นแนวทางอันหนึ่งที่จะช่วยกอบกู้ภาพพจน์ของระบบราชการที่กำลังตกต่ำอยู่อย่างมากในขณะนั้น

หลังจากที่พรรคเสรีประชาธิปไตยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งนั้น นโยบายดังกล่าวก็ได้รับการผลักดันให้เกิดผลเป็นรูปธรรม แม้ว่านายกรัฐมนตรีฮาจิโมโตะจะยอมรับว่าเขาได้รับอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้จากประเทศสหราชอาณาจักรอยู่ก็ตาม แต่ทว่าในการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ของเขาก็มีรากฐานแนวคิดที่แตกต่างจากการจัดตั้งองค์กรแบบเดียวกันในประเทศสหราชอาณาจักรอยู่ในหลายมิติ กล่าวคือ

³³ โปรดดูงานศึกษาสำคัญชิ้นหนึ่งเกี่ยวกับองค์กรอิสระ และกึ่งอิสระเหล่านี้ในประเทศอังกฤษได้จาก Chris Skelcher, *The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy* (Buckingham: Open University Press, 1998).

- มิติของความแตกต่างแรกที่สังเกตเห็นได้อย่างชัดเจน นั่นก็คือ ในการจัดตั้งองค์กรอิสระของประเทศญี่ปุ่นมีจุดเน้นอยู่ที่การเป็นความพยายามในการสร้างความคล่องตัวให้เกิดขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ เป็นความพยายามในการแยกหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายออกจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นให้องค์กรพันธุ์ใหม่เหล่านี้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่แปรนโยบายให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวแตกต่างไปจากกรณีของประเทศ สหราชอาณาจักรอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในกรณีของประเทศสหราชอาณาจักรนั้นมีแนวคิดพื้นฐานอยู่ที่ความพยายามหรือจุดเน้นที่จะให้องค์กรพันธุ์ใหม่นี้เป็นพื้นฐานหลักของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐโดยองค์รวม³⁴

- ในมิติที่สอง หากเราพิจารณาถึงโครงสร้าง แนวทางการบริหารจัดการขององค์กรอิสระในประเทศสหราชอาณาจักร จะสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลของประเทศสหราชอาณาจักรมีความพยายามอย่างยิ่งยวดที่จะนำเอาหลักและเทคนิคในทางการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางการบริหารงานของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานขององค์กรอิสระต่างๆ จนทำให้บุคคลหลายฝ่ายต่างมองว่าการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของประเทศสหราชอาณาจักรถูกรอบงำโดยลัทธิบริหารจัดการนิยม (managerialism) ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นเอง กลับสามารถมองเห็นได้ว่าในการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้รัฐบาลเองแทบไม่ได้มุ่งเน้นไปที่มิติด้านการบริหาร มีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่า ในการพิจารณาคำหนดโครงสร้างองค์กรอิสระเหล่านี้ รัฐบาลอาศัยเพียงคณะนักกฎหมายจำนวนหนึ่งเท่านั้นเป็นผู้ร่างและกำหนดโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรเหล่านี้³⁵

ถึงแม้จะกล่าวว่า แนวคิดสำคัญในการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้จะเป็นแนวคิดมุมมองของนักกฎหมายอยู่ก็ตาม แต่ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่าองค์กรอิสระเหล่านี้ก็ได้มีการนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาประยุกต์ใช้ด้วยเช่นกัน ซึ่งการนำเอาแนวคิดเรื่องจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้กับองค์กรพันธุ์ใหม่ อาจพอสรุปได้เป็นประเด็นย่อย ๆ ดังนี้คือ

- ในด้านการบริหารงานบุคคล ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นผู้บริหารงานขององค์กรเหล่านี้ ได้มีการกำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (CEO) จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการบริหารงานด้านนั้นๆ เป็นอย่างดี โดยต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ในการบริหารงานองค์กรที่สำคัญมาก่อนกับทั้งในการบริหารงานภายในองค์กรก็จะต้องมีความแตกต่างไปจากหน่วยราชการโดยทั่วไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรจะมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในด้านการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ

³⁴ Yamamoto, อ้างแล้ว, น. 17.

³⁵ เพิ่งอ้าง, น. 17.

ผู้บริหารสามารถกำหนดกรอบจำนวนบุคลากรภายในองค์กร อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนของบุคลากร การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของบุคลากรได้โดยอิสระ เป็นต้น

- **ในด้านระบบงบประมาณ** ในการบริหารจัดการงบประมาณก็นับเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึง อิศระมีความแตกต่างไปจากหน่วยงานของรัฐอื่นๆ กล่าวคือ ในการจัดระบบงบประมาณนั้น งบประมาณที่องค์กรอิสระเหล่านี้ได้รับจะเป็นการจัดสรรในรูปแบบของงบประมาณเป็นก้อน (block grant) ซึ่งองค์กรสามารถที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ได้เองว่าจะใช้จ่ายเงินงบประมาณเหล่านั้นอย่างไร เหตุผลที่รัฐบาลกำหนดรูปแบบการจัดสรรงบประมาณในลักษณะนี้ ก็เพื่อให้้องค์กรเหล่านี้มีความคล่องตัวในการบริหารงานเช่นเดียวกับในการบริหารงานของภาคเอกชน

- **ในด้านกระบวนการประเมินผล** หลักการสำคัญประการหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือการเน้นที่ผลสำเร็จมากกว่ากระบวนการ ในการกำหนดแนวทางการบริหารงานองค์กรอิสระของญี่ปุ่นก็เช่นกัน ที่พยายามจะมุ่งเน้นที่กระบวนการประเมินผลการทำงาน กล่าวคือ โดยหลักแล้วองค์กรเหล่านี้ได้ถูกกำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบและประเมินผลโดยหน่วยงาน ทั้งที่เป็นหน่วยงานตรวจสอบภายใน (internal audit) และจากหน่วยงานตรวจสอบภายนอก (external audit) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่มีงบประมาณต่อปีมากกว่า 10,000 ล้านเยน จะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตรวจสอบวิชาชีพจากภายนอกด้วย

แม้ว่าจากแนวทางต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนได้ว่าในการจัดตั้งองค์กรอิสระในญี่ปุ่นมีความพยายามที่จะนำเอาแนวคิดว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ได้อย่างกว้างขวางก็ตาม แต่ทว่าในความเป็นจริง องค์กรอิสระของประเทศญี่ปุ่นกลับถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็นเพียงองค์กรสำหรับรองรับการขยายตัวของภาคราชการเองเท่านั้น การจัดตั้งองค์กรเป็นเพียงวิธีการอันหนึ่งในการสร้างตำแหน่งใหม่ๆ สำหรับข้าราชการจากหน่วยงานของรัฐ ดังจะเห็นได้จากสถิติที่น่าสนใจที่ว่า ในช่วงปีค.ศ. 2001 จากจำนวนองค์กรอิสระทั้งสิ้น 57 องค์กร มีองค์กรอิสระ 50 องค์กรที่มีผู้บริหารสูงสุดมาจากข้าราชการ หาได้เป็นบุคลากรที่เป็นมืออาชีพภายนอกภาครัฐแต่อย่างใด³⁶ ทั้งนี้หากเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศสหราชอาณาจักรแล้ว จะเห็นได้ว่าในช่วงปีค.ศ. 1997 จำนวนผู้บริหารองค์กรอิสระเหล่านี้มีที่มาจาก การเปิดรับสมัครและคัดเลือกอย่างเปิดกว้างถึง ร้อยละ 67 ของจำนวนองค์กรทั้งหมด และร้อยละ 34 ของจำนวนองค์กรเหล่านี้สามารถคัดเลือกผู้บริหารจากภายนอกระบบราชการ³⁷

³⁶ เห่งอ้าง, น.20.

³⁷ Cabinet Office, *The Next Steps Briefing Notes*, 1998.

นอกจากนั้น ในการบริหารงานบุคคล แม้จะมีความพยายามที่จะให้ผู้บริหารงานสูงสุดมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารงานบุคคล แต่ทว่าในทางปฏิบัติแล้วผู้บริหารสูงสุดขององค์กรก็ไม่สามารถที่จะใช้อำนาจนั้นได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่าในระยะเริ่มต้นของการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ รัฐบาลได้ถ่ายโอนข้าราชการจากหน่วยราชการต่างๆมาปฏิบัติงาน โดยยังคงให้บุคลากรเหล่านั้นมีสถานะภาพเป็นข้าราชการ เพราะรัฐบาลเองก็ไม่ต้องการให้เกิดกระแสต่อต้านจากคนเหล่านั้น ในท้ายที่สุดจึงทำให้ผู้บริหารองค์กรไม่สามารถใช้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งบุคลากรเหล่านั้นได้อย่างอิสระ เพราะบุคลากรเหล่านั้นได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายข้าราชการพลเรือน

ในมิติด้านงบประมาณก็เช่นกัน ที่แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะให้องค์กรอิสระเหล่านี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานโดยการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นก้อน แต่ในสภาพของความเป็นจริงกลับพบว่าเงินงบประมาณที่จัดสรรให้เป็นก้อนนี้ร้อยละ 60 จะต้องใช้เป็นค่าใช้จ่ายประจำสำหรับเป็นค่าตอบแทนแก่บุคลากร นั้นย่อมเท่ากับว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นมีเงินงบประมาณเพียงประมาณร้อยละ 40 เท่านั้นที่จะใช้ในการริเริ่มโครงการใหม่ๆ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ คงช่วยให้เห็นภาพของการนำเอาหลักการในการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้กับการปฏิรูประบบราชการของประเทศญี่ปุ่นได้พอสมควร จากกรณีศึกษาทั้งสองได้แสดงให้เห็นว่า การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลทางความคิดจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักร แต่หากพิจารณาถลกลงไปในรายละเอียดแล้ว ก็จะเห็นว่าแนวคิดและวิธีการที่นำมาใช้ในประเศญี่ปุ่นมีความแตกต่างไปจากประเทศต้นแบบทั้งสองอยู่บ้าง ในมิติของการประเมินผลการปฏิบัติงานของภาครัฐ จะเห็นได้ว่าระบบการประเมินผลการทำงานของภาครัฐยังคงมีช่องว่างและเปิดโอกาสให้แต่ละหน่วยราชการเลือกที่จะประเมินผลโครงการหรือแผนงานใดแผนงานหนึ่ง โดยละเว้นการประเมินผลแผนงานอื่นๆได้ ซึ่งย่อมเท่ากับว่า การประเมินผลอาจมิได้สะท้อนภาพที่เป็นจริงเสมอไป

สำหรับในด้านของการจัดตั้งองค์กรอิสระนั้น การศึกษาข้างต้นได้ช่วยให้เห็นภาพของความแข็งแกร่งของระบบราชการ ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการทำให้องค์กรพันธุ์ใหม่ที่เกิดขึ้นมีความเป็นอิสระ ศักยภาพ และแตกต่างจากระบบราชการโดยทั่วไป แต่ทว่าในความเป็นจริงข้าราชการ รวมไปถึงแนวปฏิบัติแบบราชการก็ยังคงเป็นสิ่งที่ครอบงำองค์กรเหล่านี้อยู่ ซึ่งสิ่งดังกล่าวได้ทำให้องค์กรเหล่านี้มิได้มีความเป็นอิสระดังความมุ่งหวังในการก่อตั้งองค์กร



3. ประเทศออสเตรเลีย: ศูนย์ประสานบริการ (Centrelink) กับการปฏิรูประบบการบริการประชาชนของรัฐบาลกลาง

ประเทศออสเตรเลียเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับเอากระแสแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของตนเอง ดังนั้นนับตั้งแต่ยุคคริสต์ศตวรรษที่ 1990 จึงปรากฏโครงการเพื่อการปฏิรูปในหลายๆด้าน อย่างไรก็ดี ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การปฏิรูประบบบริการประชาชน (customer service delivery) ภายใต้แนวคิดที่เรียกว่า “ศูนย์ประสานบริการ” หรือ “Centrelink” ซึ่งนับเป็นความปฏิรูประบบบริหารงานของรัฐบาลกลาง (Federal Administration) ครั้งสำคัญ

ในปัจจุบัน ศูนย์ประสานบริการที่ถูกจัดตั้งอย่างเป็นทางการในปีค.ศ. 1997 นับเป็นองค์กรหนึ่ง ที่สะท้อนถึงความสำเร็จของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของออสเตรเลีย ซึ่งมีความน่าสนใจหรือ จุดเด่นสำคัญใน 2 ประการ³⁸

ประการแรก : ศูนย์ประสานบริการถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีขนาดมหึมาที่มีลักษณะพิเศษ เนื่องจากความใหญ่โตนี้เกิดจากการสร้างเครือข่ายการบริการประชาชนของรัฐในรูปแบบต่างๆและจากหน่วยงานของรัฐต่างๆเข้ามาอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการโดยองค์กรเดียว ภายใต้แนวคิด “One Stop Shopping” เพื่อให้ศูนย์ประสานบริการมีลักษณะคล้ายคลึงกับศูนย์สรรพสินค้าที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างหลากหลายและครอบคลุมทุกมิติ

ประการที่สอง : ศูนย์ประสานบริการนับได้ว่าเป็นการปรับกระบวนทัศน์ในรูปแบบการให้บริการประชาชนอย่างสำคัญ เนื่องจากการปรับแนวคิดจากการยึดถือหน่วยงานของรัฐเป็นศูนย์กลางไปสู่การมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางในฐานะที่เป็นลูกค้า ซึ่งจะต้องได้รับความพึงพอใจสูงสุด และเป็นระบบบริการแก่ประชาชนในฐานะ “มนุษย์” (government human services) ซึ่งจะต้องตอบสนองคุณลักษณะเฉพาะ ปัญหา และความต้องการเฉพาะตัวในฐานะปัจเจกชน (individual)

³⁸ โปรดดู Sue Vardon, “Centrelink,” in *Reforming the Public Sector: Problems and Solutions*, Colin Clark and David Corbett eds. (St Leonard, NSW: Allen & Unwin, 1999) : 178 – 201.

3.1 สภาพการเมืองการปกครองทั่วไปของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นเกาะทวีป (Island Continent) อยู่ในซีกโลกใต้ ตั้งอยู่ระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก มีพื้นที่ 7,713,000 ตารางกิโลเมตร มีเมืองหลวง คือ กรุงแคนเบอร์รา มีรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบสหพันธ์ (Federal Democracy) ประกอบด้วย 6 มลรัฐ และ 2 ดินแดน ที่มีได้มีฐานะเป็นรัฐ คือ ดินแดนภาคเหนือ (Northern Territory) และดินแดนเมืองหลวงของออสเตรเลีย (Australian Capital Territory) และเป็นประเทศในเครือจักรภพ (Commonwealth) มีสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 แห่งสหราชอาณาจักรทรงเป็นองค์ประมุข และทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ฯ (Governor-General) ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

การปกครองของประเทศออสเตรเลียนั้นเป็นแบบ 3 ชั้น (Three-tier System) ประกอบด้วยรัฐบาลของจักรภพหรือรัฐบาลสหพันธรัฐเป็นโครงสร้างส่วนบน รัฐบาลมลรัฐเป็นโครงสร้างส่วนตรงกลาง และมีรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ชั้นล่างสุด

ประเทศออสเตรเลียใช้ระบบ 2 สภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 150 คน และวุฒิสภา 76 คน นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร รัฐบาลประกอบด้วยรัฐมนตรี 17 คน และรัฐมนตรี Outer Ministry อีก 13 คน

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของออสเตรเลียนั้น เป็นระบบชั้นเดียว (One-tier System) คือรูปแบบเทศบาล เป็นองค์กรแบบสภาที่ผู้บริหาร โดยสภามาจากการเลือกตั้งจากประชาชนและเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม การปกครองส่วนท้องถิ่นของออสเตรเลียเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐ หรือกฎหมายของมลรัฐนั้นๆ ทำให้อำนาจหน้าที่และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของแต่ละรัฐบัญญัติไว้

3.2 ที่มาและคุณลักษณะ โดยทั่วไปของศูนย์ประสานบริการ

ศูนย์ประสานบริการ มีชื่ออย่างเป็นทางการคือ “The Commonwealth Services Delivery Agency” ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1997 โดยในเบื้องต้นเป็นความพยายามในการรวมเอาเครือข่ายของบริการต่างๆที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงประกันสังคม (Department of Social Security) และกระทรวงการจ้างงาน การศึกษา ฝึกอบรม และกิจการเยาวชน (Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs) ผ่านการยุบรวมหน้าที่และบุคลากรเข้าไว้ด้วยกันเพื่อจัดตั้งองค์กรใหม่ที่สามารถให้บริการร่วมกันได้

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันศูนย์ประสานบริการก็ได้มีการเติบโตอย่างเข้มแข็งทั้งในเชิงขนาดองค์กรและบริการต่างๆที่ตนเป็นตัวแทนจัดทำบริการแทนหน่วยงานของรัฐต่างๆ ในปัจจุบันศูนย์บริการร่วมสามารถให้บริการแก่ประชาชนแทนหน่วยงานหลักๆของรัฐทั้งหมด 16 หน่วยงาน³⁹ ได้แก่

- Australian Electoral Commission
- Attorney-General’s Department
- Australian Taxation Office
- Department of Family and Community Services (รวมถึง the Child Support Agency and the Family Assistance Office)
- Department of Education, Science and Training
- Department of Employment and Workspace Relations
- Department of Agriculture, Fisheries and Forestry-Australia
- Department of Health and Ageing (รวมถึง the Office of Hearing Services)
- Department of Transport and Regional Services

³⁹ หากรวมหน่วยงานย่อยอื่นๆ จะมีทั้งสิ้น 25 หน่วยงาน ทั้งนี้ ข้อมูลส่วนใหญ่ในส่วนนี้มีที่มาจาก Centrelink, *Centrelink Annual Report 2002 – 2003* (Canberra: Centrelink Communicatin, Media and Marketing, 2003) และ Centrelink, *Centrelink Information: A Guide to Payments and Services 2003 – 2004* (Canberra: Centrelink Communicatin, Media and Marketing, 2003)

- Department of Veterans' Affairs
- Department of Foreign Affairs and Trade
- Department of Communications, Information Technology and the Arts
- Department of Finance and Administration
- Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs
- New South Wales State Government
- State and Territory Housing authorities

จากข้อมูลในปัจจุบัน ศูนย์ประสานบริการสามารถให้บริการลูกค้าเป็นจำนวนทั้งสิ้น 6.3 ล้านคน (คิดเป็น 1 ใน 3 ของประชากรทั้งหมดในออสเตรเลีย โดยมีบริการต่างๆที่จัดให้แก่ประชาชนกว่า 140 รายการ ครอบคลุมบริการของหน่วยงานรัฐทั้งหมด 25 หน่วยงาน) มีบุคลากรทั้งสิ้น 27,137 คน และมีจุดให้บริการ (Service Delivery Points) กว่า 1,000 แห่งครอบคลุมทั่วประเทศ

สำหรับบริการต่างๆ ซึ่งศูนย์ประสานบริการมีอยู่จะใช้กลุ่มลูกค้า เช่น กลุ่มผู้เกษียณอายุ, ครอบครัว, กลุ่มผู้กำลังหางาน, กลุ่มผู้พิการ, กลุ่มนักเรียนและเยาวชน, กลุ่มชนพื้นเมือง เป็นต้น ซึ่งจะมีความต้องการในบริการเฉพาะอย่างเป็นกุญแจสำคัญในการจัดกลุ่มของบริการออกเป็นหมวดหมู่ต่างๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การจัดกลุ่มบริการจะใช้ความต้องการของลูกค้าเป็นจุดเริ่มต้นในการแบ่งงานนั่นเอง มิใช่เป็นการจัดแบ่งไปตาม โครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นเจ้าของบริการ ในบริการที่มีอยู่กว่า 140 รายการ สามารถจัดแบ่งออกเป็น 11 กลุ่มตามความต้องการของลูกค้า ได้แก่

ตารางที่ 2.1 แสดงกลุ่มบริการในเครือข่ายของศูนย์ประสานบริการ (Centrelink)

กลุ่มบริการ	คุณลักษณะ
1. บริการสำหรับผู้กำลังหางานทำ (Job Seeker Services)	ครอบคลุมบริการเกี่ยวกับการจัดหางาน การจ่ายเงินทดแทน การฝึกอบรม การวัดระดับทักษะ เป็นต้น รวมทั้งสิ้นประมาณ 24 รายการ และเป็นบริการที่ครอบคลุมหน่วยงาน 3 กระทรวง ได้แก่ Department of Family and Community Services, Department of Employment and Workplace Relations และ Department of Education, Science and Training
2. บริการสำหรับนักศึกษาและเยาวชน (Youth and students)	ครอบคลุมบริการเกี่ยวกับการฝึกอบรม การจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษา บริการเงินกู้เพื่อการศึกษา เป็นต้น รวมทั้งสิ้นประมาณ 16 รายการ และเป็นบริการที่ครอบคลุมหน่วยงาน 2 กระทรวง ได้แก่ Department of Family and Community Services และ Department of Education, Science and Training
3. บริการสำหรับกลุ่มผู้เกษียณอายุ (Retirement, carers and means test)	ครอบคลุมบริการเกี่ยวกับค่าเบี้ยบำนาญ เงินช่วยเหลือสตรี และเงินช่วยเหลือหญิงม่าย เป็นต้น รวมทั้งสิ้นประมาณ 15 รายการ และเป็นบริการที่ครอบคลุมหน่วยงาน 2 กระทรวง ได้แก่ Department of Family and Community Services, Department of Health and Ageing และ Department of Veterans' Affairs
4. บริการสำหรับเด็กและครอบครัว (Families and Children)	ครอบคลุมบริการเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์เด็ก เงินช่วยเหลือเด็กกำพร้า การศึกษาและฝึกอบรม เป็นต้น รวมทั้งสิ้นประมาณ 9 รายการ ซึ่งเป็นบริการของกระทรวง Department of Family and Community Services
5. บริการสำหรับผู้พิการและไร้ความสามารถ (Disability Services)	ครอบคลุมบริการเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์ผู้ป่วย และเงินสงเคราะห์ผู้พิการ เป็นต้น รวมทั้งสิ้นประมาณ 12 รายการ และเป็นบริการที่ครอบคลุมหน่วยงาน 4 กระทรวง คือ Department of Family and Community Services, Department of Employment and Workplace Relations, Department of Education, Science and Training และ Department of Health and Ageing
6. บริการเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางด้านธุรกิจ, การพาณิชย์ และการเกษตรกรรมในพื้นที่ห่างไกล (Business, Rural and Rent Assistance)	ครอบคลุมบริการเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางด้านการเกษตรกรรม เงินช่วยเหลือการเกษตรในพื้นที่ห่างไกล ค่าทดแทนสำหรับเกษตรกร และการช่วยเหลือผู้ประกอบการ เป็นต้น รวมทั้งสิ้นประมาณ 24 รายการ และเป็นบริการที่ครอบคลุมหน่วยงาน 4 กระทรวง คือ Department of Family and Community Services, Department of Agriculture, Fisheries and Forestry-Australia (AFFA), Department of Finance and Administration และ Department of Transport and Regional Services

กลุ่มบริการ	คุณลักษณะ
7. บริการสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย (Multicultural Services)	ครอบคลุมบริการเกี่ยวกับล่ามและการแปล และศูนย์ประสานบริการด้านภาษาต่างประเทศและบริการสอบถามเกี่ยวกับสิทธิลูกจ้าง เป็นต้น รวมทั้งสิ้นประมาณ 7 รายการ และเป็นบริการที่ครอบคลุมหน่วยงาน 2 กระทรวง คือ Department of Family and Community Services และ Department of Immigration, Multicultural and Indigenous Affairs (DIMIA)
8. บริการสำหรับกลุ่มชนพื้นเมือง (Indigenous Services)	ครอบคลุมบริการรวมทั้งสิ้นประมาณ 10 รายการ ได้แก่ ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์จากกลุ่มชนพื้นเมือง หน่วยบริการสำหรับกลุ่มชนพื้นเมือง สำนักงานบริการลูกค้าที่เป็นกลุ่มชนพื้นเมือง และบริการล่ามสำหรับชนพื้นเมือง เป็นต้น
9. บริการทางสังคม (Social Work Services)	ครอบคลุมบริการรวมทั้งสิ้นประมาณ 6 รายการ ได้แก่ การให้เงินสงเคราะห์สำหรับเยาวชน ผู้ประสบปัญหาครอบครัวแตกแยก การสงเคราะห์ผู้ซึ่งประสบปัญหาความรุนแรงในครอบครัว เป็นต้น
10. บริการสำหรับชาวต่างชาติ (International Services)	ครอบคลุมบริการรวมทั้งสิ้นประมาณ 3 รายการ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการเข้าประเทศ หนังสือรับรองสำหรับชาวต่างชาติ และค่าธรรมเนียมสำหรับผู้อยู่อาศัยชั่วคราว
11. บริการอื่น ๆ (Other Services)	ซึ่งครอบคลุมภารกิจของหลายหน่วยงาน ประกอบด้วย Australian Electoral Commission, Attorney-General's Department, Australian Taxation Office, Department of Family and Community Services, Department of Foreign Affairs and Trade, State and Territory Housing Authorities, Tasmanian State Government และ Department of Transport and Regional Services โดยมีภารกิจที่ครอบคลุมหลากหลาย ได้แก่ สำนักงานศูนย์ประสานบริการชุมชนและให้ความช่วยเหลือผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ศูนย์ให้บริการเกี่ยวกับกฎหมายครอบครัว ศูนย์บริการข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือเดินทาง บริการของเกาะ Tasmania และบริการข้อมูลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

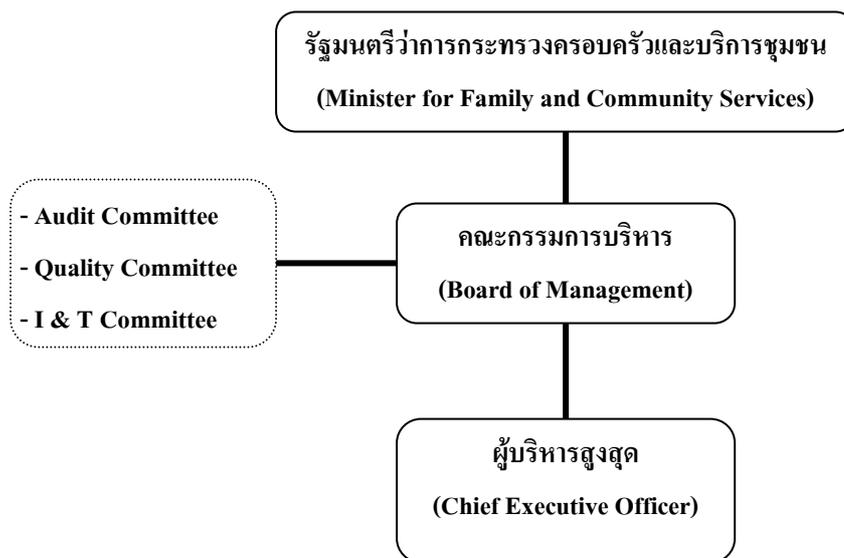


3.3 สถานภาพและโครงสร้างของศูนย์ประสานบริการ

ศูนย์ประสานบริการ หรือ Centrelink นี้มีสถานภาพเป็น “Autonomous Statutory Authority” หรือองค์การในระบบองค์การมหาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแต่มีโครงสร้างที่แยกออกจากระบบราชการ ปกติและมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงครอบครัวและการบริการชุมชน (Department of Family and Community Services)⁴⁰

ในด้านของโครงสร้างการบริหารจะมีองค์ประกอบสำคัญได้แก่ คณะกรรมการบริหาร (Board of Management), ผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) และคณะอนุกรรมการอีก 3 คณะ ได้แก่ Audit Committee, Quality Committee และ I & T Committee ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

แผนภาพที่ 2.1 แสดงโครงสร้างของศูนย์ประสานบริการ (Centrelink)



⁴⁰ แต่เดิมจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงประกันสังคม (Department of Social Security)

(1) คณะกรรมการบริหาร (Board of Management)

คณะกรรมการบริหารจะประกอบไปด้วย ประธานคณะกรรมการ (Chairman) ผู้บริหารสูงสุด (CEO) และกรรมการอื่นๆอีกอย่างน้อย 4 คน (ซึ่งจะมาจากภาคเอกชนจำนวนหนึ่ง และตัวแทนจากกระทรวงซึ่งไม่มีสิทธิออกเสียง) โดยในปัจจุบัน คณะกรรมการบริหารมีทั้งสิ้น 8 คน ประกอบไปด้วย

- ประธานคณะกรรมการ 1 คน
- ผู้บริหารสูงสุด 1 คน
- กรรมการจากภาคเอกชน 5 คน
- ตัวแทนจากกระทรวง 1 คน (เป็นปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง)

- ผู้บริหารสูงสุด 1 คน

โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการบริหารจะมีหน้าที่หลักใน 2 ประการ ได้แก่

- การกำหนดเป้าหมาย, จัดลำดับความสำคัญของงาน, วางนโยบาย และกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กร
- กำกับดูแลให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปอย่างเหมาะสม, มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีผลงานตามที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารยังจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล ผ่านความสัมพันธ์ระหว่างประธานคณะกรรมการ ซึ่งจะต้องรายงานผลการดำเนินงานไปยังรัฐมนตรี ขณะที่ในทางกลับกัน รัฐมนตรีอาจมีความเห็นอย่างไรอย่างหนึ่งต่อองค์กรผ่านทางประธานคณะกรรมการ นอกจากนี้ ประธานคณะกรรมการยังมีหน้าที่ในการเรียกประชุม ซึ่งโดยทั่วไปจะมีขึ้นเป็นประจำทุกเดือน

(2) ผู้บริหารสูงสุด (CEO – Chief Executive Officer)

ผู้บริหารสูงสุด มีฐานะเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ประจำองค์กร ซึ่งรับผิดชอบงานบริหารจัดการทั้งหมด เพื่อนำเอา นโยบายและยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ไปดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยต้องรับผิดชอบ และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการบริหาร

(3) คณะอนุกรรมการ (Committee)

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และเกิดผลสัมฤทธิ์ คณะกรรมการบริหารอาจจัดให้มีคณะอนุกรรมการ เพื่อให้คำปรึกษาและช่วยเหลือการดำเนินงานของ คณะกรรมการบริหารได้ ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีกรรมการบริหารอย่างน้อยหนึ่งคนร่วม เป็นหนึ่งในคณะอนุกรรมการ ในปัจจุบัน มีอยู่ด้วยกันทั้งหมด 3 คณะ ได้แก่

- คณะอนุกรรมการตรวจสอบทางการเงิน (Audit Committee)
- คณะอนุกรรมการประกันคุณภาพ (Quality Committee)
- คณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศ (I & T Committee)

3.4 แนวคิดและกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์ประสานบริการ

กล่าวได้ว่า ศูนย์ประสานบริการแสดงให้เห็นถึงการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐไปตาม แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างเด่นชัด กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง เป็นการปรับกระบวนการทศน์ในระบบ บริการสาธารณะใหม่ที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางที่เปรียบเสมือนกับลูกค้า ซึ่งจะต้องได้รับการ ตอบสนองต่อความต้องการและความพึงพอใจสูงสุด ในอีกด้านหนึ่ง เป็นการปรับปรุงและวิธีกคิด เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะว่ามีลักษณะเช่นเดียวกันกับการดำเนินธุรกิจภาคเอกชน ซึ่งจะต้องมี ความชัดเจนในต้นทุน-กำไรต่อค่าบริการต่างๆ และความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์ประสานบริการและ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็จะดำเนินไปภายใต้ความสัมพันธ์ในเชิงธุรกิจเช่นเดียวกับภาคเอกชน และ ประการสุดท้าย ในการจัดโครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการก็จะมีโครงสร้างที่เน้นความเป็นอิสระ และคล่องตัวเช่นเดียวกันกับบริษัทเอกชน และมีการจัดการ โดยนำเอาเทคนิควิทยาการบริหารสมัยใหม่ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับใช้ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดและกระบวนการบริหาร จัดการที่ทำให้ศูนย์ประสานบริการประสบความสำเร็จ สามารถพิจารณาได้ใน 3 ประการ ดังนี้



(1) แนวทางการยึดถือความต้องการของลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (options approach)

แนวคิดสำคัญที่ใช้ในการสร้างตัวแบบการให้บริการประชาชนในรูปแบบศูนย์ประสานบริการนี้ วางหลักอยู่บนแนวทางการยึดถือความต้องการของลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (options approach) กล่าวคือ การให้บริการแก่ลูกค้าจะต้องเป็นไปอย่างมีคุณภาพและมีบริการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างครอบคลุม (high-quality and holistic service to customers) หัวใจสำคัญของหลักการนี้อยู่ที่การมองประชาชนในฐานะลูกค้า ซึ่งแต่ละบุคคลย่อมมีความต้องการ ปัญหา และสถานภาพที่นำไปสู่ความต้องการในบริการจากรัฐที่แตกต่างกัน ดังนั้น การจัดตั้งศูนย์ประสานบริการจึงเป็นความพยายามในการรวมเอาบริการต่างๆ ที่ประชาชนจำเป็นจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์และติดต่อกับหน่วยงานของรัฐมารวมอยู่ ณ จุดเดียว ที่สามารถเสนอบริการให้ “สอดคล้อง” (matches) กับความต้องการและสถานการณ์ของแต่ละบุคคลให้ได้

ภายใต้หลักการเช่นนี้ จึงนับเป็นการปรับกระบวนการให้บริการประชาชนของออสเตรเลียครั้งสำคัญ กล่าวคือ ไม่ใช่หน้าที่ของประชาชนในฐานะลูกค้าที่จะต้องทราบว่า บริการที่ตนต้องการนั้นจำเป็นจะต้องไปติดต่อขอรับบริการ ณ ที่ทำการของหน่วยงานใด หรือไม่จำเป็นต้องทราบว่าหน่วยงานหนึ่งๆ มีบริการอะไรบ้าง หากแต่ต้องปรับวิธีคิดใหม่โดยถือว่า “เมื่อประชาชนในฐานะลูกค้าเข้ามาติดต่อยังศูนย์ประสานบริการเป็นครั้งแรกหรือในครั้งอื่นๆ เขาเหล่านี้จะไม่ถูกคาดหวังว่าจะต้องรับรู้หรือสามารถบอกความต้องการในผลิตภัณฑ์หรือบริการหนึ่งๆ ที่เขาต้องการได้ ในทางตรงข้าม เขาเหล่านี้เพียงแค่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา ความต้องการ และสภาพการณ์ของตนเองอย่างตรงไปตรงมาต่อศูนย์ประสานบริการ ซึ่งในกระบวนการต่อไป ถือเป็นหน้าที่ของศูนย์ประสานบริการในการจัดหาผลิตภัณฑ์หรือบริการที่ได้รับมอบอำนาจดำเนินการแทนส่วนราชการต่างๆ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของลูกค้า”⁴¹

(2) การจัดการความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนแบบผู้ซื้อบริการ-ผู้จัดหาบริการ (purchaser-provider relations)

ยุทธศาสตร์สำคัญของตัวแบบศูนย์ประสานบริการ ได้แก่ แนวคิดการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการปกติกับศูนย์ประสานบริการในแบบ “ผู้ซื้อบริการ – ผู้จัดหาบริการ” (“purchaser-provider relations”) ทั้งนี้ ความสัมพันธ์จะมีแนวทางคล้ายคลึงกับในภาคธุรกิจเอกชนที่เรียกว่า “หุ้นส่วนในเชิงยุทธศาสตร์” (strategic partnership approach) โดยเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่เอื้อประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่ายภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงร่วมกัน ซึ่งมีลักษณะสำคัญใน 2 ประการ ได้แก่

⁴¹ Centrelink, *Centrelink Information: A Guide to Payments and Services 2003 – 2004*, p. 2.

หนึ่ง : การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) กับส่วนราชการปกติ เพื่อเป็นหลักประกันว่า ศูนย์ประสานบริการในฐานะผู้จัดหาบริการจะมีการดำเนินงานโดยมีผลผลิตตรงตามความต้องการของส่วนราชการปกติในฐานะผู้ซื้อบริการ

สอง : การจัดทำข้อตกลงเพื่อสร้างกลไกที่สนับสนุนการดำเนินงาน (business relationships) ให้แก่ศูนย์ประสานบริการ กล่าวคือในด้านของส่วนราชการก็ต้องให้การสนับสนุนหุ้นส่วนทางธุรกิจของตนในการดำเนินกิจการ อาทิเช่น การให้การสนับสนุนด้านการออกแบบผลิตภัณฑ์, การแลกเปลี่ยนบุคลากร, การให้คำปรึกษาหารือในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

ภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าว จะมีการแบ่งสัดส่วนภาระงานระหว่างส่วนราชการปกติกับศูนย์ประสานบริการ ดังปรากฏในตาราง

ตารางที่ 2.2 แสดงสัดส่วนการแบ่งงานระหว่างส่วนราชการปกติกับศูนย์ประสานบริการ

สัดส่วนงาน (General Proportioning of Functions)	ส่วนราชการปกติ (Departments)	ศูนย์ประสานบริการ (Centrelink)
1. การกำหนดนโยบาย (Policy Development)	90%	10%
2. การออกแบบผลิตภัณฑ์ (Product Design)	50%	50%
3. รูปแบบการส่งมอบบริการ (Service Delivery Style)	10%	90%

ภายใต้ความสัมพันธ์เช่นนี้ ศูนย์ประสานบริการจึงมีฐานะเป็นผู้จัดหาบริการ (provider) เพื่อดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนแทนส่วนราชการต่างๆ ขณะที่ส่วนราชการจะมีฐานะเป็นผู้ซื้อบริการ (purchaser) จากศูนย์ประสานบริการ ซึ่งจะต้องมีการคิดต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการหนึ่งๆเพื่อกำหนดเป็นราคาของผลิตภัณฑ์ที่ส่วนราชการซื้อจากศูนย์ประสานบริการนั่นเอง

(3) การจัดโครงสร้างกระบวนการบริหารจัดการ และพฤติกรรมองค์กรใหม่

พิจารณาจากโครงสร้างที่ได้นำเสนอไปแล้วจะเห็นได้ว่า ศูนย์ประสานบริการจะมีสถานภาพ และโครงสร้างขององค์กรภายใต้ระบบของค์กรมหาชน กล่าวคือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่แยกเป็นอิสระจากส่วนราชการปกติ ซึ่งจะมีความเป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารจัดการและการจัดการทรัพยากรขององค์กร นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างภายในองค์กรของศูนย์ประสานบริการจะมีลักษณะที่ยืดหยุ่นสูงมาก ทั้งนี้การจัดโครงสร้างจะเป็นไปตามกลุ่มประเภทของผู้รับบริการ (customer segment groups) เช่น กลุ่มผู้ว่างงาน กลุ่มครอบครัว กลุ่มนักเรียนและเยาวชน กลุ่มผู้เกษียณอายุ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มชนพื้นเมือง เป็นต้น มากกว่าการจัดแยกไปตามประเภทของภารกิจหรือบริการตามการจัดโครงสร้างในระบบราชการโดยทั่วไป

นอกจากนี้ ในด้านของกระบวนการบริหารจัดการภายในก็สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างจากส่วนราชการปกติดังที่เคยเป็นมาอย่างชัดเจน กล่าวคือทั้งในด้านของเทคนิควิทยาการจัดการและวัฒนธรรมองค์กรจะมีความคล้ายคลึงกับองค์กรในภาคธุรกิจเอกชน โดยในด้านหนึ่งกระบวนการบริหารจัดการจะต้องดำเนินไปภายใต้กรอบวิสัยทัศน์ (visions) และพันธกิจ (missions) ซึ่งจะถูกกำหนดออกมาเป็นแผนยุทธศาสตร์ (strategic plans) เพื่อกำหนดกิจกรรมต่างๆขององค์กร ทั้งนี้จะต้องมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานโดยการกำหนดตัวชี้วัดในทุกกิจกรรมผ่านเทคนิควิทยาการจัดการใหม่ๆ เช่น risk management, balanced score card เป็นต้น

ในด้านของพฤติกรรมองค์กร (organizational behavior) ก็จะมุ่งเน้นสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดถือลูกค้าเป็นสำคัญ (customer-driven culture) โดยอาศัยกรอบแนวทางและวิธีการดังนี้

หนึ่ง : การแสดงให้เห็นถึงความใส่ใจต่อการบริการลูกค้า (demonstrating a commitment to customer service) เนื่องจากยุทธศาสตร์การบริการลูกค้าถือเป็นเสาหลักสำคัญของยุทธศาสตร์องค์กรเพื่อผลักดันไปสู่วัฒนธรรมใหม่ในการทำงาน ตัวอย่างของวิธีการ อาทิเช่น

- จุดของการตัดสินใจขั้นสุดท้าย จะต้องเป็นของเจ้าหน้าที่ด่านแรกที่ต้องพบปะติดต่อกับประชาชน
- เจ้าหน้าที่จะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ (customer service officer) มากกว่าเจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป (administrative officer)
- พัฒนาจุดเข้าถึงบริการใหม่ๆ เช่น ศูนย์ให้บริการทางโทรศัพท์, การให้บริการบนหน้าเว็บไซต์ เป็นต้น

สอง : การสร้างพฤติกรรมต้นแบบและแรงผลักดันเปลี่ยนแปลง (role-modeling behaviors and driving change) กล่าวคือองค์กรจะต้องให้การสนับสนุนพนักงานที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถและพฤติกรรมที่พึงประสงค์เพื่อเป็นแรงผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงภายใน

สาม : การรับฟังลูกค้า (listening to customers) การรับฟังและเข้าถึงความต้องการที่แท้จริง โดยการทำงานร่วมกับลูกค้า นับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญอีกประการหนึ่ง โดยอาศัยเครื่องมือ 2 ด้าน ได้แก่

- ข้อตกลงว่าด้วยการบริการลูกค้า (customer charter) ซึ่งเกิดจากการสอบถามความต้องการขั้นพื้นฐานและความคาดหวังที่มีต่อการบริการ เพื่อสร้างเป็นข้อตกลงขนาดสั้น (2 หน้ากระดาษ) เพื่อแสดงถึงข้อผูกมัดต่อองค์กรและสิทธิ์ที่ลูกค้าพึงได้รับจากการบริการของศูนย์ประสานบริการ

- การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสร้างคุณค่าใหม่ในการบริการ (value creation workshops) ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสำรวจและวิจัยเพื่อให้ทราบถึงความรับรู้และความต้องการใหม่ๆ จากลูกค้า เพื่อปรับปรุงรูปแบบการให้บริการและข้อตกลงว่าด้วยการบริการลูกค้าต่อไป

สี่ : การประเมินผลการปฏิบัติงานในทุกๆระยะของการปฏิบัติงาน (measuring our performance as we go) ในการปฏิบัติงานจะต้องมีการประเมินผลและวัดผลสัมฤทธิ์ตลอดระยะเวลา โดยอาศัยเทคนิควิทยาการบริหารใหม่ เช่น balanced score card โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- เพื่อรายงานผลการปฏิบัติงานแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความตระหนักในเป้าหมายขององค์กร

- เพื่อสร้างข้อมูลป้อนกลับในการปรับเครื่องมือและวิธีการดำเนินงานต่างๆ

- เพื่อช่วยในการกำหนดและปรับปรุงแผน, การแก้ไขปัญหา, การกำหนดเป้าหมาย, การติดตามตรวจสอบ และการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน

ห้า : การยกย่องและให้รางวัลตอบแทน (recognizing and rewarding excellence) องค์กรจะต้องมีการยกย่องและให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้มีผลการปฏิบัติงานโดดเด่น เพื่อสร้างตัวแบบและแรงจูงใจแก่พนักงานคนอื่นๆ ทั้งในรูปแบบการเลื่อนตำแหน่งสำหรับบุคคลที่มีความสามารถในงาน (competence) โดยรวมโดดเด่น การให้เงินพิเศษ (monetary bonus) เพื่อเป็นเครื่องมือแรงจูงใจสำหรับกลุ่มทีมงานที่สามารถยกระดับการให้บริการประชาชนตามแผนงานที่กำหนดไว้ (customer service improvement plan) การจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (workplace agreement) ที่กำหนดให้มีการให้เงินรางวัลพิเศษสำหรับบุคลากรที่มีผลงานตามที่กำหนดไว้ เป็นต้น

หก : การให้ความสำคัญต่อข้อมูลป้อนกลับจากลูกค้าเพื่อการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ (responding to feedback for a quality relationship) ได้แก่ การสร้างกลไกและช่องทางใหม่ๆ เพื่อให้ลูกค้าสามารถจะแสดงข้อคิดเห็นและคำวิจารณ์ต่างๆ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการต่อไปตามข้อตกลงว่าด้วยการให้บริการลูกค้า (customer charter) สำหรับกลไกหรือช่องทางที่จัดให้มี อาทิเช่น ศูนย์รับเรื่องทางโทรศัพท์ กระดาษสำหรับเขียนข้อคิดเห็นตามศูนย์ให้บริการ กระดานแสดงข้อคิดเห็นทางเว็บไซต์ เป็นต้น

เจ็ด : การปรับเปลี่ยนในเชิงสัญลักษณ์และชื่อเรียก (changing symbols and names) การเปลี่ยนแปลงหรือสร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่ จำเป็นจะต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนในเชิงสัญลักษณ์และชื่อเรียกต่างๆอันเกี่ยวข้องกับศูนย์ประสานบริการ อาทิเช่น

- การเปลี่ยนชื่อตำแหน่งจากเจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป (administrative staff) เป็น เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ (customer service staff)
- การใช้ตราเครื่องหมายและสัญลักษณ์ที่สอดคล้องกับความเป็นศูนย์ประสานบริการ
- การเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ที่สะท้อนถึงภาพลักษณ์และความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ

3.5 บทเรียนและบทสรุปจากศูนย์ประสานบริการ

ศูนย์ประสานบริการแห่งออสเตรเลีย นับเป็นต้นแบบการให้บริการประชาชนของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะตัวและถือว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เนื่องจากสะท้อนให้เห็นถึงนำเอาแนวคิดและปรัชญาของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ในการให้บริการประชาชน เพื่อปรับเปลี่ยนให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ศูนย์ประสานบริการจึงเกิดขึ้น โดยฐานคิดใหม่ที่มองการให้บริการประชาชนโดยตรงไม่ต่างไปจากการดำเนินธุรกิจเอกชน โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการปกติ-ศูนย์ประสานบริการ-ประชาชนจึงถูกแทนที่ด้วยคำและความคิดใหม่ไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ซื้อบริการ-ผู้จัดหารบริการ-ลูกค้า (purchaser-provider-customer)

ความสำเร็จและน่าสนใจของศูนย์ประสานบริการจึงได้แก่ การปรับใช้ปรัชญาและแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่สำหรับการ “ออกแบบรูปแบบการให้บริการสาธารณะ” (public service design) ซึ่งเป็นการปรับกระบวนการทัศน์จากรูปแบบการให้บริการในแบบเก่าโดยสิ้นเชิง ศูนย์ประสานบริการจึงเปรียบเสมือนกับศูนย์สรรพสินค้าที่มีผลิตภัณฑ์หลากหลายและครอบคลุมความต้องการของลูกค้า และสร้างจุดให้บริการกระจายไปยังพื้นที่ต่างๆที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและสะดวก คล้ายกับ

ร้านสะดวกซื้อ (outlets) ในละแวกชุมชน รวมถึงพัฒนาช่องทางใหม่และจุดเข้าถึงบริการใหม่ๆ อยู่สม่ำเสมอ เช่น จุดให้บริการที่เป็นสำนักงานตัวแทน, จุดให้บริการย่อย, ศูนย์บริการทางโทรศัพท์, การให้บริการและธุรกรรมต่างๆ ทางเว็บไซต์⁴² เป็นต้น ทั้งหมดคำนึงไปภายใต้แนวทางการยึดถือความต้องการของประชาชนในฐานะลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (options approach) ซึ่งจะต้องได้รับความสะดวก เข้าถึงบริการได้ง่าย และได้รับบริการที่มีคุณภาพ

ประสบการณ์การปฏิรูประบบบริการประชาชนตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในประเทศไทย

การปฏิรูประบบบริการประชาชนตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้เข้ามามีอิทธิพลในประเทศไทยกว่าทศวรรษแล้ว ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงในระยะที่ผ่านมายังคงเป็นไปเฉพาะในบางภาคส่วนและมีการปรับใช้แนวคิดในเพียงบางด้าน อย่างไรก็ตามก็ค้ำประกันกรณีศึกษาในหลายหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในการปรับใช้และพัฒนา รูปแบบการให้บริการประชาชนในแบบใหม่ ซึ่งในที่นี่จะได้ยกมกล่าวถึงใน 2 กรณี ได้แก่

หนึ่ง : กรณีของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้มีการปรับใช้แนวคิดที่เรียกว่าการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ หรือ One-stop Service ซึ่งเป็นการหยิบยืมรูปแบบการให้บริการ ณ จุดให้บริการ (counter service) จากภาคเอกชนมาปรับใช้ในหน่วยงานของตน

สอง : กรณีของที่ทำกาไปรษณีย์ ซึ่งนับเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนารูปแบบการให้บริการภายใต้ชื่อ “PAY AT POST” ซึ่งไปไกลกว่ารูปแบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ เนื่องจากบริการที่เกิดขึ้นนั้นมีได้จำกัดเฉพาะบริการดั้งเดิมของไปรษณีย์ หากแต่มีลักษณะของความเป็นสำนักงานตัวแทนที่ให้บริการจากองค์กรอื่นๆ ด้วย จึงมีลักษณะของความเป็นศูนย์บริการร่วม หรือ service link center

⁴² ในเว็บไซต์ของศูนย์ประสานบริการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมต่างๆ ได้จัดให้มีการแปลเนื้อหาภายในออกเป็นภาษาต่างๆ ถึง 57 ภาษา รวมถึงภาษาไทย โปรดดู www.centrelink.gov.au

1. กรณีศึกษาการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One-stop Service) ของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 รวม 44 ข้อ เป็นศูนย์กลางประเทศที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นเมืองที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว มีพื้นที่ 1,564 ตารางกิโลเมตร มีประชากรตามทะเบียนราษฎร 5,686,019 คน จำนวนบ้าน 1,904,716 หลัง (สถิติเดือนมีนาคม 2544) และประชากรที่อยู่อาศัยโดยไม่มีทะเบียนอยู่อาศัยประมาณ 3 ล้านคน ดังนั้นการให้บริการต่อประชากรของกรุงเทพมหานครจึงเป็นภาระหน้าที่ที่ค่อนข้างหนัก ทั้งการให้บริการโดยตรง เช่นการทะเบียนราษฎร การรักษาความสะอาด การสาธารณสุข ฯลฯ และการให้บริการโดยทางอ้อม เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง การสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการ ฯลฯ แต่อย่างไรก็ดีกรุงเทพมหานครได้พยายามปรับปรุงการให้บริการในส่วนต่างๆเพิ่มขึ้นทุกปี เพื่อสนองความต้องการของประชาชน

การให้บริการต่อประชาชน ณ สำนักงานเขตก็เป็นอีกบริการหนึ่งที่กรุงเทพมหานครต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมและเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่มาติดต่อให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยสามารถให้บริการต่อประชาชนได้ตามอำนาจหน้าที่แบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One-stop Service)

1.1 วัตถุประสงค์ของการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ

- (1) เพื่อให้มีการบริการต่อประชาชนได้ ณ จุดๆ เดียว
- (2) เพื่อให้การติดต่อระหว่างประชาชนกับกรุงเทพมหานคร ณ สำนักงานเขตเป็นไปอย่างเรียบร้อย สะดวกและรวดเร็ว
- (3) เพื่อให้บรรยากาศในการติดต่อประสานงานเป็นไปอย่างราบรื่น มีอรรถาศัย ยิ้มแย้ม แจ่มใส
- (4) เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของข้าราชการกรุงเทพมหานครในการให้บริการ
- (5) เพื่อปรับระบบบริหารจัดการภายในสำนักงานเขตให้สอดคล้องกับการให้บริการในยุคโลกาภิวัตน์
- (6) เพื่อให้สำนักงานเขตเป็นฐานหลักที่สามารถรับการให้บริการต่อประชาชนได้ทุกรูปแบบ

1.2 เป้าหมายการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ

กรุงเทพมหานครได้เปิดให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ(One-stop Service) ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2544 ที่สำนักงานเขตราชเทวีเป็นเขตแรก ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (นายสมัคร สุนทรเวช) และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (นายมุดตาฟ้า หมั่นงะ) ได้มอบหมายให้สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานครกับสำนักงานเขตราชเทวีดำเนินการร่วมกัน โดยรวมงานบริการประชาชนทุกประเภทที่กรุงเทพมหานครรับผิดชอบมาให้บริการต่อประชาชน ณ จุดๆเดียว เรียกว่า “ศูนย์บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ” (One-stop Service) และนำระบบคิวเข้ามาช่วยในการให้บริการ ต่อมาได้ดำเนินการเพิ่มอีก 14 สำนักงานเขต และในปีงบประมาณพ.ศ. 2545 จะดำเนินการเพิ่มเติมอีก 22 สำนักงานเขต รวมทั้งจะมีการดำเนินการให้ครบ 50 สำนักงานเขตหลังจากที่ได้มีการก่อสร้างอาคารถาวรของที่ทำกรสำนักงานเขตครบถ้วนแล้ว

1.3 หน่วยงานภายในศูนย์บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ

การให้บริการในระยะแรกจะนำงานบริการประชาชนจาก 9 ฝ่ายลงมารวมไว้ในจุดเดียวกัน บริเวณชั้น 1 ทางเข้าสำนักงานเขต เนื่องจากงานบริการของกรุงเทพมหานครมีลักษณะพิเศษมีความแตกต่างกันของงานให้บริการในแต่ละด้านอย่างมาก จึงได้นำระบบบัตรคิวเข้ามาช่วย เพื่อให้การเข้าใช้บริการในแต่ละเคาน์เตอร์บริการเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและลดความยุ่งยากลงจากแต่เดิม ทั้งนี้คาดว่าหลังจากการนำร่องให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จในระยะแรกที่สำนักงานเขตราชเทวีได้ดำเนินการไปแล้วระยะหนึ่ง จะมีการปรับปรุงขั้นตอนตลอดจนแบบฟอร์มต่างๆให้กระชับ รวดเร็วและมีมาตรฐาน เพื่อให้สามารถให้บริการได้อย่างสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

กรุงเทพมหานครได้ปรับระบบบริหารจัดการภายในสำนักงานเขตให้สอดคล้องกับแนวคิดที่ยึดถือประชาชนผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง โดยนำภารกิจหน้าที่ทั้ง 10 ฝ่ายมารวมให้บริการ ณ จุดเดียว และนำระบบคอมพิวเตอร์และระบบคิวมาช่วยในการให้บริการ โดยแยกการให้บริการเป็น 5 ประเภท ดังนี้

ตารางที่ 2.3 แสดงรายการบริการของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร

ประเภท	ลักษณะงานบริการ	ฝ่ายรับผิดชอบ
1. ชำระเงิน	- รับชำระค่าธรรมเนียมต่างๆ	ฝ่ายการคลัง
2. ยื่นแบบประเมินภาษี	- ยื่นเรื่องประเมินและชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน - ยื่นเรื่องประเมินและชำระภาษีบำรุงท้องที่ - ยื่นเรื่องประเมินและชำระภาษีป้าย	ฝ่ายรายได้
3. ทะเบียนราษฎร	- การแจ้งเกิด - การแจ้งตาย - การแจ้งย้ายที่อยู่ - การแก้ไขรายการในเอกสารทะเบียนราษฎร - การคัดสำเนาทะเบียนบ้าน, สำเนาสูติบัตร, สำเนาใบมรณบัตร - การขอหมายเลขประจำบ้าน - การแจ้งรื้อบ้าน - การจดทะเบียนครอบครัว - ทะเบียนสมรส - ทะเบียนหย่า - ทะเบียนรับรองบุตร - ทะเบียนรับรองบุตรบุญธรรม - การบันทึกฐานะแห่งครอบครัว - การบันทึกฐานะของภริยา	ฝ่ายทะเบียนราษฎร

ประเภท	ลักษณะงานบริการ	ฝ่ายรับผิดชอบ
	<ul style="list-style-type: none"> - การทะเบียนชื่อบุคคล <ul style="list-style-type: none"> - การเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อรอง - การจดทะเบียนชื่อสกุล - การขอร่วมใช้ชื่อสกุล - ทะเบียนพินัยกรรม <ul style="list-style-type: none"> - การตัดทายาทโดยธรรมมิให้ได้รับมรดก - การสละมรดก - ทะเบียนมุลนิธิ - ทะเบียนศาลเจ้า - ทะเบียนมัสยิดอิสลาม - ทะเบียนสัตว์พาหนะ 	
4. ทำบัตรประชาชน	- การทำบัตรประจำตัวประชาชน	ฝ่ายทะเบียนราษฎร
5. รับเรื่องอื่นๆ	<ul style="list-style-type: none"> - การยื่นเรื่องขออนุญาตขุดย้ายหรือตัดต้นไม้ในที่สาธารณะ - ยื่นเรื่องขออนุญาตประเมินค่าบริการต่างๆตาม พ.ร.บ. - งานใบอนุญาตตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุขและ พ.ร.บ.สุสานและฌาปนสถาน - งานใบอนุญาตตาม พ.ร.บ.ควบคุมการโฆษณา - การยื่นคำร้องเรียนเหตุรำคาญ - การขออนุญาตก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอนอาคาร - การขออนุญาตเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร - การต่อใบอนุญาต 	<ul style="list-style-type: none"> ฝ่ายปกครอง ฝ่ายโยธา ฝ่ายรักษาฯ ฝ่ายสิ่งแวดล้อมฯ ฝ่ายพัฒนาชุมชนฯ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายเทศกิจ



ประเภท	ลักษณะงานบริการ	ฝ่ายรับผิดชอบ
	<ul style="list-style-type: none"> - การอุทธรณ์ - การขออนุญาตกระทำการในที่สาธารณะและการขออนุญาตที่ดิน - การสอบสวน รับรอง - การรับแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์และอุบัติกฎและอื่นๆ - ฯลฯ 	

การให้บริการ One-stop Service ของสำนักงานเขตนั้นจะมีความคล้ายคลึงกับสภาพการณ์และบรรยากาศของการเข้ารับบริการ ณ จุดให้บริการของธนาคารพาณิชย์ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : ติดต่อสอบถาม เพื่อแจ้งวัตถุประสงค์ในการใช้บริการของเรากับเจ้าหน้าที่ ณ จุดประชาสัมพันธ์ ช่วยตรวจสอบเอกสารและแบบฟอร์มในการขอใช้บริการให้ท่านกรอก เพื่อจะได้ไม่เสียเวลาทั้งเจ้าหน้าที่และตัวท่านเองหากมีความบกพร่องหรือเอกสารไม่ครบ

ขั้นตอนที่ 2 : กดปุ่มเลือกประเภทการให้บริการ เพื่อรับบัตรคิว โดยแบ่งเป็น 5 ประเภท ดังนี้

- (1) ชำระเงิน
- (2) ยื่นแบบประเมินภาษี
- (3) ทะเบียนราษฎร
- (4) บัตรประชาชน
- (5) ยื่นและรับเรื่องต่างๆ

ขั้นตอนที่ 3 : รอรับบริการตามบัตรคิวที่ได้รับซึ่งมีเสียงขานเรียกหมายเลขคิวของท่าน พร้อมทั้งบอกช่องเลขที่ที่ท่านต้องเข้ารับบริการ

ขั้นตอนที่ 4 : เป็นเรื่องของการรับเอกสารหลักฐาน รับใบเสร็จหากมีการชำระเงินหรือรับใบนัดในกรณีที่จำเป็นต้องมาติดต่อเพิ่มเติมในภายหลัง เพราะมีบริการบางอย่างไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จเรียบร้อยได้ภายในวันเดียว เจ้าหน้าที่ก็จะมอบบัตรนัดในการติดต่อครั้งต่อไป

1.4 ผลประเมินการให้บริการในศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ

ผลการประเมินการให้บริการในระหว่างเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม พ.ศ. 2545 (ข้อมูลจาก 15 สำนักงานเขตคือ คลองเตย จอมทอง บางกะปิ บางกอกใหญ่ บางเขน ประเวศ ป้อมปราบฯ พญาไท พระนคร ราชเทวี หนองแขม ห้วยขวาง บางพลัด หนองจอก และราษฎร์บูรณะ) พบว่า

หนึ่ง ประเภทการให้บริการ : ผู้ใช้บริการมากที่สุดคืองานบัตรประจำตัวประชาชน 28.64-59.37% คิดเฉลี่ยเท่ากับ 44.26% ผู้ใช้บริการน้อยที่สุดคืองานรับเรื่องทั่วไปคือ 0.40-5.00% เฉลี่ยแล้วเท่ากับ 2.18%

สอง ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ : จากการสำรวจความพึงพอใจจากประชาชนผู้ให้บริการสามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 2.4

ตารางที่ 2.4 ผลการสำรวจระดับความพึงพอใจในบริการของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร (กรกฎาคม – สิงหาคม พ.ศ. 2545)

ประเภทของความพึงพอใจ	ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจระดับมากที่สุด/ มาก / และปานกลาง	ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจระดับน้อย และน้อยที่สุด
ความพึงพอใจในประโยชน์	พอใจในระดับมากที่สุด มากและปานกลาง เฉลี่ย 97.54%	พอใจระดับน้อย และน้อยที่สุด เฉลี่ย 2.46%
ความพึงพอใจในการบริการ	พอใจในระดับมากที่สุด มากและปานกลาง เฉลี่ย 96.65%	พอใจระดับน้อย และน้อยที่สุด เฉลี่ย 3.35%
ความพึงพอใจเจ้าหน้าที่	พอใจในระดับมากที่สุด มากและปานกลาง เฉลี่ย 96.65%	พอใจระดับน้อย และน้อยที่สุด เฉลี่ย 3.35%



ผลการประเมินในระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 (ข้อมูลจาก 13 สำนักงานเขต คือคลองเตย จอมทอง บางกะปิ บางกอกใหญ่ บางเขน ประเวศ ป้อมปราบฯ พญาไท พระนคร ราชเทวี หนองแขม ห้วยขวาง และบางซื่อ) พบว่า

หนึ่ง ประเภทการให้บริการ : ผู้ใช้บริการมากที่สุดคืองานบัตรประจำตัวประชาชน 30.0-66.95% เฉลี่ย 45.71% ผู้ใช้บริการน้อยที่สุดคืองานรับเรื่องทั่วไป 0.03-15.00% เฉลี่ย 3.97%

สอง ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ : จากการสำรวจความพึงพอใจจากประชาชนผู้ให้บริการสามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 2.5

ตารางที่ 2.5 ผลการสำรวจระดับความพึงพอใจในบริการของสำนักงานเขต (ตุลาคม พ.ศ. 2545)

ประเภทของความพึงพอใจ	ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจระดับมากที่สุด/ มาก/ และปานกลาง	ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจระดับ น้อย และน้อยที่สุด
ความพึงพอใจในประโยชน์	พอใจในระดับมากที่สุด มากและปานกลาง เฉลี่ย 97.36%	พอใจระดับน้อย และน้อยที่สุด เฉลี่ย 2.64%
ความพึงพอใจในการบริการ	พอใจในระดับมากที่สุด มากและปานกลาง เฉลี่ย 95.63%	พอใจระดับน้อย และน้อยที่สุด เฉลี่ย 4.37%
ความพึงพอใจเจ้าหน้าที่	พอใจในระดับมากที่สุด มากและปานกลาง เฉลี่ย 97.85%	พอใจระดับน้อย และน้อยที่สุด เฉลี่ย 2.15%

สรุปผลการสำรวจในรอบปีพ.ศ. 2545 งานที่มีผู้มาใช้บริการมากที่สุดคืองานบัตรประจำตัวประชาชน ส่วนงานที่น้อยที่สุดคือรับเรื่องทั่วไป และในส่วนของความพึงพอใจต่อการบริการต่อเจ้าหน้าที่ และความรู้สึกต่อระบบว่ามีประโยชน์นั้นอยู่ในระดับปานกลางถึงมากที่สุดมากกว่า 90%



2. กรณีศึกษาการให้บริการ PAY AT POST ของที่ทำการไปรษณีย์นนทบุรี

ในปัจจุบันนี้ที่ทำการไปรษณีย์ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้บริการประชาชนไปเป็นอย่างมาก จากอดีตที่เป็นหน่วยงานให้บริการประชาชนในด้านไปรษณีย์ เช่น การรับส่งจดหมาย พัสดุ ธุรณัติ เป็นหลัก พัฒนามาเป็นหน่วยงานที่ให้บริการที่หลากหลายเช่น รับชำระค่าไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และอีกหลายอย่าง ซึ่งรู้จักกันในนาม PAY AT POST บริการดังกล่าวนี้สร้างความสะดวกสบายให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะประชาชนสามารถเดินทางมายังที่ทำการไปรษณีย์เพียงแห่งเดียวก็สามารถใช้บริการได้หลายประเภท เป็นการลดระยะทางและระยะเวลาในการเดินทางไปยังหน่วยงานต่างๆที่ประชาชนต้องการจะติดต่อ

กำเนิดของโครงการ PAY AT POST กล่าวได้ว่าเริ่มต้นจากความพยายามที่ต้องการจะปรับปรุงระบบการให้บริการด้านไปรษณีย์แก่ประชาชน โดยประมาณ พ.ศ.2539-2540 ที่ทำการไปรษณีย์ได้เริ่มรวบรวมการให้บริการต่างๆ ของงานด้านไปรษณีย์ เช่น การรับส่งจดหมาย การลงทะเบียน EMS การจ่ายธุรณัติ ซึ่งแต่เดิมนั้นงานต่างๆเหล่านี้จะแยกอยู่ของใครของมันตามเคาน์เตอร์ ดังนั้นหากประชาชนคนใดต้องการที่จะใช้บริการทางไปรษณีย์หลายประเภท จะต้องไปเข้าคิวหลายแถวเพื่อใช้บริการประเภทต่างๆ ดังนั้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ทางไปรษณีย์จึงได้ดำเนินการรวมงานประเภทต่างๆให้มารวมอยู่ในช่องเดียว เมื่อประชาชนมาติดต่อขอรับบริการก็สามารถรับบริการของไปรษณีย์ได้ทุกประเภทโดยการเข้าคิวเพียงช่องเดียว

ในการให้บริการของทางไปรษณีย์ในสมัยก่อนยังเป็นการดำเนินงานโดยใช้คนเป็นหลัก (manual) ซึ่งทำให้การให้บริการเกิดความล่าช้าและไม่ได้มาตรฐาน ดังนั้นทางกรมไปรษณีย์จึงได้ริเริ่มในการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการดำเนินงาน โดยในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ทางไปรษณีย์ได้นำระบบ CA POS (Counter Automation Point of Sell) มาใช้ในงานไปรษณีย์ ระบบ CA POS ดังกล่าวนี้นี้เป็นระบบคอมพิวเตอร์ online ทำให้การทำงานของพนักงานไปรษณีย์รวดเร็วและสะดวกขึ้น เช่น เมื่อนำซองจดหมายหรือพัสดุขึ้นชั่งน้ำหนัก เครื่องคอมพิวเตอร์ก็จะคำนวณออกมาเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ให้บริการต้องจ่ายได้เลย ไม่ต้องชั่งน้ำหนักแล้วนำน้ำหนักไปคำนวณเปรียบเทียบกับเครื่องคิดเลขเหมือนเดิม จุดนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการให้บริการที่ทันสมัยของการไปรษณีย์ในปัจจุบัน

เมื่อการไปรษณีย์ได้วางระบบ CA POS ในการให้บริการด้านไปรษณีย์แก่ประชาชนแล้ว พบว่าการวางระบบ CA POS นี้ยังสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อีกหลายอย่าง เมื่อระบบเทคโนโลยีได้เชื่อมโยงถึงกันและเทคโนโลยียังมีศักยภาพที่สามารถทำอย่างอื่นได้ การไปรษณีย์จึงเริ่มโครงการให้บริการอื่นแก่ประชาชนและเป็นการหารายได้ให้กับการไปรษณีย์อีกทางหนึ่ง โครงการดังกล่าวนี้เรียกว่า PAY AT POST

PAY AT POST เป็นบริการรับชำระเงินจากการที่ประชาชนได้ใช้บริการจากหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ผ่านทางที่ทำการไปรษณีย์ จุดแข็งประการหนึ่งของการไปรษณีย์คือ มีที่ทำการอยู่ทุกอำเภอและกิ่งอำเภอ นอกจากนี้ยังมีสาขาย่อยระดับตำบลอีกจำนวนมาก ดังนั้นจึงทำให้ที่ทำการไปรษณีย์เป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดและสะดวกต่อการเดินทางมาติดของประชาชนในท้องที่ต่างๆ ดังนั้นการให้บริการจ่ายเงินผ่านไปรษณีย์ได้รับความนิยมและมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว พิจารณาได้จากในระยะแรกของ PAY AT POST จะให้บริการประชาชนในการรับชำระเงินจากประชาชนเพียงไม่กี่รายการเท่านั้นเช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา และค่าโทรศัพท์ แต่ในปัจจุบันพบว่า มีหน่วยงานและบริษัทเอกชนจำนวนมากที่ได้เข้ามาทำสัญญาและให้การไปรษณีย์เป็นตัวแทนในการรับจ่ายเงิน โดยปัจจุบันนี้ประชาชนสามารถชำระเงินผ่านทางไปรษณีย์ในหลายๆ บริการได้แก่

- (1) ค่าไฟฟ้า
- (2) ค่าน้ำประปา
- (3) ค่าโทรศัพท์บ้าน (ทศท. , TA , TT&T)
- (4) ค่าโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ
- (5) ค่าโทรศัพท์เคลื่อนที่ (AIS , DTAC , ORANGE , DPC , Thai Mobile)
- (6) ค่าบัตรเครดิต (Citi Bank, Diners Club, ธนาคารไทยพาณิชย์, สแตนดาร์ดชาเตอร์-นครธน, ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ฯลฯ)
- (7) ค่าผ่อนสินค้า / สินเชื่อ / ค่าสินค้า (อออน, ควิกแคช, เฟิร์สช้อยส์, เพาเวอร์บาย, โสม โปร, เซ็นทรัลคาร์ด, เทสโก้คาร์ด, บิ๊กซีคาร์ด, จีอีโอ โต้ลีส, ธนาคารอาคารสงเคราะห์, ไทยธนาคาร, DBS ไทยทูน, เซทเทเลม, EASY BUY, AVON, Mistine ฯลฯ)
- (8) เบี้ยประกันภัยกลุ่มเนชั่นไวด์ สยามซัมซุง
- (9) ชำระภาษีเงินได้ (ภ.ง.ด.90 , ภ.ง.ด. 91)
- (10) ค่าเบี้ยประกันชีวิต (พรูเด็นเชียล ทีเอสไลฟ์, AIA, อูชยาออลิอันซ์ ซีพี, เอสอินชัวร์รันส์ ฯลฯ)
- (11) ค่า พ.ร.บ.รถยนต์
- (12) ภาษีประจำปี



- (13) ค่าปรับตามพ.ร.บ.จราจร
- (14) โอนเงินเข้าบัญชีทุกธนาคาร
- (15) อื่น ๆ

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่ารูปแบบการให้บริการประชาชนของที่ทำกรไปรษณีย์ได้พัฒนาตัวแบบการให้บริการที่ดูเหมือนจะมีความคล้ายคลึงกับการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One-stop Service) ของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร แต่มีความก้าวหน้ามากกว่า เนื่องจากบริการที่จัดให้มี ณ จุดให้บริการนั้นมีได้จำกัดเฉพาะบริการของหน่วยงานตนเอง หากแต่พัฒนาไปสู่จุดให้บริการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของหน่วยงานอื่นๆด้วย ดังนั้น รูปแบบ PAY AT POST จึงมีลักษณะเป็น “ศูนย์บริการร่วม” หรือ “service link center” ที่สามารถให้บริการจากหน่วยงานอื่นๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนได้อย่างหลากหลาย

การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ

แม้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่จะมุ่งเน้นการสร้างสภาพแวดล้อมทางการบริหารงานภาครัฐใหม่ให้อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่คล้ายคลึงกับระบบตลาดในภาครัฐกิจเอกชน แต่ถึงที่สุดแล้วการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐจำเป็นต้องวางคุณค่าหรือเป้าหมายหลัก (ends / ultimate goal) ไปที่การมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ขณะที่วิทยาการบริหารตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีฐานะเป็นเครื่องมือ (means) หรือเทคนิควิทยาการเพื่อทำให้เกิดประโยชน์สุข ตอบสนองต่อความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนเป็นสำคัญ

จากที่ได้นำเสนอมาจะเห็นได้ว่า กรอบแนวคิดที่ด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถือเป็นกลุ่มความคิดขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมแนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐทั้งในเชิงโครงสร้าง กระบวนการทำงานและพฤติกรรมการทำงานอย่างกว้างขวาง ดังนั้น เพื่อวางกรอบทิศทางให้มีความเฉพาะเจาะจงและสอดคล้องกับงานศึกษาวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า กลุ่มความคิดหนึ่งที่สามารถนำมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาวิจัยคือแนวคิดที่เรียกว่า “ศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ” (government outlet)



แนวทางการบริหารงานภาครัฐในแนวเก่า (government approach) นั้น ประเด็นปัญหาหลักที่นำไปสู่การปฏิรูปได้แก่ปัญหาในเชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นผลให้ส่วนราชการต่างๆเกิดการขยายตัวในลักษณะกระจัดกระจายและสร้างอาณาจักรของตนเอง (departmentalism) และนำไปสู่ปัญหาทางการบริหารอื่นๆ ตามมา อาทิ การดำเนินงานตามนโยบายหรือแผนงานขาดระบบการประสานงานที่ดีและไม่มีเอกภาพ เกิดความสับสนเปลืองในทรัพยากรทางการบริหาร แต่ข้อสำคัญคือทำให้ประชาชนขาดการได้รับบริการที่ดี เนื่องจากภารกิจมีลักษณะกระจัดกระจายออกไปตามส่วนราชการต่างๆ ทำให้เกิดความสับสนในการระบุดึงผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะหนึ่งๆ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แนวทางหนึ่งในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงได้แก่ การปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการทำงานของภาครัฐให้เกิดความสะดวกและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด ขณะเดียวกันก็ต้องเป็นแนวทางที่ทำให้การบริหารงานของภาครัฐเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงได้มีการหยิบยืมรูปแบบและกระบวนการทำงานที่ประสบผลสำเร็จในภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ นั่นคือแนวคิดในการสร้างหน่วยบริการที่สามารถให้บริการย่อยต่างๆแก่ลูกค้าอย่างครบวงจร ณ หน่วยบริการนั้นเพียงหน่วยเดียว แนวคิดนี้เรียกว่า “การบริหารและการจัดการ โดยการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว” (One-stop Service)

แนวคิดการบริหารและการจัดการ โดยการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว หมายถึงรูปแบบการบริหารและการจัดการที่มีการจัดระบบขั้นตอนการดำเนินงานซึ่งมีหลายขั้นตอน หรือการรวมเอาบริการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความหลากหลายเข้ามาอยู่รวมกันเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในฐานะลูกค้าให้มีความเสร็จสิ้น ณ จุดให้บริการเพียงจุดเดียว ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการให้เสร็จสิ้นภายในครั้งเดียว⁴³

แนวคิดดังกล่าวได้มีการนำมาปรับใช้ในระบบบริหารงานภาครัฐในหลายๆประเทศและในหลายระดับ แต่ในเวลาต่อมาก็ได้มีการพัฒนาตัวแบบและขยายขอบข่ายแนวคิดให้กว้างขวางกว่าเดิม กล่าวคือ รูปแบบการบริหารและการจัดการ โดยการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว โดยมากมักจะเป็นการรวมบริการที่มีลักษณะเป็น “counter services” ซึ่งเป็นบริการที่ผู้ให้บริการและลูกค้าจะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันโดยตรง เป็นบริการที่มีระยะเวลาในการจัดทำสั้น มีขั้นตอนที่ซับซ้อนไม่มากนัก ทำให้แนวคิดนี้มักจะนำมาปรับใช้ได้กับเฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นการภายใน และเป็นหน่วยงานราชการที่มีภารกิจซึ่งต้องติดต่อและมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง

⁴³ สมาน รังสิโยกฤษฎ์, การบริหารราชการไทย: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ 1991, 2546), น. 145.

