

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษารูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมิน
กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เพื่อศึกษาลักษณะของตัวชี้วัดศักยภาพที่มีอยู่และนำเสนอตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงาน
ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เพื่อศึกษารูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วมอย่าง
เหมาะสม

ทั้งนี้คณะผู้วิจัยจำได้นำเสนอโครงการวิจัยย่อย 2 โครงการ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
ของแผนงานวิจัย ดังนี้

1. โครงการการสำรวจตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี

2. โครงการการศึกษารูปแบบการประเมินศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุมมองของ
ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานที่รับผิดชอบ กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี

ผู้วิจัยขอสรุปผลการศึกษาตามแผนงานวิจัย ดังนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถสรุปแยกเป็นประเด็นต่างๆ ภายใต้วัตถุประสงค์การวิจัยได้ดังนี้

**วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาและกำหนดตัวชี้วัดสมรรถนะการดำเนินงานที่สำคัญของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม**

จากการศึกษาเรื่อง การสำรวจตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี คณะผู้วิจัย สรุปผลตัวชี้วัดระดับความสำเร็จที่ประชาชนมีส่วนร่วม
จากเอกสารต่างๆ ได้ดังนี้

มิติภายนอก

ตัวชี้วัดเรื่อง ระดับความสำเร็จของการจัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มิติภายใน

ตัวชี้วัดเรื่อง ร้อยละขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายที่มีการบันทึกข้อมูลในฐานข้อมูล
“ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผ่านเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้
ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ส่วนการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องและใช้แบบสอบถามประชาชนถึงตัวชี้วัดที่ควรดำเนินการประกอบด้วยตัวชี้วัดจำนวน 27 ตัวชี้วัดได้แก่

ตัวชี้วัดที่	ชื่อตัวชี้วัด
1	ระดับความสำเร็จในการกำหนดแผนการพัฒนาภายในหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2	ลักษณะการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของประชาชน
3	การมีภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของผู้บริหารฝ่ายการเมือง
4	การมีภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของหัวหน้าส่วนราชการ
5	การมีกิจกรรมการสื่อสารและประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในองค์กร
6	ระดับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร
7	การบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8	ความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
9	ระดับความสำเร็จในการบริหารการคลังและงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสามารถตรวจสอบและเปิดเผยได้
10	การจัดเก็บรายได้ที่เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
11	การใช้หลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล
12	ความสำเร็จในการพัฒนาบุคลากรในทุกระดับ
13	บุคลากรที่ได้รับการพัฒนาศักยภาพต่อจำนวนบุคลากรทั้งหมด
14	ความสำเร็จในการสร้างคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดี
15	การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล
16	บุคลากรมีอุดมการณ์การให้บริการโดยยึดหลักจิตสาธารณะ
17	ระดับความสำเร็จในการจัดทำแผนดำเนินการในการนำบริการสาธารณะไปสู่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
18	แผนงานหรือโครงการที่เปลี่ยนแปลง
19	ระดับการพัฒนาท้องถิ่นที่ตรงตามความต้องการของชุมชนอันนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน
20	ระดับการสร้างจิตสำนึกในการพึ่งพาตนเองของคนในชุมชน
21	ระดับการสร้างนวัตกรรมในการให้บริการแก่ชุมชน
22	ความสำเร็จในการจัดบริการสาธารณะที่เน้นประชาชนเป็นสำคัญ
23	ระดับการสื่อสารระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน
24	ความพึงพอใจของประชาชน
25	ความทั่วถึงในการให้บริการ
26	ระดับความสำเร็จในการมีส่วนร่วม
27	ระดับภาพลักษณ์ที่พึงประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งจะเห็นได้ว่าตัวชี้วัดจากการศึกษาทางเอกสารต่างที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ในส่วนของมิติภายนอกคือตัวชี้วัดเรื่อง ระดับความสำเร็จของการจัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะตรงกับตัวชี้วัดที่ 1 และตัวชี้วัดที่ 17 ตัวชี้วัดที่ได้จากในส่วนของ การสัมภาษณ์ ร่วมกับการใช้แบบสอบถาม และการทบทวนเอกสารต่างๆ ในส่วนของมิติภายในคือตัวชี้วัดเรื่อง ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตรงกับตัวชี้วัดที่ 6 ที่ได้จากในส่วนของ การสัมภาษณ์ ร่วมกับการใช้แบบสอบถาม

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ตัวชี้วัดที่ อปท. น่าจะจัดให้มีการประเมินมีทั้งหมด 27 ชี้วัด และโดยภาพรวม กลุ่มตัวอย่างมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับโอกาสหรือพฤติกรรมในการเข้าร่วมกระบวนการประเมิน อปท. อยู่ในระดับน้อยที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.78 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.79 ด้านโอกาสในการรับรู้ เกี่ยวกับการประเมิน อปท. อยู่ในระดับน้อย มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.99 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.83 และความต้องการในการมีส่วนร่วมในการประเมิน อปท. มีค่าอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยสูงสุดเท่ากับ 3.96 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.63 ตามลำดับ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษารูปแบบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม

จากข้อมูลที่ได้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ทั้ง 5 ประเภทประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถสรุปได้ว่า รูปแบบการประเมินสมรรถนะการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม คือ

1) ด้านบริบท (Context Evaluation) พบว่าแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนา 3 ปี และแผนการดำเนินงานโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี มีความสอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล การบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาภูมิภาค จังหวัดภาคตะวันออก แผนพัฒนาจังหวัดชลบุรี นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้กำหนดไว้ในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง และทุกหน่วยงานที่มีส่วนได้เสียเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลตั้งแต่การร่วม ประชุมจัดทำแผน จนถึงร่วมดำเนินงานและประเมินติดตามผล ซึ่งเป็นนโยบายที่สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในอปท. เพื่อพัฒนาในชุมชนโดยชุมชน จึงนับได้ว่ามีความสอดคล้องกับ วิธีการแก้ไขปัญหาและพัฒนาในพื้นที่ที่ต้องการผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนร่วมกัน นอกจากนี้ อปท. มีการทบทวนผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดการประเมินผลการ ปฏิบัติราชการจากส่วนกลาง และสถาบันพระปกเกล้า เพื่อนำผลการดำเนินงานที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จกลับมาทบทวนและวางแผนการดำเนินงานในแผนพัฒนาของปีถัดไป

2) ด้านปัจจัยนำเข้า (Input)

1. แผนการพัฒนาและโครงการต่างๆมีประโยชน์ต่อชุมชนและท้องถิ่น การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับชุมชน บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ผู้นำชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารจัดการของ อปท. ทั้งนี้ อปท.ส่วนใหญ่เห็นพ้องตรงกันว่า การพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร ผู้นำชุมชนเป็นสิ่งสำคัญ รวมถึงความพร้อมของโครงสร้างอัตรากำลัง และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของบุคลากรใน อปท. คณะกรรมการชุมชน ชุมชน และหน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการ อปท. ด้านวิธีการใช้งบประมาณตามระเบียบแล้ว ยังต้องรับรู้ถึงเป้าหมายวัตถุประสงค์ในการใช้งบประมาณเพื่อให้เกิดผลผลิต และผลลัพธ์ เพื่อพัฒนาองค์กรและชุมชน

2. วิธีการกระบวนการในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนา 3 ปี และแผนการดำเนินงานมีความเหมาะสม ที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการ อปท. เพราะมีการกำหนดผลลัพธ์สุดท้ายคล้ายๆ กัน ส่วนกระบวนการมีหลักการเดียวกันคือการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่มีความแตกต่างกันที่กระบวนการจัดทำแผนในแต่ละพื้นที่ให้มีรูปแบบการกำหนดกิจกรรมเอง เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการด้านการดำเนินงานเพื่อบริการประชาชน รวมถึงการได้มาซึ่งข้อมูลของชุมชนโดยชุมชน อย่างแท้จริง เพื่อนำข้อมูลของแต่ละชุมชนเข้าสู่กระบวนการจัดทำแผนของ อปท.

3. ความพอเพียงของเทคโนโลยี และผู้ปฏิบัติงานด้านการเผยแพร่ข้อมูลในการบริหารจัดการพบว่าส่วนใหญ่ อปท. ควรมีการจัดซื้ออุปกรณ์ที่ทันสมัยพร้อมต่อการทำงานเพื่อความรวดเร็ว และแต่งตั้งผู้รับผิดชอบโดยตรง และผู้รับผิดชอบต้องมีความรู้และทักษะทางด้านการจัดการข้อมูลและเทคโนโลยี รวมถึงมีการเพิ่มช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างอปท.และประชาชนที่หลากหลาย เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เช่น ป้ายประชาสัมพันธ์ โปรชัวร์ หอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน เว็บไซต์ ผู้นำชุมชน เป็นต้น

4. ความพอเพียงของงบประมาณที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการ อปท. ยังไม่เพียงพอต่อสภาพปัญหาในชุมชนหรือโครงการที่เสนอมาจากชุมชน แต่ อปท.มีกระบวนการจัดการของตนเองที่จะทำให้งบประมาณที่มีพอเพียงและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดโดยการปรับลดงบประมาณแต่ละโครงการ การคัดเลือกโครงการที่มีความจำเป็น และการของบประมาณจากแหล่งภายนอกมาสนับสนุน และสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากหลากหลายองค์กร เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ผู้ประกอบการ โรงงาน หน่วยงานภาครัฐ และเอกชน ในพื้นที่ของอปท. และพื้นที่ใกล้เคียง

5. ความชัดเจนในนโยบายการบริหาร และการมีวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร อปท. เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การมอบหมายงาน และกระบวนการจัดการในงานต่างๆ บรรลุเป้าหมายขององค์กร นอกจากนี้ความสมดุลของการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงาน ประชาชน ชุมชน กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และองค์กรเครือข่าย เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงาน และความร่วมมือ ของอปท.

3) ด้านกระบวนการ(Process) เดิมกระบวนการบริหาร อปท.มุ่งเน้นโครงการ กิจกรรม การอนุมัติงบประมาณเป็นหลัก หลังมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ อปท. ในจังหวัดชลบุรีให้ความสำคัญกระบวนการบริหารจัดการตั้งแต่การวางแผน การอนุมัติงบประมาณ การดำเนินโครงการ การประเมินผล โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสามารถเพิ่มโครงการ กิจกรรมเข้าไปในแผนได้ถ้าจำเป็นเร่งด่วน เพื่อให้การบริหารโครงการเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของอปท. ตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำข้อกำหนดตัวชี้วัดมาตรฐานการปฏิบัติราชการ ใน 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการบริหารจัดการ ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา ด้านการบริหารการเงินและการคลัง ด้านการบริการสาธารณะ ที่ได้ให้แนวทางไว้ มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อเชื่อมโยงแผนงาน โครงการต่างๆ ของ อปท. และมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการประสานงานด้านการวางแผน การดำเนินงาน การติดตามประเมินผล และการประสานงานโดยอาศัยเครือข่ายในพื้นที่ช่วยสนับสนุนข้อมูล ประสานงาน และดำเนินงาน โดย อปท. จะประชุมชี้แจงเพื่อมอบนโยบายและทบทวนผลการดำเนินงานที่ผ่านของคณะกรรมการแต่ละฝ่ายในทุกชั้นตอน แต่ยังมีปัญหาในด้านการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากส่วนใหญ่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วม เฉพาะโครงการที่มีผลประโยชน์และมีผลกระทบโดยตรงกับประชาชนเท่านั้น ทำให้กิจกรรมส่วนใหญ่ มีแต่คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งและคณะกรรมการชุมชน ที่ได้รับเลือกจากประชาชนให้เข้ามาดำเนินงาน นอกจากนี้การดำเนินงานตามแผนงานยังพบปัญหาด้านการติดต่อสื่อสารเนื่องจาก อปท. ยังมีช่องทางการติดต่อสื่อสารกับทุกฝ่ายรวมถึงประชาชน และชุมชน ไม่ครอบคลุม ด้านบุคลากร ในบางหน่วยงานมีการมอบหมายภาระงานหลายด้านเนื่องจากมีบุคลากรไม่เพียงพอ ทำให้ผลงานไม่บรรลุเป้าหมาย

