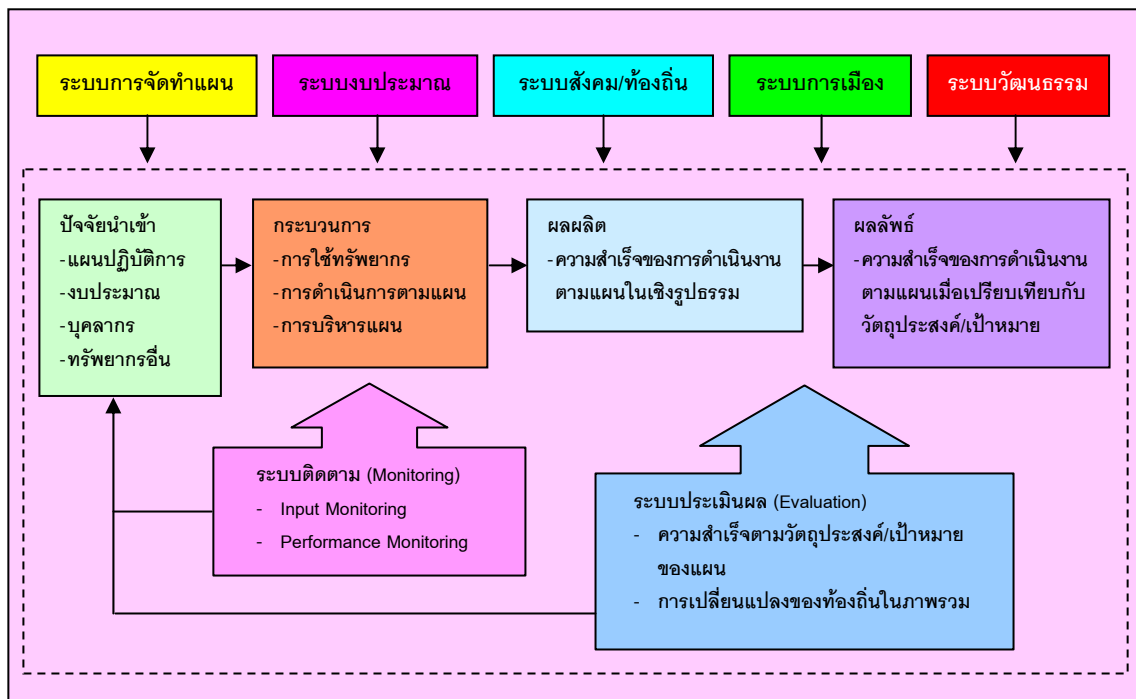


ระบบติดตามและประเมินผลแผน การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวางระบบติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานคิดว่าระบบติดตามและประเมินผลไม่อาจแยกตัวเองออกจากระบบการบริหารแผนทั้งหมด ดังนั้น ระบบอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าที่แผนพัฒนาจะดำเนินการจึงเป็นเหมือนบริบทที่ย่อมจะส่งผลต่อการบริหารแผน และจะส่งผลต่อการติดตามและประเมินผลด้วยเช่นกัน ดังนั้น ระบบติดตามและประเมินผลฯ ครั้งนี้จึงมีกรอบแนวคิดตามแผนภาพดังนี้



จากกรอบแนวคิดการวางระบบการติดตามและประเมินผลที่แสดงจุดเริ่มต้นของระบบการติดตามว่าเริ่มจากการได้รับทรัพยากรไปเพื่อดำเนินงาน โดยจะมุ่งเน้นการติดตามการใช้ทรัพยากรเมื่อเทียบกับเวลา (input monitoring) และการติดตามความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ (performance monitoring) การวางระบบติดตามในที่นี้จึงเป็นการสร้างระบบเพื่อที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขในเชิงการบริหารแผน เพื่อให้งานดำเนินต่อไปจนจบ

ตามเวลา และยังมีระบบประเมินผลมาประเมินว่าเมื่อผลที่เกิดขึ้นทั้งในส่วนของผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ว่าเป็นไปตามที่ตั้งเป้าหมายหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเพียงใด อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ ระบบติดตามและประเมินผลจะได้รับผลกระทบจากการจัดทำแผนปฏิบัติการ นั่นคือ ถ้าได้แผนปฏิบัติการที่สอดคล้องและเอื้อต่อการติดตามและประเมินผล ก็จะทำให้ระบบติดตามและประเมินผลทำหน้าที่ของระบบไปได้ หากแต่แผนไม่เอื้อต่อการติดตาม เช่น ขาดความชัดเจน หรือมีการปรับกิจกรรมโดยไม่ได้ยึดแผนปฏิบัติการ ฯลฯ ก็อาจทำให้ระบบติดตามและประเมินผลโดยรวมดังกล่าวมีปัญหาได้

2.1 ลักษณะทั่วไปของระบบติดตามและประเมินผล

ระบบติดตามและประเมินผลแผนการพัฒนารองการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในปัจจุบันเรียกว่า “แผนยุทธศาสตร์” จะสามารถติดตามแผนการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ได้ โดยจะปรากฏในรูปแบบของรายงานในทุกช่วงของแผนยุทธศาสตร์ โดยข้อมูลที่ได้จะถูกส่งไปยัง “หน่วยติดตามและประเมินผล” หรือ M&E Unit (Monitoring And Evaluation Unit) ซึ่งได้แก่ “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ที่จะเป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการติดตามและจากการประเมินผล รวมตลอดจนเป็นศูนย์กลางในการวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวมของจังหวัด นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็น “ระบบสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า” (Early Warning System) ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนยุทธศาสตร์ที่ดีหรือไม่อย่างไร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามแผนที่กำหนดไว้เพียงใด การดำเนินการตามแผนที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร เพื่อประโยชน์ต่อการปรับปรุงให้ผลบรรลุผลได้ในทุกช่วงของแผนต่อไปในอนาคต

2.2 องค์ประกอบของระบบการติดตามและประเมินผล

ระบบของการติดตามและประเมินผลแผนการพัฒนารองการปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งนี้ ประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วนหลัก คือ ส่วนของปัจจัยนำเข้า (Input) ส่วนของกระบวนการติดตาม (Process) และส่วนของการประเมินผลผลลัพธ์ (Output, Goal) ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดได้ ดังนี้

1. ส่วนปัจจัยนำเข้า (Input) คือ ปัจจัยที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง “มี” เพื่อนำเข้าสู่ระบบติดตามและประเมินผลแผนพัฒนารองการปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ ผู้ประเมิน ผู้ถูกประเมิน และเครื่องมือในการประเมิน ฯลฯ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นที่มีอยู่แล้ว

จะถูกส่งเข้าสู่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็น หน่วยติดตามและประเมินผล (M&E UNIT) เพื่อเป็นการรวบรวมฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัดไว้โดยบทบาทของ M&E UNIT ต่อปัจจัยนำเข้าก็คือ การเป็นผู้วิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์ ซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตนเองครั้งนี้ ได้แก่ **แบบรายงานแบบที่ 1 แบบช่วยกำกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการทบทวนว่าการจัดทำแผนได้ใช้กระบวนการครบทุกขั้นตอนหรือ อย่างไร**

2. ส่วนของกระบวนการติดตาม (Process) คือ ช่วงของการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น ทั้งในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้กำหนดเป็นการติดตามรายไตรมาสคือ ไตรมาสที่ 1 (ตุลาคม-ธันวาคม) ไตรมาสที่ 2 (มกราคม-มีนาคม) ไตรมาสที่ 3 (เมษายน-มิถุนายน) และไตรมาสที่ 4 (กรกฎาคม-กันยายน)ในแต่ละปี โดยการติดตามดังกล่าว เป็นการติดตามผลขั้นกลาง (IR หรือ Intermediate Result) ของแผนยุทธศาสตร์ว่าเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ ในรูปแบบของการรายงานเข้าสู่ส่วนกลาง โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยในการประสานแผนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งในการติดตามในขั้นตอนนี้เป็นช่วงที่ทำให้ทราบว่า แผนยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ดีหรือไม่สามารถวัดได้จริงหรือเปล่า นอกจากนี้ การติดตามในทุกช่วงของแผนยังสามารถเป็น “สัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า” (Early Warning System) ว่าแผนยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้สามารถไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้หรือไม่ เพื่อให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องสามารถระดมความคิดในการปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานที่จะสามารถนำไปสู่การบรรลุแผนที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งการรวบรวมข้อมูลในรูปแบบรายงานสู่ M&E Unit หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ โดยการติดตามครั้งนี้ เครื่องมือที่ใช้ในการติดตามผลการดำเนินงานได้แก่ **แบบรายงานแบบที่ 2 แบบติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ซึ่งประกอบไปด้วยการติดตามการดำเนินงานของโครงการ และการเปลี่ยนแปลงโครงการ การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ การติดตามโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

3. ส่วนของการประเมินผลลัพธ์ (Output, Goal) เป็นการติดตามผลช่วงสุดท้ายหรืออาจถูกเรียกว่า “การประเมินแผนยุทธศาสตร์” ซึ่งจะได้แสดงให้เห็นว่าเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานของแผนยุทธศาสตร์ ที่ผ่านมาในแต่ละปี ผลที่เกิดขึ้นเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ รวมทั้งจัดทำรายงานผลการติดตามแผนยุทธศาสตร์ไปสู่ M&E Unit ระดับจังหวัด เพื่อเป็นหน่วยในการ

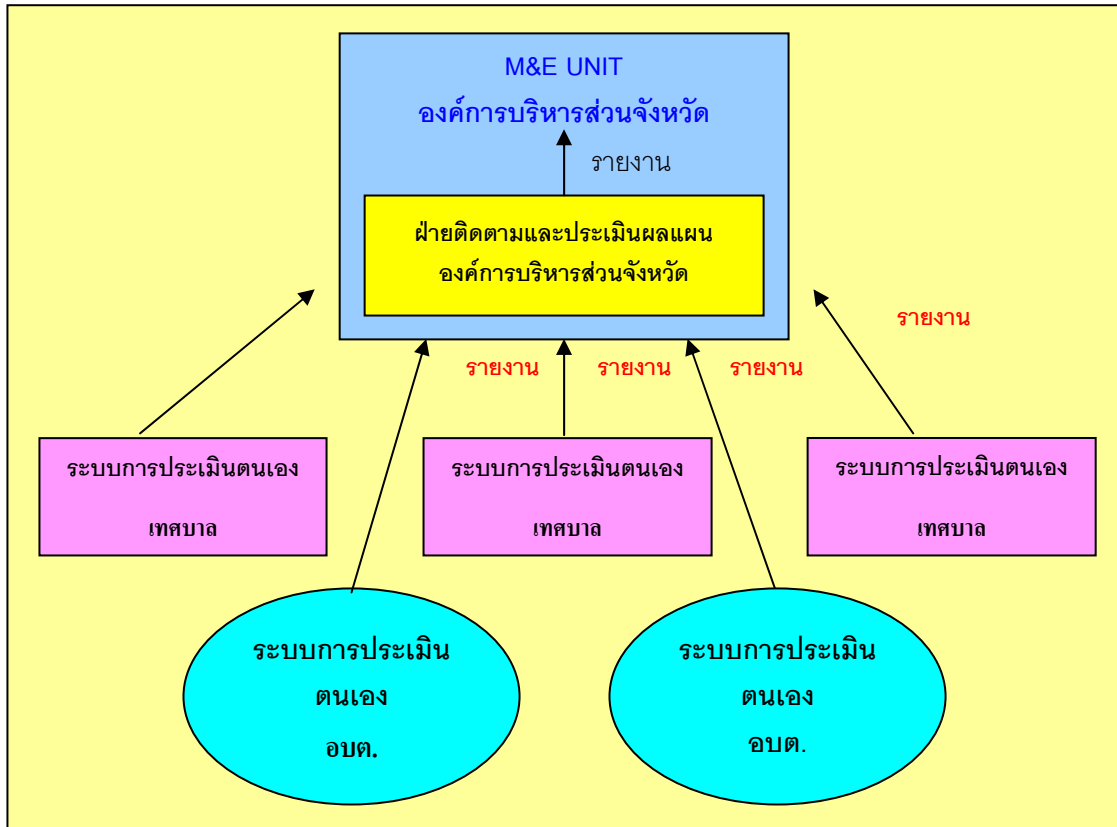
รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับ บุคลากร หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้องได้ และเป็นฐานในการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นในแผนต่อไปในอนาคต โดยเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผลลัพธ์ ได้แก่ **แบบรายงานแบบที่ 3/1 แบบประเมินผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์** โดยมีเนื้อหาที่สำคัญในการประเมินได้แก่ ความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ต่อผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม (ผลจากแบบรายงานแบบที่ 3/2) ความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อการดำเนินงานในแต่ละยุทธศาสตร์ และการเปลี่ยนแปลงของชุมชนตามตัวชี้วัดที่เลือก (ผลจากแบบรายงานแบบที่ 3/3)

2.3 ความเป็นระบบของการติดตามและประเมินผล

จากองค์ประกอบของระบบติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น สามารถแสดงให้เห็นถึงความเป็นระบบ (Systematic) ของรายงานในระบบติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ 2 ระดับใหญ่ คือ ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งจะเป็น M&E Unit ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งจะมีหน่วยติดตามและประเมินด้วยตนเอง Self Assesment Unit เพื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลและส่งข้อมูลให้กับ M&E Unit ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จะต้องมีบทบาทหลัก 3 บทบาท คือ บทบาทในการเป็นผู้รวบรวมข้อมูลข่าวสาร (Data base) 2 บทบาทเป็นนักวิเคราะห์โครงการ (Project Analyst) และ 3 บทบาทการเป็นผู้เชื่อมโยงแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Linkage)



แผนภาพแสดงความเป็นระบบ Systematic ของการรายงาน
ในระบบการติดตามจากท้องถิ่นสู่ M&E Unit ระดับจังหวัด



2.4 หน้าทีของหน่วยติดตาม และประเมินผล (M&E Unit)

จากระบบดังกล่าว จะเห็นว่า หน่วยติดตามและประเมินผล หรือ M&E Unit มี 2 ระดับ คือ ระดับบนหรือ ระดับจังหวัด และระดับล่าง หรือระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้หน่วยติดตามและประเมินผลจะมีหน้าที่หลัก ๆ ด้วยกัน 3 ประการคือ

1) **หน้าที่ในการจัดทำฐานข้อมูล (Database)** ซึ่งมีเป็นหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแผนงานต่าง ๆ โดย

- **ในระดับล่าง** ซึ่งได้แก่ อบต. และเทศบาล หน่วยติดตามและประเมินผลควรมีหน้าที่โดยตรงในการเก็บและรวบรวมข้อมูลในเรื่องของการดำเนินงานของโครงการต่างๆ และการดำเนินงานตามแผนงานที่ได้มีการระบุเอาไว้ ตามแบบรายงานที่กำหนด แล้วจัดทำเป็นรายงาน

ภายในเพื่อให้องค์กรของตนเองได้รับรู้ รับทราบถึงระดับความสำเร็จของแผนงาน เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในอนาคต นอกจากนี้ หน่วยติดตามและประเมินผลในระดับนี้ก็ควรจะมีหน้าที่ในการส่งต่อข้อมูลไปยังหน่วยติดตามและประเมินผลในระดับบน เพื่อใช้ประโยชน์ต่อไปด้วย

- **ในระดับบน** คือ อบจ. หน่วยติดตามและประเมินผล จะเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูลของหน่วยติดตามและประเมินผลในระดับล่างเข้าไว้ด้วยกัน และจัดทำเป็นฐานข้อมูลที่รวมศูนย์ ณ จุด ๆ เดียว นอกจากนี้ ก็ควรจะทำเป็นรายงานข้อมูลในภาพรวมของการดำเนินงานตามแผนงานในระดับจังหวัดเพื่อแจกจ่ายถึงหน่วยงานภายใน และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างลงไป เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในอนาคต

2) **หน้าที่ในการวิเคราะห์โครงการและตรวจสอบความถูกต้อง (Project analysis and validation)** เมื่อได้มีการรวบรวมข้อมูลแล้ว การวิเคราะห์ข้อมูลก็เป็นหน้าที่ต่อมาโดยการวิเคราะห์ข้อมูลนี้ โดย

- **ในระดับล่าง** หน่วยติดตามและประเมินผลจะวิเคราะห์ข้อมูลของตนเองในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของโครงการและการดำเนินงานตามแผนงาน ทิศทางของโครงการว่าได้ดำเนินงานตามแผนงานทิศทางของโครงการว่าได้ดำเนินการไปตามเป้าหมายหรือแผนงานที่ได้ระบุไว้หรือไม่แล้วจัดทำเป็นรายงานเพื่อการรับรู้เป็นการภายในนอกจากนั้นยังจัดส่งรายงานฉบับดังกล่าวไปยังหน่วยติดตามและประเมินผลในระดับบนด้วย

- **ในระดับบน** หน่วยติดตามและประเมินผลจะมีหน้าที่ในการวิเคราะห์ตนเองและรวบรวมรายงานการวิเคราะห์โครงการจากหน่วยติดตามและประเมินผลในระดับล่างเพื่อวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์ถึงการดำเนินงานทั้งหมดในระดับยุทธศาสตร์ภาพรวมทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและรายงานการวิเคราะห์ของหน่วยติดตามและประเมินผลในระดับล่างโดยหน่วยติดตามและประเมินผลในระดับบนควรมีการออกพื้นที่ไปตรวจสอบหรือเลือกตรวจสอบหน่วยติดตามและประเมินผลในระดับล่างเป็นจุดๆ นอกจากนี้ หน่วยติดตามและประเมินผลยังควรทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำแนะนำหน่วยติดตามและประเมินผลในระดับล่างที่อาจจะยังไม่มีความสามารถในการทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพมากนัก

3) **หน้าที่ในการเชื่อมโยงกลยุทธ์ (Strategic Linkage)** ลักษณะหน้าที่ในส่วนนี้จะเป็นการประสานกันทั้งในระดับล่างและระดับบนจะเกี่ยวข้องกับการประสานงาน และการจัดการ

ประชุมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำงานเพื่อให้รับรู้ถึงสถานการณ์ และความเป็นไปของโครงการ และการดำเนินงานตามแผนงานว่า ควรจะมีการแก้ไขและควรดำเนินการเพิ่มเติมในเรื่องใด นอกจากนั้น หน่วยติดตามและประเมินผลยังควรทบทวนงานที่ได้ทำมาในช่วงก่อนหน้าโดยการ จัดทำในรูปของรายงานประจำปี

แผนภาพ

หน้าที่หลักของหน่วยติดตามและประเมินผล

