

การประยุกต์ใช้แนวคิดการตลาดในภาครัฐ :
กรณีศึกษาในการให้บริการสาธารณะของไทย
Marketing Implementation in Public Sector :
Case Studies in Thai Public Services

อานุภาพ รักษ์สุวรรณ*

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Arnuphab Rakswan*

Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาและตรวจสอบการใช้แนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะของไทย 2) เปรียบเทียบการใช้แนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา 3) ศึกษาและค้นหาปัจจัยที่มีผลต่อการใช้แนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะของไทย และ 4) ให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาและปรับปรุงการให้บริการสาธารณะเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน การวิจัยนี้ใช้การศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative research approach) โดยเก็บข้อมูลกับส่วนราชการระดับกรม (Department) ที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษา (Case study) ประกอบด้วย กรมการขนส่งทางบก กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ และใช้การสัมภาษณ์ (Interview) เป็นเครื่องมือหลักในการเก็บข้อมูลกับผู้บริหารของส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา รวมทั้ง ผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) และนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ และการตลาด และใช้การศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Secondary data review) เพื่อช่วยในการตรวจสอบและยืนยันความถูกต้องของข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ผลจากการวิจัยสรุปได้ว่า รูปแบบและวิธีการดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะของส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา ต่างมุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน (Citizen-centered public service) ส่วนราชการมีการดำเนินการตามกระบวนการในการบริหารการตลาดและดำเนินกิจกรรมทางการตลาดในการให้บริการสาธารณะ แต่การดำเนินการดังกล่าว ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจว่าเป็นเรื่องของการใช้แนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะ แต่สิ่งที่ส่วนราชการดำเนินการเป็นการดำเนินการตาม

* ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
e-mail: arnuphab_r@hotmail.com

บทบัญญัติมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 และตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 รวมทั้งเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ซึ่งมีสภาพบังคับให้ส่วนราชการต้องดำเนินการ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่าหลักการและแนวทางของบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวและสิ่งที่ส่วนราชการดำเนินการนั้นมีความสอดคล้องกับหลักการและวิธีการของแนวทางตลาด การใช้การตลาดในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษาจึงมีลักษณะการใช้การตลาดไปโดยไม่รู้ตัว โดยปัจจัยที่มีผลต่อการใช้การตลาดในการให้บริการสาธารณะประกอบด้วยปัจจัยทั้งที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลคือ ผู้นำและตัวข้าราชการ และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการให้บริการสาธารณะ และข้อเสนอแนะของการวิจัยเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการประกอบด้วยข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

คำสำคัญ : การตลาดในการให้บริการสาธารณะ การให้บริการสาธารณะโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

Abstract

This research aimed 1) to study and examine the application of marketing concepts for public services in Thailand, 2) to compare the applications of marketing concepts for public service provision by the offices in the public sector as case studies, 3) to study and to find the factors influencing the marketing concepts for providing public services in Thailand, and 4) to give suggestion on how to develop and improve public service provision so as to meet people's demands. This research was a qualitative study with the data collected from the government offices at the department level which were selected as case studies. These offices are Department of Land Transport, Land Department, Cooperative Promotion Department, and Department of Health Service Support. The interview was the major research instrument used to collect data from the administrators in the aforementioned offices and from the Office of the Public Sector Development Commission, and from some specialists in the fields of public administration and marketing. Then, the secondary data review was used to examine and verify the data gained from the interviews above.

The research findings revealed that the operational patterns and methods for providing public services by the selected public sector's offices were citizen-centered approach. The public sector offices performed along the process of marketing administration and conducted their marketing activities in providing public services.

However, the performance was not based on the concept of applying the marketing ideas with public service provision. The public sector's offices performed upon the provisions in Section 3/1 of the Public Administrative Act B.E. 2545 (2002) and the provisions of the Royal Decree on Criteria and Procedures for Good Governance, B.E. 2546 (2003), including the criteria for Public Sector Management Quality Award (PMQA), which also geared up the public sector's process of public services. The analysis revealed that the principles and methods of the provisions of all the laws above and the public sector's performance matched with the marketing principles and methods. The application of marketing concepts in providing public services in the public sector was consequently formed by some features of the marketing approach. The factors which influenced the marketing approach in providing public services consisted of both personal factors, such as the ones related to leaders and government officials, and the factors related to administration of public service provision. The research recommendations for developing and improving the quality of the public sector's provision of public services comprised the ones in both areas of policy and practice.

Keywords : marketing in public service, citizen-centered public service

บทนำ

นับแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา กรอบแนวคิด รูปแบบ และกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบเดิม (Traditional Public Administration) ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันกำลังเปลี่ยนไปเป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นการบริการ (Service oriented) โดยที่คุณภาพของสินค้าหรือบริการที่ส่งมอบไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวสินค้าหรือบริการเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของตัวสินค้าและบริการที่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดด้วย (Chakrapani, 1998) นอกจากนี้ อิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM) และการนำการตลาดไปใช้ในการให้บริการสาธารณะที่ประสบความสำเร็จในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ หรือสหรัฐอเมริกา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional public administration) ไปเป็นการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสตรวจสอบได้และความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการดังกล่าว เป็นตัวเร่งที่สำคัญที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย (Bongkoch, 2010) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะเพิ่มคุณภาพการให้บริการสาธารณะ ทำให้บริการสาธารณะนั้นสามารถสร้างความพึงพอใจและ

ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และคำว่า รัฐบาลที่เน้นประชาชน/พลเมืองเป็นศูนย์กลาง (Citizen-focused or citizen-centered government) หรือความพึงพอใจของประชาชน/พลเมือง (Citizen's satisfaction) หรือการตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือพลเมือง (Responding to citizens needs and wants) เป็นคำที่ได้รับการยอมรับมากขึ้นในระบบราชการ

ในกรณีของประเทศไทย การปฏิรูประบบราชการไทยในช่วง 20-30 ปีที่ผ่านมา ภายใต้การผลักดันของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ได้พยายามปฏิรูประบบราชการทั้งในส่วนที่เป็น การปรับโครงสร้างของระบบราชการและการปรับเปลี่ยนทัศนคติในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งแนวคิดการตลาดก็ได้ถูกนำมาใช้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เพื่อพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะ และทำให้ส่วนราชการสามารถส่งมอบบริการที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตาม จากความพยายามดังกล่าวของรัฐบาลและสำนักงาน กพร. นำมาสู่ประเด็นที่เป็นความสนใจของการศึกษานี้ 2 ประการ คือ *ประการแรก* ในขณะที่การปฏิรูประบบราชการยังคงดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ปรากฏว่ายังไม่มีการศึกษาวิจัยในเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่ใช้แนวทางของแนวคิดการตลาด (Marketing) ในการให้บริการสาธารณะ ยังไม่มีการศึกษาเพื่อทบทวนว่าแนวคิดการตลาดเป็นที่ยอมรับของส่วนราชการมากน้อยเพียงใด ส่วนราชการนำแนวคิดการตลาดไปใช้ในการให้บริการสาธารณะอย่างไร และถ้าส่วนราชการไม่ได้ใช้แนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะ ส่วนราชการจะใช้อะไรเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ และอะไรที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคในการนำแนวคิดการตลาดมาใช้ในการให้บริการสาธารณะ รวมทั้งปัจจัยใดที่ช่วยเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการนำแนวคิดการตลาดมาใช้ในภาครัฐ ดังนั้น การเสนอแนวทางการพัฒนาการให้บริการสาธารณะจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนด้วยข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการนำเสนอแนวทางในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะ เพื่อที่ส่วนราชการจะสามารถกำหนดนโยบายการให้บริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ และ *ประการที่สอง* ในขณะที่สำนักงาน กพร. พยายามที่จะผลักดันให้ส่วนราชการให้บริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการโดยใช้แนวคิดการตลาด (Marketing) แต่องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องและการศึกษาในเชิงวิชาการเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และการตลาดในการให้บริการสาธารณะของไทยยังมีจำกัด นอกจากนี้ การเจ้าหน้าที่ในภาครัฐมักจะมองข้ามหรือเข้าใจแนวคิดการตลาดในภาครัฐไปในแนวทางที่ไม่ถูกต้อง (Kotler & Lee, 2007) ก็อาจจะเป็นไปได้ว่าเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการไทยจะไม่ยอมรับหรือเกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักการหรือแนวคิดการตลาดในภาครัฐ ในขณะที่เดียวกันการนำแนวคิดการตลาดมาใช้ในการให้บริการสาธารณะของไทยก็ไม่เคยได้รับการศึกษาทบทวน และไม่มีผู้ใดที่สามารถให้คำตอบที่แน่ชัดได้ว่าแนวคิดการตลาดนั้นสามารถใช้ได้ผลในบริบทของระบบราชการไทยหรือไม่ สำนักงาน กพร. ในฐานะที่เป็นผู้ผลักดันการใช้แนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะก็ไม่สามารถตอบได้ชัดเจนว่าหลักการของการตลาดถูกใช้เป็นกรอบในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการหรือไม่ หรือว่ามีแนวคิดหรือเครื่องมือในการบริหารอย่างอื่นที่ดีกว่าการใช้แนวคิด

การตลาด เพราะฉะนั้น การศึกษาทบทวนอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการใช้แนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการไทยจึงมีความจำเป็น เพื่อเป็นเครื่องยืนยันว่าแนวคิดการตลาดสามารถนำมาใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงการให้บริการสาธารณะของไทยได้ และองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาจะมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาและเติมเต็มองค์ความรู้ของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และการตลาดในภาครัฐ (Marketing in Public Sector) โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นบริบทของระบบราชการไทย

วัตถุประสงค์

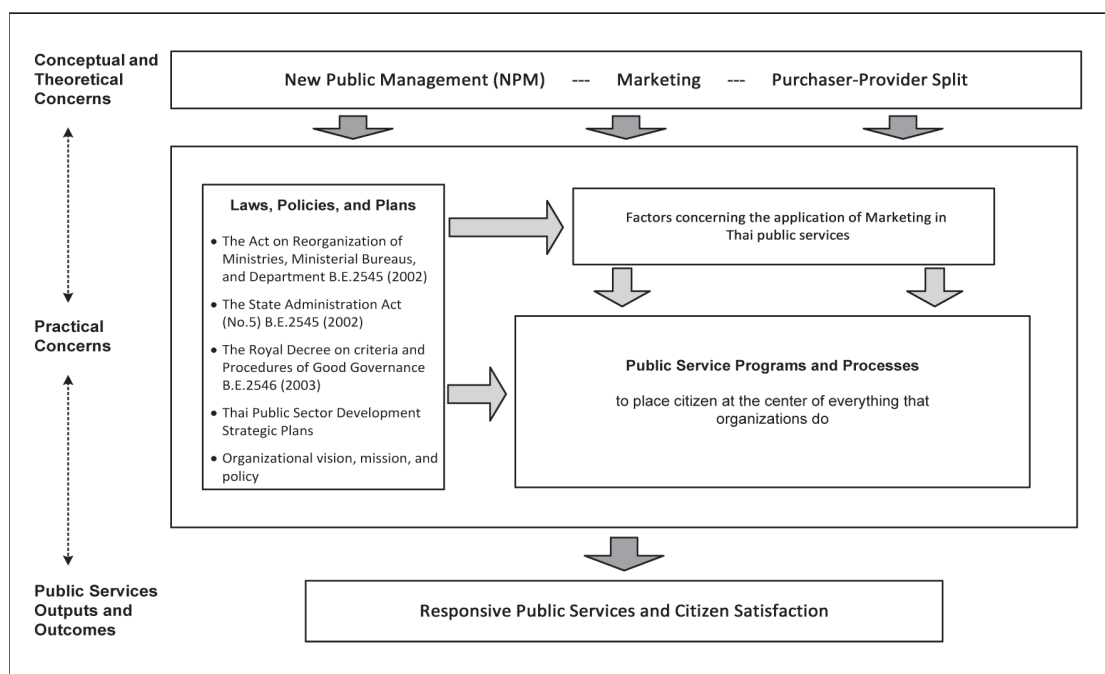
1. เพื่อศึกษาและตรวจสอบการใช้แนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะของไทย
2. เพื่อเปรียบเทียบการใช้แนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการที่ศึกษา
3. เพื่อศึกษาและค้นหาปัจจัยที่มีผลต่อการใช้แนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการไทย
4. เพื่อนำเสนอแนวทางหรือรูปแบบในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะที่ช่วยสนับสนุนให้ผู้บริหารภาครัฐของไทยสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

กรอบแนวคิด

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการตลาดในภาครัฐ กรอบแนวคิดเบื้องต้นของการศึกษาวิจัยได้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางของการศึกษาวิจัย และเนื่องจากการมีอยู่อย่างจำกัดของทฤษฎี แนวคิด หรือตัวแบบของการตลาดในการให้บริการสาธารณะของไทย กรอบแนวคิดนี้จึงกำหนดขึ้นจากการเทียบเคียงกับทฤษฎี แนวคิด และตัวแบบการตลาดที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม (ภาพที่ 1)

โดยส่วนที่มีความสำคัญมากที่สุดของการศึกษาคือ การศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับกระบวนการและกิจกรรมเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการไทย โดยมุ่งเน้นไปที่การนำการบริหารจัดการทางการตลาด 5 ขั้นตอนประกอบด้วย การจำแนกลูกค้า (Customer identification) การสำรวจความต้องการของลูกค้า (Customer-needs survey) การออกแบบระบบการให้บริการ (Service system design) การส่งมอบบริการ (Service delivery) และการปรับปรุงการให้บริการ (Service recovery) ตามที่ Jiang & Chen (2002) as cited in Chen, Yu, Yang & Chang (2004) ได้นำเสนอไว้ นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการใช้ส่วนผสมทางการตลาด (4Ps and 4Cs of Marketing Mix) ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมทางการตลาดที่สำคัญต่อการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและทบทวนว่าส่วนราชการไทยได้นำแนวคิดการตลาดไปใช้ในการให้บริการสาธารณะอย่างไร

และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย การศึกษานี้ให้ความสำคัญกับทั้งแนวคิดทฤษฎีและการปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM) การตลาดในภาครัฐ (Marketing in Public Sector) แนวคิดการแยกผู้ซื้อออกจากผู้ให้บริการ (Purchaser-Provider Split) ได้รับการศึกษาทบทวน เพื่อใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ รวมทั้งการศึกษากาบริหารการตลาดในการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับที่มาของบริการสาธารณะ ลักษณะขององค์กรที่ต้องให้บริการสาธารณะ ปัจจัยที่สนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้การตลาดในการให้บริการสาธารณะ การบังคับใช้กฎหมาย โครงสร้าง กลไกการตอบสนองความต้องการของประชาชน วัฒนธรรมการทำงาน ค่านิยม และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อการให้บริการประชาชน และอื่นๆ เป็นข้อมูลในเชิงปฏิบัติที่จำเป็นจะต้องศึกษา ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวของเชื่อมโยงกันระหว่างแนวคิด/ทฤษฎีและการปฏิบัติจริงในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการไทย จะทำให้เกิดการให้บริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในฐานะที่เป็นผลผลิตและผลลัพธ์ของการให้บริการสาธารณะที่พึงประสงค์



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัย

1. แนวทางการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้เลือกใช้แนวทางการศึกษาแบบอุปนัย (Inductive method) โดยใช้วิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative research approach) โดยเน้นการอธิบายปรากฏการณ์ (Reason explanation) และเพื่อทำความเข้าใจกระบวนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการใช้การตลาดในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการไทย มากกว่าเน้นการพิสูจน์ปรากฏการณ์ในเชิงประจักษ์ (Verifying phenomena empirically) (Maxwell, 2005) ทั้งนี้ ความถูกต้องของการเลือกใช้แนวทางการศึกษาพิจารณาจากหลักการที่ใช้ในการเลือกแนวทางการศึกษาที่กำหนดโดย Patton (1990) ประกอบด้วย ประการแรก ให้ความสำคัญกับการศึกษาเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้น (Naturalistic inquiry) โดยเน้นไปที่การศึกษากการให้บริการสาธารณะที่ดำเนินการอยู่จริงภายใต้บริบทของระบบราชการไทย ประการที่สอง การเน้นการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Inductive analysis) ด้วยการทำความเข้าใจรายละเอียดและความเฉพาะเจาะจงของข้อมูลเพื่อนำไปสู่การสรุปปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการไทยมากกว่าจะเป็นการพิสูจน์สมมติฐาน ประการที่สาม เน้นการศึกษาแบบองค์รวม (A holistic perspective) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวแปร เงื่อนไข และความเป็นพลวัตของกิจกรรมหรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะทั้งในมุมมองที่เป็นภาพรวมและเรื่องที่มีความเฉพาะเจาะจง ประการที่สี่ ความซับซ้อนเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ จึงจำเป็นต้องอาศัยการศึกษาโดยตรงและใกล้ชิดกับบุคคล แหล่งข้อมูล และในสถานการณ์ที่มีความซับซ้อน (Personal contact and insight) ประการที่ห้า ภายใต้อาณาเขตและทรัพยากรที่จำกัด ในการศึกษาองค์การภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ และมีความหลากหลายของบริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องเลือกศึกษากับกรณีเฉพาะ (An unique case orientation) ซึ่งเป็นแนวทางที่เหมาะสมกับจุดมุ่งหมายของการศึกษานี้ และประการที่หก การศึกษาให้ความสำคัญกับบริบทของสิ่งที่กำลังศึกษา (Context sensitivity) เพื่อประโยชน์ในการอธิบายความ การตีความหมาย การวิเคราะห์ข้อมูล และการสรุปความหมายของปรากฏการณ์

2. วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้เลือกใช้ “กรณีศึกษา (Case study)” เป็นวิธีการศึกษา โดยความเหมาะสม การเลือกใช้กรณีศึกษาพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่เสนอโดย Yin (2003) ซึ่งพิจารณาจากเงื่อนไข 3 ประการที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันประกอบด้วย ชนิดของคำถามการวิจัย (Type of research questions) การควบคุมที่มีต่อเหตุการณ์ที่ศึกษา (Extent of control over behavioral events) และระดับของการเพ่งความสนใจไปที่เหตุการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น (Degree of focus on contemporary events)

เมื่อพิจารณาจากชนิดของคำถามการวิจัย (Type of research questions) ร่วมกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา ที่ต้องการศึกษาและตรวจสอบการใช้แนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะของไทย คำถามหลักของการวิจัยตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นการค้นหาว่าส่วนราชการได้นำแนวคิด

การตลาดไปใช้ในการให้บริการสาธารณะอย่างไร ซึ่งเป็นการตอบคำถาม “อย่างไร (How)” มากกว่าจะเป็นการตอบคำถามว่าส่วนราชการได้ดำเนินการ “อะไร (What)” หรือ “ทำไม (Why)” ส่วนราชการต้องดำเนินการ ดังนั้น การตอบคำถาม “อย่างไร (How)” ต้องอาศัยการศึกษาเชิงลึก (In-depth study and require no control of behavioral events) กับปรากฏการณ์โดยตรง โดยเฉพาะกับผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ นอกจากนี้ การศึกษานี้ยังมุ่งเน้นไปที่การศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ของปรากฏการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นจริง (Focus on contemporary phenomenon) ในปัจจุบัน รวมถึงบริบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขทั้งสามประการร่วมกัน การใช้การศึกษาด้วย “กรณีศึกษา (Case studies)” จึงเป็นวิธีการศึกษาที่มีความเหมาะสมที่สุด

3. การเลือกกรณีศึกษา

เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา การใช้ “กรณีศึกษาหลายกรณี (Multiple-case study)” จะมีส่วนช่วยให้ภาพรวมของการศึกษามีความครบถ้วนสมบูรณ์และสามารถตอบคำถามการวิจัย เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยได้มากกว่าการศึกษาเฉพาะกรณีศึกษาเดียว (Herriott & Firestone, 1983, cited in Yin, 2003) ทั้งนี้ กรณีศึกษาของการศึกษานี้เลือกที่จะทำการศึกษาคำให้การให้บริการสาธารณะของส่วนราชการในระดับกรม (Departments) โดยมี “ส่วนราชการระดับกรม” เป็นหน่วยของการวิเคราะห์ (Unit of analysis) โดยการเลือกกรณีศึกษาเป็นไปตามหลักการสำคัญ 2 ประการ (Markus, 1989 as cited in Chen, Yu, Yang, & Chang, 2004) คือ กรณีศึกษาที่เลือกควรจะต้องมีความสำคัญหรือมีความโดดเด่น และกรณีศึกษาที่เลือกควรจะต้องมีลักษณะที่สามารถใช้เป็นตัวอย่างหรือมีความเป็นตัวแทน ทั้งนี้ การเลือกส่วนราชการเพื่อเป็นกรณีศึกษา พิจารณาจากส่วนราชการที่เคยเข้าไปมีส่วนร่วมในการส่งบริการเข้าประกวดเพื่อรับรางวัลคุณภาพการให้บริการประชาชน (the Thai Public Service Quality Award) ซึ่งจากส่วนราชการระดับกรมทั้งหมด 140 กรม มีเพียง 51 กรมเท่านั้นที่เคยดำเนินการดังกล่าว และจะมีเพียง 4 ส่วนราชการเท่านั้นที่ถูกเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive selection) เพื่อเป็นกรณีศึกษา โดยกรณีศึกษา 2 กรณีแรก เลือกมาจากส่วนราชการที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพการให้บริการประชาชน และอีก 2 กรณีศึกษาจะเลือกจากส่วนราชการที่เคยส่งบริการเข้าประกวดแต่ไม่ได้รับรางวัลคุณภาพการให้บริการประชาชน

ดังนั้น กรมที่ดิน และกรมการขนส่งทางบก ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษาในฐานะที่เป็นตัวแทนของส่วนราชการที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพการให้บริการประชาชน โดยที่กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษาในฐานะที่เป็นตัวแทนของส่วนราชการที่เคยส่งบริการเข้าประกวดแต่ไม่ได้รับรางวัลคุณภาพการให้บริการประชาชน

4. วิธีการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลของการศึกษานี้ เริ่มต้นจากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ซึ่งมีเนื้อหาสาระและข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการทั้ง 4 แห่งที่เป็นกรณีศึกษา ก่อนที่จะลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยเครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูลภาคสนาม ประกอบด้วย

4.1 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) ร่วมกับการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการกับผู้ให้ข้อมูล (Key informants) เพื่อสะท้อนให้เห็นทัศนคติ มุมมอง ความคิด และความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีต่อการให้บริการสาธารณะในปัจจุบัน รวมทั้งความรู้สึก ทัศนคติ ความเข้าใจที่มีต่อการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และแนวคิดการตลาดมาใช้ในการให้บริการสาธารณะ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการใช้แนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการไทยโดยผู้ให้ข้อมูล ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการ ระดับกรมหรือผู้แทน ผู้บริหารหรือผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรมที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการ ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงกับการพัฒนาระบบราชการ นักวิชาการ ผู้มีประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญด้านรัฐประศาสนศาสตร์และการตลาดในภาครัฐ โดยข้อคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ได้ถูกแบ่งเป็น 3 ชุด แตกต่างกันไปตามกลุ่มของผู้ให้ข้อมูล ประกอบด้วย ข้อคำถามสำหรับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา ข้อคำถามสำหรับเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กพร. และข้อคำถามสำหรับนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์และการตลาดในภาครัฐ

4.2 การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data review) จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานประจำปีของส่วนราชการ รายงานการประชุม รายงานการฝึกอบรม หรือรายงานการประเมินผล การปฏิบัติราชการ เป็นต้น เพื่อสนับสนุนและเติมเต็มความสมบูรณ์ของข้อมูลจากแหล่งข้อมูลอื่นๆ และเพื่อเป็นการตรวจสอบและยืนยันความถูกต้องของแหล่งข้อมูลอื่นๆ ด้วย

4.3 การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participatory observation) เพื่อศึกษาพฤติกรรมในการให้บริการสาธารณะของแหล่งข้อมูลโดยที่ไม่ให้แหล่งข้อมูลรู้ตัว เพื่อใช้ในการตรวจสอบและยืนยันความน่าเชื่อถือของข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้จากผู้ให้สัมภาษณ์ (Babbie, 2008)

5. การวิเคราะห์ข้อมูล มีการดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

5.1 การยืนยันความถูกต้องของข้อมูล (Verification of data) โดยใช้กระบวนการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation method) ด้วยการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลจากแหล่งข้อมูลหลายๆ แหล่ง เช่น การวิเคราะห์ตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลหลายกลุ่ม หรือตรวจสอบจากถามซ้ำจากผู้ให้ข้อมูลหลายๆ ท่าน (Creswell, 2007)

5.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative data analysis) จะดำเนินการตาม Creswell (2007) โดยมีขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการจัดหมวดหมู่ของข้อมูล (Data Management) การอ่านและทบทวนข้อมูล (Data reading and memoing) การอธิบาย การจัดหมวดหมู่ และการตีความความหมาย (Describing, classifying, and interpreting) และการสรุปผลที่ได้จากการศึกษา โดยรอบการวิเคราะห์จะยึดตามประเด็นที่กำหนดในกรอบแนวคิดของการศึกษา

ผลการวิจัย

1. ผลการวิจัยในเชิงหลักการของแนวคิดการตลาดกับการให้บริการสาธารณะ

จากการศึกษาพบว่า แนวคิดการตลาดกับการให้บริการสาธารณะในภาครัฐของไทย เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการไทยตั้งแต่ปี 2545 ตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM) โดยที่การพัฒนากระบวนการทำงานและการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการถูกกำหนดโดยกรอบของบทบัญญัติของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 และตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 รวมทั้ง เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติราชการเพื่อ “ประโยชน์สุขของประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชน” หรือ “ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง” ซึ่งในมุมมองของสำนักงาน กพร. ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาระบบราชการเห็นว่า ในเชิงหลักการของแนวคิดการตลาดเมื่อเปรียบเทียบกับหลักการของบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกัน โดยต่างเน้นการดำเนินการโดยยึดลูกค้าหรือผู้รับบริการเป็นศูนย์กลางเช่นเดียวกัน แต่ความพยายามของสำนักงาน กพร. ในการผลักดันให้มีการนำแนวคิดการตลาดไปใช้ในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการ ไม่ได้มีสภาพบังคับในทางกฎหมายให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติ ส่งผลให้มีความสับสนและความเป็นรูปธรรมในการนำแนวคิดการตลาดไปใช้ในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษายังไม่เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนนัก การนำแนวคิดการตลาดไปใช้ในการทำงานและการให้บริการสาธารณะจึงมีลักษณะของการนำไปใช้โดยปริยาย

ในขณะที่มุมมองของส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษาชี้ให้เห็นว่า หลักการของแนวคิดการตลาดสามารถนำมาใช้กับงานบริการของภาครัฐได้ แต่ไม่ใช่การนำมาใช้ในลักษณะเดียวกันกับที่เอกชนดำเนินการ โดยเฉพาะในแง่ของการแสวงหากำไร แต่การตลาดถูกนำมาใช้เพื่อให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงการให้บริการเพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ ในฐานะเป็นผู้ที่ต้องมารับบริการจากภาครัฐ หรือทำให้ประชาชนหรือผู้รับบริการสามารถเข้าถึงบริการได้ง่ายขึ้น สะดวก รวดเร็ว ด้วยบริการที่มีคุณภาพและมาตรฐาน โดยประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด ในขณะที่ส่วนราชการสามารถบรรลุภารกิจตามกฎหมาย สิ่งที่ภาครัฐสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยหลักการของแนวคิดการตลาดคือ ความพยายามในการลดความไม่คล่องตัวของการให้บริการที่มีลักษณะของความเป็นระบบราชการให้น้อยลง แล้วปรับการให้มีความคล่องตัวและเข้าถึงความต้องการของผู้รับบริการ ซึ่งเป็นเรื่องของ การ maximize service มากกว่า maximize profit

2. ผลการวิจัยการใช้แนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการ

จากการศึกษาพบว่า หลักการ แนวคิด และวิธีปฏิบัติในการพัฒนาและปรับปรุงการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการ ไม่ได้มีพื้นฐานมาจากการของแนวคิดการตลาดเป็นหลัก แต่เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 และตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

รวมทั้งเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) หมวด 3 แต่เมื่อทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินการของส่วนราชการกับแนวทางการบริหารการตลาดในภาครัฐที่อธิบายโดย Jiang & Chen (2002) as cited in Chen, Yu, Yang, & Chang (2004) และการดำเนินกิจกรรมทางการตลาดด้วยแนวคิด 4Ps and 4Cs of Marketing Mix ในภาครัฐ (Kotler & Lee, 2007) ทำให้ทราบว่า แม้ว่าการตลาด (Marketing) จะไม่ได้ถูกใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาและปรับปรุงการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการ แต่ในการปฏิบัติงานจริงในการให้บริการสาธารณะ ส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษาต่างใช้แนวทางและวิธีการทางการตลาดไปโดยไม่รู้ตัว

และเมื่อพิจารณาสิ่งที่ส่วนราชการดำเนินการย้อนกลับไปเปรียบเทียบกับหลักการบริหารการตลาดภาครัฐ (Marketing Management Process) ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการหลัก 5 ประการ (Jiang & Chen, 2002 as cited in Chen, Yu, Yang, & Chang, 2004) พบว่าสิ่งที่ส่วนราชการดำเนินการมีความสอดคล้องกับแนวทางการบริหารการตลาดอย่างชัดเจน เริ่มต้นจากการจำแนกลูกค้า (Customer Identification) การสำรวจและศึกษาความต้องการของลูกค้า (Customer-needs Survey) แต่เป็นการดำเนินการตามแนวทางของเกณฑ์มาตรฐานการจัดการภาครัฐ (PMQA) มากกว่าจะเข้าใจหรือเห็นประโยชน์ที่จะได้ในเชิงการบริหารการตลาด สำหรับในกระบวนการออกแบบการให้บริการ (Service System Design) ของส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษาพบว่า ส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษาให้ความสำคัญกับการพัฒนา ปรับปรุงการทำงาน และออกแบบการให้บริการตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มากกว่าการคำนึงถึงหลักการของแนวคิดการตลาด สำหรับกระบวนการส่งมอบบริการ (Service Delivery) และกระบวนการแก้ไขปรับปรุงการให้บริการ (Service Recovery) พบว่า การส่งมอบบริการของส่วนราชการเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนของกฎหมายเป็นหลัก เพื่อเป็นการรับประกันว่าผลลัพธ์ของการดำเนินการตามกฎหมายจะทำให้เกิดความถูกต้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน ในขณะที่ กระบวนการแก้ไขปรับปรุงการให้บริการ (Service Recovery) ส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษาต่างเปิดให้มีช่องทางและกระบวนการในการรับฟังข้อร้องเรียน ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของผู้รับบริการ แต่มักเป็นการดำเนินการตามตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ ที่ส่วนราชการถูกสำนักงาน กพร. กำหนดให้ต้องดำเนินการ มากกว่าจะคำนึงถึงประโยชน์ในเชิงของการบริหารการตลาด ทั้งนี้ ประเด็นที่เป็นข้อสังเกตคือ ส่วนราชการที่ให้บริการแล้วสามารถสร้างรายได้ให้ภาครัฐ จะมีพัฒนาการในการปรับปรุงลักษณะ รูปแบบ และวิธีการให้บริการที่หลากหลายและรวดเร็วกว่าส่วนราชการที่ให้บริการสาธารณะในลักษณะของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเพียงอย่างเดียว

และเมื่อพิจารณาย้อนกลับไปด้วยการเปรียบเทียบกิจกรรมทางการตลาดแนวทาง 4Ps and 4Cs of Marketing Mix ในภาครัฐ (Kotler & Lee, 2007) พบว่า ทุกส่วนราชการต่างได้ดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับกิจกรรมทางการตลาดตามแนวทาง 4Ps and 4Cs of Marketing Mix แต่ความแตกต่างระหว่างส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา มีเพียงระดับความมากน้อยในการดำเนินกิจกรรมทางการตลาด

เท่านั้น จากการศึกษาพบว่า กิจกรรมเกี่ยวกับ Product and Customer Solution ตัวสินค้าหรือบริการของส่วนราชการถูกกำหนดไว้ตายตัวตามบทบาทภารกิจ เป็นเพียงการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการและวิธีการทำงานและการให้บริการที่มีอยู่เดิม เพื่อให้มีขั้นตอนและระยะเวลาที่ลดลง หรือเพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวทั้งในการให้บริการและรับบริการมากกว่าจะเป็นการพัฒนาตัวสินค้าหรือบริการใหม่สำหรับกิจกรรมเกี่ยวกับ Price and Cost to Customer ซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดราคาสินค้าและบริการ ถูกกำหนดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย โดยไม่ได้มีเป้าหมายและเจตนาเพื่อลดหรือเพิ่มแรงจูงใจให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งในเชิงการตลาด เป็นแต่เพียงการดำเนินการให้ครบและถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น แต่การที่ส่วนราชการพยายามเพิ่มช่องทางในการให้บริการ เพื่อให้ผู้รับบริการสามารถเข้าถึงบริการได้สะดวก รวดเร็ว และง่ายขึ้น ด้วยช่องทางที่หลากหลาย หรือการลดระยะเวลาและขั้นตอนการให้บริการ ซึ่งส่งผลให้ผู้รับบริการอาจจะไม่จำเป็นต้องเดินทางไปรับบริการ ณ สำนักงานของส่วนราชการ หรือใช้เวลาในการติดต่อราชการไม่นาน ไม่ต้องเสียเวลารอ ฯลฯ จึงเปรียบเสมือนว่าเป็นความพยายามที่ส่วนราชการให้ความสำคัญกับต้นทุน ในการมาขอรับบริการของประชาชนหรือผู้รับบริการ (Cost to Customer) และในกรณี Place and Convenience of Customer ซึ่งเกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในด้านของสถานที่ให้บริการ ช่องทางและการเข้าถึงบริการของส่วนราชการ ความสะดวกรวดเร็วของการให้บริการ เป็นกิจกรรมทางการตลาดที่ส่วนราชการสามารถดำเนินการได้ดีที่สุดเมื่อเทียบกับกิจกรรมทางการตลาดอื่นๆ ส่วนกิจกรรมการตลาดเกี่ยวกับการส่งเสริมการขายและการสื่อสาร (Promotion and Communication) พบว่า ความเป็นหน่วยงานราชการทำให้ส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษาที่มีลักษณะการดำเนินงานมุ่งเน้นความสำเร็จตามบทบาทภารกิจตามกฎหมายเป็นหลัก ส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษาจึงไม่ได้ให้ความสนใจกับการส่งเสริมการตลาด (Promotion) เท่าที่ควร และยังเป็นจุดอ่อนที่ส่วนราชการยังทำได้ไม่ดี โดยเฉพาะในด้านการสื่อสาร (Communication) ส่วนราชการยังไม่ได้มีการกำหนดกลยุทธ์ในการสื่อสารเพื่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ส่วนราชการต้องการ

3. ผลการวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการนำแนวคิดการตลาดไปใช้ในการให้บริการสาธารณะ

จากการศึกษากรณีศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำแนวคิดการตลาดไปปฏิบัติประกอบด้วย “ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล” ซึ่งถือเป็นปัจจัยหลักที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใด ๆ ภายในกระบวนการดำเนินงานของส่วนราชการ ได้แก่ ผู้นำของส่วนราชการ และข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ ในขณะที่อีกปัจจัยอีกส่วนหนึ่งคือ “ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการ” ประกอบด้วย บทบาทของสำนักงาน กพร. ในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาการทำงานและการให้บริการของส่วนราชการ กฎหมาย ระบบการสนับสนุนการทำงานและการให้บริการงบประมาณและรายได้ของส่วนราชการ และปัจจัยทางการเมือง ทั้งนี้ ปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดต่างมีผลกระทบและเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน และปัจจัยเรื่องเดียวกันสามารถเป็นได้ทั้งปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการสาธารณะ

“ผู้นำ” ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยแรกในการสร้างการเปลี่ยนแปลงขึ้นในส่วนราชการ การแสดงบทบาทของผู้นำ รวมถึงความสนใจ ความเอาใจจริงเอาใจ และการทำงานเป็นตัวอย่างอย่างต่อเนื่อง มีผลพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติราชการของผู้ได้บังคับบัญชา ถ้าผู้นำไม่ได้ให้ความสนใจในการบริหารภาครัฐโดยอาศัยประโยชน์จากแนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะ ก็เป็นการยากที่การตลาดจะถูกนำไปใช้ในส่วนราชการอย่างจริงจัง

ปัจจัยที่มีความสำคัญรองจากผู้นำคือ “ตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ” ในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการและสัมผัสกับประชาชนโดยตรง ทักษะคติ (Attitude) และพฤติกรรม (Behavior) การให้บริการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ เป็นผลจากระบบการทำงานตามตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการที่กำหนดโดยสำนักงาน กพร. มากกว่าจะเกิดมาจากการเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานที่มาจากตัวบุคคลเอง และสิ่งที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานแบบราชการคือ ธรรมชาติของความเป็นส่วนราชการที่เป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายอยู่ในมือ ส่งผลให้บริการของส่วนราชการเป็นการให้บริการแบบผูกขาด ผู้รับบริการยังคงอยู่ในฐานะที่ต้องวิ่งเข้าหาบริการของรัฐเป็นหลัก และกรอบความคิดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการในภาพรวม ยังอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องและความเป็นไปได้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย มากกว่าความเป็นไปได้ในเชิงการบริหารการตลาด ในขณะเดียวกันปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งจูงใจที่จะสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมในการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการไม่ชัดเจน หรือแม้จะมีสิ่งกระตุ้นอยู่ แต่สิ่งที่มีอยู่นั้นมีแรงกระตุ้นไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและวิธีการทำงานของบุคคล

ในขณะที่ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยบทบาทของสำนักงาน กพร. ในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาการทำงานและการให้บริการของส่วนราชการ กฎหมาย ระบบการสนับสนุนการทำงานและการให้บริการ งบประมาณและรายได้ของส่วนราชการ และปัจจัยทางการเมือง เป็นปัจจัยที่จะมีส่วนส่งเสริมต่อการใช้การตลาดเพื่อมุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชน เพราะถ้าผู้นำของส่วนราชการ รวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ มุ่งมั่นที่จะใช้ประโยชน์จากแนวคิดการตลาดเพื่อพัฒนาการให้บริการสาธารณะ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการต่างๆ ดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในภาวะที่ส่วนราชการสามารถบริหารจัดการได้

อภิปรายผล

1. แนวคิดการตลาดสามารถนำมาใช้กับการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการของไทยได้ เพียงแต่จะต้องเลือกมาใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของความเป็นส่วนราชการ แต่การที่ไม่ได้มีการอธิบายให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการทุกระดับให้เข้าใจหลักการและแนวทางในการนำไปปฏิบัติร่วมกัน ทำให้แนวคิดการตลาดมักจะไม่ได้รับการยอมรับและถูกมองว่าเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้ในภาครัฐ และถ้าจะนำมาใช้ก็ไม่ควรจะเรียกว่าเป็นการตลาดในภาครัฐ โดยควรที่จะเปลี่ยนเป็นในลักษณะที่เรียกว่า “การส่งมอบบริการสาธารณะโดยมีประชาชนหรือผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง”

2. สำนักงาน กพร. มีความพยายามในการผลักดันให้ส่วนราชการนำแนวคิดการตลาดในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในการให้บริการสาธารณะ แต่การผลักดันเป็นไปไม่ต่อเนื่อง และไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ ต่อไป ส่งผลให้การนำแนวคิดการตลาดไปใช้ในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษายังไม่เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ในขณะที่ส่วนราชการเองก็มุ่งเน้นการพัฒนาและปรับปรุงการทำงานและการให้บริการสาธารณะตามกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามบทบัญญัติของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 และหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 รวมทั้งเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ซึ่งมีตัวชี้วัดการดำเนินงานและมีสภาพบังคับตามกฎหมายที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการ มากกว่าจะให้ความสำคัญกับใช้แนวคิดการตลาดในการให้บริการสาธารณะ

3. การวิเคราะห์หลักการของแนวคิดการตลาด เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการปฏิบัติราชการตามบทบัญญัติของมาตรา 3/1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 และหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 รวมทั้งเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ซึ่งสำนักงาน กพร. ใช้เป็นกรอบในการพัฒนาการทำงานและการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการ ต่างมีความสอดคล้องกัน คือ เน้นประชาชนหรือผู้รับบริการเป็นสำคัญ

4. แม้ว่าส่วนราชการจะพัฒนาและปรับปรุงการทำงานและการให้บริการสาธารณะตามกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามบทบัญญัติของมาตรา 3/1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 และหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 รวมทั้งเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) แต่เมื่อทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนกรดำเนินการตามกระบวนการตลาด (Marketing Management Process) และการดำเนินกิจกรรมทางการตลาดตาม 4Ps and 4Cs of Marketing Mix ข้อสรุปที่ได้จากส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษาคือ ส่วนราชการมีการดำเนินการตามกระบวนการบริหารการตลาดและมีกิจกรรมทางการตลาดตามแนวทาง 4Ps and 4Cs of Marketing Mix เพียงแต่เป็นการดำเนินการโดยที่ส่วนราชการไม่ได้คิดว่าสิ่งที่ทำอยู่นั้นเป็นการใช้การตลาดในการให้บริการสาธารณะ

5. ที่มาของบริการสาธารณะของส่วนราชการถูกกำหนดไว้ตายตัวตามบทบาท ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการ โดยบริการสาธารณะทุกบริการเป็นงานส่วนหนึ่งของการกำกับดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามภารกิจตามกฎหมายของส่วนราชการทั้งสิ้น บริการสาธารณะของรัฐจึงมีสภาพที่บังคับหรือเป็นการกำหนดให้ประชาชนจะต้องมารับบริการ โดยประชาชนไม่มีสิทธิเลือกผู้ให้บริการ เพราะบริการของรัฐยังมีลักษณะผูกขาด และถ้าจะเปรียบเทียบการใช้การตลาดในการให้บริการสาธารณะ ส่วนราชการใช้การตลาดเฉพาะเพื่อให้การให้บริการของรัฐเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว ประชาชนสามารถ

เข้าถึงบริการได้สะดวกมากขึ้นเท่านั้น โดยที่ส่วนราชการไม่ได้ใช้การตลาดเพื่อจูงใจหรือโน้มน้าวให้ประชาชนประพฤติปฏิบัติไปในแนวทางที่ส่วนราชการต้องการ หรือไม่ได้ใช้การตลาดเพื่อผลในเชิงยุทธศาสตร์การให้บริการของส่วนราชการแต่อย่างใด

6. ประชาชนที่เป็นผู้รับบริการของส่วนราชการไม่ได้หมายความว่าประชาชนทุกคน บทบาทภารกิจ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการ จะเป็นตัวกำหนดว่าประชาชนกลุ่มใดคือผู้รับบริการของส่วนราชการ ดังนั้น ในแง่ของการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการ ส่วนราชการแต่ละแห่งจะมีผู้รับบริการเฉพาะกลุ่มตามเงื่อนไขของกฎหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการให้บริการสาธารณะของแต่ละส่วนราชการจะไม่ได้ครอบคลุมถึงประชาชนทุกคน เพียงแต่ผลลัพธ์ของการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

7. ผู้นำของส่วนราชการและข้าราชการและเจ้าหน้าที่เป็นปัจจัยหลักที่มีความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการให้บริการ แต่สิ่งที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการให้บริการคือ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ยังคงรูปแบบ วิธีการ และทัศนคติในการทำงานตามระบบราชการที่เป็นไปตามสายการบังคับบัญชาและกระบวนการตามกฎหมายเป็นหลัก การเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการทำงานและการให้บริการเป็นการเปลี่ยนแปลงไปตามระบบการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งมีตัวชีวิตเป็นตัวกำกับการทำงาน มากกว่าจะเกิดมาจากการปรับเปลี่ยนทัศนคติส่วนบุคคลของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการเอง ในขณะที่ปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ ช่วยให้การพัฒนาคุณภาพการทำงานและการให้บริการเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว และคล่องตัวขึ้น

8. ส่วนราชการที่มีบริการสาธารณะและสามารถสร้างรายได้จากการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ เข้ารัฐได้เป็นจำนวนมากและมีฐานของผู้รับบริการจำนวนมาก จะมีรูปแบบการ วิธีการ ช่องทางการให้บริการ และการพัฒนานวัตกรรมการให้บริการที่หลากหลายกว่าส่วนราชการที่ให้บริการสาธารณะแบบที่รัฐจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการให้บริการและไม่สามารถสร้างรายได้เข้ารัฐได้

9. การปฏิบัติราชการของส่วนราชการไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดๆ ก็ตาม อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ส่วนราชการนั้นๆ มีอำนาจในการบังคับใช้ หรือเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นคำสั่งในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งสิ้น และส่วนราชการก็จะเลือกดำเนินการตามกรอบของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการได้เท่านั้น ดังนั้น การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใดๆ ของส่วนราชการจะต้องมีสภาพบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการ

10. จุดอ่อนที่สำคัญของระบบราชการที่มีผลทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการยังคงยึดมั่นกับการทำงานแบบราชการ คือ ระบบการจูงใจที่มีอยู่ไม่มีพลังเพียงพอที่จะจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและทัศนคติในการทำงานและการให้บริการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ ระบบจูงใจที่มีอยู่ไม่สามารถแยกผู้ที่มีผลงานดีออกจากผู้ที่มีผลงานไม่ดี

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพในการทำงานของบุคลากรของส่วนราชการ ทั้งทางด้านความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) และทัศนคติ (Attitude) เพื่อรองรับกับรูปแบบวิธีการ เครื่องมือ หรือระเบียบกฎหมายในการทำงานที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป ประสบการณ์ที่ได้จากกรณีศึกษาชี้ให้เห็นว่า ส่วนราชการมักให้ความสำคัญกับการพัฒนาความรู้และทักษะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีคุณภาพและถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย แต่ความถูกต้องตามตัวบทกฎหมายเป็นคุณภาพการให้บริการในมุมมองของส่วนราชการ ในขณะที่ผู้รับบริการนอกจากต้องการความถูกต้อง สะดวก และความรวดเร็วของการให้บริการแล้ว ผู้รับบริการยังต้องการความเป็นกันเองและการมีจิตบริการ (Service Mind) ของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ซึ่งเป็นพฤติกรรมให้บริการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่สะท้อนมาจากทัศนคติ (Attitude) ประสบการณ์ที่ได้จากกรณีศึกษายืนยันว่าพฤติกรรมการทำงานและการให้บริการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่เป็นผลมาจากตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นตัวกำหนด พฤติกรรมในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ มากกว่าการมีจิตบริการที่เกิดขึ้นจากภายในของตัวข้าราชการและเจ้าหน้าที่เอง ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ส่วนราชการจำเป็นต้องพัฒนาทัศนคติการทำงานและให้บริการกับบุคลากรและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานให้มากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งต้องอาศัยปัจจัยร่วมหลายประการ เช่น การมีแบบอย่างที่ดีของผู้บริหารของส่วนราชการ การมีระบบการทำงานที่เอื้อต่อการให้บริการ มีการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้กับบุคลากร และต้องมีความต่อเนื่อง เป็นต้น

1.2 ภาครัฐต้องพัฒนาระบบการให้บริการและระบบสนับสนุนการให้บริการ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการรองรับปริมาณงานและความซับซ้อนของงานที่มีมากขึ้น และเป็นเครื่องมือช่วยตัดสินใจในการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการให้บริการและป้องกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้น ตัวอย่างความสำเร็จของกรมการขนส่งทางบก ในการพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีรถและการต่อทะเบียนรถยนต์ประจำปีมีส่วนช่วยในการลดขั้นตอนการทำงาน ช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการสามารถให้บริการได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และลดแรงกดดันในการปฏิบัติราชการที่อาจจะใช้วินิจฉัยและตัดสินใจผิดพลาด และสอดคล้องกับแนวทางที่สำนักงาน กพร. กำหนดให้ส่วนราชการลดขั้นตอนการทำงานและการให้บริการ ในขณะเดียวกันระบบการให้บริการและระบบสนับสนุนการให้บริการเช่นในกรณีของกรมการขนส่งทางบก มีส่วนช่วยในการสร้างขวัญ กำลังใจ และสร้างความมั่นใจในการในการปฏิบัติงาน และช่วยให้คุณภาพการให้บริการยังคงเป็นไปตามความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่ส่วนราชการนั้นบังคับใช้ หรือการที่กรมที่ดินใช้การปรับระบบการให้บริการซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณ เพียงแต่ปรับเปลี่ยนการทำงานด้วยการจัดหมวดหมู่การให้บริการตามระยะเวลาของการให้บริการ โดยจัดแยกการบริการที่ใช้เวลาดำเนินการนาน ออกจากบริการที่ใช้เวลาดำเนินการน้อย ก็มีส่วนช่วยทั้งการลดระยะเวลาในการรอรับบริการของผู้รับบริการและสำนักงานที่ดินสามารถให้บริการได้มากขึ้น เป็นต้น

1.3 ภาครัฐต้องพัฒนาระบบจูงใจทั้งทางบวกและทางลบ ข้อเท็จจริงที่ได้จากการณศึกษา มีความชัดเจนว่า ระบบจูงใจทั้งในทางบวกและลบที่ใช้อยู่ในระบบราชการไทย ไม่สามารถกระตุ้นให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีขวัญและกำลังใจในการทำงานที่ดีได้ ข้อเท็จจริงที่สำคัญคือการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการปฏิบัติราชการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการเป็นไปตามตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานทั้งสิ้น ในขณะที่ภาครัฐคาดหวังผลการปฏิบัติราชการที่ดี ด้วยการนำแนวทางและวิธีการของเอกชนมาใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงการทำงานและการให้บริการสาธารณะ แต่ส่วนราชการไม่ได้นำระบบการจูงใจที่มากพอของภาคเอกชนมาใช้ในการกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติราชการไปในทิศทางที่ส่วนราชการต้องการ เพราะฉะนั้น ถ้าส่วนราชการคาดหวังผลการปฏิบัติราชการที่ดีจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ก็จำเป็นที่จะต้องสร้างระบบจูงใจที่ชัดเจน ทำหาย และสามารถจูงใจให้เกิดการปฏิบัติราชการไปในทิศทางที่ส่วนราชการต้องการ ทั้งนี้ การกำหนดเป้าหมายดังกล่าวจะต้องเกิดมาจากการสร้างข้อตกลงที่ทุกคนภายในส่วนราชการเห็นพ้องร่วมกัน

1.4 ทบทวนบทบาทภารกิจของส่วนราชการ การที่ส่วนราชการมีข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงบประมาณและกำลังคนที่มีไม่เพียงพอ หรือไม่มีหลักประกันความมั่นคงในอาชีพและไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้กับผู้ที่ถูกว่าจ้างได้ ประกอบกับความกำกวมในบทบาทของส่วนราชการทั้งในฐานะผู้กำกับและควบคุมสังคมกับบทบาทการเป็นผู้ให้บริการที่ดี ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการ ดังนั้น ส่วนราชการจำเป็นที่จะต้องทบทวนบทบาทภารกิจของตนเอง และดำเนินการตามความเหมาะสมของแต่ละส่วนราชการ ตามแนวทางที่สำนักงาน กพร. กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ถ้าภารกิจใดหรือบริการใดที่ส่วนราชการไม่จำเป็นต้องดำเนินการอีกต่อไป ก็ให้ยกเลิกภารกิจนั้น หรือ
- ถ้าภารกิจใดหรือบริการใดที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ดีกว่าภาครัฐ ก็ให้เอกชนดำเนินการแทน โดยเฉพาะส่วนราชการที่มีงานบริการที่ชัดเจน หรือ
- ให้ภาครัฐเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ดำเนินการหรือผู้ให้บริการ (Operator) มาทำหน้าที่กำกับควบคุมเพียงอย่างเดียว (Regulator) หรือ
- ถ้าภารกิจใดสามารถถ่ายโอนไปให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นดำเนินการได้ ก็ให้ถ่ายโอนภารกิจนั้นให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นดำเนินการ หรือ
- ส่วนราชการมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อจัดหารายได้จากการดำเนินงานเพื่อนำรายได้นั้นมาสนับสนุนการดำเนินงานของส่วนราชการต้นสังกัด เช่น การจัดตั้งกองทุนเพื่อความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน ของกรมการขนส่งทางบก เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 ส่วนราชการต้องทำการจำแนกลูกค้า (Identify Customer) ซึ่งเป็นการดำเนินการที่สำคัญอันดับแรกเพื่อให้รู้ว่าลูกค้าหรือผู้รับบริการของส่วนราชการคือใคร ซึ่งจะเชื่อมโยงต่อไปยังการศึกษาความต้องการของลูกค้า การออกแบบกระบวนการทำงานและการให้บริการ จนถึงการส่งมอบบริการที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ และถึงแม้ว่าส่วนราชการจะได้มีการจำแนกลูกค้าเป็นตามปกติตามแนวทางของ PMQA หมวด 3 อยู่แล้ว ซึ่งเป็นเพียงการจำแนกลูกค้า “ลูกค้าภายนอก (External Customer)” ขององค์การเท่านั้น โดยยังขาดการให้ความสำคัญกับ “ลูกค้าภายใน (Internal Customer)” ซึ่งหมายถึง เพื่อนร่วมงานในกระบวนการทำงานที่จะต้องเข้ามารับผิดชอบในกระบวนการทำงานถัดไป หรือผู้ที่เข้ามารับช่วงงานในขั้นตอนการทำงานถัดไป จะเป็นลูกค้าของผู้ที่รับผิดชอบในกระบวนการทำงานก่อนหน้า ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะในกรณีดังกล่าว ก็เพื่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการทำงานภายในส่วนราชการ จนกระทั่งส่วนราชการส่งมอบบริการให้ประชาชน

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นข้อสังเกตคือ การมองว่าประชาชนผู้รับบริการเป็นลูกค้า (Customer) ของส่วนราชการ ยังเป็นประเด็นที่มีการคัดค้าน เพราะหลักการตามแนวคิดการตลาด ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับลูกค้าในฐานะที่เป็นผู้รับบริการ เกิดจากการแลกเปลี่ยน (Exchange) ระหว่างกันด้วยความสมัครใจ ในขณะที่การให้บริการของรัฐเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนอยู่ในฐานะที่จะต้องมารับบริการจากส่วนราชการในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนต้องดำเนินการ ซึ่งไม่ใช่การแลกเปลี่ยนโดยสมัครใจ (Voluntary Trade-off) ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นลูกค้าของส่วนราชการ แต่สถานะภาพในความเป็นจริงของประชาชนคือ “พลเมือง (citizens)” ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐจะต้องดูแลประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองเจ้าของประเทศไม่ใช่ในฐานะผู้รับบริการ (Denhardt & Denhardt, 2007) แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเกิดจากการที่ทั้งสองฝ่ายมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อกัน โดยประชาชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และในขณะที่รัฐและส่วนราชการมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย รัฐก็มีหน้าที่ส่งมอบบริการที่ดีให้ประชาชนผู้รับบริการเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในฐานะใด แนวคิดการตลาดที่ให้ความสำคัญกับลูกค้า (Customer-centered) สามารถนำมาปรับใช้กับบริบทของความเป็นส่วนราชการได้ด้วยการมองประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered)

2.2 ส่วนราชการควรใช้การตลาดเพื่อจูงใจประชาชน ข้อเท็จจริงจากกรณีศึกษาพบว่า การตลาดถูกนำไปใช้เพื่อสร้างความพึงพอใจและตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการเท่านั้น ซึ่งเป็นการใช้การตลาดเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้รับบริการ แต่ช่องว่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ ส่วนราชการแทบจะไม่ได้ใช้ประโยชน์จากแนวคิดการตลาดเพื่อการจูงใจหรือโน้มน้าวให้ประชาชนดำเนินการหรือปฏิบัติไปในแนวทางที่ส่วนราชการต้องการ ตัวอย่างเท่าที่พบเห็นจากกรณีศึกษา เช่น ในกรณีของกรมการขนส่งทางบกใช้มาตรการในการจัดเก็บภาษีรถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงทางเลือกน้อยกว่ารถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงปกติ เพื่อเป็นการจูงใจให้ประชาชนหันมาใช้รถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงทางเลือก หรือกรณีของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

ใช้มาตรการจูงใจให้ผู้ประกอบการธุรกิจบริการสุขภาพ (ธุรกิจสปา) ได้รับการงดเว้นจากการเก็บภาษีน้ำ เพื่อช่วยลดต้นทุนให้กับสถานประกอบการที่จดทะเบียนสถานประกอบการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยการทำความร่วมมือกับกรมสรรพสามิต ดังนั้น การมีมาตรการจูงใจบางอย่างเพื่อจูงใจหรือนำมาวให้ประชาชนปฏิบัติตามที่ส่วนราชการ จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่ส่วนราชการสามารถใช้ประโยชน์จากแนวคิดการตลาด เพื่อช่วยให้ส่วนราชการสามารถบรรลุภารกิจตามกฎหมายของส่วนราชการได้ง่ายขึ้น นอกเหนือจากความพยายามในการสร้างความพึงพอใจและตอบสนองความต้องการของประชาชน

2.3 ภาครัฐสามารถปรับปรุงการให้บริการโดยไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณ แต่เป็นเพียงแค่การปรับวิธีคิดในการทำงาน ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่าย เช่น การเปิดให้บริการในช่วงเวลาพักกลางวัน หรือการสลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนให้เจ้าหน้าที่เพื่อเปิดให้บริการในวันหยุดราชการ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่ไม่สะดวกในเวลาราชการ หรือการพัฒนาสถานที่ให้บริการ อาจจะไม่จำเป็นต้องสร้างอาคารสถานที่ใหม่ แต่ใช้การปรับปรุงสถานที่ให้เหมาะสมกับชนิดและประเภทการให้บริการ หรือใช้การจัดหมวดหมู่การให้บริการตามระยะเวลาของการให้บริการ ด้วยการจัดแยกการบริการที่ใช้เวลาดำเนินการนาน ออกจากบริการที่ใช้เวลาดำเนินการสั้น เพื่อลดระยะเวลาการรอรับบริการ ในขณะที่ส่วนราชการเองก็สามารถรองรับกับการให้บริการที่เพิ่มขึ้นได้ แต่การจะดำเนินการใดๆ ส่วนราชการต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความต้องการของประชาชน และหาช่องทางในการเข้าถึงความต้องการนั้น

References

- Babbie, E. (2008). *The Basic of Social Research* (4th ed). California: Thompson Wadsworth.
- Bongkoch Sutad NaAyuthaya. (2010). *Reformin Thai Bureaucrecy: What the citizen gain from the New Public Management?*. Retrieved July 24, 2010, from <http://www.social.northcm.ac.th/ncucms/UserFiles/File/songkra%202009.pdf>
- Chakrapani, C. (1998). *How to Measure Service Quality & Customer Staisfaction: The Informal Field Guide for Tools and Techniques*. Chicago: American Marketing Association.
- Chen, C.-K., Yu, C.-H., Yang, S.-J., & Chang, H.-C. (2004). A customer-oriented service-enhancement system for the public sector. *Managing Service Quality*, 14(5).
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches* (2nd ed). California: SAGE Publishing.
- Kotler, P., & Lee, N. (2007). *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*. New Jersey: Wharton School Publishing.

- Maxwell, J. A. (2005). *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. California: SAGE Publication.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. California: SAGE Publications.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (3rd ed). California: SAGE Publications.

ผู้เขียน

อาจารย์อานุภาพ รัชส์สุวรรณ

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
295 ถนนนครราชสีมา แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
e-mail: arnuphab_r@hotmail.com