ในการปรับใช้แนวคิดดังกล่าวให้สามารถตอบสนองต่อความหลากหลายของรูปแบบบริการภาครัฐและหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างครอบคลุม จึงได้มีการนำเสนอกรอบแนวคิดใหม่ที่คล้ายคลึงกับรูปแบบการทำธุรกิจในลักษณะของศูนย์สรรพสินค้าหรือร้านสะดวกซื้อ (One Stop Shopping/outlet) ที่ลูกค้าสามารถจะเข้ามาจัดซื้อสินค้าและบริการได้อย่างหลากหลาย ณ จุดเดียว ซึ่งได้มีการนำมาปรับใช้ในประเทศ ดังเช่นกรณีของประเทศออสเตรเลีย⁴⁴ ซึ่งเรียกว่า “ศูนย์ประสานบริการ” หรือ “Centrelink” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่จะได้นำเสนอในที่นี้ โดยจะขอเรียกว่า “ศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ” หรือ “government outlet”

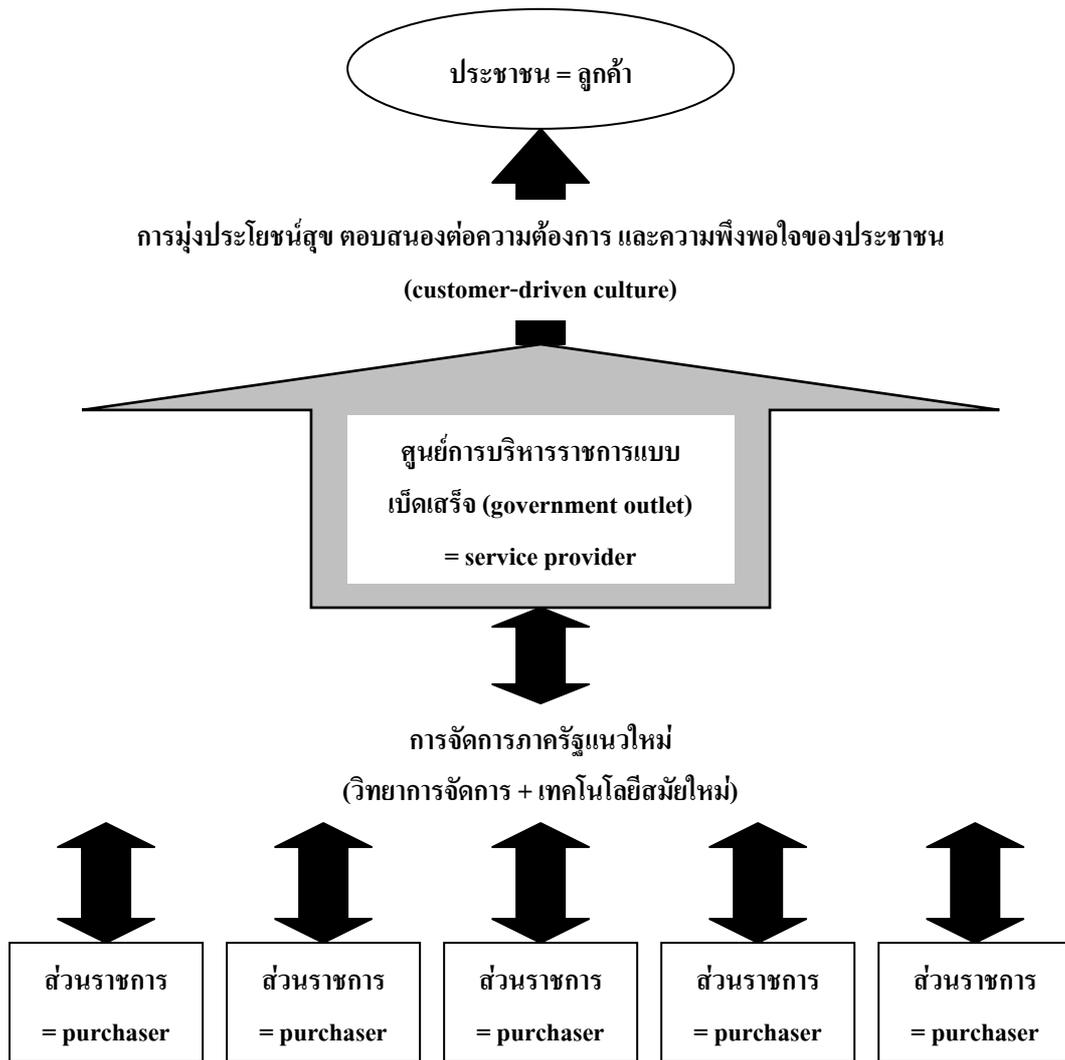
1. แนวคิดและตัวแบบศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ

ศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ เป็นรูปแบบการจัดระบบบริการสาธารณะที่มีได้มุ่งปรับโครงสร้างส่วนราชการที่มีอยู่เดิม แต่จะเป็นการสร้างรูปแบบการทำงานใหม่ในลักษณะตัดขวางทั้งในเชิงภารกิจและในเชิงส่วนราชการ (cross-function and cross-organization) โดยการจัดตั้งศูนย์ราชการที่สามารถให้บริการและจัดทำภารกิจต่างๆ ที่แต่เดิมสังกัดอยู่ในหน่วยงานต่างๆ ให้เกิดการรวมศูนย์ที่สามารถให้บริการแก่ประชาชน ณ จุดเดียว

แนวคิดดังกล่าวจะยึดถือคุณค่าสำคัญนั่นคือ การถือว่าประชาชนคือศูนย์กลาง ซึ่งเปรียบเสมือนกับลูกค้าที่จะต้องได้รับประโยชน์สุข สอดคล้องกับความต้องการ และมีความพึงพอใจจากการให้บริการของภาครัฐ ดังนั้น ในการขอรับบริการต่างๆ จากภาครัฐ จึงมีเจ้าหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องรับรู้และเข้าใจว่าบริการที่ตนเองต้องการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใด แต่ให้ถือเป็นภาระของรัฐที่จะต้องจัดรูปแบบการบริการให้ประชาชนได้รับความสะดวกมากที่สุด โดยจัดศูนย์รวมบริการที่สามารถจะให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างหลากหลายและครอบคลุม ดังนั้น ในอีกด้านหนึ่ง ศูนย์รวมบริการและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็จะมีรูปแบบการทำงานที่ยึดถือคุณค่าในเรื่องความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนในฐานะลูกค้าเป็นสำคัญ จึงจำเป็นต้องปรับแนวคิดการบริหารจัดการและประสานภารกิจ โดยอาศัยวิทยาการจัดการและเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อพัฒนาตัวแบบการให้บริการในรูปแบบศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งมีสินค้าและบริการอย่างหลากหลายและครอบคลุมความต้องการของประชาชน ที่สามารถจะเข้ามาเลือกซื้อสินค้าและบริการที่ตนต้องการได้ (One Stop Shopping) ดังแสดงให้เห็นได้ในแผนภาพแสดงตัวแบบศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ

⁴⁴ โปรดดู Sue Vardon, “Centrelink,” in *Reforming the Public Sector: Problems and Solutions*, ed. Colin Clark and David Corbett (St. Leonards, NSW: Allen & Unwin, 1999), pp. 178-201.

แผนภาพที่ 2.2 แสดงตัวแบบศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ



2. หลักการว่าด้วยศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ

จากแผนภาพตัวแบบศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ จะเห็นได้ว่ารูปแบบการให้บริการในลักษณะนี้จะต้องวางอยู่บนหลักการที่จะต้องมีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้อง และการกำหนดวิธีบริหารจัดการในลักษณะใหม่ ดังนี้

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จกับประชาชน

ภายใต้ตัวแบบนี้ จะมีการหยิบยืมคุณค่าและแนวคิดการให้บริการจากภาคธุรกิจเอกชน โดยถือว่าประชาชนนั้นเปรียบเสมือนกับลูกค้า (customer) ขณะที่ศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จเปรียบเสมือนกับผู้ให้บริการ (service provider) ดังนั้น ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงวางอยู่บนหลักการลูกค้า-ผู้ให้บริการ ในการทำงานและปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงต้องอยู่ภายใต้วัฒนธรรมการทำงานที่ยึดถือลูกค้าว่ามีความสำคัญสูงสุด (customer-driven culture)

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จกับส่วนราชการ

ภายใต้ตัวแบบนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์การบริหารราชการกับส่วนราชการต่างๆจะต้องปรับไปสู่ความสัมพันธ์ในลักษณะผู้ให้บริการกับผู้ซื้อบริการ หรือ “provider – purchaser relationship” ซึ่งหมายถึงว่าศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จจะทำหน้าที่ในฐานะหน่วยงานผู้จัดหาและจัดทำบริการที่สัมพันธ์กับลูกค้าโดยตรง ขณะที่ส่วนราชการซึ่งเป็นเจ้าของภารกิจหน้าที่โดยตรงนั้นจะอยู่ในฐานะผู้ซื้อบริการจากศูนย์ดังกล่าวผ่านการถ่ายโอนและมอบอำนาจบางอย่างให้แก่ศูนย์เพื่อกระทำการแทน ทั้งนี้ จะต้องมีการคิดคำนวณต้นทุนของการให้บริการซึ่งผู้ให้บริการ (ศูนย์บริหารฯ) จะต้องจัดเก็บจากส่วนราชการต่างๆในฐานะผู้ซื้อบริการ ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์จึงมักจะปรากฏในรูปแบบการกระทำสัญญาการให้บริการร่วมหรือในภาษาทางภาคธุรกิจเอกชนเรียกว่า “พันธมิตรในเชิงยุทธศาสตร์” หรือ “strategic partnership”



2.3 ระบบการบริหารจัดการภายใต้ตัวแบบศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จ

ภายใต้ตัวแบบนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการนำเอาเทคนิคและวิทยาการทางการบริหารจัดการ ตลอดจนเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาปรับใช้ ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญที่จะต้องมีการจัดทำเพื่อให้ตัวแบบดังกล่าว มีความเป็นไปได้ นั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก การจัดประเภทบริการสาธารณะ ในเบื้องต้นของการจัดตั้งศูนย์การบริหาร ราชการแบบเบ็ดเสร็จจะต้องมีการจัดกลุ่มและแยกพวกของบริการต่างๆที่จะจัดให้มีขึ้นภายใต้ศูนย์ดังกล่าว ซึ่งโดยทั่วไปบริการของภาครัฐจะมีอยู่ด้วยกัน 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) counter service หรืองานให้บริการขนาดเล็กที่เสร็จสิ้น ณ จุดบริการภายในสำนักงาน, 2) service link หรืองานให้บริการประเภทตัวแทนเพื่อ ประสานบริการจากส่วนราชการอื่นๆให้แก่ผู้รับบริการ, 3) off-house service หรืองานให้บริการเคลื่อนที่ ซึ่งจะออกจากสำนักงานที่ทำการไปให้บริการโดยตรงแก่ประชาชน และ 4) in-house service หรืองาน ให้บริการที่เป็นการจัดหา/จัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามปกติ ซึ่งประชาชนผู้รับบริการเดินทางมา รับบริการยังสำนักงาน ซึ่งการจัดแยกประเภทนี้จะนำไปสู่การกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการ ปฏิบัติงานของศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จต่อไป

ประการที่สอง การคำนวณต้นทุนบริการสาธารณะ เนื่องจากศูนย์การบริหารราชการแบบ เบ็ดเสร็จจะอยู่ในฐานะผู้จัดทำบริการ ดังนั้นค่าใช้จ่ายในการบริหารและการจัดทำบริการต่างๆจำเป็นต้อง เรียกเก็บจากส่วนราชการต่างๆในฐานะผู้ซื้อบริการ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการคิดคำนวณต้นทุนต่อ หน่วยของบริการแต่ละประเภทที่ศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จจะเรียกเก็บจากส่วนราชการ

ประการที่สาม การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ การปฏิรูประบบราชการไปตามแนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนให้การปฏิรูปประสบความสำเร็จ ได้แก่ การพัฒนา ทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งในกรณีของศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จก็เช่นเดียวกัน ตัวแบบเช่นนี้ จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการ “กระดูกสันหลัง” หรือ “backbone” ที่ดี นั่นก็คือ เทคโนโลยีสารสนเทศ เนื่องจากการจัดระบบศูนย์บริการร่วมกันนั้น ระบบการ ประสานงานและการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนฐานข้อมูลที่เป็นสำหรับการให้บริการระหว่างส่วนราชการ และศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จนั้นจะต้องสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือการปรับระบบการทำงานไปสู่ “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” (e-government) จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบูรณาการระบบการทำงานของส่วนราชการต่างๆให้สามารถ ถ่ายโอนหรือมอบอำนาจไปสู่ศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จได้

3. แนวคิดว่าด้วยรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (“e-government”)

เนื่องจากแนวคิดว่าด้วยศูนย์การบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จจำเป็นต้องอาศัยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือการพัฒนาระบบการทำงานของภาครัฐไปสู่แนวคิดที่เรียกว่า “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงแนวคิดและหลักการดังกล่าวเป็นการเฉพาะไว้ในส่วนนี้

โลกปัจจุบันเป็นยุคแห่งการปฏิวัติเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งอินเทอร์เน็ต คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล และโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตของผู้คนบนโลกอย่างมาก ทั้งในส่วนของชีวิตการทำงาน การเรียนรู้ ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของผู้คนบนโลก ภาระหน้าที่การงานของผู้คนล้วนเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่กำลังก้าวเข้าสู่ยุคเชื่อมโยงเครือข่ายคอมพิวเตอร์/อินเทอร์เน็ต ทำให้ผู้ใช้สามารถติดต่อเรียกเก็บเงินและรายการซื้อขายผ่านโทรศัพท์ อัจฉริยะอีเมลอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) หรือทำธุรกรรมต่างๆ ได้อีกมากมาย การเพิ่มขีดความสามารถของเครื่องคอมพิวเตอร์พกพาที่มีความก้าวหน้าถึงขั้นช่วยงานส่วนตัวได้ การเรียนรู้ผ่านระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์/อินเทอร์เน็ตที่สามารถเรียกค้นข้อมูลจากห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ (e-library) ที่สามารถเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ได้ตลอดเวลาโดยไม่มีขีดจำกัดเรื่องเวลาและระยะทาง สามารถเรียนรู้ในสิ่งที่อยากรู้ได้อย่างไม่มีขีดจำกัด อีกทั้งต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเรียนก็ต่ำกว่าการเรียนรู้ในห้องเรียนตามปกติ การประกอบกิจการทางด้านธุรกิจบริการต่างๆ ก็เปลี่ยนไปในลักษณะการพึ่งพาเทคโนโลยีสารสนเทศมากขึ้น โดยเฉพาะการดำเนินธุรกรรมแบบอิเล็กทรอนิกส์บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต มีการใช้เว็บไซต์ในรูปแบบเพื่อการค้าขายมากขึ้น มีการใช้งานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารต่างๆ ระหว่างกัน มีการดำเนินธุรกิจการค้าในยุคอิเล็กทรอนิกส์ (“e”) ร่วมกัน ทำให้เกิดความรวดเร็วคล่องตัว สะดวกสบาย และประหยัดมากขึ้น

ความเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาบนโลกอันได้รับอิทธิพลจากเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นหลักดังกล่าว ทำให้ผู้บริหารขององค์กรต่างๆ ต้องหันมาทบทวนแนวความคิดพื้นฐานและออกแบบกระบวนการดำเนินงานใหม่โดยสิ้นเชิง เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ที่ปรากฏผลสำเร็จให้เห็นอย่างชัดเจน ทั้งในแง่ของต้นทุน ค่าใช้จ่าย คุณภาพ การให้บริการและความสะดวกรวดเร็ว โดยมุ่งเน้นถึงความสำคัญและความต้องการของลูกค้า พยายามคิดค้นกระบวนการใหม่ และไม่ติดขัดกับประเพณีนิยมและกฎระเบียบที่เคยปฏิบัติจนเคยชิน⁴⁵ ไม่เว้นแม้แต่ภาครัฐเองที่ต้องเตรียมพร้อมสำหรับการ

⁴⁵ ทศพร ศิริสัมพันธ์. ยุคเครื่องรัฐบาล: กรณีศึกษาการสร้างรัฐบาลใหม่ของสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น.1.

เปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วยเช่นกัน และแนวคิดหนึ่งที่ได้รับคามนิยมนอย่างมากคือ “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” (e-government) ซึ่งเป็นวิถีทางที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการทำงานและการให้บริการของภาครัฐเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม

3.1 คำนิยาม “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government)”

มีผู้ให้คำนิยาม “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government)” ไว้หลากหลาย ซึ่งจะขอยกเป็นตัวอย่างพอสังเขป ดังนี้

ธนาคารโลก (World Bank) นิยามรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ว่า หมายถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือของรัฐบาล⁴⁶

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) นิยามรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ว่า หมายถึงความผูกมัดตลอดไปของรัฐบาลในการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและภาครัฐ โดยการยกระดับการสร้าง ความคุ้มค่าและการสร้างประสิทธิภาพในเรื่องการให้บริการข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้⁴⁷

กลุ่มประเทศ OECD นิยามรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ว่า หมายถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยเฉพาะอินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือเพื่อทำให้เกิดรัฐบาลที่ดีกว่า⁴⁸

นิวซีแลนด์ นิยามรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ว่า หมายถึงวิถีทางที่รัฐบาลใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการต่างๆของรัฐบาลมากขึ้น ปรับปรุงคุณภาพของบริการต่างๆ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการและสถาบันประชาธิปไตยมากขึ้น⁴⁹

⁴⁶ อ้างถึงใน <http://www.thaigov.net>

⁴⁷ อ้างถึงใน <http://www.thaigov.net>

⁴⁸ <http://www.webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index>

⁴⁹ <http://www.e-government.govt.nz>

3.2 หลักการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government)

รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ประกอบด้วยหลักการที่เป็นแนวทาง 4 ประการคือ

- (1) สร้างบริการตามความต้องการของประชาชน
- (2) ทำให้รัฐและการบริการของรัฐเข้าถึงได้มากขึ้น
- (3) เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยทั่วกัน
- (4) มีการใช้สารสนเทศที่ดีกว่าเดิม⁵⁰

รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) จึงเป็นวิธีการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่เน้นการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเครือข่ายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของผลงานของภาครัฐ ปรับปรุงการบริการแก่ประชาชนและการบริการด้านข้อมูลเพื่อเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐบาลมากขึ้น โดยการใช้เทคโนโลยีจะนำมาใช้เพื่อเพิ่มศักยภาพในการเข้าถึงและการให้บริการของรัฐ โดยมุ่งเป้าหมายไปที่กลุ่มคน 3 กลุ่ม คือ ประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน และหน่วยงานของรัฐ/ข้าราชการเอง

3.3 รูปแบบความสัมพันธ์ในรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (sectors of e-government)

ความสัมพันธ์ภายใต้รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) มีรูปแบบพื้นฐานมาจากการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับภาครัฐ/หน่วยราชการ (business to government/B2G) หรือพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-commerce) และการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับภาคธุรกิจ (business to business/B2B) ที่เป็นธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (e-business) โดยขยายฐานความสัมพันธ์เข้าสู่ภาครัฐ ทั้งด้านรัฐกับรัฐ (government to government/G2G) รัฐกับธุรกิจเอกชน (business to government/B2G) และรัฐกับประชาชน (government to citizen/G2C) เป็นการนำกลวิธีของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-commerce) มาใช้ในการทำธุรกรรมของภาครัฐเพื่อให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการ ส่งผลให้เกิดการบริการประชาชนที่ดีขึ้น และทำให้มีการใช้ข้อมูลของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพด้วย โดยจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ในรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์โดยสังเขปดังนี้

⁵⁰ดร.ทวีศักดิ์ กอนันต์กุล, “รัฐอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government)” ใน http://www.thaigov.net/page/page-specialscoop/article_htk_egov.html

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ/หน่วยงานราชการด้วยตนเอง (government to government/G2G)

ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถือเป็นความจำเป็นพื้นฐานที่จะต้องมีเครือข่ายภายในระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง ที่มีความปลอดภัยและทำให้องค์กรสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศกันได้ก่อนที่จะให้บริการกับประชาชนหรือภาคธุรกิจ ซึ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างหน่วยงานของรัฐดังกล่าว รวมถึงการแลกเปลี่ยนภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ทำให้ประชาชนสามารถได้รับบริการในรูปแบบเบ็ดเสร็จมากขึ้น เนื่องจากมีการประสานข้อมูลและเชื่อมโยงงานบริการระหว่างหน่วยงานต่างๆของรัฐ ทำให้ลดขั้นตอนและระยะเวลาในการติดต่อหน่วยงานแต่ละหน่วยด้วยตนเอง

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน (government to business/G2B)

ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการดำเนินการของรัฐในการช่วยและปรับปรุงภาคธุรกิจเอกชนให้ดำเนินการธุรกิจประสบความสำเร็จ สามารถดำเนินการให้บริการภาคธุรกิจเอกชนได้สะดวกทุกที่ทุกเวลา ช่วยเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้การติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐและการดำเนินการตามกฎหมายเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สามารถแข่งขันกับต่างชาติได้ รวมทั้งสามารถก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจใหม่ได้ โดยภาครัฐจะเข้ามาช่วยดูแลและสร้างสิ่งแวดล้อมที่ทำให้ธุรกิจพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของภาคธุรกิจเอกชนประสบความสำเร็จ ช่วยทำให้งานและการดำเนินกิจการง่ายขึ้น โดยเน้นการดำเนินธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างกัน การดำเนินการตั้งแต่การเชื่อมโยง การยื่นแบบ และการรับแบบเอกสารเพื่อการลงทะเบียนต่างๆสามารถกระทำได้แบบออนไลน์ การเชื่อมข้อมูลในภาครัฐเพื่อประกอบกิจการต่างๆ เช่น ฐานข้อมูลประชากร รวมถึงการดำเนินธุรกรรมระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน เช่น การจัดซื้อ ก็เป็นไปอย่างคล่องตัว ประหยัด มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชน (government to citizen/G2C)

ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการดำเนินการของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการติดต่อกับภาครัฐได้ดีขึ้น กล่าวคือ ประชาชนสามารถติดต่องานบริการของภาครัฐได้อย่างคล่องตัว สะดวก รวดเร็ว ประหยัด โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ไกลจากตัวเมื่อนั้นก็สามารถติดต่อบริการภาครัฐผ่านหน้าจอคอมพิวเตอร์/อินเทอร์เน็ตที่บ้านหรือที่ทำงานได้ตลอดเวลา โดยไม่ต้องเสียเวลาหรือเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาติดต่อหน่วยงานรัฐด้วยตนเอง ขณะเดียวกันถือเป็นการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของภาครัฐเองด้วย โดยเฉพาะด้านเอกสาร

กล่าวได้ว่ารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) เป็นพื้นฐานของบริการอิเล็กทรอนิกส์ (e-services) โดยเริ่มจากความพร้อมในด้านเครือข่ายภายในระหว่างหน่วยงานของภาครัฐด้วยกันเองที่มีความปลอดภัย ทำให้องค์กรสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศกันได้ มีการพัฒนาระบบสารสนเทศและการพัฒนาทักษะเพื่อการบริการของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการที่คาบเกี่ยวกันหลายหน่วยงานแต่สามารถทำให้เกิดบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวได้ (One-stop Service) เพื่อขยายศักยภาพของการบริการไปสู่ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนอันเป็นเป้าหมายและประโยชน์สูงสุด

3.4 ประโยชน์ของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government)

รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) คือการสร้างสรรค์การทำงานแบบใหม่ของรัฐบาลผ่านการเชื่อมโยง กล่าวคือระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จะกำหนดความสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ระหว่างรัฐบาลกับภาคธุรกิจเอกชน และระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานของรัฐเอง ด้วยการทำให้มีช่องทางการสื่อสารใหม่ระหว่างองค์ประกอบทั้งหมด โดยในส่วนของประชาชนนั้นจะได้รับการพัฒนาเพื่อเสนอให้มีรูปแบบของการให้บริการใหม่ๆ ประชาชนจะสามารถเข้าถึงการให้บริการเหล่านี้ได้โดยง่าย มีประสิทธิภาพสูง และค่าใช้จ่ายต่ำ โดยระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จะก่อให้เกิดความเสมอภาคกับประชาชนในทุกพื้นที่ ไม่ว่าจะยาก ดี มี จน มีความพร้อมด้านพื้นฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศหรือไม่ก็ตาม

ในส่วนของหน่วยงานรัฐบาลเองจะเกิดความสัมพันธ์ในลักษณะใหม่ที่เป็นการสื่อสารระหว่างรัฐบาลกับส่วนราชการต่างๆอย่างดี เป็นการปรับปรุงการประสานงานในการใช้ทรัพยากรต่างๆของรัฐบาลอย่างคุ้มค่าด้วยเครื่องมือที่ทันสมัยของรัฐบาลในการวิเคราะห์ปัญหาที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งเครื่องมือในการตกลงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ยังช่วยเพิ่มความเป็นไปได้ในการอธิบายสิ่งที่ยังไม่มีในปัจจุบัน ทำให้สามารถวัดผลกระทบต่อนโยบายแต่ละด้านอย่างเห็นได้ชัด ความสำเร็จในกลยุทธ์จะรับรู้ได้อย่างรวดเร็วและนำมาใช้เป็นแบบจำลอง โดยกลยุทธ์ที่ไม่ประสบผลสำเร็จก็จะต้องได้รับการปรับปรุงอย่างรวดเร็ว

ในอนาคตผู้ที่มิอำนาจในการตกลงใจจะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง โดยข้อมูลทั้งหมดจะมีการเคลื่อนไหวผ่านระบบฐานข้อมูลขององค์กรที่เชื่อมโยงถึงกันเป็นระบบเครือข่าย ผ่านระบบการรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสม จึงส่งผลให้เพิ่มคุณภาพและความรวดเร็วในการตกลงใจ และเมื่อระบบเครือข่ายเหล่านี้มีการเชื่อมโยงถึงประชาชนและหน่วยงานในภาคเอกชนผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ก็ทำให้มีความเป็นไปได้ที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงบริการต่างๆของภาครัฐได้ การแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวกับหน่วยงานในภาครัฐก็เป็นข้อมูลที่ไม่ได้เป็นเอกสาร และการติดต่อจัดการก็สามารถทำได้ในระบบออนไลน์

การโต้ตอบกับหน่วยงานในภาครัฐก็จะสามารถทำได้โดยง่ายและสะดวกสบายมากขึ้น ประโยชน์ที่ได้รับเหล่านี้ยังช่วยสร้างความรับผิดชอบในรูปแบบใหม่ที่ภาครัฐมีต่อประชาชนและภาคธุรกิจอีกด้วย⁵¹

นอกจากนี้ รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) ยังมีส่วนสำคัญในการสร้างระบบเศรษฐกิจใหม่ที่เรียกว่าระบบเศรษฐกิจแบบดิจิทัล (digital economy) หรือระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ (knowledge based economy) และพลังในการปฏิวัติที่เรียกว่า digital revolution โดยสิ้นเชิงในภาครัฐสามารถช่วยยกระดับการพัฒนาประชาธิปไตย โดยปรัชญาของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) เป็นการสนองความต้องการของประชาชน และประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงานของรัฐบาล เป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ และรับรู้โดยสาธารณะ ดังนั้นจึงเป็นการลดทอนหรือกำจัดการคอร์รัปชัน (corruption) และขั้นตอนการดำเนินงานที่ล่าช้าอืดอาด (red tape) และที่สำคัญเป็นกระบวนการที่มีส่วนร่วมกันทั้งภาครัฐ ประชาชน และภาคธุรกิจเอกชนในอันที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดธรรมรัฐ (good governance) ซึ่งสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการที่เน้นหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ในปัจจุบันได้อย่างลงตัว

3.5 แนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

การจะบรรลุเป้าหมายของการดำเนินการแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) อย่างเต็มรูปแบบนั้นจะต้องมีขั้นตอนในการดำเนินการ โดยใช้หลักการบริการแบบเป้าหมายที่เป็น web service และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันแบบ peer to peer อย่างสมบูรณ์แบบ

รองศาสตราจารย์ยืน ภู่วรรณ ได้เสนอขั้นตอนการดำเนินการ 5 ขั้นตอนเพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดของแนวทางรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) ไว้ดังนี้⁵²

ขั้นที่ 1 องค์กรอยู่บนเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ให้บริการข้อมูลแบบออนไลน์ทางเดียว เช่น เป็นเว็บด์ มีการให้ข่าวสารอย่างต่อเนื่องและทันสมัย

ขั้นที่ 2 องค์กรสามารถบริการให้ผู้ใช้บริการสอบถามข้อมูลและใส่ข้อมูลในแบบฟอร์ม (form input) กรอกแบบตามกำหนด มีการส่งข้อมูลออนไลน์ และใช้ระบบสื่อสารแบบโต้ตอบ เช่น อีเมลล์ หรือตอบข้อมูลได้

⁵¹ นาวาตรี ดร. วุฒิพงษ์ พงศ์สุวรรณ, “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” ใน การปฏิรูประบบราชการ: รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government), (กรุงเทพฯ: หจก. สำนักพิมพ์ฟิสิกส์เซ็นเตอร์, 2544), น.36-37.

⁵² รองศาสตราจารย์ยืน ภู่วรรณ. “การดำเนินงานอิเล็กทรอนิกส์ในหน่วยงานรัฐ: บทบาทและความสำคัญ”, ใน การปฏิรูประบบราชการ: รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์, น.57-58.

ขั้นที่ 3 องค์กรสามารถโต้ตอบการติดต่อกับผู้ใช้บริการหรือองค์กรอื่น เพื่อเข้าถึงข้อมูลในฐานข้อมูล มีการจัดบริการข้อมูลเฉพาะได้

ขั้นที่ 4 สามารถทำรายการตามคำขอ สามารถโอนย้ายรายการ การทำรายการเกี่ยวกับการเงิน และประมวลผลตามความต้องการของผู้ใช้บริการ

ขั้นที่ 5 มีการแลกเปลี่ยนรายการระหว่างองค์กรอย่างอัตโนมัติ มีการเข้าถึงและตรวจสอบสิทธิ์การให้บริการอย่างเป็นระบบ

การดำเนินการทั้ง 5 ขั้นตอนนี้เป็นเป้าหมายสำคัญที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันอย่างเต็มรูปแบบ โดยเน้นลำดับเริ่มตั้งแต่การใช้งานประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูลข่าวสารให้รายละเอียดการให้บริการ การขอใช้บริการ การดำเนินการเพื่อขอข้อมูลคำร้องต่างๆ มีการดาวน์โหลดได้ และเมื่อผ่านขั้นต้นแล้วก็เริ่มมีการโต้ตอบในสองทิศทางมากขึ้น การส่งคำร้องขอต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานประมวลผลตามความต้องการ จนถึงการจัดการรายการย่อยระหว่างกัน การโอนย้ายข้อมูลระหว่างกัน ตลอดจนการดำเนินการแบบอัตโนมัติในลักษณะเข้าถึงระหว่างหน่วยงานซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้าย

ต้นทุนต่อหน่วยของบริการประชาชนของรัฐ (unit cost of public services)

หลักการของต้นทุนต่อหน่วยในการบริหารจัดการได้มีการนำเอามาใช้โดยภาคเอกชนมาเป็นเวลานานแล้ว การจัดทำงบประมาณของภาครัฐในรูปแบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (performance budgeting) ที่มีการนำเสนอมาตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1940 ก็มีแนวความคิดมาจากต้นทุนต่อหน่วยนี้เช่นกัน

ในปัจจุบันนี้มีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีมากขึ้น ทำให้ผู้บริหรงานได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่างๆมากขึ้น การเปลี่ยนจากยุคอุตสาหกรรมมาเป็นยุคของข้อมูลข่าวสารทำให้ผู้บริหรงานสามารถนำเอาข้อมูลใหม่เหล่านี้มาเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการได้ดีขึ้น การที่ผู้บริหรงานมีข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนมากขึ้นจะทำให้สามารถตัดสินใจได้ดียิ่งขึ้น การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนทั้งหมดและจำนวนผลผลิตเข้าด้วยกันทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคได้ตระหนักถึงต้นทุนที่แท้จริงในการทำการผลิตสินค้าหรือบริการนั้นๆ ต้นทุนต่อหน่วยจึงเป็นข้อมูลที่มีความหมายที่จะช่วยให้ผู้บริหรงานสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

หลักการของต้นทุนต่อหน่วยเกี่ยวข้องกับวิธีการบริหารจัดการซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับหลายองค์กร ไม่ว่าจะองค์กรนั้นจะได้รับเงินทุนมาในรูปแบบใดก็ตาม วัตถุประสงค์ของการหาต้นทุนต่อหน่วยคือการหาความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนทั้งหมดและผลงานหรือผลผลิตที่ได้ออกมา ผู้บริหารงานหรือผู้ที่ทำการตัดสินใจในการผลิตจะต้องเข้าใจถึงเป้าหมายขององค์กรและตัวงานที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้น เพื่อที่จะได้ปรับปรุงการใช้ทรัพยากรขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ผู้บริหารงานยังจะต้องเข้าใจถึงต้นทุนทั้งหมดของการผลิตด้วย

การใช้หลักการของต้นทุนต่อหน่วยในการบริหารจัดการจะทำให้ผู้บริหารงานสามารถตัดสินใจได้ดีขึ้นเนื่องจากมีข้อมูลที่ดีขึ้น หลักการของต้นทุนต่อหน่วยจึงถือว่าเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการอย่างหนึ่ง การนำเอาวิธีคิดแบบต้นทุนต่อหน่วยมาใช้จะทำให้ลูกจ้างเข้าใจถึงต้นทุนทั้งหมดที่ใช้ในการผลิต โดยสัมพันธ์กับผลผลิตทั้งหมดขององค์กร การนำแนวความคิดของต้นทุนต่อหน่วยมาใช้อย่างถูกต้องจะสามารถช่วยปรับปรุงองค์กรที่ต้องอาศัยการจัดการที่ดีเป็นพิเศษ ช่วยส่งเสริมการจัดการที่มีความคิดสร้างสรรค์ เน้นการผลิตที่มีประสิทธิภาพ สามารถที่จะวางแผนการเงินพื้นฐานและข้อมูลอื่นๆ เพื่อที่จะสามารถวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรนั้นๆ ด้วย

การทำการผลิตควรที่จะมีการเชื่อมโยงผลผลิตเข้ากับต้นทุนในการทำการผลิต และควรจะตระหนักว่าต้นทุนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นผลมาจากการตัดสินใจในปัจจุบัน องค์กรควรที่จะปรับปรุงวัฒนธรรมในการทำงานไปในทิศทางที่ต้นทุนมีความสัมพันธ์กับปริมาณงานที่ทำ ตามแนวคิดแบบนี้ลูกจ้างจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตนเอง และกระบวนการทำการผลิตจะต้องมีการปรับปรุงเสียใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ลูกจ้างในทุกระดับจะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กร โดยที่องค์กรจะต้องเพิ่มคุณภาพในการทำงานและลดต้นทุนลง ผลงานหรือผลผลิตที่ได้ออกมาต่อเงิน 1 บาทที่จ่ายไปจะต้องมีคุณภาพมากขึ้น

ในอดีตการทำงานต่างๆมิได้สนใจถึงต้นทุนทั้งหมดที่แท้จริงในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ รวมทั้งมิได้มีการเชื่อมโยงระหว่างต้นทุนในการผลิตและปริมาณผลผลิตอย่างชัดเจน ปัจจัยในการผลิตบางอย่างอาจจะไม่ได้ถูกนับเข้ามาเป็นต้นทุนในการผลิต เช่น แรงงาน เป็นต้น เป้าหมายในการผลิตจะอยู่ที่การดำเนินงานตามโครงการไม่ใช่การพยายามที่จะลดต้นทุนในการผลิต วิธีการของต้นทุนต่อหน่วยจะทำการแจกแจงและรายงานถึงต้นทุนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับผลผลิต ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการได้ทราบถึงต้นทุนทั้งหมดในการปฏิบัติงานและต้นทุนต่อหน่วยในการทำการผลิต แนวความคิดนี้จะทำให้การบริหารงานในระดับต่างๆเข้าใจถึงกระบวนการผลิตได้มากขึ้น และยังช่วยให้ผู้บริหารงานสามารถหาวิธีการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วย ผู้ผลิตจะเปลี่ยนจากการบริหารงานจากงบประมาณที่คงที่มาเป็นการบริหารงานที่สัมพันธ์กับต้นทุนที่มาจากการทำงาน การใช้นโยบายของต้นทุนต่อหน่วยในการบริหารจัดการจะทำให้องค์กรทำงานได้ดีขึ้นด้วยต้นทุนที่ต่ำลง

เมื่อกล่าวถึงประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการนั้นจะมีได้หลายความหมายคือ ประสิทธิภาพในการจัดสรร ซึ่งหมายถึงการทำให้สวัสดิการของสังคมดีขึ้นจากการจัดสรรการใช้ทรัพยากร เสียใหม่ หรือการจัดสรรการให้บริการสาธารณะเสียใหม่ การศึกษาเกี่ยวกับการประเมินต้นทุนต่อหน่วยจะ เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพทางด้านเทคนิคเป็นส่วนใหญ่ นั่นคือประสิทธิภาพในการผลิตบนเส้นความ เป็นไปได้ในการผลิต นอกจากนี้ การศึกษาถึงต้นทุนต่อหน่วยยังครอบคลุมถึงการประเมินประสิทธิภาพ ในแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์ หน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในทางเทคนิคอาจจะไม่มีประสิทธิภาพในทาง เศรษฐศาสตร์ก็ได้ถ้าหน่วยงานนั้นไม่ได้ใช้ปัจจัยการผลิตที่มีต้นทุนที่ต่ำที่สุด

ในแง่ของหน่วยราชการ ข้อมูลที่ได้จากต้นทุนต่อหน่วยจะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพใน การทำงานของหน่วยราชการในแต่ละหน่วยหรือในแต่ละระดับ ซึ่งข้อมูลนี้จะสามารถนำมาพัฒนาในเรื่อง ของงบประมาณ การควบคุมดูแลการทำงาน การประเมินประสิทธิภาพการทำงาน และการขยายหรือ ลดการให้บริการสาธารณะต่างๆ

การเปรียบเทียบต้นทุนต่อหน่วยของบริการประชาชนของรัฐของหน่วยราชการในแต่ละระดับ จะทำให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่างๆ ได้ และทำให้ทราบว่าหน่วยราชการใด มีต้นทุนต่อหน่วยที่สูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น หน่วยราชการที่สามารถให้บริการประชาชนในประเภท เดียวกันแต่ด้วยต้นทุนต่อหน่วยที่ต่ำกว่าจึงควรเป็นหน่วยราชการที่ควรจะเป็นผู้ให้บริการประชาชนของรัฐ ประเภทนั้น

ในหน่วยราชการในระดับหนึ่งๆอาจจะมีความสามารถหรือความชำนาญในการให้บริการ ประชาชนของรัฐบางอย่าง ซึ่งสามารถที่จะให้บริการประชาชนของรัฐประเภทนั้นๆในต้นทุนที่ต่ำกว่าการ ให้บริการประชาชนของรัฐประเภทอื่น หน่วยราชการนั้นก็ควรที่จะเป็นผู้ให้บริการประชาชนของรัฐ ประเภทที่ตนมีความได้เปรียบในการผลิตดังกล่าว

การมีข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนต่อหน่วยจะช่วยให้การจัดสรรและการกระจายหน้าที่ใน ความรับผิดชอบการให้บริการประชาชนของรัฐของหน่วยราชการในระดับต่างๆมีประสิทธิภาพมากขึ้น



1. ความหมายของต้นทุนต่อหน่วย⁵³

ต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) คือต้นทุนทั้งหมดโดยเฉลี่ย (average total cost) ของการผลิตผลผลิตหนึ่งหน่วย การคำนวณหาต้นทุนต่อหน่วยจะหาได้จากต้นทุนทั้งหมดในการผลิตหารด้วยจำนวนผลผลิตทั้งหมดที่ผลิตได้ ซึ่งแสดงได้ดังสมการที่ 1

$$\text{ต้นทุนต่อหน่วย} = \text{ต้นทุนทั้งหมด} / \text{จำนวนผลผลิตทั้งหมด} \quad \text{---- (1)}$$

ผลผลิตในที่นี้ก็คือผลลัพธ์ที่ได้มาจากขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการผลิตนั่นเอง ผลผลิตที่ได้ ออกมานี้ อาจจะเป็นสินค้าหรือบริการก็ได้ และจะต้องสามารถที่จะบ่งชี้และบอกจำนวนได้ ประเด็นสำคัญในการระบุว่าผลผลิตที่ได้คืออะไร ก็คือการพิจารณาว่าหน่วยงานดังกล่าวทำงานอะไร ตัวอย่างเช่น ผลผลิตของโรงเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้นแห่งหนึ่งก็คือนักเรียนที่เรียนจบการศึกษาในระดับประถมศึกษาตอนต้นจากโรงเรียนแห่งนั้น เป็นต้น

ผลผลิตจะเป็นตัววัดผลงานที่หน่วยงานนั้นๆผลิตได้ ผลผลิตจะต้องเป็นสิ่งที่สามารถวัดได้ ตรวจสอบได้ และผลิตขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้บริโภค ผลผลิตที่เราทำการพิจารณานี้จะต้องเป็นผลผลิตที่เป็นผลลัพธ์ของการทำงานทั้งหมดในกระบวนการผลิตนั้น

ทางด้านต้นทุน มีหลายวิธีการที่จะจำแนกประเภทของต้นทุนในการผลิต เช่น จำแนกตามหน้าที่การทำงาน และระยะเวลา เป็นต้น การจำแนกต้นทุนตามลักษณะและตามพฤติกรรมเป็นวิธีการที่มีประโยชน์ จุดมุ่งหมายในการวิเคราะห์ก็คือการทำความเข้าใจถึงต้นทุนทั้งหมดและความสัมพันธ์กับผลผลิตที่ผลิตได้ ต้นทุนทั้งหมดเป็นผลรวมของมูลค่าของทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ในการทำการผลิต ซึ่งจะรวมต้นทุนทั้งหมดเข้าด้วยกันโดยไม่ได้แบ่งประเภทของต้นทุนออกจากกัน ในทางทฤษฎีต้นทุนทั้งหมดสามารถจำแนกตามลักษณะของต้นทุนและพฤติกรรมของต้นทุน ดังนี้

1.1 การจำแนกตามลักษณะของต้นทุน (traceability) : แนวความคิดทางการบัญชี (accounting view)

การทำธุรกิจต่างๆจะมีการเชื่อมโยงต้นทุนกับผลผลิต การบริหารจัดการและการทำบัญชีจะเป็นการเตรียมข้อมูลทางด้านต้นทุนนี้ให้กับผู้บริหารงาน จากแนวคิดทางการบัญชีสามารถจำแนกประเภทของต้นทุนได้ดังนี้ คือ

⁵³ www.nps.navy.mil/dirmi

(1) ต้นทุนทางตรง (direct costs) : ต้นทุนทางตรงนี้จะเป็ต้นทุนที่เกิดขึ้นโดยตรงกับผลผลิตนั้นๆ โดยไม่เกี่ยวข้องกับผลผลิตอื่น ตัวอย่างเช่น การที่คนใช้แรงงานของตนในการทำการผลิตสินค้าหรือบริการนั้น หรือวัตถุดิบที่ใช้ในการทำการผลิต โดยเฉพาะสำหรับสินค้าหรือบริการนั้น เป็นต้นทุนทางตรงมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามสัดส่วนของจำนวนผลผลิต

(2) ต้นทุนทางอ้อม (indirect costs) : ต้นทุนทางอ้อมจะเป็นต้นทุนที่เป็นประโยชน์ต่อผลผลิตอย่างน้อยสองอย่างขึ้นไปแต่ไม่ใช่ผลผลิตทั้งหมด โดยต้นทุนทางอ้อมมักจะไม่ว่ายเปลี่ยนแปลงไปตามจำนวนผลผลิต ตัวอย่างเช่น ต้นทุนในการจ้างผู้ควบคุมการผลิตในระดับที่สองที่ทำการควบคุมกระบวนการผลิตบางกระบวนการซึ่งไม่ได้ควบคุมกระบวนการผลิตทั้งหมด ต้นทุนประเภทนี้จะถูกนับรวมเป็นต้นทุนของสินค้าบางประเภทที่ได้ประโยชน์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตบางประการคือ ในขณะที่การคิดต้นทุนทางบัญชีตั้งใจที่จะแสดงถึงความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน แต่ก็ยังมีความไม่แน่นอนชัดเจนในระบบการจัดสรรที่นำมาใช้ กล่าวโดยสรุปก็คือไม่มีระบบการจัดสรรใดที่มีความแม่นยำแน่นอน แต่การใช้ระบบการจัดสรรที่มีเหตุผลสำหรับการจัดสรรต้นทุนนี้จะช่วยให้สามารถแจกแจงต้นทุนทั้งหมดที่แท้จริงได้

(3) ต้นทุนทั่วไปและต้นทุนทางการบริหาร (general and administrative costs) : ต้นทุนทั่วไปและต้นทุนทางการบริหารนั้นไม่สามารถที่จะแจกแจงว่าเป็นต้นทุนของผลผลิตชนิดใดชนิดหนึ่งได้โดยตรง ต้นทุนประเภทนี้จะเป็ต้นทุนสำหรับผลผลิตทั้งหมดของหน่วยผลิตนั้น ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงจำนวนผลผลิตเพียงเล็กน้อยต้นทุนทั่วไปและต้นทุนทางการบริหารจะไม่ว่ายเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับต้นทุนทางอ้อม ต้นทุนทั่วไปและต้นทุนทางการบริหารจะรวมถึงงานในหน้าที่ต่างๆ อาทิเช่น การรักษาความปลอดภัย การให้ความสะดวกทางเทคนิค การป้องกันอัคคีภัย เป็นต้น

ดังนั้น ต้นทุนรวมทั้งหมดตามแนวคิดนี้จึงแสดงได้ดังสมการที่ 2 คือ

$$TC = TDC + TIC + TGA \quad \text{----- (2)}$$

โดยที่

TC คือต้นทุนทั้งหมด

TDC คือต้นทุนทางตรงทั้งหมด

TIC คือต้นทุนทางอ้อมทั้งหมด

TGA คือต้นทุนทั่วไปและต้นทุนทางการบริหารทั้งหมด

1.2 การจำแนกตามพฤติกรรมของต้นทุน (cost behavior) : แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ (economic view)

การจำแนกประเภทของต้นทุนตามพฤติกรรมของต้นทุนจะจำแนกเป็นสองประเภท คือ ต้นทุนคงที่และต้นทุนแปรผัน ตามแนวคิดนี้ต้นทุนทั้งหมดก็คือผลรวมของต้นทุนคงที่และต้นทุนแปรผันนั่นเอง ซึ่งแสดงได้ดังสมการที่ 3

$$TC = TFC + TVC \quad \text{---- (3)}$$

โดยที่

TC คือต้นทุนทั้งหมด

TFC คือต้นทุนคงที่ทั้งหมด

TVC คือต้นทุนแปรผันทั้งหมด

ต้นทุนคงที่ คือต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการใช้ปัจจัยคงที่ซึ่งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้นต้นทุนคงที่จึงเป็นต้นทุนที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้นเมื่อจำนวนผลผลิตเปลี่ยนแปลงไป ในการทำการผลิตจะต้องมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับต้นทุนคงที่นี้ในจำนวนหนึ่ง ไม่ว่าหน่วยผลิตจะทำการผลิตกี่หน่วยก็ตาม ตัวอย่างเช่น ผู้ผลิตจะต้องจ่ายค่าเช่าที่ดินที่ใช้ในการผลิตทุกเดือนไม่ว่าผู้ผลิตจะทำการผลิตหรือไม่ เป็นต้น

ต้นทุนแปรผัน คือต้นทุนที่เกิดจากการใช้ปัจจัยแปรผันซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามจำนวนการผลิต ดังนั้นต้นทุนแปรผันจึงเป็นต้นทุนที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามจำนวนของผลผลิต ถ้าไม่มีการทำการผลิตเลยก็หมายความว่าต้นทุนแปรผันเป็นศูนย์ ตัวอย่างเช่น ในการผลิตเสื้อหนึ่งตัวจะต้องใช้ผ้าสองเมตร ถ้ามีการผลิตเสื้อมากขึ้นก็ต้องมีการใช้ผ้ามาทำการผลิตมากขึ้นทำให้ต้นทุนแปรผันเพิ่มขึ้น แต่ถ้าไม่ทำการผลิตเลยก็จะมีต้นทุนแปรผันเกิดขึ้น เป็นต้น

ผู้บริหารงานจะต้องทราบถึงพฤติกรรมของต้นทุนเหล่านี้ เพื่อที่จะได้วางแผนการบริหารงานได้อย่างเหมาะสม ในระยะสั้นนั้นการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นจากต้นทุนแปรผัน ตัวอย่างเช่น การพยายามลดปริมาณของวัสดุที่ใช้ในการห่อของส่งไปรษณีย์จะเป็นการลดต้นทุนต่อหน่วยวิธีการหนึ่ง เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงในต้นทุนคงที่จะเป็นเรื่องของระยะยาว ตัวอย่างเช่น การตัดสินใจซื้อที่ดินหรือการเช่าที่ดินต่อไป เป็นต้น



ผู้บริหารงานไม่ควรคิดว่าต้นทุนทั้งหมดเป็นต้นทุนคงที่ ซึ่งฝ่ายบริหารไม่สามารถที่จะควบคุมต้นทุนเหล่านี้ได้ ในภาวะปัจจุบันนี้ซึ่งความจำกัดของทรัพยากรต่างๆมีมากขึ้น ผู้บริหารงานควรจะทำ การผลิตโดยลดต้นทุนให้ได้มากที่สุด โดยต้องพยายามกระตุ้นให้พนักงานทำงานให้ได้มากขึ้น โดยใช้ ต้นทุนให้น้อยที่สุด ซึ่งผู้บริหารงานจะต้องทำการปรับปรุงกระบวนการผลิตให้ดีขึ้น ผู้บริหารงานจึงต้อง ทราบว่าต้นทุนประเภทใดที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็วเมื่อการบริหารจัดการเปลี่ยนแปลงไป และ จะต้องทราบว่าต้นทุนประเภทใดที่จะต้องให้การวางแผนในการจัดการเป็นอย่างดีจึงจะสามารถ เปลี่ยนแปลงได้

การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรที่ดีจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อต้นทุนทั้งหมดเป็นต้นทุนที่สามารถ แยกแยะได้ ต้นทุนทั้งหมดที่ถูกต้องจะต้องรวมต้นทุนทุกประเภทเข้าด้วยกัน ตัวอย่างเช่น ต้นทุนทางตรง ประเภทแรงงานจะต้องประกอบด้วย ค่าจ้าง ค่าตอบแทนที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน และรายจ่ายอื่นๆที่ เกี่ยวข้องทั้งหมด เป็นต้น ต้นทุนทั้งหมดนี้ควรจะรวมอยู่ในต้นทุนแรงงานทั้งหมด ดังนั้นจึงสามารถหา ต้นทุนแรงงานทั้งหมดในการผลิตสินค้าชนิดนั้นได้

ต้นทุนต่อหน่วยจะช่วยให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรของผู้บริหารงานในทุกระดับ การที่จะเข้าใจถึงต้นทุนต่อหน่วยได้นั้นจำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงค่าจำกัดความของผลผลิตและวิธีการ รวบรวมต้นทุนทั้งหมดที่ใช้ในการหาต้นทุนต่อหน่วยเสียก่อน

การศึกษาถึงต้นทุนต่อหน่วยจะทำให้ผู้บริหารงานได้ทราบถึงต้นทุนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับ การผลิตของหน่วยงานนั้นๆ การศึกษาต้นทุนต่อหน่วยยังช่วยให้เกิดการให้ความสนใจต่อการบริหาร จัดการ การปรับปรุงการบริหารจัดการให้ดีขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้มีการวางแผน งบประมาณและมีข้อมูลเพียงพอที่จะใช้ในการประเมินการทำงาน of หน่วยงานต่างๆ



2. วิธีการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของบริการประชาชนของรัฐ

ต้นทุนต่อหน่วยของบริการประชาชนของรัฐ (unit cost of public services) แต่ละโครงการจะอยู่ในรูปของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยของบริการประชาชนของรัฐนั้นๆ ซึ่งสามารถคำนวณจากรายจ่ายที่จ่ายจริงของบริการประชาชนของรัฐในแต่ละโครงการ เช่น ต้นทุนในการให้การศึกษาชั้นประถมศึกษาอยู่ที่ n บาท ต่อนักเรียน 1 คน

การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของบริการประชาชนของรัฐ (unit cost of public services) มีสูตรการคำนวณดังนี้

$$UC_{ij} = EXP_{ij} / Q_{ij}$$

โดยที่

UC_{ij} = ต้นทุนต่อหน่วยของบริการประชาชนของรัฐ j ที่หน่วยราชการระดับที่ i ต้องจ่าย

EXP_{ij} = รายจ่ายทั้งหมดของบริการประชาชนของรัฐนั้นๆ ในที่นี้เป็นรายจ่ายที่จ่ายจริง (actual expenditures) ในการผลิตบริการประชาชนของรัฐแต่ละโครงการ ในกรณีที่ไม่มีข้อมูลรายจ่ายที่จ่ายจริงจะใช้รายจ่ายตามงบประมาณประจำปีของหน่วยงานนั้นๆ แทน

Q_{ij} = ปริมาณงานบริการประชาชนของรัฐหรือจำนวนผู้รับบริการหรือได้รับประโยชน์

การเปรียบเทียบต้นทุนต่อหน่วยของบริการประชาชนของรัฐของหน่วยราชการในแต่ละระดับควรจะเป็นค่าเฉลี่ยของต้นทุนต่อหน่วยของบริการประชาชนของรัฐในแต่ละปี เพื่อลดการบิดเบือนของข้อมูลซึ่งอาจเกิดมาจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดในแต่ละปี และมีผลให้รายจ่ายในการผลิตบริการประชาชนของรัฐในปีนั้นๆ มากหรือน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ถ้าต้นทุนต่อหน่วยของหน่วยราชการในระดับใดมีค่าต่ำกว่า แสดงว่างานบริการประชาชนของรัฐประเภทนั้นควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการในระดับนั้น หรือในหน่วยราชการหนึ่งๆ ถ้าต้นทุนต่อหน่วยในการให้บริการประชาชนของรัฐบางประเภทต่ำกว่าประเภทอื่นก็อาจจะเป็นเพราะว่าหน่วยราชการนั้นมีความชำนาญ หรือมีความสามารถในการให้บริการประชาชนของรัฐประเภทนั้นได้ดีกว่า



บทที่ 3

โครงสร้างและคุณลักษณะการบริหารงานภาครัฐของไทย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาอำเภอด้านแบบในการจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet)” นี้ เนื่องจากการจัดบริการประชาชนของรัฐในระดับอำเภอนับเป็นกลไกทางการบริหารราชการส่วนหนึ่งภายใต้โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน นั่นคือ เป็นระดับชั้นหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ถัดมาจากจังหวัด ดังนั้นก่อนที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์และแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมเกี่ยวกับการจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จในระดับอำเภอซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยนี้ จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของไทยเสียก่อนในเบื้องต้น เพื่อที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์และแสวงหาคำตอบในประเด็นต่อไป ซึ่งในบทนี้จะได้กล่าวถึงรายละเอียดแต่ละประเด็นตามลำดับ คือ

ส่วนที่หนึ่ง แนวคิดในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนที่สอง พัฒนาการการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ส่วนที่สาม การจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน

ส่วนที่สี่ คุณลักษณะและรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะในประเทศไทย

ส่วนที่ห้า แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของการบริหารภาครัฐในอนาคต

แนวคิดในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อก้าวถึงแนวคิดการจัดโครงสร้างเพื่อแบ่งระดับชั้นทางการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องกล่าวถึงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ หลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้สิ่งที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปนั้น หลักสำคัญที่ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการคือ หลักการรวมอำนาจ (centralization of power) หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration of power) และหลักการกระจายอำนาจ (decentralization of power) ซึ่งหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้ง 3 หลักการดังกล่าวจะเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการจัดระดับการบริหารราชการแผ่นดิน (level of government) โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดของแต่ละหลักการพอสังเขป ดังนี้

1. หลักการรวมอำนาจและการบริหารราชการส่วนกลาง

การรวมอำนาจในการปกครองนั้น ศาสตราจารย์ประยูร กาญจนกุล¹ ได้ให้คำอธิบายเอาไว้ว่า หมายถึงหลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยในการบริหารงานภายใต้หลักการรวมอำนาจนั้นจะมีการกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางซึ่งมีระดับชั้นของสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ ซึ่งเท่ากับว่า การใช้อำนาจในการปกครองจะกระทำโดยหน่วยบริหารราชการส่วนกลางทั้งสิ้น การบริหารงานภายใต้หลักการรวมอำนาจนั้นจะมีคุณลักษณะที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ

ประการแรก : จะมีการรวมกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนกลางสามารถบังคับใช้กองกำลังเหล่านั้นได้อย่างเด็ดขาดและทันทั่วถึงที่ ตลอดจนเป็นหลักประกันด้านความมั่นคงของประเทศ

ประการที่สอง : จะมีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง โดยถือว่าอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ในทางปฏิบัติจะมีการมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่หน่วยบริหารราชการส่วนกลางต่างๆ ใช้อำนาจในการอนุมัติ ระวังหรือแก้ไขเพิกถอนการกระทำต่างๆ ในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่

¹ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523).

ประการที่สาม : จะมีการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันลงไปตามสายการบังคับบัญชา โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองๆ ลงมา และเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมาต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม ทั้งนี้จะมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

การที่ประเทศต่างๆ ยังคงใช้หลักการรวมอำนาจและกำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนกลางนั้นก็เนื่องจากว่า ภายใต้การบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจนั้นจะช่วยส่งเสริมให้เกิดความเป็นเอกภาพและความมั่นคงภายในประเทศ รวมถึงการที่ระบบบริหารราชการส่วนกลางอาจช่วยส่งผลให้นโยบายและแผนงานต่างๆ ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นเสมอหน้าและเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานภายใต้หลักการรวมอำนาจก็มีจุดอ่อนอยู่ไม่น้อย กล่าวคือ การบริหารงานภายใต้หลักการนี้จะส่งผลให้กระบวนการทางการบริหารเป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ กระจุกอยู่ที่ส่วนกลาง และที่สำคัญการบริหารราชการโดยอาศัยหลักการรวมอำนาจนั้นอาจเป็นการบริหารงานที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ อันไม่สอดคล้องต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เป็นที่สังเกตได้ว่า การบริหารงานภายใต้หลักการรวมอำนาจนี้มักใช้กับภารกิจด้านความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ เพราะภารกิจดังกล่าวต้องการความเป็นเอกภาพและความเป็นแบบแผนเดียวกันในการบริหารงาน

2. หลักการแบ่งอำนาจและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

เนื่องจากการบริหารงานของราชการส่วนกลางภายใต้หลักการรวมอำนาจนั้นมีจุดอ่อนสำคัญอยู่ที่ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะภารกิจทุกอย่างต้องตัดสินใจโดยราชการส่วนกลาง ดังนั้นหลักการแบ่งอำนาจจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีการมอบอำนาจของราชการส่วนกลางบางส่วนให้กับตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ อันเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระ และลดปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการบริหารงานของราชการส่วนกลาง

ศาสตราจารย์ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการบริหารงานภายใต้หลักการแบ่งอำนาจเอาไว้ว่า หมายถึงการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนไปให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางซึ่งไปประจำอยู่ในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ เพื่อให้ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างตามที่กำหนดเอาไว้ในระเบียบแบบแผน การบริหารงานในส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการแบ่งอำนาจจะมีลักษณะที่สำคัญคือ

ประการแรก : ต้องมีการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองครอบคลุมทั้งประเทศ เพราะถือว่าการแบ่งอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคนั้นเป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจการปกครอง

ประการที่สอง : มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนที่ราชการส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ โดยให้ไปประจำในท้องที่ซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ เป็นต้น ทั้งนี้ราชการส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน และบังคับบัญชา

ประการที่สาม : เป็นการที่ส่วนกลางแบ่งและมอบอำนาจในการบริหารงานบางส่วนบางเรื่องให้กับตัวแทนที่ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค โดยที่มิได้เป็นการตัดอำนาจความรับผิดชอบของส่วนกลางโดยเด็ดขาด

ภายใต้การบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นไปภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนั้นมีจุดเด่นที่สำคัญอยู่ที่จะเป็นการช่วยทำให้กระบวนการในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากขึ้น เพราะอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องได้มอบไปให้กับตัวแทนของราชการส่วนกลางแล้ว นอกจากนั้นด้วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการส่งตัวแทนลงไปทำงานในพื้นที่ จึงเป็นการช่วยให้ราชการส่วนกลางสามารถรับรู้และเข้าใจสภาพปัญหาต่างๆของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนที่สำคัญภายใต้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็คือ การที่ระบบการบริหารงานแบบนี้ถือเป็นแขนขาของราชการส่วนกลาง ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และที่สำคัญหากการมอบอำนาจให้แก่ตัวแทนในภูมิภาคเป็นไปอย่างจำกัดแล้วก็จะทำให้การบริหารยังมีความล่าช้า เพราะเป็นการเพิ่มขึ้นของการบริหารราชการขึ้นอีกระดับหนึ่ง

3. หลักการกระจายอำนาจและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการบริการราชการส่วนกลางและการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการโดยข้าราชการหรือตัวแทนจากส่วนกลาง จึงทำให้ในความเป็นจริงนั้นรัฐไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง เพราะข้าราชการเหล่านั้นย่อมมีความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนที่จำกัด ดังนั้นการบริหารราชการโดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็น เพราะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นการบริหารราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยการเลือกตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหาร

ศาสตราจารย์ประยูร กาญจนกุล ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจในการปกครองนั้นหมายถึง การที่ส่วนกลางได้โอนหรือยกอำนาจในบางเรื่องให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้พวกเขาได้ฝึกหัดจัดทำ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักการกระจายอำนาจจะมีลักษณะที่สำคัญคือ

ประการแรก : มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลขึ้น โดยหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินต่างๆ รวมไปถึงบุคลากรที่เป็นของตนเอง ต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางมีหน้าที่เพียงควบคุมดูแลหน่วยงานเหล่านี้ให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

ประการที่สอง : มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารของท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปปกครองตนเอง หากไม่มีการเลือกตั้งเลยจะไม่ถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง

ประการที่สาม : การกระจายอำนาจนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามสมควร โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการบริหารงานที่ได้รับมอบหมาย สามารถวินิจฉัยและตัดสินใจดำเนินการได้ด้วยงบประมาณของตนเอง

การบริหารราชการภายใต้หลักการกระจายอำนาจนี้มีจุดเด่นที่สำคัญอยู่ที่ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ดีกว่าการจัดการบริหารในระดับอื่นๆ เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการบริหารงานที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง นอกจากนั้นแล้วการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ทำให้รัฐบาลกลางสามารถทุ่มเทการทำงานในเรื่องที่มีความสำคัญระดับชาติได้มากขึ้น และที่สำคัญ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังเป็นการทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักประชาธิปไตยได้มากขึ้น อันเท่ากับเป็นการช่วยสนับสนุนการปกครองในระดับชาติให้มีความเข้มแข็งขึ้นด้วยทางหนึ่ง

สำหรับปัญหาที่เป็นจุดอ่อนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการกล่าวถึงอยู่เสมอได้แก่ ปัญหาในเรื่องของความเป็นเอกภาพ ซึ่งมักจะมองกันว่า หากให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากๆ แล้วอาจส่งผลต่อปัญหาความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการ รวมไปถึงความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องของความหลากหลายในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจไม่สามารถจัดทำบริการต่างๆ ที่มีคุณภาพเท่าเทียมกันได้ ในท้องถิ่นที่มีความพร้อมก็อาจสามารถจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพได้มากกว่าท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งมีทรัพยากรต่างๆ ที่จำกัด

พัฒนาการการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

หากได้ศึกษาถึงระบบการบริหารราชการของไทยแล้ว คงจะสังเกตเห็นได้ว่าระบบราชการของไทยนั้นมีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูประบบราชการของไทยครั้งที่นับได้ว่ามีความสำคัญมากที่สุดครั้งหนึ่งก็คือ การปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในช่วงปีพ.ศ. 2435 ทั้งนี้เพราะผลของการปฏิรูปในช่วงดังกล่าวได้ส่งผลให้ระบบราชการของไทยมีความทันสมัย และที่สำคัญคือนับได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของระบบราชการไทยในยุคปัจจุบันอีกด้วย อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้มีการปฏิรูประบบราชการในครั้งนั้นแล้ว อาจสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า เหตุผลที่สำคัญที่ทำให้พระองค์ท่านทรงริเริ่มการปฏิรูประบบราชการมีอยู่อย่างน้อย 2 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก : นับตั้งแต่ในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 19 ประเทศไทยหรือสยามในสมัยนั้นได้เริ่มต้นเผชิญกับปัญหาภัยคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก (western colonialism) ดังจะเห็นได้จากการที่สยามได้ถูกกดดันให้ลงนามในสนธิสัญญาบาวริงในปีพ.ศ. 2398 และสนธิสัญญาอื่นๆในช่วงระยะเวลาต่อมาอีกหลายฉบับกับชาติตะวันตก โดยสนธิสัญญาเหล่านั้นถือเป็นสนธิสัญญาที่ไม่เท่าเทียม ทำให้ประเทศสยามต้องเสียเปรียบประเทศตะวันตกในหลายประการ อาทิเช่น สิทธิทางการค้า การเก็บภาษี รวมถึงระบบการศาล นอกจากนี้กองกำลังของชาติตะวันตกยังได้เริ่มต้นเคลื่อนเข้ามาโอบล้อมและยึดเอาเขตแดนของประเทศเพื่อนบ้านของสยามในเวลานั้นเป็นเขตปกครองของตน โดยในทางตอนใต้มีกองกำลังของอังกฤษได้เคลื่อนเข้ามายึดแหลมมาลายู ในทางตะวันออกมีกองกำลังของฝรั่งเศสได้เคลื่อนเข้ามายึดกัมพูชา และประกาศว่ากัมพูชาเป็นเขตการปกครองของตน

ประการที่สอง : ถือได้ว่าเป็นปัจจัยภายในประเทศ กล่าวคือในระบอบเวลานั้น ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของสยามเองยังคงมีลักษณะเป็นระบบการบริหารราชการแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นระบบที่มีจุดอ่อนอยู่หลายประการ กล่าวคือภายใต้ระบบการปกครองแบบเก่าซึ่งใช้ระบบการกินเมืองนั้นทำให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ตนเองมิได้อยู่ภายใต้การปกครองของผู้ปกครองคนเดียวกัน โดยในหัวเมืองห่างไกลนั้นประชาชนอาจมีความรู้สึกที่ตนเองอยู่ภายใต้การปกครองของผู้ปกครองหัวเมืองนั้นๆมากกว่า นอกจากนี้ กฎหมายและระเบียบต่างๆที่มีการประกาศบังคับใช้อาจได้รับการตีความและบังคับใช้โดยเจ้าเมืองแต่ละแห่งแตกต่างกันออกไป ทำให้เกิดความหลากหลายและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ในประการต่อมา ภายใต้การบริหารราชการอย่างเก่าซึ่งขาดการแบ่งภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยงาน

ต่างๆที่มีความชัดเจน อาทิเช่น หัวเมืองต่างๆอาจอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงถึงสามกระทรวง นั่นคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการคลัง

ด้วยมูลเหตุทั้งสองประการข้างต้นทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริและริเริ่มการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการปฏิรูปในครั้งนั้นพระองค์ท่านมีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่มีความทันสมัยอย่างตะวันตก โดยมีการจัดแบ่งภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆตามลักษณะเฉพาะ (specialization) อย่างชัดเจน นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านี้ยังจะต้องเป็นกลไกที่มีศักยภาพ สามารถเสริมสร้างความมั่นคงและความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชนภายในประเทศได้ และในประการต่อมาซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือระบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างใหม่นั้นจะต้องสามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นกับคนในชาติ โดยทำให้ประชาชนรู้สึกได้ว่าตนเองนั้นอยู่ภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์พระองค์เดียวกัน

จากเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นจึงได้นำไปสู่การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในปีพ.ศ. 2435 ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงการปฏิรูปในครั้งนั้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปในครั้งนั้นมีสาระสำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก : การปฏิรูประบบราชการในเขตเมืองหลวง ในการปฏิรูปการบริหารราชการที่ส่วนกลางนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงประกาศยกเลิกการปกครองในระบบกรมแบบเดิม (traditional departments) ทั้งนี้เป็นเพราะการบริหารงานภายใต้ระบบแบบเดิมนั้นไม่มีการแบ่งงานตามภารกิจที่ชัดเจน โดยกรมต่างๆจะทำหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือแทบทุกกรมต่างมีหน้าที่ในการควบคุมแรงงาน จัดการศึกษาและฝึกฝนแรงงาน เก็บภาษี เป็นต้น เพราะฉะนั้นพระองค์ท่านจึงได้ทรงสถาปนากระทรวงแบบใหม่ขึ้นจำนวน 12 กระทรวง โดยทั้ง 12 กระทรวงจะมีการกิจหน้าที่เฉพาะของตนเองแตกต่างกันออกไป ซึ่งกระทรวงที่ได้ทรงจัดตั้งขึ้นในครั้งนั้นได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวัง กระทรวงเมือง กระทรวงเกษตรราชการ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุทธนาธิการ กระทรวงธรรมการ กระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงมรุชาธิการ

อย่างไรก็ตาม ในภายหลังได้มีการปรับปรุงและยุบรวมกระทรวงต่างๆเข้าด้วยกัน จนกระทั่งในตอนสิ้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กระทรวงต่างๆที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นมีเหลืออยู่ 10 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงนครบาล กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงวัง กระทรวงเกษตรราชการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงธรรมการ

นอกจากการจัดตั้งกระทรวงต่างๆแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงกำหนดให้เสนาบดีผู้เป็นเจ้าของกระทรวงมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องมาประชุมร่วมกันเป็นประจำ โดยพระองค์ทรงเป็นองค์ประธานของที่ประชุม และเรียกที่ประชุมนี้ว่า “เสนาบดีสภา” ซึ่งเป็นที่ประชุมที่กำหนดทิศทางและนโยบายที่สำคัญต่างๆในการบริหารประเทศ ซึ่งอาจเปรียบได้กับที่ประชุม “คณะรัฐมนตรี” ในปัจจุบันนั่นเอง

ประการที่สอง : การปฏิรูประบบการปกครองหัวเมือง สำหรับการปฏิรูประบบราชการนอกเขตเมืองหลวงนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงยกเลิกระบบการปกครองในระบบหัวเมืองอย่างเดิม โดยได้ทรงโปรดให้มีการตั้ง “มณฑลเทศาภิบาล” ขึ้น แต่ละมณฑลที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะประกอบไปด้วยเมืองหรือจังหวัดต่างๆในแต่ละมณฑลจะมี “สมุหเทศาภิบาล” ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด นอกจากนั้นในระดับเมือง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงโปรดเกล้าฯให้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ นั่นคือการยกเลิกระบบการกินเมืองผ่านการปรับเปลี่ยนให้เจ้าเมืองที่ปกครองหัวเมืองทั้งหลายมีสถานะเป็นข้าราชการในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และได้รับเงินเดือนโดยตรงจากส่วนกลางทดแทนระบบเดิมซึ่งเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองสามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนได้อย่างเต็มที่ อาจสรุปได้ว่าภายหลังการปฏิรูปในครั้งนี้ การบริหารราชการแผ่นดินของสยามนอกเขตเมืองหลวงประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองในระดับต่างๆ 4 ระดับ ได้แก่ มณฑล เมืองหรือจังหวัด อำเภอ และหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยการปกครองในระดับต่ำสุด

การปกครองนอกเขตเมืองหลวงภายใต้ระบบมณฑลเทศาภิบาลได้มีพัฒนาการสืบมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในช่วงปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั่วทั้งราชอาณาจักรสยามมีมณฑลต่างๆรวมจำนวนทั้งสิ้น 18 มณฑล และเมืองหรือจังหวัดต่างๆอีกทั้งสิ้น 83 จังหวัด

นอกจากการจัดตั้งระบบมณฑลเทศาภิบาลแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงโปรดเกล้าฯให้มีการจัดตั้ง “สุขาภิบาล” ขึ้นเป็นครั้งแรกในเขตกรุงเทพฯ เมื่อปีพ.ศ. 2441 ซึ่ง “สุขาภิบาลกรุงเทพฯ” นี้อาจจะถือได้ว่าเป็นต้นแบบของการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม จากงานศึกษาของชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) นั้น ทำให้เห็นได้ว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในระยะแรกนั้น สุขาภิบาลมีลักษณะเป็นเพียงหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบเฉพาะด้าน (*ad hoc authority*) ที่มีภารกิจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองแต่เพียงด้านเดียว จนในระยะต่อมาจึงมีการแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกพระราชบัญญัติสุขาภิบาลพ.ศ. 2495 ซึ่งส่งผลให้สุขาภิบาลมีภารกิจหน้าที่หลากหลายมากขึ้น กลายเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลายด้าน (*multi-purpose authority*) เหมือนดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

สำหรับในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจนกระทั่งถึงช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างต่างๆในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่บ้าง แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นยังคงยืนอยู่บนพื้นฐานโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบเดิม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่เกิดขึ้นและมีความสำคัญได้แก่ การเปลี่ยนแปลงชื่อของกระทรวงให้มีความเหมาะสมมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบของกระทรวงหนึ่งไปยังอีกกระทรวงหนึ่ง การจัดตั้งภาคและตำแหน่งอุปราชในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือการลดจำนวนของมณฑลและเมืองลง อันสืบเนื่องจากเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจของประเทศในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้น

1. การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการไทยที่สำคัญอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งก็คือ การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพ.ศ. 2475 โดยหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามพ.ศ. 2475 ได้เพียงหนึ่งปี ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามพ.ศ. 2476 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างของระบบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ ซึ่งหากพิจารณาถึงบทบัญญัติต่างๆภายในกฎหมายฉบับนี้แล้ว จะสามารถเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้แฝงไว้ด้วยเจตนารมณ์ที่จะทำให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ตลอดจนกระบวนการบริหารเป็นไปด้วยความรวดเร็วรัดฉับไว ซึ่งสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่

(1) การกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยที่ได้มีการอธิบายว่าราชการส่วนกลางนั้น หมายถึงกระทรวง ทบวง และกรมต่างๆในเขตเมืองหลวง ส่วนราชการส่วนภูมิภาคก็คือการจัดการปกครองโดยการส่งข้าราชการประจำไปปกครองหัวเมืองนอกเขตเมืองหลวง ส่วนราชการส่วนท้องถิ่น ก็คือเทศบาลอันเป็นหน่วยการปกครองที่เพิ่งมีการจัดตั้งขึ้นใหม่

(2) การกำหนดให้หน่วยราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวงและกรมต่างๆมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งผลของข้อบัญญัตินี้เป็นการทำให้กระทรวงและกรมมีฐานะในทางกฎหมายที่สามารถจะทำนิติกรรมหรือเป็นคู่สัญญาใดๆในทางกฎหมายได้นั่นเอง

(3) ในส่วนของการจัดการปกครองนอกเขตเมืองหลวงหรือที่เรียกว่าภูมิภาคนั้น ได้มีการยุบเลิกระบบมณฑลเทศาภิบาลที่มีมาตั้งแต่ครั้งรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยคงเหลือแต่เพียงจังหวัดและอำเภอเท่านั้น ซึ่งการยุบเลิกระบบมณฑลเทศาภิบาลนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิด

แบบประชาธิปไตยที่แฝงอยู่ เพราะคณะผู้ร่างกฎหมายมีความเชื่อว่าการยุบเลิกมณฑลจะทำให้จังหวัดมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น

(4) มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในของราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบคณะกรรมการ (committee form) กล่าวคือมีการปรับโอนอำนาจในการบริหารงานจังหวัดจากผู้ว่าราชการจังหวัดไปยังคณะกรรมการจังหวัด รวมถึงในระดับอำเภอก็มีการปรับโอนอำนาจการบริหารงานอำเภอจากนายอำเภอไปยังคณะกรรมการอำเภอเช่นเดียวกัน ในการเปลี่ยนแปลงนี้คณะผู้ร่างกฎหมายมีความเชื่อว่าระบบการบริหารงานแบบใหม่จะทำให้อำนาจในการบริหารงานไม่ได้ผูกขาดโดยคนเพียงคนเดียว อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องต่อการปกครองประเทศที่เป็นไปภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

(5) กำหนดให้มีเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปีเดียวกันได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลพ.ศ. 2476 ขึ้นบังคับใช้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม เทศบาลยังไม่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นจนกระทั่งในปีพ.ศ. 2478 จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล สำหรับเหตุผลหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองจัดตั้งเทศบาลขึ้นก็คือความต้องการให้เทศบาลเป็นสถาบันที่ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจในหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มากขึ้น

2. การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2495

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองและการประกาศใช้พระราชบัญญัติบริหารราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามพ.ศ. 2476 เป็นเวลายาวนานถึงเกือบ 20 ปี จึงได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยในปีพ.ศ. 2495 ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2495 ขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนี้เป็นความพยายามที่จะแก้ปัญหาและอุปสรรคต่างๆที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนี้ ที่มีความสำคัญได้แก่

(1) การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ได้มีความพยายามในการปรับปรุงการบริหารราชการในระดับกระทรวงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยได้กำหนดเอาไว้ในมาตรา 16 ว่ากระทรวงหนึ่งๆ นอกจากจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือรัฐมนตรีสั่งราชการ ให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำของกระทรวงรองจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวง

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิกษณั้ น ฎุหมาย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการส่วน ภูมิภาคด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นถือได้ว่าเป็นความพยายามที่จะแก้ปัญหาหรือจุดอ่อน ต่างๆที่เกิดขึ้นกับราชการส่วนภูมิภาคตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา โดยการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ประการแรกก็คือ การจัดตั้งภาคขึ้นอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามภาคที่จัดตั้งขึ้นทั้ง 9 แห่งทั่วประเทศในครั้งนี้มี อำนาจหน้าที่ซึ่งแตกต่างไปจากมณฑลที่เคยมีมาแต่เดิม กล่าวคือภาคที่จัดตั้งขึ้นในครั้งนี้มีเป้าหมายหลักเพื่อ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำและกำกับดูแลการบริหารงานของจังหวัดมากกว่าที่จะมุ่งให้ ภาคเป็นหน่วยการปกครองโดยตรง อย่างไรก็ตามภาคที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ดำรงอยู่เพียงชั่วระยะเวลา 4 ปีเท่านั้น

นอกจากการจัดตั้งภาคแล้ว การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคก็คือ การยกเลิกรูปแบบการบริหารงานของจังหวัดในรูปคณะกรรมการจังหวัดที่มีมาแต่เดิม โดยที่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจที่เคยเป็นของคณะกรรมการจังหวัดให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆแต่ เพียงผู้เดียว ตามกฎหมายฉบับนี้คณะกรรมการจังหวัดจะมีหน้าที่เป็นเพียงคณะกรรมการที่ให้คำปรึกษา แนะนำแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น

(3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในช่วงปีพ.ศ. 2495 นี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายประการที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือในปีพ.ศ. 2495 ได้มีการออกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง นอกจากนั้นในปี พ.ศ. 2498 รัฐบาลโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดพ.ศ. 2498 จัดตั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่นอกเขตเทศบาลและ สุขาภิบาล โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบไปด้วยสภาจังหวัดที่มีสมาชิกมาจากการ เลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายบริหารของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร นอกจากนั้นยังมี ข้าราชการประจำอื่นๆภายในจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ในปีต่อมา ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลพ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้น ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด

3. การบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218

ในปีพ.ศ. 2515 รัฐบาลโดยการนำของจอมพลถนอม กิตติขจรได้ประกาศยกเลิกกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2495 และประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 แทน โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้อ้างเหตุผลความจำเป็นในการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนี้ที่ว่า บทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดิมบางมาตราไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการบางตำแหน่ง และยังได้มีการจัดระเบียบกระทรวง ทบวง กรมใหม่ ดังนั้นจึงสมควรที่จะมีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้มีความเหมาะสมสอดคล้อง สำหรับผลที่สำคัญอันสืบเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีอยู่หลายประการ อาทิเช่น มีการกำหนดให้หน่วยราชการในระดับกรมสามารถบริหารงานริเริ่ม วินิจฉัยสั่งการในเรื่องต่างๆ ได้อย่างค่อนข้างเป็นเอกเทศ การกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจอย่างชัดเจนที่จะกำหนดนโยบายในการกำกับควบคุมการปฏิบัติราชการของกระทรวง เป็นต้น

นอกจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการส่วนกลางแล้ว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เกิดขึ้นกับราชการส่วนท้องถิ่นด้วย กล่าวคือในปีพ.ศ. 2515 มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 เพื่อยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลตามกฎหมายเดิมในปีพ.ศ. 2499 เปลี่ยนแปลงเป็น “สภาตำบล” ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการสภาตำบล ที่มีกำนันเป็นประธาน มีผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการ อีกทั้งในปีเดียวกันนั้นเองก็ได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 เพื่อรวมเทศบาลกรุงเทพฯ เทศบาลธนบุรี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เข้าด้วยกัน และจัดตั้งเป็นกรุงเทพมหานคร โดยในระยะเริ่มต้นให้มีหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการแต่งตั้งและให้มีสภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติโดยมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง

4. การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534

เป็นระยะเวลาเกือบ 20 ปีที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ใช้เป็นกฎหมายหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จนกระทั่งมาในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 แทนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 โดยเนื้อหาสาระสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น ได้แก่

(1) มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเพื่อเป็นการลดปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ

(2) ได้ปรับปรุงการบริหารราชการในระดับกระทรวงให้มีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ มีการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวง ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจรับผิดชอบควบคุมราชการประจำ กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งอำนาจในการกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(3) กำหนดให้มีระบบการมอบอำนาจที่ลดหลั่นลงไปในระดับต่างๆ เพื่อมุ่งให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ

นอกจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่เกิดขึ้นนั้น ในช่วงหลังเหตุการณ์ความรุนแรงในเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2535 กระแสของการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่างๆ ในช่วงปีพ.ศ. 2535 มีพรรคการเมืองถึง 5 พรรคการเมืองที่ชูนโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนโยบายหลักของพรรค รวมถึงมีพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งที่เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย อย่างไรก็ตามผลลัพธ์ที่สำคัญของการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจก็คือการผ่านพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2538 ผลของการผ่านกฎหมายฉบับนี้ทำให้เกิดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลขึ้นทั่วประเทศ โดยในปีพ.ศ. 2546 มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากผลของการออกกฎหมายฉบับนี้จำนวน 6,742 แห่งทั่วประเทศ

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในยุคสมัยปัจจุบัน (พ.ศ. 2546) เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2545 โดยในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ซึ่งประกอบไปด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

1. โครงสร้างและความสำคัญของการบริหารราชการส่วนกลาง (central administration)

หากพิจารณาตามหลักในการปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่สำคัญในการบริหารประเทศ ซึ่งในการบริหารประเทศนั้นรัฐบาลจะได้มีการกำหนดทิศทางและแนวนโยบายพื้นฐานในด้านต่างๆที่มีความสำคัญขึ้น ซึ่งการที่นโยบายต่างๆเหล่านั้นของรัฐบาลจะสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติได้นั้นรัฐบาลจะต้องอาศัยกลไกที่สำคัญที่มีหน้าที่นำเอานโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติ ซึ่งกลไกหลักที่สำคัญนั้นก็คือกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่รวมเรียกว่าการบริหารราชการส่วนกลางนั่นเอง

ในส่วนของโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนกลางในปัจจุบันนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2545 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ว่าให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- สำนักนายกรัฐมนตรี
- กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

โดยที่กำหนดให้ส่วนราชการทั้งหมดข้างต้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้ราชการส่วนกลางประกอบไปด้วยกระทรวง และหน่วยราชการต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) *สำนักนายกรัฐมนตรี* ประกอบด้วย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานประมาศ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2) *กระทรวงกลาโหม* โครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงกลาโหม จะเป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ และระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น

(3) *กระทรวงการคลัง* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมธนารักษ์ กรมบัญชีกลาง กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(4) *กระทรวงการต่างประเทศ* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการกงสุล กรมพิธีการทูต กรมยุโรป กรมวิเทศสหการ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมสารนิเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กรมอาเซียน กรมเอเชียตะวันออก กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา

(5) *กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ และสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

(6) *กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

(7) *กระทรวงเกษตรและสหกรณ์* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมชลประทาน กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

(8) *กระทรวงคมนาคม* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมการขนส่งทางบก กรมการขนส่งทางอากาศ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

(9) *กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(10) *กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมไปรษณีย์โทรเลข กรมอุตุนิยมวิทยา และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

(11) *กระทรวงพลังงาน* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมธุรกิจพลังงาน กรมพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

(12) *กระทรวงพาณิชย์* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าภายใน กรมการประกันภัย กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กรมพัฒนาธุรกิจการค้า และกรมส่งเสริมการค้าส่งออก

(13) *กระทรวงมหาดไทย* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(14) *กระทรวงยุติธรรม* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมคุมประพฤติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมบังคับคดี กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมราชทัณฑ์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานกิจการยุติธรรม สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ และส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

(15) *กระทรวงแรงงาน* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม

(16) *กระทรวงวัฒนธรรม* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศาสนา กรมศิลปากร สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และสำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย

(17) *กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมวิทยาศาสตร์บริการ และสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

(18) *กระทรวงศึกษาธิการ* โครงสร้างการจัดระเบียบราชการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาเป็นการเฉพาะ

(19) *กระทรวงสาธารณสุข* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการแพทย์ กรมควบคุมโรค กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กรมสุขภาพจิต กรมอนามัย และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

(20) *กระทรวงอุตสาหกรรม* ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีส่วนราชการในระดับกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยหน่วยราชการเหล่านั้นได้แก่ สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อันได้แก่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุด

เพราะฉะนั้น เมื่อรวมทั้งสิ้นแล้ว ภายใต้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางจึงประกอบไปด้วยหน่วยราชการในระดับกระทรวงทั้งสิ้น 20 กระทรวง และหน่วยราชการในระดับกรมทั้งสิ้น 142 กรม²

² ในจำนวนนี้ สำนักงานรัฐมนตรี ไม่มีสถานะเป็นกรมตามกฎหมาย

1.1 การบริหารราชการภายในกระทรวง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับปัจจุบัน ได้มีการกำหนดไว้ในกระทรวงหนึ่งให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

นอกจากนั้น ในกระทรวงยังให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง ในประการต่อมา ปลัดกระทรวงยังถือเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวง รองจากรัฐมนตรี และในประการสุดท้าย กฎหมายยังคงกำหนดให้ปลัดกระทรวงทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงอีกด้วย อนึ่งในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงนั้น จะกำหนดให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายด้วยก็ได้

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นหลังการปฏิรูประบบราชการในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 ก็คือ การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับแก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2545 ได้บัญญัติเอาไว้ว่า ภายในกระทรวงอาจมีการออกกฎกระทรวง กำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไปอยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจ (cluster) เดียวกันก็ได้ โดยให้แต่ละกลุ่มภารกิจมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น โดยปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีตามที่กำหนดเอาไว้ในกฎกระทรวง และในกรณีที่เกิดขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี ต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อปลัดกระทรวงตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

สำหรับกระทรวงที่มีได้มีการจัดให้มีกลุ่มภารกิจนั้น กฎหมายได้เปิดโอกาสให้สามารถมีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นสองคนได้ ส่วนในกระทรวงที่กำหนดให้มีกลุ่มภารกิจนั้นก็อาจให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจได้ โดยต้องกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

1.2 การบริหารราชการภายในกรม

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2545 ได้บัญญัติเอาไว้ว่า ให้กรมอาจแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักงานเลขานุการกรมและกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง อย่างไรก็ตาม หากบางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกส่วนราชการออกเป็นกองก็สามารถทำได้ หรือกรมใดเห็นว่าควรมีการจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นอย่างอื่นก็สามารถทำได้เช่นกัน

ในส่วนของการบังคับบัญชานั้น กฎหมายได้กำหนดให้ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง สำหรับในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจหน้าที่ที่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวก็ให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบายแนวทางและแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย นอกจากอธิบดีแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้ในกรมหนึ่งสามารถมีรองอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากอธิบดีและช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการได้

2. โครงสร้างและความสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (provincial administration)

ภายใต้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้น มีลักษณะเฉพาะที่สำคัญประการหนึ่ง นั่นก็คือการกำหนดให้มีการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แนวคิดในการจัดการบริหารราชการในส่วนภูมิกษณนี้อาจไม่เป็นที่คุ้นเคยมากนักสำหรับประเทศในกลุ่ม Anglo-Saxon อย่างเช่น ประเทศอังกฤษ หรือ สหรัฐอเมริกา

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือได้ว่าเป็นโครงสร้างการบริหารงานที่มีความสำคัญ เนื่องด้วยในความเป็นจริงนั้น ราชการส่วนกลางโดยกระทรวงและกรมต่างๆต่างมีภารกิจอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่จะให้กระทรวงหรือกรมต่างๆซึ่งมีสถานที่ตั้งอยู่ในเมืองหลวงจะสามารถอำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง เพราะฉะนั้นหน่วยงานส่วนกลางเหล่านั้นจึงจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งตัวแทนของตนออกไปปฏิบัติราชการอยู่ในพื้นที่ต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึงและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ในปัจจุบัน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยมีลักษณะโครงสร้างเป็นไปตามกฎหมาย 2 ฉบับ กล่าวคือตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ สำหรับในส่วนของโครงสร้างการบริหารงานในระดับ

ต่ำกว่าอำเภอนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พ.ศ. 2457 ได้กำหนดเอาไว้ว่าให้แบ่งเขตอำเภอ ออกเป็นตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งในทางปฏิบัติ การปกครองในระดับนี้เปรียบเสมือนกับส่วนขยายของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพราะฉะนั้นจึงถือว่าโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ระดับ³ ได้แก่

- 1) จังหวัด
- 2) อำเภอ
- 3) ตำบล
- 4) หมู่บ้าน

2.1 โครงสร้างการบริหารราชการภายในหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค

(1) จังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 ได้กำหนดเอาไว้ว่าให้เขตจังหวัด หนึ่งๆ ประกอบไปด้วยท้องที่หลายๆอำเภอ โดยที่จังหวัดมีสถานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดจะต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติ ในการแบ่งส่วนราชการของจังหวัดนั้น กฎหมายได้กำหนดให้แต่ละจังหวัดมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น

(1.1) สำนักงานจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัด โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(1.2) ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของ กระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

³ ในทางกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ.2534 มิได้ระบุถึง ตำบล และหมู่บ้าน ในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ถือเป็น “การปกครองท้องที่” ตามกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติหากพิจารณาถึงโครงสร้างความสัมพันธ์กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และบทบาทของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน การบริหารงานในระดับนี้ก็คือเป็นส่วนขยายของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงนับรวมเข้าไว้ด้วยกันว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคไทยมี 4 ระดับ

ในการบริหารราชการของจังหวัดนั้น ให้แต่ละจังหวัดมี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพของท้องที่และประชาชน และทำหน้าที่เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด นอกจากนั้นจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยก็ได้

นอกจากนั้น ในแต่ละจังหวัด กฎหมายยังได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการจังหวัด” ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และยังมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด สำหรับโครงสร้างของคณะกรรมการจังหวัดนั้นจะประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่างๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน (ในกรณีที่กระทรวงใดมีตัวแทนจากหลายกรม ให้ปลัดกระทรวงนั้นเป็นผู้กำหนดผู้ที่จะเป็นกรมการจังหวัด) และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรมการจังหวัดและเลขานุการ

(2) อำเภอ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้ราชการส่วนภูมิภาคในระดับรองลงมาจากจังหวัดได้แก่อำเภอ ซึ่งประกอบไปด้วยท้องที่หลายๆตำบลรวมกัน การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในส่วนของโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของอำเภอนั้น กฎหมายได้กำหนดให้โครงสร้างของอำเภอมีลักษณะคล้ายคลึงกับจังหวัด กล่าวคือให้อำเภอประกอบไปด้วย

(2.1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้นๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

(2.2) ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

ในส่วนของการบริหารงานของอำเภอนั้น กฎหมายได้กำหนดให้มี **นายอำเภอ** เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบการบริหารงานของอำเภอ นอกจากนั้นแล้วยังให้มี ปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่ เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในอำเภอ โดยทั้งนี้ นายอำเภอและปลัดอำเภอ สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

(3) ตำบล

เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับรองลงมาจากอำเภอ ซึ่งตามประกาศของ กระทรวงมหาดไทยในปีพ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบลไว้ดังนี้

(3.1) กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น จะต้องมียราษฎรไม่น้อยกว่า 4,800 คน หรือมีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 8 หมู่บ้าน ทั้งนี้ในการจัดตั้งนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

(3.2) กรณีเป็นชุมชนห่างไกล จะต้องมียราษฎรไม่น้อยกว่า 3,600 คน และมีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 6 หมู่บ้าน อีกทั้งชุมชนใหม่จะต้องห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร ทั้งนี้ในการจัดตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

การปกครองในระดับตำบลจะมี **กำนัน** เป็นหัวหน้า มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันมิใช่ข้าราชการแต่มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย และได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือนจากกระทรวงมหาดไทย กำนันจะมีที่มาจากการเลือกตั้งในหมู่ผู้ใหญ่บ้านภายในตำบลนั้นๆ ด้วยตนเอง

นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดให้ในตำบลหนึ่งๆมีแพทย์ประจำตำบลและสาธารณสุขกำนันอีก 2 คน เป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานภายในตำบล โดยในส่วนของแพทย์ประจำตำบลนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งจาก ผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์ เพื่อช่วยเหลือกำนันในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบลและตรวจตราความเจ็บไข้ที่อาจจะเกิดกับราษฎรในเขตตำบลนั้นๆ ส่วนสาธารณสุขกำนันนั้นจะคัดเลือกโดยกำนัน ด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

(4) หมู่บ้าน

ถือเป็นหน่วยบริหารราชการในส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด ซึ่งตามหลักเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดไว้ในประกาศของกระทรวงมหาดไทยในปีพ.ศ. 2539 นั้น การจัดตั้งหมู่บ้านอาจจะกระทำได้โดย

(4.1) กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น (ชุมชนที่มีราษฎรอยู่รวมกันไม่น้อยกว่า 1,200 คน หรือจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 240 บ้าน) เมื่อจะจัดตั้งเพื่อแยกเป็นหมู่บ้านใหม่ต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน ทั้งนี้ในการจัดตั้งนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

(4.2) กรณีเป็นชุมชนห่างไกล (ชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน) เมื่อมีการจัดตั้งหรือแยกเป็นหมู่บ้านใหม่จะต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 40 บ้าน และต้องห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

ในการปกครองหมู่บ้านให้มี **ผู้ใหญ่บ้าน** คนหนึ่งซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหมู่บ้านละ 2 คน หากหมู่บ้านใดมีความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนช่วยผู้ใหญ่บ้านมากกว่า 2 คน ก็ให้ขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้หากหมู่บ้านใดเห็นควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

ในการบริหารงานของหมู่บ้านยังมีการกำหนดให้แต่ละหมู่บ้านมี “คณะกรรมการหมู่บ้าน” ประกอบไปด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งกับผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอเห็นสมควรแต่ไม่น้อยกว่า 2 คน คณะกรรมการหมู่บ้านนี้มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

3. โครงสร้างและความสำคัญของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ด้วยข้อเท็จจริงที่สำคัญประการหนึ่งที่ว่า ในแต่ละประเทศที่มีได้มีลักษณะเป็นนครรัฐย่อมมีพื้นที่ของประเทศที่กว้างขวางและมีประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในแต่ละพื้นที่นั้นย่อมมีความต้องการในด้านต่างๆที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่ราชการส่วนกลางเพียงลำพังจะสามารถจัดทำหรือจัดให้มีบริการสาธารณะต่างๆแก่ประชาชนเหล่านั้นได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ดังนั้น ราชการส่วนกลางจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆให้แก่ตัวแทนที่ประชาชนได้เลือกตั้งขึ้น โดยมีสมมติฐานที่ตัวแทนซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนนั้นย่อมมีความรู้ความเข้าใจในความเป็นอยู่และความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ได้ดีกว่าข้าราชการที่ทำงานอยู่ในส่วนกลาง เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าราชการส่วนท้องถิ่นก็คือกลไกในการปกครองที่เปิดโอกาสให้กับประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองนั่นเอง และกลไกนี้ก็จะ เป็นกลไกที่สามารถตอบสนองและมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่ากลไกในการปกครองอื่นๆของรัฐ

3.1 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ในปัจจุบัน การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยมีอยู่ด้วยกัน 2 ระบบ 5 รูปแบบ กล่าวคือ

(1) ระบบทั่วไป ซึ่งพบได้ในทุกพื้นที่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ระบบพิเศษ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้เฉพาะในบางพื้นที่ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปของไทย ตามทฤษฎีด้านการปกครองท้องถิ่นแล้ว อาจสามารถกล่าวได้ว่าโครงสร้างภายนอก (external structure) ของการปกครองท้องถิ่นของไทยมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในแบบ 2 ชั้น (two-tier system) กล่าวคือ มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นโครงสร้างชั้นบน ในขณะที่เทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นโครงสร้างชั้นล่าง ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ปกครองท้องถิ่นได้พยายามกำหนดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่หน้าที่หลักในการจัดทำ บริการสาธารณะต่างๆโดยตรง ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่ที่เน้นหนักไปในการ ประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงการประสานการจัดทำแผนพัฒนา ต่างๆของท้องถิ่น

3.2 โครงสร้างในการบริหารงานภายในของท้องถิ่น

เมื่อได้มีการพิจารณาถึงโครงสร้างในการบริหารงานของท้องถิ่นไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าโดยภาพรวมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานในรูปแบบเดียวกัน ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 มาตรา 285 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง อีกทั้งในเวลาต่อมาก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารไปสู่รูปแบบผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อย่างไรก็ตาม ในด้านขนาดของโครงสร้าง ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทยังมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะถือเขตพื้นที่ของจังหวัดเป็นเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบ ในอดีตที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกมองว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การครอบงำของข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมาโดยตลอด ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดพ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการประจำอื่นๆ ในจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ในระยะปีพ.ศ. 2540 บทบาทของข้าราชการประจำในองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ลดลงไปเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ. 2540 ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ การกำหนดให้สมาชิกสภาและผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้แต่เดิมได้กำหนดให้ผู้บริหารนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ต่อมาในปีพ.ศ. 2546 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว⁴ โดยกำหนดให้ผู้บริหารซึ่งได้แก่ นายกองการบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นประกอบด้วย

(1.1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับจำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานะเบี่ยงราษฎรที่ประกาศในปี

⁴ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546)

สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งจำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นไปตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน
- จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 30 คน
- จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 36 คน
- จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 42 คน
- จังหวัดใดมีราษฎรตั้งแต่ 2,000,000 คนขึ้นไป มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี

(1.2) นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสูงสุดในฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน สำหรับตำแหน่งทางการบริหารอื่นๆ ให้เป็นอำนาจโดยตรงของนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการแต่งตั้ง (รวมถึงการถอดถอน) บุคคลอื่นที่มีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามาทำหน้าที่ในตำแหน่งรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการ และที่ปรึกษานายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อนึ่ง สำหรับจำนวนของรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- ในกรณีที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 48 คน ให้มีรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน
- ในกรณีที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 36-42 คน ให้มีรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน

- ในกรณีที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 24-30 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

สำหรับตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีจำนวนรวมไม่เกิน 5 คน ทั้งนี้ตำแหน่งในฝ่ายบริหารทั้งหมดจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(1.3) ข้าราชการส่วนจังหวัด ได้แก่ ข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยข้าราชการเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยที่จะมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายของข้าราชการประจำ โดยทั่วไปการบริหารงานจะแบ่งออกเป็นฝ่ายต่างๆคือ ส่วนอำนวยการ ส่วนแผนและงบประมาณ ส่วนกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนการคลัง และส่วนช่าง

(2) เทศบาล

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่มีความเก่าแก่ กล่าวคือได้รับการจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 ในอดีตที่ผ่านมาได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระและเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆในขณะนั้น เพราะในอดีต ข้าราชการประจำต่างมีบทบาทที่สำคัญอย่างมากในการบริหารงานของทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่

- เทศบาลนคร
- เทศบาลเมือง
- เทศบาลตำบล

ทั้งนี้ ขนาดและประเภทของเทศบาลนั้นขึ้นอยู่กับระดับจำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร และรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ โดยเทศบาลนครจะเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ในขณะที่เทศบาลตำบลจะมีขนาดเล็กที่สุด

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลนั้น ประกอบด้วย 2 ฝ่ายเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ กล่าวคือ

(2.1) สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่พิจารณาการออกเทศบัญญัติต่างๆ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกสภาเทศบาลนั้นจะมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลนั้นจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลกล่าวคือ

- เทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 12 คน
- เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 18 คน
- เทศบาลนครมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 24 คน

(2.2) นายกเทศมนตรี ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลอื่นที่มีชื่อสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาทำหน้าที่รองนายกเทศมนตรี เลขานุการ และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ทั้งนี้จำนวนของรองนายกเทศมนตรีจะแตกต่างกันออกไปตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

- เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน
- เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน
- เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

สำหรับตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกเทศมนตรีก็จะมีจำนวนรวมตามประเภทของเทศบาลเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในเทศบาลตำบลมีได้ไม่เกิน 2 คน ในเทศบาลเมืองมีได้ไม่เกิน 3 คน และใน ส่วนเทศบาลนครมีได้ไม่เกิน 5 คน ทั้งนี้ตำแหน่งในฝ่ายบริหารทั้งหมดมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(2.3) พนักงานเทศบาล ได้แก่ บรรดาข้าราชการประจำที่ปฏิบัติในเทศบาลแต่ละแห่ง โดยการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลนั้นให้เป็นไปตามนโยบายของคณะผู้บริหารของเทศบาล โดยในเทศบาลแต่ละแห่งจะมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายข้าราชการประจำ โดยการบริหารงานของเทศบาลอาจแบ่งออกเป็นกองต่างๆ อาทิเช่น สำนักปลัดเทศบาล กองช่าง กองคลัง กองการศึกษา กองสาธารณสุข เป็นต้น

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐานในระดับรากหญ้าของประเทศไทย โดยถือกำเนิดเป็นครั้งแรกในปีพ.ศ. 2499 แต่มีพัฒนาการที่ค่อนข้างสั้นและการเติบโตเป็นไปอย่างจำกัด ซึ่งมีการยุบเลิกไปในปีพ.ศ. 2515 อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันถือกำเนิดขึ้นอีกครั้งจากผลของกระบวนการผลักดันเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจขึ้นภายในระบบราชการไทยในช่วงหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ผลของการเรียกร้องดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537” ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้รับการแก้ไขปรับปรุงมาเป็นระยะๆ จนกระทั่งในปัจจุบัน โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตาม “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)” ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบไปด้วย

(3.1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยกฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 2 คน แต่หากว่าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ก็ให้เลือกสมาชิกได้จำนวน 6 คน หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ก็ให้เลือกสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน หรืออาจกล่าวได้ในอีกนัยหนึ่งว่าจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีอย่างน้อย 6 คนนั่นเอง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(3.2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารและบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล ทั้งนี้ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลอื่นที่มีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาทำหน้าที่เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวน 2 คน โดยทั้งหมดมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(3.3) พนักงานส่วนตำบล คือนุเคราะห์ที่เป็นข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลเช่นเดียวกับพนักงานเทศบาลหรือข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดส่วนงานออกเป็น 3 ส่วนคือ สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน ส่วนการคลัง และส่วน โยธา

(4) กรุงเทพมหานคร

ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเขตเมืองหลวง ซึ่งลักษณะโครงสร้างการบริหารงานทั่วไปจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ กล่าวคือประกอบด้วยฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครมีจุดเด่นสำคัญคือ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกที่มีการจัดโครงสร้างซึ่งเน้นความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร โดยให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีโครงสร้างที่แยกออกจากฝ่ายสภาอย่างชัดเจน ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้โครงสร้างของกรุงเทพมหานครประกอบด้วย

(4.1) สภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสามารถตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องใดที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร รวมไปถึงการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาต่างๆ เป็นต้น สำหรับที่มานั้น สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(4.2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร ในอดีตที่ผ่านมา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยเกือบจะโดยตลอดจนกระทั่ง เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ. 2528 จึงส่งผลทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีอำนาจในการแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อีกไม่เกิน 4 คน เพื่อทำหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการปฏิบัติราชการ

(4.3) สภาเขต ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครนั้น มีการแบ่งการบริหารงานออกเป็นเขตต่างๆ (ซึ่งคล้ายคลึงกับอำเภอ) โดยในแต่ละเขตนั้นจะมีสมาชิกสภาเขตทำหน้าที่หลักในการให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานเขตให้กับผู้อำนวยการเขต รวมถึงการให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ กฎหมายได้กำหนดให้สมาชิกสภาเขตมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตนั้นๆ โดยแต่ละเขตจะมีสมาชิกสภาเขต 7 คน ถ้าหากเขตใดมีราษฎรเกินกว่า 1 แสนคน ก็ให้มีสมาชิกสภาเขตเพิ่มขึ้นได้อีก 1 คนต่อราษฎรทุกๆ 1 แสนคน เศษของราษฎร 1 แสนคน หากเกินกว่า 5 หมื่นคน ให้นับเป็น 1 แสนคน

(5) เมืองพัทยา

ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้มีการจัดตั้งเมืองพัทยาขึ้นนั้นก็ด้วยรัฐบาลมีความเห็นว่า เมืองพัทยามีลักษณะพิเศษที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ ในปีหนึ่งๆมีจำนวนนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากเข้ามาชมเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติเมืองพัทยาพ.ศ. 2521 ที่จัดตั้งเมืองพัทยาขึ้นเป็นครั้งแรกนั้น ได้กำหนดให้เมืองพัทยามีรูปแบบการบริหารงานแบบผู้จัดการเมือง (city manager) ซึ่งเป็นระบบที่ได้รับความนิยมในประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้การบริหารงานแบบระบบผู้จัดการเมืองนี้ ผู้บริหารงานของเมืองพัทยามีที่มาจาก การว่าจ้างมืออาชีพเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร เรียกว่า “ปลัดเมืองพัทยา” อย่างไรก็ตาม การบริหารเมืองพัทยาภายใต้ระบบผู้จัดการเมืองตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งก็ด้วยเหตุที่ว่า การกำหนดอัตราค่าตอบแทนปลัดเมืองพัทยานั้นมีอัตราที่ค่อนข้างต่ำ ทำให้ไม่สามารถได้มืออาชีพที่แท้จริงมาบริหารงานเมืองพัทยา อีกทั้งในทางปฏิบัติอำนาจในการบริหารของ ปลัดเมืองพัทยาเองก็มีอยู่อย่างจำกัดมาก เนื่องจากฝ่ายการเมืองจะเข้ามาแทรกแซงและกำหนดทิศทางการบริหาร จนทำให้ในปีพ.ศ. 2542 ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติเมืองพัทยาพ.ศ. 2542” ซึ่งส่งผลให้โครงสร้างการบริหารงานของเมืองพัทยาเปลี่ยนแปลงไป มีลักษณะใกล้เคียงกับเทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางตรง อย่างไรก็ตาม ภายใต้กฎหมายฉบับใหม่นี้ได้กำหนดให้โครงสร้างของเมืองพัทยาประกอบด้วย

(5.1) สภาเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเมืองพัทยา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวน 24 คน มีที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยราษฎรผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในเมืองพัทยา และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(5.2) นายกเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเมืองพัทยา ซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยามีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นที่มีชื่อสมาชิกสภาเมืองพัทยาขึ้นเป็นรองนายกเมืองพัทยาได้ไม่เกิน 4 คน เพื่อช่วยปฏิบัติงานของเมืองพัทยา

4. ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น

สิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งในการศึกษาเรื่องระบบการบริหารราชการของไทย นั่นก็คือ การศึกษาถึงรูปแบบหรือลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนต่างๆภายในระบบราชการ สำหรับระบบราชการไทยนั้น คงต้องยอมรับว่าผลของการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่ครั้งรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในปีพ.ศ. 2435 รวมไปถึงลักษณะระบอบการปกครองของประเทศมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆภายในระบบราชการ

โดยภาพรวมแล้ว ลักษณะที่เด่นชัดประการหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆภายในระบบราชการไทยนับตั้งแต่ตั้งช่วงปีพ.ศ. 2435 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงช่วงปีพ.ศ. 2540 นั้นมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ระดับกรมเป็นอย่างมาก ซึ่งในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ชัชวอนันต์ สมุทวณิช (2538) ได้กล่าวเอาไว้ว่า ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้น ได้ถือเอากรมเป็นส่วนสำคัญหรือเป็นส่วนมูลฐานที่สุด ซึ่งมีที่มาจากข้อกำหนด 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก : การกำหนดให้กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล แม้ว่าหน่วยงานในระดับกระทรวงหรือทบวงจะเป็นนิติบุคคลด้วยก็ตาม แต่หน่วยงานในระดับต่ำกว่ากรมเช่นหน่วยงานระดับกองหรือหน่วยงานส่วนภูมิภาคมิได้มีสถานะเป็นกรม

ประการที่สอง : การกำหนดให้กรมเป็นหน่วยงานพื้นฐานในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน มิใช่หน่วยงานเหนือกรมหรือใต้กรม

ซึ่งสภาพการรวมศูนย์อำนาจภายในระบบราชการของไทยอาจแยกอธิบายให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นได้ดังนี้

4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค

ดังคำอธิบายในตอนต้นที่ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (provincial administration) นั้น เป็นไปภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration of power) ซึ่งหมายถึงการที่ราชการส่วนกลางโดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆได้แบ่งอำนาจบางส่วนมาใช้ในการบริหารงาน เพราะฉะนั้นโดยหลักการแล้วบุคคลที่มารับผิดชอบการบริหารงานในภูมิภาคจึงเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐที่ลงมาทำงานในพื้นที่ และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งย่อมมีอำนาจในการบริหารกิจการทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นอำนาจของหน่วยงานใดก็ตามหากว่าอำนาจเหล่านั้น ได้มอบมาให้กับราชการส่วนภูมิภาคแล้ว

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาลักษณะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยที่เป็นอยู่ก็จะเห็นได้ว่ามิได้มีลักษณะเป็นไปดังเช่นหลักการดังกล่าว ทั้งนี้ด้วยในสภาพความเป็นจริงนั้น กระทรวงและกรมต่างๆ ในส่วนกลางยังคงมีอำนาจและความอิสระเป็นอย่างมากในการบริหารราชการ แม้ว่ากระทรวงและกรมต่างๆ เหล่านี้จะได้มีการมอบอำนาจในการบริหารงานและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคอยู่ก็ตาม แต่กรมต่างๆ ก็ยังคงสงวนอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญเอาไว้ ทำให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถเป็นหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ที่มีความเป็นเอกภาพอย่างแท้จริง

ในงานวิจัยของรองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2544) ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพข้อเท็จจริงหลายประการซึ่งแสดงให้เห็นว่าราชการส่วนกลางมีความเข้มแข็งอย่างมากภายในระบบราชการของไทย อาทิเช่น การขยายตัวของราชการส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด ซึ่งจะเห็นได้ว่าในแต่ละจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดขนาดใหญ่จะมีหน่วยราชการของกรมในส่วนกลางไปตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดเป็นจำนวนมาก แม้ว่ากฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจะกำหนดเอาไว้ว่าหน่วยราชการส่วนกลางที่ไปตั้งในพื้นที่นั้นจะต้องเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในเชิงวิชาการเท่านั้นก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วหน่วยงานเหล่านั้นกลับทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการตรงในพื้นที่ซึ่งบ่อยครั้งกิจกรรมที่หน่วยราชการส่วนกลางเหล่านั้นเข้าไปปฏิบัติก็เป็นกิจกรรมที่ซ้ำซ้อนกับกิจกรรมของราชการส่วนภูมิภาค ยิ่งไปกว่านั้นหน่วยราชการบางหน่วยยังมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยราชการส่วนกลางเหล่านั้นมีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการในสังกัดหน่วยงานนั้นๆ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคด้วย

นอกจากนั้น สิ่งที่น่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งและความเป็นอิสระของราชการส่วนกลางก็คือ ระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศที่ให้กรมเป็นหน่วยงานหลักในการเสนอและจัดทำงบประมาณ ซึ่งผลจากการมีระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้งบประมาณของแต่ละจังหวัดที่เสนอขอเข้ามายังกรมต่างๆ ในส่วนกลางมีโอกาที่จะถูกเปลี่ยนแปลงโดยกรมต่างๆ เพื่อให้งบประมาณเหล่านั้นสอดคล้องต่อแผนและความต้องการของกรมเช่นเดียวกับระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งกรมในส่วนกลางยังคงมีอำนาจอย่างมากในการบังคับบัญชาและตัดสินใจ ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการภายในจังหวัด รวมถึงการให้คุณให้โทษข้าราชการระดับ 7 ลงมาเท่านั้น ในขณะที่อธิบดียังคงไว้ซึ่งอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการในระดับหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นต้น

4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น

การที่ระบบราชการไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอย่างมากนั้นได้ส่งผลสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือสภาพความสัมพันธ์ที่รวมศูนย์เช่นนี้ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอำนาจและความรับผิดชอบในการจัดทำและให้บริการสาธารณะที่สำคัญๆของประเทศนั้น ได้ถูกรวมศูนย์อยู่ที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค โดยที่ภารกิจในการจัดทำและให้บริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นเพียงกิจกรรมขั้นมูลฐานบางประเภทที่เป็นกิจกรรมง่ายๆและไม่มีความซับซ้อนมากนัก เช่น งานด้านสุขอนามัยขั้นมูลฐาน งานด้านการรักษาความสะอาด งานซ่อมและบำรุงทางบางประเภท เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยโดยเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศแล้ว จะยังเห็นได้ชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีภารกิจหน้าที่ที่จำกัดมาก ในหลายประเทศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง บริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ และมีความสำคัญ อาทิเช่น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจนถึงระดับมหาวิทยาลัย การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ส่วนเป็นงานในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น

ข้อมูลสถิติบางประการในงานศึกษาของรองศาสตราจารย์เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543) ได้ช่วยให้เห็นภาพของลักษณะการรวมศูนย์อำนาจภายในระบบราชการไทยได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือในงานศึกษาชิ้นดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า ในช่วงปีพ.ศ. 2535 หากเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว งบประมาณของราชการและราชการส่วนภูมิภาคเมื่อรวมกันแล้วคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 94.5 ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐ ในขณะที่งบประมาณของราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมดคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 5.5 ของงบประมาณของรัฐทั้งหมด นอกจากนี้ในแง่ของงบประมาณแล้ว สัดส่วนของบุคลากรก็แสดงให้เห็นถึงความยิ่งใหญ่และเข้มแข็งของราชการส่วนกลางและภูมิภาคด้วยเช่นกัน กล่าวคือในช่วงปีพ.ศ. 2538 ข้าราชการที่สังกัดราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาครวมกันมีจำนวนมากถึง 947,536 คน ในขณะที่พนักงานที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ไม่นับรวมถึงพนักงานที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งยังมีจำนวนไม่มากนักในเวลานั้น จะพบว่า มีจำนวนเพียง 57,115 คนเท่านั้น และที่สำคัญในจำนวนนี้ก็เป็นพนักงานของกรุงเทพมหานครเสีย 30,036 คน

นอกจากมิติความสัมพันธ์ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ หากพิจารณาถึงเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าเท่าที่ผ่านมาราชการส่วนภูมิภาคก็มีส่วนครอบงำการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นอยู่อย่างมากเช่นกัน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในอดีต โครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่นตามที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้เป็นโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้กับข้าราชการจากส่วนภูมิภาคได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรแห่งนี้ รวมไปถึงการบริหารงานของสุขาภิบาลก็เช่นเดียวกันที่กฎหมายได้กำหนดให้นายอำเภอทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล

จากสภาพของการรวมศูนย์อำนาจภายในระบบราชการไทยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ งานศึกษาของรองศาสตราจารย์เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543) ยังได้กล่าวด้วยว่า หากกล่าวว่ระบบราชการไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจอย่างยั้งนั้นก็อาจจะเป็นการกล่าวที่ถูกต้องเพียงครั้งเดียว ทั้งนี้เพราะควรจะต้องกล่าวด้วยว่าการรวมศูนย์ของไทยเป็นการรวมศูนย์แบบแตกกระจาย (fragmented centralism) ตามสายงานของกรมต่างๆอีกด้วย ซึ่งรองศาสตราจารย์เอนก เหล่าธรรมทัศน์ได้เรียกสภาพการรวมศูนย์อำนาจอยู่ในสายงานของกรมต่างๆนี้ว่า “กรมธิปไตย”

อย่างไรก็ตาม หากกล่าวถึงผลกระทบที่สำคัญของการที่ระบบราชการไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจอย่างสูงเช่นนี้แล้ว ก็อาจสามารถกล่าวได้ว่า ผลกระทบที่สำคัญของการรวมศูนย์อำนาจภายในระบบราชการก็คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆซึ่งสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้อง เพราะว่ากลไกที่แท้จริงที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะคือราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งก็คือแขนขาของราชการส่วนกลางนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นผลกระทบที่มีความสำคัญมากไปกว่านั้นก็คือ การนิยามคุณค่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชน กล่าวคือภายใต้สภาพการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อประชาชนเพียงน้อยนิดเช่นนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ก็คงจะไม่ให้ความสนใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก และกลับมองว่าราชการส่วนกลางต่างหากที่มีความสำคัญและเป็นกลไกที่แท้จริงที่สามารถนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆในท้องถิ่น

4.3 การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ภายในระบบราชการไทยหลังปีพ.ศ. 2540

ต้องยอมรับว่าผลของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทยพ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างภายในระบบราชการไทย กล่าวคือบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 284 ได้บัญญัติให้รัฐต้องมีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลจากบทบัญญัติในมาตรานี้ทำให้เกิดการตรา “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542” ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะมีผลสำคัญอย่างยิ่งต่อรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ Michael Nelson (2000) ได้กล่าวว่า กฎหมายฉบับนี้จะเป็นกฎหมายที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะกฎหมายฉบับนี้จะเป็นกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญในการก่อให้เกิดการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ ทั้งนี้เพราะภายใต้กฎหมายฉบับนี้จะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะต่างๆซึ่งเคยเป็นของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังรวมถึงการถ่ายโอนทรัพยากรอื่นๆ เช่น

งบประมาณและบุคลากรด้วย ซึ่งนั่นย่อมหมายความว่า ในอนาคตราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องปรับโครงสร้างให้มีขนาดเล็กลงในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขนาดใหญ่ขึ้น

นอกจากนั้น บทบัญญัติในมาตรา 285 ยังได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องมีผู้บริหารงานของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งส่งผลทำให้ข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ในราชการส่วนภูมิภาคจะต้องพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ผลจากบทบัญญัติในมาตรานี้ได้ส่งผลให้บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคที่เคยเป็นเสมือนผู้บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยบทบาทใหม่ของราชการส่วนภูมิภาคนั้นจะเน้นหนักไปที่การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า

เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่หลังปีพ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กระบวนการในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ได้เริ่มต้นขึ้น ซึ่งหากทุกอย่างเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรวมไปถึงกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก็คงจะมีความเข้มแข็ง และความสำคัญมากขึ้นโดยลำดับ

คุณลักษณะและรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะในประเทศไทย

1. แนวคิดในการดำเนินภารกิจของภาครัฐ

การจัดทำบริการสาธารณะ (public services) ถือเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการ โดยมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่มนุษย์ได้รวมกันอยู่เป็น “สังคม” และได้วิวัฒนามาตามลำดับ ทั้งนี้เพราะภารกิจพื้นฐานของรัฐดังกล่าวเป็นเหตุผลที่สำคัญของการเกิดขึ้นของรัฐ และเป็นเหตุผลของการที่จำเป็นต้องมีรัฐบาลขึ้นมาดูแลรับผิดชอบจัดทำภารกิจเหล่านี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันก่อให้เกิดรัฐนั่นเอง⁵ โดยลักษณะของบริการสาธารณะย่อมแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ กล่าวเฉพาะความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” นั้น หมายความว่าถึงกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการประชาชน⁶

⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541), น.6.

⁶ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ ฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น.108.

จากความหมายดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า จุดมุ่งหมายของการบริการสาธารณะ คือการสนองความต้องการของประชาชน และเมื่อพิจารณาความต้องการของประชาชนที่นอกเหนือไปจากปัจจัยสี่ซึ่งได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคแล้ว จะพบว่าความต้องการพื้นฐานของประชาชนนับตั้งแต่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มก้อนก็คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัยและความสะดวกสบายในชีวิต

ดังนั้น ในการดำเนินการกิจของรัฐเพื่อสนองประโยชน์และความต้องการให้แก่ประชาชนโดยรวมนั้น หากรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเอกชนสามารถจัดทำได้โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยรวมแล้ว รัฐก็อาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนนั้นรัฐยังคงเป็นผู้ควบคุมและกำหนดเงื่อนไขของการดำเนินงานอยู่ โดยรัฐสามารถที่จะเพิกถอนหรือยุบบริการสาธารณะนั้นๆ ได้

1.1 ประเภทของบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเพื่อสนองความต้องการของประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยและความสะดวกสบายในชีวิตของประชาชนนั้น สามารถแยกภารกิจออกได้เป็น 2 ประเภท คือ⁷

(1) ภารกิจที่จัดทำเพื่อคุ้มครองประเทศ

ภารกิจที่จัดทำเพื่อคุ้มครองประเทศ ได้แก่ ภารกิจในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การป้องกันประเทศ และการสงวนรักษาสาธารณสมบัติของรัฐ ตลอดจนการดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ประชาชนภายในประเทศ โดยภารกิจเหล่านี้ฝ่ายปกครองต้องจัดให้มีและเตรียมความพร้อมในทางทหารสำหรับป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศ การจัดระบบตำรวจและระบบการวินัยจราจร ข้อพิพาทเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในประเทศ การดำเนินการทางการทูตและการติดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ เพื่อแสวงหาพันธมิตรและป้องกันมิให้ถูกรุกรานจากประเทศอื่น ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองต้องอาศัยเทคนิคพิเศษและอำนาจมหาชนในการดำเนินการกิจ โดยบริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

(2) ภารกิจที่จัดเพื่อบำรุงส่งเสริม

ภารกิจที่จัดเพื่อบำรุงส่งเสริม ได้แก่ ภารกิจอันเป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ เช่น การไฟฟ้า การประปา การคมนาคม การสาธารณสุข การจัดระบบการสังคมสงเคราะห์ การศึกษา ฯลฯ เพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประเทศและพัฒนาการของประชาชน ตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตคนในสังคมให้สูงขึ้น บริการสาธารณะประเภทนี้ ถ้าหากฝ่ายปกครองเห็นว่าภารกิจดังกล่าวจะส่งผลต่อ

⁷ มาติ ทองภูสุวรรณค์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 8 – 15, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2544), น.723.

ความมั่นคงของประเทศ หรือเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศ หรือเป็นภารกิจที่ช่วยเหลือการครองชีพของประชาชนในประเทศ รัฐก็ไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนดำเนินการแทนได้

1.2 ลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะ

เมื่อพิจารณาภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สามารถสรุปลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะได้ 3 ประการ ดังนี้

(1) บริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ประชาชนจึงต้องการกิจการบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นหากการจัดทำบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนและก่อให้เกิดผลเสียในทางเศรษฐกิจได้ โดยหลักการบริการสาธารณะจะต้องมีความต่อเนื่องนั้นจะรวมไปถึงเอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะด้วย เพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่องด้วยเหตุนี้รัฐจึงต้องเข้าควบคุมการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้มีการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา

(2) บริการสาธารณะต้องจัดให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเสมอภาคกัน

เนื่องจากรัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ดังนั้นประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน นอกจากนี้ยังรวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐ รวมไปถึงความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกันด้วย⁸

(3) บริการสาธารณะจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

การจัดทำบริการสาธารณะที่ดีจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือประโยชน์มหาชนด้วย เนื่องจากโดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นเมื่อความต้องการของประชาชนเปลี่ยนไปบริการสาธารณะก็ควรจะเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนด้วย และแม้ว่าการแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลใดก็ตาม บุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับจากบริการสาธารณะมาขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะไม่ได้⁹

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544), น.40.

⁹ เรื่องเดียวกัน, น.154.

2. รูปแบบในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนใหญ่รัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำโดยใช้อำนาจภายในฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน แต่ต่อมาเมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะที่รัฐต้องจัดทำมีมากขึ้น บางภารกิจต้องใช้กำลังคน ทรัพยากร และเทคโนโลยีระดับสูง และโดยสภาพของบริการสาธารณะบางประเภทรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเองก็ได้ รัฐสามารถมอบหมายให้เอกชนทำบริการสาธารณะนั้นแทนรัฐได้ โดยรัฐเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะมี 2 รูปแบบหลัก คือ การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ และการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชน

2.1 การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ บริการสาธารณะที่โดยสภาพทั่วไปแล้วเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ดำเนินการ และการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐยังสามารถเลือกรูปแบบในการดำเนินการได้อีก 3 รูปแบบ คือ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ และการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน

(1) การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ

บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปแบบราชการ เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเอง โดยใช้อำนาจหรือหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวจำเป็นต้องใช้อำนาจบังคับบัญชาฝ่ายเดียวต่อประชาชนเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผล ดังนั้น ในการดำเนินงานจึงต้องมีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงาน มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาตามความชำนาญ โดยมีวินัยควบคุมความประพฤติเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการออกเป็น 3 ประเภท¹⁰ คือ

- **การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนกลาง** บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการส่วนกลางส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่มีความสำคัญและมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันสาธารณภัย การป้องกันประเทศ การสาธารณสุข การคมนาคม หรือการคลัง เป็นต้น

- **การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนภูมิภาค** บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของส่วนกลางที่แบ่งออกไปให้ตามเขตการปกครอง

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, น.161-162.

ต่างๆของประเทศเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาค โดยมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางออกไปประจำตามเขตการปกครองนั้น

- **การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนท้องถิ่น** บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะบางประเภทที่ส่วนกลางมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายในการจัดทำมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้โดยอิสระภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง

(2) การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ

บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปแบบรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้ามารับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของการผลิตในระบบอุตสาหกรรมและการค้าและการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งภารกิจเหล่านี้ได้แก่ การจัดหาแหล่งวัตถุดิบและพลังงานที่เพียงพอต่ออุตสาหกรรม รวมไปถึงการจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการค้า โดยที่สภาพการดำเนินงานดังกล่าวมีลักษณะของการตกลงด้วยความสมัครใจในการที่จะเข้าซื้อขายหรือรับบริการที่รัฐจัดทำขึ้นในลักษณะเดียวกันกับที่เอกชนปฏิบัติต่อกันในทางอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่ส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบซึ่งรัฐจะใช้อำนาจรัฐบังคับเอกชน ฝ่ายเดียว ดังนั้น รัฐจึงได้จัดระบบองค์กรภาครัฐอีกรูปแบบหนึ่งขึ้น อันได้แก่ “รัฐวิสาหกิจ” เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้าเหล่านี้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากส่วนราชการที่มีอยู่เดิม โดยรัฐวิสาหกิจจะมีการบริหารงานที่เป็นอิสระ มีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัวในการตัดสินใจในเชิงพาณิชย์ภายใต้การกำกับตรวจสอบจากองค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจะต้องสามารถดำรงอยู่ได้จากค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตน¹¹

(3) การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์กรมหาชน

บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปแบบองค์กรมหาชนนั้นเป็นภารกิจทางด้านการศึกษา อบรม การวิจัย และการค้นคว้าทางวิชาการระดับสูง การเผยแพร่หรือส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเฉพาะด้านการดำเนินภารกิจที่มีเทคนิควิธีการเฉพาะ อันเป็นภารกิจทำให้บริการเฉพาะด้านที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงานสูง ความเป็นอิสระในการตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และเป็นภารกิจที่ต้องการความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานสูงแตกต่างไปจากงานราชการทั่วไป และโดยที่บริการสาธารณะดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นกิจกรรมทางด้านอุตสาหกรรม

¹¹ สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน, น.10-11.

และการค้าเช่นเดียวกับบริการสาธารณะที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ ดังนั้น รัฐจึงได้จัดระบบองค์กรของรัฐขึ้นมาใหม่ที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เรียกว่า “องค์กรมหาชน” เพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติการกิจที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ในสังคมให้มีความคล่องตัวในการดำเนินการ โดยมีสายการบังคับบัญชาที่สั้นและมีองค์กรบริหารงานที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ได้ด้วยตนเองและรวดเร็วทันทั่วทั้งที่ อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรมหาชนย่อมต้องถูกตรวจสอบในผลสำเร็จของภารกิจที่รัฐได้มอบไว้เสมอ

2.2 การจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชน

บริการสาธารณะที่เอกชนจัดทำนั้นถือว่าเป็นข้อยกเว้นหลักในการจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครอง เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะต้องใช้เงินลงทุนสูง รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนได้ทุกอย่างหรืออย่างทั่วถึง เมื่อเอกชนมีความสามารถจัดทำ รัฐก็สามารถมอบหมายให้เอกชนนำไปจัดทำได้¹² โดยบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการนั้นจะต้องเป็นกิจการที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ หรือไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในการบริหารประเทศซึ่งเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง และเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนสามารถสนองความต้องการของประชาชน รัฐจึงยังคงอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของเอกชน

โดยวิธีการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะทำได้ 2 วิธี คือการให้ผูกขาดและการให้สัมปทาน¹³

(1) การให้ผูกขาด

การให้ผูกขาด คือการที่ฝ่ายปกครองให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างไปจัดทำได้แต่ผู้เดียวในระยะเวลาหนึ่ง โดยมีข้อสัญญาว่าเอกชนจะต้องจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้แก่รัฐเป็นค่าตอบแทนสิทธิที่ได้รับผูกขาด ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้จากกิจการนั้นตกเป็นของเอกชนที่ได้รับการผูกขาด

(2) การให้สัมปทาน

การให้สัมปทานเป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด ด้วยทุน ทรัพย์สิน และความเสียหายของเอกชน โดยฝ่ายปกครองให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานเป็นการตอบแทนด้วยการให้สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ใช้บริการนั้น

¹² มาลี ทองภูสุวรรณ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 8 – 15, น.743.

¹³ ประยูร กาญจนดุล, กฎหมายปกครอง, น.145-146.

3. องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ

องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.1 ฐานะขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ

ฐานะขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะนั้นจะเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรนั้น ซึ่งได้แก่

(1) องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ

องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นส่วนราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด(และระดับอำเภอ) ซึ่งในส่วนราชการระดับภูมิกษณนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2535 (ยกเว้นอำเภอที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และกรุงเทพมหานครที่เป็นส่วนราชการในท้องถิ่นนั้นต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาพ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

(2) องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยได้อาศัยกฎหมายที่มีฐานะแตกต่างกัน ดังนั้นจึงมีรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล ซึ่งแยกออกได้ดังนี้¹⁴

- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีฐานะเป็น

นิติบุคคลโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั่นเอง เช่น การไฟฟ้าานครหลวง การสื่อสาร

แห่งประเทศไทย เป็นต้น

- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งโดย

¹⁴ มาลี ทองกุสวรงค์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน, น.748-749.

พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกานี้ อาทิเช่น สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนพฤกษศาสตร์ และองค์การจัดการน้ำเสีย เป็นต้น

สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ซึ่งเป็นประเภทที่รัฐเข้าไปร่วมทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 นั้น มีฐานะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด จึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งห้างหุ้นส่วนและบริษัท และกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีบริษัทต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น บริษัทขนส่งจำกัด บริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย “ทุนหมุนเวียน” ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ได้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ จะตั้งขึ้นในส่วนราชการ โดยรัฐจะให้ทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน มีการกำหนดระเบียบบริหารงานภายในของตนเอง โดยรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น องค์การสุรา กรมสรรพสามิต (ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2506) โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (ระเบียบบริหารงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. 2516) เป็นต้น

(3) องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน

องค์การมหาชนนั้นสามารถจัดตั้งโดยอาศัยกฎหมายที่แตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพการปฏิบัติงานที่องค์การมหาชนนั้นได้รับมอบหมายให้จัดทำ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท¹⁵ ได้แก่

- **องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยการตราพระราชบัญญัติ** องค์การมหาชนประเภทนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชนนั่นเอง โดยเป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อให้รับผิดชอบปฏิบัติการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากงานของราชการ โดยทั่วไป มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชน เนื่องจากการดำเนินการกิจขององค์การมหาชนประเภทนี้บางกรณีต้องการอำนาจมหาชนหรืออำนาจในการบังคับฝ่ายเดียวในการกำหนดกฎ ระเบียบ หรือออกคำสั่งให้เอกชนปฏิบัติตามเพื่อให้ภารกิจที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี หรืออาจรวมไปถึงการที่จะต้องกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชน ซึ่งโดยหลักการพื้นฐานทางกฎหมายนั้น อำนาจหน้าที่และภารกิจในลักษณะเช่นนี้จำเป็นต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติรองรับโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ

¹⁵ พรพิมล บุญทวีเวช และสุรพล นิติไกรพจน์, “ข้อวิเคราะห์ทางกฎหมายและแนวทางในการจัดตั้งองค์การมหาชนสำหรับภารกิจทางด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม,” ใน รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 2, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543), น.944.

- **หน่วยงานของรัฐในปัจจุบันที่มีลักษณะเป็นองค์การมหาชน โดยมีพระราชบัญญัติ** ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ เป็นต้น

- **องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยการตราพระราชกฤษฎีกา** องค์การมหาชนประเภทนี้เป็น องค์การที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นได้เอง โดยการตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความใน พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่ง พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542¹⁶ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะ เดียวกับส่วนราชการต่าง ๆ แต่ภารกิจที่องค์การมหาชนได้รับมอบหมายนั้นเป็นภารกิจในการจัดทำบริการ สาธารณะเฉพาะเรื่องในด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งในการดำเนินภารกิจนั้นไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชน และไม่ ต้องการอำนาจบังคับต่อประชาชนโดยตรง ซึ่งการจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทนี้สามารถทำได้โดยการ ตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ในการจัดตั้งองค์การมหาชน ประเภทนี้จะใช้เวลาไม่นานโดยเพียงแต่มีความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น จึงสามารถจัดตั้งองค์การ มหาชนให้ดำเนินการกิจได้อย่างรวดเร็วได้ตามความมุ่งหมายและนโยบายของรัฐบาล

(4) เอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ

เอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะมักจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน การที่กฎหมายกำหนดให้มีสภาพนิติบุคคลนั้นก็เพื่อ ความสะดวกแก่ผู้ร่วมกิจการนั้น และสะดวกกับบุคคลภายนอกที่เข้ามามีนิติสัมพันธ์กับนิติบุคคลนั้นๆ เพื่อให้รู้ถึงฐานะของนิติบุคคลนั้นๆ รวมตลอดถึงสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลนั้นๆ ซึ่งในการจัดตั้ง นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนนั้นไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายพิเศษสำหรับการจัดตั้ง เพียงแต่ได้ปฏิบัติ ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และจดทะเบียนถูกต้องก็จัดตั้งได้ และ นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนที่จะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะก็คือนิติบุคคลที่ได้รับสัมปทานบริการ สาธารณะจากฝ่ายปกครอง โดยนิติบุคคลจะจัดทำบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ฝ่าย ปกครองกำหนดไว้สำหรับการให้สัมปทานบริการสาธารณะ¹⁷

¹⁶ มาตรา 6 ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคล.

¹⁷ มาลี ทองภูสวรรค์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน, น.749-750.

แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของการบริหารงานภาครัฐในอนาคต

จากสภาพโครงสร้างและคุณลักษณะของการบริหารงานภาครัฐของไทย และและความสัมพันธ์ภายในระบบบริหารงานภาครัฐดังกล่าวมาข้างต้น คงพอทำให้เห็นได้ว่า ระบบบริหารงานภาครัฐไทยมีลักษณะที่สำคัญอยู่ที่การรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย (fragmented centralism) ซึ่งสภาพการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจายนี้ได้ส่งผลทำให้ระบบการบริหารงานภาครัฐของไทยเป็นระบบที่ไม่มีความเป็นเอกภาพ และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบกับการที่ระบบบริหารงานภาครัฐของไทยได้กำหนดให้กรมเป็นหน่วยพื้นฐานที่มีอำนาจในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผน การจัดทำงบประมาณ หรือการบริหารงานบุคคล ซึ่งทำให้ในทางปฏิบัติแล้ว การบริหารงานขาดความเชื่อมโยงระหว่างกรมต่างๆ ที่แม้จะสังกัดกระทรวงเดียวกันก็ตาม การขาดความเป็นเอกภาพเช่นนี้ได้ส่งผลทำให้กิจกรรมหรือการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ของกระทรวง ทบวง กรมเหล่านั้นมีความซ้ำซ้อนกันเป็นจำนวนมาก

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของการจัดทำบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ในระดับภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ ปรากฏว่ามีหน่วยงานต่างๆ ซึ่งในบางกรณีมีการกิจที่ซ้ำซ้อนกันเข้าไปตั้งสำนักงานอยู่ภายในพื้นที่ โดยที่มีลักษณะของการทำงานแบบ “ต่างคนต่างทำ” ไม่มีการประสานกันหรือสร้างความเป็นเอกภาพในการทำงาน ซึ่งสร้างความยุ่งยากสับสนต่อประชาชนหรือผู้รับบริการ ทำให้ระบบการบริหารงานภาครัฐได้ชื่อว่าเป็นระบบที่มีความเทอะทะ อืดอาด ล่าช้า ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลและสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนหรือผู้รับบริการ

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้ปรากฏทิศทางที่รัฐบาลคณะต่างๆ ได้พยายามส่งเสริมให้ระบบการบริหารงานภาครัฐหรือระบบราชการของไทยเป็นระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้แรงผลักดันนำไปสู่การปรับเปลี่ยนดังกล่าวเกิดจากความจำเป็นในการปรับระบบการบริหารให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารและความคาดหวังจากประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป อีกส่วนหนึ่งก็เกิดมาจากข้อกำหนดในเชิงกฎหมายและสถาบันที่วางกรอบและทิศทางไว้ ที่สำคัญได้แก่ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งความเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นในระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ กล่าวคือทั้งในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในทั้ง 3 ระดับ ได้ปรากฏความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ดังนี้

ประการแรก : การบริหารราชการส่วนกลาง ได้ปรากฏทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งปฏิรูประบบบริหารใหม่ ทั้งในเชิงโครงสร้าง บทบาท และพฤติกรรม ซึ่งเริ่มมีความชัดเจนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ที่ได้มีการปรับโครงสร้างใหม่ไปตามกลุ่มภารกิจ (grouping) รวมถึงความพยายามอื่นๆในการนำเอาวิทยาการทางการบริหารสมัยใหม่มาปรับใช้ ทั้งนี้ก็เพื่อปฏิรูประบบบริหารราชการแบบดั้งเดิม (traditional bureaucracy) ซึ่งมีความใหญ่โต ขาดความคล่องตัว และสะสมปัญหาต่างๆมาเนิ่นนานไปสู่ระบบบริหารสมัยใหม่ที่มีขนาดเล็ก คล่องตัว และสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

ผลจากการปฏิรูประบบราชการในการบริหารราชการส่วนกลางก็เป็นที่น่าทึ่งที่ได้ว่า ขนาดจำนวน และบทบาทหน้าที่ของระบบบริหารราชการส่วนกลางมีแนวโน้มที่จะหดตัวลง เนื่องจากบทบาทในการเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยตรงเริ่มที่จะค่อยๆหมดไป เกิดการปรับบทบาทไปสู่การเป็นผู้กำกับดูแลและวางมาตรฐานทางการบริการสาธารณะ รวมถึงการเป็นผู้เกื้อหนุนหรือกระตุ้น (steering) ให้เกิดการบริการสาธารณะขึ้น สำหรับบทบาทในการเป็นผู้จัดหาและจัดทำบริการสาธารณะจะเคลื่อนย้ายไปอยู่กับองค์กรอื่นๆแทน ซึ่งหนึ่งในกลุ่มองค์กรที่สำคัญได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนไปจากเดิม จากเดิมที่มักจะเป็นความสัมพันธ์ที่ซ้อนทับและแข่งขันกันเองในด้านการจัดทำบริการสาธารณะก็จะต้องปรับเปลี่ยนไปสู่ความสัมพันธ์ในลักษณะของความเป็นพันธมิตรต่อกัน (partnership) มากขึ้น กล่าวคือ ในการผลักดันนโยบายต่างๆของรัฐบาลผ่านระบบบริหารราชการส่วนกลางนั้นจะสัมฤทธิ์ผลได้ก็จะต้องอาศัยความร่วมมือและเกื้อหนุนซึ่งกันและกันระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง : การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทิศทางการเปลี่ยนแปลงได้ปรากฏมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 และมีความชัดเจนมากขึ้นในปี พ.ศ. 2546 อันเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งแก้ไขปัญหาสถานะของการรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดความเป็นเอกภาพในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้ นโยบายที่เรียกว่า “การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” หรือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO” การบริหารงานในลักษณะนี้เป็นการหยิบยืมแนวคิดทางการบริหารของภาคเอกชนมาปรับใช้ เพื่อทำให้การบริหารราชการโดยรัฐบาลส่วนกลางในพื้นที่ที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป มีความเป็นเอกภาพมากขึ้นทั้งในเชิงการบริหาร และการกำหนดนโยบาย จึงเป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับมอบอำนาจในด้านต่างๆอย่างกว้างขวาง สามารถสั่งการข้าราชการและส่วนราชการต่างๆภายในจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพ ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไทยจึงกลับมามีความเข้มแข็งอีกครั้งหนึ่ง

นอกจากนี้ “**ในระดับอำเภอ**” ก็ปรากฏว่า มีความพยายามในการปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการปรับปรุงโครงสร้าง บทบาทภารกิจของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เข้ามาตั้งพื้นที่ในระดับอำเภอ รวมถึงลักษณะการให้บริการเพื่อให้การจัดบริการสาธารณะในระดับอำเภอสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม : การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในระบบการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งผลจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายอื่นๆ ที่ตราขึ้นในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 ก็เป็นผลให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทยปรากฏการขยายตัวทั้งในเชิงจำนวน ขนาด และบทบาทหน้าที่อย่างมีนัยยะสำคัญ การขยายตัวในภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการขยายตัวของจำนวนบุคลากรและสัดส่วนทางการคลัง ขณะที่หน่วยงานราชการภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ต้องค่อยๆ หดตัวลงทั้งในเชิงขนาด จำนวน และบทบาท

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทนี้ จะเห็นว่า โครงสร้างและคุณลักษณะของการบริหารงานภาครัฐของไทยนั้น ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะในระดับอำเภอซึ่งถือเป็นระดับขั้นของการปกครองซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนนอกเหนือจากไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ การศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาอำเภอต้นแบบในการจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet)” จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

บทที่ 4

ข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่กรณีศึกษา

การศึกษาอำเภอต้นแบบในการจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet) ในครั้งนี้ได้พิจารณาเลือกพื้นที่อำเภอเป็นกรณีศึกษา 3 อำเภอ ดังนี้

1. อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี เป็นพื้นที่กรณีศึกษาเพื่อสะท้อนถึงภารกิจหน้าที่ของอำเภอที่เป็น “อำเภอเมือง” ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ส่วนราชการจำนวนมากลงไปตั้งสำนักงาน มีทั้งสำนักงานบริหารราชการส่วนกลาง สำนักงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด และสำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญ มีความเป็นเมือง (urban) สูงกว่าอำเภออื่นๆ ในจังหวัด กล่าวได้ว่าเป็นพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลาง (เกือบจะ) ทุกอย่างของจังหวัด

2. อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี เป็นพื้นที่กรณีศึกษาเพื่อสะท้อนถึงภารกิจหน้าที่ของอำเภอที่เป็น “อำเภอเกษตรกรรม” ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีหน่วยงานราชการลงไปตั้งสำนักงานไม่กี่หน่วยงาน เป็นพื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร มีลักษณะเป็นชุมชนชนบทที่มักจะไม่มี ความเจริญเท่าอำเภอเมือง มีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่น้อยกว่า และมีสภาพปัญหาแตกต่างจากชุมชนเมืองเป็นอย่างมาก

3. อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เป็นพื้นที่กรณีศึกษาเพื่อสะท้อนถึงภารกิจหน้าที่ของอำเภอที่เป็น “อำเภออุตสาหกรรม” ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว สืบเนื่องจากเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก ซึ่งนำไปสู่การหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานจำนวนมาก ดังนั้นสภาพปัญหาและความต้องการในงานบริการประชาชนของ (government services) จึงมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการอุตสาหกรรมและการดูแลปัญหาเรื่องแรงงานเป็นสำคัญ

ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดนนทบุรีและอำเภอเมืองนนทบุรี

1. ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดนนทบุรี

1.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป

1) ที่ตั้งและอาณาเขต

จังหวัดนนทบุรีตั้งอยู่ในภาคกลางของประเทศไทย เป็นหนึ่งในห้าจังหวัดปริมณฑล คือ จังหวัดนนทบุรี สมุทรปราการ นครปฐม สมุทรสาคร และปทุมธานี ระยะทางจากกรุงเทพมหานครถึงจังหวัดนนทบุรีประมาณ 20 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 622.303 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 388,939 ไร่ (ร้อยละ 12.17 ต่อพื้นที่ทั้งประเทศ 511,211.60 ตารางกิโลเมตร) ตั้งอยู่บนเส้นรุ้งที่ 13 องศา 47 ลิปดา ถึงเส้นรุ้งที่ 14 องศา 04 ลิปดา และเส้นแวงที่ 100 องศา 15 ลิปดา ถึง 100 องศา 34 ลิปดา อยู่สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางเฉลี่ย 1.80 เมตร ขนาดของจังหวัดเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดในภาคกลางแล้วจะมีขนาดเกือบจะเล็กที่สุด ยกเว้นจังหวัดสมุทรสงคราม

ทิศเหนือ ติดต่อกับจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ทิศใต้ ติดต่อกับกรุงเทพมหานคร

ทิศตะวันออก ติดต่อกับกรุงเทพมหานครตั้งแต่เขตคูสิต เขตบางเขน ไปจนจรดจังหวัดปทุมธานี

ทิศตะวันตก ติดต่อกับจังหวัดนครปฐม

2) ลักษณะภูมิประเทศ

จังหวัดนนทบุรีตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา โดยมีแม่น้ำเจ้าพระยาแบ่งพื้นที่จังหวัดออกเป็นสองส่วน คือ ฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตก พื้นที่ส่วนใหญ่จึงเป็นที่ราบลุ่ม มีคูคลองทั้งตามธรรมชาติและที่ขุดขึ้นใหม่เป็นจำนวนมากเชื่อมโยงติดต่อกัน ใช้สัญจรไปมาติดต่อกันระหว่างหมู่บ้าน ตำบล จังหวัด ย่านชุมชนหนาแน่น โดยทั่วไปพื้นที่ส่วนที่ห่างจากแม่น้ำและลำคลองจะเป็นสวนและไร่นา ซึ่งมักจะมีน้ำท่วมเสมอ แต่ในปัจจุบันพื้นที่ในบางอำเภอของจังหวัดซึ่งเคยเป็นสวนผลไม้ต่างๆ และมีเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานครก็ค่อยๆเปลี่ยนแปลงเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนที่ได้อพยพมาจากทั่วทุกภาคของประเทศ พื้นที่บางส่วนของบางอำเภอยังเป็นที่รองรับการขยายตัวในด้านอุตสาหกรรม โดยเฉพาะพื้นที่

บางส่วนของอำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางบัวทอง มีการจัดสรรที่ดินและก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นอย่างหนาแน่น เป็นพื้นที่ฝั่งตะวันออกที่ติดต่อกับกรุงเทพมหานครจนแทบจะกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกรุงเทพมหานคร

3) ประชากร

จำนวนประชากร ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2546 มีจำนวน 924,890 คน จำแนกเป็น

- ชาย 441,305 คน

- หญิง 483,585 คน

4) สภาพเศรษฐกิจ

4.1) ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด สภาพทางเศรษฐกิจของจังหวัดนนทบุรีในปีพ.ศ. 2539 พบว่า ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัว 113,713 บาทต่อปี เป็นอันดับ 8 ของประเทศ โดยทั้งจังหวัดมีผลิตภัณฑ์มวลรวม 81,759,892 พันล้านบาท รายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสาขาอุตสาหกรรมมากที่สุดถึงร้อยละ 33.15 คิดเป็นมูลค่า 24,386.005 ล้านบาท รองลงมาเป็นสาขาการก่อสร้างร้อยละ 21.73 คิดเป็นมูลค่า 15,988.731 ล้านบาท และสาขาการบริการร้อยละ 12.20 คิดเป็นมูลค่า 8,978.408 ล้านบาท อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจร้อยละ 30.73

4.2) การจัดเก็บภาษีสรรพากร ในปีพ.ศ. 2543 มีการจัดเก็บภาษีของสำนักงานสรรพากรพื้นที่นนทบุรี จำนวน 421,390 ราย เป็นเงิน 9,133,436,204.88 บาท แยกเป็นรายอำเภอ ดังนี้

- อ.เมืองนนทบุรี จำนวน 180,475 ราย	เป็นเงิน 1,584,124,593.01 บาท
- อ.ปากเกร็ด จำนวน 118,730 ราย	เป็นเงิน 2,595,129,636.40 บาท
- อ.บางกรวย จำนวน 37,374 ราย	เป็นเงิน 4,229,451,684.26 บาท
- อ.บางบัวทอง จำนวน 53,288 ราย	เป็นเงิน 351,217,158.50 บาท
- อ.บางใหญ่ จำนวน 21,250 ราย	เป็นเงิน 139,784,625.35 บาท
- อ.ไทรน้อย จำนวน 10,273 ราย	เป็นเงิน 233,728,507.36 บาท

1.2 ลักษณะเด่นของจังหวัดนนทบุรี

ลักษณะเด่นของจังหวัดนนทบุรี คือเป็นหนึ่งในห้าของจังหวัดปริมณฑลที่ล้อมรอบกรุงเทพมหานคร ดังนั้นจังหวัดนนทบุรีจึงเป็นจังหวัดที่มีการเจริญเติบโตในด้านต่างๆอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการเติบโตด้านที่อยู่อาศัยของผู้คนที่ขยายตัวออกมาจากกรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันผู้ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดนนทบุรีหรืออพยพมาจากทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากนนทบุรีเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีปริมาณการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง และด้วยเหตุที่เป็นหนึ่งในห้าจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร ซึ่งนอกจากจะอยู่ใกล้กับกรุงเทพมหานครแล้ว นนทบุรียังมีความเป็นสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทด้วย ผู้คนทั่วทุกภูมิภาคจึงมาพักอาศัยอยู่ที่จังหวัดนนทบุรีเพื่อได้รับสภาพแวดล้อมที่ดีในการพักอาศัยและมีความสะดวกสบายในการเดินทางเข้าไปทำงานในกรุงเทพมหานคร ดังนั้นสภาพความเป็นอยู่ของผู้คนที่มีความพลุกพล่าน ความหนาแน่นทั้งประชากรและปริมาณรถยนต์ยานพาหนะภายในจังหวัดนนทบุรีจึงไม่ต่างจากกรุงเทพมหานครมากนัก โดยเฉพาะอำเภอที่อยู่ติดกับกรุงเทพมหานคร

นอกจากการเจริญเติบโตและขยายตัวของบ้านจัดสรรและที่พักอาศัยแล้ว หน่วยงานราชการเองก็เช่นกัน ซึ่งมีจำนวนมากที่ประสบกับปัญหาความคับแคบของสถานที่และมีความยากลำบากในการขยายสำนักงานที่ตั้งเดิมในกรุงเทพมหานคร จึงได้ขยายที่ตั้งของสำนักงานออกมาอยู่ที่นนทบุรี ซึ่งได้แก่กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์ เรือนจำกลางบางขวาง กรมราชทัณฑ์ กรมชลประทาน กระทรวงยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม(เมืองทองธานี) วิทยาลัยมหาดไทย สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สำนักงานการกีฬาแห่งประเทศไทย กรมพลศึกษา ทหารบก และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เป็นต้น

นอกจากนี้ ความเจริญทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมของจังหวัดนนทบุรีก็มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วเช่นกัน สืบเนื่องมาจากการขยายตัวของธุรกิจเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งการขยายตัวดังกล่าวทำให้พื้นที่เพื่อการเกษตรของจังหวัดนนทบุรีลดน้อยลง โดยในปัจจุบันจังหวัดนนทบุรีมีพื้นที่ทางการเกษตรคิดเป็นร้อยละ 39 ของพื้นที่จังหวัด

ผลจากการขยายตัวของภาคธุรกิจทำให้พื้นที่บางอำเภอของจังหวัดนนทบุรีซึ่งเคยเป็นสวนผลไม้ และมีเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานครได้ค่อยๆเปลี่ยนแปลงเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนที่ได้ย้ายถิ่นมาจากทั่วทุกภาคของประเทศ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ในพื้นที่บางอำเภอของจังหวัดนนทบุรียังเป็นที่รองรับการขยายตัวด้านอุตสาหกรรมและธุรกิจจากกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะพื้นที่บางส่วนของอำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด อำเภอบางกรวย อำเภอบางใหญ่ และอำเภอบางบัวทอง ทำให้มีการจัดสรรพื้นที่เพื่อก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยและโรงงานอุตสาหกรรมและธุรกิจเพิ่มมากขึ้น

จังหวัดนนทบุรีจึงเป็นจังหวัดที่มีปริมาณการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีสูงอีกจังหวัดหนึ่งของประเทศไทย

1.3 ข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพการปกครอง

1) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด มีจำนวนทั้งสิ้น 26 หน่วยงาน ได้แก่

- (1) สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดนนทบุรี
- (2) ที่ทำการสัสดีจังหวัดนนทบุรี
- (3) สำนักงานคลังจังหวัดนนทบุรี
- (4) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนนทบุรี
- (5) สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดนนทบุรี
- (6) สำนักงานประมงจังหวัดนนทบุรี
- (7) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดนนทบุรี
- (8) สำนักงานเกษตรจังหวัดนนทบุรี
- (9) สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนนทบุรี
- (10) สำนักงานขนส่งจังหวัดนนทบุรี
- (11) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนนทบุรี
- (12) สำนักงานสถิติจังหวัดนนทบุรี
- (13) สำนักงานพาณิชย์จังหวัดนนทบุรี
- (14) สำนักงานจังหวัดนนทบุรี
- (15) ที่ทำการปกครองจังหวัดนนทบุรี
- (16) สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดนนทบุรี
- (17) สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี มีสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาจำนวน 3 สาขา คือ

- (17.1) สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี สาขาบางบัวทอง
- (17.2) สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี สาขาบางใหญ่
- (17.3) สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี สาขาปากเกร็ด
- (18) สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรี
- (19) เรือนจำจังหวัดนนทบุรี
- (20) สำนักงานแรงงานจังหวัดนนทบุรี
- (21) สำนักงานจัดหางานจังหวัดนนทบุรี
- (22) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดนนทบุรี
- (23) สำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี
- (24) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนนทบุรี
- (25) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดนนทบุรี
- (26) ตำรวจภูธรจังหวัดนนทบุรี

2) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

2.1) อำเภอในจังหวัดนนทบุรีมีจำนวนทั้งสิ้น 6 อำเภอ ได้แก่

- (1) อำเภอเมืองนนทบุรี
- (2) อำเภอปากเกร็ด
- (3) อำเภอบางบัวทอง
- (4) อำเภอบางกรวย
- (5) อำเภอบางใหญ่
- (6) อำเภอไทรน้อย

2.2) ตำบลและหมู่บ้าน จังหวัดนนทบุรีแบ่งเขตการปกครองออกเป็นตำบลและหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่พ.ศ. 2457 มีจำนวนดังนี้

(1) จำนวนตำบลทั้งสิ้น 52 ตำบล

(2) จำนวนหมู่บ้านทั้งสิ้น 421 หมู่บ้าน

3) หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น มี 3 รูปแบบ ดังนี้

3.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง

3.2) เทศบาล จำนวน 10 แห่ง ซึ่งแบ่งเป็น

(1) เทศบาลนคร จำนวน 2 แห่ง

(2) เทศบาลเมือง จำนวน 1 แห่ง

(3) เทศบาลตำบล จำนวน 7 แห่ง

3.3) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 36 แห่ง

4) หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี มีจำนวนทั้งสิ้น

53 หน่วยงาน

2. ข้อมูลพื้นฐานของอำเภอเมืองนนทบุรี

อำเภอเมืองนนทบุรี เป็นหนึ่งในหกอำเภอของจังหวัดนนทบุรี มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 47,412 ไร่ ส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัย พื้นที่เกษตรกรรม และโรงงานอุตสาหกรรม มีสถานที่ท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ วัดวาอาราม และสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติมากมาย

2.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป

1) พื้นที่และลักษณะภูมิประเทศ

พื้นที่ตั้งอยู่ฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 77,087 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 47,412 ไร่ มีสภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ สภาพดินโดยทั่วไปเป็นดินเหนียวเหมาะสำหรับการเกษตรประเภทพืชสวน มีแม่น้ำเจ้าพระยาใช้ในการเกษตรกรรมและการคมนาคม

2) ประชากร

อำเภอเมืองนนทบุรีมีประชากรทั้งสิ้น 351,045 คน จำแนกเป็น

- ชาย 171,979 คน

- หญิง 179,066 คน

2.2 ลักษณะเด่นของอำเภอเมืองนนทบุรี

อำเภอเมืองนนทบุรีมีความโดดเด่นตรงที่เป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ติดกับกรุงเทพมหานคร ดังนั้นความเจริญในด้านต่างๆจึงขยายออกสู่อำเภอเมืองนนทบุรีเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของที่อยู่อาศัยทั้งของประชาชนที่ขยายตัวออกมาจากกรุงเทพมหานคร สืบเนื่องจากการเดินทางจากกรุงเทพมหานครมายังอำเภอเมืองนนทบุรีมีความสะดวกสบาย มีถนนซึ่งเป็นเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างกรุงเทพมหานครกับอำเภอเมืองนนทบุรีหลายเส้นทาง เช่น

- ถนนพิบูลสงคราม เชื่อมต่อระหว่างสี่แยกศรีพรสวรรค์ - ถนนพระราม 6

- ถนนประชาราษฎร์ เชื่อมต่อระหว่างศาลากลางจังหวัดนนทบุรี - สามแยกติวานนท์

- ถนนกรุงเทพฯ - นนทบุรี เชื่อมต่อระหว่างสามแยกติวานนท์ - สามแยกเตาปูน

- ถนนงามวงศ์วาน เชื่อมต่อระหว่างสี่แยกเคลาย - สี่แยกเกษตร

- ถนนประชาชน เชื่อมต่อระหว่างสามแยกแจ้งวัฒนะ - เตาปูน
- ถนนงามวงศ์วาน เชื่อมต่อระหว่างสี่แยกเกล้า - สี่แยกพงษ์เพชร
- ถนนราชพฤกษ์ เชื่อมต่อระหว่างถนนรัตนาธิเบศร์ - ถนนสิรินธรตลิ่งชัน

นอกจากการเดินทางทางบกซึ่งมีถนนหลายสายเชื่อมต่อระหว่างกรุงเทพมหานครกับอำเภอเมืองนนทบุรีแล้ว การเดินทางโดยทางน้ำก็เป็นอีกเส้นทางหนึ่งซึ่งเป็นที่นิยมเพราะมีความสะดวกรวดเร็ว ไม่มีปัญหาการจราจรติดขัด มีบริการเรือด่วนโดยบริษัทเรือด่วนเจ้าพระยาซึ่งให้บริการตั้งแต่เวลา 06.00 น. ถึง 18.00 น. โดยมีจุดเริ่มต้นที่ทำนายนนทบุรี ซึ่งถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางของอำเภอเมืองนนทบุรีและจังหวัดนนทบุรี มีจุดหมายปลายทางที่ทำน้ำวัดราชสิงขร เขตยานนาวา รวมระยะทางกว่า 23 กิโลเมตร ซึ่งเรือด่วนนี้มีจุดรับส่งประชาชนตลอดลำน้ำเจ้าพระยา และผ่านชุมชนที่มีประชาชนคับคั่งและอาศัยอยู่หนาแน่น เช่น บางโพธิ์ เทเวศร์ ปิ่นเกล้า วังหลัง ท่าช้าง สะพานพุทธ สาทร เป็นต้น และด้วยความสะดวกสบายและรวดเร็วในการเดินทางทางเรือนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่เสริมให้ผู้คนที่ทำงานในใจกลางกรุงเทพมหานครสามารถออกมาพักอาศัยอยู่ในนนทบุรีได้

นอกจากความสะดวกสบายในการเดินทางแล้ว อำเภอเมืองนนบุรียังมีความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้วยความที่นนทบุรีเป็นหนึ่งในจังหวัดปริมณฑล ดังนั้นงานบริการประชาชนของรัฐจำนวนมากจึงจัดบริการโดยหน่วยงานที่วางระบบและเครือข่ายไว้ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับกรุงเทพมหานคร ได้แก่

- ไฟฟ้า จัดบริการโดยการไฟฟ้านครหลวง
- ประปา จัดบริการโดยการประปานครหลวงประมาณ 60%
- โทรศัพท์ จัดบริการโดยบริษัททศท. รหัสทางไกลเป็นรหัสเดียวกับกรุงเทพมหานคร คือ เริ่มต้นด้วยหมายเลข 02

2.3 ข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพการปกครอง

1) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

1.1) จำนวนหน่วยงานในระดับอำเภอ อำเภอเมืองนนทบุรีมีหน่วยงานที่มีสถานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอจำนวน 7 หน่วยงาน ได้แก่

- (1) หน่วยสถิติอำเภอเมืองนนทบุรี
- (2) สำนักงานเกษตรอำเภอเมืองนนทบุรี
- (3) ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองนนทบุรี
- (4) สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอเมืองนนทบุรี
- (5) สำนักงานสาธารณสุขอำเภอเมืองนนทบุรี
- (6) สถานตำรวจภูธรอำเภอเมืองนนทบุรี
- (7) สำนักงานปศุสัตว์อำเภอเมืองนนทบุรี (เพิ่งย้ายกลับมาตั้งใหม่)

1.2) จำนวนตำบล อำเภอเมืองนนทบุรีมีจำนวนตำบลทั้งสิ้น 10 ตำบล โดยเป็นตำบลที่อยู่ในเขตเทศบาล 7 ตำบล และเป็นตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่พ.ศ. 2457 จำนวน 3 ตำบล ได้แก่

- (1) ตำบลบางกร่าง
- (2) ตำบลบางไผ่
- (3) ตำบลบางรักน้อย

1.3) จำนวนหมู่บ้าน อำเภอเมืองนนทบุรีมีจำนวนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จำนวน 20 หมู่บ้าน แบ่งตามตำบลดังนี้

- (1) ตำบลบางกร่าง จำนวน 9 หมู่บ้าน
- (2) ตำบลบางไผ่ จำนวน 5 หมู่บ้าน
- (3) ตำบลบางรักน้อย จำนวน 6 หมู่บ้าน

2) หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น

2.1) เทศบาล อำเภอเมืองนนทบุรีมีเทศบาลทั้งสิ้นจำนวน 3 แห่ง ได้แก่

- (1) เทศบาลนครนนทบุรี
- (2) เทศบาลตำบลบางศรีเมือง
- (3) เทศบาลตำบลไทรมา

2.2) องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมืองนนทบุรีมีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้นจำนวน 3 แห่ง ได้แก่

- (1) องค์การบริหารส่วนตำบลบางรักน้อย
- (2) องค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง
- (3) องค์การบริหารส่วนตำบลบางไผ่

3) หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอ

เนื่องจากอำเภอเมืองมักจะเป็นที่ตั้งของสำนักงานของส่วนราชการที่เป็นตัวแทนของกระทรวงและกรมต่างๆ ในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรีจึงเป็นที่ตั้งของสำนักงานส่วนราชการต่างๆด้วยเช่นกัน โดยมีทั้งสิ้นจำนวน 36 หน่วยงาน ได้แก่

- (1) วิทยาลัยมหาดไทย
- (2) สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี
- (3) ศาลจังหวัดนนทบุรี
- (4) ศาลแขวงนนทบุรี
- (5) ศาลจังหวัดนนทบุรีแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว
- (6) สำนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรี
- (7) สำนักงานอัยการประจำศาลแขวงนนทบุรี
- (8) สำนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรี(แผนกคดีเยาวชนและครอบครัว)

- (9) สำนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีประจำกรม(สคช.)
- (10) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดนนทบุรี
- (11) สำนักงานคุมประพฤติภาค 1
- (12) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดนนทบุรี
- (13) เรือนจำกลางบางขวาง
- (14) กรมพลาธิการทหารบก
- (15) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 6
- (16) สำนักงานพื้นที่การศึกษานนทบุรีเขต 1
- (17) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดนนทบุรี
- (18) สำนักพระพุทธศาสนาจังหวัดนนทบุรี
- (19) สำนักงานสรรพากรภาค 4
- (20) สำนักงานสรรพากรพื้นที่นนทบุรี
- (21) สำนักงานสรรพากรพื้นที่นนทบุรี สาขาเมืองนนทบุรี 1
- (22) สำนักงานสรรพากรพื้นที่นนทบุรี สาขาเมืองนนทบุรี 2
- (23) สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่นนทบุรี
- (24) สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่นนทบุรี สาขาเมืองนนทบุรี
- (25) สำนักงานธนารักษ์พื้นที่นนทบุรี
- (26) สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์นนทบุรี
- (27) สำนักงานประกันภัยจังหวัดนนทบุรี
- (28) สำนักงานการค้าภายในจังหวัดนนทบุรี
- (29) สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดนนทบุรี

- (30) สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดนนทบุรี
- (31) หมวดการทางนนทบุรี
- (32) สำนักงานบำรุงทางนนทบุรี
- (33) สำนักงานขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขานนนทบุรี
- (34) ศูนย์ตรวจสอบและเฝ้าฟังวิทยุเขต 1 นนทบุรี
- (35) ศูนย์การกีฬาแห่งประเทศไทยจังหวัดนนทบุรี
- (36) ศูนย์การท่องเที่ยวกีฬาและนันทนาการจังหวัดนนทบุรี

ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสระบุรีและอำเภอหนองแขง

1. ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสระบุรี

1.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป

1) ที่ตั้งและอาณาเขต

จังหวัดสระบุรีตั้งอยู่ในภาคกลางของประเทศไทย โดยตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงเทพมหานครประมาณเส้นรุ้งที่ 14 องศา 31 ลิปดา 43.59439 ฟลิปดาเหนือ กับเส้นแวงที่ 100 องศา 54 ลิปดา 35.58478 ฟลิปดาตะวันออก อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 (ถนนพหลโยธิน) ระยะทางประมาณ 108 กิโลเมตร และตามทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือระยะทางประมาณ 113 กิโลเมตร และตามแม่น้ำเจ้าพระยาแยกเข้าแม่น้ำป่าสักประมาณ 165 กิโลเมตร โดยมีเนื้อที่ทั้งหมด 3,576.486 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 2,235,304 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.70 ของพื้นที่ประเทศ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับอำเภอเมืองลพบุรี อำเภอชัยบาดาล และ อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับอำเภอปากช่อง อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา และอำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก

ทิศใต้	ติดต่อกับอำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี และอำเภอวังน้อย และอำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับอำเภอภาชี อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และอำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี

2) ลักษณะภูมิประเทศ

สภาพภูมิประเทศมีลักษณะที่สำคัญคือ ทางตอนใต้และทางตะวันตกของจังหวัดเป็นที่ราบสูงกว่าระดับน้ำทะเลเพียง 2 เมตร และพื้นที่จะค่อยๆ สูงขึ้นเรื่อยๆ ไปทางทิศเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ บริเวณนี้จะเป็นลักษณะราบเรียบจนถึงพื้นที่เนินเขาสลับที่ราบสูง ซึ่งสูงกว่าระดับน้ำทะเลประมาณ 8-10 เมตร และจะสูงขึ้นเรื่อยๆ ไปจนถึงพื้นที่ราบสูงและภูเขา ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดสระบุรีแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

2.1) พื้นที่เป็นเขาย่อมหรือที่ราบสูงและภูเขา ได้แก่บริเวณทางเหนือของอำเภอเฉลิมพระเกียรติ อำเภอแก่งคอย อำเภอมวกเหล็ก อำเภอพระพุทธบาท และอำเภอวังม่วง ซึ่งในเขตพื้นที่ดังกล่าวส่วนมากเป็นพื้นที่ภูเขาที่มีเนินเขาลูกโดด (Monadnock) สลับกับที่ราบสูง โดยเฉลี่ยพื้นที่ดังกล่าวมีความสูงอยู่ประมาณ 100-500 เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง เช่น ยอดเขาโพล่ง ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอพระพุทธบาทมีความสูงประมาณ 592 เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง และในเขตพื้นที่ดังกล่าวในช่วงฤดูแล้งมักประสบกับปัญหาอากาศร้อนและแห้งแล้งที่ค่อนข้างรุนแรงในแต่ละปี โดยบริเวณนี้มีเนื้อที่ประมาณร้อยละ 40 ของเนื้อที่จังหวัด

2.2) พื้นที่ราบลุ่ม ได้แก่บริเวณพื้นที่ส่วนใหญ่ทางด้านทิศตะวันตกของจังหวัด บางส่วนอยู่ตอนกลางและตอนใต้ โดยพื้นที่ราบลุ่มดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของที่ราบลุ่มเจ้าพระยามีอาณาเขตอยู่ในพื้นที่อำเภอต่างๆ ได้แก่ อำเภอเมืองสระบุรี บางส่วนของอำเภอหนองแค อำเภอหนองแซง อำเภอบ้านหม้อ อำเภอเสนาห์ อำเภอวิหารแดง อำเภอหนองโดน และอำเภอดอนพุด โดยพื้นที่ส่วนนี้มีเนื้อที่ประมาณร้อยละ 60 ของเนื้อที่จังหวัด

3) ประชากร

จำนวนประชากร ณ กันยายน พ.ศ. 2545 มีจำนวนทั้งสิ้น 621,808 คน จำแนกเป็น

- ชาย 311,131 คน

- หญิง 310,677 คน

4) สภาพเศรษฐกิจ

4.1) ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด

สภาพทางเศรษฐกิจของจังหวัดสระบุรีในปีพ.ศ. 2544 พบว่าประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัว 119,208 บาทต่อปี ซึ่งสูงกว่าในปี พ.ศ. 2543 ร้อยละ 4.72 และสูงเป็นลำดับที่ 9 ของประเทศ เป็นลำดับที่ 6 ของกลุ่มภาคกลาง (รวมกรุงเทพและปริมณฑล) โดยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมตามราคาประจำปี 64,134 ล้านบาท สาขาการผลิตด้านอุตสาหกรรมมีมูลค่าสูงสุดของสาขาการผลิตทั้งหมดคือ 33,964 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 52.96 รองลงมาได้แก่สาขาการค้าส่งและการค้าปลีก มีมูลค่าการผลิต 5,654 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.82 และสาขาการผลิตด้านการไฟฟ้าและการประปา มีมูลค่าการผลิต 4,830 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.53

4.2) การจัดเก็บภาษีสรรพากร

เงินรายได้ภาครัฐมาจากหน่วยงานสรรพากรและสรรพสามิตเป็นส่วนใหญ่ หากพิจารณาจากประเภทของการจัดเก็บภาษีในปี พ.ศ. 2545 สามารถพิจารณาได้ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 : แสดงรายได้ของจังหวัดสระบุรี จากการจัดเก็บภาษี ในปี พ.ศ.2545

ประเภทภาษี	ปีงบประมาณ 2545 (ล้านบาท)
1. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	624.19
2. ภาษีเงินได้นิติบุคคล	648.20
3. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	1,820.79
4. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	19.29
5. ภาษีการค้า	0
6. อากรแสตมป์	36.45
7. รายได้อื่น	1,744.23
รวม	4,893.15

ที่มา : เอกสารบรรยายสรุปจังหวัดสระบุรี , สำนักงานจังหวัดสระบุรี

1.2 ลักษณะเด่นของจังหวัดสระบุรี

เมื่อเอ่ยถึงจังหวัดสระบุรี หลายคนอาจนึกถึงความโดดเด่นของจังหวัดนี้แตกต่างกันไป บ้างอาจจะนึกถึงสภาพจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะโรงโม่และโรงปูน บ้างอาจจะนึกถึงสภาพจังหวัดที่เต็มไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ เป็นที่ตั้งของป่าสงวนและอุทยานต่างๆ บ้างอาจจะนึกถึงสภาพจังหวัดที่เป็นเกษตรกรรมเพราะมีข้าวชื่อดังอย่างข้าวเสาไห้ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า จังหวัดสระบุรีเป็นจังหวัดที่รวมไว้ซึ่งความหลากหลาย

1) ด้านอุตสาหกรรม รายได้มวลรวมส่วนใหญ่ของจังหวัดสระบุรีเกิดจากภาคอุตสาหกรรม สืบเนื่องจากจังหวัดสระบุรีมีทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งพลังงานเพื่อการอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก โดยเป็นพื้นที่ที่ได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่ส่งเสริมการลงทุน (BOI ZONE 2) ในปัจจุบันมี นิคมอุตสาหกรรมที่เพียบพร้อมด้วยสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการประกอบ อุตสาหกรรม 3 แห่ง ได้แก่

(1) นิคมอุตสาหกรรมหนองแค (อ.หนองแค) มีเนื้อที่ 2,044 ไร่ มีโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 5 แห่ง ประเภทของอุตสาหกรรมเป็นอุตสาหกรรมหนัก เช่น โรงงานผลิตกระเบื้อง โรงงานผลิต เซรามิก ฯลฯ

(2) นิคมอุตสาหกรรมสระบุรี (อ.แก่งคอย) มีเนื้อที่ 2,600 ไร่ มีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 1 แห่ง ประกอบกิจการผลิตแผ่นใยไม้อัด NDF ความหนาแน่นปานกลาง

(3) เขตอุตสาหกรรมเครือซีเมนต์ไทย (อ.หนองแค) โดยการจัดการของ บริษัท เอส ไอ แอล ที่ดินอุตสาหกรรมจำกัด มีเนื้อที่ 3,000 ไร่ มีโรงงานอุตสาหกรรมที่เปิดดำเนินการ 20 แห่ง อยู่ระหว่างการก่อสร้าง 1 แห่ง

2) ด้านทรัพยากรธรรมชาติ พื้นที่ประมาณ 572,988 ไร่ คิดเป็น 25.63% ของพื้นที่จังหวัดเป็น เขตทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้ จังหวัดสระบุรีมีป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดจำนวน 8 ป่า ได้แก่ ป่าสงวน แห่งชาติป่าพระฉาย ป่าสงวนแห่งชาติป่าพระพุทธรบาทและป่าพู่แค ป่าสงวนแห่งชาติป่าท่าทุธิ์-ป่าลำ ทองหลวง และป่าลำพญา ป่าสงวนแห่งชาติป่ามวกเหล็กและป่าทับทรวงแปลงที่ 2 ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าลานท่าทุธิ์ ป่าสงวนแห่งชาติป่าทับทรวง และป่ามวกเหล็กแปลงที่ 1 ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาพระและ ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาโป่งและป่าเขาถ้ำเสือ นอกจากนี้ยังมีอุทยานแห่งชาติและวนอุทยานแห่งชาติ จำนวน 3 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ อุทยานแห่งชาติพระพุทธร และวนอุทยานน้ำตกเจ็ดสาวน้อย

3) ด้านเกษตรกรรม พื้นที่มากกว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัด ประมาณ 1,261,870 ไร่ (56.46%) ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรม โดยพื้นที่ราวครึ่งของพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรมนี้ใช้ในการปลูกข้าว รองลงมาใช้ปลูกข้าวโพด อ้อยโรงงานและทานตะวัน ตามลำดับ

1.3 ข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพการปกครอง

1) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด มีจำนวนทั้งสิ้น 28 หน่วยงาน ได้แก่

- (1) สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดสระบุรี
 - (2) ที่ทำการสัสดีจังหวัดสระบุรี
 - (3) สำนักงานคลังจังหวัดสระบุรี
 - (4) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสระบุรี
 - (5) สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสระบุรี
 - (6) สำนักงานประมงจังหวัดสระบุรี
 - (7) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดสระบุรี
 - (8) สำนักงานเกษตรจังหวัดสระบุรี
 - (9) สำนักงานสหกรณ์จังหวัดสระบุรี
 - (10) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระบุรี
 - (11) สำนักงานขนส่งจังหวัดสระบุรี
- มีสำนักงานขนส่งจังหวัดสาขาจำนวน 1 สาขา คือ
- (11.1) สำนักงานขนส่งจังหวัดสระบุรี สาขาอำเภอพระพุทธบาท
 - (12) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสระบุรี
 - (13) สำนักงานป่าไม้จังหวัดสระบุรี
 - (14) สำนักงานสถิติจังหวัดสระบุรี

- (15) สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสระบุรี
- (16) สำนักงานจังหวัดสระบุรี
- (17) ที่ทำการปกครองจังหวัดสระบุรี
- (18) สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดสระบุรี
- (19) สำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี

มีสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาจำนวน 2 สาขา และ 1 ส่วนแยกคือ

- (19.1) สำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี สาขาแก่งคอย
- (19.2) สำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี สาขาหนองแค
- (19.3) สำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี ส่วนแยกพระพุทธบาท
- (20) สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสระบุรี
- (21) เรือนจำจังหวัดสระบุรี
- (22) สำนักงานแรงงานจังหวัดสระบุรี
- (23) สำนักงานจัดหางานจังหวัดสระบุรี
- (24) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสระบุรี
- (25) สำนักงานประกันสังคมจังหวัดสระบุรี
- (26) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระบุรี
- (27) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี
- (28) ตำรวจภูธรจังหวัดสระบุรี

2) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

2.1) จำนวนอำเภอ จังหวัดสระบุรีมีอำเภอทั้งสิ้นจำนวน 13 อำเภอ ได้แก่

- (1) ที่ว่าการอำเภอเมืองสระบุรี
- (2) ที่ว่าการอำเภอแก่งคอย
- (3) ที่ว่าการอำเภอหนองแค
- (4) ที่ว่าการอำเภอหนองแซง
- (5) ที่ว่าการอำเภอบ้านหมอ
- (6) ที่ว่าการอำเภอเสาไห้
- (7) ที่ว่าการอำเภอพระพุทธบาท
- (8) ที่ว่าการอำเภอวิหารแดง
- (9) ที่ว่าการอำเภอมวกเหล็ก
- (10) ที่ว่าการอำเภอหนองโดน
- (11) ที่ว่าการอำเภอดอนพุด
- (12) ที่ว่าการอำเภอวังม่วง
- (13) ที่ว่าการอำเภอเฉลิมพระเกียรติ

2.2) จำนวนตำบลและหมู่บ้าน จังหวัดสระบุรีมีจำนวนตำบลและหมู่บ้านดังนี้

- (1) จำนวนตำบลทั้งสิ้น 111 ตำบล
- (2) จำนวนหมู่บ้านทั้งสิ้น 971 หมู่บ้าน

3) หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น มีทั้งสิ้น 3 รูปแบบ ดังนี้

3.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง

3.2) เทศบาล จำนวน 21 แห่ง แบ่งเป็น

(1) เทศบาลนคร จำนวน - แห่ง

(2) เทศบาลเมือง จำนวน 1 แห่ง

(3) เทศบาลตำบล จำนวน 20 แห่ง

3.3) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 103 แห่ง

4) หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด มีทั้งสิ้นจำนวน 53 หน่วยงาน

2. ข้อมูลพื้นฐานของอำเภอหนองแขง

2.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป

1) พื้นที่และลักษณะภูมิประเทศ

อำเภอหนองแขงห่างจากตัวจังหวัดสระบุรีเป็นระยะทาง 25 กิโลเมตร มีพื้นที่ 87,081 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ราบลุ่มมีความลาดเอียงจากเหนือลงใต้ มีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 3,947 ครัวเรือน

2) ประชากร

อำเภอหนองแขงมีประชากรรวมทั้งสิ้น 15,868 คน จำแนกเป็น

- ชาย 7,646 คน

- หญิง 8,222 คน

2.2 ลักษณะเด่นของอำเภอหนองแขง

อำเภอหนองแขงเป็นอำเภอที่ทางราชการประกาศให้เป็นพื้นที่สีเขียว กล่าวคือเป็นพื้นที่ปลอดการประกอบอุตสาหกรรม ดังนั้นประชากรจึงประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับการที่อำเภอหนองแขงเป็นเมืองปิด คือเป็นอำเภอที่ไม่ใช่ทางผ่านไปอำเภอหรือจังหวัดอื่นๆ ดังนั้นตัวอำเภอจึงยังไม่ค่อยมีความเจริญ เป็นชุมชนที่มีลักษณะเป็นสังคมเกษตรกรรมชัดเจน คือเป็นสังคมที่มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ชีวิตของผู้คนมีความผูกพันกับธรรมชาติสูง ลักษณะรูปแบบของประชากรมีความเป็นรูปแบบเดียวกันในด้านความรู้สึทางสังคม มีความแตกต่างทางสังคมและการแบ่งชั้นทางสังคมน้อย การเปลี่ยนแปลงในด้านที่อยู่อาศัย อาชีพ และอื่นๆมีการเปลี่ยนแปลงน้อย และมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่น้อยกว่าสังคมเมือง ดังนั้นลักษณะปัญหาหรือความต้องการของประชาชนต่องานบริการของรัฐจึงเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร

2.3 ข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพการปกครอง

1) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

1.1) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ มีจำนวน 8 หน่วยงาน ได้แก่

- (1) หน่วยงานสวัสดิอำเภอหนองแขง
- (2) สำนักงานเกษตรอำเภอหนองแขง
- (3) ที่ทำการปกครองอำเภอหนองแขง
- (4) สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอหนองแขง
- (5) สำนักงานที่ดินอำเภอหนองแขง
- (6) สำนักงานสาธารณสุขอำเภอหนองแขง
- (7) สถานีตำรวจภูธรอำเภอหนองแขง
- (8) สำนักงานปศุสัตว์อำเภอหนองแขง

1.2) จำนวนตำบล อำเภอหนองแขงมีจำนวนตำบลทั้งสิ้น 10 ตำบล โดยเป็น ตำบลที่อยู่ในเขตเทศบาล 1 ตำบล คือตำบลหนองแขง และเป็นตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จำนวน 9 ตำบล ได้แก่

- (1) ตำบลหนองหัวโพ
- (2) ตำบลเขาดิน
- (3) ตำบลหนองแขง
- (4) ตำบลหนองสีดา
- (5) ตำบลโคกสะอาด
- (6) ตำบลหนองกบ
- (7) ตำบลหนองควายโซ
- (8) ตำบลม่วงหวาน
- (9) ตำบลไก่อ่ซ่า

1.3) จำนวนหมู่บ้าน อำเภอหนองแขงมีจำนวนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จำนวน 69 หมู่บ้าน

2) หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น

2.1) เทศบาล จำนวน 1 แห่ง คือ เทศบาลตำบลหนองแขง

2.2) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5 แห่ง ได้แก่

- (1) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหัวโพ
- (2) องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด
- (3) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกบ
- (4) องค์การบริหารส่วนตำบลม่วงหวาน
- (5) องค์การบริหารส่วนตำบลไก่อ่ซ่า

3) หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอหนองแขง

มีจำนวน 5 หน่วยงาน ได้แก่

- (1) โรงเรียนหนองแขงวิทยา
- (2) โรงพยาบาลหนองแขง
- (3) สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดสระบุรี ประจำอำเภอหนองแขง
- (4) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสระบุรี ประจำอำเภอหนองแขง
- (5) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาหนองแขง

ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดชลบุรีและอำเภอศรีราชา

1. ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดชลบุรี

1.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป

1) ที่ตั้งและอาณาเขต

จังหวัดชลบุรีตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศไทย หรือชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกของอ่าวไทย ระหว่างเส้นรุ้งที่ 12-13 องศาเหนือ และเส้นแวงที่ 100-102 องศาตะวันออก อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ตามทางหลวงแผ่นดินสายบางนา-ตราด ประมาณ 65 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 4,363 ตารางกิโลเมตร หรือ 2,968,107 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ	เขตอำเภอพานทอง อำเภอพนัสนิคม และกิ่งอำเภอเกาะจันทร์ติดต่อกับจังหวัดฉะเชิงเทรา
ทิศใต้	เขตอำเภอสัตหีบและอำเภอบางละมุงติดต่อกับจังหวัดระยอง
ทิศตะวันออก	เขตอำเภอบ่อทองและอำเภอหนองใหญ่ติดต่อกับจังหวัดฉะเชิงเทรา จันทบุรี และระยอง

ทิศตะวันตก เขตอำเภอเมืองชลบุรี ศรีราชา เกาะสีชัง และบางละมุงติดต่อกับ
ทะเลฝั่งตะวันออกของอ่าวไทย

2) ลักษณะภูมิประเทศ

จังหวัดชลบุรีมีภูเขาทอดอยู่เกือบกลางของจังหวัดเป็นแนวยาวจากทิศตะวันตกเฉียงเหนือไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสลับเนินเขาและที่ราบชายฝั่งทะเล ตอนเหนือเป็นที่ราบเหมาะแก่การกสิกรรม ทิศตะวันออกและทิศใต้เดิมเป็นป่าเขาพื้นที่ลุ่มดอน แต่ปัจจุบันเปลี่ยนสภาพจากป่าไม้เป็นที่โล่งเตียน ใช้เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ มันสำปะหลัง อ้อย ข้าว สับปะรด ยางพารา และมะม่วงหิมพานต์ ซึ่งจะพบแหล่งเพาะปลูกเกือบทุกอำเภอ จังหวัดชลบุรีมีชายฝั่งทะเลและหาดสวยงามเหมาะแก่การท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจหลายแห่ง เช่น ชายหาดบางแสน พัทยา เป็นต้น ลักษณะดินส่วนใหญ่เป็นดินปนทราย ยกเว้นบางส่วนของอำเภอพนัสนิคมและส่วนใหญ่ของอำเภอกวนทองจะเป็นดินเหนียว ดินตะกอนแหล่งน้ำธรรมชาติมีน้อย จึงมีปัญหาขาดแคลนแหล่งน้ำ ประกอบกับมีการบุกรุกแผ้วถางป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้พื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์เกิดปัญหาดินเสื่อมโทรมจากการทำไร่มันสำปะหลัง และไร้อ้อย

3) ประชากร

จำนวนประชากร ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2545 มีจำนวน 1,129,886 คน จำแนกเป็น

- ชาย 566,350 คน

- หญิง 563,536 คน

4) สภาพเศรษฐกิจ

4.1) ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด

สภาพทางเศรษฐกิจของจังหวัดชลบุรีในปีพ.ศ. 2539 พบว่าประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัว 218.997 บาทต่อปี เป็นอันดับ 3 ของประเทศ โดยทั้งจังหวัดมีผลิตภัณฑ์มวลรวม 208,046.977 ล้านบาท รายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสาขาการอุตสาหกรรมมากที่สุดถึงร้อยละ 62.7 คิดเป็นมูลค่า 130,456.133 ล้านบาท รองลงมาเป็นสาขาการบริการ ร้อยละ 9.56 คิดเป็นมูลค่า 19,891.655 ล้านบาท และสาขาคมนาคมและขนส่ง ร้อยละ 7.46 คิดเป็นมูลค่า 15,512.273 ล้านบาท อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ร้อยละ 8.13

4.2) การจัดเก็บภาษีสรรพากร (ไม่มีข้อมูล)

1.2 ลักษณะเด่นของจังหวัดชลบุรี

จังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดค่อนข้างที่จะมีความหลากหลาย เพราะเป็นจังหวัดที่มีสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงหลายแห่ง เช่น หาดบางแสน พัทยา สัตหีบ เกาะสีชัง อ่างเก็บน้ำบางพระ สวนสัตว์เปิดเขาเขียว เป็นต้น นอกจากนี้สถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่กล่าวมาแล้ว จังหวัดชลบุรียังมีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจไว้รองรับนักท่องเที่ยวด้านอื่นๆ เช่น สนามกอล์ฟ ซึ่งมีอยู่กว่า 10 แห่ง ดังนั้นด้วยระยะทางที่ไม่ไกลจากกรุงเทพมหานครมากนัก จึงทำให้จังหวัดชลบุรีคราคร่ำไปด้วยนักท่องเที่ยวในช่วงวันหยุด

นอกจากจังหวัดชลบุรีจะมีสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมหลายแห่งแล้ว ชลบุรียังเป็นจังหวัดที่ได้รับการพัฒนาให้เป็นเมืองแห่งอุตสาหกรรมอีกด้วย จังหวัดชลบุรีมีโรงงานอุตสาหกรรมที่เปิดดำเนินการ ยอดรวมสะสมถึงปีพ.ศ. 2542 จำนวน 1,591 แห่ง จำนวนเงินลงทุน 160,763,376,267 ล้านบาท มีคนงานรวม 93,830 คน อำเภอที่มีโรงงานเปิดดำเนินการมากที่สุดคือ อำเภอเมืองชลบุรี รองลงมา ได้แก่ อำเภอสัตหีบ และอำเภอบ้านบึง ดังนั้นจังหวัดชลบุรีจึงเป็นจังหวัดที่มีความหลากหลาย เป็นทั้งพื้นที่ที่เต็มไปด้วยทรัพยากรทางธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล อีกทั้งเต็มไปด้วยโรงงานอุตสาหกรรม ฉะนั้นด้วยปัจจัยเหล่านี้จึงทำให้จังหวัดชลบุรีมีความเจริญอย่างรวดเร็ว เป็นพื้นที่ที่มีผู้คนจำนวนมากทั้งเดินทางมาท่องเที่ยวและทำงานในเขตอุตสาหกรรม

1.3 ข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพการปกครอง

1) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด

มีจำนวนทั้งสิ้น 28 หน่วยงาน ได้แก่

- (1) สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดชลบุรี
- (2) ที่ทำการสัสดีจังหวัดชลบุรี
- (3) สำนักงานคลังจังหวัดชลบุรี
- (4) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดชลบุรี
- (5) สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดชลบุรี
- (6) สำนักงานประมงจังหวัดชลบุรี
- (7) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดชลบุรี
- (8) สำนักงานเกษตรจังหวัดชลบุรี

- (9) สำนักงานสหกรณ์จังหวัดชลบุรี
- (10) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรี
- (11) สำนักงานขนส่งจังหวัดชลบุรี มีสำนักงานขนส่งจังหวัดสาขาจำนวน 1 สาขาคือ
 - (11.1) สำนักงานขนส่งจังหวัดชลบุรี สาขาศรีราชา
- (12) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชลบุรี
- (13) สำนักงานป่าไม้จังหวัดชลบุรี
- (14) สำนักงานสถิติจังหวัดชลบุรี
- (15) สำนักงานพาณิชย์จังหวัดชลบุรี
- (16) สำนักงานจังหวัดชลบุรี
- (17) ที่ทำการปกครองจังหวัดชลบุรี
- (18) สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดชลบุรี
- (19) สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี มีสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาจำนวน 4 สาขาคือ
 - (19.1) สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาบางละมุง
 - (19.2) สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาศรีราชา
 - (19.3) สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาพนัสนิคม
 - (19.4) สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ
- (20) สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดชลบุรี
- (21) เรือนจำกลางชลบุรี
- (22) สำนักงานแรงงานจังหวัดชลบุรี
- (23) สำนักงานจัดหางานจังหวัดชลบุรี
- (24) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดชลบุรี

(25) สำนักงานประกันสังคมจังหวัดชลบุรี

(26) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี

(27) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดชลบุรี

(28) ตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี

2) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

2.1) จำนวนอำเภอ จังหวัดชลบุรีแบ่งเขตการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ออกเป็น 10 อำเภอและ 1 กิ่งอำเภอ ได้แก่

(1) อำเภอเมือง

(2) อำเภอพนัสนิคม

(3) อำเภอบ้านบึง

(4) อำเภอศรีราชา

(5) อำเภอบางละมุง

(6) อำเภอพานทอง

(7) อำเภอสัตหีบ

(8) อำเภอหนองใหญ่

(9) อำเภอปอทอง

(10) อำเภอเกาะสีชัง

(11) กิ่งอำเภอเกาะจันทร์

2.2) จำนวนตำบลและหมู่บ้าน จังหวัดชลบุรีแบ่งเขตการปกครองออกเป็นตำบลและหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีจำนวนดังนี้

(1) จำนวนตำบลทั้งสิ้น 92 ตำบล

(2) จำนวนหมู่บ้านทั้งสิ้น 690 หมู่บ้าน

3) หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น มีทั้งสิ้น 4 รูปแบบ ดังนี้

3.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง

3.2) เทศบาล จำนวน 26 แห่ง แบ่งเป็น

(1) เทศบาลนคร จำนวน - แห่ง

(2) เทศบาลเมือง จำนวน 3 แห่ง

(3) เทศบาลตำบล จำนวน 23 แห่ง

3.3) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 76 แห่ง

3.4) เมืองพัทยา จำนวน 1 แห่ง

4) หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด มีจำนวนทั้งสิ้น 134 หน่วยงาน

2. ข้อมูลพื้นฐานของอำเภอสรีราชา

2.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป

1) พื้นที่และลักษณะภูมิประเทศ

อำเภอสรีราชาเดิมเป็นส่วนหนึ่งของอำเภอบางละมุง เมื่อประมาณ 100 ปีเศษ เมืองบางละมุงได้ย้ายมาตั้งอยู่ที่บ้านบางพระ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นมณฑลจึงได้ย้ายเมืองบางพระมาตั้งอยู่ที่บ้านบางปลาสร้อย หรืออำเภอเมืองชลบุรีปัจจุบันโดยรวมเมืองพนัสนิคม เข้าด้วยกันเรียกว่าเมืองชลบุรี ส่วนเมืองบางพระได้ตั้งเป็นอำเภอบางพระในปี พ.ศ. 2434 ต่อมาปี พ.ศ. 2446 ได้มีการย้ายที่ว่าการอำเภอบางพระมาตั้งที่ตำบลศรีราชา และได้เปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอสรีราชา ตั้งแต่นั้นมา

อำเภอสรีราชาตั้งอยู่ชายฝั่งทะเลตะวันออกของอ่าวไทย อยู่ห่างจากจังหวัดชลบุรี 24 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพมหานคร 105 กิโลเมตร มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 676,434 ตารางกิโลเมตร ประชาชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลแหลมฉบังซึ่งเป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง รองลงมาอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองศรีราชา

2) ประชากร

อำเภอสรีราชามีประชากรทั้งสิ้น 193,618 คน จำแนกเป็น

- ชาย 95,945 คน

- หญิง 97,673 คน

2.2 ลักษณะเด่นของอำเภอสรีราชา

อาจกล่าวได้ว่าลักษณะเด่นของอำเภอสรีราชาอยู่ที่มีลักษณะความเป็นเมืองอุตสาหกรรม อำเภอสรีราชามีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วเนื่องจากได้รับความสนใจจากนักลงทุนทั้งชาวไทยและต่างประเทศอย่างมาก กล่าวได้ว่าอำเภอสรีราชาเป็นเมืองอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ โดยมีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ตั้งอยู่กว่า 279 โรงงาน ได้แก่

- 1) โรงงานนอกเขตการนิคมอุตสาหกรรมและสวนอุตสาหกรรม จำนวน 33 โรงงาน
- 2) โรงงานในเขตการนิคมอุตสาหกรรม 3 แห่ง จำนวน 171 โรงงาน
- 3) โรงงานในเขตสวนอุตสาหกรรมหรือสหพัฒน์ จำนวน 75 โรงงาน

2.3 ข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพการปกครอง

1) หน่วยราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

1.1) จำนวนหน่วยงาน อำเภอศรีราชามีหน่วยงานที่มีสถานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอจำนวน 9 หน่วยงาน ได้แก่

- (1) หน่วยสถิติอำเภอศรีราชา
- (2) สำนักงานเกษตรอำเภอศรีราชา
- (3) ที่ทำการปกครองอำเภอศรีราชา
- (4) สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอศรีราชา
- (5) สำนักงานสาธารณสุขอำเภอศรีราชา
- (6) สถานีตำรวจภูธรอำเภอศรีราชา
- (7) สถานีตำรวจภูธรตำบลแหลมฉบัง
- (8) สถานีตำรวจภูธรตำบลสุรศักดิ์
- (9) สำนักงานปศุสัตว์อำเภอศรีราชา

1.2) จำนวนตำบล อำเภอศรีราชามีจำนวนตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จำนวน 8 ตำบล

1.3) จำนวนหมู่บ้าน อำเภอศรีราชามีจำนวนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จำนวน 58 หมู่บ้าน

2) หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น

2.1) เทศบาล จำนวนทั้งสิ้น 4 แห่ง แบ่งเป็น

(1) เทศบาลนคร จำนวน - แห่ง

(2) เทศบาลเมือง จำนวน 1 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองศรีราชา

(3) เทศบาลตำบล จำนวน 3 แห่ง ได้แก่

(3.1) เทศบาลตำบลแหลมฉบัง

(3.2) เทศบาลตำบลบางพระ

(3.3) เทศบาลตำบลเจ้าพระยาสุรศักดิ์

2.2) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 4 แห่ง ได้แก่

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลเขาคันทรง

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อวิน

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ

(4) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองขาม

3) หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอ จำนวน 40 หน่วยงาน ได้แก่

(1) กองพันต่อสู้อากาศยานที่ 12 กรมต่อสู้อากาศยานที่ 1

(2) สำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบัง

(3) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาศรีราชา 1

(4) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาศรีราชา 2

(5) สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ชลบุรี

(6) สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ 2

(7) ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดชลบุรี

- (8) ด้านตรวจสัตว์น้ำจังหวัดชลบุรี
- (9) สถานีเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งจังหวัดชลบุรี
- (10) สถานีเพาะเลี้ยงนกน้ำบางพระ
- (11) สำนักชลประทานที่ 9
- (12) โครงการชลประทานชลบุรี
- (13) ด้านตรวจพืชทำเรือแหลมฉบัง
- (14) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเขต 6
- (15) สำนักทางหลวงที่ 12
- (16) ศูนย์พัฒนาทรัพยากรบุคคลงานทางศรีราชา
- (17) สถานีอุตุนิคมวิทยาทะเลแหลมฉบัง
- (18) สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 2
- (19) เขตห้ามล่าสัตว์ป่าอ่างเก็บน้ำบางพระ
- (20) ส่วนพัฒนาและจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้
- (21) กลุ่มอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า
- (22) ด้านตรวจสัตว์ป่าแหลมฉบัง
- (23) สวนสัตว์เปิดเขาเขียว
- (24) สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 3
- (25) สำนักงานพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานพื้นที่ 3 (ชลบุรี)
- (26) สำนักงานการค้าต่างประเทศเขต 3 (ชลบุรี)
- (27) สำนักงานท้องถิ่นอำเภอศรีราชา
- (28) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดชลบุรี สาขาอำเภอศรีราชา

- (29) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรีเขต 3
- (30) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลภาคตะวันออก
- (31) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตศรีราชา
- (32) ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน อำเภอศรีราชา
- (33) ค่ายลูกเสือวชิราวุธ
- (34) ด้านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศท่าเรือแหลมฉบัง
- (35) ศูนย์ควบคุมโรคติดต่อ นำโดยแมลงที่ 3.1 ศรีราชา
- (36) โรงพยาบาลอ่าวอุดม
- (37) ศูนย์เศรษฐกิจการลงทุนภาคตะวันออก
- (38) ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภาคตะวันออก
- (39) ด้านตรวจคนเข้าเมืองศรีราชา
- (40) กองกำกับ 2 กองตำรวจน้ำ

บทที่ 5

ผลการสำรวจ วิเคราะห์ และจำแนกงานบริการประชาชน ของรัฐโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

จากการสำรวจพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 3 แห่ง อันประกอบด้วย หนึ่ง อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี สอง อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี และ สาม อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ในบทนี้จะเป็นการสรุปผลการสำรวจ วิเคราะห์ และจำแนกงานบริการประชาชนของรัฐ ทั้งในด้านภาพรวมของหน่วยงานราชการส่วนกลางและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคของแต่ละพื้นที่ และเปรียบเทียบงานบริการประชาชนของรัฐของหน่วยงานราชการทั้ง 3 ส่วนใน 3 พื้นที่

ผลการสำรวจงานบริการประชาชนของรัฐโดยหน่วยงานราชการ ในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

1. หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง ในอำเภอเมืองนนทบุรี มีทั้งสิ้น 36 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) วิทยาลัยมหาดไทย
- (2) สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี
- (3) ศาลจังหวัดนนทบุรี
- (4) ศาลแขวงนนทบุรี
- (5) ศาลจังหวัดนนทบุรีแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว



- (6) สำนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรี
- (7) สำนักงานอัยการประจำศาลแขวงนนทบุรี
- (8) สำนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรี (แผนกคดีเยาวชนและครอบครัว)
- (9) สำนักงานอัยการจังหวัดประจักษ์ศิลปาคม (สคช.)
- (10) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดนนทบุรี
- (11) สำนักงานคุมประพฤติภาค 1
- (12) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดนนทบุรี
- (13) เรือนจำกลางบางขวาง
- (14) กรมพลาธิการทหารบก
- (15) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 6
- (16) สำนักงานพื้นที่การศึกษานนทบุรีเขต 1
- (17) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดนนทบุรี
- (18) สำนักพระพุทธศาสนาจังหวัดนนทบุรี
- (19) สำนักงานสรรพากรภาค 4
- (20) สำนักงานสรรพากรพื้นที่นนทบุรี
- (21) สำนักงานสรรพากรพื้นที่นนทบุรี สาขาเมืองนนทบุรี 1
- (22) สำนักงานสรรพากรพื้นที่นนทบุรี สาขาเมืองนนทบุรี 2
- (23) สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่นนทบุรี
- (24) สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่นนทบุรี สาขาเมืองนนทบุรี
- (25) สำนักงานธนารักษ์พื้นที่นนทบุรี
- (26) สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์นนทบุรี

- (27) สำนักงานประกันภัยจังหวัดนนทบุรี
- (28) สำนักงานการค้าภายในจังหวัดนนทบุรี
- (29) สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดนนทบุรี
- (30) สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดนนทบุรี
- (31) หมวดการทางนนทบุรี
- (32) สำนักงานบำรุงทางนนทบุรี
- (33) สำนักงานขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขานนนทบุรี
- (34) ศูนย์ตรวจสอบและเฝ้าฟังวิทยุเขต 1 นนทบุรี
- (35) ศูนย์การกีฬาแห่งประเทศไทย จังหวัดนนทบุรี
- (36) ศูนย์การท่องเที่ยวกีฬาและนันทนาการจังหวัดนนทบุรี

2. หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด ในจังหวัดนนทบุรี มีทั้งสิ้น 26 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดนนทบุรี
- (2) ที่ทำการสัสดีจังหวัดนนทบุรี
- (3) สำนักงานคลังจังหวัดนนทบุรี
- (4) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนนทบุรี
- (5) สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดนนทบุรี
- (6) สำนักงานประมงจังหวัดนนทบุรี
- (7) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดนนทบุรี
- (8) สำนักงานเกษตรจังหวัดนนทบุรี
- (9) สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนนทบุรี

- (10) สำนักงานขนส่งจังหวัดนนทบุรี
- (11) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนนทบุรี
- (12) สำนักงานสถิติจังหวัดนนทบุรี
- (13) สำนักงานพาณิชย์จังหวัดนนทบุรี
- (14) สำนักงานจังหวัดนนทบุรี
- (15) ที่ทำการปกครองจังหวัดนนทบุรี
- (16) สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดนนทบุรี
- (17) สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี
- (18) สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรี
- (19) เรือนจำจังหวัดนนทบุรี
- (20) สำนักงานแรงงานจังหวัดนนทบุรี
- (21) สำนักงานจัดหางานจังหวัดนนทบุรี
- (22) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดนนทบุรี
- (23) สำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี
- (24) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนนทบุรี
- (25) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดนนทบุรี
- (26) ตำรวจภูธรจังหวัดนนทบุรี

3. หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ในอำเภอเมืองนนทบุรี มีทั้งสิ้น 7 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) หน่วยสถิติอำเภอเมืองนนทบุรี
- (2) สำนักงานเกษตรอำเภอเมืองนนทบุรี
- (3) ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองนนทบุรี
- (4) สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอเมืองนนทบุรี
- (5) สำนักงานสาธารณสุขอำเภอเมืองนนทบุรี
- (6) สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองนนทบุรี
- (7) สำนักงานปลัดอำเภอเมืองนนทบุรี

จากจำนวนหน่วยงานราชการที่จัดบริการประชาชนของรัฐในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี ทั้ง 3 ส่วนราชการ ซึ่งมีทั้งหมด 69 หน่วยงานนั้น มีภารกิจงานมากมายที่สามารถจำแนกออกมาได้ดังนี้

ตารางที่ 5.1 : แสดงภารกิจของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด และส่วนภูมิภาคระดับอำเภอที่จัดบริการประชาชนของรัฐในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

ส่วนราชการ	รับเรื่องร้องเรียน- ร้องทุกข์/ติดตาม เรื่อง (รายการ)	counter service รับ-จ่ายเงิน (รายการ)	service link		รวม (รายการ)
			ออกใบอนุญาต/ ใบรับรอง (รายการ)	ส่งคำขอ บริการ (รายการ)	
ส่วนกลาง	12	27	21	0	60
ส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด	12	44	30	19	105
ส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ	1	17	14	7	39
รวม	25	88	65	26	204

จากตารางภารกิจงานข้างต้น จะเห็นได้ว่าหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดมีการให้บริการประเภท counter service ในอัตราที่สูงกว่าการให้บริการประเภทอื่น (ส่วนกลางมี 27 งานและส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดมี 44 งาน) และสูงกว่าการให้บริการประเภท counter service ของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ (มี 17 งาน) ทั้งนี้เนื่องจากการเป็นจังหวัดปริมณฑลซึ่งมีพื้นที่ติดกับกรุงเทพมหานครเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานราชการบางหน่วยงานขยายสำนักงานที่เคยตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครมาตั้งอยู่ในอำเภอเมืองนนทบุรี (แม้บางหน่วยงานไม่มีการให้บริการประชาชนในพื้นที่โดยตรง เช่น วิทยาลัยมหาดไทย กรมพลศึกษาทหารบก เป็นต้น) จากผลการสำรวจการจัดบริการประชาชนของรัฐของส่วนราชการในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี จะเห็นได้ว่าหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดส่วนใหญ่ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรีทั้งสิ้น ดังที่แสดงในตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 : แสดงจำนวนหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนนทบุรีและอำเภอเมืองนนทบุรี

ที่ตั้งสำนักงาน	จำนวนหน่วยงานราชการส่วนกลาง	จำนวนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด	รวม
ทั้งจังหวัด	53	29	82
เฉพาะเขตอำเภอเมืองนนทบุรี	36	26	62

อำเภอเมืองนนทบุรีจึงมีลักษณะที่สะท้อนความเป็นอำเภอเมืองได้อย่างแท้จริง ทั้งในแง่ของการเป็นศูนย์กลางของส่วนราชการต่างๆและการกระจุกตัวของภาคธุรกิจ ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของธุรกิจ ในเขตกรุงเทพมหานคร จึงมีหน่วยงานราชการส่วนกลางหลายหน่วยงานขยายภารกิจหน้าที่ลงมาจัดบริการประชาชนของรัฐในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี เช่น สำนักงานสรรพากรพื้นที่ สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ สำนักงานการค้าภายในจังหวัด และสำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด เป็นต้น ปริมาณงานในอำเภอเมืองนนทบุรีจึงค่อนข้างสูง คือมีทั้งหมดจำนวน 204 งาน

นอกจากนั้น จากตารางภารกิจงานจะเห็นได้ว่าการส่งมอบบริการประเภท service link มีการจัดทำจากหน่วยงานราชการทั้ง 3 ส่วนโดยเฉพาะหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เนื่องจากอำเภอเมืองนนทบุรีเป็นสังคมเมืองขนาดใหญ่ แม้จะมีการรวมศูนย์ราชการในพื้นที่เดียวกัน แต่ประชาชนก็ยังไม่ค่อยมีข้อมูลมากพอที่จะทราบว่าหากตนต้องการขอรับบริการในด้านนี้ จะต้องติดต่อกับหน่วยงานราชการใด ดังนั้นประชาชนจึงคาดหวังว่าหากติดต่อไปที่หน่วยงานราชการระดับจังหวัดและ

ระดับอำเภอซึ่งเป็นส่วนราชการที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จะได้รับความสะดวกมากกว่า จึงมาขึ้นเรื่องไว้ และหน่วยงานผู้จัดทำบริการจะส่งต่อคำขอบริการนั้นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงต่อไป

อย่างไรก็ตาม ด้วยความเป็นสังคมเมือง มีประชากรหนาแน่น และมีความเจริญเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี จึงส่งผลให้การจัดบริการประชาชนของรัฐในพื้นที่ที่มีเป็นจำนวนมาก หน่วยงานราชการต่างก็ลงมาจัดทำบริการประชาชนของรัฐอย่างเป็นเอกเทศ ไม่ขึ้นต่อกัน ต่างคนต่างทำงานของตน ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะทำให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับความสะดวก กลับสร้างภาระความยุ่งยากให้กับประชาชน ซึ่งจากการสำรวจลักษณะงานบริการพบว่า ในการติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานราชการเพียงเรื่องเดียว ประชาชนกลับต้องติดต่อกับหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน แม้อำเภอเมืองนนทบุรีจะมีสภาพเป็นศูนย์กลางของทุกอย่าง ซึ่งรวมถึงเป็นศูนย์กลางของหน่วยงานราชการด้วยนั้น แต่ก็ไม่ได้ช่วยประชาชนลดขั้นตอนในการรับบริการจากภาครัฐแต่อย่างใด ยกตัวอย่างเช่น

- การขออนุญาตจัดมหรสพจะต้องขออนุญาตที่ว่าอำเภอ แต่การขออนุญาตใช้เสียงซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดมหรสพโดยตรง (ต้องใช้เสียงอยู่แล้ว) กลับต้องขออนุญาตต่างหาก กล่าวคือหากอยู่ในเขตเทศบาลก็ต้องไปขออนุญาตที่สำนักงานเขตเทศบาล หากอยู่นอกเขตเทศบาลก็ต้องไปขอที่องค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งยังต้องไปขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงที่สถานีตำรวจภูธรอำเภออีกด้วย

-หรือกรณีการขึ้นทะเบียนทหารของชายไทย ซึ่งชายไทยที่ถึงกำหนดขึ้นทะเบียนทหารกองเกินจะต้องมาลงบัญชี(แบบสค.9)ที่หน่วยสถิติอำเภอ แต่ถ้าประสงค์จะขอผ่อนผันการตรวจเลือกบัญชีทหารเกณฑ์ไปศึกษาต่อต่างประเทศจะต้องไปยื่นแสดงความจำนง(แบบสค.43)ที่ทำการสถิติจังหวัด เนื่องจากเอกสารที่ใช้ในการยื่นเรื่องเป็นเอกสารคนละประเภท และจำเป็นต้องเรียงลำดับของคำสั่งในเอกสารซึ่งเก็บไว้ที่ทำการสถิติจังหวัด อีกทั้งหน่วยสถิติอำเภอไม่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ ซึ่งหากให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยสถิติอำเภอยื่นเรื่องให้ตามขั้นตอนจะต้องใช้เวลาหลายวัน ทำให้เสียเวลา หรือหากประชาชนผู้ยื่นเรื่องไว้แต่ไม่มีเวลากลับมารับเอกสาร ก็จะต้องไปยื่นเรื่องที่ทำการสถิติจังหวัดด้วยตนเอง

-หรือกรณีชายไทยที่ถึงกำหนดขึ้นทะเบียนทหารกองเกินมาลงบัญชีล่าช้าหรือเกินกำหนดจะต้องชำระค่าปรับ ซึ่งแทนที่จะยื่นเรื่องเสร็จสิ้นที่หน่วยสถิติอำเภอ กลับต้องไปชำระค่าปรับที่สถานีตำรวจ แล้วจึงกลับมาดำเนินการต่อที่หน่วยสถิติอำเภอ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวก ซึ่งจากตัวอย่างข้อมูลการสัมภาษณ์สถิติอำเภอ เช่น ที่เกาะลันตา หน่วยสถิติอำเภอและสถานีตำรวจอยู่คนละเกาะกัน ยิ่งเพิ่มความยุ่งยากให้กับประชาชนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีอำเภอเมืองนนทบุรีไม่ประสบปัญหาในงานบริการเรื่องนี้เนื่องจากหน่วยสถิติอำเภอเมืองนนทบุรีมีสำนักงานบนที่ว่าอำเภอเมืองนนทบุรี ซึ่ง อยู่ฝั่งตรงข้ามกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองนนทบุรี ประชาชนจึงไม่มีปัญหาในเรื่องดังกล่าว

ผลการสำรวจงานบริการประชาชนของรัฐโดยหน่วยงานราชการ ในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี

1. หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง ในอำเภอหนองแขง มีทั้งสิ้น 5 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) โรงเรียนหนองแขงวิทยา
- (2) โรงพยาบาลหนองแขง
- (3) สำนักงานท้องถิ่นอำเภอหนองแขง
- (4) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสระบุรี ประจำอำเภอหนองแขง
- (5) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาหนองแขง

2. หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด ในจังหวัดสระบุรี มีทั้งสิ้น 28 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดสระบุรี
- (2) ที่ทำการสัสดีจังหวัดสระบุรี
- (3) สำนักงานคลังจังหวัดสระบุรี
- (4) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสระบุรี
- (5) สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสระบุรี
- (6) สำนักงานประมงจังหวัดสระบุรี
- (7) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดสระบุรี
- (8) สำนักงานเกษตรจังหวัดสระบุรี
- (9) สำนักงานสหกรณ์จังหวัดสระบุรี
- (10) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระบุรี
- (11) สำนักงานขนส่งจังหวัดสระบุรี

- (12) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสระบุรี
- (13) สำนักงานป่าไม้จังหวัดสระบุรี
- (14) สำนักงานสถิติจังหวัดสระบุรี
- (15) สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสระบุรี
- (16) สำนักงานจังหวัดสระบุรี
- (17) ที่ทำการปกครองจังหวัดสระบุรี
- (18) สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดสระบุรี
- (19) สำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี
- (20) สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสระบุรี
- (21) เรือนจำจังหวัดสระบุรี
- (22) สำนักงานแรงงานจังหวัดสระบุรี
- (23) สำนักงานจัดหางานจังหวัดสระบุรี
- (24) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสระบุรี
- (25) สำนักงานประกันสังคมจังหวัดสระบุรี
- (26) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระบุรี
- (27) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี
- (28) ตำรวจภูธรจังหวัดสระบุรี

3. หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ในอำเภอหนองแขง มีทั้งสิ้น 8 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) หน่วยสถิติอำเภอหนองแขง
- (2) สำนักงานเกษตรอำเภอหนองแขง
- (3) ที่ทำการปกครองอำเภอหนองแขง
- (4) สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอหนองแขง
- (5) สำนักงานที่ดินอำเภอหนองแขง
- (6) สำนักงานสาธารณสุขอำเภอหนองแขง
- (7) สถานีตำรวจภูธรอำเภอหนองแขง
- (8) สำนักงานปศุสัตว์อำเภอหนองแขง

จากจำนวนหน่วยงานราชการที่จัดบริการประชาชนของรัฐในเขตอำเภอหนองแขงทั้ง 3 ส่วนราชการ ซึ่งมีทั้งหมด 41 หน่วยงานนั้นมีการดำเนินงานมากมายที่สามารถจำแนกออกมาได้ดังนี้

ตารางที่ 5.3 : แสดงภารกิจของหน่วยงานราชการที่จัดบริการประชาชนของรัฐในเขตอำเภอหนองแขง

ส่วนราชการ	รับเรื่องร้องเรียน- ร้องทุกข์/ติดตาม เรื่อง (รายการ)	counter service รับ-จ่ายเงิน (รายการ)	service link		รวม (รายการ)
			ออกใบอนุญาต/ ใบรับรอง (รายการ)	ส่งคำขอ บริการ (รายการ)	
ส่วนกลาง	0	3	0	0	3
ส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด	6	14	26	9	55
ส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ	1	19	13	3	36
รวม	7	36	39	12	94

จากผลการสำรวจการจัดบริการประชาชนของรัฐของส่วนราชการในพื้นที่อำเภอหนองแขง จะเห็นได้ว่าหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ลงไปให้บริการในเขตพื้นที่อำเภอหนองแขงนั้นมีภารกิจน้อยมาก มีทั้งหมดเพียง 3 งานเท่านั้น (เป็นภารกิจของสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาหนองแขงทั้งหมด) ส่วนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดมีจำนวนงานบริการประชาชนมากที่สุดคือ 55 งาน เนื่องจากเป็นการจัดบริการประชาชนของรัฐทั้งจังหวัด ซึ่งรวมถึงประชาชนอำเภอหนองแขงด้วย แม้จะไม่ได้ตั้งสำนักงานในเขตพื้นที่อำเภอหนองแขงเลยก็ตาม ดังตารางที่ 5.4

ตารางที่ 5.4 : แสดงจำนวนหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดที่ตั้งอยู่ในจังหวัดสระบุรีและอำเภอหนองแขง

ที่ตั้งสำนักงาน	จำนวนหน่วยงานราชการส่วนกลาง	จำนวนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด	รวม
ทั้งจังหวัด	53	28	81
เฉพาะเขตอำเภอหนองแขง	5	-	5

อำเภอหนองแขงเป็นอำเภอที่ยังไม่มีความเจริญทางเศรษฐกิจเท่าใดนัก เนื่องจากส่วนราชการประกาศให้เป็นพื้นที่สีเขียวที่ปลอดจากการประกอบอุตสาหกรรม ประชาชนจึงประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก สังคมไม่มีความหลากหลายในแง่ของการดำรงชีวิต ดังนั้นภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางจึงมีบทบาทในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เท่านั้น เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล และสำนักงานวัฒนธรรมอำเภอ เป็นต้น ส่วนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า เช่น สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอ ดังจะเห็นได้จากตารางภารกิจงาน ซึ่งหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอมีงานบริการทั้งหมดจำนวน 36 งาน จากงานทั้งหมดของหน่วยงานราชการทั้ง 3 ส่วนจำนวน 94 งาน และประเภทการจัดบริการประชาชนของรัฐที่มีจำนวนมากที่สุดในระดับอำเภอคือ counter service ซึ่งเป็นงานบริการที่รวดเร็ว เสร็จสิ้นที่หน่วยงานเอง จำนวน 19 งาน

ผลการสำรวจงานบริการประชาชนของรัฐโดยหน่วยงานราชการ ในพื้นที่อำเภอศรีราชา จ.ชลบุรี

1. หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง ในอำเภอศรีราชา มีทั้งสิ้น 40 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) กองพันต่อสู้อากาศยานที่ 12 กรมต่อสู้อากาศยานที่ 1
- (2) สำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบัง
- (3) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาศรีราชา 1
- (4) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาศรีราชา 2
- (5) สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ชลบุรี
- (6) สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ 2
- (7) ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดชลบุรี
- (8) ด้านตรวจสัตว์น้ำจังหวัดชลบุรี
- (9) สถานีเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งจังหวัดชลบุรี
- (10) สถานีเพาะเลี้ยงนกน้ำบางพระ
- (11) สำนักชลประทานที่ 9
- (12) โครงการชลประทานชลบุรี
- (13) ด้านตรวจพืชท่าเรือแหลมฉบัง
- (14) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเขต 6
- (15) สำนักทางหลวงที่ 12
- (16) ศูนย์พัฒนาทรัพยากรบุคคลกลางทางศรีราชา
- (17) สถานีอุตุนิยมวิทยาทะเลแหลมฉบัง

- (18) สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 2
- (19) เขตห้ามล่าสัตว์ป่าอ่างเก็บน้ำบางพระ
- (20) ส่วนพัฒนาและจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้
- (21) กลุ่มอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า
- (22) ด้านตรวจสัตว์ป่าแหลมฉบัง
- (23) สวนสัตว์เปิดเขาเขียว
- (24) สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 3
- (25) สำนักงานพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานพื้นที่ 3 (ชลบุรี)
- (26) สำนักงานการค้าต่างประเทศเขต 3 (ชลบุรี)
- (27) สำนักงานท้องถิ่นอำเภอศรีราชา
- (28) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดชลบุรี สาขาอำเภอศรีราชา
- (29) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรีเขต 3 ศรีราชา
- (30) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลภาคตะวันออก
- (31) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตศรีราชา
- (32) ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียน อำเภอศรีราชา
- (33) ค่ายลูกเสือวชิราวุธ
- (34) ด้านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศท่าเรือแหลมฉบัง
- (35) ศูนย์ควบคุมโรคติดต่อ นำโดยแมลงที่ 3.1 ศรีราชา
- (36) โรงพยาบาลอ่าวอุดม
- (37) ศูนย์เศรษฐกิจการลงทุนภาคตะวันออก
- (38) ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมย่อยและน้ำตาลทรายภาคตะวันออก จังหวัดชลบุรี

(39) ดำเนินตรวจคนเข้าเมืองศรีราชา

(40) กองกำกับการ 2 กองตำรวจน้ำ

2. หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด ในจังหวัดชลบุรี มีทั้งสิ้น 28 หน่วยงาน ดังนี้

- 1) สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดชลบุรี
- 2) ที่ทำการสัสดีจังหวัดชลบุรี
- 3) สำนักงานคลังจังหวัดชลบุรี
- 4) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดชลบุรี
- 5) สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดชลบุรี
- 6) สำนักงานประมงจังหวัดชลบุรี
- 7) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดชลบุรี
- 8) สำนักงานเกษตรจังหวัดชลบุรี
- 9) สำนักงานสหกรณ์จังหวัดชลบุรี
- 10) สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรี
- 11) สำนักงานขนส่งจังหวัดชลบุรี
- 12) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชลบุรี
- 13) สำนักงานป่าไม้จังหวัดชลบุรี
- 14) สำนักงานสถิติจังหวัดชลบุรี
- 15) สำนักงานพาณิชย์จังหวัดชลบุรี
- 16) สำนักงานจังหวัดชลบุรี
- 17) ที่ทำการปกครองจังหวัดชลบุรี

- 18) สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดชลบุรี
- 19) สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี
- 20) สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดชลบุรี
- 21) เรือนจำกลางชลบุรี
- 22) สำนักงานแรงงานจังหวัดชลบุรี
- 23) สำนักงานจัดหางานจังหวัดชลบุรี
- 24) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดชลบุรี
- 25) สำนักงานประกันสังคมจังหวัดชลบุรี
- 26) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี
- 27) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดชลบุรี
- 28) ตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี

3. หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ในอำเภอศรีราชา มีทั้งสิ้น 9 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) หน่วยสวัสดิ์อำเภอศรีราชา
- (2) สำนักงานเกษตรอำเภอศรีราชา
- (3) ที่ทำการปกครองอำเภอศรีราชา
- (4) สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอศรีราชา
- (5) สำนักงานสาธารณสุขอำเภอศรีราชา
- (6) สถานีตำรวจภูธรอำเภอศรีราชา
- (7) สถานีตำรวจภูธรตำบลแหลมฉบัง
- (8) สถานีตำรวจภูธรตำบลสุรศักดิ์

(9) สำนักงานปลัดตัวอำเภอศรีราชา

หน่วยงานราชการส่วนกลางที่จัดบริการประชาชนของรัฐในอำเภอศรีราชา หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดทั้งหมดและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ มีทั้งสิ้นจำนวน 77 หน่วยงาน โดยมีภารกิจที่สามารถจำแนกออกมาตามวิธีการส่งมอบบริการดังตารางที่ 5.5

ตารางที่ 5.5 : แสดงภารกิจของหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด และส่วนภูมิภาคระดับอำเภอที่จัดบริการประชาชนของรัฐในเขตอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี

ส่วนราชการ	รับเรื่องร้องเรียน- ร้องทุกข์/ติดตาม เรื่อง (รายการ)	counter service รับ-จ่ายเงิน (รายการ)	service link		รวม (รายการ)
			ออกใบอนุญาต/ ใบรับรอง (รายการ)	ส่งคำขอ บริการ (รายการ)	
ส่วนกลาง	1	12	6	3	22
ส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด	6	39	31	18	94
ส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ	2	22	18	4	46
รวม	9	73	55	25	162

จังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดที่ได้ชื่อว่าเป็นเมืองอุตสาหกรรม และอำเภอศรีราชาก็เป็นอำเภอที่มีการเปิดโรงงานอุตสาหกรรมมากที่สุดรองจากอำเภอเมืองชลบุรี นอกจากนั้น ลักษณะพื้นฐานของอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรีเป็นพื้นที่ติดทะเล และมีสถานที่ท่องเที่ยวมากมาย ปัจจัยต่างๆเหล่านี้จึงส่งผลให้อำเภอศรีราชามีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว มีประชากรในพื้นที่เพิ่มขึ้น เหตุผลหนึ่งมาจากการเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่เปิดดำเนินการอยู่กว่า 279 โรงงาน

ผลการสำรวจการจัดบริการประชาชนของรัฐของส่วนราชการทั้งหมด 77 หน่วยงานในพื้นที่อำเภอศรีราชา จำแนกงานบริการได้ 162 งาน จะเห็นได้ว่ามีจำนวนค่อนข้างมาก โดยทั้ง 3 ส่วนราชการให้บริการประเภท counter service มากที่สุด หน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีการลงพื้นที่ให้บริการในเขตพื้นที่อำเภอหนองแวงนั้นมีภารกิจค่อนข้างน้อย คือ 22 งาน เมื่อเทียบกับจำนวนหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในอำเภอทั้งหมด 40 หน่วยงาน ส่วนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดมีทั้งหมด 28 หน่วยงาน มีงานทั้งหมดที่ให้บริการประชาชนทั้งจังหวัด 94 งาน และมีหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในอำเภอศรีราชาเพียง 2 หน่วยงานซึ่งเป็นหน่วยงานสาขาย่อยของสำนักงานที่ดินจังหวัดและสำนักงานขนส่งจังหวัด ดังตารางที่ 5.6

ตารางที่ 5.6 : แสดงจำนวนหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดที่ตั้งอยู่ในจังหวัดชลบุรี และอำเภอศรีราชา

ที่ตั้งสำนักงาน	จำนวนหน่วยงานราชการส่วนกลาง	จำนวนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด	รวม
ทั้งจังหวัด	134	28	162
เฉพาะเขตอำเภอศรีราชา	40	2	42

สรุปภาพรวมงานบริการประชาชนของรัฐโดยหน่วยงานราชการทั้ง 3 ส่วน ใน 3 พื้นที่กรณีศึกษา

จากผลการสำรวจภารกิจของหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 3 พื้นที่คือ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี และอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พบว่าทั้ง 3 พื้นที่ที่มีลักษณะร่วมกันของระบบการจัดบริการประชาชนของรัฐ นั่นคือ หน่วยงานราชการมีบทบาทหลักในการเป็นศูนย์กลางการจัดทำบริการซึ่งกระจัดกระจายไปตามสำนักงานที่ตั้งอยู่ภายในพื้นที่อำเภอ และประชาชนก็มีหน้าที่ในการหาวิธีการเข้าไปถึงบริการที่ตนต้องการด้วยตัวเอง

ส่วนการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐโดยหน่วยงานราชการส่วนต่างๆทั้ง 3 พื้นที่ก็มีรูปแบบที่เหมือนกัน กล่าวคืองานบริการประชาชนของรัฐที่ได้จากสำรวจนั้น สามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง : งานบริการประชาชนของรัฐที่มีได้ให้บริการต่อประชาชนโดยตรง (*indirect services*) ได้แก่ งานบริการประชาชนของรัฐที่หน่วยงานราชการจัดทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ แต่ประชาชนซึ่งเป็นลูกค้ามิได้รับประโยชน์จากบริการนั้นๆ โดยตรง หากแต่อาจจะเป็นบริการที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนโดยอ้อม หรือเป็นบริการลูกค้าที่เป็นหน่วยงานราชการด้วยกันเอง งานบริการประชาชนของรัฐในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดบางหน่วยงาน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1) งานวิชาการและการวิจัย ได้แก่ งานที่หน่วยงานผู้จัดทำมุ่งเน้นผลในเชิงการศึกษา สำรวจ วิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน ตัวอย่างเช่น การจัดทำข้อมูลสถิติในระดับพื้นที่ของ สำนักงาน

สถิติจังหวัด งานตรวจวิเคราะห์ตัวอย่างด้านสิ่งแวดล้อมของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 6 นนทบุรี การเพาะพันธุ์สัตว์น้ำและวิจัยเพื่อพัฒนาเทคโนโลยี การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและพัฒนาแหล่งน้ำของศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดจังหวัดชลบุรี การทดสอบพันธุ์อ้อยเพื่อคัดเลือกหาพันธุ์อ้อยใหม่ที่ดีของศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภาคตะวันออกเฉียงเหนือจังหวัดชลบุรี การจัดทำเอกสารประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ เป็นต้น

2) งานดูแลรักษาพื้นที่เฉพาะ ได้แก่ งานซึ่งใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนในการดูแล ควบคุม หรือรักษาพื้นที่เฉพาะหนึ่งๆตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น งานดูแลรักษาเขตรักษาป่าไม้และพันธุ์สัตว์ป่า ของสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 2 ชลบุรี งานดูแลรักษาพื้นที่ชลประทานของสำนักชลประทานที่ 9 และ โครงการชลประทานชลบุรี เป็นต้น

3) งานสนับสนุนการบริหาร ได้แก่ งานในเชิงสนับสนุนเพื่อให้การทำงานของหน่วยงานตนเองหรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันซึ่งเป็นลูกค้าสามารถดำเนินการกิจได้โดยเรียบร้อยหรือสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น ตัวอย่างเช่น งานฝึกอบรมบุคลากรของวิทยาลัยมหาดไทย จังหวัดนนทบุรี งานจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด เป็นต้น

กลุ่มที่สอง : งานบริการประชาชนของรัฐที่ให้บริการต่อประชาชนโดยตรง (direct services)
ได้แก่ งานบริการประชาชนของรัฐที่หน่วยงานราชการจัดทำขึ้นเพื่อส่งมอบบริการแก่ประชาชนโดยตรง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการหรือปัญหาของประชาชน ซึ่งหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการประชาชนของรัฐในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอและส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดบางหน่วยงาน

จากรูปแบบการส่งมอบบริการประชาชนของรัฐซึ่งเรากำลังศึกษาวิจัยในครั้งนี้อย่างครอบคลุม เฉพาะการบริการประชาชนของรัฐที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภทได้แก่

1) งานบริการประชาชนของรัฐ ณ จุดบริการ (counter service) ได้แก่ งานบริการประชาชนของรัฐอย่างง่าย มีขั้นตอนในการจัดทำที่ไม่ซับซ้อนนัก หน่วยงานสามารถให้บริการได้อย่างรวดเร็วและเสร็จสิ้นที่หน่วยงาน ณ จุดบริการนั่นเอง โดยมีขอบเขตและระยะเวลาการบริการที่แน่นอน งานบริการประเภทนี้นับเป็นบริการของรัฐส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ระดับอำเภอและมีความถี่ในการขอรับบริการจากประชาชนในระดับสูง

โดยส่วนใหญ่หน่วยงานที่ตั้งสำนักงานหรือมีเจ้าหน้าที่ประจำในระดับอำเภอจะมีงานประเภทนี้รองรับการใช้บริการอยู่ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับงานทะเบียนของที่ทำการปกครองอำเภอ หรือการขึ้นทะเบียน

บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด งานขออนุญาตที่ไม่ต้องยื่นเรื่องประสานงานกับหน่วยงานอื่น เช่น งานรับคำขอใบอนุญาตทำงานของสำนักงานจัดหางานจังหวัด งานต่อใบอนุญาตของสำนักงานขนส่งจังหวัด งานรับชำระเงิน ค่าขึ้นเงิน ตลอดจนค่าธรรมเนียมทุกประเภท เช่น งานรับชำระภาษีอากรของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ งานจัดเก็บภาษีสุราของสำนักงานสรรพสามิต เป็นต้น

2) งานบริการประชาชนของรัฐแบบเชื่อมต่อ (service link) ได้แก่ งานบริการประชาชนของรัฐที่มีลักษณะซับซ้อน เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบหรือความสามารถของหน่วยงานที่จะให้บริการเพียงหน่วยงานเดียวได้ ต้องมีการประสานงาน ขอกการสนับสนุนหรือความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่น ทั้งต่างหน่วยงานและ/หรือหน่วยงานที่อยู่ระดับสูงขึ้น ไป งานบริการประเภทนี้จึงเป็นช่องทางให้ประชาชนเข้ามาติดต่อเพื่อให้หน่วยงานช่วยประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อไป

งานบริการประเภทนี้ พบว่าปรากฏอยู่เฉพาะในบางหน่วยงาน และมีความถี่ในการจัดทำน้อยกว่างานบริการที่จุดบริการ (counter service) ตัวอย่างของงานบริการเชื่อมต่อ เช่น งานจัดทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตพื้นที่ งานรังวัดและรับรองที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัด งานออกใบอนุญาตเคลื่อนย้ายสัตว์ป่าข้ามจังหวัด ของสำนักงานประมงจังหวัด การขอผ่อนผันการลงบัญชีทหารกองเกินกรณีไปศึกษาต่างประเทศ ของหน่วยสวัสดิการ การขออนุญาตจัดมหรสพ ของที่ทำการปกครองอำเภอ เป็นต้น

3) งานบริการประชาชนของรัฐนอกสำนักงาน (off-house service) ได้แก่ งานบริการประชาชนของรัฐที่ไม่สะดวกหรือไม่เหมาะสม หรือยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามาติดต่อรับบริการที่หน่วยงาน โดยหน่วยงานจะส่งเจ้าหน้าที่หรืออุปกรณ์ต่างๆ ไปอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนนอกสำนักงาน หรือในพื้นที่ต่างๆ ในรูปแบบหน่วยบริการเคลื่อนที่หรือจุดให้บริการชั่วคราว

งานบริการประเภทนี้ พบว่าปรากฏการจัดทำเฉพาะบางหน่วยงาน และมีความถี่ในการจัดทำต่ำ และมีกำหนดการที่แน่นอน โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นกิจกรรมที่เน้นการให้ความรู้ ประชาสัมพันธ์ หรือฝึกอบรมให้แก่ประชาชน ตัวอย่างเช่น งานสาธารณสุขเคลื่อนที่ งานปศุสัตว์เคลื่อนที่ งานตรวจสอบสถานประกอบการ งานตรวจสถานที่ขายยา เป็นต้น

4) งานบริการประชาชนของรัฐ ณ จุดให้บริการถาวร (in-house service) ได้แก่ งานบริการประชาชนของรัฐตามภารกิจและความรับผิดชอบประจำที่มีตามปกติที่สำนักงานหรือ จุดบริการถาวรของหน่วยงาน ที่ดำเนินการบริการอย่างต่อเนื่อง เป็นงานบริการที่อาศัยความรู้ ความชำนาญ เครื่องมือและอุปกรณ์เฉพาะทาง หรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการจัดทำ ทั้งนี้ประชาชนจะต้องเข้ามาติดต่อขอรับบริการที่หน่วยงานด้วยตนเอง งานกลุ่มนี้ได้แก่ งานบริการรักษาพยาบาลของ โรงพยาบาลหน่วยงานอนามัยและการแพทย์ การจัดการศึกษาของ โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาต่างๆ งานรับเรื่องร้องเรียน-ร้องทุกข์ งานให้บริการข้อมูลต่างๆ เป็นต้น

การเปรียบเทียบกลุ่มภารกิจงานบริการประชาชนของรัฐโดยส่วนราชการทั้ง 3 ส่วน ใน 3 พื้นที่กรณีศึกษา

จากการสำรวจภารกิจของหน่วยงานราชการทั้ง 3 ส่วน อันได้แก่ หน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ สามารถจัดกลุ่มงานทั้งหมดออกเป็น 5 ประเภท คือ

1. กลุ่มงานความมั่นคงและอำนวยความเป็นธรรม
2. กลุ่มงานพัฒนาคุณภาพชีวิต
3. กลุ่มงานส่งเสริมการเกษตร
4. กลุ่มงานเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรม
5. กลุ่มงานแรงงานและประกันสังคม

โดยสามารถจำแนกภาระงานบริการประชาชนของรัฐของทั้ง 3 ส่วนราชการที่ให้บริการในแต่ละพื้นที่กรณีศึกษาออกมาตามกลุ่มลักษณะงานข้างต้นดังแสดงในตารางที่ 5.7-ตารางที่ 5.9

ตารางที่ 5.7 : แสดงการจัดกลุ่มภารกิจงานในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

ประเภทของกลุ่มงาน	วิธีการให้บริการ				
	รับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์/ติดตามเรื่อง	counter service	ออกใบอนุญาต/ ใบรับรอง	ส่งคำขอ บริการ	รวม
ความมั่นคงและ อำนวยความเป็นธรรม	2	20	20	17	59
พัฒนาคุณภาพชีวิต	14	6	16	5	41
ส่งเสริมการเกษตร	2	0	6	3	11
เศรษฐกิจและพาณิชย์กรรม	3	45	15	0	63
แรงงานและประกันสังคม	4	17	8	1	30
รวม	25	88	65	26	204

ตารางที่ 5.8 : แสดงการจัดกลุ่มภารกิจงานในเขตอำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี

ประเภทของกลุ่มงาน	วิธีการให้บริการ				
	รับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์/ติดตามเรื่อง	counter service	ออกใบอนุญาต/ ใบรับรอง	ส่งคำขอ บริการ	รวม
ความมั่นคงและ อำนวยความเป็นธรรม	2	22	13	7	44
พัฒนาคุณภาพชีวิต	4	3	8	2	17
ส่งเสริมการเกษตร	1	3	7	2	13
เศรษฐกิจและพาณิชย์กรรม	0	7	11	1	19
แรงงานและประกันสังคม	0	1	0	0	1
รวม	7	36	39	12	94

ตารางที่ 5.9 : แสดงการจัดกลุ่มภารกิจงานในเขตอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี

ประเภทของกลุ่มงาน	วิธีการให้บริการ				
	รับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์/ติดตามเรื่อง	counter service	ออกไปอนุญาต/ ใบรับรอง	ส่งคำขอ บริการ	รวม
ความมั่นคงและ ความเป็นธรรม	5	30	22	10	67
พัฒนาคุณภาพชีวิต	2	3	3	3	11
ส่งเสริมการเกษตร	0	0	14	9	23
เศรษฐกิจและพาณิชย์กรรม	0	30	16	2	48
แรงงานและประกันสังคม	2	10	0	1	13
รวม	9	73	55	25	162

สังคมแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็นสังคมเมือง สังคมเกษตรกรรมหรือสังคมอุตสาหกรรมต่างก็มีลักษณะของสังคมแตกต่างกันไป รวมไปถึงการรับบริการจากภาครัฐก็ไม่เหมือนกันด้วย ดังจะเห็นได้จากตารางการจัดกลุ่มงานทั้ง 3 พื้นที่ หากจะกล่าวถึงปริมาณภาระงานทั้งหมด สังคมขนาดใหญ่อย่างอำเภอเมืองนนทบุรีที่เป็นตัวแทนของสังคมเมือง (204 งาน) และอำเภอศรีราชาซึ่งเป็นตัวแทนของสังคมอุตสาหกรรม (162 งาน) ย่อมมีปริมาณภาระงานมากกว่าสังคมเกษตรกรรมซึ่งมีขนาดเล็กกว่าอย่างอำเภอหนองแซง (94 งาน) เป็นธรรมดา แต่หากจะเปรียบเทียบสัดส่วนกลุ่มงานแต่ละประเภทกับปริมาณงานทั้งหมดจะสามารถมองเห็นได้ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ

สังคมเมืองอย่างอำเภอเมืองนนทบุรี กลุ่มงานด้านเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรมจะมีปริมาณภาระงานมากกว่ากลุ่มงานด้านอื่นๆในพื้นที่เดียวกัน และเมื่อเปรียบเทียบกับอีก 2 พื้นที่ที่มีลักษณะของสังคมแตกต่างกันนั้น กลุ่มงานด้านเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรมของอำเภอเมืองนนทบุรีก็มีสัดส่วนปริมาณภาระงานมากกว่าเมื่อเทียบกับปริมาณภาระงานทั้งหมดในแต่ละพื้นที่ กล่าวคืออำเภอเมืองนนทบุรีมีสัดส่วนของกลุ่มงานเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรมเป็นร้อยละ 30.88 ส่วนอำเภอหนองแซงมีสัดส่วนของกลุ่มงานเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรมเป็นร้อยละ 20.21 และอำเภอศรีราชามีสัดส่วนของกลุ่มงานเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรมเป็นร้อยละ 29.62

เช่นเดียวกัน สังกมเกษตรกรรมอย่างอำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี กลุ่มงานด้านส่งเสริมการเกษตรก็จะมีสัดส่วนปริมาณภาระงานมากกว่าเมื่อเทียบกับปริมาณภาระงานทั้งหมดในพื้นที่ที่สังกัดเมือง กล่าวคือ อำเภอหนองแขงมีสัดส่วนของกลุ่มงานส่งเสริมการเกษตรเป็นร้อยละ 13.83 ของปริมาณภาระงานทั้งหมดในพื้นที่ ส่วนอำเภอเมืองนนทบุรีมีสัดส่วนของกลุ่มงานส่งเสริมการเกษตรเป็นร้อยละ 5.39 ของปริมาณภาระงานทั้งหมดในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม อำเภอศรีราชามีสัดส่วนของกลุ่มงานส่งเสริมการเกษตรเป็นร้อยละ 14.19 ของปริมาณภาระงานทั้งหมดในพื้นที่ เนื่องจากอำเภอศรีราชามีหน่วยงานที่ให้บริการด้านส่งเสริมการเกษตรหลายหน่วยงานเช่น สถานีเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง สำนักงานประมงจังหวัด เป็นต้น

ส่วนสังกัดอุตสาหกรรมอย่างอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เป็นสังกัดที่มีความหลากหลายซึ่งนอกจากจะเป็นเมืองอุตสาหกรรมซึ่งรองรับการขยายตัวด้านเศรษฐกิจและการจ้างงานที่เพิ่มมากขึ้นแล้ว อำเภอศรีราชายังเป็นสถานที่ท่องเที่ยวและอนุรักษ์สัตว์ป่าและทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลอีกด้วย ปริมาณภาระงานที่จำแนกออกมาในแต่ละกลุ่มงานจึงไม่เน้นชัดไปในด้านใดด้านหนึ่ง

บทที่ 6

ผลการสำรวจทัศนคติและความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับ งานบริการประชาชนของรัฐโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัดและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาอำเภอต้นแบบในการจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet)” กรณีศึกษาอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี และอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี นี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อทราบทัศนคติของประชาชนต่อการจัดบริการประชาชนของรัฐของหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

แบบสอบถามที่ใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาวิจัยภาคสนามเพื่อทราบทัศนคติของประชาชนต่อการจัดบริการประชาชนของรัฐนั้นมีเนื้อหาหลัก 2 ส่วนคือ

1. ผลการศึกษาวิจัยข้อมูลทั่วไปของประชาชนผู้ตอบแบบสอบถาม
2. ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชนจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ซึ่งประกอบด้วยชุดคำถาม 5 ข้อ ได้แก่
 - 2.1 คำถามปลายเปิดเกี่ยวกับปัญหาที่ประชาชนประสบในการขอรับบริการจากหน่วยงานราชการหรือติดต่อราชการ
 - 2.2 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลการขอรับบริการจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอที่ประชาชนเคยมาขอรับบริการ ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ.2547 จนถึงปัจจุบัน (ตุลาคม 2547) ซึ่งจะครอบคลุมถึงข้อมูลเรื่องหน่วยงานที่ประชาชนมาติดต่อ ประเด็น/ธุระที่มาติดต่อ และความถี่ในการขอรับบริการนั้นๆ

2.3 คำถามเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการประชาชนของรัฐโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ซึ่งจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับประเภทของงานบริการที่ประชาชนต้องการให้หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีบริการรวมไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งเดียวเพื่อความสะดวกสบายของประชาชนในการเข้ารับบริการ

2.4 คำถามเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนต่องานบริการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

2.5 คำถามปลายเปิด เพื่อให้ประชาชนกลุ่มตัวอย่างได้เสนอแนะความคิดเห็นในการปรับปรุงการจัดบริการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 600 คน โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 : พื้นที่กรณีศึกษาที่เป็นอำเภอเมือง ได้แก่ ประชาชนในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรีจำนวน 200 คน โดยกลุ่มตัวอย่างจะกระจายอยู่ในทุกตำบลในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี รวมถึงประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการ ณ ที่ว่าการอำเภอเมืองนนทบุรีด้วย

กลุ่มที่ 2 : พื้นที่กรณีศึกษาที่เป็นอำเภอเกษตรกรรม ได้แก่ ประชาชนในเขตอำเภอหนองแซง จังหวัดสระบุรีจำนวน 200 คน โดยกลุ่มตัวอย่างจะกระจายอยู่ในทุกตำบลในเขตอำเภอหนองแซง รวมถึงประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการ ณ ที่ว่าการอำเภอหนองแซงด้วย

กลุ่มที่ 3 : พื้นที่กรณีศึกษาที่เป็นอำเภออุตสาหกรรม ได้แก่ ประชาชนในเขตอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรีจำนวน 200 คน

ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า คุณลักษณะทั่วไปและทัศนคติเกี่ยวกับการขอรับบริการจากหน่วยงานราชการของประชาชนกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 พื้นที่มีลักษณะดังนี้

ตารางที่ 6.1 : แสดงคุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างด้านอายุ

อายุ	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี ¹	หนองแขง	ศรีราชา	
ต่ำกว่า 20 ปี	13 (6.5%)	14 (7.0%)	20 (10.1%)	47 (7.9%)
21 - 30 ปี	41 (20.5%)	22 (11.0%)	95 (48.0%)	158 (26.4%)
31 - 40 ปี	53 (26.5%)	41 (20.5%)	57 (28.8%)	151 (25.3%)
41 - 50 ปี	47 (23.5%)	54 (27.0%)	20 (10.1%)	121 (20.2%)
51 - 60 ปี	33 (16.5%)	47 (23.5%)	5 (2.5%)	85 (14.2%)
60 ปีขึ้นไป	13 (6.5%)	22 (11.0%)	1 (0.5%)	36 (6.0%)
รวม	200 (100.0%)	200 (100.0%)	198 (100.0%)	598 (100.0%)

หมายเหตุ : ไม่ระบุ 2 คน

จากตารางพบว่ากลุ่มตัวอย่างโดยภาพรวม ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 21-30 ปี คิดเป็นร้อยละ 26.4 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.2 : แสดงคุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างด้านเพศ

เพศ	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
ชาย	88	79	81	248
	(44.0%)	(39.7%)	(41.1%)	(41.6%)
หญิง	112	120	116	348
	(56.0%)	(60.3%)	(58.9%)	(58.4%)
รวม	200	199	197	596

หมายเหตุ : ไม่ระบุ 4 คน

จากตารางพบว่ากลุ่มตัวอย่างโดยภาพรวม ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 58.4 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.3 : แสดงคุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างด้านสถานภาพ

สถานภาพ	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
โสด	49	38	106	193
	(25.1%)	(19.4%)	(54.4%)	(32.9%)
สมรส	132	140	76	348
	(67.7%)	(71.4%)	(39.0%)	(59.4%)
แยกกันอยู่	7	6	8	21
	(3.6%)	(3.1%)	(4.1%)	(3.6%)
หย่าร้าง / หม้าย	7	12	5	24
	(3.6%)	(6.1%)	(2.6%)	(4.1%)
รวม	195	196	195	586
	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)

หมายเหตุ : ไม่ระบุ 14 คน

จากตารางพบว่ากลุ่มตัวอย่างโดยภาพรวม ส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรส คิดเป็นร้อยละ 59.4 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.4 : แสดงคุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างด้านเขตอาศัย

เขตอาศัย	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
อยู่ในเขตเทศบาล	140	22	0	162
	(70.0%)	(11.0%)	(0%)	(27.0%)
อยู่ในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล	60	178	200	438
	(30.0%)	(89.0%)	(100.0%)	(73.0%)
รวม	200	200	200	600
	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)

หมายเหตุ : อำเภอศรีราชาได้ทำการเก็บข้อมูลกับประชาชนทั่วไปในเขตอำเภอโดยไม่ได้กระจายลงไปตามตำบลต่างๆ

จากตารางพบว่ากลุ่มตัวอย่างโดยภาพรวม ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล คิดเป็นร้อยละ 73.0 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.5 : แสดงคุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างด้านระยะทางจากบ้านถึงที่ว่าการอำเภอ

ระยะทางจากบ้านถึงที่ว่าการอำเภอ	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
ต่ำกว่า 5 กิโลเมตร	37 (25.0%)	85 (45.7%)	102 (59.0%)	224 (44.2%)
6 - 10 กิโลเมตร	74 (50.0%)	101 (54.3%)	41 (23.7%)	216 (42.6%)
11 - 15 กิโลเมตร	4 (2.7%)	0 (.0%)	6 (3.5%)	10 (2.0%)
15 - 20 กิโลเมตรขึ้นไป	26 (17.6%)	0 (.0%)	14 (8.1%)	40 (7.9%)
20 กิโลเมตรขึ้นไป	7 (4.7%)	0 (.0%)	10 (5.8%)	17 (3.4%)
รวม	148 (100.0%)	186 (100.0%)	173 (100.0%)	507 (100.0%)

หมายเหตุ : ไม่ระบุ 93 คน เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างจำนวนมากไม่แน่ใจว่าระยะทางจากบ้านตนเอง

ถึงที่ว่าการอำเภอเป็นระยะทางเท่าใด

จากตารางพบว่ากลุ่มตัวอย่างโดยภาพรวม ส่วนใหญ่มีระยะทางจากบ้านถึงที่ว่าการอำเภอต่ำกว่า 5 กิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 44.2 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.6 : แสดงคุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างด้านระยะทางจากบ้านถึงตัวจังหวัด

ระยะทางจากบ้านถึงตัวจังหวัด	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
ต่ำกว่า 5 กิโลเมตร	32 (22.4%)	1 (0.6%)	13 (7.8%)	46 (9.4%)
6 - 10 กิโลเมตร	77 (53.8%)	21 (11.8%)	5 (3.0%)	103 (21.1%)
11 - 15 กิโลเมตร	4 (2.8%)	17 (9.6%)	2 (1.2%)	23 (4.7%)
15 - 20 กิโลเมตรขึ้นไป	24 (16.8%)	108 (60.7%)	24 (14.4%)	156 (32.0%)
20 กิโลเมตรขึ้นไป	6 (4.2%)	31 (17.4%)	123 (73.7%)	160 (32.8%)
รวม	143 (100.0%)	178 (100.0%)	167 (100.0%)	488 (100.0%)

หมายเหตุ : ไม่ระบุ 112 คน เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างจำนวนมากไม่แน่ใจว่าระยะทางจากบ้านตนเองถึงตัวจังหวัดเป็นระยะทางเท่าใด

จากตารางพบว่ากลุ่มตัวอย่างโดยภาพรวม ส่วนใหญ่มีระยะทางจากบ้านถึงตัวจังหวัดมากกว่า 20 กิโลเมตรขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 32.8 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.7 : แสดงคุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างด้านรายได้

รายได้	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
ต่ำกว่า 5,000 บาท	61 (30.8%)	108 (61.4%)	28 (14.2%)	197 (34.5%)
5,000 - 10,000 บาท	85 (42.9%)	49 (27.8%)	87 (44.2%)	221 (38.7%)
10,001 - 20,000 บาท	32 (16.2%)	15 (8.5%)	46 (23.4%)	93 (16.3%)
20,001 - 30,000 บาท	12 (6.1%)	2 (1.1%)	21 (10.7%)	35 (6.1%)
ตั้งแต่ 30,000 บาทขึ้นไป	8 (4.0%)	2 (1.1%)	15 (7.6%)	25 (4.4%)
รวม	198 (100.0%)	176 (100.0%)	197 (100.0%)	571 (100.0%)

หมายเหตุ : ไม่ระบุ 29 คน

จากตารางพบว่ากลุ่มตัวอย่างโดยภาพรวม ส่วนใหญ่มีรายได้ระหว่าง 5,000–10,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 38.7 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.8 : แสดงคุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างด้านการศึกษา

ระดับการศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
ประถมศึกษา	69 (34.5%)	119 (60.1%)	18 (9.1%)	206 (34.6%)
มัธยมศึกษา / ปวช. หรือเทียบเท่า	64 (32.0%)	49 (24.7%)	79 (40.1%)	192 (32.3%)
ปวส. / อนุปริญญา	24 (12.0%)	14 (7.1%)	32 (16.2%)	70 (11.8%)
ปริญญาตรี	40 (20.0%)	14 (7.1%)	62 (31.5%)	116 (19.5%)
ปริญญาโท	3 (1.5%)	2 (1.0%)	6 (3.0%)	11 (1.8%)
รวม	200 (100.0%)	198 (100.0%)	197 (100.0%)	595 (100.0%)

หมายเหตุ : ไม่ระบุ 5 คน

จากตารางพบว่ากลุ่มตัวอย่างโดยภาพรวม ส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาในระดับประถมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 34.6 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.9 : แสดงคุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างด้านอาชีพ

อาชีพ	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
ข้าราชการ / พนักงานรัฐวิสาหกิจ	19 (9.5%)	11 (5.5%)	22 (11.1%)	52 (8.7%)
พนักงานบริษัทเอกชน	25 (12.5%)	14 (7.0%)	53 (26.6%)	92 (15.4%)
ธุรกิจส่วนตัว / เจ้าของกิจการ	63 (31.5%)	21 (10.5%)	47 (23.6%)	131 (21.9%)
รับจ้างทั่วไป	40 (20.0%)	51 (25.5%)	43 (21.6%)	134 (22.4%)
แม่บ้าน	24 (12.0%)	31 (15.5%)	10 (5.0%)	65 (10.9%)
เกษตรกร	7 (3.5%)	36 (18.0%)	1 (0.5%)	44 (7.3%)
อื่น ๆ	22 (11.0%)	36 (18.0%)	23 (11.6%)	81 (13.5%)
รวม	200 (100.0%)	200 (100.0%)	199 (100.0%)	599 (100.0%)

หมายเหตุ : ไม่ระบุ 1 คน

จากตารางพบว่ากลุ่มตัวอย่างโดยภาพรวม ส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างทั่วไป คิดเป็นร้อยละ 22.4 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชนจากหน่วยงานราชการ ส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

1. ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาที่ประชาชนประสบในการขอรับบริการจากหน่วยงานราชการหรือติดต่อราชการ แบ่งตามอำเภอที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษาพบว่า ปัญหาที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างประสบมีดังนี้

ตารางที่ 6.10 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่ประชาชนประสบในการขอรับบริการจากหน่วยงานราชการหรือติดต่อราชการ ในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของ ของการบริการ	ความถี่	ปัญหาเกี่ยวกับผู้ให้บริการ	ความถี่	ปัญหาเกี่ยวกับ สถานที่ให้บริการ	ความถี่
การเก็บเงินค่าขยะช้าซ้อน	1	เจ้าหน้าที่พูดไม่ไพเราะ ไม่ยิ้ม แยม อธิยาศัยไม่ดี บริการไม่ดี ไม่ให้เกิดติประชาชน	7	ใช้เวลาในการเดินทาง นาน เดินทางไกล	2
ไม่ค่อยมาเก็บขยะ	1	เจ้าหน้าที่ไม่ค่อยเต็มใจบริการ เจ้าหน้าที่ไม่ค่อยให้ข้อมูล เจ้าหน้าที่ไม่อธิบาย	7	อยู่ในเมือง รวดคืด	1
หมอให้ยาน้อย รักษาไม่หาย	1	ช้ามาก มีการแข่งคิว	13	-	
ไม่มีการจัดระบบ ไม่มีการจัดลำดับคิว อุปกรณ์ต่างๆขัดข้อง	2	หมอที่อนามัยไม่ตรวจให้บอก ให้ไปคลินิก , หมอบริการไม่ดี หมอรักษาไม่หาย	3	-	-
ระบบข้อมูลไม่ค่อยรวดเร็ว ขาดความทันสมัยใน ระบบงาน ข้อมูลไม่ชัดเจน	2	-	-	-	-

ตารางที่ 6.11 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่ประชาชนประสบในการขอรับบริการจากหน่วยงานราชการ หรือติดต่อราชการ ในเขตอำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี

ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของ ของการบริการ	ความถี่	ปัญหาเกี่ยวกับผู้ให้บริการ	ความถี่	ปัญหาเกี่ยวกับ สถานที่ให้บริการ	ความถี่
-	-	เจ้าหน้าที่พูดไม่ไพเราะ ไม่ยิ้ม แยม อธิบายไม่ดี บริการไม่ดี	2	ใช้เวลาในการเดินทาง นาน เดินทางไกล	1
-	-	เจ้าหน้าที่ไม่ค่อยเต็มใจบริการ เจ้าหน้าที่ไม่ค่อยให้ข้อมูล เจ้าหน้าที่ไม่อธิบาย	1	ไม่มีที่จอดรถ	1
-	-	ซ้ำมาก	3	-	-
-	-	มีการแซงคิว	1	-	-
-	-	พยาบาลไม่ค่อยเอาใจใส่คนไข้ พยาบาลเลือกปฏิบัติ	2	-	-
-	-	เจ้าหน้าที่รับเงินได้ไ้ตะ จึงจะดำเนินการให้	1	-	-

ตารางที่ 6.12 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่ประชาชนประสบในการขอรับบริการจากหน่วยงานราชการ หรือติดต่อราชการ ในเขตอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี

ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของ ของการบริการ	ความถี่	ปัญหาเกี่ยวกับผู้ให้บริการ	ความถี่	ปัญหาเกี่ยวกับ สถานที่ให้บริการ	ความถี่
เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้ ไม่ได้มาตรฐาน ไม่ทันสมัย	5	เจ้าหน้าที่พูดไม่ไพเราะ ไม่ยิ้ม แย้ม อธิบายไม่ดี บริการไม่ดี	24	สถานที่แออัด	3
-	-	เจ้าหน้าที่ไม่ค่อยเต็มใจบริการ เจ้าหน้าที่ไม่ค่อยให้ข้อมูล เจ้าหน้าที่ไม่อธิบาย	20	ห้องน้ำไม่เพียงพอ	1
-	-	ช้ามาก รอนาน	50	-	-
-	-	ขั้นตอนมาก ซับซ้อน	7	-	-
-	-	เจ้าหน้าที่เข้านงานช้า	3	-	-
-	-	พนักงานน้อย	1	-	-
-	-	ไม่รู้จะติดต่อหน่วยงานไหน	1	-	-
-	-	มีการแข่งคิว เลือกปฏิบัติ	2	-	-

2. ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับข้อมูลการขอรับบริการของประชาชนจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ (ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ.2547-ตุลาคม พ.ศ.2547) แบ่งตามหน่วยงานของอำเภอที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษาพบว่า

ตารางที่ 6.13 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชนจากที่ทำการปกครองอำเภอ
ในเขตพื้นที่กรณีศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
ที่ทำการ ปกครองอำเภอ	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่เคยมารับบริการ	1.91	1.42	1.78	1.72
	จำนวนผู้ที่เคยมารับบริการ	80	67	69	216
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมารับบริการเลย	120	137	137	394
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมารับบริการในรอบปี	20	4	12	20

ประเด็น/ธุระที่ประชาชนมาติดต่อขอรับบริการ ณ ที่ทำการปกครองอำเภอ ได้แก่ เรื่องกองทุนหมู่บ้าน ขอความอนุเคราะห์จัดกิจกรรม ขอตั้งสถานบริการ ขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน จดทะเบียนสมรส แจ้งเกิด แจ้งย้ายบ้าน เปลี่ยนชื่อ แจ้งปัญหาชาวบ้าน แจ้งย้ายเข้า ขอดอกเส้าเข็ม ต่อทะเบียนบ้าน ต่อบัตรประชาชน ติดต่องานบริษัท ติดต่อประชุม ติดตั้งมหรสพ ทำบัตรผู้เสียภาษีที่ดิน บัตรเอื้ออาทร บัตรประชาชนหาย ประชุมผู้ใหญ่บ้าน เปลี่ยนนามสกุล เปลี่ยนชื่อลูก เปลี่ยนทะเบียนบ้าน เปลี่ยนเลขที่บ้าน พาลูกไปแก้ไขทะเบียนบ้าน เพิ่มชื่อบุคคลในทะเบียนบ้าน ภาษี ติดต่อเรื่องไม่ไปเลือกตั้ง เรื่องแรงงานต่างด้าว สอบถามบริการ และ โอนอาวุขปิ่น เป็นต้น

ตารางที่ 6.14 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชนจากสำนักงานเกษตรอำเภอ
ในเขตพื้นที่กรณีศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
สำนักงาน เกษตรอำเภอ	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	2.40	3.50	1.00	2.33
	จำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	5	2	2	9
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมาขอรับบริการเลย	195	198	198	591
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมาขอรับบริการในรอบปี	6	4	1	6

ประเด็น/ฐระที่ประชาชนมาขอรับบริการ ณ สำนักงานเกษตรอำเภอ ได้แก่ เรื่องขอผลิตภัณฑ์พืช ขอข้อมูลพืช ประชุมเกษตร ขอพันธุ์ข้าว ย้ายที่อยู่ เรียกร้องเรื่องข้าวเปลือก เจ้าหน้าที่เกษตรมาหาพันธุ์ไม้ เป็นต้น

ตารางที่ 6.15 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชนจากสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ
ในเขตพื้นที่กรณีศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
สำนักงาน ปศุสัตว์อำเภอ	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	1.00	1.50	1.00	1.13
	จำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	1	2	5	8
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมาขอรับบริการเลย	199	198	195	952
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมาขอรับบริการในรอบปี	1	2	1	2

ประเด็น/ฐะที่ประชาชนมาขอรับบริการ ณ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ ได้แก่ เรื่องการระบาดไข้หวัดนก เรื่องการเลี้ยงไก่ชน ขอคำปรึกษาเลี้ยงวัว นิคยาศัตว์ พาสุนัขไปนิกคยา รับวัคซีน นิคคไก่ เป็นต้น

ตารางที่ 6.16 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชนจากสถานีอนามัย
ในเขตพื้นที่กรณิสศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
สถานีอนามัย	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่มาขอรับบริการ	4.14	4.02	2.39	3.77
	จำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	77	58	31	166
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมาขอรับบริการเลย	123	142	169	434
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมาขอรับบริการใน รอบปี	20	20	15	20

ประเด็น/ฐะที่ประชาชนมาขอรับบริการ ณ สถานีอนามัย ได้แก่ เรื่องขอยา ขอยาแก้ปวด เป็นไข้หวัด รับยาความดันวัดความดัน นิคคยา นิคคยากุมกำเนิด นิคควัคซีน ซ็อยยา เด็กไม่สบาย ตรวจเบาหวาน ตรวจรักษา ตรวจสุขภาพ ทำบัตร 30 บาท ทำแผล ทำฟัน ปวดขา ฝากครรภ์ พาญาติมาพบแพทย์ พาเด็กไป นิคควัคซีน เยี่ยมชม ล้างแผล สุนัขกัด เป็นต้น

ตารางที่ 6.17 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชนจากโรงพยาบาล ในเขตพื้นที่กรณีศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
โรงพยาบาล	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่มาขอรับบริการ	2.82	2.91	3.31	3.03
	จำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	79	93	96	268
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมาขอรับบริการเลย	121	107	104	332
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมาขอรับบริการในรอบปี	15	12	30	30

(1) อำเภอเมืองนนทบุรี โรงพยาบาลที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างไปใช้บริการ ได้แก่ โรงพยาบาลกรมชลประทาน โรงพยาบาลชลประทาน โรงพยาบาลนนทบุรี โรงพยาบาลนนทเวช โรงพยาบาลบางกรวย โรงพยาบาลพระนั่งเกล้า โรงพยาบาลบางใหญ่ โรงพยาบาลบาราศนราดูร โรงพยาบาลบำรุงราษฎร์ โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า โรงพยาบาลยันฮี และโรงพยาบาลวชิรพยาบาล

(2) อำเภอหนองแขง โรงพยาบาลที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างไปใช้บริการ ได้แก่ โรงพยาบาลภาษี โรงพยาบาลสระบุรี และโรงพยาบาลหนองแขง

(3) อำเภอศรีราชา โรงพยาบาลที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างไปใช้บริการ ได้แก่ โรงพยาบาลกรุงเทพพัทยา โรงพยาบาลชลบุรี โรงพยาบาลชลเวช โรงพยาบาลบางละมุง โรงพยาบาลพญาไท โรงพยาบาลพญาไทศรีราชา โรงพยาบาลพัทยาอินเตอร์ โรงพยาบาลม.บูรพา โรงพยาบาลศรีราชา โรงพยาบาลอ่าวอุดม โรงพยาบาลสมเด็จพระเจ้า และโรงพยาบาลสมิติเวช

ประเด็น/ฐะที่ประชาชนมาขอรับบริการ ณ โรงพยาบาล ได้แก่ เรื่องเป็นไข้หวัด คลอดบุตร ความดัน ฉีดยา เด็กไม่สบาย ตรวจโรค ตรวจตา ตรวจเบาหวาน ตรวจร่างกาย ถอนฟัน ท้องเสีย ทำแผล ปวดขา ปวดท้อง เป็นมะเร็ง ผ่าตัด พยาธิมาตรวจรักษา แพ้ยา เยี่ยมคนไข้ รับยา โรคประจำตัว หอบหืด อุบัติเหตุ เป็นต้น

ตารางที่ 6.18 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชนจากสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ
ในเขตพื้นที่การศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
สำนักงาน สาธารณสุขอำเภอ	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่มาขอรับบริการ	3.50	3.50	1.00	1.91
	จำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	2	2	7	11
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมาขอรับบริการเลย	198	198	193	598
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมาขอรับบริการในรอบปี	4	6	1	6

ประเด็น/ทูละที่ประชาชนมาขอรับบริการ ณ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ได้แก่เรื่อง
ชำระค่าธรรมเนียมขอใบอนุญาต ชำระค่าธรรมเนียมสถานพยาบาล ทำบัตร30บาท ทำบัตรประกันสุขภาพ
ประชุมแพทย์เคลื่อนที่ ส่งงาน เป็นต้น

ตารางที่ 6.19 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชนจากสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ
ในเขตพื้นที่การศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
สำนักงาน พัฒนาชุมชนอำเภอ	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่มาขอรับบริการ	20.00	1.50	1.00	6.00
	จำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	1	2	1	4
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมาขอรับบริการเลย	199	198	199	596
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมาขอรับบริการใน รอบปี	20	2	1	20

ประเด็น/ฐะที่ประชาชนมาขอรับบริการ ณ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ได้แก่เรื่อง
ขอความร่วมมือเกี่ยวกับอาสาสมัคร ส่งเสริมอาชีพ อบรมยาเสพติด เป็นต้น

ตารางที่ 6.20 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชนจากหน่วยสวัสดิ์อำเภอ
ในเขตพื้นที่การศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
หน่วยสวัสดิ์อำเภอ	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่มาขอรับบริการ	1.19	1.00	1.14	1.13
	จำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	16	8	7	31
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมาขอรับบริการเลย	184	192	193	569
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมาขอรับบริการใน รอบปี	3	1	2	3

ประเด็น/ฐะที่ประชาชนมาขอรับบริการ ณ หน่วยสัสดีอำเภอ ได้แก่ เรื่องงานเกณฑ์ทหาร ขึ้นทะเบียนเกณฑ์ทหาร ทำใบสศ.9 หาย ทำเรื่องขอผ่อนผันการเกณฑ์ทหาร หนังสือส่งตัวข้าราชการ บำนาญ เป็นต้น

ตารางที่ 6.21 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชนจากสถานีตำรวจภูธรอำเภอ ในเขตพื้นที่การศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
สถานีตำรวจภูธร อำเภอ	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่มาขอรับบริการ	1.64	1.17	1.38	1.44
	จำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	33	12	63	108
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมาขอรับบริการเลย	167	188	137	492
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมาขอรับบริการในรอบปี	6	2	12	12

ประเด็น/ฐะที่ประชาชนมาขอรับบริการ ณ สถานีตำรวจภูธรอำเภอ ได้แก่ เรื่องแจ้งความ เอกสาร/กระเป๋าสตางค์/สมุดบัญชี/ทะเบียนบ้าน/ทะเบียนรถ/โทรศัพท์/บัตรประชาชน/บัตรเอทีเอ็มหาย แจ้งความจับลิขสิทธิ์ แจ้งความถูกโกง แจ้งความเรื่องปลอมแปลงเอกสาร แจ้งความขโมยขึ้นบ้าน ขโมยขึ้นห้อง แจ้งความกรณีถูกทำร้าย จ่ายค่าปรับจอดรถ ขอข้อมูลเจ้าหน้าที่ ขอคำแนะนำลิขสิทธิ์ ขอประกันตัว คดีลักทรัพย์ ถูกจับคดีไฟ ถูกจับใบขับขี่ ถูกจับจอดรถที่ห้ามจอด ประกันผู้ต้องหา ประชุม เป็นพยาน ฟังบรรยายเรื่องขายของผิดกฎหมาย รถชน รถโดนชน รับการฝึกอบรม รับใบอนุญาตขับขี่ รับใบเบิก พ.ร.บ.รถ ลูกชายประสบอุบัติเหตุ สมัครงาน เป็นต้น

ตารางที่ 6.22 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชน
จากสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาประจำอำเภอ ในเขตพื้นที่การศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
สำนักงานสรรพากร พื้นที่สาขา ประจำอำเภอ	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่มาขอรับบริการ	1.19	2.59	2.00	1.76
	จำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	57	27	42	126
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมาขอรับบริการเลย	143	173	158	474
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมาขอรับบริการในรอบปี	5	40	10	40

ประเด็น/ฐะที่ประชาชนมาขอรับบริการ ณ สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาประจำอำเภอ ได้แก่ เรื่องชำระภาษี ซื่ออากรแสตมป์ ยื่นแบบเสียภาษี เป็นต้น

ตารางที่ 6.23 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชน
จากสำนักงานที่ดินอำเภอ ในเขตพื้นที่การศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
สำนักงาน ที่ดินอำเภอ	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่มาขอรับบริการ	1.70	1.18	1.16	1.38
	จำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	30	11	32	73
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมาขอรับบริการเลย	170	189	168	527
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมาขอรับบริการในรอบปี	10	2	3	10

ประเด็น/ฐะที่ประชาชนมาขอรับบริการ ณ สำนักงานที่ดินอำเภอ ได้แก่ เรื่องขอโฉนดขายที่ดิน ขายบ้านพร้อมที่ดิน จำนอง แฉ่งย้ายชื่อ ชำระภาษี ชื่อขายบ้าน ชื่อที่ดิน ชื่อสั่งหาพิมพ์โฉนด จำนองธนาคาร แบ่งที่ดิน แบ่งมรดก เปลี่ยนชื่อ โอนโฉนด ย้ายสำเนา แยกโฉนดที่ดิน รั้งวัดที่ดิน โอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน โอนบ้าน เป็นต้น

ตารางที่ 6.24 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชน
จากสำนักงานวัฒนธรรมอำเภอ ในเขตพื้นที่กรณีศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
สำนักงาน วัฒนธรรมอำเภอ	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่มาขอรับบริการ	-	-	1.50	1.50
	จำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	-	-	2	2
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมาขอรับบริการเลย	200	200	198	598
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมาขอรับบริการในรอบปี	-	-	2	2

ประเด็น/ฐะที่ประชาชนมาขอรับบริการ ณ สำนักงานวัฒนธรรมอำเภอ ได้แก่ เรื่องใบเปลี่ยนชื่อ เป็นต้น

ตารางที่ 6.25 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชน
จากสำนักงานท้องถิ่นอำเภอ ในเขตพื้นที่การศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
สำนักงาน ท้องถิ่นอำเภอ	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่มาขอรับบริการ	4.00	-	2.83	3.00
	จำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	1	-	6	7
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมาขอรับบริการเลย	199	200	194	593
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมาขอรับบริการในรอบปี	4	-	12	12

ประเด็น/สาระที่ประชาชนมาขอรับบริการ ณ สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ ได้แก่ เรื่องจัดสถานที่ ตัดถนน ประชุม เป็นต้น

ตารางที่ 6.26 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชน
จากเทศบาล ในเขตพื้นที่การศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
เทศบาล	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่มาขอรับบริการ	4.42	1.00	2.26	3.23
	จำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	36	4	35	75
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมาขอรับบริการเลย	164	196	165	525
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมาขอรับบริการในรอบปี	100	1	12	100

ประเด็น/ธุระที่ประชาชนมาขอรับบริการ ณ สำนักงานเทศบาล ได้แก่ ร้องเรียนเรื่องขยะ ขออนุญาตสร้างบ้าน คัดค้านาทะเบียนบ้าน จัดงานประเพณีกองข้าว จ่ายภาษี แจกของผู้สูงอายุ แจ็งเกิด แจ็งตาย ทำบัตรประชาชน ติดต่อเรื่องทะเบียนบ้าน ชำระภาษี โรงเรือน ภาษีป้าย ใช้สถานที่ในการเรียน เรื่องเด็กไม่มีใบแจ็งเกิด โอนย้ายทะเบียนบ้าน ทำพาสปอร์ตหาย บัตรประชาชนหมดอายุ ใบมรณบัตร ประชุม ประชุมเรื่องชาวบ้าน ปัญหาน้ำท่วม เปลี่ยนค่าน้ำจาก ค.ช. เป็นนาย เปลี่ยนทะเบียนบ้าน เสียภาษีการค้า ร้องเรียนการให้บริการของเจ้าหน้าที่ ร้องเรียนถนนชำรุด ร้องเรียนปัญหา ไปประชุมรับ หีบบัตรเลือกตั้ง ส่งหนังสือของโรงเรียน สมครงาน สักมสเกราะห้ เสียภาษีบำรุงท้องที่ เสียภาษีโรงเรือน เป็นต้น

ตารางที่ 6.27 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการขอรับบริการของประชาชน จากองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่กรณีศึกษา

หน่วยงาน		อำเภอ			
		เมือง นนทบุรี	หนอง แขง	ศรีราชา	รวม
องค์การบริหาร ส่วนตำบล	ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้ที่มาขอรับบริการ	1.64	2.31	1.00	2.06
	จำนวนผู้ที่เคยมาขอรับบริการ	14	32	2	48
	จำนวนผู้ที่ไม่เคยมาขอรับบริการเลย	186	168	198	552
	จำนวนครั้งสูงสุดที่เคยมาขอรับบริการใน รอบปี	10	20	1	20

ประเด็น/ธุระที่ประชาชนมาขอรับบริการ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ เรื่องกองทุนหมู่บ้าน ขอเงินสนับสนุนกองทุนหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ขอลงขยะ แจ็งปัญหาขยะ ติดต่อขอเบี่ยสเกราะห้คนชรา ถ่ายเอกสาร ทำใบจ่าน้ำข้าว ประชาสัมพันธ์งาน ประชุม ปรึกษาปัญหา องค์การบริหารส่วนตำบล เสียภาษีบำรุงท้องที่ เลือกลงสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกลงสมาชิก สภาจังหวัด สเกราะห้บ้านถูกไฟไหม้ ส่งหนังสือของโรงเรียน เสียภาษีรายได้ เสียภาษีโรงเรือน เป็นต้น

3. ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของรัฐโดยหน่วยงานราชการ ส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ที่ประชาชนต้องการให้รวมไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งเดียว แบ่งตามหน่วยงานของ อำเภอที่เป็นพื้นที่ที่กรณีศึกษาพบว่า มีงานบริการของรัฐที่ประชาชนต้องการให้มีรวมศูนย์ไว้ ณ ที่ว่าการ อำเภอ ดังนี้

ตารางที่ 6.28 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่กรณีศึกษา

ได้แก่ สงเคราะห์เด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้มีรายได้น้อย พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	95	104	82	281
ร้อยละ	47.5	52.0	41.0	46.8

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มีงานบริการของ สำนักงานพัฒนาสังคม และ ความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 46.8 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.29 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของ สำนักงานประมงจังหวัด ไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่กรณีศึกษา

ได้แก่ การฝึกอบรมวิชาชีพด้านการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	44	62	33	139
ร้อยละ	22.0	31.0	16.5	23.2

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มีงานบริการของ สำนักงานประมงจังหวัด ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 23.2 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.30 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของ สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด ไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่กรณีศึกษา ได้แก่ บริการเกี่ยวกับ โรคระบาดสัตว์ การบำรุงพันธุ์สัตว์ การควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์และ สถานพยาบาลสัตว์ พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	47	66	40	153
ร้อยละ	23.5	33.0	20.0	25.5

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มีงานบริการของ สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 25.5 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.31 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของสำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่กรณีศึกษา ได้แก่ การขออนุญาตเกี่ยวกับการทำธุรกิจป่าไม้ เช่น การขนย้ายไม้ การจำหน่ายไม้ พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	47	54	34	135
ร้อยละ	23.5	27.0	17.0	22.5

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มีงานบริการของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 22.5 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.32 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของสำนักงานขนส่งจังหวัด ไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่การศึกษา

ได้แก่ การรับต่อทะเบียนรถทุกประเภท พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	71	78	39	188
ร้อยละ	35.5	39.0	19.5	31.3

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มีงานบริการของสำนักงานขนส่งจังหวัด ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 31.1 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.33 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่การศึกษา

ได้แก่ การส่งเสริมการตลาดให้กับสินค้าและผลิตภัณฑ์ในท้องถิ่น พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	79	80	56	215
ร้อยละ	39.5	40.0	28.0	35.8

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มีงานบริการของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 35.8 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.34 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของสำนักงานที่ดินจังหวัด ภูเก็ต ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่การศึกษา

ได้แก่ การรังวัด การออกหนังสือสำคัญต่างๆ เกี่ยวกับที่ดิน พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	101	104	61	266
ร้อยละ	50.5	52.0	30.5	44.3

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มีงานบริการของสำนักงานที่ดินจังหวัดในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 44.3 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.35 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ภูเก็ต ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่การศึกษา

ได้แก่ การออกไปอนุญาตสร้างอาคาร พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	68	47	35	150
ร้อยละ	34.0	23.5	17.5	25.0

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มีงานบริการของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 25.0 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.36 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของ
สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่การศึกษา
ได้แก่ การให้คำปรึกษาและช่วยเหลือลูกจ้าง พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	96	109	87	292
ร้อยละ	48.0	54.5	43.5	48.7

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มีงานบริการของสำนักงานสวัสดิการและ
คุ้มครองแรงงานจังหวัด ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 48.7 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.37 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของ
สำนักงานจัดหางานจังหวัดไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่การศึกษา
ได้แก่ การช่วยหางานแก่ผู้ตกงาน พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	119	123	98	340
ร้อยละ	59.5	61.5	49.0	56.7

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มีงานบริการของสำนักงานจัดหางาน
จังหวัด ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 56.7 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

**ตารางที่ 6.38 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของ
สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่การศึกษา**

ได้แก่ การให้บริการด้านการรักษาพยาบาลและเงินชดเชยแก่ลูกจ้าง พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	123	119	108	350
ร้อยละ	61.5	59.5	54.0	58.3

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้ม้งานบริการของสำนักงานประกันสังคม
จังหวัด ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 58.3 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

**ตารางที่ 6.39 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของ
สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่การศึกษา**

ได้แก่ การให้ความรู้และคำปรึกษาแก่ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	62	49	40	151
ร้อยละ	31.0	24.5	20.0	25.2

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้ม้งานบริการของสำนักงานอุตสาหกรรม
จังหวัด ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 25.2 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

**ตารางที่ 6.40 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของ
สำนักงานสรรพากรจังหวัด ไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่กรณีศึกษา**

ได้แก่ รับชำระภาษี พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	128	61	80	269
ร้อยละ	64.0	30.5	40.0	44.8

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มีงานบริการของสำนักงานสรรพากร
จังหวัด ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 44.8 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

**ตารางที่ 6.41 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของ
สำนักงานสรรพสามิตจังหวัด ไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่กรณีศึกษา**

ได้แก่ การขออนุญาตผลิตสุราแช่พื้นเมืองและไวน์พื้นเมือง การซื้อแสตมป์สุราแช่พื้นเมือง พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	69	56	21	146
ร้อยละ	34.5	28.0	10.5	24.3

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มีงานบริการของสำนักงานสรรพสามิต
จังหวัด ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 24.3 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.42 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของการประชาสัมพันธ์ ทั่วประเทศ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ การรับชำระค่าปรับ และให้บริการด้านอื่นๆ เกี่ยวกับการปรับ พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	104	72	89	265
ร้อยละ	52.0	36.0	44.5	44.2

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มียานบริการของการประชาสัมพันธ์ ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 44.2 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 6.43 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการขององค์การโทรศัพท์ ทั่วประเทศ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่การศึกษา

ได้แก่ การรับชำระค่าโทรศัพท์ และให้บริการด้านอื่นๆเกี่ยวกับโทรศัพท์ เช่น ขอหมายเลขและติดตั้งโทรศัพท์ พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	92	62	99	253
ร้อยละ	46.0	31.0	49.5	42.2

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มียานบริการขององค์การโทรศัพท์ ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 42.2 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

**ตารางที่ 6.44 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของ
ที่ทำการไปรษณีย์ ๖ ไร่ ณ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่กรณีศึกษา**

ได้แก่ การให้บริการด้านส่งจดหมาย ส่งพัสดุ ส่งธนาณัติ พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	67	48	84	199
ร้อยละ	33.5	24.0	42.0	33.2

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มีงานบริการของที่ทำการไปรษณีย์
ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 33.2 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

**ตารางที่ 6.45: แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนต่องานบริการของ
สถานีตำรวจ ๖ ไร่ ณ ที่ว่าการอำเภอเพียงแห่งเดียว ในเขตพื้นที่กรณีศึกษา**

ได้แก่ รับแจ้งความ เหตุฉวน เหตุร้าย พบว่า

พื้นที่ศึกษา	อำเภอ			รวม
	เมืองนนทบุรี	หนองแขง	ศรีราชา	
จำนวนผู้ที่ต้องการให้มีบริการประเภทนี้ (คน)	45	55	83	183
ร้อยละ	22.5	27.5	41.5	30.5

จากตารางพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยากให้มีงานบริการของสถานีตำรวจ
ในระดับอำเภอคิดเป็นร้อยละ 30.5 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

4. ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนต่อการรับบริการจากหน่วยงานราชการ ส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ แบ่งตามอำเภอที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษาพบว่า

ตารางที่ 6.46 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนต่อการรับบริการจาก หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

ประเด็น	ความพึงพอใจ				
	ไม่พอใจ	พอใจน้อย	พอใจปานกลาง	พอใจมาก	รวม
ความรวดเร็วในการให้บริการของเจ้าหน้าที่	6 3.0%	10 5.0%	135 67.5%	49 24.5%	200 100.0%
อธยาศัยของเจ้าหน้าที่	7 3.5%	15 7.5%	126 63.0%	52 26.0%	200 100.0%
ความรู้ความสามารถในการให้บริการ	0 0%	15 7.6%	126 63.6%	57 28.8%	198 100.0%
การไม่ล่าช้าในการให้บริการ	2 1.0%	20 10.0%	103 51.5%	75 37.5%	200 100.0%
การได้รับบริการตามที่ต้องการ	4 2.0%	14 7.0%	111 55.8%	70 35.2%	199 100.0%
ความครบถ้วนของข้อมูลที่ต้องการทราบ	3 1.5%	14 7.0%	114 57.3%	68 34.2%	199 100.0%

ประเด็น	ความพึงพอใจ				
	ไม่พอใจ	พอใจน้อย	พอใจปานกลาง	พอใจมาก	รวม
ความสะอาดของสถานที่ให้บริการ	2 1.0%	12 6.0%	97 48.8%	88 44.2%	199 100.0%
สถานที่ตั้งสะดวกต่อการเดินทาง	2 1.0%	17 8.5%	86 43.0%	95 47.5%	200 100.0%
ความกว้างขวางของสถานที่บริการเพียงพอต่อจำนวนผู้ขอรับบริการ	2 1.0%	24 12.1%	94 47.5%	78 39.4%	198 100.0%

จากตารางพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในอำเภอเมืองนนทบุรี มีความพึงพอใจต่อการรับบริการจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอในด้านต่างๆ ดังนี้

- 1) ความรวดเร็วในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 67.5
- 2) ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 63.0
- 3) ความรู้ความสามารถในการให้บริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 63.6
- 4) การไม่บ่ายเบี่ยงในการให้บริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 51.5
- 5) การได้รับบริการตามที่ต้องการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 55.8
- 6) ความครบถ้วนของข้อมูลที่ต้องการทราบ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 57.3
- 7) ความสะอาดของสถานที่บริการให้บริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 48.7
- 8) สถานที่ตั้งที่สะดวกต่อการเดินทาง มีระดับความพึงพอใจ มาก คิดเป็นร้อยละ 47.5
- 9) ความกว้างขวางของสถานที่บริการเพียงพอต่อจำนวนผู้ขอรับบริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 47.5

ตารางที่ 6.47 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนต่อการรับบริการจาก
หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี

ประเด็น	ความพึงพอใจ				
	ไม่พอใจ	พอใจน้อย	พอใจปานกลาง	พอใจมาก	รวม
ความรวดเร็วในการให้บริการของเจ้าหน้าที่	1 0.5%	7 3.5%	138 69.4%	53 26.6%	199 100.0%
อัตราค่าของเจ้าหน้าที่	1 0.5%	7 3.5%	134 67.0%	58 29.0%	200 100.0%
ความรู้ความสามารถในการให้บริการ	1 0.5%	3 1.5%	139 69.5%	57 28.5%	200 100.0%
การไม่บ่ายเบี่ยงในการให้บริการ	1 0.5%	3 1.5%	122 61.3%	73 36.7%	199 100.0%
การได้รับบริการตามที่ต้องการ	0 0%	4 2.0%	142 71.4%	53 26.6%	199 100.0%
ความครบถ้วนของข้อมูลที่ต้องการทราบ	0 0%	5 2.5%	140 70.4%	54 27.1%	199 100.0%
ความสะอาดของสถานที่ให้บริการ	0 0%	9 4.5%	119 59.5%	72 36.0%	200 100.0%
สถานที่ตั้งสะดวกต่อการเดินทาง	1 .5%	11 5.5%	109 54.8%	78 39.2%	199 100.0%
ความกว้างขวางของสถานที่บริการเพียงพอต่อ จำนวนผู้ขอรับบริการ	0 .0%	12 6.0%	101 50.5%	87 43.5%	200 100.0%

จากตารางพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในอำเภอหนองแขง มีความพึงพอใจต่อการรับบริการจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอในด้านต่างๆ ดังนี้

- 1) ความรวดเร็วในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 69.3
- 2) ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 67.0
- 3) ความรู้ความสามารถในการให้บริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 69.5
- 4) การไม่บ่ายเบี่ยงในการให้บริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 61.3
- 5) การได้รับบริการตามที่ต้องการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 71.4
- 6) ความครบถ้วนของข้อมูลที่ต้องการทราบ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 70.4
- 7) ความสะอาดของสถานที่ให้บริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 59.5
- 8) สถานที่ตั้งที่สะดวกต่อการเดินทาง มีระดับความพึงพอใจ มาก คิดเป็นร้อยละ 54.8
- 9) ความกว้างขวางของสถานที่บริการเพียงพอต่อจำนวนผู้ขอรับบริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 50.5

ตารางที่ 6.48 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนต่อการรับบริการจาก
หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ในพื้นที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี

ประเด็น	ความพึงพอใจ				
	ไม่พอใจ	พอใจน้อย	พอใจปานกลาง	พอใจมาก	รวม
ความรวดเร็วในการให้บริการของเจ้าหน้าที่	20 10.6%	56 29.6%	98 51.9%	15 7.9%	189 100.0%
อธยาศัยของเจ้าหน้าที่	13 7.0%	56 30.1%	100 53.8%	17 9.1%	186 100.0%
ความรู้ความสามารถในการให้บริการ	3 1.6%	31 16.8%	120 64.9%	31 16.8%	185 100.0%
การไม่ล่าช้าในการให้บริการ	5 2.7%	46 24.9%	113 61.1%	21 11.4%	185 100.0%
การได้รับบริการตามที่ต้องการ	7 3.8%	31 16.7%	114 61.3%	34 18.3%	186 100.0%
ความครบถ้วนของข้อมูลที่ต้องการทราบ	3 1.6%	35 18.7%	113 60.4%	36 19.3%	187 100.0%
ความสะอาดของสถานที่ให้บริการ	2 1.1%	24 12.8%	129 69.0%	32 17.1%	187 100.0%
สถานที่ตั้งสะดวกต่อการเดินทาง	4 2.2%	19 10.2%	111 59.7%	52 28.0%	186 100.0%
ความกว้างขวางของสถานที่บริการเพียงพอต่อจำนวนผู้ขอรับบริการ	9 5.0%	46 25.4%	95 52.5%	31 17.1%	181 100.0%

จากตารางพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในอำเภอศรีราชา มีความพึงพอใจต่อการรับบริการจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอในด้านต่างๆ ดังนี้

- 1) ความรวดเร็วในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 51.9
- 2) ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 53.8
- 3) ความรู้ความสามารถในการให้บริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 64.9
- 4) การไม่บ่ายเบี่ยงในการให้บริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 61.1
- 5) การได้รับบริการตามที่ต้องการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 61.3
- 6) ความครบถ้วนของข้อมูลที่ต้องการทราบ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 60.4
- 7) ความสะอาดของสถานที่ให้บริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 69.0
- 8) สถานที่ตั้งที่สะดวกต่อการเดินทาง มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 59.7
- 9) ความกว้างขวางของสถานที่บริการเพียงพอต่อจำนวนผู้ขอรับบริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 52.5

ตารางที่ 6.49 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนต่อการรับบริการจาก
หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอโดยภาพรวม

ประเด็น	ความพึงพอใจ				
	ไม่พอใจ	พอใจน้อย	พอใจปานกลาง	พอใจมาก	รวม
ความรวดเร็วในการให้บริการของเจ้าหน้าที่	27 4.6%	73 12.4%	371 63.1%	117 19.9%	588 100%
อธยาศัยของเจ้าหน้าที่	21 3.6%	78 13.3%	360 61.4%	127 21.7%	586 100%
ความรู้ความสามารถในการให้บริการ	4 .7%	49 8.4%	385 66.0%	145 24.9%	583 100%
การไม่บ่ายเบี่ยงในการให้บริการ	8 1.4%	69 11.8%	338 57.9%	169 28.9%	584 100%
การได้รับบริการตามที่ต้องการ	11 1.9%	49 8.4%	367 62.8%	157 26.9%	584 100%
ความครบถ้วนของข้อมูลที่ต้องการทราบ	6 1.0%	54 9.2%	367 62.7%	158 27.0%	585 100%
ความสะอาดของสถานที่ให้บริการ	4 .7%	45 7.7%	345 58.9%	192 32.8%	586 100%
สถานที่ตั้งสะดวกต่อการเดินทาง	7 1.2%	47 8.0%	306 52.3%	225 38.5%	585 100%
ความกว้างขวางของสถานที่บริการเพียงพอต่อจำนวนผู้ขอรับบริการ	11 1.9%	82 4.2%	290 50.1%	196 33.9%	579 100%

จากตารางพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่โดยภาพรวม มีความพึงพอใจต่อการรับบริการจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอในด้านต่างๆ ดังนี้

- 1) ความรวดเร็วในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 63.1
- 2) ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 61.4
- 3) ความรู้ความสามารถในการให้บริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 66.0
- 4) การไม่บ่ายเบี่ยงในการให้บริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 57.9
- 5) การได้รับบริการตามที่ต้องการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 62.8
- 6) ความครบถ้วนของข้อมูลที่ต้องการทราบ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 62.7
- 7) ความสะอาดของสถานที่ให้บริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 58.9
- 8) สถานที่ตั้งที่สะดวกต่อการเดินทาง มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 52.3
- 9) ความกว้างขวางของสถานที่บริการเพียงพอต่อจำนวนผู้ขอรับบริการ มีระดับความพึงพอใจ ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 50.1

จากข้อมูลด้านความพึงพอใจในการรับบริการจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จะสังเกตได้ว่าทั้งหมดของความพึงพอใจของประชาชนอยู่ที่ระดับปานกลาง มีเพียงเรื่องของสถานที่ตั้งสะดวกต่อการเดินทางเฉพาะในอำเภอเมืองนนทบุรีเท่านั้นที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า มีระดับความพึงพอใจมาก

5. ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการปรับปรุงการจัดบริการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ พบว่าประชาชนมีข้อเสนอแนะดังนี้

ตารางที่ 6.50 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการปรับปรุงการจัดบริการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ เนื้อหาของบริการ	ความ ถี่	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ ผู้ให้บริการ	ความ ถี่	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ สถานที่ให้บริการ	ความ ถี่
การประชาสัมพันธ์ให้ดีกว่านี้โดยเฉพาะการชี้แจงขั้นตอนการติดต่อ	7	ขอให้เพิ่มความรวดเร็วในการให้บริการ	11	ขอให้เพิ่มสายรถเมล์หรือมีสถานที่ที่สะดวกกว่าที่เป็นอยู่	4
หน่วยงานควรอยู่รวมกันเป็นกลุ่มๆ เป็นหมวดหมู่กว่านี้	5	ควรปรับปรุงความสุภาพและความเอาใจใส่ในการให้บริการของพนักงาน	15	ควรเพิ่มที่จอดรถให้มากขึ้น	3
รักษาพยาบาลให้ดีกว่านี้	1	ควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น	4	สถานที่ควรสะอาดกว่านี้	1
ให้ปรับปรุงเทคโนโลยีให้ทันสมัย	3	ไม่เลือกปฏิบัติ	2	อาคารควรกว้างขวางกว่านี้	3
อยากให้ติดต่อวันเสาร์-อาทิตย์ได้	1	-	-	มีป้ายบอกที่เด่นชัด	1
ลดขั้นตอนการติดต่อ	1	-	-	เพิ่มจำนวนห้องน้ำ	1

ตารางที่ 6.51 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการปรับปรุงการจัดบริการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ เนื้อหาของบริการ	ความ ถี่	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ ผู้ให้บริการ	ความ ถี่	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ สถานที่ให้บริการ	ความ ถี่
จัดให้มีประปาหมู่บ้าน	1	ควรปรับปรุงคุณภาพและ ความเอาใจใส่ในการให้บริการ ของพนักงาน	12	ควรทำห้องน้ำให้สะอาด	1
หน่วยงานควรอยู่รวมกัน เป็นกลุ่มๆ เป็นหมวดหมู่ กว่านี้	1	ควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น	1	ควรมีพื้นที่นั่งรอมากกว่านี้	2
การประชาสัมพันธ์ให้ดีกว่า นี้ โดยเฉพาะการชี้แจง ขั้นตอนการติดต่อ	1	ขอให้เพิ่มความรวดเร็วในการ ให้บริการ	4	สถานที่ราชการควรเดินทาง มาติดต่อสะดวกกว่านี้	2
-	-	ไม่เลือกปฏิบัติ	1	เพิ่มที่จอดรถ	1
-	-	อยากให้เจ้าหน้าที่เข้ามาใน ตำบล	1	อาคารควรกว้างขวางกว่านี้	1
-	-	อยากให้มีเจ้าหน้าที่ตลอดเวลา	1	-	-

ตารางที่ 6.52 : แสดงข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการปรับปรุงการจัดบริการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ในพื้นที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ เนื้อหาของบริการ	ความ ถี่	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ ผู้ให้บริการ	ความ ถี่	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ สถานที่ให้บริการ	ความ ถี่
การประชาสัมพันธ์ให้ดีกว่า นี้ โดยเฉพาะการชี้แจง ขั้นตอนการติดต่อ	3	ขอให้เพิ่มความรวดเร็ว ในการให้บริการ	12	สถานราชการที่ควรจัดให้ เป็นระเบียบ	2
หน่วยงานหนึ่งๆ ควรมีสาขา ให้มากกว่านี้	1	ควรปรับปรุงความสุภาพและ ความเอาใจใส่ในการให้บริการ ของพนักงาน	13	สถานที่ควรสะอาดกว่านี้	1
ให้ปรับปรุงเทคโนโลยีให้ ทันสมัย นำระบบ online มาใช้	6	ควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น	4	อาคารควรกว้างขวางกว่านี้	4
อยากให้เกิดต่อวัน เสาร์-อาทิตย์ได้	-	ไม่เลือกปฏิบัติ	5	มีป้ายบอกที่เด่นชัด	1
ลดขั้นตอนการติดต่อ	4	มีความโปร่งใส	1	เพิ่มจำนวนห้องน้ำ	1
เพิ่มเตียงในการรองรับ ปริมาณคนไข้	1	ปรับปรุงทักษะของเจ้าหน้าที่ เช่น เรื่องคอมพิวเตอร์	1	-	-
คู่มือจากบริษัทเอกชน	1	-	-	-	-

บทที่ 7

บทวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยในการจัดบริการประชาชนของ รัฐโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและ ส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

การบริหารจัดการภาครัฐของไทยในอดีตที่ผ่านมาไม่ได้ให้ความสำคัญในการคิดคำนวณต้นทุนของผลผลิตและต้นทุนในการจัดบริการประชาชนของรัฐของแต่ละหน่วยราชการ ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนนี้สามารถนำไปใช้ในการประเมินว่า การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานมีความสอดคล้องกับภารกิจหลักและหน้าที่ความรับผิดชอบหรือไม่ แต่ภายหลังจากการเกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ภาครัฐมีงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการบริหารประเทศในจำนวนที่จำกัดมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องลดภารกิจที่ไม่สำคัญหรือยังไม่มีความจำเป็นลง โดยที่ข้อมูลส่วนหนึ่งที่จะนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจก็คือ ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนของผลผลิตและต้นทุนในการจัดบริการประชาชนต่างๆ แต่ก็ยังไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เนื่องจากหน่วยราชการต่างๆ ยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าว ในขณะที่การบริหารจัดการของภาคเอกชนได้มีการนำเอาแนวคิดของต้นทุนของผลผลิตมาใช้ในการบริหารจัดการมาเป็นเวลานานแล้ว เพื่อช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานภายในองค์กร โดยการเพิ่มผลผลิตหรือบริการให้มากขึ้น แต่ใช้งบประมาณคงเดิมหรือลดต้นทุนต่อหน่วยลงนั่นเอง

ประโยชน์ของการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐ

ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนในการจัดบริการประชาชนของรัฐจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยการคำนวณต้นทุนในการจัดบริการประชาชนของรัฐจะดำเนินการหลังจากที่ส่วนราชการได้มีการกำหนดผลผลิตที่ถูกต้องตามความต้องการของรัฐบาลและผ่านกระบวนการพิจารณาเรียบร้อยแล้ว โดยมีองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดผลผลิตตามความต้องการได้จริง

หน่วยงานของภาครัฐจะสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลการคำนวณต้นทุนในการจัดบริการประชาชนของรัฐได้ดังนี้¹

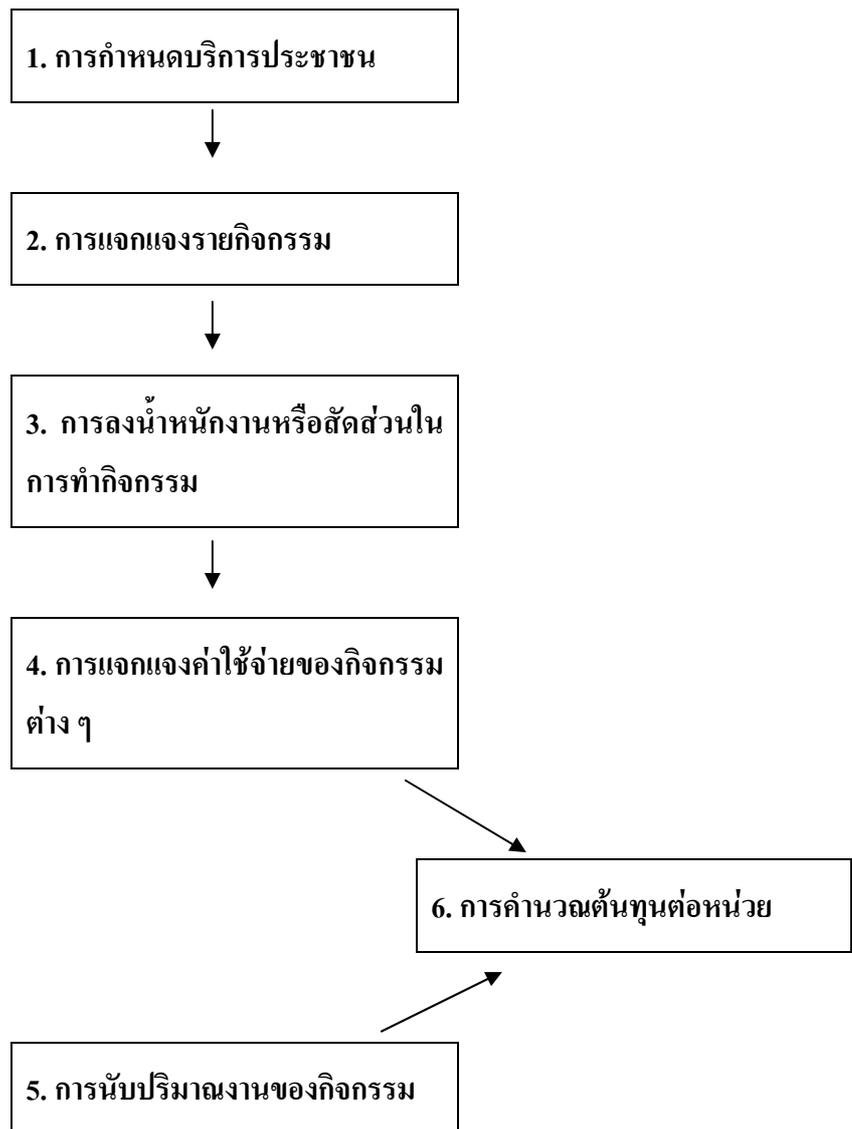
1. ต้นทุนในการจัดบริการประชาชนของรัฐเป็นข้อมูลทางการเงินที่สำคัญ นับว่าเป็นการช่วยปรับปรุงข้อมูลทางการเงินของภาครัฐ
2. ผู้บริหารสามารถนำข้อมูลทางด้านต้นทุนมาใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจทางการบริหารจัดการ
3. การมีระบบการคำนวณต้นทุนที่ดีจะสามารถใช้เป็นข้อมูลในการติดตามผลด้านงบประมาณ คือสามารถติดตามได้ว่าเป็นการใช้งบประมาณที่สูงหรือต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้
4. การมีข้อมูลต้นทุนในการจัดบริการประชาชนของรัฐจะทำให้สามารถประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าได้ เพื่อจัดเตรียมงบประมาณให้ตรงตามความต้องการของหน่วยราชการ
5. ใช้เป็นข้อมูลในการจัดสรรงบประมาณภายในองค์กร ว่าฝ่ายต่างๆควรจะได้รับงบประมาณจำนวนเท่าไรตามปริมาณงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน
6. สามารถใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ทางการเงินเพื่อที่จะได้นำไปใช้ในการปรับปรุงกระบวนการ และการเพิ่มประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานต่อไป
7. ใช้ในการเปรียบเทียบต้นทุนของผลผลิตหรือการให้บริการประชาชนของรัฐที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน
8. เป็นข้อมูลในการจัดตั้งราคาเป้าหมาย เพื่อการจัดสรรงบประมาณ

¹ สถาบันนโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการจัดทำแผนกลยุทธ์และแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และการคำนวณต้นทุนผลผลิตของกรมส่งเสริมสหกรณ์, น.3-2 ถึง 3-3 (www.cpd.go.th/web-beta/doc_main_cpd/data_infor3.doc)

ขั้นตอนการคำนวณต้นทุนในการให้บริการประชาชนของรัฐ

การคำนวณต้นทุนในการให้บริการประชาชนของรัฐมี 6 ขั้นตอน² ดังรูป

แผนภาพที่ 7.1 : แสดงขั้นตอนการคำนวณต้นทุนการให้บริการประชาชนของรัฐ



² สถาบันนโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการจัดทำแผนกลยุทธ์และแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และการคำนวณต้นทุนผลผลิตของกรมส่งเสริมสหกรณ์, น.3-3 ถึง 3-13 (www.cpd.go.th/web-beta/doc_main_cpd/data_infor3.doc)

1. การกำหนดบริการประชาชนของรัฐ

บริการประชาชนของรัฐนี้จะเป็งานที่สามารถระบุหน่วยนับหรือตรวจวัดได้ชัดเจนในเชิงปริมาณ คุณภาพ ต้นทุน และเวลา เช่น สามารถระบุว่าให้บริการกี่ครั้ง หรือกี่เรื่อง เป็นต้น รวมทั้งสามารถกำหนดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการได้มาซึ่งบริการนั้นๆได้

การกำหนดบริการประชาชนของรัฐสามารถเริ่มจากการวิเคราะห์บริการหลักที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งหน่วยงานได้แสดงไว้ในการขออนุมัติงบประมาณประจำปีว่าก่อให้เกิดบริการใดบ้างที่สอดคล้องกับพันธกิจหลักของหน่วยงาน ซึ่งสามารถกำหนดขึ้นจากหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานตามกฎกระทรวง การแบ่งส่วนราชการ ภารกิจหลัก นโยบายของรัฐบาล หรือยุทธศาสตร์การบริหารของรัฐบาล

เมื่อกำหนดบริการประชาชนของรัฐได้แล้ว ก็จะสามารถวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของบริการประชาชนนั้น เมื่อเปรียบเทียบในเชิงต้นทุนบริการประชาชนของรัฐกับต้นทุนบริการประชาชนของหน่วยงานอื่นหรือภาคเอกชน ถ้าพบว่าหน่วยงานไหนมีต้นทุนที่สูงกว่าก็ควรที่จะให้หน่วยงานที่มีต้นทุนต่ำกว่าดำเนินการแทน

2. การแจกแจงรายกิจกรรม

กิจกรรม หมายถึงกระบวนการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน โดยเป็นการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน มีการใช้ทรัพยากรและก่อให้เกิดปริมาณงานหรือบริการ ในที่นี้จะเป็บริการประชาชนของรัฐ

การแจกแจงรายกิจกรรม จะต้องทำการวิเคราะห์ว่าหน่วยงานต่างๆได้ดำเนินกิจกรรมอะไรบ้าง เพื่อสนองต่อภารกิจหลักของหน่วยงาน และนำไปสู่บริการของหน่วยงานนั้น ดังตารางที่ 7.1

ตารางที่ 7.1 : แสดงตัวอย่างการแจกแจงรายการกิจกรรมของหน่วยงาน

หน่วยงาน	ภารกิจหลัก	บริการรายการกิจกรรม
สำนักงานประกันสังคม จังหวัดนนทบุรี	<ol style="list-style-type: none"> 1. ปฏิบัติการและประสานงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานในเขตพื้นที่จังหวัด 2. รายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงานและโครงการต่อสำนักงานแรงงานจังหวัด 3. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย 	<ol style="list-style-type: none"> 1. รับขึ้นทะเบียนสถานประกอบการและแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงของนายจ้าง 2. รับขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน 3. รับเรื่องผู้ประกันตนและผู้มีสิทธิขอประโยชน์ทดแทน 4. วินิจฉัยจ่ายประโยชน์ทดแทน 5. จ่ายประโยชน์ทดแทน 6. จัดเก็บเงินสมทบ

3. การกำหนดน้ำหนักงานหรือสัดส่วนในการทำกิจกรรม

การกำหนดน้ำหนักงานผู้กิจกรรมของบุคลากร เพื่อที่จะได้ทราบว่าในระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณ บุคลากรใช้เวลาทำกิจกรรมอะไรบ้าง โดยในแต่ละกิจกรรมที่ทำ บุคลากรแต่ละคนใช้เวลาเป็นสัดส่วนร้อยละเท่าไรของเวลาทั้งหมด โดยแต่ละคนมีน้ำหนักงานเท่ากับ 100 เปอร์เซ็นต์ (เป็นเวลาที่รวมทั้งงานที่ทำในเวลางานและนอกเวลางาน) โดยเน้นที่ความมากน้อยของการใช้เวลาทำกิจกรรมเป็นสำคัญ ไม่ใช่ความมากน้อยของปริมาณงานที่ทำ

ในทางปฏิบัตินั้นหน่วยงานควรมีการกำหนดให้บุคลากรของหน่วยงานจัดทำตารางการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลในรอบหนึ่งปีงบประมาณ เพื่อดูความถูกต้องของน้ำหนักงานของบุคลากร และปริมาณงานที่บุคลากรทำสำเร็จ ซึ่งการจัดทำตารางการปฏิบัติงานนี้จะต้องมีการจัดทำตั้งแต่ในระยะต้นของปีงบประมาณ

4. การแจกแจงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่างๆ

ค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่างๆ สามารถจำแนกเป็นหมวดต่างๆ ได้ดังนี้

4.1 หมวดงบประมาณ

ค่าใช้จ่ายในหมวดงบกลาง คือ เงินเดือน ค่าจ้าง เงินประจำตำแหน่ง และค่าตอบแทนอื่นในหมวดงบกลาง รวมทั้งค่าใช้จ่ายบุคลากรในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ ได้แก่ ค่าเช่าบ้าน ค่าล่วงเวลา เป็นต้น โดยค่าใช้จ่ายในหมวดงบกลางนี้จะแบ่งส่วนไปตามกิจกรรมต่างๆตามน้ำหนักงานสู่กิจกรรมต่างๆของบุคลากร

4.2 หมวดงบค่าสาธารณูปโภค

ค่าใช้จ่ายในหมวดค่าสาธารณูปโภคคือค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ ค่าไปรษณีย์โทรเลข

- ค่าไฟฟ้า แบ่งส่วนตามพื้นที่ของอาคารที่ใช้ดำเนินกิจกรรมนั้น
- ค่าน้ำประปา แบ่งส่วนตามจำนวนบุคลากร (ตามน้ำหนักงาน) ที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรม
- ค่าโทรศัพท์ แบ่งส่วนไปยังกิจกรรมต่างๆ ตามน้ำหนักงาน
- ค่าไปรษณีย์โทรเลข แบ่งส่วนไปยังกิจกรรมต่างๆ ตามที่จ่ายจริง หรือตามน้ำหนักงาน

4.3 หมวดงบค่าเช่า

ค่าใช้จ่ายในหมวดงบค่าเช่าคือ ค่าเช่าอาคารสำนักงานของหน่วยงานนั้น หรือถ้าเป็นอาคารสำนักงานที่รัฐบาลลงทุนก่อสร้างเองก็ต้องประเมินค่าเช่าออกมา โดยการประเมินค่าเช่าจากค่าเสื่อมราคาของอาคารสำนักงานนั้นในแต่ละปี แล้วแบ่งส่วนตามขนาดพื้นที่ของอาคารที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมนั้น

4.4 หมวดงบค่าใช้จ่ายอื่นๆ

ค่าใช้จ่ายที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งกิจกรรมจะต้องทำการแบ่งส่วนค่าใช้จ่ายลงในกิจกรรม โดยคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ตามความสำคัญของกิจกรรม เช่น มีค่าใช้จ่ายอื่นๆ 10,000 บาท ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ 1, 2 และ 3 ถ้าพิจารณาตามความสำคัญจะสามารถแบ่งส่วนค่าใช้จ่ายได้ดังนี้

กิจกรรมที่ 1 มีความสำคัญ 50 เปอร์เซ็นต์ ส่วนแบ่งค่าใช้จ่ายจะเป็น 5,000 บาท

กิจกรรมที่ 2 มีความสำคัญ 30 เปอร์เซ็นต์ ส่วนแบ่งค่าใช้จ่ายจะเป็น 3,000 บาท

กิจกรรมที่ 3 มีความสำคัญ 20 เปอร์เซ็นต์ ส่วนแบ่งค่าใช้จ่ายจะเป็น 2,000 บาท

ผลรวมความสำคัญจะเท่ากับ 100 เปอร์เซ็นต์ และค่าใช้จ่ายรวมคือ 10,000 บาท

ส่วนค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถระบุกิจกรรมได้ชัดเจน สามารถที่จะแบ่งส่วนตามน้ำหนักของกิจกรรม จำนวนรวมของค่าใช้จ่ายทั้งหมดจะเท่ากับค่าใช้จ่ายที่ระบุกิจกรรมได้รวมกับค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถระบุกิจกรรมได้

5. การนับปริมาณงานของกิจกรรม

จะต้องมีการนับปริมาณงานของแต่ละกิจกรรมโดยตรง ซึ่งเป็นผลของงานที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณนั้นๆ และจะต้องมีการตรวจสอบปริมาณงานอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการนับซ้ำ

6. การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐ

การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐจะทำการคำนวณจากงบประมาณในหมวดงบบุคลากร งบค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ งบค่าสาธารณูปโภค งบเงินอุดหนุน งบรายจ่ายอื่น และค่าเช่า ดังนั้นต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐจะหมายรวมถึงงบบุคลากร งบดำเนินงาน (ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน) งบค่าสาธารณูปโภค งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น โดยสามารถเขียนเป็นสูตรการคำนวณได้ดังนี้

แผนภาพที่ 7.2 : แสดงสูตรการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐ

$$\begin{array}{c}
 \text{ต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐ} \\
 = \\
 \text{งบบุคลากร + งบดำเนินงาน + งบค่าสาธารณูปโภค + งบเงินอุดหนุน + งบรายจ่ายอื่น} \\
 \text{ปริมาณงานบริการประชาชนของรัฐ}
 \end{array}$$

ต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐที่คำนวณได้ในขั้นตอนนี้ เป็นต้นทุนในส่วนที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ แต่งานบริการที่กำลังทำการวิเคราะห์อยู่นี้เป็นงานบริการประชาชนของรัฐ ซึ่งงานบริการส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบที่ประชาชนจะต้องเดินทางมายังสถานที่ราชการเพื่อทำการติดต่อหรือขอรับบริการด้วยตนเอง ดังนั้นในการวิเคราะห์ต้นทุนของงานบริการในลักษณะนี้ ถ้าพิจารณาเฉพาะต้นทุนที่เกิดกับรัฐเพียงอย่างเดียวก็จะทำให้เป็นการวิเคราะห์ที่ไม่รอบด้าน เพราะเมื่อประชาชนจะต้องเดินทางมารับบริการด้วยตนเอง จึงทำให้เกิดต้นทุนอีกส่วนหนึ่งขึ้นกับประชาชนด้วย ต้นทุนในส่วนนี้จะเรียกว่าเป็นต้นทุนธุรกรรม (transaction costs) เช่น ต้นทุนในการเดินทางของประชาชนจากบ้านมายังสถานที่ราชการ และต้นทุนทางด้านเวลา คือเวลาที่ประชาชนจะต้องเสียไปจากการเดินทางดังกล่าว (เป็นค่าเสียโอกาสของประชาชน คือประชาชนสามารถใช้เวลาที่ใช้ไปในการเดินทางไปทำกิจกรรมอื่นที่อาจจะก่อให้เกิดประโยชน์หรือรายได้ขึ้นมา) เป็นต้น ดังนั้นการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐจะต้องรวมต้นทุนที่เป็นต้นทุนธุรกรรมของประชาชนเข้ามาพิจารณาด้วย

การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐ

แนวคิดพื้นฐานก็คือ ถ้าต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐของหน่วยงานใดสูงกว่าหน่วยงานอื่น หรือสูงกว่าภาคเอกชน ก็ควรที่จะทำการถ่ายโอนงานนั้นไปให้กับหน่วยงานที่สามารถให้บริการแก่ประชาชนด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่า การนำ government outlet มาเป็นหน่วยงานดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนนั้นจะมีผลกระทบต่องบประมาณหรือต้นทุนของภาครัฐ ซึ่งสามารถแยกวิเคราะห์เป็นกรณีต่างๆ ดังนี้

กรณีแรก : การที่ให้หน่วยงานราชการต่างๆยังคงให้บริการแก่ประชาชนตามเดิม และนำเสนอรูปแบบใหม่ในการให้บริการแก่ประชาชนในรูปของ government outlet เพื่อเป็นทางเลือกของประชาชนอีกทางเลือกหนึ่ง ในกรณีนี้จะเห็นได้ชัดว่า ต้นทุนในการให้บริการประชาชนของภาครัฐจะเพิ่มขึ้น เนื่องจากจะมีทั้งต้นทุนของหน่วยงานราชการเดิมและ government outlet ไปพร้อมๆกัน แต่การมี government outlet มาเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของประชาชนนั้นจะทำให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกมากยิ่งขึ้น เพราะ government outlet จะเป็นสถานที่ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและสะดวกกว่า และการไป government outlet เพียงแห่งเดียวก็สามารถจะติดต่อทำธุรกรรมได้หลายอย่างพร้อมกัน ซึ่งถ้ามองในแง่ของประชาชนก็จะเห็นว่า การมี government outlet จะเป็นการลดต้นทุนธุรกรรมของประชาชนลง

กรณีที่สอง : การโอนงานที่มีลักษณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชน โดยตรงจากหน่วยงานราชการเดิมมาให้ government outlet ดำเนินการแทน ในกรณีนี้แนวโน้มของต้นทุนต่อหน่วยของการให้บริการประชาชนของรัฐจะลดลง เพราะเมื่อมีการรวมงานบริการประชาชนที่มีลักษณะใกล้เคียงกันของแต่ละหน่วยงานมาจัดบริการให้กับประชาชนในกลุ่มงานเดียวกันใน government outlet จะช่วยลดต้นทุนทางด้านลงไปได้ เช่นงบประมาณทางด้านบุคลากร ตัวอย่างเช่น แทนที่จะต้องว่าจ้างเจ้าหน้าที่ 10 คน ไปประจำ 10 หน่วยงานเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน เมื่องานรับเรื่องราวร้องทุกข์ของทุกหน่วยงานมารวมกันอยู่ที่ government outlet ก็อาจจะไม่ต้องว่าจ้างเจ้าหน้าที่มารับเรื่องราวร้องทุกข์ถึง 10 คน แต่จะสามารถลดจำนวนเจ้าหน้าที่ลงได้ เนื่องจากรับเรื่องราวร้องทุกข์ของแต่ละหน่วยงานมีลักษณะเป็นงานที่สามารถรวมเข้ามาเป็นกลุ่มเดียวกันได้ แต่ทั้งนี้ก็ยังขึ้นอยู่กับจำนวน government outlet ที่จะจัดตั้งขึ้นมาในพื้นที่ด้วย จะต้องจัดตั้งขึ้นมาในจำนวนที่เหมาะสมถึงจะสามารถลดต้นทุนของรัฐลงได้ในด้านประชาชน เมื่อมี government outlet ที่ให้บริการแก่ประชาชนที่ใกล้ชิดและสะดวกกว่าการที่จะต้องเดินทางไปติดต่อยังสถานที่ราชการต้นสังกัด ก็จะเป็นการลดต้นทุนธุรกรรมในแง่ของประชาชนลง ดังนั้นการถ่ายโอนงานบริการประชาชนของรัฐไปยัง government outlet จึงมีแนวโน้มที่เห็นได้ว่าต้นทุนต่อหน่วยในการให้บริการประชาชนจะลดลง

ในด้านรายจ่ายในการดำเนินงานให้บริการประชาชนของรัฐใน government outlet นี้ เมื่อมีการโอนงานจากหน่วยงานราชการเดิมมายัง government outlet แล้ว ก็ควรที่จะนำงบประมาณในส่วนดังกล่าวจากหน่วยงานราชการเดิมมาเป็นงบประมาณในการดำเนินงานของ government outlet หรืออีกทางหนึ่งก็คือ government outlet เก็บค่าดำเนินงานในการให้บริการประชาชน (fee charge) จากหน่วยราชการเดิม ซึ่งค่าดำเนินงานนี้ก็ควรจะมีค่าเท่ากับต้นทุนต่อหน่วยในการให้บริการประชาชนของรัฐนั่นเอง แต่วิธีนี้ จะมีความยุ่งยากซับซ้อนในทางปฏิบัติมากกว่าวิธีแรก เพราะฉะนั้นจึงควรจัดตั้งงบประมาณที่ government outlet โดยตรง

ตัวอย่างการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐ : กรณีศึกษาสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี

ข้อมูลที่จะใช้ในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐในปัจจุบันไม่ได้มีการจัดเก็บและบันทึกไว้อย่างเป็นระบบตามหน่วยงานต่างๆ จึงเป็นการยากที่จะรวบรวมข้อมูลดังกล่าวเพื่อมาคำนวณหาต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐที่แท้จริง จากหลักการวิธีการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น สามารถที่จะนำมาคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐ โดยจะนำหลักการดังกล่าวมาคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของกรณีศึกษาสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี โดยอาศัยข้อมูลที่สามารถจัดเก็บได้จากหน่วยงานดังกล่าวมาใช้ในการคำนวณ

ข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยซึ่งจัดเก็บได้จากสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี มีรายละเอียดดังตารางที่ 7.2 และตารางที่ 7.3

**ตารางที่ 7.2 : แสดงข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของ
สำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี**

หน่วยงาน : สำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี			
ที่ตั้ง : อาคารประกันสังคม ภายในศูนย์ราชการอำเภอเมืองนนทบุรี			
พื้นที่อาคาร : ทั้งหมด 3 งาน 50 ตารางวา (รวมพื้นที่ลานจอดรถ) เฉพาะอาคารมีเนื้อที่ 1,173 ตารางเมตร			
ค่าก่อสร้างอาคาร : อาคาร 4 ชั้น มูลค่า 9,700,000 บาท			
ค่าเสื่อมต่อปี : 323,333 บาท			
ค่าเสื่อมสะสม ณ เดือนกันยายน 2547 : 1,697,499 บาท			
การตกแต่งภายในและปรับปรุงพื้นที่ด้านนอกอาคารในปี 2544 : เป็นเงินทั้งหมด 95,900 บาท			
อุปกรณ์สำนักงาน : คอมพิวเตอร์และพริ้นเตอร์ได้รับบริจาคจากหน่วยงานอื่น เช่น ธนาคาร, บริษัทเอกชน (ไม่ทราบมูลค่า)			
จำนวนบุคลากร (คน)	ปีงบประมาณ 2545	ปีงบประมาณ 2546	ปีงบประมาณ 2547
ข้าราชการ	30	32	32
ลูกจ้างประจำ	4	4	4
ลูกจ้างชั่วคราว	38	46	55
รวมจำนวนบุคลากร (คน)	72	82	91
รายได้ / รายรับของหน่วยงาน (บาท)	821,667,562.93	1,108,936,541.84	1,562,355,242.01
งบสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น (บาท)	-	-	-
เงินเดือนและค่าตอบแทน ข้าราชการและลูกจ้าง (บาท)	8,387,917.52	9,299,255.69	10,910,331.06
งบลงทุน (บาท)	-	-	2,816,424.00
ค่าสาธารณูปโภค (บาท)	1,198,219.95	1,267,987.50	1,427,130.19
รวมงบประมาณ (บาท)	831,253,700.40	1,119,503,785.03	1,577,509,127.26

ตารางที่ 7.3 : แสดงข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของ
สำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี (ยึดตามภาระงาน)

ตารางที่ 7.3.1 : แสดงข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของ
งานรับขึ้นทะเบียนสถานประกอบการ ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี

งานรับขึ้นทะเบียนสถานประกอบการ
(ฝ่ายที่รับผิดชอบ : ฝ่ายสมทบ)

จำนวนบุคลากร (คน)	1
สัดส่วนของบุคลากรต่อบุคลากรทั้งหมด (คน)	1:91
รายได้ของบุคลากร (ปี พ.ศ. 2547)	
เงินเดือน (บาท)	125,880.00
ค่าล่วงเวลา (บาท)	3,830.00
ค่าเช่าบ้าน (บาท)	-
ค่ารักษาพยาบาล+ค่าเล่าเรียนบุตร (บาท)	278.00
รวมงบประมาณในหมวดบุคลากร (บาท)	129,988.00
งบประมาณในหมวดค่าสาธารณูปโภค (บาท)	
	15,683.00
พื้นที่ (ตารางเมตร)	
ทั้งหมด	1173 ตารางเมตร
เฉพาะปฏิบัติงาน	6 ตารางเมตร
สัดส่วนของพื้นที่ต่อพื้นที่ทั้งหมด	6:1173
งบประมาณในหมวดค่าเช่า (บาท)	
	1,654.00
งบประมาณในส่วนของวัสดุอุปกรณ์ (บาท)	
	N/A
ปริมาณงาน (จำนวนผู้ให้บริการ) (เรื่อง/ราย)	1,524

ตารางที่ 7.3.2 : แสดงข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของ
งานแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงนายจ้าง ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี

งานแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงนายจ้าง
(ฝ่ายที่รับผิดชอบ : ฝ่ายสมทบ)

จำนวนบุคลากร (คน)	1
สัดส่วนของบุคลากรต่อบุคลากรทั้งหมด (คน)	1:91
รายได้ของบุคลากร (ปี พ.ศ. 2547) (บาท)	
เงินเดือน (บาท)	125,880.00
ค่าล่วงเวลา (บาท)	3,830.00
ค่าเช่าบ้าน (บาท)	-
ค่ารักษาพยาบาล+ค่าเล่าเรียนบุตร (บาท)	278.00
รวมงบประมาณในหมวดบุคลากร (บาท)	129,988.00
งบประมาณในหมวดค่าสาธารณูปโภค (บาท)	
	15,683.00
พื้นที่ (ตารางเมตร)	
ทั้งหมด	1173 ตารางเมตร
เฉพาะปฏิบัติงาน	6 ตารางเมตร
สัดส่วนของพื้นที่ต่อพื้นที่ทั้งหมด	6:1173
งบประมาณในหมวดค่าเช่า (บาท)	
	1,654.00
งบประมาณในส่วนของวัสดุอุปกรณ์ (บาท)	
	N/A
ปริมาณงาน (จำนวนผู้ใช้บริการ) (เรื่อง/ราย)	
	2,364

ตารางที่ 7.3.3 : แสดงข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของ
งานรับขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี

งานรับขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน
(ฝ่ายที่รับผิดชอบ : ฝ่ายทะเบียน)

จำนวนบุคลากร (คน)	16
สัดส่วนของบุคลากรต่อบุคลากรทั้งหมด (คน)	16:91
รายได้ของบุคลากร (ปี พ.ศ. 2547) (บาท)	
เงินเดือน (บาท)	1,545,000.00
ค่าล่วงเวลา (บาท)	106,330.00
ค่าเช่าบ้าน (บาท)	42,000.00
ค่ารักษาพยาบาล+ค่าเล่าเรียนบุตร (บาท)	16,752.00
รวมงบประมาณในหมวดบุคลากร (บาท)	1,710,082.00
งบประมาณในหมวดค่าสาธารณูปโภค (บาท)	
	250,924.00
พื้นที่ (ตารางเมตร)	
ทั้งหมด	1173 ตารางเมตร
เฉพาะปฏิบัติงาน	154 ตารางเมตร
สัดส่วนของพื้นที่ต่อพื้นที่ทั้งหมด	154:1173
งบประมาณในหมวดค่าเช่า (บาท)	
	42,450.00
งบประมาณในส่วนของวัสดุอุปกรณ์ (บาท)	
	N/A
ปริมาณงาน (จำนวนผู้ใช้บริการ) (เรื่อง/ราย)	
	161,811

**ตารางที่ 7.3.4 : แสดงข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของ
งานรับเรื่องผู้ประกันตนและผู้มีสิทธิที่ขอรับประโยชน์ทดแทน
ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี**

**งานรับเรื่องผู้ประกันตนและผู้มีสิทธิที่ขอรับประโยชน์ทดแทน
(ฝ่ายที่รับผิดชอบ : ฝ่ายประโยชน์)**

จำนวนบุคลากร (คน)	2
สัดส่วนของบุคลากรต่อบุคลากรทั้งหมด (คน)	2:91
รายได้ของบุคลากร (ปี พ.ศ. 2547) (บาท)	
เงินเดือน (บาท)	171,480.00
ค่าล่วงเวลา (บาท)	5,100.00
ค่าเช่าบ้าน (บาท)	-
ค่ารักษาพยาบาล+ค่าเล่าเรียนบุตร (บาท)	-
รวมงบประมาณในหมวดบุคลากร (บาท)	176,580.00
งบประมาณในหมวดค่าสาธารณูปโภค (บาท)	31,366.00
พื้นที่ (ตารางเมตร)	
ทั้งหมด	1173 ตารางเมตร
เฉพาะปฏิบัติงาน	119 ตารางเมตร
สัดส่วนของพื้นที่ต่อพื้นที่ทั้งหมด	119:1173
งบประมาณในหมวดค่าเช่า (บาท)	32,802.00
งบประมาณในส่วนของวัสดุอุปกรณ์ (บาท)	N/A
ปริมาณงาน (จำนวนผู้ใช้บริการ) (เรื่อง/ราย)	48,445

**ตารางที่ 7.3.5 : แสดงข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของ
งานวินิจฉัยจ่ายประโยชน์ทดแทน ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี**

**งานวินิจฉัยจ่ายประโยชน์ทดแทน
(ฝ่ายที่รับผิดชอบ : ฝ่ายประโยชน์)**

จำนวนบุคลากร (คน)	11
สัดส่วนของบุคลากรต่อบุคลากรทั้งหมด (คน)	11:91
รายได้ของบุคลากร (ปี พ.ศ. 2547) (บาท)	
เงินเดือน (บาท)	1,681,080.00
ค่าล่วงเวลา (บาท)	76,300.00
ค่าเช่าบ้าน (บาท)	59,400.00
ค่ารักษาพยาบาล+ค่าเล่าเรียนบุตร (บาท)	39,564.95
รวมงบประมาณในหมวดบุคลากร (บาท)	1,856,344.95
งบประมาณในหมวดค่าสาธารณูปโภค (บาท)	
งบประมาณในหมวดค่าสาธารณูปโภค (บาท)	172,513.00
พื้นที่ (ตารางเมตร)	
ทั้งหมด	1173 ตารางเมตร
เฉพาะปฏิบัติงาน	119 ตารางเมตร
สัดส่วนของพื้นที่ต่อพื้นที่ทั้งหมด	119:1173
งบประมาณในหมวดค่าเช่า (บาท)	
งบประมาณในหมวดค่าเช่า (บาท)	32,802.00
งบประมาณในส่วนของวัสดุอุปกรณ์ (บาท)	
งบประมาณในส่วนของวัสดุอุปกรณ์ (บาท)	N/A
ปริมาณงาน (จำนวนผู้ใช้บริการ) (เรื่อง/ราย)	
ปริมาณงาน (จำนวนผู้ใช้บริการ) (เรื่อง/ราย)	46,367

**ตารางที่ 7.3.6 : แสดงข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของ
งานจ่ายประโยชน์ทดแทนในส่วนกองทุนประกันสังคม ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี**

**งานจ่ายประโยชน์ทดแทนในส่วนกองทุนประกันสังคม
(ฝ่ายที่รับผิดชอบ : ฝ่ายบัญชีและการเงิน)**

จำนวนบุคลากร (คน)	2
สัดส่วนของบุคลากรต่อบุคลากรทั้งหมด (คน)	2:91
รายได้ของบุคลากร (ปี พ.ศ. 2547) (บาท)	
เงินเดือน (บาท)	252,240.00
ค่าล่วงเวลา (บาท)	1,560.00
ค่าเช่าบ้าน (บาท)	-
ค่ารักษาพยาบาล+ค่าเล่าเรียนบุตร (บาท)	2,442.00
รวมงบประมาณในหมวดบุคลากร (บาท)	256,242.00
งบประมาณในหมวดค่าสาธารณูปโภค (บาท)	
	31,366.00
พื้นที่ (ตารางเมตร)	
ทั้งหมด	1173 ตารางเมตร
เฉพาะปฏิบัติงาน	12 ตารางเมตร
สัดส่วนของพื้นที่ต่อพื้นที่ทั้งหมด	12:1173
งบประมาณในหมวดค่าเช่า (บาท)	
	3,308.00
งบประมาณในส่วนของวัสดุอุปกรณ์ (บาท)	
	N/A
ปริมาณงาน (จำนวนผู้ใช้บริการ) (เรื่อง/ราย)	
	268,034

ตารางที่ 7.3.7 : แสดงข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของ
งานจ่ายประโยชน์ทดแทนในส่วนกองทุนเงินทดแทน ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี

งานจ่ายประโยชน์ทดแทนในส่วนกองทุนเงินทดแทน
(ฝ่ายที่รับผิดชอบ : ฝ่ายบัญชีและการเงิน)

จำนวนบุคลากร (คน)	1
สัดส่วนของบุคลากรต่อบุคลากรทั้งหมด (คน)	1:91
รายได้ของบุคลากร (ปี พ.ศ. 2547) (บาท)	
เงินเดือน (บาท)	140,760.00
ค่าล่วงเวลา (บาท)	7,140.00
ค่าเช่าบ้าน (บาท)	23,400.00
ค่ารักษาพยาบาล+ค่าเล่าเรียนบุตร (บาท)	5,235.00
รวมงบประมาณในหมวดบุคลากร (บาท)	176,535.00
งบประมาณในหมวดค่าสาธารณูปโภค (บาท)	
	15,683.00
พื้นที่ (ตารางเมตร)	
ทั้งหมด	1173 ตารางเมตร
เฉพาะปฏิบัติงาน	12 ตารางเมตร
สัดส่วนของพื้นที่ต่อพื้นที่ทั้งหมด	12:1173
งบประมาณในหมวดค่าเช่า (บาท)	
	3,308.00
งบประมาณในส่วนของวัสดุอุปกรณ์ (บาท)	
	N/A
ปริมาณงาน (จำนวนผู้ใช้บริการ) (เรื่อง/ราย)	
	6,549

**ตารางที่ 7.3.8 : แสดงข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของ
งานจัดเก็บเงินสมทบในส่วนกองทุนประกันสังคม ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี**

**งานจัดเก็บเงินสมทบในส่วนกองทุนประกันสังคม
(ฝ่ายที่รับผิดชอบ : ฝ่ายบัญชีและการเงิน)**

จำนวนบุคลากร (คน)	2
สัดส่วนของบุคลากรต่อบุคลากรทั้งหมด (คน)	2:91
รายได้ของบุคลากร (ปี พ.ศ.2547) (บาท)	
เงินเดือน (บาท)	286,680.00
ค่าล่วงเวลา (บาท)	2,220.00
ค่าเช่าบ้าน (บาท)	-
ค่ารักษาพยาบาล+ค่าเล่าเรียนบุตร (บาท)	150.00
รวมงบประมาณในหมวดบุคลากร (บาท)	289,050.00
งบประมาณในหมวดค่าสาธารณูปโภค (บาท)	
	31,366.00
พื้นที่ (ตารางเมตร)	
ทั้งหมด	1173 ตารางเมตร
เฉพาะปฏิบัติงาน	48 ตารางเมตร
สัดส่วนของพื้นที่ต่อพื้นที่ทั้งหมด	48:1173
งบประมาณในหมวดค่าเช่า (บาท)	
	3,308.00
งบประมาณในส่วนของวัสดุอุปกรณ์ (บาท)	
	N/A
ปริมาณงาน (จำนวนผู้ใช้บริการ) (เรื่อง/ราย)	
	185,257

**ตารางที่ 7.3.9 : แสดงข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของ
งานจัดเก็บเงินสมทบในส่วนกองทุนเงินทดแทน ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี**

**งานจัดเก็บเงินสมทบในส่วนกองทุนเงินทดแทน
(ฝ่ายที่รับผิดชอบ : ฝ่ายบัญชีและการเงิน)**

จำนวนบุคลากร (คน)	2
สัดส่วนของบุคลากรต่อบุคลากรทั้งหมด (คน)	2:91
รายได้ของบุคลากร (ปี พ.ศ. 2547) (บาท)	
เงินเดือน (บาท)	223,080.00
ค่าล่วงเวลา (บาท)	10,960.00
ค่าเช่าบ้าน (บาท)	23,400.00
ค่ารักษาพยาบาล+ค่าเล่าเรียนบุตร (บาท)	-
รวมงบประมาณในหมวดบุคลากร (บาท)	257,440.00
งบประมาณในหมวดค่าสาธารณูปโภค (บาท)	
	31,366.00
พื้นที่ (ตารางเมตร)	
ทั้งหมด	1173 ตารางเมตร
เฉพาะปฏิบัติงาน	48 ตารางเมตร
สัดส่วนของพื้นที่ต่อพื้นที่ทั้งหมด	48:1173
งบประมาณในหมวดค่าเช่า (บาท)	
	3,308.00
งบประมาณในส่วนของวัสดุอุปกรณ์ (บาท)	
	N/A
ปริมาณงาน (จำนวนผู้ใช้บริการ) (เรื่อง/ราย)	
	12,892

การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐ : กรณีศึกษาสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี

จากข้อมูลที่สามารถจัดเก็บได้จากสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี แบ่งเป็นหมวดงบประมาณต่างๆได้ดังนี้

- 1. หมวดบุคลากร** งบประมาณในหมวดบุคลากรประกอบไปด้วยเงินเดือน ค่าล่วงเวลา ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล และค่าเล่าเรียนบุตร โดยคิดคำนวณตามอัตรากำลังบุคลากรที่รับผิดชอบงานบริการนั้น โดยตรงตามเวลาที่ใช้ในการทำงาน
- 2. หมวดสาธารณูปโภค** การคิดคำนวณต้นทุนในด้านค่าสาธารณูปโภค จะคิดตามสัดส่วนของจำนวนบุคลากรที่รับผิดชอบงานบริการนั้นต่อบุคลากรทั้งหมด
- 3. หมวดค่าเช่า** ในการคิดคำนวณต้นทุนในการให้บริการประชาชนของรัฐนั้น จะต้องรวมต้นทุนที่เป็นต้นทุนคงที่ในด้านค่าเช่าอาคารสำนักงานเข้าไว้ด้วย ถึงแม้ว่าอาคารสำนักงานนั้นรัฐจะใช้งบประมาณในการก่อสร้างเองก็ตาม ค่าเช่าในที่นี้สามารถประเมินได้จากค่าเสื่อมราคาของอาคารสำนักงาน โดยค่าเสื่อมราคาที่ว่าสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรีประเมินมานั้น เป็นการประเมินอายุการใช้งานของอาคารสำนักงานเป็นระยะเวลา 30 ปี (โดยทั่วไปมักจะประเมินอายุการใช้งานของอาคารสำนักงานอยู่ในช่วงเวลา 20 ปี) ต้นทุนในส่วนค่าเช่านี้จะคิดจากสัดส่วนการใช้พื้นที่ในการปฏิบัติงานสำหรับงานบริการนั้นๆต่อพื้นที่ทั้งหมด
- 4. หมวดค่าวัสดุใช้สอย** ทางสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรีไม่มีข้อมูลในส่วนนี้ เนื่องจากได้รับบริจาคมาจากหน่วยงานอื่น แต่ตามหลักการแล้วจะต้องรวมเอาต้นทุนในส่วนนี้เข้ามาคิดคำนวณด้วย
- 5. ต้นทุนธุรกรรมของประชาชน** ต้นทุนธุรกรรมของประชาชนคือต้นทุนที่ประชาชนจะต้องเผชิญเมื่อมาใช้บริการประชาชนของรัฐ เช่น ต้นทุนในการเดินทาง เป็นต้น จากการสำรวจข้อมูลของประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานราชการของอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี พบว่าประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ มีภูมิลำเนาอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอ ซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดในระหว่าง 6-10 กิโลเมตร และประมาณ 25 เปอร์เซ็นต์ มีภูมิลำเนาอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอในระหว่างต่ำกว่า 5 กิโลเมตร ดังนั้นจึงประมาณการว่า ประชาชนมีภูมิลำเนาอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอ 7.5 กิโลเมตร และคิดต้นทุนในการเดินทาง 2 บาทต่อกิโลเมตร (ค่าน้ำมันลิตรละ 20 บาท) คิดเป็นต้นทุนในการเดินทางไป-กลับประมาณ 30 บาท โดยคิดเฉพาะต้นทุนที่เป็นค่าน้ำมัน ไม่ได้คิดในส่วนของค่าเสื่อมราคาของรถยนต์ส่วนตัว

ในกรณีที่ใช้รถยนต์ส่วนตัว แต่ถ้าใช้อัตราค่าโดยสารตามอัตราของแท็กซี่มอเตอร์จะคิดเป็นราคาค่าเดินทางประมาณ 120 บาท สำหรับการเดินทางไป-กลับ นอกจากนี้ต้นทุนธุรกรรมยังรวมไปถึงต้นทุนทางด้านเวลาที่ใช้ไปในการเดินทางและการรอรับบริการประชาชนของรัฐอีกด้วย ซึ่งไม่ได้คำนวณไว้ในกรณีศึกษา

การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐในกรณีของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรีที่แสดงในตารางที่ 7.4 เป็นตัวอย่างการคำนวณต้นทุนต่อหน่วย ซึ่งข้อมูลที่แสดงการคำนวณดังกล่าวยังเป็นตัวเลขที่ไม่สมบูรณ์เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล ซึ่งหากจะทำการคำนวณให้ได้ค่าที่แท้จริงนั้น จะต้องมีการออกแบบการแจกแจงการทำงานให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐกรอกอย่างละเอียดตั้งแต่เริ่มปีงบประมาณจึงจะสามารถได้ข้อมูลที่แสดงถึงต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐได้อย่างแท้จริง

ตารางที่ 7.4 : แสดงข้อมูลการคิดต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการประชาชนของรัฐ : กรณีศึกษาสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี

ภาระงาน	งบประมาณ ในหมวด บุคลากร	งบประมาณ ในหมวด สาธารณูปโภค	งบประมาณ ในหมวด ค่าเช่า	งบประมาณ ในส่วนของ วัสดุ อุปกรณ์	ปริมาณงาน (จำนวน ผู้ให้บริการ)	ต้นทุนทั้งหมด ในการให้ บริการแก่ ประชาชน	ต้นทุนต่อหน่วย ของภาครัฐ ในการให้บริการ แก่ประชาชน	ต้นทุน ธุรกรรมต่อ หน่วยในส่วน ของประชาชน	ต้นทุนต่อหน่วย โดยรวมของบริการ ของภาครัฐที่ให้กับ ประชาชน
1. รับขึ้นทะเบียนสถาน ประกอบการ	129,988.00	15,683.00	1,654.00	N/A	1,524	147,325.00	96.67	30.00	126.67
2. แจ้งการเปลี่ยนแปลง ข้อเท็จจริง นายจ้าง	129,988.00	15,683.00	1,654.00	N/A	2,364	147,325.00	62.32	30.00	92.32
3. รับขึ้นทะเบียน ผู้ประกันตน	1,710,082.00	250,924.00	42,450.00	N/A	161,811	2,003,456.00	12.38	30.00	42.38
4. รับเรื่องผู้ประกันตน และผู้มีสิทธิที่ขอรับ ประโยชน์ทดแทน	176,580.00	31,366.00	32,802.00	N/A	48,445.00	240,748.00	4.97	30.00	34.97
5. วินิจฉัยจ่ายประโยชน์ ทดแทน	1,856,344.95	172,513.00	32,802.00	N/A	46,367	2,061,659.95	44.46	30.00	74.46
6. จ่ายประโยชน์ทดแทน									
- กองทุนประกันสังคม	256,242.00	31,366.00	3,308.00	N/A	268,034.00	290,916.00	1.09	30.00	31.09
- กองทุนเงินทดแทน	176,535.00	15,683.00	3,308.00	N/A	6,549.00	195,526.00	29.86	30.00	59.86
7. จัดเก็บเงินสมทบ									
- กองทุนประกันสังคม	289,050.00	31,366.00	3,308.00	N/A	185,257.00	323,724.00	1.75	30.00	31.75
- กองทุนเงินทดแทน	257,440.00	31,366.00	3,308.00	N/A	12,892.00	292,114.00	22.66	30.00	52.66

บทที่ 8

โครงสร้างและรูปแบบของศูนย์การจัดบริการของรัฐ เพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ หรือ government outlet

แนวคิดเบื้องต้นของศูนย์การจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ หรือ government outlet

ศูนย์การจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ หรือ government outlet เป็นแนวคิดที่เกิดจากความต้องการที่จะปรับปรุงและส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐในหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้ประชาชนที่มาติดต่อได้รับบริการอย่างสะดวกสบาย ถูกต้องและรวดเร็ว

สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่หน่วยงานราชการที่ให้บริการประชาชนนั้นมีลักษณะที่ต่างหน่วยงานต่างแยกกันเป็นผู้จัดบริการให้กับประชาชน กล่าวคือบริการประชาชนของรัฐมีลักษณะกระจายตัว งานบริการต่างๆอยู่ในอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของหน่วยงานนั้นๆ เช่น งานบริการด้านการเกษตรก็แยกต่างหาก อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ งานบริการด้านสถิติที่ประชาชนต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องทหารก็อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงกลาโหม เป็นต้น แต่ละหน่วยงานราชการก็จะรับผิดชอบหรือให้บริการเฉพาะงานที่เป็นของตนเอง สภาพการณ์เช่นนี้จึงเป็นภาระของประชาชน เมื่อมีความต้องการที่จะขอรับบริการประเภทใดประเภทหนึ่ง ประชาชนต้องทราบก่อนว่าเรื่องที่ตนเองต้องการจะติดต่อนั้นมีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ และเมื่อทราบว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบแล้วก็จำเป็นต้องเดินทางไปติดต่อ ณ ที่ทำการของหน่วยงานนั้นซึ่งอาจมิได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ตนเองอาศัยอยู่ เช่น หากอาศัยอยู่ต่างอำเภอ และเรื่องที่ต้องติดต่อนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในตัวจังหวัด ประชาชนก็จำเป็นต้องเดินทางเข้ามาติดต่อในตัวจังหวัด กระทั่งบริการบางอย่างที่ต้องการ

จะติดต่อหน่วยงานที่ให้บริการเป็นหน่วยงานระดับภาคหรือระดับเขต ประชาชนก็จำเป็นต้องเดินทางข้ามจังหวัด

จะเห็นว่าในการรับบริการของประชาชนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น มีลักษณะที่หน่วยงานราชการเอาตัวเองเป็นที่ตั้งหรือเป็นศูนย์กลางของการให้บริการ ประชาชนกลายเป็นผู้ที่ต้องแบกรับภาระ ทั้งต้องใช้ความคิดหรือเสาะแสวงหาข้อมูลว่างานนั้นใครรับผิดชอบ และยังคงแบกรับภาระด้านต้นทุนในหลายเรื่อง เช่น เวลาในการเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง กล่าวคือ ไม่ได้ได้รับความสะดวกสบายจากการขอรับบริการจากหน่วยงานของรัฐจากสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริการ ได้รับความสะดวกสบายและได้รับการตอบสนองความต้องการ โดยมุ่งเน้นความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก จึงได้มีแนวคิดที่จะปรับปรุงการให้บริการของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานระดับล่างซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน รวบรวมการให้บริการต่างๆ โดยเฉพาะบริการด้าน counter service ของภาครัฐให้มารวมอยู่ในหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อความสะดวกสบายของประชาชนในการเดินทางมาจุดเดียวแล้วสามารถขอรับบริการของรัฐได้เกือบทุกอย่าง เหล่านี้จึงเป็นที่มาของแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า government outlet ให้มีบทบาทและภารกิจหลักในการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการให้บริการประชาชนในพื้นที่แบบเบ็ดเสร็จ รวดเร็ว ถูกต้อง ตอบสนองความต้องการและลดภาระของประชาชน

ความจำเป็นที่จะต้องมี citizen center

การบริหารราชการที่ผ่านมาของประเทศไทยเป็นการบริหารราชการที่เอาส่วนราชการเป็นที่ตั้ง นอกจากจะเอาหน่วยงานราชการเป็นที่ตั้งแล้ว การบริหารราชการของไทยยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ กล่าวคือมีลักษณะเป็นส่วนราชการที่แตกกระจาย ส่งผลให้บริการต่างๆ ที่ส่วนราชการจะท่ามีลักษณะที่แตกกระจายตามไปด้วย ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนผู้รับบริการที่จะต้องสืบเสาะและทำความรู้จักให้ได้ว่าเรื่องของตนเองต้องการขอรับบริการนั้นขึ้นอยู่กับหน่วยงานใด และต้องเป็นผู้ที่ต้องเดินเข้าหาบริการนั้นแบบแตกกระจายตามไปด้วย เช่น มีเรื่องที่ต้องขอรับบริการ 3 เรื่อง และแต่ละเรื่องให้บริการโดย 3 หน่วยงาน ประชาชนก็จำเป็นต้องเดินทางไป 3 หน่วยงานเพื่อขอรับบริการดังกล่าว

จากสภาพการณ์ดังกล่าวจึงนำมาสู่แนวคิดที่จะปฏิรูประบบการให้บริการประชาชน เอาประชาชนเป็นศูนย์กลางของการให้บริการ โดยพยายามที่จะรวบรวมบริการต่างๆ ที่แตกกระจายให้มารวมอยู่ที่จุดเดียว โดยประชาชนไม่จำเป็นต้องไปหรือไม่ใช่ภาระของประชาชนที่จะต้องจดจำหรือพยายามสืบเสาะให้ทราบว่าบริการที่ตนเองต้องการได้รับนั้นหน่วยงานใดเป็นผู้ให้บริการ และไม่จำเป็นต้องเดินทางไปยังหน่วยงานนั้น หากแต่ประชาชนสามารถเดินทางมายัง government outlet เพียงแห่งเดียวก็สามารถรับบริการจากรัฐได้เกือบทุกอย่าง โดยเฉพาะบริการที่ไม่ซับซ้อน เช่น บริการประเภท counter service อันได้แก่ การชำระเงิน งานทะเบียน การขอต่อใบอนุญาต หรือแม้จะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เช่นงานประเภท service link ก็สามารถใช้ศูนย์การจ้ดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ หรือ government outlet นี้ได้ โดยเป็นตัวประสานเพื่อขอรับบริการนั้นได้ แนวคิดเหล่านี้เริ่มได้รับความสนใจและมีการศึกษา รวมถึงการนำมาปรับใช้กับการบริการของภาครัฐในประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งแนวคิดที่ว่านี้เกิดขึ้นจากหลายปัจจัย ได้แก่

1. การได้รับแนวคิดจากต่างประเทศ

ความเจริญก้าวหน้าและความทันสมัยของเทคโนโลยีทำให้กระแสโลกาภิวัตน์ดำเนินไปอย่างเต็มที่ การไหลเวียนและหลังไหลของสิ่งต่างๆ ข้ามชาติไปมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของทุน การติดต่อสื่อสาร ข้อมูลข่าวสาร วัฒนธรรม รวมถึงองค์ความรู้ใหม่ๆ และแน่นอนองค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องการปฏิรูปเพื่อทำให้ระบบราชการเกิดประสิทธิภาพรวมอยู่ในนั้นด้วย

แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาทั้งของไทยและต่างประเทศ หากแต่แนวคิดปฏิรูประบบราชการที่เป็นกรอบใหญ่ที่หลายประเทศยึดเอาเป็นหลักในการดำเนินตามในปัจจุบันนั้น เป็นแนวคิดที่ถือกำเนิดขึ้นประเทศสหราชอาณาจักรในราวทศวรรษที่ 1980

แนวคิดในการปฏิรูปดังกล่าวเกิดจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นผลพวงของสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งความเสียหายจากสภาวะสงครามทำให้ภาคประชาสังคมโดยรวมอ่อนแอเกินกว่าที่จะฟื้นฟูภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมให้กลับคืนสู่สภาพปกติได้ ดังนั้นบทบาทดังกล่าวจึงตกมาอยู่ที่รัฐ โดยรัฐได้ผันตัวเองมาเป็นแกนกลางในการสร้างความกินดีอยู่ดีให้แก่ประชาชน นั่นคือรัฐได้ขยายบทบาทของตนเองจากการปกป้องรักษาและควบคุมกฎเกณฑ์ต่างๆ ในสังคม มาทำหน้าที่จัดหาและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ อย่างกว้างขวาง

การฟื้นฟูประเทศภายใต้บทบาทที่โดดเด่นของรัฐดำเนินเรื่อยมา และพัฒนามาสู่ปัญหาในที่สุด สืบเนื่องจากการจัดหาและจัดทำบริการของรัฐมาพร้อมกับการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมารับผิดชอบ มีการจัดหาทั้งบุคลากร เงินงบประมาณ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ รวมถึงกฎระเบียบแบบแผนในการทำงานที่มากมาย กล่าวคือ ด้วยภารกิจที่เพิ่มขึ้นของรัฐมาพร้อมกับกลไกของรัฐหรือระบบราชการที่ใหญ่โตมากขึ้น และด้วยโครงสร้างที่ใหญ่และระเบียบแบบแผนที่มากมายดังกล่าวนำมาสู่ความล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพในที่สุด ประกอบกับภาคประชาสังคมได้เติบโตและเข้มแข็งขึ้น ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในระบบทุนนิยม ขณะเดียวกันความคาดหวังในบทบาทของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไป เริ่มมีการตั้งคำถามต่อผลงานและประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐต่อการจัดการปัญหาสังคม กระทั่งมีการมองกันว่าบทบาทในการบริหารงานของรัฐที่เป็นอยู่เป็นมูลเหตุสำคัญของปัญหาต่างๆ ในสังคม สภาพการณ์ของปัญหาดังกล่าวจึงนำมาสู่กระแสของการปฏิรูประบบราชการในที่สุด

การตั้งคำถามต่อบทบาทของรัฐและกระแสของความพยายามที่จะปฏิรูประบบราชการดังกล่าวนี้ได้แพร่ขยายออกไปหลายประเทศทั่วโลกด้วยปรากฏการณ์ของโลกาภิวัตน์ หลายประเทศเข้าร่วมขบวนการปฏิรูปอย่างจริงจัง เช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และประเทศไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่กำลังเข้าร่วมขบวนการปฏิรูปนี้อย่างจริงจัง

2. ปัญหาการให้บริการประชาชนอันเกิดจากหน่วยงานที่มากมายและทับซ้อน

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่รัฐมีบทบาทนำในการพัฒนาประเทศ การเติบโตของระบบราชการไทยเริ่มเด่นชัดขึ้นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภารกิจที่เพิ่มขึ้นของรัฐทำให้รัฐจำเป็นต้องเร่งหาบุคลากรเพื่อรองรับภารกิจดังกล่าว พิจารณาได้จากการตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อเร่งผลิตบุคลากรป้อนสู่หน่วยงานของรัฐ เช่น การก่อตั้งคณะรัฐศาสตร์ การเติบโตของระบบราชการไทยเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเข้ามาของแนวคิดแบบอเมริกันที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialist) ดังนั้นทั้งการผลิตบุคลากรเพื่อป้อนเข้าสู่รัฐและจัดตั้งหน่วยงานราชการจึงเป็นการออกแบบที่เน้นความสามารถเฉพาะด้าน เมื่อเกิดภารกิจหน้าที่ใหม่ๆ ขึ้นมาก็มีการตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้นเพื่อมาดูแลงานที่เกิดขึ้นใหม่นั้น พิจารณาได้จากจำนวนกรมที่มีอยู่กว่าสองร้อยกรม

การบริหารราชการของไทยแม้จะแบ่งระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แต่การแบ่งชั้นของการบริหารดังกล่าวไม่มีการแบ่งงานที่ชัดเจนในแนวราบ เพราะโดยหลักการ การบริหารราชการส่วนกลางควรจะมียุทธศาสตร์และภารกิจหน้าที่ที่จำกัดอยู่เพียงงานที่มีลักษณะภาพรวมของประเทศ ส่วนภูมิภาคนำนโยบายของส่วนกลางออกปฏิบัติ ส่วนท้องถิ่นดูแลภารกิจหน้าที่ที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน แต่ในความเป็นจริง ราชการส่วนกลางของไทยได้ขยายวงงานภารกิจ

หน้าที่ของตนเองออกไปอย่างมาก โดยได้ลงไปจัดทำบริการจำนวนมากในท้องถิ่นผ่านตัวแทนของตนเองที่ทำหน้าที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค รวมถึงตัวแทนที่ไม่ได้สังกัดราชการส่วนภูมิภาค หากแต่ได้ลงไปตั้งสำนักงานในท้องถิ่นและขึ้นตรงต่อกรมในส่วนกลาง

ผลของแนวคิดในการทำงานแบบชำนาญเฉพาะด้าน ประกอบกับการที่กฎหมายส่วนใหญ่ได้มอบอำนาจในการจัดทำหรือจัดให้มีบริการ การควบคุม ตรวจสอบ จัดสรร อนุมัติ อนุญาตในการแสวงหาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต่างๆไว้ที่กรม ทำให้ประเทศไทยซึ่งมีลักษณะการบริหารราชการแบบแนวตั้ง (vertical administration) ข้าราชการที่ทำงานในส่วนภูมิภาคก็คือข้าราชการของกรมใดกรมหนึ่ง หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาคที่ทำงานในจังหวัด แม้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่หน่วยงานต้นสังกัดที่แท้จริงและมีอำนาจในการพิจารณาให้ความดีความชอบพิจารณาโยกย้ายก็คือกรม ดังนั้นภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคที่ทำงานอยู่ในจังหวัดต่างๆ ล้วนใช้กำลังคนและงบประมาณของกรม รวมถึงแผนงานและโครงการต่างๆก็จะต้องได้รับความเห็นชอบของกรมอีกด้วย กล่าวคือการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคก็คือการทำงานของราชการส่วนกลางนั่นเอง

ทว่า สภาพการณ์บริหารงานโดยส่วนกลางหรือการบริหารงานแบบรวมศูนย์ดังกล่าวไม่ได้เป็นการบริหารงานที่มีเอกภาพ สืบเนื่องจากแต่ละกรมในส่วนกลางดังกล่าวต่างดำรงสถานะอยู่เป็นเอกเทศไม่ขึ้นต่อกัน ต่างกรมต่างทำงานของตนเองภายใต้กรอบแนวคิดแบบความชำนาญเฉพาะด้าน ต่างกรมต่างก็พยายามที่จะสร้างหรือขยายอาณาเขตของการใช้อำนาจของตนเอง ส่งผลให้ตัวแทนของกรมในจังหวัดต่างๆมีลักษณะการทำงานเป็นเอกเทศตามไปด้วย เป็นการบริหารราชการที่เรียกว่าการรวมศูนย์แบบแตกกระจาย คือมีการจัดตั้งหน่วยงานราชการตัวแทนจำนวนมากในส่วนภูมิภาค แต่ละกรมก็พยายามที่จะมีตัวแทนของตนเองในแต่ละจังหวัด ดังนั้นจึงมีหน่วยงานตัวแทนกรมจำนวนมากภายในแต่ละจังหวัด ทั้งที่จัดตั้งขึ้นในฐานะราชการส่วนภูมิภาคและในฐานะของตัวแทนกรมโดยตรง ขณะเดียวกันหน่วยงานราชการต่างๆในส่วนภูมิภาคเหล่านั้นไม่ได้ขึ้นต่อกัน กระทั่งไม่ค่อยมีปฏิสัมพันธ์กัน โดยหน่วยงานในส่วนภูมิภาคดังกล่าวต่างเชื่อฟังคำสั่งจากกรมหรือส่วนกลางเป็นสำคัญ

จากกรณีศึกษาของพื้นที่ตัวอย่าง 3 พื้นที่ของการศึกษาวิจัยครั้งนี้พบว่า แต่ละจังหวัดก็มีหน่วยงานราชการจำนวนมากตั้งอยู่ ดังตารางที่ 8.1

ตารางที่ 8.1 : แสดงจำนวนหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในพื้นที่กรณีศึกษา

จังหวัด	จำนวนหน่วยงาน ราชการส่วนกลาง	จำนวนหน่วยงาน ราชการส่วนภูมิภาค	จำนวนหน่วยงาน ราชการส่วนท้องถิ่น	รวม
นนทบุรี	53	26	47	126
ชลบุรี	134	28	103	265
สระบุรี	53	28	125	206

จากตารางแสดงให้เห็นจำนวนที่มากมายของหน่วยงานราชการที่ตั้งสำนักงานอยู่ในแต่ละจังหวัด จำนวนที่มากมายนี้นำมาสู่ปัญหาหลายประการ กล่าวคือ ด้วยสภาพที่แต่ละหน่วยงานไม่ขึ้นต่อกัน ดังนั้นจึงเป็นการยากที่แต่ละหน่วยงานจะรู้ว่าใครทำอะไรอยู่บ้าง ฉะนั้นเมื่อแต่ละหน่วยงานลงพื้นที่ทำงานให้ประชาชน และประชาชนเป็นเป้าหมายเดียวกัน แต่ได้สะท้อนความต้องการและปัญหาไปสู่หลายหน่วยงานที่ไม่ขึ้นต่อกัน ฉะนั้นจึงนำมาสู่แผนงานและโครงการที่ซ้ำซ้อน ในอีกมุมหนึ่งประชาชนผู้รับบริการก็ไม่รู้ว่าหน่วยงานที่เข้ามาจัดทำบริการให้ นั้นเป็นหน่วยงานใด และเป็นความยากลำบากของประชาชนที่จะเข้าร้องเรียนหรือตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานที่มีอยู่นับร้อยหน่วยงาน

3. ปัญหาการให้บริการประชาชนอันเกิดจากภารกิจที่แตกกระจาย

สืบเนื่องจากจำนวนหน่วยงานราชการที่มากมายและแตกกระจายดังกล่าว ส่งผลให้การจัดทำบริการของรัฐมีภาวะแตกกระจายตามไปด้วย ลำพังลักษณะการทำงานที่เน้นความชำนาญเฉพาะด้านก็ทำให้ลักษณะภารกิจแตกกระจายอยู่แล้ว ประกอบเข้ากับการขยายภารกิจที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการยิ่งทำให้ปัญหาดังกล่าวนี้ใหญ่โตตามไปด้วย พิจารณาได้จากตารางที่ 8.2

ตารางที่ 8.2 : แสดงจำนวนภารกิจของส่วนราชการในพื้นที่กรณีศึกษา

ส่วนราชการ	จำนวนภารกิจ
จังหวัดนนทบุรี	
- ราชการส่วนกลาง (เฉพาะอำเภอเมืองนนทบุรี)	232
- ราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด	159
- ราชการส่วนท้องถิ่น (เฉพาะอำเภอเมืองนนทบุรี)	99
รวม	490
จังหวัดสระบุรี	
- ราชการส่วนกลาง (เฉพาะอำเภอหนองแซง)	22
- ราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด	152
- ราชการส่วนท้องถิ่น (เฉพาะอำเภอหนองแซง)	157
รวม	331
จังหวัดนนทบุรี	
- ราชการส่วนกลาง (เฉพาะอำเภอศรีราชา)	305
- ราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด	211
- ราชการส่วนท้องถิ่น (เฉพาะอำเภอศรีราชา)	49
รวม	565
รวมจำนวนภารกิจทั้งหมด	1,386

จากตารางจะเห็นว่า ภารกิจที่มีการจัดทำใน 3 อำเภอที่เป็นพื้นที่ศึกษาพบว่ามีจำนวนรวมกันกว่า 1,386 ภารกิจ ในจำนวนนี้หากทำการคัดแยกโดยดึงเอาเฉพาะงานที่เป็นบริการประชาชนของรัฐที่ประชาชนต้องติดต่อโดยตรงและเป็นงานที่ไม่มีความยุ่งยากมากนัก เช่นงานประเภท counter service, service link ที่ไม่ซับซ้อนเช่นงานขอต่อใบอนุญาตทะเบียนรถ ทั้งนี้ไม่รวมงานประเภท in-house service

อย่างงานของโรงเรียนและโรงพยาบาล พบว่า ในพื้นที่ 3 อำเภอมีงานประเภทดังกล่าวนี้มากกว่า 444 งาน แบ่งเป็น อำเภอเมืองนนทบุรีจำนวน 183 งาน อำเภอหนองแขงจำนวน 91 งาน และอำเภอศรีราชาจำนวน 170 งาน ภารกิจเหล่านี้กระจายอยู่ในหน่วยงานราชการส่วนต่างๆ ก่อให้เกิดภาระและความยากลำบากแก่ประชาชนผู้รับบริการที่ต้องแยกแยะเอาเองและต้องจดจำให้ได้ว่าหน่วยงานใดให้บริการประเภทใด เพราะการเข้าผิดหน่วยงานนั้นหมายความว่า จะไม่ได้รับบริการที่ต้องการ

4. ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกสบายจากการจัดบริการของหน่วยงานราชการที่เป็นอยู่

ผลของจำนวนหน่วยงานและภารกิจของส่วนราชการที่แตกกระจาย ท้ายที่สุดก่อให้เกิดความยากลำบากแก่ประชาชนผู้รับบริการและเป็นผู้เสียหาย สภาพการณ์ของการบริหารราชการของไทยที่ผ่านมายึดเอาหน่วยงานราชการเป็นตัวตั้งหรือยึดเอาหน่วยงานราชการเป็นศูนย์กลาง เน้นความสะดวกสบายของส่วนราชการ เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องแยกแยะเอาเองว่าหน่วยงานราชการใดทำหน้าที่อะไร และที่ตั้งของสำนักงานราชการที่จะติดต่อมันอยู่ที่ไหน

จากการลงพื้นที่ของคณะผู้วิจัยเพื่อเก็บข้อมูลภาคสนาม เช่น กรณีของจังหวัดนนทบุรี ในขณะที่คณะผู้วิจัยกำลังรวบรวมข้อมูลและเตรียมการอยู่บริเวณทางเข้าศาลากลางจังหวัด พบว่า ตลอดเวลาจะมีชาวบ้านหรือประชาชนเข้ามาสอบถามว่า ชื่ออาคารแสดมปีที่ไหน เสียภาษีที่ไหน หรือทำงานเย็บผ้ากับนายจ้างมา 10 ปีอยู่ดีๆ นายจ้างก็เลิกจ้างจะปรึกษาหรือร้องเรียนกับใคร เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวนี้ล้วนเกิดจากหน่วยงานราชการที่แตกกระจาย แต่ละหน่วยงานก็มีลักษณะงานที่เฉพาะของตัวเอง การทำงานไม่มีบูรณาการ ต่างคนต่างทำงานของตนเอง ไม่มีใครสนใจเนื้อหาของหน่วยงานอื่น และนำมาซึ่งการปฏิเสธการให้บริการประชาชนเมื่อเรื่องที่มาติดต่อไม่ใช่งานของตนเอง เป็นภาระของประชาชนที่จะต้องสืบเสาะและแยกแยะให้ได้ว่าเรื่องที่ตนเองต้องการจะติดต่อหน่วยงานไหนเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งปรากฏว่าประชาชนจำนวนมากไม่รู้และแยกแยะไม่ได้ว่าเรื่องที่ตนเองเดือดร้อนนั้นต้องติดต่อหน่วยงานใด และเป็นที่น่าสังเกตว่า ณ ศาลากลางจังหวัดนนทบุรีซึ่งเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการจำนวนมากนั้นกลับไม่มีโต๊ะประชาสัมพันธ์เพื่อให้บริการข้อมูลประชาชน ว่าเรื่องที่ประชาชนต้องการจะติดต่อมันต้องไปหาหน่วยงานใด

นอกจากประชาชนจะไม่ได้ได้รับความสะดวกสบายในเรื่องของประเภทหน่วยงานที่ตนเองจะติดต่อว่าอยู่หน่วยงานใดแล้ว เรื่องทำเลที่ตั้งของหน่วยงานราชการซึ่งมีการตั้งสำนักงานอยู่อย่างกระจัดกระจายก็เป็นปัญหาหนึ่งของประชาชนผู้รับบริการ เช่น กรณีของหน่วยงานในจังหวัดนนทบุรี แม้ศาลากลางจังหวัดจะได้พยายามที่จะพัฒนามาเป็นศูนย์ราชการ โดยพยายามที่จะดึงหน่วยงานต่างๆ มาตั้งอยู่บนอาคารของศาลากลางจังหวัดหรือบริเวณของศาลากลางจังหวัด ซึ่งตั้งอยู่บนถนนรัตนวิเชียร์

แต่ทว่ายังมีหน่วยงานอีกจำนวนมากที่ได้ตั้งสำนักงานอยู่นอกศาลากลางจังหวัด กระจุกห่างไกลจากศาลากลางจังหวัดเป็นอย่างมาก เช่น

- หากประชาชนต้องการติดต่อสำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดหรือสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ประชาชนจำเป็นต้องเดินทางไปติดต่อที่สำนักงานซึ่งตั้งอยู่ที่อำเภอบางใหญ่ ถนนตลิ่งชัน-สุพรรณบุรี
- หากต้องการจะติดต่อสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองนนทบุรี หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี ประชาชนจำเป็นต้องเดินทางไปติดต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดซึ่งตั้งอยู่ที่ถนนนนทบุรี 1 ซึ่งอยู่บริเวณสะพานท่าน้ำนนทบุรี
- หากต้องการจะติดต่อสำนักงานขนส่งจังหวัด ประชาชนจำเป็นต้องเดินทางไปตามถนนติวานนท์ ซึ่งตัวสำนักงานตั้งอยู่เลยแยกแควลงไปเล็กน้อย
- หากต้องการจะติดต่อสถานีตำรวจภูธรจังหวัดนนทบุรี ประชาชนจำเป็นต้องเดินทางไปบางบัวทอง ถนนไทรน้อย-บางบัวทอง
- หากต้องการจะติดต่อสำนักงานทางหลวงชนบท ซึ่งแม้ในที่อยู่ของส่วนราชการจะระบุว่าตั้งอยู่ในอำเภอบางบัวทอง แต่การเดินทางนั้นประชาชนจำเป็นต้องไปทางอำเภอศาลายา จังหวัดนครปฐม

จากตัวอย่างที่กล่าวมา จะเห็นว่าในการได้มาซึ่งบริการของภาครัฐ ประชาชนจำเป็นต้องแบกรับภาระเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการที่จะต้องแยกแยะให้ได้ว่าเรื่องที่ต้องการจะติดต่อนั้นต้องไปหาหน่วยงานใด และหลังจากรู้ว่าจะต้องติดต่อหน่วยงานใดแล้ว ก็ต้องจำเป็นต้องรู้ดีกว่าหน่วยงานดังกล่าวที่ตั้งอยู่ที่ใด แม้อยู่ไกลเพียงใดก็ต้องเดินทางไปหา เป็นการเพิ่มภาระในด้านค่าเดินทางให้กับประชาชนอีกอย่างหนึ่ง เหล่านี้คือสภาพการบริหารราชการไทยที่ยึดเอาหน่วยงานราชการเป็นศูนย์กลางไม่ได้เอาประชาชนเป็นศูนย์กลาง ประชาชนจำเป็นต้องแบกภาระในการวิ่งเข้าไปหาหน่วยงานราชการเอง

ที่กล่าวมาทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นเรื่องของแนวคิดจากต่างประเทศที่กำลังมีกระแสของความพยายามที่จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ หรือปัญหาของการบริหารราชการของประเทศไทยเอง ที่มีหน่วยงานราชการมากมายและมีการให้บริการที่ซ้ำซ้อน การมีภารกิจหน้าที่ที่แตกกระจายซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนแต่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนผู้รับบริการและเป็นผู้เสียภาษี ที่จะต้องเป็นฝ่ายหาช่องทางเองในการให้ได้มาซึ่งบริการของภาครัฐ ด้วยเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวมา จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการในหลายมิติ เช่น โครงสร้าง ระบบงบประมาณ การลด

ขั้นตอนและกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้การบริหารเกิดความคล่อง รวมถึงการปฏิรูประบบการให้บริการประชาชนที่ต้องหันมาเน้นการยึดเอาประชาชนเป็นศูนย์กลางในการบริการ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบาย รวดเร็วและประหยัด คุ่มค่ากับการเป็นผู้จ่ายภาษีให้แก่รัฐ จึงเป็นที่มาของแนวคิดในการจัดตั้ง government outlet

แนวทางในการจัดตั้ง government outlet ในประเทศไทย

จากการศึกษาในส่วนที่แล้ว ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดเบื้องต้นในการจัดตั้ง government outlet รวมถึงความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้มี citizen center อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดโครงสร้างของ government outlet ในประเทศไทย ซึ่งผลจากการศึกษาและการเก็บข้อมูลของคณะผู้วิจัย ทำให้คณะผู้วิจัยสามารถที่จะสรุปได้ว่า เงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์สำคัญที่ควรนำมาใช้ในการพิจารณาเพื่อจัดโครงสร้างของ government outlet นั้น มีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ กล่าวคือ

1. ความจำเป็นของพื้นที่ (setting)

เงื่อนไขที่สำคัญประการแรก ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าควรนำมาใช้ในการพิจารณาเพื่อจัดโครงสร้างของ government outlet ก็คือความจำเป็นของพื้นที่ (setting)

จากการศึกษาและเก็บข้อมูลของคณะผู้วิจัยในพื้นที่ 3 อำเภอ อันได้แก่ อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอหนองแขง และอำเภอศรีราชา ทำให้คณะผู้วิจัยได้เห็นลักษณะเฉพาะของทั้ง 3 อำเภอที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือในอำเภอเมืองนนทบุรี เป็นอำเภอที่มีลักษณะความเป็นเมืองสูง และมีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น ในขณะที่อำเภอศรีราชามีลักษณะเป็นเมืองอุตสาหกรรม มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนอำเภอหนองแขงมีลักษณะเป็นอำเภอเกษตรกรรม ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่ของอำเภอถูกใช้ไปในการทำเกษตรกรรม

การที่อำเภอทั้ง 3 มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันเช่นนี้เอง ที่ส่งผลทำให้สภาพปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในทั้ง 3 อำเภอ มีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป นั่นคือ ในอำเภอเมืองนนทบุรีนั้น จากการที่พื้นที่ของอำเภอเมืองนนทบุรีมีลักษณะความเป็นเมืองสูง จึงส่งผลให้ปัญหาที่เกิดขึ้นในอำเภอเมืองนนทบุรีมักเป็นปัญหาทางสังคมอันสืบเนื่องจากการขยายตัวของชุมชนเมือง อาทิเช่น ปัญหาการแพร่กระจายของ

ยาเสพติด ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมือง เป็นต้น ดังนั้น ในกรณีของอำเภอเมืองนนทบุรีนี้ ภารกิจงานที่จำเป็นที่ต้องมาเป็นส่วนหนึ่งของ government outlet ก็คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาด้านยาเสพติด และหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนผู้อยู่อาศัย สำหรับใน ส่วนของอำเภอศรีราชานั้น การเก็บข้อมูลของคณะผู้วิจัยได้ช่วยให้เห็นว่าปัญหาที่สำคัญของอำเภอศรีราชาก็คือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน เพราะฉะนั้น โครงสร้าง government outlet ของอำเภอศรีราชา จึงควรประกอบไปด้วยหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านแรงงาน เป็นต้น สำหรับอำเภอหนองแขงนั้น จากการที่อำเภอมีลักษณะเป็นอำเภอเกษตรกรรม จึงส่งผลให้ปัญหาที่สำคัญของอำเภอหนองแขงมิได้เป็น ปัญหาด้านยาเสพติดหรือแรงงานดังเช่น 2 อำเภอแรก แต่ปัญหาสำคัญกลับกลายเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการทำเกษตรกรรม เพราะฉะนั้น โครงสร้างของ government outlet ของอำเภอหนองแขงจึงจำเป็นต้องประกอบไปด้วยหน่วยงานที่ดูแลงานด้านการทำเกษตรกรรม ทั้งในส่วนที่เป็นหน่วยงานให้บริการ และหน่วยงานในการให้คำปรึกษาแนะนำ ในกรณีของอำเภอหนองแขงนี้ นายอำเภอหนองแขงยังได้ สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เป็นรูปธรรมที่เพิ่งเกิดขึ้น นั่นคือเมื่อครั้งที่มีการระบาดของไข้หวัดนก ทางอำเภอหนองแขงกลับไม่มีบุคลากรในส่วนของสำนักงานปศุสัตว์ที่จะเข้าไปชี้แจงทำความเข้าใจ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆแก่ประชาชนผู้เลี้ยงเป็ดและไก่ เพราะกรมปศุสัตว์ได้มีการ ปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานในส่วนภูมิภาค โดยให้มีตัวแทนของหน่วยงานในระดับจังหวัดเท่านั้น ซึ่งปัญหานี้เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นได้อย่างดีถึงลักษณะ โครงสร้างการบริหารงานของรัฐที่ไม่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ คงช่วยทำให้เห็นภาพลักษณะที่แตกต่างกันในแต่ละอำเภอ อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยยังเห็นว่า ในการพิจารณาการจัดโครงสร้างของ government outlet นั้น ยังควรให้ความสำคัญกับลักษณะเฉพาะอื่นๆด้วย เช่น อำเภอบางแห่งอาจมีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดหรือ ประเทศ ทำให้มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากเดินทางมาเที่ยว เพราะฉะนั้น ในอำเภอเหล่านั้น ภาระงานที่ จำเป็นที่จะต้องจัดไว้ในโครงสร้างของ government outlet ก็คือ ส่วนงานที่รับผิดชอบงานด้านการท่องเที่ยว หรือในกรณีที่อำเภอนั้นๆมีลักษณะเป็นอำเภอชายแดนและเป็นจุดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ที่สำคัญ government outlet ของอำเภอเหล่านั้นก็ควรที่จะได้เพิ่มส่วนงานที่รับผิดชอบด้านกิจการ ชายแดนและความมั่นคงเข้าไปด้วย โดยสรุปแล้วในเบื้องต้นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข สำคัญในการพิจารณาเพื่อจัดโครงสร้างของ government outlet แต่ละแห่งก็คือสภาพลักษณะเฉพาะของ แต่ละอำเภอหรือพื้นที่นั่นเอง

2. ความถี่ของงานบริการ (frequency)

เงื่อนไขที่สำคัญประการต่อมา ที่ควรต้องนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง government outlet ก็คือความถี่ในการรับบริการแต่ละประเภทของประชาชน จากที่ได้กล่าวมาในหัวข้อที่ 1 ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญอันดับแรกที่ต้องนำมาใช้ในการประกอบการพิจารณาเพื่อจัดโครงสร้างของ government outlet แต่ละแห่งนั้น ก็คือสภาพลักษณะเฉพาะของพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเพื่อจัดโครงสร้างของ government outlet อาศัยแต่เพียงการพิจารณาลักษณะเฉพาะของพื้นที่ แต่เพียงอย่างเดียว การกำหนดโครงสร้างต่างๆอาจมีลักษณะไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ เพราะในการพิจารณาอาจมีความเอนเอียงหรือเป็นการพิจารณาแบบเหมารวม ยกตัวอย่างเช่น ในอำเภอที่ได้รับการพิจารณาว่ามีลักษณะความเป็นเมืองสูง อาจมีการจัดโครงสร้างของ government outlet ที่มีรูปแบบเดียวกันทั้งหมด ทั้งๆที่ในความเป็นจริงแล้วพื้นที่ที่เป็นเมืองแต่ละแห่งย่อมมีสภาพปัญหาปลีกย่อยที่แตกต่างกันออกไป หรือในกรณีของพื้นที่ที่มีการทำอุตสาหกรรมก็เช่นกัน ที่พื้นที่เหล่านั้นอาจจะมีได้มีปัญหาในรูปแบบเดียวกันเสมอไป พื้นที่อุตสาหกรรมแห่งหนึ่งอาจมีปัญหาด้านแรงงานเป็นปัญหาที่สำคัญ ในขณะที่พื้นที่อุตสาหกรรมอีกแห่งหนึ่งอาจมีปัญหาด้านอาชญากรรมและสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วนก็เป็นได้

ด้วยข้อจำกัดที่กล่าวมานี้เองที่ทำให้ในการพิจารณาเพื่อการจัดโครงสร้างของ government outlet ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องต่อสภาพปัญหา และความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในแต่ละพื้นที่ เงื่อนไขด้านความถี่ในการขอรับบริการแต่ละประเภทของประชาชนจึงกลายเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ก็เพราะว่า การเก็บข้อมูลด้านความถี่ในการขอรับบริการด้านต่างๆของประชาชนนั้น จะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ช่วยยืนยันได้อย่างเป็นรูปธรรมว่าบริการแต่ละประเภทเป็นบริการที่ประชาชนในพื้นที่มีความต้องการมากน้อยเพียงใด และข้อมูลด้านความถี่ในการขอรับบริการนี้ หากมีการเก็บข้อมูลที่ดีพอ ยังจะมีส่วนช่วยในการกำหนดกรอบอัตรากำลัง หรืองบประมาณของแต่ละภารกิจ ในแต่ละ government outlet ได้อีกด้วย เช่น แม้ว่าในพื้นที่อุตสาหกรรม 2 พื้นที่ จะมีปัญหาที่คล้ายคลึงกันคือปัญหาด้านแรงงาน แต่หากพบว่าความถี่ในการขอรับบริการด้านแรงงานในพื้นที่หนึ่งสูงกว่าในอีกพื้นที่หนึ่ง พื้นที่นั้นก็ควรที่จะได้รับการพิจารณาให้มีกรอบอัตรากำลัง และงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับงานด้านแรงงานมากกว่าอีกพื้นที่หนึ่ง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการใช้เงื่อนไขด้านความถี่ในการขอรับบริการของประชาชนนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในการเก็บข้อมูลด้านความถี่จะต้องเป็นการเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ ต่อเนื่องและมีความสม่ำเสมอ เพราะการเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่องและมีความสม่ำเสมอนี้จะช่วยให้เห็นมิติของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ ซึ่งความสามารถในการมองเห็นความเปลี่ยนแปลงนี้เองที่จะทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ

งานด้าน โครงสร้างของ government outlet สามารถที่จะพิจารณาเพื่อปรับปรุง โครงสร้างของ government outlet ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้ตลอดเวลา

3. ต้นทุนในการให้บริการ (cost)

ในอดีตที่ผ่านมา การให้บริการแก่ประชาชนในด้านต่างๆมักถูกมองว่าเป็นกิจกรรมที่เป็นหน้าที่พื้นฐานที่สำคัญของรัฐ รัฐจะต้องเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ โดยไม่สามารถที่จะคำนึงถึงผลกำไร หรือความคุ้มค่าในการจัดทำบริการนั้นๆ ซึ่งลักษณะเช่นนี้เองที่ทำให้หน่วยงานของภาครัฐถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่มีความแตกต่างไปจากหน่วยงานของภาคเอกชนอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยเอง แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการจัดทำและให้บริการสาธารณะได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ด้วยอิทธิพลจากแนวความคิด “การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)” ซึ่งภายใต้กระแสแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ จะมองว่าการบริหารงานของภาครัฐในปัจจุบันจะต้องมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ ให้มีความสำคัญกับประชาชน รวมถึงมีการปรับแนวคิด และรูปแบบการบริหารงานให้ใกล้เคียงกับองค์กรในภาคธุรกิจมากยิ่งขึ้น¹

เพราะฉะนั้น ในการพิจารณาเพื่อจัดโครงสร้างของ government outlet นั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องให้น้ำหนัก ก็คือต้นทุนของรัฐในการให้บริการแก่ประชาชน สำหรับเงื่อนไขเกี่ยวกับต้นทุนของรัฐในการให้บริการแก่ประชาชนนี้ คณะผู้วิจัยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการจัดโครงสร้างของ government outlet นั้นควรจะต้องมีการคำนวณต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะต่างๆอย่างละเอียด โดยควรที่จะต้องมีการเปรียบเทียบระหว่างการจัดบริการสาธารณะนั้นๆเป็นการให้บริการในรูปแบบเดิมกับการที่บริการสาธารณะนั้นได้รับการปรับปรุงให้มาจัดทำที่ government outlet อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่ต้องคำนึงด้วย ก็คือแม้ว่าบริการบางประเภทจะมีต้นทุนสูงมากหากมีการจัดทำโดย government outlet แต่หากว่าบริการเหล่านั้นเป็นบริการที่มีความจำเป็นสำหรับพื้นที่เป็นอย่างยิ่งและมีประชาชนจำนวนมากที่ขอรับบริการนั้นๆ บริการเหล่านั้นก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องเป็นส่วนหนึ่งของ government outlet ดังนั้น ในอีกนัยหนึ่งจึงอาจกล่าวได้ว่าคณะผู้วิจัยเล็งเห็นความสำคัญของเงื่อนไขด้านต้นทุน แต่คณะผู้วิจัยเห็นควรให้มีการให้ความสำคัญแก่เรื่องของต้นทุนเป็นลำดับรองหากบริการเหล่านั้นมีความจำเป็นสำหรับพื้นที่และเป็นบริการที่ประชาชนมีความต้องการสูง²

¹ Butcher, 2002 : 179

² โปรดดูแนวคิด และการคิดคำนวณต้นทุน โดยละเอียดในบทที่ 7

4. ความสะดวกสบายของประชาชน (convenience)

เงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทางคณะผู้วิจัยได้พิจารณาแล้วเห็นว่าควรจะต้องนำมาพิจารณาเป็นเงื่อนไขหนึ่งสำหรับการจัดตั้ง government outlet ก็คือเงื่อนไขเกี่ยวกับความสะดวกสบายของประชาชน

ในการให้ความสำคัญกับเงื่อนไขด้านความสะดวกสบายของประชาชนนี้ สืบเนื่องมาจากการที่คณะผู้วิจัยได้เดินทางไปเก็บข้อมูลที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี และคณะผู้วิจัยได้พบข้อมูลที่สำคัญและน่าสนใจประการหนึ่ง นั่นคือคณะผู้วิจัยได้พบว่า หากประชาชนในเขตอำเภอหนองแขงจะประกอบกิจการเกี่ยวกับการขายปุ๋ย และสารเคมีเพื่อการเกษตรต่างๆ ประชาชนไม่สามารถที่จะติดต่อเพื่อขออนุมัติอนุญาตได้ ณ สำนักงานเกษตรอำเภอหรือที่ว่าการอำเภอ หรือแม้แต่ศาลากลางจังหวัด ทั้งนี้ก็เพราะว่าอำนาจในการอนุญาตดังกล่าวเป็นอำนาจของกรมวิชาการเกษตรซึ่งไม่มีหน่วยงานในระดับจังหวัด หากประชาชนในเขตอำเภอหนองแขงต้องการประกอบธุรกิจดังกล่าว ประชาชนจะต้องเดินทางไปขออนุญาตยังหน่วยงานระดับเขตหรือภาคของกรมวิชาการเกษตรซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดลพบุรี อันเป็นการทำให้ประชาชนประสบกับความยากลำบากเป็นอย่างยิ่ง ในกรณีของอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรีก็เช่นกัน ในการเดินทางไปเก็บข้อมูล คณะผู้วิจัยได้ประสบกับปัญหาหนึ่งด้วยตนเอง นั่นคือปัญหาความขาดแคลนของที่จอดรถสำหรับผู้มาติดต่อราชการ ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถหาที่จอดรถได้ จึงต้องจอดรถในระยะทางที่ไกลออกไปแล้วจึงเดินมาติดต่อราชการ หรือเดินทางมาด้วยวิธีการอื่นๆ ทั้งนี้สืบเนื่องจากศูนย์ราชการของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นศูนย์ราชการที่พยายามเอาหน่วยงานทุกหน่วยมากระจุกรวมกันอยู่ในพื้นที่หรืออาณาบริเวณเดียวกัน ไม่ใช่ศูนย์ราชการในความหมายที่มีหน่วยงานเดียวแล้วให้บริการได้ทุกอย่าง ฉะนั้นเมื่อมีหน่วยงานราชการจำนวนมากๆมารวมในบริเวณเดียวกันย่อมเกิดปัญหาเรื่องความคับแคบของสถานที่ในการรองรับยานพาหนะของประชาชนที่มาติดต่อราชการ

ด้วยข้อมูลต่างๆเหล่านี้เอง คณะผู้วิจัยจึงพิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะมีการให้บริการ ณ government outlet หรือไม่ อย่างไรนั้น จะต้องพิจารณาถึงความสะดวกสบายของประชาชนด้วย กิจกรรมบางอย่างแม้จะมีใช้กิจกรรมที่มีประชาชนมาขอรับบริการมากนักในแต่ละปี แต่หากว่าเมื่อประชาชนมีความต้องการในการรับบริการแล้ว ประชาชนจำเป็นจะต้องเดินทางไปติดต่อเป็นระยะทางไกลๆ หรือต้องเดินทางไปด้วยความยากลำบาก บริการเหล่านั้นก็ควรที่จะได้รับพิจารณาให้มีการให้บริการ ณ government outlet โดยที่บริการเหล่านั้นอาจไม่จำเป็นจะต้องมีตัวแทนของหน่วยงานนั้นๆมาปฏิบัติงานโดยตรงใน government outlet แต่อาจมีการพิจารณาให้ฝากภารกิจไว้กับตัวแทนของหน่วยงานในกระทรวงเดียวกันหรือหน่วยงานที่มีภารกิจงานที่ใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตามหากว่าภารกิจต่างๆ ได้มีการคิดคำนวณต้นทุนอย่างเป็นระบบแล้ว หน่วยงานที่รับฝากงานจากหน่วยงานอื่นๆก็สามารถที่จะพิจารณาเรียกเก็บค่าตอบแทนในกรณีที่ทำงานแทนหน่วยงานนั้นๆได้ เป็นรายกรณี

รูปแบบของการจัดตั้ง government outlet ในประเทศไทย

ภายใต้กระบวนการเปลี่ยนผ่านของระบบการบริการประชาชนในพื้นที่ระดับอำเภอเพื่อพัฒนาไปสู่การให้บริการในรูปแบบ government outlet นั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบของการจัดตั้ง government outlet สามารถเป็นไปได้ใน 2 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 : government outlet แบบเต็มรูป เป็นศูนย์บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จที่มีการจัดตั้งอย่างสมบูรณ์และสามารถให้บริการได้ครอบคลุมในทุกมิติของการบริการประชาชน เป็นรูปแบบที่ต้องอาศัยการปรับเปลี่ยน โครงสร้างและอำนาจในการจัดทำภารกิจอย่างกว้างขวางเพื่อให้ government outlet สามารถจัดทำและส่งมอบบริการแก่ประชาชนในระดับอำเภอได้อย่างเบ็ดเสร็จ ดังนั้น กระบวนการเปลี่ยนผ่านเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งจะต้องอาศัยระยะเวลาค่อนข้างยาวนานและส่งผลกระทบต่อส่วนราชการต่างๆ ทั้งในเชิงโครงสร้างและอำนาจในการจัดทำภารกิจอย่างกว้างขวาง

รูปแบบที่ 2 : government counter service หมายถึง government outlet ที่มีลักษณะโดยทั่วไปคล้ายคลึงกับรูปแบบที่ 1 หากแต่จะจำกัดประเภทของบริการที่จะจัดทำและส่งมอบให้กับประชาชนเพียงบางด้านเท่านั้น กล่าวคือจะจำกัดการให้บริการเฉพาะภารกิจที่มีลักษณะเป็น counter service ซึ่งเป็นบริการที่หน่วยงานให้บริการสามารถส่งมอบให้กับประชาชนได้ ณ จุดให้บริการนั้นๆ มีขั้นตอนและความสลับซับซ้อนไม่มาก และเป็นบริการที่จบสิ้นในตัวเอง ไม่จำเป็นต้องส่งต่อไปยังส่วนราชการอื่นๆ เพื่อให้บริการนั้นๆ เสร็จสิ้นโดยสมบูรณ์ ดังนั้นการจัดตั้ง government outlet ภายใต้รูปแบบ government counter service นี้สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและไม่ต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้าง กฎหมาย และอำนาจในการจัดทำภารกิจอย่างกว้างขวางเหมือนกับรูปแบบที่ 1 หรือ government outlet แบบเต็มรูป

สำหรับรายละเอียดของการจัดตั้ง government outlet ทั้งสองรูปแบบนี้ มีดังต่อไปนี้

1. government outlet แบบเต็มรูป

การปรับเปลี่ยนระบบการให้บริการของรัฐแก่ประชาชนในพื้นที่อำเภอภายใต้แนวคิด government outlet แบบเต็มรูปนี้ ถือเป็นรูปแบบการให้บริการภายใต้แนวคิดใหม่ที่ปรับหรือโครงสร้างและรูปแบบการให้บริการแบบดั้งเดิมไปสู่การจัดตั้งศูนย์กลางการให้บริการประชาชนอย่างเบ็ดเสร็จและครอบคลุมประเภทของบริการอย่างกว้างขวาง การจัดตั้งในรูปแบบนี้เกิดจากการสำรวจและศึกษาถึงประเภทและวิธีการให้บริการที่เกิดขึ้นจริงภายในพื้นที่ระดับอำเภอโดยส่วนราชการต่างๆ เพื่อประเมินถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการโยก โอน และปรับเปลี่ยนไปสู่การให้บริการภายใต้แนวคิด government outlet

สำหรับลักษณะของภารกิจ วิธีการให้บริการ ตลอดจนข้อพิจารณาอื่นๆของการจัดตั้ง government outlet ในรูปแบบที่สมบูรณ์และครอบคลุมการให้บริการในทุกมิตินี้ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 ลักษณะภารกิจหน้าที่ของ government outlet

(1) วัตถุประสงค์ขององค์กร

government outlet ซึ่งนำเสนอในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญในการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่มีบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกสบายแก่ประชาชนที่มาขอรับบริการ โดยประชาชนที่มาใช้บริการจาก government outlet นี้สามารถรับบริการจากส่วนราชการต่างๆ ซึ่งเดิมกระจายอยู่ตามส่วนราชการต่างๆ และประชาชนต้องไปขอรับบริการตามสถานที่ที่หน่วยงานนั้นๆตั้งอยู่

วัตถุประสงค์ของ government outlet คือการรวบรวมงานบริการของรัฐที่กระจายอยู่ตามหน่วยงานราชการต่างๆ ให้มารวมอยู่ที่จุดเดียว ประชาชนเดินทางมายังศูนย์รวมการบริการนี้แห่งเดียวก็สามารถติดต่อขอรับบริการของรัฐได้เกือบจะทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นบริการประเภท counter service ที่ประชาชนสามารถรอรับบริการได้ในเวลาช่วงสั้นๆ มีลักษณะเป็น One-stop Service หรือบริการประเภทรับเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งประชาชนสามารถร้องทุกข์หรือร้องเรียนปัญหาที่ประชาชนประสบได้ทุกเรื่อง ไม่จำเป็นต้องร้องทุกข์หรือร้องเรียนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นๆ นอกจากนี้ government outlet ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บริการประชาชนประเภท service link กล่าวคือแม้เรื่องที่ประชาชนต้องการจะขอรับบริการจะไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่ government outlet จะดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ในตนเอง แต่ government outlet นี้จะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางหรือตัวเชื่อมต่อการร้องขอบริการนั้นๆของประชาชนไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการติดตามผลการดำเนินงานของส่วนราชการนั้นๆและแจ้งให้

ประชาชนทราบ โดยมีกรอบเวลาที่แน่นอนว่า เรื่องที่ขอรับบริการนั้นๆจะดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ในระยะเวลาเท่าใด

ในการดำเนินงานของ government outlet นี้ แม้จะเป็นการนำบริการของหน่วยงานราชการต่างๆมารวมกันไว้ในจุดเดียว แต่มิได้หมายความว่าบริการของส่วนราชการต่างๆนั้นจะหยุดให้บริการ หากแต่วิสัยทัศน์ของ government outlet นี้จะมีลักษณะเป็นทางเลือกให้กับประชาชนหรือเป็นช่องทางของประชาชนที่จะเข้ามาใช้บริการจากส่วนราชการได้อย่างสะดวกสบายและรวดเร็วมากขึ้น หากเดิมประชาชนมีความสะดวกสบายที่จะรับบริการจากส่วนราชการเดิมอยู่ ประชาชนก็ยังสามารถรับบริการจากส่วนราชการเดิมได้ต่อไป แต่สำหรับประชาชนที่ยังไม่ได้รับความสะดวกสบายจากการขอรับบริการจากส่วนราชการที่เป็นอยู่ government outlet จะเป็นทางเลือกที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ต่างอำเภอที่ต้องเดินทางมาขอรับบริการจากส่วนราชการในตัวจังหวัดจะได้รับประโยชน์จาก government outlet นี้เป็นอย่างมาก

(2) กลุ่มภารกิจงานใน government outlet

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สำรวจและเก็บข้อมูลบริการต่างๆที่ดำเนินการโดยส่วนราชการทั้ง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอของพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษา พบว่ามีงานหรือภารกิจเป็นจำนวนมาก ทั้งภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย และภารกิจหน้าที่ที่ปฏิบัติจริง จากข้อมูลทั้งหมดที่เก็บมาได้นั้นเมื่อนำสรุปและวิเคราะห์กลุ่มภารกิจที่สามารถนำมารวมไว้ใน government outlet แล้ว พบว่าสามารถจัดประเภทของภารกิจออกได้เป็น 5 กลุ่มงาน โดยในการรวบรวมภารกิจหรืองานต่าง ๆ เพื่อเอามาไว้ใน government outlet นั้นทางคณะผู้วิจัยได้อาลักษณะของงานหรือภารกิจเป็นตัวตั้ง มิได้เอาหน่วยงานราชการเดิมเป็นตัวตั้ง ดังนั้น งานจากส่วนราชการหนึ่งๆอาจแยกอยู่ในหลายกลุ่มงาน โดยกลุ่มงานทั้ง 5 ที่ได้จากการสำรวจมีดังนี้

(2.1) กลุ่มงานด้านความมั่นคงและอำนวยความสะดวกเป็นธรรม

บริการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มงานความมั่นคงและอำนวยความสะดวกที่จะนำมารวมไว้ใน government outlet นั้น ได้แก่ งานของที่ทำกรปกครอง เช่น งานทะเบียน งานขอแปลงสัญชาติ งานขออนุญาตเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม งานด้านสถิติ เช่น การขึ้นทะเบียนทหาร งานด้านควบคุมโรคติดต่อ งานของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ งานของสำนักงานประมงจังหวัด งานขออนุญาตเคลื่อนย้ายสัตว์ป่า งานขอให้ตรวจสอบสถานกักกันสัตว์ งานขอให้รังวัดและประเมินที่ดิน งานขออนุญาตที่เกี่ยวข้องกับตำรวจ งานขออนุญาตครอบครองวัตถุอันตรายของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด งานที่ต้องประสานกับท้องถิ่นจังหวัด งานขออนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ งานขออนุญาตตรวจสอบและเฝ้าฟังวิทยุ เป็นต้น ซึ่งจากการสำรวจในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 3 อำเภอ พบว่า

จำนวนของภารกิจหรืองานบริการในกลุ่มงานความมั่นคงและอำนาจความเป็นธรรมที่สามารถนำมารวมไว้ใน government outlet นั้น³ มีจำนวนดังตารางที่ 8.3

ตารางที่ 8.3 : แสดงจำนวนภารกิจกลุ่มงานด้านความมั่นคงและอำนาจความเป็นธรรม

พื้นที่กรณีศึกษา	จำนวนภารกิจกลุ่มงานด้านความมั่นคงและอำนาจความเป็นธรรม ใน government outlet
อำเภอเมืองนนทบุรี	59
อำเภอหนองแขง	44
อำเภอศรีราชา	67

(2.2) กลุ่มงานด้านพัฒนาคุณภาพชีวิต

บริการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มงานด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตที่จะนำมารวมไว้ใน government outlet นั้น ได้แก่ งานด้านการประกันภัย งานขอรับบริการที่เกี่ยวข้องกับหมวดการทาง เช่น ขออนุญาตวางท่อ ขอให้มิถนง งานด้านพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น งานชำระหนี้กองทุน งานของกู้ยืมเงินกองทุน งานที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานสาธารณสุข เช่น ขอต่อใบอนุญาต งานขออนุญาตใช้น้ำบาดาลของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งานของสำนักบำรุงทาง เช่น ขออนุญาตทำทางเชื่อมต่อทางหลวง งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ก่อเหตุเดือดร้อนที่เกิดจากโรงงานของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้น ซึ่งจากการสำรวจในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 3 อำเภอ พบว่าจำนวนของภารกิจหรืองานบริการในกลุ่มงานด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตที่สามารถนำมารวมไว้ใน government outlet นั้น⁴ มีจำนวนดังตารางที่ 8.4

³ กรุณาดูเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 4

⁴ กรุณาดูเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 4

ตารางที่ 8.4 : แสดงจำนวนภารกิจกลุ่มงานด้านพัฒนาคุณภาพชีวิต

พื้นที่กรณีศึกษา	จำนวนภารกิจกลุ่มงานด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตใน government outlet
อำเภอเมืองนนทบุรี	41
อำเภอหนองแขง	17
อำเภอศรีราชา	11

(2.3) กลุ่มงานด้านส่งเสริมการเกษตร

บริการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มงานด้านส่งเสริมการเกษตรที่จะนำมารวมไว้ใน government outlet นั้น ได้แก่ งานของสำนักงานเกษตรและสหกรณ์การเกษตร งานของสำนักงานปศุสัตว์ เช่น การขอให้ตรวจและวิเคราะห์โรคสัตว์ งานของสำนักงานเกษตร เช่น การขออนุญาตจำหน่ายอาหารสัตว์ การขอให้วิเคราะห์โรคดินและโรคพืช งานของสำนักงานประมง เช่น การขออนุญาตขึ้นทะเบียนเลี้ยงสัตว์น้ำ การขอใบอนุญาตขายอาหารสัตว์น้ำ การขอหนังสือรับรองการจับและจำหน่ายสัตว์น้ำ งานของสถานีเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง เช่น การขอใบรับรองมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงกุ้ง เป็นต้น ซึ่งจากการสำรวจในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 3 อำเภอ พบว่าจำนวนของภารกิจหรืองานบริการในกลุ่มงานด้านส่งเสริมการเกษตรที่สามารถนำมารวมไว้ใน government outlet นั้น⁵ มีจำนวนดังตารางที่ 8.5

ตารางที่ 8.5 : แสดงจำนวนภารกิจกลุ่มงานด้านส่งเสริมการเกษตร

พื้นที่กรณีศึกษา	จำนวนภารกิจกลุ่มงานด้านส่งเสริมการเกษตรใน government outlet
อำเภอเมืองนนทบุรี	11
อำเภอหนองแขง	13
อำเภอศรีราชา	23

⁵ กรุณาดูเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 4

(2.4) กลุ่มงานด้านเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรม

บริการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มงานด้านเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรมที่จะนำมารวมไว้ใน government outlet นั้น ได้แก่ งานของสำนักงานการค้าภายใน เช่น งานรับเรื่องร้องเรียน งานชั่ง ตวง วัด งานของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ เช่น งานรับชำระภาษี งานออกเลขประจำตัวผู้เสียภาษี งานของสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ เช่น งานออกใบอนุญาตขายสุรา ยาสูบ งานออกใบอนุญาตซ่อม วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ งานขอใบอนุญาตติดตั้งป้ายของสำนักงานบำรุงทาง งานขออนุญาต ขยายโรงงานของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด การออกใบอนุญาตให้ตัวกิจการวิทยุสมัครเล่น งานขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียง ขออนุญาตแสดงงิ้วซึ่งเป็นงานของสถานีตำรวจ งานของสำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด งานของสำนักงานขนส่งจังหวัด เช่น การชำระภาษีรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ งานรับลงทะเบียนผู้ประกอบการ OTOP ของสำนักงานพัฒนาชุมชน งานออกใบอนุญาต กิจการ โรงแรมของที่ทำกรปกครองอำเภอ ซึ่งจากการสำรวจในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 3 อำเภอ พบว่า จำนวนของภารกิจหรืองานบริการในกลุ่มงานด้านเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรมที่สามารถนำมารวมไว้ใน government outlet นั้น⁶ มีจำนวนดังตารางที่ 8.6

ตารางที่ 8.6 : แสดงจำนวนภารกิจกลุ่มงานด้านเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรม

พื้นที่กรณีศึกษา	จำนวนภารกิจกลุ่มงานด้านเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรมใน government outlet
อำเภอเมืองนนทบุรี	63
อำเภอหนองแขง	19
อำเภอศรีราชา	48

(2.5) กลุ่มงานด้านแรงงานและประกันสังคม

บริการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มงานด้านแรงงานและประกันสังคมที่จะนำมารวมไว้ใน government outlet นั้น ได้แก่ งานรับเรื่องร้องทุกข์ งานลงทะเบียนนายจ้างและลูกจ้างของสำนักงานแรงงานจังหวัด งานขออนุญาตใช้แรงงานเด็กของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด งานขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการของสำนักงานประกันสังคมจังหวัด งานออกบัตรประจำตัวนายจ้างและออกใบอนุญาตจัดหางานทั้งในและต่างประเทศของสำนักงานจัดหางานจังหวัด งานรับแจ้งความและรับเรื่องร่ำร้องทุกข์และแจ้งความต่อนายจ้างของสถานีตำรวจ ซึ่งจากการสำรวจในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 3

⁶ กรุณาดูเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 4

อำเภอ พบว่าจำนวนของภารกิจหรืองานบริการในกลุ่มงานด้านแรงงานและประกันสังคมที่สามารถนำมา
รวมไว้ใน government outlet นั้น⁷ มีจำนวนดังตารางที่ 8.7

ตารางที่ 8.7 : แสดงจำนวนภารกิจกลุ่มงานด้านแรงงานและประกันสังคม

พื้นที่กรณีศึกษา	จำนวนภารกิจกลุ่มงานด้านแรงงานและประกันสังคมใน government outlet
อำเภอเมืองนนทบุรี	30
อำเภอหนองแขง	1
อำเภอศรีราชา	13

จากภารกิจทั้ง 5 กลุ่มงานดังกล่าวข้างต้น เมื่อนำภารกิจทั้งหมดของแต่ละพื้นที่
กรณีศึกษามารวมกันแล้ว สามารถพิจารณาภารกิจทั้งหมดของแต่ละพื้นที่ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 8.8 : แสดงจำนวนกลุ่มภารกิจทั้งหมดใน government outlet ของแต่ละพื้นที่กรณีศึกษา

กลุ่มภารกิจ	จำนวนภารกิจแต่ละพื้นที่	จำนวนภารกิจใน government outlet อำเภอเมืองนนทบุรี	จำนวนภารกิจใน government outlet อำเภอหนองแขง	จำนวนภารกิจใน government outlet อำเภอศรีราชา
	กลุ่มความมั่นคงและอำนวยความสะดวก	59	44	67
กลุ่มพัฒนาคุณภาพชีวิต	41	17	11	
กลุ่มส่งเสริมการเกษตร	11	13	23	
กลุ่มเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรม	63	19	48	
กลุ่มแรงงานและประกันสังคม	30	1	13	
รวม	204	94	162	

⁷ กรุณาดูเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 4

1.2 วิธีให้บริการประชาชนของ government outlet

government outlet ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ถูกนำเสนอเพื่อเป็นหน่วยบริการประชาชนในการแก้ไขปัญหาในรูปแบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่มีลักษณะแตกต่างกระจาย ส่วนราชการต่างดำเนินการ สร้างภาระและต้นทุนในการขอรับบริการแก่ประชาชน ดังนั้น government outlet นี้จึงเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่จะมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการเป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนและหน่วยงานราชการที่แตกต่างกระจายดังกล่าว

ลักษณะวิธีการให้บริการประชาชนของ government outlet นี้จะมีลักษณะของการให้บริการที่ไม่สลับซับซ้อน โดยบริการจะมีลักษณะเป็น One-stop service เช่น งานทะเบียนหรืองานรับชำระเงิน และองค์กรที่จัดตั้งใหม่นี้ไม่ใช่หน่วยปฏิบัติการที่จะลงพื้นที่ไปแก้ปัญหาคความทุกข์ร้อนต่างๆของประชาชนโดยตรง แต่หน่วยงานใหม่นี้สามารถรับเรื่องราวร้องทุกข์ต่างๆ แล้วดำเนินการประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเข้ามาจัดบริการที่ประชาชนร้องขอต่อไป ซึ่งลักษณะของการให้บริการประชาชนของ government outlet มี 4 ลักษณะวิธีด้วยกันดังนี้

(1) การให้บริการรับเรื่องราวร้องทุกข์-ร้องเรียน

government outlet นี้จะรวบรวมภารกิจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์ ร้องเรียนทุกประเภทให้มาอยู่ในศูนย์นี้ กล่าวคือประชาชนสามารถร้องเรียนปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของทุกหน่วยงานราชการได้ ณ government outlet แห่งนี้ เป็นการเพิ่มช่องทางให้ประชาชนมีทางเลือกได้มากขึ้น ประชาชนมีความสะดวกสบายมากขึ้น ไม่จำเป็นต้องเดินทางไปร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการที่ต้องการจะร้องเรียนหรือร้องทุกข์โดยตรง ซึ่งจากการสำรวจของคณะผู้วิจัยพบว่า จำนวนบริการที่ว่าด้วยการรับเรื่องราวร้องทุกข์-ร้องเรียนของส่วนราชการต่างๆในพื้นที่ซึ่งเป็นกรณีศึกษา พบว่ามีจำนวนดังตารางที่ 8.9

ตารางที่ 8.9 : แสดงจำนวนบริการด้านรับเรื่องราวร้องทุกข์-ร้องเรียน

พื้นที่กรณีศึกษา	จำนวนของบริการด้านรับเรื่องราวร้องทุกข์-ร้องเรียน
อำเภอเมืองนนทบุรี	25
อำเภอหนองแขง	7
อำเภอศรีราชา	9

(2) การให้บริการประเภท counter service

ภารกิจสำคัญอย่างหนึ่งในการจัดตั้ง government outlet นั้นก็คือการรวบรวมงานที่แตกกระจายของส่วนราชการต่างๆ ที่ว่าด้วย “การบริการประชาชนของรัฐ ณ จุดบริการ” หรือ counter service ให้มารวมไว้ ณ จุดๆเดียว เพื่อความสะดวกสบายของประชาชน โดยการบริการประชาชนของรัฐ ณ จุดบริการนี้ ได้แก่ การบริการอย่างง่าย มีขั้นตอนการจัดทำที่ไม่ซับซ้อนนัก และสามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ ณ จุดบริการของหน่วยงานนั้น ภายในกรอบเวลาที่สามารถกำหนดและประกาศให้ผู้มาขอรับบริการทราบได้ อาทิเช่น งานทะเบียน งานขออนุญาต งานชำระภาษี เป็นต้น ซึ่งจากการสำรวจของคณะผู้วิจัยพบว่าจำนวนบริการที่ว่าด้วยการบริการประชาชนของรัฐ หรือ counter service ของส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่ซึ่งเป็นกรณีศึกษา พบว่ามีจำนวนดังตารางที่ 8.10

ตารางที่ 8.10 : แสดงจำนวนบริการที่เป็น counter service

พื้นที่กรณีศึกษา	จำนวนของบริการที่เป็น counter service
อำเภอเมืองนนทบุรี	88
อำเภอหนองแขง	36
อำเภอศรีราชา	73

(3) การให้บริการประเภท service link เพื่อขอเอกสาร/รับรองเอกสาร

วิธีการให้บริการประชาชนใน government outlet รูปแบบที่ 3 ได้แก่ “การบริการประชาชนของรัฐแบบเชื่อมต่อ” หรือ service link เป็นการให้บริการประชาชนที่มีลักษณะซับซ้อน เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือความสามารถของ government outlet เพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งงานบริการนั้นต้องอาศัยการประสานงานและขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้งานบริการนั้นสัมฤทธิ์ผล หรือเป็นงานบริการที่มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ government outlet โดยตรง ทำให้ทาง government outlet นี้มีลักษณะเป็นช่องทางในการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ (access point) ของหน่วยงานอื่นๆ โดยไม่ต้องเดินทางไปติดต่อเอง บริการลักษณะเช่นนี้ได้แก่ การขอหนังสือสำคัญ (สค.9) แทนฉบับที่สูญหายจากหน่วยงานสถิติ การขอใบอนุญาตขายป๊อจากสำนักงานเกษตรอำเภอ การขออนุญาตค้าของเก่าจากที่ทำการปกครองจังหวัด เป็นต้น ซึ่งจากการสำรวจของคณะผู้วิจัยพบว่าจำนวนบริการที่ว่าด้วยการบริการประชาชนของรัฐแบบเชื่อมต่อ หรือ service link เพื่อขอเอกสารหรือหนังสือรับรองจากหน่วยงานราชการต่างๆ ในพื้นที่ซึ่งเป็นกรณีศึกษา พบว่ามีจำนวนดังตารางที่ 8.11

ตารางที่ 8.11 : แสดงจำนวนภารกิจที่เป็น service link เพื่อขอเอกสาร/รับรองเอกสาร

พื้นที่กรณีศึกษา	จำนวนของบริการที่เป็น service link เพื่อขอเอกสาร/รับรองเอกสาร
อำเภอเมืองนนทบุรี	65
อำเภอหนองแขง	39
อำเภอศรีราชา	55

(4) การให้บริการประเภท service link เพื่อขอ mobile service

นอกจากบริการประชาชนของรัฐแบบเชื่อมต่อเพื่อขอเอกสารหรือหนังสือรับรองจากส่วนราชการต่าง ๆ แล้ว government outlet ยังมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการประชาชนประเภทบริการเชื่อมต่อเพื่อขอให้รัฐมาจัดบริการนอกสำนักงาน (mobile service) ด้วย กล่าวคือประชาชนสามารถขอบริการประเภทที่มีลักษณะไม่มีความสะดวกและไม่เหมาะสมที่จะให้ประชาชนเข้ามารับบริการที่สำนักงาน มีความจำเป็นที่จะต้องส่งเจ้าหน้าที่หรืออาจรวมไปถึงวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ไปให้บริการแก่ประชาชนนอกสำนักงานในพื้นที่ต่างๆ ในรูปของหน่วยบริการเคลื่อนที่หรือจุดให้บริการชั่วคราว เช่น การร้องขอคำดังตำรวจในการรักษาความสงบ การร้องขอรถดับเพลิง การขอให้เจ้าหน้าที่มารังวัดที่ดิน การขอให้เจ้าหน้าที่มาพ่นยา เป็นต้น ซึ่งประชาชนสามารถร้องขอบริการเหล่านี้ได้โดยผ่านทาง government outlet ซึ่งจากการสำรวจของคณะผู้วิจัยพบว่าจำนวนบริการที่ทำได้ด้วยบริการประชาชนของรัฐแบบเชื่อมต่อ หรือ service link เพื่อขอให้รัฐมาจัดบริการนอกสำนักงาน (mobile service) ในพื้นที่ซึ่งเป็นกรณีศึกษา พบว่ามีจำนวนดังตารางที่ 8.12

ตารางที่ 8.12 : แสดงจำนวนบริการที่เป็น service link เพื่อขอ mobile service

พื้นที่กรณีศึกษา	จำนวนของบริการที่เป็น service link เพื่อขอ mobile service
อำเภอเมืองนนทบุรี	26
อำเภอหนองแขง	12
อำเภอศรีราชา	25

จากข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับวิธีให้บริการประชาชนของ government outlet ข้างต้นเมื่อนำมาทำการเปรียบเทียบกันจะเห็นได้ว่าในแต่ละพื้นที่ที่กรณีศึกษามีจำนวนของการให้บริการประชาชนที่แตกต่างกัน คือ government outlet ในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรีสามารถให้บริการประชาชนได้ 204 รายการ government outlet ในพื้นที่อำเภอหนองแขงสามารถให้บริการประชาชนได้ 94 รายการ และ government outlet ในพื้นที่อำเภอศรีราชาสามารถให้บริการประชาชนได้ 162 รายการ ดังตารางที่ 8.13

ตารางที่ 8.13 : แสดงจำนวนบริการทั้งหมดใน government outlet ของแต่ละพื้นที่การศึกษา

จำนวนของบริการจำแนก ตามพื้นที่ ประเภทของการให้บริการ	จำนวนบริการใน government outlet อำเภอเมืองนนทบุรี	จำนวนบริการใน government outlet อำเภอหนองแขง	จำนวนภารกิจใน government outlet อำเภอศรีราชา
บริการด้านรับเรื่องร้องทุกข์	25	7	9
บริการที่เป็น counter service	88	36	73
บริการที่เป็น service link เพื่อขอเอกสาร/รับรองเอกสาร	65	39	55
บริการที่เป็น service link เพื่อขอ mobile service	26	12	25
รวม	204	94	162

1.3 ลักษณะของอำเภอกับโครงสร้างของ government outlet

1. ตัวแบบของ government outlet ที่สรุปได้จากพื้นที่การศึกษาทั้ง 3 อำเภอ

จากการศึกษาและเก็บข้อมูลของคณะผู้วิจัยในพื้นที่ 3 อำเภอ ทำให้คณะผู้วิจัยได้ตระหนักถึงสภาพความแตกต่างของแต่ละอำเภอ อันทำให้คณะผู้วิจัยมองว่าในการที่จะจัดตั้ง government outlet นั้น ควรจะพิจารณาเรื่องการที่จะทำให้โครงสร้างและการดำเนินงานของ government outlet มีลักษณะที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่และความต้องการของประชาชน นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์ของรัฐเอง government outlet จึงควรเป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นความคุ้มค่า (value for money) สามารถบริหารได้อย่างประหยัด ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงเสนอว่าในการจัดตั้ง government outlet นั้น government outlet ไม่ควรที่จะมีโครงสร้างการบริหารงานที่ตายตัว เป็นแบบแผนเดียวกัน หากแต่

government outlet แต่ละแห่ง ควรมีโครงสร้างของตนเองที่มุ่งเน้นในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่สำคัญ จากการเก็บข้อมูลจากพื้นที่ทั้ง 3 อำเภอ และจากการประมาณการของคณะผู้วิจัย ทำให้พอสรุปได้ว่า ตัวแบบของ government outlet อาจมีความแตกต่างกันออกไปอย่างน้อย 5 ตัวแบบ ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ที่ตัวแบบดังกล่าว ได้แก่

(1) government outlet ในเขตเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น

จากการเก็บข้อมูลของคณะผู้วิจัยในพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ทำให้คณะผู้วิจัยได้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของอำเภอนนนทบุรี นั่นคือการที่สภาพพื้นที่ของอำเภอเมืองนนทบุรีมีลักษณะเป็นเมืองซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น โดยมีความหนาแน่นเฉลี่ยต่อพื้นที่ประมาณ 6,624 คนต่อตารางกิโลเมตร ในทางเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจโดยรวมของอำเภอเมืองนนทบุรีเป็นระบบเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ดังเห็น ได้จากการที่มีครัวเรือนที่ประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรมเพียง 3,100 ครัวเรือนจากจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 231,133 ครัวเรือน⁸ ในด้านของการใช้พื้นที่นั้น พื้นที่จำนวนมากเป็นพื้นที่อยู่อาศัยในลักษณะของบ้านจัดสรร โดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของบ้านส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ประกอบอาชีพและทำงานในเขตกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว อาจกล่าวได้ว่าสภาพพื้นที่ในเขตอำเภอเมืองนนทบุรีแทบจะไม่มี ความแตกต่างใดๆจากพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครเลย

การที่อำเภอเมืองนนทบุรี มีลักษณะความเป็นเมืองเช่นนี้จึงส่งผลทำให้สภาพปัญหาที่สำคัญที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอเมืองนนทบุรีเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากความเจริญของเมืองเป็นสำคัญ ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นมักเป็นปัญหาเกี่ยวกับชุมชนและสังคม อาทิเช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านการจราจร เพราะฉะนั้นในการจัดโครงสร้างของ government outlet ในเขตอำเภอเมืองนนทบุรีจะต้องประกอบไปด้วยส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านความสงบเรียบร้อยและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ หากกล่าวโดยรวมจึงอาจกล่าวได้ว่าภารกิจที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอยู่ใน government outlet ในเขตพื้นที่เมืองก็คือ กลุ่มงานด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม กลุ่มงานด้านความมั่นคงและอำนวยความสะดวก โดยกลุ่มงานด้านส่งเสริมเกษตรกรรมก็อาจจะ เป็นภารกิจที่ให้ความสำคัญในลำดับรองลงไป⁹

⁸ www.nonthaburi.go.th/web/amphur/amphur01.html.

⁹ ในรายละเอียด ภารกิจที่ควรจะมีอยู่ใน government outlet ที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นเช่นอำเภอเมืองนนทบุรี กรุณาดูเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 4

(2) government outlet ในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม

จากการเก็บข้อมูลในพื้นที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ทำให้คณะผู้วิจัยได้สังเกตเห็นว่า แม้อำเภอศรีราชาจะมีลักษณะความเป็นเมืองอยู่มาก แต่ลักษณะโดยรวมของอำเภอศรีราชาที่มีความแตกต่างไปจากอำเภอเมืองนนทบุรี ทั้งนี้ก็เพราะว่านอกจากการที่อำเภอศรีราชาจะมีลักษณะความเป็นเมืองแล้ว ในอำเภอศรีราชายังมีโรงงานอุตสาหกรรมทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่อยู่เป็นจำนวนมาก ประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในอำเภอศรีราชาคือ ผู้ใช้แรงงานที่ทำงานอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรม และสถานประกอบการต่างๆ รวมไปถึงแรงงานที่เป็นต่างด้าวด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าอำเภอศรีราชาเป็นตัวแทนที่ดีของอำเภอที่เป็นพื้นที่อุตสาหกรรม

จากการที่อำเภอศรีราชา มีลักษณะเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมนั้น จึงทำให้ปัญหาที่สำคัญของอำเภอศรีราชาเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการทำอุตสาหกรรม อย่างเช่น ปัญหาแรงงานในลักษณะต่างๆ การร้องขอความช่วยเหลือในด้านต่างๆของประชาชนในพื้นที่จำนวนมากมักเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาด้านแรงงาน อย่างไรก็ตาม คงต้องยอมรับว่าในพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมนั้น สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอาจไม่จำเป็นจะต้องเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานเสมอไป ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในเขตเมืองอุตสาหกรรมยังอาจรวมไปถึงเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิ่งแวดล้อม ยาเสพติด เป็นต้น เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าภารกิจที่สำคัญที่จำเป็นสำหรับ government outlet ที่อยู่ในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมก็คือ ภารกิจด้านแรงงานและประกันสังคม ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรม และภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม โดยที่ภารกิจด้านการเกษตรกรรมอาจเป็นภารกิจที่ให้ความสำคัญในลำดับรองๆลงไป¹⁰

(3) government outlet ในเขตพื้นที่เกษตรกรรม

จากการเก็บข้อมูลในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรีนั้น ทำให้คณะผู้วิจัยได้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของอำเภอหนองแขงซึ่งมีความแตกต่างไปจากอำเภอทั้ง 2 ข้างต้นอย่างชัดเจน กล่าวคือ อำเภอหนองแขงไม่มีลักษณะความเป็นเมืองและไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในเขตอำเภอเลย (ในเขตอำเภอหนองแขงมีเพียงโรงสีข้าวเท่านั้น) อำเภอหนองแขงจึงมีลักษณะเป็นอำเภอเกษตรกรรมอย่างเด่นชัด โดยประชากรส่วนใหญ่ของอำเภอประกอบอาชีพทำนามากถึงประมาณร้อยละ 85 ทำสวนอีกร้อยละ 5 โดยมีประชากรเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่ประกอบอาชีพรับจ้าง เพราะฉะนั้นในส่วนของการใช้พื้นที่นั้น พื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตอำเภอหนองแขง ประมาณร้อยละ 90 ของพื้นที่ทั้งหมดจึงถูกใช้ไปในการเกษตร โดยมีพื้นที่เพียงประมาณร้อยละ 10 เท่านั้นที่ใช้ไปในการก่อสร้างบ้านพักอาศัยและ

¹⁰ ในรายละเอียด ภารกิจที่ควรจะมีอยู่ใน government outlet ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเป็นเขตอุตสาหกรรมเช่น อำเภอศรีราชา กรุณาดูเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 4

เป็นร้านค้าขนาดเล็ก¹¹ การที่อำเภอหนองแขงเป็นอำเภอที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านการเกษตรกรรมนั้น จึงส่งผลทำให้ปัญหาที่สำคัญของอำเภอหนองแขงเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการทำการเกษตรเป็นสำคัญ อาทิเช่น ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำและการจัดระบบชลประทาน ซึ่งในปัจจุบันประชาชนหรือแม้แต่ทางอำเภอเองก็ประสบกับปัญหาในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของกรมชลประทานเช่นกัน เพราะหน่วยงานของกรมชลประทานเป็นหน่วยงานของราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญของอำเภอหนองแขงที่สืบเนื่องมาจากการทำการเกษตรกรรมยังได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับปศุสัตว์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อครั้งที่มีการระบาดของไข้หวัดนก ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่ในสวนราชการระดับอำเภอไม่มีตัวแทนของกรมปศุสัตว์มาปฏิบัติงานประจำอยู่ที่อำเภอเลย ด้วยเหตุนี้เองจึงสามารถสรุปได้ว่า ในอำเภอที่มีลักษณะเป็นพื้นที่เป็นเขตเกษตรกรรมเช่นอำเภอหนองแขงนี้ การกิจหรืองานที่ควรให้ความสำคัญอย่างยิ่งอย่างขาดเสียมิได้ก็คือ การกิจด้านการส่งเสริมเกษตรกรรม โดยที่การกิจด้านความมั่นคงและอำนวยการความเป็นธรรม การกิจด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตก็อาจเป็นภารกิจที่มีความสำคัญในลำดับรองๆลงไป ในขณะที่การกิจด้านแรงงานและประกันสังคมก็อาจจะแทบไม่มีความจำเป็นเลยสำหรับพื้นที่เช่นอำเภอหนองแขงนี้¹²

2. ตัวแบบของ government outlet ที่ได้จากการประมาณการ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นความพยายามอธิบายถึงลักษณะและสภาพปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของทั้ง 3 อำเภอที่เป็นกรณีศึกษา ซึ่งลักษณะและสภาพปัญหาที่พบเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญในการสร้างตัวแบบของ government outlet ให้มีความเหมาะสมต่อสภาพของพื้นที่ อย่างไรก็ตามก็ต้องยอมรับว่าตัวแบบทั้ง 3 ข้างต้นยังมีได้มีลักษณะที่ครอบคลุมลักษณะที่หลากหลายของพื้นที่ต่างๆในประเทศไทย ได้ดีพอ คณะผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า หลายพื้นที่ของประเทศยังคงมีลักษณะพิเศษอื่นๆ ซึ่งคณะผู้วิจัยสามารถที่จะประมาณการถึงตัวแบบอื่นๆเพิ่มเติมได้ ดังนี้คือ

(1) government outlet ในเขตพื้นที่ชายแดน

ในพื้นที่หลายอำเภอของประเทศไทย เป็นพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเป็นเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และในหลายอำเภอเหล่านั้น ยังมีการเปิดเป็นจุดผ่านแดนที่สำคัญ ทำให้พื้นที่ของอำเภอเหล่านั้นมีการทำการค้าขายอย่างกว้างขวาง เศรษฐกิจโดยรวมของอำเภอจึงอยู่ในเกณฑ์ที่ดี เช่นในพื้นที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ซึ่งมีเขตติดต่อกับประเทศสหภาพพม่า อำเภออรัญประเทศ จังหวัด

¹¹ สัมภาษณ์ ปลัดอำเภออาวุโสอำเภอหนองแขง, 27 มกราคม 2548.

¹² ในรายละเอียดการกิจที่ควรจะมีอยู่ใน government outlet ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเป็นเขตเกษตรกรรมเช่นอำเภอหนองแขง กรุณาดูเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 4

สระแก้ว ซึ่งมีเขตชายแดนติดต่อกับประเทศกัมพูชา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อำเภอซึ่งเป็นเขตพื้นที่ชายแดน มิได้มีความสำคัญในมิติด้านเศรษฐกิจเท่าที่นั่น การที่อำเภอมีพื้นที่ติดชายแดน ปัญหาด้านความมั่นคง ก็อาจเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญเช่นกัน ดังนั้น งานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจคนเข้าเมือง การอนุญาตให้บุคคลออกหรือเข้ามาในราชอาณาจักร ก็คงเป็นภารกิจที่มีความสำคัญด้วยเช่นกัน ดังตัวอย่างเช่น ในพื้นที่บางอำเภอ ในเขต 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากปัญหาทั้ง 2 ข้างต้นแล้ว พื้นที่ซึ่งเป็นอำเภอชายแดนยังอาจจะต้องจัดการกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อย ไม่ว่าจะเป็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสัญชาติ หรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและ การจัดหาที่ดินทำกิน

ด้วยสภาพที่กล่าวมาข้างต้นนี้เอง ที่ทำให้ในการจัดโครงสร้างการบริหารงานของ government outlet ในเขตพื้นที่ชายแดน ควรจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบเป็นการเฉพาะ โดยกลุ่มภารกิจที่มีความสำคัญในพื้นที่เหล่านี้ ควรจะได้แก่ กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงและอำนวยความสะดวก ความเป็นธรรม อย่างไรก็ดี หากพื้นที่ใดมีการทำการค้าชายแดนอย่างกว้างขวาง กลุ่มงานด้านเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรม ก็อาจจะกลายเป็นอีกกลุ่มงานหนึ่งที่มีความสำคัญ ดังนี้ เป็นต้น เพราะฉะนั้น โครงสร้างของ government outlet ในพื้นที่ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดน ก็ควรจะประกอบไปด้วยภารกิจงานต่างๆ โดยละเอียด

(2) government outlet ในเขตพื้นที่ท่องเที่ยว

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวถือเป็นอุตสาหกรรมหลักที่สำคัญอุตสาหกรรมหนึ่งของประเทศไทย หลายอำเภอของไทยประกอบไปด้วยแหล่งท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ทำให้ในแต่ละปีมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติจำนวนมากต่างหลั่งไหลมายังพื้นที่อำเภอเหล่านั้น เศรษฐกิจโดยรวมของอำเภอเหล่านั้นจึงอยู่ในเกณฑ์ที่ดี และประชาชนส่วนใหญ่ของอำเภอจึงมักประกอบอาชีพอันสืบเนื่องมาจากการท่องเที่ยว อำเภอที่อาจมีลักษณะเช่นที่กล่าวมานี้ อาจจะได้แก่ อำเภอซึ่งมีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลในภาคตะวันออกของไทย หลายอำเภอซึ่งมีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลตะวันออกและตะวันตกในจังหวัดทางภาคใต้ เป็นต้น

การที่พื้นที่ของอำเภอเหล่านี้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างชาติเข้ามาในพื้นที่เป็นจำนวนมากในแต่ละปี ดังนั้นโดยภาพรวมแล้ว government outlet ในพื้นที่เหล่านี้ จึงควรมุ่งเน้นไปในกลุ่มภารกิจด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม government outlet ในพื้นที่เหล่านี้ยังควรที่จะให้ความสำคัญกับบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการติดต่อสื่อสารด้วยภาษาต่างประเทศอื่นๆ ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง อาจมีความจำเป็นจะต้องพิจารณาจัดตั้งกลุ่มงานพิเศษเพื่อทำงานด้านวิเทศสัมพันธ์เป็นการเฉพาะก็เป็นได้ ในพื้นที่ซึ่งมีลักษณะดังที่กล่าวมานี้ กลุ่มงานด้านการส่งเสริมเกษตรกรรมก็อาจจะเป็นกลุ่มงานที่มีความสำคัญในลำดับรองๆ ลงไป

2. government counter service

ในการจัดตั้ง government outlet เพื่อปรับระบบการให้บริการประชาชนของรัฐในพื้นที่ระดับอำเภอนั้นจะเป็นรูปแบบใหม่ของการให้บริการที่สามารถจัดทำภารกิจต่างๆ แทนส่วนราชการเดิมที่ลงไปอยู่ในพื้นที่เพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างเบ็ดเสร็จ และครอบคลุมประเภทของบริการอย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการเปลี่ยนผ่านเพื่อนำไปสู่การจัดตั้ง government outlet นั้นจำเป็นต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนแก้ไขทั้งในส่วน โครงสร้างและอำนาจในการจัดทำภารกิจอย่างกว้างขวาง ทำให้จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน และอาจต้องเผชิญกับอุปสรรคทั้งในเชิงข้อกฎหมายและการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับภารกิจของ government outlet

คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า การปรับเปลี่ยนระบบการให้บริการของรัฐที่ให้กับประชาชนในพื้นที่ระดับอำเภอภายใต้แนวคิด government outlet นั้นสามารถจัดตั้งขึ้นได้ในรูปแบบที่เรียกว่า “government counter service” ซึ่งอาจถือว่าเป็นรูปแบบการให้บริการประชาชนขนาดกะทัดรัดที่ย่อส่วนลงมาจากรูปแบบ government outlet แบบเต็มรูป

2.1 เหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้ง government counter service

เหตุผลความจำเป็นที่คณะผู้วิจัยเห็นว่า government outlet อาจสามารถจัดตั้งได้ในรูปแบบ government counter service ก็เนื่องมาจากสภาพการณ์ของระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอาจทำให้การปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบการให้บริการภายใต้แนวคิด government outlet แบบเต็มรูปทำได้ลำบาก แต่ขณะเดียวกันการเร่งรัดให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการให้บริการของรัฐที่ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางก็นับว่าเป็นเรื่องจำเป็นเช่นกัน

ข้อจำกัดประการสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนไปสู่ government outlet แบบเต็มรูปแบบ ได้แก่

ประการแรก : ข้อจำกัดด้านกฎหมายซึ่งให้อำนาจในการจัดทำภารกิจต่างๆ ข้อจำกัดนี้ในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยให้เกิดระบบการโอนและมอบอำนาจโดยสมบูรณ์ อาทิเช่น กลุ่มภารกิจในด้านความมั่นคงและอำนวยความเป็นธรรม ซึ่งการมอบอำนาจให้ government outlet จัดทำบริการแทนจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเป็นจำนวนมาก อีกทั้งบริการบางประเภทเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศซึ่งการให้บริการจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง

ประการที่สอง : ข้อจำกัดอันเกิดจากคุณลักษณะของบริการ จากการศึกษาพบว่า บริการประชาชนของรัฐจำนวนมากเป็นบริการที่มีอาจจะจัดทำให้เสร็จสิ้น ณ จุดให้บริการ โดยเบ็ดเสร็จ หรือหากกระทำได้อาจไม่เกิดความประหยัดและคุ้มค่า กล่าวคือบริการจำนวนมากมีลักษณะเป็นบริการที่ต้องส่งต่อไปยังส่วนราชการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น งานด้านรับเรื่องร้องทุกข์ต่างๆ หรือบริการในกลุ่ม service link เป็นต้น นอกจากนี้บริการบางกลุ่มนั้น การจัดทำและส่งมอบบริการจำเป็นจะต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน อาทิเช่น งานด้านการตรวจสอบและออกใบอนุญาตโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

ประการที่สุดท้าย : ข้อจำกัดอันเกิดจากความไม่เป็นแบบแผนเดียวกันของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและรูปแบบเอกสารต่างๆ (forms) เนื่องจากปัจจัยสำคัญที่เปรียบเสมือนกับกระดูกสันหลัง (backbone) ของระบบการให้บริการภายใต้แนวคิด government outlet ได้แก่ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่สภาพการณ์ในปัจจุบัน ส่วนราชการจำนวนมากได้พัฒนาและออกแบบระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการให้บริการประชาชนในรูปแบบเฉพาะที่เป็นของตนเอง ทำให้การปรับระบบให้เกิดความเข้ากันได้ หรือกระทั่งออกแบบระบบใหม่ทั้งหมดจะเกิดความสิ้นเปลืองเป็นอย่างมาก นอกจากนี้จะต้องมีการแก้ไขรูปแบบเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ เช่น แบบคำร้อง แบบสำหรับจัดเก็บข้อมูล เหล่านี้ก็จะต้องมีการแก้ไขให้อยู่ภายใต้รูปแบบเดียวกัน

จากที่กล่าวมานั้น เพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า การจัดตั้ง government outlet จึงเป็นไปได้ในอีกแนวทางหนึ่งภายใต้รูปแบบ government counter service ซึ่งจะในรูปแบบที่ลดทอนหรือจำกัดประเภทของบริการให้อยู่ในขอบเขตที่สามารถดำเนินการได้โดยรวดเร็วและไม่จำเป็นต้องปรับรื้อระบบบริหารราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากนัก

2.2 ลักษณะภารกิจและวิธีการให้บริการของ government counter service

สำหรับคุณลักษณะและข้อพิจารณาต่างๆในการจัดตั้ง government counter service นี้ ในภาพรวมแล้วก็ไม่มีความแตกต่างจากรูปแบบแรก ความแตกต่างสำคัญจะมีอยู่เพียงประการเดียวคือ ลักษณะภารกิจและวิธีการให้บริการของ government outlet ซึ่งในรูปแบบ government counter service จะมีความกะทัดรัดมากกว่ารูปแบบแรก

government counter service มุ่งให้บริการในภารกิจที่เป็น “บริการสำหรับเฉพาะบุคคล” (individual service) กล่าวคือ เป็นบริการที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นเฉพาะบุคคล หรือเกิดจากความต้องการหรือการร้องขอของประชาชนเฉพาะบุคคล และเป็นบริการที่กฎหมายบังคับให้ต้องกระทำ หรือเป็นบริการที่หากประชาชนต้องการกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย

อาทิเช่น งานด้านการทะเบียนและบัตร งานด้านการขออนุญาต เป็นต้น มิใช่บริการที่ให้แก่ชุมชนหรือสังคมโดยรวม หรือบริการด้านสาธารณสุขปโภคสาธารณสุขการต่างๆ

ดังนั้น government counter service จะเป็นหน่วยงานให้บริการประชาชนที่จะมีขอบเขตตามวิธีการให้บริการที่จะเกิดขึ้นโดยจำกัดเฉพาะการให้บริการประเภท counter service เท่านั้น ซึ่งจะเป็นบริการของรัฐที่มีลักษณะของวิธีการจัดทำที่ไม่สลับซับซ้อนมากนัก มีขั้นตอนการดำเนินงานที่สั้นและกระชับ และสามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ ณ จุดให้บริการ ภายใต้กรอบเวลาที่สามารถจะกำหนดและประกาศให้ประชาชนผู้รับบริการทราบได้

2.3 การจัดรูปแบบของ government counter service ตามขนาดของการให้บริการ

กล่าวโดยสังเขป การจัดตั้ง government counter service จึงเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นการให้บริการที่มีลักษณะเป็นกลุ่มบริการที่เกิดขึ้นเพื่อประชาชนเป็นรายเฉพาะบุคคลโดยจะจำกัดขอบเขตของบริการที่จะจัดให้มีขึ้นเฉพาะงานในกลุ่มบริการประเภท counter service ¹³

ซึ่งจากตารางดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในการจัดตั้ง government counter service นั้น ควรจะมีการกำหนดรูปแบบไปตามขนาดของการให้บริการเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่และความถี่ของการขอรับบริการโดยประชาชนที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและสอดคล้องกับความต้องการที่เกิดขึ้นจริงภายในพื้นที่ให้บริการแต่ละแห่ง คณะผู้วิจัยเห็นว่า การจัดตั้ง government counter service นั้น สามารถเป็นไปได้ใน 3 ขนาด ได้แก่

(1) **government counter service ขนาดใหญ่:** ในรูปแบบที่หนึ่ง จะหมายถึง government counter service ที่ให้บริการของรัฐแก่ประชาชนด้าน counter service ต่างๆ แบบเต็มรูปแบบและครอบคลุมบริการด้านนี้ทั้งหมด ซึ่งจากตารางในภาคผนวกที่ 4 จะมีบริการทั้งหมดประมาณ 75 รายการ ครอบคลุมบริการของส่วนราชการต่างๆ ที่มีอยู่เดิมในปัจจุบันประมาณ 17 หน่วยงาน ดังนั้น government counter service ในรูปแบบนี้ จะเหมาะสมสำหรับพื้นที่ที่มีความเจริญและความหนาแน่นของประชากรสูง และเป็นอำเภอหรือพื้นที่ศูนย์กลางซึ่งความถี่ของการขอรับบริการอยู่ในระดับสูงมาก โดยสามารถให้บริการต่างๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จและครอบคลุมทั้งงานรับ-จ่ายเงิน งานขออนุญาต งานที่ต้องมีการจัดเตรียมเอกสารต่างๆ งานด้านการทะเบียน เป็นต้น

¹³ ทั้งนี้ชนิดของบริการที่จะเกิดขึ้นสามารถพิจารณาได้จากตารางในภาคผนวกที่ 4

(2) *government counter service ขนาดกลาง*: ในรูปแบบที่สอง จะหมายถึง government counter service ที่มีการตัดทอนบริการบางประเภทออกไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการจัดตั้งและให้บริการ ตลอดจนเพื่อให้สามารถดำเนินการให้บริการได้จริงในพื้นที่ต่างๆ ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีการตัดทอนงานที่มีความสลับซับซ้อนและขั้นตอนของการให้บริการที่มีความยุ่งยากออกไป รวมถึงงานบริการบางประเภทที่มีความถี่ของความต้องการหรือความจำเป็นในการขอรับบริการต่ำ ทำให้ government counter service ขนาดกลาง จะมีขอบเขตการให้บริการประมาณ 45 รายการ ครอบคลุมภารกิจของส่วนราชการที่ให้บริการอยู่เดิมในปัจจุบันประมาณ 14 หน่วยงาน ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว government counter service ขนาดกลางก็ควรจะมีขีดหย่อนในการปรับเปลี่ยนประเภทของรายการที่ให้บริการไปตามความถี่ของความต้องการในการเข้ารับบริการไปตามพื้นที่ได้ อาทิเช่น ในบางพื้นที่ซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมดั้งเดิมของอำเภอศรีราชา อาจจำเป็นต้องคงภารกิจของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด (ซึ่งในรูปแบบขนาดกลางจะถูกตัดออกทั้งหมด) ในบางรายการเอาไว้ตามความถี่ของความต้องการในการรับบริการ เป็นต้น

(3) *government counter service ขนาดเล็ก*: ในรูปแบบสุดท้าย จะหมายถึง government counter service ที่มีขอบเขตการให้บริการได้อย่างจำกัด และมุ่งเน้นบริการอย่างง่าย ที่มีขั้นตอนและความสลับซับซ้อนไม่มากนัก ซึ่งโดยมากจะเป็นงานด้านการชำระเงิน หรืองานด้านการทะเบียนและบัตร ที่มีขั้นตอนจำกัดและสามารถกระทำให้เสร็จสิ้นได้ในเวลาอันรวดเร็ว ดังนั้น government counter service ขนาดเล็ก จะสามารถให้บริการได้ทั้งหมดประมาณ 21 รายการ ครอบคลุมภารกิจของส่วนราชการที่ให้บริการอยู่เดิมในปัจจุบันประมาณ 8 หน่วยงาน การจัดตั้งในรูปแบบนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือความกะทัดรัด และการจัดตั้งกระทำได้ง่าย เพื่อให้การขยายจุดเข้าถึงบริการของประชาชนมีมากขึ้น ซึ่งพื้นที่การให้บริการจะเป็นไปใน 2 รูปแบบ ได้แก่ หนึ่ง การจัดตั้งในรูปแบบของจุดให้บริการขนาดเล็ก (Kiosk) ในพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นศูนย์กลางชุมชนต่างๆ เช่น ศูนย์การค้า สถานีขนส่งมวลชน เป็นต้น เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่ผ่านไปมา และสอง การจัดตั้งในรูปแบบจุดให้บริการเคลื่อนที่ (Mobile) เพื่อให้ government counter service สามารถออกไปให้บริการอย่างทั่วถึงแก่ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ เช่น ในเขตอำเภอชนบทห่างไกล เป็นต้น นอกจากนี้ บริการในรูปแบบนี้ยังสามารถถ่ายโอนอำนาจในการจัดบางประเภทให้แก่หน่วยงานภาคเอกชนที่ให้บริการด้าน counter service อยู่แล้วเพื่อร่วมให้บริการของภาครัฐได้

ตารางที่ 8.14 : แสดงจำนวนภาระงานที่ให้บริการ government counter service ทั้ง 3 ขนาด

ขนาดของ government counter service	จำนวนภาระงานที่ให้บริการ
ขนาดใหญ่	75
ขนาดกลาง	48
ขนาดเล็ก	21

สถานภาพของ government outlet

ข้อพิจารณาประการสำคัญในการจัดตั้งศูนย์การจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ หรือ government outlet ได้แก่ การพิจารณาถึงสถานภาพของหน่วยงานซึ่งจะมีผลอย่างสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างภายในหน่วยงาน ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่นๆว่าจะอยู่ภายใต้แบบแผนเช่นไร

สำหรับเกณฑ์สำคัญที่ใช้เพื่อพิจารณาถึงสถานภาพของ government outlet นั้น คณะผู้วิจัยจะใช้เกณฑ์ชี้วัดในเรื่อง “ระดับความเป็นอิสระ” ในเชิงการบริหารจัดการของ government outlet เป็นสำคัญ ซึ่งมีความหมายใน 2 ประการ ได้แก่

(1) จะหมายถึงความเป็นอิสระในเชิงโครงสร้าง โดยพิจารณาถึงระดับของการแยกตัว (separateness) ออกจากโครงสร้างในระบบราชการปกติว่ามีมากน้อยเพียงใด

(2) จะหมายถึงความเป็นอิสระในเชิงสถานภาพทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานภาพภายใต้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในประเด็นที่ว่าด้วย “ความเป็นนิติบุคคล” ของ government outlet ซึ่งจะมีผลต่อความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรของหน่วยงาน

จากเกณฑ์ข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าสถานภาพของ government outlet ที่เป็นไปได้ในปัจจุบันจะมีอยู่ด้วยกัน 4 แนวทาง ได้แก่

- (1) เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- (2) เป็นองค์การมหาชน

(3) เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (service delivery unit – SDU)

(4) เป็นหน่วยงานภาคเอกชน

พิจารณาจากทั้งสี่แนวทางในการจัดตั้งและกำหนดสถานภาพของ government outlet อาจกล่าวในเบื้องต้นได้ว่า

สำหรับแนวทางแรก ซึ่งได้แก่การกำหนดสถานภาพให้ government outlet เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นถือเป็นแนวทางที่กระทบต่อโครงสร้างการบริหารราชการเดิมในระดับอำเภอน้อยที่สุด สืบเนื่องจากเป็นแต่เพียงการปรับโครงสร้างและภารกิจของที่ทำการปกครองอำเภอไปสู่รูปแบบการให้บริการแบบใหม่ แต่ทั้งนี้ government outlet ก็ยังคงถือว่าเป็นส่วนราชการปกติเช่นเดิม ดังนั้น ความเป็นอิสระ โดยเปรียบเทียบกับแนวทางอื่นๆ จึงมีค่อนข้างน้อย

สำหรับแนวทางที่สอง ซึ่งได้แก่การจัดตั้งในรูปแบบองค์กรมหาชน ถือเป็นแนวทางที่อยู่ชัดตรงข้ามกับรูปแบบแรก ซึ่งจะทำให้ government outlet มีความเป็นอิสระทั้งในเชิงโครงสร้างที่แยกออกจากส่วนราชการปกติและในเชิงของการบริหารจัดการมากที่สุด และจะทำให้ government outlet กลายเป็นหน่วยงานใหม่ในการให้บริการประชาชนภายในพื้นที่ระดับอำเภอแยกขาดออกจากที่ทำการปกครองอำเภอและส่วนราชการปกติอื่นๆ

แนวทางที่สาม ได้แก่การจัดตั้งในรูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ถือเป็นแนวทางที่อยู่ตรงกลางระหว่างแนวทางแรกและแนวทางที่สอง กล่าวคือหากพิจารณาในด้านความเป็นอิสระ การจัดตั้ง government outlet ภายใต้รูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะมีลักษณะกึ่งอิสระ (arm's length) ที่แยกออกจากส่วนราชการปกติ แต่ต่างจากองค์กรมหาชนในแง่ของการไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล

แนวทางสุดท้าย ได้แก่ การจัดตั้งในรูปของหน่วยบริการที่เป็นเอกชน เป็นแนวทางที่ปรากฏอย่างแพร่หลายในลักษณะของการจ้างเหมาหรือมอบหมายให้หน่วยงานเอกชนเข้ามาจัดทำบริการของรัฐ โดยอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ในระบบสัญญา (contractual relationship) ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) แนวคิด โครงสร้างและสถานภาพของ government outlet ที่เป็นเอกชนนี้จะมีความเป็นอิสระและแยกออกจากโครงสร้างในระบบราชการปกติ คล้ายคลึงกับการจัดตั้งในรูปแบบองค์กรมหาชน ความแตกต่างคงมีแต่เพียงสถานภาพขององค์กรมหาชนซึ่งยังเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

สำหรับรายละเอียด รวมถึงข้อดี ตลอดจนข้อควรพิจารณาในการจัดตั้ง government outlet ตามแนวทางทั้งสี่ สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. government outlet ในสถานะเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

1.1 โครงสร้างและสถานภาพของ government outlet ที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

การจัดตั้งและกำหนดสถานภาพให้แก่ government outlet ในแนวทางแรกจะยังคงกำหนดให้เป็นส่วนราชการปกติต่อไป โดยอาศัยการปรับรูปแบบและขยายภารกิจของที่ทำการปกครองอำเภอซึ่งมีอยู่เดิมไปสู่ความเป็น government outlet

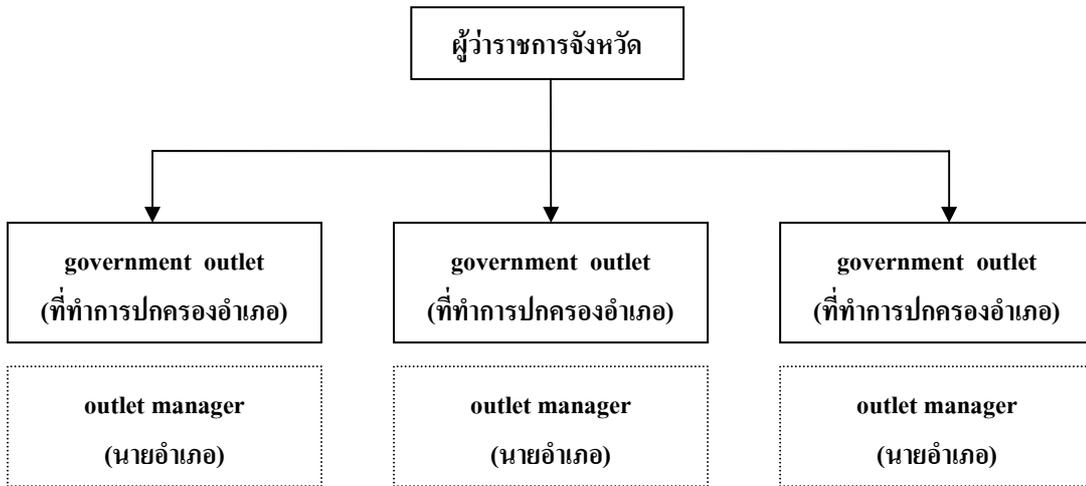
government outlet จะอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด กระทบหน้าที่ในการให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้ จุดให้บริการจะกำหนดไว้ ณ ที่ทำการปกครองอำเภอ โดยมอบหมายให้นายอำเภอกระทำหน้าที่ในฐานะผู้จัดการ government outlet ที่จะจัดให้มีขึ้น ณ อำเภอของตน

การจัดสรรงบประมาณและบุคลากรเพื่อดำเนินการให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการจัดสรร โดยถือเป็นภารกิจหนึ่งของการบริหารงานในระดับจังหวัด

สำหรับประเภทของบริการที่จะจัดให้มีขึ้น ณ government outlet จะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มภารกิจที่อยู่ในสังกัดส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และกลุ่มภารกิจที่อยู่ในสังกัดของส่วนราชการอื่น ทั้งนี้ ในกลุ่มแรกให้เป็นที่มาของหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการปรับเปลี่ยนและโยกโอนภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ government outlet จัดทำแทน

สำหรับในกลุ่มที่สอง ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือส่วนราชการอื่นหากมีความเปลี่ยนแปลง ดำเนินการจัดทำข้อตกลงกับส่วนราชการต้นสังกัดของส่วนราชการอื่นที่มีได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อโยกโอนภารกิจให้ government outlet ดำเนินการจัดทำแทนได้

แผนภาพที่ 8.1 : แสดงโครงสร้าง government outlet ที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด



1.2 ข้อดีของ government outlet ที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

การกำหนดให้ government outlet ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีข้อดีหรือจุดแข็งใน 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก : การปรับระบบการให้บริการประชาชนไปสู่ government outlet จะกระทำได้ง่ายและรวดเร็ว เนื่องจากการกำหนดโครงสร้างและสถานภาพภายใต้รูปแบบนี้ มิได้เป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หากแต่จะเป็นขยายงานและปรับระบบการให้บริการของส่วนราชการเดิมในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และไม่กระทบต่อกรอบทางกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่เดิม จึงสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

ประการที่สอง : ความประหยัดและส่งผลกระทบต่อส่วนราชการเดิมไม่มากนัก เนื่องจากรูปแบบดังกล่าวจะมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรและโครงสร้างการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมเป็นสำคัญ ทำให้การปรับระบบการให้บริการประชาชนไปสู่ government outlet เกิดความประหยัด โดยเฉพาะในส่วนของอัตรากำลังซึ่งสามารถใช้บุคลากรที่มีอยู่เดิมในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอเข้ามารับผิดชอบจัดทำให้ รวมถึงจุดให้บริการก็สามารถใช้อาคารสถานที่ของที่ทำการปกครองอำเภอซึ่งมีอยู่เดิมได้ ขณะเดียวกันการเกิดขึ้นของ government outlet ก็จะไม่ส่งผลกระทบต่อส่วนราชการเดิมทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอมากนัก เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะมุ่งเน้นการปรับภารกิจและรูปแบบการให้บริการของส่วนราชการต่างๆ โดยการโยกโอนภารกิจและอัตรากำลังเข้ามาสู่ระบบ government outlet มิใช่เป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ซึ่งเข้ามาจัดทำภารกิจซ้อนทับหน่วยงานเดิม รวมถึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องยุบเลิกหน่วยงานที่มีอยู่เดิม

ประการที่สาม : สอดคล้องกับระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จากทิศทางและแนวนโยบายของรัฐบาลในการปรับระบบการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดให้เกิดความเป็นเอกภาพทั้งในด้านการวางแผนและการปฏิบัติราชการ การกำหนดให้ government outlet อยู่ภายใต้โครงสร้างและรูปแบบเช่นนี้น่าจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการผลักดันให้การบริหารราชการระดับจังหวัดเกิดการบูรณาการยิ่งขึ้นในด้านการให้บริการประชาชน

1.3 ข้อควรพิจารณาของ government outlet ที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

อย่างไรก็ดี การจัดตั้ง government outlet ภายใต้รูปแบบเช่นนี้ ก็มีข้อควรพิจารณาซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ government outlet ได้ กล่าวคือ

ประการแรก : การกำหนดให้ government outlet ยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการเดิมอาจมีผลต่อข้อจำกัดด้านกฎ ระเบียบ และแนวทางการปฏิบัติราชการ ซึ่งอาจทำให้ขาดความยืดหยุ่นและคล่องตัว เนื่องจากยังคงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางการบริหารราชการแบบเดิม

ประการที่สอง : การให้บริการประชาชนในรูปแบบ government outlet จะต้องอาศัยระบบบริหารและวัฒนธรรมองค์กรใหม่ ซึ่งการกำหนดให้ government outlet อยู่ภายใต้ระบบราชการปกติและอาศัยบุคลากรเดิม อาจไม่เอื้ออำนวยต่อการปรับตัวไปสู่ระบบบริหารและวัฒนธรรมการทำงานใหม่ได้

ประการที่สาม : ในระยะยาวแล้ว การจัดให้ government outlet มีฐานะเป็นส่วนงานหนึ่งในระบบราชการปกติ อาจไม่เอื้ออำนวยต่อการคิดริเริ่มสร้างสรรค์และพัฒนาการให้บริการรูปแบบใหม่ๆ เนื่องจาก โครงสร้างการบริหารยังอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาในระบบราชการเดิม ทำให้การปรับเปลี่ยนใดๆจะต้องริเริ่มจากโครงสร้างส่วนบน

2. government outlet ในสถานะเป็นองค์การมหาชน

2.1 โครงสร้างและสถานภาพของ government outlet ในสถานะเป็นองค์การมหาชน

ในแนวทางที่สอง การจัดระบบการให้บริการประชาชนใหม่ภายใต้แนวคิด government outlet จะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ภายใต้รูปแบบองค์การมหาชน โดยอาศัยอำนาจของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ตามแนวทางนี้ government outlet จะมีการจัดโครงสร้างและกำหนดสถานภาพที่แยกออกจากส่วนราชการปกติ โดยมีฐานะเป็นองค์การมหาชน ซึ่งจะทำให้มีความเป็นนิติบุคคลและความเป็นอิสระทางการบริหาร จัดตั้งขึ้นโดยมีหน้าที่รับผิดชอบหรือภารกิจหลักเพื่อดำเนินการจัดทำบริการของรัฐต่างๆ ให้กับประชาชน

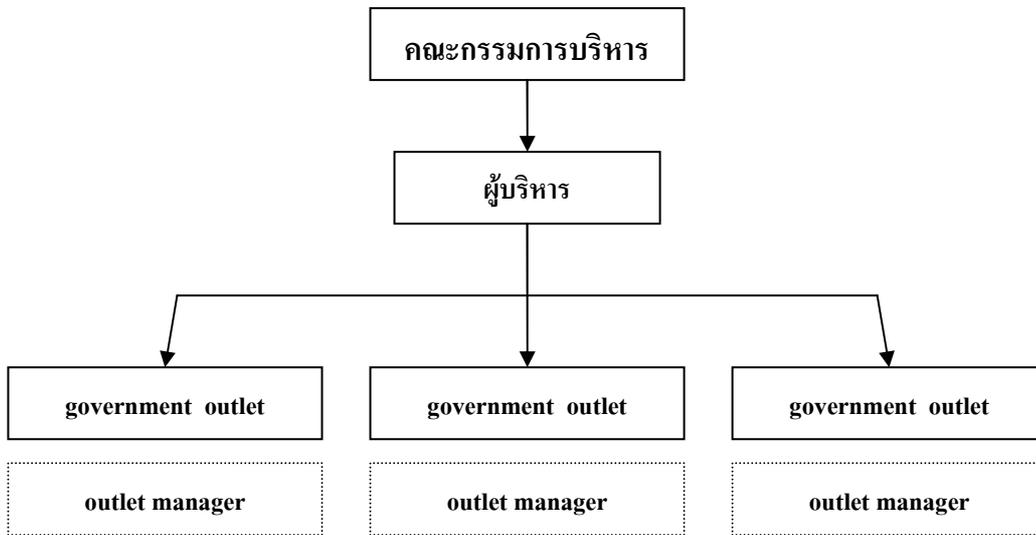
สำหรับโครงสร้างความสัมพันธ์กับรัฐบาล อาจกำหนดให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงอื่นแล้วแต่ความเหมาะสม

โครงสร้างการบริหารงานภายใน ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การมหาชน โดยอิสระ สำหรับจุดให้บริการในพื้นที่ต่างๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้จัดการ (outlet manager)

สำหรับงบประมาณในการดำเนินการจะมีที่มา 2 ด้าน ได้แก่ ในระยะเริ่มต้น จัดตั้งวางระบบและพัฒนารูปแบบการให้บริการ จะมีรายได้หลักโดยอาศัยการจัดสรรจากรัฐบาล และในระยะต่อมาหาก government outlet สามารถเริ่มดำเนินงานได้แล้วก็ให้มีแหล่งรายได้หลักจากส่วนราชการที่ government outlet กระทำสัญญาดำเนินการจัดทำภารกิจให้ สำหรับสถานภาพของบุคลากรให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ในส่วนของประเทศบริการที่จะจัดให้มีขึ้นนั้น ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการและผู้บริหารขององค์การมหาชนในการดำเนินการจัดทำข้อตกลงกับส่วนราชการต่างๆ เพื่อรับผิดชอบจัดทำบริการต่างๆภายใต้ระบบสัญญา

แผนภาพที่ 8.2 : แสดงโครงสร้าง government outlet ภายใต้รูปแบบองค์กรมหาชน



2.2 ข้อดีของ government outlet ในสถานะเป็นองค์กรมหาชน

การกำหนดให้ government outlet มีสถานภาพเป็นองค์กรมหาชน จะมีจุดแข็งหรือข้อดีกว่ารูปแบบอื่นๆดังต่อไปนี้

ประการแรก : ความเป็นอิสระทางการบริหารจัดการ ภายใต้รูปแบบองค์กรมหาชนจะเอื้ออำนาจให้คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์กรสามารถบริหารจัดการได้อย่างอิสระและคล่องตัวกว่าส่วนราชการปกติ ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และการจัดการภายใน อีกทั้งความเป็นองค์กรมหาชนจะเอื้ออำนาจให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า เนื่องจากสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขทางการบริหารจะอยู่ภายใต้ระบบสัญญาและกรอบพันธกิจที่ชัดเจน

ประการที่สอง : เอื้ออำนาจต่อการดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ภายใต้รูปแบบองค์กรมหาชนจะเอื้ออำนาจให้ government outlet สามารถดึงดูดเอาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถได้อย่างหลากหลาย เนื่องจากเงื่อนไขการทำงานจะยืดหยุ่นและสามารถแข่งขันในตลาดแรงงานได้ดีกว่าส่วนราชการปกติ อีกทั้งการให้บริการในรูปแบบ government outlet จำเป็นต้องมุ่งเน้นการให้บริการประชาชนในฐานะลูกค้าซึ่งจะต้องได้รับความพึงพอใจสูงสุด ก็มีความจำเป็นที่ government outlet จะต้องดึงดูดเอาบุคลากรที่มีประสบการณ์และเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะเข้ามาร่วมทำงานในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาคเอกชน

ประการที่สาม: เอื้ออำนวยต่อการสร้างนวัตกรรมใหม่ การจัดตั้ง government outlet ในรูปแบบนี้เป็นการสร้างหน่วยงานใหม่ ซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่ที่สอดคล้องกับการกิจของ government outlet อีกทั้งความเป็นองค์กรมหาชนยังเอื้ออำนวยต่อสภาพแวดล้อมการทำงานที่เป็นอิสระ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมในการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ในการพัฒนารูปแบบการให้บริการแก่ประชาชนในระยะยาว

2.3 ข้อควรพิจารณา government outlet ในสถานะเป็นองค์กรมหาชน

การจัดตั้ง government outlet ภายใต้รูปแบบขององค์กรมหาชนก็มีข้อควรพิจารณาประกอบดังต่อไปนี้

ประการแรก : เนื่องจากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ดังนั้นจึงทำให้ในระยะเริ่มต้นจะมีความสิ้นเปลืองสูงกว่ารูปแบบแรกมาก เพราะจะต้องอาศัยบุคลากร ตลอดจนการจัดสร้างจุดให้บริการที่เป็นของตนเองใหม่ทั้งหมด

ประการที่สอง : เนื่องจากบริการที่ government outlet ดำเนินการจัดทำนั้นเป็นบริการของรัฐและบริการบางส่วนจะเป็นงานด้านการปกครอง ตลอดจนการร้องเรียนร้องทุกข์ การกำหนดให้ government outlet ในฐานะองค์กรมหาชนที่แยกเป็นอิสระจากส่วนราชการปกติอาจจะไม่มีความเหมาะสม รวมถึงอาจประสบปัญหาในด้านการประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ ในการร่วมกันพัฒนาบริการที่จะจัดให้มีขึ้น

ประการที่สาม : เนื่องจากรูปแบบขององค์กรมหาชนจะมีโครงสร้างและสถานภาพทางกฎหมายที่แยกออกจากส่วนราชการปกติ ดังนั้น ในการดำเนินภารกิจหรือบริการบางด้าน อาจจะมีกระทบต่อกฎหมายที่มีอยู่เดิม ซึ่งอาจทำให้มีความจำเป็นในการแก้ไขกฎหมายต่างๆ เพื่อให้ government outlet ในฐานะองค์กรมหาชนสามารถดำเนินการจัดทำภารกิจนั้นๆ ได้ อาทิเช่น งานด้านการทะเบียนราษฎร งานด้านการออกใบอนุญาตต่างๆ เป็นต้น

ประการที่สี่ : เนื่องจากการเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ อาจจะทำให้ government outlet ประสบปัญหาในด้านการสร้างจุดเข้าถึงบริการแก่ประชาชน และปัญหาด้านการประเมินถึงความคุ้มค่าในการดำเนินงาน

3. government outlet ในสถานะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (service delivery unit – SDU)

3.1 โครงสร้างและสภาพของ government outlet ในสถานะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ข้อเสนอในรูปแบบที่สามจะเป็นการกำหนดให้ government outlet มีการจัดโครงสร้างและสภาพภายใต้รูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นรูปแบบที่อยู่กึ่งกลางระหว่างรูปแบบแรกและรูปแบบที่สอง กล่าวคือจะมีลักษณะเป็นหน่วยงานให้บริการภายในระบบราชการ โดยมีลักษณะกึ่งอิสระ (arm's length)

การจัดตั้ง government outlet ในรูปแบบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะทำให้หน่วยงานไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีแล้วแต่กรณี มีเป้าหมายสำคัญในการให้บริการแก่หน่วยงานแม่เป็นอันดับแรก และหากมีกำลังเพียงพอก็สามารถให้บริการแก่หน่วยงานอื่นๆได้ การจัดโครงสร้างภายในจะมีลักษณะกระจายอำนาจมากกว่าส่วนราชการปกติ มีการแยกส่วนงานออกมาเป็นเอกเทศ (responsibility center) ที่สามารถดูแลรับผิดชอบการดำเนินงาน การบริหารทรัพยากร และการส่งมอบผลผลิตของตนเองได้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับศูนย์กำไร (profit center) ในภาคเอกชน

สำหรับกรณีของ government outlet สามารถจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษโดยอาจกำหนดให้อยู่ภายใต้สังกัดของส่วนราชการในระบบปกติได้ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าอาจเป็นไปได้ใน 2 แนวทางได้แก่

แนวทางแรก : ให้อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารที่กระทรวงจัดตั้งขึ้น และมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในพื้นที่อำเภอในจังหวัดของตนเอง

แนวทางที่สอง : ให้อยู่ภายใต้สังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งการกำหนดให้อยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีก็เพื่อประโยชน์ในการปรับเปลี่ยนในอนาคตตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่จะเกิดขึ้น

ทั้งนี้ การบริหารงานให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการคล้ายคลึงกับองค์การมหาชน หากแต่องค์ประกอบภายในคณะกรรมการจะมาจากเฉพาะส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการจะมีที่มาจากแต่งตั้งโดยหน่วยงานต้นสังกัด

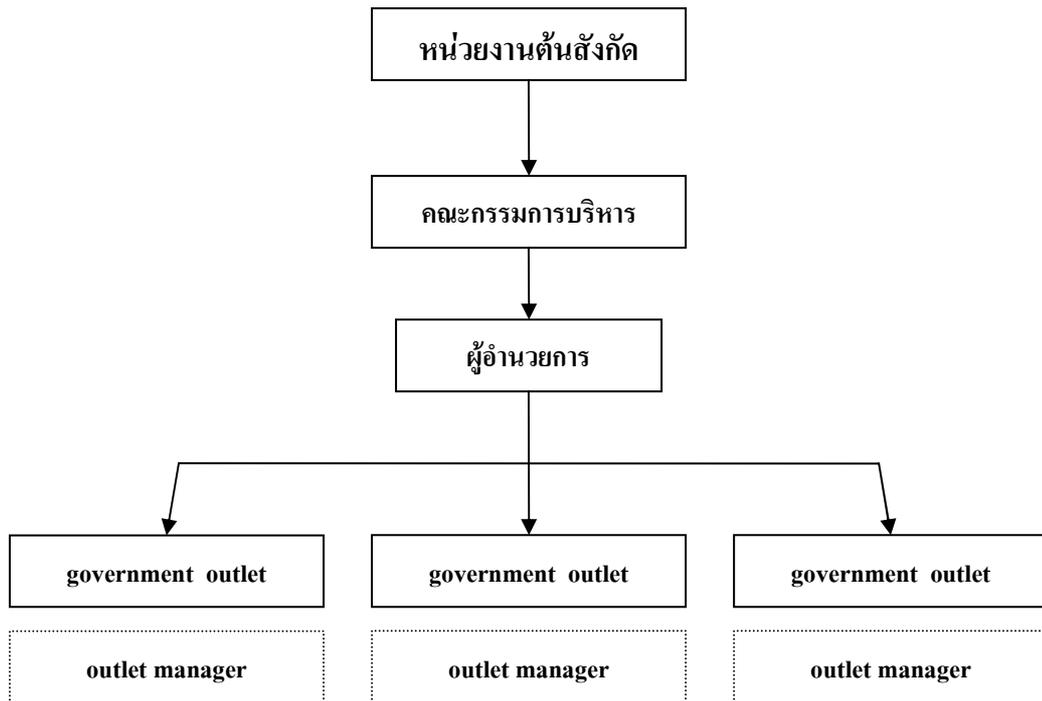
สำหรับกระบวนการบริหารงานภายในจะมีความเป็นอิสระคล้ายคลึงกับองค์การมหาชน หากแต่จะไม่มีความเป็นนิติบุคคล อำนาจในการบริหารงานต่างๆถือว่าเป็นการมอบอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัด

สำหรับงบประมาณสำหรับดำเนินงาน จะมีที่มาสองด้าน ได้แก่ หนึ่ง การจัดสรรเงินอุดหนุนจากต้นสังกัดเพื่อใช้สำหรับเป็นงบดำเนินการเพื่อการจัดตั้งและบริหารงานทั่วไป และสอง การเรียกเก็บค่าบริการจากหน่วยงานแม่และส่วนราชการอื่นๆที่ government outlet ให้บริการ ทั้งนี้ไม่จำเป็นจะต้องส่งเงินรายได้ทั้งหมดให้แก่กระทรวงการคลัง แต่ต้องนำรายได้ส่งคลังในอัตราส่วนเดียวกับภาษีเงินได้นิติบุคคล รายได้ส่วนที่เหลือจากการนำส่งคลังสามารถนำไปใช้เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การลงทุนเพิ่มเติม การพัฒนาองค์กรและบุคลากรให้มีขีดความสามารถสูงขึ้น

สำหรับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานใน government outlet ส่วนหนึ่งสามารถที่จะโยกโอนจากส่วนราชการต่างๆได้ และอีกส่วนหนึ่งจะมีเงื่อนไขการทำงานภายใต้รูปแบบพนักงานราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และให้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้อำนวยการ

สำหรับอำนาจในการจัดทำบริการต่างๆของ government outlet ส่วนหนึ่งจะอยู่ในรูปแบบการมอบอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัด และอีกส่วนหนึ่งให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานต้นสังกัดในการกระทำข้อตกลงต่างๆที่จำเป็นทั้งในด้านการมอบอำนาจและการเรียกเก็บค่าบริการ

แผนภาพที่ 8.3 : แสดงโครงสร้าง government outlet ภายใต้รูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ



3.2 ข้อดีของ government outlet ในสถานะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

สำหรับข้อดีของการจัดตั้ง government outlet ภายใต้รูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะมีจุดเด่นที่คล้ายคลึงกับการจัดตั้งในรูปแบบองค์กรมหาชน โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ หากแต่จะมีข้อได้เปรียบเพิ่มเติม นั่นคือ เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะมีโครงสร้างแบบกึ่งอิสระ ซึ่งยังมีสถานะในสังกัดของส่วนราชการ ทำให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็น government outlet จะเอื้ออำนวยให้เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและรวดเร็วกว่า เนื่องจากมิได้เป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ซึ่งต้องมีกระบวนการทางกฎหมายรองรับ

นอกจากนี้ การจัดตั้ง government outlet ภายใต้รูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษรูปแบบนี้ จะมีความประหยัดมากกว่า เนื่องจากสามารถอาศัยทรัพยากรบางส่วน โดยเฉพาะในด้านบุคลากรจากส่วนราชการได้ ขณะเดียวกันการเป็นหน่วยงานในสังกัดส่วนราชการและมีองค์ประกอบภายในจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็จะทำให้กระบวนการการมอบอำนาจให้แก่ government outlet เพื่อดำเนินการจัดทำบริการจะเป็นไปได้ง่ายกว่า เนื่องจากความรับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินงานของ government outlet ยังคงอยู่ที่ผู้ค้ำบัญชาสูงสุดของส่วนราชการซึ่งเป็นหน่วยงานแม่

3.3 ข้อควรพิจารณาของ government outlet ในสถานะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

การจัดตั้ง government outlet ภายใต้รูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้ มีข้อควรพิจารณาสำคัญ นั่นคือปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของ government outlet ได้แก่ การคัดสรรบุคคลเพื่อแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการที่เหมาะสม เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวจะเป็นผู้วางกรอบนโยบายและทิศทางการดำเนินงานขององค์กรโดยรวม

นอกจากนี้ การกำหนดให้ government outlet ในฐานะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะทำให้ขึ้นอยู่กับส่วนราชการต้นสังกัดใดก็นับว่ามีความสำคัญ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการต้นสังกัดจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำข้อตกลงต่างๆกับส่วนราชการอื่นๆเพื่อให้เกิดการมอบอำนาจในการจัดทำบริการแก่ government outlet และจัดสรรงบประมาณในรูปของเงินตอบแทนจากการบริการของ government outlet

4. government outlet ในสถานะเป็นหน่วยงานภาคเอกชน

4.1 โครงสร้างและสถานภาพของ government outlet ในสถานะเป็นหน่วยงานภาคเอกชน

แนวทางที่เป็นไปได้ในรูปแบบสุดท้ายได้แก่ การให้หน่วยงานภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้จัดทำบริการ ซึ่งนับเป็นแนวทางที่ปรากฏอย่างแพร่หลายในปัจจุบันในการจ้างเหมาหรือมอบหมายให้หน่วยงานภาคเอกชนเข้ามาจัดทำบริการของรัฐตามแนวทางและอิทธิพลของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การจัดตั้ง government outlet โดยให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการจะมีลักษณะเป็นการจ้างเหมาบริการ (contracting-out) ในการดำเนินงานแทนรัฐ โดยอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ในระบบสัญญา (contractual relationship) ดังนั้น โครงสร้างและสถานภาพของ government outlet จะมีความเป็นอิสระและแยกออกจากโครงสร้างในระบบราชการปกติ คล้ายคลึงกับการจัดตั้งในรูปแบบของค์กรมหาชน ความแตกต่างคงมีแต่เพียงสถานภาพขององค์กรมหาชนซึ่งยังเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

สำหรับการจัดโครงสร้างภายในและระบบบริหารจัดการต่างๆ เป็นเรื่องของหน่วยงานภาคเอกชนผู้รับเหมา บทบาทของรัฐจึงจำกัดอยู่เพียงการกำหนดขอบข่ายภารกิจและผลลัพธ์ของการดำเนินงานที่ต้องการภายใต้ข้อตกลงตามสัญญาที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานของรัฐซึ่งรับผิดชอบโครงการจัดตั้ง government outlet กระทำหน้าที่ในการทำงานร่วมกับภาคเอกชนในรูปของพันธมิตรทางธุรกิจหรือหุ้นส่วนในเชิงยุทธศาสตร์ (business partnership/strategic partnership) ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐจะต้องร่วมกับหน่วยงานภาคเอกชนในการกำหนดขอบเขต รูปแบบของบริการ การสนับสนุนด้านข้อมูล ข่าวสารต่างๆ ตลอดจนการแก้ไขกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง

กล่าวอีกนัยหนึ่ง หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจะต้องมีบทบาทนำในด้านของการวางนโยบาย (policy development) ของงานบริการต่างๆที่จะต้องเป็นไปภายใต้ข้อกำหนดเช่นไร ขณะที่ government outlet ซึ่งรับผิดชอบโดยภาคเอกชนจะมีบทบาทนำในด้านการกำหนดรูปแบบการส่งมอบบริการ (service delivery style) ว่าจะมีรูปแบบและช่องทางการส่งมอบบริการแก่ประชาชนในลักษณะใด ส่วนการออกแบบบริการหรือผลิตภัณฑ์ (product design) ทั้งสองฝ่ายจะมีบทบาทเท่าๆกันเพื่อร่วมกันพัฒนาการบริการต่างๆที่จะจัดให้มีขึ้น

4.2 ข้อดีของ government outlet ในสถานะเป็นหน่วยงานภาคเอกชน

สำหรับการจัดตั้งและกำหนดสถานภาพของ government outlet ให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาคเอกชนนั้น มีข้อดีหรือจุดแข็งใน 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก : การลดขนาดและความรับผิดชอบของภาครัฐ หากพิจารณาจากขอบข่ายงานของ government outlet ที่จะจัดให้มีขึ้นนั้นจะครอบคลุมบริการของรัฐอย่างหลากหลายและมีขอบข่ายเกี่ยวข้องกับภาระงานของส่วนราชการต่างๆอย่างกว้างขวาง ดังนั้นการจัดตั้ง government outlet ขึ้นก็นับเป็นการลดขนาดและความรับผิดชอบของภาครัฐโดยอ้อม ขณะเดียวกันการจัดทำโดยภาคเอกชนก็เท่ากับไม่เป็นการสร้างหน่วยงานของรัฐขึ้นมาใหม่ซ้อนทับส่วนราชการต่างๆที่มีอยู่เดิมอีกด้วย

ประการที่สอง : ประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหาร การจัดตั้งโดยมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการจะมีหลักประกันด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน เนื่องจากภาคเอกชนจะต้องทำงานภายใต้ข้อกำหนดระบบสัญญาว่าจ้างและในวงเงินงบประมาณที่แน่นอน อีกทั้งแรงจูงใจในการทำงานของภาคเอกชนจำเป็นจะต้องมุ่งแสวงหาผลกำไร ย่อมเป็นผลให้หน่วยงานเอกชนที่รับผิดชอบจะต้องมีระบบบริหารจัดการที่ดี

ประการที่สาม: ประสบการณ์ เทคโนโลยี และวิทยาการบริหารจัดการสมัยใหม่ เนื่องจากแนวคิดและรูปแบบการให้บริการประชาชนนี้เป็นผลมาจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในภาคเอกชนเพื่อมุ่งสร้างความพึงพอใจสูงสุดให้กับลูกค้า ดังนั้นหน่วยงานภาคเอกชนจึงมีข้อได้เปรียบในด้านประสบการณ์การทำงานภายใต้แนวคิดเช่นนี้ อีกทั้งภาคเอกชนยังมีข้อได้เปรียบในด้านของเทคโนโลยีที่ทันสมัย เนื่องจากสภาพแวดล้อมของการทำงานซึ่งต้องมีสร้างความสามารถในการแข่งขันจะทำให้ภาคเอกชนมีการปรับตัวไปตามเทคโนโลยีสมัยใหม่ ตลอดจนเทคนิควิทยาการบริหารจัดการได้รวดเร็วกว่าภาครัฐ

4.3 ข้อควรพิจารณาของ government outlet ในสถานะเป็นหน่วยงานภาคเอกชน

เนื่องจากการจัดตั้ง government outlet โดยให้หน่วยงานภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานถือว่าเป็นรูปแบบที่แยกเป็นอิสระออกจากภาครัฐ คล้ายคลึงกับการจัดตั้งในรูปแบบองค์กรมหาชน ข้อพิจารณาประการสำคัญก็คือการจัดตั้งในรูปแบบนี้อาจจะต้องเผชิญกับปัญหาและข้อจำกัดเช่นเดียวกันกับในรูปแบบองค์กรมหาชน ทั้งในด้านความสิ้นเปลืองจากการลงทุนในระยะเริ่มต้น ในด้านของการประสานภารกิจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ในด้านข้อจำกัดด้านกฎหมายซึ่งจะต้องมีการแก้ไขเป็นจำนวนมาก และปัญหาในด้านการสร้างจุดเข้าถึงบริการและความคุ้มค่า

ซึ่งหากพิจารณาจากสถานภาพของ government outlet ในทั้ง 4 รูปแบบ อาจกล่าวได้ว่าการจัดตั้งโดยมอบหมายให้หน่วยงานภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการนับเป็นรูปแบบที่ต้องประสบกับปัญหาและข้อจำกัดมากที่สุด

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่า จุดแข็งหรือข้อดีของการให้หน่วยงานภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานแทนรัฐก็นับว่ามีอยู่มาก แต่ทั้งนี้อาจจะเป็นการเข้ามาในรูปแบบของการช่วยเสริมการทำงานของ government outlet ในการดำเนินการกิจเพียงบางลักษณะ กล่าวคือหากมีการจัดตั้ง government outlet ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจากทั้ง 3 รูปแบบที่นำเสนอไปในข้างต้น และ government outlet ก็ได้ดำเนินงานไปในระยะเวลาหนึ่ง อาจเป็นไปได้ว่า government outlet อาจจะมีมอบหมายการจัดทำบริการบางด้านให้หน่วยงานภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการได้ในลักษณะของ sub-contractor อาทิเช่น การรับผิดชอบจัดทำบริการเฉพาะรูปแบบ counter service ในรูปของจุดเข้าถึงบริการขนาดเล็ก (Kiosk) ในพื้นที่ชุมชนหรือศูนย์สรรพสินค้าต่างๆ หรือการมอบหมายให้ดำเนินการให้บริการผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศแก่ประชาชนในบางภารกิจ หรือการร่วมกับหน่วยงานภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจลักษณะนี้อยู่แล้วเพื่อเพิ่มเติมการให้บริการของรัฐบางอย่าง เป็นต้น

บทที่ 9

ข้อเสนอแนะ

ในบทสุดท้ายนี้จะเป็นการนำเสนอข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยเพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาในการจัดตั้งและพัฒนา government outlet ในประเทศไทยในอนาคต

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ แม้ผลการศึกษาวิจัยจะเสนอให้มีการจัดตั้งศูนย์การจัดบริการของรัฐเพื่อให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จที่เรียกว่า government outlet ซึ่งจะเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการให้บริการประชาชนอย่างกว้างขวาง มีรูปแบบการส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนได้ถึง 3 รูปแบบ คือ การรับเรื่องราวร้องทุกข์-ร้องเรียน การให้บริการประเภท counter service และการให้บริการประเภท service link โดยทั้ง 3 รูปแบบของการส่งมอบบริการนี้ ยกตัวอย่างพื้นที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี สามารถให้บริการประชาชนได้กว่า 204 บริการ ดังนั้นจึงนับได้ว่า government outlet ตามผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นหน่วยงานที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่มาก

ภารกิจการให้บริการประชาชนจำนวนมากที่ปรากฏอยู่ใน government outlet ตามที่คณะผู้วิจัยเสนอไปนั้น เป็นภารกิจที่ดึงมาจากหน่วยงานราชการต่างๆ ทั้งหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ระดับอำเภอ หน่วยงานส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งสำนักงานอยู่ในพื้นที่ ฉะนั้นจะเห็นว่างานบริการที่ government outlet จะดำเนินการนั้นมาจากหน่วยงานราชการจำนวนมาก ซึ่งประเด็นนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จในการจัดตั้ง government outlet

ในการดำเนินการให้ government outlet สามารถจัดทำบริการจำนวนมากตามผลการศึกษาวิจัยนั้น มีเงื่อนไขหรืออุปสรรคหลายอย่างในการทำให้ government outlet ประสบความสำเร็จ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวนี้ต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนแก้ไขทั้งในส่วน โครงสร้างและอำนาจในการจัดทำภารกิจอย่างกว้างขวาง หรืออาจเรียกได้ว่าจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบริหารราชการขนาดใหญ่ ได้แก่ เงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. ในการมอบภารกิจการจัดทำบริการไปให้ government outlet ดำเนินการนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายจำนวนมากเพื่อโอนอำนาจหรือเปิดช่องทางให้ government outlet สามารถดำเนินการจัดทำบริการต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันเงื่อนไขนี้ยังไม่เอื้ออำนวยให้เกิดระบบการโอนและมอบอำนาจโดยสมบูรณ์ อีกทั้งบริการบางประเภทนั้นเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ซึ่งการให้บริการจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบ

2. ในการโอนภารกิจการจัดทำบริการของส่วนราชการต่างๆไปให้ government outlet ดำเนินการนั้น เป็นการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อส่วนราชการเดิมที่ดำเนินการอยู่ ดังนั้นอาจได้รับกระแสต่อต้านจากส่วนราชการจำนวนมากเหล่านั้น

3. ในการดำเนินการเพื่อจัดบริการของรัฐให้กับประชาชนแบบเบ็ดเสร็จของ government outlet นั้น เจ็อนใจที่สำคัญมากประการหนึ่งคือระบบสารสนเทศ เนื่องจากภารกิจจำนวนมากที่อยู่ใน government outlet นั้นเป็นบริการที่ไม่สามารถเสร็จสิ้นได้ในตัวเอง โดยเฉพาะบริการประเภท service link ซึ่งจำเป็นต้องมีการส่งต่อคำขอบริการไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีระบบสารสนเทศที่ทันสมัยและต้องมีการเชื่อมโยงโยงโยที่ครอบคลุมระหว่างทุก government outlet กับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือทุก government outlet ต้องสามารถ online กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งในการดำเนินการเพื่อให้ระบบสารสนเทศมีความทันสมัยและมีการเชื่อมโยงโยงโยที่ครอบคลุมนั้นจำเป็นต้องมีการลงทุนที่สูงมาก และต้องมีการออกแบบโครงข่ายมาอย่างดี เพื่อให้การทำงานของ government outlet มีประสิทธิภาพ

4. ในการดำเนินการจัดตั้ง government outlet ให้ประสบความสำเร็จนั้น เจ็อนใจที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ จำเป็นต้องมีบริษัทที่ปรึกษาทำการออกแบบและวางระบบการทำงานให้แก่ government outlet ไม่ว่าจะเป็นระบบสารสนเทศ ระบบแบบฟอร์มเอกสารต่างๆ ระบบการให้บริการ ระบบการฝึกอบรมบุคลากร ระบบการประสานงานระหว่าง government outlet กับ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ซึ่งบริษัทที่ปรึกษาที่มีศักยภาพดังกล่าวนี้แทบจะไม่มีเลยในประเทศไทย ฉะนั้นอาจต้องใช้ระยะเวลาานพอสมควรในการได้มาซึ่งบริษัทที่ปรึกษา และหากรวมระยะเวลาที่บริษัทที่ปรึกษาต้องทำการศึกษาและออกแบบ รวมถึงการวางระบบ คาดว่าจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาอีกนาน

จากเจ็อนใจต่างๆดังที่กล่าวมาจะเห็นว่า ในการดำเนินการจัดตั้ง government outlet แบบเต็มรูปแบบจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาอีกนาน

ฉะนั้นในระยะเวลาอันใกล้นี้ เพื่อให้มีศูนย์การจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ และเพื่อเร่งรัดให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการให้บริการประชาชนของรัฐที่ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง คณะผู้ศึกษาวิจัยจึงขอเสนอให้จัดตั้ง government outlet ที่มีการจัดบริการให้กับประชาชนเฉพาะบริการประเภท counter service เท่านั้น โดยงานศึกษาวิจัยครั้งขอเรียก government outlet ที่ทำหน้าที่ในการให้บริการเฉพาะ counter service นี้ว่า “government counter service”

government counter service นี้จะเป็นศูนย์การจัดบริการให้กับประชาชนเฉพาะงานที่เป็น counter service ซึ่งเป็นบริการที่ไม่ยุ่งยาก ซับซ้อน สามารถดำเนินการเสร็จสิ้นได้ ณ จุดบริการนั้น เช่น บริการรับชำระเงินหรือต่อใบอนุญาตต่างๆ

government counter service จะไม่รับดำเนินการในเรื่องที่ต้องเริ่มต้นใหม่ เช่น การออกใบอนุญาตใหม่ ซึ่งในการพิจารณาออกใบอนุญาตใหม่ต้องมีการใช้เอกสารในการยื่นขออนุญาต มีการทดสอบผู้ขออนุญาต และมีการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาอนุญาต เหล่านี้ประชาชนผู้ขอรับบริการต้องติดต่อขอรับบริการดังกล่าว ณ หน่วยงานต้นสังกัด แต่หากเป็นบริการในด้านการขอต่อใบอนุญาตประชาชนสามารถขอรับบริการได้ ณ government counter service

ฉะนั้นด้วยข้อจำกัดของลักษณะงานบริการ(ซึ่งรวมถึงจำนวนงานบริการ)ที่รับจัดบริการเฉพาะด้าน counter services เพียงด้านเดียว ความเป็นไปได้ในการดำเนินการจัดตั้งให้มีศูนย์บริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จในระยะเริ่มต้นอันใกล้นี้จึงมีความเป็นไปได้มากกว่าและง่ายกว่า ดังนั้นจึงเป็นที่มาของข้อเสนอในการจัดตั้ง government outlet ขนาดเล็กหรือ government counter service ก่อนในระยะเริ่มต้น

โดยแนวทางในการจัดตั้ง government counter service มีข้อควรพิจารณาและข้อเสนอ ดังต่อไปนี้

กระบวนการเปลี่ยนผ่าน การจัดตั้งและการพัฒนา government counter service

พิจารณาจากข้อเสนอในบทที่ผ่านมา กระบวนการและขั้นตอนของการเปลี่ยนผ่านการจัดบริการประชาชนของรัฐโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอในแบบเดิมไปสู่การจัดบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จภายใต้รูปแบบ government counter service นั้น มีกระบวนการเปลี่ยนผ่าน (phasing) และข้อพิจารณาเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

ระยะแรก : การศึกษาเพื่อประเมินรูปแบบบริการและการกำหนดสถานภาพของ government counter service

ในระยะแรก จะต้องมีการศึกษาเพื่อประเมินถึงลักษณะของบริการต่างๆของรัฐที่เหมาะสมต่อการปรับเปลี่ยนไปสู่การให้บริการโดย government counter service เนื่องจากบริการที่เกิดขึ้นจริงในระดับอำเภอนั้นจะมีบริการเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่เหมาะสมและเป็นไปได้ ซึ่งผลจากงานศึกษาวิจัยนี้ก็สามารถเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในการพิจารณาประกอบ

และในประการสำคัญ จะต้องศึกษาถึงจุดดีและจุดด้อยในแนวทางต่างๆเพื่อกำหนดสถานภาพของ government counter service ซึ่งจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ทางคณะผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบที่เหมาะสมที่สุด ได้แก่ รูปแบบที่ government counter service มีฐานะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit – SDU)

ระยะที่สอง : การว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อวางระบบ government counter service

ในระยะที่สอง จำเป็นจะต้องมีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการวางระบบการให้บริการของ government counter service ทั้งในส่วนของการบริหารงานภายในหน่วยงานแม่ข่ายและสาขาต่างๆที่จะจัดให้มีขึ้น รวมถึงการออกแบบและพัฒนารูปแบบการให้บริการแก่ประชาชนทั้งภายใน outlets และช่องทางการเข้าถึงบริการอื่นๆ เช่น ระบบการให้บริการทางโทรศัพท์ การให้บริการทางเครือข่ายสารสนเทศ เป็นต้น

ระยะที่สาม : การจัดวางระบบสารสนเทศของ government counter service

เนื่องจากการให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จในรูปแบบ government counter service นั้น ความเป็นไปได้และความสำเร็จของการบริการขึ้นอยู่กับการจัดวางและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อปรับระบบการให้บริการไปสู่ความเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) ทั้งในส่วนของการระบบสารสนเทศที่เป็นศูนย์รวมข้อมูลและประสานบริการ ซึ่งถือเป็นแกนกลางหรือกระดูกสันหลัง (backbone) ของระบบการให้บริการและในส่วนของการให้บริการด้านหน้า (front office) แก่ประชาชนผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศ

ระยะที่สี่ : การโอนอำนาจและการมอบอำนาจให้แก่ government counter service

กระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งได้แก่ การโอนอำนาจและมอบอำนาจในการจัดทำบริการประเภท counter service ของส่วนราชการต่างๆมาให้แก่ government counter service ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ต้องใช้ระยะเวลาและลำบาก ยุ่งยาก ซับซ้อน เนื่องจากบริการที่ government counter service จัดทำเป็นบริการของรัฐซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ อีกทั้งบริการยังมีจำนวนมาก นอกจากนี้ อำนาจในการจัดทำยังถูกกำหนดเอาไว้ในกรอบทางกฎหมายซึ่งจะต้องมีการแก้ไขเพื่อให้เกิดถ่ายโอนงานให้แก่ government counter service ดังนั้นในของการจัดตั้ง government counter service หากรอให้มีการแก้ไขกฎหมายอาจจะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ฉะนั้นเพื่อไม่มีการจัดตั้ง government counter service ในระยะเวลาอันใกล้ อาจเป็นการร่วมมือกันทำสัญญาของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับผลการศึกษาในการมอบอำนาจการจัดทำบริการมาให้แก่ government counter service และให้มีการดำเนินการในการแก้ไขกฎหมายในอนาคตต่อไป

ประเด็นปัญหาสำคัญนอกเหนือจากกรอบทางกฎหมายแล้วได้แก่ สภาพความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานระดับกรมต่างๆ ดังนั้นกระบวนการถ่ายโอนงานให้แก่ government counter service จึงนับเป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ ซึ่งต้องอาศัยการริเริ่มและผลักดันอย่างแข็งขันโดยรัฐบาล ทั้งนี้แนวคิดสำคัญที่อาจปรับใช้เพื่อให้เกิดการถ่ายโอนงานได้แก่ การใช้ระบบการมอบอำนาจ (delegate model)

นอกจากนี้ เพื่อให้กระบวนการโอนอำนาจและมอบอำนาจเป็นไปโดยสมบูรณ์ เพื่อให้ government counter service สามารถดำเนินการจัดทำบริการต่างๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จ อาจปรับใช้ตัวแบบที่ปรากฏในกรณีของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อรองรับอำนาจในการจัดทำบริการต่างๆ ให้แก่ government counter service นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าว อาจจำเป็นต้องพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดใหม่ที่จะปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กำลังมีการดำเนินการแก้ไขในปัจจุบันด้วย

ระยะที่ห้า : การวางกรอบในการคำนวณค่าบริการ

ในระยะที่ห้าซึ่งเป็นระยะของการจัดตั้ง government counter service จะต้องมีการวางกรอบในการคิดคำนวณค่าบริการที่ government counter service สามารถจะเรียกเก็บจากส่วนราชการต่างๆ รวมถึงการประเมินถึงความเสี่ยงทางการเงินและระยะคุ้มทุนในการดำเนินงานของ government counter service เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบสำหรับการประเมินผลการดำเนินงานของ government counter service ในอนาคตได้

ระยะที่หก : การจัดทำข้อตกลงระหว่างส่วนราชการต่างๆ กับ government counter service

ในระยะที่หกจะต้องมีการวางกรอบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการต่างๆ ที่จะมีการถ่ายโอนงานกับ government counter service ทั้งนี้จะต้องเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบ “ผู้ซื้อบริการ – ผู้จัดหาบริการ” (“purchaser-provider relations”) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่มีแนวทางคล้ายคลึงกับในภาคธุรกิจเอกชนที่เรียกว่า “หุ้นส่วนในเชิงยุทธศาสตร์” (strategic partnership approach) กล่าวคือ government counter service และส่วนราชการต่างๆ จะต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดเพื่อร่วมกันพัฒนารูปแบบการให้บริการร่วมกัน เพื่อให้เกิดการเอื้อประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ สามารถอาศัยแนวทางที่ปรากฏในศูนย์ประสานบริการ (Centrelink) แห่งออสเตรเลีย ประกอบการพิจารณาได้ กล่าวคือข้อตกลงที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีเนื้อหาที่ครอบคลุมประเด็นสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

หนึ่ง : ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับผลงาน (performance agreement) เพื่อใช้เป็นหลักประกันว่า government counter service จะมีการดำเนินงานที่ตรงตามความต้องการของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งได้ถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำบริการให้แก่ government counter service

สอง : ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการดำเนินงาน (business relationships) ได้แก่ ข้อตกลงเพื่อให้เกิดการผูกมัดแก่ส่วนราชการต่างๆ ในอันที่จะสนับสนุนการดำเนินงานของ government counter service ในฐานะพันธมิตรหรือหุ้นส่วน อาทิ การสนับสนุนด้านการแลกเปลี่ยนบุคลากร, การให้คำปรึกษาหารือในการปฏิบัติงาน, การสนับสนุนข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็น

ทั้งนี้ ส่วนราชการต่างๆจะมีบทบาทนำในด้านของการวางนโยบาย (policy development) ของงานบริการต่างๆที่จะต้องเป็นไปภายใต้ข้อกำหนดเช่นไร ขณะที่ government counter service จะมีบทบาทนำในด้านรูปแบบการส่งมอบบริการ (service delivery style) ว่าจะมีรูปแบบและช่องทางการส่งมอบบริการแก่ประชาชนในลักษณะใด ส่วนการออกแบบบริการหรือผลิตภัณฑ์ (product design) ทั้งสองฝ่ายจะมีบทบาทเท่าๆกันเพื่อร่วมกันพัฒนาการบริการต่างๆที่จะจัดให้มีขึ้น

ระยะที่เจ็ด : การติดตามและประเมินผล

กระบวนการสุดท้าย จะต้องมีการจัดวางระบบการติดตามผลการดำเนินงานและการประเมินผลงานของ government counter service หลังจากที่มีการดำเนินงานเป็นระยะๆ เพื่อเป็นข้อมูลป้อนกลับในการศึกษาถึงปัญหาอุปสรรค การพัฒนา และการปรับปรุงการให้บริการของ government counter service ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) อาจรับหน้าที่ในการจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลดังกล่าว

ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของ government counter service

ในการพัฒนารูปแบบการให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จในลักษณะของ government counter service นั้น เงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จก็คือ การให้ความสำคัญหรือการมุ่งพัฒนาระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศของ government counter service ให้มีความทันสมัยและมีรูปแบบที่เหมาะสมกับลักษณะภารกิจของ government counter service

ในการพิจารณาถึงระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศของ government counter service นั้นอาจแยกการพิจารณาออกได้เป็น 2 ประเด็น นั่นคือ การจัดเก็บข้อมูลที่ทันสมัยและมีความเที่ยงตรง กับการนำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาปรับใช้

1. การจัดเก็บข้อมูลที่ทันสมัยและมีความเที่ยงตรง

เนื่องจากเป้าหมายที่สำคัญของการจัดตั้ง government counter service ก็คือ ความพยายามทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายในการขอรับบริการจากรัฐในด้าน counter service มากที่สุด โดยที่ government counter service จะเป็นหน่วยงานที่สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเบ็ดเสร็จ เพราะฉะนั้น เงื่อนไขที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้เป้าหมายในการจัดตั้ง government counter service บรรลุได้ก็คือ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ

ในปัจจุบันนี้ หากใครได้มีโอกาสได้ไปติดต่อบริการกับหน่วยงานของรัฐ สิ่งหนึ่งที่มักจะพบว่าเป็นปัญหาอยู่เสมอก็คือ ความบกพร่องของข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐนั้นจัดเก็บ โดยความบกพร่องที่เกิดขึ้นมักเป็นไปได้ในหลายลักษณะ เช่น ความผิดพลาดของข้อมูล การที่ข้อมูลไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนให้มีความทันสมัย หรืออาจจะรวมไปถึงการที่แต่ละหน่วยราชการต่างมีการเก็บข้อมูลของตนเอง ทำให้ข้อมูลของแต่ละหน่วยราชการที่มีการนำไปใช้และอ้างอิงนั้นมีความแตกต่างกันออกไป ยิ่งไปกว่านั้น หากประชาชนพบว่าข้อมูลของตนเองมีความคลาดเคลื่อน อาจจะต้องใช้เวลาหรือมีกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อนในการปรับเปลี่ยนข้อมูลเหล่านั้น

ด้วยสภาพปัญหานี้เองทำให้ในการพิจารณาเพื่อจัดตั้ง government counter service นั้น การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการจัดเก็บข้อมูลมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ในการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลและการจัดเก็บข้อมูลนั้นอาจจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงใน 4 มิติด้วยกัน คือ

มิติแรก : หน่วยงานของรัฐจะต้องพยายามจัดเก็บข้อมูลให้มีความแม่นยำและไม่ผิดพลาด เช่น ในการเก็บข้อมูลที่เป็นตัวเลขและสถิติต่างๆจะต้องมีการจัดเก็บข้อมูลที่เที่ยงตรง และในการคิดคำนวณต่างๆนั้นจะต้องกระทำอย่างละเอียดถี่ถ้วน เพื่อให้ข้อมูลต่างๆเหล่านั้นสามารถนำไปใช้และอ้างอิงได้จริง

มิติที่สอง : หน่วยงานของรัฐจะต้องพยายามมีการจัดเก็บข้อมูลในเรื่องต่างๆให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อให้ข้อมูลสะท้อนสภาพที่เป็นจริงของสิ่งต่างๆ โดยเฉพาะข้อมูลในส่วนที่เป็นข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น ข้อมูลด้านสำมะโนประชากร ข้อมูลด้านเศรษฐกิจของพื้นที่ต่างๆ เป็นต้น

มิติที่สาม : รัฐจะต้องมีความพยายามในการปรับฐานข้อมูลของหน่วยราชการต่างๆให้มีลักษณะที่ตรงกัน ปัญหาในข้อนี้สืบเนื่องจากการที่โดยปกติแล้วแต่ละหน่วยงานมักจะมีการจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็นสำหรับหน่วยงานของตน ดังนั้นจึงทำให้ประเภทข้อมูลที่จัดเก็บ ตลอดจนเงื่อนไขในการจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ มักไม่ตรงกัน ซึ่งส่งผลทำให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆเป็นไปได้ยาก และในหลายกรณีข้อมูลของแต่ละหน่วยงานอาจมีลักษณะขัดแย้งกัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องมีการสร้างเอกภาพในกระบวนการจัดเก็บข้อมูล โดยอาจมีการเปิดโอกาสให้แต่ละหน่วยราชการเสนอถึงความต้องการเกี่ยวกับประเภทของข้อมูล รวมไปถึงเงื่อนไขต่าง ๆ จากนั้นอาจกำหนดให้มีหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความชำนาญเฉพาะ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บข้อมูล เพื่อให้ข้อมูลเหล่านั้นตรงกันและสามารถใช้ร่วมกันได้

มิติที่สี่ : หากพบว่าข้อมูลมีความผิดพลาด กระบวนการในการแก้ไขและปรับปรุงข้อมูลจะต้องสามารถกระทำได้ง่าย และมีความสะดวกรวดเร็ว

นอกจากแนวทางในการพัฒนาระบบข้อมูลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คณะผู้วิจัยยังพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อเป็นการลดภาระของภาครัฐ และเพื่อให้ข้อมูลที่จัดเก็บมีความถูกต้องแม่นยำ สะท้อนสภาพที่เป็นจริงในด้านต่าง ๆ รวมถึงมีความเป็นเอกภาพ จึงอาจมีการพิจารณาเพื่อว่าจ้างให้หน่วยงานภาคเอกชนที่มีความชำนาญพิเศษเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆแทนหน่วยงานของรัฐ

2. การปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีความทันสมัย

จากการที่ government counter service คือความพยายามทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกมากที่สุดในการขอรับบริการประเภท counter service จากรัฐ ซึ่งบริการเหล่านั้นอาจอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานหลายหน่วยงาน ดังนั้นเพื่อให้การติดต่อสื่อสารรวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลในด้านต่างๆของแต่ละหน่วยงานมีความราบรื่นได้ดี จึงจำเป็นต้องพัฒนาเทคโนโลยีการเก็บรักษาข้อมูลและการสื่อสารเชื่อมโยงข้อมูลระหว่าง government counter service กับหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการแต่ละด้าน

ในปัจจุบันนี้ แม้จะพบได้ว่าหน่วยราชการจำนวนมากมีความพยายามในการนำเอาเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตมาปรับใช้ในการให้บริการแก่ประชาชนในลักษณะที่เป็น e-government แต่ในสภาพความเป็นจริง คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการให้บริการในลักษณะดังกล่าวยังคงเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ การสื่อสารเชื่อมโยงระหว่างหน่วยราชการยังมีได้กระทำผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตอย่างแท้จริง รวมถึงในส่วนของประชาชนเองที่ยังมีอาจจะขอรับบริการในด้านต่างๆ ผ่านทางโครงข่ายอินเทอร์เน็ตของหน่วยราชการต่างๆได้โดยสะดวก ในหลายๆกรณีประชาชนยังจำเป็นต้องเดินทางไปติดต่อราชการด้วยตนเอง

ดังนั้น เพื่อให้ government counter service ได้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในการให้บริการแก่ประชาชนแบบเบ็ดเสร็จได้จริงนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์และโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อให้ government counter service แต่ละแห่งสามารถที่จะติดต่อเชื่อมโยงกับหน่วยราชการต่างๆได้โดยสะดวกและรวดเร็ว การที่ government counter service แต่ละแห่งสามารถที่จะเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่างๆของรัฐได้นั้นนอกจากจะเป็นการทำให้ government counter service สามารถที่จะหยิบยืมและได้รับข้อมูลต่างๆได้แล้ว ยังจะเป็นการช่วยลดต้นทุนในการบริหารงานของ government counter service ได้อีกด้วย

กล่าวได้ว่าประสิทธิภาพของระบบสารสนเทศที่เชื่อมโยงระหว่าง government counter service กับหน่วยงานราชการต่างๆเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการทำให้การบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จประสบความสำเร็จ

สถานภาพขององค์กรและบุคลากรของ government counter service ในรูปของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (service delivery unit : SDU)

จากแนวทางการจัดตั้ง government counter service ที่เสนอมาทั้ง 4 แนวทางในบทที่แล้ว ได้แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการเพื่อจัดตั้ง government counter service มีความเป็นไปได้ในหลายแนวทาง ซึ่งแต่ละแนวทางนั้นล้วนมีจุดดี จุดด้อยที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือแนวทางแรก ซึ่งได้แก่การยังคงให้ government counter service มีฐานะเป็นหน่วยราชการจะส่งผลกระทบต่อระบบราชการไม่มากนัก แต่ก็มีข้อเสียอยู่ที่ความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการบริหารงาน ในขณะที่การกำหนดให้ government counter service มีสถานะเป็นองค์กรมหาชนนั้นอาจมีข้อดีอยู่ที่ความคล่องตัวในการบริหารงาน แต่ก็มีจุดอ่อนที่ผลกระทบที่ตามมาซึ่งอาจจะมีขอบเขตที่กว้างขวาง ส่วนแนวทางสุดท้ายอันได้แก่การกำหนดให้ government counter service บริหารจัดการโดยบริษัทเอกชนเต็มรูปก็อาจจะมีข้อดีอยู่ที่ความคล่องตัวในการบริหารงาน แต่ทว่าจุดอ่อนที่สำคัญนั้นยังคงได้แก่การที่แนวทางนี้อาจทำให้เอกชนต้องมุ่งแสวงหากำไร และรัฐเองก็อาจจะตรวจสอบและกำกับการทำงานของบริษัทเอกชนได้ไม่มากนัก

ด้วยเหตุนี้เอง คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าแนวทางที่มีความเหมาะสมมากกว่าแนวทางอื่นๆ นั่นก็คือการจัดตั้ง government counter service ให้มีสถานะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (service delivery unit : SDU) เพราะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้ถือเป็นนวัตกรรมใหม่ของการจัดการภาครัฐในประเทศไทย โดยหน่วยงานประเภทนี้จะมีลักษณะเป็นหน่วยงานให้บริการภายในระบบราชการสังกัดกระทรวงหรือกรมต่างๆ ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการ รวมถึงมีแนวทางการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจ (business-like approach) แต่ทว่าไม่มุ่งเน้นที่ผลกำไร

แนวทางนี้ จะถือเป็นแนวทางที่ประสานจุดดีและลบสิ่งจุดด้อยของทั้ง 2 แนวทางที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือการจัดตั้ง government counter service ให้มีลักษณะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ นี้จะยังเป็นการคงไว้ซึ่งอำนาจของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีในการกำกับดูแลและบังคับบัญชาการบริหารงานของ government counter service ในขณะเดียวกันก็ได้หมายความว่า หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษนี้จะไม่มีความเป็นอิสระคล่องตัวเสียทีเดียว เพราะภายใต้กรอบในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้มีการกำหนดให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีต้นสังกัดต้องมีการกระจายหรือมอบอำนาจให้กับผู้บริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ สามารถบริหารได้อย่างเป็นอิสระ สอดคล้องต่อเป้าหมายขององค์กร

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การบริหารงานของ government counter service ในรูปของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้เป็นไปด้วยความราบรื่นเรียบร้อยและไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการส่วนจังหวัดแบบบูรณาการ ในระยะเริ่มต้นจึงสมควรให้ government counter service อยู่ภายใต้สังกัดของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นสังกัดเดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจและบทบาทในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารงานของ government counter service ภายในจังหวัดของตนได้อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ดี หากในอนาคตมีการเปลี่ยนแปลงสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดไปยังส่วนราชการอื่น อาทิเช่น สำนักนายกรัฐมนตรี ก็เห็นควรให้มีการเคลื่อนสังกัดของ government counter service ไปตามสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อมิให้เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารราชการส่วนจังหวัดแบบบูรณาการได้ต่อไปในอนาคต

การโอนอำนาจและการมอบอำนาจให้แก่ government counter service

การโอนอำนาจ (transfer of power) และการมอบอำนาจ (delegation) ให้แก่องค์กร government counter service นับว่ามีความสำคัญอย่างมากในระดับที่มีความสอดคล้องกับความสำคัญของระบบสารสนเทศ การจัดโครงสร้างขององค์กร และระบบพนักงาน หรือระบบบุคลากรของ government counter service โดยที่คณะผู้วิจัยพิจารณาว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลของ government counter service

กล่าวคือ หากไม่มีการโอนอำนาจและมอบอำนาจให้แก่ government counter service หรือแม้ว่าจะมีการโอนและมอบอำนาจให้แก่ government counter service อยู่บ้างแต่เป็นไปในลักษณะที่ไม่เหมาะสม การดำเนินการของ government counter service ก็จะมีการทำหน้าที่ที่ผิดพลาดและไม่ครบถ้วน อีกทั้งไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่เหมือนกับประสิทธิภาพของการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมประชาชนที่ผ่านมา ตัวอย่างเช่น government counter service คงจะต้องทำงานในลักษณะที่คล้ายกับศูนย์บริการร่วมประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องระดมคนจากหลายหน่วยงาน ให้แต่ละหน่วยงานจัดส่งเจ้าหน้าที่มาประจำที่ศูนย์บริการร่วมประชาชน หากไม่มีการจัดส่งเจ้าหน้าที่มาประจำหรือจัดส่งมาทำงานบางส่วนและไม่มาทำงานบางส่วน ศูนย์บริการร่วมประชาชนก็ไม่สามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพอะไรเกิดขึ้นได้เลย

มีพิกกล่าวถึงการทำงานในแบบประสานงานภายในศูนย์บริการร่วมประชาชนที่ผ่านมาซึ่งประสบปัญหาอย่างมาก เนื่องด้วยเจ้าหน้าที่แต่ละส่วนมาจากแต่ละหน่วยงาน และแม้ว่าจะมีการ “มอบอำนาจ” มาบ้างบางส่วน แต่ก็ยังคงเป็นการมอบอำนาจให้ทำการแทนในบางลักษณะเท่านั้น อำนาจสูงสุดขั้นสุดท้ายและจัดเป็นอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการนั้นยังคงเป็นหน่วยงานต้นสังกัดหรือองค์กรเดิมนั่นเอง

การโอนอำนาจและการมอบอำนาจ (delegation of power) หมายถึงการที่หน่วยงานต้นสังกัดหรือผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในอำนาจหน้าที่การงานหนึ่งๆ ได้ตัดสินใจมอบหมายให้บุคคล คณะบุคคลหรือองค์กรหนึ่งใดทำหน้าที่การงานบางเรื่อง บางลักษณะ หรือหน้าที่การงานทั้งหมดแทนตน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ของงาน เกิดความประหยัด และความพึงพอใจของผู้รับบริการจากหน่วยงานของตน

การโอนอำนาจและการมอบอำนาจดังกล่าวนี้ กล่าวได้ว่าจัดเป็นหลักการสำคัญของการบริหารประเทศแบบใหม่ของประเทศ อย่างไรก็ดี เป็นที่สังเกตว่าการโอนอำนาจและการมอบอำนาจดังกล่าวนี้มีรายละเอียดที่มีความสำคัญและมีความแตกต่างกันอย่างมากกับโครงสร้างอำนาจของรัฐ การจัดองค์กรของรัฐบาล ระบบราชการ ลักษณะของระบบกฎหมาย และวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรของรัฐ และองค์กรสาธารณะต่างๆของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ในที่นี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าอาจจัดแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้

1. การโอนอำนาจและการมอบอำนาจหน้าที่แบบไม่เด็ดขาด (functional delegation)

การโอนอำนาจและการมอบอำนาจในแบบนี้ ถือหลักการว่าอำนาจหน้าที่เป็นของรัฐ และเป็นขององค์กรราชการแต่ดั้งเดิม ซึ่งรัฐและองค์กรราชการแต่ดั้งเดิมถือว่าอำนาจหน้าที่ทั้งหลายทั้งปวงเป็นของตนเองอย่างสิ้นเชิงและอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เป็นไปตามประเพณีนิยมของการบริหารประเทศ และเป็นไปตามที่ระบบกฎหมายได้บัญญัติหรือตราไว้

อย่างไรก็ตาม รัฐ รัฐบาล และองค์กรราชการก็ไม่สามารถดำเนินการบริหารราชการแต่เพียงลำพังได้ตลอดไป ด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศมีพื้นที่ขนาดใหญ่บ้าง ประเทศในระยะต่อมามีความเจริญขึ้นบ้าง ประชาชนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และมีข้อเรียกร้องให้ระบบการบริหารงานสาธารณะมีความคล่องตัวและมีการบริการที่รวดเร็วมากขึ้น ฉะนั้น รัฐ และรัฐบาล รวมทั้งองค์กรราชการในแบบเดิมจึงมีความจำเป็นต้องโอนอำนาจและมอบอำนาจในบางลักษณะและในบางเรื่องให้แก่ตัวแทนของตนบ้าง ให้แก่คณะบุคคลเรียกว่าคณะกรรมการบ้าง และให้แก่องค์กรหนึ่งองค์กรใดซึ่งจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ทั้งในเขตเมืองหลวงและนอกเขตเมืองหลวงได้ “กระทำ” การแทนตนขึ้นในหน้าที่การงานนั้นๆ

การโอนอำนาจและการมอบอำนาจในลักษณะนี้ หากกระทำโดยรัฐ เรามักจะเรียกว่าเป็นการแบ่งอำนาจ (deconcentration) และอาจเรียกได้ว่าเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้แทนของรัฐ (functional delegation) ได้กระทำการแทนรัฐในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่รัฐ และ/หรือรัฐบาลได้แบ่งอำนาจหรือมอบหมายอำนาจดังกล่าวไว้ให้

ในขณะที่หากการมอบอำนาจนั้นกระทำโดยขององค์กรราชการหรือหน่วยงานราชการ เราก็อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้บุคคลและองค์กรทำการแทนหน่วยงาน (agency delegation) ราชการ ดังเช่นที่กระทรวงและกรมของระบบราชการไทยมีประเพณีนิยมมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของตนกระทำการแทนในเรื่องต่างๆ

อย่างไรก็ดี การมอบอำนาจในลักษณะดังกล่าวนี้พบได้ว่ามีลักษณะที่ไม่เด็ดขาดและไม่เป็นการทั่วไป เนื่องด้วยผู้มอบอำนาจคือรัฐและระบบราชการ ยังคงถือว่าอำนาจทั้งหลายทั้งที่เป็นของการมอบอำนาจให้ผู้แทนกระทำแทนเป็นเรื่องของความจำเป็นและเป็นไปเพื่อความสะดวกในการบริหารเท่านั้น รัฐและระบบราชการยังคงมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ในการตรวจแก้ไข กำกับ ทบทวน และหรือยกเลิกไปได้อย่างเต็มที่ แม้ผู้แทนจะมีความเห็น สั่งให้ดำเนินการ หรือดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องไปแล้วก็ตาม

นอกจากนี้ การมอบอำนาจหน้าที่ซึ่งไม่มีลักษณะเป็นการทั่วไป เนื่องด้วยในโครงสร้างของหน่วยงานราชการของไทยแต่ละหน่วยงานมีภารกิจหน้าที่เป็นเรื่องราวไป การมอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจึงไม่มีความสม่ำเสมอ ทั้งไม่มีการประสานงานกันก็มีความเป็นไปได้อย่างมากอีกด้วย

2. การโอนอำนาจและการมอบอำนาจหน้าที่แบบเด็ดขาด (*authorized delegation/mandate*)

แนวคิดเรื่องการมอบอำนาจแบบเด็ดขาดนี้พิจารณาว่า การมอบอำนาจต้องพิจารณาถึงเป้าหมายของภารกิจงานและความสำเร็จของงานเป็นที่ตั้ง รวมทั้งมุ่งให้เกิดการประสานกันเองอย่างเป็นอิสระ¹

การมอบอำนาจในลักษณะนี้ มีความหมายและแนวทางปฏิบัติที่สำคัญคือ องค์กรที่มอบอำนาจจะต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง องค์กรที่มีอำนาจจะต้องประกาศให้เกิดความชัดเจนว่าอำนาจในเรื่องใดบ้างได้มอบออกไปแล้วและมอบให้แก่ผู้แทนคือใคร โดยที่การประกาศนั้นจะต้องเกิด

¹ ดู Jonathan Gelati, Antonino Rotolo and Giovanni Sartor “Normative Delegation: A Framework for Autonomous Co-Ordination” (2004); Arthur Lupia “Delegation of Power: Agency Theory” *International Encyclopedia for Social and Behavioral Sciences* (2001)

อำนาจที่เป็นทางการ และเป็นเด็ดขาด² ซึ่งมีความหมายว่า ทราบใดที่ประกาศดังกล่าวนั้นยังคงดำรงอยู่ ผู้มอบอำนาจจะต้องเคารพคำประกาศของตนเองและไม่เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการทบทวน แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่ง หรือยกเลิกการดำเนินการที่ได้ถูกตัดสินใจดำเนินการไปโดยผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจจากตนเองไป

แน่นอนว่า การทบทวน แก้ไข หรือการยกเลิกคำสั่งการดำเนินการสามารถกระทำได้ โดยองค์กรในระดับชั้นอื่นๆหรือองค์กรอื่นๆที่เป็นอิสระ ซึ่งองค์กรผู้มอบอำนาจได้ประกาศรับรอง หรือจัดตั้ง ขึ้น แต่ไม่ใช่การทบทวน แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งโดยตรงโดยองค์กรผู้มอบอำนาจ

ลักษณะของการมอบอำนาจให้แบบดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มอบอำนาจกับผู้รับมอบอำนาจจะมีความแตกต่างจากการมอบอำนาจในแบบแรก เนื่องด้วยการมอบอำนาจในแบบแรก ผู้รับมอบอำนาจอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้มอบอำนาจโดยตรง ฉะนั้น การมอบอำนาจจึงมีลักษณะเป็นการให้वानให้ไปทำงานแทน ซึ่งผู้รับการให้वानให้ไปทำงานแทนจะไม่มีความรู้สึกว่าหน้าที่การงานนั้นเป็นของตนแต่ประการใด

ในทางตรงข้าม การมอบอำนาจในลักษณะที่สองนับว่าเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้ไปอย่างเด็ดขาดในห้วงระยะเวลาหนึ่งใด (mandate) ฉะนั้น ผู้รับมอบอำนาจจึงสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีอิสระและมีความรับผิดชอบที่สูงกว่า เนื่องด้วยภารกิจหน้าที่การงานนั้นตกเป็นของผู้รับมอบอำนาจไปเสียแล้ว มิใช่เป็นของผู้มอบอำนาจในห้วงเวลาดังกล่าว

ลักษณะของการตรวจการ การกำกับดูแล และการแก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งและการดำเนินการ ก็จะมีลักษณะที่พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เนื่องด้วยจะกระทำโดยองค์กรในระดับชั้นที่เหนือกว่าหรือโดยองค์กรอิสระ ซึ่งผู้มอบอำนาจได้พิจารณาและประกาศให้ทราบโดยทั่วไป มิใช่ดำเนินการโดยองค์กรผู้มอบอำนาจหรือโดยผู้มอบอำนาจโดยตรง

การมอบอำนาจแบบนี้จะเห็นได้ว่า ผู้มอบอำนาจมีความไว้วางใจผู้รับมอบอำนาจเป็นอย่างสูง ฉะนั้นจึงได้ให้อำนาจอันชอบธรรมไปพร้อมกับการมอบอำนาจหน้าที่ด้วย (authorized delegation) ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการมอบอำนาจที่มีลักษณะของความไว้วางใจ (trustee) หรือเป็นการมอบอำนาจแบบเด็ดขาด (mandate)

² Jonathan Gelati, Guido Governatori, Antonino Rotolo and Giovanni Sartor “Declarative Power, Representation and Mandate: Formal Analysis” (2004).

คณะผู้วิจัยมีความเห็นและขอเสนอว่า การโอนอำนาจและการมอบอำนาจที่มีความเหมาะสมต่อการดำเนินการของ government counter service ควรใช้การมอบอำนาจในแบบที่สอง กล่าวคือ รัฐหรือรัฐบาลควรเป็นองค์กรที่มอบอำนาจแบบไว้วางใจและแบบเด็ดขาดไปให้แก่ government counter service โดยที่องค์กรราชการจัดเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการมอบอำนาจในแบบดังกล่าวไปให้แก่ government counter service โดยเป็นผู้ร่วมมอบอำนาจหรืออาจจะเป็นผู้ร่วมสัญญาในการมอบอำนาจจากรัฐหรือจากรัฐบาลไปให้แก่ government counter service

ลักษณะของอำนาจหน้าที่ที่มอบไปให้มันต้องประกาศไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ government counter service มีความตระหนักว่าหน้าที่การงานนั้นเป็นของตน และเพื่อให้องค์กรตรวจสอบและกำกับดูแลสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในระบบของความสัมพันธ์เช่นนี้ องค์กรราชการ ซึ่งแต่เดิมเป็นเจ้าของอำนาจมิใช่เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่แต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แม้ว่าภารกิจหน้าที่จำนวนหนึ่งยังคงบริหารจัดการโดยองค์กรราชการนั้นๆอยู่ก็ตาม เนื่องด้วย government counter service ที่ถูกจัดตั้งขึ้น ได้กลายมาเป็นองค์กรที่มีส่วนรับผิดชอบร่วมในการให้บริการประชาชนโดยตรงแทนรัฐและรัฐบาลควบคุมไปด้วยกันเรียบร้อยแล้ว

การคิดค่าบริการของ government counter service

การนำ government counter service มาเป็นหน่วยงานดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนนั้น government counter service จำเป็นต้องมีต้นทุนในการดำเนินงานเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆของภาครัฐ โดยในการคิดค่าบริการของ government counter service นั้น คณะผู้วิจัยขอเสนอรูปแบบการคิดค่าบริการ ออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะแรก : การคิดค่าบริการจากหน่วยงานเดิม โดยในระยะเวลาช่วงนี้เป็นช่วงที่ยังให้หน่วยงานราชการต่างๆ ยังคงจัดบริการแก่ประชาชนตามเดิม แต่ประชาชนมีทางเลือกเพิ่มมากขึ้นโดยการขอรับบริการผ่านทาง government counter service ซึ่งค่าใช้จ่ายต่างๆที่ใช้ในการดำเนินการให้บริการประชาชน government counter service จะคิดค่าบริการกับหน่วยราชการเดิมที่ government counter service ดำเนินการแทน สืบเนื่องจากในระยะเริ่มต้น government counter service ยังไม่สามารถที่จะตั้งงบประมาณเองได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้หน่วยงานเดิมเป็นผู้ตั้งงบประมาณ โดยค่าบริการที่คิดกับหน่วยงานเดิมคำนวณจากต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) ของงานบริการนั้นๆ ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 7

ระยะที่สอง : เมื่อ government counter service ดำเนินการไปได้ระยะหนึ่ง ซึ่งคาดว่าจากความสะดวกสบายของประชาชน ประชาชนน่าจะมารับบริการของ government counter service มากขึ้น เพราะสามารถลดต้นทุนทางธุรกรรม (transaction costs) ได้มากกว่าการไปรับบริการจากหน่วยงานราชการเดิม ดังนั้นหน่วยงานราชการเดิมอาจจะโอนงานที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรงมาให้ government counter service ดำเนินการแทนอย่างเด็ดขาด กล่าวคือให้หน่วยงานราชการเดิมเลิกการให้บริการนั้นๆ โดยโอนมาให้ government counter service ทั้งหมด ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว การตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดบริการต่างๆควรเป็นหน้าที่ของ government counter service โดยตรง โดยรวมต้นทุนต่อหน่วยของงานบริการทุกงานที่ government counter service จัดทำเข้าไปเป็นงบดำเนินงาน

จะเห็นว่าในระยะแรกที่มีการจัดบริการแก่ประชาชนซึ่งมีทั้งจัดโดยหน่วยงานราชการเดิมและ government counter service ดังนั้นในระยะแรกต้นทุนในการให้บริการประชาชนของภาครัฐจะเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากจะมีต้นทุนทั้งของหน่วยงานราชการเดิมและ government counter service ไปพร้อมๆกัน แต่การเกิดขึ้นของ government counter service จะทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกจากการรับบริการของรัฐมากขึ้น แต่ทว่าในระยะยาว ต้นทุนในการให้บริการของรัฐจะมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากหน่วยงานราชการเดิมจะโอนการจัดทำบริการไปให้แก่ government counter service อย่างเด็ดขาด ซึ่งจะทำให้หน่วยงานลดค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานลง นอกจากนี้ควมมีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการของ government counter service (ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวน government counter service ในพื้นที่ที่เหมาะสม) จะทำให้ต้นทุนต่อหน่วยลดลงตามปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น

ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการจัดตั้ง government counter service

ในการที่จะทำให้การดำเนินงานของ government counter service เป็นไปได้ด้วยดี และประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและปัจจัยหลายประการ ซึ่งปัจจัยและเงื่อนไขเหล่านั้นอาจพอที่จะกล่าวได้โดยสรุปดังนี้คือ

1. การให้ความสำคัญกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ

คงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าการจัดตั้ง government counter service เพื่อเป็นหน่วยงานในการให้บริการแก่ประชาชน ถือเป็นปรากฏการณ์ใหม่สำหรับการบริหารงานภาครัฐของไทย แม้ว่าหน่วยงานในลักษณะเช่นนี้จะได้มีการริเริ่มจัดตั้งขึ้นบ้างแล้ว แต่ทว่าหน่วยงานเหล่านั้นยังจำกัดจำนวนและขอบเขตในการให้บริการเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครเท่านั้น เพราะฉะนั้นการจัดตั้ง government

counter service ที่จะเกิดขึ้นในทุกพื้นที่ทั่วประเทศจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับการสื่อสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ government counter service ให้แก่ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง โดยที่ประชาชนควรจะรับทราบว่า government counter service ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมานั้นมีเป้าหมายเพื่ออะไร และประชาชนสามารถที่จะไปขอรับบริการประเภทใดได้บ้างที่ government counter service โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการจัดตั้ง government counter service ที่มีขนาดและขอบเขตในการให้บริการที่แตกต่างกันออกไป เพราะฉะนั้น ในวิธีการปฏิบัติแล้วการสื่อสารข้อมูลแก่ประชาชนสามารถกระทำได้โดย

ประการแรก : จัดให้มีการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อต่างๆอย่างกว้างขวาง ในประเด็นนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องมีการวางแผนในการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเป้าหมายและการให้บริการของ government counter service อย่างกว้างขวาง โดยประชาชนควรได้ทราบข้อมูลในเบื้องต้นว่า รัฐบาลได้ทำการจัดตั้ง government counter service ขึ้น เพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการให้บริการในด้านต่างๆแก่ประชาชน โดยในการรับบริการส่วนบุคคลบางประเภทประชาชนอาจไม่จำเป็นต้องเดินทางไปยังที่ว่าการอำเภอ หรือสรรพากรพื้นที่เช่นที่เคยปฏิบัติ ในการนี้รัฐบาลอาจจำเป็นต้องมีการพิจารณางบประมาณเพื่อการนี้เป็นการเฉพาะ เพราะในการประชาสัมพันธ์จำเป็นต้องมีการใช้สื่อสารมวลชนแขนงต่างๆอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ รวมไปถึงการจัดทำโปสเตอร์เพื่อติดประชาสัมพันธ์ตามหน่วยงานต่างๆของรัฐ เพื่อให้ประชาชนในทุกพื้นที่ของประเทศได้รับรู้ถึงข้อมูลในการจัดตั้ง government counter service โดยทั่วกัน

ประการที่สอง : นอกจากการประชาสัมพันธ์ในเบื้องต้น เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงบทบาทของ government counter service แล้ว ยังจำเป็นต้องมีการจัดทำคู่มือการให้บริการสำหรับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบในรายละเอียดว่ามีบริการประเภทใดที่ประชาชนสามารถที่จะขอรับบริการใน government counter service ได้บ้าง ประชาชนควรจะต้องทราบด้วยว่า government counter service ที่ได้ทำการจัดตั้งขึ้นมานั้นมีกี่ประเภท และใน government counter service แต่ละประเภทมีประเภทของการให้บริการที่แตกต่างกันเช่นใด โดยในการจัดประเภทเพื่อเป็นที่เข้าใจแก่ประชาชนได้ง่ายขึ้นอาจมีการกำหนดให้มีการใช้สีหรือสัญลักษณ์อื่นๆในการจำแนกประเภทของ government counter service ที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนั้น ในการจัดทำคู่มือนี้จะต้องมีการระบุลงไปอย่างชัดเจนด้วยว่าในการขอรับบริการประเภทต่าง ๆ นั้นประชาชนจะต้องจ่ายค่าบริการหรือไม่ อย่างไร รวมไปถึงในการติดต่อเพื่อขอรับบริการประชาชนจะต้องนำหลักฐานใดไปใช้ในการขอรับบริการแต่ละประเภท

2. สถานที่ในการจัดตั้ง *government counter service* ที่สะดวกและง่ายต่อการเข้ารับบริการของประชาชน

ในการดำเนินการเพื่อจัดตั้ง *government counter service* นั้น เงื่อนไขด้านสถานที่ (location) นับเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยให้ *government counter service* ประสบความสำเร็จและเป็นหน่วยให้บริการที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง โดยหลักการพื้นฐานที่สำคัญแล้ว *government counter service* ที่จัดตั้งขึ้นในแต่ละพื้นที่นั้นไม่ควรที่จะมีสถานที่ตั้งซึ่งแยกตัวออกไปจากพื้นที่ที่เป็นชุมชน ดังที่มักปรากฏให้เห็นในการจัดตั้งหน่วยงานราชการอย่างเช่น ศาลากลางจังหวัดหรือที่ว่าการอำเภอในระยะหลังๆมานี้ เพราะการจัดตั้ง *government counter service* ในพื้นที่ซึ่งห่างไกลจากชุมชนยังผลให้ประชาชนต้องเดินทางเพื่อไปขอรับบริการ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลการเดินทางอาจเป็นสิ่งที่ยากลำบากสำหรับประชาชน

ดังนั้น ในการกำหนดแนวทางเพื่อจัดหาสถานที่ในการก่อสร้าง *government counter service* แต่ละแห่ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรที่จะได้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กับภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการร้านสะดวกซื้อ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีข้อมูลที่กว้างขวางมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นในการจัดหาสถานที่ตั้งของ *government counter service* อาจมีความจำเป็นต้องมีการว่าจ้างบริษัทเอกชนที่มีความชำนาญเฉพาะมาเป็นบริษัทสำรวจและกำหนดจุดที่ตั้งของ *government counter service* ที่เหมาะสมกับสัดส่วนของประชาชนและบริการประเภทต่างๆต่อไป เพื่อให้ *government counter service* ที่จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานในการให้บริการที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

3. ความพร้อมของผู้ปฏิบัติงานใน *government counter service*

การที่ *government counter service* เป็นหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน เพราะฉะนั้นสิ่งซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของ *government counter service* ก็คือความพร้อมของผู้ปฏิบัติงานภายใน *government counter service* โดยบุคลากรที่ปฏิบัติงานใน *government counter service* ควรต้องได้รับการเตรียมความพร้อมให้มีลักษณะดังต่อไปนี้

ประการแรก : บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ใน *government counter service* นั้น ควรต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีจิตใจรักในการให้บริการ (*service mind*) ทั้งนี้ก็เพราะว่าในอดีตที่ผ่านมาการให้บริการประชาชนของภาครัฐมักได้รับการตำหนิอย่างกว้างขวางในเรื่องของความสะอาดสบาย และลักษณะพฤติกรรมการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มักไม่ให้เกิดริประชาชนที่มารับบริการ ซึ่งลักษณะเช่นนี้เองที่ทำให้การให้บริการของหน่วยงานภาครัฐแตกต่างไปจากการให้บริการของหน่วยงานภาคเอกชน ดังนั้นบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรจึงควรมีความรู้สึกที่ดีและรักงานด้านการบริการ อันจะทำให้ประชาชนที่เข้ามาขอรับบริการได้รับความพึงพอใจ และการที่บุคลากรของ *government counter service* ได้รับการฝึกฝนให้มีจิตใจรักงานด้านบริการเช่นนี้นอกจากจะเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ

แล้ว ยังจะเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐให้แตกต่างไปจากเดิม อีกด้วย

ประการที่สอง : ผู้ปฏิบัติงานใน government counter service ควรจะมีลักษณะเป็นผู้ให้บริการในเชิงรุก (proactive service) ในการที่จะทำให้ government counter service เป็นหน่วยงานในการให้บริการที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน นอกจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใน government counter service จะต้องมึจิตใจรักงานด้านการบริการแล้ว ผู้ปฏิบัติงานใน government counter service ยังควรจะต้องมีลักษณะเป็นผู้ให้บริการในเชิงรุกอีกด้วย โดยผู้ปฏิบัติงานใน government counter service ควรเป็นผู้ที่เข้าถึงตัวผู้ขอรับบริการแทนที่จะให้ผู้ขอรับบริการเป็นผู้ร้องขอตั้งเช่นในอดีต ผู้ปฏิบัติงานควรเป็นผู้ที่เสนอถึงบริการประเภทต่างๆที่มีการให้บริการใน government counter service รวมถึงสอบถามถึงความต้องการในการขอรับบริการด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และยังอาจรวมไปถึงการให้คำแนะนำในงานบริการด้านต่างๆแก่ประชาชน

ประการที่สาม : นอกจากคุณสมบัติที่กล่าวมาทั้งสองประการข้างต้นแล้ว บุคลากรผู้ปฏิบัติงานใน government counter service ยังควรเป็นบุคลากรที่ได้รับการฝึกอบรมในด้านต่างๆอย่างสม่ำเสมอ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของเทคนิคในการทำงานและการให้บริการกับประชาชน หรืออาจจะเป็นการฝึกอบรมเกี่ยวกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีอาจมีการนำมาใช้ใน government counter service ทั้งนี้เพราะว่าการให้บุคลากรได้รับการฝึกอบรมอยู่เสมอจะเป็นการทำให้บุคลากรเกิดความตื่นตัวอยู่ตลอดเวลาและมีความรู้ความเข้าใจในเทคนิคและวิธีการสมัยใหม่ อันจะเป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของ government counter service ในอีกทางหนึ่งด้วย

4. การประเมินผล

นอกเหนือไปจากปัจจัยทั้ง 3 ประการข้างต้นที่มีความจำเป็นต่อความสำเร็จของ government counter service แล้ว สิ่งที่จะเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การกำหนดให้มีระบบการประเมินผลที่เป็นระบบและมีความสม่ำเสมอ ทั้งนี้เพราะการประเมินผลที่ดีจะช่วยเป็นภาพสะท้อนที่แสดงให้เห็นว่า government counter service แต่ละแห่งต้องมีการปรับปรุงการทำงานในด้านใดหรือไม่อย่างไร รวมทั้งจะเป็นเสมือนเครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแลให้ government counter service ปฏิบัติงานได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ในอีกทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของขบข่ายในการประเมินผลนั้นควรที่จะครอบคลุมมิติต่างๆ อย่างกว้างขวาง กล่าวคือในมิติแรก ควรมีการประเมินประสิทธิภาพในการบริหารงานของ government counter service โดยที่ government counter service แต่ละแห่งควรจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและใช้ทรัพยากรต่างๆอย่างประหยัดคุ้มค่า ในมิติที่สอง การประเมินการปฏิบัติงานของ government counter service ยังสามารถกระทำได้โดยการให้ความสำคัญกับจำนวนประชาชนผู้เข้ามาขอรับบริการ โดยหากพบว่า government counter service แห่งใด มีจำนวนประชาชนเข้ามาขอรับบริการไม่มากนักก็อาจจะมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาถึงผลการปฏิบัติงานในด้านอื่นๆของ government counter service นั้นๆประกอบว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคหรือไม่ อย่างไร รวมไปถึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนถึงสถานที่ตั้งของ government counter service ด้วยว่ามีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ และในมิติสุดท้าย ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของ government counter service แต่ละแห่งยังควรที่จะมีการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของประชาชนด้วย โดยควรให้ประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการได้แสดงความคิดเห็นหรือเสนอข้อเสนอนะต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ government counter service ซึ่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะนี้จะเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการปฏิบัติงานของ government counter service ได้เป็นอย่างดี

อนึ่ง ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของ government counter service นี้ อาจไม่มีความจำเป็นให้หน่วยงานภายในหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ประเมิน การประเมินผลการปฏิบัติงานของ government counter service สามารถดำเนินการโดยการว่าจ้างให้บริษัทเอกชนซึ่งมีความชำนาญเฉพาะเป็นผู้รับผิดชอบในการประเมินผลก็ได้