

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 มาตรา 283 กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการ สาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่น บริหารจัดการโดยประชาชนในท้องถิ่นและดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เพราะถ้าท้องถิ่นแห่งใดมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี ปฏิบัติงานโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก ประชาชนในท้องถิ่นแห่งนั้นก็จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าท้องถิ่นแห่งใดมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ดี ปฏิบัติงานโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นแห่งนั้นก็ย่อมไม่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างแน่นอน จากที่กล่าวข้างต้นแล้วว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและทางการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเอง โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น การกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้แก่ การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยซึ่งมีขอบเขตการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนด และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากหลักการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้ามีฐานะเศรษฐกิจที่ดี มีความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย แต่เนื่องจากปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาและการสนองตอบความต้องการของแต่ละท้องถิ่นจึงมีความแตกต่างกันออกไปตามปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นหนึ่งอาจจะไม่ใช่ปัญหาและความต้องการของอีกท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ท้องถิ่นใดมีปัญหาและความต้องการด้านใด ก็จะทำให้ความสำคัญและมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการด้านนั้น ๆ เป็นหลัก ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นไม่ว่าด้านใดก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรสาธารณะ (Public Organization) (อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, 2538: 1) จะมีบทบาทเป็นตัวแสดงนโยบายเจ้าของเรื่อง (Focal Policy Actor) ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) กล่าวคือ จะเริ่มจากการกำหนดนโยบายหรือแผนก่อน จากนั้นนำนโยบายหรือแผนที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ จนได้รับผลงาน (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ออกมา เมื่อเป็นเช่นนี้ภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงหมายถึงการดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การนำแผนพัฒนาท้องถิ่นไปปฏิบัติ และผลของแผนพัฒนาท้องถิ่น (ผลผลิตและผลลัพธ์) ดังภาพดังนี้



ภาพที่ 1 การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มา: สุวรรณ พินิตานนท์, 2545: 29.

ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีคุณภาพต่อผู้ให้บริการให้มากขึ้น ตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาคุณภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นภาพสะท้อนให้ท้องถิ่นได้ทราบถึงคุณภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการหาแนวทางในการส่งเสริมพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดีขึ้น อันจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริงจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน(อัมพา โพธิ์นิล, 2549: 2)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดในหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และมีวิวัฒนาการที่ยาวนาน โดยเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ.2479 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2479 ฐานะของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือแนะนำแก่กรมการจังหวัดโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ต่อมาในปี พ.ศ.2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 โดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ แต่สภาจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัด เช่นเดิม จนกระทั่ง พ.ศ. 2495 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และสภาจังหวัดมีสถานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมาได้มีแนวคิดและความพยายามที่จะปรับปรุงการจัดการการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและสามารถแสดงความคิดเห็นต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยแยกออกจากจังหวัดและมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้ สำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการคลัง ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ส่วนโยธา มีหน้าที่ในงานที่เกี่ยวกับงานด้านช่าง เช่น การก่อสร้างและการซ่อมและบำรุงรักษาเครื่องจักรกล มีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือ หมวดออกแบบและก่อสร้าง และหมวดซ่อมบำรุงเครื่องจักรกล จนถึงปี พ.ศ. 2540 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาบังคับใช้

จากหน้าที่ความรับผิดชอบของกองช่าง คือ การให้บริการสาธารณะประโยชน์ต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน ในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ให้มีความสะดวกสบาย มีความเป็นอยู่ที่ดี โดยพิจารณาได้จากจำนวนโครงการที่กองช่างได้ให้บริการตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2549 – กันยายน 2550 เป็นดังนี้

ตารางที่ 1 จำนวนโครงการการบริการสาธารณะของกองช่าง ประจำปีงบประมาณ 2550

ลำดับที่	งานบริการ	จำนวน	งบประมาณ(บาท)
1	งานปรับปรุงซ่อมแซมผิวถนน	16 โครงการ	21,339,900
2	งานขุดเจาะบ่อบาดาล	37 โครงการ	3,762,000
3	งานขุดลอกลำน้ำ/ลำห้วย/ลำเหมืองสาธารณะ	55 โครงการ	6,365,000
4	งานดูแลสิ่งปลูกสร้าง งานดูแลคูน้ำ งานเครื่องสูบน้ำ	32 กิจกรรม	520,000
5	งานปรับเกรดถนน ปรับเกรดพื้นที่สาธารณะ	101 โครงการ	15,676,000

ที่มา: กองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, 2550.

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่าจำนวนโครงการของผู้มาขอรับบริการของกองช่าง อบจ. เชียงใหม่ ตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2549 – กันยายน 2550 มีจำนวนมาก ผู้ศึกษาจึงต้องการที่จะศึกษาถึงคุณภาพของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของกองช่าง สามารถดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ ประกอบกับในปัจจุบันกองช่างได้รับมอบหมายภารกิจเพิ่มขึ้นมากมาย เช่น การปรับปรุงซ่อมแซมผิวถนนจากทางหลวงชนบท การกำจัดขยะและสิ่งปลูกสร้าง ฯลฯ แต่คุณภาพด้านการให้บริการและจำนวนบุคลากรของกองช่างยังไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้นเพื่อที่จะทำให้การบริการด้านสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงใหม่ มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนที่มารับบริการอย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงคุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง และความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่กองช่างต่อปัจจัยต่างๆ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำ ด้านความรู้/ความสามารถ ด้านค่าตอบแทน ด้านสวัสดิการ ด้านขวัญและแรงจูงใจ ด้านอาคารเครื่องมือ อุปกรณ์ และเครื่องใช้ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ซึ่งผลการศึกษาจะนำมาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน รวมถึงข้อเสนอแนะของผู้รับบริการของกองช่าง อบจ.เชียงใหม่ ให้มีความเหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาคุณภาพการให้บริการของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
- 2) เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่กองช่างต่อปัจจัยต่างๆ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำ ด้านความรู้/ความสามารถ ด้านค่าตอบแทน ด้านสวัสดิการ ด้านขวัญและแรงจูงใจ ด้านอาคารเครื่องมือ อุปกรณ์ และเครื่องใช้ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน
- 3) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในการให้บริการของเจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

1.3 สมมุติฐานการศึกษา

- 1) การให้บริการของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ มีคุณภาพในระดับดีปานกลาง
- 2) เจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ มีความคิดเห็นต่อปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทั้ง 6 ด้าน อยู่ในระดับดีปานกลาง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตการศึกษาคุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ในประเด็นนี้ศึกษาเกี่ยวกับงานบริการ จำนวน 5 ด้าน ดังนี้

- 1.1) งานปรับปรุงซ่อมแซมผิวถนน
- 1.2) งานปรับเกรดถนน
- 1.3) งานขุดลอกลำน้ำ ลำห้วย และลำเหมืองสาธารณะ
- 1.4) งานดูแลสิ่งปลูกสร้าง
- 1.5) งานบริการเครื่องสูบน้ำ

2) ขอบเขตประชากร

ขอบเขตเนื้อหาการศึกษาเรื่องคุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้เลือกประชากรในการศึกษาสามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

- 2.1) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างผู้ปฏิบัติงานของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 110 ราย
- 2.2) ประชาชนผู้ใช้บริการของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 185 ราย

3) ขอบเขตเวลา

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาระหว่างเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2551 – สิงหาคม พ.ศ. 2551

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบถึงคุณภาพการให้บริการของกองช่าง เพื่อนำมาวางแผนและปรับปรุงวิธีการให้บริการที่ดีขึ้น

2) นำผลที่ได้จากการศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะนำมากำหนดนโยบาย และมาตรการต่างๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการให้บริการของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ต่อไป

1.6 นิยามศัพท์

คุณภาพ หมายถึง การตอบสนองความต้องการที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กองช่าง อบจ. เชียงใหม่ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะแก่ผู้มาขอรับบริการ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

การให้บริการ หมายถึง การนำเครื่องมือ อุปกรณ์ ไปให้ความช่วยเหลือรวมทั้งการต้อนรับ การพุดจา ทักทาย ให้คำปรึกษาแนะนำตามจุดประสงค์ที่ผู้มาขอรับบริการต้องการ เป็นการบริการทั้งในกองช่างและนอกกองช่างหรือในพื้นที่ปฏิบัติงาน

การบริการสาธารณะที่นำมาศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในการอำนวยความสะดวกหรือในการควบคุมดูแลของกองช่าง อบจ.เชียงใหม่ ในการตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเกี่ยวกับงานปรับปรุงซ่อมแซมผิวถนน งานปรับเกรดถนน งานขุดลอกลำน้ำ/ลำห้วย/ลำเหมืองสาธารณะ งานดูแลสิ่งปฏิกูล งานบริการเครื่องสูบน้ำ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งในจังหวัดหนึ่งให้มี องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

กองช่าง หมายถึง กองช่างในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่