

บทที่ 3

หลักการจัดทำแผนในระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

.....

เนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผน และการเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ระดับต่างๆ กับผลผลิต/โครงการ รวมทั้งการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีต่อความสำเร็จในระดับผลผลิตและผลลัพธ์ ตลอดจนการจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ

3.1 หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผน

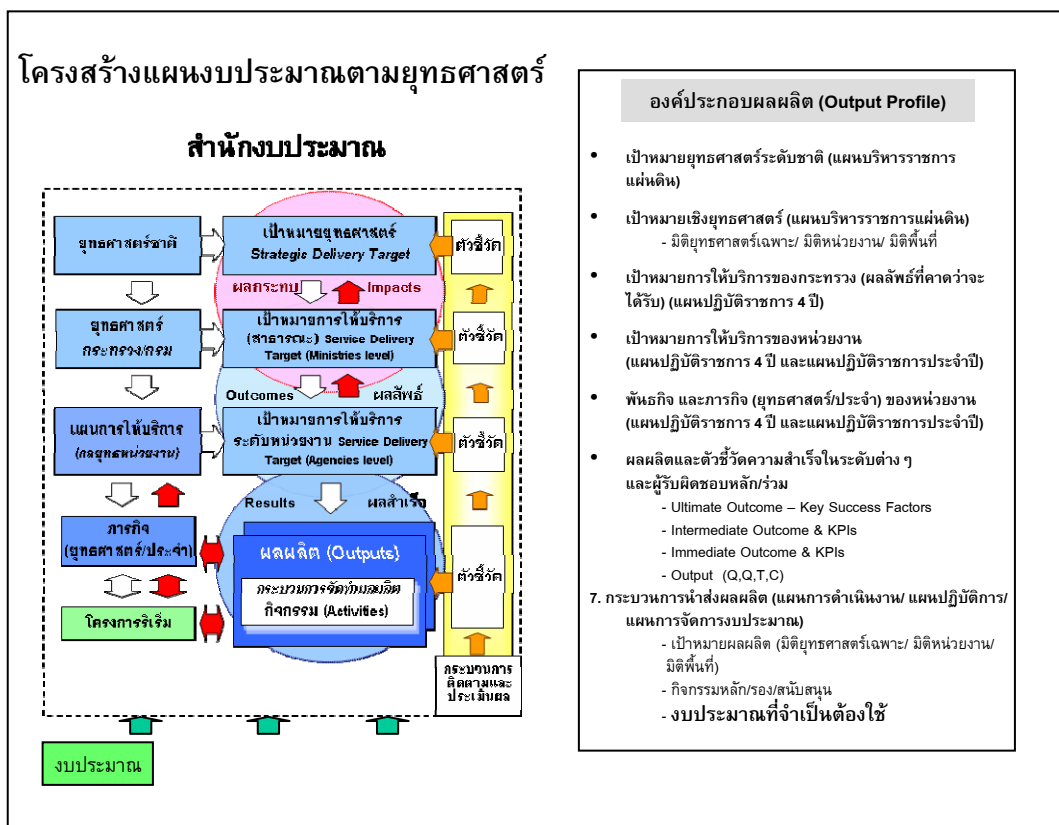
หลักการจัดทำแผนในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 3 ประการ ประกอบด้วย หลักการว่าด้วยลำดับชั้นของกลยุทธ์ หลักการวิเคราะห์ความเชื่อมโยง และหลักการมีส่วนร่วม

3.1.1 ลำดับชั้นของกลยุทธ์

สำนักงานประมาณได้กำหนดโครงสร้างแผนงบประมาณตามยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในปี พ.ศ. 2548 เพื่อใช้ในการจัดทำงบประมาณในปีงบประมาณ 2549 โดยกำหนดลำดับชั้นจากบนลงล่าง ดังนี้

1. ระดับยุทธศาสตร์ชาติ ที่กำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จ
2. ระดับยุทธศาสตร์กระทรวง/กรม ที่กำหนดเป้าหมายการให้บริการสาธารณะที่ชัดเจน พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จ
3. ระดับกลยุทธ์หน่วยงาน ที่กำหนดเป้าหมายการให้บริการระดับหน่วยงานที่ชัดเจน พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จ
4. ระดับผลผลิตของหน่วยงาน ที่กำหนดกิจกรรมนำส่งผลผลิต หรือกระบวนการจัดทำผลผลิตที่ชัดเจน พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จ

แผนภาพแสดงโครงสร้างแผนงบประมาณตามยุทธศาสตร์



ที่มา : สำนักงบประมาณ

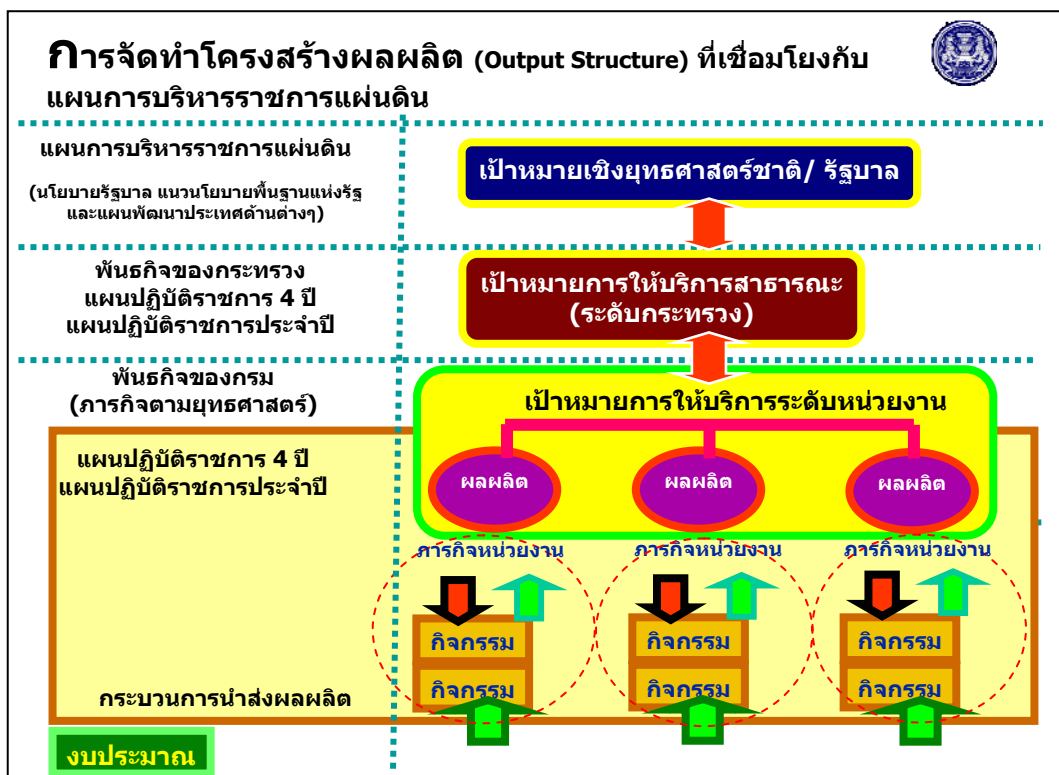
3.1.2 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล

โครงสร้างแผนงบประมาณตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดลำดับชั้นจากบนลงล่าง จะต้องจำแนกความเชื่อมโยงลงมาที่ผลผลิตของหน่วยงาน โดยให้หน่วยงานยึดถือแผนบริหารราชการแผ่นดิน เป็นหลัก ดังนี้

1. ระดับแผนบริหารราชการแผ่นดิน (นโยบายรัฐบาล แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และแผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ) ที่กำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาลที่ชัดเจน
2. ระดับพันธกิจของกระทรวง ที่แสดงเป็นแผนปฏิบัติการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการราชการประจำปี ที่กำหนดเป้าหมายการให้บริการสาธารณะที่ชัดเจน โดยที่เป้าหมายการให้บริการจะต้องเชื่อมโยงและตอบสนองเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาล ด้วยการกำหนดผลลัพธ์ที่พิสูจน์ความสำเร็จระดับกระทรวง
3. ระดับพันธกิจของกรม (ภารกิจตามยุทธศาสตร์) ที่กำหนดเป้าหมายการให้บริการระดับหน่วยงานที่ชัดเจน โดยที่เป้าหมายการให้บริการระดับหน่วยงานจะต้องเชื่อมโยง และตอบสนองเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ ด้วยการกำหนดผลลัพธ์ที่พิสูจน์ความสำเร็จระดับกรม
4. ระดับผลผลิตของหน่วยงาน ที่กำหนดผลผลิตที่ชัดเจน พร้อมกิจกรรมนำส่งผลผลิตหรือกระบวนการจัดทำผลผลิต โดยที่เป้าหมายของผลผลิตจะต้องเชื่อมโยงและตอบสนองเป้าหมายการให้บริการระดับหน่วยงาน ด้วยการกำหนดผลผลิตที่พิสูจน์ความสำเร็จระดับหน่วยงาน

นอกจากนี้ กระทรวง และกรม รวมทั้งหน่วยนำส่งผลผลิต จะต้องพิจารณาความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นว่ามีความเกี่ยวข้องในฐานะเจ้าภาพหลัก ในฐานะเจ้าภาพร่วม หรือในสถานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร หรือมีลักษณะงานที่คล้ายคลึงกันหรือซ้ำซ้อนกันหรือไม่ อย่างไร และมีการแบ่งสรรขอบเขตของภาระหน้าที่อย่างไร

แผนภาพแสดงการจัดทำโครงสร้างผลผลิตที่เชื่อมโยงกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน



ที่มา : สำนักงานประมาณ

3.1.3 การมีส่วนร่วม

หลักการที่สาม ได้แก่การวิเคราะห์มีส่วนร่วม (Participation analysis) ของผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ประกอบด้วยการกำหนดบุคคลหลัก การมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การเคารพซึ่งกันและกัน (Mutual Respect) และการแบ่งสรรความรับผิดชอบ (Responsibility Allocation)

1. การกำหนดบุคคลหลัก (Key Person) เป็นการเลือกบุคคลสำคัญจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ที่จะเข้าร่วมในการวางแผนและประเมินผลอย่างมีส่วนร่วม โดยมีกลุ่มสำคัญ ได้แก่

- (1) กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Internal Stakeholders) เช่น ตัวแทนของผู้บริหารแต่ละระดับ และผู้ปฏิบัติงาน ของหน่วยงานเจ้าภาพหลัก หน่วยงานเจ้าภาพร่วม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (2) กลุ่มผู้รับบริการ (Market Stakeholders) เช่น ผู้รับบริการโดยตรง รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องในการขายหรือรับจ้างในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนผู้ที่อาจเสียผลประโยชน์จากการดำเนินงานของหน่วยงาน
- (3) กลุ่มผู้แทนของหน่วยงานภายนอกที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและพิทักษ์ผลประโยชน์ของสาธารณะ (External Stakeholders) เช่น ตัวแทนของหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงการคลัง หน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคและคุ้มครองสิทธิในด้านต่างๆ หอการค้าสภาอุตสาหกรรม องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน เป็นต้น

2. การมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ (Full Participation) เป็นกระบวนการที่หน่วยงานเปิดโอกาสให้บุคคลหลักจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ กัน เช่น การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและ/หรือภายนอกขององค์กร การวางทิศทางของหน่วยงาน การร่วมกิจกรรม การติดตามผล และการประเมินผล

3. การเคารพซึ่งกันและกัน (Mutual Respect) เป็นกระบวนการที่สร้างความเต็มใจและความจริงใจในการเปิดโอกาสให้บุคคลหลักจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมได้แสดงบทบาทที่ได้รับการยอมรับในการแสดงความคิดเห็นในกลุ่มคนที่มีอาวุโสแตกต่างกัน วุฒิ การศึกษาที่แตกต่างกัน และประสบการณ์ที่แตกต่างกัน

4. การแบ่งสรรความรับผิดชอบ (Responsibility Allocation) เป็นกระบวนการที่กำหนดภาระหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมการวางแผนและการประเมินผลอย่างมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง (Participatory Planning and Evaluation)

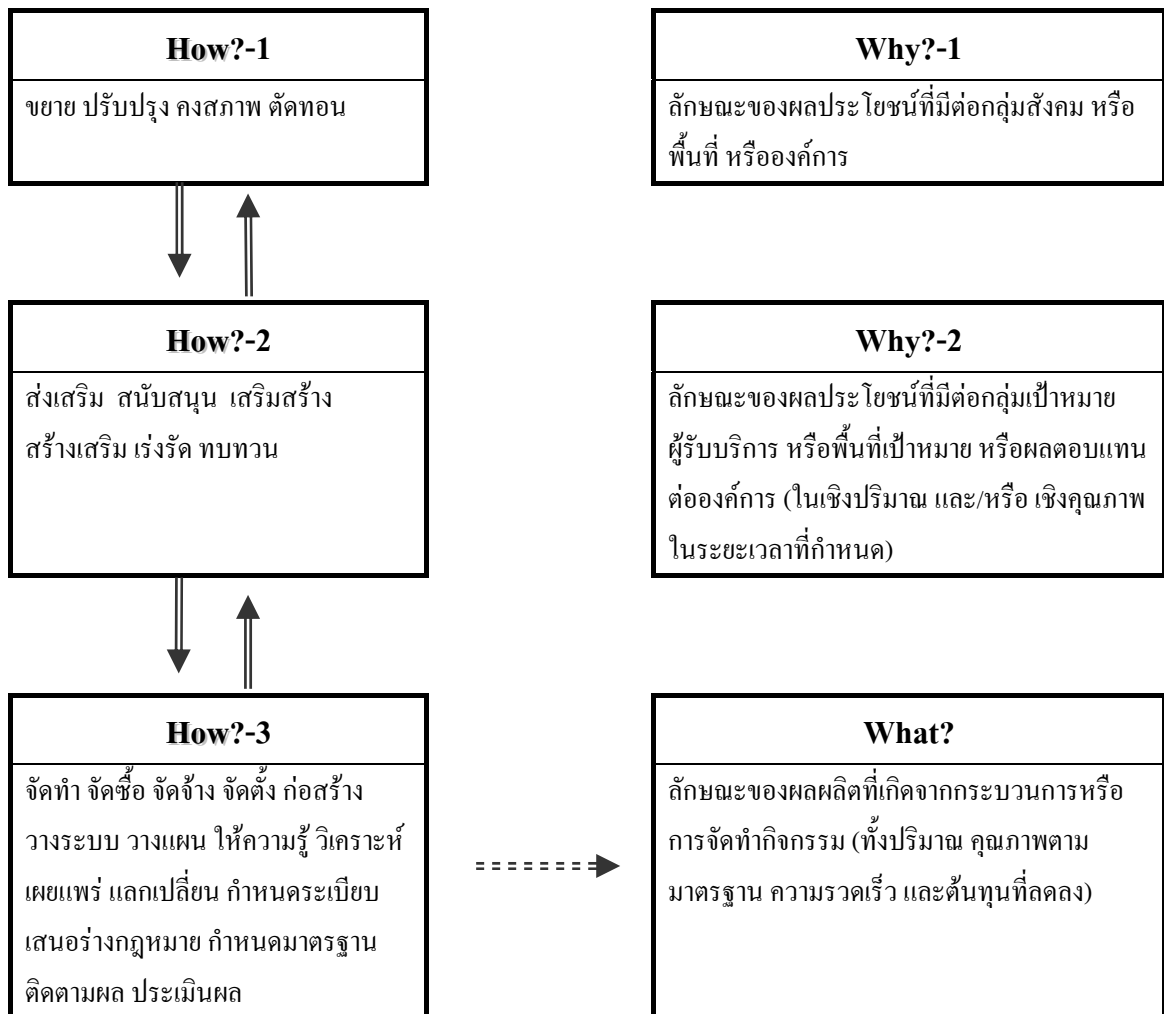
3.2 ความเชื่อมโยงและหลักเกณฑ์การพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ระดับต่างๆ กับผลผลิต

การเชื่อมโยง (Cascading) ระหว่างยุทธศาสตร์ระดับต่างๆ กับผลผลิต ใช้แนวคิดการแปลงกลยุทธ์ระดับนามธรรมซึ่งเป็นคำกริยานามธรรมให้เป็นคำกริยารูปธรรม โดยตั้งคำถามว่า

- ยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นกลยุทธ์ระดับนามธรรม (เช่น ขยาย ปรับปรุง คงสภาพ ดัดทอน ซึ่งเป็นคำกริยานามธรรม) จะทำ “อย่างไร” (How?-1) ให้เป็นกลยุทธ์ที่มีความเป็น

รูปธรรมมากขึ้น (How?-2) (เช่น ส่งเสริม สนับสนุน เสริมสร้าง สร้างเสริม เร่งรัด ทบวงน ซึ่งเป็นคำกริยาถึงนามธรรมถึงรูปธรรม เนื่องจากจะต้องถามต่อไปว่า “จะอย่างไร”)

- กลยุทธ์ที่มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น (เช่น ส่งเสริม สนับสนุน เสริมสร้าง สร้างเสริม เร่งรัด ทบวงน) จะทำ “อย่างไร” (How?-3) ให้เป็นกลยุทธ์ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน (เช่น จัดทำ จัดซื้อ จัดจ้าง จัดตั้ง ก่อสร้าง วางระบบ วางแผน ให้ความรู้ วิเคราะห์ เผยแพร่ แลกเปลี่ยน กำหนดระเบียบ เสนอร่างกฎหมาย กำหนดมาตรฐาน ติดตามผล ประเมินผล ซึ่งเป็นคำกริยารูปธรรม เนื่องจากเห็นภาพว่ามีกิจกรรมหรือกระบวนการในการดำเนินงานอย่างไร)



หลักเกณฑ์การพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ระดับต่างๆ กับผลผลิต

1. ตรวจสอบว่าการเชื่อมโยง (Cascading) จากยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นกลยุทธ์ระดับนามธรรมลงมายังกลยุทธ์ที่มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ประกอบด้วยทางเลือกที่เพียงพอหรือไม่ และการเชื่อมโยงกลยุทธ์ที่มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นลงมายังกลยุทธ์ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ประกอบด้วยกิจกรรมที่เพียงพอหรือไม่
2. ตรวจสอบทวนกลับขึ้นไป หรือย้อนกลับขึ้นไปว่ากิจกรรมที่จัดทำขึ้นมีความเพียงพอที่จะส่งผลให้กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ (Target Group) ได้รับผลประโยชน์ (Benefit) ที่เพียงพอและมีคุณภาพหรือไม่ และตรวจสอบทวนกลับขึ้นไปอีกว่าทางเลือกที่กำหนดขึ้นมีความเพียงพอที่จะส่งผลให้กลุ่มสังคม (Target Group) ได้รับผลประโยชน์ (Benefit) มีการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์มากขึ้นในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพหรือไม่
3. ตรวจสอบตัวชี้วัด 3 ระดับว่ามีความสัมพันธ์กันหรือไม่ กล่าวคือ
 - กรณีหน่วยงานบริการสังคม และบริการทางเศรษฐกิจให้แก่สังคม
 - ตัวชี้วัดเป้าหมายระดับยุทธศาสตร์ต้องแสดงปริมาณของประชากรที่ได้รับผลประโยชน์จากภารกิจของหน่วยงานเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผน ซึ่งสามารถแสดงได้ว่าเป็นสัดส่วนเป็นเท่าใดเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศ
 - ตัวชี้วัดเป้าหมายระดับกลยุทธ์ต้องแสดงปริมาณของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการที่ได้รับผลประโยชน์จากภารกิจของหน่วยงานเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผน ซึ่งสามารถแสดงได้ว่าเป็นสัดส่วนเป็นเท่าใดเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรที่ได้รับผลประโยชน์จากภารกิจของหน่วยงาน
 - ตัวชี้วัดเป้าหมายระดับกิจกรรมต้องแสดงปริมาณของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการที่ผ่านกระบวนการให้บริการของหน่วยงานเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผน ซึ่งสามารถแสดงได้ว่าเป็นสัดส่วนเป็นเท่าใดเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการที่ได้รับผลประโยชน์จากภารกิจของหน่วยงาน

- กรณีหน่วยงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- ตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์ต้องแสดงปริมาณของพื้นที่ที่ได้รับผลประโยชน์จากภารกิจของหน่วยงานเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผน ซึ่งสามารถแสดงได้ว่าเป็นสัดส่วนเป็นเท่าใดเปรียบเทียบกับจำนวนพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ
- ตัวชี้วัดระดับกลยุทธ์ต้องแสดงปริมาณของพื้นที่เป้าหมายที่ได้รับผลประโยชน์จากภารกิจของหน่วยงานเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผน ซึ่งสามารถแสดงได้ว่าเป็นสัดส่วนเป็นเท่าใดเปรียบเทียบกับจำนวนพื้นที่ที่ได้รับผลประโยชน์จากภารกิจของหน่วยงาน
- ตัวชี้วัดระดับกิจกรรมต้องแสดงปริมาณของพื้นที่เป้าหมายที่ผ่านกระบวนการจัดทำกิจกรรมของหน่วยงานเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผน ซึ่งสามารถแสดงได้ว่าเป็นสัดส่วนเป็นเท่าใดเปรียบเทียบกับจำนวนพื้นที่เป้าหมายที่ได้รับผลประโยชน์จากภารกิจของหน่วยงาน

แบบฟอร์มการวางแผนของหน่วยงานตามแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี รายการยุทธศาสตร์หลัก

กระทรวง ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ.....
 ประเด็นยุทธศาสตร์ของรัฐบาล.....
 เป้าหมายยุทธศาสตร์รัฐบาล
 ตัวชี้วัดเป้าหมายยุทธศาสตร์รัฐบาล

เป้าหมายยุทธศาสตร์กระทรวง	ตัวชี้วัดเป้าหมายยุทธศาสตร์กระทรวง	แหล่งที่มาของข้อมูล	เงื่อนไขความสำเร็จ
	ปี 2549		
	ปี 2550		
	ปี 2551		
	ปี 2552		

กลยุทธ์หลักที่ 1

เป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวงของกลยุทธ์ที่ 1	ตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวงของกลยุทธ์	แหล่งที่มาของข้อมูล	เงื่อนไขความสำเร็จ
	ปี 2549		
	ปี 2550		
	ปี 2551		
	ปี 2552		
ผลผลิตของกลยุทธ์หลักที่ 1	ตัวชี้วัด	แหล่งที่มาของข้อมูล	เงื่อนไขความสำเร็จ
ผลผลิต 1.1	2549 2550 2551 2552		
	● เจริญปริมาณ		
	● เจริญคุณภาพ		
	● เจริญเวลา		
	● เจริญต้นทุน		
ผลผลิต 1.2	● เจริญปริมาณ		
	● เจริญคุณภาพ		
	● เจริญเวลา		
	● เจริญต้นทุน		

กิจกรรมที่จัดทำในปีที่ 2549

กิจกรรม	ปริมาณงาน	เดือนที่	หน่วยนำส่งผลผลิต
		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	
1.1.1.			
1.1.2.			
1.2.1.			
1.2.2.			

ทรัพยากรโครงการ	งบประมาณจำแนกตามงบรายจ่าย
งบบุคลากร	 บาท
งบดำเนินงาน	 บาท
งบลงทุน	 บาท

แบบฟอร์มการประเมินความคุ้มค่าของแผนงานของหน่วยงาน

ตามแผนปฏิบัติการ 4 ปี รายนกยูงหลัก

ประเภทของตัวชี้วัด	ประเด็นตัวชี้วัดที่พิจารณา	ผลการประเมิน	
การประเมินผลกระทบ	☐ ผลกระทบต่อประชาชน	☐ มี	☐ ไม่มี
	☐ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเมือง	☐ มี	☐ ไม่มี
	☐ ผลกระทบต่อสังคมและการเมือง	☐ มี	☐ ไม่มี
	☐ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	☐ มี	☐ ไม่มี
	☐ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อม ในภารกิจที่เป็นกรณีฉุกเฉินและเร่งด่วน	☐ มี	☐ ไม่มี
การประเมินประสิทธิผล	☐ Benefit-Cost Ratio	☐ มี	☐ ไม่มี
	☐ Cost – Effectiveness	☐ มี	☐ ไม่มี
	☐ ผลการปฏิบัติการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายหลัก	☐ มี	☐ ไม่มี
	☐ ความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อผลประโยชน์ จากการให้บริการ	☐ มี	☐ ไม่มี
	☐ ความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อกระบวนการ ให้บริการ	☐ มี	☐ ไม่มี
	☐ ประเมินคุณภาพโดยพิจารณาจากผู้รับบริการ ในประเด็นต่างๆ โดยประเมินคุณภาพตาม มาตรฐานที่เทียบเคียงมาตรฐานสากล หรือ ประเมินคุณภาพตามมาตรฐานที่หน่วยงาน กำหนดขึ้น โดยการรับรองของกระทรวงเจ้า สังกัด	☐ มี	☐ ไม่มี
การประเมิน ประสิทธิภาพ	☐ ต้นทุนต่อหน่วย	☐ มี	☐ ไม่มี
	☐ สัดส่วนผลผลิตต่อทรัพยากร	☐ มี	☐ ไม่มี
	☐ สัดส่วนเวลาที่ใช้จริงในการให้บริการเปรียบเทียบกับ ระยะเวลาที่กำหนด	☐ มี	☐ ไม่มี
	☐ สัดส่วนค่าใช้จ่ายจริงต่อค่าใช้จ่ายตามแผน	☐ มี	☐ ไม่มี
การวิเคราะห์ระดับ ความสำเร็จของการ ดำเนินงานจากการใช้	☐ มีจุดมุ่งหมายและรูปแบบ	☐ มี	☐ ไม่มี
	☐ มีวิธีการวางแผนกลยุทธ์	☐ มี	☐ ไม่มี
	☐ มีวิธีการเชื่อมโยงงบประมาณ	☐ มี	☐ ไม่มี

ประเภทของตัวชี้วัด	ประเด็นตัวชี้วัดที่พิจารณา	ผลการประเมิน	
งบประมาณ	O มิติการบริหารจัดการ	O มี	O ไม่มี
	O มิติผลผลิต/ผลลัพธ์	O มี	O ไม่มี

3.3 การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณก่อนการจัดสรรงบประมาณ

การบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งผลงาน ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่แสดงว่า ผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) จากการดำเนินงานอย่างประหยัด (Economy) เกิดความคุ้มค่าของเงิน (Value for money) ในการสนองความต้องการของประชาชนโดยไม่เกิดผลกระทบเชิงลบกับสังคม ดังนั้น ก่อนการจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการหรือภารกิจใดๆ จึงมีความจำเป็นในการวิเคราะห์ความคุ้มค่า

แนวทางในการวิเคราะห์ความคุ้มค่า แบ่งออกเป็น 3 ระดับ

1. ระดับผลกระทบ (Impact Level) ประกอบด้วยการวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นทั้งหมด ทั้งที่เป็นตัวเงิน (วัดมูลค่าได้) และไม่เป็นตัวเงิน (วัดมูลค่าไม่ได้) ได้แก่ ศักยภาพการแข่งขัน เพิ่มขึ้น เช่น ความสามารถในการส่งออก ความสามารถในการผลิตทดแทนการนำเข้า คุณภาพชีวิตเพิ่มขึ้น เช่น อัตราการเจ็บป่วยลดลง คุณภาพของสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำเสีย ดินเสีย อากาศเสีย ป่าไม้ถูกทำลายลดลง ตลอดจนความสามารถของรัฐในการลงทุนอย่างรอบด้านและสมดุล ทั้งด้านสังคมและวัฒนธรรม เทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ

2. ระดับผลลัพธ์ (Outcome Level) เป็นการวิเคราะห์ประสิทธิผลว่าผลที่เกิดขึ้น บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ ได้แก่ ความครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย การเข้าถึง บริการ ความเป็นธรรมในการขอรับบริการ ความพึงพอใจในผลผลิตของผู้เกี่ยวข้องทั้งเชิงคุณภาพ เวลา และราคา ตลอดจน การวิเคราะห์ Cost – Effectiveness ที่สะท้อนประสิทธิผล

3. ระดับผลผลิต (Output Level) เป็นการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของผลผลิตในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย ด้วยการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลผลิต (Unit Cost) ซึ่งสะท้อนกระบวนการทำงานและกระบวนการผลิต ว่าไม่มีขั้นตอนการผลิตใดที่เกินความจำเป็น หรือไม่มีขั้นตอนการทำงานที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผลผลิต ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ นอกจากนั้น ยังสะท้อนถึงความประหยัดในการใช้ปัจจัยการผลิตหรือปัจจัยการดำเนินงานที่ ประกอบด้วย บุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ สาธารณูปโภค ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการบริหารจัดการโครงการที่พอเพียง ใช้ประโยชน์เต็มที่มีคุณภาพ มีความสามารถในการจัดหาปัจจัยในช่วงเวลาที่ต้องการ ทันเวลา

กรอบแนวคิดการประเมินความคุ้มค่าตาม “แนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติการกิจของรัฐ” ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2548 ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ มีดังนี้

1. กรอบแนวคิดการประเมินความคุ้มค่า

การประเมินความคุ้มค่า หมายถึง การประเมินการดำเนินการกิจของภาครัฐเพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลประโยชน์ที่สมดุลกับทรัพยากรที่ใช้ ทั้งนี้ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจเป็นได้ทั้งผลสำเร็จที่พึงประสงค์ และผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนและสังคม ทั้งที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้และไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้

2. วัตถุประสงค์ของการประเมินความคุ้มค่า มุ่งให้ส่วนราชการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติการกิจด้วยตนเอง (Self-assessment) เพื่อ

- (1) ประเมินว่าการปฏิบัติการกิจมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนและภาครัฐ มากหรือน้อยกว่าค่าใช้จ่ายและผลเสียที่เกิดขึ้นเพียงใด
- (2) เป็นข้อมูลสำหรับส่วนราชการในการทบทวนจัดลำดับความสำคัญในการเลือกปฏิบัติการกิจ หรือเป็นข้อมูลสำหรับรัฐบาลเพื่อพิจารณาขุบเลิกภารกิจ รวมทั้งการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติการกิจ (Self-improvement) ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น
- (3) เป็นแนวทางในการพิจารณาจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการในปีต่อไป (Self-control)

3. กรอบการประเมินความคุ้มค่า

เพื่อให้การประเมินความคุ้มค่าเป็นเครื่องมือใช้ประกอบการพิจารณาทางเลือกในการปฏิบัติการกิจที่ก่อประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด การประเมินจึงให้ความสำคัญกับประเด็นการทำงานใน 3 มิติ ได้แก่ มิติประสิทธิผล ควบคู่ไปกับมิติประสิทธิภาพ และมิติผลกระทบ ซึ่งมีความหมายและตัวชี้วัด ดังนี้

(1) **ประสิทธิผลการปฏิบัติการกิจ** เป็นการประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการปฏิบัติการกิจ โดยเปรียบเทียบผลที่ได้รับจากการปฏิบัติการกิจว่ามีความ

สอดคล้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลที่คาดว่าจะได้รับที่กำหนดไว้ก่อนดำเนินการหรือไม่ โดยพิจารณาจากตัวชี้วัด 3 ด้าน ได้แก่ การบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติภารกิจ ความพึงพอใจ และคุณภาพการให้บริการ โดยมีขอบเขตและตัวชี้วัด ดังนี้

- (1.1) **การบรรลุวัตถุประสงค์** : หมายถึง การเปรียบเทียบผลผลิตที่ได้จากการปฏิบัติภารกิจ ซึ่งเป็นได้ทั้งสิ่งของหรือบริการ เทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในกรอบระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ เพื่อประเมินระดับความสำเร็จในการทำงานว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้เพียงใด รวมทั้งการประเมินด้วยการบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติภารกิจนั้น มีค่าใช้จ่ายเท่าใด หรือเรียกว่า ประสิทธิภาพของค่าใช้จ่าย (Cost - Effectiveness) ด้วย
- (1.2) **ความพึงพอใจ** : ความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการนั้นๆ ทั้งในด้านผลผลิตและการให้บริการ ระยะเวลาที่ใช้ในการได้รับบริการ โดยผู้ใช้ประโยชน์ อาจหมายถึง ประชาชนหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับประโยชน์โดยตรง
- (1.3) **คุณภาพการให้บริการ** : เป็นการประเมินผลผลิตที่วัดเป็นมูลค่าได้ยาก ซึ่งอาจพิจารณาจากอรรถาธิบายของผู้ให้บริการ ความสุภาพอ่อนน้อม ยิ้มแย้มแจ่มใส ความสามารถในการเข้าถึงบริการของลูกค้า (การมีขั้นตอนการให้บริการที่ไม่สลับซับซ้อน) ความกระตือรือร้นในการให้บริการ การให้บริการในสิ่งที่ลูกค้าต้องการและความตรงเวลา (การให้บริการเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด) เป็นต้น

(2) **ประสิทธิภาพการปฏิบัติภารกิจ** การประเมินความเหมาะสมสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรและกระบวนการทำงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์โดยพิจารณาจากผลผลิตเทียบกับต้นทุนทั้งหมด การจัดหาทรัพยากรที่ได้มาตรฐาน มีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม รวมทั้งมีกระบวนการทำงานที่ประหยัดทรัพยากร ทั้งนี้ตัวชี้วัดมี 2 ด้าน ได้แก่ ประสิทธิภาพการผลิต และการประหยัด โดยมีขอบเขตและตัวชี้วัด ดังนี้

- (2.1) **ประสิทธิภาพการผลิต** หมายถึง ความสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรที่เป็นปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการดำเนินการ (Process) และผลผลิต (Output) เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ของภารกิจ ซึ่งประเด็นในการพิจารณาแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มหลัก ดังนี้

- **ประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยรวม** ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การผลิตผลผลิตโดยใช้ค่าใช้จ่ายน้อยกว่าแผนที่กำหนด หรือผลิตภาพของ

การใช้ปัจจัยการผลิตสูงกว่าแผนที่กำหนด การรายงานและการปรับปรุง
การดำเนินงาน เป็นต้น

- **การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน** ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การมีทางเลือกอื่นๆ ในการดำเนินงาน การปรับปรุงวิธีการทำงานที่มีอยู่ การใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักรกลแทนคน ความพยายามอย่างต่อเนื่องในการลดต้นทุนปัจจัยการผลิต เป็นต้น
- **ระบบการจัดการและการปฏิบัติงาน** ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การจัดทำแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร ระบบและกระบวนการในการทำงาน การดำเนินการตรวจสอบและควบคุม เป็นต้น
- **สิ่งแวดล้อมในการทำงาน** ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การเห็นความสำคัญของประสิทธิภาพ การมุ่งเน้นลูกค้าและการบริการ การมีความเชื่อถือได้ การมีระบบให้กำลังใจและประกาศความดีความชอบ การปฏิบัติงานในแนวทางที่มาจากความเห็นชอบร่วมกัน เป็นต้น

(2.2) **การประหยัด** หมายถึง การได้รับทรัพยากรในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมด้วยต้นทุนที่ต่ำสุด ซึ่งประเด็นในการประเมิน อาทิ การลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการกิจ ค่าใช้จ่ายในการจัดทำปัจจัยการผลิต เป็นต้น

(3) **ผลกระทบ** หมายถึง ผลอันสืบเนื่องจากการปฏิบัติการกิจ ทั้งที่คาดหมายหรือตั้งใจและไม่ได้คาดหมาย ทั้งที่เกิดขึ้นระหว่างและภายหลังการปฏิบัติการกิจ ที่อาจกระทบต่อการพัฒนาในมิติอื่น หรือการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานอื่น หรือประชาชนทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มอื่น ทั้งในและนอกพื้นที่ การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานตามภารกิจของรัฐ ครอบคลุมถึงผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งผลกระทบด้านบวกและด้านลบ ในมิติที่สามารถประเมินในรูปตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงผลกระทบในกรณีที่ไม่ได้ดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐด้วย ซึ่งมีประเด็นต่างๆ ดังนี้

(3.1) **ผลกระทบต่อประชาชน** ได้แก่ ผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ ที่เป็นประโยชน์และความพึงพอใจ เช่น การมีงานทำและการเพิ่มรายได้ให้ประชาชน การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตประชาชน

หรือผลกระทบทางลบ เช่น การสูญเสียอาชีพ/ทรัพย์สิน การเจ็บป่วยจากมลภาวะที่เกิดจากการดำเนินการกิจ

- (3.2) **ผลกระทบทางสังคม** ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่สังคมที่เกิดจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิต อาชีพ วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ชุมชน และการสร้างความเป็นธรรมให้สังคม
- (3.3) **ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม** ได้แก่ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ เช่น ด้านมลภาวะ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านระบบนิเวศ และด้านภูมิสถาปัตยกรรม
- (3.4) **ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ** ได้แก่ ผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ/การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การสร้างความเป็นธรรม และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (ระดับราคาสินค้า คุณบัญชีเดินสะพัด คุณการคลัง การก่อหนี้สาธารณะ) และการกระจายรายได้
- (3.5) **ผลกระทบด้านอื่นๆ** เช่น ด้านการเมือง และความมั่นคงของประเทศ

4. ความเชื่อมโยงระหว่างการประเมินความคุ้มค่าฯ กับการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ

ตามนัยของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการประเมินความคุ้มค่าภาคปฏิบัติภารกิจของรัฐ โดยมีความเชื่อมโยงกัน

(1) **การประเมินผลการปฏิบัติราชการ** (มาตรา 45-49) ยึดเป้าประสงค์และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเป็นกรอบในการประเมิน โดยมีขอบเขตครอบคลุมการประเมินผลสำเร็จตามเป้าหมายในระดับผลผลิต ทั้งนี้ การประเมินผลการปฏิบัติราชการเน้นใน 4 มิติ คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุณภาพการให้บริการ และการพัฒนาองค์กร ตามหลักการประเมินผลแบบสมดุลย์ (Balanced Scorecard) การประเมินผลในส่วนนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ

(2) **การประเมินความคุ้มค่า** (มาตรา 22) เป็นการประเมินในระดับผลกระทบและผลลัพธ์ซึ่งเชื่อมโยงต่อยอดจากการประเมินการปฏิบัติราชการ การประเมินความคุ้มค่าฯ จะดำเนินการทั้งก่อนและหลังการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงาน โดยการประเมินผลก่อนเน้นการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ รวมถึงผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ขณะที่ การประเมินภายหลังเป็นการประเมินว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยตรงตามที่วิเคราะห์ไว้หรือไม่ รวมทั้งมีผลกระทบอื่นใดที่ไม่ได้

ตั้งใจเกิดขึ้นบ้าง ทั้งในเชิงบวกและลบ การประเมินผลในส่วนนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณร่วมกันกำหนดกรอบแนวทางการประเมิน

ตัวชี้วัดในการประเมินความคุ้มค่าตาม “แนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติงานของรัฐบาล” ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2548 ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ ประกอบด้วย

(1) การประเมินประสิทธิภาพ

- **ต้นทุนต่อหน่วย** : ประเมินต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงตามหลักเกณฑ์ของกรมบัญชีกลาง โดยเปรียบเทียบกับต้นทุนที่ประมาณการไว้ในขั้นตอนวางแผนว่าสูงหรือต่ำกว่าแผนอย่างไร เพราะเหตุใด
- **สัดส่วนผลผลิตต่อทรัพยากร** : ประเมินผลผลิตของการใช้ปัจจัยการผลิตแต่ละชนิด เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยรวม ซึ่งจะช่วยให้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง
- **สัดส่วนค่าใช้จ่ายจริงต่อค่าใช้จ่ายตามแผน** : เป็นการวิเคราะห์ถึงความประหยัดในการทำงานตั้งแต่ขั้นตอนการจัดหาปัจจัยการผลิตและระหว่างการค้าดำเนินงาน เพื่อดูว่าการดำเนินงานมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากการประมาณการไว้เพียงใด และเพราะเหตุใด ซึ่งจะบ่งชี้สาเหตุหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงของประสิทธิภาพการดำเนินงาน
- **สัดส่วนเวลาที่ใช้จริงในการให้บริการเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่กำหนด** : เป็นการวิเคราะห์ถึงความรวดเร็วในการทำงานอันเกิดจากการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการให้บริการ โดยมีการจัดทำมาตรฐานเวลาให้บริการไว้ เพื่อเปรียบเทียบกับถึงควมมีประสิทธิภาพ

(2) การประเมินประสิทธิผล

- **ระดับความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมาย** : พิจารณาว่าผลการปฏิบัติการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหลักได้เพียงใด เพราะเหตุใด

- **ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้ใช้ประโยชน์** : เป็นการประเมินของผู้รับบริการต่อผู้ให้บริการ ซึ่งหน่วยงานผู้ให้บริการจะเป็นผู้กำหนดกลุ่มผู้รับบริการ เช่น สอบถามจากประชาชนหรือส่วนราชการ และประเมินตามประเด็นที่ต้องการทราบ เพื่อนำผลการประเมินมาใช้เป็นข้อมูลปรับปรุงการดำเนินงาน

- **ตัวชี้วัดคุณภาพการให้บริการ** : การให้บริการไม่สามารถวัดคุณภาพโดยตรง เช่นเดียวกับการผลิตสินค้า ดังนั้น จึงประเมินคุณภาพโดยพิจารณาจากผู้รับบริการในประเด็นต่างๆ เช่น ความสะดวกและความรวดเร็วในการใช้บริการ และมารยาทในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ทั้งนี้หน่วยงานอาจเปลี่ยนหรือเพิ่มตัวชี้วัดใหม่ที่เห็นว่ามีความสัมพันธ์กับภารกิจและผลผลิตหลักโดยตรงก็ได้

(3) การประเมินผลกระทบ

หน่วยงานจะต้องประเมินผลกระทบต่อประชาชนภายหลังเสร็จสิ้นการปฏิบัติการกิจ โดยกำหนดตัวชี้วัดให้ชัดเจน และถ้าการปฏิบัติการมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ต่อสังคม หรือต่อสิ่งแวดล้อม ก็ให้กำหนดตัวชี้วัดและทำการประเมินผลด้วย

(4) การวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้งบประมาณ

หน่วยงานจะต้องนำผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้งบประมาณของสำนักงบประมาณ และผ่านการรับรองจากสำนักงบประมาณแล้ว มาประกอบ การอธิบายความคุ้มค่าของการปฏิบัติการกิจด้วย (การวิเคราะห์ประกอบด้วย มิติจุดมุ่งหมาย และรูปแบบ มิติการวางแผนกลยุทธ์ มิติการเชื่อมโยงงบประมาณ มิติการบริหารจัดการ และมิติผลผลิต/ผลลัพธ์) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มิติจุดมุ่งหมายและรูปแบบที่เน้นความเชื่อมโยงภารกิจของหน่วยงานต่อกลยุทธ์ของรัฐบาลในแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ (ดูแผนภูมิแสดงความเชื่อมโยงของมิติจุดมุ่งหมายและรูปแบบกับการริเริ่มแนวคิดโครงการ ในภาคผนวก 1)

ตัวชี้วัดเสริม ในกรณีที่ภารกิจของหน่วยงานไม่สามารถประเมินผลประโยชน์เป็นตัวเลขชัดเจน หรือเป็นภารกิจที่จัดทำเป็นโครงการ หน่วยงานความจัดทำตัวชี้วัดเสริม ดังนี้

■ **Cost – Effectiveness** : เป็นตัวชี้วัดเสริมสำหรับภารกิจที่ไม่สามารถประเมินผลประโยชน์เป็นตัวเลขได้ชัดเจน ซึ่งเมื่อได้รับรายงานการประเมินประสิทธิภาพต่อค่าใช้จ่ายของหน่วยงาน คณะกรรมการตรวจสอบและการประเมินผลภาคราชการควรวิเคราะห์ประสิทธิภาพต่อค่าใช้จ่ายเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีประกอบการพิจารณาว่าภารกิจใดควรให้หน่วยงานใดเป็นผู้ปฏิบัติ จึงจะได้ผลคุ้มค่ามากที่สุด

■ **Benefit - Cost Ratio** : ในกรณีที่ภารกิจของหน่วยงานเป็นการดำเนินโครงการโครงการดังกล่าว นอกจากจะต้องประเมินโดยใช้ตัวชี้วัดหลักในมิติประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และผลกระทบแล้ว หน่วยงานต้องประเมินผลประโยชน์ต่อค่าใช้จ่าย (B/C Ratio) เป็นตัวชี้วัดเสริมร่วมด้วย แต่ถ้าโครงการนั้นๆ เป็นโครงการที่ไม่สามารถคำนวณผลประโยชน์หรือผลเสียเป็นมูลค่าได้ (คำนวณ B/C Ratio ไม่ได้) ให้ระบุกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบและขนาดของผลกระทบให้ชัดเจน เช่น จำนวนประชาชน จำนวนพื้นที่ เป็นต้น

การใช้ตัวชี้วัดที่แตกต่างกันในการประเมินความคุ้มค่าของภารกิจ

ประเภทของตัวชี้วัด	เนื้อหาของการประเมินความคุ้มค่าของภารกิจ	ประเภทของผลผลิต/โครงการหรือยุทธศาสตร์
การประเมินผลกระทบ		
การประเมินผลกระทบต่อประชาชน	ประเมินผลกระทบต่อประชาชน	- ยุทธศาสตร์การจัดความยากจน - ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ
การประเมินผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเมือง	ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเมือง	- ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้ - ยุทธศาสตร์การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
การประเมินผลกระทบต่อสังคม และการเมือง	ผลกระทบต่อสังคมและการเมือง	- ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี - ยุทธศาสตร์การส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม - ยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคง

ประเภทของตัวชี้วัด	เนื้อหาของการประเมินความคุ้มค่าของภารกิจ	ประเภทของผลผลิต/โครงการหรือยุทธศาสตร์
		ของรัฐ
การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
การประเมินผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ต่อสังคม ต่อสิ่งแวดล้อม และ การเมือง ในในภารกิจที่เป็นกรณีฉุกเฉินและเร่งด่วน	ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม หรือ สิ่งแวดล้อม ในภารกิจที่เป็นกรณีฉุกเฉินและเร่งด่วน	ยุทธศาสตร์การรองรับการเปลี่ยนแปลงและพลวัตโลก
การประเมินประสิทธิผล		
Benefit - Cost Ratio	กรณีที่ภารกิจของหน่วยงานที่สามารถประเมินผลประโยชน์เป็นตัวเลขชัดเจนหรือเป็นภารกิจที่จัดทำเป็นโครงการ ให้วิเคราะห์ผลประโยชน์ต่อค่าใช้จ่าย (B/C Ratio) ซึ่งเป็นการประเมินผลระดับ Outcome เปรียบเทียบกับ Input	ผลผลิต/โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
Cost – Effectiveness	กรณีที่ภารกิจของหน่วยงานไม่สามารถประเมินผลประโยชน์เป็นตัวเลขชัดเจนหรือเป็นภารกิจที่จัดทำเป็นโครงการ ให้วิเคราะห์ประสิทธิผลต่อค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นการประเมินผลระดับ Outcome เปรียบเทียบกับ Input	ผลผลิต/โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การเมือง และ สิ่งแวดล้อม
ระดับความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมาย	ผลการปฏิบัติการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหลัก ซึ่งเป็นการประเมินผลระดับ Outcome	- ผลผลิต/โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ (เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ B/C Ratio) - ผลผลิต/โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การเมือง และ สิ่งแวดล้อม (เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ Cost – Effectiveness)
ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้ใช้ประโยชน์	ประเมินของผู้รับบริการต่อผู้ให้บริการ โดย - สำรวจระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อผลประโยชน์จาก	ผลผลิต/โครงการที่เกี่ยวกับการให้บริการทางเศรษฐกิจและสังคม

ประเภทของตัวชี้วัด	เนื้อหาของการประเมินความคุ้มค่าของภารกิจ	ประเภทของผลผลิต/โครงการหรือยุทธศาสตร์
	การให้บริการ ซึ่งเป็นการประเมินผลระดับ Outcome - สํารวจระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อกระบวนการให้บริการ ซึ่งเป็นการประเมินผลระดับ Output	

ตัวชี้วัดคุณภาพการให้บริการ	- ประเมินคุณภาพโดยพิจารณาจากผู้รับบริการในประเด็นต่างๆ โดยประเมินคุณภาพตามมาตรฐานที่เทียบเคียงมาตรฐานสากล หรือประเมินคุณภาพตามมาตรฐานที่หน่วยงานกำหนดขึ้นโดยการรับรองของกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งเป็นการประเมินผลระดับ Output	● ผลผลิต/โครงการที่เกี่ยวกับการให้บริการทางสังคม
การประเมินประสิทธิภาพ		
ต้นทุนต่อหน่วย	ประเมินต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับต้นทุนที่ประมาณการไว้ ซึ่งเป็นการประเมินผลระดับ Output เปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย	● ผลผลิต/โครงการที่สามารถประเมินประสิทธิผล (ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น) สามารถประเมินต้นทุนต่อหน่วยได้ ● ผลผลิต/โครงการที่ไม่สามารถประเมินประสิทธิผลได้ (เช่น การบริหารงานธุรการ) แต่สามารถประเมินผลผลิตในเชิงการเงินได้ โดยคำนวณปริมาณงานของผลผลิตเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย
สัดส่วนผลผลิตต่อทรัพยากร	ประเมินผลิตภาพของการใช้ปัจจัยการผลิตแต่ละชนิด ซึ่งเป็นการประเมินผลระดับ Output เปรียบเทียบกับการใช้ปัจจัยการผลิต	● ผลผลิต/โครงการที่ไม่สามารถประเมินผลผลิตในเชิงการเงินได้ แต่สามารถประเมินผลผลิตในเชิงปัจจัยการผลิต ด้านคน และครุภัณฑ์ได้ โดยคำนวณปริมาณงาน

ประเภทของตัวชี้วัด	เนื้อหาของการประเมินความคุ้มค่าของภารกิจ	ประเภทของผลผลิต/โครงการหรือยุทธศาสตร์
		ของผลผลิตต่อหน่วยบุคลากร หรือต่อหน่วยครุภัณฑ์
สัดส่วนเวลาที่ใช้จริงในการให้บริการเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่กำหนด	วิเคราะห์ถึงความรวดเร็วในการทำงาน อันเกิดจากการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการให้บริการ ซึ่งเป็นการประเมินผลระดับ Output ในเชิงเวลา	● ผลผลิต/โครงการที่ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพด้านความเร็ว

สัดส่วนค่าใช้จ่ายจริงต่อค่าใช้จ่ายตามแผน	วิเคราะห์ความประหยัดในการทำงาน ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดหาปัจจัยการผลิต และระหว่างการค้าดำเนินงาน ซึ่งเป็นการประเมินผลระดับ Process จากการใช้จ่าย Input	● ผลผลิต/โครงการที่ต้องการให้เกิดความประหยัด (เช่น การลดค่าใช้จ่ายในปัจจัยการผลิตทั้งบุคลากร งบประมาณ และงบลงทุน รวมทั้งค่าสาธารณูปโภค ในกระบวนการผลิตหรือบริการ)
การวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้งบประมาณ	วิเคราะห์ประกอบด้วย มิติจุดมุ่งหมาย และรูปแบบ มิติการวางแผนกลยุทธ์ มิติการเชื่อมโยงงบประมาณ มิติการบริหารจัดการ และมีผลผลิต/ผลลัพธ์ ซึ่งเป็นการประเมินผลความเชื่อมโยงจากระดับ Goal ลงมายังระดับ Outcome – Output - Process จนถึงระดับ Input	● แต่ละผลผลิต/โครงการที่ตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ (แผนบริหารราชการแผ่นดิน และ/หรือรัฐธรรมนูญ)

3.4 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก

การวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) ผลกระทบ (Impact) จะเน้นเนื้อหาต่างกัน (ในเอกสารชุดนี้จะขอใช้คำศัพท์ภาษาอังกฤษประกอบการอธิบาย)

ในระดับ Output เน้นการวิเคราะห์ปัจจัยที่ต้องควบคุมให้ได้และปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้ในเรื่องขั้นตอนในกระบวนการจัดทำกิจกรรม และเรื่องทรัพยากรโครงการ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และการบริหารจัดการของโครงการ

ในระดับ Outcome และ Impact เน้นการวิเคราะห์ปัจจัยที่ต้องควบคุมให้ได้และปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้ 5 ประเด็น ในเรื่องสังคมวัฒนธรรม เทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ดังนั้น เวลาทำการประเมินผลกระทบก่อนการจัดทำโครงการ (Impact Assessment) จึงควรพิจารณาให้ครบทั้ง 5 ประเด็น นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาอีกว่าหากมีปัญหาผลกระทบในแง่ลบที่อาจเกิดขึ้นแต่สามารถป้องกันได้ ควรจะนำเอาปัจจัยนั้นมาทำเป็นกิจกรรมเสริมของโครงการ

การกำหนดตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผลกระทบก่อนการจัดทำโครงการ (Impact Assessment) จะต้องให้มีความชัดเจนและสามารถนำไปพิสูจน์ได้ในเชิงรูปธรรม รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการทำประเมินผลกระทบหลังการจัดทำโครงการ (Impact Evaluation) ในระยะเวลาต่อไป

ปัจจัยภายใน	ปัจจัยภายนอก
-------------	--------------

เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ผลลัพธ์ระดับกระทรวง - “ผลประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงที่หน่วยงานมีส่วนทำให้เกิดขึ้น”	ลักษณะของตัวแปรด้านสังคมวัฒนธรรม เทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง และกฎหมาย ที่เป็นเงื่อนไขภายนอกองค์การที่มีอิทธิพลเชิงสนับสนุน และเชิงอุปสรรคต่อการที่จะทำให้ความสำเร็จของโครงการมีผลต่อสังคม
เป้าหมายการให้บริการของกรม ผลลัพธ์ระดับกรม - “ผลประโยชน์ที่กรมต้องการให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ต่อผู้รับบริการกลุ่มเป้าหมาย”	ลักษณะของตัวแปรด้านสังคมวัฒนธรรม เทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง และกฎหมายที่เป็นเงื่อนไขภายนอกองค์การที่มีอิทธิพลเชิงสนับสนุน และเชิงอุปสรรคต่อการที่จะทำให้ผลงานจากการจัดทำกิจกรรมต่างๆ ของโครงการมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการ
ผลผลิต ผลผลิตของหน่วยนำส่งผลผลิต - “ผลผลิตที่คาดหวังให้เกิดขึ้นจากการจัดทำกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยนำส่งผลผลิต”	ลักษณะของตัวแปรด้านสังคมวัฒนธรรม เทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง และกฎหมายที่เป็นเงื่อนไขภายนอกองค์การที่มีอิทธิพลเชิงสนับสนุน และเชิงอุปสรรคต่อการที่จะทำให้กิจกรรมต่างๆ ของโครงการเกิดผลงานตามที่คาดหวัง
กิจกรรม กิจกรรม - “กิจกรรมที่ต้องจัดทำเพื่อให้เกิดผลผลิต”	ลักษณะของตัวแปรด้านสังคมวัฒนธรรม เทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง และกฎหมายที่เป็นเงื่อนไขภายนอกองค์การที่มีอิทธิพลเชิงสนับสนุน และเชิงอุปสรรคต่อการนำทรัพยากรโครงการไปจัดทำกิจกรรมที่กำหนดไว้
ทรัพยากร ทรัพยากร ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ และงบลงทุน	

3.4.1 หลักการเขียนปัจจัยภายใน (Internal Factors) ในระดับต่างๆ

เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง : ต้องเขียนในลักษณะที่บอกว่า กลุ่มสังคมหรือประชาชนโดยส่วนรวมจะได้รับผลประโยชน์อะไร ประโยชน์ตัวอย่างเช่น ภาวะโภชนาการของเด็กไทยอายุ 0-5 ขวบดีขึ้น

เป้าหมายการให้บริการของกรม : บอกถึงกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้เปลี่ยนพฤติกรรมและบอกถึงผลประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายจะได้รับในแง่ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ประโยคตัวอย่างเช่น (เพื่อให้) แม่สามารถให้ลูกรับประทานอาหารครบ 5 หมู่ได้อย่างถูกต้อง

ผลผลิต : ต้องเขียนข้อความในลักษณะที่ถูกกระทำ (Passive voice) ประโยคตัวอย่างเช่น แม่ผู้ได้รับการอบรมมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องภาวะโภชนาการของเด็ก

กิจกรรม : ขึ้นต้นประโยคด้วยคำกริยา (คำว่า “การ” หรือ “ความ” ขึ้นต้นให้ตัดทิ้ง) และคำที่เป็นนามธรรมต้องทำให้เป็นรูปธรรม โดยให้นิยามเชิงปฏิบัติการ (Operational definition) ตัวอย่างการเขียนกิจกรรม

- ให้ความรู้แก่ชาวบ้าน
- จัดประชุมกลุ่ม
- สาธิตการใช้ผงน้ำตาลเกลือแร่ (ORS)
- เผยแพร่เอกสารคำแนะนำ

ทรัพยากร : ให้เขียนว่าได้รับงบรายจ่ายเท่าใด

3.4.2 หลักการเขียนปัจจัยภายนอก (External Factors)

หลักการเขียนข้อความปัจจัยภายนอก มีดังนี้

(1) ถ้าข้อความที่เขียนเป็นปัจจัยเงื่อนไขภายนอกได้รับการพิจารณาพบแล้วพบว่าปัจจัยภายใน ให้ลบข้อความนั้นออก แล้วนำมาเขียนเป็นกิจกรรมเสริมในช่อง

กิจกรรมเพื่อแก้ไขกระบวนการจัดทำกิจกรรม

(2) ข้อความที่เหลืออยู่ ถ้าแน่ใจว่าเป็นปัจจัยภายนอกแล้ว ต้องพิจารณาว่าควบคุมยากหรือไม่ หรืออยู่นอกเหนือจากการควบคุมหรือไม่ ถ้าควบคุมไม่ยาก ให้ลบข้อความนั้นออก แล้วนำมาเขียนเป็นกิจกรรมเสริมในช่องกิจกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาลงอุปสรรคและให้เกิดความเสี่ยงน้อยที่สุด

(3) ข้อความที่เป็นปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้ให้คงไว้เฉพาะที่สำคัญ แล้วปรับเกณฑ์ของตัวชี้วัดในช่องตัวชี้วัดให้ต่ำลง

(4) การเขียนเงื่อนไขความสำเร็จ ถ้าคิดในเชิงลบ แต่การเขียนให้เขียนเป็นเชิงบวก ตัวอย่างเช่น แม่บ้านที่เป็นกลุ่มเป้าหมายสามารถเข้ารับคำแนะนำ/ได้รับความรู้ในการอบรมได้เต็มเวลาทุกคน หรือเงินงวดที่ผ่านการจัดสรรจากส่วนกลางได้ทันตามเวลาที่กำหนด แทน การเขียนว่าแม่บ้านที่เป็นกลุ่มเป้าหมายไม่สามารถเข้ารับคำแนะนำ/ได้รับความรู้ในการอบรมได้เต็มเวลาทุกคน หรือเงินงวดที่ผ่านการจัดสรรจากส่วนกลางไม่ได้ทันตามเวลาที่กำหนด เป็นต้น ส่วนกรณีที่เกิดเป็นเชิงบวกก็ให้เขียนเป็นเชิงบวก เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนการดำเนินงานของโครงการนี้ (เพราะต้องการแสดงเงื่อนไขความสำเร็จ ไม่ใช่เงื่อนไขความล้มเหลว)

(5) การเขียนเงื่อนไขความสำเร็จ ต้องเขียนเงื่อนไขในลักษณะที่ ไม่เดาว่ามันน่าจะเกิดขึ้น แต่ควรเอาบทเรียนที่ได้จากโครงการอื่น หรือข้อเท็จจริงที่อ้างอิงได้มาใส่เฉพาะกรณีที่ควบคุมไม่ได้ แต่ถ้าต้องการจะควบคุมให้ได้ ก็ต้องย้ายเงื่อนไขนั้นมาเป็นกิจกรรม ส่วนกรณีที่พบจากการประเมินผลว่ามีปัจจัยอุปสรรคของโครงการก็นำมาเขียนเป็นปัญหาลงอุปสรรคหรือข้อจำกัดของโครงการ และให้เขียนข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานในบทสุดท้ายของรายงานการประเมินผล

3.5 การจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ

ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ (Management Information System) ประกอบด้วย

ข้อมูลด้านการปฏิบัติงาน ข้อมูลประมาณการค่าใช้จ่ายและรายจ่ายจริง และข้อมูลรายงานปัญหาอุปสรรคในกระบวนการปฏิบัติงาน

3.5.1 ระบบสารสนเทศที่จำเป็น

(1) ข้อมูลด้านการปฏิบัติงาน (Performance Indicators) เป็นข้อมูลเกี่ยวกับแผนการปฏิบัติงานที่เป็นผลผลิตและผลลัพธ์ และผลการปฏิบัติงานที่ทำได้จริงเปรียบเทียบกับผลผลิตและผลลัพธ์ตามแผน ซึ่งเป็นข้อมูลในเชิงปริมาณ (Quantitative Data) และ/หรือข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data)

(2) ข้อมูลประมาณการค่าใช้จ่ายและรายจ่ายจริง (Planned and Actual Expenditure) เป็นข้อมูลเกี่ยวกับแผนการใช้จ่ายเงิน และรายจ่ายจริงเทียบกับประมาณการค่าใช้จ่ายตามแผน ซึ่งเป็นข้อมูลในเชิงปริมาณ (Quantitative Data)

(3) ข้อมูลรายงานปัญหาอุปสรรคในกระบวนการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นข้อมูลในเชิงคุณภาพ (Qualitative Data)

3.5.2 การรายงานติดตามผลการปฏิบัติงาน (Report Design)

- (1) รายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน (Progress Report)
- (2) รายงานทางการเงิน (Financial Report)
- (3) รายงานการปฏิบัติงาน-ค่าใช้จ่าย-เวลา (Performance-Cost-Time Report) หรือ PCT Graphs
