

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันการวางแผนเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ที่กำหนดปัจจัยในกระบวนการจัดการทั้งหมด ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารงานจะขึ้นอยู่กับ การวางแผนเป็นสำคัญ ในการกำหนดวิธีการปฏิบัติงาน และรัฐบาลได้เชื่อมโยงผลงานของหน่วยงาน ภาครัฐในแผนระดับยุทธศาสตร์กับค่าของงบประมาณ กล่าวคือ ผลผลิตหลักในแผนยุทธศาสตร์กับ เงินงบประมาณจะต้องสอดคล้องกัน เรียกว่า การวางแผน การงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน ซึ่งหน่วยงาน ภาครัฐจะต้องแสดงต้นทุนกิจกรรม และต้นทุนต่อหน่วย เป็นการบริหารงานที่มุ่งผลิตผลมากกว่า การขยายคน เพิ่มเงิน จัดหาจัดซื้ออุปกรณ์ ซึ่งเป็นปัจจัยการบริหารงาน การบริหารคน การบริหารงาน ก็เน้นให้มีการวัดและประเมินผลงาน โดยการติดตามผลงานตามระบบตัวชี้วัดผลงานที่เรียกว่า การบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และให้ราชการไทยใ้สะอาดตามหลักธรรมาภิบาล และบรรษัทภิบาล (ดำรงศ์ วัฒนา, 2544 : 10)

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางวางแผนปฏิบัติการพัฒนา ขั้นตอน และวิธีการกำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาตำบลประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับ การปฏิรูประบบราชการ โดยได้ประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำ และประสาน แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญให้องค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของ รัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาตำบล โดยนำปัญหาของแต่ละท้องถิ่น มาวิเคราะห์และระบุในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในรูปแบบของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น กำหนดว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมืองและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2546) ซึ่งได้บัญญัติให้สภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ยย้อนหลังเกิน 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครอง และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชนในเขตปกครองของตนเอง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และการที่จะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างประหยัดได้นั้น จำเป็นต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาตำบล โดยผู้ที่กำหนดแนวทางของแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบล (เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง, 2540 : 13)

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสวี จังหวัดชุมพร มีทั้งหมดจำนวน 10 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ องค์การบริหารส่วนตำบลด่านสวี องค์การบริหารส่วนตำบลนาสัก องค์การบริหารส่วนตำบลกรน องค์การบริหารส่วนตำบลวิสัยใต้ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน องค์การบริหารส่วนตำบลสวี องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งระยะ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาทะลุ และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาค่าย จากการจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์และแผนพัฒนาตำบลประจำปี นั้นมักพบปัญหาในด้านกระบวนการในการจัดทำแผน ซึ่งในกระบวนการจัดทำแผนดังกล่าวมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาตำบลประจำปี โดยปัจจัยสำคัญคือ การมีส่วนร่วมในการประชาคมท้องถิ่นเพื่อรวบรวมประเด็นปัญหาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาคมและชุมชน แต่ปัญหาก็เกิดจากการจัดทำประชุมประชาคม เพราะประชาชนไม่เห็นความสำคัญของการเข้าร่วมประชุมประชาคม ดังนั้นเมื่อมีการจัดประชุมประชาคมประชาชนก็จะไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร และไม่เข้าร่วมประชุม ผู้ที่เข้าร่วมประชุมโดยส่วนใหญ่ก็ปรากฏว่าจะเป็นบุคคลคนเดิมๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ โครงการหรือกิจกรรม ที่ถูกนำเสนอเข้ามาสู่กระบวนการจัดทำแผน ก็จะไม่เกิดจากความต้องการโดยส่วนรวมที่แท้จริงของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน แต่เป็นเพียงความต้องการของบุคคลเฉพาะกลุ่มในหมู่บ้านเท่านั้น จากปัญหาที่เกิดขึ้นจึงจำเป็นต้องหาปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนเล็งเห็นความสำคัญ และเข้าร่วมประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาตำบลกันอย่างจริงจังเพื่อให้กิจกรรม/โครงการที่นำเสนอเข้ามาของบประมาณยังองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นข้อมูลที่แท้จริง และเป็นความต้องการที่แท้จริงของชาวบ้าน (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดชุมพร, 2553 :1)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยในฐานะเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล จึงมีความประสงค์จะศึกษาความเป็นไปได้ของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดจิตสมคูลขององค์การบริหารส่วนตำบลวิ อำเภอสวี จังหวัดชุมพร เพื่อจะได้นำผลของการศึกษามาใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุง แก้ไขหรือหาแนวทางในการเสริมสร้างในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสวี จังหวัดชุมพร
2. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดจิตสมคูลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสวี จังหวัดชุมพร
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดจิตสมคูลกับความเป็นไปได้ของการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดจิตสมคูลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสวี จังหวัดชุมพร

สมมติฐานการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนากับความเป็นไปได้ในการกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดจิตสมคูล โดยตั้งสมมติฐานการวิจัย ดังนี้

1. ความเป็นไปได้ในการกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดจิตสมคูลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสวี จังหวัดชุมพร อยู่ในระดับมาก
2. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดจิตสมคูลกับความเป็นไปได้ของจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดจิตสมคูลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสวี จังหวัดชุมพร มีความสัมพันธ์กันในทิศทางบวก

ขอบเขตการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยการศึกษาความเป็นไปได้ของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ประกอบด้วย การศึกษาสภาพปัญหาและกำหนดโครงสร้างของการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ การวิเคราะห์ทางเลือกและการจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผน และการประเมินผลและการปรับปรุงแผน และแนวคิดประสิทธิผลการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดลิจิตสมคูลประกอบด้วย ด้านงบประมาณและการเงิน ด้านลูกค้าและบุคลากร ด้านการดำเนินงาน และด้านการพัฒนาองค์กร รวมทั้งศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดทำแผนพัฒนาตำบล

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสวี จังหวัดชุมพร จำนวน 10 แห่ง จำนวน 220 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย 2 กลุ่ม

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสวี จังหวัดชุมพร จำนวน 10 แห่ง จำนวน 220 คน และใช้วิธีการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรทาโร ยามานะ (Taro Yamane อ้างถึงในยุทธ ไกยวรรณ, 2550 :157) และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบสัดส่วน ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 142 คน

3. ตัวแปรที่วิจัย

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล คือ การศึกษาสภาพปัญหาและกำหนดโครงสร้างของการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ การวิเคราะห์ทางเลือกและการจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผน และการประเมินผลและการปรับปรุงแผน

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความเป็นไปได้ในการกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดลิจิตสมคูลขององค์การบริหารส่วนตำบลสวี อำเภอสวี จังหวัดชุมพร คือ ด้านงบประมาณและการเงิน ด้านลูกค้าและบุคลากร ด้านการดำเนินงาน และด้านการพัฒนาองค์กร

4. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ พื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสวี จังหวัดชุมพร

5. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2553 - พฤษภาคม 2554

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

กระบวนการวางแผนพัฒนา หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอศรี จังหวัดชุมพร มีกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลโดยมีการศึกษาสภาพปัญหาและกำหนดโครงสร้างของการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ การวิเคราะห์ทางเลือกและการจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผน และการประเมินผลและการปรับปรุงแผน

การศึกษาความเป็นไปได้ หมายถึง ความเป็นไปได้ในการกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดจิตตสมคูลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอศรี จังหวัดชุมพร ได้แก่ ด้านงบประมาณและการเงิน ด้านลูกค้าและบุคลากร ด้านการดำเนินงาน และด้านการพัฒนาองค์การ เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาตำบลมีประสิทธิภาพผลตรงต่อความต้องการของประชาชน

การศึกษาสภาพปัญหาและกำหนดโครงสร้างของการวางแผน หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอศรี จังหวัดชุมพร มีการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรขององค์การ การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์การ การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสการพิจารณานโยบายรัฐ การพิจารณาสภาพของเศรษฐกิจและการพิจารณาปัจจัยภายนอก

การกำหนดวัตถุประสงค์ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอศรี จังหวัดชุมพร มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการวางแผนพัฒนาตำบล และกำหนดความเป็นไปได้และเฉพาะเจาะจง สามารถวัดระดับความสำเร็จได้ สามารถทำได้ มีเหตุผลและสอดคล้องกับความเป็นจริง และมีการกำหนดเวลาที่จะกระทำให้สำเร็จ

การวิเคราะห์ทางเลือกและการจัดทำแผน หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอศรี จังหวัดชุมพร มีการวิเคราะห์ทางเลือก การมีส่วนร่วมของผู้รับผิดชอบทุกระดับ การจัดทำแผนให้เหมาะสมกับเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ขององค์การ

การปฏิบัติตามแผน หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอศรี จังหวัดชุมพร มีการจัดตั้งองค์การรับผิดชอบการนำแผนไปปฏิบัติ การอบรมให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการนำแผนไปปฏิบัติ มีความรู้ความเข้าใจวัตถุประสงค์ของแผน การจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำแผนไปปฏิบัติให้เหมาะสม และความมุ่งมั่นของบุคลากรที่จะนำแผนไปปฏิบัติ

การประเมินผลและการปรับปรุงแผน หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอศรี จังหวัดชุมพร มีการตรวจสอบระดับความสำเร็จ การตรวจสอบความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ตรวจสอบสมรรถนะขององค์การในการนำแผนไปปฏิบัติ การประเมินผลการนำแผนไปปฏิบัติ และการปรับปรุงแผนให้เหมาะสม

ความเป็นไปได้ของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดลิจิตสมดุล หมายถึง กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสวี จังหวัดชุมพร ประกอบด้วย ด้านงบประมาณและการเงิน ด้านลูกค้าและบุคลากร ด้านการดำเนินงาน และด้านการพัฒนาองค์การ เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาตำบลมีประสิทธิภาพผลตรงต่อความต้องการของประชาชน

ด้านงบประมาณและการเงิน หมายถึง ความประหยัด ความมีประสิทธิภาพความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร การใช้งบประมาณให้ตรงตามวัตถุประสงค์ การตรวจสอบป้องกันการรั่วไหล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติกมิชอบ

ด้านลูกค้าและบุคลากร หมายถึง ประชาชนผู้รับบริการ นักวิชาการหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ รัฐบาล และผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์

ด้านการดำเนินงาน หมายถึง การดำเนินการภายในขององค์กรโดยจัดความรู้ความสามารถของบุคลากร ทักษะจริยธรรม ขวัญและกำลังใจ กระบวนการทำงานวัฒนธรรมองค์การ

ด้านการพัฒนาองค์การ หมายถึง การพัฒนาองค์การโดยการนำนวัตกรรม ได้แก่งานวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ การพัฒนาระบบงาน การสร้างเครือข่าย ระบบการตรวจค้นข้อมูล และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

แผนพัฒนาตำบล หมายถึง แผนที่วางไว้เป็นแนวทางในการดำเนินการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตำบลสวี อำเภอสวี จังหวัดชุมพร

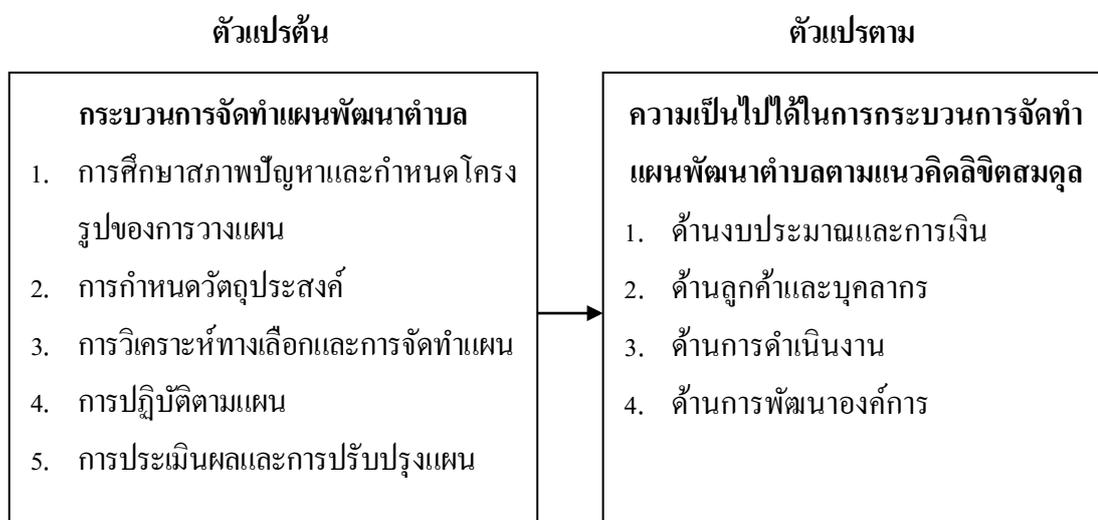
องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสวี จังหวัดชุมพร

ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่เป็นตัวแทนครัวเรือน ครัวเรือนละหนึ่งคนที่อยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลสวี อำเภอสวี จังหวัดชุมพร

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาความเป็นไปได้ของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดลิจิตสมดุลองค์การบริหารส่วนตำบลสวี อำเภอสวี จังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้นำแนวคิดกระบวนการวางแผนนโยบายสาธารณะของเจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson อ้างถึงในกองราชการส่วนตำบล, 2543 : 15) และแนวคิดการบริหารองค์กรตามแนวคิดลิจิตสมดุลขององค์การของ (พสุ เดชะรินทร์, 2546 : 1-2) มาประมวลเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ประโยชน์ของการวิจัย

1. เพื่อทราบกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดลิจิตสมดุลขององค์การบริหารส่วนตำบลสี อำเภอสวี จังหวัดชุมพร
2. เพื่อทราบผลความเป็นไปได้ของการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวคิดลิจิตสมดุลขององค์การบริหารส่วนตำบลสี อำเภอสวี จังหวัดชุมพร
3. ผลการศึกษาทำให้ทราบปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสวี จังหวัดชุมพร เพื่อนำไปปรับใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลให้เกิดผลสำเร็จเพิ่มขึ้น
4. เพื่อนำผลการวิจัยมาพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาตำบลให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น