



รายงานการวิจัย
เรื่อง

การศึกษารูปแบบการประเมินสมรรถนะการดำเนินงานของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในจังหวัดชลบุรี
Study on Functional Competency Evaluation Model of LAOs
under Public Participation in Chonburi Province

นางสาวกุลธิดา ภูษัง

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต



รายงานการวิจัย
เรื่อง

การศึกษารูปแบบการประเมินสมรรถนะการดำเนินงานของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในจังหวัดชลบุรี
Study on Functional Competency Evaluation Model of LAOs
under Public Participation in Chonburi Province

นางสาวกุลธิดา ภูขี้ง
(คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
(งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินด้านการวิจัย ปีงบประมาณ 2556)

หัวข้อวิจัย	การศึกษารูปแบบการประเมินสมรรถนะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในจังหวัดชลบุรี
ผู้ดำเนินการวิจัย	นางสาวกุลธิดา ภูษัง
ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เขมภักดิ์ เย็นเปี่ยม
หน่วยงาน	หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
ปี พ.ศ.	2558

การศึกษารูปแบบการประเมินสมรรถนะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในจังหวัดชลบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการประเมิน อปท. โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี ได้อย่างเหมาะสม และเพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะการแก้ไขด้านการประเมิน อปท. จากมุมมองของประชาชนผู้รับบริการ หน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ อปท. ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ของ อปท. และประชาชนในจังหวัดชลบุรีใน 5 พื้นที่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลตำบลหมอนนาง องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อทอง รวมทั้งประชาชนในแต่ละพื้นที่ รวมจำนวนทั้งสิ้น 36 คน

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้ รูปแบบการประเมินสมรรถนะการดำเนินงานของ อปท. โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในจังหวัดชลบุรี มีการรวบรวมข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทั่วไป ผลกระทบและผลจากการดำเนินงานในปีงบประมาณที่ผ่านมาของพื้นที่ต่างๆในเขตความรับผิดชอบ ด้วยการกระตุ้นจากหน่วยงานภาครัฐ ในการส่งเสริม สนับสนุน ให้ความรู้แก่ชุมชน ให้ความสำคัญต่อการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติ การติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และการได้รับประโยชน์จากการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งรูปแบบการประเมินผลการดำเนินงานได้นำหลักการของ CIPP MODEL มาประยุกต์ใช้

การประเมินด้านบริบท ประกอบด้วย การประเมินเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล นโยบายของกลุ่มจังหวัด นโยบายของจังหวัด นโยบายของท้องถิ่น นโยบายของผู้บริหาร ประเมินมาตรการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ประเมินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และประเมินความเหมาะสมของโครงการระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้านการมีส่วนร่วมส่งเสริมในการให้ความรู้ ประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับนโยบายในระดับต่างๆ ให้ประชาชนทราบ และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และมาตรการในการดำเนินงานขององค์การ

การประเมินด้านปัจจัยนำเข้า ประกอบด้วย การประเมินด้านการบริหารจัดการทรัพยากร องค์กร การพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะของบุคลากร การจัดโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม การจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณที่มาจาก การสนับสนุนจากส่วนกลาง จากรายได้ขององค์กร และจากการสนับสนุนจากองค์กรเครือข่าย ความพร้อมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ แผนโครงการที่เกิดจากความเข้าใจของทุกฝ่าย ความยืดหยุ่นของโครงการ ความต่อเนื่องของนโยบายที่เคยได้ดำเนินงานที่ผ่านมา และการมีส่วนร่วม ในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

การประเมินด้านกระบวนการ ประกอบด้วย การประเมินด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผนยุทธศาสตร์ การวางแผนพัฒนา 3 ปี การวางแผนการดำเนินงานขององค์กร การติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน การนำผลการประเมินมาปรับปรุงและพัฒนาในในระหว่างปฏิบัติงานหรือ ในปีงบประมาณต่อไป การจัดการทรัพยากร การติดต่อสื่อสาร และการมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมการดำเนินกิจกรรมหรือปฏิบัติตามแผน และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

การประเมินด้านผลผลิต ประกอบด้วย การประเมินด้านการบรรลุเป้าหมายการดำเนินงาน ขององค์กร ผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินงาน ผลการดำเนินงานตามโครงการของหน่วยงานต่างๆที่ได้ บรรลุและที่ไม่ได้บรรลุไว้ในแผนปฏิบัติการ การควบคุม และการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

คำสำคัญ: รูปแบบการประเมินสมรรถนะ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/การมีส่วนร่วม

Research Title	Study on Functional Competency Evaluation Model of LAOs under Public Participation in Chonburi Province
Researcher	Ms. Kulthida Pookang
Researcher Consultants	Asst.Prof. Dr. Rungpob Kongritrajun
Organization	Political and Administrative Science Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Suan Dusit Rajabhat University
Year	2015

The research on Functional Competency Evaluation Model of Local Administrative Organizations (LAOs) under Public Participation in Chonburi Province was conducted with the objectives to examine the appropriate functional competency evaluation model of local administrative organizations (LAOs) under public participation, and to examine the problems and problem-solutions for the evaluation of LAOs according to viewpoints of service receivers, connected agencies and LAOs. This research was based on the quantitative research approach by carrying out the in-depth interviews with some key informants of LAOs and other general people in 5 areas of Chonburi Province, e.g. Chonburi Provincial Administrative Organization, Laem Chabang City Municipality, Chonburi Muang Municipality, Tambon Mon Nang Municipality, Bo Thong Tambon Administrative Organization as well as local people in the total of 36 persons.

The research results showed that, for the functional competency evaluation model of LAOs under public participation in Chonburi Province, the information about general environment, impact and operating results in the previous fiscal year in various areas in the responsible zones as encouraged by the government agencies by promoting, supporting educating the communities, valuing public participation starting from planning, plan implementation, monitoring and evaluation, and receipt of benefits from such participation was compiled. The principles of the CIPP Model were applied in this competency evaluation model.

Context evaluation involved the evaluation in relation to the government policy, policy of provincial cluster, provincial policy, local policy, administrators' policy, evaluation of measures relating to management, evaluation of the National Economic and Development Plan, and evaluation of project suitability between core agencies and related agencies. Regarding the public participation, the general people

should be educated and advised about the policies in any levels, and the public participation in formulating the policies and measures for the organization operations.

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

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

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

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

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัย การศึกษารูปแบบการประเมินสมรรถนะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในจังหวัดชลบุรี ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 โดยมีพื้นที่เป้าหมายคือ องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อทอง เทศบาลตำบลหมอนนาง เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลนครแหลมฉบัง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ซึ่งทุกพื้นที่ที่คณะผู้วิจัยเข้าไปเก็บรวบรวมข้อมูล ได้รับไมตรีจิตและความอนุเคราะห์ให้ข้อมูลเป็นอย่างดีจากประชาชนในพื้นที่ เจ้าหน้าที่ และผู้บริหารหน่วยงาน เป็นอย่างดี ซึ่งคณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณในไมตรีจิตนั้นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณ สถาบันวิจัยและพัฒนา ที่ให้ความสนับสนุนการดำเนินโครงการวิจัยนี้ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยการเขียน และการตรวจแก้รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ และขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ที่ให้การสนับสนุนทุกด้านในการดำเนินงานวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เขมภัทธ์ เย็นเปี่ยม ที่ปรึกษาโครงการวิจัย ที่ให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ในการทำวิจัยจนเป็นผลสำเร็จ

นางสาวกุลธิดา ภูมิ่ง
2558

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญ	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตการวิจัย	3
คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผลองค์การ	6
แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินโครงการ	12
แนวคิดการประเมินผลการดำเนินงานรูปแบบ CIPP MODEL	21
แนวคิดรูปแบบการประเมินโครงการเชิงระบบ	25
แนวคิดแนวคิดเกี่ยวกับหลักการประเมินแห่งดุลยภาพ	27
แนวคิดการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม	34
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	44
กรอบแนวคิดในการวิจัย	50
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	51
ประชากรและการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง	51
การเก็บรวบรวมข้อมูล	52
เครื่องมือในการวิจัยและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ	53
การวิเคราะห์ข้อมูล	54

บทที่ 4 ผลการวิจัย	56
รูปแบบการประเมินองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน	56
เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี	
รายละเอียดวิธีการการศึกษารูปแบบการประเมินองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น	74
โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี	
ปัญหาและข้อเสนอแนะการแก้ไขด้านการประเมิน	77
องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจากมุมมองของประชาชนผู้รับบริการ	
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	80
สรุปผลการวิจัย	80
การอภิปรายผล	84
ข้อเสนอแนะ	88
บรรณานุกรม	90
บรรณานุกรมภาษาไทย	90
บรรณานุกรมภาษาต่างประเทศ	93
ภาคผนวก	94
ภาคผนวก ก แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์	97
ภาคผนวก ข รายชื่อที่ปรึกษา	101
ภาคผนวก ค รายชื่อบุคลากรส่วนราชการที่ให้สัมภาษณ์	104
ประวัติผู้วิจัย	105

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)	37
2.2	ข้อแตกต่างระหว่างการประเมินผลแบบเก่าและควบคุมกำกับประเมินผลแบบมีส่วนร่วม	42
3.1	จำนวน อปท. ที่เป็นพื้นที่เป้าหมาย	52
3.2	จำนวน อปท. ที่เป็นพื้นที่เป้าหมายและจำนวนกลุ่มตัวอย่าง	52

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	การประเมินโครงการแนวคิดและแนวปฏิบัติ	22
2.2	ความสัมพันธ์ของการตัดสินใจ และประเภทของการประเมินแบบ CIPP Model	24
2.3	มุมมอง 4 ด้านของ Balanced Scorecard	28
2.4	กรอบแนวคิดการวิจัย	50
3.1	กรอบการดำเนินการวิจัย	55
4.1	รูปแบบการประเมินสมรรถนะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน จังหวัดชลบุรี	76