

การประยุกต์หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการบริหารงาน ของกระทรวงการต่างประเทศ: วิเคราะห์กรณีการให้บริการหนังสือเดินทาง

ณัฐกานต์ ส้าราญจิตต์¹ อำนวย บุญรัตน์ไมตรี²
หรรณ ชูเพ็ญ³ รัชฎา จิวาลัย⁴

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาการประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของประเทศไทยและต่างประเทศ (2) ศึกษาการประยุกต์ใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในงานด้านหนังสือเดินทางของกระทรวงการต่างประเทศและ (3) ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการประยุกต์ใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในงานหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการต่างประเทศการวิจัยนี้เป็นการวิธีการวิจัยใช้วิธีเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า

1. การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของประเทศไทยและต่างประเทศขึ้นอยู่กับบริบทด้านต่างๆ ของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ได้มีการนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ โดยเน้นในส่วนของการจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง รวมถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มาใช้อย่างชัดเจน
2. การประยุกต์ใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในงานด้านหนังสือเดินทางของกระทรวงการต่างประเทศได้แก่การนำนวัตกรรมใหม่ๆ ในการให้บริการ ผลิตหนังสือเดินทางได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน การใช้หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-passport) และการใช้ผู้ให้บริการภายนอก (outsourcing)
3. ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการประยุกต์ใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในงานหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ ของกระทรวงการต่างประเทศได้แก่ การเพิ่มช่องทางการเข้าถึงบริการของประชาชน ประสิทธิภาพของงานระบบหนังสือเดินทาง และคุณภาพของบริการที่ประชาชนได้รับ

คำสำคัญ: การจัดการภาครัฐแนวใหม่; กระทรวงการต่างประเทศ; การให้บริการหนังสือเดินทาง

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

การอ้างอิง:

ณัฐกานต์ ส้าราญจิตต์, อำนวย บุญรัตน์ไมตรี, หรรณ ชูเพ็ญ และรัชฎา จิวาลัย. (2563). การประยุกต์หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการบริหารงานของกระทรวงการต่างประเทศ: วิเคราะห์กรณีการให้บริการหนังสือเดินทาง. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 10(1), 87-103.

¹ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

96 หมู่ 3 ถนนพุทธมณฑล สาย 5 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170, ประเทศไทย

อีเมล: nattakan6388@gmail.com

^{2,3,4} วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

Applicability of New Public Management Principles in Management of the Ministry of Foreign Affairs: An Analysis of Passport Servicing

Nattakan Samranjit¹ Amnuay Boonratmaitree²

Hhakuan Choopen³ Raschada Jiwalai⁴

Abstract

This research aims (1) to study the application of the New Public Management concepts in Thailand and abroad (2) to study the application of the New Public Management principles in passport services, and (3) to seek the application of the New Public Management principles in electronic passport the Ministry of Foreign Affairs. This research is a qualitative research method.

The research found that;

1. The application of the New Public Management concepts in various countries around the world including Thailand show exhibits difference levels of success depending on context of each country. Many countries clearly introduce the New Public Management concepts including privatization with emphasis on performance based management, people-centered management.
2. The application of the New Public Management principles in the field of passport services undertaken by the Ministry of Foreign Affairs of Thailand covers an increase of public access for passport services, an innovation on public services, a strengthened production of passports to be readily available for the people, an introduction of electronic passports, and an outsourcing of passport services.
3. A success factor for the application of the New Public Management principles in passport services includes public accessibility to the passport services, performance of passport services and quality of public service

Keywords: New Public Management; Ministry of Foreign Affairs; Passport Servicing

Type of Article: Research article

Cite this article as:

Samranjit, N., Boonratmaitree, A., Choopen, H., & Jiwalai, R. (2020). Applicability of new public management principles in management of the Ministry of Foreign Affairs: An analysis of passport servicing. *Ph. D. in Social Sciences Journal*, 10(1), 87-103.

¹ Doctor of Public Administration Program, Rajamangala University of Technology Rattanakosin
96 Moo 3 Phutthamonthon Sai 5 Road, Salaya, Phutthamonthon NakhonPathom 73170, Thailand
Email: nattakan6388@gmail.com

^{2,3,4} College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในยุคโลกาภิวัตน์แล้ว วิกฤตเศรษฐกิจเป็นอีกหนึ่งเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ จากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้หลายประเทศโดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนาประสบปัญหาจนต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและปล่อยเงินกู้สำหรับการพัฒนาและฟื้นฟูประเทศด้อยพัฒนาต้องให้ความช่วยเหลือโดยมีการสร้างเงื่อนไขในการขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน เนื่องจากบ่อยครั้งที่รัฐบาลแต่ละชานำเงินไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพและเกิดความล้มเหลว ธนาคารโลกจึงต้องใช้ธรรมาภิบาลเพื่ออธิบายถึงการบริหารจัดการที่เป็นมาตรฐาน และเพื่อเป็นหลักประกันการใช้เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลที่ต้องการความช่วยเหลือ พร้อมทั้งเป็นการควบคุมการจัดการเงินสนับสนุนให้มีประสิทธิภาพ (Kaewmanee, 2016, p. 12) จึงผลักดันแนวคิดธรรมาภิบาลและแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้เป็นเงื่อนไข และเพื่อกำหนดเป็นทิศทางพัฒนาการเมืองโลก และให้ประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือดำเนินนโยบายอย่างจริงจังในการลดความยากจน พัฒนาประชาธิปไตย บริหารงานให้มีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน

สำหรับประเทศไทยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management--NPM) ได้เผยแพร่สู่สังคมไทยอย่างชัดเจนในช่วงปี พ.ศ.2540 อันเป็นช่วงที่เกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ที่เรียกว่า “วิกฤติต้มยำกุ้ง” อันมีสาเหตุมาจากการบริหารงานที่ผิดของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม ทำให้รัฐบาลไทยต้องยืมหนังสือเจตจำนงขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF เพื่อบรรเทาปัญหา

ดังกล่าว ในการอนุมัติเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้มีเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลและแนวคิดหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นหลักในการบริหารประเทศให้ดีขึ้น ประเทศไทยจึงได้เร่งปรับตัวและเสริมสร้างศักยภาพให้พร้อมรับมือกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงโดยทำการปฏิรูประบบราชการ มีการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการเพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาระบบราชการไทยให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (Sirisamphan, 2006) ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการทำงานให้สอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐบาล รวมถึงกระทรวงการต่างประเทศด้วยเช่นเดียวกัน ที่ได้นำเอาแนวคิดหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ในงาน โดยเฉพาะงานบริการประชาชน

กระทรวงการต่างประเทศเป็นส่วนราชการที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาอธิปไตยของประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบงานด้านการต่างประเทศ โดยปฏิบัติการกิจตามนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีและส่งเสริมความร่วมมือกับนานาประเทศ ในขณะเดียวกันยังให้ความสำคัญกับงานบริการแก่คนไทยทั้งในและต่างประเทศควบคู่ไปด้วย โดยได้ดำเนินการปรับปรุงระบบการให้บริการแก่ประชาชนในงานด้านการกงสุล ซึ่งภารกิจดังกล่าวอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรมการกงสุลที่ดำเนินการตามนโยบายการทูตเพื่อประชาชน โดยเฉพาะงานบริการหนังสือเดินทางที่มีการพัฒนาการผลิตและการให้บริการมาโดยตลอด มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ให้หนังสือเดินทางไทยมีความน่าเชื่อถือ ปลอมแปลงได้ยาก ใช้เดินทางสะดวก มีมาตรฐานสากล (2) สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ (3) ประหยัดงบประมาณและคุ้มค่า และ (4) ประชาชนพึงพอใจในงานบริการ

จากมิติเหล่านี้ ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาว่า กระบวนการต่างประเทศสามารถนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ในงานบริการหนังสือเดินทางในด้านใดบ้าง และประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาการประยุกต์ใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในงานด้านหนังสือเดินทางของกระทรวงการต่างประเทศ
3. เพื่อแสวงหาแนวทางการประยุกต์ใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในงานหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ

นิยามศัพท์

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ หมายถึง หลักการและแนวทางในการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ การแก้วิกฤตที่ภาครัฐเผชิญ โดยเฉพาะวิกฤตและปัญหานโยบายสาธารณะ ตลอดจนปัญหาการทำงานและการบริการของระบบราชการแบบเดิม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การแข่งขัน ประหยัด ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น และพร้อมรับมือ โดยใช้การจัดการคล้ายเอกชน นำกลไกตลาดมาใช้เพื่อให้บรรลุผลลัพธ์

การบริหารจัดการงานหนังสือเดินทาง หมายถึง กระบวนการในการทำงานโดยอาศัยปัจจัยต่างๆ เช่น บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อันได้แก่ การจัดให้ประชาชนมีหนังสือเดินทางที่มีคุณภาพใช้อย่างต่อเนื่องในราคาที่เหมาะสม

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน หมายถึง

ข้อตกลงระหว่างภาครัฐและเอกชนในการให้บริการต่อประชาชน โดยอาศัยทรัพยากร ความเชี่ยวชาญจากภาคเอกชน เป็นการแบ่งปันความเสี่ยงที่สำคัญจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน โดยมีการทำสัญญาและกำหนดระยะเวลาไว้

หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ หมายถึง หนังสือเดินทางที่มีการบันทึกข้อมูลชีวภาพ (Biometric data) ของผู้ถือหนังสือเดินทาง ได้แก่ รูปภาพใบหน้า และลายนิ้วมือของผู้ถือหนังสือเดินทางไว้ในไมโครชิพซึ่งฝังไว้ในปกหลังของหนังสือเดินทาง

ขอบเขตของการวิจัย

1. รูปแบบการวิจัย การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาจะเริ่มตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2548 เป็นต้นมา
2. ขอบเขตพื้นที่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้พื้นที่ของสำนักงานหนังสือเดินทางทั้งหมด โดยเน้นที่กรมการกงสุล สำนักงานหนังสือเดินทางในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใหญ่ในแต่ละภูมิภาค (นับจากสถิติยอดผู้ใช้บริการ) เป็นหลัก
3. ขอบเขตของเนื้อหา ประกอบด้วย (1) การบริหารงานของกระทรวงการต่างประเทศ (2) การบริการหนังสือเดินทางของประเทศไทย (3) แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (4) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ (5) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (6) กรอบแนวคิดของการวิจัย
4. ประชากร แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่
 - 4.1 ตัวแทนของผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศ กรมการกงสุล และกองหนังสือเดินทาง
 - 4.2 ตัวแทนของบริษัทที่ได้รับเลือกเป็นผู้ให้บริการภายนอกในงานหนังสือเดินทาง
 - 4.3 ประชาชนผู้ใช้บริการ และบริษัททัวร์
 - 4.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบการประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบการประยุกต์ใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในงานด้านหนังสือเดินทาง ของกระทรวงการต่างประเทศ
3. ทำให้ได้แนวทางการประยุกต์ใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในงานหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ ของกระทรวงการต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management--NPM)

เป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้แทนแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (the traditional model of public administration) ที่เคยมีบทบาทสำคัญและประสบความสำเร็จในอดีต มีลักษณะเป็นระบบราชการที่เข้มงวด เน้นกระบวนการมากกว่าผลลัพธ์ และมุ่งกำหนดวิธีการปฏิบัติมากกว่าการมุ่งเน้นผลงาน จนกระทั่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นระบบที่เชื่องช้า ไร้ประสิทธิภาพในเชิงเทคนิค ล้าสมัย ไม่อาจแก้ปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสู่ยุคโลกาภิวัตน์ได้จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งในการบริหารงานภาครัฐ นั่นคือการหันมามุ่งเน้นผลงานมากขึ้น เน้นความรวดเร็วและการตอบสนองที่ยืดหยุ่นมากขึ้น (Kettle, 2005) ด้วยเหตุนี้ กระบวนการภายในของภาครัฐจึงเกิดการเปลี่ยนแปลง มีความจำเป็นจะต้องเร่งพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีศักยภาพและความได้เปรียบในการแข่งขันโดยภาครัฐจะต้องมีความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน เตรียมพร้อมรับกับการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ด้าน มีการค้นหาแนวกลยุทธ์ใหม่ๆ ที่มีการพัฒนาให้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมได้ถูกแทนที่ด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่กล่าวได้ว่า การเกิด

ขึ้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการรวมกัน ทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีในระยะเริ่มแรกตัวแบบดังกล่าวมีชื่อเรียกต่างๆ กัน เช่น การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management--NPM) การบริหารจัดการนิยม (managerialism) การบริหารการปกครองแบบผู้ประกอบการ (entrepreneurial government) การบริหารรัฐกิจที่มีพื้นฐานระบบตลาด (market-based public administration) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแนวคิดดังกล่าวมีความเห็นที่หลากหลายแตกต่างกันออกไป (Alonso, Clifton & Diaz-Fuentes, 2015)

Hood (1991, pp. 4-5) ผู้ซึ่งใช้คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” หรือ New Public Management เป็นครั้งแรก ได้อธิบายไว้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีองค์ประกอบอยู่ 7 ประการที่มีลักษณะเด่น แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกประเทศจะมีองค์ประกอบครบทั้ง 7 ประการ หรือการให้ความสำคัญขององค์ประกอบแต่ละข้อเท่าเทียมกัน การเลือกใช้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและบริบทในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวประกอบไปด้วย (1) การดำเนินงานโดยผู้จัดการมืออาชีพ (2) การมีมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (3) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (4) การแบ่งแยกหน่วยงาน (5) การมุ่งเน้นการแข่งขัน (6) การใช้รูปแบบการจัดการภาคเอกชน และ (7) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ Cope, Leishman, and Strarie (1997) อธิบายไว้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เกิดพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงสู่ยุคโลกาภิวัตน์ เนื่องจากประเทศต่างๆ จะต้องปรับโครงสร้างภาครัฐใหม่เพื่อให้สนองตอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งการจัดการภาครัฐแนวใหม่อาศัยหลักการอยู่ 2 อย่าง คือ (1) ขจัดความแตกต่างระหว่างภาครัฐและเอกชน และ (2) นำวิธีการทำงานของภาคเอกชนไปปรับใช้กับภาครัฐ โดยเปลี่ยนวิธีการทำงานที่ยึดกฎระเบียบ

เป็นการมุ่งผลลัพธ์แทน Parry (1992, p. 4) อธิบายไว้ว่า การจัดการภาครัฐเป็นการนำเอาหลักการภาครัฐมาจากระบบราชการดั้งเดิม และวิธีการจากภาคเอกชนมาผสมผสานกัน ซึ่งเป็นแนวทางที่สร้างความสมดุลระหว่างภาครัฐและเอกชน Christensen and Lægreid (1999) อธิบายไว้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่เป็นกระแสในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐของหลายๆ ประเทศ ซึ่งการปฏิรูปส่วนใหญ่มีจุดมุ่งหมายที่คล้ายกันคือ ปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของภาครัฐเพื่อเพิ่มการตอบสนองต่อผู้รับบริการ ลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ และปรับปรุงความพร้อมรับผิดในการจัดการกล่าวได้ว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีประเด็นร่วมกันอยู่หลายประเด็นคือ เปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในเรื่องของปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ มาเป็นการให้ความสำคัญในเรื่องของผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน มีความยืดหยุ่น สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้เพราะมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน นำวิธีการของเอกชนมาปรับใช้ รวมถึงเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnership)

เป็นกรอบแนวความคิดที่ตระหนักและให้ความสำคัญกับโครงสร้างและบทบาทของภาครัฐในการที่จะดำเนินการ เพื่อตอบสนองพันธกรณีทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความสะดวกสบายทางเศรษฐกิจ ความกินดีอยู่ดีของประชาชน โดยการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ทั้งนี้ แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนตระหนักถึงจุดเด่นและจุดด้อยของภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ ภาครัฐมีจุดแข็งในเรื่องของความสามารถ ในการระดมทุน ซึ่งได้มาจากการเรียกเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม และเป็น

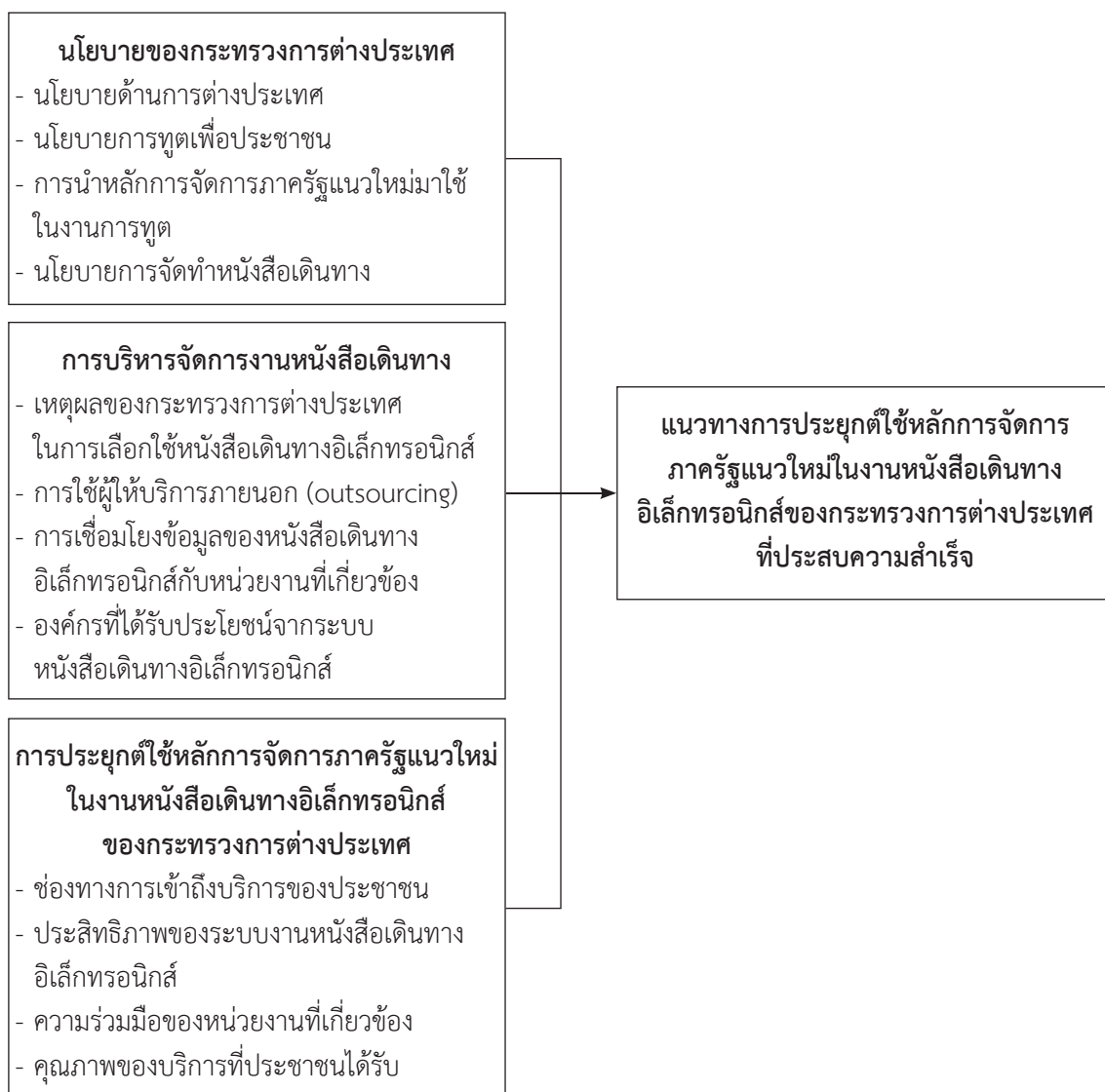
ผู้มีบทบาทตามกฎหมาย ภาครัฐจะต้องรับผิดชอบต่อสังคมในด้านต่างๆ มากกว่า ในขณะที่ภาคเอกชนมีจุดเด่นในแง่ของความเร็วและความเชี่ยวชาญในเรื่องการค้าขาย การบริหารจัดการ การดำเนินการ การจัดการนวัตกรรม และสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาคเอกชนยังสามารถช่วยในเรื่องการลงทุนให้กับโครงการของรัฐโดยการจัดทำสัญญา แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนได้ถูกนำมาใช้ดำเนินงานของภาครัฐ เช่น การผลิตและส่งกระแสไฟฟ้า การประปา การกำจัดขยะ ด้านสาธารณสุข การสร้างถนน การคมนาคมทางรถไฟ เป็นต้น

ประโยชน์จากการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ภาครัฐเองจะได้ประโยชน์จากความคุ้มค่าทางการเงินและเป็นการแบ่งการบริหารความเสี่ยง ซึ่งการถ่ายโอนความเสี่ยงให้ภาคเอกชนนั้นเป็นจุดประสงค์หลักของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งมาจากแนวคิดที่ว่าภาคเอกชนนั้นสามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้มีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ นอกจากนี้ รัฐจะได้โอกาสในการรับการถ่ายทอดเทคโนโลยี ความรู้ ประสบการณ์จากภาคเอกชน ในขณะที่ภาคเอกชนถือว่าเป็นการเพิ่มโอกาสการทำธุรกิจในการลงทุนกับภาครัฐ และมีโอกาสเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในส่วนของประชาชนถือว่าเป็นผู้รับประโยชน์จากการได้รับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพในราคาที่เหมาะสม ซึ่งการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนมีหลายวิธี สำหรับประเทศไทยวิธีที่นิยมนำมาปรับใช้กับองค์กร ได้แก่ การใช้ผู้ให้บริการภายนอก (outsourcing) ที่หมายความว่า กระบวนการที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมอบหมายการบริหาร การดำเนินการ หรือการบริการ ให้กับบุคคลภายนอกที่มีความชำนาญในด้านนั้นๆ มาดำเนินการแทนโดยมีการทำสัญญาข้อตกลง และองค์กรจะเป็นผู้กำหนดนโยบายบริหารและกำหนดคุณภาพของการให้บริการของผู้ให้บริการ

แนวคิดของการใช้ผู้ให้บริการภายนอก (outsourcing) เกิดขึ้นจากเหตุผลหลายประการ เช่น การแข่งขันทางด้านธุรกิจและด้านการบริการแก่ลูกค้าที่มีการแข่งขันสูง การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางด้านเทคโนโลยี ความล่าช้าในการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานและบริหารระบบ มีการมอบหมายภารกิจทั้งหมด หรือบางส่วน

ให้กับบุคคลภายนอกที่มีความรู้ ความชำนาญ และมีเทคโนโลยีที่ดีกว่าเข้ามาบริหารแทน โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กร ทำให้องค์กรสามารถแข่งขันในตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งผลให้ในปัจจุบันการใช้ผู้ให้บริการภายนอก หรือ Outsourcing มากขึ้น (Raethog, 2003)

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย



ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้กำหนดแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ซึ่งศึกษาจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (documentary) ทั้งแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสังเกต (observation) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กับผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศ ตัวแทนบริษัทเอกชนที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้ให้บริการภายนอกในงานหนังสือเดินทางประชาชนผู้ให้บริการ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง บริษัททัวร์ เพื่อนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์

การสร้างเครื่องมือและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

ผู้วิจัยทำการศึกษาค้นคว้าเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำมาเป็นข้อมูลเพื่อสร้างแบบสัมภาษณ์ให้สอดคล้อง ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการวิจัย และตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสัมภาษณ์เพื่อความชัดเจนและถูกต้อง แล้วนำแบบสัมภาษณ์เสนออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อตรวจสอบความตรงของเนื้อหาข้อคำถามว่าถูกต้องเหมาะสม ตรงตามโครงสร้างหรือไม่ และนำข้อเสนอแนะไปแก้ไขปรับปรุง และนำแบบสัมภาษณ์ที่ปรับปรุงแล้วไปให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน ตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (content validity) โดยผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน ประกอบด้วย (1) นายทรงพล สุขจันทร์ เอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา (2) นางสาวเนตรนภา คงศรี อัครราชทูต ณ กรุงมาดริด และ (3) ดร.รัชภูมิ บุญรอด นักการทูตชำนาญการพิเศษ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การศึกษาจากเอกสาร เมื่อได้ข้อมูลเอกสารมาแล้วได้ตรวจสอบว่าเป็นเอกสารที่แท้จริงหรือไม่ และใช้การวิเคราะห์เอกสาร โดยข้อมูลเอกสาร

ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย รายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศ หนังสือสราญรมย์ คู่มือต่างๆ เกี่ยวกับงานหนังสือเดินทางของกระทรวงการต่างประเทศ เอกสารข้อกำหนดของผู้ว่าจ้าง (TOR) เกี่ยวกับงานหนังสือเดินทาง เอกสารมาตรฐานการออกหนังสือเดินทางขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ตลอดจนเนื้อหาภายในเว็บไซต์ของกระทรวงการต่างประเทศและกรมการกงสุล

2. การสัมภาษณ์ ผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยจะวางโครงสร้างคำถามให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ แต่ไม่ได้กำหนดคำตอบไว้ตายตัว จึงสามารถปรับเปลี่ยนให้มีความยืดหยุ่นและสลับคำถามให้เป็นไปตามสถานการณ์ โดยแหล่งข้อมูลประเภทบุคคล ผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) จำนวน 4 กลุ่มคือ

2.1 กลุ่มผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศ กรมการกงสุล และกองหนังสือเดินทาง ซึ่งแบ่งเป็นผู้บริหารระดับสูง ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจในการบริหารและกำหนดนโยบาย เพื่อให้ทราบถึงกลยุทธ์และแนวคิดที่ใช้ รวมถึงความคิดเห็นต่างๆ และผู้บริหารระดับกลาง ที่มีส่วนในการปฏิบัติงานตามนโยบายและมีส่วนร่วมในการกำหนดกลยุทธ์ แสดงความคิดเห็น โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลกลุ่มนี้ถือเป็นผู้ที่สัมผัสกับแนวปฏิบัติ รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้น โดยใช้คำถามในการสัมภาษณ์สำหรับผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศ จำนวน 19 ข้อ ซึ่งจะสามารถให้ข้อมูลที่เกิดขึ้นและสะท้อนปัญหา เปรียบเทียบความแตกต่างในการประยุกต์ภาครัฐแนวใหม่ในการบริการงานหนังสือเดินทาง ได้แก่ (1) นายณัฏฐวุฒิ โพธิสาโร อดีตรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (2) นายวิวัฒน์ ศรีวิหค อดีตรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (3) นายธงชัย ชาสวัสดิ์ เอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์

อดีตอธิบดีกรมการกงสุล (4) นายทรงพล สุขจันทร์ เอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ อดีตผู้อำนวยการ กองหนังสือเดินทาง และ (5) นายรัชฎา จิวาลัย รองอธิบดีกรมยุโรป อดีตผู้อำนวยการกองหนังสือเดินทาง

2.2 กลุ่มผู้บริหารบริษัทจันฉนวนิชย์ จำกัด โดยใช้คำถามสำหรับบริษัทผู้ให้บริการภายนอก จำนวน 5 ข้อ เพื่อให้ทราบถึงวิธีการปฏิบัติงานตามนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศและปัญหาในการดำเนินงาน กับนายพิรพล พรหมวงษ์ ผู้จัดการโครงการหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์

2.3 ประชาชนผู้ใช้บริการของกองหนังสือเดินทาง เพื่อให้ทราบความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริการงานหนังสือเดินทาง เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนาของกองหนังสือเดินทางต่อไป โดยเลือกประชาชนให้มีความหลากหลาย คือ กลุ่มที่มีความถี่ในการใช้บริการกองหนังสือเดินทาง ได้แก่ กลุ่มนักท่องเที่ยว เนื่องจากกลุ่มนี้มีการเดินทางอยู่ตลอดเวลา หนังสือเดินทางเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องใช้ในการเดินทาง กลุ่มที่มีความถี่ในการใช้บริการของกองหนังสือเดินทางน้อย ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรหรือผู้ใช้แรงงาน บุคคลทั่วไป โดยใช้คำถามสำหรับประชาชนผู้ใช้บริการ จำนวน 17 ข้อ ซึ่งกลุ่มนี้จะเดินทางต่อเมื่อมีกำหนดการในการเดินทางก่อนเสมอ ซึ่งจะแตกต่างจากกลุ่มแรกที่ต้องมีหนังสือเดินทางเตรียมพร้อมไว้ตลอดเวลา

2.4 กลุ่มตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ใช้คำถาม จำนวน 3 ข้อ บริษัททัวร์ ใช้คำถาม จำนวน 5 ข้อ เพื่อให้ทราบถึงวิธีการดำเนินงานที่มีการเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกัน ผลการปฏิบัติงานมีความสะดวกขึ้น ลดปริมาณงานประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ รวมถึงปัญหาในการดำเนินงาน

3. การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participation observation) ผู้วิจัยเข้าไปมีส่วนร่วมกับกลุ่มคนที่กำลังศึกษา รวมถึงกิจกรรมที่เป็นอยู่ จนกระทั่งเข้าใจ

ความรู้สึกนึกคิดและความหมายที่คนเหล่านั้นให้ต่อปรากฏการณ์ทางสังคมที่ผู้วิจัยกำลังศึกษาอยู่ ซึ่งเมื่อสังเกตแล้วจะต้องมีการซักถามและการจดบันทึกข้อมูล (note-taking) ด้วย ซึ่งอาจจดบันทึกในระหว่างการสังเกตหรือในภายหลังก็ได้ จุดเด่นสำคัญของการสังเกตคือการทำให้รู้พฤติกรรมที่แสดงออกมาเป็นธรรมชาติ ซึ่งมีความน่าเชื่อถือ การสังเกตซ้ำๆ ในเหตุการณ์เดียวกันประกอบกับการสัมภาษณ์และการตรวจสอบต่างๆ ทำให้การสังเกต เป็นประโยชน์ในงานวิจัยเช่นกัน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยจัดกลุ่มเพื่อนำเสนอในลักษณะการบรรยายเชิงพรรณนา ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลเริ่มต้นจากการจัดระเบียบข้อมูลเนื่องจากข้อมูลมีที่มาจากหลายหลายแหล่ง ทั้งการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล ทำที่ น้ำเสียง พฤติกรรมการแสดงออกระหว่างการสัมภาษณ์ เอกสาร ข่าวสารทางหนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ เป็นต้น ซึ่งการจัดระเบียบข้อมูลนั้นผู้วิจัยได้เริ่มทำตั้งแต่ก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการดึงข้อมูลมาใช้ได้ตลอดเวลา อาทิเช่น การสัมภาษณ์เชิงลึกในสถานการณ์จริงจากการลงพื้นที่ ผู้วิจัยไม่สามารถควบคุมให้การสัมภาษณ์เป็นไปตามแนวคำถามที่วางไว้เรียงตามลำดับข้อได้ ทุกอย่างขึ้นอยู่กับผู้วิจัยในฐานะผู้สัมภาษณ์และผู้ถูกสัมภาษณ์ ณ เวลานั้นๆ เป็นสำคัญ ดังนั้นหลังการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะทำการถอดข้อมูลทันทีเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด เนื่องจากเป็นระยะเวลาที่ผู้วิจัยสามารถจดจำได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันยังสามารถรู้ว่าข้อมูลที่ได้มีความครบถ้วนสมบูรณ์หรือขาดตกบกพร่องในส่วนใด ต้องการข้อมูลเพิ่มเติมในระยะเวลาที่ทันท่วงทีระหว่างที่ยังอยู่ในพื้นที่แต่ละจังหวัด ที่ทำการศึกษา และทำการจัดกลุ่มข้อมูลในลำดับต่อไป เมื่อจัดกลุ่มข้อมูลตามความเชื่อมโยงของเนื้อหาสาระ

แล้ว จะทำการหาข้อสรุปว่าข้อมูลที่มีอยู่นั้นสามารถตอบปัญหาการวิจัยในส่วนใดได้บ้าง จากนั้นแสดงข้อมูลเพื่อเป็นการสรุปสาระสำคัญของผลการวิจัย

ผลการวิจัย

1. การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น มิได้เกิดจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นผลมาจากปัจจัยที่สำคัญรวมกัน ไม่ว่าจะเป็น (1) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ อันได้แก่วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ที่นำไปสู่การปฏิรูปที่สำคัญ คือ ทำให้รัฐบาลต้องปรับลดรายจ่าย ยุบหน่วยงานที่ไม่จำเป็น และรัฐบาลต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภายใต้เงื่อนไขของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (2) ปัจจัยจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่การบริหารภาครัฐแนวหาดั้งเดิมไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงของโลกได้ (3) ปัจจัยจากภายนอกประเทศ ได้แก่ อิทธิพลและแรงกดดันจากองค์การระหว่างประเทศ โดยใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญที่ใช้ในการปฏิรูประบบราชการ

ประเทศไทยมีการนำเอาองค์ประกอบบางประการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้บ้างแล้วก่อนหน้านี้ แต่การนำใช้ที่มีความชัดเจนในแง่การบัญญัติเป็นกฎหมายข้อบังคับและแรงของการนำไปปฏิบัติ นับได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2544-2549 ได้มีการแปลงแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปเป็นกฎหมายข้อบังคับในระดับต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เป็นต้น อย่างไรก็ตามการปฏิรูประบบ

ราชการไทยยังขาดความต่อเนื่องในการปฏิรูปเนื่องจากขาดความต่อเนื่องทางการเมือง นโยบายของการปฏิรูปในแต่ละรัฐบาลมักไม่มีความต่อเนื่องกัน โดยรัฐบาลที่เข้ามาใหม่มักจะยกเลิกหรือไม่สานต่อโครงการของรัฐบาลชุดก่อนหน้าที่ และเริ่มโครงการปฏิรูปตามแนวคิดของตนขึ้นมาใหม่ทุกๆ ครั้งที่มีการจัดตั้งรัฐบาล และเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งโครงการปฏิรูปจึงมักจะต้องหยุดชะงักและเริ่มใหม่อยู่ตลอดเวลา

ประเทศสิงคโปร์ ได้มีการนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้อย่างจริงจังในช่วงปลายทศวรรษที่ ค.ศ. 1980 ถึงต้นปี ค.ศ. 1990 โดยปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มิได้เกิดจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การรักษาศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ปัจจัยภายนอกประเทศ ได้แก่ การเรียนรู้และการถ่ายโอนนโยบายจากต่างประเทศ ซึ่งการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในสิงคโปร์ไม่ได้เกิดจากปัญหาทางเศรษฐกิจหรือวิกฤตทางการเงิน หรือมีปัญหาระง่อนการขาดประสิทธิภาพในการบริหารภาครัฐแต่อย่างใด แต่เป็นการปฏิรูปที่มีเหตุผลมาจากความต้องการที่จะคงไว้ซึ่งศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลก และเป็นการปรับตัวเชิงกลยุทธ์เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสของการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อดึงดูดเงินทุน เทคโนโลยี และตลาดการค้าที่มาพร้อมกับนักลงทุนชาวต่างชาติ

การปฏิรูปตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสิงคโปร์มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก เนื่องมาจากการเมืองในประเทศสิงคโปร์มีความต่อเนื่อง ผู้นำทางการเมืองครองตำแหน่งอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน เช่น นายโก๊ะจ๊กตงที่เป็นผู้นำทางการเมืองครองอำนาจนานถึง 14 ปี การปฏิรูปตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศสิงคโปร์แทบทั้งหมดเกิดภายใต้การบริหารงานของ

พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว โครงการปฏิรูปส่วนใหญ่มุ่งเป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน

ในขณะที่ประเทศแคนาดาการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 จนกระทั่งปี ค.ศ. 1995 มีการนำมาใช้ปฏิรูประบบราชการอย่างชัดเจน ทั้งนี้การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ของประเทศแคนาดาเกิดจากปัจจัยที่ประเทศเกิดวิกฤตในการบริหารประเทศ เนื่องมาจากการใช้งบประมาณทำให้ประเทศมีหนี้สินจำนวนมากจึงต้องมีการปฏิรูประบบราชการของประเทศ แต่ไม่ได้เกิดจากการกู้ยืมเงินจากองค์การระหว่างประเทศเหมือนกับประเทศไทย นอกจากนี้ปัจจัยภายนอกประเทศก็เป็นแรงกดดันในการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ หลังจากที่ใช้ปฏิรูประบบราชการก็ส่งผลให้ประเทศแคนาดาสามารถกลับมารักษาดุลการคลังไว้ได้ดังเดิม

สำหรับประเทศอินเดียนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้เริ่มชัดเจนในปี ค.ศ. 1991 เนื่องจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลต้องปรับลดรายจ่าย ลดขนาดของหน่วยงานรัฐ ปัจจัยจากกระแสโลกาภิวัตน์และปัจจัยจากภายนอกประเทศ ได้แก่ อิทธิพลและแรงกดดันจากองค์การระหว่างประเทศ โดยใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญที่ใช้ในการปฏิรูประบบราชการ เห็นได้ว่าการนำแนวคิดหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ในที่กล่าวมาเป็นการเลือกบนพื้นฐานการเรียนรู้วิธีการบริหารจัดการที่เหมาะสมและประยุกต์ใช้กับประเทศของตนในฐานะที่เป็นกลยุทธ์ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศเพื่อรองรับกระแสโลกแห่งการแข่งขันทั้งในปัจจุบันและอนาคต ไม่ได้เกิดจากการถูกบังคับจากองค์การระหว่างประเทศที่มีเงื่อนไขให้มีการปฏิรูป

จากการศึกษาเห็นได้ว่าทั้งประเทศไทย สิงคโปร์ แคนาดา และอินเดีย ได้มีการนำเอาแนวคิดการจัดการ

ภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ โดยเน้นในส่วนของการจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง รวมถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มาใช้อย่างชัดเจน

2. การประยุกต์ใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในงานด้านหนังสือเดินทางของกระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการและรับผิดชอบในด้านนโยบายการต่างประเทศได้กำหนดเป้าประสงค์ของนโยบายต่างประเทศไว้ว่า เพื่อรักษาสันติภาพของประเทศไทยและสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศได้พยายามปรับปรุงระบบการบริหารราชการของกระทรวง โดยการนำแนวคิดในเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ เห็นได้จากในปี พ.ศ. 2548 กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินยุทธศาสตร์การต่างประเทศเชิงรุก โดยเริ่มจากการปรับการบริหารจัดการภายในของการดำเนินการด้านต่างประเทศ (internal management of external relations) โดยมีเป้าหมายโดยรวม คือ เพื่อชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนไทย อันได้แก่ สันติสุข ความอยู่ดีกินดี มีศักดิ์ศรี มีความปลอดภัย

2.1 นโยบาย

นโยบายสำคัญของกระทรวงการต่างประเทศในการปฏิรูปตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ นโยบายการทูตเพื่อประชาชน ที่ให้ความสำคัญกับงานบริการประชาชนด้วยการมอบให้กรมการกงสุลเป็นหน่วยงานหลักของกระทรวงการต่างประเทศในการดำเนินงานในเรื่องนี้ ซึ่งผลงานที่ประสบความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับว่าได้มีการปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็คือ การให้บริการหนังสือเดินทาง ยุทธศาสตร์หลักของการให้บริการหนังสือเดินทางที่กรมการกงสุลนำมาใช้คือ (1) การเพิ่มช่องทางที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการให้บริการหนังสือเดินทาง โดยการเพิ่มสำนักงานหนังสือเดินทางในจังหวัดต่างๆ ทั่วทั้งประเทศ ตลอด

