

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาลบางมดครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา โดยนำแนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
2. ความหมายของความพึงพอใจ
3. แนวคิดทฤษฎีความต้องการของมนุษย์
4. ทฤษฎีความเสมอภาค
5. ทฤษฎีความไม่สอดคล้อง
6. แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
7. แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ
8. แนวคิดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจกับการบริการประชาชน
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ความหมายของความพึงพอใจ

ความพึงพอใจตามความหมายของพจนานุกรมทางด้านจิตวิทยา (Ceplin, 1968: 437) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า เป็นความรู้สึกของผู้มารับบริการต่อสถานบริการตามประสบการณ์ที่ได้รับจากการเข้าไปติดต่อขอรับบริการในสถานบริการนั้นๆ

ฮาร์วี วอลเลอร์สไตน์ (Harvy Wallerstine) (1971 อ้างถึงใน กริธา สพโชค (2542: 16) กล่าวว่า ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นเมื่อได้รับผลสำเร็จตามความมุ่งหมายหรือเป็นความรู้สึกขั้นสุดท้าย (end-state in felling) ที่ได้รับผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

เบนจามิน บี. โวลแมน (Benjamin B. Wolman) (1973, อ้างถึงใน กริธา สพโชค, 2542: 16) กล่าวว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึก (feeling) มีความสุขเมื่อคนเราได้รับผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย (goals) ความต้องการ (wants) หรือแรงจูงใจ (motivation)

อมร รักษาสัตย์ (2522: 27) ให้ความเห็นว่า ความพอใจของผู้รับบริการเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้วัดประสิทธิภาพของการบริการงานได้ เพราะการจัดบริการของรัฐไม่ใช่สักแต่ว่าทำให้เสร็จ แต่หมายถึงการให้บริการอย่างดีเป็นที่พอใจของประชาชน

ซิดนีย์ วี. (Sidney, V.) (1965 อ้างถึงใน นวลจันทร์ เงามประเสริฐ, 2540: 21) ได้ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจ สรุปได้ว่าความพึงพอใจเป็นความรู้สึกสองแบบของมนุษย์ คือ ความรู้สึกในทางบวกและความรู้สึกในทางลบ ความรู้สึกทางบวกเป็นความรู้สึก เมื่อเกิดขึ้นแล้ว จะทำให้เกิดความสุข ความสุขนี้เป็นความรู้สึกที่แตกต่างจากความรู้สึกทางบวกอื่นๆ กล่าวคือ เป็นความรู้สึกย้อนกลับ สามารถทำให้เกิดความสุขหรือความรู้สึกทางบวกเพิ่มขึ้นได้อีก จะเห็นได้ว่า ความสุขเป็นความรู้สึกที่สลับซับซ้อนและความสุขนี้ จะมีผลต่อบุคคลมากกว่าความรู้สึกในทางบวกอื่นๆ

ความรู้สึกทางลบ ความรู้สึกทางบวก และความรู้สึกมีความสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อน และระบบความสัมพันธ์ของความรู้สึกทั้งสามนี้เรียกว่าระบบความพึงพอใจโดยความพึงพอใจจะเกิดขึ้นเมื่อระบบความพึงพอใจมีความรู้สึกทางบวกมากกว่าความรู้สึกทางลบ

สิ่งที่ทำให้เกิดความรู้สึกพึงพอใจของมนุษย์มักได้แก่ ทรัพยากร (resources) หรือ สิ่งเร้า (stimulus) การวิเคราะห์ระบบความพึงพอใจคือการศึกษาว่าทรัพยากรหรือสิ่งเร้าแบบใดเป็นสิ่งที่ต้องการที่จะทำให้เกิดความพอใจและความสุขแก่มนุษย์ ความพอใจจะเกิดได้มากที่สุด เมื่อมีทรัพยากรทุกอย่างที่เป็นที่ต้องการครบถ้วน

จากที่กล่าวมาข้างต้นแม้ว่าจะมีผู้ให้ความหมายของคำว่า “ความพึงพอใจ” ต่างๆ กันไป แต่พอสรุปได้ร่วมกันว่า ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งในเชิงประเมินค่า

จอห์น ดี. มิงเลต (John D. Mingle) (1954 อ้างถึงใน นวลจันทร์ เภาประเสริฐ, 2540: 22) กล่าวถึงความพึงพอใจในบริการ (satisfaction in service) หรือความสามารถที่จะพิจารณาว่าบริการนั้นเป็นที่พึงพอใจหรือไม่โดยวัดจาก

(1) การให้บริการอย่างเป็นธรรม (equity service) คือ การบริการที่มีความยุติธรรมเสมอภาค และเสมอหน้า

(2) การให้บริการรวดเร็วทันเวลา (timely service) คือ การให้บริการตามลักษณะความจำเป็นเร่งด่วน

(3) การให้บริการอย่างเพียงพอ (ample service) คือ ความเพียงพอในด้านสถานที่ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์

(4) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (continuous service)

(5) การให้บริการที่มีความก้าวหน้า (progressive service) คือ การพัฒนางานบริการด้านปริมาณและคุณภาพให้มีความเจริญก้าวหน้าไปเรื่อยๆ

มณีวรรณ ต้นไทย (2533: อ้างถึงใน นวลจันทร์ เภาประเสริฐ, 2540: 22) ได้ให้ความหมายความพึงพอใจหลังการได้รับบริการว่า เป็นระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการได้รับบริการในด้านต่างๆ ดังนี้

(1) ด้านความสะดวกที่ได้รับ

(2) ด้านตัวเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ

(3) ด้านคุณภาพของบริการที่ได้รับ

(4) ด้านระยะเวลาในการดำเนินการ

(5) ด้านข้อมูลที่ได้รับจากการบริการ

อดีย์ และ แอน เดอร์เซน (Aday and Andersen) (1978 อ้างถึงใน สมพร ตั้งสะสม, 2537: 21-23) ได้ศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการรักษาพยาบาลในสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ 1970 พบว่าเรื่องที่ประชาชนไม่พอใจมากที่สุด คือความไม่สะดวกในการรับบริการ และค่าใช้จ่าย โดยได้ชี้ถึงพื้นฐาน 6 ประเภท ที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจของผู้รับบริการ ดังนี้

(1) ความพึงพอใจต่อความสะดวกที่ได้รับจากบริการ (convenience) ได้แก่

(1.1) การใช้เวลารอคอยในสถานบริการ (office waiting time)

(1.2) การได้รับการรักษาดูแลเมื่อมีความต้องการ (availability of care when need)

(1.3) ความสะดวกสบายที่ได้รับในสถานบริการ (base of getting to care)

(2) ความพึงพอใจต่อการประสานงานของการบริการ (coordination) ได้แก่

(2.1) การได้รับบริการทุกประเภทในสถานที่หนึ่ง (getting all needs met at one place) คือผู้ป่วยสามารถขอรับบริการได้ทุกประเภทตามความต้องการของผู้ป่วย

(2.2) แพทย์ให้ความสนใจสุขภาพทั้งหมดของผู้ป่วย อันได้แก่ ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ (concern of doctors for overall health)

(2.3) แพทย์ได้มีการติดตามผลการรักษา (follow – up care)

(3) ความพึงพอใจต่ออริยาศัยความสนใจของผู้ให้บริการ (courtesy) ได้แก่ การแสดงอริยาศัยท่าทางที่ดี เป็นกันเองของผู้ให้บริการ และแสดงความห่วงใยต่อผู้ป่วย

(4) ความพึงพอใจต่อข้อมูลที่รับจากบริการ (medical information) ได้แก่

(4.1) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุการเจ็บป่วย (information about what was wrong)

(4.2) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับการรักษาแก่ผู้ป่วย (information about treatment) เช่น การปฏิบัติของผู้ป่วย การใส่ยา เป็นต้น

(5) ความพึงพอใจต่อคุณภาพของการบริการ (quality of care) ได้คุณภาพของการดูแลทั้งหมดที่ผู้ป่วยได้รับ ในทัศนะของผู้ป่วยที่มีต่อบริการของสถานพยาบาล

(6) ความพึงพอใจต่อค่าใช้จ่ายเมื่อใช้บริการ (out-of-pocket cost) ได้แก่ ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ผู้ป่วยจ่ายไปกับการรักษาความเจ็บป่วย

แพนชานสกีร์ และ โทมัส (Penchansky and thomas) (1985 อ้างถึงใน กริธา สพโชค (2542: 19) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงการบริการทางการแพทย์ (medical service access) โดยสรุปจำแนกออกเป็น 5 ประเภท ด้วยกัน คือ

(1) ความพอเพียงของบริการที่มีอยู่ (availability) คือ ความพอเพียงระหว่างบริการที่มีอยู่กับความต้องการของผู้ป่วย

(2) การเข้าถึงแหล่งบริการ (accessibility) คือ ความสามารถที่จะไปใช้แหล่งบริการได้อย่างสะดวกโดยคำนึงถึงลักษณะที่ตั้ง การเดินทาง

(3) ความสะดวกและสิ่งอำนวยความสะดวกของแหล่งบริการ (accommodation) ได้แก่ แหล่งบริการที่ผู้ป่วยยอมรับว่า ให้ความสะดวกและมีสิ่งอำนวยความสะดวก

(4) ความสามารถของผู้ป่วยในการที่จะเสียค่าใช้จ่ายสำหรับบริการ หรือมีการประกันสุขภาพ (affordability)

(5) การยอมรับคุณภาพของการบริการ (acceptability) ซึ่งในที่นี้รวมถึงการยอมรับลักษณะของผู้ให้บริการด้วย

ทฤษฎีลำดับความต้องการของมาสโลว์ (Maslows Hierachy of Needs)

อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) (1960 อ้างถึงใน นวลจันทร์ เงามประเสริฐ, 2540: 9) มีแนวคิดว่าคุณทุกคนมีความต้องการและมีอยู่ตลอดเวลา เมื่อความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วก็จะไม่มีความหมายสำหรับบุคคลนั้นต่อไป

ทฤษฎีลำดับความต้องการของมาสโลว์ตั้งอยู่บนสมมุติฐาน 3 ประการ คือ

- (1) มนุษย์ทุกคนมีความต้องการ และความต้องการนั้นจะไม่มีที่สิ้นสุด
- (2) ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้ว จะไม่เป็นแรงจูงใจสำหรับพฤติกรรมอีกต่อไป ความต้องการมีอิทธิพลก่อให้เกิดพฤติกรรมที่แสดงออกมานั้น เป็นเรื่องต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองเสร็จสิ้นไปแล้วจะไม่เป็นตัวก่อให้เกิดพฤติกรรมอีกต่อไป

(3) ความต้องการของมนุษย์จะมีลักษณะเป็นลำดับขั้นจากต่ำไปหาสูงตามลำดับความต้องการ ในขณะที่ความต้องการขั้นต่ำได้รับการตอบสนองบางส่วนแล้ว ความต้องการขั้นสูงถัดไปก็จะติดตามมาเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมต่อไป

มาสโลว์ได้เรียงลำดับความต้องการของมนุษย์ไว้ 5 ขั้น ดังนี้

- (1) ความต้องการทางกายภาพ (physical needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานและเป็นสิ่งจำเป็นที่สุดในการดำรงชีพ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ
- (2) ความต้องการความปลอดภัย (safety needs) เป็นความต้องการความปลอดภัยในชีวิต รวมถึงความก้าวหน้าและความอบอุ่นทางใจ
- (3) ความต้องการทางสังคม (social or belonging needs) เป็นความต้องการให้สังคมยอมรับตนเข้าเป็นสมาชิก การได้รับความเป็นมิตรและความรักจากเพื่อนร่วมงาน
- (4) ความต้องการมีฐานะเด่นหรือมีชื่อเสียง (esteem needs) เป็นความต้องการให้สังคมหรือบุคคลอื่นๆ ยกย่องสรรเสริญ
- (5) ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความนึกคิด (self realization or self actualization needs) ความต้องการในลำดับนี้เป็นความต้องการที่ยากแก่การเสาะแสวงหาประชาชนส่วนใหญ่มีความต้องการทางด้านร่างกาย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ทฤษฎีความเสมอภาค (Equality Theory)

สิทธิโชค วรานุสันติกุล (ม.ป.ป.: อ้างถึงใน ชีรพล ขุนเมือง, 2541: 19) เสนอว่า ตัวกำหนดให้บุคคลมีความพยายามที่จะทำงาน ปฏิบัติงานอย่างจริงจัง และพึงพอใจในงานตนเอง หรือไม่ขึ้นอยู่กับความยุติธรรมที่ได้รับผลตอบแทนจากการทำงาน ความยุติธรรมที่ว่านี้ คือ อัตราส่วนระหว่างสิ่งป้อนเข้า (input) ที่บุคคลใส่เข้าไปในกระบวนการการทำงานกับผลลัพธ์ที่บุคคลได้รับตอบแทนออกมา หลังจากปฏิบัติงานไปแล้ว (output) เปรียบเทียบกับอัตราส่วนเดียวกันของบุคคลอื่น

ทฤษฎีความเสมอภาคจะชี้ให้เห็นได้ว่า ถ้าหากบุคคลใดบุคคลหนึ่งรับรู้ว่ามี ความขัดแย้ง ระหว่างจำนวนของผลตอบแทนที่พวกเขาได้รับ และกำลังพยายามของพวกเขาแล้ว พวกเขาจะถูก กระตุ้นให้ลดความพยายามลง ยิ่งกว่านั้น ถ้าหากว่าความขัดแย้งดังกล่าวมีมากขึ้น บุคคลใด บุคคลหนึ่งจะถูกกระตุ้นให้ลดกำลังความพยายามมากขึ้น ความขัดแย้งคือ ความแตกต่างที่มีอยู่ ระหว่างบุคคลสองคนหรือมากกว่า ความแตกต่างเหล่านี้ อาจอยู่บนพื้นฐานของการรับรู้ความ นึกคิดหรือความเป็นจริงที่มองเห็นได้ เบอ์นาร์ด อัดัม (Bernard Adam) (1975, อ้างถึงใน สมยศ นาวารการ, 2522: 393) ชี้ให้เห็นได้ว่าความขัดแย้งหรือความไม่เสมอภาคจะเกิดขึ้นทุกครั้งที่บุคคลใด บุคคลหนึ่งรับรู้ว่าอัตราส่วนระหว่างผลลัพธ์ที่ได้จากงานกับสิ่งที่ให้จากงานของเขา เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลอื่นที่อ้างถึงอยู่ในลักษณะของความไม่เสมอภาคกัน

ทฤษฎีความไม่สอดคล้อง (Discrepancy Theory)

ทฤษฎีความไม่สอดคล้องนี้ จอห์น ล็อก (John Lock) (1960, อ้างถึงใน เสาวภาคย์ ดีวาจา, 2529: 25-30) มองว่าความพึงพอใจในด้านใดด้านหนึ่งของการทำงานขึ้นอยู่กับความแตกต่าง ระหว่างสิ่งที่บุคคลปรารถนา สิ่งที่ปรารถนานั้นคือระดับที่สามารถตอบสนองความต้องการของตน บุคคลจะเกิดความพึงพอใจในการทำงานต่อเมื่อไม่มีความแตกต่างระหว่างความปรารถนากับสภาพ ความเป็นจริง บุคคลจะเกิดความพอใจมากขึ้น เช่นการได้รับเงินพิเศษ จะทำให้เกิดความพึงพอใจ มากกว่าที่ได้รับ อย่างไรก็ตาม ถ้าสิ่งที่ได้รับมานั้นมากขึ้นแต่ต้องขากลำบากขึ้น เช่น การทำงาน มากขึ้นในแต่ละวันบุคคลจะเกิดความไม่พึงพอใจ เช่นเดียวกับคนที่เขาได้รับสิ่งต่างๆ น้อยกว่า ที่ต้องการ ซึ่งเรื่องความไม่สอดคล้องนี้ ได้อธิบายไว้โดยเขาพิจารณาความพึงพอใจในแง่ความ แตกต่างระหว่างปริมาณ หรือคุณค่าของสิ่งเหล่านั้นที่ปรากฏขึ้นจริง ซึ่งแนวคิดนี้เป็นพื้นฐาน

คล้ายของสื่อ แต่สิ่งที่ควรจะเป็นพอร์เตอร์มองในแง่ของการเท่าเทียมกันมากกว่าการตอบสนองความต้องการของบุคคล

จากทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าความพึงพอใจของมนุษย์จะเกิดขึ้นได้ต้องได้รับการตอบสนองจากภายนอกไม่ว่าจะเป็นทางด้านร่างกายและจิตใจ ดังนั้น ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องได้รับการตอบสนองจากสิ่งที่ต้องการเมื่อได้รับเต็มที่แล้วจะก่อให้เกิดความพึงพอใจในสิ่งนั้นๆ

แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ

แนวความคิดทางทฤษฎีองค์การตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน มีนักวิชาการหลายท่านได้แบ่งแนวความคิดไปหลายแบบ หลายสำนัก หลายระดับ การเปลี่ยนแปลงทฤษฎีองค์การเป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม ในขณะนั้นๆ ทั้งนี้ก็เพื่อตอบสนองต่อความต้องการขององค์การในด้านการจัดการ เพื่อให้การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาองค์การที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

1. แนวคิดที่เน้นการใช้เหตุผล เป็นแนวความคิดในช่วง ค.ศ. 1890 – 1930 ซึ่งเกิดทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม (Classical Theory) ทฤษฎีองค์การกลุ่มนี้ได้อาศัยโครงสร้างสามารถจะควบคุมพฤติกรรมของคนได้

2. แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การในสมัยดั้งเดิม แบ่งออกมาเป็น 3 กลุ่มดังนี้

- 2.1 การบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ (scientific management) กลุ่มนี้เริ่มขึ้นเมื่อเฟรเดอริก ดับเบิล. เทเลอร์ (Frederick W. Taylor, 1966) ซึ่งต่อมาได้รับยกย่องว่า “เป็นบิดาของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์” (สมยศ นาวิการ, 2540: 106) เปลี่ยนแนวทางการศึกษาการบริหารจากการศึกษาเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและอุดมการณ์ประชาธิปไตยนำไปสู่จุดเริ่มใหม่ คือ การใช้เหตุผลในการบริหารงานและมุ่งเน้นประสิทธิภาพในการผลิตขององค์การเกิดจากอิทธิพลจากแนวคิดของเทเลอร์เอง เป็นผู้ริเริ่มให้ความสำคัญกับมนุษย์สัมพันธ์ในวงการณ์อุตสาหกรรม

- 2.2 กลุ่มทฤษฎีการจัดการและการบริหาร (administrative management Theory) กลุ่มนี้เห็นว่าประสิทธิภาพขององค์การอาจเพิ่มขึ้นได้โดยการปรับปรุงกระบวนการแบบมรรควิธี (means) ซึ่งนำไปสู่ผล (ends) นักทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่ เฮนรี ฟาโยล์ ลูเทอร์กูลิก ลินเดอ เออร์วิค และ เจมส์ ดี. มูย์นี่ Henry Fayol, Luther Gulick Lyndal Urwick and James D. Mooney ทฤษฎีกลุ่มนี้มุ่งเน้นที่การปรับปรุงวิธีการทำงานของฝ่ายบริหาร เช่น อินรี ฟาโยล์ ได้เสนอหลักการจัดองค์การไว้ 5 ประการ คือ บุคคล (personnel) จุดมุ่งหมาย (objective) การมีส่วนร่วม

(centralization) การติดตามงาน (chain of command) การประสานงาน coordination (วีระนาถ มานะกิจ และ พรรณี ประเสริฐวานี, 2519: 98)

2.3 กลุ่มองค์การแบบราชการ (Bureaucracy)

นักคิดทางตะวันตก ได้เสนอแนวความคิดองค์การแบบราชการในอุดมคติ (Ideal Type of Bureaucracy) ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจาก Dialectic Theory ของเฮ็กเกล และ คาร์ล แมร์ค โดย เวปเปอร์ เอ็ม ได้กำหนดหลักการขององค์การแบบราชการไว้ดังนี้ (อุทัย หิรัญโต, 2531: 24 – 25)

3. แนวความคิดที่เน้นพฤติกรรมของบุคคล (ค.ศ. 1930 – 1950)

การศึกษาทฤษฎีองค์การโดยอาศัยแนวคิดทางพฤติกรรมศาสตร์นี้ หมายถึง การศึกษาที่พยายามใช้วิธีทางวิทยาศาสตร์ในการสำรวจค้นคว้าเกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ในด้านจิตวิทยา จิตวิทยาสังคม และสังคมวิทยา มาประกอบในการศึกษา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเข้าใจสามารถอธิบายและทำนายเกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคลในอนาคตได้

3.1 การทำงานในลักษณะของความชำนาญพิเศษ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของระบบราชการ ทั้งนี้เพราะเนื้อแท้ของการบริหารองค์การ คือ ต้องการให้คนงานมีความชำนาญพิเศษ

3.2 การทำงานภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งลักษณะของการทำงานที่ไม่สามารถยืดหยุ่นได้ เพราะจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผน

3.3 ลักษณะของการนำเพียงผู้เดียว ภาวะผู้นำในระบบราชการนั้นมักมีลักษณะไปในทางใช้อำนาจเด็ดขาดเพียงผู้เดียว การควบคุมงานก็เป็นไปตามสายการบังคับบัญชาโดยเคร่งครัด

3.4 การบริหารงานราชการเป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่อง เพราะหน่วยงานของรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกประชาชน

3.5 การดำเนินการใดๆ ของราชการจะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่กำหนดไว้

3.6 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับบัญชา ซึ่งกระทำไปในลักษณะหน้าที่ราชการมิใช่หน้าที่ส่วนตัว

3.7 การบรรจุแต่งตั้งราชการ ถือหลักความรู้ ความสามารถในการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ จะต้องมีความรู้ความสามารถที่เชื่อถือได้และเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามารับราชการ โดยปราศจากข้อกีดกันใดๆ

3.8 ตำแหน่งราชการไม่อาจโอนหรือซื้อขายแก่กันได้ การแต่งตั้งให้บุคคลใดไปปฏิบัติหน้าที่ใดต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้อย่างแน่นอน

3.9 การปฏิบัติราชการนั้น จะต้องกระทำเป็นหลักฐานหรือลายลักษณ์อักษร หรือมีระเบียบปฏิบัติแน่นอนและมีหลักฐานตรวจสอบได้

ลักษณะขององค์การในอุดมคติทั้ง 9 ประการนี้ มีส่วนต่อประสิทธิภาพขององค์การ โดย เวบเบอร์ เอ็ม (Weber M. 1979) ได้เสนอรูปแบบขององค์การแบบราชการเพื่อตอบสนองความหวังของคนในยุคนั้นที่ต้องการจะป้องกันแก้ไขปัญหาการคอร์ปชั่น การเล่นพรรคเล่นพวกในองค์การ การจัดองค์การแบบราชการจึงดีที่สุดในความเห็นของแม็ค เวบเบอร์ ในสมัยนั้น แต่อย่างไรก็ตามองค์การแบบราชการไม่สามารถแก้ไขปัญหาใหม่ๆ ได้ เนื่องจากสาเหตุสำคัญ 4 ประการ คือ

(1) การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพแวดล้อม ในขณะที่องค์การแบบราชการเป็นการจัดองค์การที่เหมาะสมสำหรับสภาพแวดล้อมที่มีเสถียรภาพ

(2) องค์การขยายตัวขึ้น ทำให้ไม่สามารถรับสภาพการณ์ใหม่ๆ ได้

(3) ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่มีลักษณะซ้ำซ้อน จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างคนจำนวนมากที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน

(4) พื้นฐานและแนวความคิดในเรื่องการมองมนุษย์ เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่มองมนุษย์เป็นหุ่นยนต์ มาเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง และมีความต้องการหลากหลายต้องอาศัยความร่วมมือและความมีเหตุผลเป็นหลักสำคัญ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ระบบราชการจะเน้นไปที่ศทางใด หรือผู้เสนอแนวคิดอยู่ในสังคมใด ก็มักจะได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมนั้น มากำหนดลักษณะของระบบราชการด้วยกัน ดังนั้นความรู้ สึกพึงพอใจและความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตำรวจและการบริการประชาชน จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแนวทางการบริหารและการบริการของตำรวจในลักษณะที่สอดคล้องกับสังคมและวัฒนธรรมไทย การมองระบบราชการจึงเห็นไม่เหมือนกัน นอกจากแม็คเวเบอร์ จะเป็นที่ยอมรับนับถือของคนทั่วไปแล้ว ยังมีผู้ทำการศึกษาในปัจจุบันนี้ ได้แก่ คาร์ เจ. เฟคเดอร์ริค (Carl J. Fiderich) และ ฮาร์โรลด์ ลาสกี (Harold Laski) ได้มองระบบราชการในแง่ของการจัด องค์การ และพฤติกรรมการบริหารไปในทางลักษณะของความล่าช้าไม่ทันการ ไม่มีการปรับปรุง แก้ไขเครื่องครัดระเบียบแบบแผน ทำให้ประชาชนมีทัศนคติไปในทางปฏิเสธ (negative) อย่างรุนแรง ต่อระบบราชการ ถึงกับกล่าวว่าระบบราชการเป็นระบบบริหารที่ตกอยู่ในเงื้อมมือของข้าราชการ โดยเด็ดขาดและก่อให้เกิดอำนาจอันทำลายเสรีภาพของประชาชน ข้าราชการเป็นบุคคลประเภท เอาตัวรอด (savedman) ซึ่งหมายถึง พวกที่ทำงานตามระเบียบแบบแผนเครื่องครัด เพื่อความถูกต้อง โดยไม่คำนึงถึงสภาวะแวดล้อมอื่น ข้าราชการแสดงบทบาทอยู่ในกรอบของกฎหมายและระเบียบแบบแผน ซึ่งเป็นลักษณะของการปฏิบัติราชการของข้าราชการทั่วโลก ในปัจจุบันนี้ ลักษณะสำคัญของระบบราชการที่สำคัญมากประการหนึ่ง คือ การทำงานที่ล่าช้า (red tape) และอย่างไรก็ดี ระบบบริหารราชการแบบนั้นจำต้องยึดมั่นในกฎหมายระเบียบแบบแผนและคำสั่ง และขนบธรรมเนียมของระบบราชการเพราะถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง (อุทัย หิรัญโฑ, 253: 26 – 27)

4. แนวคิดเกี่ยวกับระบบเปิด เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในช่วงกลางทศวรรษที่ 1960 ซึ่งองค์การสมัยใหม่ (Modern Theory) แนวความคิดใหม่จะมุ่งเน้นที่ระบบทั้งหมด เป็นการศึกษาภาพรวมมิใช่มองส่วนใดส่วนหนึ่งขององค์การ องค์การเปรียบเสมือนระบบที่มีการปรับตัวของระบบหนึ่ง และจะต้องปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ภายใน

สภาพแวดล้อมถ้าหากว่าองค์การนั้นต้องการที่จะอยู่รอด องค์การและสภาพแวดล้อมขององค์การจะขึ้นอยู่กับซึ่งกันและกัน โดยที่แต่ละฝ่ายจะต้องอาศัยทรัพยากรจากอีกฝ่ายหนึ่งนับแต่ ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์การได้ค่อนข้างมาก แนวทางการศึกษาองค์การที่มีอิทธิพลต่อนักวิชาการสมัยปัจจุบัน มีอยู่ 2 แนวทาง คือ

5. การศึกษาองค์การในเชิงระบบ (System Approach) ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาในเชิงระบบนี้ ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดทางวิทยาศาสตร์ของนักชีววิทยา ซึ่งได้เสนอทฤษฎีระบบทั่วไป (general system theory) เพื่อใช้ในการอธิบายระบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบทางกายภาพ ชีวภาพหรือระบบสังคมว่ามีลักษณะเหมือนกัน โดยให้ความหมายของคำว่า “เป็นชุดของส่วนประกอบต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและมีฐานะคงอยู่ในสิ่งแวดล้อม” กล่าวคือระบบจะรับเอาปัจจัยการนำเข้า (inputs) บางอย่างจากสิ่งแวดล้อมผ่านกระบวนการแปรสภาพด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง และส่งผลผลิต (outputs) บางอย่างกลับมายังสิ่งแวดล้อมนั้นก็สามารถมีผลผลิตหรือผลงานกลับออกมาได้ แนวคิดเกี่ยวกับระบบสามารถแสดงให้เห็นองค์การในแนวความคิดนี้มีการปรับตัวตลอดเวลา เพราะมีตัวแปรต่างๆ มีลักษณะเปลี่ยนแปลง (dynamic) อยู่ตลอดเวลา

