

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

แนวโน้มของการศึกษาด้านการประเมินองค์การทั้งในปัจจุบันและอนาคต เป็นการประเมินที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และการตรวจสอบจากผู้มีส่วนร่วมมากขึ้น รัฐควรมีบทบาทในการควบคุมกำกับมากกว่า การลงมือปฏิบัติในบางเรื่องที่เอกชนสามารถทำได้ดีกว่า (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2547; Osborne and Gaebler, 1992) ในส่วนขององค์การที่มุ่งแสวงหากำไรจะมีความชัดเจนมากกว่าโดยจะวัดผล การปฏิบัติ ใน 2 มิติคือ ผลลัพธ์หรือผลผลิต และเครื่องมือหรือวิธีการ (Fitzgerald et. al.,1991) แต่ในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การที่ให้บริการสาธารณะยังมีความซับซ้อนและความยาก มากกว่า เนื่องจากผลผลิตบางครั้งไม่สามารถจับต้องได้ หรือมีความแตกต่างกันมากระหว่างผลผลิต และองค์การทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ รวมทั้งความไม่ชัดเจนของนิยามหรือเกณฑ์ในการวัด หรือประเมินผล (McLaughlin and Coffey, 1990) เช่น องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ในส่วน ราชการระดับกรม หรือเทียบเท่ามีแนวคิดหรือวิธีการประเมินที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการประเมิน โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) (สำนักงาน ก.พ.ร., 2553) ซึ่งพัฒนามาจากแนวคิด Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) ของสหรัฐอเมริกา และได้ใช้กันแพร่หลายกว่า 70 ประเทศ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2552) หรือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการทั้ง 4 มิติที่พัฒนามาจากแนวคิดการประเมินองค์การ โดยใช้แนวคิดของ Balanced Scorecard: BSC เป็นต้น

รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง นอกจากนี้ ยังได้เน้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงมีผลทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก และมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วย

องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจาย อำนาจ (decentralization) ซึ่งสรุปว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจใน กิจการท้องถิ่นได้เอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น (ปิยะนุช เงินคล้าย และคณะ, 2547) งบประมาณของประเทศไทยกว่าร้อยละ 25.82 และ 25.02 ในปี 2552 และปี 2553 ตามลำดับ (สำนักเลขาธิการ ส.ท.ท., 2551; มติ ครม. 6 กุมภาพันธ์, 2552) หรือกว่า 1 ใน 4 ของงบประมาณที่ใช้จ่ายในประเทศถูกมอบให้หน่วยงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นบริหาร จัดการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกำหนดไว้

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะต้องยึดหลักความถูกต้อง ซอบธรรม ทางกฎหมายเป็นสำคัญ มีระบบและกระบวนการบริหารที่คำนึงถึงหลักการบริหารจัดการที่ดี อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ซึ่งหลักดังกล่าวทำให้เกิดผลดีต่อองค์กรและบุคลากรโดยเฉพาะความมั่นคงก้าวหน้า การมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรยึดหลักการและเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ การเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นในการจัดบริการ สาธารณะและดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน การเพิ่มอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการเขียนกฎหมาย ในลักษณะส่งเสริม (Positive Law) อำนาจหน้าที่ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งเป็นทิศทางที่ทำให้เกิดฐานอำนาจในการบริหารแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การตอบสนองความต้องการของประชาชน และการเพิ่มประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพจากการดำเนินงานของ อปท. สิ่งเหล่านี้ส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้นรูปแบบการประเมินที่เที่ยงตรง น่าเชื่อถือ มีความเหมาะสมและเป็นธรรมกับทั้ง อปท. และ ประชาชน จะช่วยในการพัฒนาศักยภาพการทำงานของ อปท. สามารถตอบสนองความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น และบรรลุตามเป้าหมาย การพัฒนาที่กำหนดไว้ทั้งในระดับท้องถิ่นและใน ระดับประเทศ (วาสนา จาตุรัตน์. 2552: 36)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็น รูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความใกล้ชิดอย่างยิ่งกับประชาชน ประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพจากการดำเนินงานของ อปท. จึงส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้นหากมี การประเมินที่เที่ยงตรง และน่าเชื่อถือ ในรูปแบบที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับทั้ง อปท. และ ประชาชน จะช่วยในการพัฒนาศักยภาพการทำงานของ อปท. สามารถตอบสนองความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น และบรรลุตามเป้าหมายการพัฒนาที่กำหนดไว้ทั้งในระดับท้องถิ่นและใน ระดับประเทศ (วาสนา จาตุรัตน์, 2552) อย่างไรก็ตามการประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. นั้นยัง มีความแตกต่างกัน ทั้งด้านตัวชี้วัดและรูปแบบที่เหมาะสม กล่าวคือมีตัวชี้วัดบางส่วนที่มีการกำหนดขึ้น จากส่วนกลาง เช่น การให้ อบต. จัดทำการประเมินตามเกณฑ์ของ วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงาน ก.พ.ร., 2546) ซึ่งเป็นเกณฑ์ของส่วนราชการระดับกรมขึ้นไป หรือหน่วยงานอื่น ที่อยู่ในกากับของราชการฝ่ายบริหาร ยกเว้น้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ให้กระทรวงมหาดไทย ช่วยเหลือในการจัดทำเกณฑ์ในหมวด 5 เรื่องการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และหมวด 7 เรื่องการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือการประเมินโดยการพิจารณาจาก แผนระยะปานกลาง 3 ปีของแต่ละ อบต. ซึ่งเป็นลักษณะของการประเมินผลโครงการในแต่ละ ปีงบประมาณ อีกทั้งหน้าที่อีกประการของ อปท. คือการให้ข้อมูลแก่กรมปกครองท้องถิ่น หรือ ส่วนราชการที่ระดับจังหวัดเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการประเมินกรมหรือจังหวัดนั้นๆ จะเห็น ได้ว่าทั้งเกณฑ์ ตัวชี้วัดและรูปแบบการประเมินของ อปท. อย่างแท้จริงนั้นยังไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะรูปแบบที่ อปท. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ให้ข้อมูลแก่ส่วนกลางนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่าง มากมาย แต่ก็ไม่ได้เป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการประเมินเพื่อการพัฒนาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ผลที่ ได้จากการประเมินข้างต้น ยังมีการนำมาพิจารณาความดีความชอบของทั้งระดับหน่วยงานและระดับ บุคคล เช่น นายกอง้องการบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ซึ่งมักมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสม

ถึงความน่าเชื่อถือ ความยุติธรรมของการประเมิน ทั้งที่มีความแตกต่างกันในทรัพยากรของแต่ละองค์กร ที่ได้รับหรือมีไม่เท่ากันการกำหนดตัวชี้วัดถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญในการตรวจสอบผลการดำเนินงานที่ผ่านมา เนื่องจากตัวชี้วัดอาจเป็นสิ่งที่ใช้วัดความเปลี่ยนแปลง ใช้บ่งบอกสถานภาพ ใช้สะท้อนลักษณะการดำเนินงานและสามารถใช้วัดความสำเร็จหรือผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ตัวชี้วัดยังนำไปใช้ประโยชน์ได้หลายทาง เช่น ใช้ติดตามความก้าวหน้าในการบรรลุเป้าประสงค์ ใช้ติดตามเพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของลักษณะหรือเหตุการณ์ๆ ในแต่ละกลุ่มของประชากร เป็นต้น อาจแบ่งตัวชี้วัดได้เป็น 7 กลุ่ม ตามลักษณะการนำไปใช้ดังนี้ (สุวรา แก้วนุ้ย. 2551: 4-5)

1. แสดงปัจจัยในกระบวนการผลิตที่แสดงถึงวิธีการดำเนินงาน (Input Indicator)
2. แสดงการกระทำที่เกิดขึ้น (Process or Performance Indicator) ใช้วัดจำนวนกิจกรรมที่ดำเนินการ ผลงานหรือผลจากการปฏิบัติงานเพื่อวัดประสิทธิภาพและผลิตภาพ
3. แสดงผลผลิตที่เกิดจากกระบวนการผลิต (Out Indicator) ใช้วัดผลงานเมื่อโครงการและกิจกรรมต่างๆ ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยเทียบกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายและความครอบคลุม
4. แสดงผลสำเร็จ (Outcome Indicator) ใช้วัดผลงานเมื่อโครงการและกิจกรรมต่างๆ สิ้นสุด ทั้งนี้โดยเทียบกับจุดมุ่งหมายระยะยาวของโครงการหรือผลกระทบต่างๆ ของโครงการที่นอกเหนือไปจากที่ตั้งเป้าหมายไว้
5. ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ใช้วัดผลผลิตตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ
6. ประสิทธิภาพ (Efficiency) ใช้วัดค่าใช้จ่ายที่ลงทุนเปรียบเทียบกับผลผลิตที่เกิดขึ้น
7. ผลกระทบ (Impact) ใช้วัดนโยบาย แผนงาน และโครงการที่จัดทำขึ้น

จากข้อมูลดังกล่าวมาเบื้องต้น และความคาดหวังของประชาชนต่อการทำงานของ อปท. ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งเพื่อเป็นการค้นหาตัวชี้วัดและระบบการประเมินที่เหมาะสมกับอปท. โดยที่ประชาชนอาจเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน ผู้วิจัยจึงเห็นว่าสมควรที่จะมีการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดและรูปแบบในการประเมินเพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์หลักของแผนงานวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะของตัวชี้วัดศักยภาพที่มีอยู่และนำเสนอตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษารูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วม

### 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้จะใช้รูปแบบการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) โดยใช้การออกแบบการวิจัยเป็นลำดับ (Sequential Designs) กล่าวคือ

การวิจัยเชิงปริมาณจะทำในส่วนของ การศึกษาตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้ข้อมูลทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับความรู้ ความเข้าใจ และข้อมูลเกี่ยวกับตัวชี้วัดการทำงานของ อปท. ที่เหมาะสม เพื่อใช้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในการพัฒนารูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณจำนวน 508 คน

การวิจัยเชิงคุณภาพจะทำทั้งในส่วนของ การศึกษารูปแบบการประเมินศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุมมองของ ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานที่รับผิดชอบ และการศึกษาตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการประเมินที่เหมาะสมสอดคล้องกับตัวชี้วัดที่ได้จากการวิจัยเชิงปริมาณ และสามารถพัฒนาเป็นรูปแบบการประเมินที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยทำการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวน 25 คน

ระยะเวลาการวิจัย การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้ระยะเวลาในการศึกษา 12 เดือน คือตั้งแต่ ตุลาคม 2555 ถึง กันยายน 2556 ซึ่งอยู่ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2556

สถานที่ทำวิจัย การวิจัยนี้จะทำการเก็บข้อมูลจาก องค์กรบริหารส่วนตำบลบ่อทอง เทศบาลตำบลหมอนนาง เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลนครแหลมฉบัง และองค์กรบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

### 1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ตัวชี้วัดปัจจัยความสำเร็จ (Critical Success Factors: CSF) หมายถึง สิ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้วัดผลในการดำเนินงาน โดยการประเมินเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ เพื่อสะท้อนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานที่เป็นปัจจัยความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดชลบุรี

2. ดัชนีชี้วัด (Key Performance Indicator: KPI) หมายถึง เครื่องมือที่ใช้วัดผลหรือหน่วยวัดความสำเร็จขององค์กรในการปฏิบัติงาน โดยสื่อถึงการเป้าหมายในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความชัดเจนในการกำหนด การติดตาม และการประเมินผลการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดชลบุรี

3. ศักยภาพ (Competency) หมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน ซึ่งหมายถึง ความรู้ ความสามารถ ทักษะ และแรงจูงใจที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการทำงานตามตำแหน่งนั้นๆ

4. รูปแบบการประเมิน (Model of Evaluation) หมายถึง กรอบแนวคิด วิธีการ ขั้นตอน และเครื่องมือการประเมินแผนงาน โครงการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความสอดคล้องกับหลักการและทฤษฎี และความเหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ศึกษาออกแบบตรวจสอบและปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของที่ปรึกษาแผนงานวิจัย

5. การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีบทบาทตามที่กำหนดไว้กับองค์กรภาครัฐในระดับต่างๆ โดยแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร ระดับการรับฟังความคิดเห็น ระดับความเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ระดับการให้ความร่วมมือ และระดับการให้อำนาจแก่ประชาชน

6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) (Local Government) หมายถึง รูปแบบหนึ่งของหน่วยงานราชการที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะเป็นไปตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ในงานวิจัยนี้จะหมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดชลบุรี ยกเว้นพัทยา

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ตัวชี้วัดและรูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสม
2. เป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับหน่วยงานภาครัฐในการนำไปประยุกต์ใช้ในการประเมินหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐได้
3. รายงานการวิจัยที่ได้สามารถตีพิมพ์ในวารสารระดับชาติหรือนานาชาติได้