

ตัวบ่งชี้การปฏิบัติงานที่เหมาะสมสำหรับ การตรวจสอบผลการปฏิบัติงานโครงการและแผนงาน

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์*

ความนำ

ตัวบ่งชี้หรือเครื่องบ่งชี้การปฏิบัติงาน (Performance indicators) เป็นมาตรวัด (Measurement) ที่ใช้วัดอัตราหรือระดับของผลการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานอาจเป็นตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ ธุรกิจเอกชน หน่วยงานไม่ว่าจะเป็นระดับใดจะมีวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานหรือปฏิบัติงาน

ในการปฏิบัติงานเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานมักจะมีการจัดทำกิจกรรม โครงการหรือแผนงาน มีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินกิจกรรม โครงการหรือแผนงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มีการกำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และแผนปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจะง่ายหรือสลับซับซ้อน สั้นหรือยาวแล้วแต่ความใหญ่หรือเล็กของ กิจกรรม โครงการ หรือแผนงาน

ในการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance audit หรือ Performance evaluation) ผู้ตรวจสอบจะต้องจัดทำเครื่องมือและกำหนดเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเครื่องมือและเกณฑ์ต่าง ๆ จะต้องสอดคล้องรับกับวัตถุประสงค์ของกิจกรรม โครงการ หรือ แผนงานและกรอบของการปฏิบัติงาน ตลอดจนบริบท (Context) ทางด้านภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของกิจกรรม โครงการและแผนงาน ทั้งนี้เพราะกรอบ (ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ) ของการปฏิบัติงาน และบริบทของกิจกรรม โครงการ หรือแผนงาน ล้วนแต่มีผลต่อการปฏิบัติงานหรือผลของการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ

เครื่องมือการตรวจสอบประเมินผลจะประกอบไปด้วย ก) ตัวบ่งชี้ที่วัดกระบวนการปฏิบัติงานและวัดผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของกิจกรรม โครงการหรือแผนงาน และ ข) เกณฑ์ที่จะกำหนดขึ้นเพื่อประเมินประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ตัวบ่งชี้ที่ประกอบเป็นเครื่องมือการตรวจสอบประเมินผลจะเปลี่ยนแปลงไปตามประเภทของวัตถุประสงค์

* ศาสตราจารย์ และรองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

และลักษณะของกิจกรรมโครงการหรือแผนงาน ไม่มีเครื่องมือหรือตัวบ่งชี้ที่ดีที่สุดสำหรับทุกประเภทของวัตถุประสงค์ทุกชนิดของกิจกรรมและทุกประเภทโครงการหรือแผนงาน แต่อาจจะมีเครื่องมือหรือตัวบ่งชี้ที่ดีที่สุดสำหรับวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือสำหรับกิจกรรม โครงการหรือแผนงานประเภทนั้นๆ โดยเฉพาะได้

การตรวจสอบประเมินผลที่ดี จะต้องคำนึงถึงความเฉพาะของวัตถุประสงค์ (Uniqueness of objectives) ของกิจกรรม โครงการ หรือแผนงาน และคุณสมบัติเฉพาะของประเภทของกิจกรรม โครงการ หรือแผนงาน ซึ่งหมายถึงการใช้เครื่องมือที่แตกต่างกัน แต่ถ้าเป็นกิจกรรม โครงการ หรือแผนงานประเภทเดียวกัน ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใด ในสถานะการณ์เช่นใด ในสถานที่ใด เครื่องมือการตรวจสอบประเมินผลสามารถหรือควรจะเป็นอย่างเดียวกัน

คุณสมบัติที่ดีของตัวบ่งชี้

เครื่องมือและเกณฑ์การตรวจสอบประเมินผลจะต้องมีความเป็นกลาง (Neutrality) มีความเป็นวัตถุวิสัย (objectivity) ว่างใจต่อความแตกต่าง (Sensitivity) ค่าที่ได้จากการใช้เครื่องมือตรวจสอบผลต้องมีความหมายหรือตีความได้ (Meaningfulness, interpretability) มีความถูกต้องในเนื้อหาและการสร้าง (Content and construct validity) มีความเชื่อถือได้ (Reliability) และมีความบึกบึน (Robustness)

ความเป็นกลางของตัวบ่งชี้ประเมิน หมายถึงความไม่ลำเอียง (Bias) ของตัวบ่งชี้ที่ผลของการประเมินอาจเกิดผลกระทบต่อกิจกรรมใด โครงการใด หรือแผนงานใดที่เป็นประเภทเดียวกัน แต่จัดทำโดยหน่วยงานที่แตกต่างกัน เช่น ตัวบ่งชี้ผลิตภาพของแรงงาน (Labor productivity) ซึ่งวัดด้วยอัตราส่วนระหว่างรายได้หรือกำไรต่อค่าใช้จ่ายแรงงาน หรือค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่หักค่าเสื่อมราคาและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ยกเว้นค่าใช้จ่ายทางด้านบุคลากร ขาดความเป็นกลางเมื่อนำมาใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจประเภทผลิต และประเภทบริการ เพราะประเภทบริการนั้นต้องให้บุคลากรจำนวนมาก ส่วนประเภทผลิตนั้นใช้เครื่องจักรกลจำนวนมากและแรงงานน้อย อย่างน้อยที่สุดในเชิงเปรียบเทียบ แม้ว่าตัวบ่งชี้จะถูกต้องมีความเชื่อถือได้ ว่างใจต่อการเปลี่ยนแปลง มีความหมาย มีความเป็นวัตถุวิสัย แต่ขาดความเป็นกลาง เพราะลำเอียงไปทางรัฐวิสาหกิจประเภทการผลิต (เช่น กฟผ.) หรือประเภทจำหน่าย (เช่น ปตท.) เมื่อเปรียบเทียบกับประเภทบริการ (เช่น ขสมก.)

ความเป็นวัตถุวิสัยของตัวบ่งชี้ หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับค่าของตัวบ่งชี้ นั้น มิได้เกิดจากการคิดเอาเองตามความรู้สึกของผู้ประเมิน หรือที่เรียกว่าตามจิตวิสัย (Subjectivity) ของผู้ประเมิน ค่าของตัวบ่งชี้ นั้นควรขึ้นอยู่กับสถานะที่เป็นอยู่หรือที่เป็นรูปธรรมของคุณสมบัติที่ผู้ประเมินจะประเมิน เช่น การประเมินประสิทธิภาพของการบริหารงาน ไม่ใช่ให้ผู้ประเมินกำหนดค่าตามความพอใจหรือตามความรู้สึกนึกคิดของผู้ประเมิน แต่ควรกำหนดจากสิ่งสามารถวัดได้ เช่น

อัตราส่วนของการเปลี่ยนแปลงโครงการ อัตราส่วนของโครงการที่ได้ทำแล้วเสร็จ หรืออัตราส่วน
ของโครงการที่ล่าช้า

ความว่องไวต่อความแตกต่างของตัวบ่งชี้ หมายถึงความสามารถของตัวบ่งชี้ที่จะจับวัด
ความแตกต่างระหว่างหน่วยวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง ตัวอย่างเช่น ในการประเมินผลโครงการที่
ให้ประชาชนร่วมประเมิน เช่น แสดงอัตราความพอใจแทนที่จะให้ระบุความพอใจหรือไม่พอใจเท่านั้น
ซึ่งจะมีการผันแปรแค่มากเพียง 1 และ 0 ทั้ง ๆ ที่ในกลุ่มผู้พอใจจะมีอัตราความพอใจแตกต่างกัน
จาก 50 ถึง 100 เป็นต้น จึงควรทำมาตรวัดตัวบ่งชี้ที่วัดความแตกต่างของกลุ่มพอใจหรือไม่พอใจ
ให้มีช่วงยาวขึ้นเพื่อวัดความแตกต่างภายในกลุ่มหลัก ๆ คือความพอใจหรือไม่พอใจว่าพวกที่
ไม่พอใจแต่ละคนมีความ (ไม่พอใจมากเท่าใด)

ค่าของมาตรวัดหรือตัวบ่งชี้ที่ได้ควรมีความหมาย หรือตีความได้อย่างสะดวก กล่าวคือ
ค่าของมาตรวัดควรมีจุดสูงสุดและต่ำสุดที่ง่ายแก่ความเข้าใจ ดังเช่นมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 10
หรือระหว่าง 0 ถึง 100 ค่าของตัวบ่งชี้ที่ได้จากการวัดหากอยู่ที่ 60 จะได้ตีความได้ว่า สูงกว่าค่าเฉลี่ย
(50) เพียงเล็กน้อย แต่หากค่าของมาตรวัดและตัวบ่งชี้ไม่มีค่าสูงสุด (หรือต่ำสุด) ที่แน่นอน เช่น
วัดออกมาแล้วได้ 50 หรือ 120 ก็ไม่ทราบว่ามี 50 หรือ 120 นั้นจะตีความได้อย่างไร

ความถูกต้องในเนื้อหาของตัวบ่งชี้ ที่นำมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นเรื่องที่ไม่
สู้มีปัญหาลำบากสำหรับการประเมินสิ่งที่เป็นกายภาพแต่เป็นปัญหาค่อนข้างมากในการประเมินสิ่งที่
ไม่ใช่กายภาพ เช่น การประเมินผลโครงการเกี่ยวกับการพึ่งพาตนเอง (Self reliance) หรือความพอใจ
(Satisfaction) อะไรคือเนื้อหาของการพึ่งพาตนเอง อะไรคือเนื้อหาของความพอใจ

ความถูกต้องในการสร้างตัวบ่งชี้ เป็นประเด็นปัญหาทันทีที่ตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงานต้อง
ประกอบด้วยตัวแปรหลาย ๆ ตัวด้วยกัน ในการสร้างตัวบ่งชี้หรือการนำเอาตัวแปรหลายตัวเหล่านี้
มารวมกัน วิธีการรวมตัวแปรหลายตัวเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะนำมาบวกกัน หารกันหรือคูณกันนั้น
ถูกต้องหรือไม่ และตีความได้อย่างไร ตัวอย่างเช่น จำนวนโครงการที่ล่าช้า (L) จำนวนโครงการ
ทั้งหมด (T) อาจจะนำเอาตัวแปรทั้ง 2 ตัวนี้มาจัดการได้หลายรูปแบบ เช่น

$$T - L \quad (1)$$

$$\frac{L}{T} \quad (2)$$

$$\frac{T - L}{T} \quad (3)$$

ซึ่งทั้ง 3 วิธีที่แสดงข้างต้นนั้นสื่อความไม่เหมือนกัน ในกรณีแรก หมายถึงจำนวนโครงการที่ไม่
ล่าช้า ค่าที่ได้ออกมาจะเปรียบเทียบข้ามหน่วยงานไม่ได้ หากหน่วยงานมีจำนวนโครงการทั้งหมด
ไม่เท่ากัน ในกรณีที่สองหมายถึง อัตราส่วนของโครงการที่ล่าช้าหรืออัตราความล่าช้าของการ

บริหารโครงการ ค่าที่ได้ออกมาจากการให้มาตรวัดดังกล่าวสามารถเปรียบเทียบข้ามหน่วยงานได้ กรณีที่สามหมายถึง อัตราความสำเร็จของการบริหารโครงการซึ่งสามารถเปรียบเทียบข้ามหน่วยงานที่มีจำนวนโครงการที่แตกต่างกันได้ อย่างไรก็ตามทั้งกรณีที่สองและสาม ก็อาจจะมีปัญหาในด้านความลำเอียงระหว่างหน่วยงานที่มีจำนวนโครงการทั้งหมดแตกต่างกัน อาจจะต้องมีตัวปรับ (Adjustment factor) ที่ผู้ประเมินอาจคิดขึ้นมาสำหรับปรับแก้ค่าของตัวบ่งชี้ โดยคำนึงถึงความยากลำบากในการบริหารโครงการให้แล้วเสร็จเมื่อจำนวนโครงการทั้งหมดมีมากขึ้น

ในกรณีดังกล่าวความถูกต้องในการสร้างตัวบ่งชี้ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับการหาตัวปรับที่เหมาะสม และความถูกต้องนี้สามารถพิสูจน์ได้ในเชิงทฤษฎี หรือในเชิงประจักษ์ตามที่ปรากฏเป็นบรรทัดฐานของผลการบริหารโครงการ ปัญหาลักษณะนี้เกิดขึ้นมากในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้หรือของการฝึกอบรมที่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมทำคะแนนได้ยากขึ้นเมื่อมีฐานะคะแนนเดิมก่อนการฝึกอบรมสูงอยู่แล้ว เปรียบเทียบกับผู้ที่มีคะแนนเดิมต่ำ ความยากของการได้คะแนนสูงขึ้นจึงเป็นเรื่องที่ผู้ประเมินจะต้องนำพิจารณาด้วย

ความเชื่อถือได้ของตัวบ่งชี้เป็นอีกปัญหาหนึ่งของกระบวนการวัดผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการประเมินผลความพึงพอใจหรือการตอบสนองของความต้องการของประชาชน ซึ่งตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นมาส่วนใหญ่จะต้องอาศัยคำตอบคำถามหลายข้อหรือหลายรายการ แม้ว่ารายการหลายๆ รายการที่ใช้วัดความพึงพอใจหรือการตอบสนองของความต้องการของประชาชนจะถูกต้องในเนื้อหาและในการสร้าง แต่ก็อาจจะมีปัญหาในด้านความเชื่อถือได้ของมาตรวัด (ตัวบ่งชี้รวม) ได้

โดยหลักการแล้ว ตัวบ่งชี้ที่มีความเชื่อถือได้ เมื่อทำการวัดแล้วและวัดอีก จะต้องให้ผลการวัดเหมือนเดิม หรืออย่างน้อยที่สุดมีโครงสร้างค่าที่ได้จากการวัดคล้ายคลึงกับโครงสร้างเดิม ซึ่งหมายถึงความแตกต่างระหว่างหน่วยศึกษาหรือหน่วยงานเดิม ควรจะเหมือนเดิมหรือรักษาไว้ ซึ่งการจัดลำดับเช่นเดิมหากค่าของตัวบ่งชี้ไม่เหมือนเดิม

ปัญหาความเชื่อถือได้ของมาตรวัดจะลดน้อยลงหรือแก้ไขได้เมื่อมีการเพิ่มรายการหรือข้อคำถามในเครื่องมือประเมินมากขึ้น รายการที่เพิ่มขึ้นในเรื่องเดียวกันจะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรายการมากขึ้น ซึ่งส่งผลทำให้ค่าความเชื่อถือได้ของมาตรวัดหรือตัวสร้างสูงขึ้น อย่างไรก็ตามการเพิ่มรายการมากขึ้น จะทำให้แบะประเมินผลยาวมากขึ้น และทำให้ความร่วมมือของผู้ที่ตอบหรือผู้ให้ข้อมูลลดน้อยลงซึ่งก็จะก่อให้เกิดปัญหาแก่การนำข้อมูลมาใช้เมื่อการตอบไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะหากไม่ครบถ้วนในรายการที่แตกต่างกันระหว่างผู้ตอบหรือผู้ให้ข้อมูล ปัญหาในเชิงปฏิบัติที่สำคัญ คือผู้ประเมินผลมักไม่อยู่ในสภาพที่จะวัดแล้ววัดอีก เพื่อทดสอบความเชื่อถือได้ของมาตรวัด ดังนั้นวิธีการทดสอบความเชื่อถือได้ก็ไม่อาจนำมาใช้ได้ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเชื่อถือได้แบบวัดแล้ววัดอีก ความเชื่อถือของแบะแทนกันได้ (Alternate forms) ประเภทคู่ขนานโดยแท้ (Strict parallel) ประเภทเทียบเท่ากันได้ (Equivalent form) วิธีการทดสอบ

อาจจะจำกัดอยู่ที่วิธีการแบ่งครึ่ง (Split halves) แล้วนำมาหาความสัมพันธ์กันหรือวิธีการหาความสอดคล้องภายใน (Internal consistency) ระหว่างรายการ

ความบึกบึนของตัวบ่งชี้เป็นคุณสมบัติที่สำคัญอีกประการหนึ่งของตัวบ่งชี้ที่ดี ตัวอย่างของความบึกบึนของมาตรวัดหรือตัวบ่งชี้ที่มีความบึกบึนได้แก่ เทอร์มอมิเตอร์ที่ใช้วัดการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิ ไม่ว่าจะใช้วัดในท่ามกลางลมจัดหรือไม่จัด กลางแดดกลางฝน หากอุณหภูมิของสิ่งที่ต้องการวัดนั้นเป็นอย่างไร ลม ฝน และแดดก็ไม่สามารถมีอิทธิพลต่อค่าของอุณหภูมิของสิ่งที่ต้องการวัดจากการใช้เทอร์มอมิเตอร์นั้นเลยหากวัดอย่างถูกต้อง ตัวบ่งชี้ที่ดีที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานต้องไม่หวั่นไหวกับสภาวะการณ์ที่เป็นอยู่อย่างแหว่งไกวในขณะนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสภาวะทางการเมืองและเศรษฐกิจ เช่น มาตรวัดผลของการปฏิบัติงาน โครงการส่งเสริมระบบประชาธิปไตย จะต้องวัดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็นประชาธิปไตยมิใช่วัดกระแสอารมณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ๆ ในทำนองเดียวกันมาตรวัดความพอใจในบริการจะต้องวัดความพอใจในบริการที่ไม่ใช่วัดกระแสของข่าวที่มีอิทธิพลต่อความพอใจในบริการที่ต้องการวัด

นอกจากคุณสมบัติที่ดีของตัวบ่งชี้หรือมาตรวัดการปฏิบัติงาน ที่ได้กล่าวมาแล้วในการประเมินผล มาตรวัดหรือตัวบ่งชี้ที่ดี ควรเป็นมาตรวัดที่มีจุดมุ่งหมายไปในทางที่ส่งเสริมพฤติกรรมของการบริหารองค์การหรือกิจกรรมไปในทิศทางที่ต้องการ เช่น มาตรวัดผลผลิตของแรงงานบางมาตรวัด หากนำมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การอาจหมายถึง การส่งเสริมให้ลดจำนวนเจ้าหน้าที่พนักงานหรือลูกจ้างให้น้อยลง และหมายถึงการส่งเสริมให้มีการทำสัญญาจ้างการให้บริการจากภายนอกมากขึ้น ทำให้ค่าใช้จ่ายทั่วไปสูงขึ้นแต่ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภายในลดลง ซึ่งไม่ว่าจะประหยัดน้อยลงหรือพุ่มเพื่อยมากกว่าเดิม เช่นนี้เป็นสิ่งที่ต้องการหรือไม่ มาตรวัดประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของตำรวจจราจรซึ่งวัดจากจำนวนใบสั่งที่ออกให้กั ผู้ฝ่าฝืนกฎจราจร เป็นสิ่งส่งเสริมให้ตำรวจออกใบสั่งมากขึ้นหรือหาวิธีการจับผิดผู้ขับรถมากขึ้น โดยการวางป้ายจราจรมากขึ้น หรือสร้างความสับสนมากขึ้นโดยการเปลี่ยนเคลื่อนย้ายหรือยกเลิกเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการให้ผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวเป็นรายได้แก่สถานีตำรวจแต่ละแห่ง สภาวะดังกล่าวที่นำมาเสนอนี้เป็นกรณีที่หนังสือพิมพ์ของสหรัฐอเมริกาได้ได้นำมาตีแผ่ผลของการให้มาตรการดังกล่าว ประเมินประสิทธิภาพของการบริหารของสถานีตำรวจ

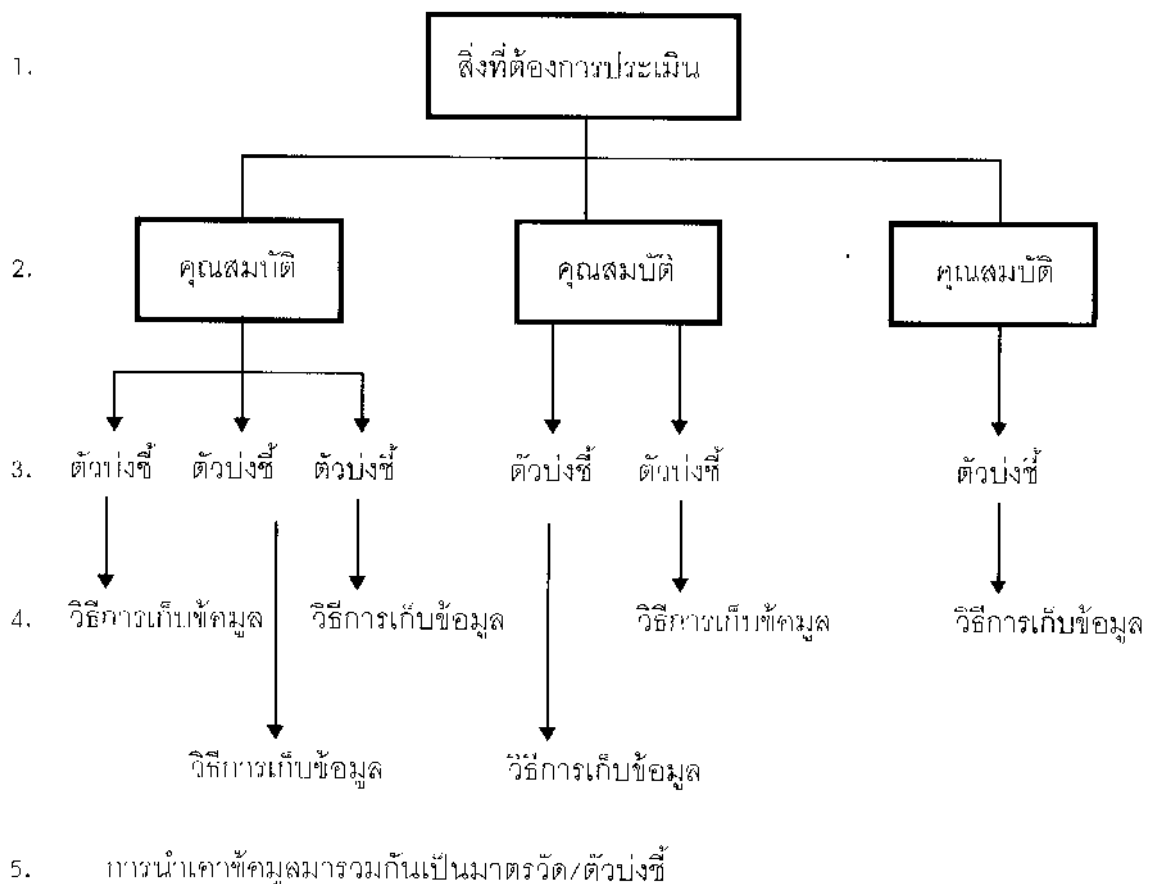
ดังนั้นการนำมาตรวัดหรือตัวบ่งชี้ใด ๆ มาใช้จำเป็นต้องคำนึงถึงนัยสำคัญต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นทั้งในเชิงลบและเชิงบวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมาตรวัดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือองค์กร

แนวทางและขั้นตอนของการสร้างตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงาน

เมื่อทราบถึงคุณสมบัติที่ดีของตัวชี้วัด ที่จะนำมาใช้ในการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานแล้ว ขั้นตอนที่สำคัญคือ การสร้างตัวชี้วัด ซึ่งมีขั้นตอนที่สำคัญดังต่อไปนี้

- 1) ระบุสิ่งที่ต้องการวัดให้ชัดเจนว่าคืออะไร เช่น กระบวนการบริหารการบรรลุมัติวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย หรือผลของการบริหาร
- 2) แจกแจง/ระบุคุณสมบัติของสิ่งที่ต้องการจะวัดว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง
- 3) หาตัวบ่งชี้คุณสมบัติแต่ละอย่างว่ามีอะไรบ้าง
- 4) กำหนดวิธีการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับตัวบ่งชี้ นั้น เช่น จากเอกสารการบริหาร หรือจากการสัมภาษณ์ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- 5) นำข้อมูลที่ได้มานั้นมาสร้างเป็นมาตรวัด ซึ่งต้องให้มีความถูกต้องในด้านตัวสร้าง หรือการสร้าง

ขั้นตอนเหล่านี้สามารถแสดงเป็นภาพได้ดังที่เสนอไว้ข้างล่างนี้



ระบบตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงาน

ในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติ หากต้องมีการกระทำอย่างต่อเนื่องสิ่งที่เป็นกุญแจสำคัญในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน คือ ระบบตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงาน ซึ่งระบบดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับแนวคิดของการติดตามและประเมินผล ว่าจะต้องครอบคลุมเรื่องอะไรบ้าง หากจะต้องมีการติดตามและประเมินผล การบริหารจัดการให้สมบูรณ์แทบจะต้องจัดระบบตัวบ่งชี้ที่สามารถติดตามได้ตั้งแต่ปัจจัยเข้า (Tracking inputs) ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือ ระบบการจัดการทางการเงิน (Financial management systems) ไปจนถึงปัจจัยออก (Outputs) และผลกระทบ (Impacts) ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการบริหารและจัดการ

ระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติโครงการหรือแผนงานจะสะดวกและมีประสิทธิภาพมากหากโครงการหรือแผนงานนั้นเป็นของเอกชน ทั้งนี้เพราะทุกสิ่งทุกอย่างตั้งแต่ปัจจัยเข้าไปถึงปัจจัยออกสามารถแปลงเป็นตัวเงินจึงสามารถเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์หรือผลตอบแทนได้อย่างชัดเจน แต่หากเป็นโครงการหรือแผนงานของรัฐ ปัจจัยออกส่วนใหญ่ไม่สามารถแปลงเป็นตัวเงินได้ทันที อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าความการติดตามปัจจัยเข้าที่เป็นตัวเงินไม่มีความสำคัญในทางตรงข้าม การจัดการทางการเงินนั้นเป็นปัญหาหนึ่งของการบริหารงานของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจซึ่งขาดระบบบัญชีที่ดีมีประโยชน์ต่อการจัดการ ระบบบัญชีที่สะท้อนสภาพการ จัดการทางการเงินที่ดีคือระบบบัญชีต้นทุน (Cost accounting) ซึ่งในบางครั้งเรียกว่า ระบบ บัญชีการจัดการ (Managerial accounting) มิใช่ระบบบัญชีเงินสด (Cash accounting) ที่ ใช้กันอยู่ในปัจจุบันในวงราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่สะท้อนให้เห็นภาระผูกพัน เพราะมุ่งไป ที่รายจ่าย (Expenditures) ทุกอย่างจะจดบันทึกเมื่อมีการจ่ายเกิดขึ้นไม่ว่าจะมีการเบิกจ่ายของ หรือไม่ ส่วนระบบบัญชีที่สะท้อนการดำเนินงานทางการเงินเมื่อมีการเบิกจ่ายของหรือปัจจัย เข้าที่ได้จัดหามาที่เรียกว่า (Accrual accounting) ระบบบัญชีดังกล่าวสะท้อนค่าใช้จ่าย (Ex- penses) ตามที่เกิดขึ้น ค่าเสื่อมราคาของเครื่องจักรกลแต่ละปีคือ ค่าใช้จ่ายของแต่ละปี ความ แตกต่างระหว่างระบบบัญชีเงินสดและบัญชี (Accrual) ยังมีอยู่ที่การบันทึกรายรับ บัญชีเงินสด บันทึกรายรับทันทีที่ได้รับ ส่วนบัญชี Accrual จะลงบัญชีรายรับต่อเมื่อได้มีกิจกรรมที่ก่อให้เกิด รายได้แล้ว แม้จะยังไม่ได้รับเงินสด เช่น ได้ออกบิลไปแล้วแต่ยังไม่ได้เงินมาก็จะจดบันทึกไว้

ระบบบัญชีที่เราต้องการใช้ในการติดตามการใช้ทรัพยากร คือ ระบบบัญชีแบบ Accrual มิใช่ระบบบัญชีเงินสด แต่ทั้ง 2 ระบบไม่อาจให้ข้อมูลที่เรากำลังต้องการได้เพราะไม่มีการบันทึกภาระ ผูกพันที่เกิดขึ้นจากการบริหารงาน (เช่น การจัดหาสิ่งซื้อพัสดุ) ที่ยังมีได้มีการชำระ เช่น สั่งซื้อ น้ำมันเดือนตุลาคม ชำระเงินเดือนธันวาคม ใช้น้ำมันไปครึ่งหนึ่งเดือนกุมภาพันธ์และอีกครั้งหนึ่ง เดือนมีนาคม บัญชีเงินสดจะหักเงินจากบัญชีเดือนธันวาคม ส่วนระบบ Accrual จะลงบัญชี ค่าใช้จ่ายเดือนกุมภาพันธ์และมีนาคม แต่ทั้ง 2 ระบบไม่สามารถบอกให้ฝ่ายจัดหาทราบล่วงหน้า ถึงหนี้สินที่จะต้องชำระ องค์การอาจใช้จ่ายไปในด้านอื่นๆ ที่จำเป็นและไม่มีเงินเหลือเพียงพอ

เพื่อการชำระหนี้เช่นที่เป็นกรณีในรัฐวิสาหกิจบางแห่ง

ระบบตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงานที่ดี นอกจากจะติดตามการบริหารปัจจัยเข้าแล้ว ควรมุ่งไปที่การบริหารจัดการที่ก่อให้เกิดผลงานหรือปัจจัยออก ระบบดังกล่าวนี้จะมุ่งไปที่การกำหนดเป้าหมาย (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) และทำการติดตามว่าเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั้นเป็นตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ระบบดังกล่าวนี้เรียกว่า ระบบการติดตามผลการปฏิบัติงาน (Performance monitoring systems) ซึ่งมักจะใช้ในกรณีที่มีภารกิจมีลักษณะเป็นงานประจำ (Routine) และไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง

ระบบดังกล่าวนี้แตกต่างจากระบบการจัดการตามวัตถุประสงค์ (Management by Objectives, MBO) ที่มุ่งไปที่การปฏิบัติงานตามสัญญาของฝ่ายจัดการ การประเมินผลระบบการจัดการตามวัตถุประสงค์มุ่งไปที่ 5 องค์ประกอบด้วยกันคือ

- 1) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ตามวันที่กำหนดไว้
- 2) ทรัพยากรที่จัดสรรเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์
- 3) ขั้นตอนและหลักชัย (Milestones) ที่กำหนดไว้
- 4) การพบปะเป็นระยะๆ ระหว่างฝ่ายจัดการและฝ่ายดำเนินงาน
- 5) การประเมินผลเมื่อสิ้นปี เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการปีต่อไป

ตัวบ่งชี้การติดตามประเมินผลของระบบการจัดการตามวัตถุประสงค์จะมุ่งไปที่ 5 องค์ประกอบข้างต้น ในหลายๆ กรณี การตรวจสอบผลการปฏิบัติงานจะมุ่งไปที่การบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการหรือแผนงาน ในสภาวะดังกล่าวการจัดการจัดทำตัวบ่งชี้ตาม 5 องค์ประกอบข้างต้น จะช่วยให้การติดตามผลการปฏิบัติงานได้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการ

ระบบการติดตามผลปฏิบัติงานที่แท้จริง (Pure performance monitoring/evaluating systems) จะมุ่งไปที่การปฏิบัติภารกิจประจำ (Routine tasks) ในระดับการปฏิบัติงาน (Operating level) ขององค์การ จะมุ่งไปที่องค์การมากกว่าปัจเจกบุคคล ในการติดตามปัจจัยออก (Outputs) จะมุ่งไปที่ปัจจัยออกประเภทเดียวกันทุกปี จะเห็นได้ว่าทั้ง 2 ระบบ (MBO และ Performance systems) เกือบจะเหมือนกันและกันในการติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์การ

การเลือกตัวบ่งชี้ปัจจัยออก

ตัวบ่งชี้ปัจจัยออกคือ มาตรวัดที่เป็นตัวเลขที่ใช้วัดการปฏิบัติงานในด้านใดด้านหนึ่งขององค์การ

สิ่งที่เป็นข้อผิดพลาดของการเลือกตัวบ่งชี้ คือ

- 1) การดูว่ามีข้อมูลหรือไม่ ทำให้เหมือนกับคนเมาเหล้า หาพวงกุญแจในที่สว่างต่างๆ ที่พวงกุญแจนั้นตกในที่มืด
- 2) การมีมาตรวัดปัจจัยออกมากเกินไป หรือนั้นเกินไป ข้อผิดพลาดที่ไม่มีปัญหา

สำหรับองค์กรที่มีงานประจำซึ่งไม่เปลี่ยนแปลงและผลงานเป็นรูปธรรม ในการกำหนดตัวบ่งชี้ควรจัดทำ ก) โซ่ของปัจจัยออก (Chain of outputs) ข) หามาตรทดแทน (Proxy) ถ้าจำเป็น ค) ผูกความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยออกกับแนวความคิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ง) ปัจจัยออกตัวสุดท้าย (กับการใช้งานสำรวจความพอใจของผู้ใช้บริการ)

ในการบริหารโครงการหรือแผนงานให้บรรลุเป้าหมายมักจะมีภาระดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ให้บรรลุตามเป้าหมาย การบรรลุตามเป้าของกิจกรรมหนึ่งจะนำไปสู่การบรรลุตามเป้าของกิจกรรมหนึ่งเป็นลูกโซ่ต่อเนื่องกันไป เช่น การฝึกอบรม จะก่อให้เกิดการจัดทำหลักสูตร เภกสว ประกอบการฝึกอบรม กระบวนการฝึกอบรม ผู้สำเร็จการฝึกอบรม การเปลี่ยนแปลงทัศนคติหรือพฤติกรรมของผู้ผ่านการฝึกอบรม ผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงต่อการทำงานและต่อความอยู่รอดหรือความก้าวหน้าของโครงการ ปัจจัยออกจึงมีหลายตัวเรียงเป็นลูกโซ่กันไป นับตั้งแต่ปัจจัยออกปัจจุบัน (Immediate outputs) ปัจจัยออกกลาง (Intermediate outputs) และปัจจัยออกสุดท้าย (Ultimate หรือ Final outputs) ผู้ประเมินจะต้องสามารถสังเคราะห์มาวัดปัจจัยออกเหล่านี้สุดแต่การดำเนินโครงการว่าไปถึงขั้นตอนใดก่อให้เกิดปัจจัยออกในระดับใด

ในหลายๆ กรณีผู้ประเมินไม่สามารถสร้างมาตรวัดหรือตัวบ่งชี้ได้โดยตรงแต่อาจใช้หรือมีข้อมูลที่น่ามาใช้แทนมาตรวัดหรือตัวบ่งชี้ได้ มาตรวัดหรือตัวบ่งชี้ดังกล่าวเรียกว่ามาตรวัดแทน (Proxy measure หรือ Proxy indicators) เช่น เราอาจวัดรายได้ของครัวเรือนได้ยาก เพราะผู้ตอบหรือประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ เราอาจหาสิ่งที่แทนรายได้ซึ่งวัดความมั่งคั่งของครอบครัวได้ เช่น รถยนต์ เครื่องปรับอากาศ โทรทัศน์ วิทยุมีคมถือ ตู้เย็น ทีวีจอ จานดาวเทียม ซึ่งผู้ตอบให้ข้อมูลได้สะดวกใจกว่า เราก็สามารถเอารายการเหล่านี้มาสร้างเป็นตัวแปรแทนรายได้ได้ คือใช้เป็นมาตรวัดหรือตัวบ่งชี้แทนตัวบ่งชี้ (หรือรายได้) ได้

สรุป

ในการสร้างตัวบ่งชี้ ผลการปฏิบัติงานจะต้องคำนึงถึงคุณสมบัติที่ดีของตัวบ่งชี้แนวทางและขั้นตอนของการสร้างตัวบ่งชี้ ระบบตัวบ่งชี้ ผลการปฏิบัติงาน และการเลือกตัวบ่งชี้ปัจจัยออกในระดับหรือขั้นตอนต่างๆ ของการดำเนินงานตามโครงการหรือแผนงาน

บรรณานุกรม

- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2536. รายงาน การประเมินผลโครงการพัฒนาจังหวัด ปี 2535 ภาพรวม.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เลี้ยงช้าง.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2536. การวิจัยประเมินผลโครงการ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เลี้ยงช้าง.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2536. ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์
ภาพพิมพ์
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2537. การสร้างมาตรฐานในการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เลี้ยงช้าง.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2537. รายงานการประเมินผลการให้บริการทางการแพทย์แก่
ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ภาพพิมพ์.
- Egon G. Guba and Yvonna S. Lincoln 1989. **Fourth Generation Evaluation**. Sage
Publications, The International Professional Publishers, Newbury Park,
London, New Delhi.
- Gene V Glass, Barry McGraw and May Lee Smith. 1981. **Meta - Analysis in Social
Research**. Sage Publications, Beverly Hills, London.
- Huey Tsyh Chen. 1990. **Theory - Driven Evaluations**. Sage Publications; The
Publishers of Professional Social Science, Newbury Park, London,
New Delhi.
- Leroy P. Jones. 1991. **Performance Evaluation for Public Enterprises**. World Bank
Discussion Papers, The World Bank, Washington, D.C.
- Raymond Vernon and Yair Aharoni. 1981. **State Owned Enterprise in the Western
Economics**. British Library Cataloguing in Publication Data, Croom Helm,
London.
- William J. Baumol. 1980. **Public and Private Enterprise in a Mixed Economy**.
Proceedings of a Conference held by the International Economic Association
in Mexico City, St. Martin's Press, New York.
- William J. Bruns, Jr. 1992. **Performance Measurement, Evaluation, and Incentives**.
Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.