



รายงานการวิจัย  
เรื่อง

การศึกษารูปแบบการประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมิน กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี  
Study on Public Participation-based Evaluation Model  
for Local Administrative Organizations: A Case Study  
of Chonburi Province

นายสมศักดิ์ เจริญพูล

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต





รายงานการวิจัย  
เรื่อง

การศึกษารูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมิน กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี  
Study on Public Participation-based Evaluation Model  
for Local Administrative Organizations: A Case Study  
of Chonburi Province

นายสมศักดิ์ เจริญพูล  
(คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

(งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินด้านการวิจัย ปีงบประมาณ 2556)

หัวข้อวิจัย	การศึกษารูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมิน กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี
ผู้ดำเนินการวิจัย	นายสมศักดิ์ เจริญพูล
ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน
หน่วยงาน	หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
ปี พ.ศ.	2558

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและกำหนดตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้อย่างเหมาะสม และศึกษารูปแบบการประเมิน อปท. โดยประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม โดยการนำผลการศึกษาจากโครงการการสำรวจตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานของ อปท. กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี และโครงการการศึกษารูปแบบการประเมินศักยภาพ อปท. มุมมองของผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานที่รับผิดชอบ กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี มาสรุปผลการศึกษาร่วมกัน โดยการศึกษาทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามจำนวน 508 ชุด และการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายจำนวน 41 ราย โดยข้อมูลเชิงปริมาณจะนำมาวิเคราะห์เพื่อแสดงความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามด้วยสถิติพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพจะทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) และการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการจำแนกและจัดระบบหมวดหมู่ข้อมูล (Typology and Taxonomy)

ผลการวิจัยมีดังนี้ ตัวชี้วัดศักยภาพที่ประชาชนมีส่วนร่วมจากเอกสารมีมิติภายนอกประกอบด้วยตัวชี้วัดเรื่องระดับความสำเร็จของการจัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนา อปท. ส่วนมิติภายในประกอบด้วยตัวชี้วัดเรื่อง ร้อยละของ อปท. เป้าหมายที่มีการบันทึกข้อมูลในฐานข้อมูล “ระบบข้อมูลกลาง อปท.” ผ่านเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องและใช้แบบสอบถามประชาชนเกี่ยวกับตัวชี้วัดที่ควรดำเนินการพบว่าประกอบด้วยตัวชี้วัดจำนวน 27 ตัว ด้านข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการประเมินสมรรถนะการดำเนินงานของ อปท. โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในจังหวัดชลบุรี มีการรวบรวมข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทั่วไป ผลกระทบและผลจากการดำเนินงานในปีงบประมาณที่ผ่านมาของพื้นที่ต่างๆในเขตความรับผิดชอบ ด้วยการกระตุ้นจากหน่วยงานภาครัฐ ในการส่งเสริม สนับสนุนให้ความรู้แก่ชุมชน ให้ความสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติ การติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และการได้รับประโยชน์จากการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งรูปแบบการประเมินผลการดำเนินงานได้นำหลักการของ CIPP MODEL มาประยุกต์ใช้

การประเมินด้านบริบท ประกอบด้วย การประเมินเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล นโยบายของกลุ่มจังหวัด นโยบายของจังหวัด นโยบายของท้องถิ่น นโยบายของผู้บริหาร ประเมินมาตรการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ประเมินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และประเมินความเหมาะสมของโครงการระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้านการมีส่วนร่วม ส่งเสริมในการให้ความรู้ ประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับนโยบายในระดับต่างๆให้ประชาชนทราบ และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และมาตรการในการดำเนินงานขององค์การ

การประเมินด้านปัจจัยนำเข้า ประกอบด้วย การประเมินด้านการบริหารจัดการทรัพยากร องค์การ ด้านการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะของบุคลากร การจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม การจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณที่มาจาก การสนับสนุนจากส่วนกลาง จากรายได้ขององค์การ และจากการสนับสนุนจากองค์กรเครือข่าย ความพร้อมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ แผนโครงการที่เกิดจากความเข้าใจของทุกฝ่าย ความยืดหยุ่นของโครงการ ความต่อเนื่องของนโยบายที่เคยได้ดำเนินงานที่ผ่านมา และการมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

การประเมินด้านกระบวนการ ประกอบด้วย การประเมินด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน ยุทธศาสตร์ การวางแผนพัฒนา 3 ปี การวางแผนการดำเนินงานขององค์การ การติดตามประเมินผล การดำเนินงาน การนำผลการประเมินมาปรับปรุงและพัฒนาในระหว่างปฏิบัติงานหรือในปีงบประมาณต่อไป การจัดการทรัพยากร การติดต่อสื่อสาร และการมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมการดำเนินกิจกรรมหรือปฏิบัติตามแผน และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

การประเมินด้านผลผลิต ประกอบด้วย การประเมินด้านการบรรลุเป้าหมายการดำเนินงานขององค์การ ผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินงาน ผลการดำเนินงานตามโครงการของหน่วยงานต่างๆ ที่ได้บรรลุและที่ไม่ได้บรรลุไว้ในแผนปฏิบัติการ การควบคุม และการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

**คำสำคัญ:** ตัวชี้วัดศักยภาพ/รูปแบบการประเมินสมรรถนะ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ การมีส่วนร่วม

<b>Research Title</b>	Study on Public Participation-based Evaluation Model for Local Administrative Organizations: A Case Study of Chonburi Province
<b>Researcher</b>	Mr. Somsak Charoenpoon
<b>Advisor</b>	Asst.Prof. Dr. Rungpob Kongritrajun
<b>Institute</b>	Political and Administrative Science Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Suan Dusit Rajabhat University
<b>Year</b>	2015

This research was conducted with the objectives to examine and determine key functional competency indicators of local administrative organizations (LAOs) appropriately, and to examine the public participation-based evaluation model for LAOs properly. The research results from the Survey on Functional Competency Indicators of LAOs: A Case Study of Chonburi Province, and from the Project on Study of Competency Evaluation Model for LAOs under Viewpoints of Service Receivers, Stakeholders and Responsible Agencies: A Case Study of Chonburi Province were compiled together. The data collection of this research came from 508 sets of questionnaire and another 41 interview forms. The quantitative data regarding the questionnaire respondents' opinions was analyzed by the descriptive statistics, e.g. percentage, mean, and Standard Deviation. For the qualitative data, the Content Analysis, Analytic Induction, and Typology and Taxonomy were applied.

The research results were as follows: the indicator for successful public participation, according to the documents, had an external dimension involving the indicator on the success degree of the preparation of LAO promotion and development plan. The internal dimension involved the indicators on the percentage of LAOs as targeted for data recording in the "LAO Central Data System" database through the website of the Department of Local Administration pursuant to the determined criteria. In addition, from interviews with related officers and questionnaires distributed to general people regarding indicators to be carried out, it was found that there were 27 indicators. In respect with the information about the public participation-based competency evaluation model for LAOs in Chonburi Province, The information about general environment, impact and operating results in the previous fiscal year in various areas in the responsible zones as encouraged by the government agencies by promoting, supporting educating the communities, valuing public participation starting from planning, plan implementation, monitoring and evaluation,

and receipt of benefits from such participation was compiled. The principles of the CIPP Model were applied in this competency evaluation model.

Context evaluation involved the evaluation in relation to the government policy, policy of provincial cluster, provincial policy, local policy, administrators' policy, evaluation of measures relating to management, evaluation of the National Economic and Development Plans, and evaluation of project suitability between core agencies and related agencies. Regarding the public participation, the general people should be educated and advised about the policies in any levels, and the public participation in formulating the policies and measures for the organization operations.

Input factor evaluation involved the evaluation relating to the management of organization resources, development of knowledge, competence and skills for personnel, provision of appropriate organization structure, preparation of sufficient materials and tools for operations, allocation of budget as supported by the central government, organization revenues and network organizations, preparedness of information technology, capable leaders, project plans extracted from the relevant understanding of all parties, project flexibility, policy consistency and participation in formulating the management approach, and participation in the procurement process.

Process evaluation involved the evaluation relating to policy setting, strategy planning, 3-year development plan, planning for the organization operations, work performance monitoring, applying the evaluation results for further improvement and development in working or in next fiscal year, resource management, communications and participation for planning, participation in decision-making, participation in activities or plan implementation, and participation in the monitoring and evaluation.

Output evaluation involved the evaluation relating to the accomplishment of organization operating goals, operating outcome, project-operating results of various agencies as stated or not stated in the operational plans, control and participation in the receipt of interests, participation in responsibility, participation in maintenance, and constant development.

**Key words:** Key indicator/ competency evaluation model/ local administrative organizations/ participation

## กิตติกรรมประกาศ

แผนงานวิจัย การศึกษารูปแบบการประเมินองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมิน กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2556 โดยมีพื้นที่เป้าหมายคือ องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อทอง เทศบาลตำบลหมอนนาง เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลนครแหลมฉบัง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ซึ่งทุกพื้นที่ที่คณะผู้วิจัยเข้าไปเก็บรวบรวมข้อมูล ได้รับไมตรีจิตและความอนุเคราะห์ให้ข้อมูลเป็นอย่างดีจากประชาชนในพื้นที่ เจ้าหน้าที่ และผู้บริหารหน่วยงานเป็นอย่างดี ซึ่งคณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณในไมตรีจิตนั้นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณ สถาบันวิจัยและพัฒนา ที่ให้ความสนับสนุนการดำเนินโครงการวิจัยนี้ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยการเขียน และการตรวจแก้รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ และขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ที่ให้การสนับสนุนทุกด้านในการดำเนินงานวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เขมภัทท์ เย็นเปี่ยม ที่ปรึกษาแผนงานวิจัย ที่ให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ในการทำวิจัยจนเป็นผลสำเร็จ

คณะผู้วิจัย

2557

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ณ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญ	1
วัตถุประสงค์หลักของแผนงานวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	4
นิยามศัพท์เฉพาะ	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>6</b>
แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลองค์การ	6
แนวคิดเกี่ยวกับดัชนีชี้วัดที่สำคัญ (Key Performance Indicator: KPI)	15
แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	18
บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	23
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	27
กรอบแนวคิดการวิจัย	37
<b>บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย</b>	<b>38</b>
ประชากรและการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง	38
การเก็บรวบรวมข้อมูล และเครื่องมือสำหรับการวิจัย	41
การวิเคราะห์ข้อมูล	44

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4 ผลการวิจัย</b>	46
วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาลักษณะของตัวชี้วัดศักยภาพที่มีอยู่และ	46
นำเสนอตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษารูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	64
โดยประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม	
<b>บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ</b>	66
สรุปผลการวิจัย	66
อภิปรายผล	72
ข้อเสนอแนะ	80
<b>บรรณานุกรม</b>	82
บรรณานุกรมภาษาไทย	82
บรรณานุกรมภาษาต่างประเทศ	85
<b>ภาคผนวก</b>	87
ภาคผนวก ก แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์	88
ภาคผนวก ข ค่าอำนาจจำแนกและค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	95
ภาคผนวก ค แนวคำถามการสัมภาษณ์การศึกษารูปแบบการประเมินสมรรถนะ	97
การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชน	
เข้ามามีส่วนร่วมในจังหวัดชลบุรี	
ภาคผนวก ง รายชื่อที่ปรึกษา	102
ภาคผนวก จ รายชื่อบุคลากรส่วนราชการที่ให้สัมภาษณ์	104
<b>ประวัติผู้วิจัย</b>	106

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	จำนวน อปท. ในจังหวัดชลบุรีจำแนกตามประเภทองค์การ	38
3.2	จำนวน อปท. ในจังหวัดชลบุรีที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	39
3.3	จำนวน อปท. ในพื้นที่ที่เป็นพื้นที่เป้าหมาย	40
3.4	จำนวน อปท. ในจังหวัดชลบุรีที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	40
3.5	สรุปจำนวนผู้ให้ข้อมูลเชิงปริมาณและคุณภาพ	41
3.6	จำนวนผู้ให้ข้อมูลใน อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างแต่ละประเภท	42
4.1	สรุปรายละเอียดตัวชี้วัดตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ	47
4.2	สรุปผลตัวชี้วัดระดับความสำเร็จที่ประชาชนมีส่วนร่วม	49
4.3	ตัวชี้วัดสำคัญและความหมาย	54
4.4	โอกาสในการรับรู้เกี่ยวกับการประเมิน อปท.	61
4.5	พฤติกรรมในการเข้าร่วมกระบวนการประเมิน อปท.	62
4.6	ความต้องการในการมีส่วนร่วมในการประเมิน อปท.	63
ข-1	ค่าอำนาจจำแนกและค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	96

## สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	การประเมินของสต๊าฟเฟิลบีม	9
2.2	ความสัมพันธ์ของการตัดสินใจ และประเภทของการประเมินแบบ CIPP Model	10
2.3	กลยุทธ์ในการสร้างคุณค่าขององค์การ	12
2.4	กรอบแนวคิดการวิจัย	37
4.1	รูปแบบการประเมินสมรรถนะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดชลบุรี	65