

## บทที่ 2

### การบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับการเกิดขึ้นของสังคมมนุษย์ เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มสังคมจะทำให้เกิดภารกิจบางประการที่ไม่ใช่ภารกิจของคนใดคนหนึ่ง เช่น การดูแลความสงบเรียบร้อย การจัดทำสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ทุกคนต้องใช้ เป็นต้น ภารกิจเหล่านี้มักจะไม่มีปัจเจกชนใดรับไปดำเนินการ สังคมจึงจัดให้มีโครงสร้างทางสังคมขึ้นมาดำเนินการ เช่น ระบบการเมืองและระบบบริหารรัฐกิจ เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่ผลิต จัดหา เพื่อบริการแก่สาธารณชน กิจกรรมเหล่านี้จึงถูกเรียกว่า “การบริการสาธารณะ”

การให้บริการสาธารณะ จึงนับเป็นกิจกรรมที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่อาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการให้แก่ประชาชนผู้มารับบริการ ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ การให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงและเสมอภาค โดยหน่วยงานที่ให้บริการจะต้องส่งมอบบริการแก่ประชาชนด้วยจิตสำนึกที่ดีในการให้บริการ และมีการนำผลสะท้อนกลับจากประชาชนในฐานะผู้มาใช้บริการ เพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนาการให้บริการให้มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียน ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า การบริการสาธารณะจำเป็นต้องคำนึงถึงคุณภาพ และประสิทธิภาพของการให้บริการ โดยอาศัยเทคนิค วิธีการที่เหมาะสมต่อกลุ่มเป้าหมายที่ให้บริการ ช่วงเวลาและสถานที่การให้บริการ

#### แนวคิดเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ได้ถูกพัฒนามาเป็นสาขาหนึ่ง เพื่อใช้ในการศึกษาปัญหาสำคัญที่มีปรากฏการณ์ที่กลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะกลไกตลาดอย่างเสรีที่ไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาคอขวดไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงสินค้าและบริการ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้เข้าไปทำหน้าที่ในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการทำหน้าที่ของกลไกตลาดเดิมที่เป็นอยู่ ด้วยเหตุนี้การนำแนวคิดทางกลไกตลาดมาใช้ในการพัฒนาการบริการภาครัฐ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ครอบคลุมศาสตร์ต่าง ๆ ทั้งเศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยาและเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

#### หลักการพื้นฐานของแนวคิดเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะ

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2556 : 328) ได้อธิบายว่า แนวความคิดทางเลือกสาธารณะ เป็นแนวคิดที่อธิบายได้ว่า หน่วยราชการควรแข่งขันในการจัดหาสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนที่เป็นลูกค้า และไม่ควรมุ่งผูกขาดสินค้าและบริการ ตลอดจนตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าสาเหตุที่ระบบราชการไม่สามารถเป็นตัวแทนของข้อเรียกร้องของประชาชนแต่ละคนได้ ก็เพราะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ประการหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงขาดความกระตือรือร้นในการปรับปรุงบริการของตนเพราะขาดคู่แข่ง ประชาชนผู้เป็นลูกค้าของหน่วยงานของรัฐบาลจึงได้รับการบริการที่ไม่ดีเท่าที่ควร ฉะนั้นจึงควรนำแนวคิดทางเลือกสาธารณะมาใช้ โดยให้หน่วยงานราชการต้อง

ฟังก์ชันของตลาดในการจัดหาสินค้าและบริการให้แก่ประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกบริโภคสินค้าและบริการของรัฐบาลได้มากขึ้น และราคาถูกลงอีกด้วย

แนวคิดทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) เป็นแนวคิดที่สามารถพิจารณาได้ทั้งในลักษณะที่กว้างและลักษณะเฉพาะ เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์ซึ่งสามารถแยกมุมมองในการศึกษาได้ในมุมมองที่กว้างและมุมมองที่เฉพาะเจาะจงโดยสามารถทำความเข้าใจแนวคิดทางเลือกสาธารณะซึ่งวรเดช จันทรศร (2540 : 78-80) ได้อธิบายไว้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. ในความหมายอย่างกว้าง ทางเลือกสาธารณะคือแนวคิดที่นำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ได้อยู่ในส่วนของตลาดซึ่งหมายถึงส่วนของภาครัฐ

2. ในความหมายที่ค่อนข้างเฉพาะเจาะจงทางเลือกสาธารณะ คือการมุ่งเอาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาด (Market Behavior) อธิบายถึงพฤติกรรมที่ตัดสินใจที่เกิดขึ้น ในส่วนของภาครัฐ ตลอดจนมุ่งที่จะนำเอากลไกของตลาดมาปรับปรุงเพื่อให้การตัดสินใจในส่วนของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แนวคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก ได้โต้แย้งว่า รัฐบาลและระบบราชการเป็นอุปสรรคต่อความมีอิสระของปัจเจกบุคคลในการตัดสินใจหรือกำหนดทางเลือกของตนเองเนื่องจากการเข้ามาแทรกแซงหรือการดำเนินการของรัฐมักจะอาศัยอำนาจการสั่งการและการควบคุม (Command & Control) มากกว่าการสร้างแรงจูงใจและการให้รางวัลตอบแทน (Incentives & Rewards) ทำให้มีประสิทธิภาพต่ำกว่ากลไกตลาด บรรดานักวิชาการกลุ่มดังกล่าวจึงได้พยายามเรียกร้องและผลักดันให้ดำเนินการลดบทบาทและขนาดของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันก็ได้เสนอให้ได้มีการนำเอาระบบตลาดและกลไกราคาเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพและทดแทนการเข้าแทรกแซงของภาครัฐให้มากที่สุด (รัชยา ภักดีจิตต์, 2557 : 62) ซึ่งฐานคติดังกล่าวจึงเป็นการปรับลดบทบาทและขนาดของภาครัฐลงและเปิดโอกาสให้กลไกตลาดกลับเข้ามาทำหน้าที่ทดแทนให้ได้มากที่สุด โดยอาศัยวิธีการและมาตรการต่าง ๆ เช่น การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (Privatization) การทำให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย (Legalization) การลดการควบคุม (Deregulation) รวมถึงการใช้มาตรการการจูงใจ

การสร้างความสำเร็จเกี่ยวกับสาขาวิชานี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์พิจารณาได้จากการทำงานของลักษณะวิชานี้ซึ่งเชื่อมโยงถึงทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยดั้งเดิมนับตั้งแต่ผลงานของวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) เป็นต้นมา โดยวินเซนต์ ออสโตรม (Vincent Ostrom) ซึ่งเป็นนักวิชาการทางเลือกสาธารณะคนสำคัญได้วิพากษ์ผลงานของวิลสันที่เน้นการจัดระบบบริหารแบบรวมอำนาจตามสายการบังคับบัญชาว่าเป็นวิธีการที่ไม่ส่งเสริมให้เกิดการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration) และเป็นวิธีการที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดไม่สามารถสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชน ตลอดจนไม่สามารถสอดคล้องกับลักษณะการให้บริการสาธารณะแต่ละประเภทในทัศนะของออสโตรม (Ostrom, 1974 : 43-44) ผลงานของวิลสันรวมทั้งผลงานของนักวิชาการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับวิลสัน ซึ่งได้แก่ แมกซ์

เวเบอร์ (Max weber) เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมถูกโจมตีจากนักวิชาการเป็นจำนวนมากจนก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางด้านเอกลักษณ์ขึ้น

ด้วยเหตุที่แนวการศึกษาแบบทางเลือกสาธารณะมีที่มาจาก การนำเอาหลักเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้กับศาสตร์อื่น ๆ ทางการเมืองและการบริหาร เพราะเชื่อว่าจะสามารถช่วยแก้ปัญหาต่างกล่าวข้างต้นของรัฐประศาสนศาสตร์หรือเป็นทางออกอย่างหนึ่งได้ ทั้งนี้เนื่องจากแนวทางดังกล่าวยึดถือในสมมติฐานหรือฐานคติที่สำคัญ 8 ประการดังนี้ (Ostrom, 1971 : 34-39)

1. ทางเลือกสาธารณะยอมรับในฐานคติที่ว่า ปัจเจกบุคคลเป็นหน่วยพื้นฐานในการวิเคราะห์เช่นเดียวกับการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งหมายความว่าปัจเจกบุคคลไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้อยู่ใต้การปกครองย่อมจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันคือ มีความเห็นแก่ตัว มีความมีเหตุผลและต้องการทางเลือกที่ให้ประโยชน์แก่ตนมากที่สุด แต่มักเป็นไปภายใต้ข้อจำกัดของสถานการณ์และข้อมูลที่มีอยู่

2. ทางเลือกสาธารณะตระหนักว่า ปัจเจกบุคคลเหล่านั้นมักจะใช้อำนาจทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองโดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคลอื่นซึ่งพฤติกรรมการตัดสินใจที่มีข้อสมมติฐานจากหลักทางเศรษฐศาสตร์ในลักษณะนี้จำเป็นต้องอิงหลักทางเศรษฐศาสตร์ที่เน้นการแข่งขัน และการถ่วงดุลซึ่งกันและกันมาประกอบในการแก้ไขปัญหา

3. เนื่องจากโครงสร้างของการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญเน้นหลักของการถ่วงดุลซึ่งกันและกันดังนั้นสมรรถนะของแต่ละบุคคลตลอดจนขององค์การของรัฐจึงถูกจำกัดหรือขึ้นอยู่กับสมรรถนะของบุคคลหรือองค์การอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้ภารกิจในการจัดและแก้ไขรูปแบบการบริหารตามแนวทางของทางเลือกสาธารณะจึงควรมีลักษณะที่ส่งเสริมให้แต่ละบุคคลในแต่ละตำแหน่ง ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลที่ดีหรือไม่ดีและแต่ละองค์การ จำเป็นต้องทำการตัดสินใจให้เป็นไปในรูปแบบของหลักเหตุผลและสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด

4. ทางเลือกสาธารณะตระหนักว่าการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะย่อมขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของกลุ่มที่มีหลากหลายและขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ทางการเมืองของเรื่องแต่ละเรื่อง ในทรรศนะนี้รัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นเรื่องที่เข้าไปอยู่ในขอบข่ายของการเมือง

5. ทางเลือกสาธารณะยอมรับในความแตกต่างกันของสินค้าและบริการสาธารณะแต่ละประเภทความแตกต่างเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องอาศัยวิธีการบริหารองค์การ (Organization Arrangement) ที่แตกต่างกัน

6. ทางเลือกสาธารณะตระหนักว่าระบบบริหารขนาดใหญ่ที่ใช้การจัดสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไปโดยให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานรับผิดชอบต่อศูนย์รวมอำนาจเพียงแห่งเดียว จะมีผลทำให้ระบบบริหารนั้นไม่สามารถที่จะสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชนและสภาพแวดล้อมได้

7. ทางเลือกสาธารณะเห็นว่าระบบบริหารในลักษณะลดหลั่นการดังกล่าวทำให้การให้บริการของรัฐเป็นไปอย่างไม่ประหยัด ค่าใช้จ่าย หรืออีกนัยหนึ่ง ไม่อาจบรรลุประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรได้อย่างเต็มที่

8. ทางเลือกสาธารณะเชื่อว่าการจัดระบบของการจัดองค์การแบบกระจายอำนาจและมีหลายศูนย์อำนาจมีความคาบเกี่ยวซับซ้อนหรือแข่งขันซึ่งกันและกันในหลาย ๆ ระดับและภายในเขต

ปกครองเดียวกัน จะเป็นเงื่อนไขอย่างสำคัญที่จะทำให้ระบบนั้นสามารถสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพแวดล้อมได้

ดังนั้น ฐานคติที่สำคัญของแนวคิดทางเลือกสาธารณะ จึงเป็นการให้ความสำคัญกับปัจเจกกับบุคคล การกระจายอำนาจ การส่งเสริมการแข่งขัน การตัดสินใจตามหลักเหตุผลประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากรการยอมรับความแตกต่างและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ สามารถนำทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐจากเงื่อนไขที่นำเสนอจากฐานคติต่าง ๆ ได้ ดังนี้ (สุธินี อัครถาวร, 2560 : 36-37)

1. ภาครัฐออกแบบสิ่งจูงใจทั้งที่เป็นสิ่งจูงใจทางบวก เช่นการให้รางวัล และสิ่งจูงใจทางลบ เช่น การลงโทษ และพัฒนาสิ่งจูงใจที่พัฒนาไปเป็นอุดมการณ์ เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในกิจการสาธารณะมากขึ้น

2. ภาครัฐสามารถปรับปรุงการให้บริการประชาชน โดยออกแบบในเชิงนโยบายให้หน่วยงานภาครัฐได้จัดให้มีทางเลือกในการให้บริการประชาชนที่มีความหลากหลาย เช่น การให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ สาขาย่อยของหน่วยงานของรัฐ การให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว การให้บริการนอกเวลาและสถานที่ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการให้บริการ ลดการปฏิบัติที่ให้โทษ ลดการใช้ระบบอุปถัมภ์ หรือระบบเส้นสาย สร้างความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนสร้างความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อเพิ่มความพึงพอใจให้แก่ประชาชน และประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐโดยรวม

3. ภาครัฐสามารถนำระบบและกลไกที่ภาคเอกชนใช้อยู่ในการรับฟังความคิดเห็นของลูกค้าและประชาชน ตลอดจนหาทางตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมาใช้ในวิธีการที่หลากหลาย เช่น ให้มีการประเมินผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยประชาชนเป็นประจำ และนำผลการประเมินมาเปรียบเทียบกับระดับคุณภาพในการให้บริการที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงเป็นประจำทุกเดือน ทุกไตรมาสและทุกปี ตลอดจนเปรียบเทียบเป็นอนุกรมเวลาเพื่อดูความเปลี่ยนแปลงในการให้บริการของรัฐ

4. ภาครัฐควรจัดโครงสร้างในการให้บริการของภาครัฐให้มีความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านโครงสร้างของการบริหารทางการศึกษา ซึ่งควรจะเปลี่ยนจากการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาเป็นกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษา ทั้งนี้ เพราะการรวมอำนาจทำให้เกิดการใช้ระเบียบแบบแผนเดียวกัน ทำให้เกิดความเหมือนและขัดขวางนวัตกรรม และทำให้หน่วยปฏิบัติมีระบบของการให้บริการที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และไม่สามารถพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพความก้าวหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปได้

5. ภาครัฐควรส่งเสริมกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐอย่างเต็มรูปแบบ ได้แก่ ขั้นตอนของการให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น ขั้นตอนในการวางแผน ขั้นตอนในการตัดสินใจ ขั้นตอนการร่วมปฏิบัติ ขั้นตอนในการติดตามและประเมินผล ขั้นตอนในการร่วมรับผิดชอบประโยชน์ และขั้นตอนของการปรับปรุงเสนอแนะในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

6. ภาครัฐควรยึดถือนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามาร่วมปฏิบัติในกิจกรรมของรัฐอย่างจริงจังโดยยึดปรัชญาทำน้อยให้กลายเป็นมาก เช่น กรณีการนำ อสม. มาช่วยในการปฏิบัติงานของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นการส่งเสริมสมรรถนะในการทำงานของกระทรวงสาธารณสุขและบริการสาธารณสุขให้มีความแข็งแกร่งมากขึ้นลงไปถึงระดับหมู่บ้าน อันเป็นการสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับประชาชนอย่างแท้จริง

### **หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ**

เมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือ กฎหมายปกครองซึ่งเกิดขึ้นมาก็โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจจำเป็นอันขาดเสียมิได้สำหรับทุกรัฐในโลก หลักการพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วย

1. หลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ หมายความว่า การบริการสาธารณะต้องไม่มีวันหยุดนิ่ง เพราะจะทำให้ประชาชนเดือดร้อน ประเทศชาติเสียหาย หลักการนี้สะท้อนให้เห็นในหลักการที่กำหนดในกฎหมายปกครองในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ นันทวัฒน์ บรมนนท์ (2553 : 354) ได้อธิบายว่า หลักการที่สำคัญของหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่มีเหตุเกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชน องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทน เพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ

2. หลักความเปลี่ยนแปลงได้ของการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อให้ทันต่อความต้องการของประชาชน เพราะความต้องการของประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงได้อยู่เสมอตามสภาพความผันแปรของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองซึ่งนันทวัฒน์ บรมนนท์ (2553 : 358) ได้อธิบายว่า การบริการสาธารณะที่ดีนั้น จะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ เพราะโดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็ควรจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย

3. หลักความเสมอภาค ได้แก่ ความเสมอภาคของประชาชนที่จะได้รับการบริการสาธารณะ โดยเท่าเทียม ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ประชาชนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน หลักการนี้นันทวัฒน์ บรมนนท์ (2553 : 351) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า นอกจากความเสมอภาคที่จะได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังหมายความรวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นราคาค่าบริการ ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐ รวมทั้งความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกันโดยการสอบแข่งขันกับบุคคลอื่น ๆ ภายใต้งื่อนไขบางประการเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถพื้นฐาน

## องค์การที่ทำหน้าที่บริการสาธารณะ

แต่เดิมนั้นการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจของรัฐ ต่อมาเมื่อมีกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรต่าง ๆ เกิดขึ้นและมีบทบาทรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ ทำให้มีการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนมากขึ้น องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ และบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะ มีดังนี้

### 1. องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

องค์กรที่ทำหน้าที่บริการสาธารณะของไทยปรากฏในการจัดโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดินในกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบด้วยองค์การราชการส่วนกลาง องค์การราชการส่วนภูมิภาคและองค์การราชการส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานราชการที่เป็นราชการส่วนกลางและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม สำหรับราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอำเภอ

### 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น เป็นการดำเนินการภายใต้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งพัฒนามาจากหลักการบริหารราชการที่มีข้อจำกัดในเรื่องความล่าช้า และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รัฐจึงมีแนวคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ อย่างมีดุลยภาพ ระหว่างอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกันไว้ในกฎหมาย และให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระภายใต้กฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ (พัชรวรรณ นุชประยูร, 2559 : 22) เพื่อให้สามารถบริหารราชการสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยรัฐบาลเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้นประกอบด้วย องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

### 3. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาและกฎหมายอื่น

ด้วยภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนราชการ ไม่มีเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนด้วยข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ บุคลากร ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ การจัดตั้งองค์กรรัฐวิสาหกิจโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม

รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายอื่น มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองประเภทหนึ่ง (พัชรวรรณ นุชประยูร, 2559 : 20) ได้รับมอบอำนาจมหาชนโดยกฎหมายจัดตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามที่กฎหมายกำหนด

### 4. องค์กรมหาชน

องค์กรมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกเหนือจากส่วนราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจ เริ่มจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน

พ.ศ.2542 เพื่อรองรับการจัดทำบริการสาธารณะที่มีการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งที่มีปัญหาความสลับซับซ้อน ความขัดแย้งในการดำเนินงาน ความซับซ้อนของความรับผิดชอบในระหว่างส่วนราชการอันก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ และเพื่อความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งผลประโยชน์สูงสุด รวมทั้งมีการบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพ และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงานซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน

ภารกิจของการบริการสาธารณะขององค์การมหาชน เช่น การรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การบริการทางการแพทย์ เป็นต้น

### 5. หน่วยงานของรัฐประเภทอื่น

เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความครอบคลุมและบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปแบบเฉพาะที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน โดยกำหนดให้หน่วยราชการบางประเภทมีหน่วยธุรการเป็นอิสระและมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสนับสนุนหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรอิสระ

### 6. องค์กรเอกชน

เนื่องจากการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐ ในบางประการรัฐไม่อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง ด้วยเหตุผลอันเกิดจากข้อจำกัดในเรื่องเทคโนโลยี บุคลากร การบริหารจัดการหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง รัฐจึงมอบให้เอกชนเข้าไปดำเนินกิจการบริการสาธารณะนั้นแทนรัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การให้สัมปทานหรือการร่วมลงทุนในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับรัฐ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการในการเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด

### 7. องค์กรพัฒนาเอกชน

นอกเหนือจากหน่วยงานดังกล่าวแล้ว ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นอีกส่วนหนึ่งที่เข้าไปมีบทบาทในการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะการบริการสาธารณะเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนและสังคม องค์กรการพัฒนาเอกชนนี้อาจได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากรัฐหรือจากแหล่งอื่นทั้งภายในและภายนอกประเทศ

### 8. องค์กรภาคประชาชน

องค์กรภาคประชาชน เป็นหน่วยงานที่เกิดจากการรวมตัวกันขึ้นมาในรูปแบบประชาคม (Civil Society) เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ เป็นกลุ่มที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นความต้องการอย่างแท้จริงของคนในชุมชน อาจได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาล มูลนิธิหรือกองทุนของชุมชน

เมื่อกล่าวโดยสรุปจะเห็นว่าการจัดบริการสาธารณะ จะไม่ได้หมายถึงเฉพาะเป็นความรับผิดชอบของส่วนราชการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงอีกหลายประเภทหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบใน

การจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งต้องได้รับการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพของให้บริการ เพื่อประโยชน์สุขและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

### การบริการสาธารณะโดยองค์ภาครัฐ

เมื่อพิจารณาถึงองค์การที่มีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว จะเห็นว่าองค์การส่วนใหญ่จะเป็นองค์การของรัฐหรือเกี่ยวข้องกับรัฐ เพราะประโยชน์สาธารณะจัดเป็นประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐ ดังนั้นองค์การภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการบริหารกิจกรรมสาธารณะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐได้กำหนดไว้ซึ่งกิจกรรมสาธารณะของรัฐที่สำคัญคือการให้บริการสาธารณะ (Public Service Delivery) โดยที่หน่วยงานของรัฐจะต้องมีหน้าที่ในการดำเนินงานในกิจกรรมการให้บริการต่าง ๆ เพื่อส่งมอบบริการเหล่านั้นเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นและความต้องการของประชาชนซึ่งมีมากและมีความต้องการที่หลากหลาย

#### 1. ลักษณะและองค์ประกอบสำคัญของการบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ จะเป็นการจัดทำตามภารกิจของรัฐเพื่อมีเป้าหมายสูงสุดคือประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี มีความปลอดภัย สะดวกสบาย มีความร่มเย็นเป็นสุขฯ จะเห็นได้ว่า การบริการสาธารณะในปัจจุบันจะมีขอบเขตของกิจกรรมที่กว้างขวางและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสุจิตรา บุญรัตน์พันธุ์ (Suchitra Punyaratabandhu, 1986 : 104-105) ได้รวบรวมลักษณะของการบริการสาธารณะจากนักวิชาการต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

วิลเลียม เอช ลูซี เดนนิส กิลเบิร์ต และ กูเทรี เอส เบิร์กเฮด (William H. Lucy, Dennis Gilbert and Guterie S. Birkhead, 1977 : 988) มองว่า การให้บริการสาธารณะมีลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ

1.1 ปัจจัยนำเข้า (input) หรือทรัพยากรอันได้แก่บุคลากรค่าใช้จ่ายอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก

1.2 กิจกรรม (Activities) คือกระบวนการ (Process) ซึ่งเป็นกระบวนการของการบริหารทรัพยากร

1.3 ผล (Results) หรือผลผลิต (Outputs) ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากกระบวนการ

1.4 ความคิดเห็น (Opinions) ต่อผลกระทบ (Impacts) ซึ่งหมายถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นการมองการให้บริการสาธารณะที่เป็นระบบ

นอกจากลักษณะดังกล่าวแล้ว เจมส์ เอส แมคคัลลัฟ (Jame S. McCullough, 1983) เห็นว่า การให้บริการสาธารณะจะต้องประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญคือ หน่วยงานที่ให้บริการ (Service Delivery Agency) บริการ (The Service) และผู้รับบริการ (The Service Resilience) ดังนั้นการให้บริการสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานที่ให้บริการทำหน้าที่ส่งมอบบริการให้แก่ผู้รับบริการโดยที่ประโยชน์หรือคุณค่าของบริการที่ได้รับนั้นผู้รับบริการจะตระหนักไว้ในจิตใจ

จากลักษณะและองค์ประกอบดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการมองว่าการให้บริการสาธารณะจะมีทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการโดยมีการบริการเป็นตัวเคลื่อนย้ายไปหาผู้รับบริการ



รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการประเมินผลความพึงพอใจของผู้รับบริการได้เนื่องจากผู้รับบริการจะตระหนักถึงคุณค่านั้นไว้ในจิตใจ

ปี เอ็ม เวอร์มา (B.M.Verma) มองว่าการให้บริการสาธารณะหมายถึง กระบวนการให้บริการที่มีลักษณะเป็นพลวัตโดยระบบการให้บริการที่ดีจะเกิดขึ้นได้เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากรและผลิตการบริการได้เป็นไปตามแผนงานและการเข้าถึงการรับบริการซึ่งจากความหมายดังกล่าวจะเห็นว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิดเชิงระบบที่มีการมองว่าหน่วยงานมีหน้าที่ให้บริการใช้ปัจจัยนำเข้า(Input) เข้าสู่กระบวนการผลิต (Process) และออกมาเป็นผลผลิตหรือการบริการ (Output) ด้วยทั้งหมดจะต้องมีแผนกำหนดไว้และการประเมินผลจะช่วยให้ทราบว่าผลผลิตหรือการบริการที่เกิดขึ้นว่าเป็นเช่นใดซึ่งจะเป็นข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) เป็นปัจจัยนำเข้าต่อไป

อิน จุง วัง (In- Joung Wang) มองระบบการให้บริการสาธารณะเป็นการเคลื่อนย้ายเรื่องที่ทำให้บริการจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามที่ต้องการ โดยมองว่าการให้บริการสาธารณะมีปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการคือ

1. ตัวบริการ (Services)
2. แหล่งหรือหน่วยงานที่ให้บริการ (Sources)
3. ช่องทางการให้บริการ (Channels)
4. ผู้รับบริการ(Client Group) ซึ่งจากปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวเขาจึงอธิบายลักษณะของ

การให้บริการสาธารณะว่าเป็นระบบการให้บริการที่เคลื่อนย้ายบริการอย่างคล่องตัวผ่านช่องทางที่เหมาะสมมาจากแหล่งที่ให้บริการที่มีคุณภาพไปยังผู้รับบริการตรงตามเวลาที่กำหนดไว้

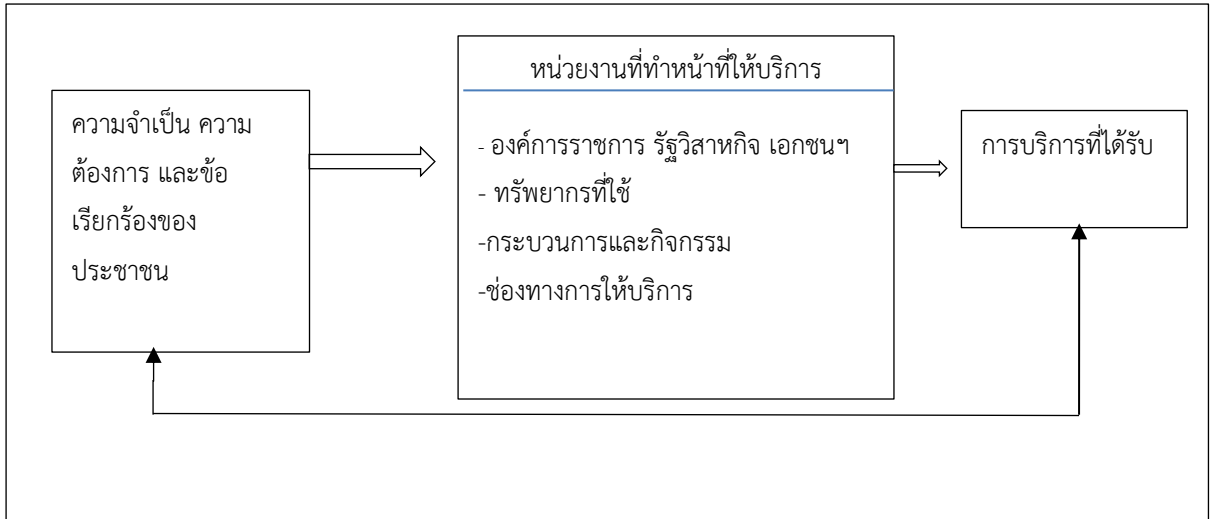
นักวิชาการที่สำคัญอีกท่านหนึ่งคือ เกร็ดลด์ อี เคเดน (Gerald E. Caiden, 1982 : 128) ได้ตั้งข้อสังเกตพบว่า เมื่อรัฐบาลคิดว่าต้องมีความรับผิดชอบต่อในการให้บริการสาธารณะเพิ่มขึ้นจะนำไปสู่การเพิ่มช่องทางการให้บริการใหม่ ๆ โดยอาจจะใช้วิธีการทำสัญญากับสถาบันอื่น ๆ หรือทำด้วยตนเองหรือร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ในรูปของการให้บริการร่วมโดยชี้ให้เห็นว่าการให้บริการสาธารณะสามารถทำได้ในลักษณะที่ผสมผสานระหว่าง 5 รูปแบบคือ หน่วยงานอาสาสมัครใช้กลไกตลาดผู้ผลิตจากภายนอกหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจการทำสัญญากับหน่วยงานเอกชนและการใช้หน่วยงานกลางภายนอก

หลักแนวคิดของนักวิชาการดังที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าการให้บริการสาธารณะหมายถึงการที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะป็นของรัฐหรือเอกชนดำเนินการส่งต่อบริการให้แก่ประชาชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม โดยที่การให้บริการมีลักษณะที่เป็นระบบมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ หน่วยงานและบุคคลที่ทำหน้าที่ให้บริการปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรกระบวนการและกิจกรรมช่องทางการให้บริการผลผลิตหรือตัวบริการและผลกระทบหรือคุณค่าที่มีต่อผู้รับบริการ

## 2. สภาพแวดล้อมของการให้บริการสาธารณะ

การจะพิจารณาถึงระบบของการให้บริการสาธารณะอย่างครบวงจรจะต้องพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมโดยรวมทั้งหมด ตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง เพราะการอธิบายถึงสภาพแวดล้อมของ

การให้บริการสาธารณะจะทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการและ กิจกรรม (Process) และการส่งมอบการบริการ มีลักษณะสำคัญตามภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 แสดงระบบการให้บริการสาธารณะ

ที่มา : ปรับปรุงจากเทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2559 : 227)

จากภาพดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการให้บริการสาธารณะจะเริ่มต้นจากความจำเป็น ความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนความจำเป็นของการให้บริการสาธารณะโดยทั่วไปแล้วจะเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินงานตามกฎหมายหรือเพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงของประเทศ เช่นการทำบัตรประชาชนการทำใบอนุญาตขับรถการจัดเก็บภาษีอากรการเกณฑ์ทหารการป้องกันภัยพิบัติและสาธารณภัย เป็นต้น รวมถึงข้อเรียกร้องต่าง ๆ ที่ประชาชนเห็นว่าเมื่อรัฐจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ประชาชนจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น การพักชำระหนี้แก่เกษตรกรผู้มีรายได้น้อย การมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐสำหรับผู้มีรายได้น้อย การแจกเบี้ยยังชีพแก่คนชรา เป็นต้น

ทั้งนี้ การให้บริการสาธารณะในแต่ละด้านก็จะมีการกำหนดให้เห็นถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบที่มีอำนาจหน้าที่ให้บริการซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการนั้นอาจจะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นระบบราชการโดยตรงผ่านองค์กรที่มีอยู่ทั้งในระดับส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรมหาชนต่าง ๆ หรือรัฐวิสาหกิจ เช่น การให้บริการด้านการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานแก่ชุมชน เป็นต้นหรือการให้เอกชนมาช่วยดำเนินการให้บริการซึ่งอาจเป็นในรูปของการให้สัมปทานการประมูลให้เอกชนมาดำเนินการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถดำเนินการได้เอง เช่น การให้เอกชนมาช่วยตรวจสอบสภาพรถก่อนจดทะเบียนหรือต่อทะเบียน การให้เอกชนมาสอบเขตรังวัดที่ดิน การเปิดให้บริการของโรงพยาบาลเอกชนหรืออาจนำอาสาสมัครมาช่วยทำหน้าที่ให้บริการ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้นซึ่งจะเห็นได้ว่า ยิ่งภาครัฐมีความจำเป็นที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชนให้เพียงพอและยิ่งประชาชนมีความต้องการหรือความคาดหวังมากเท่าไรจะยิ่งพบว่าภาครัฐจะมีการขยายช่องทางการให้บริการใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น

ดังนั้น การบริการสาธารณะโดยองค์การภาครัฐจึงมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยไม่เพียงแต่มีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์การของรัฐเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐด้วย ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายและเกี่ยวข้องกับรัฐบาลที่จะต้องมีการกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐปฏิบัติและพึงปฏิบัติเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน เพราะการบริการที่ประชาชนได้รับจะเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากกระบวนการให้บริการของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการ ดังนั้นการส่งมอบบริการที่ดีให้แก่ประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างมากที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องพึงกระทำ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการจะต้องตระหนักถึงคุณค่าที่ส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนไว้เป็นจิตสำนึกของการให้บริการไว้เสมอ

นอกจากนี้ในการพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะจำเป็นที่จะต้องมองระบบการให้บริการสาธารณะในฐานะที่เป็นระบบเปิดด้วยโดยมองว่ามีสภาพแวดล้อมภายนอกที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการให้บริการสาธารณะเช่นสภาพเศรษฐกิจสังคมการเมืองเทคโนโลยีและจากทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาล้วนเข้ามามีผลกระทบต่อให้บริการอยู่เสมอตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเช่นการเปิดการค้าเสรี ทำให้เอกชนเรียกร้องให้ภาครัฐรับบริการให้บริการให้มีความคล่องตัวและรวดเร็วลดเงื่อนไขทางกฎหมายต่าง ๆ ลงไปเป็นต้น หรือการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ต้องมีการนำวิธีการให้บริการแบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Service) มาใช้เพิ่มมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า การให้บริการสาธารณะจำเป็นจะต้องพิจารณาอย่างเป็นระบบที่ประกอบด้วยปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ ภายในระบบของการให้บริการรวมถึงมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารขององค์การภาครัฐจะต้องส่งมอบการให้บริการสาธารณะที่ดีแก่ประชาชนได้ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

### 3. หน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อก้าวถึงหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนแล้ว เราอาจพิจารณาได้หลายลักษณะ เช่น หน้าที่พื้นฐานของรัฐ หน้าที่ด้านความมั่นคง หน้าที่ด้านเศรษฐกิจ หน้าที่ในด้านการควบคุมและจัดระเบียบ หน้าที่ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ ระบบวัฒนธรรมและจารีตประเพณี เป็นต้นซึ่ง เอฟ.เอ็ม.มาร์ก (F.M.Marx,1959 : 6) ได้กล่าวว่าขอบเขตที่กว้างที่สุดในการให้บริการสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับขอบเขตกิจกรรมใด ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ (รวมถึง) กระบวนการที่เป็นทางการและการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎหมายและการตรวจสอบฝ่ายรัฐบาล (กรณีปกครองแบบรัฐสภา) และของศาลในการบริหารเกี่ยวข้องกับความยุติธรรม อย่างไรก็ตามเมื่อก้าวถึงการบริการสาธารณะก็จะหมายถึงเรื่องพื้นฐานต่าง ๆ ของหน่วยงานบริหารของภาครัฐ

นอกจากนี้การบริการสาธารณะของรัฐจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงหนีความเป็นการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐได้ เพราะการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคน เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์และคุณค่าสาธารณะที่ประชาชนจะต้องได้รับจากฝ่ายตัวแทนของประชาชนซึ่ง เอ็ม. อี. ไดม็อก และ จี. โอ. ไดม็อก (M. E. Dimack & G. O. Dimock, 1969 : 5) ได้กล่าวว่าการบริหารสาธารณะเป็นการทำเป้าหมายทางการเมืองที่กำหนดไว้ได้สำเร็จซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายจะต้องมีลักษณะปฏิบัติอย่างเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาและรักษาไว้ซึ่งเป้าหมายทางสังคมและจะต้องมีลักษณะของการค้นหาและมี

ความคิดสร้างสรรค์ในการที่จะแสวงหาวิธีการที่ดีกว่า โดยมีรากฐานอยู่บนความเข้าใจอย่างกว้างขวางว่าอะไรบ้างที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกิจกรรมกลุ่มที่มีประสิทธิผล ซึ่งเบิร์นเชียนและฮารา (Bernstien and Hara, 1979 : 47-49) ได้จัดแบ่งหน้าที่ของการบริการของภาครัฐออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

3.1 หน้าที่ประเภทการให้บริการได้แก่งานที่มีวัตถุประสงค์ในการผลิตสินค้าที่เป็นบริการของสังคมหรือหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะทั่วไป เช่น การบริการในด้านการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การบริการคุ้มครองป้องกันการรุกรานและการละเมิดเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดนจากรัฐอื่น การบริการปกป้องผลประโยชน์และทรัพย์สินของชาติ การบริการด้านสาธารณสุข การบริการด้านการศึกษา การบริการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ตลอดจนการบริการในด้านความบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน

3.2 หน้าที่ประเภทการควบคุมและจัดระเบียบได้แก่งานที่มีวัตถุประสงค์ในการแทรกแซงการตลาดการค้าเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้าระหว่างหน่วยผลิตหรือกลุ่มผู้ผลิต หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ควบคุมโดยการกำหนดระเบียบหรือโดยกิจกรรม เช่น การออกใบอนุญาตการลงทะเบียน การส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ การดูแลเกษตรกร ชาวไร่ชาวนามีให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง เป็นต้น

นอกจากนั้นการควบคุมและจัดระเบียบ ยังหมายรวมถึงการกำหนดแนวทางหรือมาตรการในการปฏิบัติให้บุคคลหรือผู้ประกอบการถือปฏิบัติเพื่อมิให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน เช่น กิจการอุตสาหกรรมหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อเด็กและเยาวชน เช่น สถานบริการบางประเภท การควบคุมสื่อลามกต่าง ๆ เป็นต้น

3.3 หน้าที่ในการสนับสนุนได้แก่ หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานราชการซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้ทำภารกิจในการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง แต่ทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนให้หน่วยงานประเภทอื่น ๆ ของรัฐดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น หน่วยงานสนับสนุนด้านงบประมาณ ได้แก่ สำนักงบประมาณหรือกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ หน่วยงานสนับสนุนด้านบุคลากรและอัตรากำลัง ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในด้านการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานราชการต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือหน่วยงานด้านการวางแผนการพัฒนาประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้านความมั่นคง เช่น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ เป็นต้น

3.4 หน้าที่ประเภทสงเคราะห์และให้ความช่วยเหลือได้แก่หน่วยงานซึ่งทำภารกิจในด้านการสงเคราะห์และช่วยเหลือประชาชนจากความสูญเสียต่าง ๆ หรือช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสในชีวิตที่ดีขึ้น หรือช่วยให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข เช่น สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กเยาวชนผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ ซึ่งสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคมซึ่งสังกัดกระทรวงแรงงาน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการแบ่งประเภทเช่นนี้เป็นการแบ่งในลักษณะกว้างๆตามภารกิจเพื่อความสะดวกในการจัดประเภทของงานเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานบางหน่วยอาจทำภารกิจ

หลายภารกิจในเวลาเดียวกันหรือในภารกิจเดียวกันอาจมีหน่วยงานหลายหน่วยงานร่วมทำภารกิจนั้นก็ได้ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อาจทำภารกิจทั้งในด้านการให้บริการและการควบคุมจัดระเบียบหรือการสงเคราะห์ช่วยเหลือในเวลาเดียวกัน ในขณะที่ภารกิจด้านการควบคุมจัดระเบียบอาจมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การจัดระเบียบสถานบริการอาจมีทั้งกระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กเยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยก็ได้

สำหรับระบบบริหารราชการไทย นอกจากหน้าที่ของรัฐหรือระบบราชการที่ได้แบ่งอย่างกว้าง ๆ ในเชิงของกรอบแนวคิด ดังกล่าวข้างต้นแล้ว สิ่งที่ควรพิจารณาเพิ่มขึ้นคือหน้าที่ของรัฐหรือระบบราชการ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศหรืออีกนัยหนึ่งเป็นหลักการหรือกติกาแห่งการปกครองประเทศ ซึ่งได้กำหนดหน้าที่ของรัฐเอาไว้ใน หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนประกอบด้วยมาตราสำคัญดังนี้

มาตรา 52 “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชอธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย...”

มาตรา 54 รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่วันเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

มาตรา 55 “รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง...”

มาตรา 56 “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน...”

มาตรา 59 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครองครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

มาตรา 61 “รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพ ในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ...”

มาตรา 63 “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจาการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด...”

หน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ จะเห็นว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันสำคัญของรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านต่าง ๆ รวมถึงการมีมาตรการที่จะทำให้ระบบการบริหารทั้งภาครัฐและเอกชนมีความโปร่งใส ลดการทุจริตและประพฤติมิชอบในองค์การ และนอกจากหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแล้ว หน้าที่ของรัฐยังปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติต่าง ๆ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง นโยบายของรัฐบาล ตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

#### 4. ค่านิยมของการให้บริการสาธารณะ

ค่านิยมเป็นเรื่องที่มีการยึดถือปฏิบัติเป็นหลักในการดำรงชีวิตในการทำงานค่านิยมซึ่งนอกจากจะเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลแล้วเช่นค่านิยมความซื่อสัตย์ค่านิยมที่ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมค่านิยมที่ยึดหลักความถูกต้องค่านิยมความตรงต่อเวลา เป็นต้น ในการให้บริการสาธารณะก็มีลักษณะเช่นเดียวกันก็จำเป็นที่จะต้องมียึดถือค่านิยมรองรับเพื่อใช้เป็นหลักยึดถือในการให้บริการแก่ประชาชนซึ่งจอห์น ดี มิลเลท (John D. Millet, 1954 : 397) ได้อธิบายเกี่ยวกับค่านิยมในการให้บริการสาธารณะว่าการให้บริการสาธารณะนั้นมีเป้าหมายที่สำคัญอยู่ที่การสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนโดยเป้าหมายนี้เป็นค่านิยมแรกของผู้ปฏิบัติงานจะต้องยึดถือไว้เสมอ ซึ่งค่านิยมหรือหลักการของการให้บริการสาธารณะมี 5 ประการได้แก่ความเสมอภาคความตรงต่อเวลาความพอเพียงความต่อเนื่องและความก้าวหน้า โดยมีรายละเอียดของหลักการให้บริการ ดังนี้

4.1 การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐที่มีฐานคติว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันไม่มีการแบ่งแยกหรือกีดกันด้วยเหตุผลทางเพศ อาชีพ ระดับการศึกษาหรือสถานะทางสังคมที่เป็นข้ออ้างในการให้บริการ ประชาชนจะต้องได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ต้องได้รับมาตรฐานในการให้บริการเดียวกัน

4.2 การให้บริการที่ตรงต่อเวลา (Timely Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่จะต้องมีความตรงต่อเวลาโดยที่ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจะถือว่าไม่มีประสิทธิผลเลยถ้าไม่มีการตรงต่อเวลาซึ่งจะสร้างความไม่พึงพอใจให้แก่ประชาชน

4.3 การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะจะต้องมีจำนวนการให้บริการและสถานที่ให้บริการที่เหมาะสมเพียงพอซึ่งความเสมอภาคและความตรงเวลาจะไม่มี ความหมายเลยถ้ามีจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอและสถานที่ตั้งที่ให้บริการสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

4.4 การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continues Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอโดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลักไม่ใช่ยึดความพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อไหร่ก็ได้

4.5 การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเพิ่มประสิทธิภาพหรือความสามารถที่จะทำหน้าที่ได้มากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

นอกจากสะท้อนได้จากค่านิยมดังที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นแล้ว ไดมอค (Dimock, 1967 : 132) ได้อธิบายว่า ค่านิยมของการให้บริการสาธารณะอาจจะสะท้อนได้จากปรัชญาของการบริหารภาครัฐซึ่งตามแนวคิดของนักปรัชญากรีกได้แก่เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) เป็นต้น ที่มองว่า รัฐและสังคมเป็นธรรมชาติเมื่อมนุษย์เกิดมาก็ต้องอยู่ในสังคมและอยู่ภายใต้รัฐ ดังนั้นอริสโตเติลจึงเห็นว่าสังคมและรัฐที่ดีที่สุดต้องเป็นสังคมและรัฐที่ช่วยให้มนุษย์มีชีวิตที่ดีที่สุดซึ่งสามารถตัดสินได้ว่าสังคมและรัฐใดดีก็ดูได้จากมาตรฐานที่ว่าสังคมและรัฐนั้นช่วยให้มนุษย์มีชีวิตที่ดีหรือไม่ นอกจากนี้แนวคิดของนักปรัชญาการเมืองตะวันตกสมัยใหม่ก็มีความเห็นว่าปรัชญากับบุคคลได้รวมกันและจัดตั้งรัฐโดยรัฐเกิดขึ้นมาเพราะสมาชิกได้ทำสัญญาตกลงกันมอบอำนาจให้คนคนหนึ่ง

หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจัดตั้งขึ้นมา ดังนั้นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจมาจะต้องบริหารเพื่อตอบสนองและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนประชาชน ในฐานะที่เป็นผู้มอบอำนาจให้แก่ผู้ปกครองก็มีสิทธิ์ที่จะเรียกอำนาจคืนได้ถ้าผู้ปกครองหรือคณะผู้ปกครองไม่ปฏิบัติการหรือบริหารให้เกิดประโยชน์แก่รัฐและพลเมืองของรัฐโดยส่วนรวมนั้นคือปรัชญาที่เรียกว่าทฤษฎีสัญญาประชาคม นักปราชญ์ที่สะท้อนถึงการเห็นความสำคัญของปรัชญาดังกล่าว ได้แก่จอห์น ล็อก (John Locke) จัง จาก รูสโซ (Jean Jacqnen Rousseau) ต่างก็เห็นพ้องกันว่าสังคมและเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นสิ่งที่ควบคู่กันสังคมและรัฐที่ดีต้องเป็นสังคมและรัฐที่เคารพในเสรีภาพของประชาชนและมีเจตจำนงที่มุ่งสู่ความดีสำหรับทุกคน (General Good) ไม่ใช่คำนึงถึงประโยชน์เฉพาะตนหรือเฉพาะกลุ่มเท่านั้น นักปรัชญาตะวันตกสมัยใหม่ ได้แก่ เจรามี่ เบนธัม (Jeremy Bentham) ที่เห็นว่าความประพฤติที่ถูกต้องชอบธรรมก็คือความประพฤติที่ก่อให้เกิดความสุขหรือความพึงพอใจแก่คนส่วนมากที่สุด (The greatest happiness for the greatest number) ดังนั้นรัฐที่ดีจึงต้องคำนึงถึงความสุขหรือความพึงพอใจของประชาชนรัฐบาลในฐานะผู้บริหารโดยอาศัยกลไกของระบอบราชการในการนำนโยบายและภารกิจไปปฏิบัติจึงต้องบริหารงานโดยมุ่งบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนโดยยึดถือปรัชญาการบริหารภาครัฐที่สำคัญที่สุดคือการแสวงหาชีวิตที่ดี (The Good Life) ให้แก่ชุมชนนั้นเป็นเป้าหมายหรือค่านิยมที่สำคัญของการให้บริการสาธารณะเช่นเดียวกันกับการบริหารรัฐกิจจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะทำอย่างไรจึงจะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจโดยถ้วนหน้าพร้อมไปกับการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการให้บริการสาธารณะของรัฐ

นอกจากนี้เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2557 : 231) ได้อธิบายถึงค่านิยมของการให้บริการสาธารณะไว้ 9 ประการซึ่งผู้เขียนได้นำมาอธิบายไว้เพียง 6 ประการดังนี้

1. ค่านิยมเรื่องความก้าวหน้าของการให้บริการความก้าวหน้าของการให้บริการหมายถึงการที่หน่วยงานผู้ให้บริการได้มีการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการให้บริการสาธารณะที่เป็นอยู่ให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอภายใต้ค่านิยมความก้าวหน้าของการให้บริการนี้จึงทำให้มีการนำเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ มาใช้เช่นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการให้บริการผ่านอินเทอร์เน็ต (Internet) การให้บริการผ่านการตอบรับโทรศัพท์อัตโนมัติ เป็นต้น

2. ค่านิยมเรื่องการยอมรับการเรียกร้องเรียน เป็นค่านิยมที่สำคัญที่หน่วยงานผู้ให้บริการจะต้องให้ผู้รับบริการสามารถร้องเรียนเมื่อได้รับผลของการให้บริการที่ไม่ได้มาตรฐานซึ่งค่านิยมนี้ในปัจจุบันได้ถูกให้ความสำคัญอย่างมากโดยเฉพาะในระบบคุณภาพมาตรฐานสากลจะมีการกำหนดเป็นเป้าหมายนโยบายของระบบคุณภาพที่มีการกำหนดเป็นตัวชี้วัดของการให้บริการของหน่วยงาน

3. ค่านิยมเรื่องความร่วมมือของประชาชน แนวคิดหนึ่งที่สำคัญที่ยอมรับถึงความสำคัญของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะก็คือแนวคิดของทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ที่เสนอให้ประชาชนผู้บริโภคสินค้าและบริการสาธารณะ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ (Citizen Cold Production) กล่าวได้ว่าค่านิยมเรื่องความร่วมมือของประชาชน เป็นค่านิยมที่สำคัญในปัจจุบันเนื่องจากในภาครัฐประสบกับปัญหาหรือข้อจำกัดพื้นฐานที่สำคัญคือการที่ภาครัฐมีอัตรากำลังที่จำกัดในการให้บริการ ทำให้บริการได้ไม่

เพียงพอและทั่วถึงจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะด้วย

4. ค่านิยมเรื่องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ค่านิยมเรื่องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นอีกค่านิยมหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐจะต้องให้ความสำคัญ เพราะหมายถึงขนาดและปริมาณที่เหมาะสมกับผู้รับบริการทั้งในเรื่องปัจจัยด้านกายภาพ เช่น ที่พักรับรอง ห้องสุขา สถานที่จอดรถ เป็นต้น และปัจจัยด้านกระบวนการ เช่น ขั้นตอนการให้บริการและผู้ให้บริการ เป็นต้น

5. ค่านิยมเรื่องความพึงพอใจของผู้รับบริการ ค่านิยมเรื่องความพึงพอใจของผู้รับบริการถือได้ว่าเป็นค่านิยมสูงสุดถือเป็นค่านิยมหลักของการให้บริการสาธารณะเนื่องจากเป็นเป้าหมายของการให้บริการสาธารณะโดยตรงที่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการจะต้องส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนให้ได้รับความพึงพอใจด้วยเหตุนี้การแข่งขันในการให้บริการเพื่อให้ลูกค้าหรือประชาชนได้เกิดความพึงพอใจสูงสุดจึงเป็นค่านิยมหลักของทุกองค์การในปัจจุบันซึ่งไม่เพียงเฉพาะในภาคเอกชนเท่านั้นที่ให้ความสำคัญอย่างมากในการบริหารงานภาครัฐก็จะต้องให้ความสำคัญเช่นกัน

6. ค่านิยมเรื่องการมีจิตสำนึกของการให้บริการเป็นค่านิยมสำหรับเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ

สำหรับค่านิยมเรื่องจิตสำนึกในการให้บริการนี้ริชาร์ด เอฟ. เอลมอร์ (Richard F. Elmore, 1979 : 32) และเจมส์ ดี ซอร์ก (James D. Sorg, 1983 : 391-406) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ค่านิยมเรื่องการมีจิตสำนึกของการให้บริการนี้ ถือว่าเป็นค่านิยมหลักที่สำคัญที่จะต้องมีส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนกล่าวได้ว่าการมีจิตสำนึกของการให้บริการเป็นความเต็มใจและตื่นตัวต่อการให้บริการตลอดจนการมีอัธยาศัยดีในการให้บริการ ภายใต้ค่านิยมการมีจิตสำนึกของการให้บริการนี้ จึงทำให้มีการนำเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ มาใช้ เช่น การจัดทำมาตรฐานการให้บริการ (Service Standard) การฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปค่านิยมสำคัญต่าง ๆ ของการให้บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นค่านิยมความพอเพียงความเสมอภาคความตรงต่อเวลาการมีจิตสำนึกในการให้บริการความก้าวหน้าของการให้บริการและการยอมรับการเรียกร้องเรียนการมีส่วนร่วมของประชาชนการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและความพึงพอใจของผู้รับบริการค่านิยมทั้งหมดดังกล่าวกล่าวได้ว่าอยู่ร่วมในคำว่าคุณค่าของบริการที่ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจสูงสุดนั่นเองเพราะหมายถึงการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการตามภารกิจการให้บริการของรัฐ

### การพัฒนาระบบการบริหารการบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ต่อประชาชนเป็นงานหลักของภาคราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการพัฒนาการให้บริการที่ดีและมีมาตรฐานที่สูงขึ้น ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น จึงเป็นเป้าประสงค์ที่สำคัญของภารกิจของรัฐ เพราะการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ซึ่งเกิดขึ้นมาจากสาเหตุของระบบราชการแบบดั้งเดิมที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการปฏิบัติงานที่ยืดหลักระเบียบที่เคร่งครัด ไม่เอื้อต่อการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง มีความล่าช้า ขาดความคล่องตัว นำไปสู่การให้บริการสาธารณะของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ และอิทธิพลของ



แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คริสโตเฟอร์ฮูด (Christopher Hood, 1991 : 3) มองว่า เป็นการย้ำเน้นการบริหารอย่างมีอาชีพ ให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์และเชื่อมโยงกับการจัดสรรทรัพยากร และโจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston, 1996 : 5) เห็นว่าการบริหารจะไม่แตกต่างระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางเพื่อให้มีอิสระคล่องตัวในการทำงาน และปรับโครงสร้างหน่วยราชการให้มีขนาดเล็ก ให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน

ดังนั้นการพัฒนาาระบบบริหารการบริการสาธารณะจะมีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

### 1. การวางแผนเพื่อการบริการสาธารณะ

การวางแผน ถือเป็นหน้าที่แรกที่สำคัญในการบริหารจัดการทุกครั้ง ทั้งในด้านการเงิน ทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ กระบวนการดำเนินงาน ซึ่งผู้บริหารทุกระดับก็ล้วนเกี่ยวข้องกับการวางแผนทั้งสิ้น เพียงแต่การวางแผนของผู้บริหารในแต่ละระดับจะมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ถ้าเป็นผู้บริหารระดับสูงก็จะเน้นในส่วนของการวางแผนแม่บทและการวางแผนกลยุทธ์องค์กร (Strategy Plan) ถ้าเป็นผู้บริหารระดับกลาง ก็จะเน้นในส่วนของการวางแผนหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ขององค์กร (Functional Plan) ถ้าเป็นผู้บริหารระดับต้นก็จะเน้นในส่วนของการวางแผนการดำเนินงานหรือแผนปฏิบัติการ (Operating Plan) โดยทุกระดับต้องมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

นอกจากนี้การบริการสาธารณะเป็นภารกิจที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นของรัฐหรือเอกชนดำเนินการส่งต่อบริการให้แก่ประชาชนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ดังนั้นในการบริการวางแผนเพื่อการบริการสาธารณะจะต้องมีการวางแผนการให้บริการอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมทั้ง 6 องค์ประกอบคือ (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2559 : 29) หน่วยงานและบุคคลที่ทำหน้าที่ให้บริการ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร กระบวนการและกิจกรรม ช่องทางการให้บริการ ผลผลิตหรือตัวบริการและผลกระทบหรือคุณค่าที่มีต่อผู้รับบริการ

### 2. การจัดองค์การเพื่อบริการสาธารณะ

การจัดองค์การเพื่อบริการสาธารณะ มีพัฒนาการมาจากการจัดองค์การแบบดั้งเดิมที่ได้รับอิทธิพลของทฤษฎีองค์การขนาดใหญ่ที่เป็นระเบียบแบบแผนหรือทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy Theory) ของแมกซ์เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดองค์การของรัฐ โดยให้ความสำคัญกับการจัดแบ่งงาน มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน การจัดตำแหน่งงานลดหลั่นกันตามสายการบังคับบัญชา การจัดการที่เป็นทางการไม่อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว มีการทำงานอย่างเป็นทางการและเป็นมืออาชีพ แต่ในปัจจุบันเป็นยุคของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้ความสำคัญกับลูกค้าหรือประชาชนมากขึ้นที่ต้องมุ่งเน้นการให้บริการให้เกิดประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลและเกิดผลลัพธ์ที่ต้องการ มีการจัดการแบบสมัยใหม่ซึ่งต้องมีความยืดหยุ่น คล่องตัวและสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการอย่างทันท่วงทีซึ่งการจัดองค์การสมัยใหม่จะประกอบด้วย (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2559 : 12)

2.1 การจัดองค์การเชิงกลยุทธ์ (Strategy Focus Organization) ตามแนวคิดของแคปแลนและนอร์ตัน (Kaplan & Norton) เพื่อตอบสนองต่อการจัดการเชิงกลยุทธ์สมัยใหม่ที่เน้นการ

จัดการแบบมุ่งสมดุล (Balanced Scorecard) โดยให้ความสำคัญต่อมิติเรื่องของลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการ

2.2 การจัดการแบบเสมือนจริง (Visual Organization) ที่เน้นการรวมกลุ่มขององค์กรต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน

2.3 การจัดการแบบเครือข่าย (Network Organization) ที่เน้นการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภายนอกมาให้บริการแก่ลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น

2.4 การจัดการแบบพีระมิดกลับหัว (Upward Pyramid Organization) ที่เน้นปรับบทบาทการทำงานใหม่ที่มาให้ความสำคัญต่อลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการโดยให้ทุกระดับทำหน้าที่สนับสนุนอย่างเต็มที่มากกว่าที่จะใช้สายการบังคับบัญชาจากบนลงล่างเหมือนแบบเดิม

นอกจากนี้สตีเฟน และ รอบบิน (Stephen & Robbin, 2007 : 76) ยังได้อธิบายว่าองค์กรในอนาคตจะต้องปรับตัวไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล (Digital Organization) มากขึ้นที่ให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการองค์กรโดยนำความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้เป็นเครื่องมืออย่างเต็มที่ในการให้บริการแก่ลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการ นอกจากนี้ยังได้นำกระบวนการการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการนำอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ ในการให้บริการผ่านสาธารณะเช่นระบบออนไลน์ หรือที่ภาครัฐเรียกว่ารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E- Government)

ทั้งนี้การจัดการเพื่อบริการสาธารณะในปัจจุบันที่เป็นที่นิยมมากที่นำมากล่าวเป็นอย่างมาก คือการจัดการบริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) โดยเป็นการนำงานที่ให้บริการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องมารวมให้บริการอยู่ในสถานที่เดียวกันในลักษณะที่ส่งต่องานระหว่างกันทันทีหรือเสร็จในขั้นตอนหรือเสร็จในจุดให้บริการเดียว โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้การบริการมีความรวดเร็วขึ้น

สำหรับกรณีตัวอย่างของประเทศไทยที่มีการจัดการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จก็คือการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม (Service Link) เพื่อการบริการสาธารณะซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 30 กำหนดให้ในกระทรวงหนึ่งให้เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะต้องจัดให้ส่วนราชการภายในกระทรวงที่รับผิดชอบปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการประชาชนร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อสอบถามขอทราบข้อมูลขออนุญาตหรือขออนุมัติในเรื่องใด ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวงเดียวกันโดยติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียวโดยการบริการร่วมหมายถึงการเชื่อมโยงและนำกระบวนการที่หลากหลายจากส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงหรือจังหวัดมาไว้ ณ สถานที่เดียวกันเพื่อให้ประชาชนหรือผู้รับบริการอื่น ๆ สามารถรับบริการจากภาครัฐได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ณ จุดเดียว ตัวอย่างของการบริการร่วมที่มีการดำเนินการในปัจจุบันได้แก่ การบริการร่วมแบบเบ็ดเสร็จจุดเดียว การบริการร่วมแบบเคาน์เตอร์บริการประชาชน (Government Counter Service : GCS) และการให้บริการแบบE-service/Portal เป็นต้น

### 3. การบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อการบริการสาธารณะ

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) เป็นการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ด้านบุคลากรในองค์การเพื่อช่วยตอบสนองต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและวัตถุประสงค์ของบุคคลในองค์การการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ 3 ประการได้แก่ (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2559 : 35-36)

3.1 การดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงเข้าสู่วงการ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนอัตรากำลังเพื่อการบริการสาธารณะ การสรรหาและการคัดเลือก

3.2 การดั่งสมรรถนะของบุคคลมาใช้ในการทำงาน เพื่อเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3.3 การธำรงรักษาและพัฒนาบุคลากร การให้ความสำคัญต่อการธำรงรักษาขวัญและกำลังใจตลอดจนการพัฒนาบุคลากรเป็นอย่างมาก

จะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดขององค์การทุกประเภท องค์การหรือหน่วยงานทุกแห่งจึงให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น ด้วยการพัฒนาระบบงานดังกล่าวอย่างรอบด้าน การบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อการบริการสาธารณะจะมีการดำเนินการที่ประกอบด้วย (สุรพร เสียนสาย, 2557 : 46)

1. กำหนดความต้องการกำลังคนไว้ล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ เพื่อช่วยให้องค์การมีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ สอดรับกับความต้องการในการปฏิบัติงาน การวางแผนกำลังคน จึงเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่องค์การหรือหน่วยงานทุกแห่ง ควรดำเนินการโดยจัดให้มีการศึกษา วิเคราะห์ ภารกิจ ทิศทางการดำเนินงาน รวมทั้งความต้องการในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ความสามารถในการตอบสนองด้านกำลังคนในองค์การในแต่ละช่วงเวลาเอาไว้

2. การกำหนดกรอบทิศทางในการพัฒนาคุณภาพของทรัพยากรบุคคลขององค์การ เพื่อประโยชน์ต่อทรัพยากรบุคคลและสายงาน อาชีพ ในกรณีนี้ควรจัดให้มีการศึกษา วิเคราะห์ความจำเป็นในการฝึกอบรมและพัฒนาของหน่วยงานขึ้น พร้อมทั้งดำเนินการพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรม การจัดระบบพัฒนาทรัพยากรบุคคลในกระบวนการปฏิบัติงานของบุคลากรทุกระดับไว้ล่วงหน้า

ดังนั้น การจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์จะเป็นการดำเนินงานตั้งแต่ การกำหนดนโยบาย การกำหนดประเภทจำนวนบุคลากร การสรรหา การคัดเลือก การจัดอัตรากำลัง การกำหนดค่าตอบแทน การพัฒนาบุคลากร การเสริมสร้างแรงจูงใจ การรักษาบุคลากรและการเตรียมปลดระวางจากการทำงานของบุคลากร ซึ่งการที่จะบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด จำเป็นต้องมีแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมกับองค์การและสภาพแวดล้อมขององค์การ

### 4. จริยธรรมในการบริการสาธารณะ

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งที่องค์การที่มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะจะต้องให้ความสำคัญในลำดับสูงคือการส่งเสริมให้บุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการมีจริยธรรมของการให้บริการซึ่งความจริงแล้วจริยธรรมของการบริการสาธารณะสะท้อนมาจากหลักคำสอนทางพระพุทธศาสนาที่สำคัญในหลายเรื่องคือธรรมที่สำคัญของการให้บริการสาธารณะ เช่น ทศพิธราชธรรม 10 ประการ สังคหวัตถุ 4 อธิเบทา 4 เป็นต้น มีสาระสำคัญโดยย่อดังนี้

#### 4.1 สังคหวัตถุธรรม

สังคหวัตถุธรรม คือ คุณธรรมที่จะสร้างความรักความสามัคคีในหน่วยงานหรือองค์การ เป็นคุณธรรมที่จะช่วยให้คนรู้จักการสงเคราะห์ ช่วยเหลือกันตามฐานะและบทบาท ช่วยให้เกิดความรักใคร่สามัคคีกลมเกลียวกันในสังคม ซึ่งพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต, 2554 : 11) ได้ให้ความหมายของหลักสังคหวัตถุนี้ว่า เป็นหลักสงเคราะห์หรือหลักยึดกุมสังคม คือ ทาน ปิยวาจา อัตถจริยา สมานัตตตา เป็นชุดออกสังคมที่คู่กับชุดในใจคือพรหมวิหาร 4 ธรรมประจำใจอย่างประเสริฐได้แก่ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขาเมื่อจับคู่กันจึงมี 4ชุดโดยสังเคราะห์กัน คือ

4.1.1 ทาน การช่วยเหลือกันในยามเดือดร้อนไม่ว่าจะมีมากน้อยก็แบ่งปันให้ เพื่อแสดงความรักความปรารถนาดี เอื้อเฟื้อโอ้อภัย อารี นี่คือนานด้วยเมตตา มีความทุกข์เดือดร้อนเจ็บไข้ได้ป่วยก็ไปให้ เพื่อช่วยเหลือ นี่คือนาน ด้วยกรุณา เขาทำดีสร้างสรรคความเจริญของงามของสังคม เช่นเป็นนักประดิษฐ์ที่ดี ก็ไปให้ ให้กำลังใจส่งเสริมนี่คือนานด้วยมุทิตา

4.1.2 ปิยวาจา เมื่ออยู่กันตามปกติ ก็พูดกันด้วยความรักความปรารถนาดี พูดจาสุภาพอ่อนโยน นี่คือนานด้วยเมตตา เขามีทุกข์มีปัญหาชีวิต ก็ไปพูดปลอบโยนแนะนำบอกวิธีแก้ไขปัญหาให้กำลังใจ นี่คือนานด้วยกรุณา เขาทำความดีบำเพ็ญประโยชน์ไปทำบุญทำกุศล ก็พูดอนุโมทนา ชวนกันส่งเสริม นี่คือนานด้วยมุทิตา

4.1.3 อุตถจริยา เมื่ออยู่กันตามปกติ ก็ทำประโยชน์แก่เขา ช่วยออกแรงทำนั่นทำนี่ให้ด้วยความรักความปรารถนาดี นี่คือนานด้วยเมตตา เขามีความทุกข์เดือดร้อน ตกน้ำไฟไหม้ มีงานใหญ่เหลือกำลัง ต้องการเรี่ยวแรงกำลังช่วยเหลือ ก็ไปช่วยให้เขาพ้นทุกข์พ้นปัญหาด้วยเรี่ยวแรง กำลังกาย หรือกำลังความสามารถ นี่คือนานด้วยกรุณา เขาทำความดีหรือบำเพ็ญประโยชน์กัน เช่น มีงานวัดก็มาช่วยจัดเตรียมงานต่าง ๆ ส่งเสริมการทำความคิดดี นี่คือนานด้วยมุทิตา และข้อสุดท้าย

4.1.4 สมานัตตตา ความมีตนเสมอ ก็หมายความว่า เสมอภาคกันมีความเป็นธรรม มีความเป็นธรรม เทียงธรรม ก็เข้าข้ออุเบกขา อุเบกขาก็ออกมาที่สมานัตตตา ซึ่งแสดงออกในแง่ต่างๆ มีตนเสมอกัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่ดูถูกดูหมิ่นกัน ไม่เอาไรต์เอาเปรียบกัน มีความเป็นธรรมแล้วก็ทำตนให้เสมอสมานเข้ากันได้ จะเห็นว่าถ้าปฏิบัติตามหลักธรรมชุดสังคหวัตถุนี้ ก็จะสร้างความสุขขึ้นได้ในสังคม และเวลาเราปฏิบัติธรรมเพื่อสังคม เหล่านี้ก็คือการปฏิบัติธรรมของนักบริหารนั่นเอง

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สังคหวัตถุคือธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจบุคคลและประสานหมู่ชนไว้ในความสามัคคี ผู้ให้บริการสาธารณะต้องยึดหลักนี้ เพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวใจคนไว้ได้ ก่อให้เกิดความเคารพ ความรัก ความนับถือต่อกัน เป็นความมั่งคั่งในความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน อันจะทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในองค์การได้และเหมือนกับยานพาหนะที่จะนำไปสู่ความสุขความเจริญ

#### 4.2 ทศพิธราชธรรม

ทศพิธราชธรรมเป็นธรรมสำหรับผู้ปกครอง อย่างไรก็ตามหลักธรรมในข้อนี้สามารถนำมาอนุโลมและประยุกต์ใช้กับผู้จัดทำบริการสาธารณะทุกระดับ เพื่อให้เกิดกิจการงานที่ดี มีความเป็นธรรม มีความเจริญก้าวหน้า และเกิดความสวัสดิในสังคม เพราะมีผู้ให้บริการที่ทรงคุณธรรมจริยธรรมนั่นเอง ทศพิธราชธรรมมี 10 ประการ โดยพระราชธรรมวาที (ชัยวัฒน์ ธรรมวาทผล โน, 2552 : 17-20) ได้อธิบายไว้ดังนี้

4.2.1 ทาน คือ การให้ ผู้มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ต้องรู้จักบำเพ็ญตน เป็นผู้ให้ เป็นนักเสียสละ รู้จักเอาใจใส่ดูแล จัดสรรสงเคราะห์อนุเคราะห์ให้ประชาชนหรือผู้มารับบริการได้รับประโยชน์สุข ได้รับความสะดวกปลอดภัย ตลอดจนให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เดือดร้อน ไม่ทอดทิ้งดูดายในยามทุกข์ยาก ยามต้องการคำแนะนำปรึกษาช่วยให้แสงสว่าง แนะนำบอกรู้อย่าง ให้รู้ นำคือทำให้ดูเป็นตัวอย่าง

4.2.2 ศิล คือ ประพฤติดีงาม ทั้งกาย วาจา ผู้ให้บริการสาธารณะต้องมีความ ประพฤติดีงาม รู้จักรักษาความซื่อสัตย์ สุจริต รักษาเกียรติคุณ ประพฤติตนให้เป็นแบบอย่าง และเป็น ที่เคารพนับถือของประชาชน มีมีข้อที่ผู้ใดจะดูหมิ่นดูแคลนได้ ก่อให้เกิดความไว้วางใจเลื่อมใสใน ผู้ปฏิบัติงาน อันเกิดจากการรักษากาย วาจาให้เรียบร้อย รวมความว่า การรักษาศิล มีจุดมุ่งหมายคือ รักษาตนไว้มิให้เสียหาย เป็นการปิดช่องทางที่จะนำความเสียหายมาสู่ตนเอง โดยเฉพาะศีล 5 ซึ่งเป็น ข้อประพฤติปฏิบัติสำหรับบุคคลทั่วไป

4.2.3 ปริจาคะ คือ การบริจาคหรือความเสียสละ ได้แก่ สามารถเสียสละ ความสุขความสำราญทรัพย์สิน เป็นต้น ตลอดชีวิตของตนได้ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวม และความสงบ เรียบร้อยของบ้านเมือง นักบริหารสาธารณะ หากเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนก็เป็นคนสกปรก เป็นผู้ที่มิ จิตใจคับแคบ ย่อมจักไม่ได้รับความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่าย และยังอาจนำความเสียหายมาสู่สังคมและ ประเทศได้

4.2.4 อาชวะ คือ การปฏิบัติภาระด้วยความซื่อตรง ไม่คดไม่โกง ไม่กอบโกย ไม่เสแสร้งแก้งมายา หาผลประโยชน์ในทางมิชอบ แต่ปฏิบัติโดยสุจริต การงานหน้าที่มีแต่ความ สะอาด โปร่งใส และตรวจสอบได้ มีความจริงใจต่อประชาชนและประเทศชาติ ความซื่อสัตย์ซื่อตรงที่ ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับชั้นพึงระวังและปฏิบัติโดยเคร่งครัดนั้น เช่น ซื่อตรงต่อบุคคล ซื่อตรงต่อเวลา ซื่อตรงต่อวาจา ซื่อตรงต่อหน้าที่ซื่อตรงต่อตนเอง เป็นต้น

4.2.5 มัทวะ คือ การแสดงความสุภาพอ่อนโยน อ่อนน้อม เป็นคนไม่แข็งกระด้าง ปราศจากมานะ ทิฐิ มีอัธยาศัยไมเย่อหยิ่ง หรือหยาบคายเอาแต่ใจตัว ลบหลู่ดูถูกคนอื่น ธรรมข้อนี้เป็น หนทางชี้ให้นักบริหารสาธารณะเป็นผู้มีกิริยาดี มีความสุภาพอ่อนโยนต่อทุกคนชั้น ความสุภาพ อ่อนโยนนี้เป็นเสน่ห์ที่ทรงพลังในการสร้างความศรัทธาเลื่อมใส และผูกใจไมตรีต่อเพื่อนร่วมงาน และ ประชาชนผู้มารับบริการ

4.2.6 ตปะ คือ การใช้ความเพียรเพื่อเผือกเลสตัณหา มิให้เข้ามาครอบงำจิตเห็น ผิดเป็นชอบ รู้จักระงับยับยั้งซึ่งใจได้ ไม่หลงไหลหมกมุ่นอยู่ในความสำราญและการปรนเปรอ มีความ เป็นอยู่อย่างสม่าเสมอ มุ่งมั่นที่จะบำเพ็ญเพียรทำกิจในหน้าที่ให้สมบูรณ์ ธรรมข้อนี้ เป็นเครื่องเติมใจ นักบริหารสาธารณะมิให้ลืมหิวและหลงผิด ดังนั้นผู้ให้บริการสาธารณะที่ดีจึงต้องเพียรพยายามฝึกฝน สร้างกำลังใจที่จะผลาญความชั่วร้ายที่เกิดขึ้นจากการมีอำนาจ

4.2.7 อักโกธะ คือ ความไม่โกรธโกรธ ไม่ลุอำนาจของความโกรธ ได้แก่ การรู้จักใช้ เหตุผล ไม่เกรี้ยวกราดปราศจากเหตุผล ไม่กระทำการด้วยอำนาจความโกรธ มีเมตตาประจําใจ รู้จัก ระวังความชุนเคืองแห่งจิต มีการกระทำการต่าง ๆ ด้วยจิตอันสุขุมรอบคอบ เยือกเย็น

4.2.8 อวิหิงสา คือ ความเป็นผู้ไม่หลงระเริงในอำนาจ ไม่เบียดเบียนบีบบังคับผู้อื่นซึ่ง มีความก็ไม่หาเหตุ เบียดเบียนลงโทษด้วยอาชญาแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือประชาชนด้วยความอาฆาต

เกลียดชัง ไม่ใช่อำนาจในทางที่ผิด ไม่ใช่ข้อกิริสิทธิ์ส่วนตนไปข่มเหงเบียดเบียนผู้ที่ด้อยกว่า ธรรมข้อนี้จะสร้างความเคารพรักใคร่นับถือจากเพื่อนร่วมงาน และประชาชนทั่วไป

4.2.9 **ขันติ** คือ ความอดทน เข้มแข็งไม่ท้อถอย ได้แก่ความเป็นผู้อดทนต่อกระแสอกุศลที่มากระทบ ตลอดถึงความอดทนต่องานที่ตรากตรำ ต่อความเหน็ดเหนื่อย ถึงลำบากกาย หนาวเหน็บหนาวเพียงไร ก็ไม่ท้อแท้ ไม่ท้อถอยหมดกำลังใจ ไม่ละทิ้งงานกิจกรรมที่ทำโดยชอบธรรม ทำงานในหน้าที่โดยมีจิตสำนึกและหลักการในการรักษาผลประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ธรรมนี้จะส่งเสริมให้ผู้บริการสาธารณะ มีความมุ่งมั่นในเส้นทางของการดำรงตำแหน่งหน้าที่ เป็นความดีที่เป็นเกราะป้องกันอุปสรรคที่มากระทบกระทั่งในบางครั้งบางโอกาส

4.2.10 **อวิโรธนะ** คือ ความไม่ประพฤติผิดพลาด ความไม่คลาดธรรม หรือ แปลความอีกนัยหนึ่งคือ ความไม่เป็นผู้ประพฤติที่ผิดทำนองคลองธรรมทางศีลธรรม กฎหมาย ระเบียบวินัย ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของบ้านเมือง ถือประโยชน์สุขความดีงามของรัฐและประชาชนเป็นที่ตั้ง สถิตมั่นในธรรมทั้งส่วนยุติธรรมคือความเที่ยงธรรมก็ดี ไม่ประพฤติให้พลาด ไม่ปฏิบัติให้เคลื่อนจนกลายเป็นวิปริตผิดเพี้ยนไป ธรรมข้อนี้มีความสำคัญ เป็นหลักการที่รวมความเป็นคุณสมบัติของผู้ปกครอง ผู้นำและนักบริหารทั้งหมด

สรุปได้ว่า หลักทศพิธราชธรรม 10 ประการ เป็นหลักปฏิบัติของพระราชา ผู้ปกครอง นักบริหาร รวมทั้งผู้ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนระดับต่าง ๆ ซึ่งเมื่อได้ประพฤติปฏิบัติอย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมนำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรือง ความสงบสุข และย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งส่วนรวม และส่วนตน รวมทั้งเป็นธรรมที่ส่งเสริมให้บุคคลเป็นคนดีของชาติ เป็นคนดีของสังคมและองค์การอีกด้วย

### 4.3 อิทธิบาท 4

อิทธิบาท 4 คือ จริยธรรมที่จะช่วยนำไปสู่ความสำเร็จในการทำงาน เป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิตของตน ของผู้ให้บริการสาธารณะที่ประสบความสำเร็จในหน้าที่ด้วยดีตลอดมา พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต, 2542 : 842-844) ได้อธิบายถึงหลักอิทธิบาทว่า เป็นหลักแห่งความสำเร็จหรือทางแห่งความสำเร็จ โดยการเริ่มที่ใจ หมายถึง การทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยใจรัก ความพากเพียรด้วยใจจดจ่อ และใช้ปัญญาใคร่ครวญอยู่เสมอ มีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

4.3.1 **ฉันทะ** แปลว่า ความพอใจ ได้แก่ความมีใจรักใคร่ในสิ่งที่ทำ และพอใจใฝ่รักในจุดหมายของสิ่งที่ทำนั้น อยากทำสิ่งนั้น ๆ ให้สำเร็จ อยากให้งานหรือสิ่งนั้นบรรลุ พุดง่าย ๆ ว่ารักงาน รักจุดหมายของงาน พุดให้ลึกในทางธรรมว่า ความรักความใฝ่ใจปรารถนาต่อภาวะดีงามเปี่ยมสมบูรณ์ของสิ่งนั้น ๆ ของงานนั้น อยากทำให้สำเร็จตามจุดหมายที่ตั้งงามนั้น เมื่อเห็นสิ่งนั้นหรืองานนั้น กำลังเดินหน้า ไปสู่จุดหมาย ก็เกิดปิติเป็นความอímเอิบใจ ครั้งสิ่งหรืองานที่ทำนั้นบรรลุจุดหมายก็รับโสมนัสเป็นความฉ่ำชื่นใจที่พร้อมไปด้วยความรู้สึก โปร่งโล่งผ่องใส เบิกบานแผ่ออกไป

4.3.2 **วิริยะ** แปลว่า ความอาจหาญ แกล้วกล้า บากบั่น ก้าวไปใฝ่สู่มุ่งมั่นไม่ย่อท้อไม่หวั่นกลัวต่ออุปสรรค และความยากลำบาก เมื่อคนรู้ว่าสิ่งใดมีคุณค่าควรแก่การบรรลุถึง ถ้าวิริยะเกิดขึ้นแก่เขาแล้ว แม้ได้ยินว่าจุดหมายนั้นจะลู่ถึงได้ยากนัก มีอุปสรรคมาก หรืออาจใช้เวลาเท่านั้นปี เท่านั้นเดือน เขาก็ไม่ท้อถอย กลับเห็นเป็นสิ่งที่ท้าทายที่จะเอาชนะให้ได้ ทำให้สำเร็จ คนที่มีความเพียร เท่ากับมีแรง

หมุนเวลาทำงานหรือการปฏิบัติธรรมก็ตาม จิตใจจะแน่วแน่มั่นคง พุ่งตรงต่อจุดหมายและผลจากการทุ่มเทในการทำงานย่อมก่อให้เกิดความเจริญงอกงามเสมอ

4.3.3 จิตตะ แปลว่า ความคิดจดจ่อหรือเอาใจฝักใฝ่ ได้แก่ ความมีจิตผูกพัน จดจ่อเฝ้าคิดในเรื่องนั้น ใจอยู่กับงานนั้น ไม่ปล่อย ไม่ห่างไปไหน ถ้าจิตตะเป็นไปอย่างแรงกล้าในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรืองานอย่างใดอย่างหนึ่ง คนผู้นั้นจะไม่สนใจรับรู้เรื่องอื่น ๆ แต่ถ้าพูดเรื่องงานนั้นจะสนใจเป็นพิเศษทันที บางทีจัดทำเรื่องนั้นงานนั้น จะขลุกข่วนอยู่ได้ทั้งวันทั้งคืน ไม่เอาใจใส่ร่างกายการแต่งเนื้อแต่งตัว อะไรเกิดขึ้นก็ไม่สนใจ เรื่องอื่นเกิดใกล้ ๆ บางทีก็ไม่รู้ ทำจนลืมวันลืมคืน ลืมกินลืมนอน ความมีใจฝักใฝ่เช่นนี้ ย่อมทำให้สมาธิเกิดขึ้น จิตแน่วแน่มั่นคงในกิจที่ทำ มีกำลังมาก เฉพาะสำหรับภารกิจนั้น

4.3.4 วิมังสา แปลว่า การสอบสวนไตร่ตรอง ได้แก่ การใช้ปัญญาหมั่นใคร่ครวญตรวจตราหาเหตุผล และตรวจสอบข้อยิ่งหย่อนเกินเลย บกพร่องหรือขัดข้อง เป็นต้น ในกิจที่ทำ รู้จักทดลองและคิดค้นหาทางแก้ไขปรับปรุง ข้อนี้เป็นการใช้ปัญญาในการทำงานอย่างมีสมาธิ คนมีวิมังสาเป็นพวกชอบคิด ค้นหาเหตุผล ชอบสอบสวนทดลอง เมื่อทำสิ่งใดก็จะพิจารณาทดสอบไป ทดสอบหาเหตุและผลอันเป็นองค์ประกอบของการทำงาน คือ ไตร่ตรองพิจารณาหน้าที่การทำงานทำงานอย่างไรรอบคอบ

## 5. ระบบสารสนเทศการบริการสาธารณะ

ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในปัจจุบันและอนาคต ทำให้หน่วยงานภาครัฐมุ่งที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารการบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E- Government) หรือรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ซึ่งเป็นการที่รัฐบาลได้นำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ โดยมีจุดประสงค์หลักคือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานความสะดวกการเข้าถึงบริการของภาครัฐตลอดจนการบริการด้านข้อมูลและสารสนเทศ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยการนำอินเทอร์เน็ตและสื่ออิเล็กทรอนิกส์มาใช้เป็นเครื่องมือในการให้และแลกเปลี่ยนข้อมูลและบริการกับประชาชนภาคธุรกิจและหน่วยงานภาครัฐ

ในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการบริหารการบริการสาธารณะนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกแบบระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารการบริการสาธารณะที่ดีจะต้องประกอบไปด้วยคุณลักษณะที่สำคัญอย่างน้อย 8 ประการคือ (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2559 : 39-41)

5.1 ความถูกต้อง (Accuracy) ความถูกต้องของข้อมูลและสารสนเทศในระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารการบริการสาธารณะหมายถึงการที่ข้อมูลและสารสนเทศมีความตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเช่นการบันทึกประวัติการเข้ามาใช้บริการจะต้องมีความถูกต้องโดยจะต้องบันทึกจากข้อเท็จจริงของประชาชนผู้รับบริการแต่ละคนการบันทึกข้อมูลใหม่ที่ประชาชนผู้รับบริการมาทำธุรกรรมกับหน่วยงานเป็นต้น

5.2 ความทันสมัย (Timeliness) ความทันสมัยของข้อมูลและสารสนเทศในระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารการบริการสาธารณะหมายถึงการที่ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารการบริการสาธารณะจะต้องมีข้อมูลและสารสนเทศที่ตรงกับข้อเท็จจริงเสมอเมื่อระยะเวลาเปลี่ยนแปลงไปเช่นการบันทึกทะเบียน

ประวัติของประชาชนผู้รับบริการจะต้องถูกบันทึกให้ต่อเนื่องทันสมัยตลอดเมื่อประชาชนผู้รับบริการมีการแจ้งเปลี่ยนแปลงหรือมีการทำธุรกรรมกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการ เป็นต้น

5.3 ความสมบูรณ์ (Completeness) ความสมบูรณ์ของข้อมูลและสารสนเทศในระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะหมายถึง การที่ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะจะต้องมีข้อมูลและสารสนเทศที่ครอบคลุมในสาระสำคัญอย่างครบถ้วนถ้าระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะมีข้อมูลไม่ครบถ้วนจะทำให้เกิดความยุ่งยากในการค้นหาและข้อมูลไม่เชื่อมโยงเพราะข้อมูลบางส่วนสามารถจัดเก็บและค้นหาในระบบได้ ขณะที่ข้อมูลอีกบางส่วนใช้เก็บโดยเอกสาร ซึ่งจะทำให้เกิดความยุ่งยากและทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการให้บริการแก่ประชาชนได้

5.4 ความสอดคล้องกับความต้องการในการใช้งาน (Relevance) ความสอดคล้องกับความต้องการในการใช้งานของข้อมูลและสารสนเทศในระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะหมายถึงการที่ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะจะต้องมีข้อมูลและสารสนเทศที่ตรงกับความต้องการในการนำไปใช้งานของผู้ใช้งาน (User) ได้อย่างแท้จริง

5.5 การตรวจสอบได้ (Verifiability) การตรวจสอบได้ของข้อมูลและสารสนเทศในระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะหมายถึงการที่ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะจะต้องสามารถบ่งบอกแหล่งที่มาของข้อมูลและสารสนเทศที่เกิดขึ้นได้ว่าได้มาอย่างไรเช่นข้อมูลที่ประชาชนแจ้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปแล้วจะต้องสามารถบอกได้ว่าเปลี่ยนแปลงไปเมื่อใด เป็นต้น

5.6 ความรวดเร็ว (Speediness) ความรวดเร็วของระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะหมายถึงการที่ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้งานซึ่งอาจเป็นผู้ให้บริการหรือผู้รับบริการได้อย่างรวดเร็วโดยใช้ระยะเวลาน้อยในการเข้าถึงข้อมูล

5.7 ความปลอดภัย (Security) ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะจะต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือความปลอดภัยเนื่องจากข้อมูลและสารสนเทศ บางเรื่องด้านบุคคลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญจึงจำเป็นต้องมีชั้นของความลับ (Confidential Level) ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องบางระดับจะสามารถเข้าไปเลือกดูแก้ไขหรือนำมาใช้งานได้ขณะที่ในระดับอื่นไม่สามารถเข้าไปดูแก้ไขหรือเรียกใช้งานได้ เช่น ข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าหรือผู้ประชาชนผู้รับบริการ เป็นต้น ดังนั้นความปลอดภัยในระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะจึงหมายถึงการกำหนดระดับความสำคัญของเรื่องที่จะกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่จะสามารถเข้าไปดูหรือแก้ไขข้อมูลหรือสารสนเทศได้ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีการกำหนดรหัสของการผ่าน (Password) ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อรักษาระดับความปลอดภัยให้เกิดขึ้นได้

5.8 ความสามารถปรับเปลี่ยนระบบได้ (Adaptability) ความสามารถปรับเปลี่ยนระบบได้หมายถึง การที่ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะจะต้องสามารถถูกออกแบบปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้งานได้ ทั้งนี้ในการออกแบบระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะนั้นลักษณะของข้อมูลและสารสนเทศจะมีรูปแบบที่แน่นอนในการใช้งานในระดับปฏิบัติการ เช่น การกรอกข้อมูลประวัติประชาชนผู้รับบริการตามรูปแบบที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น แต่ต่อมาอาจมีความต้องการในการใช้งานจากผู้ใช้เพิ่มมากขึ้นนอกเหนือจากที่เคยออกแบบไว้แล้วองค์การอาจต้องการปรับเปลี่ยนให้ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะสามารถที่จะรับกับการ



เปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ได้ซึ่งในระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะเดิมไม่ได้ถูกออกแบบเอาไว้ เช่น การบันทึกโต้ตอบการสนทนาระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการบนระบบออนไลน์เพื่อให้เห็นข้อมูลประวัติการติดต่อเข้ามารับบริการ เป็นต้น

จากคุณสมบัติของเทคโนโลยีสารสนเทศ จะพบว่า เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นเครื่องมือในการประมวลผลข้อมูลรับ-ส่งข้อมูลข่าวสารหรือสารสนเทศในลักษณะที่มีความสะดวก รวดเร็ว แม่นยำ และน่าเชื่อถือ ทั้งนี้ยังสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานหรือสำนักงาน โดยการนำเอาระบบอัตโนมัติทั้งหลายเข้ามาใช้ปรับปรุงวิธีการทำงานให้สะดวกรวดเร็วขึ้น รวมถึงการนำระบบอัตโนมัติไปใช้อำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนในรูปแบบที่เรียกว่า บริการอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Service Delivery) ซึ่งหน่วยงานภาคเอกชนได้นำมาใช้และพัฒนา รูปแบบการให้บริการอย่างแพร่หลาย

การนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการสาธารณะของรัฐ จึงเป็นแนวทางและเป้าหมายสำคัญของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ รวมไปถึงความคาดหวังของประชาชนที่อยากเห็นมิติใหม่ของการให้บริการประชาชนที่สะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น

#### 6. คุณภาพของการให้บริการสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับระบบคุณภาพ ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการภาครัฐนับตั้งแต่แนวทางการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ได้รับอิทธิพลจากกระแสแนวคิดการจัดการนิยม ทำให้องค์การภาครัฐหันมาให้ความสำคัญต่อการมีระบบคุณภาพมากขึ้น ทั้งนี้คุณภาพ เริ่มต้นขึ้นครั้งแรกจากนักทฤษฎีและนักปฏิบัติชาวอเมริกันก่อนที่จะแผ่ขยายแนวความคิดดังกล่าวไปสู่ประเทศญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง เป็นเหตุให้อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมของญี่ปุ่นเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก ซึ่งในช่วงเวลาเดียวกันนี้ แนวความคิดด้านคุณภาพกลับถูกเพิกเฉยไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติในประเทศแถบตะวันตกเลย จนกระทั่งโลกได้เห็นถึงความเจริญเติบโตก้าวหน้าในทุกด้านของญี่ปุ่น โดยใช้แนวความคิดคุณภาพที่ได้รับการถ่ายทอดจากผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันแล้วนำมาประยุกต์ใช้กับแนวความคิดและวัฒนธรรมของคนญี่ปุ่น จึงทำให้แนวความคิดคุณภาพได้รับความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ สำหรับการจัดการองค์การในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้องค์การส่วนใหญ่ทั่วโลก รวมถึงองค์การภาครัฐ เริ่มให้ความสำคัญกับทฤษฎีและแนวความคิดด้านคุณภาพมากขึ้น เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการองค์การ เพื่อยกระดับคุณภาพในการบริหารและการให้บริการขององค์การ และเพื่อสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขันระหว่างองค์กรของรัฐหรือหน่วยบริการสาธารณะด้วยกัน

นพพล สุนทรนนท์ (2549 : 48) ได้อธิบายความหมายของคุณภาพไว้ว่า คุณภาพคือ ความมุ่งมั่นและการแสวงหาสิ่งที่ดีที่สุดเพื่อตอบสนองความพึงพอใจของลูกค้าหรือผู้รับบริการ ทั้งนี้ลูกค้าจะเป็นผู้กำหนดว่าคุณภาพที่ลูกค้าต้องการหรืออยากได้คืออะไร ด้วยเหตุนี้องค์การจึงต้องจัดระบบการจัดการเพื่อรองรับการทำงานที่ส่งเสริมให้เกิดคุณภาพในองค์การเพื่อตอบสนองต่อลูกค้า อยู่เสมอด้วยเช่นกัน

จากค่านิยมของคุณภาพที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่องค์การจะต้องนำแนวความคิดของคุณภาพมาใช้ในองค์การ ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้องค์การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีการเพิ่มผลผลิตที่สูงขึ้น

จากข้อสรุปความหมายของคุณภาพ จะพบว่า คุณภาพจะมีความเกี่ยวข้องกับ ลูกค้า หรือผู้รับบริการ สินค้าที่ให้บริการ คุณค่าในการให้บริการ และผู้ให้บริการ

เมื่อองค์ประกอบทั้ง 4 ประการมีความสอดคล้องกัน คุณภาพของการให้บริการย่อมเกิดขึ้นได้

หลักการสำคัญที่ทำให้ การบริการมีคุณภาพ จะประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ประการ คือ(รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2557 : 5-21)

6.1 หลักการความเข้าใจความต้องการของผู้รับบริการ ในประเด็นนี้อธิบายได้ว่า ผู้รับบริการจะจำแนกออกเป็น 2 ภาคคือ

6.1.1 ภาคธุรกิจหรือภาคเอกชน ได้แก่ลูกค้าหรือผู้มาใช้บริการในเรื่องซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ

6.1.2 ภาครัฐได้แก่ประชาชนที่มาขอรับบริการบริการที่รัฐจัดให้ ดังนั้นจำเป็นที่จะต้องเข้าใจในความต้องการของผู้รับบริการซึ่งจะทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจสูงสุดได้ ความต้องการของผู้รับบริการ จะมีความแตกต่างกันหรือเหมือนกันก็ได้ซึ่งผู้ให้บริการจะต้องศึกษาให้เข้าใจ โดยเฉพาะเรื่องนี้จะเกี่ยวข้องกับความแตกต่างที่ถือเป็นธรรมชาติของมนุษย์ จึงต้องเริ่มทำความเข้าใจในความเป็นมนุษย์ตามธรรมชาติเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างบุคคลและความต้องการของบุคคลซึ่งจะทำให้ความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างถูกต้อง

6.2 หลักการให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานบริการ การนำเสนอการบริการต่าง ๆ ให้แก่ผู้รับบริการ ไม่ว่าจะเป็นการให้การต้อนรับการอำนวยความสะดวกการปฏิบัติรับใช้การช่วยเหลือแก้ปัญหา การให้ข้อมูลข่าวสารการให้คำแนะนำปรึกษาหรือการปฏิบัติตนเพื่อผู้อื่นในเรื่องต่าง ๆ ล้วนแสดงถึงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานบริการในอาชีพบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง ปัจจุบันอาชีพบริการนับวันจะมีความหมายและมีความสำคัญต่อองค์การเป็นอย่างมาก ผู้ปฏิบัติงานบริการหรือผู้ให้บริการจัดได้ว่าเป็นกุญแจสำคัญของการดำเนินงานบริการ เขาเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอการบริการที่จะทำให้เกิดภาพลักษณ์ของการบริการ ดังนั้นการให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานบริการนับตั้งแต่การคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานบริการการมอบหมายงานแก่ผู้ปฏิบัติงานบริการการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานบริการและการประเมินผลงานบริการจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง

6.3 หลักการเสริมสร้างคุณภาพของการบริการ หน่วยงานที่ได้ตระหนักเล็งเห็นการณ์ไกลในการดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จในระยะยาว จะให้ความสำคัญของการเสริมสร้างคุณภาพของการบริการอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอด้วยความพยายามเพิ่มพูนคุณภาพของการแสดงออกในทุกส่วนของกระบวนการจัดการระบบการบริการนับตั้งแต่การบริหารการบริการจนถึงการปฏิบัติงานบริการอย่างจริงจัง แนวทางเสริมสร้างคุณภาพของการบริการจึงมีส่วนสัมพันธ์กับองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารการบริการขององค์การ การปฏิบัติงาน อากาของผู้ให้บริการและการรับรู้การบริการของผู้รับบริการ

ดังนั้นการบริหารการบริการขององค์การให้มีคุณภาพจะต้องดำเนินการโดยการวิเคราะห์ความต้องการคุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของการบริการที่ผู้รับบริการคาดหวังรวมทั้งการวิเคราะห์การรับรู้คุณลักษณะและการแสดงออกในการบริการที่ผู้ให้บริการเห็นว่ามีคุณภาพนำมากำหนดเป็นเกณฑ์หรือเกณฑ์มาตรฐานการบริการที่มีคุณภาพ

ส่วนกลยุทธ์ของการจัดการคุณภาพในการให้บริการสาธารณะ มีดังนี้ (สุรพร เสียนสาย, 2557 : 47)

1. การเสริมสร้างความรู้ และทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพ ให้แก่ผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงาน โดยจัดให้มีหลักสูตรฝึกอบรมด้านการจัดการระบบคุณภาพ เช่น 5 ส ระบบวงจรควบคุมคุณภาพ (QCC) การจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management : TQM) ระบบการป้องกันคุณภาพ ISO 9000 ไว้ในหลักสูตรการพัฒนานักบริหาร หรือสนับสนุนให้บุคลากรเข้ารับการอบรม การประชุมสัมมนาในหลักสูตรที่เกี่ยวข้อง การทำจดหมายข่าวคุณภาพภายในองค์การ

2. การส่งเสริมสนับสนุน ให้มีการพัฒนาระบบคุณภาพขึ้นในหน่วยงานเชิงบริการต่าง ๆ ทั้งในส่วนของการบริการลูกค้าในการตรวจวัดคุณภาพของงาน การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน คู่มือระบบคุณภาพ การขอจดทะเบียนรับรองคุณภาพ การจัดกิจกรรมนำเสนอผลงาน การจัดทำกลุ่มควบคุมคุณภาพ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมหรือผลประโยชน์ที่สามารถตอบสนองความต้องการให้เกิดความพึงพอใจด้วยลักษณะเฉพาะของตัวมันเอง เพราะการบริการจะเกี่ยวข้องกับคนสองกลุ่ม ได้แก่กลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้บริโภค และกลุ่มผู้ให้บริการหรือกลุ่มผู้ประกอบการหรือกลุ่มปฏิบัติงานบริการ เป็นต้น ซึ่งการพัฒนาคุณภาพในการบริหารงานสาธารณะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ลดความสูญเปล่าต่าง ๆ พร้อมกับการทำให้เกิด การเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลของบุคลากรภาครัฐ คุณภาพเป็นการสร้างวัฒนธรรมองค์การให้กับส่วนราชการอย่างยั่งยืน คุณภาพทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานของบุคลากรภาครัฐในการให้บริการสาธารณะ เพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ คุณภาพทำให้ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานราชการให้มีมาตรฐานการให้บริการอยู่ในระดับสูงเท่ามาตรฐานสากล คุณภาพทำให้องค์กรของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

## สรุปท้ายบท

การบริการสาธารณะ มีรากฐานมาจากแนวคิดที่สังเคราะห์หลักการทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้กับศาสตร์อื่น ๆ เพื่อประโยชน์ทางการเมืองและการบริหาร เพราะเชื่อว่าจะสามารถช่วยแก้ปัญหาต่างกล่าวข้างต้นของรัฐประศาสนศาสตร์หรือเป็นทางออกอย่างหนึ่งได้จากฐานคิดที่สำคัญของแนวคิดทางเลือกสาธารณะ จึงเป็นการให้ความสำคัญกับปัจเจกกับบุคคลการกระจายอำนาจการส่งเสริมการแข่งขันการตัดสินใจตามหลักเหตุผลประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากรการยอมรับความแตกต่างและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย และพัฒนาการให้บริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิผล และยังคงคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพอีกด้วย

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ สามารถนำทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐจากเงื่อนไขที่นำเสนอจากฐานคิดต่าง ๆ ได้การบริการสาธารณะโดยองค์การภาครัฐจึงมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยไม่เพียงแต่มีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์การของรัฐเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐด้วย ซึ่งเป็นไปตาม

กฎหมายและเกี่ยวข้องกับรัฐบาลที่จะต้องมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐปฏิบัติและพึงปฏิบัติเพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชน

จะเห็นได้ว่าการให้บริการสาธารณะจำเป็นจะต้องพิจารณาอย่างเป็นระบบที่ประกอบด้วย ปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ ภายในระบบของการให้บริการรวมถึงมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารขององค์การภาครัฐจะต้องส่งมอบการให้บริการสาธารณะที่ดีแก่ประชาชนได้ตรงกับความจำเป็นและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยคำนึงถึงค่านิยมสำคัญต่าง ๆ ของการให้บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นค่านิยมความพอเพียงความเสมอภาคความตรงต่อเวลาการมีจิตสำนึก ในการให้บริการความก้าวหน้าของการให้บริการและการยอมรับการเรียกร้องเรียนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนค่านิยมทั้งหมดดังกล่าวกล่าวได้ว่าอยู่ร่วมในคำว่าคุณค่าของบริการที่ผู้รับบริการเกิดความ พึงพอใจสูงสุดนั่นเอง ซึ่งการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจของรัฐ และองค์การที่ ให้บริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และองค์การเอกชน เป็นต้น

เพื่อให้เกิดการบริหารสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องบริหารงานที่ประกอบด้วย ทรัพยากรในด้านต่าง ๆ เช่น ทรัพยากรด้านคน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการขับเคลื่อนการบริการ สาธารณะ โดยจะต้องได้คนที่มีคุณภาพเหมาะสมกับองค์การ ระบบการบริหารงาน คุณธรรมการ บริหารงาน รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ที่ถูกนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่ง เป็นการตอบสนองการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นความมีประสิทธิภาพและคุณภาพ เพื่อให้ได้ ผลลัพธ์ของการบริการสาธารณะที่จะสร้างประโยชน์สุขแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

## คำถามท้ายบท

1. แนวคิดทางเลือกสาธารณะเป็นการนำเอาศาสตร์ใดมาประยุกต์ใช้กับการกิจการให้บริการของภาครัฐ
2. จงอธิบายหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ
3. จงระบุหน้าที่ต่างๆ ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน
4. จงระบุว่ามืองค์การใดบ้างที่มีบทบาทหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน
5. การจะบริหารการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการพัฒนาในเรื่องใดบ้าง จงอธิบาย
6. จงอธิบายจริยธรรมที่สำคัญที่มีความสัมพันธ์กับการบริการสาธารณะ
7. สารสนเทศในการให้บริการสาธารณะจะต้องมีลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง
8. จงอธิบายหลักการสำคัญที่ส่งเสริมคุณภาพของการให้บริการสาธารณะ

## เอกสารอ้างอิง

- ดิน ปรัชญพฤทธิ. (2556). **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์**. (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์. (2557). **แนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ในการให้บริการสาธารณสุขหน่วยที่ 5**. ในประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์. (พิมพ์ครั้งที่ 11). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- \_\_\_\_\_. (2559). **แนวคิดและหลักการของการบริการสาธารณสุข หน่วยที่ 1**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการบริการสาธารณสุข. (พิมพ์ครั้งที่ 6). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- \_\_\_\_\_. (2559). **แนวคิดเกี่ยวกับองค์การการจัดการและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ 1**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการและการจัดการทรัพยากรมนุษย์. (พิมพ์ครั้งที่ 9). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นันทวัฒน์ บรมนันท์. (2553). **กฎหมายปกครอง**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). (2542). **พุทธธรรม**. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). (2554). **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม**. (พิมพ์ครั้งที่ 34). โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระราชธรรมวาที (ชัยวัฒน์ ธรรมวฑฒโน). (2552). **99 ธรรมะ วาทะข้อคิด**. กรุงเทพฯ : เลียงเชียงการพิมพ์.
- พัชรวรรณ นุชประยูร. (2559). **หลักกฎหมายว่าด้วยการบริการสาธารณสุข หน่วยที่ 3**. ในหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นพดล อุดมวิศวกุล. (2559). **แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังพฤติกรรมนิยม หน่วยที่ 4**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาขอขยายการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์. (พิมพ์ครั้งที่ 5). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นพปฎล สุนทรนนท์. (2549). **การจัดการคุณภาพโดยรวมในโรงพยาบาลภาครัฐของไทย**. ดุษฎีนิพนธ์ ปรัชญาดุสิตบัณฑิตสาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- รังสรรค์ ประเสริฐศรี. (2557). **การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ หน่วยที่ 7**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารองค์กรภาครัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 12). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- รัชยา ภักดีจิตต์. (2557). **ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและเอกชน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 134 ก. หน้า 14-17.

- สุรพร เลี่ยนสาย. (2557). **การบริหารการดำเนินงานการบริการสาธารณะหน่วยที่ 2.**  
 ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารองค์การภาครัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี :  
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สุธินี อัดถากร. (2560). **ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ : ฐานคติและการนำไปประยุกต์ใช้ในการ  
 ปรับปรุงการบริหารภาครัฐของไทย.** วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน. 24 (1),  
 (36-37).
- Bernstien, Samuel J. and Hara, Patrick O. (1979). **Public Administration :  
 Organization, People and Public Policy.** New York : Harper and Row.
- Caiden G. E. (1982). **Public Administration.** Pacific Palisades : Palisades Publisher.
- Christopher Hood. (1991). **A Public Management for All Seasons? Public  
 Administration.** (69).
- F. M. Marx, (1959). **Elements of Public Administration.** Englewood Cliffs,  
 New Jersey : Prentice Hall.
- Gau, Leonard D. White, and Marshall E. Dimock. Eds. **The frontiers of Public  
 Administration.** 2<sup>nd</sup> eds. New York : Russel and Russel.
- Hirschman, Albert O. (1970). **Exit, Voice, and Loyalty.** Harvard University Press.
- James D. Sorg, (1983). **“A Typlogy of Implementation Behaviors of Street- Level  
 Bureaucrate”** Policy studies Review. 3.
- Jonathan Boston. (1996). **Public Management : The New Zealand Model.**  
 Auckland : Oxford University Press.
- Lucy W. H., Dennis Gilbert, and G. S. Birkhead, (1977). **“Equity in Local Service  
 Distribution”** Public Administration Review. (37).
- Mashall E. Dimock. (1967). **“The Criteria and Objective of Public Administration”**  
 in John M.
- McCullough, J. S. (1983). **“General concepts and Issues”** Urban Training Management  
 Trainings Program Research Triangle Institute.
- M.E.Dimack & G.O.Dimock. (1969). **Public Administration.** 4<sup>th</sup> ed. New York : Holt,  
 Rinehart and Winston.
- Millet, John D. (1954). **Management in the Public Service : The Quest for Effective  
 Performance.** New York : McGraw-Hill.
- Ostrom, Vincent. (1971). **Public Choice : A Different Approach to the Study of  
 Public.** Public Administration Review. (March/April).
- Ostrom, Vincent. (1974). **Intellectual Crisis in American Public Administration.**  
 University of Alabama Press.

Richard F. Elmore. (1979). "Complexity and Control : What Legislators and Administrator can do about Implementation" Policy Paper No.II University of Washington : Institute of Government Research.

Robbin, Stephen P. and Coulter D. May. (2007). **Management**. New Jersey : Pearson Education Limited.