6. การศึกษาองค์การตามสถานการณ์ (Contingency Approach)

การศึกษาองค์การตามสถานการณ์ เป็นอีกแนวทางการศึกษาหนึ่งที่แพร่หลายของนักทฤษฎีองค์การในปัจจุบัน ได้เริ่มมีบทบาทตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นทฤษฎีที่พัฒนามาจากความคิดอิสระ ที่ว่าองค์การที่เหมาะสมที่สุดควรเป็นองค์การและโครงสร้างและระบบสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อม และสภาพความเป็นจริงขององค์การตั้งอยู่บนพื้นฐานการศึกษาสภาพแวดล้อมของมนุษย์ (humanistic environment) ทฤษฎีองค์การตามสถานการณ์และกรณีนี้มีอิสระมากโดยมีธรรมชาติ (natural) เป็นตัวแปรและปัจจัยสำคัญในการกำหนดรูปแบบ กฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผน มีลักษณะสอดคล้องเป็นเหตุเป็นผล และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงตามสภาพแวดล้อมเป้าหมายขององค์การและเป้าหมายของสมาชิกโดยส่วนรวม มีสมมติฐานที่สำคัญของแนวคิดนี้คือ องค์การแต่ละองค์การมีความแตกต่างกันทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบหรือสภาพแวดล้อมของสังคมนั้นๆ ซึ่งรวมถึงสภาพภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ค่านิยม ความเชื่อ การสนับสนุนและความต้องการของสมาชิกในองค์การนั้นด้วย ปัญหาที่เผชิญอยู่ ดังนั้น การบริหารขององค์การ

เป็นเรื่องของการทำให้องค์กรแต่ละแห่งสามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมได้มากที่สุด โดยการปรับรูปแบบการจัดองค์การภายในของแต่ละแห่งให้เหมาะสม ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่งเท่ากับเป็นการปฏิเสธหลักการบริหารที่เป็นสากลใช้ได้กับทุกองค์การ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2521: 129)

7. ประเภทขององค์การ

เมื่อมีการรวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์การขึ้น จึงเกิดองค์การขึ้นหลายประเภท หากแบ่งตามหลักการจัดระเบียบภายในขององค์การ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์การที่มีรูปแบบ (formal organization) และองค์การที่ไม่มีรูปแบบ (informal organization) (ศิริอร ชันทรหัตถ์, 2534: 4 – 5) รายละเอียดดังนี้

7.1 องค์การที่มีรูปแบบ (formal organization) หรือองค์การรูปนัยหรือองค์การที่เป็นทางการ คือ องค์การที่มีโครงสร้างอย่างมีรูปแบบ ได้วางกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในระเบียบแบบแผน หรือกำหนดไว้ในกฎหมายมีสายบังคับบัญชา มีขั้นตอน มีการกำหนดหน้าที่ไว้อย่างเด่นชัด มีการแบ่งงานกันตามความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน องค์การในลักษณะนี้จะเห็นได้จากองค์การเอกชนและองค์การของรัฐที่เรียกว่า “ระบบราชการ” (Bureaucracy)

7.2 องค์ประกอบสำคัญขององค์การที่มีรูปแบบ ดังนี้ (พะยอม วงศ์สารศรี, 2537: 12 – 14)

7.2.1 การแบ่งระดับชั้นสายการบังคับบัญชา (hierarchy) อำนาจหน้าที่ขององค์การจะมีลักษณะแบ่งแยกตามสายบังคับบัญชา (chain of command) ควบคู่กับการมอบหมาย ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาระดับสูงลดหลั่นกันไป (line of authority) ในลักษณะนี้ โครงสร้างขององค์การจะแบ่งออกเป็น 3 ระดับชั้น คือ การบริหารระดับบน (top management) การบริหารระดับกลาง (middle management) การบริหารระดับล่าง (lower management) การแบ่งระดับชั้นสายการบังคับบัญชาในลักษณะนี้เรียกว่า การบริหารจากบนลงล่าง (top – down management) แต่ละตำแหน่งมีหน้าที่รับผิดชอบและอำนาจที่แตกต่างกันออกไปอย่างมีขอบเขต เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสนก้าวก่ายและซ้ำซ้อนกัน แต่อาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ได้ การปฏิบัติงานลักษณะนี้การตัดสินใจและอำนาจในการบังคับบัญชาจะมาจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง

7.2.2 การแบ่งงาน (division of labour) คือ การจำแนกหน่วยงานเฉพาะออกไปตามความเหมาะสมและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น การแบ่งงานต้องคำนึงถึงคุณสมบัติ และศักยภาพของหน่วยงานนั้นๆ ว่ามีความรับผิดชอบในงานได้มากน้อยเพียงใด การแบ่งงานนี้จะต้องคำนึงถึงการประสานงาน การไม่ซ้ำซ้อน การไม่ก้าวก่าย ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติงาน สิ่งที่ยังระวัง คือ ไม่ควรแบ่งงานออกเป็นหลายช่วงและหลายหน่วยงานย่อยๆ มากเกินไปในลักษณะที่มีฐานกว้างจะทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว ขาดการประสานงานที่ดี และก่อให้เกิดความล่าช้า (red ape) เพราะมีขั้นตอนมาก

7.2.3 ช่วงการควบคุม (span of control) คือ ขอบเขตของสายการบังคับบัญชาจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง ในลักษณะนี้การบริหารงานจะมีลักษณะเป็นแนวนอน (horizontal) หรืออาจจะกล่าวว่า ช่วงการควบคุม คือ จำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งควบคุมบังคับบัญชาอยู่ หรืออาจหมายถึงจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ในระดับถัดลงมาที่จะต้องรายงานแก่ผู้บังคับบัญชาคนใดคนหนึ่ง ซึ่งอยู่ในระดับที่ถัดขึ้นมา เช่น สารวัตรคนหนึ่ง มีรองสารวัตร ซึ่งอยู่ภายใต้การสั่งการของตน จำนวน 6 คน หมายความว่าช่วงการควบคุมของสารวัตรมี 6 คน เป็นต้น

7.2.4 เอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) หรือเอกภาพในการบริหารงาน หมายถึง การบริหารงานที่ทุกหน่วยงาน ทุกคน ทุกระดับ ปฏิบัติงานกันอย่างสอดคล้องกัน มีการประสานกัน และเข้าใจเป้าหมายขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีอำนาจการควบคุม บังคับบัญชารวมทั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะใดคณะหนึ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ใครเป็นผู้รับผิดชอบ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาได้มากน้อยเพียงไร และจะต้องมีการระบุหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละระดับลงไปเลย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการปิดการรับความรับผิดชอบหรือขาดความรับผิดชอบการบริหารงาน ในลักษณะนี้จึงถือว่าเอกภาพในการบริหารงาน

7.3 องค์กรที่ไม่มีรูปแบบ (informal organization) หรือองค์กรอุปนัย หรือองค์กรที่ไม่เป็นทางการ องค์กรประเภทนี้เป็นองค์กรที่ไม่มีโครงสร้าง ไม่มีระเบียบ และกำหนดกฎเกณฑ์แน่นอน ไม่มีการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานแต่ละคน ไม่มีสายการบังคับบัญชา วัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์กรอยู่กับความพอใจ และความสมัครใจของบุคคลที่มาอยู่ร่วมกัน อำนาจในการบริหารและบังคับบัญชามอบให้ด้วยความยินยอม ศรัทธาและบารมีของผู้นำ โดยยึดมั่นความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ไม่มีการยึดมั่นในหลักการ ขั้นตอน กระบวนการของการจัดตั้งองค์กรที่เป็นรูปแบบ

8. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กร

ความหมายคำว่า การจัดองค์กร (organization) ความสำเร็จของการบริหารงานจะมีได้มากน้อยเพียงใดนั้น การจัดองค์กรนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้องค์กรดำเนินการไปอย่างมีระบบ ระเบียบ แบบแผนและประสบผลสำเร็จสูงสุด ซึ่งการจัดองค์กรเป็นการจัดระบบความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน รวมถึงภารกิจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรต่างๆ ให้ชัดเจน เพื่อให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของงานให้สำเร็จ หากองค์กรใดมีการแบ่ง

วพ
363.2
พ. 442๑ 2548
ด.1

ลักษณะของงานได้อย่างเหมาะสม มีความสอดคล้องกับลักษณะของงานในองค์การแล้วผลสำเร็จย่อมติดตามมาอย่างแน่นอน มีนักวิชาการของไทยและต่างประเทศได้คำจำกัดความไว้หลายท่านด้วยกันดังนี้ คือ

สมพงษ์ เกษมสิน (2533: 45) ได้ให้ความหมายการจัดองค์การว่า หมายถึง “การวางระเบียบให้กิจกรรมต่างๆ ขององค์การดำเนินไปให้ได้สัดส่วนกัน โดยกำหนดว่าใครมีหน้าที่ทำอะไร มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามแผนที่กำหนดไว้”

สมชัย ศรีสุทธนิยากร (2530: 32) เห็นว่า การจัดองค์การเป็นกระบวนการจัดสร้างสัมพันธภาพระหว่างอำนาจหน้าที่ การงาน บุคคล และทรัพยากรการบริหารอื่นๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์ โดยมุ่งเน้นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยอาจสรุปได้ว่าการจัดองค์การหมายถึง กระบวนการในการจัดการที่เกี่ยวข้องและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบรวมทั้งข้อกำหนดในเรื่องความสัมพันธ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การให้มีสมดุลกัน ซึ่งก็หมายถึงความสัมพันธ์ในแนวดิ่งและแนวนอนในโครงสร้างองค์การนั่นเองและกระบวนการจัดตั้งองค์การนี้จะนำไปสู่รูปแบบแผนของกระบวนการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าขอบเขตของการจัดการองค์การนั้นมีความหมายที่กว้างกว่าการกำหนดโครงสร้างแต่มีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความหมายของการจัดองค์การว่าเป็นเรื่องเดียวกันกับการจัดโครงสร้างองค์การ ดังนี้

การจัดรูปงานหรือจัดโครงสร้างองค์การ (organization) หมายถึง การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ในเชิงกายภาพขององค์การ เช่น การกำหนดตำแหน่งหน้าที่สายการบังคับบัญชา แผนภูมิขององค์การ เป็นต้น

9. แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การ ประกอบด้วย

9.1 โครงสร้างขององค์การ (organization structure) หมายถึง แผนภูมิขององค์การ ซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งต่างๆ ในองค์การ มีการแสดงรายละเอียดของการทำงานในตำแหน่งต่างๆ มีกฎระเบียบและข้อบังคับในการทำงาน โครงสร้างขององค์การยังเกี่ยวข้องกับรูปแบบของอำนาจหน้าที่ การติดต่อสื่อสาร และสายทางเดินของงานช่วยให้มีการทำงานทางการเกิดขึ้น

9.2 หลักการกำหนดโครงสร้างขององค์การ (principles of organization structure) ซึ่งองค์การเปรียบเสมือนเครื่องมือด้านการจัดองค์การ ถูกคาดหวังว่าเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกให้วัตถุประสงค์หลักขององค์การสัมฤทธิ์ผล วัตถุประสงค์หลักขององค์การใดๆ อาจจะกล่าวได้ว่าเพื่อความอยู่รอดความเจริญเติบโตและมีการปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ ในสังคมเพื่อความ

สำเร็จดังกล่าว ฝ่ายที่ทำหน้าที่จัดการจำเป็นต้องทำการศึกษาหลักการขององค์การ เพราะหลักการเหล่านั้นเป็นแนวทางในการวางแผนอย่างชาญฉลาด (intelligent planning) และการจัดองค์การ (organization) อย่างเหมาะสมจะช่วยให้การดำเนินการตัดสินใจ และใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลในสถานการณ์ต่างๆ ดังนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการขององค์การให้ตลอดจะเป็นสิ่งสำคัญในการทำให้องค์การเป็นองค์การที่ดี

9.3 ประเภทโครงสร้างขององค์การ (types of organization structure) ซึ่งการจัดโครงสร้างขององค์การ สามารถแบ่งแยกออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้ (เซวี่ ไพร์พริณโรจน์, 2523: 5)

9.3.1 โครงสร้างองค์การตามหน้าที่การงาน (functional organization structure) หมายถึง โครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นโดยแบ่งไปตามประเภทหรือหน้าที่การงาน เพื่อแสดงให้เห็นว่าในแต่ละแผนกนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องทำอะไรบ้าง

9.3.2 โครงสร้างองค์การตามสายงานหลัก (line organization structure) หมายถึงการจัดรูปโครงสร้างให้มีสายงานหลัก และมีการบังคับบัญชาจากบนลงล่างลดหลั่นกันเป็นขั้นๆ จะไม่มีการสั่งการแบบข้ามขั้นตอนในสายงาน

9.3.3 โครงสร้างแบบองค์การคณะที่ปรึกษา (staff organization structure) หมายถึง การจัดโครงสร้างโดยการให้ที่ปรึกษาเข้ามาช่วยในการบริหารงาน เช่น ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี

9.3.4 โครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการบริหาร (committees organization structure) หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์การโดยให้มีการบริหารงานในลักษณะคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการบริหารรถไฟแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการ อ.ส.ม.ท

9.3.5 โครงสร้างองค์การงานอนุการ (auxiliary) คือ หน่วยงานช่วย บางที่เรียกว่า หน่วยงานบ้าน (house - keeping agency) ซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับธุรการและอำนวยความสะดวก เช่น งานเลขานุการและงานตรวจสอบภายใน

9.4. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การ (changes of organization structure) องค์การมีการสร้างขึ้นมา มีการเจริญเติบโตก้าวหน้า มีการหยุดชะงัก มีการเสื่อมถอย หรือสลายไปย่อมแสดงว่าโครงสร้างขององค์การมีการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่ง บางครั้งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ แล้วแต่ลักษณะสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การ อาจสรุปได้ดังนี้

9.4.1 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ชีวิตของบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจ เมื่อภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป องค์กรต้องปรับตัว อาจจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การขยาย หรือ ลดแผนงาน

9.4.2 การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ภาวะทางสังคม ได้แก่ วัฒนธรรม ระเบียบแผนงาน ขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมทางสังคม มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของ องค์กรเป็นอย่างมาก เช่น ถ้าสังคมมีวินัย องค์กรกรมตำรวจไม่จำเป็นต้องเพิ่มตำรวจ ไม่จำเป็นต้องขยายหน่วยงาน กรมอัยการไม่ต้องเพิ่มอัยการ ศาลไม่ต้องเพิ่มผู้พิพากษา หรือต้องตั้งศาลเพิ่มขึ้น

9.4.3 การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การเมืองและการบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น เปรียบประดุจเหรียญคนละด้าน ฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบาย และ ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติ ฝ่ายบริหารมีองค์การต่างๆ เป็นมือที่จะน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อฝ่ายการเมืองมีนโยบายใหม่ๆ ฝ่ายบริหารก็จำเป็นต้องรับนโยบายนั้นมาปฏิบัติ

9.4.4 การเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐ เมื่อใดอำนาจรัฐเปลี่ยนแปลงไป อาจถูก ลิดรอนอำนาจลง หรือถูกบังคับโดยเงื่อนไขอื่น จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและพฤติกรรม องค์กร

9.4.5 การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและนวัตกรรม เมื่อเทคโนโลยีและ นวัตกรรมได้รับการพัฒนาขึ้นมาตามลำดับ ผลก็คือ องค์กรได้นำเทคโนโลยีและนวัตกรรม เหล่านั้นมาใช้ในการปฏิบัติงาน

9.4.6 การเกิดองค์การที่ไม่เป็นทางการ บรรดาองค์การที่ไม่เป็นทางการนี้ อาจจะมีลักษณะเป็นหัวหอหรือหอข้างแคระ อันจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กรไม่มากนัก

9.4.7 การเจริญเติบโตขององค์การ เมื่อเปรียบเทียบขององค์การกับบุคคล บุคคลเจริญเติบโตได้ องค์กรก็เช่นเดียวกัน เมื่อเวลาผ่านไปองค์การจะได้รับการพัฒนาขึ้นตาม ลำดับ จาก องค์กรขนาดเล็กมาเป็นขนาดกลางและขนาดใหญ่ หรือขนาดใหญ่พิเศษ เป็นต้น

9.4.8 สาเหตุอื่นๆ การเปลี่ยนแปลงองค์การอาจมีสาเหตุนอกเหนือจากที่ กล่าวมาแล้ว เช่น มีกฎหมายออกใหม่ในเรื่องแรงงาน ซึ่งมีสภาพบังคับต่อองค์การ

องค์กรใดที่สามารถปรับตัวได้ได้สถานะของความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้ทันเวลา องค์กรนั้นก็แข็งแรงก้าวหน้าไปได้ หากองค์กรใดไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างได้ทัน กับความยุ่งยาก ซับซ้อนและอุปสรรคต่างๆ แล้วก็จะประสบกับความล้มเหลวได้ จะเห็นได้ว่าการ ปรับปรุงโครงสร้างมีความสำคัญต่อความอยู่รอดและความสำเร็จขององค์กร ดังนั้นผู้บริหารใน หน่วยงานต่างๆ จะต้องตระหนักถึงสิ่งเหล่านี้รวมถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นสัญญาณเตือนว่า ต้องมีการปรับปรุงองค์การ hodge และ anthony ได้สรุปไว้ว่าองค์การที่ประสบผลสำเร็จ

จะปรากฏว่ามีการจัดโครงสร้างรูปแบบขององค์การสอดคล้อง (consistent) กับความต้องการของสิ่งแวดล้อม

การศึกษาในเรื่องนี้เป็นการศึกษาองค์การในฐานะที่เป็นระบบเปิด นักทฤษฎีองค์การคนสำคัญ คือ เคสท์และโรเซนชวิก (Kast and Rosenzweig) ได้เสนอแนวความคิดว่า องค์การประกอบด้วยระบบย่อยตั้งแต่ 2 ระบบขึ้นไป และระบบย่อยเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และมีความสำคัญต่อระบบใหญ่ เนื่องจากหากมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบย่อย ก็ย่อมจะมีผลกระทบต่อส่วนอื่นด้วยเสมอ เฟรอมอนต์ อี. คาสต์ และ เจมส์ อี. โรสันชวิก (Fremont E. Kast and James E. Rosenzweig, 1979: 6) ซึ่งหมายความว่า องค์การจะประกอบด้วยระบบย่อยตั้งแต่ 2 ระบบขึ้นไป ซึ่งต่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและมีความสำคัญกับผลกระทบต่อระบบใหญ่เสมอ นอกจากนี้ทุกองค์การก็ถือเป็นระบบย่อยของระบบสังคมเศรษฐกิจ กฎหมาย ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การดังนั้น การเปลี่ยนแปลงขององค์การหรือสังคมเศรษฐกิจ กฎหมาย ก็ล้วนมีผลกระทบซึ่งกันและกันอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ องค์การในฐานะที่เป็นระบบเปิด (open system) จะทำให้องค์การสามารถปรับตัวเองได้อย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมต่างๆ โดยการปรับรูปแบบการจัดองค์การภายในของแต่ละแห่งให้เหมาะสม อันจะทำให้สามารถดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพในที่สุด

สมชัย ศรีสุทธิยากร (2539: 60) กล่าวว่า มีแนวคิดทฤษฎีองค์การตามสถานการณ์ (contingency) ซึ่งเชื่อว่า การบริหารองค์การเป็นเรื่องของการจัดสภาพองค์การให้เหมาะสมกับลักษณะของงานและสภาพแวดล้อมขององค์การที่มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ลอร์ช (Lorch) และ ลอร์เรนซ์ (Larrenc) ผลจากการศึกษาพบว่า “สภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันจะมีอิทธิพลต่อการจัดรูปแบบองค์การภายในที่แตกต่างกัน องค์การที่ประสบความสำเร็จจะมีการจัดโครงสร้างรูปแบบองค์การที่สอดคล้องกับความต้องการของสภาพแวดล้อม”

แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการ

นักวิชาการให้แนวคิดเกี่ยวกับ“การให้บริการ” ที่ผู้ศึกษาขอนำมากล่าว ได้แก่

คาร์สัน อาร์. (Carson R.) (1963: 12-14) ได้อธิบายลักษณะการบริการที่พบอยู่เสมอ ดังนี้

(1) จุดหมายของการบริหารราชการคือการให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งยากที่จะวัดประสิทธิภาพและผลสำเร็จในรูปดัชนีหรือตัวเลขแห่งผลกำไรทางเศรษฐกิจได้

(2) มีการให้บริการที่สลับซับซ้อนและมีทางปฏิบัติที่ยุ่งยากซับซ้อนจนทำให้ผู้บริหารราชการระดับสูง ต้องรับผิดชอบในผลที่จะต้องปฏิบัติจนถูกประชาชน โจมตีได้

(3) ผู้บริหารราชการจะต้องบริหารราชการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และปฏิบัติราชการนอกเหนือระเบียบข้อบังคับที่ไว้ไม่ได้ อันทำให้เกิดความล่าช้าอยู่เสมอ

(4) ผู้บริหารราชการสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจได้น้อย ความเป็นอิสระในการบริหารมีจำกัดในทางกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ มติคำสั่งต่างๆ ได้จำกัดทางเลือกของผู้บริหารองค์กรราชการอยู่ตลอดเวลา การที่ผู้บริหารตกอยู่ในภาวะเช่นนี้ เพราะต้องปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางของฝ่ายการเมืองโดยเคร่งครัด รวมถึงการให้มีเสถียรภาพทางความมั่นคงปลอดภัยของประเทศด้วย

(5) การบริหารราชการมักอยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป มีผู้ให้การวิพากษ์วิจารณ์ รวมถึงพยายามที่จะโค่นล้มผู้ที่ปฏิบัติตามระเบียบคำสั่งที่เคร่งครัดอยู่เสมอ

สมชาย ไชว์พันธ์ (2529: 47) ให้ทัศนะเกี่ยวกับการบริการประชาชน หมายถึงการรับใช้ประชาชน อำนาจความสะดวกให้แก่ประชาชน และช่วยเหลือเกื้อกูลประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของข้าราชการทุกคน ที่จะต้องบริการประชาชนให้ได้รับความพอใจมากที่สุด การบริการประชาชนที่จะก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้มารับบริการนั้น ต้องเป็นการบริการที่มีลักษณะดังนี้

- (1) ให้บริการด้วยความเต็มใจ
- (2) ให้บริการด้วยความรวดเร็ว
- (3) ให้บริการด้วยความถูกต้อง
- (4) ให้บริการด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

กล่าวโดยสรุป ลักษณะของการให้บริการคือ มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม เพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจมากที่สุด มีการดำเนินการสม่ำเสมอ มีลักษณะที่สลับซับซ้อน ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ มีความอิสระในการตัดสินใจ น้อย ต้องบริการรวดเร็ว ถูกต้องและเสมอภาค อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป

แมกซ์ เว็บบอร์ Max Weber (1966: 340) ได้ชี้ให้เห็นว่า การให้บริการที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด คือการให้โดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคลหรือที่เรียกว่า Fine Iraet studio กล่าวคือ การให้บริการที่ไม่ใช้อารมณ์และไม่มีความชอบพอใครเป็นพิเศษ แต่ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันตามหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในสภาพที่เหมือนกัน

แคทส์ อีลิฮู (Kats Elihc) และ เบนดา ดาเน็ต (Brenda Danet) (1973 อ้างถึงใน โชคชัย เขียวชื่น, 2544: 13) ได้ศึกษาการบริการประชาชนเห็นว่าหลักการสำคัญของการให้บริการขององค์กรของรัฐ ประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ คือ

(1) การติดต่อเฉพาะงาน (specificity) เป็นหลักการที่ต้องการให้บทบาทของประชาชนและเจ้าหน้าที่อยู่ในวงจำกัด เพื่อให้การควบคุมเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์และทำได้ง่าย ทั้งนี้

โดยดูจากเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการว่า ให้บริการประชาชนเฉพาะเรื่องที่ติดต่อหรือไม่ปฏิบัติหรือมีการ สอบถามเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ติดต่อหรือไม่ หากมีการให้บริการที่ไม่เฉพาะเรื่อง และ สอบถามเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้อง นอกจากที่จะทำให้ล่าช้าแล้ว ยังทำให้การควบคุมเจ้าหน้าที่เป็นไปได้ยาก

(2) การให้บริการที่มีลักษณะเป็นทางการ (universality) หมายถึง การที่ผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติต่อผู้รับบริการอย่างเป็นทางการไม่ยึดถือความสัมพันธ์ส่วนตัว แต่ยึดถือการให้บริการแก่ผู้รับบริการทุกคนอย่างเท่าเทียมกันในทางปฏิบัติ

(3) การวางตนเป็นกลาง (affective neutrality) หมายถึง การให้บริการแก่ผู้รับบริการ โดยจะต้องไม่นำเอาเรื่องของอารมณ์เจ้าหน้าที่ที่ให้บริการเข้ามาเกี่ยวข้อง

กลุณ ฌนาพงศธร (2530: 303-304) ได้ชี้ให้เห็นถึงหลักการให้บริการที่สำคัญมี 5 ประการ คือ

(1) หลักความสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือประโยชน์และบริการที่องค์การจัดให้นั้น จะต้องสนองตอบความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่หรือทั้งหมด มิใช่เป็นการจัดให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ มิฉะนั้นแล้ว นอกจากจะไม่เกิดประโยชน์สูงสุดในการเอื้ออำนวยประโยชน์ และบริการแล้วยังไม่คุ้มค่ากับการดำเนินงานนั้นๆ ด้วย

(2) หลักความสม่ำเสมอ กล่าวคือ การให้บริการนั้นๆ ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ มิใช่ทำๆ หยุดๆ ตามความพอใจของผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงาน

(3) หลักความเสมอภาค บริการที่จัดนั้นจะต้องให้แก่ผู้มาใช้บริการทุกคนอย่างเสมอหน้า และเท่าเทียมกันไม่มีการใช้สิทธิพิเศษแก่บุคคล หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในลักษณะต่างจากกลุ่มคนอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด

(4) หลักความประหยัด ค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในการบริการจะต้องไม่มากจนเกินกว่าผลที่จะได้รับ

(5) หลักความสะดวก บริการที่จัดให้แก่ผู้รับบริการจะต้องเป็นลักษณะปฏิบัติได้งานสะดวก สบาย สิ้นเปลืองทรัพยากรไม่มากนัก ทั้งยังไม่เป็นการสร้างภาระยุ่งยากใจให้แก่ผู้ให้บริการหรือผู้ให้บริการมากจนเกินไป

แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

ประยูร กาญจนกุล (2491: 119 - 122) ให้ทัศนะเกี่ยวกับการบริการสาธารณะว่ามีหลักสำคัญ ซึ่งแยกพิจารณาได้ 5 ประการ คือ

(1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือควบคุมของฝ่ายปกครอง

(2) บริการสาธารณะ มีวัตถุประสงค์ ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
(3) การจัดระเบียบและวิธีดำเนินการบริการสาธารณะ ย่อมจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เพื่อให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัย

(4) บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดชะงัก ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงด้วยประการใด ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย

(5) เอกชนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

พิทักษ์ ทรุษิม (2538: 30) ได้ให้ ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่าเป็นการบริการในฐานะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการเพื่อให้เกิดความพอใจ จากความหมายนี้จึงเป็นการพิจารณาการให้บริการว่าประกอบด้วยผู้ให้บริการ (providers) และผู้รับบริการ (recipients) โดยฝ่ายแรกคือปฏิบัติเป็นหน้าที่ที่ต้องให้บริการเพื่อให้ฝ่ายหลังเกิดความพึงพอใจ

เวอล์มาร์ เอ. (Vollmer, A.) (1979 อ้างถึงใน พิทักษ์ ทรุษิม, 2538: 32) กล่าวว่า การให้บริการสาธารณะ คือการที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะเป็นของรัฐหรือเอกชน มีหน้าที่ในการส่งต่อการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะเป็นของรัฐหรือเอกชน มีหน้าที่ในการส่งต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

ยึดการสนองตอบความต้องการจำเป็นของประชาชนเป็นเป้าหมาย การบริการของรัฐในเชิงรับจะเน้นการให้บริการตามระเบียบแบบแผน และมีลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการดังนี้

(1) ข้าราชการมีทัศนคติว่าการให้บริการจะเริ่มต้นเมื่อมีผู้มาติดต่อขอรับบริการ มากกว่าตนมีหน้าที่ที่จะต้องจัดบริการให้แก่ประชาชนตามสิทธิประโยชน์ที่เขาควรจะได้รับ

