

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองแบบประชาธิปไตย ให้ความสำคัญกับการปกครองตนเอง หรือ การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นอย่างมาก เพราะถือว่าเป็นสัญลักษณ์อีกประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวเกิดจากการนำเอาหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มาใช้โดยรัฐบาลกลาง มอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครอง และจัดกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง ท้องถิ่นสามารถกำหนดวิถีชีวิตของท้องถิ่น โดยคนของท้องถิ่นตามความประสงค์ของท้องถิ่น สำหรับในประเทศที่พัฒนาแล้ว รัฐบาลกลางถือว่าการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการสร้างความเข้มแข็งแก่ประเทศ เพราะทำให้มีนโยบายสาธารณะ ที่มีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ช่วยลดการติดขัดของการดำเนินการแบบเดิม ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่ส่วนกลาง ช่วยปรับปรุงและเร่งการดำเนินงานของรัฐบาล รวมทั้งกระตุ้นให้ท้องถิ่นมีการริเริ่มดำเนินการใหม่ ๆ ด้วย (สัมฤทธิ์ สุขสงค์. 2545 : 1)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ในปัจจุบัน มีอยู่ 5 รูปแบบ แบ่งออกเป็นรูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในท้องที่ที่มีความเจริญน้อยและกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ของประเทศ จึงถือว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุด และใกล้ชิดกับประชาชนในระดับฐานรากมากที่สุด องค์กรบริหารส่วนตำบลปัจจุบันจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (ธีรวุฒิ โศภิตจตุกุล. 2550 : 65) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้นและพัฒนาไปสู่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล (สนิท จรอนันต์. 2549 : 63)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 283 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ คำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศ ในขณะที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 299) ซึ่งมีความสำคัญต่อการดำเนินการพัฒนาและการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้กำหนดให้ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล (ธีรวุฒิ ไศภิชฐิภูต, 2550 : 70) และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 17 ได้กำหนดขั้นตอนดำเนินการเพื่อจัดทำแผนท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมกับประชาคมท้องถิ่นกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา และความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยนำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการและข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

ถ้ารับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี ดังนั้นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นตัวแทนของประชาชน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงมีบทบาทสำคัญต่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นบุคลากรฝ่ายนิติบัญญัติ

ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ทราบข้อมูลและทิศทางการนำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้เป็นอย่างดี

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย มีทั้งสิ้น 14 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลปะหลาน องค์การบริหารส่วนตำบลเม็กดำ องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเตา องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเสือ องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงชัย องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงสะอาด องค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์เจริญ องค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลลานสะแก องค์การบริหารส่วนตำบลก้ามปู องค์การบริหารส่วนตำบลนาสีนวล และองค์การบริหารส่วนตำบลถาวรแอน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และกฎหมายอื่น ซึ่งมีบทบาท อำนาจหน้าที่กว้างขวาง โดยมีหน้าที่ทั้งการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่น แล้วยังขยายบทบาทหน้าที่ให้รวมถึงคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องมีการวางแผนที่ดี ซึ่งเป็นกลไกสำคัญหนึ่งที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบรรลุจุดหมายได้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ และการวางแผนการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

จากความสำคัญดังกล่าว จึงทำให้ผู้ศึกษาซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสนใจที่จะศึกษาการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยเน้นศึกษาจากกลุ่มของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ประเมิน เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น

## วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

2. เพื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตอำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

### สมมุติฐานการศึกษา

1. ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ พัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง

2. ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ พัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ที่มีพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีผลการดำเนินงานแตกต่างกัน

### ขอบเขตการศึกษา

#### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตอำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้นำเอาเกณฑ์มาตรฐาน การประเมินผลของหน่วยงาน ที่ใช้เป็นกรอบในการประเมินผลของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลมาใช้เป็นกรอบในการศึกษา ซึ่งมีจำนวน 7 เกณฑ์มาตรฐาน ได้แก่ เกณฑ์ด้านการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย เกณฑ์ด้านความเสมอภาคและความเป็นธรรม เกณฑ์ด้านความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ เกณฑ์ด้าน ความรับผิดชอบต่อหน่วยงาน เกณฑ์ด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน เกณฑ์ด้าน ความพึงพอใจของประชากรกลุ่มเป้าหมาย และเกณฑ์ด้านความเสียหายต่อสังคม (กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น, 2546 : 55)

#### 2. ขอบเขตด้านประชากร

2.1 ประชากร (Population) คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 430 คน (ข้อมูล ณ ท้องถิ่นอำเภอ พัคฆภูมิพิสัย เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2552)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ที่ได้จากคำนวณตามวิธีการของทาโร ยามาเน จำนวน 208 คน

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 14 แห่ง

4. ขอบเขตระยะเวลา คือ เก็บรวบรวมข้อมูลในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2553

5. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา มีดังนี้

5.1 ตัวแปรต้น (Independent variables) คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 14 แห่ง ได้แก่

5.1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลปะหลาน

5.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลเม็กดำ

5.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเตา

5.1.4 องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเสือ

5.1.5 องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงชัย

5.1.6 องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงสะอาด

5.1.7 องค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์เจริญ

5.1.8 องค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา

5.1.9 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว

5.1.10 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวแก้ว

5.1.11 องค์การบริหารส่วนตำบลลานสะแก

5.1.12 องค์การบริหารส่วนตำบลก้ามปู

5.1.13 องค์การบริหารส่วนตำบลนาสีนวน

5.1.14 องค์การบริหารส่วนตำบลถาวร آهن

5.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) คือ การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 7 ด้าน ดังนี้

5.2.1 ด้านสัมฤทธิ์ผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

5.2.2 ด้านความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม

5.2.3 ด้านความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ

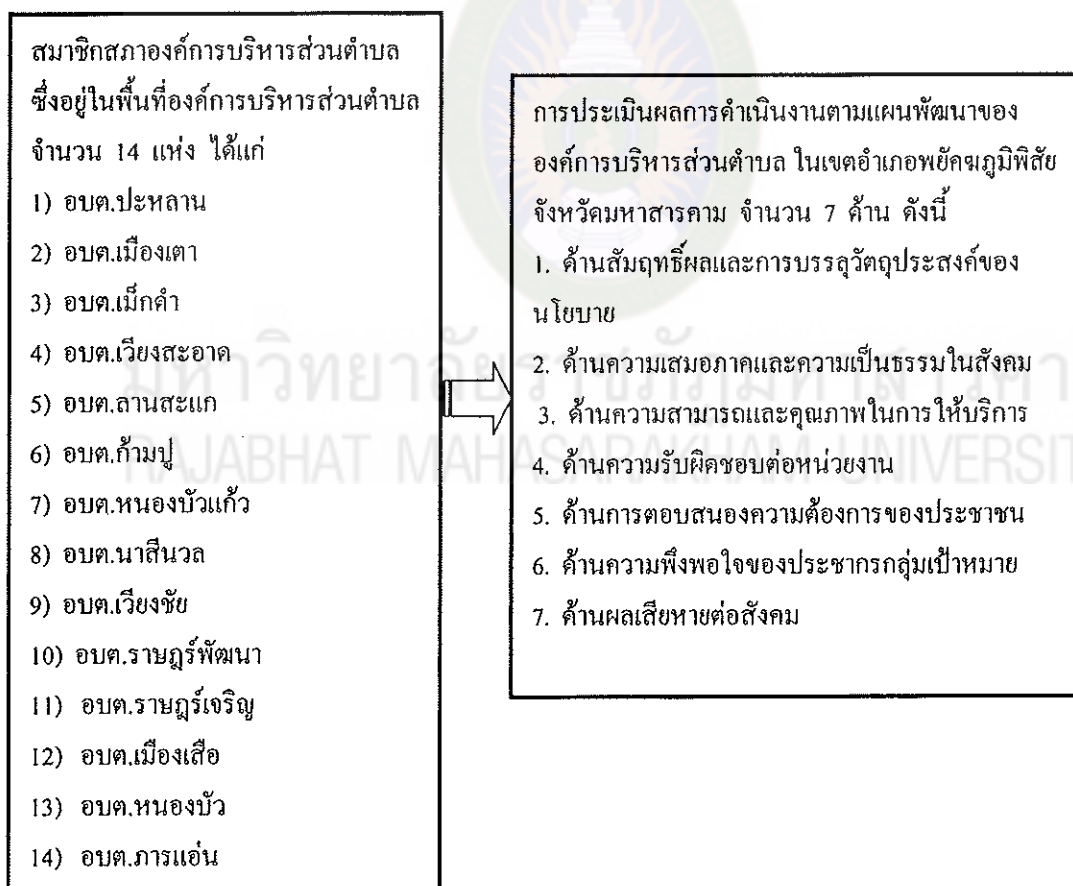
- 5.2.4 ด้านความรับผิดชอบต่อหน่วยงาน
- 5.2.5 ด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 5.2.6 ด้านความพึงพอใจของประชากรกลุ่มเป้าหมาย
- 5.2.7 ด้านผลเสียหายต่อสังคม

### กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา เรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ดังแผนภูมิต่อไปนี้

#### ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

#### ตัวแปรตาม (Dependent Variable)



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การประเมินผล หมายถึง กระบวนการในการวัดประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของผลการดำเนินงาน เพื่อให้ทราบระดับผลการดำเนินงาน หรือมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด และในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ หมายถึง การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะคีรี จังหวัดมหาสารคาม

การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนา หมายถึง การวัดประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของผลการดำเนินงานตามแผนองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้ง 7 ด้าน ได้แก่

1. ด้านสัมฤทธิ์ผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย หมายถึง ความสามารถในการดำเนินงานให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ ความคุ้มค่า และผลตอบแทนที่ได้รับ สามารถแก้ไขปัญหาชุมชนได้ และก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้
2. ด้านความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม หมายถึง ผลการดำเนินงาน โดยสามารถกระจายผลประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง เท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ และการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม
3. ด้านความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ หมายถึง ผลการดำเนินงาน ที่สามารถให้บริการและตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ก่อให้เกิดการบริการอย่างทั่วถึง การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีความรวดเร็ว ทันต่อเวลา สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม
4. ด้านความรับผิดชอบต่อหน่วยงาน หมายถึง การดำเนินงานสอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน มุ่งให้เกิดผลประโยชน์โดยส่วนรวม ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แสดงความรับผิดชอบต่อเมื่อเกิดความเสียหายจากการดำเนินงาน และมีหลักประกันความเสี่ยงในการดำเนินงาน
5. ด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน หมายถึง การดำเนินงานมีการแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ มีการสำรวจความต้องการของประชาชนก่อนจัดทำโครงการที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม
6. ด้านความพึงพอใจของประชากรกลุ่มเป้าหมาย หมายถึง การดำเนินงานที่มีการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน ประชาชนให้การยอมรับผลที่เกิดจากการดำเนินงาน ทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ ยอมรับแนวทางการดำเนินงานหรือวิธีการบริหารของหน่วยงาน

7. ด้านผลเสียหายต่อสังคม หมายถึง ผลการดำเนินงานที่ไม่ส่งผลเสียหายต่อสังคม ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม ไม่สูญเสียบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ ไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายและสร้างภาระให้สังคม

ดำเนินงานตามแผนพัฒนา หมายถึง การปฏิบัติงานเพื่อให้จัดให้มีการบริการสาธารณะและพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 14 แห่ง

### ประโยชน์การศึกษา

ข้อสนเทศที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ จะนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานตามแผนพัฒนา และการตัดสินใจในการนำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น