

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 ระบุถึงวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศในอนาคต มีจุดมุ่งหมายมุ่งเน้นการแก้ปัญหาและความยากจน และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ของประเทศให้เกิด “การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย” และสร้างค่านิยมร่วมให้คนไทยตระหนักถึงความจำเป็นและปรับเปลี่ยนกระบวนความคิด ทักษะคิด และกระบวนการทำงานโดยยึด “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญานำทางให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการประเทศแนวทางใหม่ที่มุ่งสู่ประสิทธิภาพและคุณภาพและความก้าวหน้าตามโลกได้อย่างรู้เท่าทัน ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชุมชน ระดับภาค และระดับประเทศ ในทุกขั้นตอนแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อร่วมกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนฯ เพื่อมุ่งสู่ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรมและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” (สำนักนายกรัฐมนตรี. 2555)

การพัฒนาประเทศไทยในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 จึงเป็นการนำภูมิคุ้มกันที่มีอยู่ พร้อมทั้งเร่งสร้างภูมิคุ้มกันในประเทศให้เข้มแข็งขึ้นเพื่อเตรียมความพร้อมของคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม รวมทั้งสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์บนพื้นฐานการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันยังจำเป็นต้องบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้หลักการพัฒนาพื้นที่ การกิจ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมไทย ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทยตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (สำนักนายกรัฐมนตรี. 2555)

กรอบการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลภายใต้ระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลที่ดีจะต้องมีขีดสมรรถนะค่อนข้างสูงในการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง ประการแรกสามารถตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพ ประการที่สองสามารถผลักดันนโยบายของตนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่สามเป็นผู้แก้ปัญหาความขัดแย้งไกล่เกลี่ยประสานผลประโยชน์ และตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคม ประเด็นยุทธศาสตร์หลักซึ่งรัฐบาลมุ่งเน้นให้ความสำคัญอันดับแรก รวมทั้งสิ้น 9 ประการคือ 1) การขจัดความยากจน 2) การพัฒนาคนและพัฒนาสังคมที่มีคุณภาพ 3) การปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้ 4) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 5) การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 6) การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหาร

กิจการบ้านเมืองที่ดี 7) การส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาธิปไตย 8) การรักษาความมั่นคงของรัฐ 9) การรองรับการเปลี่ยนแปลงพลวัตของโลก

การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระบบการปกครองภายในประเทศ ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จึงได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงมาตามลำดับจนถึงปัจจุบัน โดยเป็นแนวคิดในการให้ประชาชนได้ปกครองและบริหารตนเอง ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หลักการกระจายอำนาจปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถกระทำกิจกรรมต่างๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาล มีความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของพลเมืองท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ในดำเนินนโยบายที่สำคัญๆ ยังคงยึดนโยบายแห่งรัฐอยู่ เช่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายในการป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมทางการบริหารของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลยังคงต้องเอกสิทธิ์ในการควบคุม ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาสถานภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติเอาไว้

ในคู่มือการจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุถึงกรอบแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 ข้อดังนี้ 1) ภาวะผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทชี้นำองค์กร 2) การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบการกำกับดูแล และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมและชุมชน กำหนดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ โดยปฏิบัติให้มีตัวชี้วัดหลักของการดำเนินงานและมีการคาดการณ์ผลการดำเนินงาน 3) การมุ่งเน้นประชาชนผู้รับบริการโดยจะต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชน การสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนรวมถึงคำนึงความพอใจของผู้รับบริการ 4) การวัดผล ผลวิเคราะห์และการจัดการข้อมูล มีการรวบรวม วิเคราะห์ จัดการและปรับปรุงข้อมูลสารสนเทศเพื่อให้ประโยชน์ในการบริหารจัดการ 5) การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ มีการพัฒนาพนักงานขององค์กรให้มีความรู้ที่สอดคล้องกับระบบงานและการสร้างแรงจูงใจกับพนักงาน 6) การบริหารจัดการกระบวนการ มีการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้เอื้อต่อการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายและเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

การแก้ไขปัญหาและการสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เดิมเป็น การพิจารณาจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นการคิดแบบเดียวกันทั่วประเทศไม่ได้คำนึงถึงมุมมองความแตกต่างในด้านพื้นที่ภูมิประเทศ วัฒนธรรม ภูมิปัญญา สภาพของปัญหาที่มีปัจจัยต่างๆ ไม่เหมือนกัน และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น แต่ปัจจุบันรัฐได้มีการกระจายอำนาจการปกครองโดยสนับสนุนส่งเสริมให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น ได้เองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งได้มอบหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง และจัดตั้งบริการสาธารณะบางประการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 78 และมาตรา 281 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินนโยบายการปกครอง การบริหาร บริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง อย่างอิสระตามขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและความต้องการของตนเองภายใต้กรอบความคิดที่ว่าไม่มีองค์กรราชการใดที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อยู่กับปัญหา

ความต้องการมากที่สุด ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงนับว่าเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ ในการบริหารจัดการสาธารณะตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีนั้น จะต้องปฏิบัติตามภารกิจดังกล่าวข้างต้น และเพื่อให้การบริหารจัดการสำเร็จลุล่วง สามารถแก้ไขปัญหา และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมมือกันพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าได้นั้น การประเมินการปฏิบัติงานตามภารกิจจึงประกอบด้วย 4 มิติ คือ ด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ด้านการพัฒนาองค์กร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546) การประเมินทั้ง 4 มิติ นี้ จะเป็นกรอบในการจัดสรรรางวัลพิเศษ บำเหน็จความชอบ หรือจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการ โดยจัดสรรเงินรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด ในกรณีที่ส่วนราชการดำเนินการให้บริการ ที่มีคุณภาพเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด หรือสามารถเพิ่มผลงาน หรือผลสัมฤทธิ์โดยไม่เพิ่มค่าใช้จ่าย และคุ้มค่าต่อการกิจของรัฐ หรือสามารถดำเนินการได้ตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วย เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นส่วนราชการในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ 2559 ตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ 4 มิติ ข้างต้นนั้น การประเมินผลการปฏิบัติราชการของจังหวัดร้อยเอ็ด จำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระมารับผิดชอบการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด เป็นสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นที่มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านการวิจัย มีบุคลากรเพียงพอในการดำเนินการประเมินโครงการ จัดเป็นองค์กรกลางในท้องถิ่น จึงได้รับการประสานจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ให้เป็นหน่วยงานกลางที่จะดำเนินการประเมินผลความพึงพอใจของผู้รับบริการ ในมิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ ตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการใน 4 ด้านด้วยกัน คือด้านกระบวนการขั้นตอนการให้บริการ ด้านช่องทางการให้บริการ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวก แก่ผู้มารับบริการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

ผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นแนวทางสำหรับเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ เพื่อผู้รับบริการมีความพึงพอใจมากขึ้น และเป็นสารสนเทศสำหรับผู้บริหารใช้ประกอบการพิจารณา ในการจัดสรรเงินรางวัลบำเหน็จความชอบให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความพึงพอใจของผู้รับบริการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ใน 4 งาน ได้แก่ งานด้านสาธารณสุข งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานด้านการศึกษา และงานด้านระบบการบริหารงานขององค์กร โดยแต่ละงานประเมินกรอบใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านกระบวนการขั้นตอนการให้บริการ ด้านช่องทางการให้บริการ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวก

2. เพื่อประเมินคุณภาพการให้บริการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ตามตัวชี้วัดร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ

ขอบเขตของการวิจัย

1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร จำนวน 4 งาน รวม 800 คน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 4 งาน รวม 400 คน ซึ่งได้มาโดยวิธีการสุ่มอย่างง่าย(Sample Random Sampling) จำแนกเป็นรายงาน คือ 1) งานด้านสาธารณสุข 2) งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 100 คน 3) งานด้านการศึกษา จำนวน 100 และ 4) งานระบบการบริหารงานขององค์กร จำนวน 100 คน

2. ขอบเขตของโครงการที่รับการประเมิน

ในการประเมินครั้งนี้ คณะผู้วิจัยดำเนินการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการใน 4 งาน ได้แก่ งานด้านสาธารณสุข งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานด้านการศึกษา และงานด้านระบบการบริหารงานขององค์กร จากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด โดยแต่ละงานประเมินกรอบใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านกระบวนการขั้นตอนการให้บริการ ด้านช่องทางการให้บริการ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวก

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้ผู้วิจัยงานวิจัยเชิงประเมิน เรื่อง “ความพึงพอใจของผู้รับบริการที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด” มีความเข้าใจตรงกัน คณะผู้วิจัยจึงนิยามศัพท์ที่ใช้ในงานวิจัยไว้ดังนี้

1. ความพึงพอใจ หมายถึง ความพึงพอใจของผู้รับบริการที่เกิดจากการให้บริการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ดใน 4 ด้านของการให้บริการ

1) กระบวนการขั้นตอนการให้บริการ หมายถึง วิธีการดำเนินการเพื่อให้บริการที่ไม่ซับซ้อน มีการจัดลำดับของการให้บริการที่สะดวกและรวดเร็ว และใช้เวลาในการให้บริการอย่างเหมาะสม

2) ช่องทางการให้บริการ หมายถึง ช่องทางสำหรับการให้บริการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด สำหรับให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ผู้รับบริการ

3) เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ทำหน้าที่ให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ผู้รับบริการด้วยความสุภาพอ่อนน้อม มีความรอบรู้ และมีความสามารถในการให้คำแนะนำแก่ผู้มารับบริการได้อย่างถูกต้อง

4) สิ่งอำนวยความสะดวก หมายถึง อาคารสถานที่ เช่น ห้องพัก ห้องน้ำ ที่จอดรถ สะดวกแก่การให้บริการ และมีความปลอดภัย มีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยเพียงพอแก่การให้บริการ รวมไปถึงอาหารและเครื่องดื่มที่มีการจัดเตรียมอย่างเหมาะสม

2. **งานที่ให้บริการแก่ประชาชน** หมายถึง งานที่ทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ได้ดำเนินการเพื่อให้บริการแก่ประชาชน จำนวน 4 งาน ได้แก่ 1) งานด้านสาธารณสุข 2) งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน 3) งานด้านการศึกษา และ 4) งานระบบการบริหารงานขององค์กร

3. **ผู้รับบริการ** หมายถึง ผู้รับบริการใน 4 งาน ได้แก่ 1) งานด้านสาธารณสุข 2) งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน 3) งานด้านการศึกษา และ 4) งานระบบการบริหารงานขององค์กร

4. **การให้บริการ** หมายถึง การให้บริการแก่ผู้มารับบริการในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด รวม 4 ด้าน คือ ด้านกระบวนการขั้นตอน การให้บริการ ด้านช่องทางการให้บริการ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้มารับบริการ

5. **เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด** หมายถึง เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อนำไปวางแผนการให้บริการ ด้านการบริหารงานบุคคลและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

2. ผลการประเมินที่ได้สามารถนำไปใช้เป็นสารสนเทศสำหรับผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ในการนำไปปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ

3. ผลการประเมินที่ได้ใช้เป็นสารสนเทศสำหรับผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ในการพิจารณาตัดสินใจการจัดสรรเงินรางวัลบำเหน็จความชอบให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัด