

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสำคัญ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นประเด็นที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งในการบริหารในระบอบประชาธิปไตย เป็นการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง และมีการเพิ่มอำนาจ หน้าที่ บทบาทมากขึ้น อย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน ดังนั้นการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก และมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วย

ความสำคัญของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะต้องยึดหลักความถูกต้อง ชอบธรรมทางกฎหมายเป็นสำคัญ มีระบบและกระบวนการบริหารที่คำนึงถึงหลักการบริหารจัดการที่ดี อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ซึ่งหลักดังกล่าวทำให้เกิดผลดีต่อองค์กรและบุคลากรโดยเฉพาะความมั่นคงก้าวหน้า การมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรยึดหลักการและเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ การเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นในการจัดบริการสาธารณะและดูแลสุขภาพความเป็นอยู่ของประชาชน การเพิ่มอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการเขียนกฎหมาย ในลักษณะส่งเสริม (Positive Law) อำนาจหน้าที่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งเป็นทิศทางที่ทำให้เกิดฐานอำนาจในการบริหารแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การตอบสนองความต้องการของประชาชน และการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการดำเนินงานของ อปท. สิ่งเหล่านี้ส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้นรูปแบบการประเมินที่เที่ยงตรง น่าเชื่อถือ มีความเหมาะสมและเป็นธรรมกับทั้ง อปท. และประชาชน จะช่วยในการพัฒนาศักยภาพการทำงานของ อปท. สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และบรรลุตามเป้าหมาย การพัฒนาที่กำหนดไว้ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศ (วาสนา จาตุรัตน์. 2552: 36)

การประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานตามตัวชี้วัดโดยแท้จริงแล้ว ถือเป็นการติดตามประเมินผลการดำเนินการของระบบราชการ เพื่อให้ทราบถึงวิธีการบริหารงาน การวางแผน การวัดผล และการปรับปรุงพัฒนาระบบราชการที่มีการถือปฏิบัติมาตั้งแต่ในอดีตซึ่งปัจจุบันในงานลักษณะเดียวกันก็ได้รับการพัฒนาระดับให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและเรียกว่า “ตัวชี้วัด” (Indicators) เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเพื่อให้เทียบกับมาตรฐานสากลได้

การกำหนดตัวชี้วัดถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญในการตรวจสอบผลการดำเนินงานที่ผ่านมา เนื่องจากตัวชี้วัดอาจเป็นสิ่งที่ใช้วัดความเปลี่ยนแปลง ใช้บ่งบอกสถานภาพ ใช้สะท้อนลักษณะการดำเนินงานและสามารถใช้วัดความสำเร็จหรือผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ตัวชี้วัดยังนำไปใช้ประโยชน์ได้หลายทาง เช่น ใช้ติดตามความก้าวหน้าในการบรรลุเป้าประสงค์ ใช้ติดตามเพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของลักษณะหรือเหตุการณ์ๆ ในแต่ละกลุ่มของประชากร เป็นต้น อาจแบ่งตัวชี้วัดได้เป็น 7 กลุ่ม ตามลักษณะการนำไปใช้ดังนี้ (สุรรา แก้วนุ้ย. 2551: 4-5)

1. แสดงปัจจัยในกระบวนการผลิตที่แสดงถึงวิธีการดำเนินงาน (Input Indicator)
2. แสดงการกระทำที่เกิดขึ้น (Process or Performance Indicator) ใช้วัดจำนวนกิจกรรมที่ดำเนินการ ผลงานหรือผลจากการปฏิบัติงานเพื่อวัดประสิทธิภาพและผลผลิตภาพ
3. แสดงผลผลิตที่เกิดจากกระบวนการผลิต (Out Indicator) ใช้วัดผลงานเมื่อโครงการและกิจกรรมต่างๆ ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยเทียบกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายและความครอบคลุม
4. แสดงผลสำเร็จ (Outcome Indicator) ใช้วัดผลงานเมื่อโครงการและกิจกรรมต่างๆ สิ้นสุด ทั้งนี้โดยเทียบกับจุดมุ่งหมายระยะยาวของโครงการหรือผลกระทบต่างๆ ของโครงการที่นอกเหนือไปจากที่ตั้งเป้าหมายไว้
5. ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ใช้วัดผลผลิตตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ
6. ประสิทธิภาพ (Efficiency) ใช้วัดค่าใช้จ่ายที่ลงทุนเปรียบเทียบกับผลผลิตที่เกิดขึ้น
7. ผลกระทบ (Impact) ใช้วัดนโยบาย แผนงาน และโครงการที่จัดทำขึ้น

อย่างไรก็ตามการประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. นั้นยังมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ด้านตัวชี้วัดที่เหมาะสม อปท. มีตัวชี้วัดบางส่วนที่มีการกำหนดขึ้นจากส่วนกลาง เช่น การให้ อบต. จัดทำการประเมินตามเกณฑ์ของวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงาน ก.พ.ร. 2546: 58) ซึ่งเป็นเกณฑ์ของส่วนราชการระดับกรมขึ้นไปหรือหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ให้กระทรวงมหาดไทยช่วยเหลือในการจัดทำเกณฑ์ ในหมวด 5 เรื่องการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และหมวด 7 เรื่องการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือการประเมินโดยการพิจารณาจากแผนระยะปานกลาง 3 ปีของแต่ละ อบท. ซึ่งเป็นลักษณะของการประเมินผลโครงการในแต่ละปีงบประมาณ อีกทั้งหน้าที่อีกประการของ อปท. คือ การให้ข้อมูลแก่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่ระดับจังหวัดเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการประเมินกรมหรือจังหวัดนั้นๆ แต่มิได้เป็นเกณฑ์ในการประเมิน อปท. โดยตรง จะเห็นได้ว่าทั้งเกณฑ์ และ/หรือ ตัวชี้วัดของ อปท. อย่างแท้จริงนั้นยังไม่มี ความชัดเจน

นอกจากนี้เกณฑ์หรือตัวชี้วัดข้างต้น ยังมีการนำมาพิจารณาความดีความชอบของทั้งระดับหน่วยงานและระดับบุคคล เช่น นายก อบต. เป็นต้น ซึ่งมักมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมของเกณฑ์ที่ใช้เหมือนกันหมด ทั้งที่มีความแตกต่างกันในทรัพยากรของ อปท. ที่ได้รับหรือมีไม่เท่ากัน

จากปัญหาและความสำคัญของเกณฑ์หรือตัวชี้วัดสมรรถนะของ อปท. ที่ยังไม่มี ความชัดเจน รวมถึงแนวทางการพัฒนาที่ต้องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการให้การทำงานของ อปท. มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า การวิจัยเพื่อค้นหาตัวชี้วัดและเกณฑ์ที่เหมาะสมจึงมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในปัจจุบันและอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่ออธิบายลักษณะของตัวชี้วัดแต่ละด้าน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการค้นคว้าและอธิบายลักษณะของตัวชี้วัดศักยภาพการทำงานของ อปท. โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ บทบาทหน้าที่ของ อปท. หลักในการบริหารองค์การและการประเมินองค์การ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับเรื่อง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการปฏิบัติงานของ อปท. โดยคณะผู้วิจัยจะทำการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดชลบุรี จาก 17 อปท. ๗ ละ 30 คน และเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากแบบสัมภาษณ์ โดยใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีความเกี่ยวข้องกับการประเมินผลการดำเนินงานของ อปท. จำนวน 5 คน

ขอบเขตด้านเวลาและสถานที่

ด้านเวลาการศึกษาการพัฒนาตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้เวลาประมาณ 12 เดือนระหว่าง ตุลาคม 2555 – กันยายน 2556 ด้านสถานที่ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้จะดำเนินการในจังหวัดชลบุรี

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ข้อมูลเกี่ยวกับตัวชี้วัดสามารถใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับหน่วยงานภาครัฐในการนำไปประยุกต์ใช้ในการประเมินหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐได้
3. รายงานการวิจัยที่ได้สามารถตีพิมพ์ในวารสารระดับชาติหรือนานาชาติได้

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ให้ความหมายของศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องการศึกษา รูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมิน กรณีศึกษา จังหวัดชลบุรีไว้ ดังนี้

ตัวชี้วัดปัจจัยความสำเร็จ (Critical Success Factors: CSF) หมายถึง สิ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้วัดผลในการดำเนินงาน โดยการประเมินเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ เพื่อสะท้อนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานที่เป็นปัจจัยความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดชลบุรี

ดัชนีชี้วัดสำคัญ (Key Performance Indicator: KPI) หมายถึง เครื่องมือที่ใช้วัดผลหรือหน่วยวัดความสำเร็จขององค์การในการปฏิบัติงาน โดยสื่อถึงการเป้าหมายในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความชัดเจนในการกำหนด การติดตาม และการประเมินผลการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดชลบุรี

ศักยภาพ (Competency) หมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน ซึ่งหมายรวมถึง ความรู้ ความสามารถ ทักษะ และแรงจูงใจที่ส่งต่อความสำเร็จของการทำงานตามตำแหน่งนั้นๆ

ตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Functional Competency Indicators of Local Administrative Organizations) หมายถึง เครื่องมือหรือหน่วยวัดความสำเร็จของ อปท. ซึ่งรวมถึงคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน ทั้งความรู้ ความสามารถ ทักษะ และแรงจูงใจของบุคลากรที่ส่งต่อความสำเร็จของการทำงาน

การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีบทบาทตามที่กำหนดไว้กับองค์กรภาครัฐในระดับต่างๆ โดยแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร ระดับการรับฟังความคิดเห็น ระดับความเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ระดับการให้ความร่วมมือ และระดับการให้อำนาจแก่ประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) (Local Government) หมายถึง รูปแบบหนึ่งของหน่วยงานราชการที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะเป็นไปตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ในงานวิจัยนี้จะหมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดชลบุรี ยกเว้นพัทยา