บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องประสิทธิผลในการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนของเทศบาลตำบลเขาสมิง อำเภอเขาสมิง จังหวัดตราด ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กร
   1.1 ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ
   1.2 การประเมินการวัดประสิทธิผลขององค์การ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายการโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริการ
   4.1 ความหมายของการบริการ
   4.2 ความพึงพอใจในบริการ
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กร

ในการศึกษาเรื่องประสิทธิผลในการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้วิจัยจะต้องทราบถึง ความหมายของประสิทธิผลและแนวคิดในการประเมิน วัดประสิทธิผลของหน่วยงานหรือองค์การ ซึ่งจะเป็นแนวทางให้ผู้วิจัยทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับการประเมินประสิทธิผลขององค์การที่ต้องการศึกษา ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมและนำเสนอความหมายของประสิทธิผลขององค์การและแนวคิดการประเมินวัดประสิทธิผลองค์การที่ใช้กันอยู่ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน

ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ

มีนักวิชาการได้สรุปความหมายของประสิทธิผลขององค์กรไว้ดังนี้

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2544 : 14) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การในมุมมองของการบริหารโครงการว่า หมายถึงการเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์กับผลลัพธ์ของโครงการ ซึ่งหมายถึงระดับของการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ล่วงหน้าของโครงการนั้นว่าได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้เพียงไร ความมีประสิทธิผลมีความเกี่ยวข้องกับผลผลิตและผลลัพธ์

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2552 : 79) กล่าวว่าประสิทธิผล หมายถึงความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2552 : 130) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การว่าหมายถึงระดับที่คนงานสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

พิทยา บวรวัฒนา (2552 : 176) มีความเห็นว่าประสิทธิผลขององค์การเป็นเรื่องของการพิจารณาว่าองค์การประสบความสำเร็จเพียงใดในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ สำหรับคำว่าเป้าหมายขององค์การนั้น หมายถึงสภาพการณ์ที่องค์การปรารถนาให้บังเกิดขึ้นและได้อธิบายเพิ่มเติมว่าองค์การที่มีประสิทธิผล หมายถึงองค์การที่ดำเนินการบรรลุเป้าหมาย (Goals) ที่ตั้งใจไว้ ประสิทธิผลจึงเป็นเรื่องของความสำเร็จขององค์การในการกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์การที่มีประสิทธิผลสูงจึงเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำงานตามเป้าหมาย

จงกล ทองโฉม (ออนไลน์ : 2555) เสนอว่าประสิทธิผล หมายถึงคำตอบที่ทำให้ทราบว่าการดำเนินการนั้นได้ผลคุ้มค่ากับต้นทุนหรือไม่และมีแนวทางที่ดีกว่าที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด อีกนัยหนึ่งประสิทธิผล หมายถึงการพิจารณาผลผลิตที่เป็นไปตามเป้าหมายแล้วว่าวิธีการผลิตใดเสียต้นทุนต่ำกว่าหรือประหยัดกว่า

ชุบ กาญจนประกร (2520 : 20) กล่าวว่า ประสิทธิผลเป็นแนวความคิดหรือความมุ่งมาดปรารถนาในการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตย ในอันที่จะทำให้การบริหารราชการได้ผลสูงสุดคุ้มค่ากับที่ได้จ่ายเงินภาษีอากรในการบริหารงานประเทศและผลสุดท้ายประชาชนได้รับความพึงพอใจ

ราชบัณฑิตราชสถาน (2555 : 504) ได้ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิผล หมายถึงผลสำเร็จหรือผลที่เกิดขึ้น

ภรณี กีร์ติบุตร (2529 : 97) อธิบายความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า หมายถึงตัวการที่เป็นเครื่องตัดสินใจขั้นสุดท้ายของการบริหารงานหรือการจัดการว่าประสบผลสำเร็จเพียงใด

รุ่ง แก้วแดงและชัยณรงค์ สุวรรณสาร (2536 : 107) เสนอว่าประสิทธิผลมีความสัมพันธ์กับผลงานที่องค์กรพึงประสงค์ หมายถึงความสำเร็จของการปฏิบัติที่เป็นไปหรือบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร ดังนั้นประสิทธิผลจึงหมายถึงผลที่เกิดขึ้นของงานนั้นจะต้องสนองตอบหรือบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

สุพจน์ ทรายแก้ว (2545 : 18) ประสิทธิผล หมายถึงการทำกิจกรรมการดำเนินงานขององค์กรสามารถสร้างผลงานได้สอดรับกับเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ทั้งในส่วนของผลผลิตและผลลัพธ์เป็นกระบวนการเปรียบเทียบผลงานจริงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ที่ตรงตามความคาดหวังที่กำหนดล่วงหน้าไว้มากน้อยเพียงใด การมีประสิทธิผลจึงมีความเกี่ยวข้องกับผลผลิตและผลลัพธ์การดำเนินงานเป็นกระบวนการวัดผลงานที่เน้นด้านปัจจัยนำออก

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

สรุปประสิทธิผล หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณทรัพยากรกับปริมาณผลผลิตที่เกิดจากกิจกรรมหรือโครงการ กล่าวคือประสิทธิผลจะแสดงถึงความสามารถในการผลิตและความ

คุ้มค่าของการลงทุน หมายถึงการใช้ทรัพยากรในการดำเนินการใด ๆ ก็ตามโดยมีสิ่งมุ่งหวังถึงผลสำเร็จและผลสำเร็จที่ได้มาโดยการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดและการดำเนินการเป็นไปอย่างประหยัด ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลา ทรัพยากร แรงงาน รวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นผลสำเร็จและถูกต้อง

การประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การ

การประเมินองค์กร ถือว่าเป็นหนึ่งในสี่หน้าที่ทางการจัดการของผู้บริหาร ผู้บริหารในอดีตส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการวางแผน การปรับองค์กรและภาวะผู้นำมากกว่าการประเมิน จนกระทั่งกระแสความนิยมด้านการประเมินผลการดำเนินงานองค์กรมีมากขึ้น ปัจจุบันองค์กรภาคเอกชนและภาครัฐตื่นตัวในการนำการวัดและประเมินมาเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาองค์กร และเป็นแนวทางนี้จะเป็นทิศทางใช้แพร่หลายมากขึ้น

วิธีการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การ

เป็นการประเมินผลการดำเนินการ (Outputs Evaluation) ว่าการปฏิบัติงานเสร็จสิ้นแล้วให้ผลเป็นอย่างไร ตอบสนองหรือบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ อาจประเมินทันทีที่สิ้นสุดการดำเนินงาน ส่วนประเมินผลที่สืบเนื่องจากผลผลิตหรือสืบเนื่องจากการดำเนินงานซึ่งอาจคาดหมายหรือไม่ได้คาดหมายมาก่อน เรียกว่าประเมินนี้ว่า การประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation)องค์การสหประชาชาติแบ่งประเภทของการประเมินองค์กรเป็น 3 ระยะ คือ (ชุบ กาญจนประกร. 2520 : 22)

1. การประเมินขณะปฏิบัติงาน (Ongoing Evaluation) เป็นการตรวจสอบว่าการปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่ มีความก้าวหน้าเพียงไรจะต้องปรับแผนหรือแก้ไขเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่

2. การประเมินเมื่อเสร็จงาน (Terminal Evaluation) กระทำเมื่อการปฏิบัติงานเสร็จสิ้นลงเพื่อพิจารณาว่าการปฏิบัติงานให้ผลเป็นอย่างไร ตอบสนองหรือบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่

3. การประเมินเมื่อเกิดผลสมบูรณ์ (Expose Evaluation) กระทำหลังจากที่ปฏิบัติงานเสร็จแล้วเป็นช่วงระยะเวลายาว เช่นเป็นปี เพื่อต้องการสรุปผลการปฏิบัติงานนั้นว่าได้ผลประโยชน์จริงหรือไม่ เพียงไร การประเมินลักษณะนี้คล้ายกับการติดตามผล (Follow Up) ในการปฏิบัติงาน

แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เบื้องแรก ก่อนที่จะได้กล่าวถึงแนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราจำเป็นจะต้องตอบคำถามสำคัญเสียก่อนว่า ภารกิจหน้าที่ใดเป็นเรื่องของท้องถิ่นและภารกิจใดเป็นของรัฐบาลระดับชาติและการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลในทั้งสองระดับนั้นเป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์และแบบแผนเช่นไร (วสันต์ เหลืองประภัสร์. 2547 : 3)

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี

โดยทั่วไปแล้ว ภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นถือว่าเป็นกิจกรรมในกลุ่มเดียวกัน นั่นคือ มีลักษณะเป็น “บริการสาธารณะ” (Public Services) ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจของรัฐหรือเป็นบริการที่รัฐมีอำนาจจัดทำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของประชาชนเป็นการทั่วไป หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวมนั่นเอง อย่างไรก็ดี แม้ว่าบริการสาธารณะจะถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่ในการจัดทำหรือจัดให้มีบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ นั้น ไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด แต่โดยทั่วไปจะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำออกไปยังองค์กรอื่น ๆ เพื่อร่วมกันจัดบริการสาธารณะ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งเราเรียกบริการสาธารณะเหล่านี้ว่า บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ นอกจากนี้ยังปรากฏลักษณะที่รัฐได้ “มอบอำนาจ” ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่องค์กรในภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนรัฐได้ แต่ทั้งนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลกำหนดหลักเกณฑ์หรือวางมาตรฐานของบริการโดยรัฐ ซึ่งเราเรียกกิจกรรมเหล่านี้ว่า บริการสาธารณะที่จัดโดยเอกชน

สำหรับบริการสาธารณะที่ถือเป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นจะหมายถึงบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวหรือเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป

ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะปรากฏการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมดังกล่าวระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับระดับท้องถิ่นจึงทำให้บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ สามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ (วสันต์ เหลืองประภัสร์. 2547 : 5)

1. บริการสาธารณะระดับชาติ (National Affairs) หมายถึงกิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐระดับชาติ ซึ่งจะเป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวมภายในรัฐ ทั้งนี้จะมีคุณลักษณะสำคัญได้แก่

1.1 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐ เช่น กองทัพ งานข่าวกรอง งานรักษาความมั่นคงอื่น ๆ เป็นต้น

1.2 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการักษาความสงบเรียบร้อยภายในและกระบวนการยุติธรรม เช่น กิจการตำรวจ ศาลยุติธรรม เป็นต้น

1.3 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ “ความเป็นตัวแทน” (Representative) ของรัฐโดยรวม เช่น กิจกรรมทางด้านการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

1.4 เป็นกิจกรรมที่ต้องให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เช่น ระบบกฎหมาย ระบบการศึกษาแห่งชาติ การสาธารณสุขแห่งชาติ ระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

จะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะระดับชาติจะเป็นกิจกรรมที่มุ่งสร้างความเป็นเอกภาพภายในรัฐ รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นแบบแผนและมาตรฐานในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่สังคมส่วนรวมมากกว่ามุ่งเน้นไปยังพื้นที่หรือชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดเป็นการเฉพาะ

2. บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Affairs) หมายถึงกิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ๆ ซึ่งมุ่งจัดทำบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเป็นสำคัญ ดังนั้นกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นจึงมักจะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ภายในชุมชนหนึ่ง ๆ เพื่อมุ่งตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนภายในชุมชนนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ

จากที่กล่าวมา เราคงพอจะแบ่งแยกกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะระดับชาติออกจากบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นได้อยู่บ้าง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การกำหนดว่ากิจกรรมใดควรเป็นบริการสาธารณะระดับชาติและกิจกรรมใดควรเป็นของท้องถิ่นนั้นมิได้มีข้อกำหนดที่เป็นสากลทั่วไป หากแต่ขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยภายในของรัฐหนึ่ง ๆ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา เช่น พัฒนาการของรัฐ ระดับของการกระจายอำนาจภายในรัฐ ระดับของความเป็นสถาบันองค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายของรัฐบาลแห่งชาติในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เป็นต้น

เพื่อความเข้าใจที่เพิ่มขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจถึงแนวคิดในการจัดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏโดยทั่วไปว่า มีหลักการและรูปแบบเช่นไร การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะทำอะไรได้และทำอะไรไม่ได้นั้น วางอยู่บนหลักคิดและข้อกำหนดอะไรและในภารกิจหน้าที่ที่ท้องถิ่นจัดทำนั้น มีเงื่อนไขกำกับหรือไม่และถ้ามีเงื่อนไขนั้นเกิดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อันใด

คำถามทั้งหมดในข้างต้น กลายเป็นที่มาต่อการวางหลักการและรูปแบบในการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ปรากฏโดยทั่วไปนั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 แนวคิด ดังที่จะนำเสนอต่อไปนี้ (วุฒิสาร ตันไชย. 2545 : 8-12)

1. ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย

หากพิจารณาจากประเด็นเรื่องภารกิจหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียว ในรัฐที่ถือหลักการจัดภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมายจึงอาจทำให้มองได้ว่าความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองจะมีอยู่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจเฉพาะที่กฎหมายระบุเอาไว้เท่านั้น เช่น หากกฎหมายระบุว่า การจัดเก็บขยะถือเป็นภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดทำ

ภารกิจนั้นได้ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปดำเนินการจัดสร้างโรงเรียน แม้นว่าจะเป็นความต้องการและจำเป็นภายในชุมชนท้องถิ่นก็ตาม จะถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น

เรามักจะพบประเทศที่กำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปตามหลักการทางกฎหมายดังกล่าวในกลุ่มประเทศที่มีพื้นฐานทางการพัฒนาการของรัฐมาจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Monarchic - based) และกลุ่มประเทศแองโกล เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เป็นต้น รวมถึงประเทศไทยเอง ก็สะท้อนคุณลักษณะการจัดภารกิจหน้าที่ไปตามหลักการดังกล่าวเช่นกัน อย่างไรก็ดี มิได้หมายความว่าในกลุ่มประเทศเหล่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจหน้าที่อย่างจำกัดเสมอไป แม้นว่าในเชิงหลักการจะมีแนวโน้มเช่นนั้น แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่า ในกลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมากและครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ค่อนข้างหลากหลาย

2. ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป (General Competence)

ภายในรัฐที่ระบบการปกครองท้องถิ่นมีการจัดภารกิจหน้าที่ไปตามหลักความสามารถทั่วไป หมายถึงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจหน้าที่ได้อย่างกว้างขวาง ตราบเท่าที่ไม่เป็นการละเมิดกฎหมายหรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่น ๆ นั่นคือ เป็นการถือหลักความจำเป็นและความต้องการของชุมชนเป็นหลัก หากชุมชนท้องถิ่นเกิดข้อเรียกร้องต้องการอะไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการในกิจกรรมนั้น ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนได้ ดังนั้นในทางกฎหมายจึงไม่ปรากฏว่ามีการระบุภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นรายกิจกรรม แต่จะให้อิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมอะไรก็ได้ เพื่อตอบสนองความต้องการภายในชุมชนของตนเอง

การจัดภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป จึงวางน้ำหนักไปที่ความต้องการของ “ชุมชนท้องถิ่น” ที่จะต้องมีการบริหารจัดการ มิใช่ “ภารกิจ”หรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้มีภารกิจหน้าที่เฉพาะบริการสาธารณะที่ตนเองจัดทำอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น หากยังหมายรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะมีขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นด้วยนั่นเอง ตัวอย่างเช่น หากวันหนึ่งข้างหน้าชุมชนท้องถิ่นมีการขยายตัวและเติบโตเป็นเมืองมากขึ้น ความจำเป็นในระบบขนส่งมวลชนภายในท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องที่จำเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดทำภารกิจนั้น ๆ ได้ทันที หากตนเองมีศักยภาพเพียงพอที่จะกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายให้อำนาจในการจัดทำภารกิจนั้น ๆ เป็นต้น

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

ในประเทศที่ถือหลักการจัดภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป จึงแสดงถึงภูมิหลังและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่สะท้อนถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ประเทศที่ยึดถือหลักการดังกล่าวจึงมักจะมีพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่มาจากการรวมตัวกันของชุมชนท้องถิ่น (Community – based) เช่น สหพันธรัฐเยอรมัน รวมถึงกลุ่มประเทศนอร์ดิกในแถบยุโรปเหนือ สำหรับประเทศที่มีการพัฒนาการทางความคิดในด้านกฎหมายมหาชนที่ค่อนข้างก้าวหน้าอย่างประเทศฝรั่งเศสยึดหลักการนี้เช่นกัน โดยเรียกหลักการนี้ว่า “หลักการบริหารโดยอิสระ” (Free Administration) สำหรับในประเทศแถบเอเชีย ก็ปรากฏหลักการจัดภารกิจหน้าที่ในลักษณะนี้เช่นกัน อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เป็นต้น

อย่างไรก็ดีแม้นว่าในเชิงหลักการจะทำให้เห็นว่า หลักความสามารถทั่วไปนี้สะท้อนถึงความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างสูง แต่ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำภารกิจได้ค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อจำกัดในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะทรัพยากรทางการคลัง ทำให้สามารถให้บริการสาธารณะในเพียงบางด้านเท่านั้น ตัวอย่างเช่น หากระดับของความเป็นเมืองและเติบโตทางเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นอยู่ในระดับสูง ประชาชนภายในชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็อาจจะเห็นความจำเป็นของการจัดให้มีสนามบินขนาดใหญ่เพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้ แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีงบประมาณและฐานการจัดเก็บรายได้ที่ค่อนข้างจำกัด ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวเกินขีดความสามารถของตนเองที่จะจัดทำได้ เป็นต้น

3. ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (Mandatory Delegated Function)

โดยทั่วไปแล้ว หลักการที่กำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอยู่สองระบบใหญ่ ๆ ดังกล่าวถึงไปแล้ว อย่างไรก็ดียังปรากฏหลักการจัดภารกิจในอีกลักษณะหนึ่งซึ่งมักปรากฏซ้อนทับอยู่ภายใน ได้แก่ ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย หมายถึงหลักการจัดการภารกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าภารกิจหน้าที่กลุ่มนี้เป็นภารกิจของรัฐและรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น หากแต่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งแตกต่างจากภารกิจตามแนวคิดในสองประการแรก ที่ถือว่าเป็นภารกิจของรัฐบาลระดับชาติที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ

ภารกิจในกลุ่มนี้มักจะได้แก่ภารกิจหน้าที่ที่ถือเป็นความจำเป็นพื้นฐานของรัฐและรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นภายใต้กรอบวิธีการที่รัฐได้กำหนดไว้ หากแต่ด้วยเหตุผลความจำเป็น รัฐจึงได้ “มอบหมาย” หรือ “มอบอำนาจ” (Delegate) ภารกิจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแทน ในทางปฏิบัติถือว่า ภารกิจในกลุ่มนี้ถือเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำและการจัดทำนั้นจะต้องเป็นไปตามแนวทางและวิธีปฏิบัติที่รัฐได้กำหนดไว้แล้ว ตัวอย่าง

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

ของกลุ่มภารกิจด้านนี้ได้แก่ การสำรวจสำมะโนประชากร งานด้านการทะเบียนราษฎร์ การจัดการเลือกตั้ง งานด้านการขึ้นทะเบียนและคัดเลือกทหาร เป็นต้น

สำหรับเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ภารกิจบางด้านเป็นภารกิจที่มอบหมายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทนรัฐนั้น อาจเป็นไปได้ใน 2 ประการ กล่าวคือในด้านหนึ่งรัฐอาจเห็นว่าการจัดทำภารกิจในบางลักษณะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ดีกว่ารัฐเนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นและมีความคล่องตัวมากกว่า เช่น งานด้านการทะเบียนราษฎร์ การสำรวจสำมะโนประชากร เป็นต้น อีกทั้งยังถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็เปรียบเสมือนกับกลไกหนึ่งของรัฐ จึงได้มอบหมายภารกิจนั้น ๆ ให้ท้องถิ่นรับมอบจัดทำแทน ในอีกด้านหนึ่งรัฐอาจถือว่าการจัดทำภารกิจบางกลุ่มนั้น ถือเป็นแนวนโยบายและความจำเป็นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น หากแต่การที่รัฐจะลงไปจัดทำเองอาจจะเป็นการขัดต่อหลักความเป็นอิสระและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นหรือขัดต่อจารีตทางการปกครองเน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ดังนั้นรัฐจะกำหนดให้ภารกิจดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทน ภายใต้แบบแผนและมาตรฐานที่รัฐกำหนดไว้ ทั้งนี้รัฐบาลอาจให้การสนับสนุนด้านเงินงบประมาณและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ แก่ท้องถิ่น เช่น การฟื้นฟูและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขพื้นฐาน การจัดให้มีห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส แม้ว่าหลักการทั่วไปในด้านภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปภายใต้ “หลักการบริหารโดยอิสระ”หรือหลักความสามารถทั่วไป แต่ในกฎหมายยังได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลหรือ “คอมมูน” (Commune) ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมีฐานะ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในเวลาเดียวกันด้วยในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นายกเทศมนตรีจะต้องมีหน้าที่ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายทั้งในด้านของการกระทำและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ เพื่อเป็นการดูแลรักษาผลประโยชน์แห่งชาติและมีภารกิจหน้าที่ผู้พันที่ต้องจัดทำ (Compulsory Functions) เช่น การประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นตนรับทราบถึงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ การทะเบียนราษฎร์ การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

ในอีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแม้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระสูงในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งวางอยู่บนหลักความสามารถทั่วไป อีกทั้งศักยภาพทางการคลังก็มีสูง แต่ประเด็นหนึ่งซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันมากคือในกรณีของญี่ปุ่นนั้น ภารกิจจำนวนไม่น้อยได้ถูกจัดกลุ่มให้ภารกิจที่รัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำ ผ่านการกำหนดข้อกฎหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับมีหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกันกับกรณีของฝรั่งเศส พิจารณาในแง่นี้ย่อม

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี

หมายความว่า นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “มีหน้าที่” จะต้องจัดทำภารกิจดังกล่าวแล้ว การจัดทำนั้นจะต้องเป็นไปภายในแบบแผนและข้อกำหนดของรัฐด้วย เรื่องนี้กลายเป็นประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกร้องให้มีการแก้ไขในระยะปลายศตวรรษที่ 20 ที่ผ่านมา เนื่องจากเห็นว่าจะเป็นการขัดกับหลักกระจายอำนาจและยังเป็นช่องทางสำคัญในการเข้ามาแทรกแซงการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลแห่งชาติ เนื่องจากบริการดังกล่าวนั้นถูกกำหนดให้เป็นภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั่นเอง

รูปแบบการถ่ายโอน ยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ ดังนี้ (วสันต์ เหลืองประภัสร์. 2547 : 8-10)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอรัฐสภาทราบพร้อมทั้งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4ง วันที่ 18 มกราคม 2544

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใด ที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี

1. กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

3. รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่นและสร้างระบบความก้าวหน้า สายอาชีพที่เหมาะสม

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ที่ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะทั้งนี้รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

พัฒนาการการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายภารกิจหน้าที่สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงคือ

นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีมากขึ้น ทั้งนี้จากผลของกฎหมายอย่างน้อยใน 2 ฉบับ ได้แก่ หนึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและสองพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้วยผลของกฎหมายนี้เองที่ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่สำคัญ ๆ ในหลายประการและภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ การจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ในส่วนแผนปฏิบัติการฯ นั้นมีการกำหนดการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับถ่ายโอนภารกิจ กำหนดหน่วยงานที่ถ่ายโอน กำหนดภารกิจที่รับการถ่ายโอนรวมถึงกำหนดระยะเวลาที่จะต้องถ่ายโอนไว้ด้วย เป็นต้น

แผนปฏิบัติการได้ระบุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนและระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ ประเภท “ทางเลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ว่างานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อรับโอนไปแล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ

เป้าหมายและวิสัยทัศน์ในการถ่ายโอนอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างต่อเนื่องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายไว้ 5 ประการ คือ

1. ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดการบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้ดำเนินการภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการภายใน 10 ปี
2. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่น ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35
3. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. จัดระบบการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ
5. ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

วิสัยทัศน์ในการถ่ายโอนอำนาจนั้นแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย. 2551 : 20 -21)

1. ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 – 2547)

ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 – 2547) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งยุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์และดำเนินร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐและจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ในช่วงที่สอง (พ.ศ. 2548 – 2553)

ในช่วงที่สอง (พ.ศ. 2548 – 2553) หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืนรวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้นและจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

3. ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป)

ในช่วงในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ การบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

จะเปลี่ยนฐานะจากผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจนและการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายการโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม (2546 : 29) กล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ในการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้งหมด 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึง มาตรา 290 ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

เพื่ออนุวัตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ (Centralization of Power) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (DE Concentration of Power) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) การพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงานและด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

อันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากรและศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการและการอำนวยประโยชน์ได้ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลและเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยการด้านต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทั่วถึงและรวดเร็วและประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ (กระทรวงมหาดไทย. 2551 : 24)

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณาและให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนทั้งสิ้น 244 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง

การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะให้ความสำคัญต่อการจัดบริการสาธารณะ การกระจายอำนาจมีหลักสากลในการจัดบริการสาธารณะคือ (สุขุม นวลสกุล. 2538 : 9)

1. หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1.1 ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศที่มีลักษณะเหมือน ๆ กันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็จะต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่น

ลิขสิทธิ์เอกสารมหาวิทยาลัยราชภัฏรามคำแหง

ดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

1.2 ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

2. ประสิทธิภาพในการจัดการเป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนักจึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากรและความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

3. หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้น ๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

4. หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งมวลเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกรองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

5. หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

5.1 เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิตและหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

5.2 เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากรหรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิตและควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

6. หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) ขนาดของการจัดบริการมีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึงขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆ ตามที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดหรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนาจให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The Principle of Management Efficiency)ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่าการจัดบริการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

7. หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation Units) เป็นการนำหลักเกณฑ์หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) มาพิจารณาร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้นมักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลาย ๆ ตำบลหรือหลาย ๆ อำเภอ ประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสม คือการให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดและให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยที่หน่วยงานทั้ง 2 อาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงานก็ได้

วุฒิสาร ตันไชย (2545 : 11) กล่าวถึงหลักการกำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิงและทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

2. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนเป็นกิจกรรมที่ไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนักและมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงาน

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏราไพพรรณี

ท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มีสุสานและฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการบริการ

ความหมายของการบริการ

ราชบัณฑิตยสถาน (2536 : 577) ให้ความหมายของการบริการว่าหมายถึงการปฏิบัติ รับใช้ให้ความสะดวกต่าง ๆ

สุขุม นวลสกุล (2538 : 16-21) กล่าวว่า คำว่าบริการน่าจะเป็นคำที่มีคุณค่าและชวนให้ภูมิอกภูมิใจ เพราะคำว่าบริการนั้น หมายถึงการทำประโยชน์ให้กับคนอื่นให้คนอื่นมีความสุขความพอใจ ซึ่งคนที่ทำก็น่าจะมีความสุขที่ตนเองมีคุณค่าแก่คนอื่น ฉะนั้นเราตั้งอุดมการณ์ไว้ว่า งานของเราคือการบริการแล้วละก็งานที่เราทำจะเป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการเสมอ

สุจิตรา ชำนิวิกย์กรณ์ (2533 : 1-2) ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับลักษณะการบริการว่าถ้าเราอุปมาอุปไมยว่าสินค้าคือรูปธรรม บริการนั้นก็คือนามธรรม ด้วยสาเหตุที่ว่าบริการ หมายถึงการกระทำหรือการปฏิบัติ (Performance) อันแสดงออกในรูปของความสะดวกสบาย ความปลอดภัย เช่น การคมนาคม การสื่อสาร การประกันภัย ซึ่งแน่นอนว่าไม่มีผู้ใดสามารถจับต้องได้ ซึ่งคุณสมบัติที่สำคัญของบริการมี 2 ประการ คือ

1. ผู้ใช้บริการมักมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้บริการหลาย ๆ อย่าง เช่น โรงแรม สถานเสริมความงาม โรงพยาบาล เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลถึงคุณภาพบริการที่ให้

2. บริการไม่มีบริการคงคลังอันเนื่องมาจากลักษณะที่จับต้องไม่ได้ดังกล่าวอาจมีหลายท่านคิดว่าบริการก็คือบริการ ไม่น่าจะมีอะไรแตกต่างกันเลยในการให้บริการเพราะหัวใจของบริการคือความพอใจของลูกค้าหรือผู้รับบริการแต่เพียงอย่างเดียวแท้จริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่จึงควรทำความเข้าใจใหม่ดังนี้

2.1 การบริการมิได้เหมือนกันหมดทุกอย่างหรือทุกกรณี ความคล้ายคลึงกันเป็นการบรรยายที่ถูกต้องกว่า ความสับสนมิได้จำกัดอยู่เพียงเท่านี้ หากยังรวมถึงการจ้างงานด้วยว่า ผู้ที่ทำงานในภาคบริการล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่มีทักษะ มีความรู้ความสามารถสูงทั้งสิ้น

2.2 เนื่องจากบริการไม่สามารถจัดเก็บตลอดจนขนส่งบริการได้ จึงมีข้อจำกัดต่อขนาดของกิจการ กล่าวคือผู้ให้บริการจะสามารถให้บริการแก่ลูกค้าเฉพาะพื้นที่หรือเป็นแห่ง ๆ ไป เช่น ร้านเสริมสวย ร้านขายของชำหรืออีกนัยหนึ่งคือ ขนาดของตลาดเป็นตัวตัดสินขนาดของกิจกรรมที่

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์

จะเกิดขึ้นหรือกำลังดำเนินการอยู่ มิใช่ว่าการผลิตบริการในรูปแบบของการประหยัดต่อขนาดเป็นตัวกำหนดขนาดการให้บริการ แต่มีข้อยกเว้นสำหรับการบริการบางประเภทที่สามารถรองรับลูกค้าจากหลาย ๆ ที่ได้ในเวลาเดียวกัน เช่น บริษัทประกันภัย สำนักงานทนายความ เป็นต้น

2.3 งานบริการเป็นตัวที่ไม่มีสินค้า ไม่มีการผลิต สิ่งที่ผู้รับบริการได้คือ ความพึงพอใจ ความรู้สึกคุ้มค่าที่ได้มาใช้บริการ ดังนั้นคุณภาพของงานจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก

2.4 งานบริการเป็นงานที่ต้องการตอบสนองในทันทีที่ผู้รับบริการต้องการให้ลงมือปฏิบัติในทันที ดังนั้นผู้ให้บริการต้องพร้อมที่จะตอบสนองตลอดเวลา เมื่อนัดเวลาใดก็ต้องตรงตามเวลานัด

สุขุม นวลสกุล (2538 : 16-21) กล่าวว่า การบริการที่ดี นอกจากต้องอาศัยความรู้ความสามารถของผู้ให้บริการแล้ว ยังต้องอาศัยระบบบริการที่มีโครงสร้างเอื้อให้เกิดบริการที่ดีด้วยซึ่งคุณลักษณะของการให้บริการที่ดีสามารถอธิบายได้ดังนี้

1. การดูแลอย่างองค์รวม ผู้รับบริการจะไม่ถูกต้องเป็นเพียงแต่คนไข้หรือผู้ใช้บริการเท่านั้น แต่จะมองไปถึงความเชื่อ ความกลัว ความกังวลใจหรือข้อสงสัยที่เกิดขึ้น (Psychological Approach) ซึ่งรวมถึงความสามารถในการเข้าใจผู้รับบริการในเชิงสังคม เศรษฐกิจและขนบธรรมเนียม - ประเพณี (Socio – cultural and Economic) อีกด้วย เพื่อประโยชน์ในการสร้างสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการในลักษณะมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน (Mutual Understanding) ทำความเห็นให้ตรงกัน (Mutual Agreement) มีการตัดสินใจร่วมกัน (Common Decision) และนำการตัดสินใจนั้นไปประยุกต์ใช้หรือปฏิบัติ (Decision Implanting) ตลอดจนการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดูแลตนเอง (Self-reliance) ของคนไข้หรือผู้รับบริการ

2. การดูแลอย่างต่อเนื่อง การดูแลผู้รับบริการทั้งผู้ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถานบริการควรได้รับการดูแลตั้งแต่เริ่มมีปัญหาสุขภาพจนกระทั่งปัญหานั้นสิ้นสุดหรือในทางอุดมคติ ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดระบบ เพื่อให้เกิดการติดตามได้อย่างต่อเนื่องทั้งในระดับรายบุคคลและระดับครอบครัว การจะเกิดความต่อเนื่องได้นั้นเป็นผลมาจากการให้การดูแลอย่างองค์รวม การเริ่มต้นด้วยการเข้าใจถึงสภาพจิตใจ (Empathic Approach) จะช่วยทำให้ผู้รับบริการยอมรับที่จะมาติดตามผล ถึงแม้ในการบริการบางอย่างอาจปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ ซึ่งมีลักษณะเข้าใจซึ่งกันและกัน (Empathic Relationship)

3. การดูแลอย่างผสมผสาน ซึ่งจะประกอบด้วยการให้บริการทั้งด้านการรักษา (Curative) การป้องกัน (Preventive) การส่งเสริมสุขภาพ (Promotion) และการฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation) ในทางปฏิบัติการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคตลอดจนการให้ความรู้แก่ผู้รับบริการหรือผู้ที่อยู่ในหรือผู้ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถานพยาบาล สามารถดำเนินการควบคู่ไปกับการรักษาโรค

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ถ้าสถานพยาบาลให้การดูแลในเรื่องการรักษาอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) จะช่วยทำให้เกิดศรัทธาและความเชื่อมั่นมากขึ้น ส่งผลให้กิจกรรมการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการให้ความรู้มีประสิทธิภาพตามมา อย่างไรก็ตามการดูแลอย่างผสมผสานมีส่วนเชื่อมโยงกับการดูแลอย่างต่อเนื่องและการดูแลอย่างองค์รวมเป็นอย่างสูง ทั้งการดูแลอย่างต่อเนื่องและการดูแลอย่างองค์รวมจะช่วยให้เกิดความชัดเจน ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการมากขึ้น ลักษณะการให้การดูแลที่เหมาะสมในขณะนั้นคืออะไร ในแง่มุมของการดูแลอย่างผสมผสานไม่ว่าจะเป็นการรักษาโรค ป้องกันโรค ส่งเสริมสุขภาพหรือฟื้นฟูสภาพกับแต่ละบุคคล ครอบครัวหรือแม้แต่ทั้งชุมชน

คุณลักษณะทั้งสามประการจะส่งเสริมซึ่งกันและกัน หากขาดประการใดประการหนึ่งจะทำให้ส่วนที่เหลือขาดประสิทธิภาพในตัวเองไปทันที

ความพึงพอใจในการบริการ

อเดย์และแอนเดอร์เซน (Aday and Andersen. 1975 : 4-11) เป็นนักวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์ ได้ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการรักษาพยาบาลในสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1970 โดยสัมภาษณ์ความคิดเห็นของประชาชนต่อศูนย์บริการทางสุขภาพ จำนวน 4,966 ราย พบว่าเรื่องที่ประชาชนไม่พอใจของผู้รับบริการและในปี ค.ศ. 1971 อเดย์และแอนเดอร์เซน ได้ชี้ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจของผู้รับบริการในการรักษาพยาบาลและความรู้สึกที่ผู้ป่วยได้รับจากการบริการเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยประเมินระบบบริการทางการแพทย์ว่า ได้มีการเข้าถึงประชาชนและความพึงพอใจ 6 ประเภท ได้แก่

1. ความพึงพอใจต่อความสะดวกที่ได้รับจากบริการ (Convenience) ซึ่งแบ่งออกเป็น
   1.1 การใช้เวลารอคอยในสถานบริการ (Office Waiting Time)
   1.2 การได้รับการรักษาดูแลเมื่อมีความต้องการ (Availability or Care When Need)
   1.3 ความสะดวกสบายที่ได้รับในสถานบริการ (Base of Getting to Care)
2. ความพึงพอใจต่อการประสานงานของบริการ (Coordination) ซึ่งแบ่งออกเป็น
   2.1 การได้รับบริการทุกประเภทในสถานที่หนึ่ง (Getting All Needs at One Place)
   2.2 แพทย์ให้ความสนใจสุขภาพทั้งหมดของผู้ป่วย ทั้งร่างกายและจิตใจ (Concern of Doctors of Overall Health)
   2.3 แพทย์ได้มีการติดตามการรักษา (Follow – up Care)
3. ความพึงพอใจต่ออัธยาศัยและการให้เกียรติของผู้ให้บริการ (Courtesy) ได้แก่ การแสดงอัธยาศัยท่าทางที่ดี เป็นกันเองของผู้ให้บริการและปฏิบัติต่อผู้รับบริการด้วยท่าทีที่เหมาะสม
4. ความพึงพอใจต่อข้อมูลที่ได้รับจากบริการ (Medical Information)
   4.1 ข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุการเจ็บป่วย (Information About What Wrong)

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

4.2 ข้อมูลเกี่ยวกับการให้รักษาพยาบาล (Information about Treatment) เช่น การปฏิบัติตนของผู้ป่วยและการใช้ยา เป็นต้น

5. ความพึงพอใจต่อคุณภาพของบริการ (Quality of Care) ได้แก่ คุณภาพของการดูแลทั้งหมดที่ผู้ป่วยได้รับในทัศนะของผู้ป่วยที่มีต่อการบริการของโรงพยาบาล

6. ความพึงพอใจต่อค่าใช้จ่ายเมื่อใช้บริการ (Out of Pocket Cost) ได้แก่ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ผู้ป่วยจ่ายไปกับการรักษาพยาบาล

มิลเลทท์ (Millet. 1954 : 397-400) ได้กล่าวถึงความพึงพอใจในบริการ จะต้องมีลักษณะที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Service) หมายถึงผู้รับบริการจะได้รับการดูแลอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก โดยใช้มาตรฐานการบริการเดียวกัน

2. การให้บริการที่ตรงเวลา (Timely Service) หมายถึงการให้บริการที่ตรงเวลาตรงตามความต้องการ

3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Amply Service) หมายถึงการให้บริการอย่างเพียงพอและเหมาะสม ดังนั้นการให้บริการที่เท่าเทียมและตรงเวลาจะไม่มีความหมายเลยถ้าบริการที่ให้ไม่เพียงพอ

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) หมายถึงการให้บริการที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอและดูแลจนกว่าจะหาย

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึงการให้บริการที่มีการปรับปรุงคุณภาพให้เกิดการพัฒนาต่อไป

อาทิตย์ อุไรรัตน์ และอดุลย์ศักดิ์ ถีรจินดา (2527 : 74) กล่าวถึงหลักการที่ทำให้ผู้ป่วยมีความพึงพอใจสูงสุดโดยการจัดบริการดังนี้

1. ดูแลต้อนรับเอาใจใส่และได้รับความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ทุกคนด้วยอัธยาศัยไมตรีเป็นกันเองและสุภาพเรียบร้อย

2. ความเชื่อมั่นในความรู้ ความสามารถและประสิทธิภาพในการรักษาพยาบาลของบุคลากรในโรงพยาบาล

3. ความสะดวกสบาย บรรยากาศที่ดี ตลอดจนความสะอาดของสถานที่ในโรงพยาบาล

4. ค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม ไม่สูงกว่าบริการที่ได้รับความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นความรู้สึกในทางบวกของผู้รับบริการต่อการให้บริการ ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สำคัญดังนี้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

4.1 ผลิตภัณฑ์บริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการจะเกิดขึ้นเมื่อได้รับบริการที่มีคุณภาพและระดับการให้บริการตรงกับความต้องการ รวมไปถึงความเอาใจใส่ขององค์การในการออกแบบผลิตภัณฑ์ในรายละเอียดที่ผู้รับบริการต้องการใช้ในชีวิตประจำวัน วิธีการใช้หรือลักษณะที่ผู้รับบริการใช้สินค้าหรือบริการแต่ละอย่าง คุณภาพของการให้บริการเป็นส่วนสำคัญยิ่งในการที่จะสร้างความพอใจให้กับผู้รับบริการ

4.2 ค่าบริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการขึ้นอยู่กับราคาค่าบริการที่ผู้รับบริการยอมรับพิจารณาว่าเหมาะสมกับคุณภาพของการบริการตามความเต็มใจที่จะจ่าย (Willingness to Pay) ทั้งนี้เจตคติของผู้รับบริการของแต่ละบุคคลอาจแตกต่างกันออกไป เช่น บางคนอาจพิจารณาว่าสินค้าหรือบริการที่มีราคาสูงเป็นสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพสูง ในขณะที่ผู้รับบริการบางคนจะพิจารณาราคาค่าบริการตามลักษณะความยากง่ายของการให้บริการ เป็นต้น

4.3 สถานที่ให้บริการ การเข้าไปใช้บริการได้สะดวกเมื่อผู้รับบริการต้องการย่อมก่อให้เกิดความพึงพอใจต่อการบริการ ทำเลที่ตั้ง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้รับบริการจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ

4.4 การแนะนำบริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการเกิดขึ้นได้จากการทราบข่าวสารหรือบุคคลอื่นกล่าวขานถึงคุณภาพของการบริการในทางบวก ซึ่งหากตรงกับความต้องการที่มีอยู่ก็จะรู้สึกดีกับการบริการดังกล่าว อันเป็นแรงจูงใจผลักดันให้มีความต้องการที่มีอยู่ก็จะรู้สึกดีกับการบริการดังกล่าว อันเป็นแรงจูงใจผลักดันให้มีความต้องการบริการตามมาได้

4.5 ผู้ที่ให้บริการ เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการปฏิบัติงานและการบริการให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจทั้งสิ้น ผู้บริหารที่กำหนดนโยบายบริการโดยคำนึงถึงผู้รับบริการเป็นหลัก ย่อมสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการให้เกิดความพึงพอใจได้ง่ายเช่นเดียวกัน

4.6 สภาพแวดล้อมของการบริการที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจของผู้รับบริการได้แก่ สภาพแวดล้อมของการบริการที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบอาคารสถานที่ ความสวยงามของการจัดแต่งภายใน การจัดแบ่งพื้นที่เป็นสัดส่วน ตลอดจนการออกแบบวัสดุเครื่องใช้ในงานบริการเช่น กระดาษ ซองจดหมาย เป็นต้น

4.7 กระบวนการการให้บริการ ขั้นตอนการให้บริการมีส่วนสำคัญในการสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ ประสิทธิภาพของการจัดการระบบการบริการส่งผลให้การปฏิบัติงานบริการแก่ผู้รับบริการ เช่น การนำเอาเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มาจัดระบบข้อมูลการสำรองห้องพักโรงแรมหรือสายการบิน การใช้เครื่องฝากถอนเงินอัตโนมัติ เป็นต้น ความพึงพอใจเปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลาตามปัจจัยแวดล้อมและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกชอบสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ผันแปรไปตามปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความคาดหวังของบุคคลในแต่ละสถานการณ์ ช่วงเวลาหนึ่งบุคคลอาจจะไม่พอใจต่อสิ่งหนึ่งเพราะไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ แต่ในอีกช่วงหนึ่งเวลาหนึ่ง หากสิ่งที่คาดหวังไว้ได้รับการตอบสนองอย่างถูกต้อง บุคคลก็สามารถเปลี่ยนความรู้สึกเดิมต่อสิ่งนั้นได้อย่างทันทีทันใด แม้ว่าจะเป็นความรู้สึกที่ตรงกันข้ามก็ตาม นอกจากนี้ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกที่สามารถแสดงออกในระดับมากน้อยขึ้นอยู่กับความแตกต่างของการประเมินที่ได้รับจริงกับสิ่งที่คาดหวังไว้ ส่วนใหญ่ผู้รับบริการจะใช้เวลาเป็นมาตรฐานในการเปรียบเทียบความคาดหวังจากบริการต่าง ๆ

ความพึงพอใจในบริการที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริการระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการเป็นผลของการรับรู้และประเมินคุณภาพของการบริการในสิ่งที่ผู้รับบริการคาดหวังไว้ว่าควรจะได้รับและสิ่งที่ผู้รับบริการได้รับจริงจากการบริการในแต่ละสถานการณ์บริการหนึ่ง ซึ่งระดับความพึงพอใจอาจเปลี่ยนไปตามช่วงเวลาที่แตกต่างกันได้ ทั้งนี้ ความพึงพอใจในบริการจะประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ประการ คือ (วุฒิสาร ตันไชย. 2545 : 29)

1. องค์ประกอบด้านการรับรู้คุณภาพของสินค้าบริการ ผู้รับบริการจะรับรู้ว่าสินค้าบริการที่ได้รับมีลักษณะตรงตามที่กำหนดไว้ในแต่ละประเภทมากน้อยเพียงใด
2. องค์ประกอบด้านการรับรู้คุณภาพของการนำเสนอบริการ ผู้บริการจะรับรู้ว่าวิธีการนำเสนอบริการตามกระบวนการบริการของผู้ให้บริการ มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดไม่ว่าจะเป็นความสะดวกในการเข้าถึงบริการ พฤติกรรมการแสดงออกของผู้ให้บริการตามบทบาทหน้าที่และปฏิกิริยาตอบสนองของผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ ทั้งในด้านความรับผิดชอบต่องานการใช้ภาษาสื่อความหมายและการปฏิบัติตนในการให้บริการ

คุณภาพของบริการ คือความสามารถในการสนองความต้องการของผู้รับบริการ เมื่อพิจารณาคุณภาพของสินค้ามักจะสามารถพิจารณาตัวสินค้าว่าสนองความต้องการเป็นสำคัญไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงกระบวนการผลิต แต่สำหรับคุณภาพของการบริการแล้วจะมีความแตกต่างออกไปเนื่องจากมีลักษณะสำคัญ ๆ บางประการของการบริการ คือ

1. บริการเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องได้
2. บริการมีความหลากหลายในตัวเอง
3. บริการไม่อาจแบ่งแยกได้
4. บริการไม่อาจเก็บรักษาได้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ทำให้คุณภาพบริการที่ถูกประเมินจากทั้งกระบวนการให้บริการ (Process)และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการบริการนั้น (Outcome) แต่ผลลัพธ์นี้ขึ้นกับการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ผู้ให้และผู้รับบริการ ในบางครั้งมีความสำคัญมากกว่าผลของกิจการในการประเมินคุณภาพของบริการ

ในธุรกิจการให้บริการ คุณภาพของการให้บริการเป็นสิ่งสำคัญ การให้บริการที่ดีมีคุณภาพต้องอาศัยเทคนิค กลยุทธ์และทักษะที่จะชนะใจผู้รับบริการ ซึ่งสามารถทำได้ทั้งก่อนการบริการในระหว่างบริการหรือภายหลังการบริการ โดยบุคลากรทุกระดับรวมทั้งผู้บริหารระดับสูงด้วย การบริการที่ดีเป็นเครื่องมือช่วยให้ผู้รับบริการเกิดความเชื่อถือ ศรัทธาและเป็นการสร้างภาพลักษณ์เพื่อให้ธุรกิจมีผลต่อการกลับมาใช้บริการซ้ำอีกในอนาคต

นอกจากนี้ในการสร้างความแตกต่างในธุรกิจการให้บริการ ค่าการรักษาระดับการให้บริการที่เหนือกว่าคู่แข่ง โดยเสนอคุณภาพการให้บริการตามที่ผู้รับบริการคาดหวังไว้ ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการที่ผู้รับบริการต้องการจะได้จากประสบการณ์ในอดีต จากการพูดปากต่อปาก จากการโฆษณาของธุรกิจให้บริการ ผู้รับบริการจะพอใจถ้าได้รับในสิ่งที่ต้องการ (Want) เมื่อมีความต้องการ (Where) และในรูปแบบที่ต้องการ (How) (ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ. 2539 : 21)

วีระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์ (2539 : 41-45) ได้กล่าวถึงคุณภาพของการบริการไว้ว่า เป็นความสอดคล้องกับความต้องการของลูกค้าหรือระดับความพึงพอใจของลูกค้าหลังจากได้รับการบริการไปแล้ว ซึ่งเราสามารถวัดคุณภาพของการบริการที่ดัชนีความพึงพอใจหรือ CSI (Customer Satisfaction Index) ของลูกค้าหลังจากได้รับบริการนั้น ๆ ไปแล้ว การควบคุมคุณภาพงานบริการนั้น มักทำที่การควบคุมกระบวนการมากกว่าการควบคุมผลผลิต เช่น การผ่าตัดเพื่อโรคมะเร็งนั้น สิ่งที่ทางโรงพยาบาลควบคุมหรือประกันคุณภาพในการให้บริการ ไม่ใช่การกำหนดว่าคุณภาพของบาดแผลหรือรอยเย็บหลังผ่าตัดเป็นอย่างไร

ปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการบริการที่สำคัญมีดังนี้ (สันทัด เสริมศรี. 2539 : 24-37)

1. สถานที่บริการ การเข้าถึงการบริการได้สะดวกเมื่อลูกค้ามีความต้องการ ย่อมก่อให้เกิดพึงพอใจต่อการบริการ ทำเลที่ตั้งและการกระจายของสถานที่บริการให้ทั่วถึง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ลูกค้าจึงเป็นเรื่องสำคัญ

2. การส่งเสริมแนะนำการบริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการเกิดขึ้นได้จากการได้ยินข้อมูลข่าวสารหรือบุคคลอื่นกล่าวขานถึงคุณภาพของการบริการในทางบวก ซึ่งหากตรงกับความเชื่อที่มีก็จะมีความรู้สึกดีกับบริการดังกล่าว อันเป็นแรงจูงใจผลักดันให้มีความต้องการบริการตามมาได้

3. ผู้ให้บริการ ผู้ประกอบการบริหารการบริการและผู้ปฏิบัติบริการ ล้วนเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการปฏิบัติงานบริการ ให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจทั้งสิ้น ผู้บริหารการบริการที่วางนโยบายการบริการ โดยคำนึงความสำคัญของลูกค้าเป็นหลักย่อมสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าให้เกิดความพึงพอใจได้ง่าย เช่นเดียวกับผู้ปฏิบัติงานหรือพนักงานบริการที่ตระหนักถึงลูกค้าเป็นสำคัญ แสดงพฤติกรรมการบริการและสนองการบริการที่ลูกค้าต้องการความสนใจเอาใจใส่อย่างเต็มที่ ด้วยจิตสำนึกของการบริการ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยศิลปากร

4. สภาพแวดล้อมของการบริการ มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจของลูกค้า ลูกค้ามักชื่นชมสภาพแวดล้อมของการบริการเกี่ยวข้องกับการออกแบบอาคารสถานที่ความสวยงามของการตกแต่งภายในด้วยเฟอร์นิเจอร์ เช่น ถุงหิ้วใส่ของ กระดาษ จดหมาย-ซอง ฉลากสินค้า เป็นต้น

5. ขบวนการบริการ มีวิธีการนำเสนอการบริการที่สร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้ามีความคล่องตัวและสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้อย่างถูกต้องมีคุณภาพ เช่น การนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เข้ามาจัดระบบข้อมูลของการสำรองห้องพัก โรงแรมหรือสายการบินการใช้เครื่องฝาก – ถอนเงินอัตโนมัติ การให้ระบบโทรศัพท์อัตโนมัติในการรับ–โอนสายในการติดต่อองค์การต่าง ๆ เป็นต้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจองค์ความรู้ที่ตรงหรือใกล้เคียงกับหัวข้อในการวิจัย พบว่ามีเอกสารงานวิจัยดังนี้

นิภาพร วงศ์วานิช (2546) วิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพในการถ่ายโอนภารกิจ ด้านโครงสร้างพื้นฐานจากหน่วยงานของรัฐให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดชัยภูมิ โดยใช้วิธีการศึกษา คือ แบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่า ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนแนวทางในการแก้ไขปัญหา 1) ให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณจัดทำคู่มือมาตรฐานงานด้านต่าง ๆ ที่เข้าใจง่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ปฏิบัติงาน โดยให้มีแบบมาตรฐานและมีรายละเอียดการทำงานทุกขั้นตอน 2) หน่วยงานเจ้าของงบประมาณควรแต่งตั้งชุดเฉพาะกิจหรือคณะทำงานด้านช่างสำหรับประสานงานและอำนวยความสะดวกในการช่วยเหลือด้านเทคนิควิชาการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดเพื่อให้งานที่ได้ถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลได้คุณภาพได้มาตรฐานตามข้อกำหนด เมื่อเกิดปัญหาจะได้ช่วยแก้ไขได้ทันเหตุการณ์ 3) ภาครัฐต้องสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นประเภทภารกิจที่จะถ่ายโอน ระยะเวลาที่ถ่ายโอน วิธีในการถ่ายโอน บุคลากรและงบประมาณ โดยเฉพาะความชัดเจนในการถ่ายโอนบุคลากร เนื่องจากการศึกษาพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีทักษะและประสบการณ์ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อจำกัดเกี่ยวกับอัตรากำลัง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการถ่ายโอนบุคลากรพร้อมงบประมาณจากส่วนกลาง 4) ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเร่งให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงความเคลื่อนไหวถึงแผนและขั้นตอนของการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น

กุลวัฒน์ นิธิชัย (2548) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการถ่ายโอนอำนาจให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 1 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือแบบสอบถาม

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

แบบสัมภาษณ์ ผลการวิจัยพบว่า อยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับคะแนน จากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณและด้านการบริหาร งานบุคคล

กัณหเนตร กลิ่นกุหลาบ (2548) ได้วิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาปฐมวัย ขององค์การบริหารส่าวนตำบลทางเกวียน อำเภอแกลง จังหวัดระยอง เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือแบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ ผลการวิจัยพบว่าประสิทธิภาพทุกด้านอยู่ในระดับมาก และประสิทธิภาพการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาปฐมวัย ด้านความรวดเร็ว ด้านความเสมอภาค ด้านความมีคุณค่าอยู่ในระดับมาก ส่วนในการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษา ควรพิจารณาในเรื่องของบุคลากรที่มีจำนวนไม่เพียงพอต่อจำนวนเด็กเล็ก ด้านงบประมาณควรมีการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณในส่วนที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นที่จะสนับสนุนการศึกษาให้แน่ชัด ให้มีการจัดฝึกอบรมความรู้เรื่องการผลิตสื่อ โดยเน้นสื่อที่มีราคาไม่แพงและผู้บริหารควรให้ความสำคัญเรื่องการศึกษา โดยมีการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

จำไรศรี วงศ์บุญชา (2548) ได้วิจัยเรื่อง ประสิทธิผลในการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือแบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ ผลการวิจัยพบว่าประสิทธิภาพทุกด้านอยู่ในระดับมาก ทั้งด้านภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก ทั้งในด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ด้านความเพียงพอในการให้บริการ ด้านอัธยาศัยในการให้บริการอยู่ในระดับมากเช่นกัน

สุริยัน ชมภูธัญ (2548) ได้วิจัยเรื่อง ความพร้อมในการถ่ายรับถ่ายโอนการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลกรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านโฮ่ง อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือแบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง และปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีผลต่อการถ่ายโอนการจัดการศึกษา ได้แก่ การขาดการเตรียมแผนงานที่เกี่ยวกับการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษา การขาดแคลนบุคลากรที่จะมาดำเนินงานการรับการถ่ายโอนการศึกษาและนโยบายในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาที่ยังไม่ชัดเจน ข้อเสนอแนะในการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลบ้านโฮ่งได้แก่ ควรจะต้องมีการพัฒนาและการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรที่จะมาดำเนินการถ่ายโอนการจัดการศึกษาควรจะต้องมีการถ่ายโอนการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะต้องส่งเสริมชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

สมชาย วงศ์เกษม (2549) ประสิทธิภาพการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ ผลการวิจัยพบว่า

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ประสิทธิภาพการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคามอยู่ในระดับมาก ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการท่องเที่ยวและด้านการศึกษา ส่วนปัจจัยที่ผลต่อประสิทธิภาพอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านดังนี้ ด้านความเพียงพอในการจัดการบริการ ด้านอัธยาศัยในการให้บริการ ด้านงบประมาณและด้านสถานที่ตามลำดับ

กรณ์กิจ อินทร์จันทร์ (2552) ได้วิจัยเรื่องประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานตามการโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยใช้วิธีการศึกษา คือ แบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่า 1) ประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานตามการโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก 2) การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานทางด้านโครงสร้างพื้นฐานตามการโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ที่จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษาและอาชีพ มีความคิดเห็นโดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี