

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาความพอใจของประชาชนต่อการให้บริการงานตำรวจของตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและแนวคิดที่สามารถนำไปสู่แนวทางการศึกษาวิจัยและการวิเคราะห์ ดังนี้

1. โครงสร้างตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี
 - 1.1 หน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี
 - 1.2 หน้าที่ความรับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรในสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี
2. แนวคิดเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
 - 2.1 แนวคิดในเรื่องความสำคัญของประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐ
 - 2.2 แนวคิดที่เกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะ
 - 2.3 การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะ
 - 2.4 การกำหนดความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการสาธารณะ
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 3.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

โครงสร้างตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี

ตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี แต่เดิมมีการจัดรูปแบบการบริหารราชการตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบสำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2467 แบ่งการบริหารราชการออกเป็นกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี สถานีตำรวจภูธรอำเภอ สถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ สถานีตำรวจภูธรตำบล ขึ้นตรงกับกองกำกับการ ต่อมาได้มีการพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2536 ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 110 ตอนที่ 169 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2536 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 23 มกราคม 2537 ได้ปรับปรุงโครงสร้างตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี โดยยกเลิกกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี และปรับตำแหน่งหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรีเป็นผู้บังคับการหัวหน้า

ตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรีและหัวหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอเป็นผู้กำกับการหัวหน้าสถานีตำรวจ
ภูธรอำเภอ/ กิ่งอำเภอ

การแบ่งสายงานในฝ่ายอำนวยการของตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี แบ่งออกเป็น

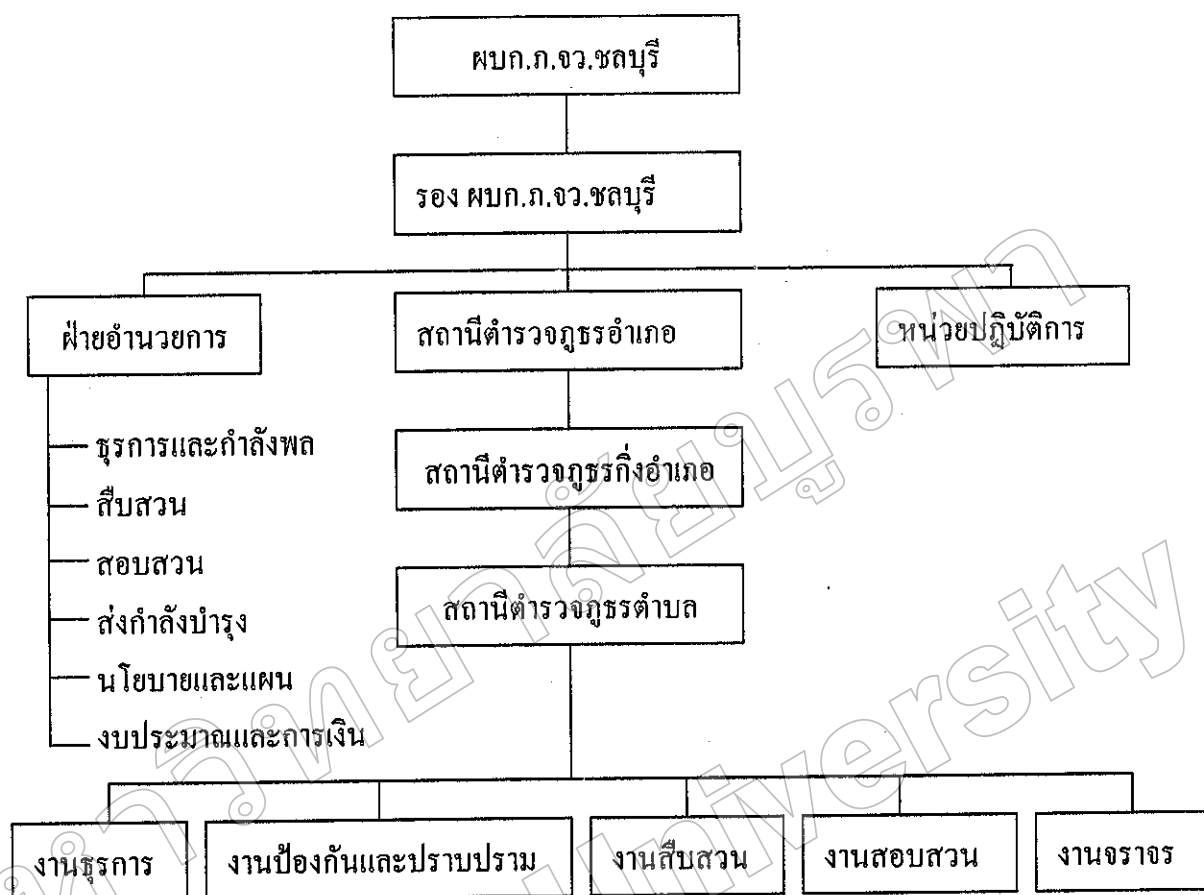
1. งานธุรการและกำลังพล
2. งานงบประมาณและการเงิน
3. งานส่งกำลังบำรุง
4. งานนโยบายและแผน
5. งานสอบสวน
6. งานสืบสวน
7. งานหน่วยปฏิบัติการพิเศษ

ตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี มีสถานีตำรวจภูธรที่รับผิดชอบในสังกัด จำนวน 17 สถานี

ดังนี้

1. สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองชลบุรี
2. สถานีตำรวจภูธรอำเภอนันทนิคม
3. สถานีตำรวจภูธรอำเภอพานทอง
4. สถานีตำรวจภูธรอำเภอบ้านบึง
5. สถานีตำรวจภูธรอำเภอศรีราชา
6. สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางละมุง
7. สถานีตำรวจภูธรอำเภอสัตหีบ
8. สถานีตำรวจภูธรอำเภอหนองใหญ่
9. สถานีตำรวจภูธรอำเภอบ่อทอง
10. สถานีตำรวจภูธรอำเภอเกาะสีชัง
11. สถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอเกาะจันทร์
12. สถานีตำรวจภูธรตำบลพิทยา อำเภอบางละมุง
13. สถานีตำรวจภูธรตำบลแหลมฉบัง อำเภอศรีราชา
14. สถานีตำรวจภูธรตำบลแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี
15. สถานีตำรวจภูธรตำบลสุรศักดิ์ อำเภอศรีราชา
16. สถานีตำรวจภูธรตำบลคลองกิ้ง อำเภอบ้านบึง
17. สถานีตำรวจภูธรตำบลพุดตาหลวง อำเภอสัตหีบ

ตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรีมีโครงสร้างและสายการบังคับบัญชา ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 โครงสร้างและตำแหน่งในสายงานการบังคับบัญชาของตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี

หน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี

ตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดในคดีอาญา ภายในเขตพื้นที่ปกครองของจังหวัดชลบุรี รวมทั้งการรับผิดชอบในการบริหาร การกำหนดนโยบายและวางแผน อำนวยการ ปฏิบัติในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในเขตพื้นที่ตลอดจนการปกครองบังคับบัญชาและสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในปกครองอันได้แก่ สถานีตำรวจภูธรอำเภอ สถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ สถานีตำรวจภูธรตำบล และงานอำนวยการและสนับสนุนตำรวจภูธรจังหวัด

การแบ่งงานในฝ่ายอำนวยการและสนับสนุนของตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี แบ่งออกเป็น

1. งานธุรการและกำลั้งพล มีหน้าที่รับผิดชอบในการบรรจุ แต่งตั้ง บำเหน็จความชอบ การจัดทำประวัติ การลา การออกจากราชการ การวางแผนกำลั้งพล คดีวินัย การสวัสดิการ ตลอดจนงานสารบรรณ การติดต่อประสานงาน

2. งานสืบสวน มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการสืบสวนหาข่าวและปฏิบัติการอื่นใด เพื่อเป็นประโยชน์ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม อันเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ

3. งานนโยบายและแผน มีหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวมสถิติและข้อมูลต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดเพื่อนำมาประมวลและวิเคราะห์แนวทางในการกำหนดนโยบายจากหน่วยเหนือมาปรับปรุงและจัดทำแผนต่าง ๆ ติดตามการปฏิบัติงานตามแผน ประเมินและสรุปผลวางแผนพัฒนาบุคคลและหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติ ทำการจัดฝึกอบรม ดำเนินการวิจัย ประชาสัมพันธ์และดำเนินการอื่นให้บรรลุนโยบายที่กำหนดไว้

4. งานส่งกำลังบำรุง มีหน้าที่รับผิดชอบในการสนับสนุนด้านสิ่งของเครื่องใช้ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงานและให้ความสะดวกในการติดต่อสื่อสาร การเคลื่อนย้ายคน และสิ่งของทั้งในงานป้องกันปราบปรามและการปฏิบัติการสนับสนุนอื่น ตลอดจนดูแลอาคารที่พักอาศัยและครุภัณฑ์ต่าง ๆ

5. งานสอบสวน มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบหลักฐานและความสมบูรณ์ของสำนวนคดีและหลักฐานต่าง ๆ ของคดี รวมทั้งเก็บรักษาหลักฐานต่าง ๆ ที่ประกอบสำนวนคดี

6. งานงบประมาณและการเงิน มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านงบประมาณ และการเงิน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจภูธรจังหวัดให้ถูกต้องไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

7. หน่วยปฏิบัติการพิเศษ มีหน้าที่รับผิดชอบในการสืบสวนหาข่าวและปฏิบัติการอื่นใด เพื่อประโยชน์ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและในด้านที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติอันเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยต่าง ๆ ในเขตจังหวัด

หน้าที่ความรับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรในสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี

สถานีตำรวจภูธรอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามบทกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดในคดีอาญา ภายในเขตการรับผิดชอบและพื้นที่ปกครอง รวมตลอดถึงการรับผิดชอบในด้านการงานและการบังคับบัญชา ถัดรองลงไปจากตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี นอกจากนี้ยังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินด้านความมั่นคงภายใน ด้านบริการสังคม ด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ด้านการพัฒนา การบริการ การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการรักษาความสงบเรียบร้อยอีกด้วย

สถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติการเช่นเดียวกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอเฉพาะภายในเขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่ปกครอง

สถานีตำรวจภูธรตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติการเช่นเดียวกับสถานีตำรวจ
ภูธรอำเภอเฉพาะภายในเขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่ปกครอง

การแบ่งงานความรับผิดชอบในสถานีตำรวจภูธร ได้แบ่งงานออกเป็นทั้งหมด 5 งาน
ดังนี้

1. งานธุรการ รับผิดชอบงานสารบรรณ งานทะเบียนพล งานการเงินและบัญชี
งานงบประมาณ งานพัสดุ งานนโยบายและแผน งานจัดหาอาหารเลี้ยงผู้ต้องหา งานทะเบียน
คนต่างด้าว และงานที่เกี่ยวข้องหรือที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย
2. งานป้องกันปราบปราม รับผิดชอบงานป้องกัน การระงับและปราบปราม
การประชาสัมพันธ์ งานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ การติดต่อสื่อสาร การควบคุมผู้ต้องหา
บนสถานี การบริการประชาชนบนสถานีที่ไม่ได้กำหนดผู้รับผิดชอบไว้ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
หรือที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย
3. งานสืบสวน รับผิดชอบทั้งการสืบสวนก่อนเกิดเหตุและการสืบสวนหลังเกิดเหตุ
งานการข่าว และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย
4. งานสอบสวน รับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญาทุกประเภท การเปรียบเทียบ
และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนหรือตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย
5. งานจราจร รับผิดชอบและควบคุมการจราจร อำนาจการตรวจสอบ แก้ไขปัญหา
จราจร และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือผู้บังคับบัญชามอบหมาย

แนวคิดเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดในเรื่องความสำคัญของประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐ
เมื่อพิจารณาพื้นฐานภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในลักษณะของรัฐบาล
ของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนแล้ว การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ก็ตามของหน่วย
งานของรัฐจะต้องพึงเสียงประชาชนในฐานะผู้รับบริการและคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนควร
จะได้รับเป็นสำคัญ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงจำเป็นต้องแสวงหาข้อมูลจากประชาชนอย่างต่อเนื่อง
เนื่องทั้งในขั้นตอนของการวางแผนการปฏิบัติงานและการประเมินผล เพื่อให้สามารถบริการ
ประชาชนได้สอดคล้องกับความต้องการมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้นจากการแพร่หลายของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ ในความหมายใหม่
(New Public Administration) นับแต่ช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมาที่ให้ความสำคัญกับเรื่องความ
เป็นธรรมในสังคม (Social Equity) โดยเฉพาะการให้บริการสาธารณะจะต้องสามารถตอบสนอง
ความต้องการของประชาชนได้ รวมทั้งยังคำนึงถึงผู้ที่เสียเปรียบในสังคมด้วย (Rehfuss, 1973)

ประกอบกับในการให้บริการสาธารณะจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อลูกค้าผู้รับบริการ (Clients) และผู้รับบริการควรที่จะต้องมีอำนาจในการประเมินผลการทำงานหน่วยงานของรัฐด้วย (Frederickson, 1980) ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญพอสมควรที่การบริการภาครัฐเริ่มที่จะให้ความสำคัญต่อประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐมากขึ้นและยังเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นด้วย

ต่อมาจากการจุดประกายแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ (Reinventing Government) โดย ออสบอร์น และแกเบิล (Osborne & Gaebler, 1992) พยายามให้ทุกฝ่ายกลับมาให้ความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางและการบริหารภาครัฐจากเดิมที่มีลักษณะของรัฐบาลเชิงราชการ (Bureaucratic Government) มาสู่รัฐบาลเชิงประกอบการ (Entrepreneurial Government) ที่พยายามส่งเสริมการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการสาธารณะต่าง ๆ เพิ่มอำนาจประชาชนและชุมชนในการตัดสินใจมากกว่าเป็นเพียงผู้รับบริการจากทางราชการ การดำเนินงานของรัฐบาลต้องมีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจนและตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานมากกว่าปล่อยให้เกิดปัญหาและคอยหามาตรการแก้ไข รวมทั้งพยายามดำเนินการในลักษณะของการแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่ายงบประมาณเพียงอย่างเดียวและใช้กลไกการตลาดแทนการแทรกแซงของภาครัฐในการแก้ปัญหา อุปสรรคและให้บริการด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ยังเน้นการกระจายอำนาจโดยใช้วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2538, หน้า 3)

สิ่งที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ที่จำเป็นต้องขยายความเข้าใจก็คือ การให้ความสำคัญต่อลูกค้าเป็นอันดับแรกด้วยวิธีการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานของวิธีการดำเนินงานในภาครัฐโดยสิ้นเชิง จากเดิมที่เคยบริหารงานตามแผนงานโครงการและงบประมาณที่ได้รับ งานมีลักษณะผูกขาดนำไปสู่การสร้างแรงบีบคั้นให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องแข่งขันเพื่อบริการลูกค้าไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันภายในหน่วยงาน ระหว่างหน่วยงานและกับภาคเอกชน พร้อมกันนี้ยังจะต้องคืนรนต่อผู้เพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและปรับปรุงการให้บริการลูกค้า ในทำนองเดียวกับผู้บริหารของภาคธุรกิจเอกชนด้วย ซึ่งแนวทางดังกล่าวประธานาธิบดีบิล คลินตัน ได้ประกาศแนวนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารประเทศสหรัฐอเมริกา (Executive Office of the President, National Performance Review, 1993) พร้อมได้กำหนดเป็นมาตรการในทางปฏิบัติที่สำคัญ เช่น การสำรวจความคิดเห็นของลูกค้าเกี่ยวกับการให้บริการ ระดับความพึงพอใจเกี่ยวกับการให้บริการของหน่วยงานและบริการที่พึงประสงค์ แล้วมากำหนดเป็นเกณฑ์มาตรฐานในการให้บริการลูกค้า (Customer Service Standards) จัดการซื้อและจัดโครงสร้างหน่วยงานใหม่ตามความต้องการของลูกค้าและประการสำคัญให้มีการวัดผลการปรับปรุงให้บริการโดยพิจารณาจากความพึงพอใจของลูกค้าเป็นหลัก (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2538, หน้า 19-22)

จากแนวคิดที่ได้ต่อเนื่องมาอย่างเป็นลำดับจะเห็นได้ว่าในการให้บริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐนั้น ประชาชนในฐานะผู้รับบริการหรืออีกนัยหนึ่งคือลูกค้านั้นมีชื่ออยู่ในฐานะแค่เพียงผู้รับบริการเท่านั้น แต่จะมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในแง่ของการได้รับความสนใจ โดยถือว่าเป็นทรัพยากรหนึ่งที่สำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในแง่ของการได้รับความสนใจ โดยถือว่าเป็นทรัพยากรหนึ่งที่สำคัญในการให้บริการสาธารณะ ความคิดเห็นหรือความต้องการของลูกค้าถือว่าเป็นผลชี้วัดความสำเร็จหรือล้มเหลวในการให้บริการสาธารณะและขยายต่อเนื่องไปถึงการพยายามปรับปรุงหน่วยงานของรัฐในทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุผลตามความต้องการของลูกค้าหรือประชาชนในฐานะผู้บริการจากหน่วยงานของรัฐให้ได้เช่นเดียวกับการกิจด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชนหรือการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจส่วนหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมให้บริการโดยหน่วยงานของรัฐก็ต้องปรับตัวให้อยู่ได้เงื่อนไขนี้ด้วยเช่นกัน

แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน ซึ่งมีการกิจที่ซับซ้อนกว้างขวางขึ้น ดังตัวอย่างภารกิจของกรมตำรวจที่ต้องรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากภารกิจหลัก คือ การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมกลับให้ความสนใจต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการน้อยลง ทั้งนี้ คอกซ์ และเวด (Cox & Wade, 1985) ได้ให้ความเห็นว่าความจริงแล้วประชาชนนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการให้บริการขององค์กรของรัฐ ดังเช่น งานตำรวจ เพราะในสภาพความเป็นจริงกำลังตำรวจไม่สามารถดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึงจึงต้องอาศัยบทบาทของประชาชนในการให้ความร่วมมือต่าง ๆ ทั้งในการให้ข่าวสาร ช่วยแจ้งเหตุ หรือสนับสนุนทางด้านอื่น ๆ นอกจากนั้นแล้วประชาชนยังจัดเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญยิ่งในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรของรัฐด้วย ประชาชนจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งต่อการชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการให้บริการขององค์กรของรัฐ เพราะการที่จะบอกได้ว่าองค์กรของรัฐใดสามารถปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างแท้จริงนั้น ควรให้ประชาชนผู้ได้รับผลจากนโยบายสาธารณะนั้น ๆ หรือประชาชนในฐานะลูกค้าผู้รับบริการเป็นผู้มีส่วนร่วมในการประเมินประสิทธิผล ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐหรือการให้บริการสาธารณะ ตัวอย่างเช่น การให้บริการงานตำรวจซึ่งเป็นงานที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนทั้งในด้านให้คุ้มครองและให้โทษ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหันไปหาอีกแนวทางหนึ่งที่ยังถูกละเลยนั่นก็คือ การประเมินถึงความรู้สึกของประชาชนว่ามีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของตำรวจมากน้อยเพียงใดก็จะทำให้เกิดประโยชน์มากขึ้น เพราะจะเป็นเสมือนข้อมูลย้อนกลับเพื่อการปรับปรุงแก้ไขต่อไป นอกจาก

จะเกิดประโยชน์ต่อองค์กรตำรวจแล้วผลประโยชน์สุดท้าย (Ultimate Outcome) ก็จะเกิดต่อประชาชนในฐานะผู้รับบริการอย่างแท้จริงอีกด้วย

แนวคิดที่เกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะ (Public Service Delivery) โดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนซึ่งเป็นการดำเนินงานโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นหน่วยงานของรัฐ ถึงแม้ว่าอาจจะมีนักวิชาการบางท่านที่เห็นว่า การให้บริการสาธารณะนั้นไม่จำเป็นจะต้องเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแต่อาจเป็นของภาคเอกชนก็ได้ (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2536) อย่างไรก็ตามไม่ว่าการให้บริการสาธารณะนั้นจะกระทำโดยฝ่ายใดก็ตาม การให้บริการสาธารณะก็มักจะเกี่ยวข้องกับผู้ให้บริการ (Providers) กิจกรรมที่ให้ บริการ (Services) และผู้รับบริการ (Recipients)

ความหมายความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะ ในการให้ความหมายของความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะ มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ มากมายพอสรุปได้ดังนี้

ฟิทซ์เจอร์ราร์ด และดูแรนท์ (Fitzgerald & Durant, 1980, p. 586) ได้ให้ความหมายความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะ (Public Service Satisfaction) ว่าเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานในการให้บริการของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีพื้นฐานเกิดจากการรับรู้ถึงการส่งมอบการบริการที่แท้จริงและการประเมินผลนี้จะแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่แต่ละบุคคลได้รับและตามเกณฑ์ที่แต่ละบุคคลตั้งไว้รวมทั้งการตัดสินใจของบุคคลนั้น ๆ ด้วย และมักจะพิจารณาจาก 2 ด้าน คือ ด้านอัตวิสัยซึ่งเกิดจากการได้รับรู้ถึงการส่งมอบการบริการ และด้านวัตถุวิสัยซึ่งเกิดจากการได้รับปริมาณและคุณภาพของการบริการ กันแลช และไรด์ (Gundlach & Reid, 1983, p. 41) เห็นว่าความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะเป็นระดับความพึงพอใจของประชาชนว่าหลังจากได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่แล้วสามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาและทำให้ประชาชนเกิดความภูมิใจได้มากน้อยเพียงใด

สุริยะ วิริยะสวัสดิ์ (2530, หน้า 55) ได้ให้ความหมายความพึงพอใจหลังการให้บริการของหน่วยงานของรัฐว่าหมายถึง ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่เกิดขึ้นหลังจากได้รับบริการว่าเจ้าหน้าที่สามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาที่ตนประสบอยู่ได้หรือไม่และทำให้ประชาชนเกิดความภาคภูมิใจมากน้อยเพียงใด

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2531, หน้า 72) กับงานวิจัยเรื่องความพึงพอใจของประชาชนในกรุงเทพมหานครต่อกระบวนการยุติธรรม : การสำรวจปัจจัยและผลกระทบระดับภูมิภาคและ

ระดับมัลติแวลูเอท ได้ให้ความหมายความพึงพอใจของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมว่า หมายถึง ทศนคติทั้งเชิงปฏิฐานและเชิงนิเสธของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม

วัลลภา ซายหาด (2532, หน้า 7) เห็นว่าความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการ สาธารณะ หมายถึง ระดับความพึงพอใจของประชาชนภายหลังจากการได้รับบริการด้านรักษา ความสะอาดของกรุงเทพมหานครโดยประเมินจากเกณฑ์ที่แต่ละคนมีอยู่

มนีวรรณ ตันไทย (2533, หน้า 40) ให้ความหมายความพึงพอใจหลังการได้รับการ บริการว่า หมายถึง ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่เกิดขึ้นหลังจากได้รับการว่า เจ้าหน้าที่ที่สามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาที่ตนประสบอยู่ได้หรือไม่ และทำให้ ประชาชนเกิดความภูมิใจมากน้อยเพียงใด

เทพศักดิ์ บุญรัตน์ (2536, หน้า 21) ได้ให้ความหมายในทางที่คล้ายคลึงกันว่าเป็น ความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อเจ้าหน้าที่ในการช่วยแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน และความพึงพอใจที่มีต่อความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน

สำนึกนโยบายนและแผน กรุงเทพมหานคร (2537, หน้า 26) ได้ศึกษาเรื่องความพึงพอใจ ของประชาชนต่อระบบและกระบวนการให้บริการของกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีสำนักงานเขต ได้ให้ความหมายความพึงพอใจของประชาชนว่าหมายถึง ปฏิกริยาด้านความรู้สึกรักของประชาชน ต่อสิ่งเร้าหรือสิ่งกระตุ้นที่แสดงผลออกมาในลักษณะของผลลัพธ์สุดท้ายของกระบวนการประเมิน โดยบ่งบอกถึงทิศทางของผลการประเมินว่าเป็นไปในลักษณะชั่วคราวหรือชั่วคราวหรือไม่มีปฏิกริยา ใด ๆ

กล่าวโดยสรุป สำหรับความหมายความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของ หน่วยงานของรัฐ นักวิชาการแต่ละท่านก็ได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไปตามประสบการณ์ และเกณฑ์ต่าง ๆ ที่แต่ละท่านมีอยู่ อย่างไรก็ตามจุดร่วมที่สำคัญของความหมายดังกล่าวก็จะ เกี่ยวข้องกับระดับความรู้สึกของประชาชนในฐานะผู้รับบริการที่มีต่อการให้บริการต่าง ๆ จาก องค์การของรัฐในมิติต่าง ๆ ตามประสบการณ์ที่ได้รับ

การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะ

มิลเลต (Millet, 1954, p. 357 อ้างถึงใน อุดลย์ ชัยประสิทธิ์กุล, 2544) ซึ่งศึกษา ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของหน่วยงานของรัฐเห็นว่าจะต้องยึดหลักการ ในการวัดความพึงพอใจใน 5 ด้าน ต่อไปนี้คือ

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service)
2. การให้บริการอย่างทันเวลา (Timely Service)
3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service)

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service)

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service)

ฟิทซ์เจอร์ลด์ และดูแรนท์ (Fitzgerald & Durant, 1980, p. 585) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบการบริการกับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการที่ได้รับ เน้นศึกษาในเชิงอัตวิสัยโดยจะเน้นวัดด้านทัศนคติ ประกอบด้วยทัศนคติของประชาชนที่มีต่อความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและทัศนคติที่เกิดจากการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายที่ตนเสียกับผลประโยชน์ที่ได้รับบริการ ทั้งสองปัจจัยเป็นตัวกำหนดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการที่ได้รับและระดับความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีอิทธิพลต่อในระบบการให้บริการ

อิน จุง วัง (In Jung Wang, 1986, p. 104) ได้ศึกษาถึงการให้บริการสาธารณะด้านสุขภาพอนามัยในการพัฒนาชนบทของประเทศเกาหลี โดยมีปัจจัยที่ศึกษาอยู่ 3 ปัจจัยใหญ่ ๆ คือ การเข้าถึงสถานที่หรือบุคคลที่ให้บริการ รูปแบบและระดับการให้บริการ ปัจจัยสุดท้ายคือ ความพึงพอใจในการได้รับบริการ โดยในส่วนนี้มีตัวชี้วัดคือ

1. ความสะดวกสบายในการใช้สถานที่ที่ให้บริการ
2. การรับรู้ถึงประสิทธิผลในการให้บริการ
3. เวลาที่ใช้ไปสำหรับผู้รับบริการ

บราวน์ และคูลเตอร์ (Brown & Coulter, 1983, p. 50) ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินในเชิงอัตวิสัยกับการประเมินในเชิงวัตถุวิสัยต่อการให้บริการงานตำรวจ สำหรับความรู้สึกพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของตำรวจ จะพิจารณาจากตัวชี้วัดดังนี้คือ

1. การใช้เวลาของตำรวจหลังจากการได้รับแจ้งเหตุ
2. ลักษณะการปฏิบัติตัวของตำรวจที่มีต่อประชาชน
3. ความรู้สึกเป็นธรรมต่อการได้รับความคุ้มครองจากตำรวจ
4. ความรู้สึกเป็นธรรมต่อการใช้เวลาของตำรวจเมื่อได้รับแจ้งเหตุ
5. ความรู้สึกเป็นธรรมต่อการปฏิบัติตัวของตำรวจต่อประชาชน
6. ความรู้สึกเป็นธรรมต่อจำนวนอาชญากรรมที่เกิดขึ้น

สำหรับนักวิชาการไทยที่สนใจศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของหน่วยงานของรัฐก็มีอยู่หลายท่าน แต่ละท่านก็ได้กำหนดตัวชี้วัดความพึงพอใจในหลาย ๆ ทัศนะดังนี้

สุริยะ วิริยะสวัสดิ์ (2530, หน้า 38) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมกาให้บริการของเจ้าหน้าที่องค์การราชการกับปัจจัยสภาพแวดล้อมในเขตเทศบาลเมืองกาพสินธุ์สำหรับการวัดความพึงพอใจของประชาชนหลังการให้บริการของเจ้าหน้าที่ พิจารณาจากระดับของผลที่ได้จากการบริการว่าอยู่ในระดับจากมิติต่อไปนี้คือ

1. ความสามารถตอบสนองกับความต้องการของประชาชน
2. ความสอดคล้องกับปัญหาที่ประชาชนประสบอยู่
3. การทำให้ประชาชนเกิดความภาคภูมิใจ

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2531) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความพึงพอใจของประชาชน

ในกรุงเทพมหานครต่อกระบวนการยุติธรรม: การวิจัยสำรวจปัจจัยและผลกระทบระดับยูนิแวกเรียทและระดับมัลติแวกเรียท โดยใช้มาตรวัดความพึงพอใจจากมิติต่าง ๆ ในด้านความได้ผล ความคุ้มค่า ภาวียากร ความรวดเร็ว ความมีมนุษยสัมพันธ์ การเป็นระบบตามขั้นตอน ความสุจริตในหน้าที่ความเสมอภาค และความเป็นธรรม

วัลลภา ชายหาด (2532) ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะด้านรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการได้รับบริการจากเกณฑ์การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน การให้บริการอย่างรวดเร็วทันเวลา การให้บริการอย่างต่อเนื่อง และการให้บริการอย่างก้าวหน้า

มนีวรรณ ต้นไทย (2533) กับการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมกาให้บริการของเจ้าหน้าที่กองควบคุมยา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาต่อประชาชนที่มาติดต่อราชการวัดระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการได้รับบริการในมิติของความสะดวกที่ได้รับตัวเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ คุณภาพของบริการที่ได้รับ ระยะเวลาในการดำเนินการ และข้อมูลที่ได้รับจากการบริการ

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการกำหนดนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร โดยวัดความพึงพอใจของประชาชน 2 มิติ คือ ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการและผลผลิตหรือตัวบริการที่ได้รับ

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าการวัดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะแล้ว ประเด็นสำคัญจะอยู่ที่ว่าการระบุออกให้ได้ว่ามีมิติต่าง ๆ ตามประสบการณ์ที่ประชาชนได้รับจากการให้บริการสาธารณะนั้นมีอะไรบ้าง โดยส่วนใหญ่ก็จะมุ่งวัดไปที่มิติของพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ (Providers Behavior) มิติของกระบวนการของการให้บริการ (Service Process) และมิติในด้านผลผลิตหรือบริการ (Product or Service) ที่ได้รับ

อย่างไรก็ตามเมื่อได้พิจารณาไปในรายละเอียดอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่าการวัดความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะ (Public Service Satisfaction) จะเป็นการประเมินค่าโดยลูกค้าหรือผู้รับบริการต่อกิจกรรมการให้บริการสาธารณะในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือชุดของการให้บริการสาธารณะใด ๆ ก็ตาม แต่จากการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมาตัวชี้วัดความพึงพอใจส่วนใหญ่จะวัดที่พฤติกรรมของผู้ให้บริการ กระบวนการให้บริการ หรือผลผลิตที่ได้รับทั้ง ๆ ที่สิ่งเหล่านี้จะเป็นสาเหตุหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดระดับความพึงพอใจมากกว่าจะเป็นสาเหตุหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดระดับความพึงพอใจมากกว่าจะเป็นสาเหตุหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดระดับของความพึงพอใจมากกว่าจะเป็นตัวชี้วัดของความพึงพอใจ เพราะว่าความพึงพอใจจะเป็นผลของการประเมินค่าของประชาชนผู้รับบริการตลอดจนผลผลิตที่ได้รับ

ดังนั้นการวัดระดับความพึงพอใจจึงน่าจะหมายถึง ปฏิกริยาด้านความรู้สึกของประชาชนในฐานะผู้รับบริการว่ามีความรู้สึกเช่นไรต่องาน หรือต่อบริการนั้นซึ่งอาจจะเป็นประเมินว่าชอบมาก ชอบน้อย พอใจหรือไม่พอใจเช่นไร โดยที่ความรู้สึกนี้จะเป็นความรู้สึกสุดท้ายภายหลังจากที่ประชาชนเหล่านั้นได้ตัดสินใจประเมินออกมาแล้ว ขณะที่พฤติกรรมของผู้ให้บริการ กระบวนการให้บริการ ผลผลิตที่ได้รับจะเป็นสาเหตุของการทำให้เกิดความรู้สึกพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจออกมา

การกำหนดความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการสาธารณะ

จากการสำรวจแนวคิด ตลอดจนผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาถึงความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะ จะเห็นได้ว่านักวิชาการต่างก็มีแนวทางในการศึกษาที่แตกต่างกันออกไป จากการศึกษานี้แนวคิด ผลการวิจัยของนักวิชาการ และภายหลังจากการทบทวนวรรณกรรมได้ข้อมูลทั้งหมดมาพิจารณาแล้ว สามารถสรุปปัจจัยหรือตัวแปรที่มีความเกี่ยวข้องกับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1. ด้านระบบงานของการให้บริการ (Service Systems)
2. ด้านกระบวนการของการให้บริการ (Workflow Process)
3. ด้านพฤติกรรมของผู้ให้บริการ (Providers Behavior)

ปัจจัยทั้ง 3 กลุ่ม ได้มาจากข้อมูลค้นพบจากผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะ และมีผลงานเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งเร้าหรือเป็นตัวกระตุ้นให้ประชาชนที่เป็นผู้รับผลโดยตรงจากการให้บริการสาธารณะมีความรู้สึกพอใจหรือไม่พอใจต่อบริการสาธารณะที่ได้รับนั้น ซึ่งพอจะสรุปรายละเอียดของแต่ละปัจจัยดังนี้

1. ด้านระบบงานของการให้บริการ (Service Systems)

ปัจจัยด้านระบบงานของการให้บริการสามารถกล่าวได้ว่าเป็นตัวแปรหนึ่งที่มีส่วนอย่างสำคัญต่อความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการสาธารณะ ทั้งนี้ระบบงานจะเป็นสิ่งที่แสดงถึงองค์ประกอบและโครงข่ายความสัมพันธ์ของกิจกรรมให้บริการสาธารณะ โดยการพิจารณาว่าการสอดคล้องประสานองค์ประกอบและโครงข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปอย่างกลมกลืนหรือไม่ กฎ ระเบียบ แนวทางปฏิบัติ หรือกติกาที่ตั้งไว้มีความยุ่งยากซับซ้อนเพียงใดหรือไม่

มีการศึกษาพบว่าอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งของการให้บริการสาธารณะก็คือ ระบบงานของการให้บริการเต็มไปด้วยขั้นตอน ไม่สะดวกด้วยเงื่อนไข การติดต่อราชการ เน้นกฎระเบียบมาก หนังสือราชการแต่ละฉบับต้องผ่านขั้นตอนมากโดยไม่จำเป็น มีความลับในระบบราชการเป็นจำนวนมาก (Westcott, 1963, p. 260) อำนาจในการตัดสินใจมักจะจำกัดอยู่ที่คนใดคนหนึ่งซึ่งมักจะไม่ใช่ผู้ปฏิบัติที่สัมผัสใกล้ชิดกับการให้บริการ (Price, 1968) นอกจากนั้นเงื่อนไขในการให้บริการประชาชนบางอย่างก็ล้าสมัยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองและบางอย่างยังเปิดโอกาสให้ข้าราชการหาผลประโยชน์ได้อีกด้วย (วรเดช จันทรศร, 2534, หน้า 54)

เอลมอร์ (Elmore, 1979) ได้ศึกษาพบว่ายิ่งหน่วยงานมีการออกกฎเกณฑ์บังคับที่แน่นตึง (Tighten) มากเพียงใดก็จะทำให้เกิดความไม่คล่องตัวและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานมากเท่านั้น ส่วนผลงานวิจัยที่เน้นถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลในปัจจัยนี้ก็มี อาทิเช่น ประกิจ เปรมกิตติ (2516) ที่ชี้ให้เห็นว่าในสถานีดารวจนครบาลมีสายการบังคับบัญชาที่ยาวมากงานแต่ละชิ้นต้องผ่านเจ้าหน้าที่หลายระดับ ทำให้งานล่าช้าโดยไม่จำเป็น มีความซ้ำซ้อน ส่วนวรเดช จันทรศร (2526) ก็ยังสรุปว่าการที่ตำรวจต้องรับผิดชอบที่หลากหลายแต่ละอย่างก็มีเงื่อนไขหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติที่แตกต่างกันความซับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่มากทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว อู้ย่าย จึงมักจะได้รับการวิจารณ์ในทางลบอยู่เสมอ รวมทั้งกรณีที่หน่วยงานของตำรวจมักจะมีการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติในระดับล่างไม่มีความคล่องตัว (ไพบุลย์ ทาสระดู, 2522) นอกจากนั้นด้านสถานที่ติดต่อราชการหากที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่ห่างไกลไปมาสะดวก การติดต่องานก็คล่องตัวขึ้นโดยได้มีการพบว่าสถานที่สถานบริการด้านสุขภาพอนามัยของประเทศเกาหลีอยู่ในบริเวณที่ติดต่อง่ายไม่ไกลที่พักอาศัยของประชาชน จะทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกเพิ่มมากขึ้น (In Jung Wang, 1986)

เวสต์คอต (Westcott, 1963) ได้ศึกษาระบบบริหารของประเทศอินเดีย พบว่าในงานราชการจะเต็มไปด้วยขั้นตอน มีกฎระเบียบมาก ไม่สะดวกในการติดต่อราชการแต่ละขั้นตอนเต็มไปด้วยความลับทำให้ข้าราชการต้องยึดถือกฎระเบียบเป็นที่ยึดมากกว่าจะคำนึงถึงความสะดวกที่ผู้มาขอให้บริการจะได้รับ นอกจากนั้นยังมีการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูง

ทำให้ผู้ปฏิบัติระดับล่างขาดทักษะ ขาดความกล้าในการตัดสินใจ มุ่งปฏิบัติเพื่อสนองตอบต่อผู้บังคับบัญชามากกว่าตอบสนองความต้องการให้กับประชาชน ขณะที่ผลการศึกษาในประเทศไทยก็ยังพบว่าด้วยเงื่อนไขในการให้บริการประชาชนบางอย่างล้าสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ มีความซับซ้อน เป็นช่วงโอกาสที่ข้าราชการใช้ความไม่รู้ของประชาชนเป็นเงื่อนไขในการหาประโยชน์โดยมิชอบด้วย (วรเดช จันทรศร, 2534, หน้า 54) สำหรับผลการวิจัยที่สอดคล้องกับสมมติฐานนี้ เช่น ไพบูลย์ ทาสรุ (2522) พบว่าเนื่องจากไม่มีการกระจายอำนาจสู่ระดับปฏิบัติทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่กล้าที่จะตัดสินใจและบางครั้งด้วยระเบียบที่วางไว้อย่างเคร่งครัดยังก่อให้เกิดมีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่อีกด้วย (สุจิต จันทรประทีน, 2525)

ฮอลล์ (Hall, 1982) ได้ศึกษาพบว่า องค์การที่มีกฎระเบียบในการปฏิบัติงาน นอกจากจะก่อให้เกิดความยากลำบากในการติดต่อสื่อสารและการประสานงานแล้ว ยังก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่หรือผู้มาติดต่องาน ขณะที่ ประเวศ วะสี (2528) พบว่าโครงสร้างระบบราชการไทยที่เน้นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มีความล้มเหลวในการปฏิบัติราชการเป็นจำนวนมาก ทำให้โอกาสที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมหรือช่วยเหลือการปฏิบัติงานไม่ค่อยเกิดขึ้น ความเห็นอกเห็นใจเป็นพวกพ้องเดียวกันก็ไม่เกิดขึ้นด้วย ส่วนผลงานวิจัยที่สนับสนุนสมมติฐานนี้ เช่น วิรัตน์ ราชณรงค์ (2521) ที่พบว่าสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเมื่อหมายคำร้อง ก็เนื่องจากเมื่อเข้ามาติดต่อกับตำรวจก็เต็มไปด้วยความยุ่งยาก แม้ให้ความช่วยเหลือเป็นพยานก็ไม่สะดวก ถ้าซ้ำ แกรมซ้ำยังไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควรเสียอีก ส่วน เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2536) ก็ยังพบว่าตัวแปรด้านความซับซ้อนของโครงสร้าง ซึ่งประกอบด้วยจำนวนขั้นตอนที่ให้บริการความเป็นทางการและการไม่กระจายอำนาจเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลที่สุดในการอธิบายความผันแปรของความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

ดิน ปรัชญาฤทธิ์ (2535) ได้ศึกษาพบว่าข้าราชการที่พัฒนานั้นจะต้องมีพฤติกรรมที่มุ่งจะพัฒนางานของตนเองอยู่เสมอ คำนึงถึงความต้องการของสังคมและประชาชนเป็นหลัก เหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ช่วยสร้างความพอใจให้กับประชาชนได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นจากการประชุมนานาชาติว่าด้วยจรรยาบรรณในวงราชการที่ประเทศสวีเดน ที่ประชุมได้เห็นพ้องต้องกันว่าศรัทธาของประชาชนจะเกิดต่อข้าราชการก็ต่อเมื่อข้าราชการมีคุณลักษณะของความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา ความเคร่งครัดในการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วินัยและจรรยาบรรณ ความรอบรู้ ความรับผิดชอบในผลงานที่จะให้ประชาชนตรวจสอบอยู่เสมอ ความเชี่ยวชาญในหน้าที่ และประการสุดท้ายความเอื้ออาทร และเป็นมิตรกับทุกคน และเมื่อประชาชนเกิดความเชื่อมั่นศรัทธาในตัวบุคลากร คือ ข้าราชการแล้วความศรัทธาต่อระบบราชการก็จะติดตามมา (ประสิทธิ์ คำราชย์, 2537) ผลงานวิจัยที่ช่วยยืนยันความสัมพันธ์ของตัวแปรตาม

สมมติฐานในข้อนี้ เช่น บราวน์ และคูเตอร์ (Brown & Couter, 1983) ได้ศึกษาพบว่า ลักษณะการปฏิบัติตัวของตำรวจต่อประชาชนนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ ถ้าหากประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นไปด้วยความเอื้ออาทร เห็นอกเห็นใจแล้ว ประชาชนก็จะมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

เวเบอร์ (Weber, 1946 อ้างถึงใน สุเทพ บุญคำ, 2542, หน้า 35) ได้ศึกษาพบว่าพฤติกรรมในการให้บริการของข้าราชการโดยการไม่คำนึงถึงตัวบุคคล เน้นยึดหลักไม่เอาความเป็นส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง จะทำให้ประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน งานบริการต่าง ๆ เป็นไปอย่างคล่องตัวตามลำดับก่อนหลังของการให้บริการ นอกจากนั้นแล้วมีข้อค้นพบว่า ข้าราชการพัฒนาจะต้องเป็นผู้ที่มีความคิดสร้างสรรค์จะสามารถปรับปรุงระบบการทำงานให้สามารถรองรับต่อความต้องการสาธาณชนได้ดี (Department of Economic and Social Affairs, United Nation, 1975) รวมทั้งการปฏิบัติงานโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคลและการให้เหตุผลในการทำงานมีความสัมพันธ์กับสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติงาน (Panandiker & Kshirsagar, 1978)

พงษ์รัตน์ คงตรีแก้ว (2529) ได้ศึกษาพบว่าข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเอาใจใส่ ซื่อสัตย์ มีมนุษยสัมพันธ์ จะช่วยทำให้งานในความรับผิดชอบเป็นไปด้วยความราบรื่นได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายเป็นอย่างดี ต่อเนื่องด้วยงานวิจัยของ เอกชัย ทิวถนอม (2535) ที่ค้นพบว่าหากตำรวจปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา ให้ความเป็นธรรมกับประชาชน ไม่ลู่บหน้าปะจมูกหรือเลือกที่รักมักที่ชังแล้วอุปสรรคต่าง ๆ ของงานที่มีอยู่ก็จะเบาบางลงไปได้ รวมทั้ง สุวัฒน์ กันทรพย (2536) ได้สรุปว่า ความเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจและการกระจายอำนาจอย่างไว้วางใจกับผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ มีส่วนอย่างสำคัญต่อการทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

อิน จุง วัง (In Jung Wang, 1986) ได้ศึกษาระบบการให้บริการสาธาณะด้านสุขภาพอนามัยในการพัฒนาชนบทของประเทศเกาหลี พบว่าประชาชนจะมีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับมากขึ้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งก็คือ การได้รับความสะดวกในการรับบริการ อาทิเช่น มีสถานที่ทำการอยู่ใกล้ที่พักอาศัย ใช้เวลาไม่มากในการติดต่อเป็นต้น ในกรณีของประเทศไทย เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536) ได้เสนอแนะว่าสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานครจะทำให้ประชาชนมีความพอใจต่อการให้บริการมากขึ้น ก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงในด้านการจัดระบบงานการให้บริการมากขึ้น การรวมการบริการสาธาณะอยู่ ณ จุดเดียว มีความยืดหยุ่นในการให้บริการ และส่งเสริมการทำงานเป็นทีม เหล่านี้เป็นต้นซึ่งจะเห็นว่าเป็นเรื่องของการจัดระบบงานให้มีความคล่องตัวมากขึ้นทั้งสิ้น งานของ ดิน ปรัชญ์พฤทธิ (2535) ก็สนับสนุนว่าหากองค์การตัดสินใจที่จะใช้เทคโนโลยีที่ละเอียดครบครัน (Intensive Technology) อาทิเช่น การนำเครื่องมือ

เครื่องใช้ของแพทย์มาจัดรวมไว้ที่เดียวกันในโรงพยาบาล กระบวนการบริหารก็สามารถสิ้นสุดลง ณ จุดเดียว ประชาชนก็จะได้รับบริการที่รวดเร็วขึ้น

โบว์แมน และนอร์แมน (Bouman & Norman, 1975, p. 113) ได้ศึกษาพบว่าทำให้บริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐจะมีความคล่องตัวน้อยกว่าการให้บริการของภาคเอกชน ซึ่งมีลักษณะของการปฏิบัติงานที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน มีรูปแบบการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานในการให้บริการ ผู้มาติดต่อเข้าใจง่าย สะดวกต่อการปฏิบัติ ขณะที่ผลงานของ ไพบุลย์ ทาสระฐ (2522) ที่ศึกษาการบริหารงานของเขตกรุงเทพมหานคร พบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังขาดอำนาจในการตัดสินใจเพื่อดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อประชาชนอย่างเพียงพอ และนอกจากนั้นยังมีการศึกษาพบว่าระเบียบปฏิบัติที่วางไว้อย่างเคร่งครัดก็เป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ มีการให้สินบนกันได้ (สุจิต จันทรประทีน, 2525) นอกจากนั้นแล้ว ผลการศึกษาที่ช่วยยืนยันความสำคัญของปัจจัยด้านระบบงานของการให้บริการอีกชิ้นหนึ่งก็คือ การศึกษาของ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536) ก็พบว่าตัวแปรด้านความซับซ้อนของโครงสร้างซึ่งพิจารณาจากจำนวนขั้นตอนที่ให้บริการ ความเป็นทางการ การไม่กระจายอำนาจ เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลมากที่สุดในการอธิบายความผันแปรของความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

2. ด้านกระบวนการของการให้บริการ (Workflow Process)

ปัจจัยด้านกระบวนการของการให้บริการจะเกี่ยวข้องกับขั้นตอนต่าง ๆ ของการให้บริการที่ต่อเนื่องกันนับตั้งแต่จุดเริ่มต้นทางเดินของงาน (Initial Workflow) ไปจนถึงขั้นสุดท้ายของงาน (Final Workflow)

ในการให้บริการสาธารณะภายใต้กระบวนการของการให้บริการสิ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่คาดหวังที่จะให้เกิดขึ้นก็คือ ความสะดวกรวดเร็ว ทันต่อเวลา ขั้นตอนทางเดินของงานเป็นไปอย่างเลื่อนไหล มิลเลต (Millet, 1954, p. 371) ก็เห็นว่าการให้บริการอย่างทันเวลา (Timely Service) นับเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะ เช่นเดียวกับผลการศึกษาของ (In Jung Wang, 1986, p. 104) ต่อระบบการให้บริการด้านสาธารณสุขในชนบทเกาหลี พบว่าประชาชนยังไม่ค่อยพอใจต่อบริการที่มีอยู่เท่าใดนัก เหตุผลหนึ่งก็คือการให้บริการโดยหน่วยงานของรัฐยังล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน นอกจากนั้นจากการศึกษาของ บราวน์ และคูลเตอร์ (Brown & Coulter, 1983, p. 50) พบว่าตัวแปรหนึ่งที่สามารถพยากรณ์ความพึงพอใจต่อการให้บริการของตำรวจก็คือ การที่ตำรวจสามารถไปถึงที่เกิดเหตุอย่างรวดเร็วหลังจากที่ได้รับแจ้งเหตุ

ขณะเดียวกันผลการศึกษาของนักวิชาการไทยก็ยังช่วยยืนยันว่าความคล่องตัวของกระบวนการให้บริการนับเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความพึงพอใจของประชาชน อาทิเช่น

การศึกษาการบริหารของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร แม้ว่าจะมีการศึกษาห่างกันถึง 10 ปี ปัจจัยที่ทำให้การให้บริการของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครเป็นที่พอใจของประชาชนได้นั้น ประการสำคัญก็ยังเป็นเรื่องของขั้นตอนต่าง ๆ ในการให้บริการต้องไม่ยุ่งยาก สะดวกในการติดต่อ บริการด้วยความรวดเร็วทันต่อเวลา (สุจิต จันทรประทีน, 2525) สนับสนุนด้วยการศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการให้บริการของหน่วยงานยุติธรรมอย่างเป็นไปตามขั้นตอน รวดเร็ว ก็เป็นตัวแปรที่สำคัญที่ทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจได้เช่นเดียวกัน (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2531)

นอกจากนั้นแล้วในการพัฒนาการให้บริการนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขจัดจุดอุดตันการไหลของงาน และทำงานให้ง่ายเข้าถึงที่ช่วยให้ประชากรหนึ่งก็คือการนำเทคโนโลยีมาใช้ อาทิเช่น การใช้เครื่องถอนเงินอัตโนมัติ (ATM) จะทำให้การรับฝากหรือการถอนเงินนั้นง่ายเข้า ระเบียบ ขั้นตอนต่าง ๆ ก็น้อยลง ทرفพยากรณ์ที่เคยสูญหายไป เช่น เวลา กระดาษ บุคลากร ก็จะประหยัดลง หรือแม้แต่การจัดวางเครื่องมือเครื่องใช้ในการให้บริการมารวมไว้ที่จุดเดียวกัน การให้บริการสามารถสิ้นสุดลง ณ จุดเดียวกัน (One Stop Service) (ดิน ปรชญ์ฤทธิ์, 2535, หน้า 103)

3. ด้านพฤติกรรมของผู้ให้บริการ (Providers Behavior)

ปัจจัยด้านพฤติกรรมของผู้ให้บริการจะพิจารณาถึงบุคลิกลักษณะ ท่าทีการแสดงออก ตลอดจนลักษณะการปฏิบัติตัวของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการต่อประชาชนหรือในขณะที่ให้บริการ เวเบอร์ (Weber, 1946, p. 89 อ้างถึงใน สุเทพ บุญคำ, 2542, หน้า 35) ชี้ให้เห็นว่า พฤติกรรมในการให้บริการของข้าราชการจะต้องกระทำแบบไม่คำนึงถึงตัวบุคคล จึงจะถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมการให้บริการที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด โดยยึดหลักการมุ่งปฏิบัติงานโดยไม่นำความเป็นส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันตามหลักเกณฑ์เมื่ออยู่ในสภาพที่เหมือนกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าในการให้บริการสาธารณะนั้นในกรณีเหตุการณ์เดียวกันจำเป็นต้องปฏิบัติในลักษณะที่ไม่แตกต่างกัน (Millet, 1954, p. 67) นอกจากนั้นแล้วจากการประชุมนานาชาติว่าด้วยจรรยาบรรณในวงราชการ ครั้งที่ 4 ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในระหว่างวันที่ 15-18 มิถุนายน 2537 ที่ประชุมได้เห็นพ้องต้องกันว่าศรัทธาของประชาชนที่จะเกิดขึ้นต่อข้าราชการนั้น ข้าราชการต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญคือมีความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา เคร่งครัดในการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งวินัยและจรรยาบรรณ มีความรอบรู้รับผิดชอบในผลงาน พร้อมทั้งจะให้ประชาชนตรวจสอบอยู่เสมอ มีความเชี่ยวชาญในหน้าที่ และการสุดท้ายมีการเอื้อเฟื้อ เอื้ออาทร และเป็นมิตรกับทุกคน (ประสิทธิ์ ดำรงชัย, 2537, หน้า 37)

ผลการศึกษาที่ช่วยยืนยันความสำคัญของปัจจัยด้านพฤติกรรมของผู้ให้บริการ อาทิเช่น บราวน์ และคูลเตอร์ (Brown & Coulter, 1983, p. 58) ที่ศึกษาพบว่านอกจากปัจจัยทางด้านการใช้เวลาของตำรวจภายหลังจากที่ได้รับแจ้งเหตุ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการตำรวจแล้ว ปัจจัยทางด้านลักษณะการปฏิบัติตัวของตำรวจต่อประชาชนก็พบว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับความเอาใจใส่เป็นอย่างดีจากเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการ (In Jung Wang, 1986, 115) การมีมนุษยสัมพันธ์ ให้คำแนะนำและอธิบายข้อสงสัยให้ทราบอยู่เสมอ (อัญชลี เหล่าจิตพิงค์, 2524) ก็ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการจำเป็นจะต้องมี

นอกจากนั้นในการให้บริการสาธารณะนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการยังต้องยึดถือการอำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูลกับผู้รับบริการให้มากที่สุด ซึ่งนอกจากจะทำให้การบริการนั้นรวดเร็วขึ้นแล้ว ยังเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีร่วมกันได้อีกด้วย (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2536) และองค์ประกอบสำคัญซึ่งจะขาดเสียไม่ได้อีกประการหนึ่งก็คือ เรื่องของความซื่อสัตย์สุจริต ได้มีผลการศึกษายืนยันสอดคล้องกันว่าการที่เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมาในการปฏิบัติหน้าที่เป็นสิ่งที่ช่วยให้ประชาชนเกิดความภาคภูมิใจต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและยังส่งผลต่อเนื่องไปถึงหน่วยงานที่ให้บริการอีกด้วย (สุจิต จันทรประทีน, 2525)

ปัจจัยทางด้านภูมิหลังของผู้รับบริการ ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาศึกษาที่เป็นปัจจัยในการให้บริการงานตำรวจ หมายความว่าคุณสมบัติอันประกอบเป็นลักษณะส่วนบุคคลของผู้บริการ ซึ่งได้แก่ อายุ รายได้ การศึกษา และอาชีพ

ผลการศึกษาที่ช่วยยืนยันถึงความสำคัญของปัจจัยด้านภูมิหลังของผู้รับบริการก็คือ ฟิทซ์เจอร์ร่า และดูแรนต์ (Fitzerald & Durant, 1980, p. 594) ได้ศึกษาในสังกัดอเมริกัน พบว่า คนผิวดำ คนจน และคนสูงอายุจะเป็นกลุ่มที่จะไม่ค่อยได้รับการบริการสาธารณะเมื่อเทียบกับ คนผิวขาว คนรวย และคนในวัยหนุ่มสาว ขณะเดียวกันประชาชนที่พักอาศัยในพื้นที่ชุมชนขนาดใหญ่ผู้คนหนาแน่นและหลากหลาย ความทั่วถึงในการให้บริการสาธารณะก็จะน้อยลงตามไปด้วย ข้อค้นพบดังกล่าวก็ยังได้รับการยืนยันจากงานของ บราวน์ และคูลเตอร์ (Brown & Coulter, 1983, p. 58) ซึ่งพบว่าคนผิวดำ เพศชาย คนรวยและคนที่มีการศึกษาสูงจะพึงพอใจต่อการให้บริการงานตำรวจน้อยกว่าคนผิวขาว เพศหญิง คนรวย และคนที่มีการศึกษาน้อยกว่า ขณะเดียวกันก็พบเพิ่มเติมว่ายิ่งประชาชนที่สัมผัสกับงานตำรวจน้อย อันหมายถึงการได้รับข้อมูลน้อยด้วย จะยิ่งมีความรู้สึกพอใจต่อการให้บริการงานตำรวจมาก อีกทั้งหากประชาชนคนใดที่เคยตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมในจำนวนมาครั้งเท่าใดก็จะมี ความพึงพอใจต่อการบริการของตำรวจน้อยลงเท่านั้น

สุริยะ วิริยะสวัสดิ์ (2530) ศึกษาพบว่าปัจจัยทางด้านภูมิหลังทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ คือ อายุ ทัศนคติ และสถานภาพทางสังคมของประชาชน ขณะเดียวกันเมื่อศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม ปัจจัยทางด้านภูมิหลังทางสังคมอันประกอบด้วย อายุ การศึกษา ระยะเวลาอยู่อาศัย ลำดับความสำคัญของอาชญากรรมและความปลอดภัยจากอาชญากรรม มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจต่อตำรวจ ต่อหน่วยความ ต่อศาล และต่อราชทัณฑ์ด้วย (บุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2531) และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องที่น่าสนใจอีกชิ้นหนึ่งคือ ศิริวรรณ อนันต์โท (2529) ได้ศึกษาภาพพจน์ของตำรวจตามรู้สึกของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ในส่วนของปัจจัยภูมิหลังที่มีผลต่อความรู้สึกต่อภาพพจน์ตำรวจ ได้แก่ อายุ การศึกษา ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ และประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของตำรวจโดยผู้ที่มีอายุ 41-50 ปี ชอบตำรวจมากกว่ากลุ่มอายุอื่น ผู้ที่มีการศึกษาสูงกว่าก็จะมีความรู้สึกที่ดีต่อตำรวจมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาดำกว่า นอกจากนั้น ผู้ที่มีบิดามารดาหรือมีบุตรเป็นตำรวจก็จะชอบตำรวจมากกว่าผู้ที่ไม่ใช่ญาติเป็นตำรวจ และสุดท้าย ผู้ที่เคยพบตำรวจพูดจาไม่สุภาพ ข่มเหงประชาชนหรือละเลยหน้าที่ก็จะมีภาพพจน์ที่ไม่ดีต่อตำรวจด้วยเช่นกัน

การให้บริการงานตำรวจ นับเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่ครอบคลุมภารกิจหลายด้าน ทั้งในเรื่องของการสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชน การตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ตลอดจนการบริการสังคมต่าง ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นอย่างมาก แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในฐานะผู้รับบริการเท่าที่ควร บ่อยครั้งที่การวัดความสำเร็จของงานตำรวจ คือการบรรลุเป้าหมายตัวเลขของผลการจับกุมหรือการควบคุมมิให้จำนวนการเกิดของอาชญากรรมสูงไปกว่าที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้มุมมองของการวัดความสำเร็จในการให้บริการงานตำรวจยิ่งห่างไกลจากความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น เพราะมีจำนวนไม่น้อยที่ตัวเลขผลการจับกุม ก็คือหยดน้ำตาของประชาชนผู้ไม่รู้วิธีไหนไหนที่บังเอิญพลัดหลงเข้ามาสู่การเพิ่มคะแนนตัวเลขให้กับตำรวจบางนายในการตะกายไปสู่การเป็นมือปราบชื่อดัง ทั้งที่จริงแล้วประชาชนนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการให้บริการงานตำรวจ เพราะในสภาพความเป็นจริงประชาชนนั่นเองที่จัดเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญยิ่งในการประเมินผลถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการให้บริการงานตำรวจ การที่จะมุ่งพัฒนาองค์กรตำรวจนั้น ข้อมูลสำคัญจำเป็นจะต้องฟังจากเสียงของผู้รับบริการ เพราะเสียงจากผู้รับบริการเหล่านี้จะเป็นเสมือนข้อมูลย้อนกลับเพื่อการพัฒนาการบริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไปว่า จะต้องมุ่งเน้นพัฒนาไปที่ปัจจัยใดบ้าง และปัจจัยใดมีความสำคัญเร่งด่วนมากกว่ากัน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

เสกสรร จันทรวงศา (2540) ได้ศึกษาเรื่อง การยอมรับของประชาชนต่อนักวิชาการ ดำรงวามช: ศึกษากรณีในเขตจังหวัดปทุมธานี พบว่าประชาชนที่มีระดับการศึกษาสูงมีการยอมรับต่อนักวิชาการในด้านรูปแบบการปฏิบัติงานด้านพฤติกรรมกาปฏิบัติหน้าที่ และด้านบุคลิกภาพมากกว่าประชาชนที่มีการศึกษาต่ำ รวมไปถึงประชาชนที่มีลักษณะที่พึงอาศัยและเป็นเจ้าของที่พึงอาศัย มั่นคงแข็งแรง เป็นระเบียบ มีสภาพแวดล้อมที่ดีจะมีการรับดำรงวามชมากกว่าประชาชนที่พึงอาศัยในชุมชนแออัด และประชาชนที่มีอาชีพค้าขายจะยอมรับต่อนักวิชาการดำรงวามชในระดับสูงกว่าประชาชนที่ทำงานบริษัทเอกชนและนิสิตนักศึกษาและประชาชนที่ไม่ได้ประกอบอาชีพด้วย

วิชัย ศิรินคร (2545) ได้ศึกษาความพึงพอใจและความคาดหวังของผู้ใช้บริการรักษาความปลอดภัยภาคเอกชน: ศึกษากรณีบริษัทไวท์การ์ด จำกัด ผลการศึกษาพบว่าผู้ใช้บริการรักษาความปลอดภัยมีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับในปัจจุบันอยู่ในระดับปานกลาง แต่มีความคาดหวังในระดับสูง ส่วนความพึงพอใจการป้องกันอุบัติเหตุและเหตุฉุกเฉินอยู่ในระดับปานกลาง และผู้ใช้บริการรักษาความปลอดภัยเสนอแนะให้ผู้ประกอบการให้ความสำคัญต่อการฝึกอบรมพนักงานรักษาความปลอดภัยในหลักสูตรพื้นฐานสำคัญ 4 หลักสูตร คือ การต้อนรับผู้มาติดต่อ การบันทึกและแจ้งเหตุ กฎระเบียบของการว่าจ้าง และการป้องกันและระงับอัคคีภัย เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานรักษาความปลอดภัยต่อไป

ศรัณยา กิบาลชนม์ (2546) ได้ศึกษาการประเมินผลการให้บริการของศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาลเมืองมาบตาพุด ผลการประเมินประเมินการให้บริการ พบว่าด้านประสิทธิภาพ ด้านความทั่วถึง ด้านการตอบสนองความต้องการ ด้านการสนองตอบความพึงพอใจ ด้านความต่อเนื่อง ด้านความสะดวกสบาย ด้านความพร้อมในการให้บริการ ด้านคุณภาพ และในภาพรวมของทุกด้าน พบว่ามีผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลางเท่ากัน และจากการศึกษาความแตกต่างของคุณภาพการให้บริการจำแนกตามประเภทบริการ พบว่าประเภทบริการที่แตกต่างกันมีคุณภาพการบริการที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 ส่วนในด้านความเสมอภาค และด้านความเป็นธรรม พบว่ามีผลการประเมินในระดับดีเท่ากัน และจากการศึกษาความแตกต่างของคุณภาพการบริการจำแนกตามประเภทบริการ พบว่า ประเภทบริการที่แตกต่างกันมีคุณภาพการบริการที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 โดยทั้ง 10 ด้าน การรักษาโรคมีคุณภาพการบริการดีที่สุด รองลงมาได้แก่การส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคตามลำดับ

วันชัย แอนลอย (2546) ได้ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนในบริการของ
 ด้านบุคลากรประจวบคีรีขันธ์ ผลการศึกษาพบว่า ความพึงพอใจของประชาชนในบริการของ
 ด้านบุคลากรประจวบคีรีขันธ์ ในภาพรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะด้านอรรถาธิบายของ
 เจ้าหน้าที่ที่มีความพึงพอใจมากเป็นอันดับ 1 ตามด้วยด้านความถูกต้องและเชื่อถือได้ ด้านความ
 สะดวกรวดเร็ว และด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร เรียงตามลำดับ เมื่อศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่มี
 ต่อผลความพึงพอใจพบว่า ระดับการศึกษาที่แตกต่างกันไม่มีผลต่อความพึงพอใจ แต่ในส่วน
 ของประเภทของการใช้บริการและความถี่ในการใช้บริการมีผลต่อความพึงพอใจที่แตกต่างกัน
 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 ข้อเสนอแนะให้คงไว้ซึ่งอรรถาธิบายไมตรีอันดีของเจ้าหน้าที่ และ
 อบรมเจ้าหน้าที่ที่ย้ายมาประจำใหม่ให้มีจิตสำนึกในการบริการด้วยความเต็มใจถูกต้องและรวดเร็ว
 ตามวัตถุประสงค์ของกรมศุลกากรที่มุ่งความเป็นเลิศทางด้านบริการและการจัดการ เพิ่มการแจ้ง
 หรือการให้ข้อมูลข่าวสารโดยลำดับความสำคัญของข้อมูลข่าวสารและผู้รับข้อมูลข่าวสารให้
 รวดเร็วทันต่อสถานการณ์ซึ่งเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อันจะเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีขึ้น
 และลดทัศนคติที่ไม่ดีงามให้เกิดขึ้นต่อกรมศุลกากรซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของด้านศุลกากร
 ประจวบคีรีขันธ์ และยังเป็นการเพิ่มหรือคงไว้ซึ่งความพึงพอใจของประชาชนในบริการของ
 ด้านบุคลากรประจวบคีรีขันธ์

รัชณี พิทักษ์ญาติ (2546) ได้ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการงาน
 ทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณี : สำนักทะเบียนอำเภอเมืองชลบุรี
 ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะทั่วไปของประชาชนที่มาใช้บริการที่สำนักทะเบียนอำเภอเมืองชลบุรี
 ส่วนมากเป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย มีอายุระหว่าง 21-40 ปี อยู่ในสถานภาพเป็นโสดมากที่สุด
 จบการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นส่วนใหญ่ มีรายได้อยู่ระหว่าง 4,001-8,000 บาทต่อเดือน
 เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจและข้าราชการมากกว่าอาชีพอื่น มักมาใช้บริการในช่วงเวลา 08.30-12.00
 นาฬิกา มากที่สุด และส่วนใหญ่มารับบริการปีละ 1 ถึง 3 ครั้ง การศึกษาระดับความพึงพอใจของ
 ประชาชนที่มีต่อการให้บริการทั้ง 5 ด้าน พบว่าประชาชนที่มาใช้บริการมีความพึงพอใจอยู่ใน
 เกณฑ์มากทุกด้าน ค่าเฉลี่ย 3.56 กล่าวคือ พึงพอใจมากอันดับหนึ่ง คือ ด้านความถูกต้องและ
 เชื่อถือได้ในการให้บริการ รองลงมาเป็นด้านความรวดเร็วในการให้บริการ อันดับสุดท้าย คือ
 ด้านบริการในส่วนของการมาใช้บริการ การเปรียบเทียบความพึงพอใจที่เป็นตัวแปรด้านระดับการศึกษา
 ด้านอาชีพ และด้านความถี่ของการมาใช้บริการ ไม่มีผลต่อความพึงพอใจในการได้รับบริการ
 แตกต่างกัน สำหรับตัวแปรด้านเวลาที่มาใช้บริการของประชาชนมีความสัมพันธ์ที่มีผลต่อ
 ความพึงพอใจของประชาชนที่มาใช้บริการที่สำนักทะเบียนอำเภอเมืองชลบุรีในช่วงเช้า
 (เวลา 08.30-12.00) จะพึงพอใจต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่มากกว่าในช่วงเวลาบ่าย

(เวลา 13.00-16.30) ดังนั้น “เวลา” ที่ประชาชนมารับบริการแตกต่างกันจึงทำให้ความพึงพอใจต่อการให้บริการแตกต่างกัน

งานวิจัยต่างประเทศ

โบว์แมน และนอร์แมน (Bouman & Norman, 1975) ได้ศึกษาความคิดเห็นของนักศึกษา มหาวิทยาลัยไวโอมิง พบว่าการให้บริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐมีความคล่องตัวน้อยกว่า การให้บริการสาธารณะโดยภาคเอกชน ประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างคือ คุณภาพของผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ให้บริการ และลักษณะการปฏิบัติงาน กล่าวคือผู้ให้บริการในภาคเอกชนจะมีความกระตือรือร้นที่ดีกว่า มีแรงจูงใจสูงกว่า สวัสดิการ ตลอดจนมีความพึงพอใจในงานสูงกว่าด้วย อีกทั้งด้านลักษณะการปฏิบัติงานสำหรับภาคเอกชนแล้วจะมีการให้ข้อมูลข่าวสารที่ดี มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานในการให้บริการ และไม่มีลักษณะของงานแบบประจำวัน (Routine or Day to Day)

สไตแพค (Stipak, 1979) ได้ทำการศึกษาวิจัยในนครลอสแอนเจลิส เพื่อทดสอบว่า บริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยหน่วยงานท้องถิ่น มีส่วนกระทบต่อการประเมินการให้บริการหรือไม่ โดยใช้ข้อมูลด้วยภูมิหลังของบุคคล ลักษณะของการให้บริการ ลักษณะของผู้ให้บริการ และลักษณะของพื้นที่เป็นตัวแปรอิสระ ส่วนตัวแปรตามคือการประเมินต่อการให้บริการสาธารณะ ที่ประกอบด้วยบริการด้านตำรวจ การดูแลสวนสาธารณะ การกำจัดขยะ เป็นต้น ทั้งนี้เกณฑ์ประเมินด้านอัตวิสัย (Subjective Evaluation Scales) จะสร้างมาตรวัดขึ้นมาสำรวจความคิดเห็นโดยตรงต่อกิจกรรมให้บริการสาธารณะ ส่วนเกณฑ์ประเมินด้านวัตถุวิสัย (Objective Service Characteristics) จะพิจารณาจากจำนวนตัวเลข เช่น อัตราการปราบปรามของตำรวจ อัตราของทรัพย์สินที่ได้รับกลับคืน ค่าใช้จ่ายต่อหัว และอัตราการเกิดอาชญากรรม เป็นต้น ผลการศึกษาพบว่า ในการประเมินด้านอัตวิสัยไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมบริการสาธารณะกับการประเมินการให้บริการ เนื่องจากประชาชนยังมีความรู้ความเข้าใจน้อยเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ และกิจกรรมที่ให้บริการ จึงทำให้การประเมินการให้บริการไม่สามารถสะท้อนถึงคุณภาพของการให้บริการที่แตกต่างกันได้ ขณะเดียวกันในการประเมินด้านวัตถุวิสัยก็พบว่าตัวเลขข้อมูลไม่มีความสำคัญมากพอที่จะบ่งบอกได้ว่าลักษณะการให้บริการมีส่วนกระทบต่อการประเมินการให้บริการอย่างไรบ้าง

ฟิทซ์เจอร์อัลด์ และดูแรนต์ (Fitzgerald & Durant, 1980) ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในมลรัฐเทนเนสซีที่มีต่อบริการสาธารณะที่ได้รับ 5 ประเภท คือ บริการด้านตำรวจ การระงับอัคคีภัย การสาธารณสุข การศึกษา และการคมนาคม ภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่าปัจจัยทางด้านภูมิหลังของประชาชน เช่น เชื้อชาติ รายได้ อายุ และขนาดของเมือง กับปัจจัยทาง

ด้านทัศนคติ เช่น ทัศนคติของประชาชนต่อความรับผิดชอบของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นและทัศนคติที่เกิดจากการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายที่ตนเสียไปกับประโยชน์ที่ได้รับการบริการ โดยทั้งสองปัจจัยเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะที่ได้รับ และเป็นปัจจัยที่กำหนดความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการด้วย สมมติฐานที่ตั้งไว้ กล่าวคือในส่วนของตัวแปรอิสระซึ่งประกอบด้วยเชื้อชาติ รายได้ และอายุ เป็นตัวที่ทำให้เกิดทั้งคุณและโทษในสังคมอเมริกัน ทั้งนี้คนผิวดำ คนจน และคนแก่ เป็นคนที่ถูกมองว่าถูกกีดกันในการได้รับบริการสาธารณะ เมื่อเทียบกับคนผิวขาว คนรวย และวัยรุ่น จึงมีความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ จึงมีความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะน้อยและต้องการมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะมากยิ่งขึ้น ส่วนขนาดของเมืองนั้นถ้าหากเมืองใหญ่ขึ้น ความหนาแน่น ความหลากหลายของผู้คนก็จะเพิ่มมากขึ้น ทำให้ต้องพึ่งพาการบริการสาธารณะมากขึ้น ประการต่อมาประชาชนที่มีความรู้สึกว่าการให้บริการของหน่วยงานท้องถิ่นไม่มีคนรับผิดชอบต่อพวกเขา ก็จะมี ความพึงพอใจน้อยและต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะด้วยเช่นกัน รวมทั้งประชาชนที่มีความรู้สึกว่าการให้บริการไม่คุ้มกับเงินภาษีที่เสียไป จึงมีความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะน้อยจึงต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ

บราวน์ และคูลเตอร์ (Brown & Coulter, 1983) ได้ทำการศึกษาที่เมืองทัสคาลูซ มลรัฐอลาบามา เกี่ยวกับการวัดในเชิงอัตวิสัย และวัดกวิสัยต่อการให้บริการงานตำรวจ (Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery) ทั้งนี้การวัดในเชิงอัตวิสัยจะเป็นคำถามเกี่ยวกับความรู้สึกพึงพอใจของประชาชนต่อการได้รับความคุ้มครองจากตำรวจ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของตำรวจในส่วนนี้จะมีสองลักษณะ โดยลักษณะแรกเป็นการถามถึงระดับความเห็นของประชาชนว่าเมื่อได้รับแจ้งเหตุแล้วตำรวจไปถึงที่เกิดเหตุเร็วเพียงใด และลักษณะการปฏิบัติตัวของตำรวจต่อประชาชนเป็นอย่างไร ลักษณะที่สองจะเป็นการถามในเชิงเปรียบเทียบว่าระหว่างละแวกบ้านของตนเองกับพื้นที่ใกล้เคียง ในบรรดาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการได้รับความคุ้มครองของตำรวจ การใช้เวลาของตำรวจหลังจากได้รับแจ้งเหตุ และลักษณะการปฏิบัติตัวของตำรวจว่ามีลักษณะที่ดีกว่าหรือแย่กว่ากัน นอกจากนั้นคำถามยังจะครอบคลุมถึงภูมิหลังของประชาชน ประสบการณ์ของประชาชนที่เข้ามาสัมผัสกับงานตำรวจตลอดจนการเคยตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมรวมถึงความรู้สึกปลอดภัยด้วย ส่วนการวัดในเชิงวัดกวิสัยจะประกอบด้วยสถิติการเกิดคดีอาญาต่อจำนวนประชากร สถิติการจับกุมเมื่อเปรียบเทียบกับสถิติคดีอุกฉกรรจ์ จำนวนตำรวจสายตรวจ และเวลาที่ตำรวจใช้ในการมาถึงสถานที่เกิดเหตุเมื่อได้รับแจ้งเหตุ ซึ่งวัดจากค่าเฉลี่ยของการใช้เวลาและร้อยละของการไปไม่ทันเวลา ผลการศึกษาพบว่าตัวแปรที่สามารถพยากรณ์ความพึงพอใจต่อการให้บริการของตำรวจอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ 3 ปัจจัย คือ การใช้

เวลาของตำรวจภายหลังได้รับแจ้งเหตุ การปฏิบัติตัวของตำรวจต่อประชาชน และความรู้สึกเป็นธรรมเมื่อเปรียบเทียบการได้รับการบริการจากตำรวจกับพื้นที่ชุมชนอื่น ทั้งนี้ตัวแปรเบื้องต้นที่มีความสัมพันธ์ต่อ 3 ปัจจัยดังกล่าว คือ ตัวแปรภูมิหลัง อาทิ อายุ เชื้อชาติ รายได้ และการศึกษา ประสบการณ์ในการเข้ามาสัมผัสกับงานตำรวจโดยเฉพาะการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ในขณะที่ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้มาจากการวัดในเชิงวัดวัตถุวิสัยไม่ได้แสดงถึงความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของประชาชนแต่อย่างใด

อิน จุง วัง (In Jung Wang, 1986) ได้ศึกษาถึงระบบการให้บริการสาธารณะด้านสุขภาพอนามัยในการพัฒนาชนบทของประเทศเกาหลี โดยพิจารณาว่าการให้บริการสาธารณะดังกล่าวสามารถเข้าถึงประชาชนได้มากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาจากตัวแปรย่อย 3 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย ตัวแปรการเข้าถึงสถานที่และเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ซึ่งวัดจากจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ตั้งของหน่วยให้บริการ ความสะดวกในการเดินทาง และความถี่ในการติดต่อแหล่งที่ให้บริการ และตัวแปรระดับความพึงพอใจในการได้รับบริการ มีตัวชี้วัดคือ ความสะดวกในการใช้สถานที่ที่ให้บริการ การรับรู้ถึงประสิทธิผลของการให้บริการ และเวลาที่ผู้ใช้ไปของผู้รับบริการ ผลการศึกษาพบว่า ในด้านการเข้าถึงสถานที่และเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการค้นพบว่าในชนบทเกาหลียังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุขเป็นอันมาก นอกจากนั้นสถานที่ให้บริการ เช่น โรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขต่าง ๆ ยังอยู่ห่างไกลจากที่พักของประชาชน ไม่สะดวกต่อการเดินทาง ใช้เวลาเดินทางมาก ในขณะที่มีเพียงร้านขายยาเท่านั้นที่อยู่ใกล้สามารถเดินทางด้วยเท้าไปได้ ส่วนในด้านระดับและรูปแบบการให้บริการ พบว่าประชาชนชนบทเกาหลีชอบที่จะใช้บริการจากร้านขายยามากกว่าที่จะไปที่โรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุข และโดยเฉลี่ยแล้วจะใช้บริการด้านสาธารณสุขนี้คนละประมาณ 4.3 ครั้งต่อปี สำหรับในด้านความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการที่ได้รับ ภาพรวมส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยพอใจนักต่อการได้รับบริการจากโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการ เนื่องจากเดินทางไม่สะดวก ลำบากในการให้บริการ และเจ้าหน้าที่ยังวางอำนาจไม่ค่อยเอาใจใส่ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับการได้รับบริการจากร้านขายยา นอกจากนั้นยังพบความสัมพันธ์ระหว่างระดับและรูปแบบการให้บริการกับความพึงพอใจของประชาชนอีกด้วย