

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญของปัญหาที่ศึกษา

นวัตกรรมแม้จะนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลง แต่นวัตกรรมก็นำมาซึ่ง ความเสี่ยงภัยและความไม่แน่นอนด้วย นักวิชาการ นักบริหาร และนักปฏิบัติในประเทศ ที่พัฒนาแล้วจำนวนมาก และในประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศได้เริ่มคลางแคลงใจ ที่จะยึดถือฐานคติที่ว่า การริเริ่มด้วยความปรารถนาดีในการกำหนดนโยบาย/แผนงาน/ โครงการสาธารณะ จะสามารถช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง การแก้ไขปัญหาสาธารณะย่อมไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะสามารถมั่นใจได้เสมอว่า การ ดำเนินงานของรัฐจะเป็นไปในลักษณะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ปอยครั้งที่มีความสลับ ซับซ้อนของปัญหาสาธารณะได้ทำให้การแก้ไขปัญหาก่อเกิดความผิดพลาดไปในทิศทางที่ ขยายขอบวงของปัญหาให้ทวีความถี่และความรุนแรงยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ การวิจัย ประเมินผลจึงเริ่มกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยในการแสวงหาคำตอบว่าการแก้ไข ปัญหาสาธารณะโดยการให้บริการสาธารณะ ได้ส่งผลไปในทิศทางที่พึงประสงค์หรือไม่ เพียงใด<sup>1</sup>

นอกจากนี้ ประชาชนในปัจจุบันก็ได้เพิ่มความต้องการและความมุ่งหวัง จากบริการสาธารณะของรัฐเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ แต่เดิมนั้นสาธารณชนอาจไม่ได้แย่งหรือวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของระบบราชการมากนัก ตรงกันข้าม ทุกวันนี้ ประชาชนได้เริ่มตระหนักถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ของตนมากขึ้น ประกอบกับ สภาวะเศรษฐกิจที่รัดตัว จึงทำให้ประชาชนเริ่มสนใจสอดส่องบริการของรัฐที่สนองตอบ

---

<sup>1</sup> ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, การวิจัยประเมินผล : หลักการและกระบวนการ (กรุงเทพฯ : นจก. การพิมพ์พระนคร, 2529), หน้า 2-6

เปรียบเทียบกับ การจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ การวิจัยประเมินผลจึงได้เริ่มมีบทบาทประการสำคัญเพื่อบ่งบอกปริมาณ และคุณภาพของงานสาธารณะที่แต่ละหน่วยรับผิดชอบเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของงบประมาณในปีถัดไป<sup>2</sup>

โครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ภายใต้นโยบายสวัสดิการสังคมเชิงรุก ของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้รับความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2530 และได้ดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา<sup>3</sup>

ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 จนถึงปีงบประมาณ 2539 กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านไปแล้ว รวมทั้งสิ้น จำนวน 62,399 ศูนย์ โดยให้การสนับสนุนเงินกองทุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านแห่งละ 12,500 บาท ไปแล้วจำนวน 52,257 ศูนย์ คิดเป็นเงินงบประมาณรวมทั้งสิ้น 653,212,500 บาท<sup>4</sup>

โครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน จึงจัดเป็นนวัตกรรมหรือโครงการสาธารณะที่กรมประชาสงเคราะห์ริเริ่มขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะด้านสวัสดิการสังคมที่สำคัญโครงการหนึ่ง และจัดได้ว่าเป็นโครงการสาธารณะที่รัฐบาลได้ใช้งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการไปแล้วเป็นจำนวนเงินไม่น้อย การติดตามผลและประเมินผลซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารที่มีความสำคัญอย่างยิ่งย่อนไปกว่ากระบวนการวางแผนและการปฏิบัติตามแผน จึงย่อมมีความสำคัญต่อการดำเนินงานตามโครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเป็นอย่างยิ่ง โดยมีบทบาทที่สำคัญในการบ่งบอกถึงปริมาณและคุณภาพของศูนย์สงเคราะห์ราษฎร

<sup>2</sup> เฟิงอ้าง , หน้า 6

<sup>3</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย , คู่มือการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง , 2533) , หน้า 5

<sup>4</sup> รายงานประจำปี 2539 , กรมประชาสงเคราะห์ , หน้า 81

ประจำหมู่บ้านในการแก้ไขปัญหาด้านสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนซึ่งจะช่วยให้รัฐสามารถประเมินได้ว่าโครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ของกรมประชาสงเคราะห์ นั้น สามารถช่วยเหลือแก้ไขปัญหาสาธารณสุขไปในทิศทางที่พึงประสงค์หรือไม่ เพียงใด และควรจะได้รับพิจารณาสนับสนุนงบประมาณการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวต่อไปหรือไม่ อย่างไร

ผู้ศึกษาได้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบการติดตามผลและประเมินผลต่อการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านดังกล่าว จึงเลือกศึกษาวิเคราะห์ระบบการติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โดยเห็นว่าการศึกษาวิเคราะห์ระบบการติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านนี้ จะช่วยให้เกิดความชัดเจนในระบบการติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านแก่เจ้าหน้าที่ทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์ ตลอดจนราษฎรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการรับบริการของรัฐจากศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน และจะช่วยให้เกิดการติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านของกรมประชาสงเคราะห์ ในเชิงปฏิบัติอย่างเป็นระบบอย่างแท้จริง อีกทั้งการศึกษาวิเคราะห์ระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านนี้ จะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจในปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของระบบ และสามารถกำหนดแนวทางการแก้ไขปรับปรุงให้เกิดความสมบูรณ์ของระบบ จนสามารถใช้ประโยชน์ในการบ่งบอกถึงความก้าวหน้าปัญหาอุปสรรค ผลสำเร็จ และผลกระทบของการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่เป็นเครื่องมือในการกำกับ เร่งรัด และปรับการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านได้อย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่ราษฎรอย่างแท้จริง

## 1.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษาที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1.2.1 เพื่อศึกษาและแสดงให้เห็นถึงระบบการติดตามผลและประเมินผล ศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ของกรมประชาสงเคราะห์ในปัจจุบัน

1.2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญของระบบการติดตามผลและประเมินผล ศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ของกรมประชาสงเคราะห์

1.2.3 เพื่อแสวงหาวิธีการหรือแนวทางเพื่อปรับปรุงระบบการติดตามผลและประเมินผล ศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 1.3 วิธีการศึกษา

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ยึดวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยแบ่งขั้นตอนการศึกษา ดังนี้

1.3.1 การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร เก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเอกสารวิชาการ เอกสารวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง เอกสารราชการ และรายงานต่าง ๆ ของหน่วยงาน

1.3.2 การเก็บข้อมูลจากภาคสนาม เก็บรวบรวมข้อมูลโดยดำเนินการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่กองวิชาการและแผนงาน เจ้าหน้าที่กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน และเจ้าหน้าที่สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด ตลอดจนทั้งสัมภาษณ์คณะกรรมการศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านและราษฎรที่เกี่ยวข้อง

1.3.3 การเยี่ยมชมกิจการของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อสังเกตการปฏิบัติงานของคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ วิธีปฏิสัมพันธ์ของบุคลากร และความก้าวหน้าของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

1.3.4 การสรุปประเด็นสำคัญของการศึกษาในชั้นแรก ผู้ศึกษาได้ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลเท่าที่มีอยู่ และเขียนรายงานโดยย่อ เป็นการสรุปประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาครั้งนี้ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อช่วยให้ความคิดและแนวทางวิเคราะห์ของผู้ศึกษากระชับชัดเจน และมีความเข้าใจดีขึ้นว่าข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อการปรับปรุงระบบการติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ของกรมประชาสงเคราะห์ ให้เกิดผลในเชิงปฏิบัตินั้นมีความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหน

#### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้ศึกษามุ่งหวังว่ารายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ คงจะเป็นประโยชน์แก่กรมประชาสงเคราะห์ และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตลอดจนราษฎรที่เกี่ยวข้องและสนใจ ดังนี้

1.4.1 ผลการศึกษาวิจัยจะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจและเล็งเห็นถึงความสำคัญของระบบการติดตามผลและประเมินผล และกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและราษฎรในการติดตามผลและประเมินผล นโยบายสาธารณะ แผนงาน และโครงการต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

1.4.2 ผลการศึกษาวิจัยจะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจในระบบการติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ของกรมประชาสงเคราะห์ในปัจจุบันอย่างชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของแนวทางปฏิบัติตามระบบ จนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4.3 ผลการศึกษาวิจัยจะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจในปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญของระบบการติดตามผลและประเมินผลศูนย์ส่งเสริมสุขภาพประจำหมู่บ้านในปัจจุบัน และสามารถแสวงหาแนวทางและวิธีการเพื่อปรับปรุงระบบการติดตามผลและประเมินผลศูนย์ส่งเสริมสุขภาพประจำหมู่บ้าน ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4.4 ผลการศึกษาวิจัย สามารถใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยระบบการติดตามผลและประเมินผลนโยบายสาธารณะ แผนงาน และโครงการอื่น ๆ ของรัฐอย่างกว้างขวางต่อไป

## บทที่ 2

### ทฤษฎี และกรอบแนวคิด เกี่ยวกับระบบการติดตามผลและประเมินผล

การติดตามผลและประเมินผลมีลักษณะเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการติดตามผลและประเมินผลจำเป็นต้องตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ หรือทั้งภาควิชาการและภาคประสบการณ์ให้ควบคู่และสอดคล้องประสานซึ่งกันและกัน ดังมีผู้กล่าวว่า ทฤษฎีที่ไม่มีผู้นำไปปฏิบัติทฤษฎีนั้นก็ล้มเหลว แต่การปฏิบัติที่ไม่มีทฤษฎีเป็นพื้นฐานนั้นก็เป็นการปฏิบัติที่ไร้ทิศทาง

ดังนั้น ในการศึกษาวิเคราะห์ระบบการติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน จึงเสี่ยงไม่ได้ที่ผู้ศึกษาจำเป็นต้องเริ่มด้วยการศึกษาถึงทฤษฎีและกรอบแนวคิดเกี่ยวกับระบบการติดตามผลและประเมินผลซึ่งเป็นเนื้อหาภาควิชาการเสียก่อน โดยสาระของบทที่ 2 นี้จะนำเสนอแยกเป็น 2 หัวข้อหลักคือ ระบบการติดตามผล (Monitoring System) และระบบการประเมินผล (Evaluation System) โดยภายใต้หัวข้อหลักทั้ง 2 นี้ ก็จะนำเสนอรายละเอียดของประเด็นสำคัญที่ศึกษาในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ ความหมาย ความสำคัญ ประเภท แนวทางและวิธีการ และประโยชน์ของระบบ

## 2.1 ระบบการติดตามผล (Monitoring System)

ระบบการติดตามผล มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้<sup>5</sup>

1) ระบบการเก็บและรวบรวมข้อมูล ซึ่งโดยทั่วไปจะกระทำได้หลายวิธี เช่น

- เก็บและรวบรวมข้อมูลจากผู้ดำเนินงานโดยตรง โดยการสอบถามผู้ดำเนินการโครงการ หรือให้ผู้ดำเนินการจัดส่งข้อมูลตามแบบสอบถาม เป็นต้น

- เก็บและรวบรวมข้อมูลโดยอ้อม โดยการสอบถามบุคคลที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโครงการโดยตรง เป็นต้น

- เก็บและรวบรวมข้อมูลทั้ง 2 วิธี ควบคู่กับการไปดูสถานที่ปฏิบัติการในพื้นที่ เป็นต้น

✓ 2) ระบบการรายงาน หลังจากเก็บและรวบรวมข้อมูลได้แล้ว จะนำมาประมวลวิเคราะห์ เปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมาย เพื่อประเมินความก้าวหน้าว่าผลงานได้ผลประการใด มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ หากมีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นในตอนใด อยู่ในขั้นตอนวางแผน (Planning) หรือขั้นตอนปฏิบัติงาน (Implementation) เพื่อจักได้นำไปปรับปรุงแก้ไขจัดทำรายงานเป็นระยะ ๆ สม่ำเสมอและต่อเนื่อง

ธนาคารโลก (World Bank) ได้กำหนดบทบาทของหน่วยติดตามผลไว้พอสรุปได้ เป็น 6 ประการ คือ<sup>6</sup>

<sup>5</sup> ส่วนติดตามผล สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย , แนวทางการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย , (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น , 2539) , หน้า 8

<sup>6</sup> ประชัย เปี่ยมสมบูรณ , อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1 , หน้า 269



1) กำหนดร่วมกับฝ่ายบริหารเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์ สำหรับการดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ และดัชนีในการวัดความก้าวหน้าตามวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์เหล่านั้น

2) ตรวจสอบ สรุป และเผยแพร่ ข้อมูลซึ่งไหลเวียนจากหลายหน่วยและจากเจ้าหน้าที่หลายระดับ ซึ่งเกี่ยวข้องกับดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ

3) วิเคราะห์จากแฟ้มและบันทึกของฝ่ายบริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ

4) เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้รับประโยชน์ซึ่งจำเป็นเพื่อใช้เสริมบันทึกและรายงานที่มีอยู่แล้ว

5) เก็บรักษาข้อมูลต่าง ๆ ตามช่วงเวลาในลักษณะที่สามารถนำกลับมาใช้ได้โดยสะดวกเพื่อช่วยในการประเมินผลในภายหลัง

6) จัดเตรียมรายงานที่เน้นส่วนสำคัญของสิ่งค้นพบจากการวิเคราะห์ต่าง ๆ และเสนอหลายทางเลือกที่จำเป็นต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร

การติดตามผลและการควบคุมนั้นเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกัน โดยทั่วไปมักจะใช้ควบคู่กัน ไม่ได้มีการแยกกันอย่างอิสระ กล่าวคือ เมื่อมีการติดตามดูผลการทำงานว่าเป็นอย่างไรแล้ว ก็ต้องมีการควบคุมเพื่อปรับการปฏิบัติงานดังกล่าวให้ไปสู่ทิศทางที่ต้องการ และในทางกลับกัน ใครหรือหน่วยงานใดก็ตามที่จะทำหน้าที่ควบคุมก็ต้องมีการติดตามก่อนเสมอ มิฉะนั้นก็ไม่สามารถจะควบคุมอะไรได้

ไม่ว่าการติดตามและการควบคุมนั้นจะแยกกันกระทำโดยหน่วยงานหรือบุคคลที่ต่างกัน หรือจะกระทำภายใต้หน่วยงานหรือบุคคลเดียวกันก็ตาม กิจกรรมทั้ง

สองประการนั้น ส่วนใหญ่จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องกันครบวงจร คือไปจบลงที่มีการควบคุม หรือการปรับปรุงงานให้เป็นไปตามทิศทางที่ต้องการ<sup>7</sup>

### 2.1.1 ความหมายของการติดตามผล

การติดตามผล หมายถึง การศึกษาตรวจสอบการปฏิบัติงาน เพื่อให้ทราบว่า ความก้าวหน้าของโครงการดำเนินการไปอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคประการใดบ้าง โดยการติดตามผล จะเน้นตรงกระบวนการ (Process) หรือ ขั้นตอนของงานที่จะนำไปสู่ผลงาน (Output) รวมทั้งความก้าวหน้าของผลงานที่เกิดขึ้น<sup>8</sup>

การติดตามผลเป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหารงาน เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานที่จะช่วยให้ระบบการวางแผนและการบริหารงานมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าประสงค์ ที่กำหนดไว้ โดยรวบรวมข้อมูลตามระบบงาน อาทิเช่น เป้าหมาย วิธีการ ตลอดจนผลการปฏิบัติงาน แล้ววิเคราะห์นำมาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขวิธีการปฏิบัติงานในห้วงเวลาการดำเนินโครงการ หรือแผนงานเพื่อให้ได้ผลงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

การติดตามผล หมายถึง กระบวนการของการวัด หรือ การตรวจสอบที่ทำเป็นประจำเป็นช่วง ๆ การวัดและการตรวจสอบดังกล่าว ได้แก่ การวัด

---

<sup>7</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา การวางแผนนโยบายโครงการ และการบริหารโครงการ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), หน้า 627

<sup>8</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, หลักการวางแผนพัฒนาจังหวัด, (รวมบทความวิชาการ เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร แผนพัฒนาจังหวัด, พ.ศ. 2526), หน้า 282

<sup>9</sup> ส่วนติดตามและประเมินผล สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5, หน้า 7

ปัจจัยนำเข้า (Inputs) กิจกรรม (Activities) และผลผลิต (Outputs) ที่เกิดขึ้นในช่วงของการดำเนินงานตามโครงการ<sup>10</sup>

การติดตามผล หมายถึง กระบวนการวิเคราะห์อย่างต่อเนื่องเพื่อให้ผู้บริหารได้รับข่าวสารข้อมูลอย่างสม่ำเสมอและเป็นปัจจุบันในประเด็นคำถามสำคัญ 3 ประการ คือ

1) กิจกรรมตามแผนงานโครงการ ได้มีการปฏิบัติตามสอดคล้องกับแผนปฏิบัติที่กำหนดไว้ หรือไม่ เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ และอยู่ภายใต้งบประมาณที่กำหนดไว้หรือไม่

2) กิจกรรมตามแผนงานโครงการ ได้นำไปสู่ผลสำเร็จที่คาดหวังไว้หรือไม่

3) อะไรเป็นสาเหตุ ของการล่าช้า หรือการไม่บรรลุผลตามที่คาดหวัง มีเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้นที่ทำให้ผู้บริหารจำเป็นต้องทบทวนหรือปรับแผนเดิมที่วางไว้เดิมหรือไม่<sup>11</sup>

การติดตามผล หมายถึง กระบวนการของการวัดอย่างต่อเนื่องทั้งในส่วนขอความสำเร็จของกิจกรรมที่สัมพันธ์กับกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติและ

---

<sup>10</sup> United Nations , Department of Economic and Social Affairs, **Systemstic Monitoring and Evaluation of Integrated Development Programmes : A Source Book** (New York : United Nations Publication, 1978) P.9

<sup>11</sup> Josette Murphy and Jim J. Marchant , **Monitoring and Evaluation in Extension Agencies** (Washington , DC : the World bank , 1988) , P.1

ในส่วนของการใช้ประโยชน์จากผลงาน (Outputs) โดยประชากรเป้าหมายในบริบทของ ความคาดหวังที่ได้กำหนดไว้<sup>12</sup>

### 2.1.2 ความสำคัญของการติดตามผล

การติดตามผลนั้นจะมุ่งเน้นข้อมูลที่มีความสำคัญหลัก ๆ ของ โครงการ หรือ แผนงาน ซึ่งมีดังนี้

1) ผลการปฏิบัติ (ของผู้รับผิดชอบ) หรือ กิจกรรม เพื่อใช้ตรวจสอบดูว่า ได้ปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่แผนได้กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด

2) ผลการใช้ปัจจัย หรือทรัพยากร (Inputs) เพื่อตรวจสอบดูว่า โครงการ หรือ แผนงานได้รับปัจจัยหรือทรัพยากร ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพตามระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด

3) ผลการดำเนินงาน (Outputs) เพื่อตรวจสอบดูว่าได้ผลตรงเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ทั้งในด้านแผนงานและ หรือขั้นตอนปฏิบัติการ<sup>13</sup>

การติดตามผลมีวัตถุประสงค์เพื่อหาจุดอ่อน หรือปัญหาและ อุปสรรคของการดำเนินงานโครงการโดยเร็วที่สุด เพื่อจะให้แก้ไขปัญหานั้นได้ทันที่<sup>14</sup>

วัตถุประสงค์ของการติดตาม ก็คือ ต้องการชี้ให้เห็นสถานการณ์ของโครงการให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเร็วได้ ในเรื่องเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร การปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ หรือการผลิตผลผลิตของโครงการ เพื่อจะได้จัดการแก้ไขปรับปรุง

<sup>12</sup> Dennis J. Casley and Krishna Kumar , Project Monitoring and Evaluation in Agriculture., (Baltimore , MD : John Hop Kins University Press , 1987) , P.2

<sup>13</sup> ส่วนติดตามและประเมินผล สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย , อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5 , หน้า 7 - 8

<sup>14</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย , อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 6 , หน้า 282

สถานการณ์ต่าง ๆ ของโครงการที่เป็นปัญหาได้ทันท่วงที ดังนั้นจึงมีผู้กล่าวว่า การติดตามผลก็คือ เครื่องมือพื้นฐานเบื้องต้นสำหรับการปรับปรุงการบริหารโครงการ<sup>15</sup>

### 2.1.3 ประเภทของการติดตามผล

การติดตามผล แบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ

1) การติดตามผลการทำงาน ได้แก่ การศึกษาติดตามดูว่า การปฏิบัติงานตามโครงการนั้น ได้ผลงานก้าวหน้าไปในทิศทางที่สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานตลอดจนงบประมาณที่กำหนดไว้หรือไม่

2) การติดตามประสิทธิภาพของโครงการ ได้แก่ การศึกษาติดตามดูว่าเมื่อมีการปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ผลผลิตของโครงการออกมานั้น ได้ใช้กรรมวิธีการผลิตหรือวิธีการดำเนินงานที่ประหยัดที่สุดหรือไม่ โดยอาจจะมีการเทียบเคียงให้เห็น สัดส่วนของผลผลิต กับปัจจัยนำเข้าของโครงการ

3) การติดตามประสิทธิผลของโครงการ ได้แก่ การศึกษาติดตามดูว่าการปฏิบัติงานตามโครงการนั้นได้ก่อให้เกิดผลผลิตตามที่กำหนดไว้หรือไม่ และผลผลิตที่เกิดขึ้นดังกล่าวสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการได้มากน้อยเพียงใด<sup>16</sup>

### 2.1.4 แนวทางและวิธีการติดตามผล

โดยทั่วไปการติดตามผลจะมีขั้นตอนการดำเนินงาน 3 ขั้นตอน ดังนี้<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Peter H. Rossi , Howard E. Freeman and Sontr R. Wright , *Evaluation : A systematic Approach.*, (California : Sage Publication , Inc.,1979) , P.121

<sup>16</sup> United Nations , *OP. cit* , P.9

<sup>17</sup> ส่วนติดตามและประเมินผล สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย , *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5* , หน้า 8

1) ขั้นตอนการกำหนดข้อมูลและแหล่งข้อมูล มีรายละเอียดดังนี้

- กำหนดประเภทของข้อมูล โดยพิจารณาหรือประเมินถึงความจำเป็นที่ต้องใช้ข้อมูล เพื่อใช้วัดผลความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของโครงการ

- กำหนดรายละเอียดข้อมูล โดยแจกแจงประเภทและจำนวนข้อมูลที่ต้องการใช้

- กำหนดแหล่งข้อมูลและการได้มาของข้อมูล

- การวางแผนและเตรียมการจัดเก็บ กำหนดขั้นตอนการจัดเก็บข้อมูล การเตรียมแบบฟอร์ม และกำหนดระเบียบวิธีการจัดเก็บ

2) ขั้นตอนการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล มีรายละเอียดดังนี้

- จำแนกประเภทข้อมูล เป็นการแจกแจงข้อมูลตามประเภทหรือชนิดข้อมูลเพื่อให้ง่ายและสะดวกต่อการนำมาวิเคราะห์

- ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลในแต่ละประเภท ตามรูปแบบที่ต้องการ ตามวิธีการทางสถิติ หากจะใช้คอมพิวเตอร์ก็จะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการเก็บรักษาข้อมูล การวิเคราะห์ และจัดทำรายงานเสนอ

3) การจัดทำรายงาน ขั้นตอนสุดท้ายเป็นการจัดทำรายงานเสนอต่อบุคคล หรือคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการปรับปรุงแก้ไข โดยรายงานควรมีลักษณะ ดังนี้

- รายงานสั้น ๆ

- ชี้ประเด็น ผลงาน และปัญหาให้ชัดเจน

- ซึ่งแนวทาง การปรับปรุง แก้ไข หรือการเร่งรัดการดำเนินงาน เพื่อให้ผลการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าการติดตามและการควบคุมจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและครบวงจรโดยไปจบลงที่มีการควบคุม ดังนั้นจึงต้องกล่าวถึงวิธีการควบคุมโครงการ หรือขั้นตอนของการติดตามและการควบคุมโครงการ ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ<sup>18</sup>

