หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๒

ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

นโยบายของรัฐและแนวความคิดในการจัดบริการของรัฐ

ในการที่รัฐจะจัดบริการให้กับประชาชนภายในประเทศ รัฐจำเป็นจะต้องมีการกำหนดนโยบายของรัฐ (Public policy-making) ขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจคำว่านโยบายของรัฐเสียก่อน ได้มีผู้พยายามให้ความหมายคำว่านโยบายของรัฐไปในหลาย ๆ ทาง สุดแท้แต่วัตถุประสงค์และแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ของนักวิชาการแต่ละคนอย่างไรก็ดีจุดมุ่งมักจะอยู่ภายใต้พื้นฐานอันสำคัญ ๒ ประการ คือ แนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งได้แก่โครงการที่สำคัญซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น ด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าว[๑]

จากการพิจารณาความหมายที่นักวิชาการบางคนได้ให้ไว้ Harold D. Lasswell กับ Abraham Kaplan กล่าวว่า "นโยบาย หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ "[๒]

---

[๑] ทินพันธ์ นาคะตะ, "นโยบายการพัฒนาและวิชาการ วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ ๑๓ เล่มที่ ๑ (มกราคม ๒๕๑๖), หน้า ๑๐๒

[๒] Harold D.Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society (New Haven : Yale University Press, 1970), P.71.

สำหรับ David Easton นั้นพูดถึงเรื่องนโยบายของรัฐว่า "เป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม"[๑]

หรือนโยบายของรัฐในความหมายของ Morton Kroll นั้นได้แก่ โครงร่างแห่งคุณค่าและพฤติกรรมต่าง ๆ ที่เป็นข้อกำหนด หรือ ข้อบัญญัติของรัฐบาล[๒]

นักวิชาการบางคนมุ่งพิจารณาถึงบทบาทของรัฐบาลที่มีส่วนในด้านนี้โดยตรง ดังเช่น Ira Sharkansky วิเคราะห์ว่าโดยเนื้อแท้แล้ว "นโยบายหมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น เป็นต้นว่า บริการสาธารณะ การควบคุมกิจกรรมของบุคคล หรือ ธุรกิจเอกชน การแสดงออกในทางสัญญาลักษณ์ต่าง ๆ หรือแม้แต่การควบคุมกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ "[๓]

ที่เกี่ยวกับปัญหาในด้านเป้าหมายนั้น Thomas R.Dye อาจไม่เชื่อมั่นว่ากิจกรรมของรัฐบาลที่ถือว่าเป็นนโยบายนั้นจำเป็นที่จะมีเป้าหมาย (Goals) เสมอไป เขาจึงมองเรื่องนี้ไปในมุมกว้าง โดยกล่าวว่า

---

๑ David Easton, The Political System (New York : Alfred A. Knoff, 1953), P.129.

๒ Morton Kroll, "Policy and Administration" in Policies, and Organization, eds. by Fremont J. Lyden, George A. Shipman, and Morton Kroll (New York : Meredith Corporation, 1969), P. 9.

๓ Ira Sharkansky (ed), Policy Analysis in Political Science (Chicago : Markham Publishing Company, 1970) P. 1.

"นโยบายของรัฐคือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ (What government to do or not to do)[๑]

นอกจากการพิจารณาความหมายแล้ว ในปัจจุบันความสนใจที่จะหันมาศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล มีมากขึ้นด้วยความหวังว่าจะมีส่วนช่วยให้การตัดสินตกลงใจยึดถือแนวทางที่มีเหตุผลมากขึ้น[๒] ในทางวิชาการนั้น ความพยายามในการมองหาวิธีการในอันที่จะช่วยให้การกำหนดนโยบายของรัฐบรรลุเป้าหมายอันที่จะตอบสนองความต้องการของสังคมด้วยการใช้กลไกหลายอย่างที่มีอยู่มาใช้ให้เป็นประโยชน์ และสอดคล้องกับค่านิยมต่าง ๆ (Values) ของสังคมในปัจจุบัน[๓]

จากการศึกษาแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐโดยพิจารณาจากลักษณะสังคมที่พัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ[๔] ประกอบเข้ากับวิธีการศึกษาที่นิยมใช้กันอยู่ทั่วไป พบว่าความต้องการของพลเมืองในทุกสังคมจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐไม่มากก็น้อย ทั้งนี้เพราะประชาชนเป็นทรัพยากรในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นผู้มีอำนาจในทางการเมืองจึงเห็นว่านโยบายที่กำหนดขึ้น ควรสอดคล้องกับ

---

๑ Thomas R.Dye, Understanding Public Policy (Engelwood Cliffs, NJ.:Prentice Hall, Inc, 1972),p. 1-2.

๒ Danile Lerner and Harold D Lasswell (eds), The policy Sciences (Standford Calif,:Standford University Press, 1951) p. 3.

