

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสถาบันปกครองที่ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยทั้งยังเป็นรูปแบบการปกครองในระดับพื้นฐานของประเทศที่จะพัฒนาชนบทให้เป็นชุมชนที่มีความเจริญ หลักการสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย การจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นนั้นได้มีโอกาสเข้าเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเอง มีองค์กรสภาท้องถิ่น มีเขตพื้นที่ในการบริหารและรับผิดชอบตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้ มีสภาพเป็นนิติบุคคล (Justices person) มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเองมีรายได้ (Revenue) อำนาจในการจัดงบประมาณ (Budget) และมีความอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) แต่จะต้องอยู่ในความควบคุมหรือการกำกับของรัฐ รวมทั้งเป็นสถาบันทางการเมือง การปกครองระดับท้องถิ่นและต้องได้รับการสนับสนุนรวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นนั้น (ประธาน คงฤทธิศึกษาการ อ้างถึงในจักรพงษ์ พันธุ์เพ็ง, 2540 : 7 - 9)

บทบาทที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การจัดทำแผนพัฒนาตำบลที่ต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัดให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ได้แก่ พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 และ พ.ร.บ. กำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 อนุมาตรา (1) แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีลักษณะของแผนที่มีการบูรณาการกล่าวคือ ต้องเป็นแผนที่ครอบคลุมปัญหาทุกด้าน ที่เกิดขึ้นในตำบลและต้องสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นกระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้

ในสถานการณ์ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลต้องนำหลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic management) มาใช้โดยอาศัยแผนกลยุทธ์ (Strategic plan) เป็นเครื่องมือ ซึ่งพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถสร้างแผนกลยุทธ์ขึ้นมาได้ แต่ใช้เป็นเพียงการแสดงว่ามีแผนเท่านั้นเพื่อใช้ในการของบประมาณ มิได้ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานแต่อย่างใด หากพิจารณาการจัดทำแผนโดยละเอียดแล้วจะพบจุดอ่อนหลายประการที่สำคัญ คือ ผู้เกี่ยวข้องขาดความรู้ที่ชัดเจนในการจัดทำแผนแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีการกำหนดวิธีการติดตามและประเมิน

ไว้กว้าง ๆ ไม่ชัดเจน ไม่มีการสร้างดัชนีหลักวัดผลงาน (Key performance indicator หรือ KPI) ที่ชัดเจนสำหรับการใช้ในการบริหารงานตามแผน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว การดำเนินงานเพื่อศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาการจัดทำแผนแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในกิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร จะเป็นประโยชน์สำหรับการนำผลที่ได้ไปกำหนดแนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### จุดมุ่งหมายของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์คือ

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการจัดทำแผนแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร
2. เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับนำไปใช้ในการพัฒนาการจัดทำแผนแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งการวิจัยออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านเนื้อหา แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้คือ
  - ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาสภาพปัญหาการจัดทำแผนแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลกิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร เกี่ยวกับปัจจัยองค์ประกอบในการปฏิบัติงานคือ
    - 1.1 การฝึกอบรม/ประสบการณ์
    - 1.2 กระบวนการจัดทำแผน
    - 1.3 กระบวนการดำเนินงานตามแผน
  - ขั้นตอนที่ 2 การสร้างรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับนำไปใช้พัฒนาบทบาทหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลกิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร ตามเนื้อหาที่ผู้วิจัยได้สำรวจมาแล้วในขั้นตอนที่ 1 เพื่อดำเนินการตามผลการศึกษาที่เหมาะสมต่อไป
  - ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนาและศึกษาผลการพัฒนาการจัดทำแผนแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร ตามรูปแบบที่เหมาะสมโดยนำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 2 ซึ่งเป็นรูปแบบการพัฒนามาดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนา

## 2 ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ใช้ประกอบการศึกษาในชั้นตอนที่ 1 และชั้นตอนที่ 3 ส่วนชั้นตอนที่ 2 เป็นการสร้างรูปแบบที่เหมาะสมจึงไม่มีประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ชั้นตอนที่ 1 การศึกษาปัญหาของการจัดทำแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร โดยศึกษาถึงปัจจัยของการทำแผนใน 3 ด้าน คือ ด้านการฝึกอบรม ด้านกระบวนการจัดทำแผน ด้านกระบวนการดำเนินงานตามแผน

ประชากร ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลทุกตำบล ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง บุคคลที่เกี่ยวข้องขององค์การบริหารส่วนตำบลกิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร จำนวน 93 คน

ขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรของ YAMANE ได้ขนาดตัวอย่างไม่น้อยกว่า 28 คน สุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ทุกตำบล ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล ทุกตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตำบล เจ้าหน้าที่การคลังทุกตำบล กำนันทุกตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลละ 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลกิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการจัดทำแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล

ชั้นตอนที่ 3 การพัฒนาและศึกษาผลการพัฒนาการจัดทำแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล กิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร

ประชากร ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง บุคคลที่เกี่ยวข้องขององค์การบริหารส่วนตำบลกิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร จำนวนทั้งสิ้น 93 คน

ขนาดกลุ่มตัวอย่างคำนวณโดยใช้สูตรของ YAMANE ได้ขนาดตัวอย่างไม่น้อยกว่า 28 คน สุ่มตัวอย่างเลือกแบบเจาะจง ผู้มีบทบาทในการจัดทำแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลทุกตำบล ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตำบล เจ้าหน้าที่การคลังทุกตำบล กำนันทุกตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลละ 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลกิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร

### 3. ด้านตัวแปร

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาปัญหาของการจัดทำแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล กิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร

#### 3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

3.1.1 ประสิทธิภาพด้านการฝึกอบรมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.2 ประสิทธิภาพด้านกระบวนการจัดทำแผนของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.3 ประสิทธิภาพด้านกระบวนการดำเนินการตามแผนของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่

สภาพปัญหาในการจัดทำแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร

ขั้นตอนที่ 2 การสร้างรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาในการจัดทำแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร

ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนาการจัดทำแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร

1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ รูปแบบในการพัฒนา คือการอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกนายกององค์การบริหารส่วนตำบลกิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ ผลของการพัฒนาให้ความรู้และทักษะการจัดทำแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์แก่สมาชิกนายกององค์การบริหารส่วนตำบล กิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำข้อบังคับงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและได้รูปแบบการจัดทำแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่เหมาะสม

2. ทำให้ได้แผนพัฒนาอำเภอแบบบูรณาการ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer : CEO)

3. นำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในพัฒนารูปแบบการจัดทำแผนองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ ให้สามารถจัดทำแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

## สมมุติฐานในการวิจัย

การใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับการจัดทำแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ทำให้การจัดทำแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล กิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดคำนิยามศัพท์ไว้ดังนี้

การพัฒนา หมายถึง การก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการจัดทำแผนที่ดีขึ้น  
 ศักยภาพ หมายถึง ความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถ ในการจัดทำแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

บุคลากร หมายถึง บุคคลเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ปลัด องค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าการคลัง หัวหน้าโยธา สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ หัวหน้าส่วนราชการอำเภอ

คุณลักษณะประชากร หมายถึง ภูมิหลังของประชากรกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส วุฒิการศึกษา และรายได้

องค์ประกอบการปฏิบัติงาน หมายถึง องค์ประกอบที่ส่งเสริมสนับสนุน ในการพัฒนารูปแบบการจัดทำแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของประชากรกลุ่มเป้าหมาย

การฝึกอบรมที่ปฏิบัติงานในตำแหน่ง หมายถึง ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของประชากรกลุ่มเป้าหมาย

การฝึกอบรม หมายถึง การที่ประชากรกลุ่มเป้าหมาย ได้รับการอบรมเพิ่มเติมในด้านการจัดทำแผน

การศึกษาต่อเนื่อง หมายถึง การศึกษาต่อเนื่องจากวุฒิมัธยมศึกษาเดิมของประชากรกลุ่มเป้าหมาย

ทรัพยากรการบริหาร หมายถึง องค์ประกอบการบริหาร ที่ใช้ในการจัดทำแผน เพื่อให้กระบวนการจัดทำแผนสามารถดำเนินไปได้และประสบผลสำเร็จ ได้แก่ องค์ประกอบด้านกำลังคน ด้านงบประมาณ และด้านวัสดุอุปกรณ์

รูปแบบ หมายถึง วิธีการพัฒนาการจัดทำแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การดำเนินการตามแผน หมายถึง การจัดกระบวนการทำแผนตามขั้นตอนการทำแผนที่กำหนดไว้ เช่น การคัดเลือกตัวแทนประชากรเข้าร่วมทำแผน การเปิดเวทีประชาคมก่อนทุกครั้งที่มีการทำแผน คณะกรรมการเข้าร่วมอนุมัติแผนทุกครั้ง

การวางแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึงการจัดวางแผนที่ประกอบด้วยวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยการวิเคราะห์แบบรอบด้านทั้งด้าน เศรษฐกิจสังคมสิ่งแวดล้อม องค์กรและมีผลผลิต ผลลัพธ์ ทั้งด้านให้บริการโดยตรงหรือการ ดำเนินงานให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ของหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อนำไปใช้จัดบริการประชาชนได้ผลตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือ พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม