

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนทุกกลุ่มอย่างสมดุล แต่ในขณะเดียวกันประชาชนของประเทศต่างก็มีความต้องการ และคาดหวัง ในการบริการที่จะได้รับจากหน่วยงานของภาครัฐ การพัฒนาขีดความสามารถจึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐ ที่จะต้องดูแลและให้บริการอย่างเป็นธรรม ภารกิจเหล่านี้เป็นงานยากและซับซ้อน ดังนั้นการยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานของภาครัฐให้อยู่ในระดับสูงจึงเป็นเป้าหมายสำคัญ การเพิ่มขีดสมรรถนะและเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการให้ทันโลกทันสมัย โดยเน้นการปรับระบบราชการสู่การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีประเทศชาติและประชาชนเป็นศูนย์กลาง การทำให้หน่วยงานราชการ มีมาตรฐานการปฏิบัติงานอยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล จำเป็นต้องมีระบบการบริหารจัดการที่เน้นผลสัมฤทธิ์สามารถวัดผลงานโดยมีเกณฑ์การรับรองคุณภาพมาตรฐานเพื่อทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการได้สะดวกและสามารถตอบสนองความต้องการประชาชนได้ดีขึ้นโดยลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการบริหารระบบราชการ, 2553, น.2)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและมีบทบาทหน้าที่หลักในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตลอดจนมีบทบาทหน้าที่แก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในเขตการปกครองนั้นๆ ทั้งด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ด้านโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมอาชีพและรายได้ รวมถึงรู้และเข้าใจถึงสภาพแวดล้อม สภาพปัญหาและสาเหตุที่เกิดขึ้นนั้นท้องถิ่นเป็นอย่างดี และมีทิศทางในการทำงานที่จะทวีความสำคัญอย่างยิ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดนับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมา 16 ฉบับ (โกวิท พวงงาม, 2552, น.335) รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่บังคับให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการกำหนดกฎหมาย ซึ่งกลายเป็นบทบัญญัติสำคัญในสองหมวดคือ หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหมวด 5 มาตรา 78 บัญญัติว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโภชนาการและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ หมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตราที่ 282-290 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ความต่อเนื่องของการกระจายอำนาจ การปรับเปลี่ยนที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น การบริหารบุคคล การกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจยุคใหม่อย่างแท้จริง และต่อมาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลให้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยชัดเจนมากยิ่งขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการปรับโครงสร้างองค์กรและพนักงานให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง ต้องบริหารงานด้วยความเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน กระบวนการบริหารงาน โดยเริ่มตั้งแต่ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมติดตาม ตรวจสอบ ซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรง ประเด็นมากที่สุด และส่งผลให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีทิศทาง และมีการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดไป (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555 , น.14-22)

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรยึดหลักการและเจตนารมณ์ของการกระจาย อำนาจ การเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นในการจัดบริการสาธารณะและดูแลชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน การเพิ่มอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการเขียนกฎหมาย ในลักษณะส่งเสริม (Positive Law) อำนาจหน้าที่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็ง เพื่อเป็น ทิศทางที่ทำให้เกิดฐานอำนาจในการบริหารแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมทั้งด้านการวางแผนหรือการกำหนดเป้าหมายของท้องถิ่น การปฏิบัติ การใช้ประโยชน์ การช่วย บำรุงรักษา และการประเมินผล ก็จะสามารถบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองความ ต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการทำงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่ส่งผลโดยตรงต่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้นหากมีการ ประเมินที่เที่ยงตรง และน่าเชื่อถือ ในรูปแบบที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับทั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และประชาชน จะช่วยในการพัฒนาศักยภาพการทำงานขององค์กรที่สามารถตอบสนองความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และบรรลุตามเป้าหมายการพัฒนาที่กำหนดไว้ได้อย่างดีในระดับ ท้องถิ่นและในระดับประเทศ (วาสนา จาตุรัตน์, 2552, น.6)

การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่ออนาคตของ องค์กร แต่อย่างไรก็ตามการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีความ แตกต่างกัน กล่าวคือ ทั้งด้านตัวชี้วัดที่เหมาะสม และรูปแบบการประเมินที่สอดคล้องกับองค์กร เนื่องจากรูปแบบการประเมินบางส่วนถูกกำหนดขึ้นจากส่วนกลาง เช่น การให้องค์กรบริหารส่วนตำบล จัดทำการประเมินตามเกณฑ์ของวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงาน ก.พ.ร., 2546) ซึ่งเป็นเกณฑ์ของส่วนราชการระดับกรมขึ้นไป หรือหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ให้กระทรวงมหาดไทยช่วยเหลือในการจัดทำเกณฑ์ในหมวด 5 เรื่องการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และหมวด 7 เรื่องการอำนวยความสะดวกและการตอบสนอง ความต้องการของประชาชน หรือการประเมินโดยการพิจารณาจากแผนระยะปานกลาง 3 ปีของแต่ละ องค์กร ซึ่งเป็นลักษณะของการประเมินผลโครงการในแต่ละปีงบประมาณ อีกทั้งหน้าที่อีกประการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการให้ข้อมูลแก่กรมปกครองท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่ระดับ จังหวัดเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการประเมินกรมหรือจังหวัดนั้นๆ แต่มิได้เป็นเกณฑ์ในการ ประเมินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองโดยตรง จะเห็นได้ว่าทั้งเกณฑ์ หรือ ตัวชี้วัด รวมไปถึง รูปแบบการประเมินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงนั้นยังไม่มี ความชัดเจน โดยเฉพาะ รูปแบบที่ อปท. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ให้ข้อมูลแก่ส่วนกลางนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย แต่ก็ มิได้เป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการประเมินเพื่อการพัฒนาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ผลที่ได้จากการ ประเมินข้างต้น ยังมีการนำมาพิจารณาความดีความชอบของทั้งระดับหน่วยงานและระดับบุคคล เช่น

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ซึ่งมักมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมถึงความน่าเชื่อถือ ความยุติธรรมของการประเมิน ทั้งที่มีความแตกต่างกันในทรัพยากรของแต่ละองค์กร ที่ได้รับหรือไม่มีเท่ากัน

จากปัญหาและความสำคัญของวิธีการประเมิน หรือรูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังไม่มี ความชัดเจน ร่วมกับแนวทางการพัฒนาที่ต้องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็ต้องการให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าการวิจัยเพื่อค้นหาศึกษารูปแบบการประเมินที่เหมาะสม โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจึงมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษารูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี

1.2.2 เพื่ออธิบายรายละเอียดของวิธีการการศึกษารูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี ในแต่ละขั้นตอนได้อย่างเหมาะสม

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะการแก้ไขด้านการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากมุมมองของประชาชนผู้รับบริการ หน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ขอบเขตการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เพื่อศึกษาค้นคว้ารูปแบบการศึกษารูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าได้แก่ บทบาทหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ หลักในการบริหารองค์การและการประเมินองค์การแบบ CIPP Model เป็นต้น รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.2 ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษารูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยจะทำการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากแบบสัมภาษณ์ โดยใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับเจ้าหน้าที่หรือหัวหน้าหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่น และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกประเภทๆ ละ 3-5 คน

1.3.3 ขอบเขตด้านเวลาและสถานที่

การศึกษารูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี จะใช้เวลาประมาณ 12 เดือนระหว่าง ตุลาคม 2555 - กันยายน 2556

ด้านสถานที่ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้จะดำเนินการคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดชลบุรี

1.4 คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย

รูปแบบการประเมิน หมายถึง กรอบแนวคิด วิธีการ ขั้นตอนและเครื่องมือการประเมิน

รูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน หมายถึง กรอบแนวคิด วิธีการ ขั้นตอน และเครื่องมือการประเมินแผนงาน โครงการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความสอดคล้องกับหลักการและทฤษฎี และบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่น ประกอบด้วยเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง สมรรถนะกระบวนการดำเนินงานในด้านการวางแผน การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผล ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ในการปฏิบัติงานต่างๆ ของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน การพัฒนาองค์การ การจัดการทรัพยากร การบริการสาธารณะ การบริหารงบประมาณ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับผู้บริหารหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในการนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงโครงการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และความต้องการของผู้ใช้บริการ

1.5.2 ผู้บริหาร พนักงาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีได้รู้รูปแบบการประเมินสมรรถนะการดำเนินงาน และสามารถนำรูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองได้

1.5.3 ผู้บริหาร พนักงาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถนำรูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน ไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองได้

1.5.4 เป็นประโยชน์แก่บุคคลทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นประชาชน นักศึกษา นักวิชาการ หรือภาคเอกชนนำไปใช้ในการศึกษา อ้างอิง หรือพัฒนาให้เป็นงานวิจัยในเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องต่อไป