



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การบริหารจัดการการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่
ณ นครคุนหมิง ระหว่างปี 2554-2556

จัดทำโดย นางฐิติพร จิระสวัสดิ์
รหัส 7021

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ปี 2558
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การบริหารจัดการการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่
ณ นครคุนหมิง ระหว่างปี 2554-2556

จัดทำโดย นางฐิติพร จิระสวัสดิ์
รหัส 7021

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ปี 2558
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต จันทร์ทิพา ภูตระกูล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลาวัณย์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

จำนวนผู้มาขอรับการตรวจลงตราที่มากขึ้นทุกๆ ปี ในลักษณะก้าวกระโดด หรือร้อยละ 50 ต่อปีโดยประมาณ ในระหว่างช่วงปี 2554-2556 นับเป็นปัญหาสำคัญของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง เจ้าหน้าที่กงสุลและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต้องทำงานหนักขึ้นมาก เพื่อให้บริการการตรวจลงตราได้ตามมาตรฐานที่ตั้งไว้ คือ รวดเร็ว แล้วเสร็จในเวลา 1 วัน ทำการ และถูกต้องตามกฎหมายระเบียบที่กรมการกงสุลและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตั้งไว้ ซึ่งหากไม่มีการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานย่อมจะลดลง และส่งผลเสียหายต่อการปฏิบัติราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ได้ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการใน 4 มิติ ในช่วงเวลา 3 ปี (2554-2556) ได้แก่ (1) การเพิ่มจำนวนบุคลากร (2) การเปลี่ยนระบบการรับเงินค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา (3) การจัดระเบียบบริษัทนำเที่ยวที่เป็นตัวแทนมาขอรับการตรวจลงตรา และ (4) การเปลี่ยนแปลงการลงนามในแผ่นปะ การปรับเปลี่ยนทั้ง 4 มิติ นี้ เกิดขึ้นในลักษณะ continuous improvement ตามวงจร PDCA อันเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management) และหัวใจของการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการในช่วงเวลาดังกล่าว คือ การเพิ่มจำนวนบุคลากรให้สอดคล้องกับปริมาณงาน การลดขั้นตอนการทำงานโดยการเปลี่ยนระบบการรับเงินค่าธรรมเนียมฯ และที่สำคัญคือการกระจายความรับผิดชอบ ผ่านการจัดระเบียบบริษัทนำเที่ยว ให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อข้อมูลในใบสมัครขอรับการตรวจลงตราและเอกสารประกอบคำร้อง เพื่อลดภาระการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น รวมทั้งการให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นร่วมมีส่วนรับผิดชอบต่อการใช้ตราประทับลายเซ็นของเจ้าหน้าที่กงสุล เพื่อประกันความปลอดภัยในการใช้ตราประทับลายเซ็นอีกชั้นหนึ่ง นอกเหนือจากมาตรการอื่นๆ ร่วมด้วยแล้ว

หลังจากผ่านกระบวนการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการเป็นระยะเวลา 3 ปี สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง สามารถบรรลุเป้าหมายการบริหารจัดการที่ตั้งไว้ กล่าวคือ ทั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่กงสุล ได้รับการแบ่งเบาภาระหน้าที่ ไม่ตกอยู่ในสภาวะการทำงานที่ถูกกดดันด้วยเงื่อนไขด้านเวลากับปริมาณงานที่ไม่สัมพันธ์กัน จนกระทั่งเกิดการสูญเสียประสิทธิภาพการทำงาน และนำไปสู่ความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ อาทิ การสุ่มเสี่ยงต่อการแสดงอารมณ์ต่อผู้มาขอรับการตรวจลงตรา เอกสารขอรับการตรวจลงตรามีข้อมูลเป็นเท็จ หรือข้อมูลบนแผ่นปะการตรวจลงตราไม่ตรงกับข้อมูลบนหน้าหนังสือเดินทาง เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม กลับสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วกว่าเดิม

จากการเดินทางมาสุ่มตรวจระบบการตรวจลงตราของคณะผู้แทนกรมการกงสุล ระหว่างวันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2556 คณะฯ ได้ระบุไว้ในรายงานว่า “... (สถานกงสุลใหญ่ฯ) เป็นสำนักงานที่มีระบบการตรวจลงตราที่ดี แม้จะมีคำร้องเป็นจำนวนมาก แต่สถานกงสุลใหญ่ฯ สามารถตรวจลงตราได้ภายใน 1 วัน ทำการ มีทะเบียนคุมการรับ-เบิก-ใช้ แผ่นปะ ตลอดจนการเก็บรักษาแผ่นปะ และตราประทับหลังการใช้ในแต่ละวัน...”

ด้วยระบบการบริหารจัดการการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ที่ได้มีการปรับเปลี่ยนไปแล้วระหว่างปี 2554-2556 ปัจจุบัน สถานกงสุลใหญ่ฯ ยังคงสามารถให้บริการการตรวจลงตราที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเชื่อว่า ระบบดังกล่าวสามารถรองรับปริมาณการตรวจลงตราที่เพิ่มขึ้นได้อีกถึงกว่าร้อยละ 50

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่า นอกจากโครงการสำคัญต่างๆ ของกรมการกงสุล โดยเฉพาะโครงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการตรวจลงตรา (Visa Data Centre) โครงการจัดทำระบบการตรวจลงตราอิเล็กทรอนิกส์ (E-Visa) และโครงการใช้ระบบจากแหล่งภายนอก (Visa Application Outsourcing) ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแบ่งเบาภาระของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลกแล้ว สถานกงสุลใหญ่ฯ ยังน่าจะสามารถปรับปรุงระบบการบริหารจัดการได้ดียิ่งขึ้นไปอีก เพื่อข้ามพ้นอุปสรรคด้านภาษา ดังนี้ (1) กำหนดให้เป็นระเบียบชัดเจนว่า เอกสารประกอบการขอรับการตรวจลงตราต่างๆ โดยเฉพาะหนังสือรับรองจากที่ทำงานจะต้องออกเป็นภาษาอังกฤษ โดยใช้หัวกระดาษของบริษัทห้างร้านนั้นๆ และมีหมายเลขโทรศัพท์ที่สามารถติดต่อได้ (2) จัดทำฐานข้อมูลตัวอย่างตราประทับซึ่งเป็นที่นิยมมากกว่าลายเซ็น ที่ออกโดยหน่วยงานจีนในมณฑลในเขตอาณา เพื่อให้สามารถตรวจสอบความถูกต้อง (verify) ของเอกสารได้ชัดเจนยิ่งขึ้น อาทิ ตราประทับของธนาคาร ที่มักใช้บนใบรายงานทางการเงิน (financial statement) เป็นต้น

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง “การบริหารจัดการการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ระหว่างปี 2554-2556” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ของสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ จะสำเร็จลงมิได้ หากมิได้รับความเมตตา และคำชี้แนะจากคณะอาจารย์ที่ปรึกษา อันประกอบด้วย เอกอัครราชทูต จันทร์ทิพา ภูตระกูล เอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล ผู้ศึกษาขอขอบคุณคุณคุณอนันต์ พิกุลทิพย์สาคร์ นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองตรวจลงตรา กรมการกงสุล คุณธนพ ปัญญาพัฒนากุล รองกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง และคุณ Pu Hongmei เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ที่ได้ให้ความช่วยเหลืออย่างดียิ่ง ในการสนับสนุนข้อมูลต่างๆ

และผู้สนับสนุนสำคัญที่จะมีเอ่ยถึงเสียมิได้ คือ ดร.ธีรวัฒน์ ภูมิจิตร เอกอัครราชทูตประจำกระทรวงฯ และเจ้าหน้าที่สถาบันเทวะวงศ์วโรปการทุกท่าน ที่ผู้ศึกษาขอขอบคุณยิ่ง มา ณ ที่นี้

ฐิติพร จิระสวัสดิ์
กรกฎาคม 2558

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.4 สมมุติฐานการศึกษา	5
1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	5
1.6 นิยามศัพท์	6
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดทฤษฎีและกรอบความคิด	7
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	12
บทที่ 3 ผลการศึกษา	13
3.1 สภาพพื้นฐานของระบบการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ก่อนการบริหารจัดการการตรวจลงตรา ซึ่งเริ่มขึ้นในช่วงกลางปี 2554	13
3.2 กระบวนการบริหารจัดการเพื่อรับมือกับสิ่งท้าทาย	14
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	25
4.1 สรุปผลการศึกษา	25
4.2 ข้อเสนอแนะ	27
บรรณานุกรม	29
ภาคผนวก	31
ก ประกาศ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง เรื่อง หลักเกณฑ์การขอขึ้นทะเบียนของบริษัทนำเที่ยวจีนในการยื่นขอรับการตรวจลงตราจากสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง	32
ข รายงานการตรวจลงตราของ สกย. ณ นครคุนหมิง	34
ประวัติผู้เขียน	36

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	สถิตินักท่องเที่ยวจีนเดินทางเข้าไทย ระหว่างปี 2554-2556	2
ตารางที่ 2	สถิติการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง รายเดือน	4
ตารางที่ 3	สรุปการบริหารจัดการการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง	20
ตารางที่ 4	วงจร Plan-Do-Check-Act ระยะที่ 1 ปี 2554	21
ตารางที่ 5	วงจร Plan-Do-Check-Act ระยะที่ 2 ปี 2555	22
ตารางที่ 6	วงจร Plan-Do-Check-Act ระยะที่ 3 ปี 2556	23

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	แบบจำลอง Total Quality Management (TQM)	10
ภาพที่ 2	แบบจำลองวงจร PDCA	11
ภาพที่ 3	ตัวอย่างตราประทับลายเซ็น	20
ภาพที่ 4	ภาพรวมวงจร PDCA	24

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 80 ภายหลังจากปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการเปิดประเทศ รัฐบาลจีนเริ่มคลายความเข้มงวดในการอนุญาตให้นักท่องเที่ยวจีนเดินทางออกนอกประเทศ โดยการประกาศใช้นโยบาย ADS (Approved Destination Status) นั่นคือ การอนุญาตให้ชาวจีนเดินทางออกไปท่องเที่ยวยังต่างประเทศได้ โดยจะต้องเดินทางในลักษณะกรุ๊ปทัวร์ ซึ่งจัดโดยบริษัทนำเที่ยวที่ได้รับการรับรองจากรัฐบาล และให้เดินทางไปได้เฉพาะประเทศที่มีความตกลงกับรัฐบาลจีนเท่านั้น เมื่อต้นทศวรรษที่ 80 รัฐบาลจีนเริ่มมีความตกลงกับฮ่องกงและมาเก๊าอนุญาตให้ชาวกวางตุ้งออกไปท่องเที่ยวได้ และมีความตกลงกับไทยเป็นแห่งที่ 3 ในปี ค.ศ. 1988 ตามมาด้วยมาเลเซียและสิงคโปร์ ในปี ค.ศ. 1990 (Chinese ADS policy and its impact on Chinese outbound market: A case study of Hong Kong, n.d.) จนกระทั่งสิ้นสุดปี 2556 (ค.ศ. 2013) จีนมีความตกลงกับประเทศและดินแดนต่างๆ แล้ว กว่า 146 แห่ง (Nasolomampionona, 2014) และจำนวนนักท่องเที่ยวจีนที่ออกไปเที่ยวในต่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วเป็น 10 ล้านคน ในปี 2543 (ค.ศ. 2000) และ 100 ล้านคน ในปี 2556 (ค.ศ. 2013) (World Travel Fair, 2015)

แม้ว่ารัฐบาลจีนจะผ่อนผันให้ประชาชนชาวจีนออกเดินทางไปยังต่างประเทศได้ แต่ก็มีมาตรการควบคุมนักท่องเที่ยวด้วยการกำหนดให้ผู้เดินทางจำเป็นจะต้องได้รับการตรวจลงตราก่อนจะเดินทางออกนอกประเทศ ดังนั้น แม้ว่าไทยได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2541 ให้จีนเป็นประเทศที่ได้รับสิทธิ Visa on Arrival โดยสามารถพำนักในราชอาณาจักรเพื่อการท่องเที่ยวได้ไม่เกินเวลา 15 วัน แต่ก็มีได้ทำให้นักท่องเที่ยวจีนใช้สิทธิ Visa on Arrival ได้

ปัจจุบันสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในประเทศจีนมีจำนวนมากถึง 10 แห่ง นอกจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่งแล้ว ยังมีสถานกงสุลใหญ่ในเมืองสำคัญอีก 9 แห่ง ได้แก่สถานกงสุลใหญ่ที่ กวางโจว คุนหมิง เชียงไฮ้ ฉิงตู หนานหนิง ซีอาน เซี่ยเหมิน ฮ่องกง และชิงเต่า ถือเป็นประเทศที่มีสถานกงสุลใหญ่ของไทยมากที่สุด และภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของสำนักงานเหล่านี้คือการตรวจลงตราให้กับนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย (ยกเว้นชาวฮ่องกงที่ไม่จำเป็นต้องขอรับการตรวจลงตรา)

นับตั้งแต่ นักท่องเที่ยวจีนได้รับอนุญาตให้เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้เมื่อปี ค.ศ. 1988 หรือ 2531 จำนวนนักท่องเที่ยวจีนที่เข้ามาเยือนไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากจำนวน 33,334 คน (มูลค่าตลาดนักท่องเที่ยวจีน, 2558) เป็น 4.72 ล้านคน ในปี 2557 หรือเพิ่มขึ้นกว่า 141.6 เท่า ในช่วงระยะเวลาเพียง 27 ปี สำหรับช่วงระยะเวลาศึกษา จำนวนนักท่องเที่ยวจีนที่มาไทยปรากฏดังนี้ ในปี 2554 มีนักท่องเที่ยวจีนมาไทยจำนวน 1.72 ล้านคน เพิ่มขึ้นร้อยละ 53.38 เมื่อเทียบกับปี 2553 (1.12 ล้านคน) และคิดเป็นร้อยละ 8.95 ของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติทั้งหมด

หลังจากนั้นมา จำนวนดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดอีกเป็นเวลา 2 ปี เป็น 2.78 ล้านคน ในปี 2555 และ 4.7 ล้านคน ในปี 2556 คิดเป็นอัตราการเจริญเติบโตร้อยละ 61.9 และ 68.8 และคิดเป็นร้อยละ 12.46 และ 17.59 ของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติทั้งหมดที่เข้ามาไทย ตามลำดับ นำรายได้เข้าสู่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นจำนวนมหาศาล

สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิงได้รับคำร้องขอรับการตรวจลงตราเป็นจำนวนมากตามแนวโน้มระดับประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยเพิ่มขึ้นจาก 41,610 ในปี 2553 เป็น 61,445 ในปี 2554 และเป็น 93,476 และ 144,051 ในปี 2555 และ 2556 คิดเป็นอัตราการเจริญเติบโตร้อยละ 47.6, 52.1 และ 54.1 ตามลำดับ และเมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างปี 2554 กับ 2556 คิดเป็นการเพิ่มขึ้นถึง 2.5 เท่า ภายในระยะเวลาเพียง 3 ปี ดังสามารถสรุปได้ตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 1 สถิตินักท่องเที่ยวจีนเดินทางเข้าไทย ระหว่างปี 2554-2556

	2554	2555	2556
นักท่องเที่ยวจีนมาไทย (อัตราการเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา)	1,721,247 (+53.38)	2,786,860 (+61.91)	4,705,173 (+68.83)
ร้อยละของนักท่องเที่ยวต่างชาติทั้งหมด	8.95	12.46	17.59
นักท่องเที่ยวจีนที่มาขอรับการตรวจลงตราที่นครคุนหมิง (อัตราการเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา)	61,445 (+47.6)	93,476 (+52.1)	144,051 (+54.1)

ที่มา: สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกรมการกงสุล

ในด้านหนึ่ง จำนวนที่เพิ่มขึ้นของคำร้องขอรับการตรวจลงตรา เป็นผลประโยชน์แห่งชาติของไทยอย่างน้อยในสองมิติ มิติที่หนึ่ง การที่ไทยเป็นจุดหมายปลายทางด้านการท่องเที่ยว ที่ได้รับความนิยมสูงในหมู่ประชาชนชาวจีน ย่อมหมายถึงความรู้สึกนิยมไทยในหมู่ชาวจีนที่เพิ่มขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งของ Public Diplomacy หรือการทูตสาธารณะซึ่งจะส่งผลดีต่อความสัมพันธ์ทางการเมืองและการค้าระหว่างกันต่อไป และมิติที่สอง คือรายได้มหาศาลที่ประเทศไทยได้รับจากเงินตราที่นักท่องเที่ยวนำเข้ามาใช้จ่ายในประเทศ และค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา ในอีกด้านหนึ่ง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตรวจลงตรา จำเป็นจะต้องปฏิบัติงานหนักมากขึ้นเพื่อตรวจลงตราให้เป็นไปตามกฎระเบียบ เพื่อเป็นการคัดกรองผู้เดินทางเข้าประเทศไทย มิให้เข้าไปก่อปัญหาด้านความมั่นคง

ดังนั้น ความท้าทายของการบริหารจัดการการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ฯ คือ การต้องสามารถรองรับการตรวจลงตราที่มีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 50 ต่อปี โดยมาตรฐานการบริการต้องไม่ลดลง ในขณะเดียวกัน ต้องสามารถตรวจสอบคำร้องและระบบการตรวจลงตราให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมีให้เกิดความผิดพลาดอย่างมีนัยสำคัญ

การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ไทยในจีน จะยังคงมีความสำคัญไปในอนาคตอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุผลสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก ในอนาคตแนวโน้มจำนวนนักท่องเที่ยวชาวจีนที่จะเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยจะยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยอาจเพิ่มขึ้นถึง 9 ล้านคน ในปี 2563 หรืออีกเพียง 5 ปี นับจากนี้ ตามแนวโน้มของจำนวนนักท่องเที่ยวจีนทั่วโลก ที่มีการคาดการณ์ว่า จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 100 ล้านคน ในปี ค.ศ. 2013 เป็น 200 ล้านคน ในปี ค.ศ. 2020 (Butt, 2014) หรือ 2 เท่าในอีก 5 ปีข้างหน้า จากข้อมูลของ UNWTO ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 เป็นต้นมา จีนเป็นประเทศที่มีนักท่องเที่ยวเดินทางออกไปต่างประเทศมากที่สุด และในปี ค.ศ. 2013 นักท่องเที่ยวจีนใช้จ่ายทั่วโลกมากถึง 129 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ มากที่สุดเมื่อเทียบกับนักท่องเที่ยวชาติอื่นๆ (174 million Chinese tourists to spend record \$264bn by 2019, 2015) สำหรับนักท่องเที่ยวจีนที่เดินทางมาประเทศไทย เป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีค่าใช้จ่ายต่อวันสูงที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ โดยนักท่องเที่ยวจีนใช้จ่ายต่อวันสูงถึง 6,346 บาท/คน/วัน สูงกว่าค่าเฉลี่ยของการใช้จ่ายโดยนักท่องเที่ยวต่างชาติในไทยซึ่งอยู่ที่ 4,950 บาท/คน/วัน (นักท่องเที่ยวจีนกระเป๋าหนัก, 2558)

ประการที่สอง ลักษณะ (characteristic) ของนักท่องเที่ยวจีนอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากความนิยมท่องเที่ยวเป็นกลุ่มร่วมกับบริษัทนำเที่ยว เป็นการนิยมเดินทางท่องเที่ยวด้วยตนเอง ซึ่งส่งผลให้เอกสารประกอบการขอรับการตรวจลงตรา มีความซับซ้อนมากขึ้น และหมายถึงปริมาณงานการตรวจลงตราที่มากขึ้นตามไปด้วย นักท่องเที่ยวที่นิยมเดินทางด้วยตนเองนี้ เป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ และเป็นชนชั้นกลางขึ้นไปที่มีจำนวนมากขึ้นในปัจจุบัน นิยมศึกษาสถานที่-เส้นทางท่องเที่ยวสำรองบัตรโดยสารเดินทางและที่พัก ผ่านอินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ ความภาคภูมิใจในการเป็นนักท่องเที่ยวที่ใช้จ่ายมากที่สุดในโลก ทำให้นักท่องเที่ยวชาวจีน เริ่มเรียกร้องผ่านสื่อสังคมออนไลน์ต่างๆ ว่า ตนสมควรได้รับการยอมรับและให้เกียรติในการเดินทางออกไปท่องเที่ยวในต่างประเทศมากกว่านี้ และเริ่มตั้งคำถามกับรัฐบาลของตนเองว่า ทำไมนักท่องเที่ยวจีนจึงไม่ได้รับสิทธิการยกเว้นการตรวจลงตรา หรือการรับการตรวจลงตราที่ช่องทางอนุญาต ด้านตรวจคนเข้าเมือง (Visa on Arrival) เป็นต้น ดังนั้น แม้ว่า รัฐบาลจีนยังคงต้องการตรวจสอบ และควบคุม นักท่องเที่ยวชาวจีนที่ทะลักเดินทางออกไปต่างประเทศถึงปีละ 100 ล้านคน แต่ก็ไม่สามารถต้านทานต่อแรงกดดันดังกล่าว ในที่สุด ในช่วงต้นปี 2013 สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งชาติจีน จึงได้ประกาศนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติของจีนฉบับใหม่ (The Outline for National Tourism and Leisure 2013-2020) มีเนื้อหาทั้งการจัดระเบียบและการส่งเสริมการท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ และในปีต่อมา เมื่อเดือนมกราคม 2014 กระทรวงความมั่นคงของจีนได้ออกประกาศให้นักท่องเที่ยวชาวจีนทราบว่า ปัจจุบัน มี 45 ประเทศ/ดินแดน ที่ได้ให้สิทธิในการขอ Visa on Arrival ได้ โดยไทยเป็น 1 ใน 45 ประเทศ/ดินแดน นั้น (New visa policies a blessing for Chinese travelers, 2014) แม้ในประกาศดังกล่าว จะมีได้กล่าวถึงว่า แท้ที่จริงแล้ว ประเทศไทยได้ให้สิทธิดังกล่าวแก่นักท่องเที่ยวชาวจีนตั้งแต่ 15 ปีมาแล้ว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2541 และ 2542 (รูปแบบเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางของนักท่องเที่ยวชาวจีน, 2542) ก็ตาม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาการบริหารจัดการการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ในสถานะที่มีจำนวนผู้มาขอรับการตรวจลงตราเป็นจำนวนมากขึ้นถึงปีละกว่าร้อยละ 50

1.2.2 เพื่อเสนอแนวทางเสริมสร้างประสิทธิภาพในการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง เนื่องจากในอนาคต ภายใต้สภาวะการณ์ที่เป็นปกติ นักท่องเที่ยวชาวจีนที่มาขอรับการตรวจลงตราที่สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ยังคงมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

โดยที่กระบวนการเก็บข้อมูลได้ดำเนินการจนถึงปี 2556 ซึ่งเป็นปีที่ผู้ศึกษาปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง การศึกษาระบบการบริหารจัดการ การตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง จึงกำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ที่ระหว่างปี 2554-2556 อย่างไรก็ตามจำนวนผู้มาขอรับการตรวจลงตราที่สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิงยังคงมีแนวโน้มที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากสถิติผู้มาขอรับการตรวจลงตรา 5 เดือนแรกของปี 2558 (มกราคม-พฤษภาคม) มีจำนวนทั้งสิ้น 76,733 คน เพิ่มขึ้นจาก 63,710 ของช่วงเวลาเดียวกันในปี 2556 หรือคิดเป็นร้อยละ 20 (ข้อมูลจากสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง)

ตารางที่ 2 สถิติการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง รายเดือน

MONTH	YEAR 2013	YEAR 2014	YEAR 2015
January	21,276	28,519	20,017
February	12,077	7,602	22,716
March	10,307	9,643	14,569
April	11,231	8,769	11,719
May	8,819	7,356	7,712
June	8,457	6,469	
July	17,314	14,836	
August	10,038	14,429	
September	15,502	11,815	
October	7,963	6,456	
November	11,345	9,249	
December	9,721	7,944	
TOTAL	144,050	13,3087	76,733

ที่มา: สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง

นอกจากนี้ การที่มีได้ศึกษาครอบคลุมถึงปี 2557 เนื่องจากปีดังกล่าว มีปัจจัยสองประการที่ทำให้จำนวนผู้มาขอรับการตรวจลงตราไม่สะท้อนสถานการณ์ที่เป็นจริง ได้แก่

1) การที่รัฐบาลไทยได้ยกเว้นค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราให้นักท่องเที่ยวชาวจีนช่วงระหว่างวันที่ 9 สิงหาคม-8 พฤศจิกายน 2557 อาจเป็นตัวแปรที่ทำให้นักท่องเที่ยวส่วนหนึ่งตัดสินใจมาขอรับการตรวจลงตราที่สถานกงสุลใหญ่ฯ เพื่อเก็บไว้ก่อน โดยอาจจะมาท่องเที่ยวจริงหรือไม่ก็ได้ ทำให้ปริมาณการขอรับการตรวจลงตราที่สถานกงสุลใหญ่ฯ มีปริมาณมากผิดปกติ

2) เหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองไทย โดยเฉพาะในช่วงปลายมกราคม-ต้นกุมภาพันธ์ 2557 ตรงกับเทศกาลวันหยุดตรุษจีนซึ่งเป็นช่วงวันหยุดยาว ที่นักท่องเที่ยวนิยมเดินทางออกไปเที่ยวยังต่างประเทศ อาจเป็นตัวแปรที่ทำให้จำนวนผู้มาขอรับการตรวจลงตราที่สถานกงสุลใหญ่ฯ ลดลง

ผู้ศึกษาจะใช้วิธีวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ ข่าว โทรเลข (เป็นเอกสารใช้ภายในกระทรวงการต่างประเทศ ระหว่างกระทรวงฯ กับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ต่างๆ ของไทย) ประกาศ คำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจากประสบการณ์โดยตรงของผู้ศึกษา ซึ่งเคยปฏิบัติหน้าที่ในสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ในช่วงเวลาที่ศึกษา เพื่อศึกษาปัจจัยต่างๆ และสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ในช่วงระหว่างปี 2554-2556 รวมทั้งประเมินผลว่ามีประสิทธิผลหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ ยังศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่างๆ พร้อมก็นำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงระบบบริหารจัดการการตรวจลงตราฯ ให้ดียิ่งขึ้น

1.4 สมมุติฐานการศึกษา

การศึกษานี้ มุ่งตั้งคำถามว่า สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ในช่วงเวลาที่ศึกษามีการบริหารจัดการการตรวจลงตราอย่างไร โดยมีสมมุติฐานการศึกษาว่า การบริหารจัดการการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ในช่วงระหว่างปี 2554-2556 สามารถตอบสนองต่อปริมาณคำร้องขอรับการตรวจลงตราที่มากขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 50 ต่อปี โดยยังคงสามารถรักษามาตรฐานการให้บริการไว้ได้ โดยไม่มีข้อผิดพลาดอย่างมีนัยสำคัญในระบบการตรวจลงตรา

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

การศึกษาในหัวข้อดังกล่าว จะทำให้ได้รับทราบถึงสภาพปัญหาด้านการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ของไทยในจีน กำลังเผชิญ ทางเลือกในการแก้ปัญหาโดยการบริหารจัดการของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง สภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยบวก ปัจจัยลบที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการฯ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการต่อไปได้ในอนาคต

แม้ว่า การศึกษานี้ จะกำหนดช่วงการศึกษาไว้แค่ปี 2556 แต่ก็สามารถเชื่อมโยง (relevant) กับสถานการณ์ในปัจจุบันได้ เนื่องจากแนวโน้มจำนวนนักท่องเที่ยวจีนที่มาท่องเที่ยวในประเทศไทยยังคงมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นไปอีกอย่างต่อเนื่อง ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อความสำคัญของปัญหา โดยแม้ว่าในปี 2557 จำนวนนักท่องเที่ยวจีนที่มาไทยจะมีอัตราการเติบโตเพียงร้อยละ 1 และจำนวนผู้มาขอรับการตรวจลงตราที่สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิงจะลดลงร้อยละ 7.6 แต่ก็ อยู่

ภายใต้เงื่อนไขของปัจจัยที่ผิดปกติ โดยเฉพาะเรื่องความไม่สงบทางการเมืองของไทยในช่วงต้นปี 2557¹

นอกจากนี้ ผลการศึกษาฯ ยังช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถมองเห็นทางเลือกเพิ่มเติมเพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงการบริหารจัดการเพื่อรับมือกับสถานะที่มีผู้มาขอรับการตรวจลงตราเป็นจำนวนมากได้

1.6 นิยามศัพท์

“การตรวจลงตรา” (Visa) หมายถึง หลักฐานการอนุญาตให้เข้าประเทศที่ทำเป็นรอยตราประทับ หรือเป็นแผ่นกระดาษสติ๊กเกอร์ติดอยู่ในหนังสือเดินทาง โดยเป็นหลักการเดียวกันของประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่ได้ถือปฏิบัติว่า ก่อนที่คนของประเทศหนึ่งจะเดินทางเข้าไปอีกประเทศหนึ่งประเทศใด จะต้องไปขอวีซ่าเพื่อเข้าประเทศจากกงสุลของประเทศที่จะเดินทางไปเสียก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ก็จะได้รับ การประทับตราวีซ่า หรือติดเป็นสติ๊กเกอร์ที่เป็นวีซ่าไว้ในหนังสือเดินทาง วีซ่าของประเทศไทยเกิดจากอำนาจตามกฎหมายที่เรียกกันว่ากฎกระทรวง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5, มาตรา 12 (1) , และมาตรา 34 (15) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ตราออกมาบังคับใช้ โดยได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดอยู่ใน กระทรวงการต่างประเทศ และพนักงาน เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง สังกัดอยู่ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้รับไปปฏิบัติ

“แผ่นปะตรวจลงตรา” (Visa Sticker) หมายถึง แผ่นปะ ที่แสดงการอนุญาตให้เข้าประเทศ

¹ นักท่องเที่ยวจีนเดินทางเข้ามาไทยในปี 2556 และ 2557 มีจำนวน 4,677,883 และ 4,720,738 คน โดยสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ตรวจลงตราให้กับนักท่องเที่ยวจากจีนในปี 2556 และ 2557 จำนวน 144,051 และ 133,087 ตามลำดับ (ข้อมูลจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกรมการกงสุล)

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎีและกรอบความคิด

2.1.1 คู่มือปฏิบัติงานการตรวจลงตรา

เป็นคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่การทูตที่ประจำการอยู่ที่สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตรวจลงตรา โดยผู้ถือหนังสือเดินทางจีน เป็นกลุ่มคนชาติที่มีวิธีการพิจารณาเป็นพิเศษ และมีวิธีการปฏิบัติปรากฏในบทที่ 3 ของคู่มือฯ ซึ่งระบุว่า สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ต้องใช้ความระมัดระวังในการตรวจลงตราแก่กลุ่มคนชาติที่มีวิธีการพิจารณาเป็นพิเศษ กล่าวคือ ต้องขอข้อมูลและตรวจสอบรายละเอียด หลักฐาน เอกสารประกอบของผู้ร้องให้มากที่สุด เพื่อตรวจสอบประวัติก่อน โดยมีการตรวจสอบทั้งก่อนและหลังการตรวจลงตรา สรุปได้ ดังนี้

2.1.1.1 การตรวจสอบก่อนการตรวจลงตรา

1) ให้ผู้ร้องยื่นคำร้องขอรับการตรวจลงตรา พร้อมกับบัตรโดยสารเครื่องบินไป กลับ รวมทั้งระบุที่พำนักที่แน่นอนในไทย โดยผ่อนผันให้สำหรับนักท่องเที่ยวจีนที่เดินทางเป็นหมู่คณะและถือหนังสือเดินทางที่มีอายุใช้ได้ 1 ปี โดยบริษัทท่องเที่ยวที่ทางการจีนรับรองเป็นผู้ยื่นคำร้อง ไม่จำเป็นต้องแสดงบัตรโดยสารเครื่องบิน

2) ในกรณีที่เดินทางผ่านประเทศที่สาม ขอให้ผู้ยื่นคำร้องแสดงหลักฐานและบัตรโดยสารเครื่องบินประกอบการพิจารณา

3) ในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องมีถิ่นพำนักถาวรในประเทศนั้น ขอให้แสดงหลักฐานการมีถิ่นที่อยู่ หลักทรัพย์ และการรับรองสถานะอื่นใดที่มั่นคง เพื่อประกอบการพิจารณา

2.1.1.2 การตรวจสอบหลังการตรวจลงตรา

1) ให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ประสานกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจสันติบาล และสำนักข่าวกรองแห่งชาติ แจ้งรายชื่อผู้ที่ได้รับการตรวจลงตราเพื่อติดตามพฤติกรรมต่อไป

2) ให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ แจ้งรายชื่อบริษัทท่องเที่ยวที่มีพฤติกรรมในการหลีกเลียงและกระทำผิดร่วมกับบุคคลสัญชาติจีนที่เดินทางเข้าประเทศไทยให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัติธุรกิจการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวจีนที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในไทย กระทรวงฯ จึงได้สั่งการให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ตรวจลงตราให้แก่นักท่องเที่ยวจีนให้รวดเร็วขึ้น แต่ต้องมีมาตรการที่รัดกุมเพื่อป้องกันมิให้บุคคลเหล่านี้ใช้ประโยชน์จากนโยบายผ่อนผันดังกล่าว และช่องโหว่ของกฎหมาย เดินทางเข้าไปในราชอาณาจักรโดยไม่สุจริต

2.1.2 แนวความคิดเรื่องการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ หรืออาจเรียกว่า การบริหารราชการแนวใหม่ หรือ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

มีผู้ให้คำอธิบายไว้หลากหลาย อาทิ

2.1.2.1 บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ กล่าวไว้ว่า (การะเวกพันธุ์, 2557) การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมีอาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรม และจริยธรรม ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ

มีหลักสำคัญ 7 ประการ คือ

1) จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands-on professional management) หมายถึง ให้ผู้จัดการมืออาชีพได้จัดการด้วยตัวเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ

2) มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) ภาครัฐจึงต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบจะมีได้ก็ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

3) เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater emphasis on output controls) การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้ เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี

4) แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อยๆ (Shift to disaggregation of units in the public sector) การแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ ตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิต ให้เงินสนับสนุนแยกกัน และติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ

5) เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to greater competition in the public sector) เป็นการเปลี่ยนวิธีทำงานไปเป็นการจ้างเหมาและประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน (rivalry) เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น

6) เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practice) เปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปเป็นการยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัล

7) เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) วิธีนี้อาจทำได้ เช่น การตัดค่าใช้จ่าย เพิ่มวินัยการทำงาน หดขยี้การเรียกร้องของสหภาพแรงงาน จำกัดต้นทุนการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะต้องการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ และ “ทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง” (do more with less)

2.1.2.2 วีระศักดิ์ เครือเทพ ได้สรุปสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ไว้ว่า มีแนวคิดจากการส่งเสริมให้ใช้กลไกตลาด (market mechanism) และวิธีบริหารอย่างมืออาชีพ (managerialism) และมีลักษณะสำคัญ ดังนี้ (เครือเทพ, 2539)

1) ให้ความสำคัญกับการบริหารอย่างมืออาชีพ คือ เน้นความเป็นอิสระของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐในการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจบริหารงาน

2) เน้นการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน กำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม มากกว่าการให้ความสำคัญกับระเบียบปฏิบัติ

3) เชื่อมโยงผลสำเร็จของการปฏิบัติงานเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐ

4) ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานให้มีขนาดเล็กกะทัดรัด มีความคล่องตัวและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ อาจใช้การจ้างเหมาเอกชนหรืออาจให้ดำเนินการโดยประชาชนได้

5) ส่งเสริมให้มีระบบแข่งขันในการจัดบริหารสาธารณะ อันจะนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดบริหารสาธารณะ

6) ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารให้ทันสมัย และส่งเสริมการใช้เทคโนโลยี และเทคนิควิธีการบริหารจัดการในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ

7) ส่งเสริมวินัยทางการเงินการคลัง เน้นการประหยัดและก่อให้เกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรภาครัฐที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างสูงสุด

แม้ว่านักวิชาการเหล่านี้จะใช้คำศัพท์ในการอธิบายหลักทั้ง 7 ประการของ NPM ที่แตกต่างกัน แต่ก็เป็นแนวความคิดที่คล้ายกัน ผู้ศึกษาขอสรุปคำสำคัญ (keyword) เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

- 1) การบริหารจัดการอย่างมืออาชีพ มีอิสระ ใช้ดุลยพินิจ
- 2) มีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน
- 3) ให้ความสำคัญกับผลสำเร็จมากกว่าวิธีการ
- 4) ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้กะทัดรัด
- 5) สร้างสภาวะการแข่งขันเพื่อคุณภาพที่ดีขึ้น
- 6) ยืดหยุ่น ทันสมัย ใช้เทคโนโลยี
- 7) มีวินัยทางการเงิน ประหยัด คุ้มค่า

2.1.3 แนวความคิดเรื่องการบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management: TQM)

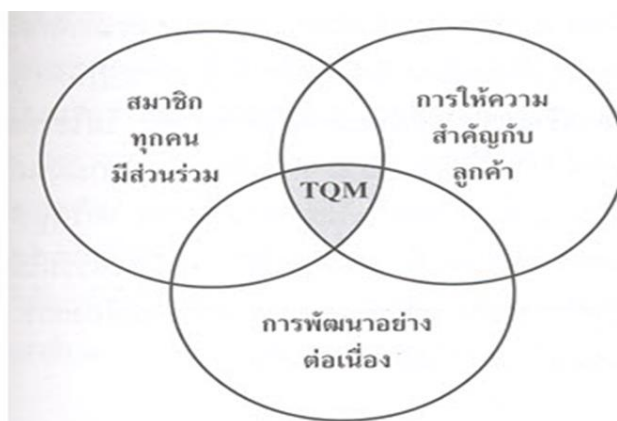
โดย W. Edwards Deming เป็นแนวความคิดในการควบคุมคุณภาพสินค้าซึ่งญี่ปุ่นนำไปใช้จนสามารถพัฒนาให้สินค้าและบริการของญี่ปุ่นกลายเป็นสินค้าและบริการที่มีคุณภาพสูงจนได้รับการยอมรับไปทั่วโลก สนั่น เกาซารี (เกาซารี, 2554) ได้กล่าวถึงแนวความคิดเรื่อง TQM ไว้ ดังนี้

2.1.3.1 TQM มีหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) การให้ความสำคัญกับลูกค้า (Customer Oriented) ลูกค้าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ธุรกิจอยู่รอด และความมุ่งหมายเดียวของธุรกิจ คือ การสร้างและรักษาลูกค้า การให้ความสำคัญกับลูกค้าไม่ถูกจำกัดอยู่ที่ลูกค้าจริงๆหรือที่เรียกว่า ลูกค้าภายนอก (External Customer) ที่ซื้อสินค้าหรือบริการของธุรกิจเท่านั้น แต่ครอบคลุมไปถึงพนักงาน หรือหน่วยงานที่อยู่ถัดไปจากเราซึ่งรอรับผลงานหรือบริการจากเรา ที่เรียกว่า ลูกค้าภายใน (Internal Customer) โดยเราจะทำหน้าที่เป็น ผู้ที่ส่งมอบภายใน (Internal Supplier) ในการส่งมอบผลงานและสร้างความพอใจให้แก่พวกเขา ซึ่งจะสร้างความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันเป็นห่วงโซ่คุณภาพ (Quality Chain)

2) การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) องค์กรที่จะทำ TQM จะต้องกล้าตัดสินใจ แก้ไขปรับปรุง และเปลี่ยนแปลง โดยมีขั้นตอนในการพัฒนา ดังนี้ (1) ศึกษา วิเคราะห์และทบทวนข้อมูลการดำเนินงานและสภาพแวดล้อมเพื่อหาแนวทางในการพัฒนา และปรับปรุงคุณภาพของระบบและผลลัพธ์อย่างสร้างสรรค์ และต่อเนื่อง (2) พยายามหาวิธีในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาการดำเนินงาน (3) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานอย่างเป็นระบบ

3) สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วม (Employees Involvement) ตั้งแต่พนักงานระดับปฏิบัติการ จนถึงหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive Officers) หรือ CEOs ที่ต้องร่วมมือกันในการพัฒนาคุณภาพของธุรกิจอย่างสอดคล้องและลงตัว โดยมองข้ามกำแพงหรือฝ่าย/แผนกที่แตกต่างกัน แต่ทุกคนต้องปฏิบัติงานในฐานะสมาชิกขององค์กรคุณภาพเดียวกัน



ภาพที่ 1 แบบจำลอง Total Quality Management (TQM)

ที่มา: http://definetotalqualitymanagement.blogspot.com/2011_12_01_archive.html

2.1.3.2 เทคนิคของ TQM

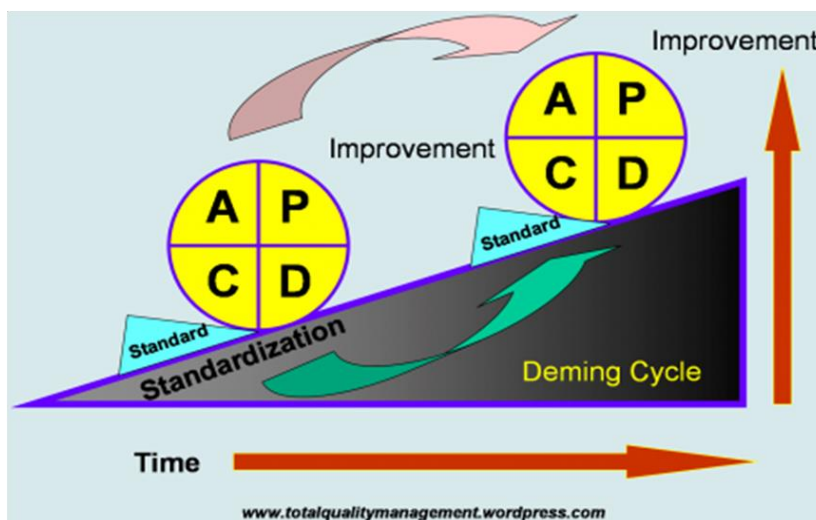
การลงมือปฏิบัติการบริหาร มีการใช้เทคนิคต่างๆ อาทิ การมอบอำนาจ (Empowerment) การมอบหมายและให้อำนาจแก่พนักงาน ผู้จัดหา และลูกค้าในกระบวนการตัดสินใจ การเปรียบเทียบ (Benchmarking) กับคู่แข่งที่เป็นที่ยอมรับว่า เป็นผู้นำในอุตสาหกรรมนั้นๆ การใช้แหล่งภายนอก (Outsourcing) ซึ่งสามารถช่วยให้เกิดการประหยัดต้นทุน ลดจำนวน

บุคลากร และยืดหยุ่นได้ การลดรอบระยะเวลา (Reduced Cycle Time) โดยการตัดอุปสรรคระหว่างขั้นตอนงานการทำงาน และขั้นตอนระหว่างหน่วยงานภายใน แล้วย้ายขั้นตอนที่ไม่มีคุณค่าออกไปจากกระบวนการ การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) การปรับปรุงทีละน้อย ตลอดเวลา มีความเป็นไปได้สูงที่จะประสบความสำเร็จ พนักงานสามารถสร้างแนวคิดได้ตลอดไม่จำกัด ผลลัพธ์โดยรวมจะทำให้บริษัทเกิดความได้เปรียบในเชิงแข่งขันได้

2.1.3.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการทำ TQM

ประสิทธิผลการนำระบบ TQM มาใช้ในการบริหารธุรกิจ ทำให้ระบบและกระบวนการทำงานได้รับการปรับปรุงให้มีคุณภาพสูงขึ้น ภายใต้การนำของผู้บริหารระดับสูงที่มีวิสัยทัศน์ยาวไกล และการมีส่วนร่วมของพนักงานทั่วทั้งองค์กร นอกจากนี้ พนักงานในองค์กรยังทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงคุณภาพงานทั่วทั้งองค์กร มีความภาคภูมิใจ รอบเวลาย่นลงและมีผลิตภาพเพิ่มสูงขึ้น สินค้าและบริการมีความน่าเชื่อถือส่งมอบตรงเวลา มีนวัตกรรมใหม่ๆ ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น

แนวความคิดที่สำคัญของ Deming ที่ใช้อธิบายหัวใจสำคัญของ TQM ข้อสอง หรือการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง คือ ขั้นตอนการทำงานตามวงจร PDCA ซึ่งย่อมาจาก Plan-Do-Check-Act Plan : ขั้นตอนการสำรวจสภาพปัจจุบัน ตั้งเป้าหมาย วางแผนในการแก้ไขปัญหา Do : ขั้นตอนการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ Check : ขั้นตอนการตรวจสอบผลที่ได้จากการปฏิบัติงาน และเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ Act : ขั้นตอนการปฏิบัติการแก้ไขหากผลที่ได้จาก Check ไม่ได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ที่ Plan แล้วนำกลับเข้าวงจร PDCA ใหม่ หากปฏิบัติได้ดังนี้ คุณภาพของงานในองค์กรก็จะได้รับการพัฒนาขึ้น ทีละน้อยอย่างต่อเนื่อง



ภาพที่ 2 แบบจำลองวงจร PDCA

ที่มา: www.totalqualitymanagement.wordpress.com

ในการศึกษา ผู้ศึกษาจะใช้คู่มือปฏิบัติการตรวจลงตรา แนวความคิดเรื่องการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ และแนวความคิดเรื่องการบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management: TQM) เป็นกรอบในการอธิบายการบริหารจัดการการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากที่ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในกรอบของผู้ศึกษาในหลักสูตรนักบริหาร การทูตพบว่า มีงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.2.1 รายงานการศึกษาส่วนบุคคล ของนายฟาบีโอ จินดา ในหัวข้อ “ระบบสารสนเทศเพื่อการตรวจลงตรา: กรณีศึกษาสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองคูไบ” เป็นการศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นถึงความสลับซับซ้อนของกฎหมายและระเบียบของกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องการตรวจลงตราให้กับคนชาติที่มีวิธีพิจารณาเป็นพิเศษ และการที่ประเทศไทยซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก การศึกษาเรื่องนี้ ได้แสดงให้เห็นพัฒนาการ วิธีคิด และแนวคิดที่จะปรับปรุงการทำงานในเรื่องการตรวจตราของหน่วยงานเล็กๆ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยให้การตรวจสอบเอกสารและการป้องกันการทุจริตในแง่ต่างๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.2.2 รายงานการศึกษาส่วนบุคคลของนายเสรี มุทธาธาร ในหัวข้อ “การประเมินการตรวจลงตราในรอบ 5 ปี: กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา” ซึ่งให้เห็นถึงความยุ่งยากซับซ้อนของระเบียบการตรวจลงตราให้กับคนชาติไนจีเรีย และนำแนวทางการตรวจลงตราของสหรัฐอเมริกา ในฐานะแนวปฏิบัติที่ดี (Best practice) มาศึกษาเปรียบเทียบระบบการตรวจลงตราของไทย โดยเฉพาะที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา โดยใช้ทฤษฎีระบบเป็นกรอบในการศึกษา

2.2.3 งานศึกษาของพันตำรวจเอกทิมพร แก้วขาว ในหัวข้อ “แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ: กรณีศึกษากองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 1” ใช้กรอบ SWOT และแนวความคิด TQM มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ

การศึกษาเหล่านี้มีสิ่งหนึ่งที่เหมือนกันในกรอบใหญ่ คือ ล้วนเป็นการศึกษาความพยายามในการแก้ไขปัญหาที่องค์กรกำลังประสบ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนของผู้มาขอรับบริการ หรือ ความเข้มงวดของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การศึกษาแต่ละกรณีเหล่านี้ไม่สามารถนำมาใช้ตอบคำถามของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิงได้ เนื่องจากมีรายละเอียดของสภาพแวดล้อมของปัญหาที่แตกต่างกัน อาทิ กฎระเบียบของการอนุญาตให้คนชาติจีนเดินทางออกนอกประเทศของรัฐบาลจีน เป็นต้น

บทที่ 3 ผลการศึกษา

3.1 สภาพพื้นฐานของระบบการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ก่อนการบริหารจัดการการตรวจลงตรา ซึ่งเริ่มขึ้นในช่วงกลางปี 2554

3.1.1 โครงสร้างการจัดองค์กรของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง

ประกอบด้วยข้าราชการ 5 คน และลูกจ้างท้องถิ่นในต่างประเทศ 8 คน (ไม่นับรวมลูกจ้างโครงการศูนย์ข้อมูลธุรกิจ) ในจำนวนนี้มีลูกจ้างท้องถิ่นจำนวนเพียง 2 คน ที่ปฏิบัติหน้าที่งานกงสุล ทั้งการตรวจลงตรา งานหนังสือเดินทาง งานทะเบียนราษฎร และงานช่วยเหลือคุ้มครองคนไทย และมีข้าราชการ 3 คน ที่ทำหน้าที่ลงนามบนแผ่นปะตรวจลงตรา

3.1.2 กระบวนการรับคำร้องและตรวจลงตรา

3.1.2.1 ในช่วงเช้าระหว่างเวลา 09.00-11.30 น.

ตัวแทนบริษัทนำเที่ยวจีน และผู้มายื่นคำร้องด้วยตนเองนำคำร้องและหนังสือเดินทางมาส่งที่สถานกงสุลใหญ่ฯ พร้อมจ่ายค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราด้วยเงินสด เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นฯ ออกใบรับเล่มให้บริษัทนำเที่ยวและผู้มายื่นคำร้องด้วยตนเอง จากนั้นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นฯ นำเล่มหนังสือเดินทางมาแสกนเพื่อนำข้อมูลเข้าระบบวีซ่าสติกเกอร์ V.2.05 ซึ่งสามารถตรวจสอบรายชื่อจากบัญชีดำ (blacklist) ในระหว่างนั้น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีอยู่เพียงสองคน จะต้องทำหน้าที่จ่ายเล่มสำหรับผู้ที่มาขอรับเล่มคืน คอยตอบคำถามของผู้ร้อง ทั้งทางโทรศัพท์และที่มาถามหน้าเคาเตอร์รับคำร้อง หากมีกรณีที่ต้องใช้ดุลยพินิจ เจ้าหน้าที่ฯ จะต้องออกจากเคาเตอร์รับคำร้อง มาสอบถามข้าราชการกงสุลที่รับผิดชอบด้วย

3.1.2.2 ในช่วงบ่ายระหว่างเวลา 13.00-15.30 น.

เป็นช่วงเวลาที่เปิดให้ผู้ร้อง ทั้งบริษัทนำเที่ยว และผู้มายื่นคำร้องด้วยตนเอง มารับเล่มหนังสือเดินทางคืนด้วย โดยเจ้าหน้าที่สถานกงสุลฯ มีหน้าที่อื่นๆ ที่ต้องทำพร้อมกันไปด้วย ได้แก่ พิมพ์แผ่นปะตรวจลงตราออกมา และนำมาติดในหนังสือเดินทางของผู้ร้อง จากนั้นแอสตัมป์ครุฑเล็กลงบนแผ่นปะ และแอสตัมป์ครุฑใหญ่ลงบนใบคำร้อง พิมพ์รายงานจากระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งแสดงรายชื่อผู้ร้อง และรายละเอียดต่างๆ อาทิ หมายเลขหนังสือเดินทาง วันที่หนังสือเดินทางหมดอายุ หมายเลขการตรวจลงตรา (Visa number) ชนิดของการตรวจลงตรา จำนวนเงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บ จากนั้นจัดบันทึกลงในสมุดทะเบียนคุม

3.1.2.3 ในช่วงเวลาประมาณ 16.00 น.

เจ้าหน้าที่สถานกงสุลฯ จะนำเงินมาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุล พร้อมสมุดทะเบียนคุม รายงานจากระบบคอมพิวเตอร์ 2.05 (Visa Reports) สำเนาใบเสร็จรับเงิน ใบนำส่งรายได้แผ่นดิน ตามแบบฟอร์มของหน่วยตรวจสอบภายใน 3.1.2.5 เจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุลที่รับผิดชอบตรวจสอบ (cross check) ระหว่าง Visa Reports กับใบเสร็จรับเงิน และจำนวนเงิน จากนั้นลงนาม

ในใบนำส่งรายได้แผ่นดิน ก่อนนำไปมอบให้เจ้าหน้าที่คลัง เพื่อนำเงินสดไปเข้าบัญชีเงินรายได้แผ่นดินต่อไป โดยขั้นตอนนี้จะต้องเร่งทำให้เสร็จก่อนเวลาปิดทำการของธนาคารในเวลา 17.00 น. แม้ว่ากระบวนการในข้อ 3.1.2.2 จะยังไม่แล้วเสร็จคืนก็ก็ตาม และหากว่าวันใด มีปริมาณคำร้องขอรับการตรวจลงตรามาก จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นฯ ไม่สามารถสรุปเงินรายได้และนำไปเข้าบัญชีได้ทันเวลา 17.00 น. เจ้าหน้าที่คลังก็จะต้องนำเงินรายได้นั้นเข้าตู้เซฟไว้และนำไปเข้าบัญชีในวันถัดไป ซึ่งไม่ควรให้เกิดขึ้นบ่อย เนื่องจากมีความเสี่ยงต่อการสูญหายหรือถูกโจรกรรม

3.1.2.4 หลังจากกระบวนการตามข้อ 3.1.2.2 และ 3.1.2.3 เสร็จสิ้น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นฯ นำเล่มหนังสือเดินทางไปให้ข้าราชการสถานกงสุลใหญ่ฯ ที่รับผิดชอบลงนามบนแผ่นปะตรวจลงตรา และบนใบคำร้อง

3.1.2.5 เจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุลฯ ที่มีหน้าที่ลงนามในแผ่นปะ ตรวจสอบ (cross check) ข้อมูลบนแผ่นปะกับข้อมูลตามปรากฏบนหนังสือเดินทาง และใบคำร้องก่อนลงนามบนแผ่นปะและใบคำร้อง

3.2 กระบวนการบริหารจัดการเพื่อรับมือกับสิ่งท้าทาย

3.2.1 จากการศึกษาพบว่า ตลอดช่วงระยะเวลา 3 ปี (2554-2556) สถานกงสุลใหญ่ นครคุนหมิง ตั้งเป้าหมายในการปฏิบัติงานตรวจลงตราไว้ 2 ประการ ได้แก่

1) ดำเนินการตรวจลงตราตามคู่มือปฏิบัติงานการตรวจลงตรา เพื่อมิให้เกิดข้อผิดพลาดอย่างมีนัยสำคัญ อาทิ แผ่นปะตรวจลงตราสูญหาย พิมพ์ข้อมูลของผู้เดินทางบนแผ่นปะผิดพลาดจนทำให้ผู้เดินทางประสบปัญหาที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง จำนวนเงินรายได้แผ่นดินไม่ตรงตามการตรวจลงตราที่ให้ไป เป็นต้น

2) สามารถตรวจลงตราได้ตามกำหนดเดิมที่ตั้งไว้ก่อนแล้ว คือ 1 วันทำการ หรือ 24 ชั่วโมง หลังจากการมายื่นคำร้องโดยมีเอกสารครบถ้วนถูกต้อง ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในหมู่ประชาชนชาวจีน และเป็นไปตามความคาดหวังของผู้ยื่นคำร้องขอรับการตรวจลงตรา

3.2.2 จากการศึกษาพบว่า ตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการทั้งสิ้น ใน 4 ประเด็นใหญ่ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ตั้งไว้ ดังนี้

3.2.2.1. การเพิ่มจำนวนบุคลากร

ในช่วงที่ทำการศึกษา สถานกงสุลใหญ่ฯ ได้เพิ่มจำนวนบุคลากรในฝ่ายตรวจลงตราโดยใช้ “หลักการจัดการภาครัฐสมัยใหม่” ในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร การจัดโครงสร้างองค์กรที่เน้นขนาดกะทัดรัด มีความคล่องตัว โดยเน้นการประหยัดและก่อให้เกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรภาครัฐที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

จากการที่จำนวนผู้มาขอรับการตรวจลงตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี กอปรกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของสถานกงสุลใหญ่ฯ ที่ทำงานการตรวจลงตรา ซึ่งมีเพียง 2 คน ยังมีงานด้านกงสุลอื่นๆ โดยเฉพาะงานคุ้มครองและดูแลคนไทยและงานทะเบียนราษฎร ที่เพิ่มมากขึ้นตามระดับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมณฑลยูนนาน และจำนวนนักท่องเที่ยวกับนักศึกษาไทยที่เข้ามาท่องเที่ยวและศึกษาในมณฑลยูนนานที่ขยายตัวขึ้นมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเหล่านี้ไม่สามารถ

ปฏิบัติงานตามข้อ 3.1.2 ได้ตามเวลาราชการ หรือ 17.00 น. ส่งผลกระทบด้านลบ 3 ประการ ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่ที่ท้องถิ่นนำส่งเล่มหนังสือเดินทางไปให้เจ้าหน้าที่กงสุลลงนาม ตามขั้นตอนข้อ 3.1.2.4 ล่าช้ากว่ากำหนด ทำให้เจ้าหน้าที่กงสุลไม่มีเวลาลงนามได้ทัน ทางออกที่เจ้าหน้าที่กงสุลปฏิบัติอยู่เสมอ คือ อยู่ปฏิบัติหน้าที่จนค่ำ และในบางวันที่เจ้าหน้าที่กงสุลมีภารกิจอื่นที่ต้องปฏิบัติในช่วงค่ำ อาทิ การไปต้อนรับแขกเยือน หรือไปร่วมงานที่ทางการจีนเชิญ ก็จะต้องกลับมาลงนามจนกว่าจะเสร็จเพื่อทันส่งคืนผู้มารับเล่มในเช้าวันรุ่งขึ้น ซึ่งนอกจากจะส่งผลเสียต่อสุขภาพของเจ้าหน้าที่แล้ว การปฏิบัติงานภายใต้สภาวะดังกล่าวยังลดทอนประสิทธิภาพในการตรวจสอบคำร้องด้วย (2) เจ้าหน้าที่ที่ท้องถิ่น เกิดความอ่อนล้า ประสิทธิภาพการทำงานลดลง และอาจทำให้ง่ายต่อแสดงอารมณ์ต่อผู้มาขอรับบริการ (3) สถานกงสุลใหญ่ฯ ต้องจ่ายเงินค่าล่วงเวลาให้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ในอัตรา 25 หยวน/ชั่วโมง สำหรับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น 2 คน คิดเป็นค่าใช้จ่าย ที่ต้องใช้จากงบค่าใช้จ่ายของสถานกงสุลใหญ่ฯ ชั่วโมงละ 50 หยวน

พิจารณาเปรียบเทียบแล้ว ตั้งแต่เดือนกันยายน 2554 สถานกงสุลใหญ่ฯ จึงตัดสินใจขอใช้งบดำเนินการกงสุล (10%) ซึ่งเป็นเงินงบประมาณที่กระทรวงการต่างประเทศมีความตกลงกับกรมบัญชีกลาง ให้ใช้เงินรายได้แผ่นดินที่ได้รับจากการตรวจลงตราในต่างประเทศ จำนวนร้อยละ 10 สนับสนุนงานด้านการกงสุลได้ เพื่อจ้างเจ้าหน้าที่จ้างเหมาบริการที่เป็นนักศึกษาไทยและสามารถใช้ภาษาจีนได้ดีมาช่วยงานฝ่ายกงสุล เต็มเวลา โดยเริ่มจากปีงบประมาณ 2555 และขออนุมัติงบประมาณการจ้างเหมาบริการในลักษณะปีต่อปีงบประมาณต่อไป โดยไม่ใช้อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ที่ยังมีเหลืออยู่เพื่อเป็นการประหยัดเงินงบประมาณ ผลปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ดังกล่าว สามารถช่วยให้ภารกิจการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ฯ บรรลุตามเป้าประสงค์ได้ในช่วงเวลาหนึ่ง

อย่างไรก็ดี จำนวนผู้มาขอรับการตรวจลงตรายังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และจำนวนบุคคลากรที่เพิ่มขึ้นมา เริ่มจะไม่สามารถรองรับจำนวนผู้มาขอรับการตรวจลงตราได้อย่างเต็มที่โดยเฉพาะในช่วงก่อนเทศกาลวันหยุดยาว อาทิ วันขึ้นปีใหม่จีนหรือตรุษจีน (ช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์) วันแรงงาน (1 พฤษภาคม) วันชาติจีน (1 ตุลาคม) และช่วงก่อนวันปิดภาคเรียน เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2555 สถานกงสุลใหญ่ฯ ได้พยายามบริหารงบประมาณภาครัฐโดยคำนึงถึงความคุ้มค่า โดยการขออนุมัติงบดำเนินการกงสุล (10%) ของปีงบประมาณ 2556 เพื่อใช้จ้างนักศึกษาไทยอีก 1 คน มาช่วยงานกงสุลในลักษณะ “รายวัน” โดยสถานกงสุลใหญ่ฯ จะจ้างเฉพาะวันที่มีภารกิจมากเป็นพิเศษ ในจำนวนไม่เกิน 80 วัน ต่อปีงบประมาณ และได้รับอนุมัติในลักษณะเดียวกันนี้ต่อไปอีกในปีงบประมาณ 2557

จากการเดินทางมาสุ่มตรวจระบบตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ฯ ในจีน ของคณะผู้แทนจากกรมการกงสุลเมื่อวันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2556 คณะฯ ได้มีความเห็นว่า “... ปริมาณการตรวจลงตรากับจำนวนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สอดคล้องกัน จึงเห็นควรให้จ้างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก 1 อัตรา เพื่อทำหน้าที่รับเงินเป็นการเฉพาะ โดยทำหน้าที่รับเงินช่วงเช้าและพิมพ์แผ่นปะ/บันทึกรายชื่อข้อมูลในระบบในช่วงบ่าย ซึ่งต่อมา สถานกงสุลใหญ่ฯ ได้ดำเนินการตามที่ได้รับคำแนะนำ ทำให้เมื่อต้นปี 2557 สถานกงสุลใหญ่ฯ มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 4 คน และเจ้าหน้าที่จ้างเหมารายวันอีก 1 คน

3.2.2.2 การเปลี่ยนระบบการรับเงินค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา

เมื่อสิ้นปี 2554 มีผู้มาขอรับการตรวจลงตราทั้งสิ้น 61,445 ราย คิดเป็นเงินรายได้แผ่นดินโดยประมาณกว่า 14.68 ล้านบาท² หรือ กว่า 73.4 ล้านบาท (คิดอัตราแลกเปลี่ยนโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 1 หยวน เท่ากับ 5 บาท) ซึ่งสถานกงสุลใหญ่ฯ ต้องรับผิดชอบนำไปเข้าบัญชีธนาคารในแต่ละวันทำการ

ในช่วงต้นปี 2555 สถานกงสุลใหญ่ฯ จึงคิดถึงทางเลือกอื่น เพื่อเพิ่มควมรัดกุมในเรื่องการส่งเงินรายได้จากการตรวจลงตรา และลดทอนความเสี่ยงในการต้องนำเงินจำนวนมากไปเข้าบัญชีธนาคารในแต่ละวัน กอปรกับเมื่อพิจารณาโครงสร้างของผู้มาขอรับการตรวจลงตราแล้ว ประมาณร้อยละ 80-90 ของผู้มาขอรับการตรวจลงตราในแต่ละวัน เป็นผู้ขอผ่านบริษัทนำเที่ยว สถานกงสุลใหญ่ฯ จึงได้ออกระเบียบใหม่ให้บริษัทนำเที่ยวนำเงินค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราไปเข้าบัญชีเงินรายได้แผ่นดินของสถานกงสุลใหญ่ฯ โดยตรง โดยรับค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราเป็นเงินสดจากผู้มาขอรับการตรวจลงตราด้วยตนเอง ไม่ผ่านบริษัทนำเที่ยวนั้น

การบริหารจัดการด้านการรับเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานด้านการตรวจลงตราใน 2 มิติ ได้แก่ (1) ด้านความปลอดภัยในการนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน ทั้งป้องกันปัญหาการสูญหายของเงินระหว่างการเดินทางนำเงินไปเข้าธนาคาร และป้องกันการยกยอดด้วยการมิให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่กงสุลรับเงินโดยตรง และ (2) ด้านการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่ต้องนับเงิน ไม่ต้องรับผิดชอบเงินจำนวนมาก และไม่ต้องเสียเวลานำเงินไปเข้าธนาคาร ถือเป็น การลดรอบระยะเวลา (Reduced Cycle Time) ตามหลักการของ “การบริหารคุณภาพโดยรวม”

3.2.2.3 การจัดระเบียบบริษัทนำเที่ยวที่เป็นตัวแทนมาขอรับการตรวจลงตรา

โดยที่ช่วงเวลาที่ผ่านมา สถานเอกอัครราชทูตฯ และสถานกงสุลใหญ่ฯ ในจีนได้ทำการตรวจลงตราให้กับบริษัทนำเที่ยวโดยยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนร่วมกัน กระทั่งฯ จึงได้มีโทรเลขที่ 0303/56/2555 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2555 เวียนเรื่องแนวทางการรับลงทะเบียนบริษัทนำเที่ยวที่ต้องการมาขอรับการตรวจลงตราจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ฯ เพื่อจัดระเบียบบริษัทนำเที่ยวจีนที่มาขอรับการตรวจลงตรา โดยเสนอหลักเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย (1) บริษัทนำเที่ยวนั้นๆ ต้องได้รับการรับรองจาก CNTA (2) บริษัทนำเที่ยวไทยที่เป็นคู่สัญญาต้องได้รับการรับรองจากกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวฯ (3) บริษัทนำเที่ยวจีนที่มาขอรับการตรวจลงตรา ต้องแสดงต้นฉบับสัญญาระหว่าง บริษัทนำเที่ยวจีน และบริษัทนำเที่ยวไทยที่เป็นคู่สัญญา ในครั้งแรกที่มีการยื่นเรื่องและให้ใช้สำเนาที่ผ่านการรับรองแล้ว ในครั้งต่อไป (4) ให้เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ฯ มีอำนาจอนุมัติและยกเลิกการขึ้นทะเบียนรายชื่อ บริษัทนำเที่ยวจีนที่สามารถยื่นขอรับการตรวจลงตราและให้สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ฯ รายงานผลให้กระทรวงฯ ทราบด้วย

² ในปี 2554 มีผู้มาขอรับการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยว (Tourist: TR) ซึ่งมีค่าธรรมเนียม 230 หยวน จำนวน 58,834 คน (ร้อยละ 95.6 ของจำนวนผู้มาขอรับการตรวจลงตราทั้งหมด ของสถานกงสุลใหญ่ฯ นครคุนหมิง) ประเภทคนอยู่ชั่วคราว (non-immigrant: Non) ซึ่งมีค่าธรรมเนียม 450 หยวน 2,548 คน ประเภทคนเดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit-TS) ซึ่งมีค่าธรรมเนียม 180 หยวน 15 คน ประเภท courtesy ซึ่งไม่มีค่าธรรมเนียม 48 คน

ต่อมา เมื่อเดือนสิงหาคม 2555 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ได้ ยกร่างประกาศของสถานเอกอัครราชทูตฯ ขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดระเบียบบริษัทนำเที่ยวจีน ที่มาขอรับการตรวจลงตรา โดยใช้แนวทางการตั้งหลักเกณฑ์ตามโทรเลขกระทรวงฯ ข้างต้น หลังจากนั้น สถานกงสุลใหญ่ต่างๆ ก็ใช้ประกาศของสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นแนวทางในการยกร่างประกาศ ของตน โดยอาจมีรายละเอียดแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย

ประกาศหลักเกณฑ์ของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ซึ่งออกมาเมื่อ วันที่ 28 กันยายน 2555 นั้น ระบุ ดังนี้

คุณสมบัติ

- 1) เป็นบริษัทนำเที่ยวที่ได้รับการรับรองจาก CNTA และมีสำนักงานใหญ่ และ/หรือ ที่ทำการตั้งอยู่ในมณฑลยูนนาน มณฑลกุ้ยโจว มณฑลหูหนาน
- 2) มีบริษัทนำเที่ยวของไทยเป็นบริษัทคู่สัญญาโดยจะต้องเป็นบริษัทที่ จดทะเบียนและได้รับการรับรองจากกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาของไทย
- 3) ไม่เป็นบริษัทที่เคยได้รับการภาคทัณฑ์ทั้งจากทางการไทยและ ทางการจีน

หน้าที่

1) ตรวจสอบความถูกต้องและสมบูรณ์ของเอกสารประกอบการยื่น ขอรับการตรวจลงตรา ทั้งนี้ หากบริษัทมีความบกพร่องในการตรวจสอบเอกสาร หรือมีการปลอมแปลง เอกสาร สถานกงสุลใหญ่ฯ สามารถมีมาตรการลงโทษได้ตามระดับความผิด ตั้งแต่การพักสิทธิไปจนถึง การเพิกถอนสิทธิ ในการยื่นขอรับการตรวจลงตรา

2) กำหนดชื่อผู้มีสิทธิยื่นเอกสารแทนบริษัท และต้องแจ้งการ เปลี่ยนแปลงชื่อผู้มีสิทธิยื่นเอกสารให้สถานกงสุลใหญ่ฯ ทราบทุกครั้ง

เอกสารประกอบการพิจารณา

1) หนังสือสมัครขอรับสิทธิการขึ้นทะเบียนเพื่อมีสิทธิเป็นตัวแทนในการ ขอรับการตรวจลงตรา หาก ยื่นเป็นภาษาจีนจะต้องมีหนังสือภาษาอังกฤษ แนบมาด้วย โดยในหนังสือ สมัครขอรับสิทธิการขึ้นทะเบียน บริษัทจะต้องให้การรับรองว่า “จะดูแลให้ผู้เดินทางปฏิบัติตาม กฎหมายไทยและเดินทางกลับประเทศจีนตามกำหนดที่ยื่นขอรับการตรวจลงตรา”

2) สำเนาใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ออกให้โดย CNTA สำหรับ บริษัทนำเที่ยวจีน สำเนาเอกสารจดทะเบียนบริษัท ทั้งภาษาจีนและภาษาอังกฤษ โดยมีตราประทับ รับรองสำเนาจากบริษัทฯ

3) สำเนาใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ที่ออกโดยกระทรวงการ ท่องเที่ยวและการกีฬาของไทย สำหรับบริษัทนำเที่ยวไทยซึ่งเป็นผู้สัญญา สำเนาเอกสารจดทะเบียน บริษัท

4) สัญญาระหว่างบริษัทนำเที่ยวจีนและบริษัทนำเที่ยวไทยที่เป็น คู่สัญญาในการขอขึ้นทะเบียน พร้อมสำเนา โดยมีตราประทับรับรองจากบริษัทฯ

5) ข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทนำเที่ยวจีน อาทิ ประวัติ ขนาดของธุรกิจ จำนวนลูกค้าในแต่ละปี โปรแกรมการท่องเที่ยวประเทศไทยทั้งหมดที่บริษัทให้บริการอยู่ในปัจจุบัน

พร้อมราคาค่าบริการของแต่ละรายการ รายละเอียดค่าบริการที่เก็บจากผู้ให้บริการขอรับการตรวจลงตราของบริษัทนำเที่ยว เป็นต้น

สำเนา ประกาศสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง เรื่องหลักเกณฑ์การขอขึ้นทะเบียนของบริษัทนำเที่ยวจีนในการยื่นขอรับการตรวจลงตราจากสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ปรากฏตามภาคผนวก ก.

ข้อความหนึ่งของประกาศสถานกงสุลใหญ่ฯ ที่แตกต่างจากประกาศของสถานเอกอัครราชทูตฯ และสถานกงสุลใหญ่อื่นอย่างชัดเจน และเป็นเงื่อนไขที่สถานกงสุลใหญ่ฯ สร้างขึ้นมาเพื่อผูกพันความรับผิดชอบให้กับบริษัทนำเที่ยวที่เป็นตัวแทนมาขอรับการตรวจลงตราให้รัดกุมยิ่งขึ้น นั่นคือ ระบุให้บริษัทที่จะขอขึ้นทะเบียนทำหนังสือถึงสถานกงสุลใหญ่ฯ แจ้งความประสงค์สมัครขอรับสิทธิการขึ้นทะเบียนเพื่อมีสิทธิเป็นตัวแทนในการขอรับการตรวจลงตรา โดยในหนังสือฯ จะต้องระบุถ้อยคำให้การรับรองว่า “จะดูแลให้ผู้เดินทางปฏิบัติตามกฎหมายไทย และเดินทางกลับประเทศจีนตามกำหนดที่ยื่นขอรับการตรวจลงตรา” นอกจากนี้ ในการนำส่งคำร้องขอรับการตรวจลงตราในแต่ละวันของบริษัทนำเที่ยว สถานกงสุลใหญ่ฯ กำหนดให้บริษัทจะต้องมีหนังสือปะหน้าบัญชีรายชื่อผู้ขอรับการตรวจลงตรา ที่มีถ้อยคำดังกล่าวระบุไว้ด้วย

การกำหนดหลักเกณฑ์โดยกระทรวงฯ ที่ให้อำนาจแก่เอกอัครราชทูตฯ และกงสุลใหญ่ฯ ในการอนุมัติและยกเลิกการขึ้นทะเบียนรายชื่อบริษัทนำเที่ยวจีน รวมทั้งให้เสรีภาพในการร่างประกาศ โดยให้เพียงแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์เท่านั้น ถือเป็นนำแนวคิด “การจัดการภาครัฐสมัยใหม่” มาใช้ โดยให้ความสำคัญกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจเป็นหลัก มากกว่าการให้ความสำคัญกับระเบียบปฏิบัติที่ทุกสำนักงานจะต้องปฏิบัติตามส่วนกลาง

3.2.2.4 การเปลี่ยนแปลงการลงนามบนแผ่นปะ

การเพิ่มจำนวนบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานในขั้นตอนก่อนการลงนามในแผ่นปะตรวจลงตรานั้น ช่วยบรรเทาภารกิจของเจ้าหน้าที่ที่ท้องถิ่นไปได้ระดับหนึ่งแล้ว แต่เจ้าหน้าที่กงสุลยังคงมีภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นตามจำนวนคำร้องที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละกว่าร้อยละ 50 เนื่องจากจะต้องลงนามด้วยตนเอง 3 จุด ต่อ 1 คำร้อง คือ บนแผ่นปะตรวจลงตรา และบนใบคำร้องพร้อมสำเนา รวม 2 ฉบับ ดังนั้น หากวันใดที่มีคำร้องเข้ามาจำนวนมาก อาทิ 2,100 ฉบับ มีเจ้าหน้าที่กงสุลลงนามกัน 3 คน เฉลี่ยคนละ 700 คำร้อง หรือเท่ากับ 2,100 จุด ต่อวัน ที่จะต้องลงนาม คงเป็นไปได้ยากที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้น ซึ่งมีภารกิจอื่นอยู่แล้วทั้งวัน จะสามารถตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังทำให้เจ้าหน้าที่กงสุลเหล่านี้ต้องปฏิบัติหน้าที่จนดึก เนื่องจากจะสามารถลงนามได้ก็ต่อเมื่อขั้นตอนทุกอย่างในข้อ 3.1.2 เสร็จสิ้นหมดแล้ว ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของข้าราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

วิธีการบริหารจัดการที่สถานกงสุลใหญ่ฯ พยายามจะนำมาใช้เพื่อลดภาระคือการใช้ตราประทับลายเซ็นเหมือนกับที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง สถานกงสุลใหญ่ ณ นครกวังโจว และสถานกงสุลใหญ่ ณ นครเซี่ยงไฮ้ ใช้อยู่ โดยการมีโทรเลขขอให้กระทรวงฯ พิจารณานุโลมให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจด้านการกงสุลสามารถใช้ตราประทับลายมือชื่อแทนลายมือชื่อในการตรวจลงตรา เพื่อให้เจ้าหน้าที่กงสุลสามารถให้บริการตรวจลงตราได้อย่างรวดเร็วและตรวจสอบเอกสารได้รอบคอบยิ่งขึ้นถึง 2 ฉบับ ได้แก่โทรเลขสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ที่ KMG

222/2554 ลงวันที่ 14 กันยายน 2554 และที่ KMG 255/2555 ลงวันที่ 4 กันยายน 2555 ซึ่งกระทรวงฯ มิได้มีโทรเลขตอบรับหรือปฏิเสธคำขอให้พิจารณาดังกล่าว จากการประสานเป็นการภายใน สถานกงสุลใหญ่ฯ ได้รับแจ้งว่า กระทรวงฯ จะไม่มีโทรเลขตอบกลับ หากสถานกงสุลใหญ่ฯ ประสงค์จะใช้ตราประทับ ให้ทำหนังสือกลางแจ้งเปลี่ยนแปลงลายมือชื่อและนำส่งตัวอย่างลายมือชื่อเข้ามาตามปกติ อย่างไรก็ตามก็ดี กงสุลใหญ่ฯ ยังคงต้องการให้เป็นการอนุมัติจากกระทรวงฯ ความพยายามในการบริหารจัดการให้เปลี่ยนมาใช้ตราประทับ จึงยังไม่สามารถปฏิบัติได้ในเวลานั้น

ภาระในการลงนามในการตรวจลงตรา มิได้เป็นปัญหาแต่เฉพาะสถานกงสุลใหญ่ฯ ณ นครคุณหมิง หากแต่เป็นปัญหาร่วมกันในหมู่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ฯ ที่มีผู้มาขอรับการตรวจลงตราวันละหลายร้อยคน กระทรวงฯ จึงได้มีการหารือกันภายใน เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2556 ระหว่างกรมการกงสุล กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และกลุ่มงานนิติการ โดยมีรองปลัดรัฐมนตรี โภธิสารโร เป็นประธาน ได้ข้อสรุปว่า กระทรวงฯ สามารถยกเลิกการลงลายมือชื่อได้เนื่องจาก ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ต้องลงลายมือชื่อ ที่ผ่านมา การลงลายมือชื่อเป็นเพียงแนวปฏิบัติของกระทรวงการต่างประเทศเพื่อป้องกันการปลอมแปลง ดังนั้น กระทรวงฯ จึงเห็นชอบให้ยกเลิกการลงลายมือชื่อ และจะพัฒนาแผ่นปะให้ปลอมแปลงได้ยากขึ้น อาทิ ให้มีการใส่รูปบนแผ่นปะ และนำระบบ e-visa มาใช้ โดยจะจัดทำ Standard Operating Procedure (SOP) ต่อไปกระทรวงฯ มีความมั่นใจว่าจะสามารถนำมาตราการดังกล่าวมาใช้ได้ และกำหนดให้มีการยกเลิกการลงลายมือชื่อตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2556 เป็นต้นไป (ข้อมูลตามโทรเลขกระทรวงฯ ที่ 0303/ว.409/2556 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2556)

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะเริ่มมาตรการใหม่ดังกล่าว เมื่อเดือนกรกฎาคม 2556 กระทรวงฯ ตรวจสอบพบว่าแผ่นปะตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์สูญหายไปถึง 300 แผ่น และสูญหายระหว่างการขนส่งไปยังสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเฮก อีก 2,000 แผ่น มาตรการยกเลิกการลงลายมือชื่อจึงเป็นอันต้องยกเลิกไป

และในที่สุด หลังจากที่สถานกงสุลใหญ่ฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่ามาตรการการลงนามบนแผ่นปะเป็นไปเพื่อ verify ว่าแผ่นปะนั้นออกโดยสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลใหญ่ฯ จริง ความสำคัญมิได้อยู่ที่การลงนามด้วยหมึกจริงหรือการใช้ตราประทับลายเซ็น เนื่องจากไม่มีกฎหมายระบุไว้ให้เจ้าหน้าที่กงสุลลงนามบนแผ่นปะ จึงได้ตัดสินใจใช้ตราประทับกับคำร้องที่มาจากบริษัทนำเที่ยว โดยให้เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 13 มกราคม 2557 เป็นต้นไป การใช้ตราประทับลายเซ็นนี้ สถานกงสุลใหญ่ฯ ยังได้กำหนดให้มีลายเซ็นย่อชื่อสกุล (แซ่) ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประทับตราขงนี้ด้วย เพื่อป้องกันการลักลอบนำไปใช้ โดยเจ้าหน้าที่กงสุลจะทำหน้าที่สุ่มตรวจความถูกต้องของเอกสารประกอบการขอรับการตรวจลงตรา และข้อมูลบนแผ่นปะว่าถูกต้องตรงกันกับใบคำร้องและข้อมูลบนหน้าหนังสือเดินทาง นอกจากนี้ ตราประทับทุกอันเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะมาเบิกไปจากเจ้าหน้าที่กงสุล เมื่อจะประทับตราเท่านั้น และต้องส่งคืนทันทีที่ประทับตราเสร็จ สำหรับคำร้องของนักท่องเที่ยวที่มาขอด้วยตนเอง และการตรวจลงตราประเภทอื่นๆ อาทิ Non-Immigrant เจ้าหน้าที่กงสุลจะเป็นผู้ลงนามด้วยตนเอง ไม่ใช่ตราประทับ ด้วยวิธีนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่กงสุลได้รับการแบ่งเบาภาระไปได้มาก

ลายเซ็นย่อชื่อสกุล (แซ่) ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ได้รับมอบหมายให้ประทับตรา



ภาพที่ 3 ตัวอย่างตราประทับลายเซ็น

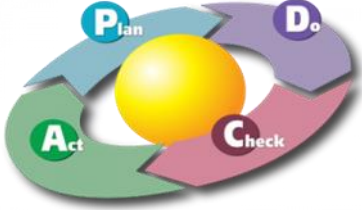
มาตรการดังกล่าวถือเป็นการใช้เทคนิคของ “การบริหารคุณภาพโดยรวม” หรือ TQM ในการมอบอำนาจ (Empowerment) ในการตรวจสอบและประทับตราลงนามแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ตารางที่ 3 สรุปการบริหารจัดการการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง

	2554	2555	2556
การเพิ่มจำนวนบุคลากร			
- จ้างลูกจ้างเหมาบริการเป็นระยะเวลา 1 รอบปีงบประมาณ	✓	✓	✓
- จ้างลูกจ้างเหมาบริการในโควตา 80 วัน		✓	✓
การเปลี่ยนระบบการรับเงินค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา		✓	✓
การจัดระเบียบบริษัทนำเที่ยวที่เป็นตัวแทนมาขอรับการตรวจลงตรา		✓	✓
การเปลี่ยนแปลงการลงนามบนแผ่นปะ			✓


โดยสรุป ในการพัฒนาการบริหารจัดการระบบการตรวจของสถานกงสุลใหญ่ฯ ทั้ง 4 ด้าน ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตามวงจร Plan-Do-Check-Act ดังนี้

ตารางที่ 4 วงจร Plan-Do-Check-Act ระยะที่ 1 ปี 2554

วงจร PDCA ระยะที่ 1 ปี 2554	
	
<p>PLAN สำรวจสภาพปัจจุบัน ตั้งเป้าหมาย วางแผนในการ แก้ไขปัญหา</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มีจำนวนคำร้องขอรับการตรวจลงตราเข้ามามากกว่าปีที่ผ่านมาเฉลี่ยปีละประมาณร้อยละ 50 - เจ้าหน้าที่ที่ท้องถิ่น 2 คน ไม่สามารถทำงานให้เสร็จได้ภายในเวลาราชการบ่อยครั้ง เกิดความเหนื่อยล้า เสี่ยงต่อการลดลงของประสิทธิภาพการทำงาน และการมีอารมณ์ระหว่างปฏิบัติงาน - สถานกงสุลใหญ่ต้องจ่ายค่าล่วงเวลาให้บ่อยครั้ง - เจ้าหน้าที่กงสุลจะสามารถเริ่มลงนามได้เป็นเวลาเย็น - แก้ไขด้วยการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นแบบจ้างเหมา เพื่อประหยัดงบประมาณด้านสวัสดิการและเพื่อให้ส่งเล่มให้เจ้าหน้าที่กงสุลลงนามได้เร็วขึ้น
<p>DO ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้</p>	<ul style="list-style-type: none"> - จ้างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นแบบจ้างเหมาบริการ 1 ตำแหน่ง
<p>CHECK ตรวจสอบผลที่ได้จากการ ปฏิบัติงาน และเปรียบเทียบกับ เป้าหมายที่ตั้งไว้</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ในเบื้องต้น เจ้าหน้าที่ตำแหน่งดังกล่าวสามารถรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นในสภาวะปกติ แต่ระยะต่อมาพบว่า จำนวนเจ้าหน้าที่ยังไม่เพียงพอ เนื่องจากมีผู้มาขอรับมากขึ้น โดยเฉพาะช่วงก่อนวันหยุดยาว
<p>ACT ปฏิบัติการแก้ไขหากผลที่ได้จาก Check ไม่ได้ตามเป้า -หมาย ที่ตั้งไว้ที่ Plan แล้วนำกลับเข้า วงจร PDCA ใหม่</p>	<ul style="list-style-type: none"> - แก้ไขปัญหาด้วยการหาบุคลากรเพิ่ม

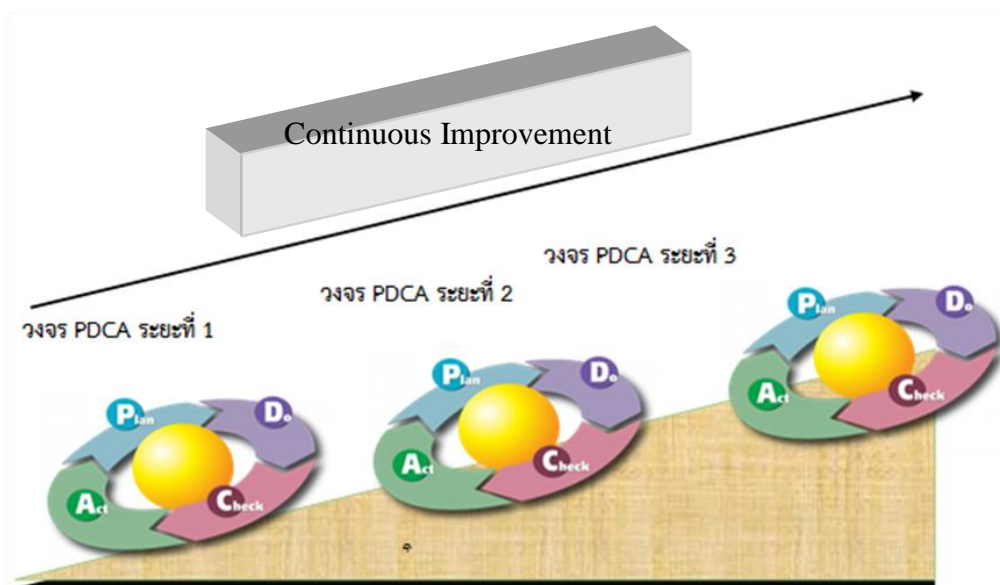
³ Wikipedia, File:PDCA Cycle.svg [Online], Available from: https://en.wikipedia.org/wiki/File:PDCA_Cycle.svg

ตารางที่ 5 วงจร Plan-Do-Check-Act ระยะที่ 2 ปี 2555

วงจร PDCA ระยะที่ 2 ปี 2555	
	
<p>PLAN</p> <p>สำรวจสภาพปัจจุบัน ตั้งเป้าหมาย วางแผนในการ แก้ไขปัญหา</p>	<ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ทันในเวลาราชการ โดยเฉพาะช่วงก่อนหยุดยาว - ต้องลดภาระเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยการ (1) จ้างเจ้าหน้าที่ เหมาบบริการรายวันเพิ่ม (2) ลดขั้นตอนและปริมาณงาน โดยให้บริษัท นำเที่ยวจ่ายค่าธรรมเนียมเข้าบัญชีเงินรายได้แผ่นดินโดยตรง (3) จัดระเบียบบริษัทนำเที่ยวใหม่ โดยการจะมีสิทธิมาขอรับการตรวจลงตรา จะต้องมีความสมบูรณ์-หน้าที่-ความรับผิดชอบ ต่อการตรวจความถูกต้องของใบคำร้องขอรับการตรวจลงตรา และเอกสารประกอบคำขอ และต่อการปฏิบัติตามกฎหมายไทยของผู้เดินทาง
<p>DO</p> <p>ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้</p>	<ul style="list-style-type: none"> - จ้างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจ้างเหมาบบริการรายวันเพิ่ม 1 ตำแหน่ง - ออกประกาศให้บริษัทนำเที่ยวจ่ายค่าธรรมเนียมเข้าบัญชีรายได้แผ่นดินโดยตรง - จัดระเบียบบริษัทนำเที่ยว
<p>CHECK</p> <p>ตรวจสอบผลที่ได้จากการ ปฏิบัติงาน และเปรียบเทียบกับ เป้าหมายที่ตั้งไว้</p>	<ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้ภายในเวลาราชการ - ไม่พบปัญหาในระบบการรับค่าธรรมเนียมแบบใหม่ - บริษัทนำเที่ยว มีความยำเกรงต่อระเบียบของสถานกงสุลใหญ่ฯ เนื่องจากมีการลงโทษจริงจึงต่อการตั้งใจปลอมแปลงเอกสารหรือการผิดพลาดในการแนบเอกสารประกอบคำร้อง อาทิ รูปถ่าย และข้อมูลในใบสมัคร - เจ้าหน้าที่กงสุล ยังคงไม่ได้รับการแบ่งเบาภาระ
<p>ACT</p> <p>ปฏิบัติการแก้ไขหากผลที่ได้จาก Check ไม่ได้ตามเป้า -หมาย ที่ตั้งไว้ที่ Plan แล้วนำกลับเข้า วงจร PDCA ใหม่</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ทหาทางลดภาระของเจ้าหน้าที่กงสุล ด้วยการใช้ตราประทับ

ตารางที่ 6 วงจร Plan-Do-Check-Act ระยะที่ 3 ปี 2556

วงจร PDCA ระยะที่ 3 ปี 2556	
	
<p>PLAN สำรวจสภาพปัจจุบัน ตั้งเป้าหมาย วางแผนในการ แก้ไขปัญหา</p>	<ul style="list-style-type: none"> - สถานกงสุลใหญ่ฯ ตัดสินใจทำตราประทับลายมือชื่อ โดยให้มีลายมือชื่อของ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่จะรับผิดชอบตราประทับนี้ไว้ด้วย หลังจากที่ทราบว่า กรมการกงสุลจะยกเลิกการลงนามบนแผ่นปะตรวจลงตรา เนื่องจากไม่มีกฎหมายระบุไว้ และการให้เจ้าหน้าที่กงสุล ลงนามก็เพื่อป้องกันการปลอมแปลงเท่านั้น โดยมีเป้าหมายในการลดภาระเจ้าหน้าที่กงสุล/จัดจ้างเจ้าหน้าที่จ้างเหมาบริการเพิ่มขึ้นอีก 1 คน
<p>DO ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้</p>	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำตราประทับ / นำส่งตัวอย่างลายเซ็นที่ใช้ตราประทับให้ทางการไทยทราบ
<p>CHECK ตรวจสอบผลที่ได้จากการ ปฏิบัติงาน และเปรียบเทียบกับ เป้าหมายที่ตั้งไว้</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ผลจากการเริ่มใช้ตราประทับเมื่อ 13 มกราคม 2557 พบว่าเจ้าหน้าที่กงสุล สามารถใช้เวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารประกอบคำร้องได้มากขึ้น โดยเฉพาะในสถานะที่มีผู้มาขอรับด้วยตนเองโดยไม่ผ่าน บริษัทนำเที่ยวเพิ่มขึ้น
<p>ACT ปฏิบัติการแก้ไขหากผลที่ได้จาก Check ไม่ได้ตามเป้า -หมาย ที่ตั้งไว้ที่ Plan แล้ว นำกลับเข้า วงจร PDCA ใหม่</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ภาระของเจ้าหน้าที่กงสุลได้รับการผ่อนคลายมาที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็น 4 คน ไม่นับรวมเจ้าหน้าที่จ้างเหมาบริการรายวัน 1 คน - ภารกิจการตรวจลงตราได้รับการปฏิบัติได้ตามเป้าประสงค์



ภาพที่ 4 ภาพรวมวงจร PDCA

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง (continuous improvement) ของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ภายใต้วงจร PDCA ระยะที่ 1 มีการแก้ปัญหาจำนวนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีไม่เพียงพอไปได้ในระดับหนึ่ง วงจร PDCA ระยะที่ 2 มีการบริหารจัดการเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาเดิม นั่นคือ จำนวนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีไม่เพียงพอ และมีการบริหารจัดการเพื่อผ่อนคลายภาระของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นออกไปให้บริษัทนำเที่ยว ใน 2 ประการ นั่นคือ การเปลี่ยนระบบรับเงินค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา และการจัดระเบียบบริษัทนำเที่ยวให้มีความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในใบสมัครขอรับการตรวจลงตราและเอกสารประกอบคำร้อง และวงจร PDCA ระยะที่ 3 เป็นการผ่อนคลายภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กงสุลไปให้ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งในช่วงระยะเวลานั้น มีจำนวนมากพอ และไม่มีภารกิจที่หนักเกินไป ดังเช่นในระยะ ที่ 1 และ 2 สามารถรับการผ่อนคลายภารกิจและปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเป้าประสงค์

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 การบริหารจัดการการตรวจลงตรา

จากการศึกษา พบว่าการบริหารจัดการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ นครคุนหมิง เป็นการบริหารจัดการตามแนวคิดการบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management: TQM) โดยนำวงจร PDCA มาใช้ เพื่อแก้ปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ภายใต้กรอบความคิดเรื่องการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และมีคู่มือการปฏิบัติงานการตรวจลงตราเป็นแนวทางการปฏิบัติ

ผู้บริหารสถานกงสุลใหญ่ฯ กล่าวย้ำกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเสมอว่า การตรวจลงตรา เป็นการ “อนุญาต” ให้ผู้มาขอเดินทางเข้าราชอาณาจักรได้ มิใช่เป็นการซื้อ-ขาย ในลักษณะนำเงิน ค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรามาให้ แล้วสถานกงสุลใหญ่ฯ ก็ตรวจลงตราให้ไป และค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บนั้น เป็นแต่เพียงค่าดำเนินการ ไม่ใช่ค่า “ตรวจลงตรา” หรือค่าวีซ่า ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ตระหนักถึงความสำคัญของการยึดระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการตรวจลงตรา ผู้มาขอ มิใช่ “ลูกค้า” แต่เป็นผู้มาขออนุญาตเข้าราชอาณาจักร อย่่างไรก็ดี ผู้มาขอมีความสำคัญในลักษณะ “ลูกค้า” ตามนัยของการให้บริการ แม้ว่าจะถูกปฏิเสธการตรวจลงตรา แต่จะต้องกลับไปโดยไม่มี ความรู้สึกกลบหรือความรู้สึกค้างคาใจต่อสถานกงสุลใหญ่ฯ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ กงสุลที่มีปฏิสัมพันธ์กับ “ลูกค้า” เหล่านี้จะต้องสามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดผู้มาขอนั้นๆ จึงมีคุณสมบัติ ไม่ครบที่จะได้รับการตรวจลงตรา น้ำเสียงที่ใช้จะต้องจริงจัง หนักแน่น และสุภาพ รวมทั้งอาจให้ คำแนะนำเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขในการกลับมาขอครั้งต่อไป เนื่องจากสถานกงสุลใหญ่ฯ ตระหนักว่า หากมี ปัญหาในการปฏิสัมพันธ์เกิดขึ้น อาจนำไปสู่ปัญหาที่บานปลาย และหากเกิดความไม่พอใจขึ้น ในวง กว้างแล้ว ก็จะมีกระทบต่อการทำงานของสถานกงสุลใหญ่ฯ ในภาพรวม นอกจากนี้ จะต้องรักษา ระยะเวลา 1 วันทำการให้ได้ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายของไทยในการส่งเสริมการท่องเที่ยว

สถานกงสุลใหญ่ฯ มีอิสระในการบริหารจัดการระบบการตรวจลงตรา โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากกรมการกงสุลในทุกขั้นตอน トラบไต่ที่ยังใช้กฎ-ระเบียบตามที่คู่มือปฏิบัติงานการ ตรวจลงตรา หรือโทรเลขสั่งการระบุไว้ โดยขอให้การบริหารจัดการนั้น ตอบสนองต่อเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยใช้งบประมาณอย่างประหยัด คุ่มค่าและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะสูงสุด

ต่อปัญหาหรือสิ่งท้าทายที่สำคัญของภารกิจการตรวจลงตราคือเรื่องจำนวนผู้มา ขอรับการตรวจลงตราที่มากขึ้นเรื่อยๆ นั้น สถานกงสุลใหญ่ฯ มีความพยายามในการพัฒนาระบบการ บริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) ในหลายมิติ เพื่อตอบสนองต่อ “ลูกค้า” (Customer Oriented) ทั้งที่เป็นลูกค้าภายนอก หรือผู้มาขอรับการตรวจลงตรา และลูกค้าภายใน ซึ่งหมายถึงทั้งตัวเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่กงสุลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมการกงสุล

และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยมีการหารือกันอย่างใกล้ชิดภายในสถานกงสุลใหญ่ฯ และลูกจ้างท้องถิ่น มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจบริหารจัดการด้วย (Employees Involvement)

4.1.2 ผลสำเร็จของการบริหารจัดการ

ในช่วงระหว่างปี 2554-2556 สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ได้ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการใน 4 มิติ ได้แก่ (1) การเพิ่มจำนวนบุคลากร (2) การเปลี่ยนระบบการรับเงินค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา (3) การจัดระเบียบบริษัทนำเที่ยวที่เป็นตัวแทนมาขอรับการตรวจลงตรา และ (4) การเปลี่ยนแปลงการลงนามในแผ่นปะ การปรับเปลี่ยนทั้ง 4 มิติ นี้ เกิดขึ้นในลักษณะ continuous improvement ตามวงจร PDCA อันเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management) หัวใจของการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการในช่วงเวลาดังกล่าว คือ การเพิ่มจำนวนบุคลากรให้สอดคล้องกับปริมาณงาน การลดขั้นตอนการทำงาน โดยการเปลี่ยนระบบการรับเงินค่าธรรมเนียมฯ และการกระจายความรับผิดชอบ โดยการจัดระเบียบบริษัทนำเที่ยวให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อข้อมูลในใบสมัครขอรับการตรวจลงตราและเอกสารประกอบคำร้อง เพื่อลดภาระการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น รวมทั้งโดยการให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการใช้ตราประทับลายเซ็นของเจ้าหน้าที่กงสุล เพื่อประกันความปลอดภัยในการใช้ตราประทับลายเซ็นอีกชั้นหนึ่ง นอกเหนือจากมาตรการอื่นๆ ร่วมด้วยแล้ว

หลังจากผ่านกระบวนการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการเป็นระยะเวลา 3 ปี สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง สามารถบรรลุเป้าหมายการบริหารจัดการที่ตั้งไว้ กล่าวคือ ทั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่กงสุล ได้รับการแบ่งเบาภาระหน้าที่ ไม่ตกอยู่ในสภาวะการทำงานที่ถูกกดดันด้วยเงื่อนไขด้านเวลากับปริมาณงานที่ไม่สัมพันธ์กัน จนกระทั่งเกิดการสูญเสียประสิทธิภาพการทำงาน และนำไปสู่ความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ ในทางตรงกันข้าม กลับสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและ รวดเร็วกว่าเดิม สามารถตอบสนองต่อปริมาณคำร้องขอรับการตรวจลงตราที่มากขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 50 ต่อปี โดยยังคงสามารถรักษามาตรฐานการให้บริการ ความถูกต้องของข้อมูลบนแผ่นปะ และการรับเล่มคืนภายใน 1 วันทำการ ไว้ได้ โดยไม่มีข้อผิดพลาดอย่างมีนัยสำคัญ ใน ระบบการตรวจลงตรา ผลสำเร็จนี้ ได้รับการรับรองจากคณะผู้แทนจากกรมการกงสุลที่เดินทางมา สุ่ม ตรวจสอบระบบการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ในจีน โดยคณะฯ ได้เดินทางมาตรวจที่สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ระหว่างวันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2556 และสรุปว่า

“.....สถานกงสุลใหญ่ฯ มีการตรวจลงตราเฉลี่ยวันละประมาณ 700-800 ราย รายได้เฉลี่ยวันละประมาณ 700,000-800,000 บาท มากเป็นอันดับ 5 ของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลก เป็นสำนักงานที่มีระบบการตรวจลงตราที่ดี แม้จะมีคำร้องเป็นจำนวนมาก แต่สถานกงสุลใหญ่ฯ สามารถตรวจลงตราได้ภายใน 1 วันทำการ มีทะเบียนคุมการรับ-เบิก-ใช้ แผ่นปะ ตลอดจนมีการเก็บรักษาแผ่นปะและตราประทับหลังการใช้ในแต่ละวัน....” (รายงานฉบับเต็ม ปรากฏตามภาคผนวก ข.)

แม้ว่าในอนาคต จำนวนผู้มาขอรับการตรวจลงตราจะมีเพิ่มมากขึ้นอีกร้อยละ 50 ก็เชื่อว่า ด้วยระบบการบริหารจัดการที่มุ่งถ่ายภารกิจการลงนามบนแผ่นปะออกจากเจ้าหน้าที่กงสุลไป ด้วยการให้ตราประทับลายเซ็น เพื่อให้เจ้าหน้าที่กงสุลมีเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

ประกอบคำร้องอย่างมีประสิทธิภาพ และผ่อนคลายภาระกิจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นด้วยการให้บริษัทนำเที่ยวจ่ายเงินค่าธรรมเนียมเข้าบัญชีธนาคารโดยตรง ก็มีความรับผิดชอบต่อความถูกต้องของข้อมูลในใบคำร้องขอรับการตรวจลงตราและเอกสารประกอบคำขอ จะสามารถรองรับจำนวนผู้มาขอรับการตรวจ ลงตราดังกล่าวได้

4.2 ข้อเสนอแนะ

ในขณะที่ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศตระหนักถึงภารกิจที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในจีนต้องแบกรับอยู่เป็นอย่างดี และพยายามปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารให้ทันสมัย และนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้เพื่อให้การปฏิบัติงานตรวจลงตราของไทยทั้งระบบให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยอยู่ระหว่างการพัฒนาโครงการต่างๆ ได้แก่

1) โครงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการตรวจลงตรา (Visa Data Centre :VDC) เพื่อรวบรวมข้อมูลการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และรายชื่อผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีบุคคลต้องห้าม ซึ่งเชื่อมโยงกับข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ อาทิ ศาล สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กองบัญชาการตำรวจสันติบาล สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการพิจารณาตรวจลงตรา และเมื่อมีการตรวจลงตราแล้วระบบจะเก็บรวบรวมข้อมูลของแต่ละคนในแต่ละวัน เชื่อมโยงเข้ากับฐานข้อมูลดังกล่าว

2) โครงการจัดทำระบบการตรวจลงตราอิเล็กทรอนิกส์ (E-Visa) ในเบื้องต้นได้แบ่งกลุ่มบุคคลขอรับการตรวจลงตราออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (ก) บุคคลจากประเทศที่ไม่มีความเสี่ยงสามารถกรอกข้อมูลขอรับการตรวจลงตราได้จากเว็บไซต์ของกระทรวงฯ สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ได้ โดยบุคคลในกลุ่มนี้ ไม่จำเป็นต้องเดินทางมายังสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ เพราะเมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทย ระบบจะเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลว่าได้รับการอนุมัติการตรวจลงตราแล้วหรือไม่ (ข) บุคคลจากประเทศที่มีความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจ สำหรับบุคคลในกลุ่มนี้ อาจต้องใช้ทั้งการกรอกข้อมูลทางเว็บไซต์ และระบบการตรวจลงตราโดยใช้แผ่นปะตรวจลงตราควบคู่กัน (ค) บุคคลจากประเทศที่มีความเสี่ยงด้านความมั่นคง จำเป็นต้องเดินทางไปยังสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ เพื่อทำการถ่ายรูป กรอกประวัติ ตรวจสอบลายนิ้วมือ เพื่อเก็บเข้าฐานข้อมูล และทำการตรวจสอบกับหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้องก่อนจะทำการตรวจลงตราให้ โดยกลุ่มนี้จะใช้ทั้งระบบ E-Visa และแผ่นปะตรวจลงตราร่วมกัน

3) โครงการใช้ระบบจากแหล่งภายนอกรับคำร้องขอรับการตรวจ ลงตรา (Visa Application Outsourcing: VAO) เป็นโครงการที่อนุญาตให้บริษัทเอกชนเป็นตัวแทนรับคำร้องขอรับการตรวจลงตราแทนสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่โดยบริษัทฯ จะได้ค่าธรรมเนียมจากผู้มาขอใช้บริการและหากผู้ร้องไม่ต้องการยื่นคำร้องผ่านบริษัทดังกล่าว ก็ยังคงมายื่นคำร้องโดยตรงที่สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ได้เหมือนเดิม โครงการ VAO ตั้งขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้มาขอรับการตรวจลงตราที่มีมากขึ้น โดยเฉพาะในจีนและอินเดีย และแก้ปัญหาข้อจำกัดของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ อาทิ สถานที่คับแคบ จำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีจำกัด การรักษาความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่และสถานที่ คาดว่า โครงการดังกล่าวจะนำมาใช้กับสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ที่มีผู้มาขอรับการตรวจลงตรา 50,000 รายต่อปีขึ้นไป

อย่างไรก็ดี ในอนาคตเมื่อมีการนำระบบ VAO เข้ามาใช้ และภารกิจ “หน้าเคาเตอร์” ของสถานกงสุลใหญ่ฯ ก็กับการรับคำร้องจากนักท่องเที่ยว น่าจะลดน้อยลงด้วยแล้ว แนวโน้มของการมาขอรับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (non-immigrant-NON) น่าจะมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นตามระดับความสัมพันธ์ระหว่างไทย-จีน และไทย-มณฑลยูนนาน ที่มีการลงทุนระหว่างกัน มีนักเรียนนักศึกษาจีน ที่นิยมเข้ามาเรียนในประเทศไทยตั้งแต่ระดับประถม มัธยม จนถึงระดับอุดมศึกษา ตลอดจน ผู้ป่วยที่นิยมเข้ามารับการรักษาพยาบาลในไทยเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่กงสุล ต้องเตรียมความพร้อมในการรับมือกับการตรวจสอบเอกสารประกอบคำร้องของบุคคลเหล่านี้ ซึ่งจะมีความซับซ้อนกว่าการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยวทั่วไป จึงเห็นควรให้พิจารณาปรับปรุงการตรวจสอบเอกสารเหล่านี้เพิ่มเติม ดังนี้

1) กำหนดให้เป็นระเบียบชัดเจน ว่า เอกสารประกอบการขอรับการตรวจลงตราต่างๆ โดยเฉพาะหนังสือรับรองจากที่ทำงานจะต้องออกเป็นภาษาอังกฤษ โดยใช้หัวกระดาษของบริษัทห้างร้านนั้นๆ และมีหมายเลขโทรศัพท์ที่สามารถติดต่อได้ เนื่องจากหลายๆ ครั้งที่ผ่านมา ผู้ร้องมักยื่นเอกสารประกอบคำร้องการตรวจลงตราเป็นภาษาจีน ซึ่งทำให้สถานกงสุลใหญ่ฯ เสียเวลาในการตรวจสอบและต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการแปล

2) จัดทำฐานข้อมูลตัวอย่างตราประทับ ที่ออกโดยหน่วยงานจีนในมณฑลเขตอาณา เพื่อให้สามารถตรวจสอบความถูกต้อง (verify) ของเอกสารได้ชัดเจนยิ่งขึ้น อาทิ ตราประทับของธนาคาร ที่มักใช้บนใบรายงานทางการเงิน (financial statement) เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศจีนนิยมใช้ตราประทับของหน่วยงานแทนลายเซ็นของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

บรรณานุกรม

บทความ

วีระศักดิ์ เครือเทพ. “การจัดการภาครัฐสมัยใหม่: บทพิสูจน์เชิงประจักษ์ถึงความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.” รัฐศาสตร์ปริทรรศน์ (39): 19-73.

David Easton. “An Approach to the Analysis of Political Systems.” World Politics 9, 3 (Apr.,1957): 383-400.

Rakotonanahary Fanomezantsao Nasolomampionona. Profile of Chinese Outbound Tourists: Characteristics and Expenditures. American Journal of Tourism Management (2014): 17-31.

เดลินิวส์. นักท่องเที่ยวจีนกระเป๋านัก [ออนไลน์]. 27 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา: <http://www.dailynews.co.th/economic/324108>

ไทยรัฐ. มูลค่าตลาดนักท่องเที่ยวจีน [ออนไลน์]. 18 กุมภาพันธ์. 2558. แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/clip/13182>.

บุญเกียรติ ภาวะเวกพันธุ์. การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ [ออนไลน์]. 6 ธันวาคม 2557. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php>.

สนั่น เถาซารี. หลักการสำคัญของ TQM [ออนไลน์]. 22 มีนาคม 2554. แหล่งที่มา: http://tqmjapan.blogspot.com/2011/03/tqm_22.html.

อาร์วายทีไนน์. รูปแบบเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางของนักท่องเที่ยวชาวจีน [ออนไลน์]. 7 ธันวาคม 2542. แหล่งที่มา: <http://www.ryt9.com/s/cabt/218415>

American University. Chinese ADS policy and its impact on Chinese outbound market: A case study of Hong Kong [Online]. Available from: <http://www1.american.edu/ted/ads.htm>.

China Daily. New visa policies a blessing for Chinese travelers [Online]. 13 February 2014. Available from: http://europe.chinadaily.com.cn/china/2014-02/13/content_17279990.htm.

Rachel Butt. Chinese outbound tourists may double to 200 million, CLSA says [Online]. 20 January 2014. Available from: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-01-20/chinese-outbound-tourists-may-double-to-200-million-clsa-says>.

Russian Today. 174 million Chinese tourists to spend record \$264bn by 2019 [Online]. 11 March 2015. Available from: <http://rt.com/business/239741-china-tourists-shopping-europe>.

World Tourism Organization UNWTO. UNWTO and China strengthen cooperation [Online]. 21 January 2013. Available from: <http://media.unwto.org/press-release/2013-01-21/unwto-and-china-strengthen-cooperation>.

World Travel Fair. China online travel market and outbound destinations are driving the growth of tourism industry [Online]. 23 May 2015 .Available from: <http://www.worldtravelfair.com.cn/en/?news-news-read-2635.html>.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ประกาศ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง เรื่อง หลักเกณฑ์การขอขึ้นทะเบียนของ
บริษัทนำเที่ยวจีนในการยื่นขอรับการตรวจลงตราจากสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง



ประกาศ

สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง
เรื่อง หลักเกณฑ์การขอขึ้นทะเบียนของบริษัทนำเที่ยวจีน
ในการยื่นขอรับการตรวจลงตราจากสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง

ด้วยสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง จะทบทวนรายชื่อบริษัทนำเที่ยวจีนที่สามารถยื่น
ขอรับการตรวจลงตรา ณ สถานกงสุลใหญ่ฯ โดยบริษัทนำเที่ยวจีนที่ประสงค์จะขึ้นทะเบียนเพื่อยื่นขอรับ
การตรวจลงตราจะต้องมีคุณสมบัติ และหน้าที่ ตลอดจนยื่นเอกสารประกอบการพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. คุณสมบัติ

- 1.1 เป็นบริษัทนำเที่ยวที่ได้รับการรับรองจาก CNTA และมีสำนักงานใหญ่
และ/หรือ ที่ทำการตั้งอยู่ในมณฑลชุนนาน มณฑลกุ้ยโจว และมณฑลชุนหนาน
- 1.2 มีบริษัทนำเที่ยวของไทยเป็นบริษัทคู่สัญญา โดยจะต้องเป็นบริษัทที่จัด
ทะเบียนและได้รับการรับรองจากกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาของไทย
- 1.3 ไม่เป็นบริษัทที่เคยได้รับการภาคทัณฑ์ทั้งจากทางการไทยและทางการจีน

2. หน้าที่

- 2.1 ตรวจสอบความถูกต้องและสมบูรณ์ของเอกสารประกอบการยื่นขอรับ
การตรวจลงตรา ทั้งนี้ หากบริษัทมีความบกพร่องในการตรวจสอบเอกสาร หรือมีการปลอมแปลงเอกสาร
สถานกงสุลใหญ่ฯ สามารถมีมาตรการลงโทษได้ตามระดับความผิด ตั้งแต่การพักสิทธิ ไปจนถึงการพัก
ถอนสิทธิ ในการยื่นขอรับการตรวจลงตรา
- 2.2 กำหนดชื่อผู้มีสิทธิยื่นเอกสารแทนบริษัท และต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลง
ชื่อผู้มีสิทธิยื่นเอกสารให้สถานกงสุลใหญ่ฯ ทราบทุกครั้ง

3. เอกสารประกอบการพิจารณา

- 3.1 หนังสือสมัครขอรับสิทธิการขึ้นทะเบียนเพื่อมีสิทธิเป็นตัวแทนในการ
ขอรับการตรวจลงตรา หากยื่นเป็นภาษาจีนจะต้องมีหนังสือภาษาอังกฤษ แนบมาด้วย โดยในหนังสือ
สมัครขอรับสิทธิการขึ้นทะเบียน บริษัทจะต้องให้การรับรองว่า "จะดูแลให้ผู้เดินทางปฏิบัติตามกฎหมาย
ไทย และเดินทางกลับประเทศจีนตามกำหนดที่ยื่นขอรับการตรวจลงตรา"

- 2 -

3.2 สำเนาใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ออกให้โดย CNTA สำหรับบริษัทนำเที่ยวจีน สำเนาเอกสารจดทะเบียนบริษัท ทั้งภาษาจีน และภาษาอังกฤษ โดยมีตราประทับรับรองสำเนาจากบริษัทฯ

3.3 สำเนาใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ที่ออกโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬาของไทย สำหรับบริษัทนำเที่ยวไทยซึ่งเป็นผู้สัญญา สำเนาเอกสารจดทะเบียนบริษัท

3.4 สัญญาระหว่างบริษัทนำเที่ยวจีนและบริษัทนำเที่ยวไทยที่เป็นผู้สัญญา ในการขอขึ้นทะเบียน พร้อมสำเนา โดยมีตราประทับรับรองสำเนาจากบริษัทฯ

3.5 ข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทนำเที่ยวจีน อาทิ ประวัติ ขนาดของธุรกิจ จำนวนลูกค้าในแต่ละปี โปรแกรมการท่องเที่ยวประเทศไทยทั้งหมดที่บริษัทให้บริการอยู่ในปัจจุบัน พร้อมราคาค่าบริการของแต่ละรายการ รายละเอียดค่าบริการที่เก็บจากผู้ให้บริการขอรับการตรวจลงตราของบริษัทนำเที่ยว เป็นต้น

บริษัทนำเที่ยวจีนที่สนใจ สามารถยื่นเอกสารขอขึ้นทะเบียนบริษัทเพื่อขึ้นขอรับการตรวจลงตราที่ฝ่ายกงสุล สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ได้ตั้งแต่วันที่ 30 ตุลาคม 2555 ทั้งนี้ บริษัทนำเที่ยวเดิมที่ได้รับสิทธิอยู่แล้ว จะต้องทำการยื่นเอกสารใหม่ภายในกำหนดดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยสถานกงสุลใหญ่ฯ จะประกาศรายชื่อบริษัทที่ได้รับสิทธิการขึ้นขอรับการตรวจลงตรานายในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2555 และตรวจลงตราให้กับบริษัทตามรายชื่อที่ประกาศ ตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2555 เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 28 กันยายน 2555



สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง

ภาคผนวก ข

รายงานการตรวจลงตราของ สกย. ณ นครคุนหมิง

1. ภาพรวม

1.1 มีการตรวจลงตราเฉลี่ยวันละ 700-800 ราย รายได้เฉลี่ยวันละประมาณ 700,000-800,000 บาท ซึ่งมากเป็นอันดับ 5 ของ สอท. / สกย. ทั่วโลก (สถิติปี 2555 และเดือน ม.ค.-ก.ย. 2556) โดยส่วนใหญ่เป็นประเภทนักท่องเที่ยว

1.2 เป็น สนง. ที่มีระบบการตรวจลงตราที่ดี โดยมีช่องให้บริการที่ชัดเจน กล่าวคือ มีช่องให้บริการที่แผนกรับคำร้อง 2 ช่อง ได้แก่ (1) สำหรับรับคำร้องรายบุคคลและให้บริการทำหนังสือเดินทาง/นิติกรณ์ และ (2) สำหรับรับเงินค่าธรรมเนียม (รายบุคคล) ตลอดจนมีห้องประชุมข้างๆ แผนกรับคำร้อง สำหรับรับคำร้อง / จ่ายเล่ม / รับใบเสร็จการโอนเงินของกรุ๊ปทัวร์เป็นการเฉพาะ

1.3 สกย. เปิดรับคำร้องฯ และจ่ายเล่มสำหรับกรุ๊ปทัวร์ในเวลา 09.00-11.30 น. ของทุกวัน และรับคำร้อง/จ่ายเล่มทั้งช่วงเช้าและบ่าย (ในเวลาทำการ) สำหรับรายบุคคล

1.4 แม้จะมีคำร้องเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน แต่ สกย. สามารถตรวจลงตราได้ภายใน 1 วันทำการ

1.5 ด้านบุคลากร สกย. มี จนท.ห้องถิ่นฝ่ายกงสุล 2 คน สำรอง 1 คน (สำหรับช่วยตรวจสอบเอกสารคำร้อง / ติดแผ่นปะฯ / ประทับตราครุฑ / ตอบข้อซักถาม) โดย จนท.หลัก 2 คน มีการแบ่งหน้าที่กันชัดเจน กล่าวคือ รับคำร้องกรุ๊ปทัวร์ 1 คน และรับคำร้องรายบุคคล ทำหนังสือเดินทาง/นิติกรณ์ อีก 1 คน ซึ่งแต่ละคนจะมีหน้าที่รับเงินของคนที่ตนเองรับคำร้อง และมีการหมุนเวียนหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างกันทุกเดือน

1.6 สำหรับการชำระค่าธรรมเนียม ผู้มายื่นคำร้องรายบุคคลจะชำระเงินโดยตรงกับ สกย. ในขณะที่บริษัททัวร์จะต้องนำเงินไปฝากในบัญชีของ สกย. ที่ ธ. Bank of China ก่อนที่จะมายื่นคำร้อง พร้อมหลักฐานการโอนเงิน

1.7 หลังปิดให้บริการ หัวหน้าฝ่ายกงสุล จนท.คลัง และจนท.ห้องถิ่นฝ่ายกงสุลที่รับผิดชอบเรื่องการเงิน จะมานับเงินร่วมกันและลงนามเป็นพยานส่งมอบเงินให้ จนท.คลัง ก่อนที่ จนท.คลัง จะนำเงินไปฝากที่ธนาคารในช่วงบ่ายของทุกวัน

1.8 ในช่วงบ่าย จนท.ห้องถิ่นฝ่ายกงสุล 2 คน จะช่วยกันบันทึกข้อมูลการตรวจลงตราและสิ่งพิมพ์แผ่นปะฯ หลังจากได้บันทึกข้อมูลทั้งหมดลงในระบบ ซึ่งกระบวนการทั้งหมด จะดำเนินการโดย จนท.ห้องถิ่นทั้ง 2 คน อย่างไรก็ตาม มีการกำหนด username และ password แยกเป็นเฉพาะรายบุคคล และ จนท.สำรองจะช่วยติดแผ่นปะฯ บนเล่มหนังสือเดินทาง ทั้งนี้ ในช่วงเดือนที่มีการตรวจลงตราเป็นจำนวนมาก (high season) สกย. จะจัดจ้าง นศ.ไทย มาช่วยติดแผ่นปะฯ ด้วย

1.9 หัวหน้าฝ่ายกงสุลจะตรวจดูเอกสารคำร้องและลงนามการตรวจลงตราทุกเล่มและทุกประเภท และ กสย. จะสุ่มตรวจด้วยตนเองอย่างสม่ำเสมอ

1.10 ระบบการรักษาความปลอดภัยของ สกย. อยู่ในระดับที่ดี กล่าวคือ มีทะเบียนควบคุมการรับ-เบิก-ใช้แผ่นปะฯ ตลอดจนมีการเก็บรักษาแผ่นปะฯ และตราयाง หลังการใช้ในแต่ละวัน

1.11 มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับรายละเอียดการตรวจลงตรา ทั้งประเภท ค่าใช้จ่าย เอกสารและแบบฟอร์มที่ต้องยื่น รวมถึงระยะเวลาที่ใช้ตรวจลงตราอย่างครบถ้วน ทั้งบนเว็บไซต์และ facebook ของ สกญ. ตลอดจนบอร์ดที่แผนกตรวจลงตรา

2. ข้อเสนอแนะของคณะฯ

2.1 ปริมาณการตรวจลงตรากับจำนวน จนท.ท้องถิ่นไม่สอดคล้องกัน จึงเห็นควรให้จัดจ้าง จนท.ท้องถิ่นเพิ่มอีก 1 อัตรา สำหรับรับเงินช่วงเช้าและพิมพ์แผ่นปะฯ/บันทึกข้อมูลในระบบในช่วงบ่าย

2.2 ขอให้ติดตั้งกล่องวงจรปิดเพิ่มที่ห้องพิมพ์แผ่นปะฯ และห้องเก็บแผ่นปะฯ นอกเหนือจากการติดตั้งกล่องวงจรปิดที่แผนกรับคำร้อง

2.3 ขอให้มีการแต่งตั้งรักษาการหัวหน้าฝ่ายกงสุลเพื่อปฏิบัติราชการแทน ในกรณีที่ หัวหน้าฝ่ายกงสุลลา / ป่วย

2.4 แผนกกงสุลมีพื้นที่จำกัด ไม่สามารถรองรับผู้มาขอรับบริการที่มีเป็นจำนวนมากได้ และมีพื้นที่ไม่เพียงพอสำหรับจัดเก็บใบคำร้องจำนวนมาก จึงควรจัดเตรียมพื้นที่ที่เพียงพอและเหมาะสมของแผนกกงสุล ณ ที่ทำการแห่งใหม่ของ สกญ. ที่กำลังจะย้ายไปในต้นปี 2557 โดยเน้นการรักษาความปลอดภัยเป็นสำคัญด้วย

3. ปัญหาที่ สกญ. ประสบ

เนื่องจากเครื่องคอมพิวเตอร์และ passport reader ที่ สกญ. ใช้อยู่ ณ ปัจจุบันถือเป็นรุ่นแรกและยังไม่เคยมีการพัฒนาระบบ ในขณะที่กระทรวงฯ กำลังจะจัดส่ง passport reader รุ่นใหม่ไป สกญ. จึง ขอรับเครื่องคอมพิวเตอร์เครื่องใหม่เพื่อจะได้ compatible กับ passport reader รุ่นใหม่ที่จะได้รับ

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางฐิติพร จิระสวัสดิ์
ประวัติการศึกษา	- รัฐศาสตร์บัณฑิต ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - ปริญญาโทด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยโซเฟีย ประเทศญี่ปุ่น
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2536 ผู้ช่วยเลขานุการ กรมเอเชียตะวันออก พ.ศ. 2537-2539 ลาศึกษาต่อ พ.ศ. 2540-2542 เลขานุการตรี-เลขานุการโท กรมอเมริกาและแปซิฟิก พ.ศ. 2543-2544 เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกาฐมาณฑุ พ.ศ. 2545-2549 เลขานุการโท-เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงสตอกโฮล์ม พ.ศ. 2549-2553 เลขานุการเอก-ที่ปรึกษา กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและ แอฟริกา พ.ศ. 2554 หัวหน้าสำนักงานหนังสือเดินทางนครราชสีมา พ.ศ. 2554-2556 รองกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักการทูตชำนาญการพิเศษ กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
ผลงานทางวิชาการ	นโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่า : ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1988- 1997 กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ทุนการศึกษาที่ได้รับ	ทุนศึกษาต่อระดับปริญญาโทจากกระทรวงศึกษาธิการญี่ปุ่น