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดรายละเอียด มาตรฐาน วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของโครงการ : เป็นการกำหนดรายละเอียดที่เป็นมาตรฐานของงานด้านต่าง ๆ ที่ต้องการจะควบคุม เช่น มาตรฐานของเทคนิควิธีปฏิบัติงานของโครงการ มาตรฐานของการใช้ทรัพยากร มาตรฐานซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย

ขั้นตอนที่ 2 การวัดการปฏิบัติงาน : เป็นขั้นตอนที่ผู้ติดตามจะใช้เครื่องมือซึ่งเป็นตัวชี้วัด (indicators) หรือมาตรฐานที่กำหนดขึ้นในขั้นตอนที่ 1 ออกวัดการปฏิบัติงาน การวัดการปฏิบัติงานสามารถทำได้หลายวิธีด้วยกัน ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดในด้านเวลา ทรัพยากร ระบบการบริหาร ตลอดจนสภาพภูมิประเทศของที่ตั้งโครงการวิธีการปฏิบัติงาน อาจทำได้โดย

- การสัมภาษณ์
- การใช้แบบสอบถาม
- การสังเกต
- การเก็บข้อมูลจากรายงาน
- การตรวจราชการ หรือตรวจงาน

<sup>18</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมนิราช , อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7 , หน้า 633 - 634

- การตั้งคณะกรรมการตรวจวัด
- การใช้แผนผัง แผนภูมิ หรือแผนที่
- การประชุม

ฯลฯ

ขั้นตอนที่ 3 การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับมาตรฐาน :  
 ขั้นตอนนี้เป็นการนำเอาผลการปฏิบัติงานที่วัดได้มาเปรียบเทียบกับมาตรฐานหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน ขั้นตอนที่ 1 เพื่อดูว่าผลการปฏิบัติงานจริงแตกต่างจากเป้าหมายหรือมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด ความแตกต่างดังกล่าวจะมีผลต่อความสำเร็จของโครงการตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าการศึกษาเปรียบเทียบเป็นลักษณะเชิงปริมาณก็คงไม่ยากที่จะบอกว่าผลการปฏิบัติงานต่ำหรือสูงกว่าเป้าหมายที่ควรจะเป็นของช่วงเวลานั้น แต่ถ้าการศึกษาเปรียบเทียบเป็นลักษณะเชิงคุณภาพ ก็อาจยากที่จะบอกว่าผลการปฏิบัติงานสูง หรือต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ อาจจะต้องใช้วิธีการประเมินคุณค่าในลักษณะอื่น เช่น การใช้กลุ่มช่วยพิจารณา การใช้คณะกรรมการเป็นผู้ประเมิน เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 4 การแก้ไขปรับเปลี่ยน : จากผลการศึกษาเปรียบเทียบในขั้นตอนที่ 3 เมื่อมีปัญหาที่ต้องแก้ ผู้บริหารหรือผู้ควบคุมจะสั่งการให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เข้ามาตรฐานหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อไป การแก้ไขปรับเปลี่ยนดังกล่าว อาจจะทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

- เปลี่ยนเทคนิควิธีการปฏิบัติงาน
- เปลี่ยนแปลงโยกย้ายหรือปรับปรุงการใช้ทรัพยากรโครงการ
- ปรับเปลี่ยนเป้าหมายของโครงการ



### 2.1.5 ประโยชน์ของการติดตามผล

การติดตามผลและการควบคุมโครงการ มีประโยชน์ต่อการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ หลายประการดังนี้<sup>19</sup>

1) เพื่อให้โครงการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ วัตถุประสงค์และเป้าหมายถือเป็นหัวใจของโครงการ เมื่อเป็นเช่นนี้ การติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่จะช่วยประคับประคองให้โครงการบรรลุสิ่งที่มุ่งหวังดังกล่าว จึงถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งของผู้บริหารโครงการ

2) การติดตามและควบคุมช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ผู้บริหารที่ดีจะต้องควบคุมเวลาและค่าใช้จ่ายของโครงการ โดยเสนอแนะเทคนิควิธีการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพให้ ซึ่งจะสามารถลดเวลาและค่าใช้จ่ายของโครงการลงไปได้มาก

3) การติดตามและควบคุมช่วยกระตุ้น จูงใจ และสร้างขวัญกำลังใจ ให้ผู้ปฏิบัติงาน

4) การติดตามและควบคุมช่วยป้องกันอุปสรรค และความเสียหายรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นได้ การติดตามและควบคุมที่ดีจะช่วยป้องกันปัญหา หรือความเสียหายตั้งแต่ต้น ลักษณะของเหตุการณ์ที่เรียกว่า “สายเกินแก้” ก็จะไม่เกิดขึ้น

5) การติดตามและควบคุมทำให้พบปัญหาที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากโครงการนั้น ทั้งนี้ในขณะที่ทำการติดตามและควบคุมนั้นผู้บริหารจะมองเห็นปัญหาอันเป็นผลกระทบต่าง ๆ ของโครงการหลายประการ จึงสามารถหามาตรการในการป้องกันแก้ไขได้อย่างถูกต้อง

<sup>19</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช . อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7 , หน้า 629 - 632

6) การติดตามและควบคุมช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เห็นเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือมาตรฐานของงานได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยปกติโครงการต่าง ๆ มักจะกำหนดวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายไว้อย่างหลวม ๆ หรือใช้คำที่ค่อนข้างจะเป็นนามธรรมสูง เช่น คำว่าพัฒนา ปรับปรุง ยกกระดับ ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงาน หรือแม้กระทั่งผู้บริหารมองไม่เห็นเป้าหมายได้ชัดเจน เมื่อมีการติดตามและควบคุมโครงการ จะต้องทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายรวมทั้งมาตรฐานต่าง ๆ ชัดเจนขึ้น เพื่อจะได้สามารถวัด เปรียบเทียบและทำการควบคุมได้

## 2.2 ระบบการประเมินผล (Evaluation System)

การประเมินผลโครงการอย่างเป็นระบบ ย่อมจะมีส่วนช่วยให้ผู้บริหารโครงการได้ตระหนักถึงคุณภาพของโครงการที่กำหนดขึ้นว่าจะสามารถตอบสนองความต้องการของสังคม หรือสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมากน้อย เพียงใด และช่วยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการดำเนินงาน การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงโครงการให้มีความถูกต้อง เหมาะสม และส่งผลให้โครงการนั้นดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุถึงเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ทุกประการ

### 2.2.1 ความหมายของการประเมินผล

การประเมินผล หมายถึง กระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลของการดำเนินโครงการ และพิจารณาบ้างชี้ให้ทราบถึงจุดเด่นหรือจุดด้อยของโครงการนั้นอย่างมีระบบ แล้วตัดสินใจว่าจะปรับปรุงแก้ไขโครงการนั้นเพื่อการดำเนินงานต่อไป หรือจะยุติการดำเนินโครงการนั้น<sup>20</sup>

การประเมินผล หมายถึง “การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติจริง (Actual Results) กับผลที่คาดว่าจะได้รับ (Expected Results)” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง

<sup>20</sup> ส่วนติดตามและประเมินผล สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5, หน้า 9

การประเมินผล หมายถึง “การเปรียบเทียบผลงานกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ หรือคาดหวังไว้ หรือ เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการทำงานนั้น ๆ แล้วตัดสินใจว่าเป็นที่พอใจหรือไม่ ดีไม่ดีเพียงใด”<sup>21</sup>

การประเมินผล หมายถึง การเปรียบเทียบการวางแผนกับการปฏิบัติงาน ถ้าหากการวางแผนสอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง หรือ Planning กับ Actual ตรงกัน แสดงว่าโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ ควรจะปิดโครงการได้ แต่ถ้าหากการวางแผนไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติ ผู้อำนวยการโครงการจะต้องกลับไปวางแผนใหม่ และนำแผนใหม่มาทดลองปฏิบัติดู หลังจากนั้นจึงมีการประเมินผลอีก จะดำเนินการในรูปนี้ซ้ำแล้วซ้ำอีกจนกระทั่ง Planning กับ Actual ตรงกัน จึงจะยุติการทำโครงการ<sup>22</sup>

การประเมินผล หมายถึง การให้คำตัดสินอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่เกิดจากโครงการทั้งทางตรง (Direct effect) และทางอ้อม (Indirect effect) ทั้งที่ตั้งใจ (Intended effect) และโดยไม่ได้ตั้งใจ (Unintended effect) เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในโครงการว่าเกิดจริงหรือไม่ มีประโยชน์หรือไม่ มีประโยชน์ เกิดกับคนกลุ่มไหน มีการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง เปรียบเทียบกับก่อนและหลังมีโครงการ ตลอดจนผลงานที่เกิดมีคุณภาพคุ้มค่ากับต้นทุน<sup>23</sup>

การวิจัยประเมินผล หมายถึง การวิจัยประยุกต์ซึ่งได้นำระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมและพฤติกรรมศาสตร์มาประยุกต์ใช้ ประการแรก เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างนโยบาย/แผนงาน/โครงการ กับผลลัพธ์และผลกระทบทั้ง

<sup>21</sup> เฟิงอ้าง , หน้า 1

<sup>22</sup> วีระพล สุวรรณนันต์ , ความรู้เบื้องต้นในการจัดทำแผนและโครงการ ตอน ประเมินผลและโครงการ , (กรุงเทพฯ : บริษัทประยูรวงศ์จำกัด , 2525) , หน้า 104

<sup>23</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์ บก. , เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539) , หน้า 306

ที่พึงปรารถนาและไม่พึงปรารถนา ประการที่สอง เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง ผลลัพธ์และผลกระทบที่พึงปรารถนากับวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์ ประการที่สาม เพื่อศึกษาสังเกตรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลลัพธ์และผลกระทบข้างเคียงที่อาจไม่เคย คาดคิดไว้ล่วงหน้า รวมตลอดทั้ง ประการที่สี่ เพื่อการติดตามผลและประเมินกระบวนการในขั้นตอนต่าง ๆ ระหว่างดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางหรือแผนแบบที่ได้วางไว้ ล่วงหน้า<sup>24</sup>

การประเมินผล หมายถึง กระบวนการในการวัดประสิทธิภาพ ของการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับ การวัดความสัมพันธ์ ระหว่างการผลดำเนินงานกับวัตถุประสงค์ และประโยชน์ที่ส่งผลกระทบต่อภาพรวมของการ พัฒนา<sup>25</sup>

## 2.2.2 ความสำคัญของการประเมินผล

การประเมินผลอย่างถูกต้องจะสามารถช่วยให้นักบริหารผู้ที่ จำเป็นต้องตัดสินใจได้รับข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับคุณประโยชน์ของนโยบาย/แผน งาน/โครงการ ที่กำลังดำเนินอยู่ เกี่ยวกับการประเมินอัตราส่วนค่าใช้จ่ายกับผลลัพธ์ รวมทั้งเกี่ยวกับประสิทธิผลสัมพัทธ์ของทางเลือกต่าง ๆ ในส่วนของนโยบาย/แผน งาน/โครงการสาธารณะ<sup>26</sup>

การประยุกต์วิชาการวิจัยประเมินผลที่ถูกต้องเหมาะสมนั้น ย่อม จะหมายถึงการใช้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการวิจัยสังการในกรณีดังต่อไปนี้<sup>27</sup>

<sup>24</sup> ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, หน้า 11 - 12

<sup>25</sup> Josette Murphy and Jim J. Marchant, Op. cit., P. 2

<sup>26</sup> ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, หน้า 30

<sup>27</sup> เพ็งอ้าง, หน้า 29

- 1) เพื่อดำเนินงานต่อ หรือเลิกดำเนินงานตามโครงการ
  - 2) เพื่อปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติในโครงการ
  - 3) เพื่อเพิ่มหรือลดมาตรการและเทคนิคบางประเภทในโครงการ
  - 4) เพื่อสร้างโครงการในลักษณะคล้ายคลึงกันในท้องถิ่น ๗
  - 5) เพื่อแบ่งสรรทรัพยากรระหว่างโครงการที่ต่างแก่งแย่งแข่งขัน
- กัน
- 6) เพื่อสนับสนุนหรือหักล้างกรอบทฤษฎี ซึ่งเป็นรากฐานของโครงการ

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลมีความสำคัญอย่างยิ่งในการช่วยให้นักบริหารและนักปฏิบัติหลีกเลี่ยงความผิดพลาดที่ซ้ำซากจำเจได้ โดยเปิดโอกาสให้นักบริหาร นักปฏิบัติได้แสวงหากลยุทธ์ใหม่ ๆ อนึ่ง แม้การวิจัยประเมินผลจะไม่ใช่วิธีหลักที่จะหลีกเลี่ยงความผิดพลาด แต่ก็สามารถช่วยนักบริหารและนักปฏิบัติให้สร้างความผิดพลาดน้อยลงและไม่ซ้ำเดิม กล่าวโดยย่อ การวิจัยประเมินผลสามารถช่วยให้นักบริหารและปฏิบัติก้าวข้ามสถานการณ์ดังที่เรียกว่า "การพายเรือในอ่าง" ได้ โดยมุ่งพัฒนาสถานการณ์ที่มีลักษณะเหมือน "ขดลวดสปริง" ที่จะทำให้นโยบาย/แผนงาน/โครงการ ได้รับการยกระดับขึ้นทีละเล็กทีละน้อย จนสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ได้อย่างเป็นระบบในอนาคต<sup>28</sup>

<sup>28</sup> เเพ็งอั้ง , หน้า 30

### 2.2.3 ประเภทของการประเมินผล

การแบ่งประเภทของการประเมินผลโดยจำแนกตามการพัฒนาการขององค์ความรู้เกี่ยวกับการวิจัยประเมินผล สามารถแบ่งได้ 3 ประเภท คือ<sup>29</sup>

1) การประเมินความพยายาม จัดเป็นการประเมินผล นโยบาย/แผนงาน/โครงการ ในยุคต้น ซึ่งมุ่งความสนใจไปที่ปัจจัยนำเข้าโดยไม่คำนึงถึงสิ่งส่งออกหรือผลลัพธ์ และไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ การประเมินความพยายามจัดเป็นการตอบคำถามที่ว่า "การวางแผนนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ได้ลงทุนเกี่ยวกับทรัพยากรด้านต่าง ๆ ไปเพียงใด และบุคลากรภายใต้นโยบาย/แผนงาน/โครงการ ได้ดำเนินการอะไรไปบ้าง" ในการประเมินผลประเภทนี้ ผู้ประเมินมักมีฐานคติแฝงที่ว่า กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่นั้น คือ มรรควิธีซึ่งสามารถจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องศึกษาถึงผลลัพธ์ที่แท้จริง การประเมินผลลักษณะนี้เป็นแบบที่ง่ายที่สุดเพราะอาศัยเพียงการรวบรวมบันทึกหลักฐานทางการบริหารโดยไม่ต้องวัดผลสำเร็จอันเนื่องมาจากการลงทุนลงแรงโดยตรง อย่างไรก็ตามการประเมินความพยายามก็ไม่ถึงกับไร้คุณค่า เพราะสามารถใช้เป็นดัชนีบ่งบอกว่าได้มีการลงมือดำเนินการบางอย่าง เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะให้ประเมินผลของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ที่ต้องการทราบผลลัพธ์ และผลกระทบในลักษณะต่าง ๆ หรือกล่าวได้ว่าการประเมินความพยายามไม่ได้ให้ความสนใจต่อการแสวงหาคำตอบสำหรับคำถามเกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ

2) การประเมินผลลัพธ์ จัดเป็นการประเมินผลที่มุ่งสนใจไปที่สิ่งส่งออกหรือผลลัพธ์แทนที่จะเป็นสิ่งป้อนเข้า จุดมุ่งหมายสำคัญของการประเมินผลลัพธ์จึงได้แก่การศึกษาว่าผลลัพธ์ที่ปรากฏบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่เพียงใด ซึ่งเป็นเรื่องของประสิทธิผล (effectiveness) การประเมินผลลัพธ์บางลักษณะได้ก้าวไกลไปกว่าการมุ่งมองเพียงวัตถุประสงค์ โดยรวมถึงผลลัพธ์อื่น ๆ ทั้งหมดซึ่งเกี่ยวข้องกับ

<sup>29</sup> เติ้งอ๋าง , หน้า 40 - 46

นโยบาย/แผนงาน/โครงการ ได้แก่ ผลลัพธ์ทางอ้อม ผลลัพธ์ทางข้าง และผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมาย และนอกจากประสิทธิผลแล้ว การประเมินผลลัพธ์ก็ยังคงครอบคลุมถึงเกณฑ์การวิจัยประเมินผล ที่สำคัญอย่างน้อยอีก 2 ประเภท คือ ประสิทธิภาพ (efficiency) และความพอเพียง (adequacy) แต่อย่างไรก็ตามการประเมินผลลัพธ์ก็ยังมีข้อจำกัดในแง่ที่มุ่งความสำคัญของผลลัพธ์จนขาดความสนใจเชื่อมโยงว่า ผลลัพธ์ที่ปรากฏนั้น สืบเนื่องมาจากนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ในลักษณะกระบวนการสาเหตุและผลอย่างไรแท้จริงหรือไม่ รวมทั้งขาดการประเมินกระบวนการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผนซึ่งวางไว้สำหรับการดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ

3) การประเมินผลรวบยอดหรือการประเมินผลพิสดาร (Comprehensive evaluation) จัดเป็นการประเมินผล ซึ่งพยายามผสมผสานองค์ความรู้ของการประเมินความพยายาม และการประเมินผลลัพธ์เข้าด้วยกัน เป็นการประเมินผลซึ่งนำแนวคิดและวิธีการที่เหมาะสมมาใช้เพื่อพิจารณาว่าโครงการ สิ่งป้อนเข้า หรือปัจจัยได้รับการดำเนินการตามที่วางแผนไว้หรือไม่ และเพื่อกำหนดว่าโครงการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือขยายผลไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความตั้งใจหรือไม่

กล่าวได้ว่า การประเมินผลรวบยอดก็คือ การวิจัยประเมินผลที่มีความหมายครอบคลุมทั้งการประเมินสภาวะแวดล้อม การประเมินปัจจัยนำเข้า การประเมินกระบวนการ การประเมินผลลัพธ์และผลกระทบ ในที่นี้การประเมินกระบวนการเกี่ยวข้องกับคำถามที่ว่า นโยบายสาธารณะ แผนงานสาธารณะและหรือโครงการสาธารณะ ได้รับการดำเนินการตามแผนหรือคู่มือปฏิบัติที่ระบุรายละเอียดไว้หรือไม่เพียงใด ในขณะที่การประเมินผลกระทบเกี่ยวข้องกับคำถามที่ว่า นโยบาย/แผนงาน/โครงการสาธารณะ เป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางของวัตถุประสงค์ที่พึงประสงค์หรือไม่ และมีผลกระทบอื่นใดอันสืบเนื่องมาจากนโยบาย/แผนงาน/โครงการดังกล่าวด้วยหรือไม่ อย่างไร

ด้วยเหตุนี้ การประเมินผลรวบยอด หรือการวิจัยประเมินผลในปัจจุบัน จึงมีความสำคัญทั้งทางด้านปฏิบัติการและวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์และผลกระทบตามความคําหมาย การที่สามารถศึกษาถึงสาเหตุของความล้มเหลวอาจช่วยให้สามารถปรับปรุงแก้ไขนโยบาย/แผนงาน/โครงการได้ แทนที่จะล้มเลิกนโยบาย/แผนงาน/โครงการ เสียทั้งหมด

อนึ่ง การประเมินผลรวบยอดนอกจากจะประยุกต์ใช้เกณฑ์การวิจัยประเมินผลเกี่ยวกับ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและความพอเพียงแล้ว ยังสามารถนำเกณฑ์การวิจัยประเมินผลอีก 2 ประเภทมาปรับใช้เพิ่มเติม ซึ่งได้แก่ เกณฑ์ความเสมอภาค (equality) และความเป็นธรรม (justice)

การแบ่งประเภทของการประเมินผลโดยจำแนกตามระยะเวลา ดำเนินการและวัตถุประสงค์ของการประเมิน สามารถแบ่งได้ 3 ประเภท ดังนี้<sup>30</sup>

1) Ex Ante Evaluation คือ การประเมินก่อนที่จะทำโครงการ หรือที่เรียกว่า Project Appraisal โดยมีวัตถุประสงค์แต่ละประเภทดังนี้

(1) Need Assesment คือ การประเมินเกี่ยวกับการกำหนดปัญหาและความต้องการของผู้ใช้โครงการ โดยการหาคําตอบเหล่านี้

- มีปัญหาเกิดจริงหรือไม่
- ปัญหานั้นสอดคล้องกับนโยบายหรือไม่
- ใช้แผนหรือโครงการนี้แก้ปัญหาได้หรือไม่

<sup>30</sup> ส่วนติดตามและประเมินผล สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย , อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5 , หน้า 4 - 6



(2) Effort Evaluation คือ การประเมินการใช้ทรัพยากร วัสดุ และเวลาในการผสมผสานเพื่อให้ได้ Outcome โดยการตอบคำถามดังนี้

- ต้องใช้คนประเภทไหน มีเพียงพอไหม ต้องใช้เวลานานไหม จึงจะผลิตคนที่มีคุณภาพแบบนั้น อัตราค่าจ้างเท่าไร ใช้เครื่องจักรแทนได้ไหม

- ต้องใช้ทรัพยากรอะไร ต้องการมากน้อยเพียงใด หาได้จากในหรือต่างประเทศ ทรัพยากรอยู่ในตลาดประเภทไหน

- เงินทุนมีไหม ใช้เงินลงทุนเท่าไร

- ระยะเวลาในการลงทุน ระยะเวลาในการดำเนินงาน

- โครงการนี้ทรัพยากรดังกล่าวมาเทียบกับโครงการอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกันเป็นอย่างไร

2) On Going Evaluation คือ การประเมินผลในระหว่างดำเนินโครงการ หรือบางครั้งเรียกว่า Monitoring and control โดยมีวัตถุประสงค์แต่ละประเภทดังนี้

(1) Process Evaluation หรือ Program Operation Evaluation เป็นการศึกษาถึง

- การปฏิบัติงานภายในระบบโครงการ

- เป็นกระบวนการแสดงให้เห็นว่าโครงการทำงานอย่างไร

- เป็นการนำทรัพยากรมาผสมผสานกันอย่างไร จึงจะเกิดเป็น Output หรือ Outcome หรือ Service ของโครงการ

ครอบคลุมถึง

- ศึกษาถึงการบริหารงานโครงการของฝ่ายบริหาร โดย
- ผลการปฏิบัติงาน
- การบุคลากร
- ระบบสื่อข้อความ
- การจัดองค์กร
- เทคนิคต่าง ๆ
- ปัญหาการบริหารภายใน

(2) Performance Evaluation คือ การศึกษาโดยการตอบคำถาม 5 ประการ คือ

- วัตถุประสงค์ของโครงการโดยทั่ว ๆ ไป สอดคล้องกับความต้องการของสังคมหรือไม่ (Appropriateness - equity and Responsiveness)
- ผลของโครงการคุ้มกับเงินลงทุนหรือไม่ (Economic Efficiency)
- โครงการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่ (Effectiveness)
- การปฏิบัติงานภายในของโครงการ มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ (Technical Efficiency)
- ขอบเขตและขนาดของผลกระทบของโครงการ สอดคล้องกับความต้องการของโครงการหรือไม่ (Adequacy)

(3) Continuous Monitoring หมายถึง การศึกษาดู Program Implementation และ Program Operation คือ การศึกษาถึงกิจกรรมการทำงาน รายจ่ายต่าง ๆ จำนวนหรือคุณลักษณะของผู้ร่วมทำงานในโครงการ เปลี่ยนแปลงไปในทางใดทางหนึ่ง ก็ควรต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับระบบข่าวสารที่ได้รับ ตามปกติการ Monitoring จะสนใจคุณภาพของ Input ของโปรแกรม มากกว่า Performance

3) Ex Post Evaluation คือ การประเมินหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์หรือต้องการทราบผลดังนี้

(1) Outcome Evaluation หมายถึง การประเมินผลที่มองถึงความสัมพันธ์ระหว่าง Program และ Outcome

