

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลส่วนกลางได้กระจายอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินในการจัดทำบริการสาธารณะไปสู่ท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 ได้บัญญัติถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน อีกทั้งมาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบหรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจการมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้รับรัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อนกฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาการเงินและการคลังและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียง

เท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมการป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการป้องกัน การก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย (ราชกิจจานุเบกษา. 2560)

จากหลักการและความสำคัญในข้างต้น เห็นได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นได้เอง จึงมีความหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อชุมชน ท้องถิ่นของตน การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง และกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น จึงต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่เป็นองค์กรหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ เป็นต้น การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นทุกระดับ โดยภายในองค์กรจะประกอบไปด้วยผู้นำองค์กรที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารงานและเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรฝ่ายปฏิบัติที่จะดำเนินงานตามนโยบายของผู้บริหาร เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและผู้มารับบริการ เป็นต้น การจัดบริการสาธารณะในประเทศไทย ณ ปัจจุบัน มีการดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐ ใน 5 รูปแบบ ได้แก่ 1) หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น 2) หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 3) หน่วยงานองค์การมหาชน 4) หน่วยงานรูปแบบพิเศษ และ 5) หน่วยงานเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน (อรทัย ก๊กผล. 2552)

อย่างไรก็ดี การจัดบริการสาธารณะหรือการบริการแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในชุมชนท้องถิ่นพื้นที่นั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 บัญญัติว่า “การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลด ภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชนมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน” การประเมินผลเพื่อนำไปปรับปรุงคุณภาพการให้บริการจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่เหมาะสมอย่างยิ่ง เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองตามความต้องการของประชาชน โดยในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดกรอบประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการมิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ ตัวชี้วัด 2.1 คือ การพิจารณาจากผลสำรวจความพึงพอใจของประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ หรือผู้ที่มารับบริการติดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องว่าจ้างสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาจากภายในหรือภายนอกพื้นที่จังหวัด เป็นหน่วยงานสำรวจที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน อย่างน้อย 4 งาน ซึ่งปัจจัยสำคัญในการบริการ คือ บุคลากรผู้ให้บริการอันจะส่งผลต่อคุณภาพการให้บริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพตามไปด้วย (ราชกิจจานุเบกษา. 2545)

การมีส่วนร่วม บทบาท และสิทธิหน้าที่ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นกล่าวได้ว่า ประชาชน เป็นองค์ประกอบหรือปัจจัยสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นองค์กรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับประชาชน เป็นที่พึ่งของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น สมดังเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจสู่ประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้ทุกส่วนของชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทั้งในการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน และโดยเฉพาะการประเมินผลในการดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งวัตถุประสงค์ในการประเมินผลก็คือ การนำผลการประเมินที่ได้ไปพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการให้บริการเพื่อให้ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชนหรือผู้รับบริการ เป็นต้น

องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และประกาศกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2539 แบ่งหมู่บ้านซึ่งตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 หมู่บ้าน มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 4,627 คน จำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 1,929 ครัวเรือน ความหนาแน่นของประชากร 83.19 คน/ตารางกิโลเมตร ความหนาแน่นของครัวเรือน ประมาณ 31 หลังคา/ตารางกิโลเมตร องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อยู่ห่างจากตัวจังหวัดชัยภูมิ เป็นระยะทาง 14 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งสิ้น 56 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 37,500 ไร่ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก เช่น ทำนา ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ อาชีพรองคือ การรับจ้างทั่วไป ค้าขาย เป็นต้น (องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง. 2563) และเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ จะเห็นว่า การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ทั้งสิ้น ด้วยสาเหตุนี้พระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 จึงต้องนำอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ต้องดำเนินการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง จึงต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงานจึงจะถือว่าสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ตั้งนั้น สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ในฐานะเป็นสถาบันทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ทำการวิจัยการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อคุณภาพการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ ประจำปีงบประมาณ 2564 จำนวน 6 ด้าน ได้แก่ งานด้านบริการกฎหมาย งานด้านโยธา (การขออนุญาตปลูกสิ่งก่อสร้าง) งานด้านการพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม งานด้านสาธารณสุข งานด้านการศึกษา และงานด้านรายได้หรือภาษี ซึ่งผลการวิจัยจากการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อคุณภาพการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง ในครั้ง

นี่จะเป็นข้อมูลในการนำไปใช้ประกอบเป็นแนวทางการแก้ไขปรับปรุงพัฒนาทั้งด้านนโยบาย วิธีการดำเนินงาน และการให้บริการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับความต้องการและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อคุณภาพในการให้บริการรายด้านขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ

2.2 เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อคุณภาพในการให้บริการในภาพรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ

2.3 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะที่มีต่อคุณภาพการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ

## 3. ขอบเขตของการวิจัย

3.1 ประชากร ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ มีประชากร จำนวนทั้งสิ้น 4,627 คน

3.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ จำนวน 368 คน โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสำรวจแบบไม่เจาะจงจากประชากรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง จำนวนตัวอย่างที่จัดเก็บได้มาจากหลักการกำหนดขนาดตัวอย่างตามสูตรของทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane) กำหนดให้สัดส่วนของลักษณะที่สนใจในประชากรเท่ากับ 0.5 ระดับความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ 5% และระดับความเชื่อมั่น 95%

### 3.3 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

1) ตัวแปรต้น ได้แก่ ข้อมูลคุณสมบัติของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา และอาชีพ

2) ตัวแปรตาม ได้แก่ ความพึงพอใจที่มีต่องานด้านบริการกฎหมาย งานด้านโยธา (การขออนุญาตปลูกสิ่งก่อสร้าง) งานด้านการพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม งานด้านสาธารณสุข งานด้านการศึกษา และงานด้านรายได้หรือภาษี

3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อคุณภาพการให้บริการของงานด้านบริการกฎหมาย งานด้านโยธา (การขออนุญาตปลูกสิ่งก่อสร้าง) งานด้านการพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม งานด้านสาธารณสุข งานด้านการศึกษา และงานด้านรายได้หรือภาษี มีทั้งหมดจำนวน 3 ตอน ประกอบด้วย 1) ตอนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานของประชาชนที่ตอบแบบสอบถาม ด้านเพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา และอาชีพ 2) ตอนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อคุณภาพการ

ให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ งานด้านบริการกฎหมาย งานด้านโยธา (การขออนุญาตปลูกสิ่งก่อสร้าง) งานด้านการพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม งานด้านสาธารณสุข งานด้านการศึกษา และงานด้านรายได้หรือภาษี โดยจะแบ่งเป็น 5 ระดับ ใช้มาตราส่วนประมาณค่า และ 3) ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงต่อคุณภาพการให้บริการ

3.5 ข้อจำกัดของการวิจัย คือ บริบททั่วไปของพื้นที่ อาทิ การเมือง สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมในชุมชนของผู้ตอบแบบสอบถาม อาจมีผลทำให้ผู้ตอบแบบสอบถามมักจะมีแนวโน้มการให้คะแนนพึงพอใจสูงหรือไม่ตอบแบบสอบถามในประเด็นนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามมักจะเลี่ยงโดยตอบไม่ตรงความรู้สึกด้วยเกรงว่าอาจจะมีผลเสียต่อตนเอง หรือมีความคิดเห็นในทางลบ แต่ห้ามผู้สำรวจข้อมูลทำการบันทึก ซึ่งผู้สำรวจข้อมูลก็ไม่สามารถบันทึกได้ เพราะต้องเคารพสิทธิและเป็นจรรยาบรรณของการวิจัย เป็นต้น

#### 4. นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัย

4.1 ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึก นึกคิดที่อยู่ภายในจิตใจของบุคคลที่มีไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลว่าจะมีความคาดหวังกับสิ่งนั้นอย่างไร ถ้าบุคคลนั้นมีความคาดหวังสูงก็จะแสดงความรู้สึกที่ตอบสนองเชิงบวกหรือจะมีความพึงพอใจมาก แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าบุคคลนั้นมีความคาดหวังน้อยก็จะแสดงความรู้สึกที่ตอบสนองเชิงลบหรือจะมีความพึงพอใจน้อย

4.2 ประชาชน หมายถึง ผู้ที่อาศัยหรือมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ

4.3 คุณภาพการให้บริการ หมายถึง ความพึงพอใจระดับมากของประชาชนที่มีต่อการบริการ 6 ด้าน ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ ได้แก่ งานด้านบริการกฎหมาย งานด้านโยธา (การขออนุญาตปลูกสิ่งก่อสร้าง) งานด้านการพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม งานด้านสาธารณสุข งานด้านการศึกษา และงานด้านรายได้หรือภาษี

#### 5. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

5.1 เป็นฐานข้อมูลในการนำไปสู่การวิเคราะห์แผนขององค์กร หน่วยงาน เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น

5.2 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ สามารถนำผลการวิจัยที่ได้ ไปปรับปรุงแก้ไขในการให้บริการต่อประชาชนให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

5.3 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ สามารถนำข้อเสนอแนะที่ได้ ไปพัฒนาเป็นแนวทางในการสร้างคุณภาพการบริการต่อองค์กร หน่วยงาน ให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืนสืบไป