

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (2550 : 27) มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 74 ดังนี้ “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนาจความสะอาด และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งเสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีพื้นฐาน 6 ด้าน ได้แก่ ด้านนิติธรรม (Rule of Law) ด้านคุณธรรม (Ethics) ด้านความโปร่งใส (Transparency) ด้านการมีส่วนร่วม (Participation) ด้านความรับผิดชอบ (Accountability) และด้านความคุ้มค่า (Value for money) ซึ่งจะทำให้ประชาชนมองเห็นว่า การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความโปร่งใสบริสุทธิ์ เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้แบ่งการบริหารงานออกเป็น 3 ส่วน คือ การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากนโยบายการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลมอบอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยตรง เช่น การปกครองในสภาตำบล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่นไทยได้มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ซึ่งการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ปัจจุบันมี 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด และระบบพิเศษ ที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นอยู่บนฐานแนวความคิดเพื่อพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะความต้องการใช้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบของตนเองและเท่าเทียมกันเป็นการเพิ่มความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (2546 : 56) ที่กำหนดไว้ในมาตรา 52 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น 1) การจัดหลักสูตรการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การจัดทำโครงการประเมินผลและมอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีเป็นประจำทุกปี 3) การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Auction) การโอนเงินเข้าบัญชีผู้รับจ้างโดยตรง (E-Banking) 4) การวางแผนระยะยาวเพื่อปลูกจิตสำนึกให้แก่นักเรียนในสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 5) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยนำความต้องการจากเวทีประชาคมมาบรรจุไว้ในแผน การให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการพิจารณางบประมาณของสภาท้องถิ่น การตั้งตัวแทนประชาคมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง การคัดเลือกผู้แทนประชาคมเป็นคณะดำเนินงานหอกระจายข่าว การประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมในท้องถิ่นเพื่อรับข้อร้องเรียนจากประชาชน และการมอบหมายให้ท้องถิ่นจังหวัดเป็นผู้นิเทศงานในเรื่องการบริหารงานด้วยความมีประสิทธิภาพและโปร่งใสน้อยปีละ 2 ครั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดบริการขั้นพื้นฐาน เพื่อให้บริการกับประชาชนซึ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภา

ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีภารกิจที่ต้องให้บริการประชาชน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น และด้านบริหารจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล ให้เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือบริหารกิจการสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนผู้รับบริการถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักปฏิบัติแล้วจะส่งผลต่อการสร้างภาพลักษณ์อันดีงามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง จนทำให้ประชาชนมีความยอมรับนับถือและสามารถสร้างความเชื่อมั่นได้ว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่บริหารท้องถิ่น มีความตั้งใจเข้ามาบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง การสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นไทย และจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชน ซึ่งกลไกภาคส่วนเหล่านี้เป็นองค์กรที่จะช่วยขับเคลื่อนและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีความรู้สึที่ดีต่อการบริหารราชการขององค์การบริหารท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนจึงไม่ควรให้เกิดความรู้สึกแปลกแยกออกจากกันทั้งในเชิงความรู้สึกและการทำงาน ประชาชนต้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตระหนักอยู่เสมอว่าตนเป็นองค์กรของประชาชนต้องทำงานเพื่อประชาชน และประชาชนต้องมีสิทธิในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเองและท้องถิ่น

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลคงสมบูรณ์ ได้จัดทำแผนพัฒนาระยะ 3 ปี พ.ศ. 2550-2552 โดยมีการปรับปรุงแผนพัฒนาระยะ 3 ปี เป็นประจำทุกปีเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนให้ครอบคลุมในทุกด้าน แต่ภาระหน้าที่และบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินกิจกรรมใด ๆ ขึ้นอยู่กับตัวแปรที่สำคัญ คือ สภาพปัญหา ความต้องการของประชาชน นโยบายและศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลและงบประมาณในการบริหารจัดการให้สามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นเพียงใด เพื่อให้การบริหารงาน มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สามารถสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การรับฟังความคิดเห็นและทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยแล้วยังทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลคงสมบูรณ์ได้รับทราบปัญหาและความต้องการประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งจะสามารถนำมาปรับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ดีขึ้น และเป็นการให้ความสำคัญแก่ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ในการปกครองส่วนท้องถิ่น ใ้ อีกทางหนึ่ง

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลคงสมบูรณ์ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลคงสมบูรณ์ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลคงสมบูรณ์ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลคงสมบูรณ์ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพ
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะและแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลคงสมบูรณ์ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์

ขอบเขตของการศึกษา

ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

มุ่งศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อแนวทางการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลคงสมบูรณ์ ตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี ผู้ศึกษาได้นำหลักพื้นฐานของแนวทางการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาประกอบด้วย

- 1.1 ด้านนิติธรรม
- 1.2 ด้านคุณธรรม
- 1.3 ด้านความโปร่งใส
- 1.4 ด้านการมีส่วนร่วม
- 1.5 ด้านความรับผิดชอบ
- 1.6 ด้านความคุ้มค่า

2. ขอบเขตด้านประชากร

2.1 ประชากร ที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ประชาชนในเขตการปกครองของตำบลคงสมบูรณ์ 9 หมู่บ้าน จำนวนประชากรทั้งสิ้น 4,595 คน (ข้อมูลทะเบียนราษฎร 10 กุมภาพันธ์ 2552 ตำบลคงสมบูรณ์ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้ กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง (Sample size) โดยเทียบตารางเครจซี่และเมอร์แกน (Krehjcie and Morgan) ได้กลุ่มตัวอย่าง 355 คน

3. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ คือ ประชากรในเขตการปกครอง ตำบลคงสมบูรณ์ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 9 หมู่บ้าน ประกอบด้วย

- | | |
|-------------------|-----------|
| 3.1 บ้านคงสมบูรณ์ | หมู่ที่ 1 |
| 3.2 บ้านคงสมบูรณ์ | หมู่ที่ 2 |
| 3.3 บ้านคงกลาง | หมู่ที่ 3 |
| 3.4 บ้านคงกลาง | หมู่ที่ 4 |
| 3.5 บ้านคงบัง | หมู่ที่ 5 |
| 3.6 บ้านคงสวรรค์ | หมู่ที่ 6 |
| 3.7 บ้านคงจันทร์ | หมู่ที่ 7 |
| 3.8 บ้านไทยเจริญ | หมู่ที่ 8 |
| 3.9 บ้านไทยเจริญ | หมู่ที่ 9 |

4. ขอบเขตด้านเวลา

ช่วงระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้คือ ศึกษาข้อมูลจากการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลคงสมบูรณ์ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2550 -2552)

นิยามศัพท์เฉพาะ

จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยขอกำหนดคำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยเรื่องนี้ ดังต่อไปนี้

ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกที่ดี หรือทัศนคติที่ดีที่ขอบพอใจหรือประทับใจในสิ่งที่เกิดขึ้นกับประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลคงสมบูรณ์

ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลคงสมบูรณ์ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์

การบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคงสมบูรณ์ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามแผนพัฒนาระยะ 3 ปี ช่วงปี 2549 -2551 มีความเหมาะสมและสนับสนุนการปฏิบัติงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายมากที่สุดเพียงใดในการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

ด้านนิติธรรม หมายถึง กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคกันรวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร

ด้านคุณธรรม หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับของ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 คือมีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงานต่อประชาชนและสังคม

ด้านความโปร่งใส หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่อกัน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัตินิติราชการเพื่อประชาชน

ของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอนและระยะเวลา การปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน และภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจใน การบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

ด้านการมีส่วนร่วม หมายถึง จะต้องมีการวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกันภายใน องค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารภายในด้วย

ด้านความรับผิดชอบ หมายถึง มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้ อำนาจรัฐใหม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบ ทุกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัด การปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ รมรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบด้วย

ด้านความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรมรงค์ให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุ อุปกรณ์อย่างคุ้มค่า

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทำให้ทราบความต้องการของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการขององค์การ บริหารส่วนตำบลดงสมบูรณ์ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์
2. ทำให้ทราบผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหาร จัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดงสมบูรณ์ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามตัว แปร เพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพ
3. สามารถนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหาร จัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในลักษณะคล้ายคลึงกันนี้ใน โอกาสต่อไป