

# การตรวจสอบติดตามและการ ประเมินผลการปฏิบัติงาน

เพ็ญศรี วายวานนท์

การวางแผนงานและการปฏิบัติงานตามแผน เป็นกิจกรรมสำคัญในหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารงาน ในการปฏิบัติงานตามแผนนั้นมีงานหลักส่วนหนึ่งร่วมอยู่ด้วย คือ การตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

การวางแผนงานยึดถือหลักการบรรลุถึงผลงานที่ต้องการ โดยใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงมีการกำหนดการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า คือแผนงานนั่นเอง การกำหนดดังกล่าวเป็นการผูกพันทรัพยากรของหน่วยงานที่จะใช้สำหรับงานหนึ่งๆ สำหรับหน่วยงานธุรกิจ ความจำเป็นในการอยู่รอดและการสร้างสถานะการแข่งขันที่เหนือกว่า ทำให้ต้องพยายามตอบสนองความต้องการสินค้าและบริการอย่างดีที่สุด ความพยายามดังกล่าวมีผลให้ยอมรับความสำคัญของการวางแผนปฏิบัติ การตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานแตกต่างกันไปจากหน่วยงานราชการ

อันที่จริง เมื่อมองภาพรวมของหน่วยงานธุรกิจ และหน่วยงานราชการในแง่การวางแผนและการปฏิบัติตามแผน จะพบว่า มีปัจจัยประกอบและกลไกการทำงานเป็นทำนองเดียวกัน กล่าวคือ โดยหลักการ เริ่มต้นที่วัตถุประสงค์ของหน่วยงาน คือ ต้องการจะตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและเจ้าของกิจการ(และผู้ปฏิบัติงานซึ่งได้รับประโยชน์จากผลกำไรด้วย) มีการจัดลำดับความสำคัญของงานที่จะดำเนินการตามกำลังทรัพยากรที่มีอยู่ และปฏิบัติการให้ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพที่ต้องการ หน่วเวลาที่กำหนด ณ สถานที่ซึ่งคาดหวัง โดยให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด การจัดระบบการควบคุมกระบวนการปฏิบัติให้เป็นไปตาม

แผนที่กำหนดเช่นนั้น น่าจะเป็นงานสำคัญเท่าเทียมกับงานวางแผน ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานทางธุรกิจเอกชน หรือ หน่วยงานราชการ

ในวงการธุรกิจ การมุ่งใช้ประโยชน์จากระบบการควบคุมการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะป็นหน่วยผลิต หน่วยการเงิน หรือหน่วยจัดจำหน่ายก็ดี เป็นปรากฏการณ์ทั่วไป กล่าวคือ หน่วยผลิตจะต้องวิเคราะห์ความผันแปรของผลผลิตที่เบี่ยงเบนไปจากที่กำหนดไว้ ต้องปรับปรุงปัจจัยการผลิตใหม่และทำแผนงานใหม่สำหรับช่วงปฏิบัติต่อไป ในแง่การเงินจะต้องเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่ปรากฏจริงกับที่คาดคะเนไว้แต่ต้น ประกอบไปกับผลผลิตที่ทำเสร็จอยู่ตลอดเวลา และในด้านการจัดจำหน่ายก็ต้องไวต่อการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงของปริมาณการจำหน่ายพิจารณาสาเหตุและหาหนทางแก้ไขปรับปรุงทันที ทั้งนี้ด้วยเหตุผลของการอยู่รอดและการแข่งขันดังกล่าวแล้ว สำหรับการแก้ไขระยะยาวเป็นเรื่องการทบทวนวิธีการวางแผนปฏิบัติการ การรับพิจารณาแนวคิดใหม่ๆ ในการวางแผน และการปรับกระบวนการตัดสินใจให้เข้ากับระบบการควบคุมของธุรกิจนั้น นับว่าหน่วยงานธุรกิจได้ใช้ประโยชน์ของวิธีการตรวจสอบติดตามและประเมินผลงานในลักษณะที่เป็นเครื่องมือในการจัดการธุรกิจอย่างกว้างขวางกว่าฝ่ายรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของไทย จึงน่าจะได้พิจารณานำแนวความคิดและวิธีการเกี่ยวกับเรื่องนี้ซึ่งก้าวหน้าไปมากของทางธุรกิจมาใช้ในงานราชการของเราให้มากขึ้น

### ก. การตรวจสอบติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติงานในราชการไทย

การตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติมีความจำเป็นต่อการวางแผนและการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน สำหรับการตรวจสอบติดตามและประเมินผลงานซึ่งกระทำขณะทำงานดำเนินไป ในลักษณะติดตามงานตามขั้นตอนต่าง ๆ และเปรียบเทียบงานที่ทำได้จริงกับงานที่กำหนดล่วงหน้าไว้ในแผนนั้น ผลการติดตามและประเมินจะทำให้รู้แน่นอนว่าแผนที่วางไว้ นั้นได้ปฏิบัติจริงหรือไม่ และในเวลาเดียวกันก็จะรู้แต่เนิ่น ๆ ว่ามีความล่าช้า หรือมีอุปสรรคอะไร ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุง แผน ตามที่จำเป็นและปรับปรุง กลไกการปฏิบัติงาน ด้วย เกณฑ์สำคัญอย่างหนึ่งในการติดตามควบคุมการปฏิบัติงาน คือ ความสามารถตอบสนองความประสงค์ของผู้รับบริการ (หรือลูกค้า) ได้ตรงเวลา และเสียค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด

สำหรับในวงราชการไทย ความจำเป็นของงานตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานโครงการต่าง ๆ มีอยู่อย่างปฏิเสธไม่ได้ ทั้งนี้ได้ปรากฏปัญหาการไม่สามารถตอบสนองความต้องการบริการของรัฐในเรื่องต่าง ๆ มากมายหลายเรื่อง ในที่นี้ขอหยิบยกตัวอย่างปัญหาสำคัญบางเรื่อง ดังนี้

### 1. ปัญหาการขาดระบบติดตามประเมินผลในระดับสูงที่เหมาะสมและต่อเนื่อง

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 ได้มีความพยายามจัดให้มีการตรวจสอบผลการปฏิบัติตามแผนและโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยให้อำนาจผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้อย่างกว้างขวาง<sup>๑</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญเพื่อทดสอบต่อสองแทนนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีทั้งในการบริหารงานทั่วไปและการปฏิบัติงานตามแผนและโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจและการศึกษาแห่งชาติ และยังได้มีการแต่งตั้งกรรมการพิจารณารายงานของผู้ตรวจสอบข้างต้น ต่อมาเปลี่ยนแปลงโดยแต่งตั้งคณะกรรมการวิจัยรายงานการตรวจสอบ<sup>๒</sup> เรื่องนี้ขึ้นแทนโดยถือเป็นงานในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีส่วนวางแผนและวิจัยเป็นหน่วยงานหลักสำหรับงานนี้ และได้เปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่งโดยการจัดตั้งโครงการศูนย์สารนิเทศผลการปฏิบัติราชการกลาง<sup>๓</sup> และมีการปรับปรุงกรรมการศูนย์สารนิเทศผลการปฏิบัติราชการ<sup>๔</sup> ซึ่งมีคณะกรรมการส่วนใหญ่จากส่วนราชการที่เกี่ยวกับการวางแผนและจากสำนักงบประมาณ โดยมีแนวโน้มของความร่วมมือระหว่างกองวิจัยในส่วนวางแผนและวิจัยของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กับกองตรวจและรายงานของสำนักงบประมาณ ต่อมาได้มีการแต่งตั้งกรรมการบริหารศูนย์สารนิเทศผลการปฏิบัติราชการ<sup>๕</sup> จากโครงสร้างของกรรมการบริหารชุดนี้มีลักษณะของการมอบหมายให้ส่วนวิชาการและกองตรวจและรายงานของสำนักงบประมาณ มีบทบาทมากขึ้นในงานตรวจสอบนี้ วิวัฒนาการที่กล่าวมาข้างต้นนี้นับเป็นการริเริ่มที่มีเจตนาดี หากแต่มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ เป็นต้นว่า การประสานงานระหว่างหน่วยงานช่วยเหลือซึ่งกันกับผู้ตรวจราชการ จำนวนงานและโครงการมีมากเกินไปกำลังที่จะวิเคราะห์อย่างรอบคอบเพื่อให้ประโยชน์จากผลประเมินได้ ความคลาดเคลื่อนจากความจริงของรายงาน ตลอดจนความไม่สอดคล้องของความเชี่ยวชาญในงานของผู้ตรวจราชการกับสาระของงานหรือโครงการที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบ ในที่สุดงานตามโครงสร้างข้างต้นก็หยุดไปในทางปฏิบัติ นอกจากนั้น

มีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องจำเป็นแต่มีได้ดำเนินการอยู่หลายเรื่องคือ การกำหนดเกณฑ์คัดเลือกโครงการเพื่อวิเคราะห์โดยละเอียด มาตรการในการติดตามหาข้อมูลถึงที่ปฏิบัติการ การสับครบฟังข้อมูลจากผู้รับบริการ และการส่งเสริมให้ผู้บริหารงานถือเป็นภาระรับผิดชอบ โดยตรงในการตรวจสอบติดตามและประเมินผลงานในหน่วยของตน

จนต่อมาในปี พ.ศ. 2519 จึงได้มีการฟื้นฟูงานติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยเปลี่ยนแปลงกลไกและวิธีทำงานจากเดิม (ตามวิวัฒนาการที่กล่าวข้างต้น) บางประการ มีการเพิ่มงานศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลของการปฏิบัติงานโครงการโดยละเอียดขึ้น จากการรื้อฟื้นงานตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติราชการดังกล่าว ทำให้ได้มีการศึกษาระบบการจ่ายเงินงบประมาณ โดยหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และของธนาคารแห่งประเทศไทย ในลักษณะการติดตามงานโครงการจำนวนหนึ่ง ได้หาข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดในเอกสารงบประมาณ นอกจากนี้ยังมีการศึกษาคิดตามปัญหาเฉพาะเรื่องโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีการประเมินผลในบางโครงการโดยสำนักงานงบประมาณอีกด้วย ความพยายามดังกล่าวนี้นับเป็นนิมิตที่ดี แต่ก็น่าจะต้องพิจารณาถึงการจัดระบบงานนี้ให้มีกลไกการทำงานต่อเนื่องในทุกระดับ มิใช่แต่เพียงระดับชาติและผันแปรไปตามกระแสความสนใจของผู้เข้ามาควบคุมงานบริหารเป็นช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น

## 2. ปัญหาการละเลยการตรวจสอบติดตามประเมินผลงาน

เนื่องจากมีปัญหาที่เกี่ยวกับระบบตามที่กล่าวมาแล้ว จึงเป็นผลส่งผลให้ผู้มีหน้าที่ทั้งในระดับนโยบายและระดับกระทรวงทบวงกรมขาดความสนใจและละเลยที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวอย่างจริงจัง จากการศึกษาวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ช่วยให้ได้รับรู้ปัญหาและความสูญเสียต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการละเลยการตรวจสอบติดตามและประเมินผลงานอย่างมากมาย ข้อบกพร่องที่ว่านั้น ปรากฏทั้งในขั้นการวางแผน และการปฏิบัติตามแผนซึ่งหากได้มีการติดตามตรวจสอบโดยเคร่งครัดแล้วก็คงจะลดความบกพร่องและความเสียหายไปได้อย่างมาก

2.1. ด้านการวางแผน ได้แก่อุปสรรคหรือข้อบกพร่องในการเตรียมโครงการซึ่งมีผลทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานโครงการจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุสำคัญ 2 ลักษณะ คือ ขาดการสำรวจเบื้องต้นโดยละเอียดและการออกแบบที่แน่นอน และขาดแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน

2.1.1. การขาดการสำรวจเบื้องต้นและออกแบบที่แน่นอน ได้ปรากฏในโครงการก่อสร้างหลายโครงการว่าไม่ได้ทำการสำรวจเบื้องต้นโดยละเอียดและไม่ได้ออกแบบก่อสร้างไว้ก่อน เนื่องจากสาเหตุการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้สามารถทำงานระดับนี้ได้ นับเป็นข้อจำกัดที่ก้ำกึ่งกันที่มีขีดความสามารถตามที่ต้องการ และเวลาในการเตรียมงานนี้ให้ครบถ้วนก่อนจะลงมือดำเนินการ ในทางปฏิบัติจึงใช้วิธีก่อสร้างไปพร้อมๆ กับการออกแบบ ซึ่งเป็นการผิดลำดับขั้นตอนการทำงาน ผลที่เกิดขึ้น คือ ความล่าช้าอย่างมากดังกรณีตัวอย่างโครงการหนึ่ง กำหนดเวลาดำเนินการไว้เพียง 2 ปี แต่ความจริงต้องใช้เวลาดัง 11 ปี เป็นต้น

2.1.2. การขาดแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน การขาดแผนปฏิบัติการซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงาน รายละเอียดของค่าใช้จ่ายทรัพยากรและช่วงเวลาปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอน ตลอดจนการประสานสัมพันธ์และลำดับก่อนหลังของงานในขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้ได้ก่อให้เกิดผลเสียหาย คือ ความสับสนในการดำเนินงานและความสูญเสียเงินของส่วนรวม ความสับสนดังกล่าวมีผลให้โครงการล่าช้า ดังในกรณีตัวอย่างหลายโครงการได้รับงบประมาณสำหรับสิ่งก่อสร้าง แต่ยังไม่ได้จัดหาสถานที่สำหรับสิ่งก่อสร้างนั้น และต้องประสบปัญหาการจัดซื้อที่ดินอีกเป็นเวลานาน หรือในบางโครงการมีที่ดินอยู่แล้ว เมื่อได้รับงบประมาณจึงเริ่มตั้งหน่วยประสานงานและเริ่มจัดหาสถาปนิกผู้ออกแบบประจำโครงการ เป็นต้น ในเรื่องการสูญเสียเงินส่วนรวมได้ปรากฏในโครงการเงินกู้ต่างประเทศหลายโครงการ โดยรัฐบาลต้องจ่ายดอกเบี้ยค่าผูกพันเงินกู้ (Commitment Charge) ดังในกรณีตัวอย่างโครงการหนึ่งต้องจ่ายเงินค่าผูกพันเงินกู้ในช่วงเวลาเตรียมเริ่มงานเป็นเงินเกิน 10 ล้านบาท ความสูญเสียดังกล่าวมีผลสืบเนื่องมาจากการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยตรงในโครงการริเริ่มใหม่ซึ่งต้องกู้เงินจากต่างประเทศและการเจรจาต่อรองในการปฏิบัติตามข้อผูกมัดในสัญญาและหนังสือแนบท้ายสัญญานั้น การสูญเสียเช่นนี้เกิดขึ้นพร้อมกับความล่าช้าในการดำเนินงานเป็นช่วงๆ รั้งกันไปทุกเรื่องในกระบวนการดำเนินงาน

2.2. **ด้านการปฏิบัติตามแผน** ได้แก่อุปสรรคปัญหาทั้งที่คาดไม่ถึงในชั้นวางแผนและที่หน้าจะคาดคิดไว้ได้ในขณะวางแผน ซึ่งหากไม่ติดตามประเมินผลก็จะไม่ทราบและไม่มี การแก้ไข ปล่อยให้จวนใกล้ให้เกิดผลเสียหายแก่ส่วนรวม ทั้งได้ปรากฏปัญหาสำคัญหลายประการด้วยกัน คือ

2.2.1. **การขาดแคลนทรัพยากร** หมายถึงกำลังทรัพยากรไม่ได้สัดส่วนกับขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ ยกตัวอย่าง งานบึงกันรักษาป่าไม้ ซึ่งตำรวจป่าไม่ร่วมปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ปรากฏว่าตำรวจป่าไม่ยังสามารถส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำตามหน่วยบึงกันรักษาป่าของกรมป่าไม้ได้ครบทุกหน่วย เพราะกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และหน่วยบึงกันรักษาป่าไม้ของกรมป่าไม้เองก็ยังจัดตั้งได้เพียง 2 ใน 3 ของจำนวนที่ควรจะมีเท่านั้น และแม้ แต่งงานเท่าที่ปฏิบัติอยู่ ก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าจ้าง เครื่องมือ และยานพาหนะ เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอกับงานที่จะต้องทำ อีกตัวอย่างหนึ่งคือ การขาดแคลนทรัพยากรหลักที่ใช้ในการปฏิบัติงานของตำรวจนครบาลและตำรวจภูธร ซึ่งได้มีการศึกษาความ (ไม่) พร้อมปฏิบัติงานของตำรวจนครบาลและตำรวจภูธร ปรากฏว่ามีความขาดแคลนทั้งกำลังคน เครื่องมือเครื่องใช้ อาวุธยุทโธปกรณ์และยานพาหนะ เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตภูธร<sup>๑</sup> นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างของการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภาวะฝนแล้งในปี พ.ศ. 2520 ปรากฏว่าความช่วยเหลือของรัฐบาลไม่เพียงพอ เช่น ในจังหวัดนครสวรรค์มีเนื้อที่นาและพืชไร่เสียหายประมาณ 1.36 ล้านไร่ แต่ได้รับเงินช่วยเหลือเพื่อจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืช โดยเฉลี่ยไร่ละ 0.14 บาท และได้รับเงินค่าดำเนินงานสูบน้ำโดยเฉลี่ยเป็นเงินไร่ละ 0.55 บาท เท่านั้น<sup>๒</sup> รวมความช่วยเหลือทั้งสองประเภทเท่ากับสามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้เพียงไร่ละ 0.69 บาทเท่านั้น<sup>๓</sup> ทั้ง ๆ ที่เป็นการพยายามให้ความช่วยเหลือในยามยากไร้อยู่แล้ว

2.2.2. **ระบบการทำงานกับระบบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณไม่สอดคล้องกัน** ความล่าช้าในการปฏิบัติงานโครงการจำนวนมาก โดยเฉพาะในเรื่องการก่อสร้าง และการจัดซื้อครุภัณฑ์ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการพิจารณารายการใช้จ่ายก่อนอนุมัติงบประมาณครั้งหนึ่ง แล้วพิจารณาเรื่องเดียวกันนั้นซ้ำอีก ในขณะที่ขอเงินประจำงวดจากสำนักงานงบประมาณ ทางฝ่ายดำเนินงานของหน่วยงานเองในเรื่องการก่อสร้างนั้น ก็มีปัญหาหลายประการซึ่งเป็นเหตุให้

งานก่อสร้างเกือบทั้งหมดไม่สามารถส่งมอบและเบิกจ่ายได้เสร็จสิ้นในงบประมาณ<sup>10</sup> ได้แก่ การขาดแคลนช่างออกแบบ ความไม่ชัดเจนของรายการในแบบ การเลื่อนกำหนดการประกวดราคา การยกเลิกการประกวดราคา การเจรจาต่อรองราคาในรายละเอียด การให้กรมอัยการตรวจพิจารณาร่างสัญญาด้วย (ในบางกรณี) เป็นต้น สำหรับการจัดซื้อครุภัณฑ์มีสาเหตุของความล่าช้าหลายประการเนื่องจากการจัดจ้างหว่าที่ไม่เหมาะสมในการดำเนินงานขั้นต้น ๆ ตั้งแต่การกำหนดแบบ การขอเงินงวด การประกวดราคาหรือการสืบราคา การเปลี่ยนแปลงรายการจนถึงการเซ็นสัญญา นอกจากนี้ยังมีปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยราชการด้วยกันและหน่วยราชการกับเอกชน ตลอดจนการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านนี้อย่างเหมาะสม สำหรับปัญหาการส่งมอบครุภัณฑ์ภายหลังเซ็นสัญญาแล้วก็มีสาเหตุต่างๆ กันออกไปอีก จึงมีผลทำให้การจัดซื้อครุภัณฑ์ประมาณครึ่งหนึ่งเท่านั้นที่สามารถดำเนินการเสร็จสิ้นในงบประมาณ<sup>11</sup>

**2.2.3. การแก้ปัญหาคอขวดและการปกครองยังไม่มีประสิทธิภาพ** ปัญหานี้เกิดในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินจำนวนมากราย ซึ่งมีอุปสรรคจากข้อกำหนดให้ใช้คณะกรรมการทำหน้าที่จัดซื้อ ความไม่ลงรอยกันในการพิจารณาราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินระหว่างฝ่ายจัดซื้อและฝ่ายราษฎรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ตลอดจนปัญหาการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางเงินต่อศาล และการตั้งอนุญาโตตุลาการในกรณีที่เป็นด้วย รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ การรังวัด และปัญหาเกี่ยวกับการสืบหาเจ้าของที่ดินและผู้เยาว์เจ้าของที่ดิน เหล่านี้เป็นเรื่องต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ใช้เวลานาน ยิ่งกว่านั้นในบางกรณีราษฎรจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในที่ดินไม่ยอมย้ายออกไปด้วยสาเหตุต่างๆ และทางราชการไม่สามารถทำการหักหาญขับไล่ออกไปได้โดยง่าย จำเป็นต้องเจรจาผ่อนปรนทางแก้ไขปัญหาโดยละม่อมเนื่องด้วยเหตุผลทางการปกครอง ข้ออุปสรรคข้างต้นมีผลให้การดำเนินงานของโครงการคลาดเคลื่อนจากที่วางแผนไว้เป็นอันมากในหลายโครงการ

**2.2.4. การทำงานในส่วนภูมิภาคมีอุปสรรคเนื่องจากระบบรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง** ปัญหานี้เป็นเรื่องใหญ่ซึ่งกล่าวขวัญและรับรู้กันอยู่ แต่ยังไม่ได้รับความสนใจถึงขนาดจะมีการแก้ไขกันขึ้น เรื่องนี้ก่อให้เกิดอุปสรรคและความเสียหายแก่การดำเนินงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งจำแนกได้เป็นหลายลักษณะด้วยกัน ได้แก่

(ก) ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เนื่องจากต้องติดต่อให้ส่วนกลางดำเนินการ ให้ในกระบวนการวางแผน การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ การจัดวัสดุครุภัณฑ์ และการจัดซื้อที่ดินเพื่อการก่อสร้างหรือเพื่อใช้ประโยชน์อื่น ตลอดจนการติดต่อกับส่วนกลางเพื่อขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นต่างสังกัดกันด้วย มีตัวอย่างส่วนราชการสำคัญบางหน่วยต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับและนโยบายของต้นสังกัดในส่วนกลาง ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยธรรมชาติ เช่น การเบิกจ่ายน้ำมันในการสูบน้ำของชลประทานจังหวัดยังคงต้องใช้วิธีการเบิกจ่ายน้ำมันจากส่วนกลางอยู่<sup>12</sup> เป็นต้น

(ข) การขาดการประสานงานกับทางจังหวัด โดยเหตุที่งานบางอย่างมีแนวการปฏิบัติงานแบบรวมศูนย์อยู่ส่วนกลาง จึงไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับจังหวัด ดังตัวอย่างการสูบน้ำช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภาวะฝนแล้งในปี พ.ศ. 2520 จึงมีการเคลื่อนย้ายจุดที่สูบน้ำหรือการเลิกสูบน้ำโดยมิได้ประสานกับทางจังหวัดก่อน<sup>13</sup> เป็นต้น

(ค) ความไม่สอดคล้องตรงความต้องการ ผลของการประชุมปรึกษาพิจารณา โดยคณะกรรมการในส่วนกลางหลายเรื่อง ไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในชนบท ดังตัวอย่าง การจัดส่งค่าซื้อเมล็ดพันธุ์พืชไปช่วยจังหวัดที่ประสบภาวะฝนแล้งในปี พ.ศ. 2520 ไปยังจังหวัดในขณะที่เกษตรกรกำลังเผชิญปัญหาการขาดแคลนน้ำสำหรับข้าว และพืชไร่อื่น ๆ และทางจังหวัดก็ไม่สามารถนำเงินไปใช้จ่ายผิดประเภทได้ นอกจากนั้นการช่วยเหลือแบบรวม ๆ และให้ไปในคราวเดียวกันเช่นนี้ก็ไม่ได้ตรงกับสภาวะฝนแล้งของแต่ละจังหวัดซึ่งเกิดขึ้นไม่พร้อมกันและปัญหาของแต่ละแห่งก็ไม่เหมือนกันด้วย จึงเป็นความไม่สอดคล้องในสาระของความช่วยเหลือกับแต่ละท้องที่และจังหวัดเวลาด้วย<sup>14</sup>

ปัญหาโดยสรุปข้างต้นนี้ กล่าวได้ว่าเกิดขึ้นนานมาแล้ว แต่เพิ่งได้มีการติดตามศึกษาเพื่อระบุปัญหาและสาเหตุให้ชัดเจนขึ้นในระยะนี้ ข้อมูลที่พบจากการติดตามศึกษาในลักษณะการประเมินผลงานเช่นนี้น่าจะนำไปสู่การแก้ไขในหลายรูปแบบในอนาคต อย่างไรก็ตามจะได้อภิปรายสาเหตุพื้นฐานที่ทำให้ละเลยการตรวจสอบติดตามเช่นนี้ด้วย เพื่อจะได้เป็นข้อคิดประกอบการจัดให้มีการตรวจสอบติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบจริงจังต่อไป



2.2.5. ความบกพร่องในการให้บริการแก่ประชาชน นอกจากงานโครงการซึ่งเป็นงานเรื่องหนึ่ง ๆ ที่มีกำหนดเวลาดำเนินการระยะสั้นบ้างยาวบ้างแล้ว มีงานประจำที่บริการประชาชนเป็นการต่อเนื่อง เช่น งานตำรวจ งานทะเบียนทุกประเภท ได้แก่ คน สัตว์ ยานพาหนะ โรงเรียน ร้านค้า เมืองแร่ ที่ดินและอื่น ๆ รวมทั้งงานเก็บภาษีประเภทต่างๆ ซึ่งเป็นวิธีการบังคับเรียกเก็บเงินจากประชาชน เป็นต้น บริการเหล่านี้ประชาชนผู้มาติดต่อกับหน่วยราชการส่วนใหญ่จะไม่ได้ได้รับความสะดวก แต่จะได้รับความประทับใจที่ไม่เป็นมงคลแก่ราชการ สาเหตุที่มาของปรากฏการณ์เช่นนี้มีหลายประการ เป็นต้นว่า ระเบียบวิธีการที่กำหนดไว้หลายชั้นตอนประกอบกับเจตนาเพิ่มขึ้นตนเองของข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน ความไม่เหมาะสมของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ การขาดความรู้ในเทคนิควิธีที่จะทำให้งานดีขึ้น บริการประชาชนได้ดีขึ้น และที่สำคัญประการหนึ่งคือ การขาดการติดตามและประเมินงานบริการนั้น ๆ โดยหัวหน้างาน รวมทั้งขาดการ استقبالฟังปัญหาของผู้รับบริการ หรือได้รับรู้ปัญหามากมายจนมองไม่เห็นหนทางแก้ไขได้เลย จึงปรากฏอยู่เสมอว่า ความก้าวหน้าของบุคคลผู้รับผิดชอบงานกับคุณภาพของงานต่างแยกกันไปในทิศทางตรงกันข้าม และความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อบริการของรัฐก็เสื่อมถอยเป็นลำดับ.

ปัญหาข้างต้นนี้เป็นปัญหาสะสมที่ถูกละเลยมานาน ถ้าหากว่าได้มีการตรวจสอบติดตามผลงานกันมาตั้งแต่ต้นเมื่อเริ่มวางแผนพัฒนาชาติ หรือหากได้เริ่มแต่เนิ่น ๆ กว่านี้ก็ดี ปัญหาข้อบกพร่องและความสูญเปล่าคงจะได้รับทราบและหาทางบรรเทาลงได้มากกว่าอนหนัก

#### ข. สาเหตุของการละเลยการตรวจสอบติดตามและประเมินผลงาน

จากปัญหาความล่าช้า ความสูญเปล่า และความไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ที่ค้นพบจากการศึกษาวิเคราะห์และติดตามประเมินผลงานหลายเรื่องดังกล่าว ทำให้นำพิจารณาว่าทำไมเรื่องนี้จึงขาดไปทั้ง ๆ ที่มีความจำเป็นมาก อันที่จริงโครงสร้างของการตรวจสอบติดตามงานมีอยู่แล้วในปัจจุบัน คือ การตรวจราชการและการนิเทศก์งานของหน่วยราชการตั้งแต่ระดับท้องถิ่น จังหวัด ภาค กรม กระทรวง สำนักนายกรัฐมนตรี และหน่วยตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนการติดตามและประเมินผลงานของหน่วยวางแผนกลางและหน่วย

จัดสรรงบประมาณด้วย แต่การที่ภาระหน้าที่นี้ถูกละเลยไปไม่ได้รับความสนใจถือเป็นเรื่องสำคัญเท่าที่ควร น่าจะเนื่องด้วยเหตุผลบางประการดังต่อไปนี้ คือ

### 1. กลไกการควบคุมภายในระบบราชการ

การที่หน่วยงานได้วางแผนไว้ว่าจะทำงานตามโครงการต่าง ๆ และของงบประมาณตามนั้น เท่ากับเป็นข้อสัญญาว่าจะทำงานตามกำหนดเวลาด้วยงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจัดสรร หน่วยงานตรวจสอบที่กล่าวถึงข้างต้นมีอยู่ก็จริง แต่เป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยซึ่งลงมือปฏิบัติงานนั้นโดยตรง จึงติดตามและประเมินงานโดยอาศัยการรับทราบรายงานและการตรวจราชการ เป็นครั้งคราวเป็นหลัก วิธีการเช่นนี้มีปัญหาในเรื่องความถูกต้องแม่นยำของข้อมูลอยู่มาก การที่จะให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอจำเป็นต้องค้นพบศึกษาปัญหาโดยละเอียดขึ้น ที่แล้วมาหน่วยตรวจสอบทั้งหลายไม่ได้ทำเช่นนั้น โดยเต็มที่จะไม่เป็นกลไกการควบคุมภายในได้จริง อีกประการหนึ่งหน่วยปฏิบัติเองซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตรวจสอบควบคุมงานของหน่วยของตน ก็มีลักษณะต้องรักษาสภาพประโยชน์และสถานะของหน่วยตนไว้ก่อน จึงเพียงแต่รับทราบปัญหาในการดำเนินงาน ปลดอย่างง้างและปัญหาคงไว้ หรือแก้ไขเพียงบางส่วนที่พอทำไหว หรืออาจถึงกับปกป้องการปฏิบัติที่ผิดพลาดปกพร่องไว้ อนึ่ง หากปัญหาเกิดจากเหตุที่นอกเหนือการควบคุมของหน่วยด้วยแล้วก็ยิ่งยากที่จะแก้ไขกันยิ่งขึ้นไปอีก

### 2. ทักษะคติของข้าราชการในการปฏิบัติงาน

เนื่องจากทัศนคติในการรักษาสภาพประโยชน์ของหน่วยงานและรักษาตำแหน่งที่ดำรงอยู่ จึงมีกรณีที่ข้าราชการไม่เปิดเผยผลงานอันแท้จริง ซึ่งอาจแสดงถึงความล้มเหลว หรือข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ และโดยที่การตรวจสอบติดตามประเมินผลก็ได้เป็นไปอย่างมีระบบและเคร่งครัด จึงเป็นโอกาสเอื้ออำนวยให้สถานการณ์เช่นนี้ยังคงมีอยู่ได้ โดยบุคคลไม่ได้ถูกกระทบกระเทือนแต่อย่างใด

อีกประการหนึ่ง ทัศนคติในการแบ่งความรับผิดชอบ กล่าวคือ เมื่อทำงานร่วมกัน โดยมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ก็ไม่ถือเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของฝ่ายใด ต่างโทษซึ่งกันและกันได้และต่างก็เอาตัวรอดได้ด้วยกัน ถึงแม้ว่าผลเสียจะตกแก่ส่วนรวมในที่สุดก็ตาม

ยิ่งกว่านั้น ความเชื่อมั่นในการทำราชการอย่างเสียสละ แล้วได้รับเกียรติเป็นที่ ยกย่องนับถือในสังคมนั้นได้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจและทางสังคม ที่ส่งผลในทางเสื่อม จึงบั่นทอนความมุ่งมั่นที่จะทำงานราชการให้ได้ดี ในขณะที่เดียวกันความ ภูมิใจในอาชีพการรับราชการก็ลดลงเป็นลำดับเนื่องจากความเสื่อมถอยในศรัทธาของประชาชน ที่มีต่อระบบราชการด้วย ทำให้มีผลกระทบกระเทือนไปถึงขวัญของทั้งฝ่าย “ผู้ทำ” และฝ่าย “ผู้ตรวจ” ด้วยกันทั้งนั้น

### 3. พลังบังคับจากภายนอกระบบราชการ

โดยหลักการ พลังบังคับจากภายนอกระบบราชการจะเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมงานราชการให้อยู่ในแนวที่เป็นความต้องการของชุมชน เป็นบริการที่มีประสิทธิภาพ และ ผู้รับบริการให้ข้อมูลทั่วถึงได้ จึงจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องปฏิบัติงานด้วยความระมัด ระวัง แต่ในทางปฏิบัติสมาชิกส่วนใหญ่ในชุมชนนอกระบบราชการไม่มีหนทางรู้ความจริง ข้อ บกพร่องและความสูญเสียต่าง ๆ จึงไม่มีโอกาสทั่วถึงในกรณีที่ไม่ได้รับบริการที่ดี หรือเมื่อ ไม่ได้รับบริการที่มีสิทธิจะได้รับก็ไม่มีหนทางบอกแจ้งหรือควบคุมให้เป็นไปตามสิทธิของตนได้ ประกอบกับองค์การทางการเมืองที่จะควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลก็ขาดช่วงมาเป็นเวลานาน ประชาชนจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นพลังสำคัญในการช่วยติดตามตรวจสอบและประเมินผลงานของรัฐ เพ่าที่ควร

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่ายินดีมากกว่า ปัจจุบันนี้สื่อมวลชน (ที่เห็นแก่ส่วนรวม) ต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ ตลอดจนสมาคมวิชาชีพ และวงการทางวิชาการ ได้มีบทบาท เพิ่มขึ้นมากในการวิเคราะห์และวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติราชการ เมื่อประกอบกับการที่จะมีการ เลือกตั้งผู้แทนราษฎร (ที่รู้หน้าที่) ขึ้นมา ก็คงจะทำให้พลังในกำนันี้มีสูงขึ้นเป็นลำดับไป

### 4. การขาดความรู้และทักษะในการตรวจสอบติดตามและประเมินผลงาน

สาเหตุพื้นฐานข้อหนึ่งที่ทำให้ขาดการตรวจสอบติดตามผลงาน ก็คือการขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักการและวิธีการในเรื่องนี้ อันที่จริง ในการทำงานปกติก็มีการมอบหมายงาน ตรวจสอบผลงานกันอยู่เป็นประจำ แต่การตรวจสอบติดตามและประเมินผลงานที่กล่าวถึงนี้จะมี

ความหมายกว้างขวางกว่า คือจะเป็นการประเมินในขอบเขตกว้างซึ่งแผนรวมว่าประสบความสำเร็จเพียงใด ประเมินเป็นส่วน ๆ ของแผนว่าแต่ละสาขางานบรรลุเป้าหมายมากน้อยอย่างไร และประเมินเป็นงานหรือโครงการหนึ่งว่าทำงานสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด ความจริงผลของงานรวมย่อมมีที่มาจากความสำเร็จหรือล้มเหลวของงานย่อยรายโครงการนั่นเอง การประเมินการปฏิบัติงานของโครงการในขณะดำเนินการ จะต้องพิจารณากลไกการปฏิบัติในขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายของงานหนึ่ง ๆ หรือโครงการหนึ่ง ๆ และความสำเร็จผลหรือไม่ในแต่ละขั้นตอน ซึ่งมีเงื่อนไขและประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรเข้ามาเป็นข้อพิจารณาสำคัญ ตามแนวคิดเช่นนี้จึงมีการกำหนดวิธีการและสร้างเครื่องมือเพื่อใช้ตรวจสอบติดตามและประเมินผลงานขึ้นไว้

#### ค. การแก้ไขด้วยการสร้างเครื่องมือตรวจสอบติดตามและประเมินผลงาน

การละเลยการตรวจสอบติดตามและประเมินผลงานหลายเรื่องคงได้กล่าวถึงแล้ว เป็นเรื่องที่จะต้องแก้ไขเพื่อขจัดสาเหตุที่เป็นอยู่กันทุกด้าน อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและระบบบริหารหลายระบบด้วยกัน สำหรับบทความนี้ จะขอกล่าวเฉพาะการแก้ปัญหาที่เกิดจากการขาดความรู้และทักษะในการตรวจสอบติดตามประเมินผลงานเท่านั้น ซึ่งคิดว่าจะเป็นหนทางหนึ่งซึ่งแต่ละหน่วยงานสามารถจะแก้ปัญหาได้เอง และโดยไม่ต้องใช้เวลามากนัก

ดังนั้น หากจะเริ่มให้ความสนใจในการติดตามควบคุมงานภายในหน่วยที่ปฏิบัติงานโดยตรงซึ่งเป็นจุดสำคัญจุดหนึ่งก่อนก็น่าจะเป็นการเริ่มต้นที่ดี เพราะหน่วยตรวจสอบวงนอกออกไปนั้นสามารถทำหน้าที่นี้ได้สำหรับบางงานหรือบางโครงการเท่านั้น ไม่มีกำลังและไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบทั้งหมดอยู่แล้ว สิ่งที่น่าจะทำย่อมได้แก่การหาทางปรับทัศนคติของผู้บริหารงานให้ยอมรับว่า การติดตามและประเมินงานเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ความรับผิดชอบด้วย และหาวิธีการติดตามประเมินผลที่พอปฏิบัติได้จริง (โดยไม่เพิ่มภาระเกินไปจนถึงเป็นอุปสรรคต่องานประจำ ซึ่งจะถูกใช้เป็นข้ออ้างของการไม่ประเมินผลงานไปเสียด้วย) ก็จะเป็นเครื่องช่วยในการแก้ปัญหาด้านอื่น ๆ ด้วยอย่างมาก

ในวงธุรกิจที่ก้าวหน้าจะวางระบบการวางแผนและการควบคุมงานขึ้นโดยอาศัยหลักเกณฑ์สำคัญบางประการ<sup>16</sup> คือ ในขั้นแรกจะระบุความมุ่งหมายเบื้องต้นหรือผลที่ต้องการจากระบบนั้น ตัวอย่างเช่น ต้องการให้มีการสร้างแผนปฏิบัติการที่เหมาะสมซึ่งจะทำให้ผู้บริหารผูกพันต้องพิจารณาวางแผนอย่างรอบคอบ ต้องการให้ระบบนี้อำนวยความสะดวกในการควบคุมการปฏิบัติงานและประเมินผลงานได้ดี และทำให้ผู้บริหารผูกพันต่อผลสำเร็จของงานอย่างแท้จริง เป็นต้น ระบบการวางแผนและควบคุมงานจะประกอบด้วย

### 1. ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจและการประเมิน

ปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งของระบบดังกล่าวซึ่งต้องพิจารณาในขั้นต้นด้วย คือการจัดโครงสร้างของข้อมูลเพื่อการตัดสินใจของผู้บริหาร นั่นก็คือต้องรู้ว่าการตัดสินใจทั้งหมดในการบริหารงานนั้นมีอะไรบ้าง แล้วจึงกำหนดว่าข้อมูลอะไรบ้างที่จำเป็น ยกตัวอย่างในระบบการวางแผนการผลิตและการควบคุมการผลิตสินค้าชนิดหนึ่ง จะต้องรู้ว่าการตัดสินใจในการวางแผนประกอบด้วยการตัดสินใจกำหนดปริมาณการผลิตตามที่ได้คาดคะเนความต้องการสินค้า (demand forecast) นั้นไว้ การตัดสินใจเลือกวิธีการและใช้ปัจจัยการผลิตซึ่งคาดว่าจะให้ผลดีที่สุด ตลอดจนการกำหนดแผนปฏิบัติการซึ่งระบุรายละเอียดในการจัดสรรทรัพยากรและช่วงเวลาดำเนินงาน สำหรับการตัดสินใจในการควบคุมงานนั้น ประกอบด้วยการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการจัดทรัพยากรหรือการจัดช่วงเวลา เมื่อการผลิตไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ หรือการตัดสินใจแก้ปัญหาเฉพาะหน้าทันทีในขณะปฏิบัติงาน เป็นต้น

ตามตัวอย่างดังกล่าวนี้ ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจในการวางแผนงานในเรื่องแรกเกี่ยวกับการกำหนดปริมาณการผลิตนั้นจะเป็นข้อมูลที่ได้จากการประสานงานกับฝ่ายจัดจำหน่ายและฝ่ายการเงิน ประกอบกับข้อมูลป้อนกลับจากฝ่ายผลิตนั่นเอง ในแง่ขีดความสามารถในการผลิต สำหรับการเลือกวิธีการและการใช้ปัจจัยการผลิต จะอาศัยข้อมูลจากการทำงานของฝ่ายผลิตเองและหน่วยจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ส่วนการกำหนดแผนปฏิบัติการจะใช้ข้อมูลข้างต้นทั้งหมด สำหรับข้อมูลเพื่อการควบคุมงานในแง่การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการจัดทรัพยากร หรือ การจัดช่วงเวลาดำเนินงานใหม่นั้น จะเป็นเรื่องที่กำหนดไว้ว่า ข้อมูลของกระบวนการผลิตจะได้จาก

การรายงานและการตรวจสอบอย่างไร และถ้าหากข้อมูลแสดงถึงปัญหาอย่างไรจึงจะต้องพิจารณาแก้ไขในวงกว้างหรือเฉพาะจุดปฏิบัติงานหนึ่ง ๆ

ในกรณีของการวางแผนและการควบคุมงานตามแผนของโครงการพัฒนาของราชการก็น่าจะอาศัยระบบงานทำนองเกี่ยวกับการผลิตของธุรกิจได้ เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริหาร ยอมรับภาระผูกพัน ที่จะต้องทำให้โครงการบรรลุวัตถุประสงค์ เพราะฉะนั้นหน่วยงานวางแผนและติดตามผลทั้งในระดับกระทรวงทบวงกรมและหน่วยงานกลางจึงจำเป็นต้องให้ ความสนใจ ที่จะกำหนดความต้องการข้อมูลซึ่งจะใช้ในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของตน และกำหนดวิธีการที่จะให้ได้ข้อมูลมาใช้ประโยชน์ได้ตามฐานะหน้าที่ของหน่วยงานได้จริงด้วย การใช้ข้อมูลในระบบการวางแผนและการควบคุมการปฏิบัติงานของทุกหน่วยดังกล่าวนี้ โดยหลักการแล้วจะเป็นไปในลักษณะต่อเนื่องเป็นวงจร โดยสม่ำเสมอ มิใช่เป็นฤดูกาล

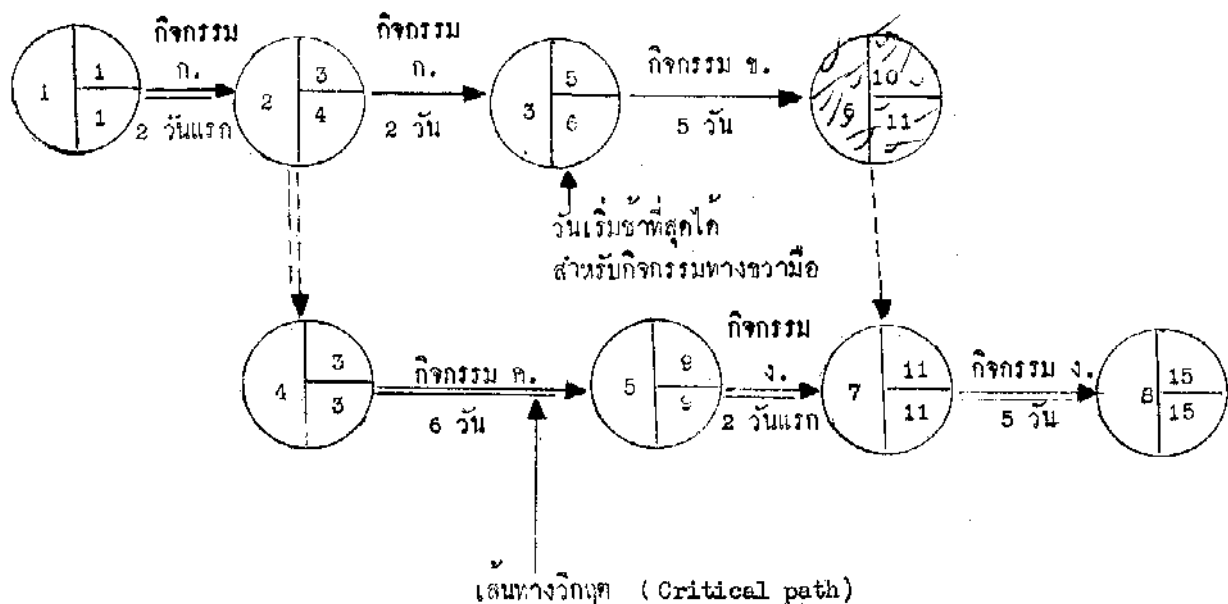
## 2. แผนปฏิบัติการเพื่อการตรวจสอบ

อย่างไรก็ดี อุปกรณ์สำคัญอย่างหนึ่งในการวางแผนงานและการตรวจสอบติดตามงานนั้นคือ แผนปฏิบัติการโดยละเอียดซึ่งจะเป็นเครื่องมือสื่อความแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการทำงานและช่วยให้ผู้บริหารสามารถควบคุมการปฏิบัติงานภายใต้ความรับผิดชอบได้โดยเห็นภาพกระจ่างขึ้นและแก้ไขข้อบกพร่องได้ทันทั่วทั้งที่ แผนปฏิบัติการเช่นนี้ได้ใช้กันแพร่หลายในธุรกิจและในโครงการของรัฐบาลต่างประเทศบางเรื่อง ในรูปข่ายงาน (network) ซึ่งจำแนกกิจกรรมของงานทั้งหมดและรายละเอียดของเวลาที่ใช้ปฏิบัติงานเหล่านั้น นับเป็นอุปกรณ์ที่ใช้กันแพร่หลายในงานผลิต งานก่อสร้าง หรือการประสานงานหลายโครงการ ทั้งที่มีขั้นตอนไม่มากนักไปจนถึงมีขั้นตอนการทำงานเป็นร้อยขั้นตอน และที่มีความสัมพันธ์ระหว่างขั้นตอนซึ่งจัดให้เรียบร้อยได้ง่ายไปจนถึงที่ซับซ้อนมากจนต้องอาศัยเครื่องจักรคำนวณเข้าช่วยด้วย นอกจากนั้นในแผนปฏิบัติการอาจใช้แผนภาพหรือแผนภูมิอื่นช่วยประกอบก็ได้ เพื่อให้เข้าใจง่ายและสะดวกในการติดตามงาน ผู้บริหารงานอาจเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสม เท่าที่ทราบมา หน่วยราชการบางแห่งได้ใช้ข่ายงานในการวางแผนและติดตามงานบ้าง แต่เป็นงานเฉพาะกิจในระยะเวลาสั้นยังไม่ได้ใช้กันแพร่หลายกับโครงการหรืองานประจำทั่วไป ในที่นี้ขอเสนอสาระสำคัญของ

การทำแผนปฏิบัติการและตัวอย่างของข่ายงาน แผนภูมิ และแผนภาพ<sup>16</sup> ซึ่งน่าจะนำมาปรับใช้ในการตรวจสอบติดตามและประเมินผลงานของโครงการต่างๆ ในส่วนราชการได้

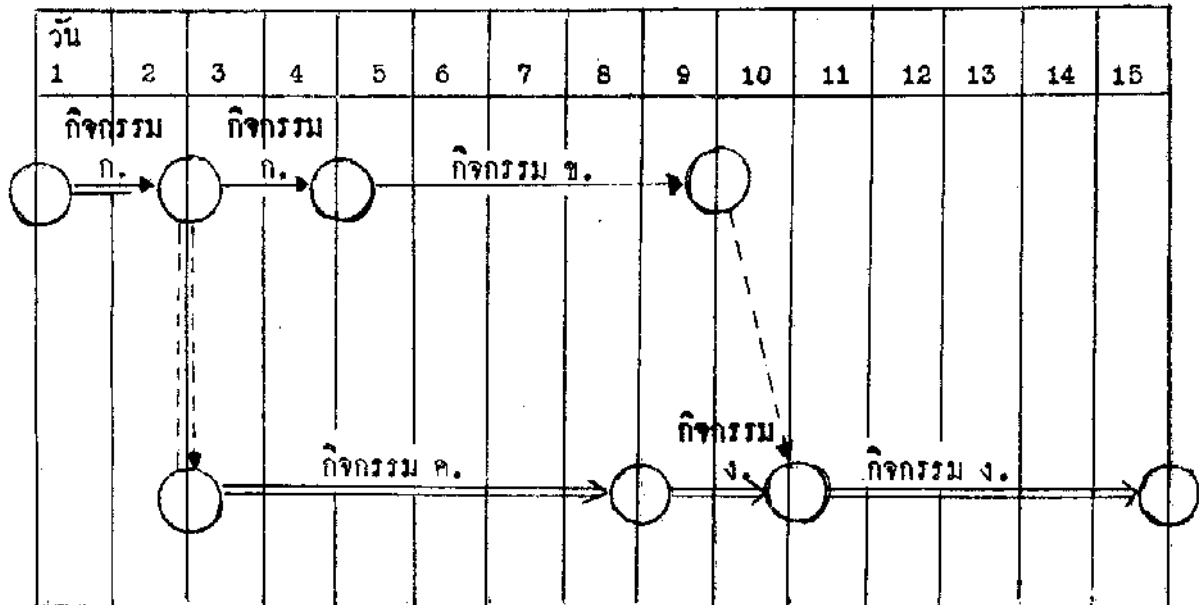
ในขั้นแรกต้องแยกแยะกิจกรรมต่างๆ ของทั้งงานหรือทั้งโครงการออกมาให้หมด พร้อมทั้งเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของทุกกิจกรรม และความสัมพันธ์ของกิจกรรมเหล่านั้น จุดแจ้งเรียงไว้ให้หมดสิ้น แล้วจึงสร้างข่ายงาน แผนภูมิ หรือแผนภาพ เพื่อเลือกใช้ตามความเหมาะสมของงาน ดังตัวอย่าง

2.1. การวิเคราะห์ข่ายงาน (Network analysis)<sup>17</sup> ซึ่งแสดงถึงกิจกรรม ระยะเวลาที่ใช้ และการต่อเนื่องของกิจกรรม ดังตัวอย่างวิธีระบุกิจกรรมและเวลาโดยลูกศร (Activity-on-arrow method)



จากการวิเคราะห์เช่นนี้จะช่วยให้ทราบว่ามีกิจกรรมอะไรบ้างที่จะต้องทำและต้องจัดทำก่อนหลังอย่างไร จำเป็นจะต้องเริ่มงานอย่างรวดเร็วหรืออย่างช้าได้ในวันนี้ใด เส้นทางใดเป็นเส้นทางกิจกรรมที่สำคัญ หากเลื่อนกำหนดออกไปจะเกิดการเสียหายแก่งาน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการเขียนข่ายงานเช่นนี้ย่อมง่ายแก่การดำเนินการและการตรวจสอบผลงานเป็นอย่างมาก

2.2. การสร้างข่ายงานตามลำดับวันที่โดยแสดงวันเริ่มได้เร็วที่สุด (Network drawn on a time scale by early start)<sup>18</sup>



จากข่ายงานอันเดิมแต่แสดงแผนปฏิบัติงานเทียบกับวันที่เมื่อใช้ตรวจสอบจะเห็นได้ง่ายขึ้นว่าการทำกิจกรรมต่างๆ เป็นไปตามหมายกำหนดการหรือล่าช้าไปเพียงใด





วัน	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
นักสัมภาษณ์	ก	6	6	6	6											
	ข					8	8	8	8	8						
	ค			4	4	4	4	4	4							
	ง									10	10	10	10	10	10	10
รวม	6	6	10	10	12	12	12	12	18	10	10	10	10	10	10	10
ผู้ตรวจตอบ	ก	2	2	2	2											
	ข					4	4	4	4	4						
	ค			0	0	0	0	0	0							
	ง									4	4	4	4	4	4	4
รวม	2	2	2	2	4	4	4	4	8	4	4	4	4	4	4	4
ผู้ลงทะเบียน	ก	4	4	4	4											
	ข					6	6	6	6	6						
	ค			3	3	3	3	3	3							
	ง									8	8	8	8	8	8	8
รวม	4	4	7	7	9	9	9	9	14*	8	8	8	8	8	8	8

2.4. การสร้างหมายกำหนดงาน (Work Schedule)<sup>21</sup> แสดงงานขึ้นวางแผน และขึ้นติดตามประเมินผลงาน ซึ่งน่าจะใช้ได้ดีในขั้นตอนการทำงานโครงการของทางราชการ จะดูได้จากแผนภูมิต่อไปนี้



การใช้รายงาน แผนภูมิ หรือ แผนภาพ แสดงแผนปฏิบัติการ น่าจะช่วยทำความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับขั้นตอนการทำงานที่จำเป็น และความสัมพันธ์ต่อเนื่องของขั้นตอนเหล่านั้น เป้าหมายของงานในท้ายที่สุดก็บอกแจ้งอยู่ชัดเจน ถ้าผู้บริหารยอมรับข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติแล้วก็ต้องรับผิดชอบทำงานที่แสดงไว้นั้นให้เสร็จตามเวลา รายงาน แผนภูมิ และแผนภาพจะเป็นเครื่องช่วยวางแผนและกระตุ้นการทำงานได้อย่างสำคัญทีเดียว นอกจากนั้น น่าจะช่วยประสานงานของผู้ปฏิบัติงานในแต่ละงานเฉพาะอย่างซึ่งเป็นส่วนย่อยของแผนงานทั้งหมด ทำให้งานดำเนินไปอย่างเป็นระบบที่ตีและบรรลุวัตถุประสงค์ ข้อสำคัญที่สุด ก็คือผลที่จะเกิดแก่ผู้ปฏิบัติงานอันได้แก่ ความรู้สึกสนใจในงาน และความสำเร็จของงาน ความรู้สึกมั่นใจที่จะปฏิบัติงานได้ถูกต้อง ความสำนึกในจุดมุ่งหมายร่วมกันจะนำมาซึ่งการพัฒนาทัศนคติที่เหมาะสมกับการพัฒนาประเทศ หากการทำงานในลักษณะนี้เป็นไปโดยกว้างขวางและรวดเร็วแล้วก็จะมีส่วนช่วยแก้ปัญหาเรื้อรังต่าง ๆ ของประเทศไปได้มากอย่างแน่นอน

ในทางปฏิบัติ หน่วยงานธุรกิจยอมรับการจัดหมายกำหนดงานว่าเป็นเครื่องมือสื่อความที่ให้ภาพรวม ก็เพราะว่าหมายกำหนดงานแสดงกิจกรรมทั้งหมดที่เป็นภาวะปัจจุบันและข้างหน้าโดยละเอียด และยังมีกรอบปรับปรุงรายงานหรือแผนภูมิจากการประชุมปรึกษาหารือเมื่อการปฏิบัติงานจริงเบี่ยงเบนจากแผนด้วย ในกรณีทีมงานหรือโครงการใหญ่แบ่งเป็นงานย่อยมีข้อแนะให้หัวหน้ากลุ่มงานย่อยทำรายงานเพื่อควบคุมความก้าวหน้าของงาน โดยละเอียดยิ่งขึ้นจะเป็นรายสัปดาห์หรือรายวันก็ได้แล้วแต่ลักษณะงาน จากรายงานย่อยนั้นจะทำให้ทราบชัดขึ้นว่า ปัญหาความล่าช้าของงานมีสาเหตุจากภายในกลุ่มหรือจากภายนอกการควบคุมของกลุ่ม และมีผลต่อความก้าวหน้าของงานส่วนไหนมากน้อยเพียงใด<sup>22</sup> เป็นต้นว่า การไม่ประสานงานของหมายกำหนดงาน (Work Schedule) กับหมายกำหนดการจัดหาวัสดุ (Material Scheduling) สำหรับโครงการบางประเภทจะมีผลเสียหายร้ายแรงต่อความก้าวหน้าของงานหรือโครงการนั้น ผู้รับผิดชอบจะได้หาทางป้องกันความผิดพลาดในอนาคต เช่น การเตรียมการใช้วัสดุในกรณีฉุกเฉิน และการเตรียมการบำรุงรักษาอุปกรณ์อย่างเป็นระบบเพื่อป้องกันความเสียหายร้ายแรงเกินควร (Preventive Maintenance) เป็นต้น

สรุปความว่า จุดมุ่งหมายสำคัญของการตรวจสอบติดตามและประเมินผลงาน คือ การแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานโดยฉับพลันเป็นอันดับแรก และหาหนทางแก้ไขปรับปรุงในระยะยาวต่อไปด้วย หากระบบการตรวจสอบไม่อำนวยความสะดวกเช่นว่านี้ ก็จะเป็นเรื่องไร้ความหมาย คือ เป็นการเปลืองเปล่าที่จัดให้มีการตรวจสอบโดยไม่สามารถใช้ผลตรวจสอบได้ การใช้ผลประเมินดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางสร้างสรรค์ จึงต้องอาศัยทัศนคติที่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อทำงานให้ดีขึ้นอยู่เสมอ การรับสภาพที่เคยปฏิบัติกันมานั้นไม่ทันกับสถานการณ์ผันแปรในสังคมเสียแล้ว ยิ่งกว่านั้น การละเลยไม่แก้ปัญหาละเลยไว้ให้สะสมมากขึ้นก็จะนำไปสู่ความสับสนซับซ้อนของปัญหาและวิกฤติการณ์ในที่สุด

### เชิงอรรถ

1. Powell Niland, *Production Planning, Scheduling, and Inventory Control*. (London : Collier-Macmillan, 1970), pp. 20-22.
2. Joe H Mize and others, *Operations Planning and Control*. (New Jersey : Prentice Hall, 1971), p. 242 & Ted. C. Caubang, *Readings on Production Planning and Control*. (Tokyo : Asian Productivity Organization, 1972), p.2.
3. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 108/2507 เรื่องกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 เมษายน 2507
4. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 109/2507 เรื่องแต่งตั้งกรมการวิจัยรายงานการตรวจสอบผลปฏิบัติงานตามแผนและโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ลงวันที่ 24 เมษายน 2507
5. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 37/2508 เรื่องแต่งตั้งกรมการบริหารงาน โครงการศูนย์สารสนเทศ ผลการปฏิบัติราชการกลาง ลงวันที่ 22 มีนาคม 2508
6. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 5/2509 เรื่องแต่งตั้งกรมการศูนย์สารสนเทศผลปฏิบัติราชการ ลงวันที่ 8 มกราคม 2509
7. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 6/2509 เรื่องแต่งตั้งกรมการบริหารศูนย์สารสนเทศผลปฏิบัติราชการ ลงวันที่ 8 มกราคม 2509
8. จักรกฤษณ์ นรดิษฐ์การ *ความพร้อมปฏิบัติงานของตำรวจนครบาลและภูธร* (รายงานเบื้องต้น) 2521, หน้า 3-9

9. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *วารสารเศรษฐกิจและสังคม* ปีที่ 14 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน 2520, หน้า 31
10. ได้มีการศึกษาปัญหาของบึงบร๊ะมาล 2519 โดยธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *รายงานการศึกษาระบบการจ่ายเงินงบประมาณ (รายงานเบื้องต้น)*, 2520, หน้า 16
11. *เพ็งฮ้าง*, หน้า ๑7
12. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *วารสารเศรษฐกิจและสังคม* ปีที่ 14 ฉบับที่ 6, พฤศจิกายน-ธันวาคม 2520, หน้า 31
13. *เพ็งฮ้าง*, หน้า 31
14. *เพ็งฮ้าง*, หน้า 30
15. *Op. cit., Mize and others*, pp. 7-27.
16. I.R. Holden and P.K. Mellroy, *Network Planning in Management Control Systems* (London : Hutchinson Educational, 1970), pp. 65-70.
17. *Ibid.*, p. 14.
18. *Ibid.*, p. 15.
19. *Op. cit., Mize and others*, p. 219.
20. *Op. cit., Holden and Mellroy*, p. 18.
21. *Ibid.*, p. 66.
22. *Op. cit., Holden and Mellroy*, p. 67.