

บทที่ 2

การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง

การสำรวจความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการ การแจ้งเวียน การประชาสัมพันธ์ การให้คำปรึกษา แนะนำ เกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ ก.ค.ศ. กำหนด ของสำนักงาน ก.ค.ศ. ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า และนำเสนอหลักการแนวคิดและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. อำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.ศ. และสำนักงาน ก.ค.ศ.
2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
3. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการ

อำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.ศ. และสำนักงาน ก.ค.ศ.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 19 และ มาตรา 20 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.ศ. และสำนักงาน ก.ค.ศ. ไว้ดังนี้

อำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.ศ.

มาตรา 19 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.ศ. ไว้ดังนี้

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการผลิต และการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้
2. กำหนดนโยบาย วางแผน และกำหนดเกณฑ์อัตรากำลังของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งให้ความเห็นชอบจำนวนและอัตราตำแหน่งของหน่วยงานการศึกษา
3. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังไม่เหมาะสม เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสม
4. ออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎ ก.ค.ศ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้
5. พิจารณาวินิจฉัยตีความปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้วให้หน่วยงานการศึกษานำปฏิบัติตามนั้น

6. พัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

7. กำหนดวิธีการและเงื่อนไขการจ้างเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษา รวมทั้งกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน

8. ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ และการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

9. ส่งเสริม สนับสนุน ให้มีการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

10. พิจารณาตั้ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการอื่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

11. ส่งเสริม สนับสนุนประสานงาน ให้คำปรึกษา แนะนำและชี้แจงด้านการบริหารงานบุคคลแก่หน่วยงานการศึกษา

12. กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

13. กำกับ ดูแล ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล ตรวจสอบและปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยงานการศึกษา ให้ผู้แทนของหน่วยงานการศึกษา ข้าราชการ หรือบุคคลใด มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกกระเปาะข้อบังคับ รวมทั้งให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา ข้าราชการหรือบุคคลใดรายงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปยัง ก.ค.ศ.

14. ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ หรือหน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติตามตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติการโดยไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม หรือปฏิบัติการโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ ก.ค.ศ.ระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติงานดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ส่วนราชการหน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติตามนั้น

15. พิจารณารับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒิต่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่ควรได้รับ

16. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในเรื่องการปฏิบัติการต่างๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้
17. พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติและแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับ วัน เดือน ปีเกิด และควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
18. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น

อำนาจและหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ.

มาตรา 20 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ. ไว้ดังนี้

1. เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค.ศ.
2. วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการจัดระบบบริหารราชการในหน่วยงานการศึกษา
3. ศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับมาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. พัฒนาระบบข้อมูลและจัดทำแผนกำลังคนสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
5. ศึกษาวิเคราะห์ เสนอแนะนโยบาย ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
6. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และบริหารเงินทุนตลอดจนสวัสดิการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
7. กำกับ ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ของหน่วยงานทางการศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา
8. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เสนอ ก.ค.ศ.
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้กฎหมายอื่น หรือตามที่ ก.ค.ศ.

มอบหมาย

จากอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.ศ. ในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การออก กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจน กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าว สำนักงาน ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จึงมีหน้าที่ในการให้บริการ การแจ้งเวียน การประชาสัมพันธ์ การให้คำปรึกษา แนะนำ เกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนดแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานการศึกษา เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานการศึกษาทราบและถือปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ใน กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการของสำนักงาน ก.ค.ศ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

และบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กอปรกับมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ว่า การดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยยึดถือระบบคุณธรรม ความเสมอภาคระหว่างบุคคล และหลักการได้รับการปฏิบัติและการคุ้มครองสิทธิอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ สถานภาพทางการ หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันในเรื่องอื่นๆ จะกระทำมิได้ ซึ่งจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่ผ่านมา ก.ค.ศ. ได้กำหนด กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้เขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานการศึกษาทราบและถือปฏิบัติเป็นจำนวนมาก สำนักงาน ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จึงสมควรดำเนินการสำรวจความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการ การแจ้งเวียน การประชาสัมพันธ์ การให้คำปรึกษา แนะนำ เกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ ก.ค.ศ. กำหนด ของสำนักงาน ก.ค.ศ. เพื่อนำผลที่ได้จากการสำรวจมาพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ของสำนักงาน ก.ค.ศ. เพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต่อไป

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดไว้ ดังนี้

การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

จากความในพระราชบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นความประสงค์ของกฎหมายว่า การปฏิบัติราชการในยุคต่อไป ทั้งส่วนราชการและข้าราชการผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้อง ปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามหัวข้อในบทบัญญัติดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่หัวข้อในบทบัญญัตินี้ก็ยังเป็นหัวข้อ ที่เพียงแต่แสดงถึงเป้าหมายหลักที่ต้องการ ยังขาดการกำหนดถึงวิธีการปฏิบัติของส่วนราชการและ ข้าราชการที่จะให้ดำเนินการไปสู่เป้าหมาย แต่ถ้าหากปล่อยให้มีการพัฒนาตนเองไม่ว่าโดยส่วนราชการเอง หรือโดยมติดะรัฐมนตรีในแต่ละเรื่อง ก็อาจได้ผลเฉพาะบางหน่วยงานที่ผู้บริหารมีความกระตือรือร้น ที่จะพัฒนาการปฏิบัติงานขององค์กร และแม้ว่าจะมีผู้บริหารองค์กรเช่นนั้นหลายส่วนราชการ แต่ก็ จะพัฒนาไปในส่วนที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสม ซึ่งอาจเป็นผลให้แนวทางการปฏิบัติราชการมีความแตกต่างกัน สร้างความสับสนในการบริหารราชการในภาพรวม และส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับบริการจากภาครัฐ จึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมชัดเจนมากยิ่งขึ้น

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ความในหมวด 1 มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ ได้กำหนดขอบเขตความหมาย ของ คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ในภาพรวมซึ่งจะเป็นการชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ของการบริหาร ราชการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการ ในการกระทำภารกิจใดภารกิจหนึ่งว่าต้องมีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายในสิ่งเหล่านี้ คือ

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งได้แก่ การบริหารราชการที่สามารถตอบสนอง (responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (positive impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งได้แก่ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ (outcome) ตรงตามวัตถุประสงค์ (objective) ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (result-based management) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) ในทุกระดับ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ซึ่งได้แก่ การบริหารที่จะต้อง พิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (input) กับผลลัพธ์ (outcome) ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำ cost-benefit analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางเป้าหมายการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคล (individual scorecards) ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์กร (organization scorecards)
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ซึ่งได้แก่ การกำหนดระยะเวลา ปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (process simplification) และจัดให้มีการกระจายอำนาจ การตัดสินใจ (empowerment) เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงาน ในรูป one-stop service

5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ (process redesign) ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ (program evaluation) การขุบเล็กส่วน ราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาวการณ์อยู่เสมอ

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน (citizen survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (customer survey) ในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (internal control) ซึ่งจะช่วยให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการดังกล่าวข้างต้น เป็นหัวข้อสำคัญในการกำหนดความหมายของการบริหารราชการที่ดีที่พึงประสงค์ตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยมาตรา 9 (3) บัญญัติไว้ว่า ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนรวมราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร กำหนด และมาตรา 45 บัญญัติไว้ว่า นอกจากการจัดให้มีการประเมินผลตามมาตรา 9(3) แล้วให้ส่วนราชการจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนด

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการให้ส่วนราชการ สถาบันอุดมศึกษา จังหวัด และองค์กรมหาชนจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา โดย ก.พ.ร. ได้กำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการไว้ 4 มิติ คือ มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และ มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร โดยมีมิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดให้มีตัวชี้วัด “ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ” ซึ่งกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการ ใน 4 ด้าน และความเชื่อมั่นเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการ ดังนี้

1.1 ความพึงพอใจในการให้บริการ มีประเด็นการสำรวจ ดังนี้

- 1) ความพึงพอใจด้านกระบวนการขั้นตอนการให้บริการ
- 2) ความพึงพอใจด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ

3) ความพึงพอใจด้านสิ่งอำนวยความสะดวก

4) ความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการ

1.2. ความเชื่อมั่นเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการ โดยเน้นวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม
ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

ทั้งนี้ ผลการสำรวจความเชื่อมั่นเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการตามข้อ 1.2 จะไม่นำมาคิด
เป็นค่าคะแนนของตัวชี้วัด

จากข้อกำหนดของสำนักงาน ก.พ.ร. ดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้นำมาใช้เป็นประเด็น
ในการออกแบบคำถามในแบบสำรวจความพึงพอใจ ความไม่พึงพอใจ และความเชื่อมั่นเกี่ยวกับคุณภาพ
การให้บริการ ที่ใช้ในการสอบถามผู้รับบริการในการให้บริการ การแจ้งเวียน การประชาสัมพันธ์ การให้
คำปรึกษา แนะนำ เกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ที่ ก.ค.ศ. กำหนด ของสำนักงาน ก.ค.ศ.

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542.775) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจ
หมายถึง พอใจ ชอบใจ ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานเป็นเรื่องของความรู้สึกของบุคคลที่มีต่องาน
ที่ปฏิบัติอยู่และความพึงพอใจจะส่งผลต่อขวัญในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม ความพึงพอใจของแต่ละบุคคล
ไม่มีวันสิ้นสุด เปลี่ยนแปลงได้เสมอ ตามกาลเวลาและสภาพแวดล้อมบุคคลจึงมีโอกาสที่จะไม่พึงพอใจใน
สิ่งที่เคยพึงพอใจมาแล้ว ฉะนั้นผู้บริหารจำเป็นจะต้องสำรวจตรวจสอบความพึงพอใจในการปฏิบัติให้สอดคล้อง
กับความต้องการของบุคลากรตลอดไป ทั้งนี้ เพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายขององค์กรหรือหน่วยงาน
ที่ตั้งไว้

สมศักดิ์ คงเที่ยง และอัญชลี โพธิ์ทอง (2542. หน้า 278-279) กล่าวว่า

1. ความพึงพอใจเป็นผลรวมของความรู้สึกของบุคคลเกี่ยวกับระดับความชอบหรือไม่ชอบ
ต่อสภาพต่างๆ
2. ความพึงพอใจเป็นผลของทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบต่างๆ
3. ความพึงพอใจในการทำงานเป็นผลมาจากการปฏิบัติงานที่ดี และสำเร็จจนเกิดเป็น
ความภูมิใจ และได้ผลตอบแทนในรูปแบบต่างๆ ตามที่หวังไว้

ดูบิน (Dubrin, 1997: 228-230) แบ่งระดับความพึงพอใจของลูกค้า ได้ออกเป็น 4 ระดับ คือ
ระดับที่ 1 ความพึงพอใจขั้นพื้นฐาน (Basic Needs Satisfied) ลูกค้าได้รับการดูแลและ
ปฏิบัติขั้นพื้นฐาน (Common Treatment)

ระดับที่ 2 ความพึงพอใจที่คาดหมาย (Expectation Satisfied) ลูกค้าได้รับการดูแลและ
ปฏิบัติอย่างเป็นมิตรภาพ (Friendly Service)

ระดับที่ 3 ความพึงพอใจพิเศษ (Extra Satisfaction) ลูกค้าได้รับการดูแลและปฏิบัติเป็น
อย่างดี ซาบซึ้ง (True Appreciation)

ระดับที่ 4 ความปิติยินดี (Customer Delight) ลูกค้าได้รับการดูแลและปฏิบัติเป็นอย่างดี
ที่สุดเหนือคาดหวัง (World Class Experience)

นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงกฎ 5 ข้อ ในการสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าไว้ ดังนี้

1. เข้าใจและให้ความสำคัญกับความต้องการของลูกค้า (Customer Needs)
2. มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาให้ลูกค้าให้มากกว่าที่จะมุ่งเน้นสร้างรายได้
3. ตอบสนองด้วยความประทับใจ มิใช่โมตริจิต
4. ให้อำนาจสิทธิ (Empowerment) แก่พนักงานในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น
5. หลีกเลี่ยงความหยาบคายกับลูกค้า (Avoid Rudeness)

เชลลี (Shelly, 1975) ได้ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจ สรุปได้ว่า ความพึงพอใจ
เป็นความรู้สึกสองแบบของมนุษย์ คือความรู้สึกในทางบวก และความรู้สึกทางลบ ความรู้สึกทางบวก
เป็นความรู้สึกที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วจะทำให้เกิดความสุข ความสุขนี้เป็นความรู้สึกที่แตกต่าง จากความรู้สึก
ทางบวกอื่นๆ กล่าวคือ เป็นความรู้สึกที่มีระบบย้อนกลับ ความสุขสามารถทำให้เกิด ความสุข หรือความรู้สึก
ทางบวกเพิ่มขึ้นได้อีก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความสุขเป็นความรู้สึกที่ สลับซับซ้อนและมีความสุขนี้จะมีผลต่อ
บุคคลมากกว่าความรู้สึกทางบวกอื่น ๆ

คอตเลอร์ (Kotler, 1997: 40) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้ ดังนี้ ความพึงพอใจคือ
ระดับความรู้สึกของบุคคล อันเป็นผลมาจากการเปรียบเทียบระหว่างผลงานที่รับรู้จากสินค้าหรือบริการกับ
ความคาดหวังของบุคคลนั้นๆ ดังนั้น ระดับความพึงพอใจจะสัมพันธ์กับความแตกต่างระหว่างผลงานที่รับรู้
กับความคาดหวัง ซึ่งลูกค้าสามารถรู้สึกถึงระดับความพึงพอใจใน 3 ระดับ ดังนี้

- ถ้าผลงานที่รับรู้ต่ำกว่าความคาดหวัง ลูกค้าจะเกิดความรู้สึกไม่พอใจ
- ถ้าผลงานที่รับรู้เท่ากับความคาดหวัง ลูกค้าจะเกิดความรู้สึกพอใจ
- ถ้าผลงานที่รับรู้สูงกว่าความคาดหวัง ลูกค้าจะเกิดความรู้สึกยินดีหรือพอใจมาก

ส่วนปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจนั้น สามารถพิจารณาได้จากแนวคิดเกี่ยวกับ
หลักการของการให้บริการสาธารณะ ดังนี้

มิลเลทท์ (Miller, 1954) กล่าวว่า เป้าหมายสำคัญของการบริการ คือ การสร้างความพึงพอใจ
ในการให้บริการแก่ประชาชน โดยมีหลักหรือแนวทาง คือ

- 1) การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงาน
ภาครัฐที่มีฐานคติที่ว่าคนทุกคนเท่าเทียมกัน ดังนั้น ประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติ อย่างเท่าเทียมกัน
ในแง่ของกฎหมาย ไม่มีการแบ่งแยกศักดิ์ในการให้บริการ ประชาชนจะได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็น
ปัจเจกบุคคลที่ใช้มาตรฐานการให้บริการเดียวกัน

2) การให้บริการที่ตรงเวลา (Timely Service) หมายถึง ในการบริการจะต้องมองว่าการให้บริการ สาธารณะจะต้องตรงเวลา

3) การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะต้องมี ลักษณะ มีจำนวนการให้บริการและสถานที่ให้บริการอย่างเหมาะสม (The right quantity at the right geographical location) มิฉะนั้น เห็นว่า ความเสมอภาค หรือการตรงเวลา จะไม่มี ความหมายเลยถ้ามีจำนวน การให้บริการ ที่ไม่เพียงพอ และสถานที่ตั้งที่ให้บริการสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

4) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไป อย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดความพอใจ ของหน่วยงานที่ให้บริการว่า จะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

5) การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การให้บริการ สาธารณะ ที่มีการปรับปรุงคุณภาพและผลการปฏิบัติงาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การเพิ่มประสิทธิภาพ หรือ ความสามารถที่จะทำหน้าที่ได้มากขึ้น โดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

จากแนวความคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจข้างต้น สามารถนำมาสรุปได้ว่า ความพึงพอใจ เป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งความรู้สึกพอใจจะเกิดขึ้นกับบุคคลเมื่อความต้องการหรือ ความคาดหวัง ได้รับการตอบสนอง ซึ่งระดับความพึงพอใจจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความคาดหวัง ความต้องการหรือองค์ประกอบที่แตกต่างกันของแต่ละบุคคล

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการ

กรอนรูส (Gronroos, 1990:17) ได้เสนอแนวคิดไว้ว่า คุณภาพเชิงเทคนิค (technical quality) และคุณภาพเชิงหน้าที่ (functional quality) เป็นภาพแห่งมิติของคุณภาพที่ส่งผลกระทบต่อทั้งความคาดหวัง และการรับรู้ต่อคุณภาพการให้บริการ และคุณภาพการให้บริการจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระดับของ คุณภาพเชิงเทคนิค และคุณภาพเชิงหน้าที่นั่นเอง ทั้งนี้ กรอนรูส ได้กล่าวถึงเกณฑ์การพิจารณาคุณภาพการ บริการว่าสามารถสร้างให้เกิดขึ้นได้ตามหลัก 6 ประการ กล่าวคือ

1. การเป็นมืออาชีพและการมีทักษะของผู้ให้บริการ (professionalism and skill) เป็นการ พิจารณาว่า ผู้รับบริการสามารถรับรู้ได้จากการเข้ารับบริการจากผู้ให้บริการที่มีความรู้และทักษะในงาน บริการ ซึ่งสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีระบบและแบบแผน

2. ทักษะคติและพฤติกรรมของผู้ให้บริการ (attitude and behavior) ผู้รับบริการจะเกิด ความรู้สึกได้จากการที่ผู้ให้บริการสนใจที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วยท่าทีที่เป็นมิตร และ ดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน

3. การเข้าพบได้อย่างง่ายและมีความยืดหยุ่นในการให้บริการ (accessibility and flexibility) ผู้รับบริการจะพิจารณาจากสถานที่ตั้งไว้ให้บริการ และเวลาที่ได้รับการจากผู้ให้บริการ รวมถึงระบบ การบริการที่จัดเตรียมไว้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้รับบริการ

4. ความไว้วางใจและความเชื่อถือได้ (reliability and trustworthiness) ผู้รับบริการจะทำการพิจารณาหลังจากที่ได้รับบริการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งการให้บริการของผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติตามที่ได้รับการตกลงกัน

5. การแก้ไขสถานการณ์ให้กับสู่ภาวะปกติ (recovery) พิจารณาจากการเกิดเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดการณ์ล่วงหน้าเกิดขึ้นหรือเกิดเหตุการณ์ที่ผิดปกติ และผู้ให้บริการสามารถแก้ไขสถานการณ์นั้นๆได้ทันที่ด้วยวิธีการที่เหมาะสม ซึ่งทำให้สถานการณ์กลับสู่ภาวะปกติ

6. ชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือ (reputation and credibility) ผู้รับบริการจะเชื่อถือในชื่อเสียงของผู้ให้บริการจากการที่ผู้ให้บริการดำเนินกิจการด้วยดีมาตลอด

บัซเซิลและเกลล์ (Buzzle and Gale, 1985 อ้างถึงในอนุวัฒน์ สุภชอุฎและคณะ, 2542: 2-3) ได้กล่าวถึงเกณฑ์การพิจารณาคุณภาพการให้บริการไว้ ดังนี้

1. คุณภาพการให้บริการ จะถูกกำหนดโดยลูกค้าหรือผู้รับบริการ ลูกค้าหรือผู้รับบริการจะเป็นผู้พิจารณาว่าอะไรที่เรียกว่าคุณภาพ โดยไม่ได้ใส่ใจว่ากระบวนการทำให้การบริการเกิดขึ้นนั้นเป็นอย่างไร อย่างไรก็ตาม ไรก็ดี ลูกค้าหรือผู้รับบริการแต่ละคนย่อมมีมุมมองในเรื่องคุณภาพที่อาจแตกต่างกันไปบ้าง

2. คุณภาพการให้บริการ เป็นสิ่งที่องค์กรจะต้องค้นหาอยู่ตลอดเวลาไม่มีจุดสิ้นสุด โดยที่เราไม่สามารถกำหนดคุณภาพการให้บริการให้เป็นไปโดยเฉพาะเจาะจง หรือเป็นสูตรสำเร็จตายตัวได้ การให้บริการที่ดีมีคุณภาพจึงต้องทำอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ทั้งในช่วงเวลาที่กิจการดำเนินไปได้ด้วยดีหรือไม่ดีก็ตาม

3. คุณภาพการให้บริการ จะเกิดขึ้นได้ด้วยความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติงานในส่วนตัว การควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงานของแต่ละคนเป็นเรื่องที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการให้บริการที่มีคุณภาพได้ สิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องได้รับคือการปลูกฝังจิตสำนึก ความรับผิดชอบต่อการให้บริการ และการนำเสนอบริการที่มีคุณภาพอยู่เสมอ ทั้งต่อเพื่อนร่วมงานและลูกค้าหรือผู้รับบริการ

4. คุณภาพการให้บริการ การบริหารการบริการ และการติดต่อสื่อสารเป็นสิ่งที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้ ในการนำเสนอการให้บริการที่มีคุณภาพนั้น ผู้ปฏิบัติงานให้บริการจะเป็นต้องมีความรู้และเข้าใจคำติชมผลงาน ซึ่งให้การนี้ ผู้บริหารจะต้องเอาใจใส่ต่อการบริหารจัดการ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานบริการด้วยความจริงใจและสร้างสรรค์ ภายใต้วางมุ่นหวังที่จะให้บริการที่ออกมาคุณภาพดี

5. คุณภาพการให้บริการ จะต้องอยู่บนพื้นฐานความเป็นธรรม

6. คุณภาพการให้บริการจะดีเพียงนั้นขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมของการบริการภายในองค์กรที่เน้นความเป็นธรรมและคุณค่าของคน โดยองค์กรที่ให้บริการที่สามารถปฏิบัติต่อลูกค้า และบุคลากรขององค์กรได้อย่างเท่าเทียมกัน ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพการให้บริการอย่างแท้จริง

7. คุณภาพการให้บริการ ขึ้นอยู่กับความพร้อมในการให้บริการ แม้ว่าคุณภาพการให้บริการ จะไม่สามารถหรือยากที่จะกำหนดตายตัวลงไป แต่การวางแผนเพื่อเตรียมความพร้อมของการบริการไว้

ล่วงหน้า รวมทั้งการเรียนรู้ในสิ่งที่เป็นความต้องการหรือความคาดหวังของลูกค้าหรือผู้รับบริการย่อมก่อให้เกิดการบริการที่มีคุณภาพที่ดี

8. คุณภาพการให้บริการ หมายถึงการรักษาความมั่นใจสัญญาว่าองค์กรจะให้บริการลูกค้าหรือผู้รับบริการ ได้อย่างที่เป็นไปตามความคาดหวัง และเป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้ปฏิบัติงานให้บริการ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1990 กรอนรูส (Gronroos,1990) ได้ให้ความหมายว่า การบริการ คือ กิจกรรมหรือชุดของกิจกรรมซึ่งอาจอยู่ในสภาพที่มีตัวตนหรือไม่ก็ตามเกิดขึ้นขณะที่ผู้ให้บริการมีปฏิสัมพันธ์กับลูกค้าหรือผู้ให้บริการมีปฏิสัมพันธ์กับระบบของการบริการ ซึ่งจัดเตรียมไว้เพื่อแก้ปัญหาหรือสนองความต้องการของลูกค้า ต่อมาในปี เดียวกัน กรอนรูส (Gronroos,1990: 40-42) ได้อธิบายแนวคิดในเรื่องคุณภาพที่ลูกค้ารับรู้ทั้งหมดว่า เป็นคุณภาพการให้บริการที่ลูกค้าหรือผู้รับบริการรับรู้ โดยเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของสิ่งต่าง ๆ ที่สำคัญ 2 ประการคือ

1. คุณภาพที่ลูกค้าหรือผู้รับบริการคาดหวัง (expected quality) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ การสื่อสารทางการตลาด (marketing communication) ภาพลักษณ์ขององค์กร (corporate image) การสื่อสารแบบปากต่อปาก (word-of-mouth communication) และความต้องการของลูกค้า (customer needs)

2. คุณภาพที่เกิดจากประสบการณ์ในการใช้บริการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ (experiences quality) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่าง ๆ ประกอบด้วย ภาพลักษณ์ขององค์กร (corporate image) คุณภาพเชิงเทคนิค (technical quality) และคุณภาพเชิงหน้าที่ (functional quality)

ทศนะเรื่องคุณภาพการให้บริการของกรอนรูสดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ลูกค้าที่รับบริการมักจะทำการประเมินคุณภาพของการให้บริการโดยการเปรียบเทียบคุณภาพที่คาดหวังกับคุณภาพที่เกิดจากประสบการณ์ของการใช้บริการว่า คุณภาพทั้งสองด้านนั้น สอดคล้องกันหรือไม่ หรือมีความแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณาแล้ว จะกลายเป็นคุณภาพที่ลูกค้ารับรู้ทั้งหมด (Total Perceived Quality-TPQ) และทำการสรุปผลขั้นสุดท้ายเป็นคุณภาพที่รับรู้ได้ (Perceived Service Quality-PSQ) นั่นเอง ซึ่งหากผลจากการเปรียบเทียบพบว่า คุณภาพที่เกิดจากประสบการณ์ไม่เป็นไปหรือไม่สอดคล้องกับคุณภาพที่คาดหวังจะทำให้มีการรับรู้ของลูกค้าที่ดีหรือไม่คืออย่างไร

โครนินและเทเลอร์ (Cronin and Taylor,1992) ในทัศนะของนักวิชาการทั้งสองท่าน ความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจ เป็นเรื่องของการเปรียบเทียบประสบการณ์ของผู้รับบริการได้รับบริการกับความคาดหวังที่ผู้รับบริการนั้นมีในช่วงเวลาที่มารับบริการ และเป็นสิ่งที่ช่วยให้สามารถวัดคุณภาพการให้บริการได้

บิทเนอร์ (Bitner,1992) ซึ่งอธิบายจากผลงานวิจัยที่ได้เคยทำการศึกษาไว้ว่า คุณภาพการให้บริการสามารถวัดโดยผ่านความพึงพอใจของผู้รับบริการได้

ไวท์และเอเบล (White and Abel,1995:37 cited in Lovelock, 1996) ได้ให้นิยามคำดังกล่าวว่า เป็นการวินิจฉัยของผู้รับบริการเกี่ยวกับความสามารถในการเติมเต็มงานการให้บริการของหน่วยงานที่ให้บริการ บริการเช่นว่านี้ ไวท์และเอเบล เสนอแนวคิดว่าแตกต่างไปจากสินค้า (goods)

กล่าวคือ สินค้าเป็นสิ่งที่จะต้องได้ มีความคงทนสูง และโดยทั่วไปผลิตขึ้นภายใต้และผลิตเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่แน่นอนอันหนึ่ง ในขณะที่บริการ เป็นเรื่องที่มีความผันแปรมากกว่าสินค้าแม้จะมีลักษณะที่ตอบสนองผู้บริโภคเช่นเดียวกับสินค้าก็ตาม และโดยทั่วไปแล้ว บริการมีคุณลักษณะสำคัญที่จับต้องไม่ได้ มีความหลากหลาย และไม่สามารถแบ่งแยกได้จากการผลิตและการบริโภค (inseparability of production and consumption)

ซีเนลดีน (Zineldin, 1996) เสนอความเห็นไว้ว่า คุณภาพการให้บริการเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความคาดหวังของผู้รับบริการในด้านของคุณภาพภายหลังจากที่เขาได้ข้อมูลเกี่ยวกับบริการนั้น ๆ และมีความต้องการที่จะใช้บริการนั้น รวมทั้งการที่เขาได้ทำการประเมินและเลือกที่จะใช้บริการ

เคอร์ซและโคลว (Knutz and Clow, 1998) ได้เสนอ หลักพิจารณา 3 ประการในการพิจารณาคุณภาพการให้บริการ ประกอบด้วย

1. คุณภาพการให้บริการ เป็นสิ่งที่ลูกค้าประเมินได้ยากกว่าคุณภาพของสินค้า
2. คุณภาพการให้บริการนั้น ขึ้นอยู่กับการรับรู้ของลูกค้าเกี่ยวกับผลผลิตของการให้บริการ และจะประเมินจากกระบวนการที่บริการนั้นเกิดขึ้น และคุณภาพการให้บริการเกิดจากการเปรียบเทียบสิ่งที่ลูกค้าได้คาดหวังไว้ กับระดับของการบริการที่ได้รับจริง

วิษเซอร์ และคอร์เนย์ (Wisher and Comey, 2001) กล่าวว่า คุณภาพการให้บริการ มีแนวการศึกษาที่สำคัญคือการวิเคราะห์ที่เรียกว่า SERVQUAL ทั้งนี้ นักวิชาการทั้งสองท่านเสนอว่า คุณภาพการให้บริการ เป็นการตัดสินใจวินิจฉัยเกี่ยวกับความเลิศของบริการ (superiority of the service)

ในทัศนะของนักวิชาการไทยได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการไว้ ดังนี้

วีรพงษ์ เฉลิมจิรรัตน์ (2543:14-15) กล่าวว่า คุณภาพการให้บริการ คือความสอดคล้องกันของความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ หรือระดับของความสามารถในการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการอันทำให้ลูกค้าหรือผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจจากบริการที่เขาได้รับ

สมวงศ์ พงศ์สถาพร (2550: 66) เสนอความเห็นไว้ว่า คุณภาพการให้บริการ เป็นทัศนคติที่ผู้รับบริการสะสมข้อมูลความคาดหวังไว้ว่าจะได้รับจากบริการ ซึ่งหากอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ (tolerance zone) ผู้รับบริการก็จะมี ความพึงพอใจในการให้บริการ ซึ่งจะมีระดับแตกต่างกันออกไปตามความคาดหวังของแต่ละบุคคล และความพึงพอใจนี้เอง เป็นผลมาจากการประเมินผลที่ได้รับจากบริการนั้น ณ ขณะเวลาหนึ่ง

กล่าวอย่างสรุปได้ว่า คุณภาพการให้บริการ (service quality) หมายถึง ความรู้สึกหรือทัศนคติในการประเมินของผู้รับบริการ โดยทำการเปรียบเทียบระหว่างการบริการที่คาดหวัง (expectation service) กับการบริการที่รับรู้จริง (perception service) จากผู้ให้บริการ ซึ่งหากผู้ให้บริการสามารถให้บริการที่สอดคล้องตรงตามความต้องการของผู้รับบริการหรือสร้างการบริการที่มีระดับเท่าหรือสูงกว่าที่ผู้รับบริการได้คาดหวัง จะส่งผลให้การบริการดังกล่าวเกิดคุณภาพในการให้บริการ คุณภาพการให้บริการนั้น เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและหลากหลายในแง่มุมของการพิจารณา แต่กระนั้น เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า

คุณภาพการให้บริการเป็นเรื่องที่สำคัญซึ่งผู้บริหารขององค์การพึงให้ความสำคัญและทุ่มเทความสนใจ องค์การที่ต้องการความสำเร็จของการประกอบการไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน จึงต้องให้ความสนใจ ต่อประเด็นเรื่องคุณภาพการให้บริการที่พิจารณาหรือทำความเข้าใจจากความต้องการและความคาดหวังของลูกค้าหรือผู้รับบริการให้ได้อย่างเด่นชัด