

บทที่ 6

รูปแบบและประเด็นการประเมินผล

.....

6.1 องค์ประกอบของกระบวนการประเมินผล

(Components of the Evaluation Process)

ในกระบวนการประเมินผล มีองค์ประกอบที่สำคัญตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินการ ความก้าวหน้าในกระบวนการ ผลงาน และผลกระทบต่อสังคม ดังต่อไปนี้

(1) ความสอดคล้อง (Relevance) ของกลยุทธ์ที่กำหนดมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลหรือไม่ อย่างไร ก่อนตัดสินใจให้งบประมาณดำเนินการ ซึ่งเป็นลักษณะของ Pre-Evaluation

(2) ความเพียงพอ (Adequacy) ของทรัพยากรเพื่อการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน นำส่งผลผลิตตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงาน โดยมีการติดตามผล (Monitoring) รายเดือน

(3) ความก้าวหน้า (Progress) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบระหว่างกิจกรรมที่ได้จัดทำจริงกับกิจกรรมที่กำหนดไว้ตามแผน โดยมีการติดตามผล (Monitoring) รายเดือน

(4) ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตกับทรัพยากรที่ใช้ โดยมีการประเมินประสิทธิภาพ (Efficiency Evaluation) รายไตรมาส

(5) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) เป็นการศึกษาถึงผลที่ได้รับ (Effect) ที่มีต่อการปรับปรุงสถานการณ์ที่ไม่พึงพอใจให้ดีขึ้นจากการนำผลผลิตไปใช้ประโยชน์ โดยมีการประเมินประสิทธิภาพ (Efficiency Evaluation) รายปี

(6) ผลลัพธ์และผลผลิต (Outcome and Output) เป็นการศึกษาประเมินผลประโยชน์ที่เกิดจากการทำกิจกรรมที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับบริการ และการประเมินผลผลิตที่เกิดขึ้นจากกิจกรรม โดยมีการประเมินระดับความสำเร็จตามตัวชี้วัดผลลัพธ์และผลผลิตรายปี

(7) การประเมินผลกระทบเป็นการศึกษาผลที่ได้รับรวมยอด (Overall Effect) ที่ระบุความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามทิศทางที่พึงประสงค์ตามนโยบายระยะยาวของรัฐบาล โดยมีการประเมินผลความก้าวหน้าและความสำเร็จตามนโยบายทุกๆ 2 ปี

6.1.1 ความสอดคล้อง (Relevance)

ความสอดคล้องเป็นการศึกษาเกี่ยวกับเหตุผลความสัมพันธ์ของนโยบายในแต่ละด้าน เช่น นโยบายทางสาธารณสุขที่กำหนดขึ้นที่มีผลต่อนโยบายทางสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม อันเป็นที่มาของการกำหนดแผนงาน (Programmes) กิจกรรม (Activities) บริการหรือลักษณะกิจการที่เกี่ยวข้อง *ต่อการตอบสนองความต้องการพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ (Essential human needs) และนโยบายทางสังคมและสุขภาพ รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญ*

นอกจากนี้ ยังเป็นการวิเคราะห์ดูว่ากลวิธีดำเนินการที่ใช้อยู่หรือการจัดปัจจัยนำเข้า (Inputs) สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นหรือไม่ เช่น การสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคขั้นพื้นฐานในอำเภอหนึ่งมีความครอบคลุมไม่ดีในเขตห่างไกลและทุรกันดาร เมื่อติดตามผลการจัดทำกิจกรรมพบว่า มีการจัดบริการเฉพาะในสถานีนามัยเดือนละ 1 ครั้ง ไม่มีการจัดบริการแบบส่งหน่วยเคลื่อนที่ออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ห่างไกล และมีการขออัตรากำลังพยาบาลวิชาชีพเพิ่ม 1 คนให้กับโรงพยาบาลชุมชน ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับการแก้ปัญหาที่ต้องการแก้ไข เป็นต้น

6.1.2 ความเพียงพอ (Adequacy)

ความเพียงพอเป็นการศึกษาเกี่ยวกับ *ความใส่ใจในประเด็นของความเพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงาน* นอกจากนี้ ความเพียงพอยังเป็นการวิเคราะห์ดูว่าการจัดทรัพยากร/วิชาการ/เทคโนโลยี และการให้ความสำคัญกับผลผลิตเพียงพอที่จะแก้ปัญหานั้นๆ ได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ เช่น การสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคขั้นพื้นฐานในเขตรับผิดชอบของสถานีนามัยแห่งหนึ่ง มีเด็กกลุ่มเป้าหมาย อายุ 0-1 ปี จำนวน 500 คน ต้องได้รับบริการรวม 1,500 ครั้ง (คนละ 3 ครั้ง) ใน 1 ปี แต่สถานีนามัยกลับได้รับวัคซีนสนับสนุนเพียง 1,000 โด๊ส หรือเป็นจำนวนที่สามารถจัดบริการให้เด็กได้รับวัคซีนเพียง 1 ครั้งต่อ 2 เดือน ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ไม่เพียงพอ เป็นต้น

6.1.3 ความก้าวหน้า (Progress)

ความก้าวหน้าเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบระหว่างกิจกรรมที่ได้จัดทำจริง กับกิจกรรมที่กำหนดไว้ตามแผน การระบุปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความข้อบกพร่อง ในการจัดทำกิจกรรม และสิ่งที่จะช่วยแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น การทบทวนความก้าวหน้า มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยในการติดตามผลการปฏิบัติงาน และการควบคุมการปฏิบัติงานของ กิจกรรมต่างๆ ที่กำลังจัดทำ ดังนั้น การติดตามผลการปฏิบัติงาน (Monitoring) จึงเป็นการ ติดตามกิจกรรมที่กระทำเป็นกิจวัตรประจำวันที่กำลังจัดทำ เพื่อให้แล้วเสร็จในระยะเวลาที่ กำหนด การติดตามผลการปฏิบัติงานจึงช่วยควบคุมให้กิจกรรมที่กำลังจัดทำ การแล้วเสร็จของ กิจกรรมที่จัดทำ การจัดการด้านบุคคล วัสดุและอุปกรณ์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายของแต่ละกิจกรรม สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับ

นอกจากนี้ “ความก้าวหน้า” ยังเป็นการวิเคราะห์การดำเนินงานว่า การจัดทำกิจกรรม เป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น การตรวจรักษาผู้ป่วยโรคพยาธิใบไม้ตับ ได้กำหนดเป้าหมายไว้จำนวน 1,200 ราย ให้แล้วเสร็จในเวลา 12 เดือน เมื่อถึงกำหนดเวลา 6 เดือน ผลจากการประเมินผลพบว่า เจ้าหน้าที่ที่เพิ่งทำงานไปได้เพียง 400 ราย (33 %) แสดงว่า ค่าต่ำกว่าที่กำหนดไว้ จึงจำเป็นที่จะต้องหาสาเหตุของความล่าช้าเพื่อปรับปรุงแก้ไข เป็นต้น

6.1.4 ประสิทธิภาพ (Efficiency)

ประสิทธิภาพเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตกับทรัพยากรที่ใช้ ในลักษณะ ของทรัพยากรบุคคล การเงิน และทรัพยากรอื่นๆ รวมทั้งกระบวนการและเทคโนโลยีและเวลา การประเมินประสิทธิภาพมุ่งหมายที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงาน และเพิ่มเติมเนื้อหาให้กับ การทบทวนความก้าวหน้าเพื่อประกอบการติดตามผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบ ความเหมาะสมของแผนปฏิบัติการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ตารางการทำงาน วิธีการทำงาน บุคลากรที่ใช้ ความเพียงพอ และการใช้ทรัพยากรทางการเงิน เพื่อให้เกิดการปรับปรุงในส่วนที่จำเป็น โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

ในอีกแง่หนึ่ง “ประสิทธิภาพ” ยังเป็นการพิจารณาถึงผลการจัดหาทรัพยากร และผลการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนว่าช่วยส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการได้ผลผลิต (Outputs) ของโครงการในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ โดยที่ผลผลิตใดจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องมีการเปรียบเทียบกับเวลา เงินและคุณภาพด้วย กล่าวคือ กระบวนการที่ก่อให้เกิดผลิตผล งานนั้นจะต้องมีความรวดเร็ว คล่องตัว ช่วยลดต้นทุนการผลิต และที่สำคัญคือ ผลผลิตที่ออกมาต้องมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด เราจึงจะเรียกว่ามี “ประสิทธิภาพ” เกิดขึ้น

ประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบระหว่างผลผลิตกับปัจจัยนำเข้า (ทรัพยากร เวลา วิชาการ เทคโนโลยี การทุ่มเท) ให้กับผลผลิตนั้น เช่น การทำลายลูกน้ำยุงลายโดยใช้คน 1 คน ทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ยุงในเวลา 1 วัน ได้ผลลัพธ์เท่ากับการใช้คน 1 คน ใช้ทรายอะเบทฆ่าลูกน้ำยุงลายในเวลาครึ่งวัน วิธีหลังมีประสิทธิภาพดีกว่าเพราะใช้ทรัพยากรน้อยกว่าถ้าคำนึงถึงเฉพาะคนกับเวลา แต่ไม่ได้หมายความว่าวิธีหลังเป็นวิธีที่เหมาะสมหรือดีกว่าวิธีแรก เพราะต้องคำนึงถึงประเด็นด้านอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น วิธีหลังต้องใช้สารเคมีแพงกว่าและมีอันตรายมากกว่า เป็นต้น การประเมินประสิทธิภาพจึงมักไม่ค่อยนำมาใช้ในการตัดสินใจ เพราะอาจทำให้เข้าใจผิดได้

6.1.5 ประสิทธิภาพ (Effectiveness)

ประสิทธิผลเป็นการศึกษาถึงผลที่ได้รับ (Effect) ของงานบริการและลักษณะกิจการหรือปรับปรุงสถานการณ์ที่ไม่พึงพอใจให้ดีขึ้น ดังนั้น ประสิทธิภาพจึงวัด ระดับของการบรรลุจุดมุ่งหมายและเป้าหมายที่คาดหวังไว้ ตามแผนการบริการ และลักษณะกิจการที่กำหนดไว้ การวัดประสิทธิผลมุ่งหมายที่จะปรับปรุงการกำหนดแผนของงานหรือหน้าที่ และโครงสร้างของการบริการและลักษณะกิจการ โดยการวิเคราะห์ขอบเขตของการบรรลุจุดมุ่งหมายของแต่ละงาน โดยที่ควรพยายามทำให้สามารถวัดในเชิงปริมาณให้ได้ ส่วนในกรณีที่ยังไม่สามารถทำได้ก็ให้ใช้วิธีวัดเชิงคุณภาพในเรื่องที่เกี่ยวกับความสอดคล้องและประโยชน์ที่ได้รับ โดยที่การวิเคราะห์เชิงอรรถวิสัยและเชิงภาพรวมเพื่อให้เกิดความประทับใจเช่นนี้จะสิ้นสุดเมื่อสามารถหาตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมมาแทนที่ได้ การประเมินประสิทธิผลควรรวมถึงการประเมินความพึงพอใจหรือความไม่พึงพอใจของชุมชนที่มีต่อผลที่ได้รับของงาน การบริการ และลักษณะกิจการ ถ้าเป็นไปได้ ควรประเมินความคุ้มค่าในแง่ประสิทธิผลต่อค่าใช้จ่าย (Cost-Effectiveness) ด้วย นอกจากนี้ “ประสิทธิผล” ยังเป็นผลสำเร็จที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของงานตามที่ตัวชี้วัดกำหนดไว้ด้วย

ในอีกนัยหนึ่ง “ประสิทธิผล” อาจหมายถึง การเปรียบเทียบระหว่างผลลัพธ์ที่ทำได้จริงกับผลลัพธ์ที่คาดหวัง การประเมินประสิทธิผลที่ทำได้กันเสมอๆ ในทางสาธารณสุข เช่น การหาอัตราความครอบคลุมของการให้วัคซีน อัตราการหายขาดของผู้ป่วยวัณโรคที่ขึ้นทะเบียนรักษาไว้ เป็นต้น

ในกรณีที่น่าประสิทธิผลมาเทียบกับต้นทุน (Cost-Effectiveness) ในการประเมินผลเป็นการนำหลักวิชาเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ เช่น ประเมินผลการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคขั้นพื้นฐาน โดยวิธีการส่งทีมเคลื่อนที่ออกปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับวิธีการจัดคลินิกตั้งรับในสถานบริการแห่งเดียว โดยการดำเนินงานทั้ง 2 แบบ ได้ประสิทธิผลเท่ากัน และศึกษาว่าวิธีใดลงทุนน้อยกว่าก็แสดงว่ามี Cost-Effectiveness ดีกว่า หรืออาจศึกษาโดยเทียบต้นทุนเท่ากัน ดูว่าวิธีใดให้ประสิทธิผลสูงกว่าก็แสดงว่า มี Cost-Effectiveness ดีกว่า เป็นต้น

6.1.6 ผลลัพธ์และผลผลิต (Outcome and Output)

การประเมินผลผลิต (Output) หมายถึง การประเมินผลที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของผลผลิตนั้นๆ เช่น การควบคุมป้องกันโรคเอดส์สามารถแจกถุงยางอนามัยได้ 50,000 ชิ้น ให้สุศึกษาประชาชนได้ 2,000 ราย ผู้รับบริการได้รับคำปรึกษาได้ 100 ราย ผู้บริจาคเลือดผ่านการตรวจการติดเชื้อในเลือดบริจาคก่อนให้ผู้ป่วยได้ 100% เป็นต้น ซึ่งการประเมินผลในประเด็นนี้เรานิยมทำกันมากอยู่แล้ว แต่จะบอกถึงผลสำเร็จในการแก้ปัญหาที่แท้จริงยังไม่ได้

การประเมินผลลัพธ์ (Outcome) หมายถึง การประเมินผลประโยชน์ที่เกิดจากการทำกิจกรรมที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับบริการ ซึ่งเป็นผลลัพธ์ขั้นต้น (Immediate Outcome) เช่น การควบคุมป้องกันโรคเอดส์มีผลทำให้เพศชายมีพฤติกรรมการใช้ถุงยางอนามัยลดลง เพศชายมีพฤติกรรมการใช้ถุงยางอนามัยในการร่วมเพศกับโสเภณีสูงขึ้น หญิงโสเภณีมีจำนวนลดลง ฯลฯ ส่วนผลลัพธ์สุดท้ายของโครงการ (Final Outcome) เป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มสังคม เช่น กลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่มเสี่ยงมีผู้ติดเชื้อ HIV รายใหม่มีจำนวนลดลงในแต่ละปี เป็นต้น

6.1.7 ผลกระทบ (Impact)

การประเมินผลกระทบเป็นการศึกษาผลที่ได้รับรวมยอด (Overall Effect) ที่ส่งผลต่อเป้าหมายยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางสุขภาพและการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม (Health and related socio-economic development) ดังนั้น การประเมินผลกระทบมุ่งหมายที่จะระบุความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามทิศทางที่พึงประสงค์ของแผนงบประมาณต่างๆ อันนำไปสู่การพัฒนาในแต่ละสาขา เช่น ด้านสุขภาพและการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในลักษณะรวบยอด

ในอีกนัยหนึ่ง “ผลกระทบ” ก็คือเป้าประสงค์การพัฒนาโดยภาพรวมที่โครงการมีส่วนทำให้เกิดขึ้น ดังนั้น การประเมินผลกระทบ จึงเป็นการประเมินผลลัพธ์สุดท้ายในระดับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล เช่น การควบคุมป้องกันโรคเอดส์ ผลกระทบคืออัตราติดเชื้อ HIV ลดลง ผู้ป่วยโรคเอดส์ลดลง เป็นต้น ทั้งนี้อาจรวมไปถึงผลอื่นๆ ที่เกิดขึ้นด้วย เช่น ประชาชนมีสุขภาพดีและคุณภาพชีวิตดีขึ้น และการสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพมีอัตราลดลง เป็นต้น

6.2 ประเด็นและรูปแบบของการประเมินผลผลิต/โครงการ

ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน รูปแบบของการประเมินผลมี 3 รูปแบบ ได้แก่

(1) การประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation) หรือ การประเมินประสิทธิภาพ (Efficiency Evaluation) ซึ่งเน้นผลผลิตของหน่วยงานที่สัมพันธ์กับกระบวนการจัดทำกิจกรรม และทรัพยากรนำเข้ากระบวนการจัดทำกิจกรรม และมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเฉพาะในรูปแบบนี้

(2) การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) หรือ การประเมินประสิทธิผล (Effectiveness Evaluation) ซึ่งเน้นผลลัพธ์ของหน่วยงานที่สัมพันธ์กับผลผลิตของหน่วยงาน และมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเฉพาะในรูปแบบนี้

(3) การประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation) ซึ่งเน้นผลลัพธ์ของหน่วยงานว่าช่วยในการตอบสนองความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติน้อยเพียงใด และมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเฉพาะในรูปแบบนี้ ส่วนการประเมินผลเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่เป็นการประเมินผลของทุกผลผลิตที่ตอบสนองเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวงเดียวกันจะกล่าวในหัวข้อ 6.3 ซึ่งมีประเด็นพิเศษเกี่ยวกับการ

ประเมินผลตอบแทนเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย และการประเมินผลการบริหารจัดการของแผนงานเปรียบเทียบกับสภาพแวดล้อม

6.2.1 รูปแบบของการประเมินผล

รูปแบบของการประเมินผลมี 3 รูปแบบ ได้แก่

6.2.1.1 การประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation) หรือ การประเมินประสิทธิภาพ (Efficiency Evaluation)

การประเมินผลประสิทธิภาพ (Efficiency Evaluation) เป็นการศึกษาประสิทธิภาพของผลผลิตใน 4 มิติ ได้แก่ มิติเชิงปริมาณ มิติเชิงคุณภาพ มิติเชิงเวลา และมิติเชิงต้นทุน ส่วนการประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการศึกษาว่าประสิทธิภาพของผลผลิตที่แตกต่างไปจากแผนเกิดจากกระบวนการจัดทำกิจกรรมใดบ้าง โดยมองย้อนกลับจาก Outputs มายัง Activities

Activities <----- Outputs

รูปแบบนี้ต่างจากการติดตามผล (Monitoring) ในแง่ที่ Monitoring เป็นการศึกษากระบวนการนำทรัพยากรมาดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆ ภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้เกิดผลผลิต โดยมองจากการจัดหาทรัพยากรว่ามีความครบถ้วนและนำเข้ากระบวนการจัดทำกิจกรรมในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ ถ้าไม่มีความครบถ้วนในระยะเวลาที่กำหนดจะมีผลต่อความสำเร็จในระดับผลผลิตมากน้อยเพียงใด

Inputs -----> Activities - - - - -> Outputs

6.2.1.2 การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) หรือการประเมินประสิทธิผล (Effectiveness Evaluation)

การประเมินผลโครงการเป็นการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ (Post-Project Evaluation) เน้นการวิเคราะห์ประสิทธิผล (Effectiveness) หรือผลลัพธ์ (Outcome) โดยศึกษาว่าการดำเนินงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่เพียงใด และเกิดจากผลผลิตใดบ้าง มากน้อยเพียงใด

Outputs <----- Outcome

รูปแบบนี้ต่างจากการประเมินผลระหว่างโครงการ (On-going Evaluation) ในแง่ที่การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) โดยทั่วไปหมายถึงการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ (Post-Project Evaluation) ในขณะที่ On-going Evaluation ทำการประเมินผลเมื่อการดำเนินการไปได้เพียงครึ่งเวลาของโครงการ

6.2.1.3 การประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation)

การประเมินผลกระทบเน้นการวิเคราะห์ผลที่ได้รับต่อเนื่องจากประสิทธิผลของโครงการ โดยศึกษาว่าผลที่ได้รับจากการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการสามารถ “เป็นส่วนหนึ่งที่จะไปช่วยสนับสนุน” การบรรลุเป้าประสงค์การพัฒนาได้หรือไม่ เพียงใด

Outcome ----- > Impact

การประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation) แต่เดิมเป็น “การประเมินผลกระทบหลังการดำเนินงาน” แต่ในระยะหลังการวางแผนพัฒนาเริ่มให้ความสนใจต่อ “การประเมินผลกระทบก่อนดำเนินงาน” หรือ “Impact Assessment” ค่อนข้างมาก ทั้งการประเมินผลกระทบ

ทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment -EIA) และการประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment - SIA) ด้วยเหตุนี้ จึงมีความแตกต่างในศัพท์วิชาการระหว่าง Impact Evaluation และ Impact Assessment ตามที่กล่าวไว้นี้

6.2.2 ประเด็นของการประเมินผลโครงการ

6.2.2.1 การประเมินผลกระบวนการหรือการประเมินประสิทธิภาพ

- (1) ประเมินผลการดำเนินกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนว่าช่วยส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการได้ผลผลิต (Outputs) ของผลผลิต/โครงการในระยะเวลาที่กำหนด
- (2) ประเมินผลการจัดหาทรัพยากรในแต่ละขั้นตอนตามระยะเวลาที่กำหนด
- (3) วิเคราะห์ปัจจัยภายนอกที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผลผลิต/โครงการที่มีต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมทั้งเชิงบวกและเชิงลบ
- (4) เปรียบเทียบมูลค่าของผลผลิตที่ได้รับกับค่าใช้จ่ายโดยวิเคราะห์เชิงปริมาณ
- (5) สำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย เช่น หน่วยงานภาครัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ หน่วยงานภาคเอกชนที่สนับสนุนเงินอุดหนุน หน่วยงานคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของรัฐบาล และกลุ่มผู้พิทักษ์สิทธิต่างๆ ขององค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น

6.2.2.2 การประเมินประสิทธิผล

- (1) ประเมินผลความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของผลผลิต/โครงการตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้
- (2) ประเมินผลโดยการวิเคราะห์ Cost-Effectiveness ของผลผลิต/โครงการ
- (3) วิเคราะห์ปัจจัยภายนอกที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผลผลิต/โครงการที่มีต่อความสำเร็จของผลผลิต/โครงการทั้งเชิงบวกและเชิงลบ

6.2.2.3 การประเมินผลกระทบ

(1) ประเมินผลความสำเร็จตามเป้าหมายตามที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนด และ ประเมินผลกระทบของผลผลิต/โครงการที่ให้ผลตอบแทนที่แสดงความคุ้มค่าของการทำตาม ตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้

(2) วิเคราะห์ปัจจัยภายนอกที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผลผลิต/โครงการที่มีต่อ ความสำเร็จของแผนงานและผลสำเร็จของผลผลิต/โครงการภายใต้แผนงานทั้งเชิงบวกและเชิงลบ

6.3 ประเด็นและรูปแบบของการประเมินผลเป้าหมายการให้บริการระดับ กระทรวง

6.3.1 การทบทวนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ

การทบทวนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ เป็นกระบวนการประเมินผลก่อน การดำเนินการของโครงการ (Pre-Evaluation) โดยเน้นการวิเคราะห์วัตถุประสงค์และขอบเขต ศักยภาพในกระบวนการปฏิบัติงาน ปัจจัยเอื้อและปัจจัยอุปสรรคจากภายนอก และความคุ้มค่า จากการเปรียบเทียบผลตอบแทนและค่าใช้จ่าย

นอกจากนี้ การทบทวนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการซึ่งเป็นกระบวนการ Pre-Evaluation นี้ จะเป็นข้อมูลพื้นฐาน (Baseline Data) เพื่อใช้ในการประเมินผล ทั้งการประเมินผล ระหว่างการดำเนินงานของโครงการ (On-going Evaluation) การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ (Post-Project Evaluation) และการประเมินผลกระทบของโครงการ (Impact Evaluation)

ประเด็นการทบทวนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการประกอบด้วย

(1) หลักการและวัตถุประสงค์

(1.1) ที่มาของโครงการ หรือหลักการและเหตุผล (Background or Rationale) - ความคงอยู่ของปัญหาของสังคม หรือโอกาสขององค์กร หรือความสนใจ ของผู้มีส่วนได้เสีย ยังมีเช่นเดิมหรือไม่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงอย่างใด

(1.2) วัตถุประสงค์ของโครงการ (Project Purpose) - การครอบคลุม กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลประโยชน์ และลักษณะผลประโยชน์ ยังมี เช่นเดิมหรือไม่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงอย่างใด

(2) ศักยภาพในกระบวนการปฏิบัติงาน

- (2.1) โครงสร้างองค์การ (Organizational Structure) แบบเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ ได้รับการจัดปรับให้รองรับภารกิจอย่างเหมาะสมใช่หรือไม่
- (2.2) การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล (Human Resource Management and Development) ทำให้อัตรากำลังและสมรรถนะของบุคลากรมีความพร้อมเพิ่มขึ้นหรือไม่ ในระดับใด
- (2.3) พหุภาคี (Partnership) ที่เกี่ยวข้องยังคงผูกพันที่จะมีส่วนร่วม และให้ความร่วมมือตามที่เคยตกลงใช่หรือไม่ ในระดับใด
- (2.4) ทรัพยากรการเงิน (Financial Resource) - มาตรการในการใช้จ่ายเงินอย่างประหยัด และแผนการระดมทุนที่จำเป็นได้รับการกำหนด และสามารถปฏิบัติได้จริงใช่หรือไม่ ในระดับใด
- (2.5) ระบบข้อมูลและสารสนเทศ (Database and Information) ได้รับการพัฒนาให้เป็นปัจจุบันอย่างต่อเนื่องใช่หรือไม่ และสามารถใช้ประโยชน์ในระดับใด
- (2.6) ระบบประกันคุณภาพและควบคุมคุณภาพ (Quality Assurance and Quality Control - QA/QC) ได้รับการกำหนดให้ลดข้อบกพร่องในกระบวนการปฏิบัติงานให้มีน้อยที่สุดใช่หรือไม่ ในระดับใด
- (2.7) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (Efficiency) ของผลผลิตของโครงการในเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ เชิงเวลา และเชิงต้นทุน ยังคงกำหนดไว้เช่นเดิมใช่หรือไม่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงอย่างใด
- (3) ปัจจัยเอื้อและปัจจัยอุปสรรคจากภายนอก
 - (3.1) สังคมวัฒนธรรม (Socio-cultural Factors) - ความรุนแรงของปัญหาสังคมที่ต้องการแก้ไข ความต้องการของผู้รับบริการ การสนับสนุนของผู้มีส่วนได้เสีย เป็นต้น ยังคงเอื้อต่อโครงการใช่หรือไม่ ในระดับใด
 - (3.2) เทคโนโลยี (Technological Factors) - การนำนวัตกรรมมาใช้ ความสามารถของแรงงานในตลาดที่เชี่ยวชาญในการใช้เทคโนโลยี เป็นต้น ยังคงเอื้อต่อโครงการใช่หรือไม่ ในระดับใด
 - (3.3) เศรษฐกิจ (Economic Factors) - ต้นทุนแรงงานในตลาดแรงงาน อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าการสื่อสาร เป็นต้น ยังคงเอื้อต่อโครงการใช่หรือไม่ ในระดับใด

- (3.4) การเมืองและกฎหมาย (Political and Legal Factors) - นโยบายของรัฐบาล การออกกฎหมายสนับสนุน การบังคับใช้กฎหมาย การเมืองระหว่างประเทศ พันธะผูกพันหรือสัญญาระหว่างประเทศ ยังคงเอื้อต่อโครงการใช่หรือไม่ ในระดับใด
- (4) ผลตอบแทนเปลี่ยนแปลงไปจากที่คำนวณไว้เดิมหรือไม่ เท่าใด
- (4.1) ผลตอบแทนทางตรง (Direct Benefit)
- มูลค่าที่คำนวณโดยตรงจากผลลัพธ์ (Outcome) ที่ได้รับใหม่เป็นมูลค่าเดิม
 - มูลค่าที่คำนวณโดยตรงจากผลลัพธ์ (Outcome) ที่ได้รับเพิ่มเป็นส่วนต่างจากผลลัพธ์ที่เคยได้รับ
- (4.2) ผลตอบแทนทางอ้อม (Indirect Benefit)
- มูลค่าที่เป็นผลพลอยได้ที่คำนวณจากผลกระทบ (Impact)
- (4.3) ผลตอบแทนที่ไม่เห็นเป็นตัวตน (Intangible Benefit)
- มูลค่าที่เป็นผลพลอยได้จากผลกระทบ (Impact)
 - ผลได้เชิงสังคม - การลดปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรม การลดปัญหาทางจิตวิทยา และการลดปัญหาทางความมั่นคงของชาติ (ซึ่งไม่สามารถตีมูลค่าได้)
- (5) ค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลงไปจากที่คำนวณไว้เดิมหรือไม่ เท่าใด
- (5.1) ค่าใช้จ่ายคงที่ (Fixed Cost)
- ค่าครุภัณฑ์
 - ค่าที่ดินสิ่งก่อสร้าง
- (5.2) ค่าใช้จ่ายดำเนินการ (Operating Cost)
- ค่าใช้จ่ายบุคลากร - เงินเดือนและสวัสดิการ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทน
 - ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน - ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าขนส่ง
 - ค่าบริหารทั่วไป - ค่าใช้จ่ายด้านธุรการ ค่าสาธารณูปโภค
- (5.3) ค่าใช้จ่ายทางอ้อม (Indirect Cost)
- ค่าใช้จ่ายเพื่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยหน่วยงานอื่น
 - ความสูญเสียเชิงสังคม - ปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรม ปัญหาทางจิตวิทยา และปัญหาทางความมั่นคงของชาติ (ซึ่งไม่สามารถตีมูลค่าได้)
- (6) ผลตอบแทนเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลงจากที่คำนวณไว้เดิมหรือไม่ เท่าใด ควรตัดสินใจอย่างไร (เช่น สนับสนุนให้ดำเนินการ ชะลอ หรือยกเลิก)

- (6.1) กรณีโครงการเชิงเศรษฐกิจ (เน้นผลตอบแทนที่เป็นมูลค่าจากผลตอบแทนโดยตรงได้)
- B/C
 - NPV
 - IRR
- (6.2) กรณีโครงการเชิงสังคม (เน้นผลตอบแทนที่เป็นมูลค่าจากผลตอบแทนโดยตรงได้ส่วนหนึ่งและผลตอบแทนที่ไม่สามารถตีมูลค่าได้อีกส่วนหนึ่ง)
- Cost-Effectiveness
- (6.3) กรณีโครงการเชิงความมั่นคง (ในบางโครงการ)
- Cost-Effectiveness

6.3.2 การพิจารณาเงื่อนไขความสำเร็จของโครงการ

ความสำเร็จในการดำเนินงานของโครงการมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 2 ประเภท ประกอบด้วย ปัจจัยภายในกระบวนการของโครงการ และปัจจัยภายนอกโครงการ

(1) ปัจจัยภายในกระบวนการของโครงการ หมายถึง ปัจจัยนำเข้ากระบวนการผลิต (ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์) รวมทั้งวิธีการบริหารจัดการ (เช่น การวิจัยและพัฒนา การวางแผนปฏิบัติการ ระบบการติดตามและประเมินผล ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล การสื่อสารภายใน การประสานเครือข่าย พหุภาคี และภาวะผู้นำ เป็นต้น) การควบคุมปัจจัยภายในกระบวนการของโครงการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดข้อบกพร่องจะใช้ระบบการประกันคุณภาพ (Quality Assurance - QA) และการควบคุมปัจจัยภายในกระบวนการของโครงการ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องจะใช้ระบบการควบคุมคุณภาพ (Quality Assurance - QC) หรือที่เรียกว่าระบบ QA/QC

(2) ปัจจัยภายนอกโครงการ หมายถึง ปัจจัยเอื้อและปัจจัยอุปสรรคที่เกิดจากภายนอกโครงการที่มีผลการดำเนินงานของโครงการ ประกอบด้วย ปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรม ปัจจัยทางเทคโนโลยี ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางการเมืองและกฎหมาย และปัจจัยทางกายภาพ (ดูแผนภูมิแสดงการทบทวนโครงการปัจจุบัน/ริเริ่มแนวคิดโครงการใหม่ในภาคผนวก 5 และแผนภูมิแสดงการวางแผนโครงการในภาคผนวก 6)

การพิจารณาความเสี่ยงของโครงการและการป้องกันและแก้ไข

ระดับของจุดมุ่งหมาย	ความเสี่ยงของโครงการ และการตรวจสอบ	ตัวอย่างทางเลือกในการป้องกัน และแก้ไข
ระดับ Goal/Impact (ผลกระทบของโครงการ ที่มีการตอบสนอง ความต้องการของประชาชน หรือการตอบสนอง ยุทธศาสตร์ชาติ)		
	ความเสี่ยงด้านผลสำเร็จ/ทางการเมือง (Result/Political Risks) - สาธารณะชนไม่ได้รับประโยชน์อย่างจริงจัง - การเกิดผลลัพธ์ในเชิงลบและผลกระทบในเชิงลบ - กฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน ยังไม่ได้รับการแก้ไข	- จัดทำ Pre-Evaluation ก่อนจัดสรรงบประมาณ - ศึกษาความเป็นไปได้ในการเกิดผลลัพธ์ในเชิงลบ (Side-Effect) และผลกระทบในเชิงลบ (Negative Impact) และหาแนวทางป้องกัน เสนอร่างกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานเพื่อแก้ไข
ระดับ Outcome (ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับ กลยุทธ์ตามนโยบายรัฐบาล/ แผนบริหารราชการแผ่นดิน/ แผนปฏิบัติราชการของ ส่วนราชการ)		
	ความเสี่ยงในการบริหาร (Management Risks) - ข้อมูลที่ได้รับ ไม่ถูกต้อง/ชัดเจน - ผู้ที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากมีส่วนทำให้เกิดความสับสนในการบูรณาการ - ไม่ตรงกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในระดับต่างๆ - ลักษณะของผลประโยชน์มีความเป็นนามธรรมและไม่สามารถกำหนด	- จัดทำ On-going Evaluation โดยผู้ประเมินผลอิสระที่มีคุณสมบัติทางวิชาการครบถ้วน - บูรณาการโครงการโดยยึดกลุ่มเป้าหมายเดียวกันที่ได้รับผลประโยชน์หลากหลาย หรือให้ผลประโยชน์ในลักษณะ

ระดับของจุดมุ่งหมาย	ความเสี่ยงของโครงการ และการตรวจสอบ	ตัวอย่างทางเลือกในการป้องกัน และแก้ไข
	ตัวชี้วัดผลลัพธ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม เพียงพอ	เดียวกันแก่กลุ่มเป้าหมายที่ หลากหลาย - ศึกษาลำดับความสำคัญของ กลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับ ผลประโยชน์จากโครงการ - จัดทำตัวชี้วัดผลลัพธ์ที่เอื้อต่อการ กำหนดผลผลิตที่เป็นรูปธรรม

ระดับ Output (ผลผลิตที่เกิดจาก กระบวนการปฏิบัติงาน ตามแผนบริหารราชการ แผ่นดิน/แผนปฏิบัติราชการ ของส่วนราชการที่มีตัวชี้วัด ผลการปฏิบัติงานได้เป็น รูปธรรมชัดเจน)		
	ความเสี่ยงในกระบวนการผลิต (Manufacturing/Output Delivery Process Risks) - ขาดการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน ภาครัฐ/ภาคเอกชนในการกำหนด วัตถุประสงค์/เป้าหมาย - ขาดการวิจัยและพัฒนา (Research and Development – R&D) - ระบบการติดตามและประเมินผล (Monitoring & Evaluation – M&E) ไม่มีประสิทธิภาพ - ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร จัดการ (Management Information System – MIS) ไม่มีประสิทธิภาพ	- สร้างการมีส่วนร่วมของ หน่วยงานภาครัฐ/ภาคเอกชนใน การกำหนดวัตถุประสงค์/ เป้าหมาย - สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา และการสร้างนวัตกรรม - ปรับปรุงระบบการติดตามและ ประเมินผล - ปรับปรุงระบบสารสนเทศเพื่อ การบริหารจัดการ - ปรับปรุงระบบการบริหารและ

ระดับของจุดมุ่งหมาย	ความเสี่ยงของโครงการ และการตรวจสอบ	ตัวอย่างทางเลือกในการป้องกัน และแก้ไข
	- ระบบการบริหารและการพัฒนา ทรัพยากรบุคคล (Human Resource Management and Development - HRM&HRD) ไม่มีประสิทธิภาพ	การพัฒนาทรัพยากรบุคคล

ระดับ Activity (การมีส่วนร่วมของผู้ที่ เกี่ยวข้องทั้งระดับ เจ้าภาพหลัก เจ้าภาพรอง เจ้าภาพร่วม และผู้ที่เกี่ยวข้อง อื่นๆ ในกระบวนการ ปฏิบัติงาน และการกำหนด กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ และพื้นที่ให้บริการ)		
	ความเสี่ยงทางการเงิน (Financial Risks) - ขาดการพิจารณาปริมาณและ แหล่งที่มาของเงินงบประมาณ - ขาดการคำนวณต้นทุนต่อหน่วย - การแสวงหาเครือข่ายความร่วมมือ ของพหุภาคีไม่มีประสิทธิภาพ - การใช้จ่ายเงินไม่ประหยัด	- ศึกษาปริมาณและแหล่งที่มาของ เงินงบประมาณที่สอดคล้องกับ ภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและ การเมืองในระดับประเทศและ ระดับระหว่างประเทศ - จัดทำระบบต้นทุนต่อหน่วย กิจกรรม - สร้างเครือข่ายความร่วมมือของ พหุภาคี - จัดทำมาตรการการประหยัดใน การใช้จ่ายเงิน
ระดับ Input		

ระดับของจุดมุ่งหมาย	ความเสี่ยงของโครงการ และการตรวจสอบ	ตัวอย่างทางเลือกในการป้องกัน และแก้ไข
(งบประมาณของ ส่วนราชการและ การสนับสนุนของผู้มีส่วน ได้เสีย)		

6.3.3 รูปแบบของการประเมินผลเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวงหลังจากทำโครงการ

รูปแบบของการประเมินผลแผนงาน (Programme Evaluation) ก็คือ การประเมินผลโครงการทุกโครงการภายใต้แผนงานที่กำหนด โดยครอบคลุมรูปแบบการประเมินผลโครงการทั้ง 3 รูปแบบดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้แก่ การประเมินประสิทธิภาพของโครงการ (Efficiency Evaluation) การประเมินประสิทธิผลของโครงการ (Effectiveness Evaluation) และการประเมินผลกระทบของโครงการ (Impact Evaluation) แล้วนำมาสรุปภาพรวมด้วยการประเมินผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ/สังคม/การเมือง ในลักษณะที่เป็นผลตอบแทนโดยตรง (Direct Benefit) ผลตอบแทนโดยอ้อม (Indirect Benefit) และผลตอบแทนที่คำนวณไม่ได้ (Intangible Benefit) เปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้จ่ายคงที่ (Fixed Cost) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (Operating Cost) และค่าใช้จ่ายทางอ้อม (Indirect Cost)

การประเมินผลตอบแทนในแผนงานด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมืองมีความแตกต่างกัน โดยที่แผนงานด้านเศรษฐกิจจะเน้นผลตอบแทนโดยตรงและผลตอบแทนโดยอ้อมจากการวิเคราะห์เชิงปริมาณ แผนงานด้านสังคมจะเน้นผลตอบแทนโดยอ้อมจากการวิเคราะห์เชิงปริมาณและผลตอบแทนที่คำนวณไม่ได้จากการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ในขณะที่แผนงานด้านการเมืองจะเน้นผลตอบแทนที่คำนวณไม่ได้จากการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

6.3.4 ประเด็นของการประเมินผลเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวง

6.3.4.1 การประเมินผลตอบแทนเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย

(1) ผลตอบแทนทางตรง (Direct Benefit) เป็นผลตอบแทนที่โครงการผลิตโดยตรงทั้งในรูปแบบสินค้าและบริการ เช่น กระแสไฟฟ้าจากการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ น้ำที่ส่งผ่านคลองชลประทานเพื่อการเพาะปลูกจากการสร้างอ่างเก็บน้ำ

(2) ผลตอบแทนทางอ้อม (Indirect Benefit) เป็นผลตอบแทนที่โครงการทำให้เกิดผลกระทบทั้งในรูปแบบสินค้าและบริการ เช่น การสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ทำให้ได้กระแสไฟฟ้าเป็นผลตอบแทนทางตรง และในขณะเดียวกันก็ทำให้มีกิจกรรมการท่องเที่ยวในบริเวณเขื่อนเป็นผลตอบแทนทางอ้อม หรือการสร้างอ่างเก็บน้ำทำให้ได้น้ำที่ส่งผ่านคลองชลประทานเพื่อการเพาะปลูกเป็นผลตอบแทนโดยตรง และในขณะเดียวกันก็ทำให้มีกิจกรรมการขนส่งผลผลิตไปขายเป็นผลตอบแทนทางอ้อม

(3) ผลตอบแทนที่ไม่มีตัวตน (Intangible Benefit) เป็นผลตอบแทนที่ไม่มีตัวตนจากโครงการ หรือผลตอบแทนที่วัดได้ยาก เช่น การส่งเสริมจริยธรรม การป้องกันและรักษาชายแดน และการรักษาพิภพทัศน์

(4) ค่าใช้จ่ายคงที่ (Fixed Cost) เป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนเบื้องต้นเพื่อให้เกิดความพร้อมที่จะดำเนินการผลิตหรือให้บริการ เช่น ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ค่าครุภัณฑ์ ค่าติดตั้งเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ

(5) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (Operating Cost) เป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน เช่น ค่าแรงงาน ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน

(6) ค่าใช้จ่ายทางอ้อม (Indirect Cost) เป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากผลกระทบของโครงการต่อบุคคลอื่น เช่น ค่าสูญเสียทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการปล่อยน้ำเสียหรือควันทoxicจากโรงงาน

6.3.4.2 การประเมินผลการบริหารจัดการของแผนงานเปรียบเทียบกับสภาพแวดล้อม

(1) วิเคราะห์ปัจจัยภายนอกที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของแผนงานที่มีต่อความสำเร็จของแผนงานและผลสำเร็จของผลผลิต/โครงการภายใต้แผนงานทั้งเชิงบวกและเชิงลบ

(2) วิเคราะห์ปัจจัยภายในขององค์การในการบริหารจัดการว่าช่วยส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการผลิตผลงาน (Outputs) ของทุกผลผลิต/โครงการภายใต้แผนงาน

(3) สำนวณความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย เช่น หน่วยงานภาครัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ หน่วยงานภาคเอกชนที่สนับสนุนเงินอุดหนุน หน่วยงานคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของรัฐบาล และกลุ่มผู้พิทักษ์สิทธิต่างๆ ขององค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น

(4) ทบทวนสถานภาพขององค์การว่าอยู่ในลักษณะที่จะต้องทำอะไรต่อไปแก่แผนงาน ได้แก่ ขยายแผนงาน รักษาสถานภาพเดิมของแผนงาน ปรับปรุงแผนงาน โอนแผนงาน ให้องค์การประเภทอื่นดำเนินการแทน และยกเลิกแผนงาน เป็นต้น

(5) ทบทวนภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การจะต้องปรับเปลี่ยนหรือไม่ และถ้าปรับเปลี่ยนจะมีผลอย่างไรต่อแผนงานนั้นๆ

6.3.5 ปัญหาในการดำเนินงานประเมินผล

(1) ข้อมูลไม่ถูกต้อง ซึ่งเกิดจากความผิดพลาดในวิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลของแหล่งที่มาของข้อมูลแต่ละแห่ง

(2) ข้อมูลขัดแย้งกันของแหล่งที่มาของข้อมูล ซึ่งเกิดจากความแตกต่างในวิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลของหน่วยงานที่ต่างกัน

(3) การต่อต้านการควบคุม ซึ่งเกิดจากการมองภาพการประเมินผลว่าเป็นการจับผิดมากกว่าการค้นหาปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขเพื่อปรับปรุงงานให้ดีขึ้น

(4) การมอบอำนาจหน้าที่ที่มากเกินไปของผู้มอบอำนาจให้แก่ผู้ทำการประเมินผล ซึ่งเกิดขึ้นจากกรณีที่ผู้บริหารแต่งตั้งบุคคลจากสายวิชาการให้เป็นผู้ทำการประเมินผล พร้อมกับมอบอำนาจให้ช่วยตัดสินใจแก้ไขปัญหา ทั้งที่บุคคลนั้นไม่ได้อยู่ในตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับเหนือหน่วยงานย่อยนั้นๆ

(5) การจัดสรรเงินไม่เพียงพอต่อการประเมินผลแต่ละรูปแบบ ซึ่งเกิดจากการที่ผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญของการประเมินผล

(6) การให้รางวัลและการลงโทษจากการประเมินบุคคลด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว มากกว่าการประเมินผลงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่เห็นประโยชน์ในการประเมินผล

(7) การเลือกทำการประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation) และละเว้นการประเมินผลความสำเร็จที่เน้นผลลัพธ์ โดยเฉพาะหน่วยงานระดับปฏิบัติ การให้ความสำคัญต่อการวัดประสิทธิภาพในกระบวนการทำงานว่ารวดเร็วและคล่องตัวมากน้อยเพียงไร แต่ไม่สามารถเชื่อมโยงผลการปฏิบัติงานกับประสิทธิผลขององค์การว่าผลิตผลและบริการที่ได้ทำนั้นก่อให้เกิดผลตอบแทนแก่องค์การหรือเกิดผลประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมายเท่าไร

บทที่ 7

ขั้นตอนการดำเนินงานในการประเมินผลผลิต/โครงการ

.....

7.1 การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับสถานภาพของผลผลิต/โครงการ

ขั้นตอนแรกในการประเมินผลได้แก่การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับสถานภาพของผลผลิต/โครงการ ประกอบด้วยประเด็นต่างๆ ดังนี้

7.1.1 ประวัติความเป็นมาของผลผลิต/โครงการ

ประวัติความเป็นมาของผลผลิต/โครงการ เช่น ปีที่จัดตั้งผลผลิต/โครงการ หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งผลผลิต/โครงการ และแหล่งที่มาของรายรับของผลผลิต/โครงการ ทั้งเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณ โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น แบบคำของบประมาณแผ่นดินประจำปี หรือเอกสารประกอบมติคณะรัฐมนตรีที่ให้กำหนดผลผลิต/โครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล หรือเอกสารที่กำหนดโดยองค์การระหว่างประเทศที่ให้เงินช่วยเหลือหรือเงินกู้ในกรณีที่ได้รับงบประมาณส่วนหนึ่งจากต่างประเทศ

7.1.2 ยุทธศาสตร์ที่ผลิต/โครงการนี้เป็นส่วนประกอบตามที่กระทรวงกำหนด

หลังจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดทำแผนระยะยาวจากการจัดทำ “แผนแม่บท 5 ปี” หรือ “แผนปฏิบัติงานระยะ 5 ปี” เป็น “แผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง” และ “แผนกลยุทธ์ของกรม” ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 คำว่า “ยุทธศาสตร์และเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวง” มีความหมายในระดับเดียวกันกับ “ยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาล” โดยที่ระบุ “กลุ่มเป้าหมายของสังคมที่ได้รับการและลักษณะผลประโยชน์ที่ได้รับ” ซึ่งเชื่อมโยงกับ “ยุทธศาสตร์ชาติ” (หรือ “ยุทธศาสตร์ของรัฐบาล” ที่มีเป้าหมายที่ใช้ตัวชี้วัด “ผลิตภัณฑ์มวลรวม หรือ GDP” ในกรณีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และเป้าหมายที่ใช้ตัวชี้วัด “คุณภาพชีวิตของประชาชน” ในกรณีการพัฒนาด้านสังคม ดังนั้น การเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาลจึงต้องสัมพันธ์กันโดยตรง โดยที่ผลิต/โครงการเป็นส่วนประกอบหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาล

7.1.3 ตัวชี้วัดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาล

แผนบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์รัฐบาล และกำหนดกลยุทธ์ของแต่ละยุทธศาสตร์ไว้ แต่ไม่ได้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของกลยุทธ์แต่ละกลยุทธ์ ซึ่งกระทรวงแต่ละกระทรวงต้องจัดทำขึ้นเพื่อรองรับการประเมินผล

7.1.4 ระบบกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปีในระยะเวลาที่ผ่านมา

ระบบกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี โดยเฉพาะกระบวนการวางแผน กระบวนการติดตามผล กระบวนการประเมินผล และกระบวนการปรับแผน ศึกษาได้จากแผนปฏิบัติราชการ 4 ปีของกระทรวงและกรม รวมทั้งบันทึกรายงานการประชุมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

7.1.5 บทบาทของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ

ฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง) และฝ่ายข้าราชการประจำ (ปลัดกระทรวงและระดับอธิบดีและรองอธิบดี) มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และการแปลง

นโยบายสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของผู้บริหารระดับล่าง (ระดับผู้อำนวยการกอง และหัวหน้าฝ่าย) และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ โดยศึกษาการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลจากการปรับนโยบายและการปรับแนวทางในการปฏิบัติงาน

7.1.6 อิทธิพลของนักการเมือง สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนทั่วไป ที่มีต่อการดำเนินงานขององค์กร

อิทธิพลของนักการเมือง สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน โดยศึกษาจากข้อวิจารณ์ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่อผลผลิต/โครงการ ทั้งที่เกี่ยวกับวิธีดำเนินงาน การใช้ทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ ปริมาณงาน และผลประโยชน์ที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายและสังคมโดยรวม และหากมีรายงานการประเมินผลในอดีตที่ดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์รัฐบาลที่ศึกษาก็อาจนำเอาส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงมานำเสนอด้วย

7.2 การวิเคราะห์องค์ประกอบของผลผลิต/โครงการ

ขั้นตอนที่สองในการประเมินผล ได้แก่ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาล โดยพิจารณาถึงระบบของจุดมุ่งหมาย (Objective System) 4 ระดับ ได้แก่ เป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาล ผลลัพธ์ ผลผลิตจากการจัดทำกิจกรรม และกิจกรรมที่จัดทำ

7.2.1 ระบุจุดมุ่งหมายของยุทธศาสตร์ชาติ/ของรัฐบาล

ข้อความในระดับจุดมุ่งหมายของยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาล (Programme Objective) หรือเป้าประสงค์ระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Goal) ให้ระบุว่า “ใครเป็นกลุ่มสังคมผู้ได้รับผลกระทบในเชิงบวกตามที่คาดหมายไว้” ตัวรูปประโยคจะแสดงผลประโยชน์ที่มีต่อกลุ่มสังคมผู้ได้รับผลกระทบ (Impacts) จากผลผลิต (Outputs) ที่ได้รับจากการจัดทำกิจกรรม ซึ่งอาจมีได้มากกว่าหนึ่งกลุ่มและลักษณะของผลกระทบที่มีต่อแต่ละกลุ่มอาจแตกต่างกันได้

7.2.2 ระบุเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน

การระบุเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ให้ระบุว่า “ใครเป็นกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงตามที่คาดหมายไว้” ตัวรูปประโยคจะแสดงผลประโยชน์โดยตรง (Direct Effect) ที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายเฉพาะและลักษณะของผลประโยชน์หลักที่ได้รับมีเพียงลักษณะเดียว

7.2.3 กำหนดผลผลิตจากการจัดทำกิจกรรม

การกำหนดผลผลิตจากการจัดทำกิจกรรม โดยระบุผลผลิต (Outputs) ที่ต้องการในแต่ละช่วงเวลา ข้อความผลผลิตให้ระบุว่า “อะไรคือผลผลิตที่ คาดหมายไว้” เพื่อแสดงถึงผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน ตัวรูปประโยคจะขึ้นต้นด้วยผลผลิตที่เกิดขึ้นในขั้นตอนสุดท้าย (End Results) ของแต่ละกิจกรรมหลักซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกกระทำ (Object)

7.2.4 กำหนดกิจกรรมที่ทำ

การกำหนดกิจกรรมที่จัดทำเพื่อให้เกิดผลผลิตที่ต้องการในแต่ละช่วงเวลา ข้อความกิจกรรม (Activities) ให้ระบุว่า “วิธีการอย่างไรที่ ใช้ในการจัดทำกิจกรรมเพื่อทำให้เกิดผลผลิตตามที่ต้องการ” เพื่อแสดงกระบวนการดำเนินงาน ตัวรูปประโยคจะขึ้นต้นด้วยกริยาที่กระทำ (หรือ Verb) ที่เป็นรูปธรรม

ข้อควรระวัง ข้อความแสดงจุดมุ่งหมายของยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาลและเป้าหมายการให้บริการส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาลและ

กลยุทธ์ของกระทรวง แต่ข้อความที่เขียนมักจะใช้วิธีการเขียน “วัตถุประสงค์เชิงกิจกรรม” ซึ่งข้อความจะสื่อว่า “เพื่อที่จะทำอะไร” ข้อความแสดงจุดมุ่งหมายของยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาล และวัตถุประสงค์เหล่านี้จะต้องทบทวนใหม่ แล้วเขียนข้อความให้เป็น “วัตถุประสงค์เชิงจุดมุ่งหมาย” ซึ่งข้อความจะสื่อว่า “เพื่อที่จะให้ใครได้รับผลประโยชน์อะไร”

เป้าประสงค์ของรัฐบาล - ข้อความระบุผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในระดับยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาล ให้เขียนในลักษณะที่ระบุว่าสังคมหรือประชาชนโดยส่วนรวมจะได้รับผลประโยชน์อะไร ประโยคตัวอย่างเช่น ภาวะโภชนาการของเด็กอายุ 0-5 ขวบดีขึ้น
เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน – ข้อความระบุผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อกลุ่มเป้าหมาย ให้ระบุกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้เปลี่ยนพฤติกรรมหรือผลประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายจะได้รับ ในแง่ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ประโยคตัวอย่างเช่น เพื่อให้แม่สามารถให้ลูกรับประทานอาหารเช้าครบ 5 หมู่ได้อย่างถูกต้อง
OUTPUTS – ข้อความระบุผลผลิตจากการจัดทำกิจกรรม ให้เขียนข้อความในลักษณะที่ถูกระทำ (passive voice) ประโยคตัวอย่างเช่น แม่ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องภาวะโภชนาการของเด็ก
ACTIVITIES – ข้อความระบุกิจกรรมนำส่งผลผลิตหรือกระบวนการจัดทำกิจกรรม “Activities” - “กิจกรรมที่ต้องจัดทำเพื่อให้เกิดผลผลิต”

ให้ขึ้นต้นประโยคด้วยคำกริยาแสดงการกระทำ

7.3 การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก

ขั้นตอนที่สามในการประเมินผล ได้แก่ การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อความสำเร็จในระดับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาล ระดับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับโครงการ และระดับผลผลิตที่เกิดจากการจัดทำกิจกรรม

PROGRAMME OBJECTIVE “Impact” - “เป้าประสงค์การพัฒนาโดยภาพรวมที่ผลผลิต/โครงการมีส่วนทำให้เกิดขึ้น” ----- PROJECT PURPOSE “Outcome” - “ผลประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมายที่โครงการต้องการให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์” ----- OUTPUTS “Outputs” - “ผลผลิตที่คาดหวังให้เกิดขึ้นจากการจัดทำกิจกรรมต่างๆ” ----- ACTIVITIES “Activities” - “กิจกรรมที่ต้องจัดทำเพื่อให้เกิดผลผลิต”	ลักษณะของตัวแปรที่เป็นเงื่อนไขภายนอกองค์กรที่มีอิทธิพลเชิงสนับสนุนและเชิงอุปสรรคต่อการที่จะทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่พึงประสงค์ตามเป้าประสงค์ของรัฐบาล โดยเน้นการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ การเมืองและการบริหาร เศรษฐกิจและการเงิน สังคมวัฒนธรรม และเทคโนโลยี ----- ลักษณะของตัวแปรที่เป็นเงื่อนไขภายนอกองค์กรที่มีอิทธิพลเชิงสนับสนุนและเชิงอุปสรรคต่อการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการ โดยเน้นการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ การเมืองและการบริหาร เศรษฐกิจ และการเงิน สังคมวัฒนธรรม และเทคโนโลยี ----- ลักษณะของตัวแปรที่เป็นเงื่อนไขภายนอกองค์กรที่มีอิทธิพลเชิงสนับสนุนและเชิงอุปสรรคต่อการที่จะทำกิจกรรมต่างๆ เกิดผลผลิตตามที่คาดหวัง โดยเน้นการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำกิจกรรม และเกี่ยวข้องกับการจัดหาทรัพยากรโครงการ
--	--

	ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และการบริหาร ของโครงการ
--	--

7.4 การกำหนดตัวชี้วัด

ขั้นตอนที่สี่ในการประเมินผลได้แก่ การกำหนดตัวชี้วัดที่พิสูจน์ได้เชิงรูปธรรม

ตัวชี้วัดมี 5 ระดับ ได้แก่

- (1) ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Inputs) เช่น จำนวนอัตราค่าจ้าง จำนวนงบดำเนินการ ปริมาณวัสดุครุภัณฑ์ และอาคารสถานที่ เป็นต้น
- (2) ตัวชี้วัดกระบวนการ (Processes) ได้แก่ การจัดทำกิจกรรมในขั้นตอนต่างๆ
- (3) ตัวชี้วัดผลผลิต (Outputs) เช่น สินค้าที่ได้ผลิต และบริการที่กลุ่มเป้าหมายได้รับ หน่วยงานมีระบบสารสนเทศตามที่กำหนดไว้ เป็นต้น
- (4) ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcomes) เช่น ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย และ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น
- (5) ตัวชี้วัดผลกระทบ (Impacts) เช่น ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มสังคม และ การขยายผลโดยกลุ่มสังคมเป้าหมาย เป็นต้น

ตัวชี้วัดผลงาน (Key Performances Indicators) ครอบคลุมผลผลิตและผลลัพธ์ซึ่งเป็นผลงานจากการกระทำ (Results) แต่ไม่รวมถึงตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Inputs) และกระบวนการ (Processes) ซึ่งเป็นตัวกระทำ (Enablers) และไม่รวมถึงผลกระทบ (Impact) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในระดับนโยบาย (Policy Indicators)

การเขียนตัวชี้วัดที่พิสูจน์ได้เชิงรูปธรรมควรมีองค์ประกอบ (2Q+2T+1P) คือ ปริมาณ (Quantity) คุณลักษณะ (Quality) เวลา (Time) กลุ่มเป้าหมาย (Target Group) และสถานที่ (Place)

การจัดทำตัวชี้วัดต้องให้ตรงประเด็นและเป็นที่เข้าใจได้โดยบุคคลทั่วไป ต้องกำหนด

จำนวนตัวชี้วัดให้ได้น้อยที่สุด โดยเลือกตัวแปรเพียงตัวเดียวจากกลุ่มตัวแปรที่ใช้ทำเป็นตัวชี้วัด หรือตัดทอนตัวแปรที่คล้ายคลึงกันออกไป และต้องจัดทำตัวชี้วัดด้วยความประหยัดโดยการใช้อยู่

ค่าของตัวชี้วัด แสดงเป็นตัวเลขในลักษณะของ ร้อยละ (Percentage) อัตราส่วน (Ratio) สัดส่วน (Proportion) อัตรา (Rate) จำนวน (Number) และค่าเฉลี่ย (Average or Mean)

การทดสอบคุณลักษณะที่ดีของตัวชี้วัด
● ความสมเหตุสมผลที่อธิบายได้ (Validity) ● ความมีอยู่ของข้อมูล (Availability of Data) ● ความเชื่อถือได้ของข้อมูล (Reliability of Data) ● ความเคลื่อนไหวของผลที่เกิดขึ้น (Sensitivity) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงปริมาณหรือคุณภาพของการดำเนินงาน

ส่วนการเขียนตัวชี้วัดเพื่อแสดงตัวชี้วัดสำหรับการประเมินประสิทธิผลและตัวชี้วัดสำหรับการประเมินประสิทธิภาพ มีหลักการที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ ดังนี้

ตัวชี้วัดประสิทธิผลทางการเงิน (Financial Effectiveness) = มูลค่ารวมของผลตอบแทนทางการเงิน
ตัวชี้วัดประสิทธิผลทางการบริการ (Service Effectiveness) = จำนวนผู้รับบริการที่ได้รับผลประโยชน์จากการให้บริการ
ตัวชี้วัดประสิทธิผลด้วยค่าใช้จ่ายที่เท่ากัน (Cost-Effectiveness) = ผลประโยชน์ที่ผู้รับบริการได้รับด้วยวิธีการที่แตกต่างกันเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่เท่ากัน
ตัวชี้วัดประสิทธิภาพเชิงต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต (Unit Cost) = ค่าใช้จ่ายต่อปริมาณผลผลิต (Input หารด้วย Output)
ตัวชี้วัดประสิทธิภาพเชิงต้นทุนต่อหน่วยกิจกรรมหรือความประหยัดเงิน (Economy) = ค่าใช้จ่ายจริงต่อกิจกรรม (Activity Cost) ที่ลดลง
ตัวชี้วัดประสิทธิภาพเชิงผลิตภาพต่อการใช้ทรัพยากรบุคคล (Productivity per Man-day) = ปริมาณผลผลิตต่อปริมาณแรงงาน (Output หารด้วย Manpower)
ตัวชี้วัดประสิทธิภาพเชิงผลิตภาพต่อเนื้อที่ (Productivity per Area) = ปริมาณผลผลิตต่อเนื้อที่การผลิต (Output หารด้วย Area)
ตัวชี้วัดประสิทธิภาพความรวดเร็วด้วยค่าใช้จ่ายที่เท่ากัน (Output per Hour) = รอบระยะเวลาที่ทำได้จริง (Cycle Time) เปรียบเทียบกับรอบระยะเวลาที่เคยทำได้ด้วย

ค่าใช้จ่ายเท่าเดิม (หรือสมมติให้ค่าใช้จ่ายเป็นค่าคงที่) = ปริมาณผลผลิตต่อปริมาณเวลา (Output หารด้วย Hour) ที่ทำได้จริงเปรียบเทียบกับปริมาณผลผลิตต่อปริมาณเวลาที่เคยทำได้ ด้วยค่าใช้จ่ายเท่าเดิม (หรือสมมติให้ค่าใช้จ่ายเป็นค่าคงที่)
ตัวชี้วัดประสิทธิภาพเชิงผลผลิตที่มีคุณภาพ (Qualified Output) = ปริมาณผลผลิตที่ผ่านการทดสอบตามมาตรฐานคุณภาพต่อปริมาณผลผลิตที่กำหนดตามแผน ในช่วงระยะเวลาที่ใช้เท่ากัน และค่าใช้จ่ายที่เท่ากัน (หรือสมมติให้ระยะเวลาที่ใช้และค่าใช้จ่ายเป็นค่าคงที่)

7.5 การกำหนดวิธีการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศ

ขั้นตอนที่ห้าในการประเมินผล ได้แก่การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศเพื่อพิสูจน์ตัวชี้วัดวิธีการโดยทั่วไปประกอบด้วย สัมภาษณ์ (Interview) สอบถาม (Questionnaire) สังเกตการณ์ (Observation) และเอกสารต่างๆ (Document)

7.6 การกำหนดระเบียบวิธีการศึกษา

ขั้นตอนที่หกในการประเมินผล ได้แก่การกำหนดระเบียบวิธีการศึกษา โดย

- (1) กำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินผล โดยระบุวัตถุประสงค์เชิงจุดมุ่งหมาย
- (2) กำหนดผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ โดยระบุว่า หน่วยงานใดบ้าง จะนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในแง่มุมใด (เช่น การกำหนดนโยบาย การปรับแผน การปรับปรุงกระบวนการจัดทำกิจกรรม ฯลฯ)
- (3) กำหนดขอบเขตของการศึกษา โดยระบุขอบเขตของเนื้อหาที่ศึกษา และขอบเขตของพื้นที่และช่วงเวลาที่ศึกษา
- (4) กำหนดกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบการประเมินผล โดยระบุความครอบคลุมของรูปแบบการประเมินผลว่าจะประเมินประสิทธิภาพ หรือประเมินประสิทธิผลในการดำเนินกิจกรรม และประเมินผลกระทบ
- (5) กำหนดนิยามปฏิบัติการ (ถ้ามี) และการให้คำจำกัดความ ต้องเป็นการให้

ความหมายที่ใช้คำว่า “หมายถึง” หรือ “คือ” เท่านั้น

(6) กำหนดพื้นที่สำหรับการศึกษา และการสุ่มตัวอย่าง (ถ้ามี) โดยระบุการกำหนดพื้นที่ที่ศึกษา และระเบียบวิธีการสุ่มตัวอย่าง

(7) กำหนดวิธีการจัดเก็บข้อมูล โดยระบุว่าจะใช้ข้อมูลเชิงคุณลักษณะ (Qualitative Data) หรือข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Data)

(8) กำหนดเทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูล โดยระบุว่าจะใช้เทคนิคใดสำหรับข้อมูลเชิงคุณลักษณะ หรือเทคนิคใดสำหรับข้อมูลเชิงปริมาณ

(9) กำหนดรูปแบบการนำเสนอรายงาน โดยระบุว่ารายงานการประเมินผลจะประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญในประเด็นอะไรบ้าง

(10) กรณีการนำเสนอผลการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม หรือผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ต้องอยู่ในหัวข้อลักษณะของประชากรที่ศึกษาและต้องอยู่ในบทที่ห้าด้วย วิธีการประเมินผล ไม่ควรนำไปเสนอในบทวิเคราะห์ เนื่องจากไม่ใช่ผลการวิเคราะห์เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการประเมินผล

7.7 การจัดเก็บข้อมูลและสารสนเทศ

ขั้นตอนที่เจ็ดในการประเมินผล ได้แก่ การจัดเก็บข้อมูลและสารสนเทศ โดย

(1) จัดเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารของหน่วยงาน และเอกสารของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสถิติข้อมูลที่มีการจัดเก็บโดยหน่วยงานที่จัดเก็บสถิติในระดับท้องถิ่น และในระดับชาติ (เช่น เทศบาล และสำนักงานสถิติแห่งชาติ ฯลฯ)

(2) จัดเก็บข้อมูลปฐมภูมิโดยการสำรวจภาคสนามด้วยการใช้เครื่องมือแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์ หรือโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกกับบุคคลหรือระดับกลุ่ม และการสังเกตการณ์ภาคสนาม

(3) จัดทำรายงานบันทึกข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคในระหว่างจัดเก็บข้อมูลทุติยภูมิ และข้อมูลปฐมภูมิ เช่น ระบุข้อจำกัดเกี่ยวกับบุคลากร ระยะเวลา และงบประมาณที่ทำให้ต้องลดขนาดปริมาณของข้อมูลที่จัดเก็บ (ถ้ามี) หรือระบุปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้จัดเก็บข้อมูลในส่วนที่ต้องการไม่ได้ (ถ้ามี)

7.8 การวิเคราะห์ข้อมูลและอภิปรายผล

ขั้นตอนที่แปดในการประเมินผล ได้แก่การวิเคราะห์ข้อมูลและตีความข้อมูล โดยนำผลจากการประมวลผลมากรอกลงตารางตามตัวอย่างนี้ และอาจนำไปสร้างแผนภูมิหรือกราฟได้ตามความเหมาะสม

ยุทธศาสตร์ที่ 1

ข้อความตัวชี้วัด	หน่วยวัด	แผน/ผล	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4	ปีที่ 5
ตัวชี้วัดผลลัพธ์		แผน ผล					
ตัวชี้วัดผลผลิตที่ 1		แผน ผล					
ตัวชี้วัดผลผลิตที่ 2		แผน ผล					
ตัวชี้วัดผลผลิตที่ 3		แผน ผล					

ต่อจากนั้น ให้พิจารณาความแตกต่างระหว่างแผนกับผล และตีความผลความแตกต่างที่เกิดขึ้น แล้วอธิบายสาเหตุของความแตกต่างโดยใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก และการสังเกตการณ์ภาคสนาม

การอภิปรายผล ประกอบด้วยข้อความแสดงความเข้าใจของผู้เขียนรายงานต่อผลการวิเคราะห์ และอธิบายเพิ่มเติมด้วยการใช้ข้อมูลเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมในสนาม

และข้อสังเกตเพิ่มเติมจากการสังเกตการณ์ภาคสนาม ไม่ควรเขียนข้อความว่า “สิ่งนี้อาจจะเกิดจาก”

7.9 การนำเสนอผลสรุปและข้อเสนอแนะ

ขั้นตอนที่เท่าในการประเมินผล ได้แก่การนำเสนอผลสรุปและข้อเสนอแนะ

(1) บทสรุปต้องสรุปผลรวบยอดโดยเฉพาะต้องสรุปให้ได้ว่า ก่อให้เกิดประสิทธิผล และมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพหรือไม่

(2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เป็นข้อเสนอแนะว่าแนวทางใดควรจะนำมาใช้เพื่อ ก่อให้เกิดผลประโยชน์ตามที่คาดหวังไว้หรือผลประโยชน์มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งเชื่อมโยงกับ นโยบายของยุทธศาสตร์ชาติ/รัฐบาล หรือยุทธศาสตร์โดยตรง และเกี่ยวข้องกับการปรับ นโยบายของผู้บริหารระดับสูงทั้งฝ่ายข้าราชการประจำ (ระดับปลัดกระทรวง) และฝ่าย การเมือง (ระดับรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วย)

(3) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติงาน เป็นข้อเสนอแนะว่ากิจกรรมใดจะต้องเพิ่ม/ขยาย/ ลด/ปรับปรุง และขั้นตอนของกิจกรรมใดควรทำอย่างไรบ้าง ซึ่งเชื่อมโยงกับกระบวนการผลิต และการให้บริการโดยตรง และเกี่ยวข้องกับการปรับกระบวนการจัดทำกิจกรรมของผู้บริหาร และหัวหน้าทีมงานใน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วย

7.10 การนำเสนอสรุปสำหรับผู้บริหารและบทคัดย่อ

ความแตกต่างในปริมาณเนื้อหาระหว่างการเขียนบทสรุป สรุปสำหรับผู้บริหาร และ บทคัดย่อ

บทสรุปและข้อเสนอแนะในบทสุดท้ายของรายงาน เป็นส่วนแสดงผลสรุปตาม

วัตถุประสงค์ของการศึกษา ด้วยเหตุนี้ ส่วนเกริ่นนำของบทสรุปจึงต้องแสดงวัตถุประสงค์ของการศึกษาและสรุปวิธีการศึกษาโดยย่อ (ไม่ควรเกิน 1 หน้ากระดาษ) จากนั้นจึงสรุปผลของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา (ขึ้นอยู่กับเนื้อหาที่สามารถสรุปได้) และจบลงด้วยข้อเสนอแนะจากการศึกษา (ขึ้นอยู่กับข้อเสนอแนะที่สามารถให้ได้)

อนึ่ง สรุปผลการศึกษา (Conclusion) ไม่ใช่การย่อความ (Summary) ในเนื้อหาที่อยู่ในบทวิเคราะห์ แต่เป็นการนำประเด็นสรุปจากการวิเคราะห์แล้วเชื่อมโยงไปยังวัตถุประสงค์ของการศึกษา (Purpose of Study) ในกรณีการวิจัยประเมินผลจะเชื่อม (Evaluation Research) หรือสมมติฐาน (Hypothesis) หรือคำถามวิจัย (Research Question)

บทสรุป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา และวิธีการศึกษา	สรุปผลจากการศึกษา	ข้อเสนอแนะ
---	-------------------	------------

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----

สัดส่วนของจำนวนหน้าโดยประมาณ (สมมติว่ามี 17 หน้า)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร เป็นส่วนแสดงผลสรุปเพื่อให้ผู้บริหารนำข้อเสนอแนะจากการศึกษาไปใช้เป็นสารสนเทศประกอบการตัดสินใจปรับนโยบายที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ ส่วนแรกของสรุปสำหรับผู้บริหารจึงแสดงวัตถุประสงค์ของการศึกษา และสรุปวิธีการศึกษาโดยย่อ (ไม่ควรเกิน 1 หน้ากระดาษ) จากนั้นจึงย่อความเนื้อหาสรุปผลของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา (ขึ้นอยู่กับเนื้อหาที่สามารถย่อความให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้) และจบลงด้วยข้อเสนอแนะจากการศึกษา (ควรนำข้อความส่วนใหญ่ที่ระบุข้อเสนอแนะและเหตุผลที่มาของข้อเสนอแนะ)

สรุปสำหรับผู้บริหาร

วัตถุประสงค์ของการศึกษา และวิธีการศึกษา	สรุปผลจากการศึกษา	ข้อเสนอแนะ
---	-------------------	------------

1	2	3	4	5	6	7	8	9
---	---	---	---	---	---	---	---	---

สัดส่วนของจำนวนหน้าโดยประมาณ (สมมติว่ามี 9 หน้า)

บทคัดย่อ เป็นส่วนแสดงสรุปผลการศึกษาในลักษณะที่ย่อได้มากที่สุด เพื่อจัดเก็บไว้ในระบบข้อมูลวิทยานิพนธ์และเอกสารทางวิชาการที่สามารถให้ผู้สนใจได้ทราบข้อความเนื้อหาที่เป็นประเด็นสำคัญของการศึกษา และเป็นสารสนเทศเบื้องต้นก่อนที่จะเข้าไปอ่านเนื้อหาฉบับเต็ม ดังนั้น ความยาวของบทคัดย่อจึงไม่ควรเกิน 1 หน้ากระดาษในกรณีบทคัดย่อที่เป็นภาษาอังกฤษ และไม่ควรเกิน 2 หน้ากระดาษในกรณีบทคัดย่อที่เป็นภาษาไทย

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา และวิธีการศึกษา	สรุปผลจากการศึกษา	ข้อเสนอแนะ
--	-------------------	------------

1

สัดส่วนของจำนวนหน้าโดยประมาณ

ส่วนที่ 1

แนวคิดและหลักการ

บทที่ 1

บทนำ

.....

1.1 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting)

ระบบงบประมาณดั้งเดิมมีชื่อเรียกกันว่าระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ หรือ Line Item Budgeting ที่ประเทศต่างๆ ในทวีปอเมริกาและทวีปยุโรปใช้กันในช่วงปี ค.ศ. 1921-1939 ซึ่งเน้นการแสดงผลการรายจ่ายที่เสนอขอที่ต้องจำแนกหมวดรายจ่าย (เช่น หมวดค่าวัสดุ) ชนิดของรายจ่าย (เช่น ค่าวัสดุสำนักงาน ค่าวัสดุเชื้อเพลิง) และรายการ (กระดาษ ปากกา ดินสอ ยางลบ) เพื่อประโยชน์ในการควบคุมค่าใช้จ่ายและตรวจสอบรายละเอียดตามรายการที่สั่งซื้อสั่งจ้างภายใต้ระบบการบริหารงานแบบรวมอำนาจที่รัฐบาลกลาง ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนี้ได้รับการขนานนามว่าเป็นแบบ “Incremental Budgeting” เพราะว่าการประมาณการรายจ่ายในปีถัดไปใช้วิธีการเพิ่มสัดส่วนของงบประมาณตามอัตราเงินเฟ้อของประเทศในปีก่อนตั้งงบประมาณ โดยมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการลดการคอร์รัปชัน (โดยใช้แนวคิดดั้งเดิมในสมัยประธานาธิบดี George Washington ที่ไม่ต้องการให้กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายตรงกันข้ามนำเงินไปใช้เพื่อสร้างอิทธิพลให้พรรคพวกของตน) อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนี้มีข้อเสียในแง่ที่เน้นรายการงบประมาณที่ใช้จ่ายมากกว่าผลงาน และรายจ่ายในปีที่ผ่านมาเป็นฐานในการคำนวณประมาณการรายจ่ายที่ขอ รวมทั้งขาดความยืดหยุ่นในการเปลี่ยนแปลงรายการค่าใช้จ่าย ทำให้แนวคิดในการบริหารงบประมาณเริ่มเปลี่ยนแปลงไปเพื่อหาทางเลือกที่ดีกว่า

ต่อมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แนวคิดในการบริหารงบประมาณมีแนวโน้มที่เน้นปริมาณผลงานจากการใช้จ่ายเงิน การบริหารจัดการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์มากกว่า การตรวจสอบรายละเอียดการใช้จ่าย และการควบคุมที่มีการคำนวณค่าใช้จ่ายเปรียบเทียบกับผลผลิต ซึ่งเรียกงบประมาณระบบนี้ว่า Performance budgeting (PB) หรืองบประมาณแบบแสดงผลงาน ซึ่งมีประโยชน์ต่อการประมาณการงบประมาณจากการคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (Unit-Cost) เพื่อแสดงประสิทธิภาพ และการควบคุมการใช้จ่ายเงินในระดับกิจกรรมแทนรายการการใช้จ่ายเงิน อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานนี้มีข้อเสียในแง่ที่เน้นปริมาณงานมากกว่าคุณภาพของงาน และความยุ่งยากและขาดมาตรฐานในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วย ในขณะเดียวกัน สังคมเริ่มตั้งคำถามเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ที่มีต่อสังคมโดยรวมภายใต้ภาวะการณ์การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

ในช่วงปี ค.ศ.1961 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มทดลองใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน หรือ Program Budgeting หรือชื่อเต็มว่า Planning-Programming Budgeting (PPB) ที่เน้นการกำหนดแผนงานในระยะยาวที่สำคัญที่เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายกับผลประโยชน์ตอบแทน (Costs and Benefits) ระหว่างโครงการต่างๆ ในแต่ละแผนงาน ตามที่นายพล McNamara ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสมัยนั้นเสนอต่อประธานาธิบดี Johnson ในปี ค.ศ.1961 โดยเฉพาะให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรนำเข้าโครงการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบที่มีต่อแผนงาน โดยเริ่มจากการกำหนดเป้าประสงค์ในเชิงพรรณนาในระดับด้าน (Sector) แล้วจำแนกเป็นสาขา (Sub-Sector) แผนงาน (Program) แผนงานรอง (Sub-Program) และโครงการ (Project) ซึ่งแสดงกลยุทธ์ระดับปฏิบัติการ และประกาศใช้ทั่วประเทศในปี ค.ศ.1965 อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานนี้มีข้อเสียในแง่ที่เน้นเป้าประสงค์ของแผนงานที่จะตอบสนองความต้องการของสังคม โดยขาดเนื้อหาสาระเกี่ยวกับกระบวนการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ขาดมาตรฐานในการกำหนดขอบเขตของแผนงานที่ชัดเจนและเชื่อมโยงระหว่างแผนงานและกิจกรรม และมีข้อจำกัดในการคำนวณผลตอบแทนและค่าใช้จ่ายในระยะยาว ท้ายที่สุด เมื่อนำไปปฏิบัติจริงก็เป็นเพียงการจัดกลุ่มผลผลิตที่เคยอยู่ใต้ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานเข้าสู่แผนงานเดียวกัน ทำให้ถูกขนานนามว่าเป็นแบบ Modified Program Budgeting

ในปี ค.ศ.1976 ประธานาธิบดี Jimmy Carter ได้นำระบบงบประมาณฐานศูนย์ หรือ Zero-Based Budgeting มาใช้กับประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้คำถามหลักที่ว่าจุดมุ่งหมายเดิมยังมีความจำเป็นอีกต่อไปหรือไม่ภายใต้ภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และการตั้งงบประมาณจะเป็นเครื่องมือในการกำหนดกรอบนโยบายสาธารณะได้จริงหรือไม่ โดยเริ่มต้นจากการกำหนดให้ทุกแผนงานกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและงบประมาณที่ต้องการ โดยให้แต่ละ

แผนงานกำหนดกลุ่มของกิจกรรม (Decision Packages) ที่มีความเป็นอิสระต่อกัน (ไม่มีความซ้ำซ้อนกัน) และแสดงประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่มีต่อสังคม จากนั้นจึงจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มของกิจกรรมจากสูงลงมาต่ำเท่ากับจำนวนงบประมาณที่มีอยู่ กลุ่มกิจกรรมใดถูกจัดความสำคัญได้เส้นข้อจำกัดของงบประมาณที่มีอยู่ก็จะไม่ได้รับงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณฐานศูนย์นี้มีข้อเสียในแง่ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายวางแผนใช้เวลาและค่าใช้จ่าย Paperwork ก่อนข้างมาก และผู้บริหารใช้เวลาในกระบวนการงบประมาณก่อนข้างมาก และท้ายที่สุดเมื่อนำไปปฏิบัติจริงหน่วยงานก็มักจะยึดถือแผนงานและกลุ่มกิจกรรมเดิมอยู่ในปีถัดมา ระบบงบประมาณฐานศูนย์นี้ถูกยกเลิกโดยประธานาธิบดี Reagan

ในปี ค.ศ.1992 แนวคิดของ David Osborne และ Ted Gaebler จากหนังสือชื่อ Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector ที่ถ่ายทอดปัญหาและข้อเสนอในหมู่นักบริหารงานภาครัฐได้รับความนิยมและขนานนามระบบงบประมาณที่เสนอนี้ว่า "Entrepreneurial Budgeting" และมีอิทธิพลต่อการออกกฎหมายการปฏิรูประบบราชการ Government Performance and Results Act (GPRA) of 1993 และต่อมา รองประธานาธิบดี Al Gore ได้นำระบบนี้มาใช้ในการจัดทำงบประมาณของประเทศในชื่อว่า Performance-Based Budgeting (PBB) หรือ New Performance Budgeting ซึ่งผสมผสานส่วนที่ดีของ Performance Budgeting (PB) กับ Planning-Programming Budgeting (PPB) เข้าด้วยกัน โดยเน้นการวัดผลที่ Outcome Indicators และการให้งบประมาณแบบ Block Grant ต่อมา Performance-Based Budgeting (PBB) ได้ขยายไปในระดับท้องถิ่นของมลรัฐต่างๆ โดยเฉพาะเมือง Rock Hill ในมลรัฐ South Carolina ซึ่งนำเอาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) เข้าผนวกเป็นส่วนหนึ่งของ Performance-Based Budgeting (PBB) โดยเน้นความเชื่อมโยงจากยุทธศาสตร์มายังกระบวนการจัดทำงบประมาณ และตั้งชื่อว่า Strategic Budgeting ซึ่งได้รับรางวัลความคิดสร้างสรรค์ในการจัดทำระบบงบประมาณที่เรียกว่า Government Finance Officers Distinguished Budget Award ในปี ค.ศ. 1996

การบริหารงบประมาณในประเทศไทยยึดติดอยู่กับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budget) เน้นความสัมพันธ์ระหว่าง Inputs กับ Activities (หรือ Process) อย่างต่อเนื่อง การประเมินผลของสำนักงานงบประมาณให้ความสำคัญต่อการวัดผล “ร้อยละของรายจ่ายจริงเปรียบเทียบกับเงินจัดสรร” และ “ร้อยละของปริมาณงานที่จัดทำจริงเปรียบเทียบกับปริมาณงานที่ได้รับงบประมาณ” แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ใช้ระบบงบประมาณแบบวางแผนงาน (Planning-Programming Budget - PPB) ในปี พ.ศ. 2525 และมีการจัดทำโครงสร้างแผนงานที่ชัดเจน แต่การเขียนวัตถุประสงค์ของแผนงานยังคงเป็นวัตถุประสงค์เชิง

กิจกรรม หรือ Input-Oriented Objective (ที่เริ่มต้นประโยคว่า “เพื่อที่จะทำอะไร และให้กลุ่มเป้าหมายได้รับผลผลิตอะไร”) แทนการเขียนวัตถุประสงค์เชิงเป้าประสงค์ หรือ Goal-Oriented Objective (ที่เริ่มต้นประโยคว่า “เพื่อให้สังคมมีภาพที่พึงประสงค์ในลักษณะใด และกลุ่มเป้าหมายจะได้ผลประโยชน์ในลักษณะใด) ทำให้ขาดการกำหนดประเด็นตัวชี้วัดที่ถูกต้องตามหลักการ PPB ซึ่งมีผลให้การวางแผนขาดทิศทาง และไม่เอื้อต่อการประเมินผลที่มีตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้น ข้าราชการสำนักงานงบประมาณยังคงยึดเน้นกับวัฒนธรรมการวิเคราะห์งบประมาณแบบแสดงรายการ ทำให้การวิเคราะห์งบประมาณไม่ได้นำหลักการที่แท้จริงของ PPB มาใช้ และทำให้ข้าราชการยุคปี พ.ศ. 2540 เข้าใจผิดว่าวิธีปฏิบัติของตนในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาอยู่ภายใต้ระบบ PPB แต่เนื้อแท้ยังคงใช้วิธีการแบบแสดงรายการ ยิ่งกว่านั้น การเตรียมการนำระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (PBB) มาใช้ในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ขาดความชัดเจนและขาดบุคลากรที่สามารถทำความเข้าใจกับหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะเรื่อง Seven Hurdles โดยเฉพาะการใช้ PBB จริงในช่วงต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้สร้างความสับสนในการจำแนกผลผลิตและผลลัพธ์ให้แก่หน่วยงานภาครัฐ อันเนื่องมาจาก บุคลากรส่วนหนึ่งของสำนักงานงบประมาณที่มีความรู้พื้นฐานไม่เพียงพอที่จะอธิบายความแตกต่างระหว่างผลผลิตและผลลัพธ์ รวมทั้งความเข้าใจการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ตลอดจนการบูรณาการแผนงานและบูรณาการโครงการ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการวิเคราะห์งบประมาณและการประเมินผลแบบ PBB โดยเฉพาะแบบฟอร์ม สป.301 ที่มีประโยชน์ต่อการประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation) ขาดความมีคุณภาพและมาตรฐาน โดยเฉพาะการกำหนดผลลัพธ์และตัวชี้วัดที่ไม่ชัดเจนและไม่ถูกต้อง และการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐเขียนตัวชี้วัด 4 มิติ (เชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ เชิงเวลา และเชิงต้นทุน) แต่หน่วยงานไม่สามารถเขียนได้อย่างถูกต้อง โดยเฉพาะผลผลิต “เชิงคุณภาพ” ซึ่งหมายถึง “เชิงคุณภาพตามมาตรฐาน” เช่น ผ่านการทดสอบตามมาตรฐานการประกันคุณภาพ (QA) หรือผ่านการทดสอบตามมาตรฐานการควบคุมคุณภาพ (QC) ตามที่กำหนดไว้ในคู่มือของหน่วยงาน แต่ข้อความที่ปรากฏว่าเป็นเชิงคุณภาพกลับกลายเป็น “ความสามารถในการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการทำงาน” ซึ่งไม่ถูกต้อง เนื่องจาก เป็นตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ นอกจากนี้ ตัวชี้วัดผลผลิตในบางผลผลิตไม่อาจแสดงได้ครบทั้ง 4 มิติ เช่น บางผลผลิตในเชิงเศรษฐกิจแสดงมิติเชิงปริมาณได้ แต่หน่วยงานยังไม่ได้กำหนดให้มีการพัฒนาคุณภาพตามมาตรฐาน จึงต้องคอยให้มีการพัฒนาการประกันคุณภาพเสียก่อน หรือบางผลผลิตในเชิงสังคมไม่สามารถแสดงมิติเชิงปริมาณได้ เนื่องจากเน้นมิติเชิงคุณภาพเป็นหลัก เช่น ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคงการใช้นามสกุลเดิมของหญิงหลังจากที่จดทะเบียนสมรสแล้วได้รับการแก้ไขเพื่อเสนอต่อรัฐสภาให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิสตรี ซึ่งเป็นตัวชี้วัดประเภทคุณลักษณะ

(Qualitative Indicator)

1.2 ความสำคัญของการติดตามผลและการประเมินผลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.2.1 ความสำคัญของการติดตามผลและการประเมินผล

การติดตามผลและการประเมินผลในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีวัตถุประสงค์สำคัญ ดังนี้

1. เพื่อรายงานความก้าวหน้าและผลสำเร็จของหน่วยงานจากการติดตามผลกระบวนการปฏิบัติงาน และการประเมินผลผลิตและผลลัพธ์รวมทั้งผลกระทบจากการดำเนินงานของหน่วยงาน
2. เพื่อใช้สารสนเทศจากการติดตามผลและประเมินผลเพื่อการตัดสินใจ
3. เพื่อส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ในการพัฒนาและการจัดการองค์การ
4. เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการบริหารงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้

หลักการวัดผลงานในหน่วยงานภาครัฐ (Performance Measurement in Government Sector) ของหน่วยงานภาครัฐบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรปใช้หลักการเดียวกัน โดยกำหนดความเชื่อมโยงระหว่าง Resource/Cost → Input → Process → Output → Outcome และกำหนดความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบระหว่างตัวแปรเหล่านี้เป็นค่าดังนี้

- ความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบระหว่าง Resource/Cost กับ Input เป็นค่าของ Economy
- ความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบระหว่าง Input กับ Output เป็นค่าของ Efficiency
- ความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบระหว่าง Output กับ Outcome เป็นค่าของ Effectiveness
- ความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบระหว่าง Resource/Cost กับ Outcome เป็นค่าของ Cost-Effectiveness

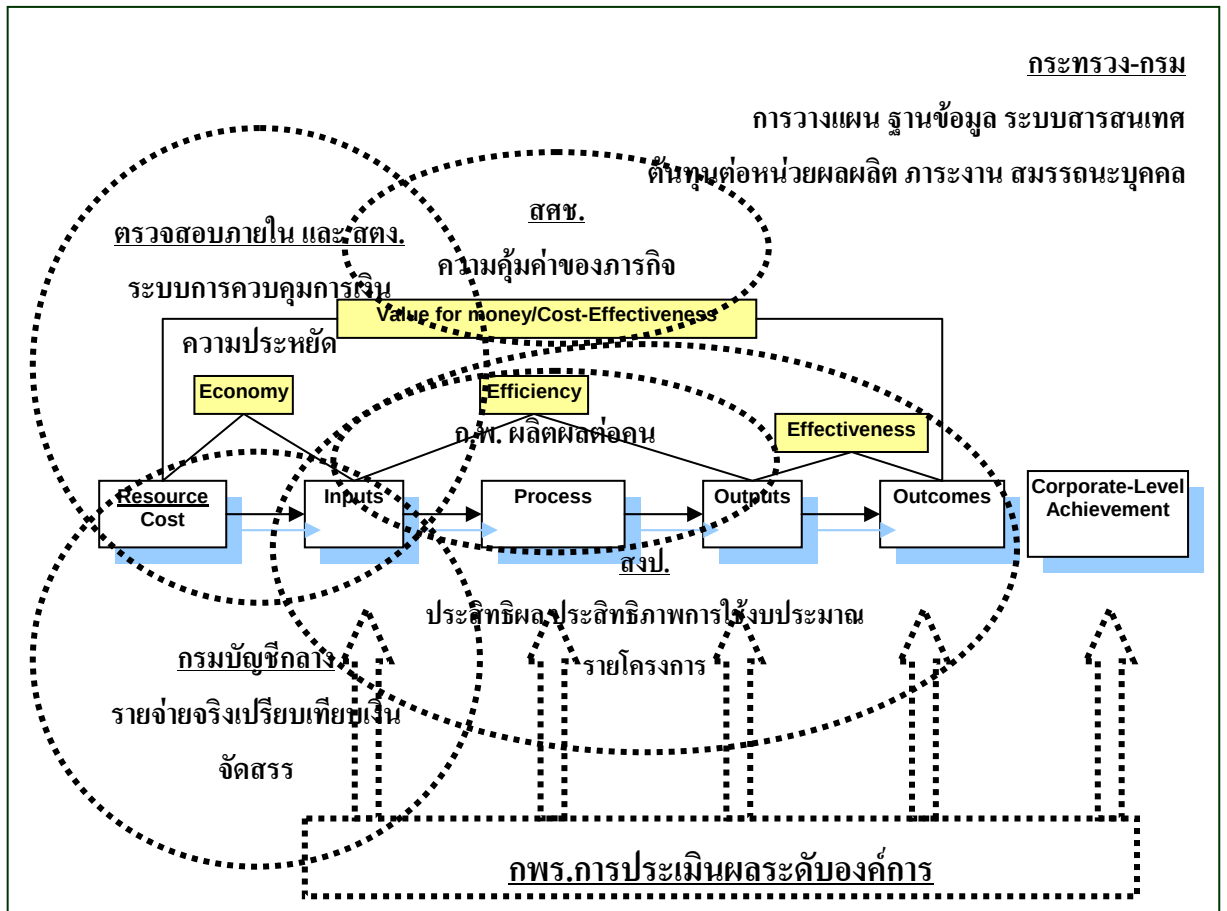
การติดตามและประเมินผลโดยวัดผลงานเหล่านี้มีประโยชน์ คือ

- เพื่อให้รัฐบาลและผู้บริหารระดับกระทรวงและกรมทราบถึงความสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาลมากขึ้นเพียงใด โดยเฉพาะในระดับผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะต่อการปรับกลยุทธ์หลักในยุทธศาสตร์ของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง
- เพื่อให้ผู้บริหารระดับกรม รวมทั้งผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการกองที่รับผิดชอบแต่ละผลผลิต (Output) ทราบถึงระดับของผลสำเร็จของผลผลิต และประสิทธิภาพของผลผลิต รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะต่อการปรับแผนปฏิบัติการประจำปี และการวางแผนปฏิบัติการประจำปีของปีถัดไปของกรม ตลอดจนทราบถึงความก้าวหน้าในการนำทรัพยากรของหน่วยงานไปใช้ในแต่ละกิจกรรม เพื่อการปรับปรุงกระบวนการทำงานในแต่ละกิจกรรมในปีถัดไปของกรม

อย่างไรก็ตาม การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานใดบ้างในประเทศต่างๆ ทั้งการควบคุมภายในและการควบคุมจากภายนอกมีแตกต่างกันไป โดยเฉพาะปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ทางการบริหารและปัจจัยด้านระบอบการเมืองและการปกครองที่แตกต่างกัน

กรณีประเทศไทย ผลการศึกษาการจำแนกหน้าที่และความรับผิดชอบจากการตรวจสอบรายละเอียดในแง่มุมของกฎหมาย ปรากฏความชัดเจน ดังนี้

แผนภาพการจำแนกหน้าที่และความรับผิดชอบในการประเมินผล



- ความสัมพันธ์ระหว่างเงินจัดสรรงบประมาณของรัฐเข้าสู่การใช้จ่ายเงินของงานและโครงการต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน (หรือความเชื่อมโยง Resource/Cost ไปสู่ Input) ซึ่งทำให้เกิดรายจ่ายจริงมากน้อยเพียงไร เป็นภารกิจการควบคุมของกรมบัญชีกลาง
- ความสัมพันธ์ระหว่างเงินจัดสรรงบประมาณของรัฐเข้าสู่การใช้จ่ายเงินของงานและโครงการต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน (หรือการเปรียบเทียบ Resource/Cost กับ Input) ซึ่งทำให้เกิดรายจ่ายจริงอย่างประหยัดและถูกต้องหรือไม่ เป็นภารกิจการควบคุมของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และฝ่ายตรวจสอบภายในของหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณ
- ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายเงินของงานและโครงการต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน (หรือความเชื่อมโยง Input ผ่านกระบวนการ (Process) ไปสู่ Output) ซึ่งทำให้เกิดผลผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ในเชิงผลิตภาพต่อบุคคล (Productivity per man-day) เป็นภารกิจการควบคุมของสำนักงาน ก.พ.
- ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายเงินของงานและโครงการต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน (หรือความเชื่อมโยง Input ผ่านกระบวนการ Process ไปสู่ Output)

ซึ่งทำให้เกิดผลผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ในเชิงปริมาณ คุณภาพ ตามมาตรฐาน เติบโต และเชิงต้นทุน และความสัมพันธ์ระหว่าง Output กับ Outcome ซึ่งแสดงควมมี Effectiveness เป็นภารกิจการควบคุมของสำนักงานงบประมาณ

- ความสัมพันธ์ระหว่างเงินจัดสรรงบประมาณของรัฐเข้าสู่การใช้จ่ายเงินของงานและโครงการต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน (หรือเปรียบเทียบ Resource/Cost กับ Outcome) ซึ่งทำให้เกิดรายจ่ายจริงอย่างมีประสิทธิภาพ (Cost-Effectiveness) หรือไม่ เป็นภารกิจการควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- การประเมินประสิทธิผลโดยรวมของหน่วยงาน การประเมินประสิทธิภาพของผลผลิตโดยรวมของหน่วยงาน การประเมินคุณภาพในกระบวนการให้บริการ การประเมินผลการพัฒนาองค์กรโดยรวมของหน่วยงาน เป็นภารกิจการควบคุมของ ก.พ.ร.

1.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานงบประมาณเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดเป็นหน่วยงานกลาง ที่ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดินเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ก่อนที่รัฐบาลจะนำเสนอรัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป ในกรณีนี้สำนักงานงบประมาณต้องทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณของชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ โดยจัดสรรออกมาในรูปของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมของรัฐ เพื่อการพัฒนาประเทศและกิจการที่จำเป็นทั้งมวล รวมทั้งจะต้องดูแลให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างประหยัดที่สุดไม่ให้เกิดการรั่วไหลหรือสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์

ในการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักด้านการงบประมาณ สำนักงานงบประมาณจะดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณไว้

ในการปฏิบัติงานด้านการติดตามผล ประเมินผล ของสำนักงานงบประมาณ ได้มีการดำเนินการโดยได้จัดให้มีสำนักประเมินผลขึ้นเพื่อรับผิดชอบดำเนินการ และได้มีการกำหนด

ขอบข่ายงาน อำนาจหน้าที่ในการติดตามผล การประเมินผล การรายงานผลของสำนักงบประมาณ และสำนักประเมินผลไว้ในรูปแบบของกฎกระทรวง การแบ่งส่วนราชการที่ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545) ดังมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่ในการติดตามผล ประเมินผล ของสำนักงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลตามกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการ

ข้อ 1 ให้สำนักงบประมาณ มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะ และให้ความเห็นแก่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐในการงบประมาณ รวมทั้งการจัดทำงบประมาณที่สนองต่อนโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณของประเทศเกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ คำนึงในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีความรับผิดชอบ มีความคล่องตัวและสามารถตรวจสอบได้ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

.....

(11) ติดตาม วิเคราะห์ และรายงานผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่อคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ

.....

อำนาจหน้าที่ในการติดตามผล ประเมินผล ของสำนักประเมินผล

(12) สำนักประเมินผล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(ก) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อเสนอแนะในการกำหนดกรอบและกระบวนการในการติดตามผลงานจากการใช้จ่ายงบประมาณต่อคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ

(ข) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนาระบบและกำหนดรูปแบบ มาตรฐานและวิธีการประเมินผล โครงการ และการติดตามประเมินผล

(ค) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานและรายงานด้านการเงินตามข้อตกลงการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐต่อคณะกรรมการนโยบายงบประมาณและคณะรัฐมนตรี

(ง) เสนอแนะ ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่เกี่ยวกับการประเมินโครงการและการติดตามประเมินผล

(จ) ดำเนินเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุนเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกสำนักงบประมาณ

(ก) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

อนึ่ง สำนักงานประมาณได้ออกระเบียบสำนักงานประมาณว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับส่วนราชการเกี่ยวกับการติดตามผล ประเมินผล และการรายงานผล ทั้งนี้ ข้อกำหนดในระบียบดังกล่าวมิได้มีการกำหนดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ ขอบข่ายงาน อำนาจหน้าที่ด้านการติดตามผล ประเมินผล และการรายงานผลของสำนักงานประมาณ ให้มีความชัดเจนมากขึ้นแต่อย่างใด ข้อกำหนดส่วนใหญ่จะเป็นแนวปฏิบัติของส่วนราชการ ดังมีรายละเอียดของระเบียบฯ ข้อ 35-36 ดังต่อไปนี้

ข้อ 35 ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดให้มีระบบติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดทำรายงาน ดังนี้

(1) ผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณ ตามหลักเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้ หรือที่ได้ตกลงกับสำนักงานประมาณตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ พร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข ตามแบบที่สำนักงานประมาณกำหนด ส่งให้สำนักงานประมาณเมื่อสิ้นระยะเวลาในแต่ละไตรมาสภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นไตรมาส

(2) รายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวง โดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนส่งสำนักงานประมาณภายในหกสิบวันนับแต่สิ้นปีงบประมาณ

นอกเหนือจากการรายงานตามวรรคหนึ่ง ขอให้หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน และรัฐวิสาหกิจรายงานทางการเงิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานประมาณกำหนด

กรณีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไม่จัดส่งรายงานตามระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

ข้อ 36 สำนักงานประมาณจะติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณจากรายงานและหรือด้วยวิธีการอื่นใด เพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีและเพื่อใช้ประกอบการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไป

นอกจากนี้ สำนักงานประมาณ ได้รับการกำหนดให้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 22 ซึ่งกำหนด “ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ เพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีสำหรับเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อไปหรือยุบเลิก และเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการในปีต่อไป ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” ตามหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางดำเนินการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐได้กำหนดแนวทางไว้แล้ว

1.3 ประเภทของการติดตามผลและการประเมินผลในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

รูปแบบการติดตามและประเมินผลที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

รูปแบบ	เวลา	ประเด็น
การติดตามผลการปฏิบัติงานในแต่ละผลผลิต (Monitoring)	ทุกเดือน	- รายงานรายจ่ายจริงเปรียบเทียบกับเงินจัดสรร - รายงานปริมาณงานที่จัดทำจริงเปรียบเทียบกับแผน
การประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation)	ทุกไตรมาส	- รายงานผลผลิตที่ทำได้จริงเปรียบเทียบกับแผนในแต่ละไตรมาส - วิเคราะห์ผลผลิตที่ทำได้จริงเปรียบเทียบกับแผนเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ทั้งในเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพตามมาตรฐาน เชิงเวลา และเชิงต้นทุน - วิเคราะห์ปัจจัยในกระบวนการดำเนินการกิจกรรม (Internal Factors) ที่ส่งผลผลิต และปัจจัยภายนอก (External Factors) ที่มีต่อประสิทธิภาพ

รูปแบบ	เวลา	ประเด็น
		ของผลผลิต
การประเมินผลระหว่างการดำเนินงานของโครงการ (On-going Evaluation)	ทุกปี	- ประเมินผลในระดับผลลัพธ์ของโครงการแบบบูรณาการทุกปีโดยเน้น Immediate Outcome
ประเมินผลเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของโครงการ (Post-Project Evaluation)	หลังจากสิ้นสุดโครงการ	- ประเมินผลในระดับผลลัพธ์ของโครงการแบบบูรณาการทุกปีโดยเน้น Final Outcome
การประเมินผลแผนงานแบบบูรณาการ (Agenda) ทุก 2 ปี (Mid-term Review)	ทุก 2 ปี	- ติดตามความก้าวหน้าของแผนงานโดยเน้น Final Outcome และ Ultimate Outcome หรือ Impact
การประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการของรัฐบาล ก่อนดำเนินงาน (Pre-Evaluation) และหลังดำเนินงาน (Post-Evaluation)	ภารกิจที่กำหนดโดยสำนักประเมินผล สำนักงบประมาณ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	- ประเมิน B/C Ratio และ IRR กรณีภารกิจของกระทรวงเชิงเศรษฐกิจ ก่อนดำเนินงานและหลังดำเนินงาน - ประเมิน Cost Effectiveness กรณีภารกิจของกระทรวงเชิงสังคมและเชิงความมั่นคง ก่อนดำเนินงานและหลังดำเนินงาน

1.4 ประโยชน์ของคู่มือสำหรับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ

คู่มือนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ สามารถนำรูปแบบการติดตาม และประเมินผลที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ตามหลักวิชาการที่ถูกต้องไปใช้ในระยะเวลาที่เหมาะสม และกำหนดคำถามหลักของช่วงเวลานั้นๆ

รูปแบบของการติดตามและประเมินผล เวลาดำเนินการ และคำถามหลัก รวมทั้งประโยชน์ต่อการบริหารงานดังนี้

รูปแบบของการติดตามและประเมินผล เวลาดำเนินการ และคำถามหลัก

Ultimate Outcome Higher-level Objective Lower-level Objective Impact	Final Outcome Immediate Outcome Purpose Effect	Outputs	Activities	Inputs
Impact ← Outcome	Outcome → Outputs	Outputs → Activities	Activities → Inputs	
รูปแบบ – Impact Evaluation	รูปแบบ – Post-Project	รูปแบบ – Process	รูปแบบ – Project	

Ultimate Outcome Higher-level Objective Lower-level Objective Impact	Final Outcome Immediate Outcome Purpose Effect	Outputs	Activities	Inputs
<u>เวลา</u> – หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาของโครงการ <u>คำถาม</u> – โครงการเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมตามที่แผนกำหนดไว้หรือไม่ (และมีผลกระทบเชิงลบหรือไม่) <u>ประโยชน์</u> – เพื่อให้รัฐบาลและผู้บริหารระดับกระทรวงและกรม ทราบถึงผลกระทบของผลผลิตที่หน่วยงานระดับกรมแต่ละกรม ดำเนินงานได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาลมากน้อยเพียงใด และให้ข้อเสนอแนะต่อการปรับกลยุทธ์ในยุทธศาสตร์ของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง	Evaluation <u>เวลา</u> – หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาของโครงการ <u>คำถาม</u> – กลุ่มเป้าหมายของโครงการได้รับผลประโยชน์ตามที่กำหนดไว้หรือไม่ (และมีกลุ่มใดที่เสียผลประโยชน์หรือไม่) โดยเน้น Final Outcome <u>ประโยชน์</u> – เพื่อให้ผู้บริหารระดับกระทรวงและกรม ทราบถึงระดับของผลสำเร็จของกลยุทธ์ ทั้งผลลัพธ์และผลผลิต เมื่อสิ้นสุดแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และให้ข้อเสนอแนะต่อการปรับกลยุทธ์ในระดับกรม	Evaluation <u>เวลา</u> – ทุกไตรมาส <u>คำถาม</u> – ผลผลิตของโครงการได้รับการจัดทำแล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้หรือไม่ (และมีข้อบกพร่องในกระบวนการหรือไม่) โดยเน้น Final Output	Monitoring <u>เวลา</u> – ทุกเดือน ทุกสัปดาห์ <u>คำถาม</u> – กิจกรรมได้รับการจัดทำครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ – กิจกรรมได้รับเงินจัดสรรตามที่กำหนดหรือไม่ – กิจกรรมมีรายจ่ายจริงตามแผนหรือไม่ <u>ประโยชน์</u> – เพื่อให้ผู้บริหารระดับกรม รวมทั้งผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกองที่รับผิดชอบแต่ละผลผลิต ทราบถึงความก้าวหน้าในการนำทรัพยากรของหน่วยงานไปใช้ในแต่ละกิจกรรม และให้ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงกระบวนการทำงานในแต่ละกิจกรรมในปีถัดไปของกรม	
<u>รูปแบบ</u> – Policy Evaluation	<u>รูปแบบ</u> – On-going	<u>รูปแบบ</u> – Efficiency		

Ultimate Outcome Higher-level Objective Lower-level Objective Impact	Final Outcome Immediate Outcome Purpose Effect	Outputs	Activities	Inputs
<u>เวลา</u> – หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาของแผนงาน <u>คำถาม</u> – สังคมหรือกลุ่มสังคมได้รับผลประโยชน์จากแผนงานตามที่กำหนดไว้หรือไม่ (และมีผลกระทบเชิงลบหรือไม่) <u>ประโยชน์</u> – เพื่อให้รัฐบาลและผู้บริหารระดับกระทรวงและกรม ทราบถึงระดับของผลสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุทธศาสตร์ และให้ข้อเสนอแนะต่อการปรับนโยบายในยุทธศาสตร์ของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง	Evaluation (บางสำนักเรียก Program Monitoring) <u>เวลา</u> – ครึ่งระยะเวลาของโครงการ หรือทุกสิ้นปีของโครงการระยะยาว <u>คำถาม</u> – กลุ่มเป้าหมายของโครงการได้รับผลประโยชน์ตามที่กำหนดไว้หรือไม่ (และมีกลุ่มใดที่เสียผลประโยชน์หรือไม่) โดยเน้น Immediate Outcome <u>ประโยชน์</u> – เพื่อให้ผู้บริหารระดับกระทรวงและกรม ทราบถึงระดับของผลสำเร็จของกลยุทธ์ ทั้งผลลัพธ์และผลผลิตเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณในแต่ละปีและความก้าวหน้าเมื่อเปรียบเทียบกับความคาดหวังที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และให้	Evaluation <u>เวลา</u> – ทุกไตรมาส <u>คำถาม</u> – ผลผลิตของโครงการได้รับการจัดทำแล้วเสร็จตามมิติเชิงปริมาณเชิงคุณภาพตามมาตรฐานเชิงเวลา และเชิงต้นทุนตามที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยเน้น Final Output <u>ประโยชน์</u> – เพื่อให้ผู้บริหารระดับกรม รวมทั้งผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกองที่รับผิดชอบแต่ละผลผลิต ทราบถึงระดับของผลสำเร็จของผลผลิตที่รับผิดชอบในแต่ละไตรมาส ที่เน้นการเปรียบเทียบผลผลิตกับการใช้จ่ายเงิน เช่น ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่ลดลง ความรวดเร็วในการส่งมอบบริการ เปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย		

Ultimate Outcome Higher-level Objective Lower-level Objective Impact	Final Outcome Immediate Outcome Purpose Effect	Outputs	Activities	Inputs
	ข้อเสนอแนะต่อการ ปรับแผนปฏิบัติการ 4 ปีของกรมที่เกี่ยวข้อง	ที่เกิดขึ้น คุณภาพตาม มาตรฐานในการส่งมอบ บริการเปรียบเทียบกับ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น และให้ ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุง ประสิทธิภาพในการผลิต และการบริการในปีถัดไป ของกรม		
<u>รูปแบบ</u> – Mid-term Review <u>เวลา</u> – ครึ่งระยะเวลาของ แผนงาน <u>คำถาม</u> – สังคมหรือกลุ่ม สังคมได้รับผลประโยชน์จาก แผนงานตามที่กำหนดไว้ หรือไม่ (และมีผลกระทบ เชิงลบหรือไม่) <u>ประโยชน์</u> – เพื่อให้รัฐบาล และผู้บริหารระดับกระทรวง และกรม ทราบถึง ความก้าวหน้าของผลสำเร็จ ตามนโยบายของรัฐบาล ใน แต่ละยุทธศาสตร์ เมื่อการดำเนินงานผ่านมาได้ 2 ปี และให้ข้อเสนอแนะต่อ การปรับนโยบายใน ยุทธศาสตร์ของกระทรวง ที่เกี่ยวข้อง				

กรณีสำนักงานประมาณ รูปแบบของการติดตามและประเมินผลมีความสำคัญโดยตรง
กับภารกิจของสำนักจัดทำงบประมาณและสำนักประเมินผลดังนี้

1. สำนักจัดทำงบประมาณ มีความจำเป็นต้องทราบถึงความก้าวหน้าในการนำทรัพยากรของหน่วยงานไปใช้ในแต่ละกิจกรรม เพื่อพิจารณาประกอบการจัดสรรเงินในไตรมาสถัดไป (และในปีถัดไปกรณีโครงการที่มีระยะเวลามากกว่า 1 ปี) โดยดำเนินการติดตามผล (Monitoring) ด้วยการให้หน่วยงานรายงานตามแบบรายงาน สงป.301 และ สงป.302 รายไตรมาส เป็นเครื่องมือในการตอบคำถาม 3 ข้อ ได้แก่

- (1.1) กิจกรรมได้รับการจัดทำครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่
- (1.2) กิจกรรมได้รับเงินจัดสรรตามที่กำหนดหรือไม่
- (1.3) กิจกรรมมีรายจ่ายจริงตามแผนหรือไม่

ในกรณีที่หน่วยงานไม่สามารถจัดทำกิจกรรมได้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือไม่ได้รับเงินจัดสรรตามที่กำหนด หรือกิจกรรมมีรายจ่ายจริงต่ำกว่าแผนมากกว่าที่ควรจะเป็น สำนักจัดทำงบประมาณจะต้องสอบถามข้อเท็จจริงไปยังหน่วยงาน และในกรณีที่ เป็นโครงการสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาล สำนักจัดทำงบประมาณจะต้องดำเนินการติดตามผลอย่างเร่งด่วน (Quick Monitoring) ในกรณีที่เน้นข้อมูลเชิงปริมาณ หรือดำเนินการติดตามผลอย่างเจาะลึก (In-depth Monitoring) ในกรณีที่เน้นข้อมูลเชิงคุณภาพ

2. สำนักประเมินผล มีความจำเป็นต้องทราบถึงระดับของผลสำเร็จของผลผลิตที่รับผลิตขอในแต่ละไตรมาสที่เน้นการเปรียบเทียบผลผลิตกับการใช้จ่ายเงิน เช่น ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่ลดลง ความรวดเร็วในการส่งมอบบริการเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น คุณภาพตามมาตรฐานในการส่งมอบบริการเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ด้วยการประเมินผลในรูปแบบที่เรียกว่าการประเมินประสิทธิภาพ Efficiency Evaluation เพื่อตอบคำถามว่าผลผลิตของโครงการได้รับการจัดทำแล้วเสร็จ ตามมิติเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพตามมาตรฐาน เชิงเวลา และเชิงต้นทุนตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าพบว่าไม่เป็นไปตามที่กำหนด สำนักประเมินผลจะต้องประเมินผลในรูปแบบที่เรียกว่าการประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation) เพื่อค้นหาข้อบกพร่องในกระบวนการนำส่งผลผลิต การประเมินผลรูปแบบนี้ สำนักประเมินผลอาจดำเนินการเฉพาะโครงการที่ตอบสนองกลยุทธ์หลักที่สำคัญของรัฐบาลเป็นลำดับแรก

3. สำนักประเมินผล มีความจำเป็นต้องทราบถึงระดับของผลสำเร็จของกลยุทธ์หลักทั้งผลลัพธ์และผลผลิตเมื่อสิ้นสุดแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ด้วยการประเมินผลในรูปแบบที่เรียกว่าการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการหรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผนระยะยาว (Post-Project Evaluation) เพื่อตอบคำถามว่ากลุ่มเป้าหมายของโครงการได้รับผลประโยชน์ตามที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการปรับแผนกลยุทธ์หลักของกรม นอกจากนี้สำนักประเมินผล มีความจำเป็นต้องทราบถึงระดับของผลสำเร็จของกลยุทธ์หลักทั้งผลลัพธ์ และผลผลิตเมื่อสิ้นสุด

ปีงบประมาณในแต่ละปี และความก้าวหน้าเมื่อเปรียบเทียบกับความคาดหวังที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี หรือที่เรียกว่า On-going Evaluation เพื่อตอบคำถามว่ากลุ่มเป้าหมายของโครงการได้รับผลประโยชน์ตามที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงปฏิบัติราชการ 4 ปีของกรม การประเมินผลรูปแบบนี้ สำนักประเมินผลอาจดำเนินการเฉพาะโครงการที่ตอบสนองกลยุทธ์หลักที่สำคัญของรัฐบาลเป็นลำดับแรก

4. สำนักประเมินผล มีความจำเป็นต้องทราบถึงระดับของผลสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุทธศาสตร์ เพื่อตอบคำถามว่าสังคมหรือกลุ่มสังคมได้รับผลประโยชน์จากแผนงานตามที่กำหนดไว้หรือไม่ (และมีผลกระทบเชิงลบหรือไม่) เพื่อประโยชน์ในการปรับยุทธศาสตร์ของกระทรวง หรือที่เรียกว่า Policy Evaluation ในกรณีที่ดำเนินการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดแผนยุทธศาสตร์หรือแผนบริหารราชการแผ่นดิน หรือที่เรียกว่า Mid-term Evaluation ในกรณีที่ดำเนินการประเมินผลเมื่อแผนยุทธศาสตร์หรือแผนบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปได้ 2 ปี ส่วนกรณีที่ต้องทราบถึงผลกระทบของผลผลิตที่หน่วยงานว่าโครงการสำคัญที่รัฐบาลกำหนดได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาลมากน้อยเพียงใด จะเรียกว่าการประเมินผลกระทบของโครงการ (Impact Evaluation) การประเมินผลทั้ง 3 แบบนี้ สำนักประเมินผลอาจใช้วิธีการจัดจ้างสถาบันที่ปรึกษาจากภายนอกเป็นผู้ประเมินผลร่วมกับสำนักประเมินผล

1.5 รูปแบบการประเมินผลจำแนกตามหน่วยงาน

1. หน่วยประเมินผลระดับกรม ทำหน้าที่

- การติดตามผล (Monitoring) และประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation) โดยบุคลากรของหน่วยงาน
- การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ (Post-Project Evaluation) และการประเมินผลระหว่างโครงการ (On-going Evaluation) โดยผู้ประเมินอิสระจากภายนอก (Outsource)
- การประเมินความคุ้มค่าของภารกิจ B/C Ratio และ Cost-Effectiveness

2. หน่วยประเมินผลระดับกระทรวง ทำหน้าที่

- การประเมินผลก่อนโครงการ (Pre-Evaluation) การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ (Post-Project Evaluation) และการประเมินผลระหว่างโครงการ (On-going Evaluation) โดยบุคลากรของหน่วยงาน

- การประเมินนโยบายของกระทรวง (Ministerial Policy Evaluation) หรือ การประเมินผลครึ่งแผนของกระทรวง (Ministerial Mid-term Evaluation) และการประเมินผลกระทบของโครงการ (Impact Evaluation) โดยผู้ประเมินอิสระจากภายนอก
 - การประเมินความคุ้มค่าของภารกิจ B/C Ratio และ Cost-Effectiveness
3. สำนักงบประมาณ โดยสำนักประเมินผล ทำหน้าที่
- ประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation) โดยบุคลากรของหน่วยงาน ร่วมกับหน่วยประเมินผลระดับกรม
 - ประเมินผลก่อนโครงการ (Pre-Evaluation) โดยการทบทวนรายงานการประเมินผลก่อนโครงการที่กรมส่งมาเพื่อจัดเก็บข้อมูลก่อนโครงการสำหรับการประเมินผลในอนาคต การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ (Post-Project Evaluation) และการประเมินผลระหว่างโครงการ (On-going Evaluation) โดยบุคลากรของหน่วยงาน หรือโดยผู้ประเมินอิสระจากภายนอก (Outsource)
 - การประเมินนโยบายของรัฐบาล (Agenda/Area Policy Evaluation) หรือ การประเมินผลครึ่งแผนของรัฐบาล (Ministerial Mid-term Evaluation) โดยผู้ประเมินอิสระจากภายนอก
 - การประเมินความคุ้มค่าของภารกิจ B/C Ratio และ Cost-Effectiveness
4. สำนักงบประมาณ โดยสำนักจัดทำงบประมาณ ทำหน้าที่
- ประเมินผลก่อนโครงการ (Pre-Evaluation) โดยบุคลากรของหน่วยงาน หรือโดยผู้ประเมินอิสระจากภายนอก ในกรณีที่ต้องการตรวจสอบรายงานการประเมินผลก่อนโครงการที่กรมส่งมาเพื่อใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ
 - ติดตามผลตามเวลาที่กำหนด (Periodical Monitoring) ติดตามผลในกรณีเร่งด่วน (Quick Monitoring) และติดตามผลเชิงลึก (In-depth Monitoring) โดยบุคลากรของหน่วยงาน

รูปแบบการประเมินผลจำแนกตามหน่วยงาน

	Input	Process	Output	Outcome	Impact
หน่วยประเมินผลระดับกรม	● Monitoring (IH)	● Process Evaluation	● Post-Project Evaluation (OS)		

	Input	Process	Output	Outcome	Impact
		(IH)	● On-going Evaluation (OS) ● BC & CE		
หน่วยประเมินผลระดับกระทรวง			● Pre-Evaluation (IH) ● Post-Project Evaluation (IH) ● On-going Evaluation (IH) ● BC & CE	● Ministerial Policy Evaluation (OS) ● Ministerial Mid-term Evaluation (OS) ● Impact Evaluation (OS) ● BC & CE	
สำนักงานประมาณโดยสำนักประเมินผล		● Process Evaluation (IH)	● Pre-Evaluation (IH/OS) ● On-going Evaluation (IH/OS) ● Post- Project Evaluation (IH/OS) ● BC & CE	● Agenda/Area Policy Evaluation (OS) ● Agenda/Area Mid-term Evaluation (OS) ● BC & CE	

สำนักงานประมาณโดยสำนักจัดทำงบประมาณ	● Periodical Monitoring (IH) ● Quick Monitoring (IH) ● In-depth Monitoring (IH)		● Pre-Evaluation (IH/OS)		
-------------------------------------	---	--	--	--	--

(IH) = In-house (OS) = Out-source
