

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลภายใต้ระบบโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีแนวโน้มเข้าสู่ปัญหาด้านการบริหารจัดการ เกิดขึ้นจากระเบียบ ข้อกำหนดทางราชการ สมรรถภาพของผู้นำประเทศ ความจำกัดเกี่ยวกับการจัดสรร จัดหาและจัดการทรัพยากรของแต่ละหน่วยงาน หรือการเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคมที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั่วโลก ประกอบกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการผลิต การเคลื่อนย้ายข้อมูล ข่าวสาร เงินทุน สินค้า และคน ทำให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว จึงเป็นแรงกดดันที่ภาครัฐ จะต้องทบทวนบทบาทหน้าที่ และปรับปรุงการให้บริการใหม่ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่ทวีความรุนแรงหลากหลาย และซับซ้อนทับถมมากขึ้นอยู่ตลอดเวลาได้อย่างตรงประเด็น ทันเวลาและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545-2549 เป็นแผนยุทธศาสตร์ชั้นนำทิศทางการพัฒนาประเทศระยะ 5 ปี โดยพิจารณาจากวิกฤตที่เกิดขึ้น สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงปัจจุบันและแนวโน้มกระแสโลกในอนาคต จึงกำหนดยุทธศาสตร์ที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืน ระดับคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ให้อยู่ดี มีสุข ควบคู่กับการพัฒนามุ่งสู่คุณภาพในทุกด้าน พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีในทุกระดับ โดยอาศัยพลังการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมไทย บังเกิดผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

จากสภาพปัญหาและความจำเป็นดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินการการปฏิรูประบบราชการ ให้การทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความรับผิดชอบต่อประชาชนเพิ่มขึ้น จึงเกิดแนวคิดที่จะทำให้ระบบราชการมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น เพื่อมิให้ยึดติดอยู่กับระเบียบ กฎเกณฑ์หรือวิธีการต่าง ๆ ที่ทำให้ขาดสภาพความคล่องตัวในการตัดสินใจเพื่อปฏิบัติงาน ทำให้กิจการของรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ได้ถ่ายโอนให้ภาคเอกชนดำเนินการ รัฐบาลจึงกำหนดสำคัญของกลไกการบริหารจัดการที่ดี 6 ประการ เป็นยุทธศาสตร์และเงื่อนไขของความสำเร็จตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า เป็นพื้นฐานสำคัญของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่เหลือทั้งหมด บนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นหลักปฏิบัติในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชนและภาครัฐบาล ได้แก่ หลักความรับผิดชอบต่อหลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า ความโปร่งใส และหลักนิติธรรม ดังนั้น การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง

จึงเป็นกลวิธีอย่างหนึ่งที่จะให้หน่วยงานของภาครัฐระดับล่างเกิดความคล่องตัวและเร่งพัฒนา คุณภาพ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ให้มีทัศนคติที่เอื้อต่องานบริการประชาชน รวมทั้ง ทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติงาน เพื่อให้การบริหารราชการมีความยืดหยุ่น มีประสิทธิผล โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการประเมินผลที่เป็นระบบและเป็นธรรม เป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลได้ยกเลิก กฎระเบียบที่ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ขณะเดียวกัน การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้เข้ามาแทนระบบราชการแบบดั้งเดิม ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะกำหนดตัวชี้วัด (Indicators) ในแต่ละกิจกรรมเป็นการกำหนดมาตรฐานของปัจจัยต่างๆ ทั้งทางด้านปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output) เพื่อส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ (Outcome) หรือผลผลิตที่จะได้รับ เป็นการใช้ ทรัพยากรที่มีอยู่ในหน่วยงานนั้น ๆ อย่างประหยัด (Economy) เกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพและคุ้มค่า (Effectiveness) บรรลุเป้าหมาย (Goals) และต้องเป็นรูปธรรม ชัดเจน โดย กำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก (Key performance indicators - KPI) ที่สอดคล้องกับภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กร เพื่อวัดความก้าวหน้าของผลปฏิบัติงาน (Results)

การบริหารงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับปรุงแนวคิดในการทำงานใหม่ โดยมุ่งการสร้าง ประโยชน์ให้ประชาชนแทนการรักษากฎ ระเบียบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ล้าสมัย โดย คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน มุ่งให้บริการประชาชน และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทำหน้าที่ ด้วยความเสมอภาคเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติหรือเล่นพรรคเล่นพวก

การให้บริการประชาชน นอกจากการคำนึงถึงประสิทธิภาพของราชการแล้วจะต้อง ตระหนักถึงเวลาและค่าใช้จ่ายของประชาชนที่มาติดต่อราชการด้วย โดยจะต้องปรับปรุงกระบวนการ ทำงานให้สั้น โปร่งใส และติดต่อกันเบ็ดเสร็จในจุดเดียว ปรับปรุงเวลาติดต่อราชการที่ให้ความ สะดวกแก่ประชาชน การบริหารภายในภาครัฐเอง ต้องมีความคล่องตัว ใส่ใจที่จะใช้ทรัพยากรอย่าง มีประสิทธิภาพ และออกแบบกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องที่ ซึ่งมีความแตกต่างกัน ตามรูปแบบโครงสร้างของหน่วยงาน เพื่อสะดวกในการบริหาร จึงมีการนำ แนวคิดการบริหารจัดการที่เรียกว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) มาเป็นแนว ทางการบริหารจัดการสำคัญที่รัฐบาลนำมาใช้ในการจัดระเบียบให้สังคมและประชาชนอยู่ร่วมกัน อย่างเป็นปกติสุข เพื่อช่วยป้องกันแก้ไข หรือบรรเทาปัญหา หรือวิกฤตต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยหน่วยงานของ รัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะต้องพัฒนาหน่วยงานของ ตนเอง เพื่ออำนวยความสะดวก และให้บริการประชาชนอย่าง โปร่งใส มีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และ เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน แนวทางนี้ยึดหลักสำคัญ เป็นต้นว่า หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และหลักความโปร่งใส ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรลุเป้าหมาย ดังนี้ 1) เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน 2) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ 3) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานราชการที่เกินความจำเป็น 4) เกิดประสิทธิภาพ 5) เกิดความคุ้มค่า 6) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2552 และตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อีกทั้งปัญหาของท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของประชาชน ที่ต้องพิจารณาแก้ไขดำเนินการตลอดเวลาประกอบด้วยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติตาม ผู้วิจัยในฐานะเป็นพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความสนใจที่จะศึกษาระดับความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี (อบต.บางกร่าง) ตาม “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” เป็นกรอบในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่างต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

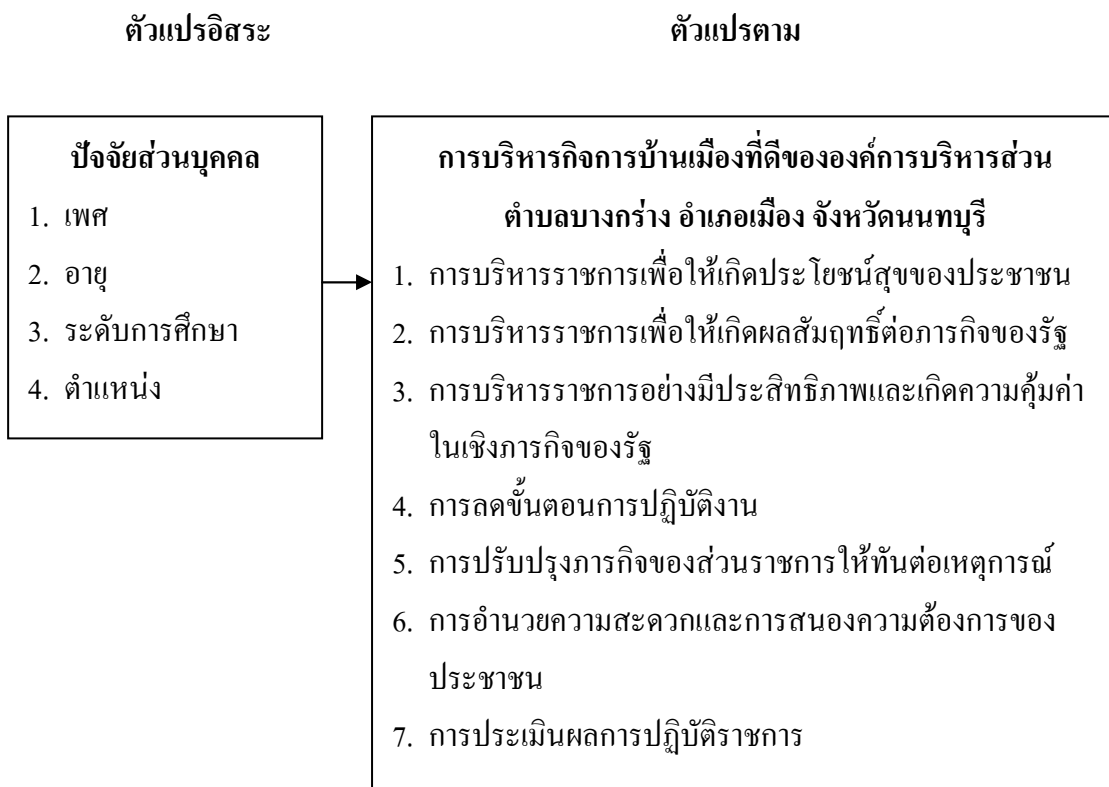
1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของบุคลากร ที่มีต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของบุคลากร ที่มีต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยเรื่อง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาเฉพาะในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
2. ขอบเขตด้านประชากร คือ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี จำนวนทั้งหมด 123 คน
3. ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546) ได้แก่
 - 3.1 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
 - 3.2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
 - 3.3 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
 - 3.4 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
 - 3.5 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
 - 3.6 การอำนวยความสะดวกและการสนองความต้องการของประชาชน
 - 3.7 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ตัวแปรที่นำมาวิจัยในครั้งนี้ ได้กำหนดตัวแปรอิสระ และตัวแปรตาม ดังนี้

1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่ง
2. ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ประกอบด้วย
 - 2.1 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
 - 2.2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
 - 2.3 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
 - 2.4 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
 - 2.5 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์

2.6 การอำนวยความสะดวกและการสนองความต้องการของประชาชน

2.7 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของศัพท์ตรงกัน จึงได้นิยามความหมายของศัพท์ต่างๆ ดังต่อไปนี้

อบต. บางกร่าง หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
 บุคลากร หมายถึง นายกองค้การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง การบริหารราชการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ คือ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมาย เพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ ส่วนราชการต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่ได้รับการบริการจากรัฐ ภารกิจต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสีย รับฟังความคิดเห็น ความพึงพอใจของสังคมและประชาชน

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ หมายถึง การปฏิบัติราชการมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน โดยต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการล่วงหน้าซึ่งมีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลา งบประมาณ และมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการพัฒนาไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้

การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ หมายถึง การกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณ มีการจัดซื้อหรือจัดจ้างดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม การสั่งราชการทำเป็นลายลักษณ์อักษร

การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติราชการมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการอนุญาตอนุมัติ มีการจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ มีศูนย์บริการประชาชน โดยระบบสารสนเทศ

การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ หมายถึง การปฏิบัติราชการมีการทบทวนภารกิจ ความจำเป็น โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบาย คำสั่ง งบประมาณ ความคุ้มค่าของภารกิจ ดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศให้สอดคล้องหรือเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

การอำนวยความสะดวกและการสนองความต้องการของประชาชน หมายถึง การกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบ มีระบบเครือข่ายสารสนเทศบริการแก่ประชาชน สามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็น

การประเมินผลการปฏิบัติราชการ หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ และนำผลการประเมินมาปรับปรุงการปฏิบัติงาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระดับความคิดเห็นของบุคลากร ที่มีต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
2. ทำให้ทราบถึงระดับความคิดเห็นของบุคลากร ที่มีต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล