

บทที่ 2

แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 คณะผู้ประเมินได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาดังต่อไปนี้

- 2.1 ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลตำบลริมปิง
- 2.2 แนวคิดการประเมิน
- 2.3 แนวคิดความพึงพอใจ
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการ
- 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการประชาชน
- 2.6 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลตำบลริมปิง

สภาพทั่วไป

เทศบาลตำบลริมปิง อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน ตั้งอยู่ห่างตัวเมืองลำพูน 4 กิโลเมตร อยู่ห่างจากตัวจังหวัดเชียงใหม่เป็นระยะทางประมาณ 23 กิโลเมตร มีถนนสายลำพูน – สันป่าตอง (ทางหลวงจังหวัดหมายเลข 1015) เป็นถนนสายหลัก มีพื้นที่ทั้งหมด 8,837.50 ไร่ หรือ 14.14 ตารางกิโลเมตร สภาพพื้นที่โดยทั่วไป เป็นพื้นที่ใช้สำหรับการเกษตรกรรมร้อยละ 60 และเป็นพื้นที่เก็บส่ง สินค้าผลิตผลทางการเกษตร เนื่องจากเป็นที่ราบลุ่มติดลำน้ำปิง ดินมีความอุดมสมบูรณ์สูง

อาณาเขต และขอบเขตของเทศบาลตำบลริมปิง

ทิศเหนือ	ติดต่อกับตำบลประตูป่า อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน และอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่
ทิศใต้	ติดต่อกับตำบลต้นธง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับตำบลต้นธง และตำบลเหมืองง่า อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

ลักษณะภูมิประเทศ

พื้นที่ส่วนใหญ่เทศบาลตำบลริมปิงเป็นที่ราบลุ่ม มีแหล่งน้ำที่สำคัญไหลผ่านทางทิศตะวันตกคือ แม่น้ำปิง โดยมีฝายพญาอุตกัน ทดน้ำ กักเก็บส่งน้ำ มีลำเหมืองชลประทานส่งน้ำหล่อเลี้ยงพืชผลทางการเกษตร โดยมีพื้นที่การเกษตรจำนวน 4,676 ไร่ โดยปลูกข้าวนาปรัง จำนวน 693 ไร่ พืชผัก จำนวน 201 ไร่ ไม้ผล (ลำไย) จำนวน 3,782 ไร่ (ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานเกษตรอำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน ณ เดือนมกราคม 2559)

ลักษณะภูมิอากาศ

ส่วนลักษณะภูมิอากาศโดยทั่วไป ใกล้เคียงกับชุมชนอื่น ๆ ในจังหวัดลำพูน อยู่สูงจากระดับทะเล ประมาณ 258 เมตร

ลักษณะของแหล่งน้ำ

แหล่งน้ำในเขตเทศบาลตำบลริมปิง แม่น้ำ 1 สาย ได้แก่ แม่น้ำปิง ลำเหมือง 9 สาย ได้แก่ ลำเหมืองฮ่องจา ลำเหมืองขี้เลือด ลำเหมืองแสนยศ ลำเหมืองทา ลำเหมืองใหม่ ลำเหมืองแม่แกบก้อง ลำเหมืองปู้ไธด ลำเหมืองกอสี ลำเหมืองเจ้า บ่อน้ำตื้น 585 บ่อ สระน้ำ 3 สระ ฝาย 1 แห่ง

เขตการปกครอง และสถิติประชากร

เทศบาลตำบลริมปิง แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 10 หมู่บ้าน มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น จำนวน 6,861 คน ประชากรชายจำนวน 3,227 คน ประชากรหญิง จำนวน 3,634 คน 2,727 ครีวเรือน (ข้อมูล ณ กันยายน พ.ศ. 2561)

ระบบเศรษฐกิจ

สภาพเศรษฐกิจโดยทั่วไปของเทศบาลตำบลริมปิง เนื่องจากเป็นพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มดินมีความอุดมสมบูรณ์เป็นเขตดินดำน้ำชุ่ม สามารถทำการเกษตรมีน้ำใช้ตลอดทั้งปี จึงมีฐานเศรษฐกิจอยู่ในด้านเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร พื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลตำบลริมปิง ถูกใช้เพื่อการเกษตรกรรมประมาณร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด อาชีพที่สำคัญรองลงมาจากสาขาเกษตรกรรม คือ รับจ้างทั่วไป ค้าขาย

1) ความหมายการประเมิน

Provus (อ้างใน เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2553 หน้า 52) ให้ความหมายว่า “การประเมิน” เป็นการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและการค้นหาช่องว่างระหว่างภาวะที่เป็นจริงกับเกณฑ์มาตรฐานที่ตั้งไว้ เพื่อใช้ภาวะดังกล่าวเป็นตัวบ่งชี้ระบุข้อบกพร่องในกิจกรรม

Scriven (1967 : อ้างใน เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2553 หน้า 35) กล่าวว่า การประเมินเป็นกิจกรรมในการรวบรวมข้อมูล การตัดสินใจเลือกเครื่องมือการเก็บข้อมูล รวมทั้งการกำหนดเกณฑ์ในการประเมิน เพื่อตัดสินคุณค่าให้กับกิจกรรมที่มุ่งหมายประเมิน

Cronbach (1963 : อ้างใน เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2553 หน้า 32) ให้นิยามว่าหมายถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลและการใช้สารสนเทศเพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดโปรแกรมหรือแนวทางการดำเนินการทางการศึกษา

Stake (1973 : อ้างใน เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2553 หน้า 39) นิยาม “การประเมิน” ว่าเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่ง เพื่อนำมาจัดให้เป็นระเบียบและมีความหมายในการใช้ประเมินได้

Alkin (1969 : อ้างใน เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2553 หน้า 45) ให้นิยามการประเมินว่าหมายถึง กระบวนการบวณคัดเลือก การประมวลข้อมูลและการจัดระบบสารสนเทศที่มีประโยชน์ เพื่อนำเสนอต่อผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจหรือเพื่อกำหนดแนวทางในการเลือกทำกิจกรรม

Stufflebeam (1971 : อ้างใน เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2553 หน้า 57) กล่าวว่า “การประเมิน” คือ กระบวนการของการระบุหรือกำหนดข้อมูลที่ต้องการและการดำเนินการเก็บรวบรวม

ข้อมูล เพื่อนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาจัดกระทำจนเกิดเป็นสารสนเทศที่มีประโยชน์และนำเสนอสำหรับใช้เป็นทางเลือกในการประกอบการตัดสินใจต่อไป

เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี (2553 หน้า 23) กล่าวว่า การประเมิน หมายถึง กระบวนการตัดสินใจคุณค่าในสิ่งใดสิ่งหนึ่ง จากกระบวนการของการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นระบบระเบียบ

จากความหมายการประเมินของนักวิชาการข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การประเมินเป็นการตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อกิจกรรมหรือโครงการ โดยอาศัยข้อมูลสารสนเทศที่มีกระบวนการเก็บรวบรวมอย่างเป็นระบบนำมาเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานของวัตถุประสงค์ของกิจกรรมหรือโครงการนั้น

2) รูปแบบการประเมินโครงการ

รูปแบบการประเมินโครงการมีลักษณะแตกต่างกันไปตามนิยามของนักวิชาการแต่ละท่าน ซึ่งจะมีแตกต่างกันไปในรายละเอียดของข้อมูลที่ใช้ประกอบการประเมิน และความซับซ้อนในกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลตามแนวคิดของแต่ละบุคคล โดยผู้ประเมินจะนำเสนอแนวคิดการประเมินตามรายนามนักวิชาการแต่ละท่านที่ได้ยกความหมายของการประเมินมานำเสนอ ดังนี้

1. รูปแบบการประเมินตามแนวทางของไทเลอร์ (Tyler's rational and Model of Evaluation) (อ้างใน เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี. 2553 หน้า 30 - 32)

จากนิยามของไทเลอร์ที่เน้นการตัดสินใจคุณค่าของโครงการหรือกิจกรรมจากวัตถุประสงค์เป็นหลัก กระบวนการประเมินตามแนวคิดจึงไม่ซับซ้อนมาก อันจะเน้นไปที่การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใดๆ ก็ตามนั้น ส่งผลให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์แรกเริ่มหรือไม่เพียงเท่านั้น โดยมีขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 กำหนดวัตถุประสงค์ของกิจกรรมหรือโครงการไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อดำเนินการสิ้นสุดกิจกรรมหรือโครงการดังกล่าวแล้ว สิ่งใดคือผลที่ต้องเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม สามารถวัดได้

ขั้นที่ 2 กำหนดเนื้อหาภายใต้โครงการหรือกิจกรรมหลัก อันนำมาสู่ผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ขั้นที่ 3 ออกแบบกิจกรรมย่อยหรือวิธีการอันเป็นผลให้บรรลุเนื้อหาที่ระบุไว้ในขั้นตอนที่ 2

ขั้นที่ 4 หามาตรการหรือเกณฑ์มาตรฐานสำหรับใช้ตรวจสอบภายหลังสิ้นสุดการดำเนินโครงการ ว่าโครงการส่งผลให้ผู้เกี่ยวข้องบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทั้งหมดหรือไม่ และมีกิจกรรมย่อยใดบ้างที่ทำให้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

แนวคิดการประเมินของไทเลอร์ เป็นแนวคิดแรกเริ่มให้เกิดการแตกย่อยของแนวคิดการประเมินอื่นในภายหลัง ดังนั้นจึงจะเห็นว่าขั้นตอนการประเมินของไทเลอร์มีลักษณะที่เรียบง่ายโดยมุ่งไปที่การตัดสินจากผลลัพธ์ของการดำเนินโครงการเป็นสำคัญ

2. รูปแบบการประเมินของโพรวิส (Discrepancy Model) (Provus, 1973 : อ้างในบุญส่ง นิลแก้ว, 2542 หน้า 33 - 35)

ทัศนะในการประเมินของ โพรวิส มียุ่ว่าการประเมินเป็นการกระบวนการจัดการข้อมูลอย่างต่อเนื่องในลักษณะการเฝ้าดูการจัดการโครงการ การควบคุมการบริหารพัฒนาโครงการโดยอาศัยการตัดสินใจที่ดี ซึ่งเป็นการมองว่าผลลัพธ์จากการดำเนินการนั้นสอดคล้องกับมาตรฐานหรือวัตถุประสงค์หรือไม่ จากนั้นจึงพิจารณาไปที่รายละเอียดในความแตกต่างของการปฏิบัติว่าจะนำมาสู่ผลที่ต้องการหรือไม่ และใช้ข้อเท็จจริงจากความแตกต่างนั้นตัดสินใจว่าควรกระทำการอย่างไรกับโครงการทั้งหมดหรือบางส่วน of โครงการ ตามแนวคิดนี้ โพรวิส จำแนกกระบวนการประเมินไว้เป็น 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 ประเมินการอธิบายหรือออกแบบโครงการ เป็นขั้นของการกำหนดส่วนประกอบต่างๆ ของโครงการ ได้แก่ เป้าหมาย กระบวนการ กิจกรรม และทรัพยากรที่จำเป็น รวมไปถึงผู้รับบริการ

ขั้นที่ 2 ประเมินการจัดตั้งโครงการ เมื่อเกิดมาตรฐานจากขั้นตอนการออกแบบโครงการ ขั้นตอนนี้เป็นการประเมินการจัดทำโครงการว่าเป็นไปตามกรอบของการออกแบบที่กำหนดไว้หรือไม่

ขั้นที่ 3 ประเมินระหว่างดำเนินการ เป็นการประเมินกิจกรรมย่อยที่ปฏิบัติในระหว่างดำเนินโครงการว่าแต่ละช่วงเวลากิจกรรมสามารถทำให้ผู้เข้าร่วมหรือผู้รับบริการบรรลุตามวัตถุประสงค์นำทางหรือไม่ (วัตถุประสงค์ย่อยอันนำไปสู่วัตถุประสงค์หลักของโครงการ)

ขั้นที่ 4 ประเมินผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ การประเมินผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์หลักของโครงการว่าเกิดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ตั้งแต่แรกหรือไม่

ขั้นที่ 5 วิเคราะห์ความคุ้มค่า ในขั้นนี้ โพรวิส เสนอไว้เพียงเป็นทางเลือกสำหรับผู้ประเมินเท่านั้น เพราะมีความคล้ายคลึงกับขั้นตอนที่ 4 แต่จะแตกต่างไปบ้าง ซึ่งจะมีมากในการประเมินโครงการทางการศึกษา ด้วยเป็นการเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ได้ลงทุนไปว่านำมาสู่ผลลัพธ์ที่คุ้มค่ากับการลงทุนนั้นหรือไม่

แนวคิดของ โพรวิส จะเห็นว่าแตกต่างกับของ ไทเลอร์ ในส่วนของรายละเอียดในการประเมินแต่ละขั้นตอนดำเนินการของโครงการ การนำแนวคิดนี้ไปใช้ ไม่เพียงตัดสินคุณค่าปลายทางจากการดำเนินโครงการเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการประเมินการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ผู้รับผิดชอบโครงการในการลดความเสี่ยงที่โครงการจะล้มเหลวได้มาก

3. รูปแบบการประเมินของสคริฟเวน (Scriven's Evaluation Ideologies) (อ้างใน เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2553 หน้า 35 - 38)

ตามนิยามที่ สคริฟเวน มองว่า “การประเมิน” เป็นกิจกรรมอันเกี่ยวข้องกับการรวบรวมข้อมูล การตัดสินใจเลือกใช้เครื่องมือเพื่อเก็บข้อมูล และการกำหนดเกณฑ์การประเมิน อันจะใช้ตัดสินคุณค่าให้กับกิจกรรมที่ต้องการประเมิน สคริฟเวน จึงได้จำแนกประเภทในการประเมินหรือบทบาทของการประเมินไว้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. การประเมินระหว่างดำเนินงาน (Formative Evaluation) เป็นกระบวนการเก็บข้อมูลระหว่างการปฏิบัติงานเพื่อนำมาบ่งชี้ข้อดีและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นระหว่างดำเนินงาน เพื่อจะนำผลมาพัฒนาให้ดีขึ้นในระหว่างดำเนินงาน

2. การประเมินผลรวม (Summative Evaluation) เป็นการประเมินผลลัพธ์ภายหลังสิ้นสุดการดำเนินงานเพื่อตัดสินว่าโครงการบรรลุผลสำเร็จสมบูรณ์หรือไม่

นอกจากนั้นสคริฟเวน เสนอสิ่งที่ต้องประเมินไว้เป็น 2 ส่วนสำคัญ ได้แก่

1. การประเมินเกณฑ์ภายใน (Instring Evaluation) เป็นการประเมินคุณภาพของเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล และคุณลักษณะที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน เช่น เป้าหมาย โครงสร้าง วิธีการ ตลอดจนทัศนคติของผู้รับผิดชอบโครงการ

