วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 35 ฉบับที่ 4 ตุลาคม-ธันวาคม 2538

หลักการพิจารณาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของแผนงานเพื่อการประเมินผล

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์*

ความนำ

ในการประเมินผลโครงการหรือแผนงาน สิ่งที่มักจะเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการหรือแผนงาน เพื่อผู้ที่ทำการประเมินจะได้ทำการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลข้อสนเทศต่างๆ ว่าโครงการหรือแผนงานนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่

ปัญหาและอุปสรรคของการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการจะไม่เกิดขึ้นหากผู้ที่เขียน/เสนอ/อนุมัติโครงการและผู้ที่ทำการประเมินผลโครงการ มีความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกันว่า อะไรคือวัตถุประสงค์ของโครงการหรือแผนงาน

สิ่งที่ผู้ทำการประเมินผลมักจะพบเอยู่เสมอในการประเมินผลโครงการหรือแผนงาน คือ ความไม่ชัดเจนว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ของโครงการ ไม่ว่าจะเป็นไปตามเอกสารที่เสนอขอและได้รับการอนุมัติในการดำเนินการโครงการ หรือตามคำชี้แจงบอกเล่าของผู้ที่รับผิดชอบโครงการ ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นจากสาเหตุต่างๆ และสาเหตุที่สำคัญยิ่งคือความไม่เข้าใจของผู้เขียนโครงการหรือแผนงานว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ของโครงการหรือแผนงาน สาเหตุอื่นนั้นเกิดขึ้นจากผู้บริหารองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมไทย มิได้หรือไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้เขียนโครงการเอง จึงไม่ทราบวัตถุประสงค์ของโครงการหรือแผนงานเมื่อมีการถูกซักถาม

* ศาสตราจารย์ และรองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผู้ที่เขียนโครงการเอง ก็มิได้หรือไม่จำเป็นที่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการนำโครงการไปสู่ภาคปฏิบัติ เมื่อมีการซักถามผู้รับผิดชอบโครงการหรือแผนงานในระดับปฏิบัติการว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ของโครงการ คำตอบที่ได้จากผู้รับผิดชอบโครงการ/แผนงานในระดับปฏิบัติการอาจไม่ตรงกับสิ่งที่ผู้เขียนโครงการหรือผู้บริหารองค์กรกำหนดไว้ก็ได้ เพราะผู้ปฏิบัตินั้นมุ่งสนใจต่อตัวงาน (Outputs) เบื้องต้นมากกว่าวัตถุประสงค์ของโครงการ

ตัวอย่างเช่น แผนงานสุขภาพดีถ้วนหน้าของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูง มีเพียงนโยบายกว้างๆ ที่จะต้องมีการแปลงออกมาเป็นตัวงาน เมื่อจะมีการนำไปให้ฝ่ายปฏิบัติดำเนินการ เช่น อาจจะแปลงออกมาเป็นการให้มีน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคและบริโภคได้ตลอดทั้งปี (นอกเหนือไปจากเรื่องอื่น เช่น การให้ภูมิคุ้มกันโรคแก่เด็กเล็ก) ในระดับปฏิบัติการ มีน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคและบริโภคได้ตลอดทั้งปี อาจมีการกำหนดให้มีภาชนะเก็บน้ำให้เพียงพอในชุมชน เช่น โอ่งหรือถังเก็บน้ำฝน หรือบ่อน้ำตื้น หรือสระ

ดังนั้นในการประเมินผลโครงการหรือแผนงานสุขภาพดีถ้วนหน้าจะเกิดปัญหาว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ของโครงการ หากถามผู้ปฏิบัติการ ผู้ปฏิบัติการก็อาจจะตอบว่า 1) การให้คนในชุมชนมีภาชนะเก็บน้ำโดยเฉลี่ยเท่านั้นเท่านี้ลิตรต่อครัวเรือน ซึ่งอาจหมายถึงตุ่มหรือถังเก็บน้ำฝนจำนวนหนึ่ง หรือ 2) ให้ครอบครัวแต่ละครอบครัวในชุมชนมีภาชนะเก็บน้ำสะอาด (ตุ่มหรือถังเก็บน้ำฝน) ที่มีความจุเท่านั้นเท่านี้ต่อครัวเรือน เป็นวัตถุประสงค์ของโครงการหรือแผนงาน ซึ่งโดยแท้จริงแล้วจำนวนตุ่มหรือถังเก็บน้ำไม่ใช่วัตถุประสงค์ของโครงการหรือแผนงานสุขภาพดีถ้วนหน้า สิ่งที่เป็นวัตถุประสงค์ของโครงการหรือแผนงานสุขภาพดีถ้วนหน้านี้คือการที่ครัวเรือนมีน้ำสะอาดบริโภคหรืออุปโภคได้ตลอดทั้งปี ซึ่งเมื่อไปถามผู้บริหาร ผู้บริหารอาจจะไม่ทราบว่าทำไมถึงมีการรณรงค์สร้างโอ่งน้ำ หรือถังเก็บน้ำกันมากมาย (ในกรณีตัวอย่างที่ยกมานี้ ผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทยทราบดีว่า การรณรงค์สร้างตุ่มและโอ่งทำไปเพื่ออะไร) เพราะทราบแต่นโยบายกว้างๆ ว่าต้องการให้มีสุขภาพดีถ้วนหน้า และอาจจะระบุสาระของนโยบายเป็นวัตถุประสงค์ของการสร้างโอ่งหรือถังเก็บน้ำฝนก็ได้ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วการมีโอ่งหรือภาชนะเก็บน้ำฝนเป็นเพียงวิธีการหนึ่ง (โครงการหนึ่ง) ในการที่จะบรรลุเป้าหมาย (goals) ของนโยบายการมีสุขภาพดีถ้วนหน้า ซึ่งวัตถุประสงค์ของการมีน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคและบริโภค คือการให้ชาวบ้านไม่เจ็บป่วยจากโรคติดเชื้อ

ปัญหาในการกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานหรือโครงการดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นเสมอเมื่อจะทำการประเมินผลโครงการหรือแผนงาน และจะมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

เมื่อแผนงานหรือโครงการในตัวของมันเองขาดความชัดเจนในด้านวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนงานที่ประกอบด้วยแผนงานย่อยหรือโครงการที่เสนอและจัดทำโดยหลายหน่วยงานที่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องดังกล่าวแตกต่างกันและภารกิจหน้าที่แตกต่างกัน

ปัญหาจะยุ่งยากสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เมื่อผู้เขียนโครงการและผู้ดำเนินโครงการแตกต่างกัน เช่น โครงการพัฒนาจังหวัดปี 2536 ในบางพื้นที่นายอำเภอเป็นผู้ร่างโครงการเสนอต่อ กพอ. และ กพจ. แต่เมื่อโครงการได้รับการอนุมัติ มีการทักท้วงว่าน่าจะให้ผู้ที่รับผิดชอบงานดังกล่าวโดยตรง เช่น โยธาธิการ หรือสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยคำนึงตัวงานมากกว่าวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นหลัก ผู้ที่รับงานไปก็มุ่งในการจัดการกับโครงการให้ได้ตามเนื้องานมากกว่าวัตถุประสงค์ของงาน

ทางเลือกของผู้ประเมิน

ในการประเมินผลแผนงาน หากแผนงานมีวัตถุประสงค์ของแผนงานที่ชัดเจนและถูกต้องตามหลักวิชาการ ไม่มีความสับสนในคำศัพท์ที่ใช้ ผู้ประเมินผลแผนงานหรือโครงการก็ไม่มีปัญหาอะไร สามารถนำมาเอาวัตถุประสงค์ที่เขียนไว้อย่างเป็นทางการในตัวเอกสารมาประเมินได้เลย แต่หากว่าผู้ประเมินได้พิจารณาแล้วเห็นว่าวัตถุประสงค์ที่ได้ระบุไว้ในเอกสารโครงการ/แผนงานนั้นไม่ใช่วัตถุประสงค์ของแผนงาน/โครงการที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพราะผู้เขียนโครงการเกิดความสับสนในคำศัพท์ที่ใช้ ผู้ประเมินผลแผนงาน/โครงการ มีทางเลือกดังต่อไปนี้

ก) ใช้วัตถุประสงค์ของโครงการ/แผนงาน ตามที่ระบุไว้ในเอกสารเป็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

ข) ปรึกษาหารือกับผู้บริหารและ/หรือผู้รับผิดชอบโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของแผนงาน/โครงการ

ค) กำหนดวัตถุประสงค์ขึ้นมาใหม่เองว่า วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของแผนงานนั้นคืออะไร

ง) ศึกษาจากเอกสารโครงการ/แผนงานต่างๆ แล้วหาวัตถุประสงค์ร่วมกันของโครงการทั้งหลายที่อยู่ในแผนงานหรือแผนงานย่อยเดียวกัน

จ) ใช้หลายทางเลือกร่วมกัน

ผลของทางเลือกที่แตกต่างกัน

ทางเลือกต่างๆ ในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ/แผนงานที่กล่าวมาแล้ว

ข้างต้น นอกจากจะหมายถึงความสลับซับซ้อนและความยุ่งยากในกระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ/แผนงานแล้ว ยังให้ผลของการประเมินที่แตกต่างกัน ซึ่งเกิดขึ้นจากการเก็บรวบรวมข้อมูลที่แตกต่างกันที่จะนำมาใช้ในการประเมิน นอกจากนั้นแล้วยังหมายถึงระดับความรู้ความเข้าใจและความสามารถของผู้ที่ทำการประเมินอีกด้วย

ข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือก

ทางเลือก (ก) การใช้วัตถุประสงค์ของโครงการ/แผนงาน ตามที่ระบุไว้ในเอกสารเป็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริง เป็นทางเลือกที่สะดวกและง่ายดี ผู้ประเมินไม่ต้องคิดอะไรมาก หากเผอิญเป็นวัตถุประสงค์ของโครงการ/แผนงานที่ผู้จัดทำโครงการได้เขียนขึ้นมาอย่างถูกต้องก็เป็นความโชคดีไป แต่ถ้าหากผู้จัดทำโครงการ/แผนงาน ทำไปโดยไม่เข้าใจอย่างแท้จริงและไม่ถูกต้องว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ของโครงการ/แผนงาน และผู้ประเมินได้นำเอามาเป็นวัตถุประสงค์ของโครงการ/แผนงาน ก็เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าผู้ประเมินผลโครงการ/แผนงานมีระดับความรู้ความเข้าใจเช่นเดียวกับผู้จัดทำโครงการ และไม่อยู่ในฐานะที่ควรจะเป็นผู้ประเมิน เพราะไม่เข้าใจตั้งแต่แรกว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ (ที่แท้จริง) ของโครงการหรือแผนงาน

ทางเลือก (ข) ปรึกษาหารือกับผู้รับผิดชอบโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหาร (ผู้ที่เขียนโครงการ/เจ้าของโครงการ) ว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของแผนงาน/ โครงการ ต้องอาศัยการพูดคุยซักถามกับผู้บริหาร/ผู้รับผิดชอบโครงการ ซึ่งในการซักถามเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า *"วัตถุประสงค์"* ของโครงการอาจจะมีหรือไม่มีการอธิบายถึงคุณสมบัติของสิ่งที่เรียกว่า *"วัตถุประสงค์"* ของโครงการก็ได้ ผลที่ได้จากกระบวนการซักถามปรึกษาหารือดังกล่าวคือ *"วัตถุประสงค์ที่แท้จริง"* ของโครงการ/แผนงาน

ข้อดีของทางเลือกดังกล่าวนี้ คือได้วัตถุประสงค์ที่เป็นที่ยอมรับของผู้บริหาร ซึ่งจะมีความชัดเจนชัดแจ้งต่อการดำเนินการประเมิน เป็นการโยนภาระความรับผิดชอบของการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แท้จริงให้กับผู้บริหารหรือเจ้าของโครงการ ซึ่งผู้ประเมินไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบอะไร หากสิ่งที่ประเมินนั้นในที่สุดไม่ได้เป็นวัตถุประสงค์ของโครงการที่แท้จริง แม้ว่าโดยมรรยาทหรือจรรยาบรรณทางวิชาการแล้วจะยังคงมีส่วนรับผิดชอบอยู่ด้วย และควรชี้นำหรือแนะนำหากผู้บริหารหรือเจ้าของโครงการ/แผนงาน มีความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของโครงการที่จะประเมิน

ข้อเสียของทางเลือกนี้คือ การใช้เวลาและพลังงานเพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ของโครงการตามแนวความคิดของผู้บริหาร/เจ้าของโครงการ และบ่อยครั้งที่ผู้บริหาร/เจ้าของโครงการขาดความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอในสิ่งที่เรียกว่า *"วัตถุประสงค์"* ของโครงการ

ซึ่งในที่สุดสิ่งที่เป็น *"วัตถุประสงค์"* ของโครงการคือความรู้ความเข้าใจของผู้ประเมินนั่นเอง เพียงแต่เป็นคำพูดที่ออกจากปากของผู้บริหาร/เจ้าของโครงการเท่านั้นเอง

สำหรับทางเลือก (ค) ผู้ประเมินผลเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการหรือแผนงานเอง โดยอาศัยความรู้ความเข้าใจและหลักวิชาการเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของโครงการ

ข้อดีของทางเลือกนี้คือ วัตถุประสงค์ของโครงการ/แผนงานจะได้คือ *"วัตถุประสงค์ที่แท้จริง"* หรือ *"วัตถุประสงค์ที่ควรจะเป็น"* ของโครงการ/แผนงานที่ถูกต้องตามหลักวิชาการสากลทั่วไป

ข้อเสียของทางเลือกนี้ คืออาจเป็นสิ่งที่ผู้รับประเมินหรือเจ้าของโครงการปฏิเสธที่จะยอมรับว่าเป็นวัตถุประสงค์ของโครงการ หากไม่มีการนำเอาทางเลือก (ข) มาใช้ร่วมด้วย หากใช้ทางเลือก (ค) ทางเดียวแล้วดำเนินการประเมินผลแผนงานหรือโครงการตามนั้น อาจเกิดความขัดแย้งในภายหลังแม้ว่าผลงานของการประเมินผลจะมีความถูกต้องทางด้านวิชาการอย่างดีเลิศ ผู้ให้ประเมินอาจจะไม่ยอมรับผลการประเมิน

สำหรับทางเลือก (ง) ผู้ประเมินผลทำการศึกษาจากเอกสารโครงการ/แผนงานในเรื่องนั้นๆ จำนวนหนึ่ง แล้วหาสิ่งที่เป็นวัตถุประสงค์ร่วมกันจากเอกสารโครงการเหล่านั้น ซึ่งอาจจะมีสิ่งที่ร่วมกันหรือไม่มีสิ่งร่วมกันที่พอจะเรียกได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์ของโครงการ ถ้าหากเอกสารโครงการของงานในเรื่องเดียวกันนั้นหลายๆ ฉบับ มีสิ่งที่ระบุว่าเป็นวัตถุประสงค์ของโครงการ ที่พอจะเรียกได้ว่าวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างเดียวกัน แม้ว่าเอกสารโครงการที่เหลือจะมากหรือน้อย มีการระบุวัตถุประสงค์ของโครงการไม่ตรงกับที่เป็นวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกสารกลุ่มที่มีการระบุวัตถุประสงค์ของโครงการ *"ที่คล้ายคลึงกัน"*

ทางเลือกดังกล่าวนี้เป็นการหาสิ่งที่เรียกว่า บรรทัดฐาน (norm) ของวัตถุประสงค์ของโครงการเท่าที่มีการปฏิบัติกันตามความรู้ความเข้าใจของผู้บริหาร และเจ้าของโครงการ โดยทั่วไปบรรทัดฐานดังกล่าวจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้จากแนวทาง (ข) หรือ (ค)

ข้อเสียของทางเลือกดังกล่าวนี้ คือจะต้องมีโครงการหรือแผนงานในเรื่องเดียวกันมากพอที่หลายๆ โครงการหรือแผนงานจะได้มีวัตถุประสงค์ร่วมกันเป็นจำนวนเพียงพอที่ผู้ประเมินผลพอจะถือเป็นบรรทัดฐานที่มีเสถียรภาพได้ ซึ่งในหลายๆ กรณีไม่มีเอกสารโครงการหรือแผนในเรื่องเดียวกันมากพอ

นอกจากนั้นแล้วเป็นไปได้ที่ผู้บริหาร หรือผู้ที่เป็นเจ้าของโครงการ/แผนงานอาจมีความเข้าใจผิดร่วมกัน บรรทัดฐานที่ได้คือบรรทัดฐานที่ผิด สิ่งเหล่านี้เป็นไปได้มากในสังคม

ไทย เพราะนักวิชาการจำนวนไม่น้อยคิดเอาเอง และอาศัยความศรัทธาในฐานันดรหว่านพืชพันธุ์ทางวิชาการกลายเป็นวัชพืชที่เติบโตอย่างรวดเร็ว เช่น มีการเรียกตัวแปรอิสระว่าตัวแปรต้นทั้งๆ ที่หลักวิชาการที่เรียนรู้มาจากเจ้าของเขาเรียกว่า ตัวแปรอิสระ (independent variables) ซึ่งก็แปรได้ตรงตามศัพท์เดิมและสื่อความหมายที่บ่งชี้ถึงคุณสมบัติของตัวแปรนั้น

สำหรับโครงการ/แผนงานที่เหลือ เมื่อมีวัตถุประสงค์ไม่ตรงกับส่วนที่เป็นบรรทัดฐานก็ถือได้ว่าระบุ *"ไม่ถูกต้อง"*

ข้อดีของทางเลือกนี้คือ ผู้ประเมินผลไม่ต้องคิดเอง ใช้บรรทัดฐานที่เป็นอยู่เป็นวัตถุประสงค์ของโครงการ ที่พอจะอ้างอิงได้ว่า *"โดยทั่วไปใครๆ หรือคนอื่นเขาก็ระบุกันอย่างนั้น"*

ทางเลือกสุดท้าย (จ) คือการใช้หลายทางร่วมกันจะเป็นทางออกที่เหมาะ และที่มีความเป็นไปได้มากที่สุดคือ ทางเลือก (ค) และทางเลือก (ง) กล่าวคือ ผู้ประเมินผลทำการศึกษาเอกสารโครงการแล้วใช้ความรู้ทางวิชาการร่วมกำหนดว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการ

ทางเลือกผสมระหว่าง (ก) และ (ข) มีความเป็นไประดับหนึ่ง (พอสมควร) หากผู้บริหาร หรือเจ้าของโครงการให้ความร่วมมืออย่างฉันมิตรกับผู้ประเมินผลโครงการ โดยที่ผู้ประเมินทำตัวเป็นสื่อเพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ของโครงการ

สำหรับทางเลือก (ข) และ (ค) มีความเป็นไปได้ หากผู้รับหรือให้ประเมินเป็นผู้เรียกร้องหรือขอร้องให้ผู้ประเมินผลมาทำการประเมินผลและมีศรัทธาทางวิชาการในตัวผู้ประเมินผลเป็นทุนอยู่แล้ว

นอกจากนั้น ผู้ประเมินผลอาจใช้ทางเลือกผสมอื่นๆ มากกว่า 2 ทางก็ได้ ซึ่งหมายถึงปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นในบางครั้งโดยไม่จำเป็น เพราะทางเลือกผสม 2 แนวทางที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ก็น่าจะเพียงพอที่ผู้ประเมินผลจะทำการประเมินผล โดยที่ผลของการประเมินน่าจะเป็นที่ยอมรับหากกระบวนการประเมินทุกขั้นตอนเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ

วัตถุประสงค์ของโครงการตามหลักวิชาการ

วัตถุประสงค์ของโครงการคือ สิ่งที่คาดหวังว่าเมื่อทำโครงการไปแล้ว จะมีอะไรเกิดขึ้นจากโครงการ เช่น เมื่อสร้างตึกหรืออาคารแล้ว ขุดสระแล้ว อบรมไปแล้ว จะได้ผลประโยชน์อะไรจากตึกหรืออาคารเมื่อเสร็จแล้วจะนำไปใช้ประโยชน์อะไร สระเมื่อเสร็จเรียบร้อยจะให้อะไร ผู้เข้ารับอบรมเมื่อการอบรมสิ้นสุดลงแล้วจะทำอะไรได้บ้าง หรือมีคุณสมบัติที่

เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

จากตัวอย่างข้างต้นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ เช่น ตึกหรืออาคาร และสระที่เสร็จแล้ว และผู้เข้ารับการอบรมที่ผ่านการอบรมไปแล้ว ไม่ใช่วัตถุประสงค์ของโครงการเป็นเพียงปัจจัยออก (Outputs) ของโครงการเท่านั้น ส่วนการใช้ประโยชน์จากโครงการนั้น คือ ผลลัพธ์ (Outcomes) ของโครงการ เช่น ตึก/อาคาร ที่ได้มีการใช้แสดงศิลปะและวัฒนธรรม หรือการออกกำลังกาย คือ ผลลัพธ์ของโครงการ ผู้ผ่านการอบรม MINI M.B.A. ที่มีความรู้ความเข้าใจและนำเอาความรู้ความเข้าใจนั้นไปใช้ในการวางแผนงานและกำหนดกิจกรรมหรือวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐกิจและการเงินได้อย่างถูกต้องนั้น คือ ผลลัพธ์หรือสิ่งที่เป็นวัตถุประสงค์ของโครงการ

โครงการโดยทั่วไปจะประกอบด้วย ปัจจัยเข้า (Inputs) การบริหารจัดการปัจจัยเข้าที่ดีจะได้ปัจจัยออก (Outputs) และหากการบริหารปัจจัยออกเป็นไปได้ด้วยดี มีการประสานงานและดำเนินการอย่างมีระบบก็จะได้ผลลัพธ์ (Outcomes) ตรงตามที่กำหนดไว้หรือบรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ในทางที่ดี (ตามความคาดหวัง) หรือในทางที่ไม่ดี (ไม่คาดหวัง)

ในการประเมินผลโครงการ ผู้ประเมินอาจจะประเมินได้หลายแง่หลายมุมของสิ่งที่เป็นองค์ประกอบของโครงการ ตั้งแต่ ก) ปัจจัยเข้าทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ระบบการบริหาร (Throughputs) ของปัจจัยเข้า ข) ปัจจัยออกและระบบการบริหารปัจจัยออก ค) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ง) ผลกระทบที่เกิดขึ้น จ) ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้โครงการและแผนงานบรรลุหรือไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ และ ฉ) บริบทของโครงการ เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ลักษณะของประชากร ที่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกหรือเชิงลบ บริบทดังกล่าวนี้อาจเป็นบริบทภายในพื้นที่ของโครงการ หรือเป็นบริบทของชุมชนหรือสังคมที่ใหญ่กว่าพื้นที่หรือประชากรเป้าหมาย และอาจครอบคลุมถึงบริบทระหว่างประเทศสุดแท้แต่ขอบเขตและความครอบคลุม หรือประเด็นของแผนงานหรือโครงการ

วัตถุประสงค์ของโครงการและวัตถุประสงค์ของการประเมินผล

ในการประเมินผลแผนงาน/โครงการนั้น แม้ว่าโดยปกติทั่วไป การประเมินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการนั้นจะเป็นสิ่งที่เป็นเป้า (Target) ของการประเมินผล แต่ก็มิได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป การประเมินอาจจะมุ่งไปที่ผลกระทบ (Impacts) หรือเป้าหมาย (Goals) ของโครงการก็ได้ หรืออาจมุ่งไปทางปัญหา/อุปสรรค และรูปแบบการบริหารโครงการ เพื่อจะนำ

ไปปรับปรุงโครงการให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลก็ได้ ดังนั้นวัตถุประสงค์ของโครงการจึงไม่จำเป็นต้องเป็นวัตถุประสงค์ของการประเมินผลแผนงานก็ได้ แต่สำหรับองค์การบางองค์การที่มีภารกิจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงาน (Performance audit) การประเมินผลการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการนั้น อย่างเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีเป้าหลักที่สำคัญเป้าหนึ่งของการประเมิน ส่วนผลกระทบนั้นอาจเป็นเป้ารอง สิ่งที่แน่นอนสำหรับหน่วยงานตรวจสอบต้องกระทำ คือ การประเมินปัจจัยเข้า ปัจจัยออก ว่ามีการเกิดขึ้นและการบริหารถูกต้องหรือไม่ ก็คงเป็นภารกิจหรือเป้าของงานที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

เป้าของโครงการ (Target) ไม่ใช่ผลลัพธ์ (Outcome) หรือเป้าหมาย (Goals) ของโครงการ เป้าของโครงการเป็นเพียงตัวงานในเชิงปริมาณว่าได้มีการกระทำในสิ่งนี้สิ่งนั้นและได้มาในสิ่งนี้สิ่งนั้นหรือไม่ มากกว่าการพิจารณาว่าผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร

แนวทางปฏิบัติในการประเมินผล

เนื่องจากความรู้ความเข้าใจว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ของโครงการ มีความหลากหลายและบ่อยครั้งการประเมินวัตถุประสงค์ของโครงการ/แผนงานที่ไม่ตรงกับที่ระบุไว้ในเอกสารมักจะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับผู้บริหาร/เจ้าของโครงการ และในการประเมินผลแผนงานหรือโครงการ ผู้ประเมินก็ควรประเมินวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการ หรือแผนงานที่ถูกต้องตามหลักวิชาการหรือที่พอจะมีบรรทัดฐานเป็นหลักยึด ทางออกที่หลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวได้อย่างดีและปลอดภัย คือการประเมินผลโครงการ 3 แนวทางพร้อมกันไปเลย ก) ตามเอกสารควบคู่ไปกับการปรึกษาหารือกับเจ้าของโครงการ ข) ตามวัตถุประสงค์ที่ผู้ประเมินคิดว่าเหมาะสม และ ค) ตามที่พบว่าเป็นบรรทัดฐานที่ผู้จัดทำโครงการและผู้บริหารโครงการได้ การกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดภารกิจแก่ผู้ประเมินเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติ แต่ก็เป็นทางออกที่ดีที่สุดในกรณีที่ไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้ว่าอะไรคือ วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการ/แผนงาน และยังไม่มีองค์กรใดมีอำนาจสูงสุดในการที่จะตัดสินชี้ขาดว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการ/แผนงาน

โซ่ของปัจจัยออกของโครงการ

การประเมินผลแผนงาน ตามกรอบขององค์ประกอบของโครงการที่เรียกกันว่ากรอบตรรก (Logical framework) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยเข้า ปัจจัยออก ผลลัพธ์ (วัตถุประสงค์) และเป้าหมายของโครงการต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจของผู้จัดทำโครงการและผู้ประเมินผลโครงการหรือแผนงาน ซึ่งมักจะสับสนระหว่างปัจจัยออกและผลลัพธ์ หรือ

ระหว่างผลลัพธ์กับนโยบาย หรือเป้าหมายของโครงการ และในบางกรณีระหว่างเป้า (Target) กับผลลัพธ์หรือวัตถุประสงค์ของโครงการ

ผู้ประเมินผลโครงการหรือผู้จัดทำโครงการ อาจจะหลีกเลี่ยงปัญหาความเข้าใจไม่ตรงกันได้โดยใช้มิติทัศน์ (Paradigm) ใหม่ กล่าวคือ มองดูสิ่งที่เกิดขึ้นจากโครงการว่าเป็นปัจจัยออกทั้งสิ้น เพียงแต่แบ่งออกเป็นปัจจัยออกปัจจุบัน (Immediate outputs) ปัจจัยออกระยะกลาง (Intermediate outputs) และปัจจัยออกสุดท้าย (Final outputs) โดยที่ปัจจัยออกปัจจุบันและในระยะกลางอาจจะมีหลายปัจจัยได้ และระยะกลางก็อาจจะมีหลายระยะระหว่างปัจจัยออกปัจจุบันและปัจจัยออกสุดท้าย

หากจะนำปัจจัยออกประเภทต่างๆ เหล่านี้มาปรับใช้ในกรอบตรรก เราจะพบว่าปัจจัยออกปัจจุบันก็คือ ปัจจัยออกที่เกิดจากการบริหารปัจจัยเข้า ส่วนปัจจัยออกระยะกลางคือ ผลลัพธ์หรือวัตถุประสงค์ของโครงการ/แผนงาน และปัจจัยออกบั้นปลาย คือ เป้าหมาย (Goals) ของโครงการนั่นเอง

แม้ว่าการพิจารณาโครงการในแง่ของอนุกรมของปัจจัยออก (Series of outputs) จะง่ายแก่การไล่ลำดับของสิ่งที่เกิดขึ้นจากโครงการ/แผนงาน แต่ไม่เอื้ออำนวยต่อการก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของโครงการที่ดีที่จะต้องมีวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นหลัก โดยมีปัจจัยเข้า ปัจจัยออก ผลลัพธ์ (วัตถุประสงค์ของโครงการ) และเป้าหมายของโครงการหรือแผนงาน ความสะดวกในการประเมินอนุกรมของปัจจัยออก อาจจะไม่สร้างสรรค์การบริหารงานโครงการหรือแผนงานที่ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ/แผนงานเป็นสำคัญ

สรุป

วัตถุประสงค์ของแผนงาน/โครงการ โดยทั่วไปมักเป็นเป้าของการประเมินผลโครงการหรือแผน แต่โดยทั่วไปวัตถุประสงค์ของโครงการ/แผนงาน มักจะไม่ชัดเจน เพราะผู้เป็นเจ้าของหรือผู้บริหารโครงการขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าแผนงานเดียวกันมีโครงการซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานหลายๆ หน่วย ที่บุคลากรมีความรู้ความสามารถที่แตกต่างกันและความเข้าใจไม่ตรงกัน ว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ของโครงการที่แท้จริง ผู้ประเมินอาจจะต้องกำหนดว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ของโครงการ/แผนงาน โดยทางเลือกต่างๆ คือ ยึดถือตามเอกสารของโครงการ ทำการปรึกษาหารือกับผู้บริหารหรือเจ้าของโครงการ ผู้ประเมินผลโครงการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการขึ้นเอง ผู้ประเมินวิเคราะห์เอกสารโครงการ/แผนงานหลายๆ ฉบับ และนำเอาวัตถุประสงค์ที่เอกสารต่างๆ มีร่วมกัน

เป็นบรรทัดฐานวัตถุประสงค์ของโครงการที่จะประเมิน หรือใช้หลายวิธีต่างๆ ดังกล่าวมาร่วมกันกำหนด ซึ่งแต่ละทางเลือกในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการมีข้อดีและข้อเสีย

ในบางครั้ง ผู้ประเมินผลอาจจะหลีกเลี่ยงการประเมินผลที่แบ่งโครงการออกเป็นปัจจัยเข้า ปัจจัยออก ผลลัพธ์ และวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยมองดูสิ่งที่เกิดจากโครงการว่าเป็นปัจจัยทั้งหมด 3 ประเภท คือ ปัจจัยออกปัจจุบัน ปัจจัยออกระยะกลาง และปัจจัยออกบั้นปลาย ซึ่งทำให้การประเมินผลโครงการหรือแผนงานสะดวกขึ้น แต่ก็ไม่เป็นการสร้างสรรค์ในการจัดทำโครงการและบริหารโครงการที่ต้องคำนึงถึงผลลัพธ์ (วัตถุประสงค์) และผลกระทบ (เป้าหมาย) ของโครงการและแผนงาน