



ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องนี้ ได้นำกรอบทฤษฎีว่าด้วยระบบของ David Easton¹ มาพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ ระหว่างระบบการเมืองกับสภาพแวดล้อม ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 องค์ประกอบ คือ

1. ปัจจัยนำเข้า (inputs) หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ ที่จะมีส่วนทำให้ระบบดำเนินไปได้ หากปราศจากปัจจัยนำเข้าย่อมหมายถึงว่าระบบการเมืองนั้นจะอยู่กับที่ ไม่แก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ หรือไม่มีการพัฒนา ประกอบด้วย ความต้องการของประชาชน (demands) และการที่ประชาชนสนับสนุนแก่ระบบการเมืองในรูปต่าง ๆ (supports)

2. กระบวนการเปลี่ยนแปลง (conversion process) เป็นองค์ประกอบหลักของระบบการเมือง ที่จะทำหน้าที่แปรสภาพปัจจัยการนำเข้าทุกประเภท ให้เหมาะสมกับการทำงานของระบบการเมือง ให้ระบบการเมืองสามารถดำเนินต่อไปได้ด้วยดี องค์การที่ทำหน้าที่ในการแปรสภาพนี้ก็คือรัฐบาล และระบบราชการ

3. ปัจจัยนำออก (outputs) คือ ผลผลิตจากการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ ออกมาให้สอดคล้องกับความต้องการภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ เช่น นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล

4. ความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำออก กับองค์ประกอบการนำเข้า (feedback) เป็นผลกระทบบย้อนกลับที่มีต่อกัน

¹ David Easton, "An Approach to the Analysis of Political System" World Politics, (April 1957), p. 383-400.

การศึกษาการจัดบริการให้แก่ประชาชน เป็นการศึกษาปัจจัยการนำออก (outputs) หรือความสามารถของระบบ (capability) ได้แก่ ผลอันเกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาลแสดงออกมาในรูปนโยบายสาธารณะ เช่น นโยบายการปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชน นโยบายการพัฒนาชนบทที่ยากจน เป็นต้น ซึ่งต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ๕ ประการ คือ

- ความสามารถในการดึงทรัพยากรต่าง ๆ จากประชาชน ให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

- ความสามารถนำกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ออกมาบังคับใช้ในสังคม

- ความสามารถจัดสรรสิ่งที่ประชาชนต้องการให้ได้

- ความสามารถให้สัญญาณลักษณะที่เป็นที่ต้องการของสังคมได้

- ความสามารถสนองความต้องการได้จริงจัง

ลักษณะทั้ง 5 ประการข้างต้นเรียกว่า "สมรรถนะของระบบการเมือง" (political systems capabilities) ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ระบบการเมืองภายใต้สภาพแวดล้อม Almond² ได้ขยายแนวความคิดของ Easton ว่า ในการพิจารณาระบบการเมืองนั้นเห็นว่า สมรรถนะของระบบการเมืองเกี่ยวข้องกับ สภาพแวดล้อมภายนอก ระบบการเมืองและถือเป็นสมรรถนะในการตอบสนองของระบบการเมืองที่มีต่อปัจจัยแวดล้อม (Responsive Capability) ซึ่งหมายความว่า ระบบการเมืองจะต้องเป็นระบบเปิดพร้อมที่จะรับเอาความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมและตอบสนองความต้องการเหล่านั้น

²Gabrial Almond and Bingham Powell, Comparative Politics: A Developmental Approach, (Boston: Little Brown, 1966), p. 21.

สมรรถนะในการตอบสนองความต้องการจะมีมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ภายใน
ตัวระบบการเมืองนั่นเอง

สมรรถนะในการตอบสนองของระบบการเมือง อาจสร้างความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจ และส่งผลกระทบต่อระบบ (feedback) ก่อให้เกิดความต้องการ (demands) หรือการสนับสนุน (supports) ให้รัฐดำเนินการในกระบวนการเปลี่ยนแปลง (conversion process) ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด สามารถตอบสนองและสร้างความพึงพอใจได้มากที่สุด

แนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการให้บริการ

Herbert A. Simon³ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพในเชิงการปฏิบัติงานของเครื่องจักร โดยพิจารณาว่างานใดจะมีประสิทธิภาพสูงที่สุดนั้น ให้ออกจากความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่ใส่เข้าไป (inputs) กับผลผลิต (outputs) ที่ได้รับออกมา ตามที่ทัศนะนี้ ประสิทธิภาพจึงเท่ากับผลผลิตด้วยปัจจัยนำเข้า และถ้าเป็นการบริหารราชการก็วัดความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ (satisfaction) เข้าไปด้วย ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$E = (O - I) + S$$

E = efficiency คือ ประสิทธิภาพของงาน

O = outputs คือ ผลงานที่ได้รับออกมา

I = inputs คือ สิ่งที่ใช้เข้าหรือทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป

S = satisfaction คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา

³Herbert A. Simon, Administrative Behavior, (New York : The Mc Millan Company, 1960), p.180.

John D. Millet⁴ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพคล้ายคลึงกับของ Simon โดยหมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่มวลมนุษย์ และได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงานนั้นด้วย (human satisfaction and benefit produced)

ศาสตราจารย์ชูป กาญจนประกร⁵ ได้ให้ความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ว่าเป็นแนวความคิด หรือความมุ่งมาดปรารถนาในการบริหารงานในระบบประชาธิปไตย ในอันที่จะให้การบริหารราชการ ได้ผลสูงสุดคุ้มกับที่ได้จ่ายเงินภาษีอากรไปในการบริหารงานของประเทศ และจะต้องก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน

อาจารย์ ระพี แก้วเจริญ และทิตยา สุวรรณชฎ⁶ ได้ให้ความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ในครั้งที่ทำวิจัยเรื่อง การแบ่งเวลาปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนไทยระดับนักบริหารอาวุโสไว้ว่า หมายถึง ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติงานให้สำเร็จ

จากทัศนะของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสิ่งสำคัญของคำว่าประสิทธิภาพของภาครัฐ จุดใหญ่อยู่ที่ความพึงพอใจของประชาชน อย่างไรก็ตาม ความพึงพอใจนั้นเป็นสิ่งที่มองไม่เห็น และค่อนข้างยากสำหรับการนับ ในการพิจารณาถึงความพึงพอใจนั้นได้มีบุคคลต่าง ๆ ให้ทัศนะไว้หลายอย่าง

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

⁵ชูป กาญจนประกร, "รัฐประศาสนศาสตร์" สังคมศาสตร์, (พระนคร, มงคลการพิมพ์, 2520), หน้า 40.

⁶ระพี แก้วเจริญ และทิตยา สุวรรณชฎ, การแบ่งเวลาปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนไทยระดับนักบริหารอาวุโส, (พระนคร, โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510), หน้า 5.

ตามทัศนะของ Deniel Lerner⁷ ได้ให้ความหมายของคำว่า "ความพึงพอใจ" หมายถึง ความสำเร็จ (achievement) และมุ่งมาดปรารถนา (aspiration) ในงานนั้น ๆ เขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$\text{satisfaction} = \text{achievement} : \text{aspiration}$$

ตามทัศนะของ John D. Millet⁸ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับความพึงพอใจในบริการ (satisfaction service) หรือความสามารถในการที่จะพิจารณาว่าบริการที่ให้นั้นเป็นที่พึงพอใจหรือไม่ พิจารณาได้จากสิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ

1. การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (equitable service)
2. การให้บริการอย่างรวดเร็วทันต่อเวลา (timely service)
3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (ample service)
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (continuous service)
5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (progressive service)

⁷Daniel Lerner, "Toward a Communication Theory of Modernization, A set of Communication", Communication and Political Development, Lucian W. Pye (ed) (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, (1963), P.333.

⁸John D. Millet, op-cit. pp, 397-400.

ดร. ประยูร กาญจนกุล^๑ ให้ทัศนะเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ มีหลักสำคัญซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ 5 ประการ คือ

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง
 2. บริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
 3. การจัดระเบียบ และวิธีดำเนินการบริการสาธารณะย่อมจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอเพื่อให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัย
 4. บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจ และโดยสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชงัก ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชงักลงด้วยประการใด ๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความเสียหาย
 5. เอกชนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน
- สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ เป็นความสามารถในการดำเนินการอย่างหนึ่งให้สำเร็จลุล่วงไปโดยดีที่สุด โดยความหมายของคำว่าโดยดีที่สุดนั้นก็คือ ความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้รับบริการได้สูงสุด เพราะฉะนั้น ถ้าจะพิจารณาความหมายของคำว่าประสิทธิภาพที่จะใช้กับการจัดบริการของรัฐในที่นี้ก็คือความสามารถในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างเพียงพอ (ample) เท่าเทียมกัน (equitable) ต่อเนื่องกัน (continuous) ทันต่อเวลา (timely) และก้าวหน้า (progress) ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของงานนั้น ๆ

^๑ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง, (พระนคร, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2491), หน้า 119 - 122.

แนวทางในการวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการของสำนักทะเบียนอำเภอ จะพิจารณาถึงผลงานที่บรรลุเป้าหมายกับความสำเร็จของงานตามเป้าหมาย ซึ่งจะต้องสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ โดยพิจารณาจากองค์ประกอบ 5 ด้านด้วยกัน คือ

1. ความสามารถในการจัดบริการให้เพียงพอแก่ความต้องการของผู้รับบริการ (ample service)
2. ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างยุติธรรม โดยลักษณะการจัดให้นั้นจะต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคและเสมอหน้า (equitable service) แก่ผู้รับบริการ
3. ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างต่อเนื่อง (continuous service) โดยไม่มีการหยุดชะงัก หรือติดขัดในการให้บริการนั้น ๆ
4. ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างรวดเร็วทันเวลา (timely) ตามลักษณะของความจำเป็นรีบด่วนในบริการและความต้องการของประชาชนในบริการนั้น ๆ
5. ความสามารถในการพัฒนาบริการที่จัดให้ทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพให้มีความเจริญก้าวหน้า (progress service) ตามลักษณะของบริการนั้น ๆ ให้มีมาตรฐานสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