๓ David Braykrooke and Chasles E.Lindblom, A Strategy of Decision (New York : Free Press, 1963)

๔ Lewis A Froman, Jr., "An Analysis of Public Policies in cities", Journal of Politics, Vol.29 (February, 1967) p. 94-95.

ความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามอิทธิพลของประชาชนในแต่ละสังคมจะมีมากหรือน้อยนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) อันแตกต่างกัน[๑]

ดังนั้นการที่รัฐกำหนดนโยบายของรัฐขึ้นมาก็เพื่อเป็นแนวทางในการจัดบริการของรัฐไปสู่ประชาชน การที่จะดูว่าการบริการของรัฐดีหรือไม่เพียงใดนั้นก็คือ ประสิทธิภาพในการจัดบริการของรัฐ เพราะฉนั้นจึงจำเป็นต้องให้ความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ"

คำว่า "ประสิทธิภาพ" เป็นศัพท์ที่ใช้กันอย่างกว้างขวางทั้งในวงการบริหารธุรกิจและรัฐกิจ คำนี้แม้จะเป็นศัพท์ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายอยู่พอสมควรก็ตาม แต่ก็ยังมีความเข้าใจในรายละเอียดลึกซึ้งที่ยังไม่ตรงกันอยู่บ้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแนวความคิดของการบริหารงานด้านธุรกิจและรัฐกิจ ซึ่งมีเป้าหมายของการบริหารงานแตกต่างกันออกไป เพราะฉนั้นปัญหาที่ตามมาก็คือ เราจะวัดประสิทธิภาพในการจัดบริการของรัฐกันได้อย่างไร ก่อนที่จะเสนอถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพที่ใช้ในที่นี้ จำเป็นต้องกล่าวถึง แนวความคิดเกี่ยวกับความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ ตามทัศนะของบุคคลต่าง ๆ ก่อน ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบถึงทัศนะการมองของบุคคลต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาเรื่องนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และเพื่อใช้เป็นลู่ทางในการพิจารณาการกำหนดความหมายที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้โดยเฉพาะต่อไป

---

[๑] ทินพันธ์, อ้างแล้ว. หน้า ๑๐๖.

Elmore Peterson และ E. Grosevenor Plowman ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ในการบริหารงานด้านธุรกิจว่าในความหมายอย่างแคบ หมายถึง การลดต้นทุนในการผลิตและในความหมายอย่างกว้างขวางหมายรวมถึง คุณภาพ (Quality) ของการมีประสิทธิผล (Effectiveness) และความสามารถ (competence and Capability) ในการผลิต การดำเนินงานด้านธุรกิจที่จะถือว่ามีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ก็เมื่อสามารถผลิตสินค้าหรือบริการในปริมาณและคุณภาพที่ต้องการในที่เหมาะสมและต้นทุนน้อยที่สุด เมื่อคำนึงถึงสถานการณ์และข้อผูกพันด้านการเงินที่มีอยู่ ดังนั้นแนวความคิดของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ทางด้านธุรกิจในที่นี้จึงมีองค์ประกอบ ๕ อย่าง คือ ต้นทุน (Cost) คุณภาพ (Quality) ปริมาณ (Quantity) เวลา (Time) และวิธีการ (Method) ในการผลิต[๑]

Herbert A. Simon ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพในเชิงการปฏิบัติงานของเครื่องจักร โดยพิจารณาว่างานใดจะมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้นให้ดูจากความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่ใส่เข้าไป (Input) กับผลิตผล (Output) ที่ได้รับออกมา[๒]

---

๑ Elmore Peterson and E. Grosvenor Plowman, Business Organization and Management (Homewood Illinoise : Richard D. Irwin, Inc., 1953), P. 433.

๒ Herbert A. Simon, Administrative Behavior, (New York : The Mc Millan Company, 1960), P. 180.

เพราะฉะนั้น ตามทัศนะนี้ประสิทธิภาพจึงเท่ากับผลิตผลลบด้วยปัจจัยนำเข้า และถ้าเป็นการบริหารราชการก็บวกกับความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ (Satisfaction) เข้าไปด้วย ซึ่งอาจเขียนได้เป็นสูตรดังนี้

$$E = (O-I) + S$$ [๑]

E = Efficiency คือ ประสิทธิภาพของงาน

O = Output คือ สิ่งที่หรือผลงานที่ได้รับออกมา

I = Input คือ สิ่งที่นำเข้าหรือทรัพยากรทางการบริหารใช้ไป

S = Satisfaction คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา

John D. Millet ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพคล้ายคลึงกับของ Simon ดังนี้ ประสิทธิภาพหมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่มวลมนุษย์ และได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงานนั้นด้วย (Human Satisfaction and Benefit Produced) [๒]

ศาสตราจารย์ชุบ กาญจนประกร ได้ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิภาพ ว่าเป็นแนวความคิดหรือความมุ่งมาดปรารถนา ในการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตยในอันที่จะให้การบริหารราชการ ได้ผลสูงสุดคุ้มกับการที่ได้ใช้จ่ายเงินภาษีอากรไปในการบริหารงานของประเทศ และจะต้องก่อให้เกิดความพึงพอใจแห่งประชาชน [๓]

---

[๑] Ibid P.180.

[๒] John D. Millet, Management in the Public Service (New York : Mc Graw-Hill Book Company, Inc., 1954), P.4.

[๓] ชุบ กาญจนประกร "รัฐประศาสนศาสตร์," สังคมศาสตร์ (พระนคร . มงคลการพิมพ์, ๒๕๒๐), หน้า ๔๐

อาจารย์ระพี แก้วเจริญ และ ทิตยา สุวรรณะชัฏ ได้ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิภาพ ในครั้งที่ทำวิจัยเรื่อง การแบ่งเวลาปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนไทยระดับนักบริหารอาวุโสไว้ว่า หมายถึง ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติงานให้สำเร็จ [๑]

จากทัศนะของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างประสิทธิภาพของทางด้านธุรกิจนั้น กับทางรัฐกิจ จุดใหญ่อยู่ที่กำไรกับความพึงพอใจของประชาชน สำหรับกำไรนั้นเป็นสิ่งที่สามารถมองเห็นและนับกันได้ ส่วนความพึงพอใจนั้นเป็นสิ่งที่มองไม่เห็นและค่อนข้างยากสำหรับการนับ ในการพิจารณาถึงความพึงพอใจนั้นได้มีบุคคลต่าง ๆ ให้ทัศนะไว้หลายอย่าง ตามทัศนะของ Daniel Lerner ซึ่งได้ให้ความหมายไว้อย่างกว้าง ๆ หมายถึง ความสำเร็จ (Achievement) และความมุ่งมาดปรารถนา (Aspirdtion) ในงานนั้น ๆ ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้ [๒]

Satisfaction = Achievement : Aspiration

สำหรับทัศนะของ John D.Mittel ซึ่งได้ให้ไว้อย่างละเอียดพอสมควรเกี่ยวกับความพึงพอใจในบริการ (Satisfactory Service)

---

[๑] รพี แก้วเจริญ และ ทิตยา สุวรรณะชฏ, การแบ่งเวลาปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนไทยระดับนักบริหารอาวุโส (พระนคร . โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๐, หน้า ๕

[๒] Daniel Lerner, "Toward a Communication Theory of Modernization, A Set of Communication," Communication and Political Development Lucian W. Pye (ed) (Princeton, New Jercy : Princeton University Press, 1963), P. 333.

หรือความสามารถในการที่จะพิจารณาว่าบริการที่ให้นั้นเป็นที่พึงพอ
หรือไม่นั้น พิจารณาได้จากสิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ [๑]

๑) การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Service)

๒) การให้บริการอย่างรวดเร็วทันต่อเวลา (Timely Servic

๓) การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service)

๔) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Coutinuous Service)

๕) การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service)

นอกจากนี้ ดร.ประยูร กาญจนดุล ยังให้ทัศนะเกี่ยวกับการบริ-
การสาธารณะมีหลักสำคัญ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ๕ ประการ คือ [๒]

๑) บริการสาธารณะ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการ หรือ
ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง

๒) บริการสาธารณะ มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการ
ส่วนรวมของประชาชน

๓) การจัดระเบียบและวิธีดำเนินบริการสาธารณะย่อมจะแก้ไข
เปลี่ยนแปลงได้เสมอ เพื่อให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัย

---

๑ John D. Millet, Op. cit. pp. 397-400.

๒ ประยูร กาญจนดุล, กฎหมายปกครอง (พระนคร , โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๔๙๑) หน้า ๑๑๙-๑๒๖.

๔) บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดชะงัก ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงด้วยประการใด ๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความเสียหาย

๕) เอกชนย่อมมีสิทธิ์ที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

จากทัศนะเกี่ยวกับบริการสาธารณะ และความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ของบริการของรัฐตามที่บุคคลต่าง ๆ ได้ให้ไว้ดังกล่าวจะเห็นว่ามีองค์ประกอบร่วมกันที่เป็นหลักตรงกันอยู่อย่างหนึ่ง คือ ประสิทธิภาพนั้น หมายถึง ความสามารถในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จลุล่วงไปโดยดีที่สุด โดยความหมายของคำว่าโดยดีที่สุดนั้น ถ้าเป็นการบริหารในด้านธุรกิจก็คือ การให้ได้ผลกำไรสูงสุด แต่ถ้าเป็นการบริหารราชการความสำเร็จลุล่วงไปโดยดีที่สุดก็คือ ความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้รับบริการได้สูงสุด เพราะฉนั้นถ้าจะพิจารณาความหมายของคำว่าประสิทธิภาพที่จะใช้กับการจัดบริการของรัฐในที่นี้โดยหลังจากที่ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดทางทฤษฎีของนักวิชาการดังกล่าวแล้ว ก็สามารถกำหนดความหมายออกเป็น ๒ องค์ประกอบใหญ่ ๆ ในลักษณะต่อไปนี้ คือ

๑) ความสามารถในการผลิตผลงานทั้งด้านปริมาณและคุณภาพให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงานนั้น ๆ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับความสามารถในการประหยัดทรัพยากรทางบริหารอันได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) และวัสดุอุปกรณ์ (Material) ที่ใช้ในการดำเนินการ

๒) ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างพอเพียง (Ample) เท่าเทียมกัน (Equitable) ต่อเนื่องกัน (Coutinuous) ทันต่อเวลา (Timely) และก้าวหน้า (Progress) ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของงานนั้น ๆ

สำหรับแนวในการวัดประสิทธิภาพในการจัดบริการของรัฐในที่นี้ก็สามารถยึดแนวความคิดทั้ง ๒ ลักษณะดังกล่าวข้างต้น โดยในลักษณะแรกนั้นเป็นการยืมแนวความคิดของทางฝ่ายธุรกิจมาใช้คือ แทนที่จะพิจารณาจากผลกำไรเปรียบเทียบกับต้นทุนที่ลงทุนไปกับเป็นการพิจารณาถึงผลงานที่บรรลุเป้าหมายกับทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วเราก็ไม่อาจพิจารณาเปรียบเทียบกันในแง่ตัวเลขจริง ๆ ได้ทั้งหมด สิ่งที่เราพอจะสามารถนำมาพิจารณาได้ในที่นี้ คือ ทัศนคติ (Attitude) ต่อความสำเร็จของงานตามเป้าหมายกับทัศนะต่อความสามารถในการประหยัดทรัพยากรทางการบริหารกล่าวคือ ถ้าหากว่างานที่ปฏิบัติอยู่นั้นจะมีประสิทธิภาพสูงเท่าใดนั่นก็หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายพร้อมทั้งความสามารถประหยัดทรัพยากรทางการบริหารได้สูงเท่านั้น หรือถ้าจะกล่าวในแง่ของค่าสหสัมพันธ์แล้วประสิทธิภาพในที่นี้ต้องมีค่าไปในทางบวกทั้งสองอย่างระหว่างความสามารถในทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายกับความสามารถในการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร แต่ถ้าค่าของสหสัมพันธ์เกิดมีค่าไปในทางลบ คือไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายพร้อมกับไม่สามารถประหยัดทรัพยากรทางการบริหารมากเท่าใดก็แสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้น

ส่วนในลักษณะที่ ๒ นั้น เป็นการพิจารณาจากทัศนะคติเช่นกัน โดยยึดตามแนวความคิดในเรื่องของความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ ซึ่งพิจารณาจากองค์ประกอบ ๕ ด้านด้วยกัน คือ

๑) ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างเพียงพอแก่ความต้องการของผู้รับบริการ (Ample Service)

๒) ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างยุติธรรม โดยลักษณะการจัดให้นั้นจะต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคและเสมอหน้า (Equitable Service) แก่ผู้รับบริการ

๓) ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างต่อเนื่อง (Coutinuous Service) โดยไม่มีการหยุดชะงักหรือติดขัดในการให้บริการนั้น ๆ

๔) ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างรวดเร็วทันต่อเวลา (Timely Service) ตามลักษณะของความจำเป็นรีบด่วนในบริการและความต้องการของประชาชนในบริการนั้น ๆ

๕) ความสามารถในการพัฒนาบริการที่จัดให้ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพให้มีความเจริญก้าวหน้า (Progressive Service) ตามลักษณะของบริการนั้น ๆ ขึ้นไปเรื่อย ๆ

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการจัดบริการของรัฐ ผู้เขียนจะได้ใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นทั้งด้านผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ในด้านผู้ให้นั้นหมายถึง กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กองปกครองท้องที่ และกระทรวงเกษ และสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมชลประทาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนด้านผู้รับบริการได้แก่ ชาวนาเป็นผู้รับผลจากบริการโดยตรง ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในบทต่อไป