(2) การกำหนดระเบียบ วิธีปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจจะต้องคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้รับบริการเป็นหลัก โดยพยายามให้ผู้รับบริการได้สิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับอย่างสะดวกและรวดเร็ว

(3) ข้าราชการจะต้องมองผู้มารับบริการว่ามีฐานะและศักดิ์ศรี เท่าเทียมกับตน มีสิทธิที่จะรับรู้ให้ความเห็น หรือโต้แย้งด้วยเหตุผลได้อย่างเต็มที่ สร้างทัศนคติและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ตลอดจนเป็นการให้บริการที่มีความถูกต้องชอบธรรมสามารถตรวจสอบได้ และสร้างความเสมอภาคทั้งในการบริการและในการที่จะได้รับบริการจากรัฐ

เวลด์มาร เอ. (Vollmer, A.) (1997 อ้างถึงใน พิทักษ์ ทรุษิม (2538: 38) ได้กล่าวว่าการให้บริการที่ดีส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับ การเข้าถึงบริการ และได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงการบริการ มีดังนี้

- (1) ความเพียงพอของบริการที่มีอยู่ คือ ความพอเพียงระหว่างบริการที่มีอยู่กับความ ต้องการขอรับบริการ
- (2) การเข้าถึงแหล่งบริการได้อย่างสะดวก โดยคำนึงถึงลักษณะที่ตั้งการเดินทาง
- (3) ความสะดวก และสิ่งอำนวยความสะดวกของแหล่งบริการ ได้แก่แหล่งบริการที่ผู้รับบริการยอมรับว่า ให้ความสะดวก มีสิ่งอำนวยความสะดวก
- (4) ความสามารถของผู้รับบริการ ในการที่จะเสียค่าใช้จ่ายสำหรับบริการ
- (5) การยอมรับคุณภาพของบริการ ซึ่งในที่นี้หมายถึงรวมถึงการยอมรับลักษณะของผู้ให้บริการด้วย

จากการพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะข้างต้น ได้แสดงให้เห็นว่า เป้าหมายของการให้บริการสาธารณะ คือ การสร้างความพึงพอใจให้เกิดแก่ผู้รับบริการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

จะเห็นได้ว่า การวัดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะประเด็นสำคัญ จะอยู่ที่ว่าการระบอบออกมาให้ได้ว่ามีมิติต่างๆ ตามประสบการณ์ที่ประชาชนได้รับจากการให้บริการสาธารณะนั้นมีอะไรบ้าง โดยส่วนใหญ่ก็จะมุ่งวัดไปที่พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ (providers behavior) มิติของกระบวนการให้บริการ (service process) และมิติในด้านผลผลิตหรือบริการ (product or service) ที่ได้รับ

แนวคิดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจกับงานบริการประชาชน

กรมตำรวจ ซึ่งปัจจุบัน เป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดหน้าที่ตำรวจไว้ดังนี้ (กรมตำรวจ, 2536: 27)

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร เฉพาะที่มีได้กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่พนักงานอื่น
- (2) ป้องกันปราบปรามการกระทำผิดอาญาที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานอื่น
- (3) สืบสวนและสอบสวนการกระทำผิดอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่น และดำเนินการกับผู้กระทำผิดตามกฎหมาย

(4) ร่วมมือช่วยเหลือหน่วยราชการอื่นในการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดอาญา และรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

(5) บำบัดทุกข์บำรุงสุข ช่วยเหลือป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน อันเกิดจากทุกข์ภัยต่างๆ และให้บริการประชาชนที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ หรือไม่เสียหายต่อกรมตำรวจ

(6) ส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีกับประชาชน

ส่วนงานตามโครงการ โรงพักเพื่อประชาชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ แบ่งออกเป็น 7 ด้าน คือ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2541: 8)

(1) ด้านการบริการทั่วไป

(2) ด้านการอำนวยความสะดวกทางอาญา

(3) ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(4) ด้านการควบคุมและการจัดการจราจร

(5) ด้านการประชาสัมพันธ์และแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน

(6) ด้านการปรับปรุงสถานที่ทำการและสภาพแวดล้อม

(7) ด้านการบริหารงานและปกครองบังคับบัญชา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (บทคัดย่อ: 2531) ทำการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม การวิจัยครั้งนี้ได้อาศัยรูปแบบการวิจัยสำรวจตัดขวาง โดยกำหนดให้ประชาชนผู้พักอาศัยในกรุงเทพมหานคร เป็นประชากรในการวิจัย กลุ่มตัวอย่างมีขนาด 1 : 100 คน

ผลการศึกษาโดยการวิเคราะห์ในระดับยูนิแวกเรียท พบว่าห้าตัวแปรอิสระประกอบด้วย อายุ การศึกษา ระยะเวลาอยู่อาศัย ลำดับความสำคัญของอาชญากรรม และความปลอดภัยจากอาชญากรรม มีความสัมพันธ์กับสี่ตัวแปรตาม คือความพึงพอใจต่อตำรวจ ความพึงพอใจต่อทนายความ ความพึงพอใจต่อศาล และความพึงพอใจต่อราชทัณฑ์ แต่ไม่ปรากฏความสัมพันธ์กับความพึงพอใจต่ออัยการ ส่วนการวิเคราะห์ในระดับมัลติแวกเรียท พบว่าทั้งห้าตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์กับกลุ่มห้าตัวแปรตาม

ศิริวรรณ อนันต์โท (2529) กับผลการศึกษาวิจัยเรื่องภาพพจน์ของตำรวจตามความรู้สึกของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อตำรวจ และศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความรู้สึกต่อภาพพจน์ตำรวจ

ได้แก่ ปัจจัยภูมิหลัง ความสัมพันธ์ส่วนตัวต่อตำรวจ และประสบการณ์ต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ ในด้านต่างๆ

ผลการศึกษาพบว่าในส่วนของปัจจัยด้านภูมิหลัง มีเพียงอายุและระดับการศึกษาของประชาชนเท่านั้น ที่พบว่ามีความสัมพันธ์กับความรู้สึกต่อภาพพจน์ตำรวจในขณะที่เพศ สถานภาพ สมรส และอาชีพ ไม่พบว่ามีความสัมพันธ์แต่อย่างใด ขณะเดียวกันในด้านความสัมพันธ์ส่วนตัวกับตำรวจ ก็จะมีความสัมพันธ์กับความรู้สึกต่อภาพพจน์ตำรวจโดยเฉพาะผู้ที่เป็ญญาติใกล้ชิดกับตำรวจ จะมีความรู้สึกด้านบวกต่อตำรวจมากกว่ากลุ่มที่ไม่มี นอกจากนี้ในส่วนของประสบการณ์ต่อการปฏิบัติหน้าที่งานของตำรวจ อาทิเช่น ถ้าเคยพบตำรวจพูดจาไม่สุภาพ พบตำรวจข่มเหงประชาชน หรือตำรวจละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ ก็จะมีความรู้สึกที่ไม่ดีต่อตำรวจมากกว่าผู้ที่ไม่เคยพบ

อัญชลี เหล่าธิพิงษ์ (2524: บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยความคิดเห็นของผู้ใช้บริการของ ศูนย์บริการสาธารณสุขในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจในบริการของ ศูนย์บริการสาธารณสุข ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่รู้จักศูนย์บริการสาธารณสุข เนื่องจากศูนย์อยู่ใกล้บ้าน จึงสะดวก ประหยัดเวลา อีกทั้งค่าบริการไม่แพง ส่วนความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของแพทย์ พยาบาล และเจ้าหน้าที่ที่มีมนุษยสัมพันธ์ให้คำแนะนำอธิบายข้อสงสัยให้ทราบเสมอ นอกจากนี้ การวิจัยดังกล่าวยังเป็นการศึกษาความเห็นในด้านการให้บริการอย่างกว้างๆ เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ที่ซับซ้อน สำหรับผู้ที่สนใจต่อไปในอนาคต ซึ่งจะเห็นได้จากการศึกษา ความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขบริการของศูนย์บริการสาธารณสุขปรากฏว่าผู้ให้บริการส่วนใหญ่เห็นว่า การบริการที่มีอยู่แล้วในขณะนี้เหมาะสมคืออยู่แล้ว ซึ่งอาจจะเป็นเพราะผู้ให้บริการพอใจกับการบริการที่ได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับค่าบริการที่เสียในราคาถูกหรืออาจจะเป็นเพราะระดับการศึกษาที่ค่อนข้างต่ำ ทำให้ผู้ให้บริการไม่กล้าออกความเห็น ยิ่งไปกว่านั้นนิสิตคนไทยมักจะเป็นคนขี้เกรงใจผู้อื่น เมื่อได้รับการบริการที่สะดวกพอสมควร จึงพอใจผลที่ได้รับเท่าที่ฝ่ายให้บริการเสนอ

สุภชัย คุณารัตนพฤษ (2532: 51-63) ได้ศึกษาความพึงพอใจของผู้มารับบริการด้านการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลทั่วไป พบว่า ร้อยละ 84.6 ไม่แน่ใจ ร้อยละ 14.6 ไม่พอใจบริการ ในขณะที่มีผู้พอใจในบริการเพียงร้อยละ 0.9 ความไม่พอใจส่วนใหญ่เกิดจากการคอยตรวจนาน ระบบบริการไม่เป็นระเบียบที่ดีพอ สถานที่รักษาพยาบาลไม่สะอาด แพทย์และพยาบาลไม่เอาใจใส่ ผู้มารับบริการและยังมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่พยาบาลเอาใจใส่เฉพาะผู้ที่มีฐานะดี หรือมีฐานะทางสังคมชั้นสูง

