

งบประมาณตามผลการดำเนินงาน

กองบรรณาธิการ

กล่าวนำ

คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ พ.ศ. 2540 - 2547 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ซึ่งแผนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาครัฐสามารถนำบริการที่ดีมีคุณภาพสูงไปสู่ประชาชน มีระบบการทำงานและเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพสูงเท่าเทียมกับมาตรฐานสากล และมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า แผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ประกอบด้วยแผนงานหลัก 5 แผนงาน คือ 1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ 2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ 3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล 4. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย 5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม สำหรับแผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ วัตถุประสงค์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากรสาธารณะโดยมิได้ลดประสิทธิภาพของการควบคุมทางการเงิน ทั้งนี้เพราะ

ระบบงบประมาณปัจจุบัน มีความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไป ควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด เครื่องวัดการเบิกจ่ายงบประมาณ ในขณะที่ระบบงบประมาณแบบใหม่ มีความสำคัญกับ ผลผลิตและผลลัพธ์ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและการรายงาน การมอบอำนาจการจัดทำและการบริหารงบประมาณให้แก่หน่วยปฏิบัติการ เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ การจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

รัฐได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลผลิต และผลลัพธ์ของงาน มีการกำหนดเป้าหมายงานต่างๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงานและวัดผลการทำงานได้ การใช้จ่ายงบประมาณเน้นเป้าหมายเพื่อประชาชนเป็นหลัก

ความแตกต่างระหว่างงบประมาณรูปแบบเดิมกับรูปแบบใหม่

การบริหารงบประมาณแบบเดิม	การบริหารงบประมาณแบบใหม่
วัตถุประสงค์	
1. เพื่อให้การใช้จ่ายเงินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดโดยการควบคุมการใช้จ่าย	1. ให้ส่วนราชการสนองตัว 2. ให้ผู้บริหารส่วนราชการมีความรับผิดชอบ 3. ให้ความสำคัญกับแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ควบคู่กับการตรวจสอบติดตามและประเมินผล
ลักษณะการควบคุม	
1. เน้นการควบคุมรายการและค่าใช้จ่าย	1. เน้นผลที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายว่าผลผลิต คอบสนองต่อนโยบายรัฐบาล วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของของส่วนราชการเพียงไร
จุดเน้น	
1. เน้นประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ	1. ให้ความสำคัญกับแผนปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผนการใช้จ่ายงบประมาณ
ความคล่องตัวของส่วนราชการ	
1. กำหนดประเภทรายจ่ายเป็นหมวดรายจ่าย	1. กำหนดประเภทรายจ่ายเป็นงบรายจ่าย งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบรายจ่ายอื่น งบวินยุดหนุน ส่วนราชการมีความคล่องตัวมากขึ้นในการใช้จ่ายในงบรายจ่ายเดียวกันและเพิ่มอำนาจให้แก่ส่วนราชการมากขึ้น
ระบบการรายงานผล	
1. ให้ความสำคัญกับระบบติดตามและรายงานผลน้อย	1. ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์รายงานผลปฏิบัติงานของส่วนราชการ ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการได้จะต้องดำเนินการปรับแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ
บทบาทความรับผิดชอบ	
1. สำนักงบประมาณ เป็นผู้ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ความรายการ, ราคามาตรฐาน, กฎระเบียบฯ	1. สำนักงบประมาณ เป็นผู้กำกับดูแลการวางแผน/ผลและความคุ้มค่าใช้จ่ายให้เป็นไปตามผลผลิตและผลลัพธ์ที่กำหนด
2. ส่วนราชการ ขอค่าใช้จ่ายโดยมุ่งเน้นปัจจัยนำเข้าโดยไม่คำนึงถึงผลงาน	2. ส่วนราชการ เป็นผู้วางแผนและทำงานตามพันธกิจ, เป้าหมาย, ผลผลิต, ผลลัพธ์ โดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนและพร้อมรับผิดชอบ

กระบวนการงบประมาณระบบใหม่ มี 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผนและการจัดทำงบประมาณ

- พิจารณาความสอดคล้องระหว่างแผนกลยุทธ์และแผนงบประมาณของส่วนราชการ
- ระบุเป้าหมายผลการดำเนินงานให้ชัดเจน
- กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า
- ดำเนินถึงความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ

2. การบริหารงบประมาณ

- ให้ส่วนราชการมีความคล่องตัวในการใช้งบประมาณมากขึ้น
- ผู้บริหารของหน่วยงานมีความรับผิดชอบ

3. การติดตามประเมินผลและจรรยาบรรณ

- มีการรายงานผลการดำเนินงานที่ชัดเจน
- ติดตามและประเมินผลความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน
- รายงานผลการบริหารทางการเงินตามเกณฑ์มาตรฐาน

มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ประการ ดังนี้

1. การวางแผนงบประมาณ วางแผนกลยุทธ์ ครอบคลุมกิจกรรมสำคัญครบถ้วน

วางแผนงบประมาณล่วงหน้า มีเกณฑ์เหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณ มีการจัดลำดับความสำคัญ มีการจัดสรรงบประมาณลงหน่วยงานภายใน มีรายละเอียดเพียงพอในการกำกับ

2. การคำนวณต้นทุนผลผลิต มีการกำหนดกิจกรรม และผลผลิตชัดเจน มีเกณฑ์จำแนกต้นทุน ค่าใช้จ่าย เชื่อมโยงต้นทุนผู้ผลิต มีระบบการติดตามตรวจสอบ มีการบริหารต้นทุน

3. การจัดซื้อจัดจ้าง มีการวางแผนที่ดี ระเบียบวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนโปร่งใส

4. การบริหารการควบคุม มีการวางแผนระบบ นำมาใช้ มีกรอบและตรวจสอบภายในมีมาตรฐานชัดเจน การบันทึกข้อมูลให้ครบถ้วน การตรวจสอบยอดคงเหลือ การปรับแผนงบประมาณมีมาตรฐานทางบัญชี ได้แก่ 1) ผังบัญชีเหมาะสม ครอบคลุมสำหรับการรายงานและการตัดสินใจต่อหน่วย 2) มีคู่มือการใช้งานครบถ้วน มีการกำหนดความรับผิดชอบ 3) มีการตรวจสอบสม่ำเสมอ

5. การรายงานผลการดำเนินงาน รายงานทางการเงิน รายงานผลการดำเนินงาน

6. การบริหารสินทรัพย์ การลงทะเบียนสินทรัพย์ มีมาตรการบริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีแผนการบำรุงรักษา จัดหาทดแทน

7. การตรวจสอบภายใน มีหน่วยตรวจสอบภายในเป็นอิสระขึ้นตรงต่อผู้บริหารระดับสูงมีกิจกรรมตรวจสอบที่ครอบคลุม

แนวทางการบริหารงบประมาณแบบใหม่

แนวทางการบริหารงบประมาณแบบใหม่ ประกอบด้วยกิจกรรมและกระบวนการ ดังนี้

กิจกรรม	กระบวนการ
1. การอนุมัติแผน และเงินประจำงวด	1. ส่วนราชการส่งแผนปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ และแผนความต้องการครุภัณฑ์ และสิ่งก่อสร้าง ฯ 2. สำนักงบประมาณให้ความเห็นชอบแผนทั้ง 3 แผน 3. สำนักงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวดตามแผนทั้ง 3 แผน 4. สำนักงบประมาณส่งแผนการใช้จ่ายเงินให้กรมบัญชีกลาง สำหรับการบริหารเงินสด
2. การปรับเปลี่ยนงบประมาณ	1. หัวหน้าส่วนราชการสามารถโอน/เปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ภายใต้แผนงานเดียวกัน ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2545 หมวด 3 การปรับเปลี่ยนงบประมาณ ข้อที่ 25 - 32
3. การติดตามประเมินผล และรายงานผล	1. ส่วนราชการส่งรายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละไตรมาส ให้สำนักงบประมาณ 2. สำนักงบประมาณ จะติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณโดยจะนำผลที่ได้ไปประกอบการพิจารณาบริหารงบประมาณและการจัดทำงบประมาณในปีงบประมาณต่อไปด้วย

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์

หลักการสำคัญของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

- ผู้บริหารมีอิสระมากขึ้นในการบริหารการเงินควบคู่ไปกับการรับผิดชอบต่อความสำเร็จของงาน
- รัฐ หรือ ประชาชน ได้รับประโยชน์จากความคุ้มค่าในการใช้จ่ายจากหน่วยงานของรัฐ

ลักษณะสำคัญของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

- เน้นผลผลิต (OUTPUT) และผลลัพธ์ (OUTCOME)
- เน้นการวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measure)
- สนับสนุนการกระจายอำนาจ
- เน้นความรับผิดชอบและโปร่งใสที่จะสามารถตรวจสอบได้
- เน้นการวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มากกว่า 1 ปี

มิติต่าง ๆ ของงบประมาณ

1. มิติของวาระแห่งชาติ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันแก้ปัญหาความยากจน ฯลฯ
2. มิติของลักษณะงาน งานยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์รัฐบาล ยุทธศาสตร์กระทรวง งานประจำตามนโยบายพื้นฐาน
3. มิติของโครงสร้างส่วนราชการ 4 กลุ่มภารกิจ 11 ด้าน 20 กระทรวง
4. มิติของโครงสร้างแผนงาน จำนวน 67 แผนงาน
5. มิติของลักษณะงบประมาณ รายจ่ายลงทุน รายจ่ายประจำ รายจ่ายชำระคืนเงินกู้
6. มิติของพื้นที่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น จังหวัด

บทสรุป

ระบบการวัดผลการดำเนินงาน ประกอบด้วย การวัดผลที่เป็นตัวเงินและการวัดผลที่ไม่เป็นตัวเงิน ส่วนที่ไม่เป็นตัวเงินวัดด้วยตัวชี้วัดต่างๆ แต่ตัวชี้วัดอย่างหนึ่งที่ขาดไม่ได้ คือ เงิน เงินจะสะท้อนออกมาในรูปของระบบงบประมาณ เรียกว่า Performance based budget คือ งบประมาณตามผลการดำเนินงาน หรือ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หรือ งบประมาณตามฐานกิจกรรม

การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและพัสดุ ได้ปรับเปลี่ยนเป็นระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ ซึ่งแบบเดิมที่เป็นแต่ละรายการ เช่น ทมวด งบดำเนินการ มีเงินเดือน ค่าจ้างชั่วคราว งบบุคลากร งบค่าใช้สอย เป็นต้น ซึ่งแต่ละ

รายการเมื่อจ่ายเงินไปแล้วจะได้อะไรออกมา ไม่ได้บอกทุกรายการ เพียงแต่ระบุว่าเป็นเงินเดือนค่าจ้างทั้งก้อน และไม่ได้รับว่าจะได้ผลลัพธ์ ผลผลิตอะไรบ้าง จึงไม่สามารถบอกได้ว่า ผลผลิตและผลลัพธ์ ได้อะไรออกมา ซึ่งระบบบริหารแบบใหม่ ต้องการรู้ว่าการมีประสิทธิภาพ หรือ ผลผลิตแต่ละตัวที่ได้มา ต้องใช้ทรัพยากรอะไรไปบ้าง เพราะฉะนั้นจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนเป็นลักษณะของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน และแผนงานร่วมกัน โดยเรียกระบบนี้ว่า ระบบมุ่งเน้นผลงาน หรืองบประมาณตามผลการดำเนินงาน โดยการปรับเปลี่ยนแนวทางในการจัดทำแบบเดิม คือ ต้องการเน้นเรื่องการควบคุมทรัพยากรที่ใช้ไปในแต่ละรายการทำขึ้นมาเพื่อจะเปรียบเทียบ แผน รายการ และค่าใช้จ่ายจริง ถ้าไม่เกินงบคือใช้ได้ ซึ่งเป็น การเปลี่ยนแนวคิด เป็นการวัดผลสำเร็จของงานที่เคยคิดไว้ว่า ผลงานอย่างนี้ว่าจะใช้เงินเท่านี้ มีประสิทธิภาพหรือไม่ สามารถวัดเรื่อง คุณภาพ ปริมาณ และค่าใช้จ่ายได้ ซึ่งกระบวนการแบบเดิมที่เน้นเรื่องทรัพยากรหรือ Input มีข้อจำกัดหลายอย่าง ข้อหนึ่งคือ ความไม่ยืดหยุ่น ในเรื่องของรายการ มีงบเท่านี้ ควรใช้เท่านี้ แต่ถ้าเราเน้นผลลัพธ์ แสดงว่ารายการที่เกิดขึ้นข้างในสามารถยืดหยุ่นได้ เช่น มีงบประมาณ 6,000 บาท สำหรับทำความสะอาด แสดงว่าจะไปทำอย่างไรก็ได้ให้อยู่ภายใน 6,000 บาท ถือว่าผลงานนี้ได้ตามเป้าหมาย อีกส่วนหนึ่งคือ

แรงผลักดันของแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ คือ เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก อีกส่วนหนึ่งเป็นการเน้นเรื่อง

ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพในรูปแบบของการบรรลุผล คือ ได้ผลลัพธ์ตามต้องการ แต่ประสิทธิภาพจะมองมากกว่านั้น ประสิทธิภาพจะเน้น Output และ Input คือผลลัพธ์ที่ได้กับทรัพยากรที่ใช้ไป ถ้ามองถึงประสิทธิภาพของการดำเนินการ ถ้า Input เป็นตัวเงิน แสดงว่าจะได้ผลผลิตที่เท่ากัน แต่จ่ายเงินน้อยกว่า แสดงว่ามีประสิทธิภาพมากกว่า หรือ Input อาจจะเป็นเวลา ไม่จำเป็นจะต้องเป็นเงินเสมอ เป็นทรัพยากรอะไรก็ได้ที่เราใช้ไป อีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ ถ้าเป็นผลผลิตและผลลัพธ์เป็นหลัก จะทำให้มีมาตรฐานเดียวกัน สามารถตรวจสอบได้ง่ายเป็นมาตรฐานที่เป็นสากลนี้เป็นความแตกต่างของระบบงบประมาณทั้งสองแบบ คือแบบเดิมเป็นทรัพยากรที่ใช้ไป เน้นการควบคุม เน้นการเบิกจ่าย แบบใหม่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และรายงาน (การวัดผล) ในขณะเดียวกันก็มองถึงเรื่องการจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าในระยะปานกลาง โดยมีมาตรฐานของการบริหารจัดการด้านการเงิน ที่จะมุ่งไปสู่งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานควบคู่กันไป ส่วนหนึ่งคือการวางแผนงบประมาณ ต้องกำหนดผลผลิตที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ จากกลยุทธ์จะเป็นตัวกำหนดว่าผลผลิตคืออะไร ผลผลิตนั้นควรใช้

ทรัพยากรอะไรบ้างในการที่จะทำให้ได้ผลผลิตแต่ละตัว ซึ่งมีการวางแผนงบประมาณ การที่จะใช้ทรัพยากรเท่าไรจะทราบได้อย่างไรนั้น จะมีกระบวนการในการคำนวณต้นทุนผลผลิต การคำนวณต้นทุนผลผลิต ถ้าคำนวณได้ไม่ครบถ้วนแสดงว่าต้นทุนไม่ถูกต้อง ถ้าต้นทุนไม่ถูกต้องทรัพยากรที่เราคิดว่าอยู่ในงบประมาณก็ไม่ครบถ้วนด้วย ดังนั้นการคำนวณต้นทุนผลผลิต จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เพราะฉะนั้นส่วนของต้นทุนผลผลิตต้องพิจารณาให้ครอบคลุมว่าผลผลิตนี้มีต้นทุนอะไรบ้าง แต่ดูเผินๆ เหมือนเรามีประสิทธิภาพดีในปีนี้ จริงๆแล้วไม่ใช่ เพราะไม่ได้หยิบต้นทุนมาให้ครบ ดังนั้นต้องมีกระบวนการ ในการคำนวณจัดสรรต้นทุน

การจัดระบบการจัดซื้อ จัดจ้าง การบริหารการเงิน การควบคุมงบประมาณ รายงานทางการเงิน ผลการดำเนินงาน บริหารสินทรัพย์ และตรวจสอบภายใน ซึ่งข้อมูลที่จะเข้ามาสู่ระบบงบประมาณมาจากข้อมูลบัญชี ขณะนี้ภาครัฐกำลังปรับเปลี่ยนระบบบัญชี จากเดิมเกณฑ์เงินสดมาเป็นเกณฑ์ คงค้าง เกณฑ์คงค้างหมายความว่า การลงทุนทุกๆ ครั้ง เป้าหมายตัวชี้วัดต้องชัดเจน หมายถึงว่า จะต้องสามารถเก็บข้อมูลเพื่อการเปรียบเทียบกับเป้าหมาย ตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ จึงจะทำงานนี้สามารถตรวจสอบซึ่งกันและกันได้

บรรณานุกรม

สำนักงาน ก.พ. แผนปฏิรูประบบบริหารภาค

รัฐ, (อัสสำเนา), พ.ศ. 2542.

สำนักงานประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ

พ.ศ. 2545.

เอื้อมบุญ ไกรฤกษ์. การจัดทำงบประมาณ

ตามผลการดำเนินงาน โครงการความ

ร่วมมือระหว่างสถาบันดำรงราชานุภาพ

กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับ ศูนย์การ

วิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ.ดร. สุภาภรณ์ เชิงเอี่ยม. การจัดทำ

งบประมาณตามผลการดำเนินงาน

โครงการความร่วมมือระหว่างสถาบัน

ดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

ร่วมกับ ศูนย์การวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย

หลักการ การติดตามผลและประเมินผล การพัฒนาตามแผน*

ดร.อุทิศ ขาวเชียร **

หลักการและแนวคิดพื้นฐาน

หลักการการบริหารการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน มิได้ประเมินผลสำเร็จการพัฒนาแต่เพียงผลผลิตที่ได้จากการดำเนินโครงการแต่ละด้านเท่านั้น แต่ความสำเร็จของการพัฒนาจะต้องพิจารณาอย่างครอบคลุมถึงผลกระทบจากการพัฒนา หรือผลผลิตจากโครงการต่าง ๆ ก่อให้เกิดผลกระทบเป็นผลลัพธ์ เรียกว่า “การพัฒนาหรือการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์” (Result base management)

การติดตามผลและการประเมินผลเป็นภารกิจที่จำเป็นในการจัดการสมัยใหม่ เพื่อให้ทราบว่าพัฒนาเกิดผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการตามวัตถุประสงค์ของแผนหรือไม่ เพราะการติดตามผลและการประเมินผลช่วยให้ทราบระดับความสามารถ และประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรและผลลัพธ์ที่ได้จากการลงทุน ว่าผลผลิตและผลลัพธ์ได้บรรลุหรือไม่และคุ้มค่าเพียงใด โดยการตรวจสอบทุกขั้นตอนการพัฒนา อาทิ ขั้นตอนการจัดสรรทรัพยากรดำเนินงาน ขั้นตอนติดตามความก้าวหน้า การเร่งรัดพัฒนาและขั้นการประเมินผลผลิตของแผนงาน-โครงการ และขั้นการวัดผลกระทบของการพัฒนา

ตามแผน ฯ ทั้งนี้ การตรวจสอบติดตามผลความก้าวหน้าและการประเมินผลทำให้ทราบสถานการณ์ที่เกิดขึ้นแต่ละขั้นตอนการพัฒนา ทั้งปัญหาที่อาจเกิดแต่แรกเริ่มจากปัจจัยการลงทุนที่ไม่เหมาะสม อุปสรรคระหว่างกา
ดำเนินการ ปริมาณและคุณสมบัติของผลผลิตที่ได้ ตลอดจนระดับที่บรรลุของผลกระทบตามปรารถนา ทั้งนี้ การติดตามประเมินผลดังกล่าว สามารถส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนปรับเสริมแนวทางการพัฒนา ได้ หากการติดตามประเมินผลวิเคราะห์พบว่าการพัฒนา (แผนงาน - โครงการ) ได้เกิดผลลัพธ์ตามที่คาดหวังไว้ หรือไม่เพียงใด

โดยสรุป แล้ว การติดตามประเมินผล จึงเป็นกระบวนการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบการดำเนินการพัฒนาของกระบวนการดำเนินการทั้งด้านปัจจัยต้นทุน (Input ของโครงการ) ด้านปัจจัยระหว่างกา
ดำเนินการ (Activities หรือกิจกรรมขั้นต่าง ๆ ของโครงการ) ด้านปัจจัยผลลัพธ์ (Outputs) เพื่อทราบเงื่อนไขและสถานการณ์ทั้งก่อนการพัฒนา และความก้าวหน้าและความเป็นไป ระหว่างการพัฒนาและผลลัพธ์ หลังการพัฒนา ในที่สุด

* ใ้ค้นได้ในวารสารข้าราชการ ปีที่ 47 ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม - กุมภาพันธ์ 2545 แล้ว

** ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1. การวัดผลการดำเนินการพัฒนา

การติดตามประเมินผล มีเกณฑ์เพื่อใช้เปรียบเทียบระดับความสำเร็จ (หรือล้มเหลว) ของโครงการให้ทราบ โดยทั่วไปแล้วมีเกณฑ์เพื่อการตรวจสอบผลงาน และสมรรถนะการดำเนินงานด้านต่าง ๆ อาทิ

ประสิทธิภาพ (Efficiency) ของการจัดสรรทรัพยากรและการดำเนินงาน เป็นเกณฑ์ที่เน้นการพิจารณาด้านความประหยัดในการใช้ปัจจัย (การลงทุน-การนำเข้า) และเป็นเกณฑ์พิจารณาปริมาณและคุณภาพ (Quantity - Quality) ผลผลิตที่ได้แต่ละช่วงการดำเนินการว่ามีเพียงไร ตลอดจนองค์กรได้ดำเนินงานแต่ละช่วงเท่าที่จำเป็นหรือไม่ การดำเนินการ มีสมรรถนะการผลิต (Productivity) ที่แข่งขันกับองค์กรอื่นโดยใช้ปัจจัยเท่ากันหรือไม่

ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นการประเมินสมรรถนะขององค์กรที่สามารถประสานการดำเนินโครงการภายใต้แผนงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หลัก (ของแผน) อันเป็นการดำเนินโครงการอย่างคุ้มค่า การพัฒนา และก่อให้เกิดผลกระทบการพัฒนาตามวัตถุประสงค์ของแผน (หรือไม่) ทรัพยากรและแผนงาน - กระบวนการพัฒนาโครงการ (Workload - ที่ออกแบบไว้มีขนาดและขอบข่ายที่เหมาะสมเพียงไร

การติดตามประเมินผลโดยปกติมิใช่การสืบสวนเพื่อหาความถูกต้องและความผิดของการดำเนินการ แต่เป็นการพิจารณา ความเหมาะสม (Appropriateness) ของการริเริ่ม การปฏิบัติ การผลิต และผลลัพธ์มากกว่า ดังนั้น กระบวนการบริหารจัดการจะไม่นิยมใช้เกณฑ์การประเมินผล การประเมินเพื่อการ

สอบสวนหรือการวัดความผิดและถูกของการดำเนินงาน

2. ข้อคำนึงหลักของการติดตามประเมินผล

หลักการสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในกระบวนการดำเนินงานติดตามประเมินผลมี อาทิ

2.1 การติดตามประเมินผลอาศัย "ดัชนีชี้วัดความสำเร็จ" ของการประเมิน เป็นเกณฑ์ตัดสินว่าปรากฏการณ์หรือความสำเร็จที่มุ่งหวังได้เกิดขึ้นตามที่คาดและกำหนดไว้ หรือไม่ ทั้งระหว่างและภายหลังการดำเนินการพัฒนาแผนงานและหรือโครงการแล้ว

ดังนั้น ผู้ติดตามประเมินผลจำเป็นต้องเข้าใจ "ดัชนี - ตัวชี้วัด" ซึ่งเป็นตัวแสดงคุณค่าในลักษณะของปริมาณและหรือคุณภาพ

ดัชนีจะสามารถชี้วัดและอธิบาย และแสดงลักษณะทั่วไป ของสภาวะ (ระบบ - สมรรถนะ - สภาพปรากฏ) ที่บังเกิดขึ้น (ชั่วคราว) ในขณะนั้น ๆ อย่างกว้าง ๆ ได้ระดับหนึ่งตามที่เข้าใจ (ตัวอย่างเช่น การกำหนดว่าหากมีดัชนี "วง" และ "งา" ปรากฏจากภาวะที่วิเคราะห์แล้วจะเป็นข้างหรือ "สภาพข้าง" น่าจะเกิดเป็นต้น) ทำให้ประเมินความเห็น (ที่อาจ-ควรเป็นความจริง) ของสมรรถนะขององค์กรและของความก้าวหน้าในการดำเนินการ ตลอดจนผลการดำเนินการที่เรากำลังติดตามประเมินผล

โดยปกติหากแผนจะต้องชี้ นำว่าการติดตามประเมินผลตามการชี้ นำของแผนต้องอาศัยดัชนีตัวใดแล้วก็มีที่จะเลือกดัชนีที่มีตัวแปรหรือข้อมูลที่มีการรวบรวมโดยแหล่ง

ข้อมูลที่น่าเชื่อถืออยู่แล้วเป็นหลัก หากไม่มีดัชนีตัวชี้วัดโดยตรงก็อาจจะแนะนำดัชนีตัวชี้วัดโดยอ้อม (Proxy) ได้ อาทิ ใช้นโยบายด้านรายจ่ายแทนดัชนีด้านรายรับ (หากพิสูจน์ได้ว่ารายจ่ายมีส่วนสัมพันธ์กับรายรับจริง)

2.2 ในทางปฏิบัติแล้วดัชนีที่กำหนดเพื่อการติดตามและประเมินผล ควรเป็นตัวชี้วัดที่ง่าย และช่วยให้เกิดความเข้าใจแก่สาธารณะว่า แผนงานพัฒนาบรรลุผลและก่อให้เกิดประโยชน์ทางใดบ้าง และเป็นไปตามแผนหรือไม่อย่างไร แต่ในกรณีที่ดัชนีที่กำหนดสามารถใช้ชี้วัดผลตามหลักวิชาการ แต่ไม่ชัดเจนพอในการอธิบายความหมายแก่สาธารณะโดยตรงได้ ก็จำเป็นต้องแปลงดัชนีให้เป็นสาระชี้แนะที่เข้าใจได้แก่สาธารณะ

2.3 ผลของการดำเนินการหรือความสำเร็จของแผนฯ ยังสามารถจำแนกเป็นผลผลิต การดำเนินการ (Outputs) และ ผลกระทบ (Outcomes)

2.3.1 ผลผลิตจากการดำเนินการ (Outputs) แยกได้ตามดัชนีการติดตามและประเมินผลได้คือ

1) ดัชนีติดตามผลการดำเนินงาน แต่ละช่วงของการพัฒนา (Benchmark) เป็นผลความก้าวหน้าและหรือมาตรฐานที่พึงหวังจากการดำเนินการแต่ละช่วง โดยอาศัยดัชนีกำหนดจากเกณฑ์ที่โครงการ (หรือการดำเนินงานที่มีลักษณะที่ใกล้เคียง) ที่ได้ประสบผลสำเร็จมาอย่างดีแล้วเป็นเกณฑ์ (ดัชนี) ตัวอย่าง เช่น โครงการพัฒนาโรงเรียนที่สำเร็จลุล่วงด้วยดี อาจใช้เวลา 3 ปี โดยที่ทุก 6 เดือน สามารถประเมินความก้าวหน้าในระดับต่างๆ ได้ เกณฑ์ความก้าวหน้าที่วัดได้แต่ละช่วง (6 เดือน) จะถูกแปลงเป็น ดัชนี (Bench-

mark) การติดตามผล ความก้าวหน้าโครงการ และหากโครงการใดสามารถทำได้ดีกว่าดัชนีการติดตามความก้าวหน้าเดิม ก็จะมีการปรับระดับ (ดัชนีใหม่) เป็น Benchmark ใหม่ การติดตามความก้าวหน้าและดัชนีการติดตามประเมินผลความก้าวหน้านี้ จึงเป็นเครื่องมือในการผลักดันให้มีการพัฒนากระบวนการดำเนินการให้มีมาตรฐานและประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วย

2) ดัชนีประเมินผลผลิต การดำเนินการเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ เป็นผลสำเร็จตามเป้าหมายของโครงการที่สามารถตรวจสอบวัดได้ ประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม อาทิ โรงเรียนที่หลัง ขนาดเท่าไร ฯลฯ

2.3.2 ผลกระทบการพัฒนา (Outcomes) จำแนกได้เป็น 2 ด้าน เช่นเดียวกัน

1) ผลกระทบที่เกิดขึ้นในระยะสั้น (Effects) อันเป็นผลกระทบขั้นต้น และหรือผลกระทบที่อาจเกิดได้ระหว่างการดำเนินแผนงานและหรือโครงการต่างๆ ของแผนพัฒนา อาทิ เมื่อมีการก่อสร้างโรงเรียนเสร็จสิ้นและมีการดำเนินการแล้ว โดยปกติเราก็มุ่งหวังให้มีผลกระทบขั้นต้นว่าชาวชุมชนได้มีการยกระดับการเรียนรู้และความสามารถกระทั้งมี "การเพิ่มขึ้นของโอกาสการทำงานและการมีงานทำ" เป็นต้น

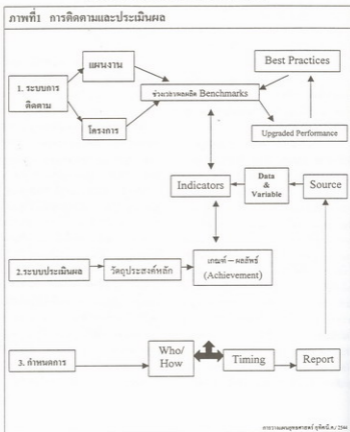
2) ผลกระทบที่เป็นผลสืบ ตามเป้าประสงค์หลักของการพัฒนา (Impacts) เป็นผลกระทบที่เป็นวัตถุประสงค์หลัก ของแผนพัฒนา อาทิ การยกฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การแก้ไขปัญหาความยากจน ฯลฯ

ในการประเมินผลกระทบโดยทั่วไปแล้วจะไม่แยกผลลัพธ์

ออกเป็นระยะสั้น ระยะยาวเพราะโดยทั่วไปเป็นการยากที่จะยืนยันได้ว่าผลกระทบระยะยาว (Impacts) ใดๆ เกิดจากแผนงานหรือแผนพัฒนาเพียงด้านใดด้านหนึ่งโดยไม่มีผลจากแผนงานหรือการพัฒนาอื่นใดมาเกี่ยวข้อง ดังนั้น ในปัจจุบันการประเมินผลกระทบจะเน้นเฉพาะผลกระทบเท่าที่แผนมุ่งหวัง (ในระยะขั้นต้น Effectiveness) เป็นหลักโดยกำหนดผลกระทบที่มุ่งหมายดังกล่าวไว้เป็น

วัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาฯ ซึ่งมักจะกำหนดขึ้นโดยเน้น ให้เห็นผลกระทบการพัฒนา (Outcomes) ที่ต้องการจะบรรลุหรือโดยย่อแล้วผลกระทบจากการพัฒนาแผนงานโครงการทั้งหมดของแผนพัฒนาฯ ปรากฏเป็นวัตถุประสงค์หลักของแผนที่นำไปสู่อนาคตที่พึงปรารถนาตามที่กำหนดเป็นวิสัยทัศน์ของแผนกลยุทธ์

ภาพที่ 1 การติดตามและประเมินผล



ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ผลลัพธ์และผลผลิตและระดับของแผน



3. ขั้นตอนการวัดผล

โดยปกติแผนยุทธศาสตร์จะมีบทชี้แนะแนวทางการติดตามประเมินผลเพื่อให้แผนมีความสามารถใช้ผลจากการติดตามประเมินปรับการ ซึ่งนำอย่างต่อเนื่อง แผนจะระบุและกำหนดดัชนี ของการ ติดตามและประเมินวัตถุประสงค์ของแผนเพื่อให้สามารถติดตามประเมินผลความก้าวหน้าและผลความสำเร็จของการพัฒนา ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้สำหรับแผนระดับปฏิบัติการจะกำหนดเกณฑ์

การประเมินวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานและหรือโครงการไว้เป็นองค์ประกอบของการยกร่างแผนงาน - โครงการด้วย

ความเข้าใจเบื้องต้นของขั้นตอนการวิเคราะห์ให้ได้ดัชนีเพื่อกำกับความก้าวหน้าการพัฒนาจะช่วยให้การวางแผนส่วนนี้ ขั้นตอนที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการแปลงองค์ประกอบหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุประสงค์

หลักของแผนงานโครงการเป็นดัชนีทางเลือกต่างๆ องค์ประกอบหลักที่ต้องถูกแปลงเป็นดัชนีมีทั้ง “องค์ประกอบต้นทุน” (เพื่อชี้วัดทรัพยากร - กิจกรรมที่เกี่ยวข้องและเป็นต้นทุนของการเริ่มดำเนินโครงการ) “องค์ประกอบผลการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน” และ “ผลผลิตของโครงการ” ของการดำเนินการพัฒนาแผนงานและหรือโครงการ (เพื่อชี้วัดความก้าวหน้าและมาตรฐานการปฏิบัติการของโครงการ) และที่สำคัญได้แก่ “องค์ประกอบที่เป็นผลลัพธ์” หรือวัตถุประสงค์หลักเพื่อชี้วัดผลผลิต และผลกระทบของโครงการ ขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาเลือกกำหนดมาตรฐานและหรือดัชนีเพื่อการคัดเลือกหาดัชนีที่เหมาะสมกับการดำเนินการติดตามประเมินผลในภายหลังและอาจต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ที่อาจจะมีความระหว่างโครงการด้วย

ขั้นตอนการเลือกหาดัชนีที่เหมาะสมอาจจะดำเนินการโดยกระบวนการระดมสมองผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการแผนงานและแผนพัฒนาได้

ขั้นตอน 2 การกำหนดประเภทข้อมูลและตัวแปร ที่จะต้องจัดหารวบรวมเพื่อคำนวณเป็นดัชนี ขั้นตอนนี้คือวิเคราะห์และกำหนดนิยามของดัชนี ตลอดจนพิจารณาวิธีการที่จะนำดัชนีดังกล่าวมาใช้ประเมินแต่ละองค์ประกอบ เนื่องจากดัชนีเป็นตัวเลขบ่งชี้ที่เกิดจากตัวแปรและหรือข้อมูลต่างๆ ที่กำหนดตามนิยามของดัชนีนั้นๆ (ข้อมูลและตัวแปรอาจเป็นดัชนีแบบตัวแทนที่ใช้ตัวแปรเป็นค่าโดยตรงของดัชนี หรืออาจจะต้องใช้ข้อมูลหรือตัวแปรหลายตัวมาคำนวณเป็นดัชนีแบบรวม ที่ต้องคำนวณจากสมการที่

กำหนดตามนิยามของดัชนีนั้นๆ ในสมการการคำนวณดัชนีแบบรวมจะมีการให้น้ำหนักที่ต่างกันไประหว่างตัวแปรตัว) การกำหนดดัชนีจึงต้องคำนึงถึงข้อมูลและตัวแปรที่จะนำมาคำนวณให้เป็นดัชนีว่ามีอยู่หรือไม่ และหากจะต้องดำเนินการจัดระบบข้อมูลใหม่ต้องวางระบบขนาดใด

ขั้นตอน 3 การพิจารณา กำหนดเลือกแหล่งที่มาของข้อมูล โดยปกติการเสาะหาข้อมูลที่มีอยู่เป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดในการเลือกดัชนี แต่ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพแก่การติดตามประเมินผลขึ้นอยู่กับแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ ซึ่งควรมีระบบการจัดเก็บอย่างมีมาตรฐานถูกต้องและมีการรวบรวมที่ต่อเนื่อง โดยปกติข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งที่เชื่อถือได้จะได้มีน้ำหนักในกระบวนการคำนวณสูง และโดยปกติข้อมูลอาจจะต้องมาจากหลายแหล่งหลายแผนงาน - โครงการ ระดับของหน่วยข้อมูลที่จะต้องเลือกเช่นกัน ต้องพิจารณาว่า เราต้องการประเมินข้อมูลหน่วย - กลุ่มเป้าหมายระดับใด

ขั้นตอน 4 การวิเคราะห์ - คำนวณ เป็นขั้นที่จะต้องพิจารณาการวัดค่าการเปลี่ยนแปลง วิธีการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (ระหว่างพื้นที่ กลุ่ม ฯลฯ) การรวบรวมข้อมูล การสำรวจ สัมภาษณ์ การวิเคราะห์ภายหลังการสำรวจ

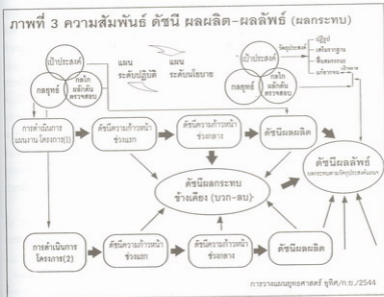
ขั้นตอน 5 การพิจารณาช่วงเวลากำหนดการติดตามประเมินผลที่เหมาะสม (ทุกเดือน ทุกหกเดือน หรือช่วงกลาง ฯลฯ) เป็นการกำหนดเวลาการติดตามประเมินผล โดยพิจารณาจากช่วงเวลาที่ความก้าวหน้าปรากฏและมีสภาพเพียงพอแก่การตรวจสอบวัดได้

ขั้นตอน 6 การจัดทำรายงานการติดตามประเมินผล การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์จะมุ่งหวังให้ผู้ติดตามประเมินผลเมื่อทราบผลการคำนวณแล้ว จำเป็นต้องแปลความหมายจากผลการคำนวณสถานการณ์ และต้องสามารถสรุปว่าสภาพการมีความก้าวหน้า มีผลผลิตและผลกระทบเพียงไร (และหากเกิดข้อผิดพลาดควรแก้ไขอย่างไร) เช่นใด และหากบรรลุตามเป้าประสงค์จะสามารถปรับปรุงให้พัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าได้ หรือไม่อย่างไร

ดังได้กล่าวแล้ว ว่าการติดตามประเมินผลมิใช่การสอบสวนหาความผิด ดังนั้นรายงานของการติดตามประเมินผล จึงใช้เป็นข้อมูลเพื่อการตัดสินใจความถูกต้องและความผิดพลาดได้ไม่

การกำหนดแนวทางการติดตามประเมินผลของแผนจำเป็นจะต้องชี้แนะผู้รับผิดชอบและดำเนินการกระบวนการติดตามประเมินผล ซึ่งโดยปกติผู้ปฏิบัติจะไม่ดำเนินการประเมินผลงานของตนเอง แต่หากต้องใช้ผู้ปฏิบัติจะต้องมีผู้ตรวจสอบรับรองที่เชื่อถือได้

ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ ดัชนี ผลผลิต- ผลลัพธ์ (ผลกระทบ)



เป็นผู้รับรองด้วย การติดตามผลความก้าวหน้า
บันทึกความก้าวหน้าประจำเดือนจึงมีผู้รับรอง
(การรับรองในปลายปี) อีกทีหนึ่ง อย่างไรก็ตาม
ก็ตาม ประเมินผลงานที่สำคัญในตอนท้าย
ของแผนงานโครงการ ควรจะให้ผู้ที่ไม่มี
ส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติเป็นผู้ประเมิน
เท่านั้น

4. สรุป

การบริหารจัดการของภาครัฐ
ภายใต้หลักการบริหารเชิงยุทธศาสตร์นั้น การ
ติดตามประเมินผลจะช่วยให้ทราบว่า ผลผลิต

แต่ละช่วงการพัฒนา (Benchmarks) ของ
โครงการใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จ การผลิต
(Outputs) ของแผนงานและแผนงานใดบ้าง
ที่มีส่วนสร้างเสริมให้บรรลุผลลัพธ์หรือผลกระท
บหรือเป้าประสงค์ (Outcomes) ของแผน
พัฒนากระบวนการดังกล่าว ทำให้สามารถนำ
ผลงานด้านการติดตามประเมินผลมาประมวล
เป็นประเด็นการปรับปรุงสมรรถนะการ
บริหารจัดการของโครงการ ตลอดจนการ
ปรับปรุงแผนงาน โครงการโดยเลือกสรร
เทคนิควิธีการที่เหมาะสมกว่าได้