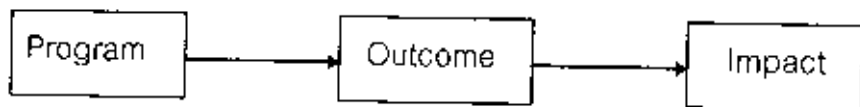
(2) Impact Evaluation หมายถึง การประเมินผลถึงผลของการกระทำของ Program ที่มีต่อ Outcome และ Outcome ที่มีต่อ Impact ถ้าผลของ Program ที่มีต่อ Outcome ล้มเหลวแล้ว ผลของ Outcome ที่มีต่อ Impact คงต้องล้มเหลวด้วย ความล้มเหลวชนิดนี้บางครั้งเรียกว่า Theory Failure

#### 2.2.4 แนวทางและวิธีการประเมินผล

การจะมีความรู้ความเข้าใจในแนวทางและวิธีการประเมินผลได้อย่างชัดเจน จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล กระบวนการในการประเมินผล และแบบของการประเมินผล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 1) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล

วีระพล สุวรรณนันต์ ได้จำแนกปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลว่ามี 3 ปัจจัย คือ<sup>31</sup>



#### (1) Program หมายถึง

- รายละเอียดของแผน และรายละเอียดของ Program ก็คือโครงการ (Project)

- ข้างใน Program จะประกอบด้วย Set of Activities ซึ่งมีขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ

- การกระทำใน Program บางครั้งเราเรียกว่า Treatment

#### (2) Outcome หมายถึง

- Output ถ้าหากเราเรียก Program ว่า Input

- Event ถ้าหากเราเรียก Program ว่า Activities

- Immediate Objective

<sup>31</sup> วีระพล สุวรรณนันต์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 22, หน้า 63

- ผลที่ได้โดยตรง (Direct Result) ของการกระทำใน Program

(3) Impact หมายถึง

- Indirected Result ของ Outcome ที่ผ่านการกระทำของ Outcome

- Effect ถ้าเราเรียก Program ว่า Cause

- Intermediate Objective หรือบางครั้งเรียกว่า Ultimate Objective (ในกรณีไม่มี Intermediate Objective)

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ได้จำแนกปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลออกเป็น 5 ปัจจัย ดังนี้<sup>32</sup>

(1) สภาพแวดล้อม (Context) หมายถึง

- อะไร คือ ปัญหาที่ต้องการจะแก้ไข และความต้องการของประชาชน

- ระดับความแตกต่างระหว่างความมุ่งหวังกับความเป็นจริงเป็นอย่างไร

- ชุมชน ระบบย่อยต่าง ๆ รวมตลอดกับสังคมโดยรวม เป็นอย่างไร

๑ 12.๐๙.๖	
๓๖๖๖	
เลขที่ออกหนังสือ.....	๒๕๔๐
เลขทะเบียน.....	๕๔๙
วันที่.....	๒๔ ส.ค. ๒๕๔๓

<sup>32</sup> ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, อังแล้วเชิงอรุณที่ 1, หน้า 55 - 81

## (2) ปัจจัยนำเข้า (Input) หมายถึง

- การกำหนดและใช้ทรัพยากรด้านต่าง ๆ เป็นอย่างไร
- อะไร คือ มรรควิธีหรือมาตรการ ที่ใช้เพื่อนำไปสู่ความ

สำเร็จตามวัตถุประสงค์

## (3) กระบวนการ (Process) หมายถึง

- การดำเนินงานได้เป็นไปตามกระบวนการที่ได้กำหนด

ไว้หรือไม่

## (4) ผลลัพธ์ (Output) หมายถึง

- ผลงานที่ได้รับสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่

ไม่

- ส่วนใดของโครงการประสบความสำเร็จมากหรือน้อย

กว่าส่วนอื่น

- ทำไมโครงการบางส่วนจึงประสบความสำเร็จแต่ทำไม

ส่วนอื่นจึงไม่เป็นเช่นนั้น

## (5) ผลกระทบ (Impact) หมายถึง

- ผลของโครงการที่ประชาชนในพื้นที่ทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย

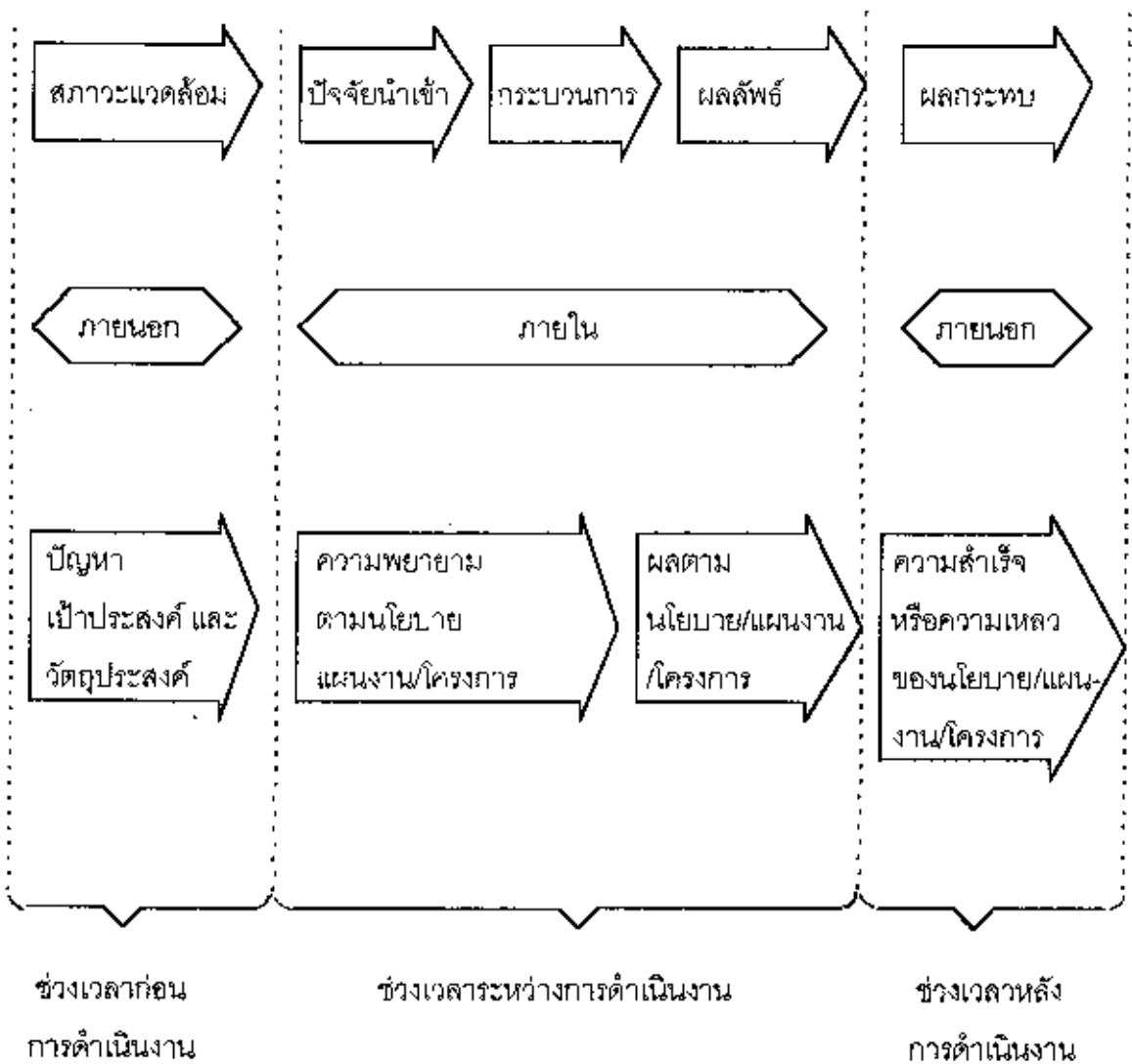
และกลุ่มที่ไม่ใช่เป้าหมายได้รับ เป็นอย่างไร

- ประสิทธิภาพ หรือคุณค่าของโครงการโดยส่วนรวม

สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ ระดับใด

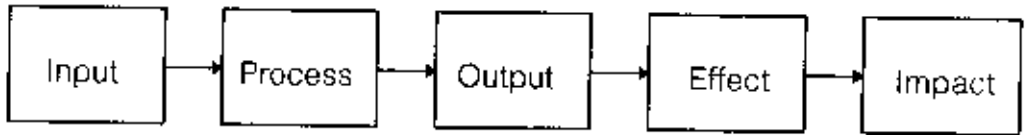
ความสัมพันธ์ของปัจจัยดังกล่าวทั้ง 5 ประการ สามารถสรุปได้ ตามแผนภูมิที่ 1 ดังนี้<sup>33</sup>

แผนภูมิที่ 1 ปัจจัยสำคัญในการประเมินผลภายใต้มิติของเวลา



<sup>33</sup> เติ้งอ๋าง , หน้า 82

ยงยุทธ ขจรธรรม ได้จำแนกปัจจัยสำคัญในการประเมินผลออกเป็น 5 ปัจจัย ดังนี้<sup>34</sup>



- (1) Input หมายถึง ทรัพยากร คน เงิน เทคนิค
- (2) Process หมายถึง กระบวนการ ยุทธศาสตร์
- (3) Output หมายถึง กิจกรรม/งาน ที่มีความเชื่อมต่อกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับกลุ่มเป้าหมาย (มี interface ระหว่างผู้ให้กับกลุ่มเป้าหมาย)
- (4) Effect หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกลุ่มเป้าหมาย
- (5) Impact หมายถึง ผลกระทบตามวัตถุประสงค์

## 2) กระบวนการของการประเมินผล

การดำเนินงานการประเมินผล สามารถกระทำได้หลายวิธีการ อย่างไรก็ตามการประเมินผลโดยทั่วไป มีกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินงานดังนี้<sup>35</sup>

<sup>34</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ตัวชี้วัดสำหรับงานพัฒนาชนบท : ประสบการณ์จากนักพัฒนา, (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2538), หน้า 50 - 52

<sup>35</sup> ส่วนติดตามผล สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5, หน้า 10 - 11



ขั้นที่ 1 : การกำหนดความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการประเมิน จะต้องกำหนดความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์การประเมินเป็นลำดับแรก โดยวางทิศทางในการดำเนินงานและจะต้องเขียนอย่างชัดเจน และมีความเฉพาะเจาะจงมากที่สุด

ขั้นที่ 2 : การหาความต้องการในการประเมิน หลังจากตอบคำถามในขั้นตอนแรกแล้ว ผู้ประเมินจะต้องทำความเข้าใจและหาเหตุผลอย่างแจ่มชัดในการประเมิน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประหยัดเวลา เงิน วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน

ขั้นที่ 3 : การหาเครื่องมือและการรวบรวมข้อมูล เครื่องมือ (Instruments) เป็นสิ่งสำคัญในการประเมินผล กล่าวคือ จะต้องสร้างหรือจัดหาเครื่องมือที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่ต้องการประเมินให้มากที่สุด เมื่อได้เครื่องมือ จะต้องกำหนดเวลา (Schedule) ในการนำเครื่องมือไปรวบรวมข้อมูล จัดเก็บข้อมูล จัดเตรียมข้อมูล และการรวบรวมข้อมูล

ขั้นที่ 4 : การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งของการประเมินผลโครงการ หากการวิเคราะห์เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพผลการประเมินจะไม่ได้ตรงกับข้อเท็จจริง

ขั้นที่ 5 : การรายงานข้อมูลและการรายงานผล เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลหรือผลการประเมินแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะต้องเสนอข้อมูลซึ่งมีเนื้อหาสำคัญคือ

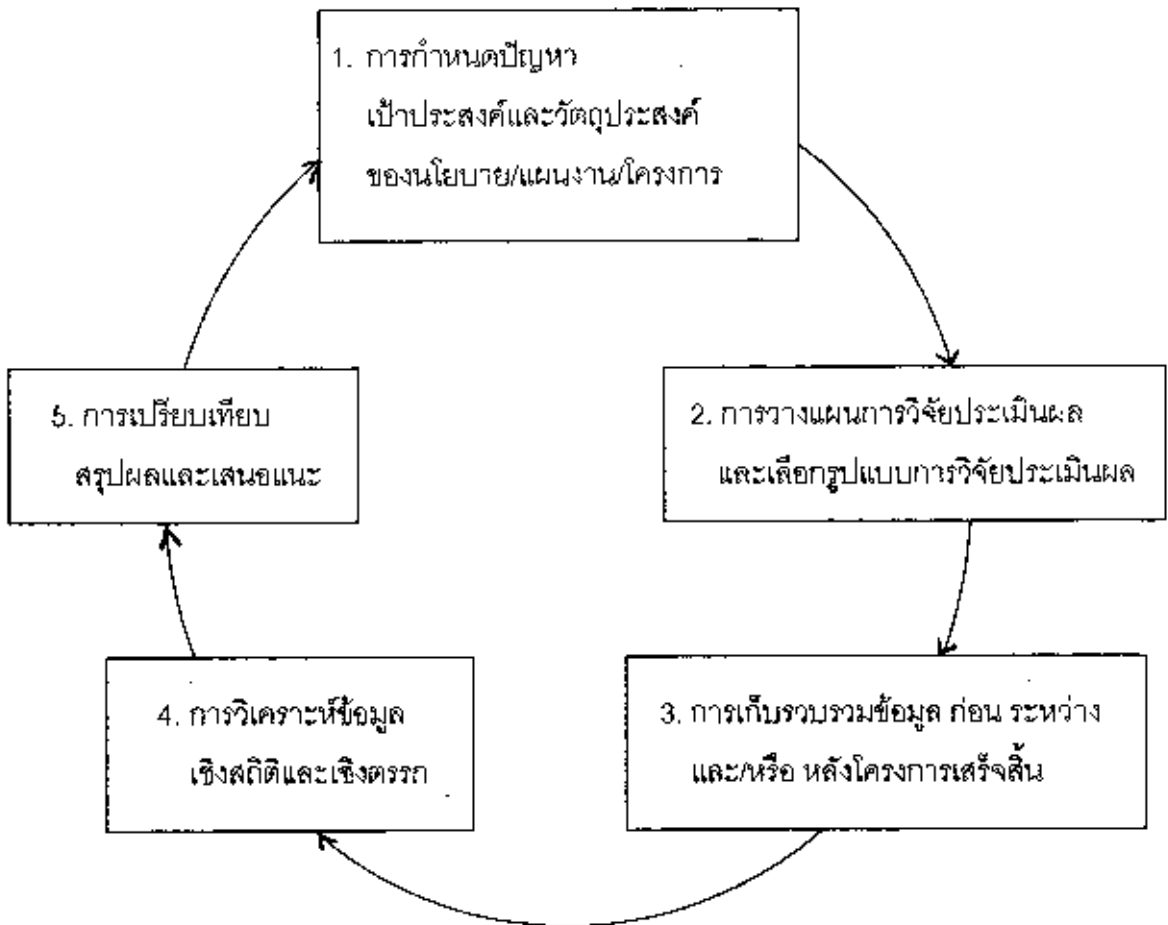
- วัตถุประสงค์ (Objectives) ของรายงาน
- วิธีการ (Procedures)
- ผล (Results)
- การนำผลการประเมินไปใช้ (Implications) ให้เกิดประโยชน์ โดยชี้ให้เห็นถึงจุดเด่น (Strength) และจุดด้อย (Weakness) ของผล

เหล่านั้น พร้อมทั้งวิธีการแก้ไขจุดด้อยได้อย่างไร ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงการ บุคลากรและทรัพยากรที่ต้องใช้ ตลอดจนข้อมูลด้านการเงินและงบประมาณ เป็นต้น เพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานทราบโดยเร็วที่สุดเพื่อการตัดสินใจอย่างทันที่ว่าการรายงานผลควรเป็นภาษาเข้าใจง่ายและกระชับรัด ควรหลีกเลี่ยงภาษาสถิติหรือภาษาทางวิชาการที่ไม่จำเป็น

อย่างไรก็ตาม ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ กล่าวว่ ในหลักการ กระบวนการวิจัยประเมินผล มีลักษณะเข้าใจง่ายและไม่สลับซับซ้อนแต่ประการใด เพราะการวิจัยประเมินผลจัดเป็นการศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างตัวแปรที่กำหนดบังคับค่าตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ กับตัวแปรตามซึ่งหมายความถึงผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ รวมทั้งเป็นการเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่เป็นอย่างจริงกับสิ่งที่ควรจะเป็น จากหลักการดังกล่าว ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ จึงสรุปกระบวนการวิจัยเป็นผลออกเป็น 5 ขั้นตอน ตามลักษณะความเกี่ยวพันของกิจกรรมต่าง ๆ ในแต่ละขั้นตอน และสามารถสรุปในลักษณะของวัฏจักรของกระบวนการได้ตามแผนภูมิที่ 2 ดังนี้<sup>36</sup>

<sup>36</sup> ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, ข้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, หน้า 140 - 145

## แผนภูมิที่ 2 วัฏจักรของระบบการวิจัยประเมินผล



ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดปัญหา เป้าประสงค์ และวัตถุประสงค์ ตลอดจนเกณฑ์การวิจัยประเมินผลต่าง ๆ : เป็นการศึกษาถึงลักษณะของปัญหา ขอบเขตของการศึกษาวิจัยประเมินผล รวมทั้งการวางแผนเป้าหมายประสงค์และวัตถุประสงค์ที่จำเป็นต่อการวิจัยประเมินผล

ขั้นตอนที่ 2 การวางแผนการวิจัยประเมินผล และเลือกรูปแบบการวิจัยประเมินผล : การวิจัยประเมินผลเป็นศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างประเภทของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ กับผลลัพธ์และผลกระทบที่พึง

ปรารถนา ด้วยเหตุนี้การเลือกรูปแบบการวิจัยประเมินผลจึงมีความสำคัญ และควรถือ  
ว่ารูปแบบการวิจัยประเมินผลเสมือนแนวทางสำหรับการวิจัยประเมินผลยิ่งกว่าข้อ  
บังคับที่จะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูล ก่อน ระหว่างและ/หรือ  
หลังโครงการเสร็จสิ้น : ข้อมูลในการวิจัยประเมินผล แม้ส่วนใหญ่จะเป็นสถิติตัวเลข  
หรือข้อมูลเชิงปริมาณ แต่ก็ไม่ได้ตัดโอกาสในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ  
ข้อมูลต่าง ๆ ก็อาจเลือกใช้วิธีการเก็บรวบรวมได้หลายวิธีตามแต่จุดมุ่งหมายของการ  
วิจัยประเมินผล เช่น การสังเกต การสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม การประเมินค่า  
การวัดโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ ตลอดจนการใช้ข้อมูลที่มีอยู่แล้ว เป็นต้น อนึ่ง การรวบรวม  
ข้อมูลสำหรับงานวิจัยประเมินผลสามารถดำเนินการได้หลายช่วงเวลา ตั้งแต่ก่อน  
เริ่มดำเนินงาน ระหว่างดำเนินงานและหลังสิ้นสุดการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติ และเชิงตรรก :  
เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลจำเป็นต้องสอดคล้องกับลักษณะข้อมูล รูปแบบการวิจัย  
ประเมินผล ตลอดจนสภาพปัญหาของการวิจัยประเมินผล การวิจัยประเมินผลที่มี  
สมรรถนะสูงย่อมสามารถนำผลการวิเคราะห์ทั้งเชิงสถิติและเชิงตรรกประกอบเข้าด้วยกัน  
เพื่อให้สามารถเขียนรายงานการวิจัยประเมินผลได้ในลักษณะที่ตรงประเด็น น่าอ่าน  
และเข้าใจง่ายยิ่งขึ้น

ขั้นตอนที่ 5 การเปรียบเทียบสรุปผลและเสนอแนะ : เป็นการ  
สื่อความหมายเกี่ยวกับความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ  
จากนักวิจัยไปสู่ผู้บริหารเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ โดยมุ่งสรุปทั้งข้อดีและข้อ  
จำกัดของนโยบาย/แผนงาน/โครงการสาธาณณะนั้น ๆ ที่มีต่อประชาชนผู้รับบริการและ  
ต่อสังคมโดยส่วนรวม ตลอดจนพยายามเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงภายในขอบ  
เขตที่เหมาะสมและสามารถดำเนินการได้

## 2.2.5 ประโยชน์ของการประเมินผล

ประโยชน์ของการประเมินผลโครงการอาจสรุปได้ดังนี้<sup>37</sup>

- 1) เพื่อขจัดข้อผิดพลาดทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของเวลาและค่าใช้จ่าย ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการ ทำให้การวางแผนและการปฏิบัติมีโอกาสสอดคล้องกันได้ง่าย
- 2) ในระหว่างมีการปฏิบัติงาน ถ้าเกิดข้อผิดพลาดไม่สอดคล้องกันระหว่างแผนกับการปฏิบัติ ยังสามารถปรับปรุงแผนหรือปรับปรุงการปฏิบัติให้สอดคล้องกันได้โดยไม่ต้องเสียเวลาไปเริ่มต้นใหม่
- 3) เมื่อประเมินผลหลังจากทำโครงการ ยังได้ทราบความสำเร็จของการปฏิบัติงาน ผลกระทบของโครงการอื่น ข้อบกพร่องของโครงการเพื่อที่จะได้นำไปปรับปรุงแก้ไขโครงการในลักษณะเดียวกัน เพื่อป้องกันประวัติศาสตร์ซ้ำรอยต่อไป
- 4) เพื่อเป็นประโยชน์แก่การวางแผนในโครงการต่อเนื่อง
- 5) เหมาะสำหรับโครงการที่มีการลงทุนมาก ๆ โครงการที่ต้องกู้เงินมาลงทุนสูง โครงการที่มีความเสี่ยงสูง โครงการที่อันตรายสูง โครงการเหล่านี้ควรจะมีการวางแผนและปฏิบัติเพียงครั้งเดียว ไม่ใช่รอประเมินผลครั้งสุดท้าย ถ้าวางแผนไม่ตรงกับกาปฏิบัติจึงค่อยมาวางแผนใหม่ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง
- 6) สามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

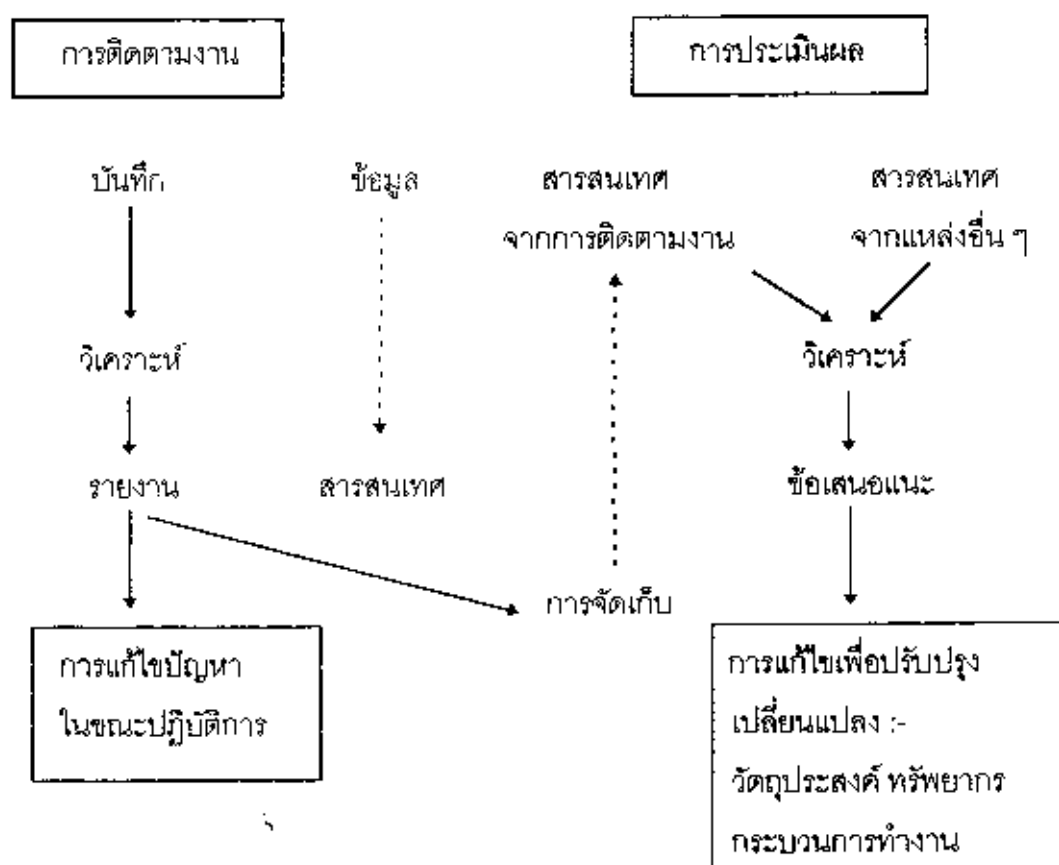
<sup>37</sup> วีระพล สุวรรณนันต์, อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 22, หน้า 121

## 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการติดตามผลและประเมินผล

การประเมินผล มีความหมายกว้างกว่าการติดตามผลเพราะครอบคลุมทุกขั้นตอนของโครงการ<sup>38</sup> โดยการติดตามผลและการควบคุม (Monitoring and Control) จะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการประเมินผลในระหว่างการดำเนินการโครงการ (On - going Evaluation)

นิตา ชูโต ได้แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการติดตามผลและการประเมินผล ตามแผนภูมิที่ 3 ดังนี้<sup>39</sup>

แผนภูมิที่ 3 ความสัมพันธ์ของการติดตามงานและการประเมินผล



<sup>38</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8, หน้า 282

<sup>39</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์ บก., อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 26, หน้า 307

อนึ่ง “การติดตามผล” (monitoring) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าของการดำเนินงานภายใต้นโยบาย/แผนงาน/โครงการ โดยเกี่ยวข้องกับ การใช้บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เวลาและงบประมาณให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ รวมทั้ง เกี่ยวข้องกับการค้นหาข้อบกพร่องสำหรับป้อนกลับไปสู่การพิจารณาแก้ไขปรับปรุงก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้นภายใต้ นโยบาย/แผนงาน/โครงการ นั้น มักได้รับการเทียบเคียงกับ “การประเมินกระบวนการ” (Process Evaluation) ในกระบวนการประเมินผล โดยเฉพาะสำหรับสังคมไทยซึ่งไม่ได้แยกคำว่า “การประเมินกระบวนการ” กับคำว่า “การติดตามผล”<sup>40</sup>

อย่างไรก็ดี สำหรับนักวิชาการวิจัยประเมินผล นั้น เห็นว่าแม้การประเมินกระบวนการจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการติดตามผลอยู่บ้าง แต่ก็มีจุดเน้นที่แตกต่างกัน ดังนี้<sup>41</sup>

1) ในขณะที่การติดตามผลเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารโครงการ การประเมินกระบวนการจัดเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยประเมินของการวิจัยประเมินผล นโยบาย/แผนงาน/โครงการ ซึ่งแม้นักวิจัยประเมินผลจะต้องเสนอผลการประเมินโครงการต่อนักบริหาร แต่ก็ไม่มีภาระหน้าที่ที่จะต้องรายงานผลต่าง ๆ ต่อนักบริหารในทุกขั้นตอนโดยตรง

2) การติดตามผลมุ่งเน้นที่การใช้ทรัพยากรและการดำเนินงานตามแผน รวมทั้งจับจ้องที่ผลลัพธ์เบื้องต้นให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ส่วนการประเมินกระบวนการแม้จะให้ความสนใจคล้ายคลึงกับการติดตามผลในประเด็นนี้ แต่ก็เน้นความสำคัญของผลลัพธ์และผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจ ทั้งในประชากรกลุ่มเป้าหมายและประชากรที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมาย

<sup>40</sup> ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1, หน้า 269

<sup>41</sup> เท็งอั้ง, หน้า 270 - 271

3) การติดตามผล แม้จะเกี่ยวข้องกับการรวบรวมข้อมูลภาคสนามอยู่บ้าง แต่ไม่ได้ฝังตัวอยู่ในสภาพแวดล้อมภายใต้นโยบาย/แผนงาน/โครงการ ในขณะที่การประเมินกระบวนการเน้นความสำคัญของการแสวงหาข้อมูลภาคสนามระหว่างการดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ในลักษณะเจาะลึกและครอบคลุมกว้างขวางยิ่งกว่าการติดตามผล การประเมินกระบวนการจึงให้ข้อมูลที่แสดงถึงภาพรวมของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ได้ชัดเจนและแม่นยำตรงกว่าการติดตามผล แต่ขณะเดียวกันการประเมินกระบวนการก็ต้องอาศัยการอุทิศตนและการอุทิศเวลาของนักวิจัยประเมินผลมากกว่าการติดตามผลด้วย การประเมินกระบวนการไม่มุ่งพิจารณาเฉพาะกิจกรรมรูปนัยที่ปรากฏตามแผนที่วางไว้เท่านั้น แต่จะมุ่งเน้นความสำคัญของการศึกษาสังเกตแบบมีส่วนร่วมและการสัมภาษณ์เจาะลึกเกี่ยวกับกิจกรรมรูปนัยที่ไม่ปรากฏในแผนอีกด้วย



### บทที่ 3

## นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการติดตามผลและประเมินผล ในปัจจุบัน

นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวในการปิดหลักสูตรนโยบายสาธารณะของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในวันอาทิตย์ที่ 3 กุมภาพันธ์ 2528 ความว่า

“...บุคคลทั่วไปมักสนใจแต่เพียงว่ารัฐบาลจะประกาศนโยบายว่าอย่างไร แต่มีน้อยรายแม้แต่สื่อมวลชนที่จะสนใจติดตามว่ารัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายที่ประกาศไว้หรือไม่ และได้ผลประการใด...”<sup>42</sup>

คำกล่าวนี้ย่อมสะท้อนให้ประจักษ์ถึงสถานภาพของการติดตามผลและประเมินผลนโยบาย/แผนงาน/โครงการสาธารณะ ในขณะนั้นของสังคมไทยได้เป็นอย่างดี แต่ปัจจุบันสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รัฐได้ให้ความสำคัญกับปัญหาสังคมมากขึ้น การเมืองมีความเป็นประชาธิปไตย และมีการกระจายอำนาจมากขึ้น มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการและกำกับดูแลการให้บริการของรัฐมากขึ้น และประการสำคัญรัฐบาลมีนโยบายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น ทิศทางและแนวทางเกี่ยวกับการติดตามผลและประเมินผล นโยบาย/แผนงาน/โครงการสาธารณะ ในปัจจุบัน จึงมีความเข้มข้นมากขึ้น ในบทที่ 3 นี้ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอสาระเกี่ยวกับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการติดตามผลและประเมินผลในปัจจุบัน โดยแยกนำเสนอ เป็น 4 หัวข้อ คือ 1 สิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

---

<sup>42</sup> เพิ่งอ้าง , หน้า 25

แห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน 2 นโยบาย แนวทางการติดตามผลและประเมินผลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) 3 ทิศทางและแนวทางการติดตามผลและประเมินผลงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ในปัจจุบัน และ 4 ทิศทางและแนวทางการติดตามผลและประเมินผลของกรมประชาสงเคราะห์ในปัจจุบัน

### 3.1 สิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในปัจจุบัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศในปัจจุบัน ได้มีการปฏิรูประบบต่าง ๆ ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม เพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการทำให้กลไกของรัฐสามารถที่จะตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและไม่กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน จึงกล่าวได้ว่าในปัจจุบันประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้อย่างแท้จริงในเชิงปฏิบัติโดยอาศัยสิทธิพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรองรับไว้

สิทธิ เสรีภาพใหม่ ๆ ที่บัญญัติขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานการให้บริการของรัฐ มีมากมายหลายประการ แต่ในที่นี้จะนำเสนอเพียงบางส่วนเป็นแนวทางพอสังเขป ดังต่อไปนี้ คือ<sup>43</sup>

<sup>43</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก 11 ตุลาคม 2540

(1) สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 58)

(2) สิทธิขอข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุมัติ อนุญาต หรือ ดำเนินโครงการที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย หรือ ส่วนได้ส่วนเสียของประชาชนหรือชุมชน และแสดงความเห็นในเรื่องนั้น ๆ หรือสิทธิในการทำประชาพิจารณ์ (มาตรา 59)

(3) สิทธิมีส่วนร่วมในการรับรู้ หรือคัดค้าน หรืออุทธรณ์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทบ หรืออาจกระทบต่อตน (มาตรา 60)

(4) การเพิ่มหน้าที่ให้รัฐ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (มาตรา 76) และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (มาตรา 78)

(5) การให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อมวลชน เช่น กำหนดให้รัฐต้องจัดโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศให้ทั่วถึงทั่วประเทศ (มาตรา 78) ให้เจ้าหน้าที่สื่อมวลชนทุกประเภททั้งของรัฐและเอกชนมีเสรีภาพในการเสนอข่าว หรือความเห็นโดยอิสระภายใต้จรรยาบรรณ (มาตรา 41) เป็นต้น

(6) การให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมกลุ่มเป็นนิติบุคคล หรือกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ องค์กรเอกชน (มาตรา 45) และให้รัฐส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกร (มาตรา 84) และสหกรณ์ (มาตรา 85)

(7) การให้หน่วยงานของรัฐต้องเคารพสิทธิของประชาชนและให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีในกรณีถูกละเมิด เช่น การให้บุคคลที่ถูกละเมิดความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ใช้สิทธิฟ้องศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้ (มาตรา 28) สิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 197) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 200) สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย (มาตรา 276)

(8) สิทธิขอให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐรักษากฎหมาย รักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและบริการประชาชน และวางตนเป็นกลางทางการเมือง (มาตรา 70)

### 3.2 นโยบายและแนวทางการติดตามผลและประเมินผลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกับร่างแผนพัฒนาและเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2539 และประกาศใช้เป็นแผนพัฒนาประเทศอย่างเป็นทางการ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2539 เป็นต้นมาสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ดังกล่าว ได้กำหนดนโยบายและแนวทางเกี่ยวกับการติดตามผลและประเมินผลไว้ดังนี้<sup>44</sup>

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ "การปรับระบบการบริหารจัดการ เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น" โดยในส่วนนี้เกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล ได้กำหนดเป้าหมายให้มีการสร้างดัชนีเครื่องชี้วัดผลสำเร็จของการพัฒนาในระดับภาพรวม และระดับแผนงาน โครงการ โดยหน่วยงานรับผิดชอบ ผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนา ร่วมกันกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสม และตามยุทธศาสตร์ที่ 7 "การบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ" ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 สนับสนุนการติดตามประเมินผลโดยการสร้างดัชนีชี้วัดทั้งในระดับภาพรวมและระดับแผนงาน โครงการ ใน 5 ระดับ คือ

<sup>44</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คู่มือการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ไปสู่การปฏิบัติ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539), หน้า 1, 9-10, 12-13, 18, 44-45, 66

- (1) ดัชนีชี้วัดผลกระทบสุดท้าย
- (2) ดัชนีชี้วัดประสิทธิผลของการพัฒนาเฉพาะด้าน
- (3) ดัชนีชี้วัดประสิทธิผลของยุทธศาสตร์การพัฒนา
- (4) ดัชนีชี้วัดประสิทธิผลขององค์กรที่ดำเนินงานพัฒนา
- (5) ดัชนีชี้วัดสถานการณ์ทั้งเป็นจริงในด้านต่าง ๆ

นอกจากนี้ในการจัดทำแผนปฏิบัติการภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นั้น องค์กรที่จัดทำแผนปฏิบัติการจะต้องนำเสนอแนวทางและระบบการติดตามประเมินผล การดำเนินงาน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดของการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ รวมทั้งมีการกำหนดตัวชี้วัดเป็นการล่วงหน้าซึ่งอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) ตัวชี้วัดผลสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนปฏิบัติการ

(2) ตัวชี้วัดผลกระทบ ของการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการทั้งในด้าน เศรษฐกิจส่วนรวม ด้านสังคมและสภาพแวดล้อม

อนึ่ง เนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้เปลี่ยนแนวทางการพัฒนาจากการเน้นเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลาง จึงจำเป็นต้องปรับระบบการติดตามและประเมินผลให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ปรับเปลี่ยนไปดังกล่าว โดยกำหนดให้มีการจัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จและผลกระทบของการพัฒนาขึ้นใหม่ เพิ่มเติมจากเครื่องชี้วัดเดิมที่เน้นเป้าหมายด้านเศรษฐกิจทั้งที่เป็นอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้ต่อหัว

โดยที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคม การติดตามประเมินผลจึงจำเป็นต้องให้เกิดการยอมรับจากทุกฝ่าย การสร้างตัวชี้วัดจะต้องครอบคลุมด้านปัจจัยที่เป็นเหตุ กระบวนการดำเนินงาน ผลสำเร็จ และผลกระทบ

ของการพัฒนา ทั้งนี้หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีส่วนร่วมควรมีบทบาทสำคัญในการกำหนดตัวชี้วัด และเปิดเผยต่อสาธารณชน ทั้งนี้การติดตามและประเมินผลได้กำหนดกรอบตัวชี้วัดเบื้องต้นไว้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องพิจารณา กำหนดตามความเหมาะสม 5 ระดับ คือ

(1) การวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนา เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นของการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งการพัฒนาคน สังคม เศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(2) การวัดประสิทธิผลของการพัฒนาเฉพาะด้านเพื่อให้ทราบความสำเร็จและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละด้านจากการพัฒนาในลักษณะการกำหนดพื้นที่ การกิจ และการมีส่วนร่วม

(3) การวัดประสิทธิผลของยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อให้ทราบผลสำเร็จหรือความล้มเหลวของยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้ง 7 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

(4) การวัดประสิทธิผลขององค์กร เพื่อวัดขีดความสามารถขององค์กรที่รับผิดชอบต่อในการแปลงแผน ทั้งในด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของคนกลุ่มต่าง ๆ ของสังคม ผลในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ขององค์กรและการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคท้องถิ่น เป็นต้น

(5) การวัดสถานการณ์ที่เป็นจริงในด้านต่าง ๆ คือ การรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติ หรือข้อมูลพื้นฐานของการพัฒนาด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ในการสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จ หรือประสิทธิภาพการพัฒนาในระดับต่าง ๆ

สำหรับการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดแนวทางสำคัญในการพัฒนาระบบฯ ไว้ ดังนี้

(1) การจัดทำระบบฐานข้อมูล โดยให้ความสำคัญกับทุกระดับ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงฐานข้อมูล โดยให้หน่วยงานกลาง ได้แก่ สำนักงานประมาณ

สศช. กพ. สตง. และกระทรวงการคลัง ร่วมกันจัดวางระบบดังกล่าวให้เป็นเกณฑ์และมีมาตรฐานเดียวกัน

(2) การสร้างดัชนีชี้วัด เพื่อเป็นเครื่องมือบอกความสำเร็จและผลกระทบของการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผล โดยกำหนดกรอบตัวชี้วัดเบื้องต้นไว้ 5 ระดับ คือ การวัดผลกระทบสุดท้ายของการพัฒนา การวัดประสิทธิผลของการพัฒนาเฉพาะด้าน การวัดประสิทธิผลของยุทธศาสตร์การพัฒนา การวัดประสิทธิภาพองค์กร การวัดสภาพการณ์ที่เป็นจริงในด้านต่าง ๆ

(3) การพัฒนาดัชนีชี้วัดดังกล่าวให้ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพที่เปลี่ยนแปลง

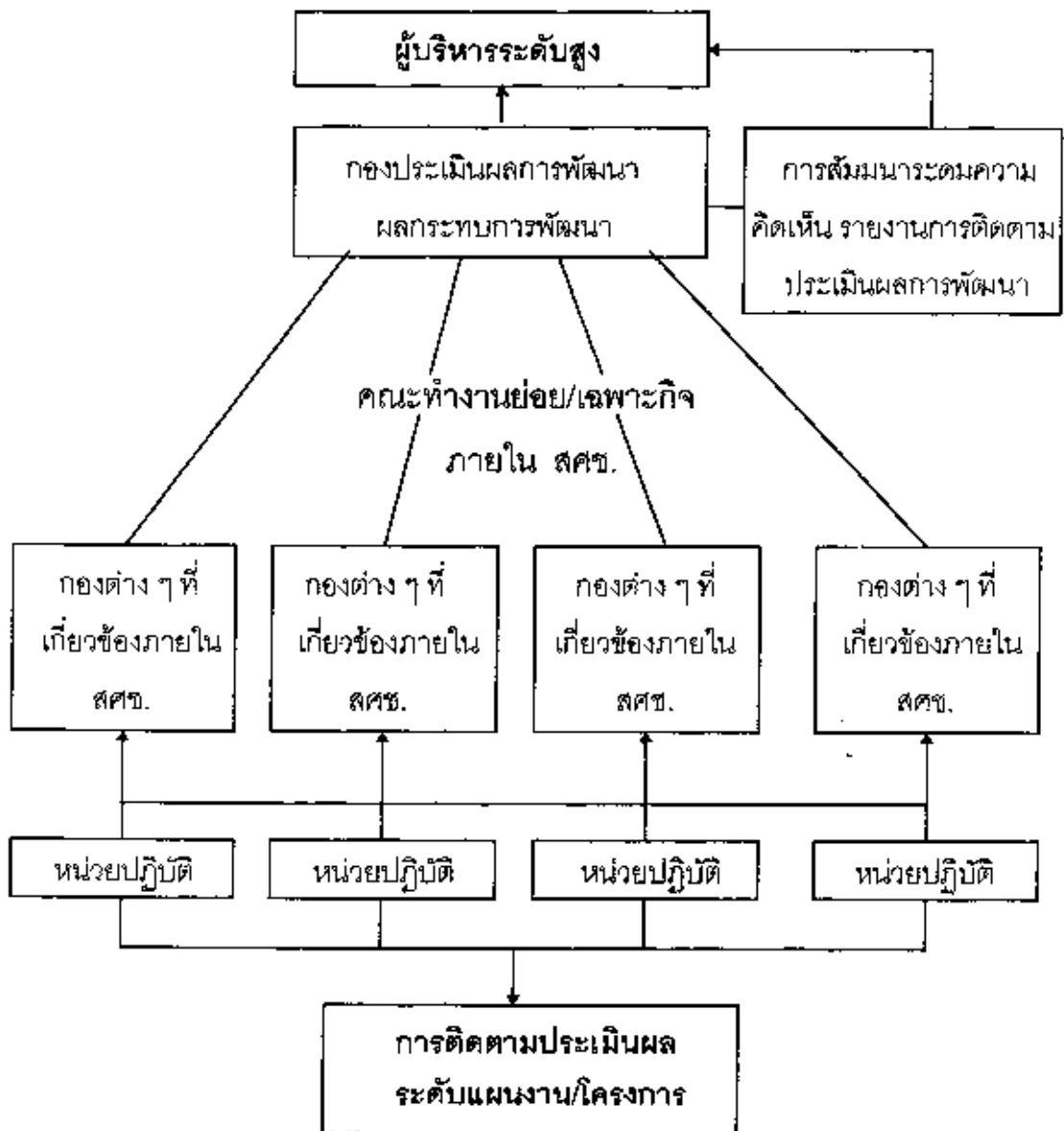
(4) การมีส่วนร่วมในการกำหนดและจัดทำดัชนีชี้วัดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละองค์กรและชุมชน

(5) การเผยแพร่ความรู้และแนวทางการประเมินผล

ท้ายสุดในส่วนของโครงสร้างองค์การติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางในด้านการวางแผนของรัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาฯ โดยเฉพาะในด้านการวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนา การวัดประสิทธิผลของการพัฒนาเฉพาะด้าน และการวัดประสิทธิผลของยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยจะมีกองประเมินผลการพัฒนา ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ เป็นแกนกลางในการประสานการติดตามประเมินผลดังกล่าว สำหรับหน่วยงานปฏิบัติ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้น จะมีบทบาทในการติดตามประเมินผล โดยให้ความสำคัญกับการวัดประสิทธิผลขององค์กร

และการวัดสถานการณ์ที่เป็นจริงในด้านต่าง ๆ ซึ่งลักษณะของโครงสร้างองค์กรการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 สามารถสรุปได้ตามแผนภูมิที่ 4 ดังนี้<sup>45</sup>

แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างองค์กรการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ



<sup>45</sup> นวนันต์ คัดวานิช และ เมธี ครองแก้ว, รายงานการศึกษาขั้นสุดท้ายระบบดัชนีชี้วัดการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8, (เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การจัดทำดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 วันที่ 2 เมษายน 2540 ณ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพฯ), หน้า 2



### 3.3 ทิศทางและแนวทางการติดตามผลและประเมินผลงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ในปัจจุบัน

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) งานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการพัฒนาคน การพัฒนาผู้ด้อยโอกาส และการพัฒนาความมั่นคงทางสังคม ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์เป็นไปอย่างสอดคล้องกับแนวคิดและทิศทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (กสค.) จึงได้จัดทำแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540 - 2544) ขึ้น แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ กำหนดทิศทางการส่งเสริมพัฒนาการจัดระบบสวัสดิการสังคม รวมทั้งพัฒนาวิธีการดำเนินงานทางสังคมสงเคราะห์ เพื่อส่งผลถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข มีคุณค่าสามารถพึ่งตนเองได้ และเป็นกำลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประเทศชาติโดยประกอบด้วยยุทธศาสตร์ที่สำคัญ รวม 4 ยุทธศาสตร์<sup>46</sup>

ในส่วนของทิศทางและแนวทางการติดตามผลและประเมินผลงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ นั้น แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้ระบุไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 4 คือ “ยุทธศาสตร์การติดตามผลและประเมินผล” โดยกำหนดให้มีการให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการติดตามและประเมินผลการให้บริการและการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐบาลและภาคเอกชนในการจัดบริการสวัสดิการสังคมสงเคราะห์ และได้กำหนดมาตรการเพื่อ

<sup>46</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, “สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540 - 2544)”, นิตยสารการประชาสงเคราะห์ 40 : 5 (กันยายน - ตุลาคม 2540), หน้า 5 - 7

ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน สามารถนำไปใช้ในการจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้นรองรับ 4 มาตรการ ดังนี้<sup>47</sup>

1. ติดตามและเฝ้าระวังปัญหาสังคมและผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน
2. ให้มีการติดตามการเข้าถึงบริการทางด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสประเภทต่าง ๆ
3. พัฒนาระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมฯ การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการติดตามประเมินผลได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาระบบการรายงานทั้งในส่วนของรัฐและเอกชน เพื่อให้สามารถนำผลมาใช้ในการติดตามผลประเมินผลได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง
4. จัดตั้งคณะทำงานเพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์อย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้มีตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ นักวิชาการ ผู้รับบริการ สื่อมวลชน รวมทั้งประชาชนทั่วไปได้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลดังกล่าว รวมทั้งจัดให้มีการประชุมสัมมนา และจัดทำรายงานเพื่อเผยแพร่

<sup>47</sup> คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540-2544), (กรุงเทพฯ : ศักติโสภาคการพิมพ์, 2540), หน้า 69

### 3.4 ทิศทางและแนวทางการติดตามผลและประเมินผลของกรมประชาสงเคราะห์ในปัจจุบัน

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดเป็นหน่วยงานหลักในภาครัฐ ที่รับผิดชอบการส่งเสริมสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ของประเทศและมีภารกิจสำคัญในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แก่ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั่วไป

ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว กรมประชาสงเคราะห์ได้จัดทำและใช้แผนแม่บทประชาสงเคราะห์เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนางานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ และใช้เป็นกรอบแนวทางสำหรับหน่วยงานในสังกัดได้ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการประสานนโยบายและแผน กับส่วนราชการและภาคเอกชนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบัน กรมประชาสงเคราะห์ได้จัดทำและใช้แผนประชาสงเคราะห์แม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540-2544) ในการกำหนดทิศทางการพัฒนางานและพัฒนากระบวนการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยในส่วนของทิศทางและแนวทางการติดตามผลและประเมินผลนั้น ได้ระบุไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 4 คือ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์” ซึ่งมีรายละเอียดแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้<sup>48</sup>

<sup>48</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม , แผนประชาสงเคราะห์แม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540-2544) , เอกสารวิชาการลำดับที่ 381 เล่มที่ 22/2539 , หน้า 39-41

### ด้านการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ

- (1) ให้มีการสำรวจและจัดระบบข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ทั่วประเทศ
- (2) พัฒนาระบบงานข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นศูนย์กลางข้อมูลสารสนเทศด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน
- (3) ส่งเสริมประสิทธิภาพและพัฒนาเครือข่ายระบบข้อมูล โดยการสร้างและพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลระบบรายงานและการติดตามประเมินผล
- (4) ส่งเสริมให้มีการจัดทำดัชนีข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งการสำรวจข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมเป็นระยะ เพื่อติดตามข้อมูลทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปของประชาชนทั่วประเทศ
- (5) พัฒนาเครือข่ายการประสานงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้สามารถเชื่อมโยงและประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้ในแต่ละระดับ
- (6) ส่งเสริมการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและประสบการณ์ในงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ระหว่างองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งสถาบันการศึกษาเพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางวิชาการและองค์ความรู้ รวมทั้งปรับปรุงวิธีทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### ด้านการพัฒนาระบบการบริหารงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

(1) ให้มีการกำหนดทิศทางการดำเนินงาน โดยการวางแผนระยะยาว 5 ปี เพื่อกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานและจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา ตลอดจนการจัดทำแผนปฏิบัติการ รวมทั้งการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานทุกระดับ

(2) ส่งเสริมการพัฒนาระบบการตรวจติดตามนิเทศงานที่มีประสิทธิภาพ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อนำไปปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(3) ส่งเสริมให้มีการกำหนดและจัดทำเกณฑ์มาตรฐานในการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

(4) ปรับปรุงโครงสร้างการจัดสรรอัตรากำลังบุคลากร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความเหมาะสมกับหน่วยงานและลักษณะงานที่ปฏิบัติ รวมทั้งการส่งเสริมให้มีสวัสดิการแก่ผู้ปฏิบัติงานกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสถานสงเคราะห์

(5) ส่งเสริมการพัฒนาและจัดระบบงบประมาณและการบริหารการเงินการคลัง โดยให้มีสัดส่วนงบประมาณที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ และการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม

(6) ให้มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ภารกิจ การดำเนินงานของกรมฯ ให้ประชาชนทั่วไปทราบ โดยเน้นบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่ รวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติในการมาขอรับบริการและการให้บริการ

(7) พัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงกลไกการบริหารและการประสานงานให้มีความรวดเร็ว ชัดเจนและต่อเนื่อง

(8) ส่งเสริมการขยายการจัดตั้งประชาสงเคราะห์อำเภอให้ครบในทุกจังหวัด รวมทั้งพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงาน

### ด้านการพัฒนาระบบการให้บริการสวัสดิการสังคมและสังคม สงเคราะห์

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดบริการสังคมรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลาย เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข และสามารถพึ่งตนเองได้

(2) ขยายและพัฒนาขีดความสามารถของการให้บริการ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

(3) ผูกอบรมเพื่อพัฒนาคุณภาพบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งระดับบริหาร และระดับปฏิบัติ ให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานทั้งเชิงรุกและเชิงรับ รวมทั้งการพัฒนาทักษะความชำนาญเฉพาะด้าน ให้ทันกับวิทยาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่

(4) ให้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการให้บริการและการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

(5) ส่งเสริมการศึกษาวิจัยเชิงพัฒนาและการบริหาร โดยให้ความสำคัญเรื่องปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นและเสนอแนวทางป้องกัน แก้ไขปัญหาสังคมของประชากรกลุ่มเป้าหมาย

(6) พัฒนาระบบการประสานงานและความร่วมมือด้านสวัสดิการสังคมสงเคราะห์กับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศและต่างประเทศ

(7) สนับสนุนการให้สวัสดิการแก่ผู้ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับผู้รับบริการสงเคราะห์ เพื่อเป็นการสร้างขวัญ กำลังใจและแรงจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน

### ด้านการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

(1) ให้มีการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ การกำหนดสัดส่วนของงบประมาณและจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการทำงานป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมแต่ละแผนงาน โครงการและ กิจกรรมต่าง ๆ

(2) สนับสนุนให้แต่ละหน่วยงาน พิจารณากลับกรองกิจกรรมที่สมควร ดำเนินการภายใต้แผนงาน โครงการต่าง ๆ ที่มีความสอดคล้องและสนับสนุนนโยบาย และภารกิจที่รับผิดชอบ

(3) พัฒนาระบบการบริหารงบประมาณให้มีความคล่องตัว รวดเร็ว เพื่อ ความสัมฤทธิ์ผล และความต่อเนื่องของโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ

(4) สนับสนุนการกระจายทรัพยากร อำนาจตัดสินใจสู่หน่วยงานในส่วน ภูมิภาคและองค์กรชุมชนทุกระดับ โดยมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง การป้องกันและ แก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง

(5) สนับสนุนการจัดทำดัชนีชี้วัดความสัมฤทธิ์ผลของงาน กิจกรรม ต่าง ๆ เพื่อประกอบการติดตามประเมินผล ตัวอย่างเช่น ดัชนีชี้วัดการเข้าถึงบริการทาง สังคม ดัชนีชี้วัดความสามารถในการพึ่งตนเอง ดัชนีชี้วัดการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

## บทที่ 4

# ผลการศึกษาและวิเคราะห์ระบบติดตามผลและประเมินผล ศูนย์ส่งเสริมวิสาหกิจประจำหมู่บ้านในปัจจุบัน

ในอดีตหลายต่อหลายหน่วยงาน คิดว่าการประเมินผลไม่สำคัญ ถือว่าเป็นงานที่เสียเวลา เสียกำลังคน และเสียเงินทองมากมาย จึงมีหน่วยงานวางแผนและหน่วยปฏิบัติมากมาย แต่ไม่ค่อยมีหน่วยประเมินผล งานวางแผนและงานโครงการในเมืองไทยจึงไม่มีการติดตามผลเพราะไม่ต้องการเห็นผลงานที่ล้มเหลว ซึ่งกล่าวได้ว่าถ้าหน่วยงานในเมืองไทยไม่ว่าหน่วยงานเอกชน หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานรัฐบาลได้หันมาสนใจการประเมินผลการวางแผนและการปฏิบัติงานของตน แล้วนำผลของการประเมินไปปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นในอนาคต เมืองไทยจะเต็มไปด้วยการปฏิบัติงานที่เป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>49</sup> แต่ในปัจจุบัน จากสาระที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 ช่วยให้เห็นว่านโยบายของรัฐได้ให้ความสำคัญกับการติดตามผลและประเมินผลเป็นอย่างยิ่ง โดยได้กำหนดทิศทางและแนวทางให้มีการปรับปรุงระบบการติดตามผล และประเมินผลในการดำเนินงานแผนงาน/โครงการ ไว้ในแผนแม่บทของทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับกระทรวง จนถึงระดับกรม

ฉะนั้นสาระของบทที่ 4 นี้ ผู้ศึกษาจึงมุ่งนำเสนอถึงผลการศึกษาและวิเคราะห์ระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์ส่งเสริมวิสาหกิจประจำหมู่บ้าน โดยมุ่งหวังว่าสาระดังกล่าวนี้จะช่วยให้ผู้อ่านสามารถมองเห็นภาพของระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์ส่งเสริมวิสาหกิจประจำหมู่บ้าน ซึ่งเป็นโครงการสาธารณะที่สำคัญ โครงการหนึ่งของกรมประชาสงเคราะห์ได้ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาพของการประยุกต์ใช้หลักวิชาการเพื่อการพัฒนากระบวนการติดตามผลและประเมินผลในเชิง

<sup>49</sup> วีระพล สุวรรณนันต์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 22, หน้า คำนำ



ปฏิบัติจริง ๆ นอกจากนี้สาระในส่วนของการวิเคราะห์ระบบก็จะช่วยให้อ่านได้มีความเข้าใจถึงปัญหาข้อจำกัดของระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านได้เด่นชัดขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับการพัฒนาหรือแก้ไขปรับปรุงระบบติดตามผลและประเมินผลของนโยบาย/แผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องในอนาคตได้อย่างรัดกุมรอบคอบมากยิ่งขึ้นต่อไป ทั้งนี้จะได้แยกนำเสนอสาระดังกล่าวออกเป็น 3 หัวข้อ ดังนี้ คือ 1. แนวทางในการพัฒนาระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน 2. ผลการศึกษาและวิเคราะห์ระบบติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบัน 3. ผลการศึกษาและวิเคราะห์ระบบประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบัน

#### 4.1 แนวทางในการพัฒนาระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

จากสาระในบทที่ 2 ซึ่งได้นำเสนอทฤษฎีและกรอบแนวคิดของระบบการติดตามผลและประเมินผลไปแล้วนั้น ผู้ศึกษาพิจารณาเห็นว่าทฤษฎีและกรอบแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการติดตามผลและประเมินผลในปัจจุบัน ที่เน้นย้ำให้ความสำคัญกับการกำหนดตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ผลของงานและกิจกรรมต่าง ๆ ได้ดังนี้

##### 4.1.1 การกำหนดองค์ประกอบที่สำคัญของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

การจะพัฒนาระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการติดตามผลและประเมินผลในปัจจุบันนั้น ขั้นตอนแรกที่สำคัญก็คือจะต้องกำหนดโครงสร้างขององค์ประกอบที่สำคัญของโครงการ 5 ประการ ซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในเชิงสาเหตุและผลให้ชัดเจนเสียก่อน ดังนี้

1) จะต้องกำหนดว่าวัตถุประสงค์สูงสุด (Goal or Ultimate Objective) ของโครงการ คืออะไร เพื่อที่จะใช้เป็นแนวทางในการกำหนดตัวชี้วัดของผลกระทบ (Impact) ของโครงการซึ่งจะนำไปใช้ในการติดตามผลและประเมินผลต่อไป

2) จะต้องกำหนดว่า วัตถุประสงค์ระดับกลาง (Purpose or Intermediate Objective) คืออะไร เพื่อที่จะใช้เป็นแนวทางในการกำหนดตัวชี้วัดของผลประโยชน์ (Effect) ของโครงการ ซึ่งจะนำไปใช้ในการติดตามผลและประเมินผลต่อไป

3) จะต้องกำหนดว่าวัตถุประสงค์ระดับต้น (Immediate Objective) ของโครงการคืออะไร เพื่อที่จะใช้เป็นแนวทางในการกำหนดตัวชี้วัดของผลลัพธ์ (Output) ของโครงการ ซึ่งจะนำไปใช้ในการติดตามผลและประเมินผลต่อไป

4) ต้องกำหนดว่ากิจกรรมต่าง ๆ (Activities) ของโครงการ ซึ่งเป็นขั้นตอนของงานที่จำเป็นในทางเปลี่ยนสภาพของทรัพยากรให้เป็นผลงานของโครงการตามที่ต้องการ มีอะไรบ้าง เพื่อจะใช้ในการกำหนดเป้าหมายของกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการในการติดตามผลและประเมินผลต่อไป

5) ทรัพยากร (Inputs) ที่ต้องการใช้ในการปฏิบัติงานตามกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ มีอะไรบ้าง มีวิธีการใช้อย่างไร ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับกรณีโครงการศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านนั้น จากการศึกษารูปแบบและแนวทางการดำเนินงานศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ผู้ศึกษาสามารถกำหนดองค์ประกอบที่สำคัญของโครงการศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อใช้ในการกำหนดตัวชี้วัดและพัฒนาระบบการติดตามผลและประเมินผลศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านได้ดังนี้

1) วัตถุประสงค์สูงสุด (Goal) ของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน คือ “เพื่อให้ประชาชนในชนบทมีสวัสดิภาพและครอบครัวผาสุกโดยถ้วนหน้า” กล่าวคือ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านต้องสามารถช่วยให้ประชาชนในชนบทมีครอบครัวที่สามารถทำหน้าที่ของสถาบันครอบครัวได้ครบถ้วนและได้รับบริการสังคมพื้นฐานอย่างเพียงพอ

2) วัตถุประสงค์ระดับกลาง (Purpose) ของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน คือ “เพื่อให้ประชาชนผู้ประสบปัญหาและผู้ด้อยโอกาสในชนบทได้รับบริการสังคมพื้นฐานอย่างรวดเร็ว ทั่วถึง และเป็นธรรม” และอาจมีวัตถุประสงค์ระดับกลางประการอื่น ๆ อีก ที่เห็นว่าเมื่อกำหนดขึ้นแล้วจะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์สูงสุด คือ ประชาชนในชนบทมีครอบครัวผาสุก แต่ในที่นี้ผู้ศึกษาขอเสนอเพียงประการเดียวเพื่อใช้เป็นแนวทางเท่านั้น

3) วัตถุประสงค์ระดับต้น (Output) ของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน คือ “เพื่อสร้างองค์ประกอบประชาชนด้านสวัสดิการสังคมในระดับหมู่บ้านที่เข้มแข็ง มีคุณภาพและพึ่งตนเองได้” และอาจมีวัตถุประสงค์ระดับต้นอื่น ๆ อีก ที่กำหนดขึ้นเพื่อช่วยให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ระดับกลาง แต่ในที่นี้ผู้ศึกษาขอเสนอเพียงประการเดียว เพื่อเป็นแนวทางเท่านั้น

4) กิจกรรมต่าง ๆ (Activities) ของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านที่ต้องดำเนินงานเพื่อช่วยให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์เบื้องต้นของโครงการนั้นมีมากมายหลายกิจกรรม แต่ในที่นี้ผู้ศึกษาขอเสนอเพียงบางกิจกรรมเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาเท่านั้น ดังนี้

ก. กิจกรรมการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

- ประชุมชี้แจงข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับศูนย์ฯ แก่คณะกรรมการหมู่บ้าน
- ฝึกอบรมความรู้เบื้องต้นทางสังคมสงเคราะห์และหลักการจัดตั้งศูนย์แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการหมู่บ้านฝ่ายสวัสดิการและสังคม
- ประชุมชี้แจงและขอความเห็นจากประชาชนในหมู่บ้านในการจัดตั้งศูนย์ฯ
- แต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์ฯ
- คัดเลือกสถานที่ทำการศูนย์ฯ
- สำรวจและจัดทำทะเบียนราษฎรผู้ทุกข์ยากเดือดร้อนประเภทต่าง ๆ
- ประสานงานจังหวัด เพื่อประกาศการจัดตั้งศูนย์ฯ อย่างเป็นทางการ
- สนับสนุนเงินอุดหนุนกองทุนศูนย์ฯ เริ่มต้นจำนวน 12,500 บาท

ข. กิจกรรมการพัฒนาคุณภาพและคุณธรรมของคณะกรรมการศูนย์ฯ

- ฝึกอบรมคณะกรรมการศูนย์ฯ
- นำคณะกรรมการศูนย์ฯ ศึกษาดูงานที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานศูนย์ฯ

- การประชุมสัมมนาคณะกรรมการศูนย์ฯ
  - การจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน และเอกสารวิชาการต่าง ๆ ที่จำเป็นและเผยแพร่แก่คณะกรรมการศูนย์ฯ
  - การนิเทศงานแก่คณะกรรมการศูนย์ฯ
  - การติดตามผลและประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการศูนย์ฯ
  - ฯลฯ
- ค. กิจกรรมการบริหารงานศูนย์ฯ ของคณะกรรมการศูนย์ฯ
- การจัดสำนักงานที่ทำการศูนย์ฯ และดูแลรักษาสถานที่
  - การจัดทำเอกสารด้านธุรการด้านสารบรรณ เช่น บัญชีรับจ่ายเงินกองทุนศูนย์ฯ บัญชีสิ่งของช่วยเหลือผู้รับการสงเคราะห์
  - การประชุมคณะกรรมการศูนย์ฯ
  - การสำรวจข้อมูลด้านสวัสดิการสังคม เช่น ข้อมูลสวัสดิการสังคมของครัวเรือน (ส.ส.ค.) ทะเบียนราษฎรผู้พึงได้รับความช่วยเหลือ
  - การจัดทำแผนการช่วยเหลือประชาชนของศูนย์ฯ
  - การติดตามผลและความคุ้มครองการดำเนินงานของศูนย์ฯ
  - การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ
  - ฯลฯ
  - การประสานงานหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

- การประชาสัมพันธ์ศูนย์ฯ

- ฯลฯ

ง. กิจกรรมการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนด้าน  
สวัสดิการสังคมโดยมีศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเป็นแกนกลาง

- การประชุมชี้แจงงานศูนย์ฯ ให้ประชาชนทราบ

- การประชุมส่ามะโนปัญหาด้านสวัสดิการสังคมของหมู่

บ้าน

- การจัดทำแผนช่วยเหลือประชาชนร่วมกับประชาชน

- การจัดกิจกรรมให้บริการสังคมพื้นฐานร่วมกับ

ประชาชน

- การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ แสดงข้อคิดเห็นเพื่อ

ประเมินผลงานของศูนย์ฯ

- ฯลฯ

จ. กิจกรรมรณรงค์จัดหาเงินกองทุนศูนย์ฯ

- การขอรับบริจาคจากประชาชนทั้งนอกและในหมู่บ้าน

- การหารายได้เข้ากองทุน โดยการจัดกิจกรรมในงาน

เทศกาล

- การหารายได้เข้ากองทุน โดยประชาชนในหมู่บ้านร่วม

กันผลิตสินค้าเพื่อจำหน่าย

- ฯลฯ

จ. กิจกรรมการให้บริการสังคมพื้นฐานแก่ประชาชนผู้พึงได้รับความช่วยเหลือ

- การสงเคราะห์เด็ก
- การสงเคราะห์คนชรา
- การสงเคราะห์สตรี
- การสงเคราะห์คนพิการ
- การสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย
- การสงเคราะห์ผู้ป่วยเอดส์
- ฯลฯ

5) ทรัพยากร (Inputs) ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานตามกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ซึ่งผู้ศึกษาขอเสนอเป็นแนวทาง มีดังนี้

ก. งบประมาณ : ได้แก่ งบประมาณเพื่ออุดหนุนเงินกองทุนศูนย์ฯ งบประมาณเพื่อพัฒนานุเคราะห์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์ฯ งบประมาณด้านบริหารจัดการโครงการฯ งบประมาณด้านสังคมสงเคราะห์

ข. คน : ได้แก่ อัตรากำลังที่เป็นข้าราชการ ลูกจ้าง ทั้งที่สังกัดส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกรมประชาสงเคราะห์ องค์กรเอกชน หรือประชาชน เช่น คณะกรรมการศูนย์ฯ ผู้ประสานงานศูนย์ฯ อาสาสมัครประชาสงเคราะห์ฯ

ค. วัสดุอุปกรณ์ : ได้แก่ วัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ เช่น วัสดุครุภัณฑ์สำนักงานฯ วัสดุครุภัณฑ์ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ ยานพาหนะ ฯลฯ

#### 4.1.2 การกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานขององค์ประกอบที่สำคัญของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

เมื่อได้กำหนดองค์ประกอบที่สำคัญของโครงการได้ชัดเจนแล้ว ขั้นตอนสำคัญที่ต้องกระทำต่อไปในการพัฒนาระบบติดตามผลและประเมินผลโครงการ ก็คือ การกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐาน สำหรับกรณีโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานขององค์ประกอบสำคัญของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน สำหรับการพัฒนาระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน พอเป็นแนวทางโดยสังเขป ดังนี้

1) การกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานของวัตถุประสงค์สูงสุด (Goal) ของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

จากวัตถุประสงค์สูงสุด (Goal) ของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านที่กำหนดไว้ในหัวข้อ 4.1.1 1) นั้น สามารถกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานขึ้นเพื่อวัดผลกระทบ (impact) ของโครงการที่เกิดขึ้นกับประชาชนหลังจากบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ระดับกลาง (Purpose) แล้ว ดังนี้

วัตถุประสงค์สูงสุด คือ “เพื่อให้ประชาชนในชนบทมีสวัสดิภาพและครอบครัวผาสุกโดยถ้วนหน้า”

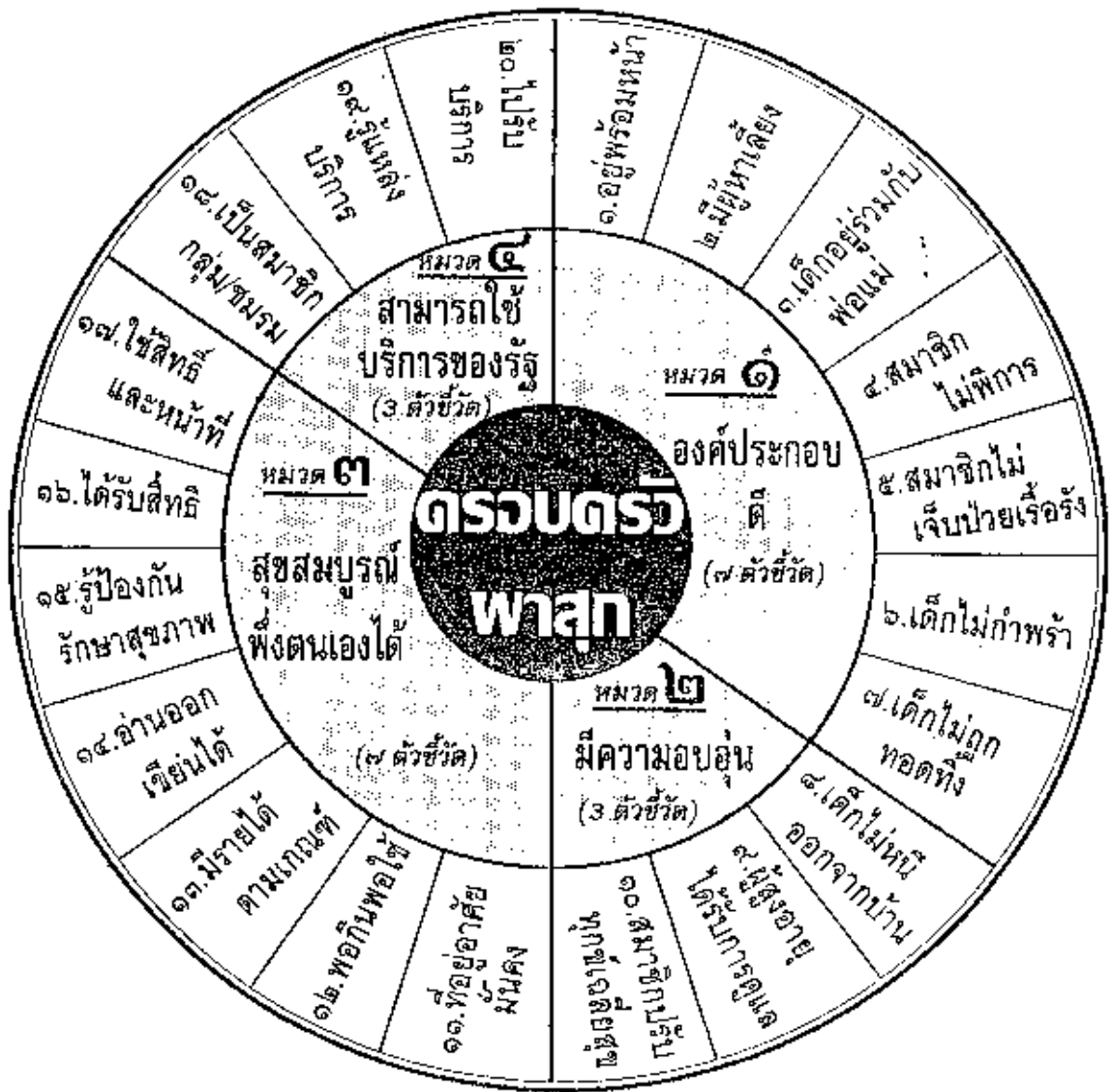
ตัวชี้วัดของวัตถุประสงค์สูงสุด คือ “ประชาชนในชนบทมีสวัสดิภาพและครอบครัวผาสุก เพิ่มขึ้นร้อยละ 20 ต่อปี”

แนวทางการวัด : เนื่องจากคำว่า “สวัสดิภาพและครอบครัวผาสุก” เป็นตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ จึงต้องกำหนดเครื่องมือวัดที่ใช้วัดให้ชัดเจน ในที่นี้ผู้ศึกษาขอเสนอ ให้ใช้แนวทางของการสำรวจข้อมูลสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือน (ส.ส.ค.) ของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งกำหนดตัวชี้วัดครอบครัวผาสุก ไว้ 4 หมวด 20



ตัวชี้วัด ดังแสดงไว้ในแผนภูมิที่ 5 เป็นเครื่องมือในการวัด กล่าวคือ ประชาชนที่มีสวัสดิภาพและครอบครัวผาสุก ก็คือ ประชาชนที่ผ่านเกณฑ์ของตัวชี้วัดทั้ง 4 หมวด 20 ตัวชี้วัด ในระบบข้อมูลสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนของกรมประชาสงเคราะห์

แผนภูมิที่ 5 คุณลักษณะของครอบครัวผาสุก 4 หมวด 20 ตัวชี้วัด



ที่มา : เอกสารโครงการส่งเสริมสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนทั่วประเทศ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2537

2) การกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานของวัตถุประสงค์ระดับกลาง (Purpose) ของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

จากวัตถุประสงค์ระดับกลาง (Purpose) ของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านที่กำหนดไว้ในหัวข้อ 4.1.1 2) นั้น สามารถกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานขึ้นเพื่อวัดผลประโยชน์ (Effect) ของโครงการที่เกิดขึ้นกับประชาชนหลังจากบรรลุผลลัพธ์ (Output) ตามวัตถุประสงค์ระดับต้นแล้ว ดังนี้

วัตถุประสงค์ระดับกลาง คือ "เพื่อให้ประชาชนผู้ประสบปัญหาและผู้ด้อยโอกาสในชนบทได้รับบริการทางสังคมพื้นฐานอย่างรวดเร็ว ท้วถึงและเป็นธรรม"

ตัวชี้วัดของวัตถุประสงค์ระดับกลาง คือ "ประชาชนผู้ประสบปัญหาผู้ด้อยโอกาสในชนบทได้รับบริการทางสังคมพื้นฐานอย่างรวดเร็วและเป็นธรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 ต่อปี"

แนวทางการวัด : ประชาชนผู้ประสบปัญหาและผู้ด้อยโอกาสในชนบทได้บริการทางสังคมพื้นฐาน วัดได้โดยการสำรวจข้อมูลของผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาในหมู่บ้านที่ได้รับบริการจากศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เช่น

- จำนวนเด็กในครอบครัวยากจนที่ได้รับการสงเคราะห์

- จำนวนเด็กนักเรียนยากจนที่ได้รับทุนการศึกษา

- จำนวนคนชราที่ขาดผู้อุปการะและขาดแคลนที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

- จำนวนคนพิการซึ่งขาดผู้อุปการะและขาดแคลนที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนพิการ
- จำนวนครอบครัวผู้มีรายได้น้อยที่ได้รับการสงเคราะห์
- จำนวนผู้ประสบปัญหาสาธารณสุขที่ได้รับการสงเคราะห์
- ฯลฯ

โดยต้องจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวในแต่ละปี และเปรียบเทียบกับจำนวนผู้ด้อยโอกาสทั้งหมดต่อไป

: คำว่า "รวดเร็ว" และ "เป็นธรรม" นั้นเป็นการวัดเชิงคุณภาพจะต้องกำหนดเครื่องมือในการวัดขึ้นให้ชัดเจนต่อไป แต่ในที่นี้ผู้ศึกษาไม่ขอนำเสนอเครื่องมือดังกล่าวไว้ เพราะต้องใช้เวลาค่อนข้างมากในการกำหนดเครื่องมือวัดดังกล่าว

3) การกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานของวัตถุประสงค์ระดับต้นของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

จากวัตถุประสงค์ระดับต้นของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านที่กำหนดไว้ในหัวข้อ 4.1.1 3) นั้น สามารถกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานเพื่อวัดผลลัพธ์ (Output) ของโครงการที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้ดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ (Activities) เสร็จสิ้นแล้ว ดังนี้

วัตถุประสงค์ระดับต้น คือ "เพื่อสร้างองค์กรประชาชนด้านสวัสดิการสังคมในระดับหมู่บ้านที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ"

ตัวชี้วัด : เมื่อพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ระดับต้นดังกล่าวแล้ว ผู้ศึกษาขอเสนอตัวชี้วัดของวัตถุประสงค์ระดับต้นเพียงบางตัวพอเป็นแนวทางโดยสังเขปคือ

- ตัวชี้วัดที่ 1 "จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้านให้ครบทุกหมู่บ้านในประเทศภายในปี พ.ศ. 2540"

- แนวทางการวัด : วัดจากจำนวนศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นแต่ละปี

- ตัวชี้วัดที่ 2 "คณะกรรมการศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้านมีคุณภาพและมีคุณธรรม"

- แนวทางการวัด : คำว่า "คุณภาพ" และ "คุณธรรม" เป็นตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ จึงต้องกำหนดเครื่องมือวัดตัวชี้วัดดังกล่าวนี้ให้ชัดเจน เช่น กำหนดแบบประเมินความสามารถและคุณธรรมของคณะกรรมการศูนย์ฯ ขึ้นเพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านเป็นผู้ประเมินให้คะแนนความสามารถและความเป็นธรรมของคณะกรรมการศูนย์ฯ และกำหนดเกณฑ์ว่าต้องได้คะแนนร้อยละเท่าใดของคะแนนเต็ม จึงจะถือว่าผ่านเกณฑ์ ในที่นี้ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างแบบประเมินดังกล่าว ดังนี้

ตัวอย่างแบบสอบถามเพื่อประเมินคุณภาพและคุณธรรมของคณะกรรมการศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

คุณสมบัติ	คะแนนเต็ม	คะแนนที่ได้
1. มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่	10	
2. มีความรู้ความสามารถในการสื่อสารข้อความให้ประชาชนเข้าใจได้ตรงตามวัตถุประสงค์	10	
3. มีความสามารถในการจูงใจให้เห็นความสำคัญและประโยชน์ของศูนย์ฯ	10	
4. มีความสามารถในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง	10	
5. มีความเป็นธรรมในการให้บริการ	10	
6. มีความโปร่งใสในการบริหารงานศูนย์ฯ	10	
ฯลฯ	.....	
คะแนนรวม	100	.....
สรุปผล	<input type="radio"/> ผ่าน	<input type="radio"/> ไม่ผ่าน

- ตัวชี้วัดที่ 3 : "ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน"

แนวทางการวัด : "การมีส่วนร่วม" เป็นตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ ต้องกำหนดแบบประเมินขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการวัด แต่ในที่นี้จะไม่ขอนำเสนอเพราะมีรายละเอียดค่อนข้างมาก

- ตัวชี้วัดที่ 4 : “เงินกองทุนของศูนย์สงเคราะห์ราษฎร  
ประจำหมู่บ้านมีเพียงพอต่อการดำเนินงานของศูนย์ฯ ”

แนวทางการวัด : วัดจากจำนวนเงินของกองทุนศูนย์ฯ  
โดยกำหนดเกณฑ์ว่าต้องมีเงินทุนเป็นจำนวนเท่าใด ถึงจะเพียงพอทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพ  
ข้อเท็จจริงของแต่ละหมู่บ้าน เช่น สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม ของหมู่บ้าน สภาพ  
ปัญหาด้านสวัสดิการสังคมของหมู่บ้าน เป็นต้น

สำหรับตัวชี้วัดอื่น ๆ ของวัตถุประสงค์ระดับต้น ของ  
โครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านก็สามารถกำหนดได้อีก ขึ้นอยู่กับ  
กิจกรรมที่ดำเนินการและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แต่ในที่นี้ขอเสนอไว้พอเป็นแนว  
ทางเพียงเท่านั้น

4) การวัดกิจกรรมต่าง ๆ (Activities) ของโครงการศูนย์  
สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน กิจกรรม (Activity) ของโครงการนั้น หมายถึง ขั้นตอน  
ของการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุถึงผลลัพธ์ (Output) ตามที่ต้องการ จึงไม่สามารถ  
กำหนดตัวชี้วัดเพื่อวัดผลในระหว่างปฏิบัติกิจกรรมนั้นได้ แต่จะกำหนดตัวชี้วัดขึ้นมาวัด  
ได้เฉพาะผลลัพธ์ (Output) ที่เกิดขึ้นเมื่อได้ดำเนินการกิจกรรมนั้นเสร็จสิ้นแล้วเท่านั้น

กล่าวคือการวัดกิจกรรมนั้นสามารถกระทำได้โดยใช้แผนปฏิบัติ  
การของกิจกรรมซึ่งระบุเป้าหมายของกิจกรรม ระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติ ผู้รับผิดชอบ  
ทรัพยากรที่ต้องใช้ และกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติไว้ เป็นแบบแผนการวัดว่าได้มีการปฏิบัติ  
สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการหรือไม่ และเมื่อปฏิบัติตามกิจกรรมนั้น ๆ เสร็จสิ้นแล้ว  
บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ และได้รับผลตามที่มุ่งหวังหรือไม่

ตัวอย่างแบบของแผนปฏิบัติการกิจกรรมต่าง ๆ ที่ใช้วัดความสำเร็จของ  
กิจกรรมต่าง ๆ ของศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ประจำหมู่บ้าน

ผลลัพธ์ (OUTPUT) : คณะกรรมการศูนย์ฯ มีคุณภาพและคุณธรรมเพิ่มขึ้น

กิจกรรมหลัก : การพัฒนาคุณภาพของคณะกรรมการศูนย์ฯ

กิจกรรม	เป้าหมาย	ผู้รับผิดชอบ	ระยะเวลา ดำเนินการ	ทรัพยากร ที่ต้องใช้	ผลที่คาดว่าจะ ได้รับ
1. การฝึกอบรมคณะกรรมการศูนย์ฯ หลักสูตร การบริหาร จัดการศูนย์ฯ	5 รุ่น/ รุ่นละ 30 คน จำนวน 5 วัน/หลักสูตร	สำนักงาน ประชา- สงเคราะห์ จังหวัด	ม.ค. 41 - พ.ค. 41	งบประมาณ 50,000.- บาท ต่อรุ่น	คณะกรรมการ ศูนย์ฯ มีความรู้ ด้านบริหารเพิ่ม ขึ้น
2. นำคณะกรรมการ ศูนย์ฯ ศึกษาดูงาน ศูนย์ฯ ดีเด่น	10 รุ่น/ รุ่นละ 20 คน จำนวน 1 วัน/ครั้ง	ประชา- สงเคราะห์ อำเภอ	พ.ย. 40 - ธ.ค. 40	งบประมาณ 2,000 - บาท/รุ่น	คณะกรรมการ ศูนย์ฯ มี ประสบการณ์ และความคิด ริเริ่มเพิ่มขึ้น
3. การประชุมสัมมนา คณะกรรมการศูนย์ฯ เกี่ยวกับผลการ ดำเนินงานศูนย์ฯ ในปีที่ผ่านมา	1 ครั้ง/50 คน 3 วัน	กองการ สังคม สงเคราะห์ เอกชน	ธ.ค. 40	งบประมาณ 80,000.- บาท	คณะกรรมการ ศูนย์ฯ มี ประสบการณ์ เพิ่มขึ้น
4. การติดตามนิเทศ งานแก่คณะกรรมการ ศูนย์ฯ	150 ศูนย์ฯ 3 ครั้ง/ปี ครั้งละ 1 วัน	ประชา- สงเคราะห์ อำเภอ	ต.ค. 40 - ก.ย. 41	งบประมาณ 200,000.- บาท	คณะกรรมการ ศูนย์ฯ ปฏิบัติ งานถูกต้องมาก ขึ้น
ฯลฯ					

5) การวัดทรัพยากร (Input) ที่ต้องใช้ในการดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ไม่ต้องกำหนดตัวชี้วัดขึ้นวัด แต่จะเป็นการวัดในลักษณะคล้ายคลึงกับการวัดกิจกรรม คือ ใช้แผนปฏิบัติการของกิจกรรมเป็นแบบแผนในการควบคุมให้มีการสนับสนุนทรัพยากรให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติที่วางไว้ และควบคุมให้การใช้ทรัพยากรดังกล่าวเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการดำเนินงานกิจกรรมนั้น ๆ

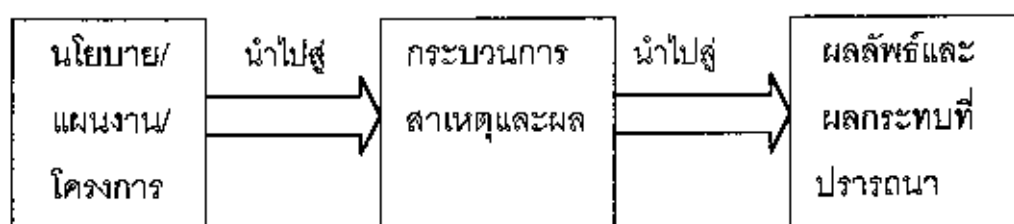
#### 4.1.3 การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้าน

ในทัศนะของนักวิจัยประเมินผล ความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย/แผนงาน/โครงการสาธารณะ ตามหลักวิชาการมีลักษณะดังนี้<sup>50</sup>

##### ความสำเร็จของโครงการ

นโยบาย/แผนงาน/โครงการสาธารณะ ที่ประสบความสำเร็จได้แก่ นโยบาย/แผนงาน/โครงการ ซึ่งเมื่อเริ่มดำเนินงานแล้ว ก่อให้เกิดกระบวนการสาเหตุและผลอันนำไปสู่ผลลัพธ์และผลกระทบที่ปรารถนา ตามแผนภูมิที่ 6 ดังนี้

แผนภูมิที่ 6



<sup>50</sup> ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, หน้า 52 - 55



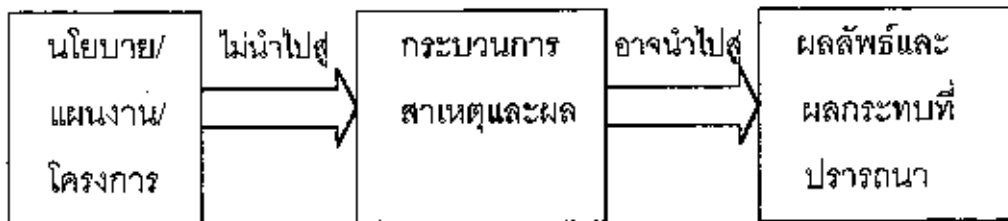
### ความล้มเหลวของโครงการ

นโยบาย/แผนงาน/โครงการสาธารณะ มักประสบความล้มเหลว  
ใน 2 ลักษณะ คือ

#### 1) ความล้มเหลวทางเทคนิค

หมายถึง การที่นโยบาย/แผนงาน/โครงการ ไม่กระตุ้นให้เกิด  
กระบวนการสาเหตุและผล ซึ่งน่าจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ตามแผนภูมิ  
ที่ 7 ดังนี้

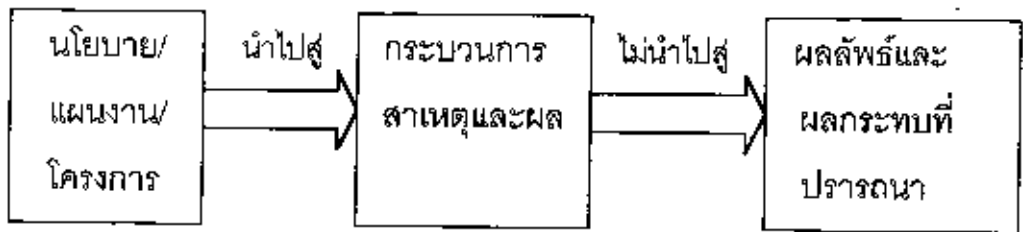
#### แผนภูมิที่ 7



#### 2) ความล้มเหลวทางทฤษฎี

หมายถึง การที่นโยบาย/แผนงาน/โครงการ ได้กระตุ้นให้เกิด  
กระบวนการสาเหตุและผลแล้ว แต่ไม่ได้นำไปสู่ผลลัพธ์และผลกระทบที่พึงปรารถนา  
หรืออาจนำไปสู่ผลลัพธ์และผลกระทบที่มีลักษณะตรงข้ามกับความมุ่งหวังโดยสิ้นเชิงก็  
อาจเป็นไปได้ ตามแผนภูมิที่ 8 ดังนี้

## แผนภูมิที่ 8

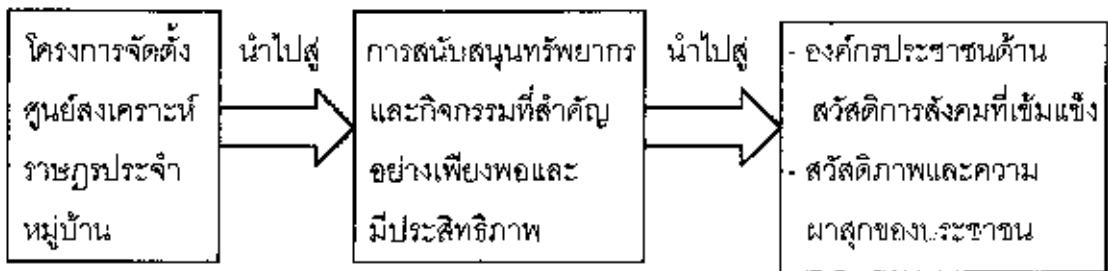


สำหรับโครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านของกรมประชาสงเคราะห์ นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า หากกรมประชาสงเคราะห์ ไม่สามารถสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เช่น บุคลากรงบประมาณ ฯลฯ และไม่สามารถดำเนินกิจกรรมที่สำคัญต่าง ๆ เช่น กิจกรรมการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน กิจกรรมการพัฒนาความรู้ความสามารถและคุณธรรมจริยธรรมของคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน กิจกรรมสนับสนุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในการให้บริการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้ทุกข์ยากเดือดร้อนในหมู่บ้านได้อย่างรวดเร็ว ท้วถึง และเป็นธรรม ฯลฯ แล้ว ก็ถือว่าเป็นความล้มเหลวทางเทคนิคของโครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน และถ้ากรมประชาสงเคราะห์สามารถสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นและดำเนินกิจกรรมที่สำคัญต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ไม่นำไปสู่การเกิดขึ้นขององค์กรประชาชนด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ที่เข้มแข็งในระดับหมู่บ้าน ซึ่งชื่อว่า "ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน" และไม่นำสู่สวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชนในหมู่บ้านแล้ว ก็กล่าวได้ว่าเป็นความล้มเหลวทางทฤษฎีของโครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านของกรมประชาสงเคราะห์

ดังนั้น ผู้ศึกษาขอสรุปกรอบแนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ของกรมประชาสงเคราะห์ ตามแผนภูมิที่ 9-11 ดังต่อไปนี้

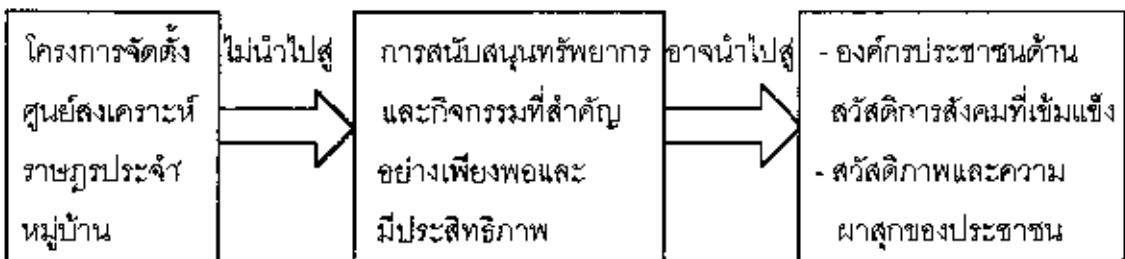
1) ความสำเร็จของโครงการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

### แผนภูมิที่ 9



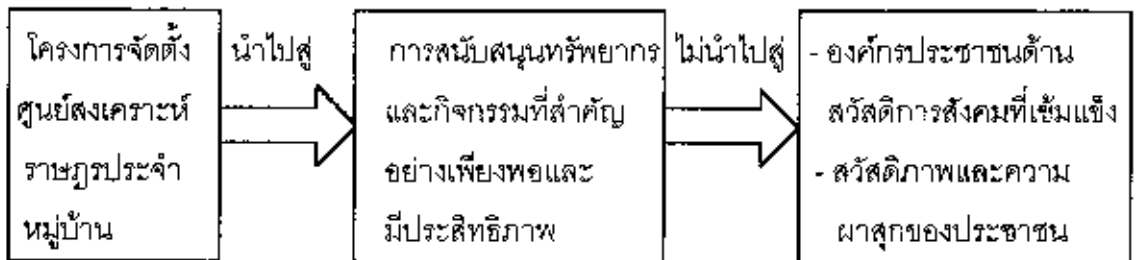
2) ความล้มเหลวทางเทคนิคของโครงการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

### แผนภูมิที่ 10



3) ความล้มเหลวทางทฤษฎีของโครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์  
ราษฎรประจำหมู่บ้าน

#### แผนภูมิที่ 11



#### 4.1.4 การพัฒนาระบบติดตามผล และประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

จากสาระเกี่ยวกับทฤษฎีและกรอบแนวคิดของระบบการติดตามและประเมินผลในบทที่ 2 และการกำหนดองค์ประกอบที่สำคัญและตัวชี้วัดของโครงการและการวัดผลความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการ ในหัวข้อ 4.1.1-4.1.3 ที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าสามารถกำหนดเป็นเค้าโครงของระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาประจำหมู่บ้านโดยสังเขป ดังนี้

##### 1) ระบบติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

การติดตามผล เป็นวิธีการในการเร่งรัดตรวจสอบการปฏิบัติงานในให้ดำเนินการแล้วเสร็จตามเวลา การติดตามผลนั้นจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและอย่างต่อเนื่อง

การติดตามผล มุ่งเน้นข้อมูลที่มีความสำคัญหลัก ๆ ของ  
โครงการ ดังนี้

ก. ผลการใช้ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร (Inputs) เพื่อตรวจสอบดูว่าโครงการได้รับปัจจัยหรือทรัพยากรทั้งด้านปริมาณและคุณภาพตามระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

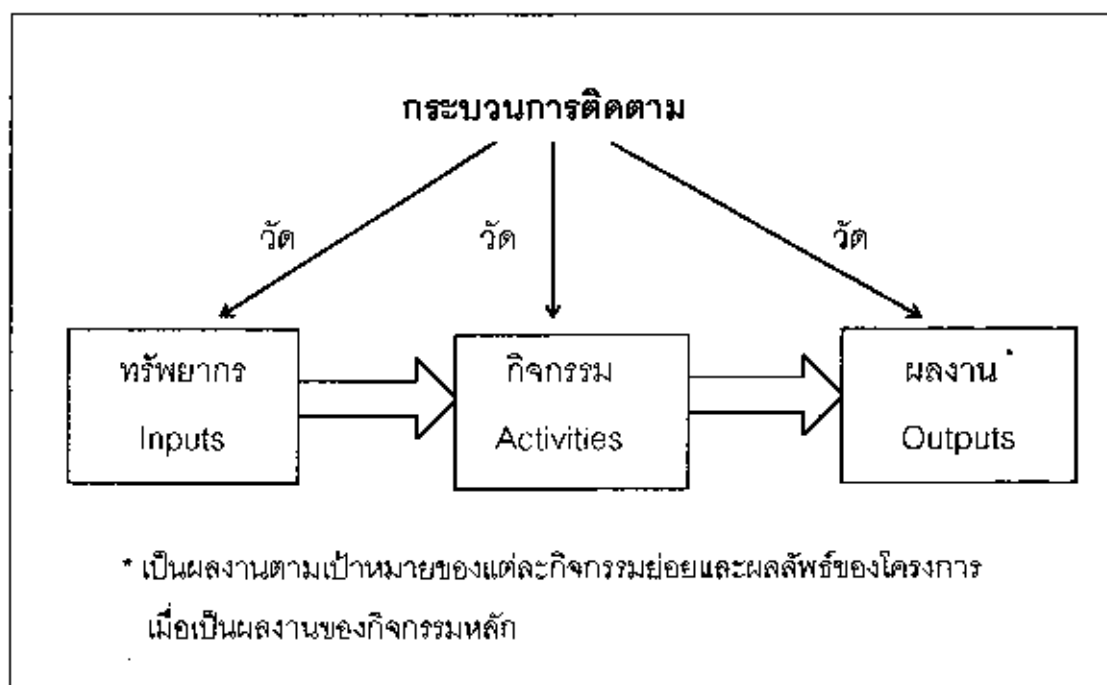
ข. ผลการปฏิบัติหรือกิจกรรม (Activities) เพื่อตรวจสอบดูว่าได้ปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่แผนได้กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด คุณภาพของการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร กิจกรรมแต่ละขั้นตอนมีกรรมวิธีที่ดีหรือไม่

ค. ผลการดำเนินงาน (Outputs) เพื่อตรวจสอบดูว่าได้ผลตรงเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง

ในที่นี่ผู้ศึกษาขอให้สังเกตว่า ผลการดำเนินงาน (Outputs) ในระบบติดตามผลนั้น หมายถึง ผลงานตามเป้าหมายของกิจกรรมย่อยแต่ละขั้นตอน จึงเป็นผลลัพธ์ (Outputs) ของแต่ละกิจกรรมย่อย ยังมีใช้ผลลัพธ์ (Outputs) ของโครงการในภาพรวม จนกว่าจะเป็นผลงานของกิจกรรมหลัก จึงจะถือว่าเป็นผลลัพธ์ (Output) ของโครงการ

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าระบบติดตามผลมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรและการปฏิบัติงานกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนปฏิบัติการ จึงเป็นการติดตามที่ช่วยให้คำตอบว่า โครงการเกิดความล้มเหลวทางเทคนิคหรือไม่ ทั้งนี้ผู้ศึกษาขอสรุปความหมายของ "ระบบติดตามผล" ตามนัยยะที่กล่าวไปแล้วนี้ ไว้เป็นแผนภูมิที่ 12 ดังนี้

### แผนภูมิที่ 12 ระบบติดตามผล (Monitoring System)



ดังนั้น สำหรับระบบการติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎร ประจำหมู่บ้าน ผู้ศึกษาจึงขอกำหนดเค้าโครงของระบบดังนี้

ก. วัดปัจจัยนำเข้า หรือทรัพยากร (Inputs) ของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน อันได้แก่ งบประมาณ อัตรากำลัง ฯลฯ ตามที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 4.1.1 ว่า ได้รับการสนับสนุนทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ มีการใช้ทรัพยากรดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ปัญหาอุปสรรคคืออะไร

ข. วัดกิจกรรม (Activities) ของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 4.1.1 และใช้วิธีการวัดโดยตรวจสอบว่า ได้มีการปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ กิจกรรมแต่ละขั้นตอนมีกรรมวิธีที่

ดีหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับแผนปฏิบัติการตามที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 4.1.2 และในการปฏิบัติงานมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง

ค. วัดผลงาน (Outputs) ของกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ ศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โดยตรวจสอบว่า การปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอนบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ และบรรลุผลตามที่มุ่งหวังไว้หรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับแผนปฏิบัติการตามที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 4.1.2 และมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้างที่ทำให้ผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด และไม่บรรลุผลตามที่กำหนดไว้

## 2) ระบบประเมินผลศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

การประเมินผล เป็นกระบวนการในการพิจารณาจุดเด่นหรือจุดด้อยของโครงการอย่างเป็นระบบ เพื่อช่วยให้ผู้บริหารได้ตระหนักถึงคุณภาพของโครงการว่า สามารถตอบสนองของความต้องการของสังคม หรือสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาน้อยเพียงใด และช่วยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจว่าจะปรับปรุงแก้ไขโครงการนั้น เพื่อการดำเนินงานต่อไปอย่างไรให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือจะยุติการดำเนินโครงการนั้น

การประเมินผลจึงจะมีความหมายกว้างกว่าการติดตามผล เพราะครอบคลุมทุกขั้นตอนตามโครงการ และมุ่งประเมินคุณภาพของโครงการมากกว่าเพียงเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติงานของโครงการ ดังนั้นการประเมินผลจะมีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์โครงการโดยควบคุมข้อมูลที่สำคัญต่าง ๆ ดังนี้

ก. สภาพแวดล้อมของโครงการ (Context) เป็นการศึกษาสภาพปัญหาและระดับความรุนแรงของปัญหา และศึกษาโครงสร้างองค์ประกอบสำคัญของโครงการ เพื่อประเมินความจำเป็นของโครงการ หรือประเมินความสมเหตุสมผลของโครงการ

ข. ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร (Inputs) เป็นการศึกษาเพื่อ การประเมินการกำหนดและใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมสอดคล้องกับกลยุทธ์ที่ใช้เป็นแนวทางการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้างเกี่ยวกับการสนับสนุนและการใช้ทรัพยากรดังกล่าว

ค. กระบวนการ (Process) เป็นการศึกษาเพื่อประเมินว่าการดำเนินงานนั้นได้เป็นไปตามกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ในขั้นของการวางแผน หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง

ง. ผลลัพธ์ (Outputs) เป็นการศึกษาเพื่อประเมินผลลัพธ์ของโครงการว่าได้บรรลุวัตถุประสงค์ระดับต้นที่กำหนดไว้ของโครงการ หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดที่สำคัญอะไรบ้าง

จ. ผลสำเร็จ (Effect) เป็นการศึกษาเพื่อประเมินผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากโครงการว่า เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ระดับกลาง (purpose) ของโครงการหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง

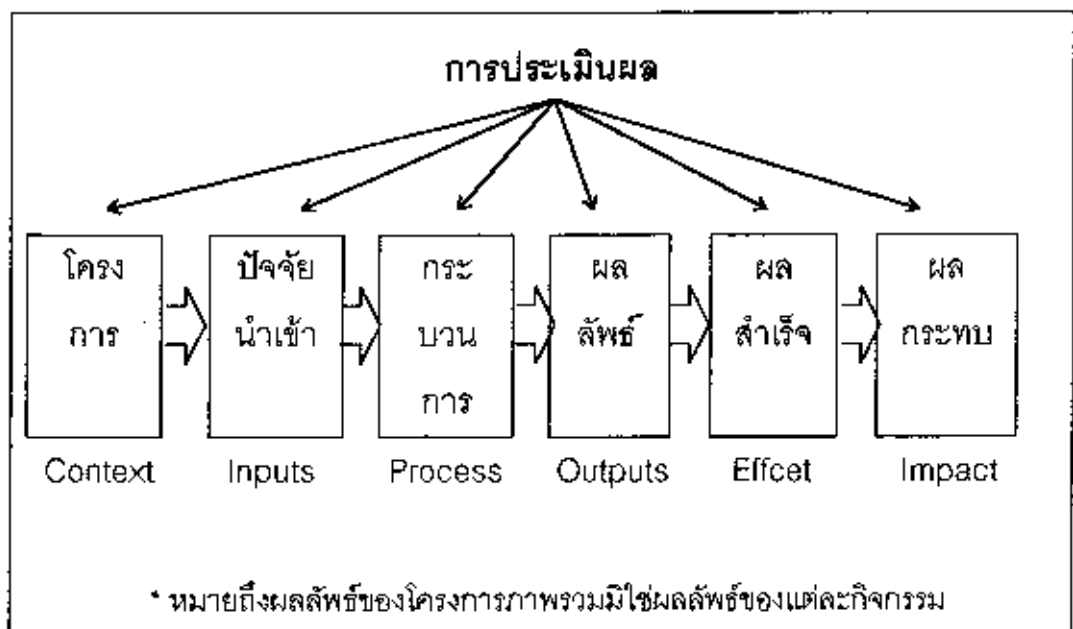
ฉ. ผลกระทบ (Impact) เป็นการศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากโครงการ ทั้งผลกระทบที่ปรารถนาตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์สูงสุด (Goal) ของโครงการ และผลกระทบที่ไม่ปรารถนา โดยจะประเมินผลกระทบที่มีตัวประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และไม่ใช่กลุ่มเป้าหมาย

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าระบบประเมินผลจะครอบคลุมการประเมินทุกขั้นตอนของโครงการ เพื่อประเมินความเหมาะสมของโครงการโดยสามารถที่จะระบุได้ว่า ผลลัพธ์ (Outputs) ผลสำเร็จ (Effect) และผลกระทบ (Impact) ของโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแต่ละระดับหรือไม่ และสามารถที่จะเชื่อมโยงได้ว่า ผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์แต่ละระดับดังกล่าว นั้น เป็นผลจากความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผลซึ่งกันและกัน และสัมพันธ์กับปัจจัยนำเข้า (Inputs)



และกระบวนการ (Process) ของโครงการหรือไม่ กล่าวคือ สามารถตอบได้ว่าโครงการประสบความสำเร็จจากการดำเนินงานโครงการในลักษณะกระบวนการสาเหตุและผลจริงหรือไม่ ถ้าไม่สำเร็จ โครงการประสบความสำเร็จล้มเหลวในทางเทคนิค หรือทฤษฎี ทั้งนี้ผู้ศึกษาขอสรุประบบประเมินผลตามนัยยะที่ได้กล่าวไปแล้วนี้ ตามแผนภูมิที่ 13 ดังนี้

แผนภูมิที่ 13 ระบบประเมินผล (Evaluation System)



ดังนั้นสำหรับระบบประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ผู้ศึกษาจึงขอกำหนดเค้าโครงของระบบดังนี้

ระบบการประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ควรครอบคลุมการประเมินองค์ประกอบที่สำคัญทั้งหมดของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านดังที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 4.1.1 โดยการประเมินจะต้องพิจารณาถึงตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้แล้วในหัวข้อ 4.1.2 กล่าวคือ

ก. การประเมินสภาวะแวดล้อม (Context) ของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านจะต้องพิจารณาความสมเหตุสมผลของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านโดยประเมินสภาพปัญหา ระดับความรุนแรงของปัญหา และลักษณะข้อเท็จจริงทั่วไปของโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านว่าสอดคล้องกับความต้องการของสังคมหรือไม่ คู่มีทุนหรือไม่ เพื่อผู้บริหารสามารถปรับปรุงโครงการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

ข. การประเมินปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร (Inputs) มุ่งประเมินปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร ตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 4.1.1 ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเพียงพอ และคุณภาพของทรัพยากรที่สนับสนุน วิธีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่มีประสิทธิภาพหรือไม่ และทรัพยากรดังกล่าวสามารถสนับสนุนให้โครงการดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง

ค. การประเมินกระบวนการ (Process) ประเมินแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติงานของโครงการตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 4.1.1 โดยพิจารณาว่าสามารถนำทรัพยากรมาผสมผสานกันอย่างไร เหมาะสมหรือไม่ สามารถที่จะช่วยให้เกิดผลงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง

ง. การประเมินผลลัพธ์ (Output) ประเมินผลลัพธ์ของโครงการว่า เมื่อได้รับการสนับสนุนทรัพยากร และดำเนินการไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้แล้วนั้น โครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ระดับต้นที่กำหนดไว้ตามหัวข้อ 4.1.1 หรือไม่ โดยประเมินจากตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ในหัวข้อ 4.1.2 และประเมินว่า มีความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผลระหว่างผลลัพธ์ที่ได้รับกับกิจกรรมและปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรที่สนับสนุนให้หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้างที่ทำให้โครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านไม่สามารถบรรลุผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ระดับต้นที่กำหนดไว้

จ. ประเมินผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Effect) ประเมินว่าเมื่อผลลัพธ์ (Outputs) ได้เกิดขึ้นแล้ว ประชาชนได้รับตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ระดับกลาง (ดูหัวข้อ 4.1.1) หรือไม่ โดยวัดจากตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ในหัวข้อ 4.1.2 และประเมินว่า มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างผลลัพธ์ (Output) กับผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไรหรือไม่ ที่ทำให้ไม่สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ระดับกลางที่กำหนดไว้ หรือทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการตามที่กำหนด

ฉ. ประเมินผลกระทบ (Impact) ที่มีต่อประชาชน ประเมินว่า เมื่อประชาชนได้รับประโยชน์ (Effect) จากโครงการศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้านตามที่กำหนดไว้แล้ว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) กับประชาชนในกลุ่มเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ระดับสูงสุดหรือไม่ และมีความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผลระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากโครงการฯ (Effect) กับผลกระทบ (Impact) ของโครงการที่มีต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ นอกจากนี้จะต้องประเมินว่ามีผลกระทบที่ไม่คาดหวังหรือผลกระทบที่ไม่ได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ระดับสูงสุดกับประชาชนเป้าหมายหรือไม่ โครงการมีผลกระทบกับประชาชนทั่วไปที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายอย่างไร หรือไม่ และท้ายสุดมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้างที่ทำให้ไม่เกิดผลกระทบตามที่คาดหวัง กับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

## 4.2 ผลการศึกษาและวิเคราะห์ระบบติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบัน

ในการศึกษาระบบติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (ค.ส.บ.) ของกรมประชาสงเคราะห์ ผู้ศึกษาได้สำรวจระบบติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านดังกล่าวนี้ จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน เจ้าหน้าที่กองวิชาการและแผนงาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนกลางของกรมประชาสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด และเจ้าหน้าที่ประชาสงเคราะห์อำเภอ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคของกรมประชาสงเคราะห์ และคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ผู้ประสานงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านและประชาชนในหมู่บ้านที่มีศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาระบบติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบัน ของกรมประชาสงเคราะห์ ได้ดังนี้

ระบบการติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านของกรมประชาสงเคราะห์มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) ระบบการเก็บและรวบรวมข้อมูล และ 2) ระบบการรายงาน

1) ระบบการเก็บและรวบรวมข้อมูล กำหนดให้มีการเก็บและรวบรวมข้อมูลทั้งจากผู้ดำเนินการคือ คณะกรรมการศูนย์ฯ โดยตรง และโดยอ้อมจากผู้ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโครงการโดยตรง

ก. การเก็บและรวบรวมข้อมูลโดยตรง

- ช่วงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน กำหนดให้สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดจัดส่งข้อมูลการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านของจังหวัดให้กรมประชาสงเคราะห์ตามแบบสำรวจข้อมูลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรและแบบ คสบ. 1 (ดูรายละเอียดของแบบ คสบ. 1 ได้จากภาคผนวกที่ 4) โดยมีลำดับการปฏิบัติดังนี้คือ เมื่อหมู่บ้านใดผ่านกิจกรรมตามขั้นตอนของการจัดตั้ง

ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน และได้ดำเนินการตั้งศูนย์ฯ แล้ว จะต้องส่งข้อมูลรายงานการจัดตั้งให้สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด เพื่อให้จังหวัดประกาศจัดตั้งเป็นทางการ หลังจากนั้นสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดจะสรุปข้อมูลการจัดตั้งศูนย์ฯ ทั้งหมดในภาพรวมของจังหวัด พร้อมข้อมูลจำนวนราษฎรกลุ่มเป้าหมายตามแบบ ศสพ. 1 ให้กรมประชาสงเคราะห์

- ช่วงหลังจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านแล้ว กำหนดให้ใช้แบบรายงานผลการปฏิบัติงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน หรือแบบ ศสพ. 2 (ดูรายละเอียดของแบบ ศสพ. 2 ได้ในภาคผนวกที่ 5) การส่งข้อมูลผลการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ ให้กรมประชาสงเคราะห์ มีลำดับการปฏิบัติ ดังนี้

- ระดับศูนย์ฯ ให้ศูนย์ฯ โดยคณะกรรมการศูนย์ฯ มีหน้าที่รายงานผลการดำเนินงานตามแบบ ศสพ. 2

- ระดับอำเภอ อำเภอรวบรวมผลการดำเนินงานของศูนย์ฯ เป็นรายงวด 4 เดือน คือ งวด 1 (ตุลาคม-มกราคม) งวด 2 (กุมภาพันธ์-พฤษภาคม) และ งวด 3 (มิถุนายน-กันยายน) แล้วรายงานไปจังหวัด

- ระดับจังหวัด จังหวัดรวบรวมผลการดำเนินงานของศูนย์ฯ ในแต่ละอำเภอแล้วรายงานไปยังกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลตามโครงการในแต่ละจังหวัดต่อไป

## ข. การเก็บและรวบรวมข้อมูลโดยอ้อม

- ช่วงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน กำหนดให้เจ้าหน้าที่ประชาสงเคราะห์จังหวัดและอำเภอ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ใช้แบบสอบถามประเมินคณะกรรมการศูนย์ฯ หลังการอบรมชี้แจงโครงการจัดตั้งศูนย์ฯ

- ช่วงหลังการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านแล้ว กำหนดให้เจ้าหน้าที่ออกติดตามงานภาคสนาม ดังนี้

- เจ้าหน้าที่ประจำสหกรณ์จังหวัด ประชาสัมพันธ์ อำเภอ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ออกติดตามงานภาคสนามของศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ในระยะเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้ไม่ได้มีแบบสอบถามติดตามงานที่ชัดเจน แต่จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ดังกล่าว ผู้ศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะใช้แนวทางการติดตามจากข้อมูลในแบบรายงาน ศสพ. 2 และการตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ที่คณะกรรมการศูนย์ฯ จะต้องใช้ในการดำเนินงานของศูนย์ฯ เช่น แผนการช่วยเหลือประชาชนประจำปีของศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน รายงานการประชุมของคณะกรรมการศูนย์ฯ บัญชีรับ-จ่าย เงินกองทุนศูนย์ฯ ทะเบียนการส่งเสริมผู้ประสบความสำเร็จโดยสมัครใจ บัญชีสิ่งของช่วยเหลือผู้รับบริการสหกรณ์ (ดูรายละเอียดของแบบต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ได้จากภาคผนวกที่ 6-10) นอกจากนี้ยังติดตามและวัดความสำเร็จโดยสังเกตจากสิ่งแวดล้อมทางกายภาพของศูนย์ฯ และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการศูนย์ฯ และสอบถามความคิดเห็นจากประชาชนในหมู่บ้านที่เคยรับบริการจากศูนย์ฯ และประชาชนทั่วไป

- เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางของกรมประชาสงเคราะห์ ได้แก่ ผู้ตรวจสอบราชการกรม เจ้าหน้าที่กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน ออกติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการภาคสนามเป็นรายจังหวัด ในทุกระยะ 6 เดือน และจะดำเนินการประเมินผลความสำเร็จในทุกรอบ 1 ปี ทั้งนี้ในการออกติดตามภาคสนามของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนั้น ปัจจุบันกองการสังคมสงเคราะห์เอกชนได้กำหนดแบบติดตามประเมินผลศูนย์ฯ หรือแบบ อช. 3 และแบบติดตามประเมินผลเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอาสาสมัครประชาสงเคราะห์และศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (แบบ อช. 4) ขึ้น (ดูรายละเอียดของแบบ อช. 3 และ อช. 4 ได้จากภาคผนวกที่ 11-12) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการออกติดตาม นอกจากนี้จะใช้วิธีการตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ของศูนย์ฯ

การสังเกตสภาพแวดล้อมของศูนย์ฯ และการสอบถามความคิดเห็นของประชาชน เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดระดับอำเภอ

2) ระบบการรายงาน หลังจากเก็บและรวบรวมข้อมูลได้แล้ว กรมประชาสงเคราะห์โดยกองการสังคมสงเคราะห์เอกชนจะบันทึกข้อมูลที่ได้จากแบบศสข.1 และแบบ ศสข. 2 ลงในโปรแกรมคอมพิวเตอร์ และประมวลผลเป็นรายงานผลการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน และผลการปฏิบัติงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในภาพรวมของโครงการ พร้อมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมาย เพื่อประเมินความก้าวหน้าว่าผลการจัดตั้งศูนย์ฯ และผลการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ และมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง เพื่อผู้ที่เกี่ยวข้องจักได้ปรับปรุงแก้ไขต่อไป สำหรับข้อมูลที่ได้จากการเก็บและรวบรวมข้อมูลโดยอ้อม เจ้าหน้าที่ซึ่งออกติดตามงานภาคสนามที่จะทำการประมวลและวิเคราะห์ พร้อมทั้งจัดทำรายงานแสดงผลความก้าวหน้าการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของศูนย์ฯ ที่ออกติดตาม เพื่อผู้ที่เกี่ยวข้องจักได้ปรับปรุงแก้ไขต่อไปเช่นกัน

จากผลการศึกษาระบบการติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบัน ของกรมประชาสงเคราะห์ นำเสนอไปแล้วข้างต้น ผู้ศึกษาขอวิเคราะห์ระบบดังกล่าวโดยใช้แนวทางการพัฒนาระบบการติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอไปแล้วในหัวข้อ 4.1 เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ดังนี้

โครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านของกรมประชาสงเคราะห์ แม้จะได้ผ่านกระบวนการวางแผนและจัดเตรียมโครงการมาเป็นอย่างดี โดยกำหนดการสนับสนุนงบประมาณอุดหนุนกองทุนศูนย์ฯ ขึ้นรองรับการดำเนินงานของศูนย์ฯ กำหนดขั้นตอนการจัดตั้งศูนย์ฯ ไว้ชัดเจน กำหนดกิจกรรมการดำเนินงานของศูนย์ฯ ในด้านต่าง ๆ ตลอดทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้ชัดเจน แต่ยังไม่ได้ทำโครงสร้างองค์ประกอบสำคัญของโครงการให้เห็นความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันให้เห็นชัดเจน กล่าวคือการกำหนดวัตถุประสงค์ยังมีได้กำหนดจัดแบ่งให้เห็นเป็นระดับต้น ระดับกลาง และ

ระดับสูงสุดที่ชัดเจน ความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันเชิงสาเหตุและผลระหว่างทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ กิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการ และวัตถุประสงค์ในระดับต่าง ๆ ก็ยังไม่ได้กำหนดให้เห็นเด่นชัดนัก นอกจากนี้ก็มิได้กำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานไว้สำหรับผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ระดับต้น ผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับตามวัตถุประสงค์ระดับกลาง และผลกระทบที่มีต่อประชาชนตามวัตถุประสงค์ระดับสูงสุด ตลอดจนทั้งมิได้กำหนดให้มีการทำแผนปฏิบัติการกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีรายละเอียดของเป้าหมายทั้งในเชิงปริมาณเชิงคุณภาพ และเชิงระยะเวลา เพื่อใช้ในการติดตามผลการปฏิบัติงานกิจกรรมต่าง ๆ ของศูนย์ฯ ไว้

ดังนั้น ระบบติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านที่ใช้ในปัจจุบัน จึงสามารถใช้ประโยชน์เพื่อเร่งรัดการปฏิบัติงานและสามารถชี้ให้เห็นสถานการณ์ของโครงการในเรื่องเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร การปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ และการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ทางโครงการได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ ในช่วงของการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ระบบติดตามผลในปัจจุบันสามารถชี้ให้เห็นว่าการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านได้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่ การฝึกอบรมชี้แจงโครงการจัดตั้งศูนย์โครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมหรือไม่ จึงเห็นได้ว่าระบบติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบันสามารถติดตามผลลัพธ์ (Outputs) ของการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในเชิงปริมาณ และสามารถติดตามคุณภาพของกิจกรรมการฝึกอบรมชี้แจงโครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ซึ่งเป็นกิจกรรมหนึ่งในช่วงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเท่านั้น แต่ในแง่มุมมองการติดตามผลเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร (Inputs) และผลการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ (Activities) ของการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในเชิงระยะเวลาและคุณภาพนั้น ยังมองเห็นภาพการติดตามผลในเชิงปฏิบัติที่เป็นระบบไม่ชัดเจนนัก กล่าวคือ แม้ว่าการปฏิบัติจะมีการติดตามผลการดำเนินงานดังกล่าว ในเชิงระยะเวลาและคุณภาพอยู่บ้าง แต่จะอยู่ในลักษณะกระจัดกระจายไปในลักษณะการติดตามไปตามแผนเงิน แผนคน และ



แผนงาน โดยใช้วิธีการติดตามผลตามระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการรายงานผลงาน ตามระเบียบและระบบราชการทั่วไป จึงทำให้ประโยชน์ของการติดตามผลในการเร่งรัดปฏิบัติงานทั้งในเชิงระยะเวลา เชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ไม่ชัดเจนนัก