จนการนำเทคโนโลยีการสื่อสารเพื่อสามารถเชื่อมต่อสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ทั่วโลก ทำให้ประชาชนคนไทยสามารถใช้บริการหนังสือเดินทางได้ทุกแห่งทั่วโลก (2) การนำนวัตกรรมใหม่ๆ ในการให้บริการ อาทิ การใช้เทคโนโลยีด้านดิจิทัลมาส่งเสริมคุณภาพในการให้บริการแก่ประชาชน เช่น การสำรองคิวออนไลน์ การติดตามสถานะของการผลิตหนังสือเดินทางและ (3) ผลิตหนังสือเดินทางได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนไม่ว่าจะเกิดสถานการณ์วิกฤต อาทิ ภัยทางธรรมชาติ สถานการณ์ความไม่สงบทางการเมือง ประชาชนยังสามารถที่จะมีหนังสือเดินทางใช้ตลอดเวลา

2.2 การบริหารจัดการงานหนังสือเดินทาง

2.2.1 การใช้หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-passport) ประเทศไทยเปลี่ยนมาใช้หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ในปี พ.ศ. 2548 โดยสาเหตุการเปลี่ยนมาใช้หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์คือหนังสือเดินทางที่มีการฝังไมโครชิพไว้ในเล่ม ซึ่งไมโครชิพจะเก็บข้อมูลบุคคลรวมทั้งข้อมูลชีวมาตร (biometric) ของผู้ถือหนังสือเดินทางซึ่งป้องกันการปลอมแปลงได้สูง เป็นการยกระดับหนังสือเดินทางของประเทศไทยให้มีมาตรฐานสากล ก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ ซึ่งหนังสือเดินทางแบบเดิมจะไม่มีไมโครชิพมีการจัดเก็บข้อมูลชีวมาตรเพียงภาพถ่ายใบหน้า สาเหตุที่นำหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้แทนหนังสือเดินทางรูปแบบเดิม เนื่องจากก่อนหน้านี้ประเทศไทยประสบกับปัญหาหนังสือเดินทางขาดความน่าเชื่อถือ การปลอมแปลงหนังสือเดินทาง และความไม่สะดวกในการใช้หนังสือเดินทางในการเดินทางของประชาชนการนำหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้สามารถแก้ปัญหาได้ ดังนี้

1. การผลิตหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ดำเนินการตามมาตรฐานองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (IACO) ทำให้หนังสือเดินทางไทยมีมาตรฐาน

สากล ส่งผลให้ได้รับความน่าเชื่อถือ

2. การมีข้อมูลอยู่ในไมโครชิพที่ฝังในเล่มหนังสือเดินทางทำให้ปลอมแปลงได้ยาก เพราะมีการลงรหัสไว้ในไมโครชิพ อีกทั้งยังมีการจัดเก็บข้อมูลชีวมาตรในเล่ม ทั้งภาพถ่ายใบหน้า และลายพิมพ์นิ้วมือ

3. ตรวจสอบได้ง่าย เนื่องจากมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันในประเทศสมาชิกองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (IACO) ซึ่งการตรวจสอบข้อมูลหนังสือเดินทางได้ง่ายจะช่วยให้การเดินทางผ่านขั้นตอนการตรวจคนเข้าเมืองสะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น

การใช้ผู้ให้บริการภายนอก (outsourcing)

Outsourcing เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารงานในเชิงยุทธศาสตร์ โดยการตัดสินใจใช้บริการจากภายนอก เหตุผลที่องค์กรตัดสินใจที่จะเลือกใช้วิธีการ Outsourcing คือ ข้อพิจารณาในด้านการลดค่าใช้จ่ายและการปรับโครงสร้างค่าใช้จ่าย กล่าวคือ องค์กรเลือกใช้ Outsourcing เพื่อให้ผู้รับจ้าง (vendors) เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องของการลงทุนและการพัฒนาในขณะเดียวกันก็เป็นการแบ่งการรับความเสี่ยงขององค์กรไปยังผู้รับจ้างอีกด้วย ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งที่องค์กรเลือกใช้วิธีการ Outsourcing ก็คือ เพื่อที่องค์กรจะสามารถทุ่มเททรัพยากรขององค์กรทั้งด้านเงินทุน บุคลากร และองค์ความรู้ที่มีอยู่ไปมุ่งเน้นในสิ่งที่เป็ความสามารถเฉพาะ (core competency) ขององค์กร ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์กรสามารถทำได้ดีกว่าผู้อื่นหรือสิ่งที่ผู้อื่นไม่สามารถลอกเลียนได้ หรือเป็นสิ่งที่องค์กรนั้นๆ ได้รับการคาดหวังจากสังคมหรือกฎหมายว่าจะต้องทำหน้าที่ดังกล่าว และโดยที่องค์กรหรือหน่วยงานแต่ละแห่งจะมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในจำนวนจำกัด จึงจำเป็นต้องให้บุคลากรเหล่านั้นทำงานในสิ่งที่จะสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้สูงสุด การ Outsourcing จะเป็นการลดปริมาณงานที่สร้างมูลค่าเพิ่มน้อยเพื่อให้บุคลากรทุ่มเทเวลาไปในสิ่งที่ตนมี

ความถนัดและสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากกว่าผลจากการใช้ ผู้ให้บริการภายนอกในงานหนังสือเดินทางที่กระทรวง การต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินงานเองทั้งหมดกับการใช้ ผู้ให้บริการภายนอก ได้แก่

1. ประสิทธิภาพในการดำเนินงานดีขึ้น ทั้งใน ส่วนของหนังสือเดินทางมีคุณภาพดีขึ้น และมีความ น่าเชื่อถือมากขึ้น ระยะเวลาในการดำเนินการน้อยลง เนื่องจากใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่ทันสมัย

2. ใช้งบประมาณน้อยลง ตั้งแต่มีการจัดจ้าง เอกชนในการให้บริการหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงการต่างประเทศไม่มีการตั้งงบในเรื่องการ ผลิตหนังสือเดินทางเลย

3. การบริการเป็นที่พึงพอใจของประชาชนผู้ใช้ บริการมากขึ้น และการเข้าถึงบริการง่ายขึ้น เนื่องจาก มีสำนักงานหนังสือเดินทางมากขึ้น

การใช้วิธีการ Outsourcing สามารถตอบสนอง วัตถุประสงค์ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นได้อย่างดี กล่าว คือ กระทรวงการต่างประเทศสามารถบริหารจัดการ โครงการหนังสือเดินทางได้ตามเวลาและตามงบประมาณที่กำหนดไว้ (on time on budget) และ ผู้รับจ้างสามารถส่งมอบงานได้ตามข้อกำหนดและระยะ เวลาของการให้บริการตามที่ได้ตกลงกันไว้ (Service Level Agreement--SLA) ระหว่างผู้ว่าจ้าง และ ผู้รับจ้าง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ของ การ Outsourcing งานหนังสือเดินทาง นอกจากนี้ หลังจากที่มีการใช้ระบบหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงการต่างประเทศได้รับรางวัลจากภาครัฐใน ฐานะที่เป็นศูนย์ราชการสะดวก เป็นส่วนราชการดีเด่น ในการบริหารจัดการเพื่อการบริการประชาชน ถือว่า เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการที่กระทรวงการต่างประเทศ เลือกใช้ผู้ให้บริการภายนอกในงานหนังสือเดินทางเป็น สิ่งที่เหมาะสม

3. แนวทางการประยุกต์ใช้หลักการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ในงานหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ ของ

กระทรวงการต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ

ช่องทางการเข้าถึงบริการของประชาชนจากการ ประยุกต์ใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในงาน หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงการต่าง ประเทศ ทั้งในส่วนของนโยบายการทูตเพื่อประชาชน การมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น ดังนั้น ในการการจัดทำข้อกำหนดของผู้ว่าจ้าง (Term of Reference--TOR) ได้มีการกำหนดให้ผู้รับจ้าง จัดตั้งสำนักงานหนังสือเดินทางในแต่ละภูมิภาคเพื่อ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ซึ่งผู้รับจ้างได้ดำเนิน การตามทำให้ปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศมี สำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราว จำนวน 21 แห่ง แบ่งออกเป็นสำนักงานในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ กรม การกงสุล ถนนแจ้งวัฒนะ สำนักงานหนังสือเดินทาง ชั่วคราว ปิ่นเกล้า (สายใต้ใหม่) ศรีนครินทร์ ศูนย์ บริการการไปทำงานต่างประเทศ (กระทรวงแรงงาน) ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ (อาคารบี) มีนบุรี MRT คลองเตย และต่างจังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ สงขลา ขอนแก่น อุบลราชธานี สุราษฎร์ธานี นครราชสีมา ยะลา พิชณุโลก นครสวรรค์ อุตรธานี ภูเก็ต จันทบุรี เชียงราย และพัทยา นอกจากนี้ยังเปิดให้บริการใน สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ 95 แห่ง ใน 66 ประเทศ และเพื่อให้การบริการประชาชนเป็นไป อย่างทั่วถึง กระทรวงการต่างประเทศได้จัดโครงการ หนังสือเดินทางสัญจรไปให้บริการหนังสือเดินทางใน ต่างจังหวัดทั่วประเทศไทยตลอดจนในต่างประเทศ ด้วยเช่นกัน

ประสิทธิภาพของงานระบบหนังสือเดินทาง การประยุกต์ใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในส่วน ของการใช้ผู้ให้บริการภายนอก (outsourcing) ดูแล ระบบ การผลิตหนังสือเดินทาง และการบริการในงาน หนังสือเดินทาง ส่งผลให้ระบบสารสนเทศของงาน หนังสือเดินทางมีความทันสมัยมากขึ้น หนังสือเดินทาง มีคุณภาพและการบริการเป็นที่พึงพอใจของประชาชน

ซึ่งผู้บริหารกองหนังสือเดินทางได้ให้ความเห็นสอดคล้องไว้ว่า ปัจจุบันกองหนังสือเดินทาง กระทรวงการต่างประเทศ สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานราชการอื่นๆ ได้มากขึ้น เนื่องจากมีระบบสารสนเทศที่ทันสมัย รวมไปถึงระบบการรับคำร้องที่สามารถให้บริการได้รวดเร็วขึ้น โดยใช้เวลาในกระบวนการยื่นคำร้องเพียง 15 นาที ทำให้รองรับจำนวนผู้ใช้บริการได้มากขึ้นตามไปด้วย เห็นได้จากตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ที่ได้เริ่มมีการใช้ระบบหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์มาจนถึงปัจจุบัน กระทรวงการต่างประเทศได้ให้บริการหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์มาแล้วกว่า 17 ล้านเล่ม โดยความต้องการมีหนังสือเดินทางของคนไทยเพิ่มขึ้นทุกปี คือจากประมาณปีละ 1 ล้านเล่มในปี พ.ศ. 2549 มาเป็นปีละ 1.7 ล้านเล่มในปี พ.ศ. 2560 ปัจจุบันประชาชนมีความต้องการหนังสือเดินทางเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 1.5 แสนเล่มต่อเดือน หรือประมาณเกือบ 8 พันเล่มต่อวัน

ในด้านคุณภาพของหนังสือเดินทาง ในปัจจุบันหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์มีจำนวน 62 หน้า มีลักษณะสำคัญป้องกันการปลอมแปลง (security features) 66 แห่ง มีแถบที่สามารถอ่านได้ด้วยเครื่อง (machine readable zone) และมีการฝังไมโครชิพที่ปกหลังที่บรรจุข้อมูลบุคคล ในหน้าข้อมูลบุคคล (data page) ใช้แสงเลเซอร์เผาเนื้อวัสดุให้เกิดภาพ (laser engraving) และเจาะรูเพื่อป้องกันการปลอมแปลง (laser perforation) ซึ่งทำการปลอมแปลงได้ยากมาก และนี่เป็นเหตุผลที่ทำให้รูปมีลักษณะเป็นขาวดำ ผู้รับบริการมักจะพูดถึงรูปถ่ายอยู่เสมอว่าเหตุใดจึงถ่ายรูปเป็นขาวดำ ซึ่งที่จริงเป็นเพียงรอยไหม้ที่ทำให้เกิดภาพซึ่งถือว่าเป็นคุณสมบัติหนึ่งป้องกันการปลอมแปลงได้สูง

คุณภาพของบริการที่ประชาชนได้รับการให้บริการหนังสือเดินทางในปัจจุบันเป็นลักษณะการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (one stop service) กล่าว

คือ ประชาชนเข้าไปที่บูท (station) เจ้าหน้าที่จะดำเนินการในทุกกระบวนการจนแล้วเสร็จ สามารถออกใบรับเล่มหนังสือเดินทาง โดยใช้เวลาในการยื่นคำร้องขอหนังสือเดินทางเพียง 15 นาที ในขณะที่ในอดีตผู้ขอใช้บริการจะต้องเดินจากจุดหนึ่งไปยังจุดหนึ่งตามกระบวนการ ซึ่งใช้เวลากว่า 45 นาที จึงจะแล้วเสร็จนอกจากนี้ ยังมีการบริการที่เป็นบริการเสริมเพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น เช่น บริการการลงทะเบียนขอรับบริการหนังสือเดินทางล่วงหน้า บริการส่งหนังสือเดินทางด่วนพิเศษทางไปรษณีย์และบริการหนังสือเดินทางเล่มด่วน

บริการการลงทะเบียนขอรับบริการหนังสือเดินทางล่วงหน้า เริ่มให้บริการตั้งแต่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2557 คือบริการเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่ต้องการทำหนังสือเดินทาง ซึ่งเป็นบริการออนไลน์ 24 ชั่วโมง ผ่านอินเทอร์เน็ต โดยมีบริการต่างๆ ดังนี้

1. แสดงสถิติการทำหนังสือเดินทางย้อนหลัง 5 วัน เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจเลือกวัน ที่จะมาใช้บริการ
2. แสดงจำนวนคิว ณ เวลาปัจจุบันของแต่ละสำนักงานประมาณเวลาที่จะได้รับการทำหนังสือเดินทาง
3. แสดงที่ตั้งสำนักงานหนังสือเดินทาง เส้นทาง และเวลาในการเดินทางไปยังสำนักงานหนังสือเดินทาง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ
4. สามารถจองคิวและลงทะเบียนทำหนังสือเดินทางได้ล่วงหน้า โดยผู้รับบริการจะต้องมารายงานตัว ณ สำนักงานที่เลือกขอรับบริการอย่างน้อย 30 นาที และสามารถเปลี่ยนแปลงข้อมูลได้จนถึง 23.00 น. ของวันก่อนวันขอรับบริการหนังสือเดินทาง
5. สามารถกำหนดวิธีการรับเล่มหนังสือเดินทางได้ด้วยตนเอง
6. สามารถตรวจสอบสถานะของหนังสือเดินทางที่ยื่นขอไว้ทุกสำนักงาน

บริการหนังสือเดินทางด่วนพิเศษทางไปรษณีย์ (Passport Speed Post--PSP) เป็นบริการเสริมภายใต้ สโลแกน “PSP ประหยัด รวดเร็ว มั่นใจ” เริ่มให้บริการ ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2557 ที่ต้องการขยาย และพัฒนาการบริการเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกแก่ ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ทั้งยังช่วยประหยัดเวลาและ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางมารับหนังสือเดินทางแก่ผู้รับ บริการ โดยผู้รับบริการสามารถรับหนังสือเดินทาง ที่บ้านได้โดยใช้เวลาเทียบเท่ากับการมารับด้วยตนเอง ทางบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จะจัดส่งหนังสือเดินทาง ภายใน 2 วันทำการ จากเดิมที่การรับเล่มทางไปรษณีย์ จะใช้เวลา 5-7 วันทำการ มีอัตราค่าบริการ 60 บาท ภายใต้มาตรฐานการบริการของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พร้อมบริการโทรแจ้งผู้รับก่อนการจัดส่ง และสามารถตรวจสอบสถานะการจัดส่งได้ตลอด 24 ชั่วโมง ผ่านระบบ Track and Trace หรือทางหน้าเว็บไซต์ www.thailandpost.co.th

บริการหนังสือเดินทางเล่มด่วน เริ่มให้บริการ ตั้งแต่ 8 เมษายน พ.ศ.2558 เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการที่ต้องการใช้หนังสือเดินทาง ด่วน โดยแบ่งออกเป็น (1) รับเล่มภายในวันเดียวกัน มีค่าธรรมเนียม 3,000 บาท โดยผู้รับบริการจะต้อง ยื่นคำร้องและชำระเงินเสร็จสิ้นภายในเวลา 12.00 น. และขอรับเล่มได้เฉพาะที่กรมการกงสุล ถนนแจ้งวัฒนะ ตั้งแต่เวลา 15.30 - 16.30 น. และ (2) รับเล่มในวัน ถัดไป มีค่าธรรมเนียม 2,000 บาท โดยจะได้รับเล่มใน วันทำการถัดไปในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ การบริการ ทั้ง 2 รูปแบบ จะให้บริการรวมกันวันละไม่เกิน 400 เล่ม สำหรับการขอรับหนังสือเดินทางแบบปกติจะใช้ เวลาในการรับเล่ม 2 วันทำการ และมีค่าธรรมเนียม 1,000 บาท ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศไม่ได้ขึ้นค่า ธรรมเนียมหนังสือเดินทางมาเป็นเวลา 34 ปี แม้ว่าจะ มีการพัฒนาหนังสือเดินทางให้เป็นหนังสือเดินทาง อิเล็กทรอนิกส์ที่มีต้นทุนสูง แต่กระทรวงการต่าง

ประเทศยังเรียกเก็บค่าธรรมเนียม 1,000 บาท เท่าเดิม

การอภิปรายผล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ใช้การ สัมภาษณ์แบบเจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง (focus groups) ของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) กับการให้ บริการหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย เพื่อศึกษาถึงผลจากการที่กระทรวงการต่างประเทศ นำเอาการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ ในการให้บริการหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ของ ประเทศไทย พบว่า กระทรวงการต่างประเทศประสบ ผลสำเร็จในระดับที่น่าพึงพอใจ เริ่มต้นจากการนำ เสนอนโยบายการทูตเพื่อประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อรักษาและส่งเสริมประโยชน์ของประชาชน โดย เน้นประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนอย่างมี ประสิทธิภาพ จากการสัมภาษณ์พบว่า การให้บริการ หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2548 เป็นผลงานหลักของกระทรวงการต่างประเทศภายใต้ นโยบายการทูตเพื่อประชาชน และได้รับการยอมรับ จากทุกภาคส่วนของสังคมไทยว่าเป็นผลงานชิ้นสำคัญ อันหนึ่งของภาครัฐในเรื่องการปรับปรุงและพัฒนา ประสิทธิภาพของการให้บริการประชาชน

จากการวิจัยพบว่า ปัจจัยภายนอกอันได้แก่ สถานการณ์ระหว่างประเทศ นโยบายของรัฐบาลใน เรื่องการปฏิรูประบบราชการ มีส่วนสำคัญที่ทำให้ กระทรวงการต่างประเทศต้องปรับบทบาทและ แนวทางในการดำเนินงาน โดยการนำแนวคิดการ บริหารงานภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ในการปฏิบัติ ราชการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการ ประชาชน อาทิ การให้บริการหนังสือเดินทางแก่ ประชาชน สภาวะเศรษฐกิจของประเทศและนโยบาย การจำกัดจำนวนบุคคลากรภาครัฐ การปรับลดงบประมาณของภาครัฐ ตลอดจนการเติบโตอย่างรวดเร็ว ของภาคเอกชนและการที่ภาคประชาชนมีความ

ตระหนักในสิทธิพลเมืองมากขึ้น เป็นผลให้กระทรวงการต่างประเทศต้องหันมาใช้วิธีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการประชาชน โดยการใช้วิธีการจ้างเอกชนให้เข้ามาดำเนินการในการให้บริการประชาชน ซึ่งเป็นวิธีที่กระทรวงการต่างประเทศได้ถ่ายโอนภาระและความเสี่ยงในเรื่องการลงทุน การผลิตหนังสือเดินทาง และการให้บริการ ตลอดจนการดำเนินการในด้านการวิจัยและพัฒนาไปให้เอกชนผู้รับจ้าง ขณะที่กระทรวงการต่างประเทศยังคงควบคุมดูแลตลอดจนกำหนดทิศทางในการดำเนินการต่างๆ ของเอกชนผู้รับจ้าง นอกจากนี้ การ Outsourcing ยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริการประชาชนในทางหนังสือเดินทาง ทั้งด้านผลิตภัณฑ์ (products) และในด้านการให้บริการ (services) กล่าวคือ หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์มีมาตรฐาน ปลอดภัย ยาก ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ ทำให้ประชาชนไทยสามารถเดินทางไปต่างประเทศได้อย่างสะดวกและมีศักดิ์ศรีประชาชนได้สามารถเข้าถึงบริการหนังสือเดินทางได้อย่างทั่วถึง กระบวนการในการขอมีหนังสือเดินทางสั้น สะดวก รวดเร็ว ผู้ให้บริการมีคุณภาพ ใส่ใจและมีจิตบริการ ส่งผลให้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการ

ผลการวิจัยครั้งนี้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์และการให้บริการหลากหลายยิ่งขึ้น ทำให้ภาครัฐเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ ที่ซับซ้อนขึ้น จึงเกิดแนวโน้มที่เป็นไปได้ซึ่งจะมีการปรับเปลี่ยนไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเน้นความสำคัญของการควบคุมค่าใช้จ่าย (cost control) การบริหารงานแบบเอกชน และการ

ว่าจ้างเอกชนให้เข้ามาดำเนินงานในการให้บริการประชาชน ส่วนภาครัฐจะมุ่งเน้นการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (performance management) และรูปแบบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ไทยนำมาใช้ มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับการให้บริการประชาชนที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่งผลต่อความพึงพอใจของประชาชนที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ภาครัฐยังมุ่งเน้นให้มีการถ่ายโอนหน้าที่ไปสู่ภาคเอกชน โดยภาครัฐได้ปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ผลิตและผู้ให้บริการโดยตรงไปสู่บทบาทของผู้อำนวยความสะดวกที่กำหนดทิศทางและควบคุมดูแลให้การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์สำคัญ อันได้แก่การบริการประชาชนที่มีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับกระทรวงการต่างประเทศในการพัฒนาการให้บริการหนังสือเดินทางในช่องทางที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การสร้าง Automatic machine ที่สามารถรับคำร้องขอหนังสือเดินทางได้ โดยผู้ยื่นขอสามารถดำเนินการผ่านเครื่อง โดยตั้งเครื่องไว้ที่ทำการไปรษณีย์ หรือองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวกและทั่วถึง, การยื่นขอหนังสือเดินทางผ่าน Counter service ทั่วประเทศ การรับคำร้องขอหนังสือเดินทางออนไลน์ โดยผู้ยื่นขอสามารถกรอกข้อมูลผ่านระบบออนไลน์และชำระเงินที่ธนาคาร จากนั้นนำรหัสมายื่นเพื่อเก็บภาพใบหน้าและลายนิ้วมือที่สำนักงานหนังสือเดินทาง

เอกสารอ้างอิง

- จักรกฤษณ์ แร่ทอง. (2546). *Outsource คืออะไร?*. ค้นเมื่อ 20 กันยายน 2560, จาก <http://www.nextproject.net/contents/?00026>
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- ทิวากร แก้วมณี. (2559). *ธรรมาภิบาล*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สยาม.

References

- Christensen, T., & Lægreid, P. (1999). New public management: Design, resistance, or transformation?. *Public Productivity & Management Review*, 23(2), 169-193.
- Cope, S., Leishman, F., & Strarie, P. (1997). Globalization, new public management and the enabling state. *International Journal of Public Sector Management*, 10(6), 444-460.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Alonso, J. M., Clifton, J., & Diaz-Fuentes, D. (2015). Did new public management matter?: An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 17(5), 643-660.
- Kaewmanee, D. (2016). *Good governance*. Siam. [In Thai]
- Kettle, D. F. (2005). *The global public management revolution*. The Brookings Institution.
- Parry, R. (1992). Concepts and assumptions of public management. In C. Duncan (Ed.), *The evolution of public management* (pp. 3-22). Palgrave Macmillan.
- Raethog, C. (2003). *What is outsource?*. Retrieved September 20, 2017, from <http://www.nextproject.net/contents/?00026> . [In Thai]
- Sirisamphan, T. (2006). *Introduction to modern public management*. Office of the Public Sector Development Commission. [In Thai]