นันทา เล็กสวัสดิ์ และคณะ (2535: 112-120) ได้ศึกษาประเมินความพึงพอใจของผู้ป่วยแผนกศัลยกรรมทั่วไป และแผนกอายุรกรรมต่อบริการพยาบาลที่ได้รับขณะอยู่ในโรงพยาบาล

มหาราชเชียงใหม่ และเปรียบเทียบความพึงพอใจของผู้ป่วยแผนกศัลยกรรมทั่วไปและแผนกอายุรกรรมและระหว่างผู้ป่วยเพศหญิงและเพศชาย ทั้งสองแผนกจำนวนผู้ป่วย 400 คน รวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ พบว่าผู้ป่วยทั้งสองแผนกที่มีความพึงพอใจมากที่สุดต่อบริการที่ได้รับ แต่มีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเกือบทุกคำถาม ยกเว้นในเรื่องการพูดจาที่ฟังเข้าใจง่าย แสงไฟฟ้าในเวลากลางคืนและการจัดห้องพักให้มีอากาศถ่ายเทสะดวก และพบว่าผู้ป่วยทั้งเพศหญิงและเพศชายของทั้งสองแผนก

บราวน์ เอส. และ คูลเตอร์ อาร์. (Brown S. and Coulter R.) (1994: 50-58) ได้ทำการศึกษาที่เมืองทัสกาลูส มลรัฐออลาฮามา เกี่ยวกับการวัดเชิงอัตวิสัย และวัดเชิงวัตถุต่อการให้บริการงานตำรวจ (Subjective and objective measures of police service delivery) ทั้งนี้การวัดเชิงอัตวิสัย จะเป็นคำถามเกี่ยวกับความรู้สึกพึงพอใจของประชาชนต่อการได้รับความคุ้มครองจากตำรวจ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของตำรวจ ในส่วนนี้จะมีสองลักษณะ โดยลักษณะแรกเป็นการถามถึงระดับความเห็นของประชาชนว่าเมื่อได้รับแจ้งเหตุแล้ว ตำรวจไปถึงที่เกิดเหตุเร็วเพียงใด และลักษณะการปฏิบัติตัวของตำรวจต่อประชาชนเป็นอย่างไร ลักษณะที่สองจะเป็นการถามในเชิงเปรียบเทียบว่าระหว่างละแวกบ้านของตนเองกับพื้นที่ใกล้เคียง ในบรรดาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการได้รับความคุ้มครองของตำรวจ การใช้เวลาของตำรวจหลังจากได้รับแจ้งเหตุ และลักษณะการปฏิบัติตัวของตำรวจต่อประชาชนว่ามีลักษณะที่ดีกว่าหรือแย่กว่ากัน นอกจากนี้คำถามยังจะครอบคลุมถึงภูมิหลังของประชาชน ประสบการณ์ของประชาชนที่เข้ามาสัมผัสกับงานตำรวจ ตลอดจนการเคยตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม รวมถึงความรู้สึกปลอดภัยหรือไม่ด้วย ส่วนการวัดในเชิงวัดเชิงวัตถุจะประกอบด้วย สถิติการเกิดคดีอาญาต่อจำนวนประชากร สถิติในการจับกุมเมื่อเปรียบเทียบกับสถิติคดีอุกฉกรรจ์ จำนวนตำรวจสายตรวจ และเวลาที่ตำรวจใช้ในการมาถึงสถานที่เกิดเหตุเมื่อได้รับแจ้งเหตุ ซึ่งวัดจากค่าเฉลี่ยของการใช้เวลาและร้อยละของการไปไม่ทันเวลา

ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรที่สามารถพยากรณ์ความพึงพอใจต่อการให้บริการของตำรวจ มีนัยสำคัญ ได้แก่ 3 ปัจจัยนี้ คือ การใช้เวลาของตำรวจภายหลังการได้รับแจ้งเหตุ การปฏิบัติตัวของตำรวจต่อประชาชน และความรู้สึกเป็นธรรมเมื่อเปรียบเทียบการได้รับการบริการจากตำรวจกับพื้นที่ชุมชนอื่น ทั้งนี้ ตัวแปรเบื้องต้นที่มีความสัมพันธ์ต่อ 3 ปัจจัยดังกล่าวคือ ตัวแปรภูมิหลัง อาทิ อายุ เชื้อชาติ รายได้ และการศึกษา ประสบการณ์ในการเข้ามาสัมผัสกับงานตำรวจ โดยเฉพาะการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ในขณะที่ข้อมูลต่างๆที่ได้มาจากการวัดในเชิงวัดเชิงวัตถุไม่ได้แสดงถึงความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของประชาชนแต่อย่างใด

แกรเบรียล แอลมอน และ ซิดนีย์ เวอร์บา (Gabrial A. and Sidney V.) (1965: 101 – 105) ได้ศึกษาเรื่อง “The Civil Culture” โดยศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจในการให้บริการของตำรวจที่ปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียม

เบรียน (Brian) (1979 อ้างถึงใน สุทธิ ปี้นมา 2535: 23) ได้ทำการศึกษาวิจัยในลอสแอนเจลิส เพื่อทดสอบว่า บริการที่จัดหาโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีส่วนกระทบต่อการประเมินการให้บริการหรือ โดยใช้ข้อมูลด้านปัจเจกบุคคล สัมมะโนประชากร การบริการและอื่นๆ เพื่อนำมาใช้กับตัวแบบในการประเมินทางด้านลักษณะของบริการลักษณะของผู้ให้บริการ ลักษณะของแต่ละบริเวณและลักษณะของปัจเจกบุคคล เกณฑ์การประเมินด้านอัตวิสัย (Subjective Evaluation Scales) สร้างขึ้นจากการสำรวจสอบถามความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริการทางตำรวจ สวนสาธารณะ การกำจัดขยะ และบริการอื่น ส่วนเกณฑ์การประเมินด้านวัตถุวิสัย (objective service characteristics) พิจารณาจากจำนวนตัวเลข เช่น อัตราการปราบปรามของตำรวจ อัตราของทรัพย์สินที่ได้รับกลับคืน ค่าใช้จ่ายต่อหัว และอัตราของการเกิดอาชญากรรม แต่ตัวเลขดังกล่าวนี้ไม่ค่อยมีความสำคัญพอที่จะบ่งบอกได้ว่าลักษณะของบริการนั้นมีส่วนกระทบต่อการประเมินการให้ และขณะเดียวกันการประเมินทางด้านอัตวิสัยก็มีข้อจำกัด เนื่องจากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการบริการนั้นน้อย เพราะจากการวิจัยทางด้านสาธารณสุขสมบัติ พบว่าประชาชนมีความรู้ น้อยในเรื่องเกี่ยวกับรัฐบาล และกิจกรรมของรัฐ แต่กระนั้นเขาก็ยังต้องการที่จะแสดงทัศนคติทางการเมืองออกมา ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงเต็มใจจะประเมินการให้บริการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดหา แม้ว่าเขาขาดแคลนข้อมูลข่าวสารจึงทำให้การประเมินการให้บริการไม่สามารถสะท้อนถึงคุณภาพของการบริการที่แตกต่างกันได้

ไมเคิล อาร์ ฟิตเจอร์อัลด์ และโรเบิร์ต เอฟ ดูแรนท์ (Michael R.Fitzgerald and Robert F.Durant) (1980: 116 – 125) ได้ทำการวิจัยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการกับความพึงพอใจที่มีต่อบริการที่ได้รับ มีตัวแปรอิสระที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ เชื้อชาติ อายุ ขนาดของเมือง ส่วนตัวแปรตาม ได้แก่ ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ และความต้องการของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้บริการผลการศึกษาพบว่า คนผิวดำ คนยากจน และคนแก่ มักถูกมองว่าคนถูกกีดกัน ในการได้รับบริการเมื่อเปรียบเทียบกับคนผิวขาว คนมีเงินและวัยรุ่น โดยปัจจัยด้านภูมิหลังของประชาชน เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่กำหนดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับกับความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการ

ผลจากการที่ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาแล้ว ดังกล่าวข้างต้นนั้น พอจะสรุปเป็นแนวทางสร้างเป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าคือ ความพึงพอใจ หมายถึง เป็นความรู้สึกของผู้มารับบริการต่อสถานบริการนั้นๆ และประสิทธิผล สำเร็จตามความมุ่งหมาย หรือบรรลุวัตถุประสงค์ของผู้รับบริการ สำหรับความพึงพอใจในบริการ (satisfaction in service) นั้น สามารถวัดได้ว่าเป็นที่พึงพอใจหรือไม่นั้น ได้โดยพิจารณาจากการ ให้บริการอย่างยุติธรรมเสมอภาค (equity service) การให้บริการที่รวดเร็วทันเวลา (timely service) และการให้บริการอย่างพอเพียง การให้บริการอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น หรือสามารถวัดได้จากด้านต่างๆ ของการให้บริการ เช่น ด้านความสะอาด เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ คุณภาพของ บริการ ระยะเวลาดำเนินการ ข้อมูลที่ได้รับจากบริการ เป็นต้น นอกจากนี้ลักษณะของบริการที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจต้องมีลักษณะเป็นบริการด้วยความเต็มใจ บริการด้วยความรวดเร็ว บริการ ด้วยความถูกต้อง และบริการด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ส่วนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องปรากฏว่า ปัจจัยภูมิหลังของผู้รับบริการ ได้แก่ เพศ การศึกษา อาชีพ รายได้ และสถานะผู้มาติดต่อ มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในบริการที่ได้รับ ดังนั้นในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยขอสรุปเป็นแผนภูมิ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยไว้แล้วในบทที่ 1