4) ด้านผลผลิต (Product) อปท. ในจังหวัดชลบุรี ส่วนใหญ่นำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รูปแบบการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการบริหารจัดการ ด้านการบริหารงานบุคคล และกิจการสภา ด้านการบริหารการเงินและการคลัง ด้านการบริการสาธารณะ และกรอบแนวคิดการประเมินผลตามเกณฑ์ของสถาบันพระปกเกล้ามาใช้เต็มรูปแบบและบางส่วน พบว่า

1. การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการของ อปท. พบว่าประชาชนในพื้นที่ให้ความสนใจในการเข้ามามีส่วนร่วม และเสนอแนะปัญหา รวบรวมแผน ร่วมดำเนินโครงการ และติดตามประเมินผล เพิ่มมากขึ้น ในโครงการที่ประชาชนได้รับผลประโยชน์โดยตรงเป็นส่วนใหญ่ ในส่วนโครงการทั่วไป จะเข้ามามีส่วนร่วมน้อย ดังนั้น อปท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วม และผลประโยชน์ที่จะได้รับแก่ชุมชน และมีการประชุมชี้แจง ประชาสัมพันธ์ข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย และการบริหารจัดการในด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกๆ ด้าน

2. อปท. มีผลผลิตที่เป็นรูปธรรมหลายรูปแบบเช่น เว็บไซต์เพื่อเผยแพร่กิจกรรมโครงการ ข้อมูลข่าวสาร และเอกสารรายงานผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของ อปท. นอกจากนี้ยังมีการเผยแพร่ ข้อมูลประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นในด้านกฎหมายและกฎระเบียบท้องถิ่นและผลที่ได้จากการดำเนินงานกับเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน วิชาการและประชาสังคมที่ช่วยสนับสนุนโครงการและ กิจกรรมของ อปท. ซึ่งกิจกรรมส่วนใหญ่ของ อปท. เกี่ยวข้องเกี่ยวกับประชาชน ชุมชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเครือข่าย เช่นการประชุม การวางแผน การดำเนินงาน การติดตามประเมินผลจากการประเมิน โดยการสำรวจความคิดเห็นของหัวหน้า และผู้ปฏิบัติงานของ อปท. ทั้ง 5 แห่งในจังหวัดชลบุรี เห็นพ้อง ต้องกันว่า การเพิ่มช่องทางเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามาเสนอแนะปัญหาที่มี ส่วนร่วมทุกกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง การจัดโครงการ กิจกรรมต่างๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และแผนพัฒนา 3 ปีที่จัดทำขึ้นเพื่อรองรับยุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติของ อปท. สามารถสนับสนุน การบริหารจัดการของ อปท. จังหวัดชลบุรี และกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกได้ดีและมีประสิทธิภาพ

3. กิจกรรมและประเภทกลุ่มคนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ อปท. มีความ หลากหลายมากขึ้นประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการชุมชน บุคลากรสาธารณสุข หัวหน้ากลุ่มอาชีพ บุคลากรใน อปท. อสม. ผู้นำชุมชน และประชาชน แต่ต้องมีการสนับสนุนกิจกรรมอย่างต่อเนื่องเพื่อความยั่งยืน

4. แม้ผลผลิตและผลลัพธ์จากการดำเนินงานของ อปท. จะได้รับความพึงพอใจจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่จากการศึกษายังพบว่าการแบ่งหน้าที่ในคณะกรรมการและการติดตามประเมินผล ยังไม่มีความชัดเจน แต่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลจากทุกภาคส่วนเพื่อร่วมกัน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ส่วนใหญ่จะเน้นการติดตามประเมินผลด้านการใช้งบประมาณ ในแต่ละโครงการ และประชาชนยังไม่ให้ความสนใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการติดตาม และประเมินโครงการต่างๆ ของ อปท. แต่จะเข้ามาร่วมประเมินและติดตามผลเฉพาะโครงการที่มี ประโยชน์เท่านั้น อปท. ในจังหวัดชลบุรีเห็นพ้องต้องกันว่าต้องมีการนำผลการประเมินในทุกๆ โครงการมาประชุมทบทวนกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่บุคลากร คณะกรรมการ และประชาชน ชุมชน ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อหาแนวทางพัฒนาโครงการที่ยังไม่สามารถดำเนินงานประสบผลสำเร็จ และ พัฒนาส่งเสริมในโครงการที่สามารถทำได้บรรลุเป้าหมายเพื่อบรรลุไว้ในแผนการดำเนินงานใน ปีงบประมาณต่อไป

5.2 อภิปรายผล

จากข้อสรุปของการวิจัยสามารถนำมาอภิปรายผลการศึกษิตตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

5.2.1. ลักษณะตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาลักษณะของตัวชี้วัดการดำเนินงานของ อปท. ในจังหวัดชลบุรีทั้ง 5 แห่ง คณะผู้วิจัยพบว่าตัวชี้วัดที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว 2 ลักษณะและข้อเสนอจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอีก 1 ประเภท คือ

1. ตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งประกอบด้วย 7 ตัวชี้วัด 2 มิติได้แก่
 - 1.1 มิติภายนอก ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัดคือ
 - ตัวชี้วัดที่ 1 ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของบรรลุเป้าหมายผลสำเร็จตามภารกิจหลักของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด
 - ตัวชี้วัดที่ 2 ร้อยละיעัดตัวชี้วัดตามกรอบการประเมินการปฏิบัติราชการของสำนักงานกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด
 - ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับความสำเร็จของการจัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.2 มิติภายใน ประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัดคือ
 - ตัวชี้วัดที่ 4 ร้อยละของเรื่องร้องเรียนที่สามารถจัดการได้ตามระยะเวลาที่กำหนด
 - ตัวชี้วัดที่ 5 ร้อยละขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายที่มีการบันทึกข้อมูลในฐานข้อมูล “ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผ่านเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด
 - ตัวชี้วัดที่ 6 ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการรายงานผลการปฏิบัติงาน/รายงานข้อมูลที่สำคัญของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
 - ตัวชี้วัดที่ 7 ระดับความสำเร็จของการจัดทำฐานข้อมูลที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานหรือตามภารกิจหลักของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด
- โดยมี 2 ตัวชี้วัดที่กำหนดอย่างชัดเจนในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้แก่ มิติภายนอกตัวชี้วัดที่ 3 ระดับความสำเร็จของการจัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- สำหรับการจัดทำแผนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาองค์กรนั้น ถือได้ว่าเป็นปัจจัยนำเข้าของการบริหารองค์กร เพราะทุกองค์กรจำเป็นต้องมีการกำหนดแผนก่อนที่จะดำเนินงาน ซึ่งตามแนวคิดของการบริหารองค์กรด้านการวางแผนนั้นจำเป็นที่จะต้องให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติหรือจุดมุ่งหมายขององค์กร ทั้งนี้การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจทั้งในด้านการเสนอนโยบายหรือแผนงาน การนำแผนไปปฏิบัติ และการประเมินหรือควบคุมการดำเนินงาน ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากร (ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ. 2545: 48) แนวคิดการมีส่วนร่วมในการวางแผนยังเป็นส่วนหนึ่งใน

กระบวนการกระจายอำนาจที่มีเป้าหมายเพื่อให้การตัดสินใจใดๆก็ตามมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดปัญหาและระดับความสำคัญของปัญหา แนวทางในการดำเนินการ รวมถึงกลยุทธ์ในการจัดการ (Thomas. 2003: 70; Lefevre and others. 2014) หรืออีกแนวคิดที่มีความสอดคล้องคือการกำหนดเป้าหมายจากร่างขึ้นบนคือ ให้พนักงานระดับปฏิบัติการหรือประชาชนผู้รับบริการในรูปแบบของการประชุมร่วมกันหรือประชาคมเพื่อกำหนดเป้าหมายร่วมกัน แล้วจึงรวบรวมจากหลายๆ หน่วยเป็นแผนขององค์การ (ณัฐยา สันตระกูลผล. 2549: 21) และพชร อิศรเสนา ณ อยุธยา (2539: 69-106) ได้สรุปประเด็นเกี่ยวกับการที่รัฐจะต้องมอบอำนาจให้กับประชาชนในการสร้างการมีส่วนร่วมทั้งการวางแผนและการบริการ การนำแผนไปปฏิบัติมากกว่าการที่จะใช้อำนาจในรูปแบบของการสั่งการแล้วให้ประชาชนปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตามการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นของ อปท. มักพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะอยู่ในระดับปานกลาง (สิริพัฒน์ ลากจิตร. 2550; อมรรัตน์ ศิริกาญจนวงศ์. 2551; ธัญพร เรื่องภัทรโชค และเกียรติศักดิ์ สร้อยสุวรรณ. 2554; และกฤษฎาภรณ์ ยุงทอง. 2555)

มิติภายในตัวชี้วัดที่ 5 ร้อยละขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายที่มีการบันทึกข้อมูลในฐานข้อมูล “ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผ่านเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการปกครอง

ประเด็นนี้เป็นการเผยแพร่ข้อมูลพื้นฐานและผลการดำเนินงานของ อปท. ให้ประชาชนรับทราบ เป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งตามหลักการบริหารแล้วการระสานงานให้ข้อมูลในการดำเนินงาน และการให้ข้อมูลย้อนกลับหรือการรายงานอันเป็นสิ่งสำคัญเพราะจะเป็นการสะท้อนให้เห็นสิ่งที่ได้ดำเนินการมาและสามารถใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาองค์การต่อไปซึ่งเป็นหลักเดียวกับการบริหาร POSDCORB กล่าวคือ การประสานงาน (Co-ordinating) และการรายงาน (Reporting) อันเป็นการประสานงานกับส่วนต่างๆขององค์การและรายงานการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งผลการดำเนินงานให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบ (พิทยา บวรวัฒนา. 2555: 42) อย่างไรก็ตามตัวชี้วัดนี้เป็นเพียงการให้ข้อมูลไม่ใช่การตัดสินใจในการวางแผนแก้ไขปัญหาแต่สามารถนำข้อมูลนี้ไปใช้เพื่อการพัฒนาแก้ไขปัญหาในอนาคตได้ (สาคร สุขศรีวงศ์, 2550: 142)

2. ตัวชี้วัดตามแผนพัฒนา 3 ปีของ อปท. หากพิจารณาการมีส่วนร่วมในการดำเนินการเกี่ยวกับแผน 3 ปีสามารถพิจารณาได้ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) ด้านการมีส่วนร่วมในการคิด กล่าวคือการที่ อปท. รับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา และนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหา ตลอดจนช่วยกันจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และตัดสินใจเลือกวิธีการหรือแนวทางในการดำเนินงาน เพราะประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง (ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. 2541: 32; เจริญศักดิ์ ปิ่นทอง. 2523: 272-273; Cohen & Uphoff. 1980: 213-218) ซึ่งส่งผลต่อการจัดทำแผนในการพัฒนาชุมชนหรือการแก้ไขปัญหาต่อไป

2) ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน แนวทางสำคัญในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่น คือการจัดทำแผนพัฒนาของ อปท. เพื่อให้เป้าหมายของท้องถิ่นที่กำหนดไว้บรรลุผล การกำหนดแผน จะช่วยให้ประหยัดทรัพยากร ลดต้นทุนและความเสี่ยงในการดำเนินงาน ช่วยให้การดำเนินงานมีความราบรื่น ไม่มีอุปสรรคหรือมีกีดกันความสามารถแก้ไขได้ก่อนที่จะเกิดความเสียหายในวงกว้าง อีกทั้งการกำหนดแผน จะช่วยให้สามารถกำหนดตัวผู้รับผิดชอบได้ชัดเจนทั้งเจ้าหน้าที่ของ อปท. และประชาชนที่เข้ามาร่วม ซึ่งทำให้สะดวกในการติดตามผลการดำเนินงาน และลดความซ้ำซ้อนของการทำงานที่อาจเกิดขึ้นได้ หากไม่มีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ดังนั้นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผน จึงมีใช้แค่กำหนดแนวทางในการดำเนินงานเท่านั้น แต่ยักรวมถึงการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบงานนั้นด้วย (Steven, Mark and Joseph. 2001: 5; Cohen & Uphoff. 1980: 213-218) อย่างไรก็ตามยังพบว่าประชาชนยังมีส่วนร่วมในการวางแผนในระดับน้อย (สมบัติ ทัทธานี. 2555: 89) ทั้งนี้ผู้นำในท้องถิ่นจะมีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนหรือชักจูงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Sherry. 2014)

3) ด้านการร่วมปฏิบัติ หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในมิติต่างๆ ทั้งการเสนอความคิดเห็นและการลงมือปฏิบัติ ทั้งนี้การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจากผู้บริหารของ อปท. เป็นประเด็นที่สำคัญ ผู้บริหารจำเป็นต้องทำหน้าที่ในการสนับสนุนให้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ผูกขาดอำนาจ มีการกระจายอำนาจให้ให้เจ้าหน้าที่หรือประชาชนที่รับผิดชอบในการดำเนินงานทำอย่างเต็มที่ โดยตนเองนั้นอาจทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา คำแนะนำให้การดำเนินงานอยู่ในกรอบของระเบียบ กฎหมาย รวมทั้งการสนับสนุนด้านข้อมูล และทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นในการดำเนินงาน (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. 2545: 57-62; Cohen & Uphoff. 1980: 213-218; Sherry. 2014) นั่นจึงจะถือได้ว่า อปท. ได้มีการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

4) ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล มักมองในประเด็นของการจัดซื้อจัดจ้าง การประมูลงาน ซึ่งมักเป็นส่วนที่ประชาชนให้ความสนใจ การเปิดโอกาสให้ประชาชน ซึ่งตามลักษณะตัวชี้วัดศักยภาพ การดำเนินงานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการกำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ประกอบด้วย 7 ตัวชี้วัด แบ่งออกเป็น 2 มิติ คือ มิติภายในและมิติภายนอก โดยมีรายละเอียดย่อย 3 ประเภท คือ การประเมินประสิทธิภาพตามมิติภายนอก การประเมินประสิทธิผล และการพัฒนาองค์กรตามมิติภายใน ซึ่งการประเมินผลตัวชี้วัดตาม CIPP Model ถือเป็นกระบวนการที่แสวงหาคำตอบของแผนงานว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตระหนักถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ถึงแม้จะกำหนดให้มีการจัดตั้งประชาคมเมืองตามแผนพัฒนาสามปี และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นห้าปี แล้วยังเกิดข้อบกพร่องจากรายละเอียดตัวชี้วัดไม่สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในเชิงนโยบายของผู้บริหาร กล่าวคือ เนื่องจากงบประมาณ ถูกจำกัดและต้องจัดสรรอย่างทั่วถึง ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่ยังคงกำหนดนโยบายการบริหารให้มุ่งตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์ตนเองและนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าตระหนักถึงความต้องการที่แท้จริงของชุมชนในพื้นที่

ลักษณะของตัวชี้วัดแต่ละด้านที่ผู้วิจัยสรุปตัวชี้วัดสำคัญมีจำนวน 27 ตัวชี้วัดนั้น พบว่าการถ่ายทอดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทั้ง 7 ตัวชี้วัดนั้น เมื่อเทียบเคียงกับตัวชี้วัดคาดหวังทั้ง 27 ตัวแล้ว ยังไม่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมากกว่าร้อยละ 70 เป็นการถ่ายทอดตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดโดยกรมฯ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นประเด็นตัวชี้วัดคาดหวังเพิ่มเข้ามาซึ่งกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่ครอบคลุมถึง ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 3 ปัจจัยที่สำคัญต่อการสร้างความเจริญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ตัวชี้วัดที่ 12 การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวชี้วัดที่ 13 การพัฒนาศักยภาพให้มีความรู้และความสามารถเพื่อการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 14 การสร้างสภาพแวดล้อมที่มีบรรยากาศและสภาพในการทำงานที่ดี ตัวชี้วัดที่ 15 การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล โดยผู้บริหารและหัวหน้าส่วนราชการที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ตัวชี้วัดที่ 16 มุ่งเน้นการให้ความรู้บุคลากรเกี่ยวกับจิตสาธารณะ ตัวชี้วัดที่ 20 มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนาการรวบรวมความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ตัวชี้วัดที่ 21 การสร้างนวัตกรรมในการบริการที่ดีสู่ประชาชน ตัวชี้วัดที่ 22 มุ่งเน้นให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ตัวชี้วัดที่ 23 มุ่งเน้นการมีระบบการสื่อสารระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ตัวชี้วัดที่ 25 ความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะตามความจำเป็นของท้องถิ่น และตัวชี้วัดที่ 27 ภาพลักษณ์ที่พึงประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมเน้นของตัวชี้วัดคาดหวังที่เพิ่มมาทั้ง 12 ตัว มุ่งเน้นประเด็นของการมีส่วนร่วมจากประชาชนและการพัฒนาบุคลากร และความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้ยั่งยืน

5. ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ด้วยความที่ชุมชนมีความต้องการที่แตกต่างกันไป บางชุมชนมีความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐาน บางชุมชนมีความต้องการด้านคุณภาพชีวิต ประชาชนแต่ละชุมชนมีความต้องการให้ผู้บริหารกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน เพื่อให้การแก้ไขปัญหา การสนองตอบให้ตรงตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชน ดังนั้นการพัฒนา ดำเนินการตามแผนสามปีขอแต่ละพื้นที่จึงเป็นการพัฒนาที่ตอบสนองประชาชนได้ดีที่สุดในขณะที่การดำเนินการตามตัวชี้วัดจากส่วนกลางนั้นเป็นเพียงการตอบสนองนโยบายเท่านั้น

5.2.2. รูปแบบการประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ด้านรูปแบบการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ในจังหวัดชลบุรี สรุปได้ว่า รูปแบบการประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินที่ดีและก่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาปรับปรุงการทำงานของแต่ละฝ่ายในการประเมินร่วมกัน ผู้วิจัยจะขอนำมาสู่การอภิปรายผล ดังนี้

ด้านบริบท (Context Evaluation) จากการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีให้ความสำคัญกับกระบวนการบริหารจัดการตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจตามกรอบการประเมินของรัฐและสามารถจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่งผลให้ อปท. ในจังหวัดชลบุรีมีการจัดทำแผนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วยแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนา 3 ปี และแผนปฏิบัติการ โดยก่อนที่จะจัดทำแผนต่างๆ นั้น อปท. จะต้องมีการประเมินบริบทเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล นโยบายของกลุ่มจังหวัด นโยบายของจังหวัด นโยบายของท้องถิ่น และนโยบายของผู้บริหารประเมินมาตรการต่างๆ เพื่อนำข้อมูลมาถ่ายทอดให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยให้ความสำคัญต่อการจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทั่วไป ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพของชุมชน ด้วยการกระตุ้นจากหน่วยงานทุกฝ่ายของ อปท. โดยให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีส่วนร่วมในการรวบรวมข้อมูลในรูปแบบแผนชุมชน หรือการประชาคมร่วมกัน รวมถึงประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการระหว่าง อปท. และชุมชน การประเมินลักษณะนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิด ัญชลี ธรรมะวิธิกุล (2552: ออนไลน์) การประเมินโครงการ หมายถึง กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์มาใช้ในการเพิ่มคุณภาพและประสิทธิผลของการดำเนินโครงการ นอกจากนี้ อปท. และชุมชน ยังต้องประเมินผลการดำเนินงานในปีงบประมาณที่ผ่านมาของพื้นที่ต่างๆ ในเขตความรับผิดชอบเพื่อเปรียบเทียบกับกรอบตัวชี้วัดมาตรฐานการปฏิบัติงานราชการและกรอบตัวชี้วัดที่สถาบันพระปกเกล้าใช้เป็นเกณฑ์ในการให้รางวัล เพื่อร่วมกันสรุปวิเคราะห์และนำมาสู่กระบวนการกำหนดกลยุทธ์และเป้าหมายขององค์การที่ชัดเจนซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ พิษณุ พงศ์ศรี (2551: 68) ที่กล่าวว่า การประเมินก่อนดำเนินโครงการ เป็นกระบวนการตัดสินใจคุณค่าของโครงการโดยนำสารสนเทศ หรือผลของการวัดมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพื่อตัดสินใจจัดทำโครงการทดลองหรือนำร่องปรับเปลี่ยน หรือระงับโครงการ และสอดคล้องกับสาคร สุขศรีวงศ์ (2550) ที่กล่าวว่า การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการอย่างชัดเจนว่าอะไรประสบผลสำเร็จแล้ว สิ่งใดยังต้องทำต่อไป จำนวนเท่าไร อันจะเป็นข้อมูลไปสู่การตัดสินใจไปสู่สภาพปัจจุบัน ปัญหาความต้องการซึ่งเป็นการวนครบวงจร ดังนั้นถ้ามีการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพย่อมทำให้ทราบปัญหาและความต้องการที่หรือสามารถปรับปรุงแก้ไขหรือปรับแผนให้เหมาะสมมากขึ้น

หลักการที่ 2 การประเมินด้านปัจจัยนำเข้า การดำเนินงานในทุกๆ ภารกิจของ อปท. เพื่อ นำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย ผู้นำมีความสำคัญสำหรับการดำเนินงานของ อปท. เพราะมีบทบาทในการ เป็นผู้นำในการตัดสินใจ การวางแผน แก้ปัญหา การประสานงาน และการแสวงหาข้อมูลข่าวสารและ ความรู้ต่างๆ ให้กับผู้ปฏิบัติงานและชุมชน มีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญใน ภารกิจที่ตนเองรับผิดชอบ มีโครงสร้างองค์การที่เพียงพอต่อการทำงานในแต่ละภารกิจ และมีทีมงาน คณะกรรมการจากภาคประชาชน ภาคีรัฐ และเอกชน ในพื้นที่ที่ อปท. ได้แต่งตั้งเพื่อให้เข้ามามีส่วน ร่วมในการดำเนินงาน จากการศึกษาพบว่าประชาชนส่วนใหญ่จะเข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะโครงการ กิจกรรมที่ตนเองได้รับผลประโยชน์และผลกระทบโดยตรง ส่วนการมีส่วนร่วมกิจกรรมด้านอื่นๆ จะให้ คณะกรรมการชุมชน ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ประกอบอาชีพค้าขาย หรือข้าราชการ เกษียณอายุ ที่มีรายได้ระดับปานกลาง ที่ประชาชนเลือกเข้ามาเป็นตัวแทนเข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจาก ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพประจำ สอดคล้องกับศิริรณภา สถาพรวงษา (2541: 22-30) บุคคลที่มี สถานะภาพสูงจะเข้าไปมีส่วนร่วมมากกว่าดั่งนั้นตำแหน่งทางสังคม คุณลักษณะส่วนบุคคล สถานภาพ เศรษฐกิจและสังคมของบุคคลที่เกี่ยวข้องทางการเมือง จึงมีความโน้มเอียงไปยังบุคคลที่มีสถานภาพสูง ซึ่งเวอร์บาและไนท์ (verba และ Nic) ได้อธิบายแนวคิดจิตวิทยาสังคมนี้ว่า “Socio-economic Status Model” สถานภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ผลักดันให้บุคคลเข้ามามี ส่วนร่วมโดยบุคคลจะใช้การมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุน เป้าหมายของตนเองด้วยการใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุด และก่อให้เกิดผลสูงสุดโดยเป้าหมายนี้อาจเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรืออาจเป็นความสนใจส่วนตัวใน วงแคบ ทั้งนี้ อปท. ควรจัดอบรมให้ความรู้ และประชุมชี้แจง สร้างความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่ และ เทคนิควิธีการในการดำเนินงานแก่ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การ ผู้นำชุมชน คณะกรรมการด้านต่างๆ และประชาชน เพื่อรับทราบเรื่องราวของกิจกรรมที่จะดำเนินการและสรุปเป็นมติร่วมกัน เพื่อสร้าง ความร่วมมือของชุมชน สอดคล้องกับแนวคิดของ ฟิรลิตี คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวสุ (2546) ที่ว่าประชาชนในชนบทไทยที่อาศัยอยู่ในเขตรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วม ในทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นไม่มากนักสาเหตุเพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องของการปกครองท้องถิ่น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้จักรับบทบาทหน้าที่ของตนและของ องค์การบริหารส่วนตำบลดีพอ และมีความรู้ในเรื่องแนวทางหรือวิธีการปฏิบัติและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นไม่มากนัก ส่วนใหญ่รู้แต่เพียงว่าตนเองต้องไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งเท่านั้นภายหลัง จากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลงก็ดูเหมือนว่าบทบาทของประชาชนจะสิ้นสุดลงไปด้วย ด้านการจัดสร งบประมาณโครงการ การจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดซื้อจัดจ้างวัสดุ อุปกรณ์และเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการบริหารงานของ อปท.เป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่ของ อปท. มีอยู่อย่างจำกัด การจัดสรรงบประมาณเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารจัดการแก่ชุมชนเป็นสิ่งสำคัญจำเป็นต้อง เปิดโอกาสให้ประชาชน เข้าร่วมรับรู้วิธีการ ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณอย่างเปิดเผย ไม่เพียงแต่ โครงการที่ประชาชนเสนอเข้ามาอย่างเดียวรวมถึงโครงการด้านอื่นๆ ที่ อปท. ดำเนินการด้วย และ ต้องมีการนำข้อมูลผลการดำเนินงานต่างๆและข้อเสนอแนะจากผู้ประเมินผลที่ผ่านมา นำมาสู่ กระบวนการตัดสินใจเพื่อการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงมีการรายงานด้านการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้หน่วยงานในอปท.และชุมชนทราบหากมีการบริหารจัดการที่ไม่ดี อาจทำให้ประชาชนไม่ ไว้วางใจ และอาจเกิดภาวะวิกฤติจนทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายในการเข้าร่วมได้ ดังนั้นความ

รับผิดชอบความกระตือรือร้นที่จะแก้ปัญหาอย่างจริงจัง การดูแลเอาใจใส่ต่อทุกข์สุขของประชาชนจึงมีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน สอดคล้องกับงานวิจัยของสุทธนู ศรีไสย์และคณะ (2544) และนวนน้อย ตรีรัตน์และคณะ (2546) ความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การจะช่วยสร้างความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือของประชาชนต่อองค์การส่งผลให้ประชาชนอยากเข้ามามีส่วนร่วมและเข้ามามีบทบาทหรือร่วมกิจกรรมกับเพื่อพัฒนาองค์การและชุมชนของตัวเองมากขึ้น

หลักการที่ 3 การประเมินด้านกระบวนการ เป็นการประเมินกระบวนการด้านการวางแผน การดำเนินงาน การติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และการนำผลการประเมินมาปรับปรุงและพัฒนาในระหว่างปฏิบัติงาน หรือในปัจุบันประมาณต่อไป ด้านการวางแผน อปท. ต้องเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นที่เสนอแนะจากประชาชนในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น กล่าวคือ การมีส่วนร่วมในการร่วมคิดเป็นการยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา ศึกษาและวิเคราะห์ชุมชน ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและการคัดเลือกปัญหาที่จะแก้ไขตามลำดับก่อนหรือหลัง เพราะประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริงโดยมีหน่วยงานต่างๆ ในสำนักงาน อปท. ร่วมเป็นที่ปรึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาสู่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ และมีการกำหนดแผนงานกิจกรรม ซึ่งเป็นผลมาจากมติการประชุมคณะกรรมการบริหารพัฒนาท้องถิ่น มีการกำหนดกลยุทธ์เชื่อมโยงในการดำเนินแผนงานและโครงการต่างๆ ของ อปท. ด้านการดำเนินงาน อปท. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านบริการสาธารณะทุกขั้นตอน เนื่องจากการให้บริการสาธารณะด้านต่างๆ ของ อปท. มีผลกระทบทั้งในเชิงบวก และเชิงลบต่อประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งในเชิงบวกเป็นผลประโยชน์แก่กุลที่ประชาชนพึงได้รับจากการบริการ ในเชิงลบประชาชนบางส่วนที่เสียผลประโยชน์ไม่ได้รับการตอบสนองจากผู้บริหาร ดังนั้น การให้บริการสาธารณะที่ อปท. ได้ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจึงมีความแตกต่างกันไปตามสภาพแต่ละพื้นที่ การสนับสนุนให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการจึงเป็นเป็นแนวทางสำคัญในการบริการทุกขั้นตอนสอดคล้องกับอภินันท์ สฟโซคชัย (2550 : 1) กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือกระบวนการที่ประชาชน และผู้ที่เกี่ยวข้อง มีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมตัดสินใจ และร่วมพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนของการพัฒนาซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเริ่มมาจากสิ่งที่เป็นบทเรียนของความล้มเหลวในการพัฒนาชุมชน โดยไม่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและพัฒนาอย่างยั่งยืน กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ และภาคอื่นๆ นอกจากภาครัฐ อาทิเช่น หน่วยงานเอกชน ประชาชน ชุมชน และองค์กรต่างๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดตัดสินใจวางแผน ดำเนินงาน ประเมินผลการดำเนินงาน และรับประโยชน์ร่วมกันจากการพัฒนา เพื่อให้ผู้บริการสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบให้ตรงตามความต้องการของประชาชน ในทุกกระบวนการมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ประสานงานโครงการและประสานงานโดยอาศัยเครือข่ายในพื้นที่ช่วยสนับสนุน โดยเจ้าหน้าที่ประสานงานมีทั้งที่เป็นทางการคือได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการในการกิจด้านต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. และแบบไม่เป็นทางการคือมีการจัดตั้งคณะกรรมการในรูปของคณะทำงานที่มาจากประชาชน ชุมชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

สิ่งสำคัญที่จะทำให้กระบวนการดำเนินงานเกิดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนคือการติดต่อสื่อสารทั่วทั้งองค์กร การประชาสัมพันธ์ที่หลากหลายช่องทาง การมีเครือข่ายทั้งภายในและภายนอก อปท. เพื่อให้ทุกภาคส่วนเข้าถึงข้อมูลต่างๆและสนใจเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ จุฑารัตน์ ชมพันธ์ (2555: 6) ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพนั้นคือ การได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอ ถ้าประชาชนมีข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกและผลกระทบต่างๆ ที่จะนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจ และสิ่งสำคัญคือเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้ข้อมูลข่าวสารที่ครอบคลุมต่อสาธารณชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากกิจกรรม นโยบาย และโครงการพัฒนา เข้ามาแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา นำไปสู่กระบวนการสร้างฉันทามติเพื่อหาข้อตกลงที่ดีที่สุดและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย รวมถึงอปท.ต้องคำนึงถึงความต่อเนื่องของนโยบายในการบริหารจัดการของในแต่ละปีงบประมาณ

หลักการที่ 4 การประเมินด้านผลผลิต ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำการประเมินผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินงาน และทำการประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการของหน่วยงานต่างๆ ที่ได้บรรลุและที่ไม่ได้บรรลุไว้ในแผนปฏิบัติราชการและรายงานผลการดำเนินงานให้ทุกฝ่ายทราบสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ณรงค์ศักดิ์ คำหาญสุนทร (2550) ที่ได้ทำการวิจัยเรื่องการพัฒนาศักยภาพการทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่าประชาชนควรได้รับรู้ ตรวจสอบแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ มีการรับฟังความคิดเห็น มีกระบวนการรายงาน มีการเผยแพร่ข่าวสารผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ให้ประชาคมรับรู้และประเมินผลในการแก้ไขหรือจัดทำแผนพัฒนาในครั้งต่อไป รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดทำเอกสารคู่มือเกี่ยวกับกระบวนการวางแผน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา การติดตามประเมินผล ผลการปฏิบัติงานตามแผน เพื่อให้กับประชาคมนำไปศึกษาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และ เนื่องจากชุมชนประสบปัญหา มีความต้องการที่แตกต่างกันไป บางชุมชนมีความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐาน บางชุมชนมีความต้องการด้านคุณภาพชีวิต ประชาชนแต่ละชุมชนมีความต้องการให้ผู้บริหารกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนเพื่อให้การแก้ไขปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชนที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกโครงการดั่งนั้น อปท. ต้องมีการส่งเสริมและให้ความรู้ และสร้างความเข้าใจ ในการจัดสรรงบประมาณ และกฎระเบียบ ข้อบังคับในการดำเนินงานตั้งแต่กระบวนการวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินงาน และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของ อปท. ในการจัดซื้อจัดจ้าง การประมูลงานให้มากขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริต ต่อหน้าที่ของผู้บริหารและพนักงาน เพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้เป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญเป็นไปตามเจตนารมณ์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์สอดคล้องกับผลการศึกษาของ วุฒิ โตสมมติ (2551) ที่ศึกษาเรื่องสภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอ่างทอง จากการศึกษาได้ให้แนวทางการพัฒนาการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านกำหนดยุทธศาสตร์และการวางแผนว่าควรมุ่งใช้นโยบายเป็นกรอบเพื่อการวางแผนและเพื่อให้แน่ใจว่านโยบายได้ถูกนำไปใช้ในการวางแผนจริง ควรมีกลไกในการตรวจสอบขั้นตอนการวางแผนมุ่งผลักดันให้วิสัยทัศน์และ

นโยบายได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม จัดให้มีการกำกับติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติตามแผน ให้ความสำคัญและเอาใจจริงกับการป้องกันและการลดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในด้านการกำหนดให้เป็นนโยบาย การมีมาตรการและแผนที่ชัดเจน การมีกลไกส่งเสริมสนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมการติดตามและประเมินผล สิ่งสำคัญในการประเมินผลด้านผลผลิตคือ อปท. ต้องมีการนำผลการดำเนินงานที่ติดตามและประเมินผลมาทำการสรุปว่าโครงการใดประสบผลสำเร็จและไม่ประสบผลสำเร็จร่วมกัน มีการติดตามตัวชี้วัดและการประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อหาแนวทางพัฒนาและวางแผนการดำเนินงานในปีถัดไปอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับผลการศึกษาอับดุลราชี ลอแม (2551) เรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลชากอ อำเภอสรีสาคร จังหวัดนราธิวาส ผลการศึกษาพบว่า การจัดทำแผนพัฒนาสามปีมีการเตรียมความพร้อมและเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคที่พบในกระบวนการจัดทำแผน คือ ประชาชน และหน่วยงานอื่นไม่ทราบกระบวนการจัดแผนเพราะขาดการประชาสัมพันธ์ และแผนสามปีไม่ได้พิจารณาถึงสถานะการเงินการคลังของ อบต. การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนยังน้อยมากในทางปฏิบัติโครงการไม่มีการวัดผล และได้ให้ข้อเสนอแนะว่าควรมีการติดตามตัวชี้วัดและการประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ควรนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการจัดเก็บข้อมูลให้เป็นระบบและนำมาวิเคราะห์หาสาเหตุเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงาน ควรจะมีความต่อเนื่องในการติดตามและการประเมินผลในการนำมาใช้เพื่อปรับปรุงพัฒนางาน

ทั้งนี้การดำเนินงานของ อปท. ในจังหวัดชลบุรี จะประสบความสำเร็จไม่ได้หากขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ทั้งการพัฒนาความรู้ การประชาสัมพันธ์ การสร้างเครือข่าย ปัจจัยด้านงบประมาณ และ โครงสร้างอัตรากำลังที่เพียงพอต่อภารกิจ

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในด้านการส่งเสริมการให้ความรู้แก่ประชาชน ประชุม ชี้แจง ให้เห็นความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของ อปท. ในทุกขั้นตอนและเห็นสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงานตั้งแต่การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพของชุมชน กระบวนการจัดทำแผน การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผล ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และความเจริญของท้องถิ่นเพื่อสร้างการยอมรับแก่ประชาชน เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสอดคล้องกับเจตนารมณ์กระจาย

2) ควรเปิดโอกาส สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลากหลายช่องทาง

5.3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ควรมีการศึกษาวิจัยในประเด็นปัญหาและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน ในจังหวัด ได้แก่ การพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาการบริการสาธารณะและนวัตกรรมใหม่ๆ หรือแม้แต่การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงาน เป็นต้น
- 2) ควรมีการศึกษาเป็นรายภาค เพื่อจะได้ครอบคลุมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกจังหวัด