

แนวทางการวิเคราะห์และการประเมินผลงาน

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพัฒน์*

ส่วนที่ 1

บทนำ

ใน ส่วนที่ 1 เรื่องบทนำนี้ ขอแบ่งการเสนอเรื่องออกเป็น 6 หัวข้อใหญ่ด้วยกันคือ

- (1) ความหมายและความสำคัญของการวิเคราะห์และประเมินผลงาน
- (2) วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา
- (3) ความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผน โครงการ และโครงการ
- (4) การประเมินผลงานในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวงจรโครงการ
- (5) ประโยชน์ของการประเมินผลงาน
- (6) ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. ความหมายและความสำคัญของการวิเคราะห์และประเมินผลงาน

คำว่า “การวิเคราะห์และประเมินผลงาน” นั้น อาจแยกพิจารณาความหมายได้เป็นสองคำ คือ “การวิเคราะห์” และ “การประเมิน”

คำว่า “การวิเคราะห์” หมายถึง “การใคร่ครวญ การแยกเป็นส่วน ๆ” (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2525: 753)

ส่วนคำว่า “การประเมิน” หมายถึง “การกะประมาณคุณค่าหรือผล” (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2525: 508)

ฉะนั้น คำว่า “การวิเคราะห์และประเมินผลงาน” จึงหมายถึงการใคร่ครวญหรือแยกเป็นส่วน ๆ เพื่อกะประมาณค่าหรือผลงาน ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผน/โครงการที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด

กล่าวโดยสรุป “การประเมินผลเป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาว่า แผน/โครงการ ได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งในระหว่างการปฏิบัติงานตามแผน/โครงการ และภายหลังปฏิบัติงานเสร็จแล้ว งานขั้นแรกของการประเมินผล ก็คือ ศึกษาดูว่าวัตถุประสงค์ของแผน/โครงการนั้นคืออะไร แล้วจึงกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการวัดผล”

*รองศาสตราจารย์ และรองอธิการบดีฝ่ายบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

(Carol H. Weiss, 1973: 21) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การประเมินผลเป็นการเปรียบเทียบระหว่างผลงานที่ทำได้จริง (Actual results) กับผลงานที่คาดว่าจะได้รับ (Expected results) ว่าแตกต่างกันหรือไม่เพียงใดนั่นเอง

- คำถาม ก็คือ ทำไม จึงต้องมีการประเมินผลงาน
- คำตอบ ก็อาจประกอบด้วยเหตุผลสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ
 - โดยทั่วไป องค์กรหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมีงานหรือภารกิจที่จะต้องจัดทำในรูปของการผลิตสินค้าและ/หรือบริการมากกว่าหนึ่งอย่าง แต่ทรัพยากรด้านเงิน แรงงาน วัสดุ อุปกรณ์ และอื่น ๆ มีจำกัด
 - ประเด็น ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้คุ้มค่าที่สุดและประหยัดที่สุด
 - วิธีการจัดการที่นิยมใช้กันมากก็คือ จัดทำในรูปของแผน/โครงการ ซึ่งจะมีการวิเคราะห์ผลงานที่คาดว่าจะได้รับข้อดีข้อเสียของแต่ละแผน/โครงการ แล้วเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด
 - เมื่อนำแผน/โครงการ ไปปฏิบัติแล้ว จะทราบว่าการทำงานเป็นไปในทิศทางและบังเกิดผลตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ก็กระทำได้ด้วยวิธีการประเมินผลงาน (ประสิทธิ์ ตงยิ่งศิริ, 2527: 3-12; สุนทร เกิดแก้ว, 2537: 103)

2. วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

เอกสารทางวิชาการประกอบการสัมมนา เรื่อง แนวทางการวิเคราะห์และประเมินผลงานนี้ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

2.1 เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับความหมาย ความสำคัญ ประเภทเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมิน กระบวนการประเมิน และประโยชน์ของการประเมินผลงาน

2.2 เพื่อทราบความแตกต่างระหว่างหลักวิชาและวิธีปฏิบัติจริงในการประเมินผลงานในหน่วยงานของผู้เข้าร่วมสัมมนาว่ามีมากน้อยเพียงใด อันอาจนำไปประกอบการพิจารณาในการพัฒนาวิธีการประเมินผลงานในหน่วยงานดังกล่าวเพื่อให้การประเมินบังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

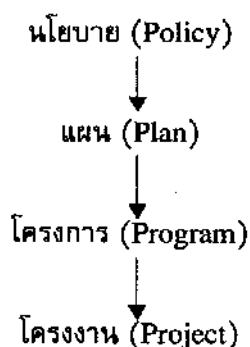
ส่วนขอบเขตในการศึกษาเรื่องนี้นั้น จะนำเสนอเฉพาะประเด็น หรือเรื่องที่สำคัญโดยสังเขปเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความหมายและความสำคัญของการวิเคราะห์และประเมินผลงาน ประโยชน์ ประเภทและเกณฑ์ในการประเมินผลงาน รวมถึงตลอดจนกระบวนการในการประเมินผลงานว่ามีอยู่อย่างไร

3. ความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผน โครงการ และโครงการงาน

เพื่อช่วยให้ทราบที่มาของแผน โครงการ และโครงการงาน จึงเป็นการสมควรที่จะทราบความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผน โครงการ และโครงการงานเสียก่อน

3.1 ความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical relationship) มีความหมายและมีที่มาก่อนหลังตามลำดับ ดังนี้ (ถวัลย์ วรเทพพิพิงค์, 2538: 21-22)

แผนภูมิที่ 1 : ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผน โครงการ และโครงการงาน



(1) นโยบาย (Policy): เป็นแนวทางปฏิบัติ (A guide to action) กว้าง ๆ ของรัฐบาลหรือหน่วยงานระดับนโยบาย มีวัตถุประสงค์แน่นอนเพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน หลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต หรือเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา (To bring about desirable results) รัฐบาลมีความจริงจังในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล นโยบายอาจเป็นบวกหรือเป็นลบก็ได้

(2) แผน (Plan) : เป็นการเตรียมการและตัดสินใจในปัจจุบัน เพื่อกระทำการในอนาคต โดยวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เป็นการแปลงนโยบายซึ่งเป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น เพื่อตอบคำถามดังต่อไปนี้

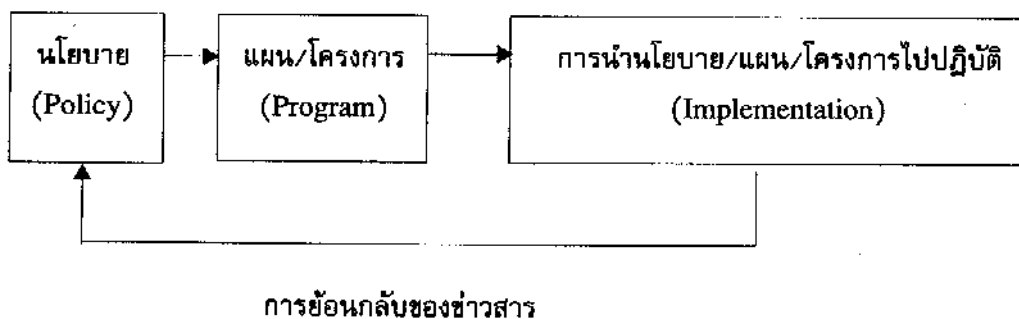
- | | | |
|-------------------|---|----------------------------------|
| 1) อะไร (What) | : | ชื่อของแผน |
| 2) ทำไม (Why) | : | วัตถุประสงค์ของแผน |
| 3) ใคร (Who) | : | ผู้รับผิดชอบแผน |
| 4) เมื่อไร (When) | : | ระยะเวลาของแผน |
| 5) ที่ไหน (Where) | : | สถานที่ดำเนินการตามแผน |
| 6) อย่างไร (How) | : | วิธีดำเนินงานและที่มาของงบประมาณ |

- (3) โครงการ (Program): เป็นส่วนย่อยของแผน ๗ หนึ่ง ๗ มักประกอบด้วย 2 โครงการขึ้นไป แต่ละโครงการอาจมีวัตถุประสงค์เฉพาะของโครงการต่างกัน แต่วัตถุประสงค์สุดท้ายของแต่ละโครงการ ต่างก็มุ่งช่วยให้วัตถุประสงค์รวมของแผนบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ
- (4) โครงการงาน (Project): เป็นกิจกรรมย่อยของโครงการ ๗ หนึ่ง ๗ มักประกอบด้วย 2 โครงการงานขึ้นไป แต่ละโครงการงานอาจมีวัตถุประสงค์เฉพาะต่างกัน แต่วัตถุประสงค์สุดท้ายของแต่ละโครงการงานต่างก็มุ่งช่วยให้วัตถุประสงค์รวมของโครงการบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 ความสัมพันธ์ในแนวนราบ (Horizontal relationship) แผน/โครงการ เป็นจุดเชื่อมระหว่างนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

- Alexander เรียกว่า The PPIP Model ซึ่งเป็นคำที่ย่อมาจากคำต่างๆ ดังนี้
 - (1) P = Policy
 - (2) P = Program
 - (3) I = Implementation
 - (4) P = Process
 (ดูแผนภูมิที่ 2 ประกอบ)

แผนภูมิที่ 2 : แสดงความสัมพันธ์ในแนวนราบระหว่างนโยบายกับ แผน/โครงการ



กล่าวโดยสรุป นโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลซึ่งมีลักษณะกว้าง ๆ และเป็นนามธรรม ส่วนแผน/โครงการ เป็นการแปลงนโยบายซึ่งเป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

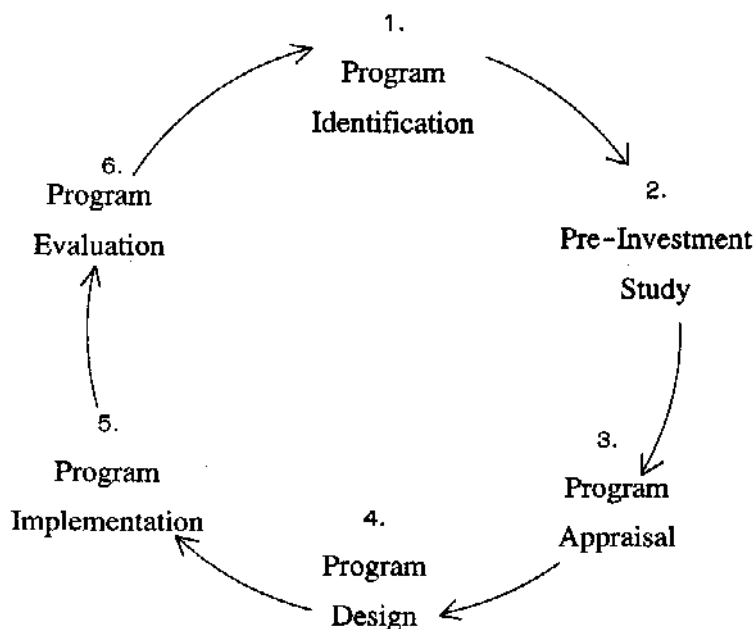
4. การประเมินผลงานในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวงจรโครงการ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จำเป็นต้องแปลงให้เป็นรูปธรรมเสียก่อน ในรูปของแผน/โครงการ ในการจัดทำและบริหารโครงการนั้น มีวงจรโครงการ (Program Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนใหญ่ ๆ อย่างน้อย 6 ขั้นตอน คือ (สุนทร เกิดแก้ว , 2537: 107)

- 4.1 การศึกษาสภาพแวดล้อมและความจำเป็นที่ต้องมีโครงการ (Program Identification)
- 4.2 การพิจารณาศึกษาข้อมูลและทางเลือกต่างๆ ก่อนลงทุน (Pre-Investment Studies)
- 4.3 การประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ (Program Appraisal) โดยวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียโดยละเอียดของแต่ละทางเลือก
- 4.4 การเสนอทางเลือกที่วิเคราะห์แล้วให้ผู้มีอำนาจเพื่อตัดสินใจ (Program Design)
- 4.5 การปฏิบัติงานตามโครงการ (Program Implementation)
- 4.6 การประเมินผล (Program Evaluation) เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการ

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลงานจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของวงจรโครงการ เพราะจะช่วยให้ทราบว่าโครงการที่นำไปปฏิบัตินั้นบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด (กรุณาดูแผนภูมิที่ 3 ประกอบ)

แผนภูมิที่ 3 : แสดงวงจรโครงการ (Program Cycle)



5. ประโยชน์ของการประเมินผลงาน

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลงาน การปฏิบัติตามแผน/โครงการ จะก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

5.1 ช่วยให้ทราบว่า การปฏิบัติงานตามแผน/โครงการนั้น ๆ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด

5.2 ช่วยให้ทราบว่า วัตถุประสงค์ของแผน/โครงการ ที่ตั้งไว้เดิมนั้นในปัจจุบันยังเป็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริงหรือไม่ และมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด (สุนทร เกิดแก้ว, 2537: 108)

5.3 อาจใช้ผลการประเมินในข้อ 5.1 และ ข้อ 5.2 มาประกอบการพิจารณาปรับเปลี่ยนหรือยกเลิกแผน/โครงการเดิมได้

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

จากความสำคัญ วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษาเรื่องแนวทางการวิเคราะห์และประเมินผลงาน ดังได้กล่าวไว้ในตอนต้น พอดีสรุปประโยชน์ที่สำคัญซึ่งจะได้รับจากการศึกษาเรื่องนี้อย่างน้อย 2 ประการ คือ

6.1 ช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมาย ความสำคัญ ประเภท เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมิน และกระบวนการประเมินผลงาน การปฏิบัติตามแผน/โครงการ ให้มากยิ่งขึ้น

6.2 ช่วยให้สามารถเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างหลักวิชาการที่ได้รับกับวิธีปฏิบัติจริงในการประเมินผลงานในหน่วยงานของผู้เข้าร่วมสัมมนาว่า มีมากน้อยเพียงใด อันอาจนำไปประกอบการพิจารณาในการพัฒนาวิธีการประเมินผลงานในหน่วยงานของผู้เข้าร่วมสัมมนาให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ส่วนที่ 2

การประเมินผลงาน: ประเภทและเกณฑ์

การพิจารณาในการประเมินผลงาน

เมื่อได้ทราบความหมาย ความสำคัญ และประโยชน์ของการวิเคราะห์และประเมินผลงานมาแล้ว คำถามต่อไปก็คือ (1) ประเภทของการประเมินผลงานมีกี่ประเภทอะไรบ้าง และ (2) เกณฑ์การพิจารณาในการประเมินผลงานนั้น มีเกณฑ์อะไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการเลือกมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการประเมินผลงานในเรื่องนั้น ๆ ต่อไป

1. ประเภทของการประเมินผลงาน

ประเภทของการประเมินผลงานอาจแบ่งออกได้ตามวงจรของการวางแผนได้ 3 ประเภทด้วยกันคือ

1.1 การประเมินก่อนการปฏิบัติตามแผน (Ante or Formative Evaluation) หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการประเมินความเป็นไปได้ของแผน/โครงการนั่นเอง

1.2 การประเมินขณะปฏิบัติงานตามแผน (Operation or Ongoing Evaluation) เพื่อทราบปัญหาและหาแนวแก้ไข

1.3 การประเมินภายหลังปฏิบัติงานเสร็จแล้ว (Post Evaluation or After Completion Evaluation or Summative Evaluation) เพื่อดูว่าการปฏิบัติงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด (สุนทร เกิดแก้ว , 2537: 111-112)

2. เกณฑ์การพิจารณาในการประเมินผลงาน (Criterion)

เกณฑ์การพิจารณาในการประเมินผลงานนั้น มีอยู่หลายเกณฑ์ด้วยกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการประเมินว่าคืออะไร เฉพาะที่สำคัญ ๆ มี 8 ประการคือ (สุนทร เกิดแก้ว , 2537 : 115-121)

2.1 การประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์ (Objective) หรือเป้าหมาย (Target) อาจพิจารณาประเมินในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

2.1.1 การประเมินผลงานที่สำเร็จหรือผลผลิต (Outputs) เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ เช่น

- จำนวนเลขหมายโทรศัพท์ที่ติดตั้งได้จริงในปี พ.ศ. 2537 เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

- จำนวนช่างกึ่งฝีมือที่ผลิตได้ในปี พ.ศ.2537 เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2.1.2 การประเมินจำนวนผู้รับบริการที่ใช้ประโยชน์จากกิจกรรมหรือผลผลิตของโครงการ เช่น

- จำนวนประชาชนที่ใช้โทรศัพท์สาธารณะในชนบท

- จำนวนเกษตรกรที่ใช้น้ำเพื่อการเกษตร ฯลฯ

2.1.3 การประเมินภาระหนักเบาในการให้ประโยชน์ของโครงการอาจแสดงในรูปของอัตราส่วน เช่น

- จำนวนเลขหมายโทรศัพท์ 1 เลขหมาย : ประชาชนกี่คน

- จำนวนนายแพทย์ 1 คน : คนไข้กี่คน ฯลฯ

- 2.1.4 การประเมินผลผลิตที่ได้รับเปรียบเทียบกับปัจจัยการผลิตที่ใช้ เช่น
- คน 10 คน : ติดตั้งโทรศัพท์ 50 เลขหมาย : ใช้เวลา 20 ชั่วโมง ฯลฯ
- 2.1.5 การประเมินผลกระทบของโครงการ เช่น
- โครงการชลประทานเพื่อการเกษตร
(ชุดลำรางน้ำสาธารณะก็แปลง แปลงนา)
ผลกระทบของโครงการที่ตั้งไว้ คือ
- ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น
- รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้น เป็นต้น

2.2 การประเมินทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Justification) พิจารณาว่าโครงการนั้นมีส่วนเสริมสร้างเศรษฐกิจของชุมชนหรือประเทศมากน้อยเพียงใดใน 5 ด้านด้วยกันคือ

- 2.2.1 การผลิตเพิ่มขึ้น มีองค์การผลิตสินค้าอื่น ๆ ต่อเนื่องมากน้อยเพียงใด
- 2.2.2 การบริโภคมากขึ้นหรือไม่ มีผลทำให้ผลิตมากขึ้น จ้างงานเพิ่มขึ้น เศรษฐกิจโดยรวมดีขึ้น
- 2.2.3 การกระจายรายได้ทั่วถึงหรือไม่
- 2.2.4 การสร้างสมเป็นตัวของตัวเองทางด้านเศรษฐกิจ
- 2.2.5 การส่งเสริมสิทธิและตอบสนองความต้องการของประชาชน

2.3 การประเมินด้านสังคม (Social Objectives) เช่น

- โครงการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคมตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่
 - โครงการไม่ขัดกับค่านิยม ความเชื่อ ขาวนาจน ประเพณีและวัฒนธรรมหรือไม่
- ฯลฯ เป็นต้น

2.4 การประเมินด้านการเมือง (Political Criterion) อาจจำแนกได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

- 2.4.1 สภาพแวดล้อมทางการเมืองในประเทศ (Internal Political Environment) เช่น
- การสนับสนุนจากรัฐบาลมีมากน้อยเพียงใด
 - การรวมตัวของกลุ่มหรือความแตกแยกของกลุ่ม
 - ผลประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะหรือไม่ ฯลฯ เป็นต้น
- 2.4.2 สภาพแวดล้อมทางการเมืองในต่างประเทศ (External Political Environment) เช่น
- ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
 - การรับและการให้ความช่วยเหลือ

- การแข่งขันในตลาดโลก
- เกียรติภูมิของชาติ
- ความมั่นคงของชาติ ฯลฯ เป็นต้น

2.5 การประเมินด้านการเงิน (Financial Analysis)

เมื่อพิจารณาว่าการใช้จ่ายเงินคุ้มค่ากับประโยชน์ที่ได้รับหรือไม่ และมีปัญหาด้านการเงินต่างๆ อย่างไร อาจพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

2.5.1 แหล่งเงิน จากแหล่งใด เพียงพอไหม

2.5.2 การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) ดูผลประโยชน์ที่ได้รับเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่จ่ายไป

2.5.3 การวิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิผล (Cost-Effectiveness Analysis) สำหรับโครงการที่ไม่สามารถคำนวณผลประโยชน์เป็นตัวเงินได้

2.5.4 บัญชีการใช้จ่ายเงิน ช่วยให้ทราบว่า การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามกำหนดและสมเหตุสมผลหรือไม่

2.5.5 ปัญหาด้านการเงินอื่นๆ เช่น ปัญหาค่าของเงินเปลี่ยนแปลงทำให้ต้นทุนการผลิตหรือค่าใช้จ่ายสูง เป็นต้น

2.6 การประเมินด้านเทคนิค (Technical Soundness)

- พิจารณาว่าเทคนิคดำเนินงานถูกต้อง และได้ผลงานตามที่กำหนดไว้หรือไม่
- ถ้าไม่อาจประเมินด้านเทคนิคได้ ก็อาจพิจารณาดูว่า (1) ผลงานเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด (Specification) หรือไม่ (2) คุณภาพ (Quality) ของผลงานที่ได้รับเป็นอย่างไร

2.7 การประเมินด้านการบริหาร (Managerial Capacity)

ดูกระบวนการบริหารว่าเกื้อกูลหรือเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของโครงการ โดยพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ เช่น

- การวางแผนงาน
- การร่วมมือประสานงาน
- การส่งกำลังบำรุง
- การงบประมาณ
- การควบคุมและติดตามผล ฯลฯ เป็นต้น

2.8 การประเมินด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Study) คือ

พิจารณาศึกษาว่าโครงการนั้นมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในสังคมหรือชุมชนทั้งทางบวกและทางลบมากน้อยเพียงใด

ส่วนที่ 3

การประเมินผลงาน: กระบวนการหรือขั้นตอนที่สำคัญ

ในส่วนที่ 3 นี้ จะกล่าวถึงกระบวนการหรือขั้นตอนของการประเมินผลงานว่า ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญอะไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การประเมินผลงานดำเนินไปอย่างเป็นระบบและบรรลุวัตถุประสงค์ของการประเมินผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยทั่วไป กระบวนการประเมินผลงานจะประกอบด้วยขั้นตอนพื้นฐานที่สำคัญ 6 ขั้นตอนด้วยกัน คือ (Samuel P. Hayes, Jr., 1969: 28; สุนทร เกิดแก้ว , 2537: 122-132)

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ในการประเมิน
2. การศึกษาวัตถุประสงค์และรายละเอียดของโครงการ
3. การเลือกข้อมูลเพื่อวัดความเปลี่ยนแปลงตามทิศทางและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
4. การเก็บและรวบรวมข้อมูล
5. การวิเคราะห์ แปลความหมายและสรุป
6. การวัดความแตกต่างและความสัมพันธ์จากข้อมูลที่สรุปได้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ในการประเมิน

เป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญมาก จะต้องระบุให้ชัดเจน เช่น

- จะประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์ของแผน/โครงการ
- จะเป็นผลกระทบของโครงการ หรือจะประเมินทางการเงิน
- เพราะวัตถุประสงค์ของการประเมินจะบ่งบอกว่าเราจะใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการประเมิน และจะประเมินอย่างไร

2. การศึกษาวัตถุประสงค์และรายละเอียดของโครงการ

เมื่อได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินเสร็จแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการศึกษาวัตถุประสงค์และรายละเอียดของโครงการที่จะประเมิน ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาดังนี้

2.1 สถานภาพของโครงการ จะต้องศึกษาโดยละเอียด เช่น ความเป็นมา วัตถุประสงค์ ขอบเขต วิธีดำเนินงาน ระยะเวลา สถานที่ งบประมาณ และผู้รับผิดชอบ

2.2 กิจกรรมและผลของโครงการ เช่น

- การเปลี่ยนแปลงด้านวัตถุประสงค์ ด้านการบริหาร การปกครอง
- พื้นที่ที่ได้รับผลจากโครงการโดยตรงและโดยอ้อม ฯลฯ เป็นต้น

2.3 โครงร่างของโครงการ (Program Design) ซึ่งถือว่าเป็นอุปกรณ์สำคัญของการประเมินผล

3. การเลือกข้อมูลเพื่อวัดการเปลี่ยนแปลงตามทิศทาง และวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

เป็นขั้นตอนของการประเมินผลอีกขั้นตอนหนึ่ง โดยทั่วไปจะใช้ข้อมูล 2 ประเภท มาเปรียบเทียบกัน คือ

3.1 ข้อมูลที่เป็นมาตรฐาน (Standard) ซึ่งอาจเป็นวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของการทำงานที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในโครงร่างของโครงการ (Program design) ก็ได้

3.2 ข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติจริงตามโครงการ (Actual results)

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่วัตถุประสงค์ของโครงการไม่ชัดเจน หรือไม่มีข้อมูลมาตรฐาน ก็อาจเก็บข้อมูลมาตรฐานจากโครงการอื่น ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกันมาเป็นมาตรฐานเพื่อใช้ในการเปรียบเทียบก็ได้

4. การเก็บและรวบรวมข้อมูล

เมื่อได้วางแผนการเก็บข้อมูลต่าง ๆ ตามขั้นตอนที่ 2 และขั้นตอนที่ 3 ไว้เรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือลงมือเก็บและรวบรวมข้อมูลตามแผน ซึ่งอาจเป็นข้อมูลที่จะเก็บได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

4.1 ข้อมูลที่มีอยู่แล้วหรือข้อมูลสำเร็จรูปได้แก่ ตัวเลขและสถิติต่าง ๆ ที่มีผู้จัดทำหรือรวบรวมไว้แล้ว เช่น จำนวนประชากร อาชีพ และรายได้เฉลี่ยต่อหัว เป็นต้น

4.2 ข้อมูลที่จะเก็บเพิ่มเติมด้วยการสำรวจ เช่น การตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ เป็นต้น

5. การวิเคราะห์ แปลความหมาย และสรุป

เมื่อได้ทำการเก็บและรวบรวมข้อมูลตามขั้นตอนที่ 4 เสร็จแล้วขั้นตอนต่อไปก็คือ ทำการวิเคราะห์ข้อมูล แปลความหมาย และสรุปผล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น จะต้องนำข้อมูลที่จัดไว้เป็นหมวดหมู่มาทำการเปรียบเทียบกัน ซึ่งอาจกระทำได้ดังนี้

5.1 นำผลการปฏิบัติจริงเปรียบเทียบกับมาตรฐาน ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

5.2 นำผลการปฏิบัติจริงเปรียบเทียบกับข้อมูลในอดีตของท้องถิ่นก่อนมีโครงการ

5.3 นำผลการปฏิบัติจริงเปรียบเทียบกับท้องถิ่นที่มีสภาพแวดล้อมเดิมใกล้เคียงกัน แต่ไม่อยู่ในโครงการ

ส่วนกระบวนการในการวิเคราะห์อาจแบ่งออกได้ 2 ขั้นตอนย่อย คือ

- (1) การทำบรรณาธิการ (Editing) หมายถึง การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล และ
- (2) การจัดประเภทและลงรหัสข้อมูล (Classification and coding) คือ หมายถึงการแยกประเภทข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้เพื่อใส่รหัสโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลในแบบสอบถามที่ไม่ระบุคำตอบแน่นอน

สำหรับการสรุปข้อมูล (Summarizing data) นั้น อาจสรุปโดยใช้วิธีคำนวณและสถิติต่าง ๆ เช่น

- การนับจำนวนหรือความถี่ (Frequency)
- เปอร์เซนต์ (Percentage)
- ค่าเฉลี่ย (Average)
- ตัวกลาง (Mode)
- ความแปรปรวน (Variance)
- การกระจาย (Distribution) แบบต่าง ๆ เป็นต้น

6. การวัดความแตกต่างและความสัมพันธ์จากข้อมูลที่สรุปได้

เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการประเมินผลงาน กล่าวคือ ข้อมูลที่สรุปได้จากขั้นตอนที่ 5 เราสามารถนำมาทดสอบทางสถิติเพื่อชี้ให้เห็นความแตกต่างหรือการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญได้ตามที่ประสงค์

- เช่น ถ้านำผลสรุปของการวิเคราะห์ข้อมูลในขั้นตอนที่ 5 พบว่าการโทรศัพท์สาธารณสุขในต่างจังหวัดที่มอบหมายให้เอกชนรายใดรายหนึ่งเป็นผู้ดูแลจัดการการข่าวดู และ การซ่อมจะมีน้อยกว่าโทรศัพท์สาธารณสุขที่มีได้มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดูแลถึง 3 เท่า เป็นต้น กรณีเช่นนี้ เราก็อาจนำมาทดสอบทางสถิติเพื่อทราบว่า ความแตกต่างดังกล่าวนี้มีนัยสำคัญทางสถิติหรือไม่ ซึ่งอาจนำมาเป็นประโยชน์ในเชิงบริหารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการติดตั้งโทรศัพท์สาธารณสุขในส่วนภูมิภาคได้ด้วย

ในส่วนที่ 4

สรุป

ในยุคที่ประเทศกำลังเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีนโยบาย แผน และโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ เพื่อสนองตอบปัญหาและความต้องการของประชาชนซึ่งมีเพิ่มมากขึ้นและหลากหลาย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

และการบริหารทั้งภายในและภายนอกประเทศซึ่งดำเนินไปอย่างรวดเร็ว คำถามที่สำคัญและน่าสนใจยิ่งประการหนึ่งก็คือ ทำอย่างไรจึงจะใช้ทรัพยากรของชาติซึ่งมีอยู่จำกัดให้คุ้มค่าที่สุด และได้รับประโยชน์สูงสุด

การประเมินผลงาน เป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งที่จะช่วยให้การใช้ทรัพยากรของชาติทั้งในระดับประเทศและระดับหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างประหยัดและบังเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้เพราะการประเมินผลงานเป็นการเปรียบเทียบระหว่างผลที่ได้รับจริงจากการปฏิบัติตามแผน/โครงการ กับผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ เพียงใด โดยใช้เทคนิคและวิธีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ประโยชน์ที่ได้รับจากการประเมินผลงาน นอกจากจะช่วยให้ทราบว่าแผน/โครงการ ที่นำไปปฏิบัติได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใดแล้ว ยังอาจเป็นประโยชน์นำไปประกอบการปรับเปลี่ยนแผน/โครงการเพื่อให้ได้ผลคุ้มค่าและประโยชน์มากยิ่งขึ้น หรืออาจยกเลิก แผน/โครงการ นั้นเสียเพื่อนำทรัพยากรดังกล่าวไปใช้ในแผน/โครงการอื่น ที่ให้ประโยชน์มากกว่า

อย่างไรก็ดี ผลการวิจัยของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พบว่าโครงการพัฒนาที่สำคัญของส่วนราชการต่าง ๆ ยังขาดการประเมินผลอย่างเป็นระบบ วิธีการประมาณที่ใช้กันส่วนใหญ่มักเป็นการประเมินแบบการรายงานของทางราชการ(Official reporting) ฉะนั้นความสำเร็จของการประเมินผลงานในหน่วยงานภาครัฐ นอกจากจะต้องอาศัยความรู้ในเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินผลงาน และความสามารถในการประยุกต์ใช้หลักวิชา ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของไทยแล้วยังจะต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังและจริงจังจากผู้บริหารระดับสูงและรัฐบาลทั้งในด้านงบประมาณและการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์อย่างจริงจังอีกด้วย

บรรณานุกรม

1. ภาษาไทย

- ถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์. *การประเมินผลนโยบาย: ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความเป็นธรรมของนโยบาย*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2537.
- ถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์. *นโยบายสาธารณะ*. เอกสารทางวิชาการประกอบการบรรยายวิชาการศ. 640 นโยบายสาธารณะและการวางแผน. กรุงเทพมหานคร, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, กุมภาพันธ์ 2539.
- ประสิทธิ์ ตงยิ่งศิริ. *การวิเคราะห์และประเมินโครงการ*. กรุงเทพมหานคร : O.S. Printing House Co., Ltd., 2527.
- สุนทร เกิดแก้ว. *การบริหารโครงการ: การติดตามควบคุมและประเมินผล*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์, 2537.

2. ภาษาอังกฤษ

- Finsterbusch, Kurt and Wolf, C.P. eds. *Methodology of Social Impact Assessment*. New York: Dowden, Hutchinson and Ross, Inc., 1977.
- Hayes, Samuel P., Jr. *Evaluating Development Projects*. Paris: Imprimerie Bondin, 1969.
- Lock, Dennis. *Project Management*. 5th ed., London: Gower Publishing Co., Ltd., 1992.
- Meredith, Jack R. and Mantel, Samuel J., Jr., *Project Management: A Managerial Approach*. New York: John Wiley and Sons, Inc., 1989.
- Thompson, Mark S. *Benefit-Cost Analysis for Program Evaluation*. Beverly Hills, California: Sage Publications, Inc., 1981.
- Turner, J. Rodney. *The Handbook of Project Based Management*. London: McGraw-Hill International Ltd., 1993.
- USAID. *Evaluating Handbook*. Washington, D.C.: Office of Program Evaluation, USAID, 1972.
- Weiss, Carol H. *Evaluating Action Programs*. Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1973.