2. การประเมินความคุ้มค่า (Payoff Evaluation) เป็นการประเมินผลจากตัวผู้รับบริการหรือได้ประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินโครงการ ซึ่งหมายถึงผลลัพธ์ของโครงการที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับบริการ

การประเมินตามแนวคิดของ สคริฟเวน สรุปได้ว่า มีกระบวนการประเมินที่ไม่ละเอียดซับซ้อนเท่ากับของไพรวิส แต่การประเมินจะเน้นไปที่ความสำเร็จในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน และจะพิจารณามุ่งไปที่ความมากมายของประโยชน์ที่เกิดกับผู้รับบริการมากกว่ามุ่งตัดสินผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ตามแนวคิดของไทเลอร์

4. รูปแบบการประเมินของครอนบาค (Cronbach's Concepts) (Provus, 1973 : (อ้างใน เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2553 หน้า 32 - 34)

แนวคิดการประเมินของครอนบาค เกิดขึ้นเพื่อมุ่งประเมินโครงการทางการศึกษาเป็นสำคัญ ลักษณะการประเมินจึงเป็นไปเพื่อวางแผนแนวทางเกี่ยวกับตัดสินใจดำเนินโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยจำแนกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) การประเมินเพื่อปรับปรุงกระบวนการวิชา
- 2) การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับตัวนักเรียนเป็นรายบุคคล

3) การจัดการบริหารในโรงเรียน

5. รูปแบบการประเมินของสเต็ค (Stake's concepts of Evaluation) (อ้างใน บุญส่ง นิลแก้ว, 2542 หน้า 46 - 48)

แนวคิดการประเมินของสเต็ค มีแนวคิดการประเมินที่ยึดความเป็นธรรมชาติและเน้นการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ โดยใช้กระบวนการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการจำนวนมาก เพื่อใช้พิจารณาความสัมพันธ์ของสิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นภายในการดำเนินโครงการ โดยการประเมินตามกรอบของสเต็ค ผู้ประเมินจำเป็นต้องให้รายละเอียดในเชิงการบรรยายความสอดคล้องกัน ระหว่างสิ่งที่คาดหวังกับสิ่งที่ป็นจริง ในแต่ละส่วนของงาน ในขณะเดียวกันนั้นก็ต้องตรวจสอบความสัมพันธ์กันของผลที่เกิดกับการดำเนินงาน และการดำเนินงานกับสิ่งที่มีอยู่ก่อน ไม่ว่าจะเป็นส่วนที่เป็นความคาดหวังและส่วนที่เป็นจริง ซึ่งคือการประเมินรายละเอียดภายในโครงการ โดยขั้นตอนสำคัญคือการตัดสินคุณค่าที่ไม่มีการตัดสินใจนำเอา สิ่งที่เป็นรายละเอียดของโครงการไปเทียบกับมาตรฐานหรือที่ตั้งไว้ ซึ่งอาจมีลักษณะตายตัวที่กำหนด อย่างไรก็ตามก็ต้องเป็นไปอย่างนั้น หรือการเทียบกับโครงการหรืองานอื่นที่เป็นที่ยอมรับเพื่อตัดสินคุณค่าว่า ดีกว่า แย่กว่า หรือเทียบเท่า

6. รูปแบบการประเมินของอัลคิน (Alkin's concept of Evaluation) (Alkin, 1996 : อ้างใน เยาวดี ราชย์กุล วิบูลย์ศรี, 2553 หน้า 45 - 47)

ตามแนวคิดของ อัลคิน ที่มีทัศนะการประเมินว่าเป็นกระบวนการคัดเลือก การประมวลผลข้อมูลและการจัดระบบสารสนเทศที่มีประโยชน์ เพื่อนำเสนอต่อผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ หรือ เพื่อกำหนดแนวทางในการเลือกทำกิจกรรม อัลคิน จึงได้แบ่งการประเมินไว้เป็น 5 ส่วน ได้แก่

1. การประเมินเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นการประเมินที่เกิดขึ้นก่อนดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ซึ่งเป็นการประเมินเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการ ให้สอดคล้องกับความต้องการที่เป็นอยู่
2. การประเมินเพื่อวางแผนโครงการ เป็นการประเมินเพื่อหาวิธีการที่เหมาะสมในการที่จะวางแผนในการดำเนินการของโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามที่กำหนด
3. การประเมินขณะกำลังดำเนินโครงการ เป็นการประเมินที่เน้นพิจารณาขั้นตอนการทำงานว่าเป็นไปตามแผนงานที่วางไว้หรือไม่
4. การประเมินเพื่อการพัฒนางาน เป็นการประเมินเพื่อค้นหารูปแบบ แนวทางหรือข้อเสนอแนะที่จะส่งผลให้งานที่กำลังดำเนินอยู่เกิดประสิทธิภาพได้มากที่สุด

5. การประเมินเพื่อรับรอง ยุบ ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการ เป็นการประเมินภายหลังการดำเนินงานตามโครงการ เพื่อตรวจสอบผลที่ได้กับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ รวมถึงการประมวลข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปใช้กับโครงการต่อไป

7. รูปแบบการประเมินและโมเดลชิปของสตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam's CIPP Model)
(Stufflebeam, 1971 : อ้างใน เยาวดี รามชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2553 หน้า 57 - 62)

จากนิยามในการประเมินของ สตัฟเฟิลบีม ที่ให้ไว้ว่าเป็นกระบวนการของการระบุ หรือกำหนดข้อมูลที่ต้องการ และการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาจัดกระทำจนเกิดเป็นสารสนเทศที่มีประโยชน์ และนำเสนอสำหรับใช้เป็นทางเลือกในการประกอบการตัดสินใจ ซึ่งจากนิยามดังกล่าว แนวคิดของสตัฟเฟิลบีม จึงมีลักษณะแบ่งแยกบทบาทของการทำงานระหว่าง ฝ่ายประเมินกับฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด่นชัด กล่าวคือ การแยกให้ฝ่ายประเมินทำหน้าที่ระบุ จัดหาและนำเสนอสารสนเทศให้กับฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารก็มีหน้าที่เรียกหา และนำผลการประเมินที่ได้ไปใช้ประกอบการตัดสินใจเพื่อดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องตามสมควรแต่ละกรณี

การประเมินของสตัฟเฟิลบีม สามารถสรุปการประเมินไว้เป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. กำหนด หรือระบุและบ่งชี้ข้อมูลที่ต้องการ
2. จัดเก็บรวบรวมข้อมูล
3. วิเคราะห์และจัดสารสนเทศ เพื่อนำเสนอต่อฝ่ายบริหาร

จากขั้นตอนดังกล่าวเมื่อทำการจัดกลุ่มให้กับข้อมูลที่จำเป็นต้องวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจของฝ่ายบริหาร จึงเกิดเป็นโมเดลการจัดเตรียมข้อมูลในการประเมินที่เรียกว่า CIPP Model ประกอบด้วยการประเมินใน 4 ประเภท ได้แก่

1. การประเมินบริบทหรือสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation : C) เป็นการประเมินหลักการและเหตุผล ความจำเป็นที่จะต้องจัดทำโครงการ การชี้ประเด็นปัญหาและการพิจารณาความเหมาะสมของเป้าหมายโครงการ

2. การประเมินตัวป้อนเข้า (Input Evaluation : I) เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสม และความเพียงพอของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation : P) เป็นการประเมินเพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการ หาข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่จะใช้พัฒนางานต่างๆ และบันทึกภาวะของเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นไว้เป็นหลักฐาน

4. การประเมินผลผลิตที่เกิดขึ้น (Product Evaluation : P) เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นจากการทำโครงการกับเป้าหมายโครงการ อันจะนำไปสู่การตัดสินใจการยุบ เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการ

จากการศึกษารูปแบบประเมินโครงการสรุปได้ว่า รูปแบบการประเมินมี 7 รูปแบบ ประกอบด้วย รูปแบบการประเมินตามแนวทางของไทเลอร์ รูปแบบการประเมินของโพรวัส รูปแบบการประเมินของสคริฟเวน รูปแบบการประเมินของครอนบาค รูปแบบการประเมินของสเติ้ค รูปแบบการประเมินของอัลคิน และ รูปแบบการประเมินและโมเดลชิปของสตัฟเฟิลบีม

2.3 แนวคิดความพึงพอใจ

1) ความหมายของความพึงพอใจ

เกี่ยวกับความหมายของความพึงพอใจนั้นได้มีผู้ให้ความหมายดังต่อไปนี้

ชัยสมพล ชาวประเสริฐ (2547:18) กล่าวถึงความพึงพอใจว่า การที่ลูกค้าได้รับบริการที่สามารถตอบสนองความต้องการซึ่งสินค้ามี 2 ประเภท คือ สินค้าที่มีตัวตน ได้แก่ อาหาร เครื่องดื่ม และสินค้าที่ไม่มีตัวตน ได้แก่ การต้อนรับ การรับคำสั่งอาหาร รอยยิ้ม มิตรไมตรี ซึ่งสินค้าที่ไม่มีตัวตนเหล่านี้ก็คือ การบริการนั่นเอง

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2548:122) กล่าวถึงความพึงพอใจในการทำงานไว้ว่า เป็นความรู้สึกรวมของบุคคลที่มีต่อการทำงานในด้านบวก เป็นความสุขของบุคคลที่เกิดจากการปฏิบัติงานและการได้รับผลตอบแทนนั้น คือผลที่เป็นความพึงพอใจที่ทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกกระตือรือร้น มีความมุ่งมั่นที่จะทำงาน มีขวัญกำลังใจ สิ่งเหล่านี้จะมีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงาน รวมทั้งการส่งผลต่อความสำเร็จและเป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร

Kotler (2003:444) ได้อธิบายความหมายของความพึงพอใจในการทำงานว่า ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกของบุคคลที่แสดงความยินดี หรือแสดงผิตหวังอันเป็นผลมาจากการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ได้จากการใช้สินค้าหรือบริการกับความคาดหวัง ถ้าผลจากการใช้สินค้าหรือบริการต่ำกว่าความคาดหวังลูกค้าก็จะไม่พอใจ ถ้าผลลัพธ์เป็นไปตามความคาดหวังของลูกค้าก็พอใจและถ้าผลลัพธ์มีค่าเกินความคาดหวังของลูกค้าก็ยิ่งพอใจมากขึ้น

จากการศึกษาความหมายของความพึงพอใจ สรุปได้ว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกหรือทัศนคติของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกพอใจที่เกิดขึ้นเมื่อความต้องการของบุคคลได้รับการตอบสนอง ความพึงพอใจอาจเกิดขึ้นได้จากการได้รับสิ่งที่ตน

พึงปรารถนาหรืออยากได้ หรือเมื่อได้รับผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย หรือเมื่อได้รับการตอบสนองตามความต้องการ ทั้งทางด้านวัตถุและด้านจิตใจ ความพึงพอใจจึงเป็นทั้งพฤติกรรมและกระบวนการในการลดความตึงเครียด เพราะความพึงพอใจเป็นระดับความรู้สึกในทางบวกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

2) สำคัญเกี่ยวกับเรื่องความพึงพอใจของผู้มารับบริการ

ฉัตรยาพร เสมอใจ (2548:160) กล่าวว่า การจัดการความพึงพอใจของลูกค้าจะนำมาซึ่งประโยชน์มากมายแก่ธุรกิจ ได้แก่

1. สร้างผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจ ในการเพิ่มระดับความพึงพอใจแก่ลูกค้า เนื่องจากทำให้เข้าใจถึงระดับความพึงพอใจของลูกค้าในปัจจุบัน จากการหาช่องว่างความคาดหวังของลูกค้าและสิ่งที่เรามอบให้แก่ลูกค้า เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาหรือปรับปรุงให้สามารถตอบสนองและเพิ่มความพึงพอใจของลูกค้ามากขึ้น อาจจะนำไปสู่ความภักดีของลูกค้า

2. สร้างผลกำไรในระยะยาว ถ้าเราทำการรักษาลูกค้าที่ดีไว้ในปริมาณที่มาก ๆ จะยิ่งสร้างผลกำไรมากกว่าการพยายามดึงลูกค้าใหม่มาทดแทนลูกค้าเก่าที่จากไปอยู่ตลอดเวลา

3. ลูกค้าที่มีความพึงพอใจมากๆ จะช่วยในการกระจายข่าวแบบปากต่อปาก ทำให้คนรู้จักมากขึ้น เหมือนการโฆษณาให้บริษัทโดยมีต้นทุนในการดึงลูกค้าใหม่ต่อหน่วยต่ำ และมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะผู้ให้บริการวิชาชีพอย่างแพทย์ นักบัญชี ทนายความ วิศวกรหรือ สถาปนิก เพราะชื่อเสียงและการบอกต่อเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญสำหรับลูกค้าใหม่ที่ใช้ในการตัดสินใจ การบอกต่อแบบปากต่อปากด้วยความชื่นชมจะสร้างความน่าเชื่อถือได้มาก

4. มีลูกค้าที่มีความพึงพอใจมากๆ เป็นการประกันความเสี่ยง จากการเกิดความผิดพลาดในการบริการ ลูกค้าระยะยาวมีแนวโน้มที่จะให้อภัย กับเหตุการณ์ที่เกิดความผิดพลาดได้มากกว่า เพราะสิ่งดีๆ ในอดีต จะเป็นสิ่งชดเชยให้ลูกค้าที่รู้สึกดีอยู่และลูกค้าที่มีความพึงพอใจบริการของเราแล้ว จะมีความรู้สึกไวต่อข้อเสนอใหม่ๆ ของคู่แข่งชั้นของเราน้อย

จากการศึกษาสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องความพึงพอใจของผู้มารับบริการ สามารถสรุปได้ว่า ประชาชนที่มารับบริการของหน่วยงานในภาครัฐต่าง ๆ นั้น ต้องการได้รับการให้บริการจากบุคลากรอย่างเพียงพอ มีกระบวนการให้บริการที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนและเป็นระบบ มีสถานที่และการจัดการสภาพแวดล้อมที่ดี และได้รับข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง หากประชาชนที่มารับบริการได้รับสิ่งที่เขาต้องการแล้ว จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การมากมาย อาทิเช่น สร้างผลประโยชน์ให้แก่องค์กรในการเพิ่มระดับความพึงพอใจแก่ผู้มารับบริการ สร้างความพึงพอใจระยะยาว หากลูกค้ามีความพึงพอใจมากๆ จะช่วยในการกระจายข่าวแบบปากต่อปาก และถ้าหากผู้มาติดต่อกับองค์การมีความพึงพอใจมากๆ ก็จะสามารถเป็นหลักประกันความเสี่ยงจากการผิดพลาดในการบริการ

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการ

1) ความหมายของการบริการ

การให้บริการ นับว่าเป็นหน้าที่หลักของส่วนราชการที่มีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง ส่วนราชการและข้าราชการที่ให้บริการมีหน้าที่ส่งตรงการบริการ (Delivery Service) ให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายของการบริการไว้ดังนี้

ชัยสมพล ชาวประเสริฐ (2547 : 18) ได้ให้ความหมายของการบริการไว้ว่า การบริการหมายถึง กิจกรรมของการส่งมอบสินค้าที่ไม่มีตัวตนของธุรกิจให้กับผู้รับบริการ โดยสินค้าที่ไม่มีตัวตนนั้น จะต้องตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ จนนำไปสู่ความพึงพอใจได้

สมิต สัณนุกร (2546 : 13) ได้ให้ความหมายของการบริการไว้ว่า การบริการ หมายถึง การปฏิบัติรับใช้ การให้ความสะดวกต่างๆ การกระทำที่เปี่ยมไปด้วยความช่วยเหลือ หรือการดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น โดยมีข้อควรคำนึงถึง 5 ประการ ดังนี้

1. สอดคล้องตรงตามความต้องการของผู้รับบริการ หมายถึง การให้บริการต้องคำนึงถึงผู้รับบริการเป็นหลัก จะต้องนำความต้องการของผู้รับบริการมาเป็นข้อกำหนดในการให้บริการ
2. ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพอใจ หมายถึง คุณภาพคือความพึงพอใจของลูกค้าเป็นหลัก เบื้องต้น คุณภาพถือเป็นหลักสำคัญในการประเมินผลการให้บริการ
3. ปฏิบัติโดยสมบูรณ์ถูกต้องครบถ้วน หมายถึง หากเกิดมีข้อผิดพลาดขาดตกบกพร่องในการให้บริการก็ยากที่จะทำให้ลูกค้าพอใจ
4. เหมาะสมแก่สถานการณ์ หมายถึง การให้บริการที่รวดเร็ว ตรงตามกำหนดเวลาเป็นสิ่งที่สำคัญ ผู้ให้บริการต้องพิจารณาถึงความเร่งรีบของลูกค้าและตอบสนองให้ทันตามเวลา
5. ไม่ก่อผลเสียหายแก่บุคคลอื่น หมายถึง ต้องคำนึงถึงผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายรวมทั้งสังคมและสิ่งแวดล้อม

วีระรัตน์ กิจเลิศไพโรจน์ (2547 : 14) ให้ความหมายของการบริการไว้ว่า บริการ หมายถึง การกระทำ พฤติกรรมหรือการปฏิบัติการที่ฝ่ายหนึ่งเสนอให้อีกฝ่ายหนึ่ง โดยกระบวนการที่เกิดขึ้นนั้น ซึ่งอาจจะมีตัวสินค้าเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่โดยเนื้อแท้ของสิ่งที่เสนอนั้นเป็นการกระทำ พฤติกรรมหรือการปฏิบัติการซึ่งไม่สามารถนำไปเป็นเจ้าของได้

Kotler (2003 : 444) กล่าวว่า การบริการ หมายถึง กิจกรรมหรือปฏิบัติการใดๆ ที่กลุ่มบุคคลหนึ่ง สามารถนำเสนอให้อีกกลุ่มบุคคลหนึ่ง ซึ่งไม่สามารถจับต้องได้ และไม่ได้ส่งผลของความเป็นเจ้าของสิ่งใด ทั้งนี้การกระทำดังกล่าวอาจจะรวมหรือไม่รวมอยู่กับสินค้าที่มีตัวตนได้

จากการศึกษาความหมายของการบริการ สรุปได้ว่า การบริการหมายถึง การกระทำหรือการปฏิบัติที่ผู้ให้บริการเสนอแก่ผู้รับบริการ เป็นสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องได้ ไม่สามารถแบ่งการให้บริการ ซึ่งจะต้องมีลักษณะสอดคล้องตามความต้องการของผู้รับบริการ ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพอใจ

ปฏิบัติโดยถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วน เหมาะแก่สถานการณ์ ไม่ก่อผลเสียหายแก่บุคคลอื่น และต้องมีหลักความสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ หลักความสม่ำเสมอ หลักความเสมอภาค หลักความประหยัด หลักความสะดวกในการให้บริการ

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการประชาชน

การให้บริการนับว่าเป็นหน้าที่หลักของส่วนราชการที่มีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง ส่วนราชการและข้าราชการที่ให้บริการมีหน้าที่ส่งตรงการบริการ (Delivery Service) ได้แก่ ประชาชน ผู้รับบริการ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ข้าราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นผู้นำบริการสู่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี มีความมั่นคงปลอดภัยทั้งในชีวิตและทรัพย์สิน โดยรัฐไม่คิดมูลค่าจากประชาชน บริการต่างๆจะเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวัน ซึ่งนับวันจะเพิ่มมากขึ้น ในปัจจุบันองค์การราชการของไทยได้ขยายบทบาทในการให้บริการทั้งทางด้านปริมาณ ขนาด กำลังคน และงบประมาณ เพื่อให้สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้นอย่างเท่าเทียมกันและเสมอภาคกัน แนวคิดเกี่ยวกับการบริการประชาชนนั้น มีนักวิชาการจำนวนมากที่ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริการไว้ดังนี้

วีระรัตน์ กิจเลิศไพโรจน์ (2548. หน้า 14) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริการ หมายถึง การกระทำ พฤติกรรม หรือการปฏิบัติที่ฝ่ายหนึ่งเสนอให้อีกฝ่ายหนึ่ง โดยกระบวนการที่เกิดขึ้นนั้น

เอนก สุวรรณบัณฑิต (2548. หน้า 18) Lehtinen ให้คำนิยามว่า การบริการ หมายถึง กิจกรรมหนึ่งหรือ ชุดของกิจกรรมหลายอย่าง ที่เกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือวัตถุอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจการบริการ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาพฤติกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริการ

จิตตินันท์ เดชะคุปต์ (2549. หน้า 7) กล่าวว่า การบริการไม่ใช่สิ่งที่มีตัวตน แต่เป็นกระบวนการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้น จากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่ต้องการใช้บริการ (ผู้บริโภค/ลูกค้า/ผู้รับบริการ) กับ ผู้ให้บริการ (เจ้าของกิจการ/พนักงานงานบริการ/ระบบการจัดการบริการ) หรือในทางกลับกัน ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ ในอันที่จะตอบสนองความต้องการอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้บรรลุผลสำเร็จ ความแตกต่างระหว่างสินค้าและการบริการ ต่างก็ก่อให้เกิดประโยชน์และความพึงพอใจแก่ลูกค้าที่มาซื้อ โดยที่ธุรกิจบริการจะมุ่งเน้นการกระทำที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้า อันนำไปสู่ความพึงพอใจที่ได้รับบริการนั้น ในขณะที่ธุรกิจทั่วไป มุ่งขายสินค้าที่ลูกค้าชอบและทำให้เกิดความพึงพอใจที่ได้เป็นเจ้าของสินค้านั้น

ชัยสมพล ชาวประเสริฐ (2549. หน้า 18) ได้ให้ความหมายของ การบริการ หมายถึง กิจกรรมของกระบวนการส่งมอบสินค้าที่ไม่มีตัวตน (intangible goods) ของธุรกิจให้กับผู้รับบริการโดยสินค้าที่ไม่มีตัวตนนั้นจะต้องตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการจนนำไปสู่ความพึงพอใจได้

