

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษารูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินกรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยได้ค้นคว้าพร้อมทั้งนำเสนอเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลองค์กร
 - 2.1.1 แนวคิดการประเมินผลการดำเนินงานรูปแบบ CIPP MODEL
 - 2.1.2 แนวคิดรูปแบบการประเมินโครงการเชิงระบบ
(Context-Input-Process-Product-Impact: CIPPI)
 - 2.1.3 แนวคิดแนวคิดเกี่ยวกับหลักการประเมินแห่งดุลยภาพ (Balanced Scorecard)
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับดัชนีชี้วัดที่สำคัญ
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2.4 บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.6 กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลองค์กร

การมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรเป็นสิ่งสำคัญในปัจจุบัน เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งเราจะพบว่าหลายครั้งนำมาสู่การปรับกลยุทธ์ให้เข้ากับสถานการณ์ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้นำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

ความหมายของการประเมินผลองค์กร

วิทยา ดำรงเกียรติศักดิ์ (2554:1) กล่าวว่า การประเมินผลองค์กรจะต้องมีกระบวนการประเมินเป้าประสงค์ต้องเป็นรูปธรรม พิสูจน์ได้ วัดได้มีความเป็นระบบ (System Approach) และประเมินกลุ่มยุทธศาสตร์ รวมทั้งค่านิยมที่มีความหลากหลาย

วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2541 : 9-13) ได้เสนอแนวคิดและหลักในการประเมินผลหน่วยงานภาครัฐในระบบเปิด ไว้ว่าเป็นเครื่องมือวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อมุ่งหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน นำเสนอผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินผลเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจในด้านการกำหนดนโยบายหรือทบทวนปรับปรุงมาตรการต่างๆ อีกทั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารสาระ ตลอดจนสิทธิในการรับรู้ข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพและอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน

Georgopoulos and Tannenbaum (1975: 53) เสนอว่าการประเมินประสิทธิผลขององค์การ หมายความว่า การที่องค์การในฐานะเป็นระบบทางสังคมสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้โดยใช้ ทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่โดยไม่ทำให้ทรัพยากร และหนทางเสียและไม่สร้างความเครียดแก่สมาชิก

Robbins, (1987: 22) ได้ให้ความหมายของการวัดประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง การที่ องค์การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยการวัดประสิทธิผลขององค์การจะวัดจากแนวคิดและเกณฑ์ การวัดที่แตกต่างกันดังนี้

1. การวัดประสิทธิผลโดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมาย (the goal-attainment approach)
2. การวัดประสิทธิผลเชิงระบบ (the systems approach)
3. การวัดประสิทธิผลเชิงกลยุทธ์เฉพาะส่วน (the strategic-constituencies approach)
4. การวัดประสิทธิผลเชิงแข่งขันคุณค่า (the competing-values approach)

Cameron (2005: 304-330) เสนอความเห็นว่าการประเมินประสิทธิผลขององค์การนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยในองค์การที่ใช้ศึกษาและประสิทธิผลเป็นสิ่งที่บ่งชี้ความสำเร็จขององค์การเช่น ตัวชี้วัดทางการเงิน (Financial Ratios) ผลผลิต (Productivity) ความจงรักภักดีของลูกค้า (Customer Loyalty) และอัตราความผิดพลาด (Error Rates) เป็นต้น

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่าการประเมินผลองค์กรนั้นมีประเด็นที่สำคัญสรุปได้คือเป็น การประเมินผลลัพธ์หรือความสำเร็จขององค์กรอย่างเป็นระบบ คือมีขั้นตอนหรือแนวคิดใดแนวคิดหนึ่ง ที่ใช้ในการประเมินซึ่งก็จะมีปัจจัยที่ใช้ในการประเมินและพัฒนาเป็นตัวชี้วัดที่แตกต่างกันไปด้วย

2.1.1 แนวคิดการประเมินผลการดำเนินงานรูปแบบ CIPP MODEL

การประเมินผลรูปแบบ CIPP MODEL เป็นกรอบเพื่อเป็นแนวทางในการประเมินผลด้าน แผนงาน โครงการ กิจกรรม บุคลากร องค์กร ระบบงาน และผลผลิตของ การประเมินผลแบบ CIPP MODEL เป็นการมุ่งเน้นในการนำไปใช้ในการประเมินผลแผนงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมุ่งเป้าไปที่การ พัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะยาวขององค์การ โดยจะเป็นการตั้งคำถามขึ้นมาว่า อะไรคืองานที่องค์การ ต้องทำ จะนำไปปฏิบัติอย่างไรให้บรรลุเป้าหมาย งานที่ได้กำหนดไว้ได้ลงมือปฏิบัติหรือยัง และงานที่ ทำงานสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่

สตัฟเฟิลบีม และชินคฟิลด์ (Stufflebleam & Shinkfield. 2007) ได้เสนอแนวคิดรูปแบบ การประเมินแบบซิปปโมเดล (CIPP Model) ที่อยู่บนพื้นฐานของการประเมินประเภท Systematic Dicission-Oriented Evaluation จะให้ความสำคัญเกี่ยวกับการนำเสนอเทศมาใช้เพื่อการตัดสินใจ ในการบริหารเป็นรูปแบบการประเมินที่เป็นกระบวนการและมีความต่อเนื่อง โดยเน้นการนำมาใช้ใช้ ควบคู่กับการบริหารโครงการ เพื่อหาเป็นแนวทางในการเก็บข้อมูลมาประกอบการตัดสินใจอย่าง ต่อเนื่องและปรับเปลี่ยนไปตามระยะเวลา วัตถุประสงค์ในการประเมินเพื่อจะนำเสนอสารสนเทศเพื่อ การตัดสินใจ ดังนั้นองค์การจึงจำเป็นต้องมีรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ CIPP Model ย่อมาจาก Context – Input – Process – Product Model ซึ่งเน้นการนำผลการ ประเมินไปใช้เพื่อการตัดสินใจเลือกทางเลือกต่างๆ Stufflebleam ได้ให้ความหมาย การประเมิน คือ กระบวนการของการระบุ กำหนดข้อมูล และยกรวมถึงการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อนำมาจัดทำเป็น

ข้อมูลสารสนเทศและนำมาใช้ในการตัดสินใจ โมเดลของ Stufflebeam ได้นำเสนอขั้นตอนไว้ 3 ขั้นตอนประกอบด้วย 1. การดำเนินกิจกรรมของโครงการ 2.การประเมินโครงการ 3.การตัดสินใจ

แนวคิดและรูปแบบของคณะกรรมการเกียรติคุณการศึกษาหรือรูปแบบของสตัฟเฟิลบีม (The Phi Delta Kappa Committee Model or The Stufflebeam Model) ตามรูปแบบนี้การประเมินจะต้องประเมินสิ่งที่สำคัญ 4 อย่างคือบริบท (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Product) (Stufflebeam, D.L., 1971.)

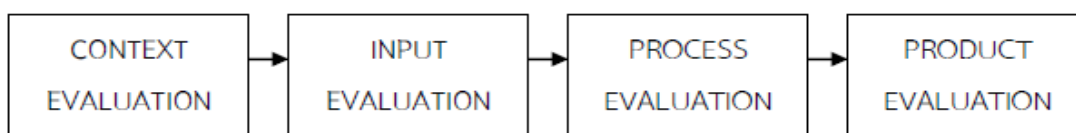
1) การประเมินบริบท (Context Evaluation) เป็นการประเมินในขั้นการวางแผน (Planning) จุดมุ่งหมายของการประเมินคือเพื่อช่วยให้ได้ข้อมูลในการกำหนดจุดหมายของโครงการโดยการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมความต้องการและปัญหาต่างๆ เป็นการประเมินในลักษณะที่เป็นมหภาค (Macro Analytic) ซึ่งจะทำให้ทราบสภาพและปัญหาภายนอกที่เป็นแรงกดดันอยู่นั้นมีผลต่อสภาพปัจจุบันอย่างไร และผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าควรกำหนดจุดหมายอย่างไรจึงจะสนองความต้องการและแก้ปัญหาที่ประสบอยู่ได้ การประเมินในขั้นนี้อาจใช้เทคนิคหลายอย่างเช่น การวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) การตรวจสอบทบทวน (Review Technique) การสำรวจความคิดเห็น (Opinionnaire Technique) และการประชุมผู้เชี่ยวชาญ (Expert Conference) การประเมินบริบทนั้นมีความสำคัญมากเพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย (Homeostatic Change) ได้แก่ การเปลี่ยนเทคนิคหรือการกระทำบางอย่างแต่ยังรักษาสภาพเดิมของจุดหมายและอื่นๆ ไว้หรือมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง (Incremental Change) ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใหญ่คือ เปลี่ยนโดยสิ้นเชิงเพื่อให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ที่คิดไว้ (Metamorphic Change) หรือมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยนำเอานวัตกรรมใหม่หรือสร้างสิ่งใหม่เข้ามาทดแทนสิ่งที่มีอยู่เดิม (Neomobilistic Change)

2) การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) เป็นการประเมินในขั้นการจัดทำโครงการหรือโครงสร้าง (Programming or Structuring) จุดมุ่งหมายของการประเมินผล คือการพิจารณาว่าจะใช้ทรัพยากรอย่างไรจึงจะบรรลุจุดหมายได้ วิธีการที่ใช้ประเมินมีหลายวิธีคือ ตรวจสอบดูว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความสามารถเพียงพอหรือไม่ มีความพร้อมมากน้อยเพียงใด ยุทธศาสตร์หรือวิธีการที่จะปฏิบัติการให้บรรลุผลควรเป็นอย่างไร และการนำเอายุทธศาสตร์ไปใช้ควรเป็นอย่างไร ผลของการประเมินปัจจัยนำเข้าก็คือวิธีการหลายๆ แบบที่มองในแง่ของต้นทุนและผลกำไรที่จะได้รับการประเมินประเภทนี้ผู้ประเมินจะต้องตั้งคำถามหลายข้อ เช่น จุดหมายที่กำหนดขึ้นนั้นสามารถนำไปใช้ในเชิงปฏิบัติได้หรือไม่ มีโอกาสบรรลุผลหรือไม่วิธีการที่มีใช้อยู่จะช่วยให้การปฏิบัติบรรลุผลหรือไม่จะเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้างในแง่ของผลได้ผลเสียวิธีการที่จะนำมาใช้จะให้ผลอย่างไร มีปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเครื่องมือเครื่องใช้หรือไม่ เป็นต้น

3) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินในขั้นปฏิบัติการ (Implementing) การประเมินประเภทนี้เริ่มขึ้นหลังจากที่นำเอาโครงการหรือโครงการที่จัดทำขึ้นไปใช้ในสภาพที่เป็นจริง จุดมุ่งหมายของการประเมินประเภทนี้ก็เพื่อส่งข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) มาให้ผู้ที่ปฏิบัติงาน จำแนกจุดมุ่งหมายออกได้ 3 ประการ ประการแรกคือ เพื่อตรวจสอบหาข้อบกพร่องหรือทำนายข้อบกพร่องที่จะเกิดขึ้นซึ่งอาจเป็นข้อบกพร่องของโครงการหรือของการปฏิบัติ ประการที่สอง คือการให้ข้อมูลต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานและในประการสุดท้าย คือเพื่อประโยชน์ในการเก็บหลักฐานใน

การปฏิบัติงานการประเมินกระบวนการทำได้หลายวิธี วิธีที่ 1) คือการตรวจสอบอย่างต่อเนื่องว่า อะไรคือสาเหตุของข้อบกพร่อง เช่น ตรวจสอบความสัมพันธ์กระบวนการทำงาน ระหว่างขั้นตอนการทำงาน ตรวจสอบระบบการสื่อสาร การสนับสนุนจากส่วนกลางในด้านการเงินอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ บุคลากร เป็นต้น วิธีที่ 2) คือ การคาดการณ์ล่วงหน้าว่าควรทำอะไรที่ไหนอย่างไร และวิธีที่ 3 คือ การเปรียบเทียบสิ่งที่ต้องทำและได้ทำไปแล้วว่ามีช่องว่างหรือไม่อย่างไร เช่น ถ้ากำหนดว่าจะมีการดำเนินการอะไรก็ตรวจสอบว่าได้มีการดำเนินการนั้นจริงหรือไม่หลักฐานการตรวจสอบจะชี้ให้เห็นว่า ข้อบกพร่องเกิดจากอะไร

4) การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) เป็นการประเมินในขั้นทบทวน (Recycling) จุดมุ่งหมายของการประเมินประเภทนี้เพื่อตรวจสอบผลที่ได้รับว่าเป็นอย่างไรเป็นไปตามจุดหมายหรือไม่การประเมินไม่จำเป็นต้องทำเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการหรือโครงการจะทำเมื่อใดก็ได้แต่จะเหมาะสมสิ่งสำคัญที่การประเมินประเภทนี้ต้องมีคือเกณฑ์มาตรฐานซึ่งจะต้องกำหนดขึ้นหรือจะใช้เกณฑ์มาตรฐานที่มีผู้จัดทำไว้แล้วก็ได้



ภาพที่ 2.1 การประเมินของสตฟเฟิลบีม

จากแนวคิดการประเมินของสตฟเฟิลบีมจะเห็นว่าแนวคิดนี้ไม่เพียงแต่ประเมินว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่เท่านั้นแต่ยังมีการประเมินเพื่อหารายละเอียดต่างๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการอีกด้วย และมีการประเมินรวมสรุปเมื่อจบโครงการจึงทำให้ทราบผลสัมฤทธิ์ของโครงการได้ ผลการประเมินตามแนวคิดของสตฟเฟิลบีมช่วยให้นักประเมินทราบข้อดีข้อบกพร่องและประสิทธิภาพของโครงการที่จะประเมินได้เป็นอย่างดี และช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหารเป็นอย่างมากทั้งยังเป็นรูปแบบการประเมินที่เข้าใจง่ายสะดวกในการปฏิบัติจึงมีผู้นิยมนำมาใช้ในการประเมินต่างๆ ค่อนข้างมาก (นวลอนงค์ บุญฤทธิ์พงส์, 2539 : 57)

นอกจากนี้ สตฟเฟิลบีมได้นำเสนอประเภทของการตัดสินใจที่สอดคล้องกับประเด็นที่ประเมินดังนี้

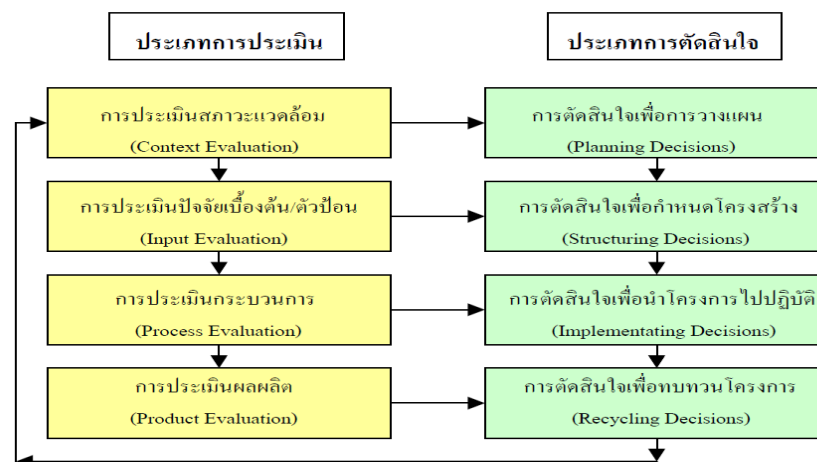
1) การตัดสินใจเพื่อการวางแผน (Planning Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากกาประเมินสภาพแวดล้อมที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดจุดประสงค์ของโครงการ ให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงาน

2) การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้างของโครงการ (Structuring Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากปัจจัยนำเข้าที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดโครงสร้างของแผนงาน และขั้นตอนของการดำเนินการของโครงการ

3) การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (Implementation Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินกระบวนการ เพื่อพิจารณาควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

4) การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling Decisions) เช่น การตัดสินใจเพื่อใช้ข้อมูลจากการประเมินผลผลิต (Output) ที่เกิดขึ้น เพื่อพิจารณาการยุติ / ล้มเลิก หรือขยายโครงการที่จะนำไปใช้ในโอกาสต่อไป

จากข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการประเมินแบบ CIPP ทั้ง 4 ประการและประเภทของการตัดสินใจดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของการประเมินกับการตัดสินใจดังแผนภูมิที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ความสัมพันธ์ของการตัดสินใจ และประเภทของการประเมินแบบ CIPP Model
ที่มา : เยาวดี รวงชัยกุล วิบูลย์ศรี (2542: 27)

2.1.2 แนวคิดรูปแบบการประเมินโครงการเชิงระบบ (Context-Input-Process-Product-Impact: CIPPI)

วิโรจน์ สารรัตน์ (2554: 166-167) กล่าวว่า รูปแบบการประเมิน CIPP model เป็นรูปแบบที่น่าสนใจ เพราะมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้สารสนเทศมาใช้ประกอบการตัดสินใจทั้งระบบ คือ ทั้งเพื่อการวางแผน กำหนดโครงสร้าง นำไปปฏิบัติและทบทวนโครงการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการประเมินแบบบูรณาการที่ต้องมีการสร้างโมเดลตรรกะ ที่แบ่งองค์ประกอบโครงสร้างเป็น 4 ส่วน คือ แหล่งหรือปัจจัยป้อนเข้า กิจกรรมและการบริการหรือกระบวนการ ผลผลิต และผลลัพธ์ อันเป็นผลตามเป้าหมายสุดท้ายหรือความเปลี่ยนแปลงที่เกิดกับบุคคล องค์กร ชุมชน และสังคม แต่การกำหนดรูปแบบการประเมินควรคำนึงถึงความเป็นประโยชน์ด้วย จึงควรให้มีการประเมินผลกระทบ (impact evaluation) ด้วย เพราะนักวิชาการหลายท่านเห็นว่า การประเมินจะยังไม่มีความสมบูรณ์ หากยังไม่มี การประเมินผลกระทบเนื่องจากจะไม่สามารถบอกคุณค่าที่แท้จริงของโครงการได้ จึงเสนอรูปแบบการประเมินเชิงระบบ Context-Input-Process-Product-Impact: CIPPI รูปแบบนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ “การตัดสินใจเชิงระบบ” จากการประเมิน 5 ประเภท ได้แก่

1. การประเมินบริบท เพื่อการตัดสินใจด้านการวางแผนหรือกำหนดจุดมุ่งหมาย
2. การประเมินปัจจัยป้อนเข้า เพื่อการตัดสินใจด้านการกำหนดโครงสร้างหรือวางรูปแบบดำเนินงาน โดยการใช้ทรัพยากรด้านต่างๆ
3. การประเมินกระบวนการ เพื่อการตัดสินใจในการนำไปใช้ปฏิบัติจริง
4. การประเมินผลลัพธ์ เพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหรือคงหรือขยายหรือยุบหรือเลิกโครงการ
5. การประเมินผลกระทบ เพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของผลกระทบทั้งที่คาดหวังและไม่คาดหวัง ทั้งทางบวกและทางลบ

ศาสตราจารย์ (2550) ได้สรุปความสำคัญและประโยชน์ของการติดตามประเมินผลได้ 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้คือ 1) ทำให้ทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริง สามารถจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและการพัฒนา 2) ทำให้วางแผนได้ตรงเป้า แก้ปัญหาได้ถูกจุดและพัฒนาได้ตรงตามนโยบาย 3) ช่วยให้ดำเนินการตามแผนได้ราบรื่น สามารถปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรคอย่างได้ผลหรือปรับแผนให้เหมาะสมมากขึ้น และ 4) ทำให้ทราบผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการอย่างชัดเจน อะไรประสบผลสำเร็จแล้ว สิ่งใดยังต้องทำต่อไป จำนวนเท่าไร อันจะเป็นข้อมูลไปสู่การตัดสินใจไปสู่สภาพปัจจุบัน ปัญหาความต้องการซึ่งเป็นการวนครบวงจร ดังนั้น ถ้ามีการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพย่อมทำให้ทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริง การวางแผนสามารถทำได้ตรงตามเป้าหมายหรือสามารถปรับปรุงแก้ไขหรือปรับแผนให้เหมาะสมมากขึ้น ทราบผลการดำเนินงานของงาน/โครงการ เมื่อเริ่มวางแผนอีกก็จะมีข้อมูลที่ชัดเจน เทียบตรงและเป็นปัจจุบัน วงจรของแผนก็จะครบสมบูรณ์ สามารถเป็นเครื่องมือในการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพการประเมินผลลัพธ์การดำเนินการเป็นการตรวจประเมินผลการดำเนินการ และแนวโน้มของส่วนราชการในมิติต่างๆ โดยอาศัยหลักการประเมินผลของ Balanced Scorecard เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการประเมินผลที่ส่วนราชการได้ดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2551: 150)

มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ การประเมินผลการปฏิบัติงานในมิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจนั้น เป็นการแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและผู้รับบริการ เช่น ผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายผลผลิตของส่วนราชการ เป็นต้น

มิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการการประเมินผลการปฏิบัติงานในมิติด้านคุณภาพการให้บริการเป็นการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ในการให้บริการที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้รับบริการ เช่น ความสำเร็จในการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขบริการ ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น

มิติที่ 3 ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการการประเมินผลการปฏิบัติงานในมิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ เป็นการแสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดระยะเวลาการให้บริการ และความคุ้มค่าของการใช้เงิน เป็นต้น

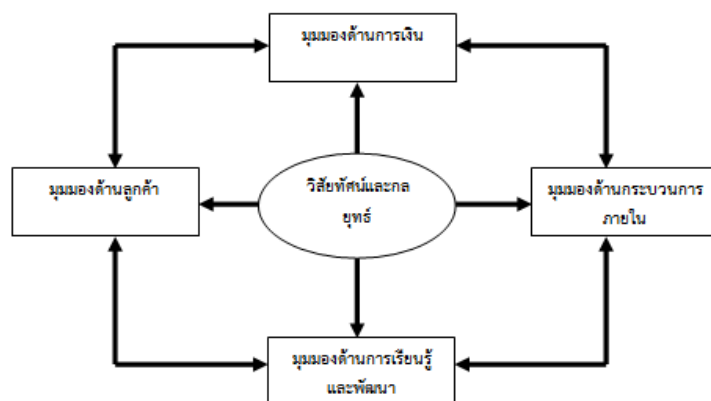
มิติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กรการประเมินผลการปฏิบัติงานในมิติด้านการพัฒนาองค์กร เป็นการแสดงความสามารถในการเตรียมความพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การลด อัตรากำลังหรือการจัดสรรอัตรากำลังให้ทำงานคุ้มค่า การมอบอำนาจการตัดสินใจ การอนุมัติ อนุญาต ไปยังระดับปฏิบัติการ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการปฏิบัติงาน

2.1.3 แนวคิดแนวคิดเกี่ยวกับหลักการประเมินแห่งดุลยภาพ (Balanced Scorecard)

Balanced Scorecard Model หมายถึง ระบบประเมินผลเชิงดุลยภาพ เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารจัดการชนิดหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ ประกอบไปด้วย 4 มุมมอง ที่สัมพันธ์กันอย่างสมดุล คือ มุมมองด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการ ภายในและมุมมองด้านการเรียนรู้พัฒนา

ต้นปี 1990 โรเบิร์ต เอส. แคปแลน และเดวิด พี. นอร์ตัน ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรรูปแบบใหม่ที่สามารถช่วยผู้บริหารในการจัดสรร พัฒนา และใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (Intangible assets) ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อสร้างคุณค่าจากโอกาสที่มีอยู่ ผลการวิจัยนำไปสู่แนวคิดในการพัฒนาระบบการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรแบบสมดุล หรือที่เราเรียกว่า Balanced Scorecard (BSC) นอกเหนือจาก มุมมองด้านการเงิน (financial perspective) ซึ่งเป็นระบบการวัดผลทางธุรกิจแบบดั้งเดิมแล้ว แคปแลนและนอร์ตัน ยังได้พัฒนามุมมองการวัดในด้านที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงินเพิ่มอีก 3 ด้าน เพื่อถ่วงดุลการวัดผลการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมถึงประสิทธิภาพในอนาคตขององค์กรอันเกิดจากสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ มุมมองการวัดทั้ง 3 ด้านได้แก่ ด้านลูกค้า (Customer perspective) ด้านกระบวนการภายใน (internal perspective) และมุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต (learning and growth perspective)

กรอบการประเมินและบริหารผลการปฏิบัติงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard Framework) เป็นระบบที่มีกรอบการประเมินแบบองค์รวมและสามารถสะท้อนให้เห็นกลยุทธ์ในการสร้างคุณค่าขององค์กร ครอบคลุม 4 มุมมอง ดังแผนภูมิต่อไปนี้



ภาพที่ 2.3 กลยุทธ์ในการสร้างคุณค่าขององค์กร

แผนภูมิแสดงมุมมองหลักของการประเมินผลเชิงกลยุทธ์ทั้ง 4 ส่วน ที่มีความสัมพันธ์กัน อย่างชัดเจนสำหรับแปลงวิสัยทัศน์ในเชิงเหตุและผลเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ (Robert Kaplan and David Norton “The Balance Scorecard”)

1. มุมมองด้านการเงิน (Financial Performance) เป็นตัวชี้วัดผลงานที่ได้ดำเนินการผ่านมาแล้วและบ่งบอกถึงระดับความสำเร็จขององค์กร กลยุทธ์ขององค์กรด้านการเงินจะเน้นวิธีการสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน เพื่อให้เกิดคุณค่าหรือผลตอบแทนที่มีต่อผู้ถือหุ้น เช่น การกำหนดเป้าหมายเพื่อเพิ่มรายได้ เพิ่มผลกำไร ลดค่าใช้จ่ายในการผลิต ฯลฯ

2. มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) เป็นการวัดความสำเร็จที่เกิดจากลูกค้ากลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารผลการปฏิบัติงานทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีความพึงพอใจการธำรงรักษาลูกค้าและการขยายส่วนแบ่งตลาดมากขึ้นเป็นตัวชี้วัดผลงานที่ผ่านมา มุมมองด้านลูกค้าจะเป็นตัวกำหนดข้อเสนอด้านคุณค่าให้กับลูกค้ากลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะการทำให้ลูกค้าพึงพอใจ

3. ด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) ผลการปฏิบัติงานของกระบวนการภายในจะเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนผลการปรับปรุงการปฏิบัติงานในรูปผลลัพธ์ทางการเงินและด้านลูกค้า มุมมองด้านนี้มองว่าผลที่จะทำให้องค์กรสามารถนำเสนอผลิตภัณฑ์และบริการที่มีคุณภาพตรงกับความต้องการของลูกค้า

4. มุมมองด้านการเรียนรู้พัฒนา (Learning and Growth Perspective) เป็นการวัดผลการปรับใช้งานและประสานทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยีและวัฒนธรรมองค์กรให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กร เป็นการระบุแนวทางการพัฒนาปัจจัยการดำเนินการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร ระบบการดำเนินงานและบริหารงาน เพื่อจัดการกับกระบวนการภายใน ทำให้ตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ดีขึ้นและบรรลุเป้าหมายทางการเงินในระยะยาว

สวธวัฒน์ ศิรินิรันดร์ (2549: 80 - 82) กล่าวว่า Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารจัดการที่มีองค์ประกอบ 4 อย่างคือ

1. แผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategic Map) คือ ผังที่แสดงความเชื่อมโยงกันอย่างมีเหตุและผลของวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ในแต่ละมุมมอง

2. วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ คือกิจกรรมหรือแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ในแต่ละมุมมองที่มีความสอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งการดำเนินงานตามกิจกรรมเหล่านี้จะสนับสนุนให้องค์กรประสบความสำเร็จตามแผนกลยุทธ์ที่วางไว้

3. ตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key performance Indicator : KIP) คือปัจจัยที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จของแต่ละวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ โดยเปรียบเทียบกับค่าเป้าหมายที่กำหนดขึ้น

4. แผนปฏิบัติการ คือ แผนการดำเนินงานที่ระบุรายละเอียดต่างๆ เช่น วิธีการปฏิบัติระยะเวลา ทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อการขับเคลื่อน สนับสนุนให้วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์บรรลุผลสำเร็จตามค่าเป้าหมายของตัวชี้วัดความสำเร็จที่กำหนดขึ้น

ระบบการบริหารผลการปฏิบัติงานเชิงยุทธศาสตร์แบบ BSC จะเน้นที่กลยุทธ์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรขององค์กรอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด (Strategy Focus) โดยมีหลักการบริหารจัดการสู่ความสำเร็จ 5 ประการ ดังนี้

1. การแปลงกลยุทธ์ขององค์กรไปสู่ความหมายทางปฏิบัติการที่เข้าใจง่ายและตรงกัน
2. การจัดองค์การที่ตอบสนองต่อกลยุทธ์ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
3. การสอดใส่กลยุทธ์เข้าไปในจิตสำนึกที่มีต่องานประจำวันของพนักงานทุกคน
4. การบริหารผลการปฏิบัติงานเชิงยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องโดยให้ถือปฏิบัติตามหลักการที่ 1 - 3 ตลอดเวลา

5. ผู้บริหารองค์กรเป็นผู้นำหรือกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงขององค์กร

การวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรจึงเป็นแรงจูงใจที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อการปฏิบัติงานของพนักงาน ดังนั้นในการคัดเลือกตัวชี้วัดในมุมมองการวัดผลทั้ง 4 ด้านของ BSC จึงมีความสำคัญมาก เพื่อให้การวัดผลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้บริหารจึงควรมุ่งไปที่หัวใจขององค์กรนั่นคือกลยุทธ์ขององค์กรหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้อยแถลงในเป้าหมายหรือผลสัมฤทธิ์ (Word Statements of the Objectives) ที่ผู้บริหารต้องการให้เกิดขึ้นในองค์กรและที่สำคัญการจัดเรียงมุมมองในแผนที่ทางกลยุทธ์โดยทั่วไปจะจัดเรียงเป็น 2 ลักษณะคือ

ลักษณะที่ 1 องค์กรที่มุ่งแสวงหากำไร

- มุมมองด้านการเงิน
- มุมมองด้านลูกค้า
- มุมมองด้านกระบวนการภายใน
- มุมมองด้านการเรียนรู้และพัฒนา

ลักษณะที่ 2 องค์กรที่ไม่ได้แสวงหาผลกำไร แต่มุ่งเน้นด้านการให้บริการ

- มุมมองด้านลูกค้า
- มุมมองด้านกระบวนการภายใน
- มุมมองด้านการเรียนรู้และพัฒนา
- มุมมองด้านการเงิน

กลยุทธ์ขององค์กร (Strategy) โครงสร้างองค์กร (Structure) ระบบการปฏิบัติงาน (System) บุคลากร (Staff) ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) และค่านิยมร่วม (Shared values)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า Balanced Scorecard เป็นระบบหรือกระบวนการการบริหารที่อาศัยการกำหนดตัวชี้วัด (KPI) ในฐานะที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนที่สำคัญ และยังเป็นการบอกเล่าเรื่องราวของกลยุทธ์องค์กรตามลำดับของเหตุและผล (Cause and Effect) ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจน และอธิบายวัตถุประสงค์เฉพาะ มาตรฐานมุมมองการเรียนรู้และการเติบโตที่นำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการภายในที่มีผลกระทบต่อความพึงพอใจของลูกค้า ทำให้ส่วนแบ่งทางการตลาดขยายส่วนเพิ่มมากขึ้น โดยประกอบด้วย มาตรฐานวัดผลประกอบการขององค์กรทั้ง 4 มุมมอง คือ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และการเติบโต นอกจากนั้นแล้วยังช่วยให้ผู้บริหารองค์กร

เห็นแนวทางและโอกาสการเกิดวิสัยทัศน์ เพิ่มมุมมองที่กว้างครอบคลุมทุกด้านอย่างสมดุล รวมทั้งลดอุปสรรคต่อการดำเนินงานในอนาคต

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับดัชนีชี้วัดที่สำคัญ (Key Performance Indicator: KPI)

ความหมายและแนวคิดในการสร้างดัชนีชี้วัดที่สำคัญ

ดัชนีชี้วัดที่สำคัญ (Key Performance Indicator) หมายถึง เครื่องมือที่ช่วยในการวัดประเมินและพัฒนากระบวนการ และผลลัพธ์ของการดำเนินการทั้งหลายภายในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการอันเกี่ยวเนื่องและส่งผลกระทบต่อกลยุทธ์และบรรลุนโยบาย วิสัยทัศน์ขององค์กร

ในสหรัฐอเมริกาใช้เกณฑ์กำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก 5 ประการ เรียกว่า MAUVE คือ (दनัย เทียนพุด, 2547)

1. Measurable สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้จริง และใช้แยกแยะความแตกต่างระหว่างผลการปฏิบัติงาน
2. Achievable สามารถบรรลุได้ มีความสมเหตุสมผลที่จะใช้เป็นตัวชี้วัด ไม่วัดสิ่งที่ยอยู่นอกเหนือจากความสามารถขององค์กรไม่ใช้ต้นทุนในการวัดที่สูงเกินไป
3. Understandable สามารถสื่อสารสร้างความเข้าใจได้ตรงกัน ควรกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานให้ชัดเจนมีความเฉพาะเจาะจง เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจตรงกัน
4. Verifiable สามารถยืนยันได้ องค์กรต้องสามารถตรวจสอบและยืนยันผลการปฏิบัติงานของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักได้
5. Equitable สามารถวัดได้อย่างเท่าเทียมกัน ผลงานเหมือนกันต้องวัดด้วยตัวชี้วัดเดียวกัน

ขั้นตอนการสร้างดัชนีชี้วัด

1. กำหนดวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ที่องค์กรต้องการ (What to measure?)
2. กำหนดปัจจัยสู่ความสำเร็จหรือปัจจัยวิกฤต (Key Success Factor or Critical Success Factor) ที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ที่องค์กรต้องการ เช่น ปัจจัยด้านคุณภาพ ปริมาณ ต้นทุน การส่งมอบ ความพึงพอใจ ความปลอดภัย และการเพิ่มผลผลิต
3. กำหนดตัวชี้วัดที่สามารถบ่งชี้ความสำเร็จ/ประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ที่องค์กรต้องการ (How to measure?) ซึ่งสามารถแสดงเป็นข้อมูลในเชิงปริมาณและกำหนดสูตรในการคำนวณรวมทั้งหน่วยของดัชนีชี้วัดแต่ละตัว
4. กลั่นกรองดัชนีชี้วัดเพื่อหาตัวชี้วัดหลัก โดยจัดลำดับและกำหนดน้ำหนักความสำคัญของดัชนีชี้วัดแต่ละตัว
6. กระจายดัชนีชี้วัดสู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

7. จัดทำ KPI Dictionary โดยระบุรายละเอียดที่สำคัญของดัชนีชี้วัดแต่ละตัว เช่น ชื่อของดัชนีชี้วัด คำจำกัดความหรือนิยามของดัชนีชี้วัด สูตรในการคำนวณ หน่วยของดัชนีชี้วัด ผู้เก็บข้อมูล ความถี่ในการรายงานผล เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำดัชนีชี้วัดไปใช้ในการปฏิบัติงาน

ลักษณะของดัชนีชี้วัดที่ดี

1. สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ภารกิจ และกลยุทธ์ขององค์กร
2. ควรแสดงถึงสิ่งที่มีความสำคัญต่อองค์กรและหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งดัชนีชี้วัดที่มีความสำคัญต่อองค์กรและหน่วยงานที่มี 2 ลักษณะ คือ ดัชนีชี้วัดที่แสดงผลการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กร และดัชนีชี้วัดกิจกรรมหรืองานที่สำคัญซึ่งหากผิดพลาดจะก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงในองค์กรหรือหน่วยงาน
3. ประกอบด้วยดัชนีชี้วัดทั้งที่เป็นด้านการเงิน และดัชนีชี้วัดไม่ใช่ด้านการเงิน
4. ประกอบด้วยดัชนีชี้วัดที่เป็นเหตุและดัชนีชี้วัดที่เป็นผล
5. ต้องมีบุคคลหรือหน่วยงานรับผิดชอบดัชนีชี้วัดทุกตัวที่สร้างขึ้น
6. ดัชนีชี้วัดที่สร้างขึ้นควรเป็นดัชนีชี้วัดที่องค์กรหรือหน่วยงานสามารถควบคุมผลงานได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80
8. เป็นดัชนีชี้วัดที่สามารถวัดผลได้ และบุคคลทั่วไปเข้าใจ ไม่ใช่มีเพียงผู้จัดทำเท่านั้นที่เข้าใจ
9. ต้องช่วยให้ผู้บริหารและพนักงานสามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญขององค์กรได้นอกเหนือจากการใช้ดัชนีชี้วัดเพื่อการประเมินผลงาน
10. ตัวดัชนีชี้วัดที่ดีจะต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์กร

เกณฑ์การทดสอบคุณภาพของดัชนีชี้วัด

1. ความพร้อมของข้อมูล ประเมินว่าดัชนีชี้วัดแต่ละตัวมีข้อมูลเพียงพอหรือไม่
2. ความถูกต้องของข้อมูล ประเมินว่าข้อมูลที่มีอยู่ของดัชนีชี้วัดแต่ละตัวเป็นข้อมูลที่ทันสมัยและเป็นข้อมูลในปัจจุบันหรือไม่
3. ต้นทุนในการจัดหาหรือจัดเก็บข้อมูล ประเมินว่าการหาหรือเก็บข้อมูลสำหรับดัชนีชี้วัดแต่ละตัวใช้ต้นทุนมากน้อยเพียงใด และคุ้มค่าหรือไม่
4. ความชัดเจนของดัชนีชี้วัด ประเมินว่าดัชนีชี้วัดแต่ละตัวมีความชัดเจนและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าใจตรงกันหรือไม่
5. ดัชนีชี้วัดแต่ละตัวสะท้อนให้เห็นผลการดำเนินงานที่แท้จริงหรือไม่ หรือแสดงให้เห็นสิ่งที่ต้องการจะวัดจริงหรือไม่
6. สามารถนำดัชนีชี้วัดไปใช้เปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นหรือผลการดำเนินงานในอดีตได้หรือไม่
7. ดัชนีชี้วัดแต่ละตัวสัมพันธ์กับดัชนีชี้วัดอื่นในเชิงเหตุและผลหรือไม่

ข้อควรระวัง

1. ผู้บริหารขาดความมุ่งมั่นในการสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จของงาน
2. การกำหนดดัชนีชี้วัดและค่าเป้าหมายที่มีความลำเอียง
3. ดัชนีชี้วัดแต่ละตัวไม่อยู่บนพื้นฐานที่สามารถเปรียบเทียบกันได้
4. ช่วงเวลาในการเก็บข้อมูลของดัชนีชี้วัดไม่เหมาะสมทำให้ไม่สามารถใช้สำหรับการชี้้นำหรือบ่งบอกเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้
5. ไม่มีการนำข้อมูลที่ได้จากดัชนีชี้วัดมาประกอบการบริหารเพื่อผลักดันให้เกิดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
6. ในการสร้างดัชนีชี้วัดส่วนใหญ่เน้นที่ผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการในการสร้างดัชนีชี้วัด

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

1. ความมุ่งมั่นของผู้บริหารในการสร้างดัชนีชี้วัด
2. ใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์รวบรวม ประมวลผลวิเคราะห์ข้อมูล แสดงผล และกระตุ้นเตือนผู้รับผิดชอบดัชนีชี้วัด
3. กำหนดเงื่อนไขการให้คะแนนดัชนีชี้วัดแต่ละตัวให้อยู่บนพื้นฐานที่สามารถนำไปใช้ในการเปรียบเทียบผลงานที่เกิดขึ้นได้
4. ประยุกต์ใช้ดัชนีชี้วัดในการบริหารเพื่อผลักดันให้เกิดการปรับปรุงองค์กรอย่างต่อเนื่อง
5. เชื่อมโยงผลงานที่ได้จากดัชนีชี้วัดกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน

อรุณ บริรักษ์, สมพงษ์ ศิริโสภณศิลป์, บุรินทร์ ทั้งพิศาล และเกียรติพงษ์ สันตะบุตร. (2547: 63 - 64) ได้กล่าวถึง การประเมินประสิทธิภาพและผลงานของผู้ให้บริการต่อองค์กรผู้ซื้อควรกำหนดดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพ (Key Performance Indicators : KPI) เพื่อให้การวัดประสิทธิภาพและผลการดำเนินงานของผู้ให้บริการที่กำหนดโดย KPI สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักขององค์กร เพื่อผลักดันสู่เป้าหมายที่วางไว้ ดังนั้น ทั้งผู้ซื้อบริการและผู้ให้บริการต้องมีความเข้าใจตรงกันในตัวชี้วัดและมีความจริงจังมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานให้ได้คุณภาพและผลงานที่ดีที่สุด

อย่างไรก็ตาม Key Performance Indicators (KPIs) หรือ Balanced Scorecard (BSC) คือ การมองให้เป็นสิ่งเดียวกันและใช้วัดกลยุทธ์ธุรกิจทั้งด้านการเงิน (Financial Perspective) และไม่ใช่ด้านการเงิน (Non-Financial Perspective) ซึ่งขยายความได้คือ ด้านการเงินวัดด้านลูกค้า วัดด้านกระบวนการภายใน และวัดด้านการเรียนรู้และการเติบโต แนวคิดของ KPIs ต้องการวัดตัวธุรกิจทั้งทางด้านการเงินและมีใช่การเงิน เนื่องจาก การวัดตัวเลขทางการเงินเป็นสิ่งที่บอกความสำเร็จในอดีตที่ผ่านมา การวัดด้านลูกค้าและกระบวนการภายในเป็นการบอกความสำเร็จในปัจจุบัน การวัดด้านการเรียนรู้และการเติบโตเป็นการบอกความสำเร็จในอนาคต (दनัย เทียนพุด. 2547: 41)

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นคำที่อยู่เคียงคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นมาจากประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแนวคิดที่ภาครัฐตื่นตัวและให้ความสำคัญอย่างจริงจังตามการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกๆ ฝ่าย และเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายดังนี้

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

Keith (1972: 136) สรุปว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotion Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

Reeder (1974: 39) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

Guijt, I. and Gaventa J (1998) กล่าวว่า การควบคุมกำกับและประเมินผลแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความคิดเพื่อต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน และให้ความสำคัญในการเข้ามาตรวจสอบ ส่งผลให้เกิดแรงผลักดันให้มีการตรวจสอบในการความโปร่งใสในการบริหารจัดการ เพราะปัจจุบันงบประมาณในองค์การมีจำกัด และจากการเข้ามาเกี่ยวข้องของประชาชนในการระบุและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลง ทำให้เห็นภาพชัดเจนมากขึ้น เป็นสภาพความเป็นจริงในระดับท้องถิ่น สิ่งนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนชื่นชมกับผลสำเร็จและเรียนรู้จากความสำเร็จ จากการศึกษาเกี่ยวข้องในกิจกรรมโครงการต่างๆ และจะกลายเป็นกระบวนการสร้างเสริมพลังประชาชน ให้เข้ามาเกี่ยวข้อง เกิดกระบวนการช่วยเหลือพัฒนาทักษะและเห็นภาพการเปลี่ยนแปลงต่างๆ

Creighton (2005 : 7) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งความกังวลของประชาชนกับความต้องการและค่านิยมจะรวมอยู่ในการตัดสินใจของภาครัฐและองค์การ ผ่านกระบวนการสื่อสารแบบสองโดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

ยิววัฒน์ วุฒิเมธี. (2541: 32) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาพัฒนาชุมชนที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุขได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับความบริสุทธิ์ใจด้วยว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

อรพินท์ ส孚โชคชัย (2550: 1) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ประชาชน และ ผู้ที่เกี่ยวข้อง มีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนของการพัฒนาซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเริ่มมาจากสิ่งที่เป็นบทเรียนของความล้มเหลวในการพัฒนาชุมชน โดยไม่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและพัฒนาอย่างยั่งยืน กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ และภาคีอื่น ๆ นอกจากภาครัฐ อาทิเช่น หน่วยงานเอกชน ประชาชน ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ ดำเนินงาน ประเมินผลการดำเนินงาน และรับประโยชน์ ร่วมกันจากการพัฒนา การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์กันซึ่งถ้ามีขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งขาดหายอาจจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการรับรู้ แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
2. การมีส่วนร่วมในการเลือกและเสนอแนวทางเพื่อตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
4. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานติดตามตรวจสอบและประเมินผล
5. การมีส่วนร่วมรับประโยชน์ และเป็นเจ้าของนโยบายสาธารณะ

ดังนั้น ผู้วิจัยได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การร่วมกันของประชาชนในการคิด การตัดสินใจ การลงมือปฏิบัติเพื่อดำเนินกิจกรรมในชุมชน การร่วมรับผิดชอบในอันที่จะมุ่งสู่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของตนเองหรือสังคม โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรด้วยความสมัครใจตลอดจนการร่วมติดตามและประเมินผล และรับผลประโยชน์

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอาจแยกออกเป็น 5 ระดับ (สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. 2545: 57-62) คือ

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชนเมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและข้อมูลข่าวสารของราชการที่มอบให้แก่ประชาชนนั้นนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากข้อมูลข่าวสารจะบอกถึงโครงการหรือกิจกรรมที่กำลังจะเกิดขึ้น ความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ รวมถึงการดำเนินการและมาตราต่างๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อการพัฒนาอีกด้วยการร่วมรับรู้ในข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่อาจนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างชัดเจน รวมตลอดไปจนถึงข้อมูลข่าวสารที่ได้รับนั้นหากมีความไม่ชัดเจน ถูกต้อง ครบถ้วนแล้ว อาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่อาจถึงขั้นรุนแรงได้

ระดับที่ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็น และความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือหน่วยงานหรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการควรจะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ในความถูกต้องแล้วมีความสำคัญมาก เนื่องจากประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ จนถึงการเลือกพื้นที่ตั้งโครงการเป็นเจ้าของพื้นที่ซึ่งได้รับผลประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงมากกว่าประชาชนอื่นๆ

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานหรือร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำได้ในทุกประเภทของโครงการเช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้าน ผู้ชำนาญการ หรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูงแล้วบางครั้ง เป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมกิจกรรมได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้นก็ย่อมถือว่ามีร่วมดำเนินการได้

ระดับที่ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเป็นอย่างมากเพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัยการดำเนินการโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที ก่อนที่จะมีผลร้ายเกิดขึ้น และเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้วก็ต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการนั้นๆ บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใดและผลการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถทำได้หลายวิธีและหลายระดับ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการเช่น ความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่าย ทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับ การส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นสิ่งสำคัญของความสำเร็จในการบริหารราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และยังเป็นการเสริมสร้างให้ประชาชน เข้ามาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ในบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหน้าที่ของภาครัฐจะต้องดำเนินการเพื่อประชาชน

จุฑารัตน์ ชมพันธุ์ (2555: 6) ได้สรุปหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถตีความได้หลายความหมายและสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามบริบท สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทยปัจจุบันนักวิชาการและประชาชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในด้านการปกครอง และการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล ร่วมวิเคราะห์ปัญหา การประสานความร่วมมือ แสดงความคิดเห็น ในข้อมูลที่ได้รับการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานของภาครัฐ และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือท้องถิ่นของตน เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และตรงความต้องการ รวมถึงสอดคล้องและเป็นไปตามนโยบายของภาครัฐที่ได้กำหนด ในประเทศไทยประชาชนส่วนใหญ่และเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะกฏกติกาของรัฐยังมีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านเวทีประชาพิจารณ์เท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้จากโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ผ่านมาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน บุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะใช้วิธีผู้ “ประชาพิจารณ์” (Public Hearing) เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและใช้เป็นเครื่องมือแสดงว่าโครงการมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนานั้นโดยมิได้พิจารณาถึงลงไปว่าข้อมูลที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์ นั้น ใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยมิได้มีหลักประกันว่าข้อมูลที่ได้เหล่านั้นจะนำไปสู่กระบวนการพิจารณาข้อมูลอย่างเหมาะสมและส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง เพราะในการทำประชาพิจารณ์ ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการจะนำข้อมูลมาเสนอแต่เพียงด้านเดียว นอกจากนี้ยังพบว่าบ่อยครั้งที่เวทีประชาพิจารณ์ของสังคมไทยจะนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านโครงการที่มีจบลงด้วยความรุนแรง

2. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีหลายระดับ (Arnstein, 1969; Konisky & Beierle, 2001; Vasseur et al., 1997; Wilcox, 1994) และมีความสำคัญต่อการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากปัจจุบันปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรอยู่ในระดับใด เพื่อผู้ที่เกี่ยวข้องจะสามารถหาแนวทางที่เหมาะสมมาใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วม ตามหลักการระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งได้หลายวิธีและหลายระดับขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดในการแบ่งโดยปัจจัยหลักขึ้นอยู่กับการที่รัฐหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจยินยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มากน้อยขนาดไหนซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการตัดสินใจของรัฐจะแปรผกผันกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยถ้าประชาชนมีอิทธิพลอำนาจต่อรองในกระบวนการมีส่วนร่วมมากรัฐก็จะมีอำนาจในการตัดสินใจที่ลดลง

นอกจากนี้การเสริมสร้างความเข้มแข็งและระดับความเข้มแข็งของการรวมพลังการมีส่วนร่วมในชุมชนเพื่อให้เห็นช่องทางและเป็นโอกาสในการพัฒนาของเมทิวส์ (Methews, David. 1996: 4-6) มีดังนี้

1. โครงสร้างพื้นฐานที่ดี ได้แก่ โอกาสและแหล่งพบปะแลกเปลี่ยนเพื่อการเรียนรู้ร่วมกันตลอดจนการรวมกลุ่มกันของคนในชุมชน
2. กระบวนการเรียนรู้และตัดสินใจร่วมกันระหว่างคนในชุมชน
3. ลักษณะของความเป็นผู้นำ และภาวะผู้นำของประชาชนในชุมชน
4. ระดับความคิดเกี่ยวกับการพึ่งตนเอง และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง
5. ความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับสถาบันต่างๆ ในชุมชน
6. ความรู้สึกนึกคิดในการเข้าไปมีส่วนร่วมในชุมชนความสามัคคีและความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่างๆ ในชุมชน

ด้านการกำหนดหลักการและแนวทางการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (สมนึก ปัญญาสิงห์. 2532: 275-276) มีดังนี้

1. ต้องยึดหลักความต้องการและปัญหาของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของกิจกรรม หากกิจกรรมที่จะนำไปให้ประชาชนยอมรับเป็นเรื่องใหม่ ก็ต้องใช้เวลาในการกระตุ้นเร้าความสนใจให้มีความรู้ความเข้าใจจนประชาชนยอมรับในความจำเป็น และประโยชน์จากการทำกิจกรรมเหล่านั้น
2. กิจกรรมต้องดำเนินการในลักษณะกลุ่มเพื่อสร้างพลังกลุ่มในการรับผิดชอบร่วมกัน
3. แนวทางการพัฒนากิจกรรมต่างๆ ในชุมชน ต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของประชาชนที่จะดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องพึ่งพาภายนอก โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกต้องมีการทุ่มเทในลักษณะการให้เปล่าโดยสิ้นเชิง ต้องทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกเป็นเจ้าของกิจกรรมและต้องสามารถทำต่อไปเองได้ เมื่อมีการช่วยเหลือจากภายนอกสิ้นสุดลง
4. กิจกรรมการพัฒนาที่นำเข้าไปในชุมชน ต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ความพร้อมของชุมชน ความสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชน
5. การเริ่มต้นกิจกรรมต้องอาศัยผู้นำชุมชน โดยทั่วไปผู้นำชุมชนจะต้องสามารถรับทราบและยอมรับสิ่งใหม่ๆ ได้เร็ว และเป็นผู้นำที่ชาวบ้านมีความศรัทธาอยู่ในตัวอยู่แล้ว การเริ่มต้นจากผู้นำจึงเป็นไปได้เร็วกว่าประชาชนทั่วไป
6. ขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นต้น กล่าวคือ ร่วมหาข้อมูล ร่วมหาสาเหตุของปัญหา ร่วมปรึกษาหารือหาทางแก้ไข ร่วมตัดสินใจ ร่วมการวางแผน ร่วมการปฏิบัติงาน ร่วมการติดตามผลงาน จนถึงขั้นการร่วมบำรุงรักษาในระยะยาว

