

## บทที่ 2

### แนวความคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร มีแนวความคิดตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากนักวิชาการหลายท่าน ซึ่งในบทนี้ผู้วิจัยจะขอล่าวถึง หัวข้อสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้ คือ แนวความคิดเรื่องการส่งมอบบริการสาธารณะ แนวความคิดเรื่องความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะ โดยจะเสนอความหมายและวิธีวัดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งจากต่างประเทศและในประเทศไทย

#### 1. แนวความคิดเรื่องการส่งมอบบริการสาธารณะ

แนวความคิดเรื่องการส่งมอบบริการสาธารณะ (public service delivery concepts) ผู้วิจัยขอหยิบยกความคิดเห็นของนักวิชาการ 4 ท่าน คือ เจมส์ เอส แมคคัลลัฟ วิลเลียม เอช ลูซี เดนนิส กิลเบิร์ต และกุธรี เอส เบิร์กเฮด (3 ท่านหลังนี้ ร่วมกันเสนอแนวความคิดด้วยกัน) โดยได้ให้คำอธิบายไว้ดังนี้

เจมส์ เอส แมคคัลลัฟ (James S. McCullough) อธิบายว่า การส่งมอบบริการสาธารณะจักต้องประกอบไปด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน<sup>1</sup> ดังนี้

---

<sup>1</sup>James S. McCullough, "General concepts and issues," Urban Training Management Training Program, Research Triangle Institute, September 1983. (เอกสารนี้ใช้ในการอบรมหลักสูตร Planning Financing and Managing City Growth เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน - 11 สิงหาคม 2527 ณ โรงแรมไฮแอทเซ็นทรัลพลาซ่า กรุงเทพมหานคร)

1. หน่วยงานส่งมอบบริการ (service delivery agency) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำการผลิต และมอบบริการนั้นไปสู่ผู้ใช้หรือผู้บริโภค ความรับผิดชอบในการส่งมอบบริการของแต่ละหน่วยงานก็จะแตกต่างกันไป หน่วยงานดังกล่าวได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐบาลในระดับรัฐ หรือส่วนภูมิภาค หน่วยงานปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ เทศพาณิชย์ (local public enterprise) หน่วยงานเอกชน (มักจะอยู่ภายใต้สัญญาว่าจ้างของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น)

2. บริการ (the service) คือ ประโยชน์ที่หน่วยงานได้ส่งมอบต่อผู้รับบริการ ระดับของบริการเหล่านี้จะแตกต่างกันไป ตามระดับคุณภาพของบริการซึ่งตัดสินด้วยต้นทุนของการจัดหาและส่งมอบบริการนั้น

3. ผู้รับบริการ (the service recipient) คือผู้ใช้บริการและผู้รับประโยชน์จากบริการ ประโยชน์หรือคุณค่าของบริการนั้นผู้รับบริการจะตระหนักไว้ในจิตใจ (ประโยชน์ในที่นี้ต้องเกิดจากบริการที่ได้รับจริง เช่น ได้รับน้ำประปาหรือได้รับบริการเก็บขยะ)

วิลเลียม เอช ลูซี เดนนิส กิลเบิร์ต และ กูธรี เอส เบิร์กเฮด (William H. Lucy, Dennis Gilbert and Guthrie S. Birkhead) อธิบายว่า การส่งมอบบริการสาธารณะจักต้องประกอบไปด้วยส่วนสำคัญ 4 ส่วน<sup>2</sup> ดังนี้

1. ทรัพยากร (resources) หรือปัจจัยนำเข้า (inputs) ซึ่งได้แก่ บุคลากร ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก

2. กิจกรรม (activities) หรือกระบวนการ (process) ซึ่งหมายถึงวิธีการที่จะใช้ทรัพยากร ตัวอย่างของกิจกรรม เช่น การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เมื่อได้ยินสัญญาณอัคคีภัย

3. ผล (results) หรือผลผลิต (outputs) ซึ่งหมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังจากการใช้ทรัพยากร

<sup>2</sup>William H. Lucy, Dennis Gilbert and Guthrie S. Birkhead, "Equity in Local Service Distribution," Public Administration Review (November-December 1977) : 988.

4. ความคิดเห็น (opinions) หรือผลกระทบ (impacts) ซึ่งหมายถึง  
ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ

จากคำอธิบายของนักวิชาการทั้ง 4 ท่าน ทำให้เห็นว่า ในการที่จะพิจารณา  
ถึงความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะนั้น เราจะต้องพิจารณาถึง  
ส่วนประกอบของการส่งมอบบริการสาธารณะในแต่ละส่วนก่อนว่า บริการสาธารณะหนึ่ง ๆ  
นั้นมีที่มาอย่างไร โดยเริ่มตั้งแต่หน่วยงานที่ส่งมอบบริการซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรในการ  
ผลิตบริการ ตัวบริการที่ปรากฏ และผลของการให้บริการแก่ประชาชน โดยประชาชน  
จะเป็นผู้ตัดสินใจว่าบริการนั้น ดีหรือไม่ดีอย่างไร

## 2. แนวความคิดเรื่องความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะ

ในส่วน of แนวความคิดเรื่องความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการ  
สาธารณะนี้จะขอกล่าวถึง ความหมายและวิธีวัดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการ  
สาธารณะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 2.1 ความหมายของความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะ

ในการให้ความหมายของความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการ  
สาธารณะนี้ ผู้วิจัยขอหยิบยกการให้ความหมายดังกล่าวจากนักวิชาการ 3 ท่าน คือ  
ไมเคิล อาร์ ฟิตซ์เจอร์ลด์ โรเบิร์ต เอฟ ดูแรนท์ และจอห์น ดี มิลเลท ซึ่งได้ให้ความ  
หมายไว้ดังต่อไปนี้

ไมเคิล อาร์ ฟิตซ์เจอร์ลด์ และโรเบิร์ต เอฟ ดูแรนท์ (Michael  
R. Fitzgerald and Robert F. Durant) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับ ความ  
พึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะ (public service satisfaction)<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Michael R. Fitzgerald and Robert F. Durant, "Citizen  
Evaluation and Urban Management : Service Delivery in an Era  
of Protest," Public Administration Review (November - December  
1980): 586.

ว่าเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการให้บริการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีพื้นฐานเกิดจากการรับรู้ (perceptions) ถึงการส่งมอบบริการที่แท้จริง และการประเมินผลนี้ก็จะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่แต่ละบุคคลได้รับ เกณฑ์ (criteria) ที่แต่ละบุคคลตั้งไว้ รวมทั้งการตัดสิน (judgment) ของบุคคลนั้นด้วย โดยการประเมินผลสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ

1. ด้านอัตวิสัย (subjective) ซึ่งเกิดจากการรับรู้ถึงการส่งมอบบริการ
2. ด้านวัตถุวิสัย (objective) ซึ่งเกิดจากการได้รับปริมาณและคุณภาพของบริการ

จอห์น ดี มิลเลท (John D. Millet)<sup>4</sup> ได้อธิบายว่า ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะ (satisfactory services) หรือความสามารถในการที่จะพิจารณาว่า บริการสาธารณะนั้นจะเป็นที่พึงพอใจหรือไม่ ก็ให้พิจารณาได้จากสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

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

จากคำอธิบายของนักวิชาการทั้ง 3 ท่าน ที่ได้ให้แง่มุมของการพิจารณาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะไว้แล้ว ผู้วิจัยได้นำมาใช้เป็นกรอบและแนวทางสำคัญของการวิจัยในครั้งนี้

---

<sup>4</sup>John D. Millet, Management in the Public Service (New York : McGraw-Hill, 1954) อ้างใน สุดจิต จันทรประทีน, "การศึกษาประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของเขตกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525) หน้า 13.

## 2.2 วิธีวัดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะ

จากที่กล่าวข้างต้นว่าความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการให้บริการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการประเมินผลนี้แบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านอัตวิสัยและด้านวัตถุวิสัย โดยแต่ละด้านดังกล่าวมีวิธีการวัดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการแตกต่างกันไป เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีนักวิชาการหลายท่านแสดงความคิดเห็นไว้ ซึ่งผู้วิจัยจะขอหยิบยกความคิดเห็นของนักวิชาการ 3 ท่าน คือ เจฟฟรีย์ แอล บรุดนีย์ โรเบิร์ต อี อิงแลนด์ และไบรอัน สไตแพค โดยมีรายละเอียดดังนี้

เจฟฟรีย์ แอล บรุดนีย์ และโรเบิร์ต อี อิงแลนด์ (Jeffrey L. Brudney and Robert E. England) ได้สรุปวิธีวัดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะทั้งวิธีวัดด้านอัตวิสัยและวัตถุวิสัย<sup>5</sup> ดังแสดงในตารางที่ 2.2

---

<sup>5</sup> Jeffrey L. Brudney and Robert E. England, "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations : Are They Compatible?," Public Administration Review (March-April 1982) : 132.



ตารางที่ 2.2 แสดงวิธีวัดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะ

(มิติ dimension)	อัตวิสัย (subjective)	วัตถุวิสัย (objective)
<p>มุ่งเน้น หน้าที่ของบริการ</p> <p>เป้าหมายของบริการ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พิจารณาที่ประชาชน</li> <li>- พิจารณาหน้าที่ทางการเมือง</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. พิจารณาที่การสนองตอบ (responsiveness) ต่อความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชน</li> <li>2. พิจารณาที่ความเสมอภาค (equity) ในการกระจายบริการ</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พิจารณาที่ผู้ให้บริการ</li> <li>- พิจารณาหน้าที่ทางเศรษฐกิจ</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. พิจารณาที่ประสิทธิภาพ (efficiency) เช่น พิจารณาจากผลิตภาพ (productivity)</li> <li>2. พิจารณาที่ประสิทธิผล (effectiveness) เช่น พิจารณาจากการประเมินผล</li> </ol>
<p>ผลของนโยบายที่ปรากฏ ข้อดี</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พิจารณาที่ผลกระทบ</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เป็นตัวชี้เข้าไปสู่แง่มุมต่างๆ ของการให้บริการ</li> <li>2. เป็นสิ่งที่ปรากฏตามสายตาประชาชน และเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พิจารณาที่ผลผลิต</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. แสดงให้เห็นได้งานเชิงปริมาณ</li> <li>2. เป็นข้อมูลที่สามารถนำไปคิดและประเมินได้</li> </ol>

## ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

มิติ (dimension)	อัตวิสัย (subjective)	วัตถุวิสัย (objective)
ข้อด้อย	3. ทำให้เห็นการมีส่วนร่วม ของประชาชน 4. ข้อมูลด้านนี้จะทำให้เห็น ถึงปทัสถานทาง ประชาธิปไตย 1. ไม่สามารถทำให้เห็นผล ผลิตของบริการ 2. เป็นการพิจารณาในแบบ ทั่ว ๆ ไปไม่ลึกซึ้ง 3. เกิดปัญหาด้านเกณฑ์การ รับรู้และ เกณฑ์ในการ ประเมิน 4. ตัวบ่งชี้ทัศนคติของ ประชาชนที่มีต่อบริการนั้น ยังไม่กระจ่างชัด	3. มีหลักการและเทคนิคที่ได้ มาตรฐานรองรับอยู่ 4. ง่ายต่อการตีความ 1. อาจเกิดอคติ (bias) ในเรื่อง of ข้อมูลข่าว สารและการรายงาน 2. มีการเปลี่ยนแปลงค่าจำกัด ความที่ใช้วัดตลอดเวลา 3. เน้นแต่ข้อมูลเชิงปริมาณ 4. เน้นเป้าหมายของ หน่วยงาน

อนึ่ง งานเรื่องของประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น มิใช่เป็นการมองงานแง่ เศรษฐกิจอย่างเดียว (หรือมองเฉพาะผลผลิต) เพราะยังสามารถมองได้ว่าเป็นเรื่อง ของการเมืองด้วย ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลอาจจะปรับแผนงานถ้าหากเกิดความล้มเหลว ในการหาต้นทุนของประสิทธิผลหรือเมื่อไม่พอใจเป้าหมาย เจ้าหน้าที่ของหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นอาจจะค้นหาการปรับปรุงการส่งมอบบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงแผนการส่งมอบบริการที่จำเจ ยิ่งกว่านั้น การรับรู้ของประชาชน ในเรื่องของประสิทธิผลของบริการที่สะท้อนออกมาในรูปของการจ่ายเงินภาษี เพื่อมา สนับสนุนการให้บริการนั้น ส่งผลกระทบต่อปริมาณและคุณภาพของบริการ

ส่วนงานเรื่องของความรับผิดชอบและความเท่าเทียมกันนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เพราะเป็นการพิจารณาถึงผลกระทบของการส่งมอบบริการ ซึ่งมาจากความคิดเห็นของประชาชนและต้องอาศัยการตีความ การตัดสินใจหลาย ๆ ด้าน อันจะทำให้เกิดความไม่กระจ่างชัดเท่ากับการพิจารณาในเรื่องของประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น บรูคนีย์ และอิงแลนด์ ได้วิจารณ์ตัวบ่งชี้ทางด้านอรรถวิสัย และ รวบรวมข้อคิดเห็นที่มีเหตุผล โดยกล่าวอ้างอิงถึงงานวิจัยของซูมานน์ และกรุนเบิร์ก ซึ่งได้ศึกษาความพึงพอใจของคนค้า และคนขายที่มีต่อบริการ 4 ประเภท คือ โรงเรียน สวนสาธารณะ ค้ารวจ และชยะ ใน 15 เมืองใหญ่ของสหรัฐอเมริกา พบว่า ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการนั้นแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดในแต่ละ เมือง และพบว่า ถึงแม้คนค้าจะมีความไม่พึงพอใจในบริการมากกว่าคนขาย แต่ความ แตกต่างในเรื่องผิวก็ไม่สมควรที่จะนำมากล่าวอ้าง หรือนำมาเป็นเหตุผลถึงความแตกต่างในบริการที่ได้รับ เพราะเขาพบว่า คนค้ามีความคาดหวังในบริการที่จะได้รับน้อยกว่าคนขาย

อนึ่ง ตัวแปรที่ใช้ในการทดสอบในเรื่องความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อ บริการนี้มี 4 ประเภทคือ

1. ลักษณะสถานที่ (spatial characteristics) เช่น ลักษณะ บริเวณที่ตั้ง สภาพของบริเวณ
2. ลักษณะของบุคคล (personal attributes) เช่น เชื้อชาติ อายุ



3. ทศนคติทางการเมือง (political attitudes) เช่นความเสมอภาค

4. ลักษณะของที่อยู่อาศัย (housing characteristics) เช่น ชนิดของบ้าน ลักษณะการเป็นเจ้าของ

บรูคนีย์ และอิงแลนด์ กล่าวว่า การประเมินผลโดยประชาชนที่มีต่อการบริการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะช่วยเตือนให้ผู้บริหารได้รู้จักเตรียมพร้อม และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่กระนั้นก็ยังมีความวิตกกังวลอยู่ว่าในการที่จะวิเคราะห์ที่มา หรือตัวกำหนดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการนั้น ยังคงเป็นเรื่องยากสำหรับนักวิจัยที่จะก้าวไปถึง เพราะสิ่งนี้ยังคงเป็นเรื่องที่ยากจะอธิบาย ปัญหาที่เผชิญในการวิเคราะห์ตัวกำหนดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการนั้นทำให้นักวิจัยมุ่งพิจารณาไปที่บรรทัดฐาน (norms) การคาดหวังของกลุ่ม และทัศนคติที่มีต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าอาจจะเป็นจุดกำเนิดของทัศนคติที่มีต่อการบริการ ส่วนปฏิกิริยาของประชาชนที่มีต่อการให้บริการนั้นอาจจะสะท้อนให้เห็นถึงความคิดเห็นภายในกลุ่มของคนที่มีต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น ข้อสมมตินี้แสดงให้เห็นว่า การที่ประชาชนประเมินบริการนั้นอาจจะเห็นจุดเชื่อมโยงเล็ก ๆ ที่จะทำให้ออกมาเห็นถึงระดับการส่งมอบบริการที่แท้จริงได้ แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่ยังไม่มีการวิจัยใดสามารถชี้ให้เห็นชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินบริการต่าง ๆ กับความคิดเห็นทางการเมืองของกลุ่ม

ไบรอัน สไตแพค (Brian Stipak) ได้เสนอความคิดว่า ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการที่ได้รับจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่สามารถนำมาใช้เป็นดัชนีวัดการปฏิบัติงานด้านการให้บริการได้ เพราะอาจจะทำให้ผู้บริหารตีความข้อมูลที่ได้รับผิดพลาด<sup>6</sup> เนื่องจาก

1. ปฏิกิริยาของประชาชนที่ได้แสดงออกซึ่งความพึงพอใจนั้นมิอาจจะสะท้อนถึงการให้บริการที่แท้จริงได้ และ

<sup>6</sup>Brian Stipak, "Citizen Satisfaction With Urban Services : Potential Misuse as a Performance Indicator," Public Administration Review (January-February 1979) : 46.

2. ปัญหาที่เกิดจากความยุ่งยากสลับซับซ้อนในการวิเคราะห์และตีความ  
ดัชนีที่เป็นอัตวิสัย

จากคำอธิบายของนักวิชาการทั้ง 3 ท่านดังกล่าวทำให้ทราบว่าในการวัด  
ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะนั้น มีข้อจำกัด และความสลับซับซ้อน  
มากมาย อันเป็นสิ่งที่ผู้วิจัยจำเป็นต้องใช้ความพยายามในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้มา  
ซึ่งความถูกต้องมากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้

### 3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้ผู้วิจัยขอหยิบยกผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งผลงาน  
วิจัยจากต่างประเทศและในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 ผลงานวิจัยในต่างประเทศ

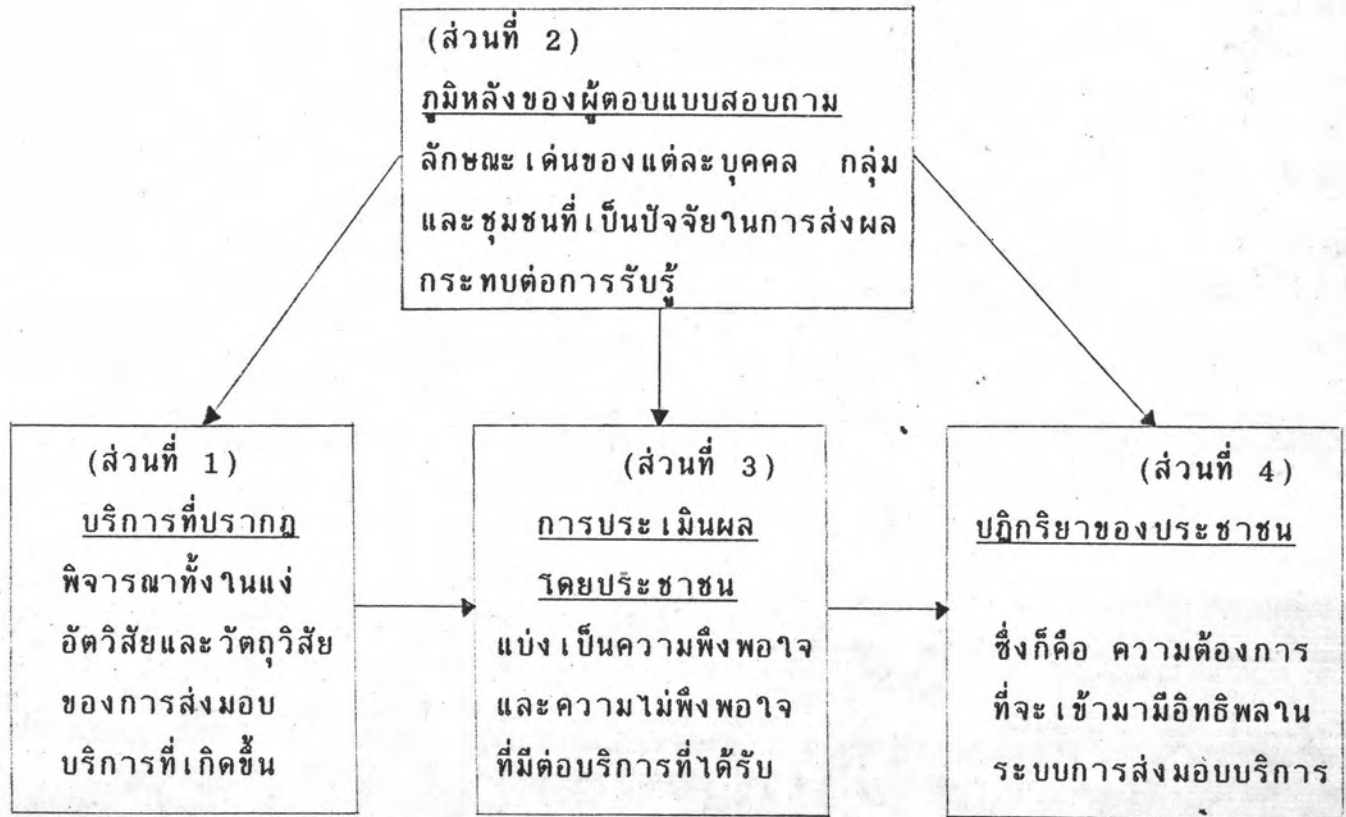
ผู้วิจัยขอหยิบยกผลงานวิจัยจำนวน 3 เรื่อง ได้แก่

3.1.1 การวิจัยของ ไมเคิล อาร์ ฟิตซ์เจอร์ลด์ และโรเบิร์ต เอฟ  
คูแรนท์ (Michael R. Fitzgerald and Robert F. Durant) แห่งมหาวิทยาลัย  
เทนเนสซีที่ออกซฟอร์ด (University of Tennessee-Knoxville) ได้เสนอตัวแบบ  
แสดงกระบวนการตอบสนองและประเมินผลโดยประชาชน (A Model of the  
Citizen Evaluation and Response Process)<sup>7</sup> โดยตัวแบบดังกล่าวจะเป็น  
กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการของ  
ประชาชนที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการกับความพึงพอใจของประชาชน

---

<sup>7</sup>Fitzgerald, "Citizen Evaluations and Urban Management  
: Service Delivery in an Era of Protest," Public  
Administration Review (November-December 1980) : 585-594.

ที่มีต่อบริการที่ได้รับ กล่าวคือ ศึกษาปัจจัยทางด้านภูมิหลังของประชาชน เช่น เชื้อชาติ รายได้ อายุ และขนาดของเมือง กับปัจจัยทางด้านทัศนคติ เช่น ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและทัศนคติที่เกิดจากการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายที่ตนเสียกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากบริการ ว่าปัจจัยทั้งสองประเภทนี้เป็นปัจจัยที่กำหนดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ และเป็นปัจจัยที่กำหนดความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการหรือไม่ โปรดพิจารณาตัวแบบดังกล่าวจากภาพที่ 1



ภาพที่ 1

ตัวแบบแสดงกระบวนการตอบสนองและประเมินผลโดยประชาชน

ตัวแบบแสดงกระบวนการตอบสนองและประเมินผลโดยประชาชนนี้ มีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่า ความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการนั้นจะเป็นตัวชี้ว่า การกระจายบริการที่เกิดขึ้นจะต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจบริการยิ่งขึ้น โดยความพึงพอใจนั้นเกิดจากการตัดสินใจของประชาชนแต่ละคนที่ตัดสินใจตามการให้ความหมายหรือให้ความสำคัญกับการส่งมอบบริการที่แท้จริง ซึ่งแล้วแต่เกณฑ์ที่แต่ละคนตั้งไว้

การวิจัยนี้มีข้อเสนอ (Propositions) หรือคำตอบที่คาดไว้ 4 ข้อคือ

1. ประชาชนที่มีความรู้สึกว่าตนเองถูกกีดกัน จะมีความพึงพอใจบริการน้อย และต้องการเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการมากขึ้น เพราะจะเป็นวิธีการที่จะทำให้เขาได้รับความพึงพอใจในระดับที่ต้องการ

2. ประชาชนที่ต้องพึ่งพาบริการ เนื่องจากบริการเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อสภาพการดำรงชีวิตของเขา จะมีความพึงพอใจบริการน้อย และการมีส่วนร่วมวิพากษ์วิจารณ์การส่งมอบบริการมากขึ้น โดยต้องการจะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการมากขึ้นด้วย

3. ประชาชนที่มีความรู้สึกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีความรับผิดชอบต่อพวกเขา จะมีความพึงพอใจบริการน้อย และจะต้องการเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการมากขึ้น

4. ประชาชนที่มีความรู้สึกว่าตนเองได้รับบริการไม่คุ้มกับเงินภาษีที่เสียไป จะมีความพึงพอใจบริการน้อย และจะต้องการเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการมากขึ้น

ข้อเสนอทั้งสี่ข้อนี้จึงเป็นแนวทางการกำหนดตัวแปรซึ่งในการวิจัยของเขา ซึ่งตัวแปรอิสระ ได้แก่ เชื้อชาติ รายได้ อายุ ขนาดของเมือง ทศนคติของประชาชนที่มีต่อความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และทัศนคติที่เกิดจากการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายที่ตนเสียกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากบริการ และตัวแปรตาม ได้แก่ ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ และความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการ

การวิจัยนี้เป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเทนเนสซีที่มีต่อ



บริการที่ได้รับ 5 ประเภท คือ บริการด้านตำรวจ อัดศึภัย อนามัย การศึกษา และถนนหนทาง ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยที่เน้นการประเมินจากอัตวิสัย (subjective aspect of evaluations) โดยเฉพาะตัวแปรอิสระ เช่น เชื้อชาติ รายได้ อายุ นั้นเป็นตัวที่ทำให้เกิดทั้งคุณและโทษในสังคมอเมริกัน กล่าวคือ คนดำ คนจน คนแก่ มักจะเป็นคนที่ถูกมองว่า น่าจะมีความรู้สึกว่าตนถูกกีดกันในการได้รับบริการ (เมื่อเปรียบเทียบกับคนขาว คนมีเงิน และวัยรุ่นในเมืองนั้น) ส่วนตัวแปรอิสระ เช่น ขนาดของเมืองนั้น ถ้าขนาดของเมืองยิ่งใหญ่มากขึ้น ความหนาแน่น ความหลากหลายของผู้คนก็จะเพิ่มขึ้น อันจะทำให้ต้องมีการพึ่งพารบริการจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ปัญหาในการส่งมอบบริการจะมีมากกว่าเมืองที่มีขนาดเล็ก จากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่นิยมเนสซีมีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับ ปัจจัยทางด้านภูมิหลังของประชาชน และปัจจัยทางด้านทัศนคติเป็นปัจจัยที่กำหนดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับกับความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการ แต่ถ้าต้องการที่จะพยากรณ์ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับและระดับความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการก็ให้พิจารณาจากปัจจัยเรื่อง เชื้อชาติ รายได้ และทัศนคติที่เกิดจากการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายที่ตนเสียกับผลประโยชน์ที่ได้รับ อนึ่ง ในการพยากรณ์ปฏิกิริยาของประชาชน (ความต้องการที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการ) ควรที่จะพิจารณาจากระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับมากกว่าที่จะพิจารณาจากเชื้อชาติ อายุ หรือจากทัศนคติที่เกิดจากการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายที่ตนเสียกับผลประโยชน์ที่ได้รับ

3.1.2 การวิจัยของ ไบรอัน สไตแพค (Brian Stipak) ได้ทำการวิจัยในลอสแอนเจลิส เพื่อทดสอบว่า บริการที่จัดหาโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีส่วนกระทบต่อการประเมินการให้บริการหรือไม่ โดยจะใช้ข้อมูลด้านปัจเจกบุคคล สัมมะโนประชากร การบริการและอื่น ๆ เพื่อนำมาใช้กับตัวแบบในการประเมินทางด้านลักษณะของบริการ ลักษณะของผู้ให้บริการ ลักษณะของแต่ละบริเวณและลักษณะของปัจเจกบุคคล เกณฑ์การประเมินด้านอัตวิสัย (subjective evaluation scales) สร้างขึ้นจากการสำรวจสอบถามความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการทางด้านตำรวจ สวนสาธารณะ การกำจัดขยะ และบริการอื่น ๆ ส่วนเกณฑ์การประเมินด้านวัตถุวิสัย

(objective service characteristics) พิจารณาจากจำนวนตัวเลข เช่น อัตราการปราบปรามของตำรวจ อัตราของทรัพย์สินที่ได้กลับคืน ค่าใช้จ่ายต่อหัว และ อัตราของการเกิดอาชญากรรม แต่ตัวเลขดังกล่าวนี้ไม่ค่อยมีความสำคัญพอที่จะบ่งบอกได้ว่าลักษณะของบริการนั้นมีส่วนกระทบต่อการประเมินการให้บริการ และในขณะที่เดียวกันการประเมินทางด้านอัตวิสัยก็มีข้อจำกัด เนื่องจากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของบริการนั้นน้อย เพราะจากการวิจัยทางด้านสาธารณมติพบว่า ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับรัฐบาลและกิจกรรมของรัฐ แต่กระนั้นเขาก็ยังต้องการที่จะแสดงทัศนคติทางการเมืองออกมา ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงเต็มใจที่จะประเมินการให้บริการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดหา แม้ว่าเขาจะขาดแคลนข้อมูลข่าวสาร จึงทำให้การประเมินการให้บริการไม่สามารถสะท้อนถึงคุณภาพของบริการที่แตกต่างกันได้<sup>8</sup>

3.1.3 การวิจัยของ เจมส์ เอส บัวแมน และเดวิด แอล นอร์แมน จูเนียร์ (James S. Bouman and David L. Norman, Jr.) ซึ่งได้ทำการสำรวจทัศนคติของนักศึกษามหาวิทยาลัยไวโอมิง ที่มีต่อการให้บริการสาธารณะ พบว่าการให้บริการสาธารณะในภาครัฐบาลยังมีความคล่องตัวน้อยกว่าการให้บริการสาธารณะในภาคเอกชน และไม่ควรมีลักษณะของงานแบบประจำวัน (routine หรือ day-to-day) อีกต่อไป คุณภาพของผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ให้บริการนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้องค์การหรือหน่วยงานบรรลุเป้าหมายได้ โดยจะต้องมีการแก้ไขภาพพจน์ที่ไม่ดีของการจ้างงานให้ดีขึ้น ด้วยวิธีการสร้างแรงจูงใจ เริ่มแรกคือ จะต้องมีการปรับปรุงมาตรฐานในการสรรหาบุคคลเข้ามาทำงาน มีการให้ข้อมูลข่าวสารที่ดี สร้างความกระตือรือร้นให้เกิดขึ้นในการทำงาน จะต้องมีการสร้างรูปแบบที่เป็นมาตรฐานในการ

---

<sup>8</sup>Stipak, "Citizen Satisfaction with Urban Services : Potential Misuse as a Performance Indicator, " Public Administration Review(January - February 1979) : 46-52.

ให้บริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสวัสดิการ นันทนาการ หรือด้านอนามัย ประเด็นสำคัญคือ จะต้องทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในงานที่ทำด้วย ไม่เช่นนั้นแล้ว ความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงระบบการบริหารและระบบการเมืองที่ไร้ประสิทธิภาพได้เช่นกัน<sup>9</sup>

### 3.2 ผลงานวิจัยในประเทศไทย

ผู้วิจัยขอหยิบยกผลงานวิจัยจำนวน 8 เรื่อง ได้แก่

3.2.1 การวิจัยของธำรง สุขเจริญ<sup>10</sup> ซึ่งได้ทำการศึกษาการบริหารงานรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร โดยทำการศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาและการแก้ไขปัญหา การกวาด เก็บ ขน และทำลายมูลฝอย โดยตั้งประเด็นในการศึกษาไว้ 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก มุ่งศึกษาการบริหารงานรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานครในด้านวิวัฒนาการความเป็นมา และลักษณะการจัดหน่วยงาน ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานครนั้นได้เคยจัดตั้งในรูปแบบของหน่วยราชการในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับแผนก จนกระทั่งถึงระดับสำนัก (ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม) และมีการจัดตั้งในรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เกิดความคล่องตัว แต่ก็ไม่ปรากฏผลแตกต่างกับที่จัดในรูปแบบของหน่วยราชการแต่อย่างใด เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคมากมายหลายประการ และประเด็นที่สอง มุ่งศึกษาวิธีการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกวาด เก็บ ขน และทำลายมูลฝอย ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การกำจัดมูลฝอยของกรุงเทพมหานครมีกระบวนการ

<sup>9</sup>James S. Bouman and David L. Norman, JR., "Attitudes Toward The Public Service : A Survey of University Students," Public Personnel Management (March - April 1975) : 113-121.

<sup>10</sup>ธำรง สุขเจริญ, "การบริหารงานรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาและการแก้ไขปัญหการกวาด เก็บ ขน และทำลายมูลฝอย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521) หน้า ๗-๘.

3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่หนึ่ง ได้แก่ การกวาดเศษผง และเศษขยะในถนน ตรอก ซอยต่าง ๆ ซึ่งเป็นขยะแห้ง ขั้นตอนที่สอง ได้แก่ การเก็บขนมูลฝอยตามอาคารที่อยู่อาศัย ร้านค้า ศูนย์การค้า โรงแรม โรงพยาบาล และโรงงานต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นขยะสด และขั้นตอนที่สาม ได้แก่ การทำลายมูลฝอย ที่ได้จากการกวาดและการเก็บขนทั่วกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีขยะแห้งและขยะสดที่จะต้องหาทางทำลายให้หมดไป สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานนั้นส่วนมากมีสาเหตุมาจากการขยายตัวของเมือง และประชากรอย่างรวดเร็ว ขาดความร่วมมือจากประชาชน มีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารบ่อยเกินไปจนนโยบายต่าง ๆ ไม่ต่อเนื่อง กฎหมายล้าหลัง ขาดงบประมาณ การปฏิบัติงานของคนงานเอง ขาดอุปกรณ์เครื่องใช้ เช่น ไม่มีรถยนต์กวาดที่ทันสมัย แทนแรงงานคน รถยนต์เก็บขนขยะมีไม่เพียงพอใช้งาน สถานที่เทขยะมีไม่เพียงพอ ไม่มีโรงงานทำลายขยะประสิทธิภาพสูง ปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถเก็บขนและทำลายขยะได้หมดในแต่ละวัน ก่อให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่วนการแก้ไขปัญหานี้จะต้องมีการกวาดชั้นการปฏิบัติงานและปรับปรุงพัฒนาด้านระบบงานให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีการวางแผนโครงการไว้อย่างแน่นอนทั้งในระยะสั้นเพื่อเร่งรัดการแก้ไขให้เห็นผลทันความต้องการของประชาชน และในระยะยาวตามลักษณะความยากง่ายของงานและงบประมาณที่จะเอื้ออำนวย

3.2.2 การวิจัยของเทียนฉาย กิระนันท์และคณะอาจารย์สาขาวิชาต่าง ๆ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<sup>11</sup> ซึ่งได้ทำการวิจัยตามโครงการสำรวจสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากรของกรุงเทพมหานครในระหว่างปีงบประมาณ 2524 - 2525 โดยทำการสัมภาษณ์หัวหน้าครัวเรือนในกรุงเทพมหานคร และได้แยกพิจารณา

<sup>11</sup>เทียนฉาย กิระนันท์ และคนอื่น ๆ, รายงานการวิจัยโครงการสำรวจสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากรกรุงเทพมหานคร ในระหว่างปีงบประมาณ 2524 - 2525. (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 63 - 109.



ครัวเรือนตัวอย่างออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเขตชั้นในหรือเขตเมือง ซึ่งประกอบด้วยครัวเรือนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตพญาไท ดุสิต บhumวัน บ่อมปราบศัตรูพ่าย พระนคร บางรัก สัมพันธวงศ์ ห้วยขวาง ธนบุรี คลองสาน และบางกอกใหญ่ (รวม 1,665 ครัวเรือน) กลุ่มเขตชั้นกลางหรือเขตต่อเมือง ซึ่งประกอบด้วยครัวเรือนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตยานนาวา พระโขนง บางเขน บางกะปิ บางกอกน้อย ภาษีเจริญ และราชบุรีบูรณะ (รวม 1,322 ครัวเรือน) และกลุ่มเขตชั้นนอกหรือเขตชานเมือง ซึ่งประกอบด้วยครัวเรือนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตหนองจอก มีนบุรี ลาดกระบัง บางขุนเทียน คลิ่งชัน และหนองแขม (รวม 319 ครัวเรือน) ซึ่งข้อมูลส่วนหนึ่งจากการวิจัยก็ได้มีประเด็นที่เกี่ยวกับการกำจัดของเสีย (หมายรวมถึง ขยะมูลฝอยกับสิ่งปฏิกูลอื่นและน้ำเสีย) ในครัวเรือน โดยจากการศึกษาพบว่า ครัวเรือนในกรุงเทพมหานคร เพียงร้อยละ 71 โดยประมาณเท่านั้นที่กำจัดขยะมูลฝอยโดยใช้บริการของกรุงเทพมหานคร รองลงมาคือ ร้อยละ 13.4 ของครัวเรือนทั้งหมดกำจัดขยะมูลฝอยโดยการเผา นอกจากนี้ร้อยละ 6.1 ทิ้งขยะไว้ในที่รกร้าง ร้อยละ 2.5 ใช้บริการของเอกชนขนขยะมูลฝอยไปทิ้ง ร้อยละ 2.0 ทิ้งลงแม่น้ำลำคลอง ร้อยละ 1.3 ใช้วิธีฝัง และ ร้อยละ 3.8 ใช้วิธีอื่น ๆ

โดยเมื่อพิจารณาการกำจัดขยะมูลฝอยของครัวเรือนตามกลุ่มเขตที่แบ่ง พบว่า การกำจัดขยะมูลฝอยของครัวเรือนในเขตเมือง โดยใช้บริการของกรุงเทพมหานครมีร้อยละ 85.3 รองลงมาคือร้อยละ 3.9 ใช้วิธีเผา ร้อยละ 3.6 ใช้บริการขนขยะของเอกชน ร้อยละ 3.1 ทิ้งไว้ในที่รกร้าง และร้อยละ 1.4 ใช้วิธีทิ้งลงในแม่น้ำ ลำคลอง และส่วนครัวเรือนในเขตต่อเมืองนั้นส่วนมากใช้บริการของกรุงเทพมหานครในการกำจัดขยะมูลฝอยเช่นกัน แต่น้อยกว่าในเขตเมือง คือมีเพียงร้อยละ 65 เท่านั้น รองลงมาคือร้อยละ 15.7 ใช้วิธีเผา ร้อยละ 9.4 ใช้วิธีทิ้งไว้ในที่รกร้าง และร้อยละ 1.7 ใช้วิธีทิ้งลงในแม่น้ำลำคลอง และส่วนครัวเรือนในเขตชานเมืองนั้นใช้บริการของกรุงเทพมหานครเพียงร้อยละ 19.4 (โดยอธิบายว่า อาจจะเป็นเพราะบริการกำจัดขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานครไปไม่ถึงพื้นที่ส่วนใหญ่นอกเขตชานเมืองนี้) จึงทำให้การเผากลายเป็นวิธีหลักในการกำจัดขยะของครัวเรือนเขตชานเมือง คือ มีร้อยละ 53.3 ใช้วิธีนี้ ร้อยละ 8.8 ใช้วิธีทิ้งไว้ในที่รกร้าง ร้อยละ 6.3 ใช้วิธีทิ้งลงในแม่น้ำลำคลอง และร้อยละ 5.3 ใช้วิธีฝัง



\* 3.2.3 การวิจัยของ อัญชลี เหล่าธิตพิงค์<sup>12</sup> ซึ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการบริการของศูนย์บริการสาธารณสุขในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ผู้ใช้บริการมีความพอใจในการบริการของศูนย์บริการสาธารณสุข ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่อุปการศูนย์บริการสาธารณสุข เนื่องจากศูนย์ฯ อยู่ใกล้บ้านจึงสะดวก ประหยัดเวลา อีกทั้งค่าบริการไม่แพง ส่วนความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของแพทย์ พยาบาล และเจ้าหน้าที่นั้น ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เห็นว่า แพทย์ พยาบาล และเจ้าหน้าที่มีมนุษยสัมพันธ์ ให้คำแนะนำและอธิบายข้อสงสัยให้ทราบเสมอ นอกจากนี้ การวิจัยดังกล่าวยังเป็นการศึกษาความคิดเห็นในด้านการให้บริการอย่างกว้างๆ เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆที่ซับซ้อนสำหรับผู้ที่สนใจต่อไปในอนาคต ซึ่งจะเห็นได้จากการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขบริการของศูนย์บริการสาธารณสุข ปรากฏว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เห็นว่า การบริการที่มีอยู่แล้วในขณะนี้เหมาะสมดีอยู่แล้ว ซึ่งอาจจะเป็นเพราะผู้ใช้บริการพอใจกับการบริการที่ได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับค่าบริการที่เสียในราคาถูกหรืออาจจะ เป็นเพราะระดับการศึกษาที่ค่อนข้างต่ำ ทาาให้ผู้ใช้บริการไม่กล้าออกความเห็น ยิ่งไปกว่านั้นนิสัยคนไทยมักจะเป็นคนเกรงใจผู้อื่น เมื่อได้รับบริการที่สะดวกพอสมควร จึงพอใจผลที่ได้รับเท่าที่ฝ่ายให้บริการเสนอมา

3.2.4 การวิจัยของ ไพบูลย์ ทาสระคู<sup>13</sup> ซึ่งศึกษาการบริหารงานของเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า เขตซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ จะนำเอาบริการต่าง ๆ ออกสู่ประชาชนให้ได้รับความสะดวกสบายในการขอรับ

<sup>12</sup> อัญชลี เหล่าธิตพิงค์, "การศึกษาความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการบริการของศูนย์บริการสาธารณสุขในเขตกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาพาณิชยศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 100.

<sup>13</sup> ไพบูลย์ ทาสระคู, "การบริหารงานของเขตกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 150 - 151.

บริการในด้านต่าง ๆ มากที่สุดนั้น การบริหารงานของเขตยังประสบปัญหาในการบริหารงานและการให้บริการแก่ประชาชนหลายประการ เช่น เขตยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจให้ดำเนินการที่มีผลกระทบต่อชีวิตของชาวกรุงเทพมหานครอย่างเพียงพอ และอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องใช้ต่าง ๆ ก็ไม่เพียงพอ ผลก็คือ การบริหารงานของเขตล่าช้า จากการสอบถามทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารของเขตปรากฏว่า ไม่ว่าจะ เป็นประชาชนที่อยู่ในเขตชั้นนอกหรือเขตชั้นใน ต่างก็มีทัศนคติต่อการบริหารงานของเขตเหมือนกัน แม้ว่าส่วนใหญจะเห็นว่า การให้บริการของเขตต่าง ๆ ในปัจจุบันคืออยู่แล้ว แต่ประชาชนยังเห็นว่าจะต้องมีการปรับปรุงในด้านอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ให้มีมากกว่านี้ ด้านตัวเจ้าหน้าที่เองควรมีอธยาศัยและเป็นกันเองกับประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.2.5 การวิจัยของ ประหยัด ยะคะนอง<sup>14</sup> ซึ่งศึกษาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา พบว่าประชาชนทุกกลุ่มอาชีพไม่พอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยมีระดับความไม่พึงพอใจในอัตราที่ใกล้เคียงกัน สาเหตุของการให้บริการสาธารณะไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน สรุปได้ว่าเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาด้านการคลัง ปัญหาด้านการควบคุมเทศบาล ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล และปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา

---

<sup>14</sup> ประหยัด ยะคะนอง , "ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 202 - 220.

3.2.6 การวิจัยของ สุกจิต จันทรประทีน<sup>15</sup> ซึ่งศึกษาประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของ เขตกรุงเทพมหานคร และพบว่าสาเหตุที่มีส่วนทำให้เกิดการบริหารงานของเขตขาดประสิทธิภาพนั้นมีสาเหตุ 3 ประการคือ ด้านการบริหารงานของเขต ด้านตัวข้าราชการ และด้านตัวประชาชนผู้มาติดต่อ ซึ่งพบว่าประชาชนบางคนมักจะให้สิ่งตอบแทนแก่ข้าราชการ ดิดล้นบนเจ้าหน้าที่ พฤติกรรมเหล่านี้จะส่งผลชักจูงใจให้ข้าราชการผู้ให้บริการมีการกระทำที่ทุจริต และการให้บริการแก่ประชาชนโดยไม่เสมอภาคอันจะก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจที่มีต่อบริการที่ได้รับ

3.2.7 การวิจัยของประมวล รุจนเสรี<sup>16</sup> ซึ่งได้ทำการศึกษาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเทศบาลนครกรุงเทพ อันได้แก่ ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อคณะเทศมนตรี นครกรุงเทพ ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อสภาเทศบาลนครกรุงเทพ และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อพนักงานเทศบาลและการปฏิบัติงานของเทศบาลนครกรุงเทพ โดยมุ่งศึกษานัยของทัศนคติทางการเมือง ซึ่งจะพิจารณาจากความสนใจทางการเมืองของประชาชน การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองการปกครองของประชาชน ทัศนะของประชาชนที่มีต่อฐานะของเทศบาล พนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนผู้บริหารงานของเทศบาล และพิจารณาจากความสำคัญขององค์ประกอบเทศบาลนครกรุงเทพในสายตาประชาชน

เหตุผลของการวิจัยดังกล่าวนี้มีจุดเริ่มต้นจากแนวความคิดของ ศาสตราจารย์ไฮซ์ ยูเลา (Heinz Eulau) ที่ว่าเมื่อมนุษย์เป็นสัตว์การเมือง (political animal) แล้ว พฤติกรรมการประพฤติปฏิบัติของมนุษย์ในการดำรงชีวิตของตนนั้นก็ย่อมมีส่วนที่เป็นมูลเหตุของการเปลี่ยนแปลงหรือวิธีการดำเนินการปกครอง

<sup>15</sup> สุกจิต จันทรประทีน, "การศึกษาประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของเขตกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 208 - 224.

<sup>16</sup> ประมวล รุจนเสรี, "ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเทศบาลนครกรุงเทพ" (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508) หน้า 13.

และการบริหารในสังคมอยู่เสมอ หรืออีกนัยหนึ่งมนุษย์ย่อมมีพฤติกรรมที่กระทบต่อสังคมในลักษณะที่เป็นการเมืองอยู่ตลอดเวลา เพราะมนุษย์มีความต้องการที่จะดำรงชีวิตให้อยู่รอดและดีขึ้น มีแรงผลักดันภายในที่จะแสวงหาสิ่งของและบริการมาบำบัดความต้องการและความจำเป็นต่าง ๆ และมีค่านิยมของตนเองที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะพิเศษเป็นบุคลิกภาพเฉพาะตนหรือเฉพาะชุมชนหนึ่ง ๆ ซึ่งเป็นไปตามความรู้และความเชื่อของตน จึงกล่าวได้ว่า มนุษย์มีพฤติกรรมทางการเมืองของตนเองอันอาจแสดงออกมาในแบบใดแบบหนึ่งทั้งในทางที่กระทำต่อบุคคลอื่น หรือความรู้สึกนึกคิดและมโนคติที่มีได้แสดงออกมาให้เห็นได้อย่างแจ่มชัด ซึ่งพฤติกรรมในรูปต่าง ๆ นี้จะเป็นอย่างไรก็ย่อมแล้วแต่ค่านิยม ความรอบรู้ของมนุษย์และสภาพแวดล้อมที่ได้รับ ทั้งนี้การศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองสามารถหาการศึกษาได้จากการศึกษาต่าง ๆ ในทางการเมืองของประชาชน หรือศึกษาจากลักษณะทัศนคติ ความพึงพอใจ และการคาดการณ์ของบุคคลในเรื่องราวทางการเมือง หรือจะศึกษาเฉพาะทัศนคติและความสนใจทางการเมืองของประชาชน ( ) เท่านั้นก็ได้

การวิจัยดังกล่าวใช้วิธีการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเทศบาลนครกรุงเทพ โดยการส่งแบบสอบถามและสัมภาษณ์หัวหน้าครอบครัวสัญชาติไทยจำนวน 2,241 ครอบครัว พบว่า ประชาชนมีความสนใจเทศบาลนครกรุงเทพอยู่บ้าง โดยมีประชาชนร้อยละ 60 ทราบและเข้าใจถูกต้องว่าเทศบาลนครกรุงเทพมีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติงานอะไรบ้าง ซึ่งเฉพาะในส่วนของทัศนคติของประชาชนที่มีต่องานและการปฏิบัติงานของเทศบาลนครกรุงเทพนั้นในบรรดางานที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครกรุงเทพโดยตรงที่ประชาชนทราบดีที่สุดคือ งานรักษาความสะอาดและกำจัดสิ่งสกปรก โดยมีประชาชนทราบถึงร้อยละ 91.59

สำหรับข้อควรปรับปรุงเทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งการวิจัยนี้ได้เสนอไว้มีข้อที่น่าสนใจ เช่น 1) ให้ปรับปรุงการประชาสัมพันธ์และการรายงานต่อประชาชนเพราะจากการที่ประชาชนบางส่วนไม่ทราบว่าเทศบาลทำอะไร ที่ไหน อย่างไร ประชาชนก็ย่อมให้ความร่วมมือกับเทศบาลนครกรุงเทพน้อย แต่เมื่อเกิดความผิดพลาดในการดำเนินงานประชาชนก็พากันตำหนิเทศบาล โดยประชาชนไม่มีความรู้สึกผูกพันต่อเทศบาลว่าตนเองมีส่วนเกี่ยวข้องกับอยู่ด้วย แต่ถ้าประชาชนได้รับการรายงานให้ทราบก่อนแล้ว ถึงแม้จะมีความผิดพลาดบกพร่อง เกิดขึ้นบ้างประชาชนก็ยากที่จะตำหนิได้



เพราะว่าก่อนที่เทศบาลจะปฏิบัติการอย่างใดลงไป เทศบาลก็ได้รายงานให้ประชาชนทราบแล้ว

3.2.8 การวิจัยของ พิทยา เศรษฐพิทยากุล<sup>17</sup> ซึ่งได้ทำการศึกษากระบวนการและพฤติกรรมการณ์การเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งผลการศึกษาลักษณะหนึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีการวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากจะใช้ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อพลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นตัวแปรตัวหนึ่งว่าจะมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานครหรือไม่ เพราะหลังจากที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง ชนะการเลือกตั้งได้เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อ 14 พฤศจิกายน 2528 นั้น ก็มีผู้กล่าวกันว่า คนกรุงเทพฯ เป็นโรค "คลั่งจำลอง" หรือ "จำลองพีเวอร์" หรือ "จำลองทำอะไรถูกต้องไปหมด" จึงทำให้ผู้วิจัยต้องการจะศึกษาว่า ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะด้านการรักษาความสะอาดในยุครัฐบาลพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้นมีความสัมพันธ์กับความนิยมชมชอบของประชาชนที่มีต่อพลตรีจำลอง ศรีเมือง หรือไม่

อนึ่ง เกี่ยวกับผลการวิจัยส่วนหนึ่งของพิทยา เศรษฐพิทยากุล พบว่าในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อ พ.ศ. 2528 นั้น มีผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองหลายรายที่ได้พัฒนาเอากลยุทธ์และเครื่องมือทางการตลาดมาปรับใช้ในการรณรงค์หาเสียงของตนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเหตุผลที่ทำให้พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้สมัครหมายเลข 8 กลุ่มรวมพลังได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งนั้นก็คือ การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและสื่อข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับ

---

<sup>17</sup>พิทยา เศรษฐพิทยากุล, "กระบวนการและพฤติกรรมการณ์การเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528" (สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 95 - 96.



ผู้สมัคร เช่น รายละเอียดจุดยืนของตนเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรับรู้และให้การยอมรับ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ ต้องการผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้พลตรีจำลอง ศรีเมือง จึงได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอย่างมีคะแนนเสียงท่วมท้น

#### 4. สรุปแนวความคิดที่ใช้เป็นแนวทางในการวิจัย

จากแนวความคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเรื่องความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร ตามที่ได้ประมวลมาตั้งแต่ต้นสามารถนำมาสรุปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิจัยครั้งนี้ กล่าวคือ เมื่อประชาชนได้รับการส่งมอบบริการแล้ว ประชาชนจะรับรู้ถึงบริการที่ปรากฏนั้น และจะทำการประเมินบริการที่ปรากฏว่า ตนมีความพึงพอใจหรือไม่มีความพึงพอใจในบริการจากเกณฑ์ที่แต่ละคนมีอยู่ ซึ่งการประเมินของประชาชนแต่ละคนก็จะแตกต่างกันไป เพราะมีปัจจัยหลายปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อการรับรู้ของประชาชนในการที่จะสร้างเกณฑ์สำหรับประเมินบริการ หรืออีกนัยหนึ่ง ปัจจัยดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับการประเมินบริการ ซึ่งปัจจัยนั้นได้แก่ ปัจจัยด้านภูมิหลังทางสังคมและ เศรษฐกิจของประชาชน เช่น เชื้อชาติ อายุ และรายได้ ปัจจัยด้านลักษณะสถานที่ เช่น ขนาดของเมือง ลักษณะของเมือง และสภาพชุมชนที่ประชาชนอาศัยอยู่ ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ส่งมอบบริการสาธารณะ และปัจจัยด้านทัศนคติของประชาชนที่มีต่อผู้บริหารองค์การที่ทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะ ปัจจัยดังกล่าวข้างต้น มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะที่ได้รับ