

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและความเป็นมาของการประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาล

นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากขึ้น โดยมีเพียงที่จะมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ พื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังขยายบทบาทหน้าที่ออกไป รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคมท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มืองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น ดังนั้น การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดทำ “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548” ขึ้น โดยได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่นเองเป็น 2 ประเภท คือ 1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอ เป็นแผนพัฒนาระยะยาว และ 2) แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปี ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งการจัดทำแผนสามปี จะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณประจำปีอย่างใกล้ชิดโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณในระบบมุ่งเน้นผลงาน แผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลเวียงพางคำ เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการที่จัดขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

เทศบาลตำบลเวียงพางคำ มีประวัติการก่อตั้งเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่น โดยเริ่มต้นจากตำบลเวียงพางคำ ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 เมื่อ พ.ศ.2526 โดยแยกจากตำบลแม่สาย และได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงพางคำ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่

19 มกราคม 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับทั่วไป เล่ม 113 ตอนที่ 9 ง ลงวันที่ 30 มกราคม 2539 มีผลใช้ บังคับเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2539 และต่อมา ปี 2550 ได้รับการประกาศจัดตั้งจากองค์การบริหารส่วน ตำบลเวียงพางคำเป็นเทศบาลตำบลเวียงพางคำ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2550

เทศบาลตำบลเวียงพางคำได้ดำเนินงานโดยยึดถือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ.2546) และพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ อีกหลายฉบับ ส่งผลให้เทศบาลตำบลเวียงพางคำมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองที่สำคัญได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดการศึกษา การสาธารณสุข อนามัยและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชย์กรรม การส่งเสริมการท่องเที่ยว และการประกอบอาชีพของประชาชน การ สังคมสงเคราะห์และการคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส การจัดระเบียบชุมชนและสังคม การ รักษาความสงบเรียบร้อย การบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาอันดีงามของท้องถิ่น การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การปรับปรุงที่อยู่อาศัยและแหล่งเสื่อมโทรม รวมทั้งการส่งเสริมการ ประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยยึดหลัก ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการบริหารงาน และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

เทศบาลตำบลเวียงพางคำ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ได้จัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี (พ.ศ.2557-2559) โดยยึดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 11 และแผนพัฒนาจังหวัด เป็นแนวทางในการจัดทำแผนฯ รวมทั้งการรับฟังปัญหาและความ ต้องการของประชาชน ที่เน้นให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของ ตนเอง และใช้แผนดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน ประสานงาน และติดตามประเมินผล ซึ่งจะทำให้ ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ นอกจากนี้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 (มาตรา 6,9 และ45) ยังได้กำหนดว่าส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยคณะผู้ประเมินอิสระ เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพ ความพึงพอใจ ของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ สำหรับทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น

เทศบาลตำบลเวียงพางคำ ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (Strategic Planning) 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- 1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาด้านคนและสังคม
- 2) ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาด้านการรักษาความมั่นคงและความสงบ
- 3) ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

- 4) ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน
- 5) ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาด้านการเมืองการปกครองและการบริหารจัดการที่ดี

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการดำเนินงานตามที่ได้กำหนดไว้ เทศบาลตำบลเวียงพางคำ จึงต้องมีการประเมินผลที่ได้ดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 (1 ตุลาคม 2556 - 30 กันยายน 2557) เพื่อทราบความก้าวหน้า และผลการดำเนินงานว่าบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยคู่มือการติดตามและประเมินผลการจัดทำและแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการประเมินแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง และให้ส่งผลการประเมินไปยังหน่วยติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation Unit) ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการติดตามและประเมินผล ตลอดจนเป็นศูนย์กลางในการวิเคราะห์ข้อมูลภาพรวมของจังหวัด และทำหน้าที่เป็นระบบเฝ้าระวังล่วงหน้าว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีแผนยุทธศาสตร์ที่ดีหรือไม่อย่างไรสามารถดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้เพียงใดการดำเนินการตามแผนที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร เพื่อประโยชน์ต่อการปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุผลได้ในทุกช่วงของแผนต่อไปในอนาคต

คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลเวียงพางคำ มีความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องโดยมุ่งเน้นให้ประชาชนและภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนเข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อกำหนดทิศทาง การพัฒนาท้องถิ่น ร่วมตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการทำงานของคณะผู้บริหารเพื่อให้ท้องถิ่นเกิดการ พัฒนาอย่างยั่งยืน เทศบาลตำบลเวียงพางคำจึงได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย ทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2557-2559) ประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2557 เพื่อทราบความก้าวหน้าว่ามีการดำเนินการตามแผนที่วางไว้หรือไม่ และผลการดำเนินงานว่าบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นอย่างไร ประชาชนในท้องถิ่นมีความพึงพอใจมากน้อยเพียงใด เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาท้องถิ่นในระยะต่อไป

วัตถุประสงค์ของการประเมินผลแผนพัฒนา

1. เพื่อติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการแผนพัฒนาสามปี (2557-2559) เทศบาลตำบลเวียงพางคำ ประจำปีงบประมาณ 2557 ในแต่ละยุทธศาสตร์ด้วยรูปแบบ CIPP MODEL

1.1 ด้านสภาวะแวดล้อมของหน่วยงาน (Context) ประกอบด้วย ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์ของโครงการ การตอบสนองปัญหาหรือความต้องการจำเป็นที่แท้จริงของชุมชนและหน่วยงาน ความเป็นไปได้ของโอกาสที่จะรับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ และความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบายขององค์กรหรือนโยบายเทศบาลตำบลเวียงพางคำ

1.2 ด้านปัจจัยนำเข้า (Input) ประกอบด้วย ความเหมาะสมและเพียงพอของบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ การบริหารจัดการ ระบบเครือข่าย และอาคารสถานที่

1.3 ด้านกระบวนการ (Process) ประกอบด้วย การดำเนินงานตามแผนหรือวัตถุประสงค์ของโครงการ การนิเทศ การติดตาม ประเมินผล และการรายงานผล

1.4 ด้านผลผลิต (Product) ประกอบด้วย ผลสำเร็จและผลสัมฤทธิ์ของโครงการและความพึงพอใจต่อโครงการของคณะผู้บริหาร คณะกรรมการทำงาน ชุมชน ภาศึเครือข่ายและผู้เข้าร่วมโครงการ

2. เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการแผนพัฒนาสามปี (2557-2559) เทศบาลตำบลเวียงพางในระยยะต่อไป

ขอบเขตของการประเมินผลแผนพัฒนา

1. ขอบเขตประชากร

ประชากรที่ใช้ในการประเมินโครงการครั้งนี้ คือ คณะผู้บริหาร คณะกรรมการ คณะทำงาน ชุมชน ภาศึเครือข่ายและผู้เข้าร่วมโครงการของเทศบาลตำบลเวียงพางคำ จำนวน 200 คน ในระหว่างเดือน 1 พฤศจิกายน – 31 ธันวาคม 2557 จำนวน 2 เดือน

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการประเมินผลครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการประเมินผลในแต่ละยุทธศาสตร์โดยใช้รูปแบบซีปโมเดล (CIPP Model) โดยทำการประเมินผลแต่ละด้าน ดังนี้

2.1 ด้านสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation: C) เป็นการประเมินความชัดเจนของวัตถุประสงค์โครงการ ความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์ของโครงการ การตอบสนองปัญหาหรือความต้องการจำเป็นที่แท้จริงของชุมชนและหน่วยงาน ความเป็นไปได้ของโอกาสที่จะรับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ และความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบายขององค์กรหรือนโยบายเทศบาลตำบลเวียงพางคำ

2.2 ด้านปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation: I) เป็นการประเมินความพร้อมของเทศบาลตำบลเวียงพางคำทั้งด้านผู้บริหาร บุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ งบประมาณ พื้นที่ดำเนินการ ระยะเวลา ดำเนินการ และวิธีการหรือกระบวนการที่หน่วยงานใช้ในการดำเนินงานตามโครงการ

2.3 ด้านกระบวนการ (Process Evaluation: P) เป็นการประเมินด้านการบริหารจัดการ วิธีการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค การป้องกันและการแก้ปัญหาในการดำเนินการตามโครงการ

2.4 ด้านผลผลิต (Product Evaluation: P) เป็นการประเมินความพึงพอใจต่อโครงการของคณะผู้บริหาร คณะกรรมการทำงาน ชุมชน ภาศึเครือข่ายและผู้เข้าร่วมโครงการของเทศบาลตำบลเวียงพางคำและการประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ

3. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการดำเนินการประเมินผลครั้งนี้ คือ จำนวน 10 หมู่บ้านที่อยู่ในเขตการปกครองของเทศบาลตำบลเวียงพางคำ

4. ขอบเขตระยะเวลา

ระยะเวลาดำเนินการ คือ ระหว่างเดือน 1 พฤศจิกายน – 31 ธันวาคม 2557

ประโยชน์ที่ได้รับจากการประเมินผลแผนพัฒนา

1. ได้ทราบสภาพปัญหาและความต้องการในการดำเนินงาน รวมทั้งผลการดำเนินงานตามแผนของเทศบาลตำบลเวียงพางคำ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ในด้านการบริหารจัดการขององค์กร บุคลากรของเทศบาลตำบลเวียงพางคำและความต้องการของชุมชนที่มีต่อการพัฒนาท้องถิ่น
2. ได้แนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการในการบริการชุมชนของเทศบาลตำบลเวียงพางคำให้มีมาตรฐานเพื่อรองรับการเจริญเติบโตในอนาคต
3. ได้เป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการและการพัฒนาแผนในระยะต่อไปของเทศบาลตำบลเวียงพางคำเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนให้มีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต
4. ได้รับความไว้วางใจและการยอมรับ รวมทั้งความพึงพอใจจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในด้านการพัฒนาท้องถิ่นและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น
5. ได้เป็นแนวทางในการนำไปเป็นต้นแบบนำร่องในการประเมินแผนปฏิบัติงานให้กับองค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ ต่อไป