2.4 บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในหมวดที่ 9 การปกครองท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และยังให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ในหมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่น ฉบับถาวรรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ซึ่งได้กำหนดเป็นพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดการและระบบบริการสาธารณะ ในมาตรา 16 และ 17 ดังนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดการให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาหาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการค้า การค้าประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงานของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ ละหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามคณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ซึ่งหากเปรียบเทียบการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และ 2550 พบว่าตามมาตราดังต่อไปนี้ เพิ่งได้รับการบัญญัติเพิ่มเข้ามาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก่

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมี หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทาง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่าง ในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

กล่าวคือ เป็นการเพิ่มบทบาทของประชาชนในการทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละสี่ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ ส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่าง จากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีด้วยโดยอนุโลม

กล่าวคือ เป็นการเพิ่มเงื่อนไข ให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ได้ แต่กำหนดให้ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสามให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม

กล่าวคือ ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น และถ้าหากเกิดการร้องขอใดๆ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือลงประชามติก่อนที่จะดำเนินการใดๆ

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบ คุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงาน บุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กล่าวคือ กำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นและมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล

สรุป การลดการผูกขาดของอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจให้กับประชาชน และมุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจ ถือเป็นหนึ่งในสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่ง วุฒิสภา ต้นไชย (2552: 55) ได้รวบรวมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ในส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารแผ่นดิน (มาตรา 78) ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม (มาตรา 80) และ หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281 – 290)

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธนพล สุประดิษฐ์พงศ์ (2554: 52-60) ได้ศึกษา การประเมินโครงการศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน : กรณีศึกษาหมู่บ้านสันทรายต้นกอก ตำบลฟ้าฮ่าม อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินแนวทางในการดำเนินโครงการที่พัฒนามาจากโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนของหมู่บ้านดังกล่าว และนำมาวิเคราะห์จำแนกข้อมูลเป็นหมวดหมู่ตามหลักของการประเมินโครงการในรูปแบบซีพี (CIPP Model) โดยด้านบริบทของโครงการพบว่า หมู่บ้านสันทรายต้นกอกจากข้อมูลพื้นฐานนั้นมีสภาพในการเอื้ออำนวยสำหรับการประกอบอาชีพทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการบริการหรือการเกษตร เพราะใกล้กับแหล่งพื้นที่ทางเศรษฐกิจ แต่กรณีของความสอดคล้องของโครงการกับจุดประสงค์ของโครงการที่พัฒนามาจากโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนนั้นไม่สอดคล้องกับจุดประสงค์ของโครงการ เนื่องจากไม่สามารถจัดการตกลงผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มได้ทันตามกรอบเวลาที่กำหนด นอกจากนั้นแล้วการอนุมัติงบประมาณจาก

ส่วนราชการเพื่อดำเนินโครงการจนแล้วเสร็จนั้น โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ไม่เหมาะสมในด้านระยะเวลาเพราะให้เวลาการดำเนินโครงการอย่างจำกัด ด้านการประเมินกระบวนการโครงการพบว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ยังน้อยและหากโครงการมีความซับซ้อนในด้านความคิดและหลักการแล้วโครงการนั้นจะไม่สามารถดำเนินงานจริงในด้านของการถ่ายทอดองค์ความรู้หรือการร่วมกันทำกิจกรรมเมื่ออยู่ในส่วนของการดำเนินงาน ด้านการประเมินผลผลิตโครงการพบว่า ไม่มีความสอดคล้องกับแนวคิดของเกี่ยวกับโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนเลย เพราะหากมีความสอดคล้องกัน ผลของโครงการจะเปลี่ยนเป็นอีกรูปแบบที่เห็นได้ชัดเจน กล่าวคือประชาชนฐานรากสามารถมีอาชีพที่เหมาะสมสำหรับการดำรงชีวิตและมีโอกาสในการพัฒนาคุณภาพของตนเองและชุมชน

ณัฐชนันท์ ฤทธิรงค์ (2554: 91-93) ได้ศึกษา ผลกระทบของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่มีต่อผลการปฏิบัติราชการของกรมขนส่งทางบก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา เปรียบเทียบตลอดจนศึกษาความสัมพันธ์และผลกระทบของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐและการปฏิบัติราชการของกรมขนส่งทางบกและสำนักงานต่างจังหวัด พบว่า กรมขนส่งทางบกมีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐและผลการปฏิบัติราชการโดยรวมอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยสำนักงานต่างจังหวัดที่มีพื้นที่ดำเนินการ จำนวนบุคลากร จำนวนรถจดทะเบียนและมูลค่าภาษีที่จัดเก็บต่างกัน มีผลการปฏิบัติราชการของกรมขนส่งทางบกและการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไม่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐทั้ง 7 หมวด มีความสัมพันธ์และผลกระทบกับการปฏิบัติราชการทั้งโดยรวมและเป็นรายด้าน ยกเว้นหมวด 1 การนำองค์การเท่านั้น

สิทธิโชค เตชภิบาล (2554: 118-122) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ป่าชายเลน: ศึกษาเฉพาะชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาพัฒนาการและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ จากการศึกษาพบว่า ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวมีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อกิจกรรมส่วนรวมด้วยดีมาโดยตลอด ซึ่งถือเป็นต้นทุนทางสังคมของชุมชนในพื้นที่ ซึ่งผลจากความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของชุมชนทำให้สามารถปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ ป่าชายเลนไม่ให้ถูกทำลายและยังขยายตัวออกสู่กิจกรรมอื่นๆ จนได้รับเป็นชุมชนต้นแบบแก่ชุมชนอื่นๆ ในจังหวัดภูเก็ต ส่งผลให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทช่วยส่งเสริมกิจกรรมอนุรักษ์ธรรมชาติของชุมชนต้นแบบนี้เป็นอย่างเป็นรูปธรรม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมีส่วนช่วยสนับสนุนกิจกรรมการมีส่วนร่วมต่างๆ ของชุมชน ตั้งแต่ระดับการให้ข้อมูลข่าวสารจนชุมชนสามารถนำเสนอแผนงานเองได้

จันทร์เพ็ญ สุจจริต (2553: 132-154) ได้ศึกษา ปัจจัยการจัดการแบบ 7S's แมคคินซี ที่มีผลกระทบต่อกระบวนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง อำเภอเขียงยืน จังหวัดมหาสารคาม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยการจัดการแบบ 7S's แมคคินซี ในการบริหารงานและที่มีผลกระทบต่อกระบวนการบริหารงานองค์กร ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานองค์กร พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนาทองนำปัจจัยและกระบวนการบริหารจัดการแบบ 7S's แมคคินซี โดยรวมอยู่ในระดับมากและเมื่อพิจารณาจำแนกเป็นรายด้านยังอยู่ในระดับมากทุกข้อเช่นกัน

วัชรพงศ์ ขำวิไล (2553: 89-99) ได้ศึกษาการพัฒนาองค์การตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ศึกษากรณี : การพัฒนาคุณภาพระบบการนำองค์การของกองทัพเรือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพและเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ และเพื่อวิเคราะห์เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐและความสอดคล้องระหว่างองค์ประกอบขององค์การกองทัพเรือ พบว่า ภาพรวมของผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างองค์ประกอบขององค์การกองทัพเรือกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐกองทัพเรือ นั้น องค์ประกอบด้านโครงสร้างมีความสอดคล้องกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมากที่สุด และองค์ประกอบด้านสิ่งจูงใจมีความสอดคล้องกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐน้อยที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการดำเนินงานตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของกองทัพเรือในกลุ่มการนำองค์การ

รัฐพงศ์ บุญญานวัตร (2552: 106-114) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของประชาชนเขตดุสิต กรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของประชาชน จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล และเพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะในการพัฒนาชุมชน จากการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของประชาชนเขตดุสิต กรุงเทพมหานคร โดยภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของประชาชนเขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ได้แก่ อาชีพ ส่วนปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ปัญหาที่พบมากที่สุด ได้แก่ ปัญหาเสพติด ซึ่งสาเหตุที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา มีสาเหตุจากไม่มีเวลาต้องทำงาน พบมากที่สุด

ศิวาพร สิริจามร (2552: 145-169) ได้ศึกษา ธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม และวิเคราะห์การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชา โดยประยุกต์แนวคิดด้านธรรมาภิบาล ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลเมืองศรีราชารับฟังความคิดเห็นและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการออกกฎระเบียบและบังคับใช้ สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการพัฒนา มีหน่วยงานตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อความโปร่งใสป้องกันการทุจริต การปฏิบัติงานราชการยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินงานภายในองค์กร และเพิ่มความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาโดยการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน ปัจจัยภายในที่เป็นจุดแข็งคือ ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เสียสละและมุ่งมั่น จุดอ่อนคือ บุคลากรในการปฏิบัติงานยังไม่เพียงพอต่อการกิจจองค์กร นโยบายยังไม่ครอบคลุมปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้น และข้อจำกัดบางประการทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น

ศุภชัย ศรีประเสริฐ (2552) ได้วิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลสิงห์โคกในการจัดทำแผนชุมชน ผลจากการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชนคือมีส่วนร่วมในการเตรียมความพร้อมบุคคล การเตรียมพร้อมข้อมูลและพื้นที่ การจัดทำแผนและการนำแผนชุมชนไปดำเนินการ ปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปัญหาเรื่องเวลาที่ทับซ้อนกับงานประจำของเจ้าหน้าที่ เวลาว่างไม่ตรงกัน การขาดความเข้าใจในการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลของชุมชน ปัญหาเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการแผนชุมชนเข้าร่วมในการดำเนินการจัดทำแผนชุมชนน้อย ไม่มีการติดตามการดำเนินงานตามแผน งบประมาณสนับสนุนน้อย และด้านความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนชุมชนยังมีไม่มากพอ และแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนคือ เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายควรมีบทบาทในการทำแผนชุมชนและเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งควรติดตามประเมินผลโครงการแผนชุมชนในตำบล

อับดุลราชี ลอแม (2551) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลชากอ อำเภอสรีสาคร จังหวัดนราธิวาส ผลการศึกษาพบว่า การจัดทำเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาสามปีได้มีการเตรียมความพร้อมและเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคที่พบในกระบวนการจัดทำแผน คือ ประชาชน และหน่วยงานอื่นไม่ทราบแผนและไม่เข้าใจในแผนพัฒนาสามปีของ อบต. เนื่องจากการจัดทำประชาคมไม่ได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านเพราะขาดการประชาสัมพันธ์ แผนสามปีไม่ได้พิจารณาถึงสถานะการเงินการคลังของ อบต. การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนยังน้อยมากในทางปฏิบัติโครงการไม่มีการวัดผล และได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่าควรมีการติดตามตัวชี้วัดและการประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ควรนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการจัดเก็บข้อมูลให้เป็นระบบและนำมาวิเคราะห์หาสาเหตุเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงาน ควรจะมีความต่อเนื่องในการติดตามและการประเมินผลในการนำมาใช้เพื่อปรับปรุงพัฒนางาน

วิวัฒน์ จันทร์ลีวานนท์ (2551) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี พบว่า แนวทางการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนามีดังนี้คือ แนวทางการพัฒนาการเตรียมการวางแผนควรยึดจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอาศัยยึดหลักกฎหมายและความสำคัญของปัญหาตามความต้องการของประชาชนและมีความยืดหยุ่น แนวทางการพัฒนาการวิเคราะห์ปัญหามีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ บอกรายละเอียดครบถึงขั้นตอน กระบวนการ และระยะเวลาในการจัดทำแผนพัฒนา พร้อมให้ประชาชนหรือผู้นำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ แนวทางการพัฒนาการจัดทำแผน คณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาทุกคนควรตระหนักถึงความสำคัญและรับผิดชอบหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย การทำงานเป็นขั้นตอนอย่างมีระบบ ทำให้การปฏิบัติงานในการเตรียมการวางแผนไม่มีความซับซ้อนยุ่งยาก แนวทางการพัฒนาการติดตามประเมินผล ควรจัดทำในรูปของคณะกรรมการโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลทุกขั้นตอน

รชยา สิริฐานิช (2551) ได้ทำการวิจัยเรื่องสภาพ ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครราชสีมา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพ ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครราชสีมา และเพื่อเปรียบเทียบสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครราชสีมาจำแนกตามขนาดองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 181 แห่ง แยกเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่กับขนาดกลาง 16 แห่ง และขนาดเล็ก 167 แห่ง กลุ่มตัวอย่างได้มาโดยการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified random sampling) และผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครราชสีมา ได้แก่ หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 9 คน ได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลมี 2 ประเภทคือ แบบสอบถามสภาพปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล และแบบสัมภาษณ์แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยพบว่า จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลพบถึงปัญหาการติดตามและประเมินผลไม่สม่ำเสมอต่อเนื่อง ทั้งก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และเสร็จสิ้นดำเนินการ แนวทางการแก้ปัญหาคือ กำหนดปฏิทินติดตามประเมินผล กำหนดขั้นตอน และขอบเขตของการประเมินผลให้ชัดเจน ปัญหาขาดการนำผลการประเมินไปใช้ในการแก้ปัญหา และปรับปรุงพัฒนางานครั้งต่อไป แนวทางการแก้ปัญหาคือ รณรงค์การสร้างจิตสำนึกผู้บริหาร และพนักงานให้นำผลของการประเมินไปปรับปรุงและพัฒนางานครั้งต่อไป

วุฒิ โตสมมุติ (2551) ได้ศึกษาเรื่องสภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอ่างทอง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ปัจจัยและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอ่างทอง จำนวน 52 คน ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการกำหนดนโยบายและการวางแผนคือการไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเท่าที่ควร การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุม ตรวจสอบการจัดทำแผนพัฒนาและโครงการต่างๆ จากการศึกษาได้ให้แนวทางการพัฒนาการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการกำหนดนโยบายและการวางแผนว่าควรมุ่งใช้นโยบายเป็นกรอบเพื่อการวางแผนและเพื่อให้แน่ใจว่านโยบายได้ถูกนำไปใช้ในการวางแผนจริง ควรมีกกลไกในการตรวจสอบขั้นตอนการวางแผน มุ่งผลักดันให้วิสัยทัศน์และนโยบายได้นำไปสู่การปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรม จัดให้มีการกำกับติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติตามแผน ให้ความสำคัญและเอาจริงกับการป้องกันและการลดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในด้านการกำหนดให้เป็นนโยบาย การมีมาตรการและแผนที่ชัดเจน การมีกลไกส่งเสริมสนับสนุนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมการติดตามและประเมินผล รวมทั้งการประชาสัมพันธ์

กรณีการ เครือฟู (2551) ได้ศึกษาเรื่องการประเมินผลการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลทาปลาตุก อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงความรู้ความเข้าใจของผู้นำท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนา ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา และสาเหตุของปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลทาปลาตุก อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำชุมชนในตำบลทาปลาตุก มีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนามาก ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาอยู่ในระดับน้อย ด้านปัญหาและอุปสรรคพบว่า ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาเป็นไปตามนโยบายการจัดทำแผนพัฒนาและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในด้านความชัดเจนของนโยบาย ความชัดเจนของผู้ปฏิบัติงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดต่อประสานงาน การดำเนินการในแต่ละกิจกรรมชัดเจนทุกขั้นตอน ในการจัดทำแผนพัฒนา ด้านปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา ในด้านการตัดสินใจ การดำเนินการ การร่วมรับผลประโยชน์ร่วมประเมินผล พบว่าขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนมีความตื่นตัวน้อย ไม่ทันต่อนโยบายของการจัดทำแผนพัฒนา และชุมชนมีความต้องการที่หลากหลาย ทำให้สนองความต้องการได้ไม่ถูกใจพร้อมกันทุกฝ่าย และการประชาสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ทั่วถึง ดังนั้นในการจัดทำแผนพัฒนาควรให้ชุมชนมาพิจารณาร่วมด้วยเพื่อทราบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แล้วนำมาปรับปรุงแผนพัฒนาให้ตรงความต้องการของประชาชน

เกสัช ผุยเจริญ (2551) ได้ทำการศึกษาเรื่องการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบลไชยปราการ อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2545-2547 โดยใช้แบบสัมภาษณ์กลุ่มประชากรเป้าหมาย ประกอบด้วย บุคลากรของเทศบาลตำบลไชยปราการ จำนวน 48 คน และประชาชนในเขตเทศบาลตำบลไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 300 คน ผลการศึกษาพบว่า 1) ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบล 3 ปี ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนในพื้นที่เทศบาลตำบลไชยปราการประสบความสำเร็จตามแผนในระดับมาก สามารถแก้ไขปัญหาความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนและชุมชนสอดคล้องและตรงตามความต้องการของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ การจัดสรรงบประมาณคำนึงถึงความคุ้มค่าและเกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน คุ้มค่ากับงบประมาณ เวลา และทรัพยากรที่ใช้ไป 2) ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบล 3 ปี ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำแผนพัฒนา บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ปฏิบัติงาน การประสานงาน และการบริหารจัดการมีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบล 3 ปี มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันในระดับค่อนข้างสูง ถึงระดับสูง คือ หากเทศบาลตำบลไชยปราการจัดทำแผนเป็นไปตามขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติการจัดทำแผน มีการรับฟังความคิดเห็นที่เกิดจากมติเสียงส่วนใหญ่ของคนในชุมชน และมีการติดตามตรวจสอบกระบวนการจัดทำแผนบุคลากรของเทศบาลตำบลไชยปราการมีความรับผิดชอบในภาระงานและหน้าที่รับผิดชอบตามแผน มีความรู้ ความเข้าใจในหลักเกณฑ์การจัดทำแผน ระบบการจัดสรรงบประมาณมีความเป็นธรรม โปร่งใส คล่องตัว มีการประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีระบบการตรวจสอบกระบวนการจัดทำแผนทุกขั้นตอนอย่างเปิดเผย และมีหลายฝ่ายร่วมดำเนินการจัดทำแผน จะทำให้ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบล 3 ปี สามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนและหมู่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 3) ปัญหาและ

อุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบลไชยปราการในการแก้ไขปัญหาชุมชนและหมู่บ้านได้แก่ การให้บริการสาธารณสุขปึกศ สาธารณูปการที่เทศบาลดำเนินการยังไม่มีคุณภาพ ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา จึงมีผลให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงบประมาณที่ยังไม่เพียงพอกับกิจกรรมพัฒนาชุมชน ปัญหาที่ประชาชนประสบอยู่ได้รับการแก้ไขเพียงบางส่วน ประชาชนยังไม่ให้ความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่าที่ควร

สมใจ เดชบารุง (2550: 148-153) ได้ศึกษา ดัชนีชี้วัดของเครื่องมือประเมินผลเชิงคุณภาพสำหรับประเมินสถานศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานตามหลักสูตรสถานศึกษา โดยการประยุกต์ใช้ Balanced Scorecard (BSC) ใช้โรงเรียนบ้านแหลมสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบุรี เขต 1 เป็นหน่วยเก็บข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานตามหลักสูตรสถานศึกษา ทั้ง 4 ด้าน คือ 1) ด้านนักเรียน 2) ด้านกระบวนการภายใน 3) ด้านการเรียนรู้และพัฒนา และ 4) ด้านงบประมาณและทรัพยากร โดยภาพรวมอยู่ในระดับดี แต่สถานศึกษา ยังไม่มีเอกสาร ร่องรอยการปฏิบัติงานการนิเทศ กำกับติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานและนำผลการประเมินมาปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า สถานศึกษามีเป้าหมายในการดำเนินงานสูงสุดคือวิสัยทัศน์ และผู้บริหารสถานศึกษาสามารถถ่ายทอดวิสัยทัศน์ลงสู่การปฏิบัติ ด้วยการกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่เป็นแนวทางในการดำเนินงานให้กับบุคลากรในหน่วยงานได้ ทำให้การดำเนินงานในด้านต่างๆ มีจุดหมายของการปฏิบัติงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การถ่ายทอดกลยุทธ์เพื่อให้การบริหารจัดการในองค์กรมีความเชื่อมโยงกัน มุ่งให้เกิดความรู้สึกเป็นทีมในการปฏิบัติงาน มีแรงกระตุ้นให้ทุกคนทำตามเป้าหมายขององค์กร และมีการกำกับดูแล ประกอบกับมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทั้งหมดนี้มีความสอดคล้องกันที่จะทำให้องค์กรประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ตามวิธีการถ่ายทอดกลยุทธ์สู่การปฏิบัติขององค์กร

ณัฎฐิยา ชูถึง (2550: 94-108) ได้ศึกษา การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลกับคุณภาพชีวิตของชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล คุณภาพชีวิตประชาชน ความสัมพันธ์และควมมีอิทธิพลของการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นจังหวัดสงขลา พบว่า การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลกับคุณภาพชีวิตในการร่วมใจพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 4 หลักการของการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลได้แก่ ความคิดเห็นด้านคุณธรรม ความคิดเห็นด้านความโปร่งใส ความคิดเห็นด้านความรับผิดชอบ และความคิดเห็นด้านความคุ้มค่า มีความสัมพันธ์กับสภาพความเป็นอยู่ในการร่วมใจพัฒนาประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีเพียงความเห็นด้านการมีส่วนร่วมเท่านั้นที่ไม่มีความสัมพันธ์

ณรงค์ศักดิ์ คำหาญสุนทร (2550) ได้ทำการวิจัยเรื่องการพัฒนาศักยภาพการทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Operations Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วม สภาพปัญหาและความต้องการในการทำแผนยุทธศาสตร์ ประเมินศักยภาพการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และพัฒนาศักยภาพการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลสงเปือย อำเภอกุเวียง จังหวัดขอนแก่น มีกลุ่มตัวอย่างจำนวน 114 ราย ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวแทนกลุ่มอาชีพ ตัวแทน

เอกชนในพื้นที่ตำบลสงเปือย อำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น จำนวน 11 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 10 คน จำนวน 110 คน และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสงเปือย จำนวน 4 คน ผลจากการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมเป็นหลักสำคัญในการพัฒนาศักยภาพการทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีนโยบายพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในฝ่ายผู้บริหาร สมาชิก พนักงานส่วนตำบล และประชาคม ควรจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง องค์การบริหารส่วนตำบลควรให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ มีการรับฟังความคิดเห็น มีกระบวนการรายงาน มีการเผยแพร่ข่าวสารผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ให้ประชาคมรับรู้และประเมินผลในการแก้ไขหรือจัดทำแผนพัฒนาในครั้งต่อไป รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดทำเอกสารคู่มือเกี่ยวกับกระบวนการวางแผน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา การติดตามประเมินผล ผลการปฏิบัติงานตามแผน เพื่อให้กับประชาคมนำไปศึกษาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

ยุทธพงศ์ นิคม (2550) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนตำบลทรายขาวในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ.2549 - 2551) พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ.2549 - 2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาวด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ควบคุม ตรวจสอบ ภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่าประชาชนยังไม่ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการประเมินผลเท่าที่ควรที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และได้ให้ข้อเสนอแนะว่าองค์การบริหารส่วนตำบลควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่า มีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดทำบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการในหมู่บ้าน

สายชล สุนทร (2550) ได้ศึกษาเรื่องการประเมินแผนพัฒนาปี 2549 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549 - 2551) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรีในการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาปี 2549 ไปปฏิบัติได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ พบว่า มีการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาไปปฏิบัติไม่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่สามารถนำโครงการไปดำเนินการจริงคิดเป็นร้อยละ 40-49.99 และได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการจัดทำและนำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติโดยได้กำหนดปัจจัยแบ่งเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรเป็นอย่างดี ผู้บริหารให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรตามอำนาจหน้าที่ การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรมีความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ ด้านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก มีการนำข้อมูลพื้นฐานมาใช้ในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำโครงการนำมาจากปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา

ด้านนโยบาย ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับผู้บริหารเป็นอย่างมากเพราะเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการที่จะนำโครงการในแผนพัฒนาไปปฏิบัติ ด้านงบประมาณ พบว่า มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการพัฒนา ด้านการเมือง เห็นว่าการเมืองและสภาพแวดล้อมทางการเมืองมีผลต่อการจัดทำแผนพัฒนา รวมทั้งมีผลต่อการนำโครงการมาบรรจุไว้ในข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเป็นอย่างมาก

พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ (2549) ได้วิจัยเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินระดับความรู้ ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในชนบท ตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยได้จากการสุ่มเลือกหัวหน้าครัวเรือนที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ จำนวน 3,000 คน โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์และนำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่เก็บจากการสนทนากลุ่ม ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ประชาชนในชนบทไทยที่อาศัยอยู่ในเขตรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นไม่มากนัก สาเหตุเพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการปกครองท้องถิ่น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้จักรับบทบาทหน้าที่ของตนเองและขององค์การบริหารส่วนตำบลดีพอ และมีความรู้ในเรื่องแนวทางหรือวิธีการปฏิบัติและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งท้องถิ่นไม่มากนัก เมื่อประเมินเฉพาะการเมืองมีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในกิจกรรมต่างๆ จำนวน 12 กิจกรรม ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นน้อยมาก มีประชาชนเข้าร่วมในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลน้อยมาก เนื่องมาจากการที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนเองในการปกครองท้องถิ่นไม่มากนักคือ ส่วนใหญ่รู้แต่เพียงว่าตนเองต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้นภายหลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลงก็ดูเหมือนว่าบทบาทของประชาชนจะสิ้นสุดลงไปด้วย

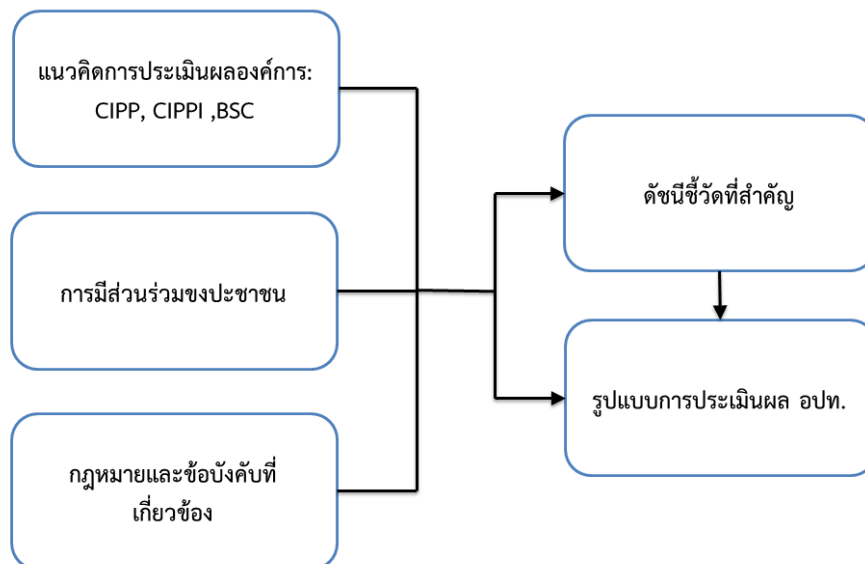
สัมฤทธิ์ ท่าเหล็กเจริญ (2546) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาในการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดปทุมธานี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในการปฏิบัติงาน ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาในการปฏิบัติงาน และศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารในเขตจังหวัดปทุมธานี ทั้งหมด 51 แห่ง จำนวน 121 คน พบว่า ด้านทิศทางและการกำหนดนโยบายไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ด้านการจัดทำแผนพัฒนาและโครงการประชาชนมีส่วนร่วมน้อยในการจัดทำแผนพัฒนาและโครงการด้านการจัดทำแผนปฏิบัติการ ด้านการจัดการด้านการเงินและงบประมาณคืองบประมาณมีน้อยไม่สอดคล้องกับโครงการ ด้านการจัดซื้อจัดจ้างได้แก่ซื้อของราคาสูงกว่าปกติ ระเบียบทางราชการมีขั้นตอนและรายละเอียดที่ยากต่อการปฏิบัติ และการจัดซื้อจัดจ้างมีมากกว่างบประมาณที่มีอยู่ ด้านการติดตามและควบคุมงานไม่เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ และด้านการประเมินและการจัดทำรายงานมีความล่าช้าในการติดตามประเมินและจัดทำรายงาน

นวนลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ(2546) ได้ศึกษาประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสุภาวการมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำ ผู้วิจัยชี้ว่าการมีส่วนร่วมค่อนข้างจำกัดอยู่ในเรื่องของการรับรู้อาสาสมัครข้อมูลเป็นหลักในขณะที่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย หรือการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต.อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่าง อบต.และชุมชน เป็นไปอย่างค่อนข้างห่างเหินในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่าง อบต.กับกลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่นหรือระดับชาตินั้นค่อนข้างสูง โดยสัมพันธ์ในรูปแบบเครือข่าย เพื่อนฝูงและห้วคະແນน นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่าง อบต.กับนักธุรกิจมีในลักษณะที่พึ่งพาและแบ่งปันผลประโยชน์กัน

สุทธนู ศรีไสย และคณะ(2544) ศึกษาคนหาหนวยการปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า การมีส่วนร่วมนั้นมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นเหตุเป็นผลต่อกันโดยทางตรงและทางอ้อมระหว่างตัวแปรคัตสรรที่ผู้วิจัยใช้เป็นกรอบในการศึกษา ทั้ง 4 ตัวแปรคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความพึงพอใจและความเชื่อถือของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทุกประเภทที่จัดขึ้นในขณะที่ความโปร่งใสขององค์กรอาจมีอิทธิพลทางอ้อมในการสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อองค์กร

ศิริรณกา สถาพรวงษา (2541: 22-30) ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจังหวัดเพชรบุรีกรณีศึกษากลุ่มคนรักเมืองเพชร ผลการศึกษาพบว่า ตำแหน่งทางสังคม (Social Position) ไต่แก รายได้ อาชีพ ถิ่นที่อยู่อาศัย เพศ อายุศาสนา เชื้อชาติ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ ไม่ได้ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง แต่จะเป็นตัวแปรที่ สนับสนุนตัวแปรทางด้านทัศนคติและบุคลิกภาพ คือบุคคลที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางทางสังคมอยู่ในชนชั้นสูง การศึกษาสูง มีฐานะดี มีความตื่นตัวทางการเมือง มีความสัมพันธ์กับองค์กรทางการเมือง และอาศัยอยู่ในชุมชนเป็นเวลานาน จะมีแนวโน้มการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

2.6 กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 2.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากภาพที่ 2.4 แสดงถึงความสัมพันธ์ของแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ว่าประกอบด้วยแนวคิดเรื่องการประเมินผลองค์กร การมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายรวมทั้งข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของ อปท. เพื่อศึกษาตัวชี้วัดสำคัญและนำมาสู่การนำเสนอรูปแบบการประเมินผล อปท.