

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ที่มาและความสำคัญ

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ที่รัฐบาลมอบอำนาจในการบริหารงานตามภารกิจต่าง ๆ โดยหลักการกระจายอำนาจและให้อิสระแก่ท้องถิ่นเพื่อปกครองตนเอง ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ โดยให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งวางหลักการอย่างชัดเจนไว้ในหมวด ๑๔ มาตรา ๒๘๑ - ๒๙๐ ของรัฐธรรมนูญ แสดงเจตนารมณ์ให้มีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น โดยเน้นให้ท้องถิ่นมีสิทธิปกครองตนเอง มีอิสระในการกำหนดทิศทางในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งมีอิสระในการบริหารงานทั้งทางด้านการบริหารกำลังคน และงบประมาณ โดยเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

ผลจากรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และส่งผลให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดแบ่งภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะระดับชุมชน ส่วนราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค รับผิดชอบการดำเนินภารกิจของรัฐในระดับประเทศและภูมิภาค โดยให้คำปรึกษา และสนับสนุน กำกับดูแลการปฏิบัติงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพียงเท่าที่จำเป็น ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะไม่กี่ด้าน และส่วนใหญ่ไม่ใช่บทบาทหลักในการพัฒนาท้องถิ่น แต่เป็นแค่การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น การจัดเก็บขยะ และกำจัดขยะ งานดูแลความสะอาดของถนนและท่อระบายน้ำ ส่วนบทบาทหลักในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของส่วนราชการระดับภูมิภาค

ประเทศไทยถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมาแล้วหลายครั้ง เช่น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๕ มีการตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ต่อมา พ.ศ. ๒๔๙๘ มีประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหลังจากนั้น ใน พ.ศ. ๒๔๙๙ มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลขึ้นเป็นครั้งแรก แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางมาโดยตลอด ซึ่งเป็นการควบคุมทั้งในด้านบุคลากรด้านงบประมาณและด้านการคลัง โดยอาศัยเหตุในการควบคุมว่า ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และเทคนิคในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้เอง ซึ่งยังจำเป็นต้องอาศัยความรู้และเทคนิคต่าง ๆ จากส่วนกลาง โดยส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางยังใช้อำนาจในการควบคุม เช่น การสั่งยุบสภาท้องถิ่น การสั่งให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งหรือการกำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำงบประมาณตามวิธีการและตามแบบที่ส่วนกลางกำหนดไว้

หรือแม้แต่การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามสัดส่วนที่ส่วนกลางกำหนดหรือตามสัดส่วนที่ส่วนกลางได้วางระเบียบกำหนดไว้

การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระบบการปกครองภายในประเทศไทย ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงมาตามลำดับจนถึงปัจจุบัน โดยเป็นแนวความคิดในการให้ประชาชนได้ปกครองและบริหารกันเอง ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หลักการกระจายอำนาจปกครองนี้ มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาล มีความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของพลเมืองท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ ในด้านนโยบายที่สำคัญ ๆ ยังคงยึดนโยบายแห่งรัฐอยู่ เช่น นโยบายการเงิน การคลัง นโยบายในการป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนิน กิจกรรมทางการบริหารของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลยังคงต้องเอกสิทธิ์ในการควบคุมเอาไว้ ทั้งนี้ ก็เพื่อรักษาสถานภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติเอาไว้

แนวคิดในการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้เกิดขึ้น เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมในการบริหาร มีสิทธิ มีเสียงดำเนินการปกครองกันเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น ไปเลือกตั้ง ไปหาเสียงสนับสนุน ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ทำให้เกิดความรับผิดชอบ เกิดความหวงแหนและปกป้องสิทธิผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับซึ่งเป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไป แต่ประโยชน์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม ก็คือ เหตุผลที่ว่าไม่มีผู้ใดจะรับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ซึ่งในการนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง ได้เรียนรู้กระบวนการทางการเมือง การปกครองและการบริหารท้องถิ่นอันจะก่อให้เกิดผู้นำท้องถิ่นที่จะก้าวมาเป็นผู้นำระดับชาติต่อไป และยังเป็นการแบ่งภาระของรัฐบาลโดยสนับสนุนให้มีการปกครองตนเอง และการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (ประหยัด หงษ์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์, ๒๕๒๔ : ๑๔)

องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งฝาย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองตนเองและมีอิสระในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งฝาย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง เป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดหน่วยงานหนึ่ง จึงถูกคาดหวังจากหลายฝ่ายว่าจะสามารถพัฒนาท้องถิ่นและให้บริการกับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เน้นการให้บริการประชาชนเป็นหัวใจสำคัญและสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน

ด้วยเหตุนี้สำนักงานคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ได้เล็งเห็นความสำคัญในเรื่องการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมถึงคุณภาพในการให้บริการและการตรวจสอบความต้องการของประชาชน

ในท้องถิ่น จึงได้กำหนดแนวปฏิบัติในการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษสำหรับข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างที่ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานราชการอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ในการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษจะต้องมีรายงานการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานหรือสถาบันภายนอกที่เป็นกลาง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในมิติที่ ๒ คือ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ ซึ่งเกณฑ์การประเมินมีการกำหนดตัวชี้วัดเป็นร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ โดยการศึกษาจากความพึงพอใจของประชาชนที่ได้รับบริการโดยตรงซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาการทำงานของบุคลากรรวมถึงแก้ไขปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานด้านการบริการประชาชนผู้รับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งผาย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาระดับของความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งผาย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง
๒. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะที่มีต่อการให้บริการประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งผาย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง

๑.๓ ขอบเขตโครงการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

เป็นการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งผาย ที่มีต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งผาย ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ด้านการให้บริการประชาชนใน ๕ ด้าน ได้แก่ ด้านกระบวนการและขั้นตอน ด้านช่องทางการให้บริการ ด้านเจ้าหน้าที่และบุคลากรผู้ให้บริการ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก และด้านคุณภาพในการให้บริการ โดยครอบคลุม ๔ ภารกิจ ได้แก่ ด้านรายได้หรือภาษี ด้านพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม ด้านเทศกิจ หรือป้องกันบรรเทาสาธารณภัย และด้านการศึกษา โดยศึกษาการให้บริการแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งผาย อำเภอเมืองลำปาง

๒. ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษานี้ จะทำการศึกษาเฉพาะข้อมูลจากประชาชนที่รับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งผาย จำนวน ๔๐๐ คน จาก ๑๐ หมู่บ้าน ในเขตพื้นที่การให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งผาย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง

๓. ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มารับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งฝาย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ผลจากการศึกษาทำให้ทราบถึงระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการที่มีต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งฝาย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง

๒. ผลจากการศึกษาทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะจากการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งฝาย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

๓. ผลจากการศึกษาทำให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนาการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

๔. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการสำรวจไปใช้ประกอบการพิจารณาการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ สำหรับข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างในองค์กรได้อย่างยุติธรรม