สมิต สัมภูกร (2542, หน้า 13 อ้างถึงใน สุนันทา ทวีผล, 2550, หน้า 14) ให้ความหมายว่า การบริการเป็นการปฏิบัติงานที่กระทำหรือติดต่อเกี่ยวข้องกับผู้ใช้บริการ การให้บุคคลต่าง ๆ ได้ใช้ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งด้วยความพยายามใด ๆ ก็ตามด้วยวิธีการหลากหลายในการทำให้ บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับความช่วยเหลือจัดได้ว่าเป็นการให้บริการทั้งสิ้น การจัดอำนาจ ความสะดวก การสนองความต้องการของผู้ใช้บริการก็เป็นการให้บริการ การให้บริการจึงสามารถ ดำเนินการ ได้หลากหลายวิธี จุดสำคัญคือ เป็นการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ

การให้บริการประชาชนยุคใหม่ คือ การให้บริการด้วยรอยยิ้ม (Service with Smile) ซึ่งทำให้ผู้รับบริการสามารถรับรู้และสัมผัสได้ถึงความจริงใจของผู้ให้บริการ โดยผ่านคำพูด ท่าทาง สายตา และรอยยิ้ม อันเป็นผลให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ ประทับใจ และมีการตอบสนองที่แสดงถึงมิตรภาพที่ดีต่อกัน เป้าหมายของการให้บริการประชาชนยุคใหม่ ประกอบด้วยหลักการบางประการ ได้แก่ การบริการ เพื่อให้เกิดคุณค่าทางใจของผู้รับบริการ มุ่งความรวดเร็ว ตรงเวลาความถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ และประการสำคัญ คือ การสนองตอบความคาดหวังของประชาชน ลักษณะของการให้บริการประชาชนยุคใหม่ สังเกตได้จากลักษณะของผู้ให้บริการและวิธีการบริการ ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2547)

- 1) การแต่งกาย
- 2) การพูดจาและการใช้น้ำเสียง
- 3) กิริยาท่าทางที่แสดงออก
- 4) วิธีการ/ขั้นตอนการให้บริการ

การบริการประชาชนที่ดีจะเป็นไปได้ นั้น ขึ้นอยู่กับทัศนคติที่ดีของผู้ให้บริการต่อผู้รับบริการ ที่ควรปลูกฝังให้เกิดขึ้นในข้าราชการ ดังนี้

- 1) ประชาชน คือ บุคคลสำคัญที่สุดที่มาเยือนท่าน ณ ที่นี้
- 2) ประชาชน คือ ผู้ที่มาบอกความต้องการแก่ท่าน
- 3) ประชาชน มิได้มาพึ่งท่าน แต่ท่านต่างหากที่ต้องพึ่งเขา
- 4) ประชาชน มิได้มาขัดจังหวะในการทำงานของท่าน
- 5) ประชาชน คือ เพื่อนมนุษย์ที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกัน
- 6) ประชาชน มีสิทธิอันชอบธรรมที่จะได้รับในสิ่งที่เขาต้องการ

การอธิบายถึงการบริการประชาชนตามแนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ชี้ให้เห็นว่าการบริการประชาชนเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรของรัฐกับประชาชนที่ได้รับบริการ สาธารณะจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีเป้าหมายในการเอื้ออำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนนั้น องค์การของรัฐที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ เป็นกลไกปกครองดูแลประชาชนให้ปฏิบัติตามครรลองของกฎหมาย และเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรและบริการพื้นฐานทางสังคม

ผู้ที่มีสำนึกแห่งบริการ (Sense of Service) คือ ผู้ที่มีจิตสำนึกแห่งคุณธรรมที่มีพฤติกรรมแห่งการบริการ สามารถช่วยเหลือผู้อื่น ซึ่งประกอบด้วย ความเอื้ออาทร ความเกรงใจ การยกย่องนับถือ มีสัมมาคารวะ ยิ้มแย้มแจ่มใส สุภาพ รู้กาลเทศะ และบริการอย่างเต็มกำลังความสามารถ

หลักในการบริการประชาชน โดยพื้นฐานแล้วจะมีเป้าหมายเดียวกัน ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และความเท่าเทียมจากการมารับบริการเป็นสำคัญ (กรมการปกครอง, 2546)

กุลธน ธนาพงศ์ธร (2530 อ้างถึงใน ทันดร ธนะกุลบริรักษ์, 2552, หน้า 303) กล่าวว่า หลักการให้บริการ ได้แก่

1. หลักความสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่ กล่าวคือ ประโยชน์และบริการที่องค์การให้การให้นั้นจะต้องตอบสนองความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่หรือทั้งหมด ไม่ใช่เป็นการจัดให้แก่บุคคล กลุ่มบุคคลโดยเฉพาะ มิฉะนั้นแล้วนอกจากไม่เกิดประโยชน์สูงสุดใน การใช้อำนาจประโยชน์บริหารแล้ว ยังไม่คุ้มค่ากับการดำเนินการนั้น ๆ ด้วย

2. หลักความสม่ำเสมอ กล่าวคือ การให้บริการนั้น ๆ ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ มิใช่ทำ ๆ หยุด ๆ ตามความพอใจของผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงาน

3. หลักความเสมอภาค บริการที่จัดนั้นจะต้องให้แก่ผู้ที่มาใช้บริการทุกคนอย่างสม่ำเสมอ และเท่าเทียมกันไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่บุคคล หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งในลักษณะแตกต่างจากบุคคลอื่น ๆ อย่างชัดเจน

4. หลักความประหยัดค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการบริการจะต้องไม่มากจนเกินกว่าผลที่จะได้รับ

5. หลักความสะดวกบริการที่จัดให้แก่ผู้รับบริการจะต้องเป็นไปในลักษณะปฏิบัติได้ง่าย สะดวก สบาย สิ้นเปลืองทรัพยากรไม่มากนัก ทั้งยังไม่เป็นการสร้างภาระยุ่งยากในให้แก่ผู้ให้ บริการหรือผู้ให้บริการมากจนเกินไป

การบริการประชาชน สามารถสรุปได้ว่า คือ กิจกรรมทุกประเภทที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการได้รับความปลอดภัย และกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการในด้านความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต จึงอาจกล่าวได้ว่าการบริการประชาชนเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์การของรัฐกับประชาชนที่ให้บริการสินค้าสาธารณะแก่ประชาชน ณ สำนักงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่เป็นสมาชิกอยู่โดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคลที่ขอรับบริการที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

2.6 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.6.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547 : 4 – 5) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครอง ตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555 : 9) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหาร การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จากความหมายต่างๆ ข้างต้นสามารถสรุปความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้

1) การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การจัดการปกครองท้องถิ่นของคนใน ท้องถิ่น การจัดการดังกล่าวกระทำโดยการเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการปกครอง ซึ่งท้องถิ่น และชุมชนแต่ละชุมชนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันทั้งในด้านพื้นที่ จำนวนประชากร ความเจริญมั่งคั่ง (เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) ทำให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะการ ปกครองที่มีลักษณะเฉพาะ

2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีขอบเขต ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป หน่วยงานท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเองซึ่งจะกระทบต่อความมั่นคงของชาติ อำนาจของท้องถิ่นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของความเจริญของแต่ละท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

3) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยแบ่งสิทธิออกเป็น 2 ประการ คือ

3.1) สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2) สิทธิที่จะกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่

4) เมืองครที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง คือ เมืองครฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (เช่น การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็น ฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร และสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น)

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น จากหลักการที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นรู้ปัญหาของตนเองดีกว่าองค์กรของรัฐส่วนกลาง หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อจะได้แก้้ปัญหาของประชาชนในชุมชนได้ อย่างถูกต้อง ส่งเสริมประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจตามวิถีของแนวทางระบอบประชาธิปไตย

2.6.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2559

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2559 บัญญัติไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ไว้ดังนี้

มาตรา 246 ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน และความสามารถในการปกครองตนเองในด้าน รายได้ จำนวน ความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน

มาตรา 247 วรรค 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 247 วรรค 2 รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามควรแก่กรณี

มาตรา 247 วรรค 3 การจัดทำบริการสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ของท้องถิ่น และให้มีกฎหมายบัญญัติถึงกลไก และขั้นตอนในการกระจายอำนาจของส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่นด้วย

มาตรา 247 วรรค 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพื่งเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

มีมาตรการในการป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าว การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

มาตรา 248 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

มาตรา 249 วรรค 1 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

มาตรา 249 วรรค 2 ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ซึ่งเป็นหลักการใหม่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน

มาตรา 249 วรรค 3 หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา 250 ในการดำเนินงาน ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและดำเนินการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ซึ่งเป็นหลักการใหม่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน

มาตรา 251 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้

2.6.3 การจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันของไทย

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มี 2 รูปแบบ คือ

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งในทุกจังหวัดจะมี 3 ประเภทได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการบริหารจัดการไม่เหมือนกับรูปแบบทั่วไป จะมีขึ้นเป็นกรณีๆ ไป ส่วนใหญ่จะเป็นเขตเมืองใหญ่ เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยว ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบทั่วไปมาใช้ในการปกครอง ปัจจุบันมีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (รุ่งรัตนา เจริญจิตต์, 2555, น. 9-11)

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยกำหนดให้มี การเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างใหม่ เป็น 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุด และตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดนั้น ทำหน้าที่นิติบัญญัติ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของแต่ละจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้นๆ โดยให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

จังหวัดใดมีประชากรไม่เกิน 500,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 24 คน

จังหวัดใดมีประชากรเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 30 คน

จังหวัดใดมีประชากรเกิน 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 36 คน

จังหวัดใดมีประชากรเกิน 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 42 คน

จังหวัดใดมีประชากรเกิน 2,000,000 คนขึ้นไป ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 48 คน

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายในจังหวัดนั้น และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

ในกรณีที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 48 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 4 คน

ในกรณีที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 36 หรือ 42 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 3 คน

ในกรณีที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 24 หรือ 30 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 2 คน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่เป็นหน่วยงานอำนวยการบูรณาการการประสานงาน ส่งเสริมสนับสนุน การพัฒนาองค์ความรู้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำโครงการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะที่มีลักษณะบูรณาการในภาพรวมของจังหวัด หรือภารกิจขนาดใหญ่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับเทศบาลซึ่งต้องได้รับการร้องขอหรือได้รับความยินยอมจากเทศบาล ก่อนในกรณีที่ต้องการซ้ำซ้อนกับเทศบาล เช่น การบำรุงดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (แหล่งน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติการจัดทำบ่อบำบัดน้ำเสีย การจัดการขยะ หรืออื่น ๆ) การจัดตั้งศูนย์บริการผู้สูงอายุ ผู้พิการ เป็นต้น หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีลักษณะงานเป็นหน่วยงานอำนวยการด้านการบริหารงานท้องถิ่นให้แก่เทศบาล และให้การสนับสนุน ส่งเสริม หน่วยงานของรัฐตามที่ได้รับคำร้องขอ

2. เทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่12) พ.ศ. 2546 องค์การเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

มาตรา 15 สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตาม จำนวน ดังต่อไปนี้

(1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน

(2) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน

(3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัคร เลือกตั้ง

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมิได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่

มาตรา 48 ทวิ ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา 48 อัฐ นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิก สภาเทศบาล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน

(2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน

(3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ เป็นองค์กรที่มีจำนวนมากที่สุดและมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่นมากที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภา อบต.) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 45 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การ บริหารส่วนตำบลนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ สี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง มาตรา 46 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหาร กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

มาตรา 57 ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและจัดการประชุมและงานอื่นใดตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถอันจะเป็นประโยชน์ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบอายุของสภาองค์การ บริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมี มติให้พ้นจากตำแหน่ง

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 58 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มาตรา

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

4. กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร หรือ กทม. มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เนื่องจากกรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวงและมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ จึงต้องมีการบริหารจัดการเฉพาะ ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 วางหลักเกณฑ์ไว้ โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

- (1) สภากรุงเทพมหานคร
- (2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงและสภากรุงเทพมหานครจะมีประธานสภากรุงเทพมหานคร 1 คน รองประธานสภากรุงเทพมหานคร อีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภากรุงเทพมหานครเลือกจากสมาชิกสภาโดยให้ดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะกระทำได้อีกเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้วซึ่งระบุนัดเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัครเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 อาทิ กำหนดนโยบายและบริหารราชการสั่งอนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าฯ เลขานุการฯ ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ปรึกษาบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายวางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5. เมืองพัทยา

เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ได้เคยทดลองใช้การจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) หรือที่เรียกว่า Council and manager Form เพียงแห่งเดียวนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 เหมือนกับในหลายเมืองของสหรัฐอเมริกา โดยสาระสำคัญของรูปแบบนี้ คือ แยกความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นการให้ได้มาซึ่งผู้บริหารที่เป็นมืออาชีพ

เมืองพัทยาในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วย สภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา ดังนี้

สภาเมืองพัทยา ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกเมืองพัทยาจำนวน 24 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยาจะเลือกสมาชิกสภา 1 คนเป็นประธานสภาเมืองพัทยา และเลือกอีก 2 คน เป็นรองประธานสภาเมืองพัทยา แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีแต่งตั้ง สมาชิกสภาเมืองพัทยามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ประธานสภาเมืองพัทยามีหน้าที่ดำเนินการประชุม และดำเนินกิจการอื่น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของเมืองพัทยา นอกจากนี้ ยังมีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และการจัดประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ม.ป.ป., น. 5)

นายกเมืองพัทยา ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ในการบริหารกิจการของเมืองพัทยานายกเมืองพัทยาสามารถจัดตั้งทีมบริหารเมืองพัทยาได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น รองนายกเมืองพัทยาไม่เกิน 4 คน เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของนายกเมืองพัทยาได้

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำนักบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2560) ได้ทำการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการต่องานบริการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พบว่าประสิทธิภาพการให้บริการทั้ง 4 งานบริการ/โครงการ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งวัดประสิทธิภาพของการบริการจากผลการประเมินโดยภาพรวมของงานบริการทั้ง 4 งานบริการ/โครงการประชาชนมีความพึงพอใจ คิดเป็นร้อยละ 90.60 เมื่อพิจารณารายละเอียด พบว่าความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อการให้บริการ กระบวนการขั้นตอนการให้บริการ ช่องทางการให้บริการ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวก ผู้รับบริการงานบริการมีความพึงพอใจในภาพรวม คิดเป็นร้อยละ 91.40 ความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อคุณภาพการให้บริการ ความคุ้มค่าของภารกิจ และความสัมฤทธิ์ของภารกิจ มีความพึงพอใจโดยภาพรวมคิดเป็นร้อยละ 89.60 เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแต่ละโครงการ พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจในภาพรวมทั้งกระบวนการขั้นตอนการให้บริการ ช่องทางการให้บริการ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกผู้รับบริการงานบริการ และคุณภาพการให้บริการ ความคุ้มค่าของภารกิจ และความสัมฤทธิ์ของภารกิจในโครงการขุดเจาะบ่อบาดาล ร่องลงมาโครงการก่อสร้างถนนลาดยางแอสฟัลต์คอนกรีต ปรับปรุงคุณภาพด้วยยางธรรมชาติ บ้านทุ่งหมากหนุ่ม หมู่ที่ 5 ตำบลสบเตี๊ยะ เชื่อมบ้านแท่นคำ หมู่ที่ 1 ตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ และงานบริการของโรงเรียนบ้านศาลา มีค่าเฉลี่ยเท่ากัน และงานบริการออกพื้นที่เพื่อตรวจสอบสถานประกอบการ จัดเก็บค่าธรรมเนียมฯ และให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับงานด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ตามลำดับ

จักรแก้ว นามเมือง และคณะ (2560) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer Satisfaction) ในมิติด้านคุณภาพการให้บริการ งานบริการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และคนพิการ เทศบาลเมืองแม่ปืม อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ได้ผลการศึกษาดังนี้ ความพึงพอใจของผู้รับบริการที่มีต่อการให้บริการของงานบริการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และคนพิการ เทศบาลตำบลแม่ปืม โดยภาพรวมมีคะแนนตามเกณฑ์การประเมินอยู่ในระดับ 10 (ร้อยละ 97.3) จำแนกเป็นรายด้าน ดังนี้

- 1) ด้านกระบวนการและขั้นตอนการให้บริการ มีคะแนนตามเกณฑ์การประเมินอยู่ในระดับ 10 (ร้อยละ 97.3)
- 2) ด้านช่องทางการให้บริการ มีคะแนนตามเกณฑ์การประเมินอยู่ในระดับ 10 (ร้อยละ 97.1)
- 3) ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ มีคะแนนตามเกณฑ์การประเมินอยู่ในระดับ 10 (ร้อยละ 97.1)
- 4) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก มีคะแนนตามเกณฑ์การประเมินอยู่ในระดับ 10 (ร้อยละ 97.6)

สำนักบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2559) ได้ทำการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการต่องานบริการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 พบว่าการให้บริการประชาชนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ (อบจ.) ซึ่งวัดประสิทธิภาพของการบริการจากผลการประเมินโดยภาพรวมของงานบริการทั้ง 4 งานบริการ/โครงการ ผู้รับบริการมี

ความพึงพอใจ คิดเป็นร้อยละ 91.00 เมื่อพิจารณารายละเอียด พบว่า ความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อการให้บริการต่อกระบวนการขั้นตอนการให้บริการ ช่องทางการให้บริการ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกผู้รับบริการงานบริการ มีความพึงพอใจในภาพรวม คิดเป็นร้อยละ 90.80 สามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ พึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมากที่สุด รองลงมาพึงพอใจต่อกระบวนการขั้นตอนการให้บริการ สิ่งอำนวยความสะดวก และช่องทางการให้บริการตามลำดับ นอกจากนี้ความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อคุณภาพการให้บริการ ความคุ้มค่าของภารกิจ และความสัมฤทธิ์ของภารกิจ มีความพึงพอใจโดยภาพรวม คิดเป็นร้อยละ 91.00 สามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ พึงพอใจต่อความคุ้มค่าของภารกิจ คุณภาพการให้บริการและความสัมฤทธิ์ของภารกิจตามลำดับ

กองแผนงาน สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (2559) ได้ศึกษาความพึงพอใจของนิสิตที่มีต่อมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ปีการศึกษา 2558 พบว่า นิสิตระดับปริญญาตรีมีความพึงพอใจต่อการจัดการเรียนการสอนและการให้บริการของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม อยู่ในระดับมาก ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากคณะส่วนใหญ่มีบุคลิกภาพที่เหมาะสมกับความเป็น ครู มีความรู้ ความสามารถและความเชี่ยวชาญในเนื้อหาวิชา มีการวางแผนและเตรียมการสอนที่ดี มีการจัดหลักสูตรการเรียนการสอนที่เหมาะสม เช่น หลักสูตร รายวิชาและเนื้อหาวิชา มีสื่อ/เอกสารและ อุปกรณ์ประกอบการสอนที่ทันสมัย สื่อ/เอกสารประกอบการเรียนการสอนมีความชัดเจนและเข้าใจง่าย และอุปกรณ์โสตทัศนูปกรณ์และอุปกรณ์การสอนมีประสิทธิภาพ รวมทั้งด้านอาคารสถานที่ สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในห้องเรียนโดยรวม เช่น ความสะอาด แสงสว่าง การถ่ายเทอากาศ ความสงบร่มรื่น รอบบริเวณอาคารและความเพียงพอของโต๊ะและเก้าอี้ เป็นต้น อีกทั้งนี้อาจเนื่องจากอาจารย์ที่ปรึกษาให้คำแนะนำ/ ดูแลเอาใจใส่ และรับรู้เข้าใจถึงปัญหาของนิสิต มีความถูกต้องชัดเจนของข้อมูลข่าวสาร การให้บริการทางวิชาการ/ จัดประชุม/สัมมนาทางวิชาการ/จัดอบรมเพื่อประโยชน์ของผู้เรียน ความเหมาะสมของแบบฟอร์มที่ขอรับบริการ มีความเสมอภาคในการให้บริการ มีความปลอดภัยภายในสถาบัน มีการสนับสนุนกิจกรรมของนิสิต และมีกองทุน/ทุนสนับสนุนการศึกษา

ธนกฤต สุทธินันทโชติ (2559) ได้ศึกษาความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวชาวไทยในอุทยานแห่งชาติธารเสด็จ-เกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่าระดับความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติธารเสด็จ-เกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานีโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.77 เมื่อพิจารณาเป็นรายได้ พบว่าด้านสิ่งที่สัมผัสได้มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.81 รองลงมาคือด้านความเชื่อมั่นไว้วางใจมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.80 รองลงมาด้านการตอบสนอง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.79 และด้านความน่าเชื่อถือและด้านการเอาใจใส่มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.69 โดยทุกด้านมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง

นภาพร สุนาสวน (2559) ได้ศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจของลูกค้าที่มีต่อสินค้าและบริการของร้านเซเว่น อีเลฟเว่นและร้านแฟมิลีมาร์ทในจังหวัดนครปฐม ได้ผลการศึกษาดังนี้ ความพึงพอใจของสินค้าหรือบริการต่อความภักดีของลูกค้าในการใช้บริการร้านเซเว่นอีเลฟเว่นในจังหวัดนครปฐม กล่าวคือ เมื่อลูกค้าเกิดความพึงพอใจก็จะส่งผลให้เกิดความจงรักภักดีต่อการซื้อสินค้าและใช้บริการของร้านเซเว่นอีเลฟเว่น เนื่องจากลูกค้าได้รับสินค้าและการบริการที่มีคุณภาพตรงตามความคาดหวังทำให้เกิดความพึงพอใจ และส่งผลให้เกิดความจงรักภักดีต่อการซื้อสินค้าและใช้บริการรวมถึงลูกค้าจะยังคงเลือกใช้บริการของร้านเซเว่นอีเลฟเว่น พร้อมทั้งบอกต่อสิ่งดี ๆ ที่ลูกค้าได้รับจากการใช้บริการไปยังคนที่ท่านรู้จัก

ทั้งนี้จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่มีความใกล้เคียงในงานศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คณะผู้ประเมินสามารถนำประเด็นดังกล่าว มาประยุกต์ใช้เป็นตัวแปรในการศึกษาสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้ในระดับหนึ่ง