ในขั้นตอนหลังการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านแล้ว ระบบติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบัน โดยเฉพาะการเก็บและรวบรวมข้อมูลโดยตรงจากแบบ ศสบ.2 สามารถติดตามผลงาน (Outputs) ของแต่ละกิจกรรมในเชิงปริมาณ เช่น มีการประชุมคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน หรือไม่ ก็ครั้ง มีการรณรงค์หาเงินเข้ากองทุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านหรือไม่ ก็ครั้ง ได้เงินจำนวนเท่าใด ฯลฯ และสามารถติดตามผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Effect) ในเชิงปริมาณ เช่น ผู้ด้อยโอกาสได้รับการสงเคราะห์กี่ครั้ง กี่ราย ได้รับการสงเคราะห์เป็นเงินหรือสิ่งของ เป็นจำนวนเท่าใด ฯลฯ แต่ในแง่มุมมองของการติดตามในเชิงปริมาณ เชิงระยะเวลา และเชิงคุณภาพขององค์ประกอบสำคัญของโครงการ คือ ปัจจัยนำเข้า (Inputs) กิจกรรมต่าง ๆ (Activities) และผลลัพธ์ของโครงการ (Outputs) ตลอดทั้งความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุ และผลระหว่างองค์ประกอบดังกล่าวนั้น ผู้ศึกษายังไม่เห็นภาพการติดตามผลในเชิงปฏิบัติที่เป็นระบบนัก เช่นเดียวกับการติดตามในช่วงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน กล่าวคือ แม้ว่าจากการศึกษาจะพบว่า ในเชิงปฏิบัติจะมีการติดตามผลในเชิงปริมาณ เชิงระยะเวลาและเชิงคุณภาพของปัจจัยนำเข้า (Inputs) กิจกรรมการดำเนินงานของคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน กิจกรรมการดำเนินงานสนับสนุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน และคณะกรรมการศูนย์ฯ โดยเจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์ และผลลัพธ์ของโครงการ (Outputs) โดยอาศัยการติดตามของคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ผู้ประสานงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ประชาชนในหมู่บ้าน ในช่วงการประชุมคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน การประชุมชี้แจงผลงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน แก่ราษฎรในหมู่บ้าน ฯลฯ การติดตามโดยเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ

จังหวัด และส่วนกลางของกรมประชาสงเคราะห์ในบางช่วงเวลาที่ออกติดตามตรวจสอบและนิเทศงานภาคสนาม การติดตามจากระบบและระเบียบราชการที่มีอยู่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารบุคคล การรายงานผลการปฏิบัติราชการ และการติดตามในลักษณะอื่น ๆ แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า การติดตามผลในลักษณะดังกล่าว ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจน ไม่มีการกำหนดแผนปฏิบัติการที่กำหนดรายละเอียดของขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน เกี่ยวกับเป้าหมาย ผู้รับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการ สถานที่ดำเนินการ และผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ไม่มีการกำหนดเครื่องมือที่ช่วยในการติดตามผลที่ชัดเจน เช่น แบบสอบถาม หรือแบบประเมิน ฯลฯ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ระบบติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบันยังไม่เป็นระบบที่ชัดเจนเท่าที่ควร ผลการติดตามไม่สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลซึ่งกันและกันระหว่างการใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า การปฏิบัติงานกิจกรรมต่าง ๆ ผลงานของกิจกรรม ผลลัพธ์ของโครงการ ทำให้การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค การวัดความสำเร็จ ความล้มเหลวของโครงการไม่ชัดเจน และไม่สามารถเร่งรัดการปฏิบัติงานหรือควบคุมแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้ชัดเจนนัก

เนื่องจากการศึกษาพบว่า ระบบการติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบัน ในขั้นตอนของการจัดทำรายงานภายหลังการติดตาม (ซึ่งจะเป็นรายงานสั้น ๆ ที่นำเสนอชี้ประเด็นผลงาน และปัญหาที่ชัดเจน และชี้แนวทางการปรับปรุงแก้ไข หรือแนวทางเร่งรัดการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย) นั้น ยังไม่ชัดเจนนัก ในเชิงปฏิบัติยังมีการจัดทำรายงานในลักษณะเช่นนี้น้อยมาก จึงทำให้การติดตามผลไม่ส่งผลตามความมุ่งหมายที่ต้องการชี้ให้เห็นสถานการณ์การดำเนินงานของโครงการ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขหรือเร่งรัดการปฏิบัติงานได้ทันกับเหตุการณ์อย่างถูกต้อง

กล่าวโดยสรุป ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ว่าระบบการติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบันจะใช้ได้ผลในระดับหนึ่ง แต่หากสามารถปรับปรุงทบทวนกำหนดระบบให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยอาศัยแนวทางในการพัฒนาระบบติดตามผลดังที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอไปในหัวข้อ 4.1 ก็จะช่วยให้ระบบการติดตามผลศูนย์สงเคราะห์

ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบันมีความชัดเจน และเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการดำเนินงานศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลยิ่งขึ้นต่อไปอย่างแน่นอน

#### 4.3 ผลการศึกษาและวิเคราะห์ระบบประเมินผลศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบัน

ในการศึกษาระบบการประเมินผลศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้านของกรมประชาสงเคราะห์ในปัจจุบัน ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่และราษฎรที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกับการศึกษาระบบการติดตามผลซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาระบบการประเมินผลศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบัน ของกรมประชาสงเคราะห์ได้ดังนี้

เนื่องจากการประเมินผลที่ถูกต้องตามระบบและหลักวิชาการนั้น ต้องใช้ทรัพยากรทั้งบุคลากร และงบประมาณค่อนข้างมาก ตลอดทั้งต้องใช้หลักวิชาการที่ค่อนข้างจะสลับซับซ้อนพอสมควร ดังนั้นระบบการประเมินผลศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบัน ของกรมประชาสงเคราะห์ จึงอาจไม่ครอบคลุมองค์ประกอบสำคัญของการดำเนินงานของศูนย์ฯ ทั้งหมด ในลักษณะการประเมินแบบรอบยอด (Comprehensive evaluation) กล่าวคือ การประเมินผลไม่ครอบคลุมทั้งปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการ (Process) ผลลัพธ์ (Outputs) ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Effect) และผลกระทบต่อประชาชน (Impact) และความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเชิงสาเหตุและผลระหว่างองค์ประกอบดังกล่าวทั้งหมด แต่จะอยู่ในลักษณะของการประเมินความพยายาม กล่าวคือ ประเมินเฉพาะปัจจัยนำเข้า (Inputs) และกิจกรรม (Activities) และการประเมินผลลัพธ์ กล่าวคือ ประเมินเฉพาะผลลัพธ์ (Outputs) ของโครงการมากกว่า และอาจจะอยู่ในลักษณะของการประเมินผลเชิงประยุกต์แบบง่าย ๆ ที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการวิจัยประเมินผลมากนัก แต่ก็จัดได้ว่ากรมประชาสงเคราะห์มีการประเมินผลการดำเนินงานศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้านในเชิงปฏิบัติอยู่หลายแนวทางด้วยกัน ดังนี้

1) การประเมินผลการดำเนินงาน ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อแบ่งระดับศูนย์ฯ เป็นระดับดีเด่น ดี ปานกลาง และระดับปรับปรุง โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- ด้านการบริหารงานของศูนย์ฯ
- ด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และบริการด้านอื่น ๆ
- ด้านการบริหารเงินของศูนย์ฯ และระดมทรัพยากร
- ด้านการจัดทำแผนการช่วยเหลือประชาชนและข้อมูล
- ด้านการประสานงาน
- ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ด้านอื่น ๆ

โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัด เป็นผู้ประเมินจัดแบ่งระดับผลการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ เป็นระดับต่าง ๆ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการประเมินผลในเชิงประจักษ์ที่ง่ายที่สุดในลักษณะการประเมินความพยายาม ที่คำนึงถึงเกณฑ์ประสิทธิภาพ และเกณฑ์ประสิทธิผลในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามการประเมินผลดังกล่าวนี้ไม่ได้กำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจน จึงอาจทำให้ผู้ประเมินเกิดความยุ่งยาก ไม่ชัดเจนในวิธีการ และแนวทางการประเมิน ตลอดจนทั้งผลการประเมินอาจไม่อยู่ในมาตรฐานระดับเดียวกันของทั้งจังหวัด หรือของทั้งโครงการ อนึ่งการประเมินเพื่อแบ่งระดับของศูนย์ฯ ดังกล่าวนี้เป็นเพียงการประเมินเฉพาะกิจกรรม (Activities) ของศูนย์ฯ เท่านั้น (ดูรายละเอียดของการประเมินแบ่งระดับศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านได้ในภาคผนวกที่ 13) แต่การประเมินผลแบ่งระดับของศูนย์ฯ ดังกล่าวนี้นี้ ก็มีประโยชน์ในการช่วยให้เจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอ จังหวัด สามารถวางแผนการสนับสนุน เพื่อช่วยเหลือแก้ไข ปรับปรุงการดำเนินการของศูนย์ฯ ได้อย่างเหมาะสม สอดคล้อง กับระดับความสามารถของ

ศูนย์ฯ และถ้าเก็บข้อมูลรายละเอียดมากพอในการประเมิน ก็จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการแก้ไขในแต่ละกิจกรรมได้อย่างเหมาะสมด้วย

2) การประเมินผลศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โดยโครงการคัดเลือกศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านดีเด่น (ดูรายละเอียดของโครงการได้ในภาคผนวกที่ 14) การประเมินผลในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นการประเมินผลในเชิงประยุกต์แบบง่าย ๆ แต่ชัดเจนมากขึ้นกว่าการประเมินแบ่งระดับของศูนย์ที่กล่าวไปแล้วข้างต้น โดยมีการกำหนดประชุมคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การประเมินผลให้ผู้ประเมินสามารถตัดสินประเมินได้ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ กำหนดคะแนนเต็ม 100 คะแนน โดยแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- การบริหารงาน คะแนนเต็ม 40 คะแนน เช่น การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานเงินทุน ความสามัคคี และเสียสละของคณะกรรมการศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

- การจัดกิจกรรมและการบริการ คะแนนเต็ม 40 คะแนน เช่น การบริการส่งเสริมช่วยเหลือประชาชน การประสานงาน การพัฒนาอาชีพ การแก้ไขปัญหาหมู่บ้าน และบริการด้านอื่น ๆ

- การจัดเก็บข้อมูล คะแนนเต็ม 20 คะแนน เช่น การจัดทำทะเบียนราษฎรผู้เดือดร้อน กลุ่มเป้าหมาย การจัดทำทะเบียนผู้รับบริการจากศูนย์ฯ การจัดทำทะเบียนผู้บริจาค ฯลฯ

การประเมินดังกล่าวนี้ช่วยให้เจ้าหน้าที่ได้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานในเชิงคุณภาพมากขึ้น แต่เฉพาะในส่วนของการประเมินกิจกรรม (Activities) หรือการประเมินกระบวนการ (Process) เท่านั้น และในระหว่างการประเมินคัดเลือกศูนย์ฯ ดีเด่นนี้ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ประเมินได้มีการจัดเก็บข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคการดำเนินงาน หรือสาเหตุที่ทำให้การดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ที่ประเมินได้คะแนนน้อยประกอบไปด้วย ก็จะช่วยทำให้สามารถใช้ผลการประเมินให้เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุง

แก้ไขการดำเนินงานของแต่ละศูนย์ฯ ได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริง อย่างไรก็ตามหากเจ้าหน้าที่ผู้ประเมินคัดเลือกศูนย์ดีเด่นตามโครงการนี้ มุ่งผลแต่เพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งผลการตัดสินเท่านั้น โครงการดังกล่าวนี้จะไม่มีความคุ้มค่าในแง่มุมมองของการประเมินผลแต่อย่างใดเลย

3) การประเมินผลการดำเนินงานของ ศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ในลักษณะการศึกษาวิจัย โดยกองวิชาการและแผนงาน กรมประชาสงเคราะห์ เมื่อปี พ.ศ. 2534 (ดูรายละเอียดผลการประเมินดังกล่าวนี้จากรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง "การดำเนินงานของ ศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เอกสารวิชาการลำดับที่ 251 เล่มที่ 13/2534 กองวิชาการและแผนงาน กรมประชาสงเคราะห์) ซึ่งการประเมินผลดังกล่าวนี้ทำให้กรมประชาสงเคราะห์สามารถทราบถึงโครงสร้าง กระบวนการดำเนินงานของศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามการประเมินผลดังกล่าวนี้เป็นเพียงการประเมินกระบวนการดำเนินงาน (Process Evaluation) ของการดำเนินงานของศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านเท่านั้น จึงยังไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงผลการประเมินในองค์ประกอบสำคัญของการดำเนินงานของศูนย์ฯ ทั้งหมด อันได้แก่ ปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการ (Process) ผลลัพธ์ (Outputs) ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Effect) และผลกระทบต่อประชาชน (Impact) และความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับระหว่างองค์ประกอบดังกล่าว

4) การประเมินผลศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โดยโครงการประเมินผลศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ประจำปี พ.ศ. 2540 ของกองส่งเสริมสหกรณ์เอกชน ร่วมกับกองวิชาการและแผนงาน กรมประชาสงเคราะห์ (ดูรายละเอียดโครงการดังกล่าวนี้ ในภาคผนวกที่ 15) ซึ่งรายงานผลการประเมินตามโครงการดังกล่าวนี้ยังอยู่ในระหว่างการตรวจสอบจึงยังไม่ได้เผยแพร่ แต่เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการประเมินผล ก็กล่าวได้ว่า เป็นการประเมินที่มุ่งประเมินเฉพาะผลลัพธ์ของศูนย์ฯ (Outputs) ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Effect) โดยไม่ได้ประเมินองค์ประกอบสำคัญของการดำเนินของศูนย์ฯ ส่วนอื่น ๆ เช่น ปัจจัยนำเข้า (Inputs)

กระบวนการ (Process) และผลกระทบต่อประชาชน (Impact) ตลอดทั้งความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเชิงสาเหตุและผลระหว่างองค์ประกอบดังกล่าวทั้งหมดแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุปผู้ศึกษาเห็นว่าแม้ว่าระบบการประเมินศูนย์สังเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบันจะได้พยายามกำหนดแนวทางและวิธีการประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์สังเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านออกเป็นหลายแนวทางในเชิงประยุกต์หลักวิชาการประเมินผลให้ง่ายต่อการปฏิบัติซึ่งก็นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินงานศูนย์สังเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน แต่หากสามารถกำหนดระบบประเมินผลให้ครอบคลุมการประเมินเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการดำเนินงานของศูนย์สังเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านทั้งหมด ในลักษณะดังที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอไว้ในหัวข้อ 4.1.4 ก็จะเป็นประโยชน์มากขึ้น โดยเฉพาะการได้คำตอบที่ว่า การดำเนินงานของศูนย์ฯ เป็นสาเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่พึงประสงค์หรือไม่ มีผลกระทบอื่นใด สืบเนื่องจากการดำเนินงานของศูนย์ฯ หรือไม่ และหากจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขไปในทิศทางใด อย่างไร เป็นต้น ทั้งนี้ผู้ศึกษายอมรับว่าการประเมินผลในลักษณะเช่นนี้อาจจำเป็นต้องใช้หลักวิชาการที่ลึกซึ้งเกินกว่าความสามารถของทรัพยากรที่มีอยู่ ทั้งในแง่บุคลากร และงบประมาณของหน่วยงาน แต่หากกระทำได้โดยประสานขอความร่วมมือจากสถาบันวิชาการ และได้รับสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอจากสำนักงานงบประมาณ ก็เชื่อได้ว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าเป็นอย่างยิ่ง

## บทที่ 5

# ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญ ของระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์ส่งเสริมราษฎร ประจำหมู่บ้าน

การพัฒนา ระบบติดตามผลและประเมินผลให้สามารถสอดคล้อง  
สมดุระหว่างทฤษฎีและการปฏิบัติมิใช่เรื่องที่จะกระทำได้อย่างราบรื่นง่ายดาย ใน  
สาระของบทที่ 5 นี้ ผู้ศึกษาจึงขอนำเสนอปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญของ  
ระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบัน โดย  
สารระดังกล่าวนั้นนอกจากจะเป็นข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง  
และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน กองวิชาการและแผน  
งาน กรมประชาสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด ประชา  
สงเคราะห์อำเภอ และคณะกรรมการศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้าน ตลอดจนทั้ง  
ราษฎรที่เกี่ยวข้องแล้ว อีกส่วนหนึ่งจะเป็นข้อมูลที่ประมวลและวิเคราะห์จากประสบ  
การณ์ของผู้ศึกษาเอง โดยมุ่งหวังที่จะเป็นส่วนเสริมสนับสนุนให้การศึกษาวิเคราะห์ใน  
เรื่องนี้มี ความชัดเจนครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

สำหรับปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญของระบบติดตามผลและ  
ประเมินผลศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้านที่ประมวลมาได้ อาจจำแนกออกได้  
เป็น 3 ประการ ดังต่อไปนี้



## 5.1 ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดด้านการพัฒนาระบบ

จากการศึกษาพบว่า การพัฒนาระบบติดตามผลและประเมินผลให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติที่ชัดเจนนั้น จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีความถนัดในเรื่องนี้โดยเฉพาะ เพราะเป็นงานที่ใช้ความรู้และหลักวิชาการที่ลึกซึ้งพอสมควร แต่ในความเป็นจริงนั้น ส่วนราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการติดตามผลประเมินผลโดยตรง ที่เป็นอยู่มีเพียงหน่วยงานระดับฝ่าย/งาน ที่อยู่ในกองวิชาการหรือกองแผนงาน สำหรับกรมประชาสงเคราะห์นั้น ก็เป็นเช่นนั้น โดยจะมีงานติดตามและประเมินผลอยู่ภายใต้ฝ่ายแผนงาน กองวิชาการและแผนงาน ซึ่งรับผิดชอบติดตามและประเมินผลงานรวมของกรมฯ และจะมีงานรายงานและติดตามผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน อยู่ภายใต้ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าโดยข้อจำกัดของโครงสร้างขององค์กรแล้ว ย่อมทำให้ขาดแคลนบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ สำหรับความรับผิดชอบในงานที่มีความสำคัญและต้องใช้ทรัพยากรที่มีคุณภาพ เช่น การติดตามผลและประเมินผล

ในปัจจุบัน การพัฒนาระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน นั้น อยู่ในความรับผิดชอบของงานรายงานและติดตามผลศูนย์ฯ ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาศูนย์ฯ กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน จึงมีข้อจำกัดของบุคลากรที่มีอยู่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ เวลาในการปฏิบัติงานส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จะต้องใช้ไปกับการรายงานผล ซึ่งเป็นการกิจประจำของส่วนราชการ ที่จะต้องมีการรายงานไปยังหน่วยงานในระดับเหนือขึ้นไปตามลำดับขั้น เช่น ระดับกรม กระทรวง และต้องรายงานไปยังองค์กรกลางต่าง ๆ เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานด้านติดตามผลดังกล่าว จึงต้องให้ความสนใจเฉพาะข้อมูลเพื่อการรายงานผลเท่านั้น จนลืมนวัตกรรมประสงค์ที่แท้จริงของการติดตามผล หรือ การประเมินผล

ตลอดทั้งไม่มีเวลาที่จะได้ทบทวน หรือมีความคิดริเริ่มในการปรับปรุงระบบให้เหมาะสม และเป็นประโยชน์อย่างแท้จริง เพราะต้องใช้เวลาทั้งหมดไปกับการกิจประจำดังที่กล่าวไปแล้ว

## 5.2 ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดด้านกระบวนการของระบบ

กระบวนการของระบบติดตามผลและประเมินผล นั้น มีความคล้ายคลึงกันดังที่กล่าวไปแล้ว ในสาระของบทที่ 2 กล่าวคือ จะต้องเริ่มที่การกำหนดโครงสร้างของงานที่จะติดตามหรือประเมินให้ชัดเจนเสียก่อน โดยเฉพาะองค์ประกอบที่สำคัญต่าง ๆ คือ ทรัพยากรที่ต้องใช้หรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องปฏิบัติ (Process/Activities) ผลลัพธ์ (Outputs) ผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ (Effect) และผลกระทบต่อประชาชน (Impact) ต่อจากนั้นจะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐาน การวัดผลโดยการเก็บและรวบรวมข้อมูล การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติกับเกณฑ์มาตรฐาน และสิ้นสุดด้วยการปรับปรุงแก้ไข แต่ในทางปฏิบัตินั้น จะพบว่าการติดตามผลและประเมินผลของหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามกระบวนการของระบบในทุกขั้นตอน จะให้ความสำคัญกับขั้นตอนของการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้เพราะต้องการได้เพียงข้อมูลไปเพื่อใช้รายงานผลเท่านั้น

การติดตามผลศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบันนั้น ก็เช่นกัน ยังมีข้อจำกัดของการดำเนินการตามกระบวนการของระบบอยู่มาก กล่าวคือ ยังไม่ได้มีการกำหนดองค์ประกอบที่สำคัญของงานให้ชัดเจน ยังไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจน ดังนี้เมื่อถึงขั้นตอนของการวัดก็ไม่สามารถกำหนดเครื่องมือที่ใช้ในการวัดที่เหมาะสมได้ ผลการติดตามผลที่ได้ก็เป็นเพียงตัวเลขที่ใช้เพื่อการรายงานที่กำหนดไว้ เพื่อหาสาเหตุของข้อแตกต่างในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์เสนอแนะแนวทางแก้ไข ให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้ใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานต่อไป ส่วนในด้านการประเมินผลที่มีความสลับซับซ้อนในกระบวนการของระบบมากกว่านั้น การประเมินผลศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านยังไม่สามารถที่จะดำเนินการให้สมบูรณ์ครบถ้วนตามกระบวนการของระบบได้เช่นเดียวกัน

### 5.3 ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดด้านการปฏิบัติตามระบบ

จากปัญหาและข้อจำกัดของการพัฒนาระบบ และกระบวนการของระบบของการติดตามผลและประเมินผลศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบันนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานติดตามผล และประเมินผลศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบันค่อนข้างมาก กล่าวคือ แม้ในทางปฏิบัติจะกล่าวได้ว่าการดำเนินงานศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านนั้น มีการติดตามผลและประเมินผลการดำเนินงานอยู่บ้าง เพราะหากไม่มีการติดตามผลและประเมินผลการดำเนินงานแล้วย่อมเป็นไปได้ที่การทำงานจะเกิดความก้าวหน้าและประสบผลสำเร็จไปในทิศทางที่กำหนดไว้และพึงประสงค์ แต่เมื่อพิจารณาในเชิงระบบแล้วจะเห็นได้ว่า การติดตามผลการดำเนินงานศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน นั้น เกิดขึ้นในลักษณะที่ไม่เป็นระบบชัดเจนตามหลักวิชาการนัก การติดตามผลการดำเนินงานศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรในทางปฏิบัติได้อาศัยการติดตามและควบคุมโดยธรรมชาติของการปฏิบัติงานที่ผู้ปฏิบัติได้ปฏิบัติงานไปตามขั้นตอนของงานที่กำหนดไว้ และอาศัยการควบคุมโดยระเบียบของทางราชการทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณ ตลอดจนการติดตามงานภาคสนามของเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ จังหวัด และส่วนกลาง กรมประชาสงเคราะห์ และการกระตุ้นจากโครงการในลักษณะของการประเมินผล เช่น การแบ่งระดับศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โครงการคัดเลือกศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โครงการคัดเลือกศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านดีเด่น เป็นต้น

จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในระดับอำเภอ จังหวัด และคณะกรรมการศูนย์ฯ นั้น ในด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการติดตามผลและประเมินผลแล้ว ส่วนใหญ่จะยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับระบบการติดตามผลและประเมินผล กล่าวคือไม่รู้ว่าการติดตามผลคืออะไร มีประโยชน์อย่างไร และมีวิธีการอย่างไรในส่วนของระบบติดตามผลประเมินผลศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในระดับอำเภอ จังหวัด และคณะกรรมการศูนย์ฯ ก็ไม่สามารถชี้แจงให้ความชัดเจนแก่ผู้ศึกษาได้ว่า มีระบบอย่างไร มีวิธีการ

อย่างไร แต่จะให้ข้อมูลมุ่งเน้นไปที่วิธีการดำเนินงานของศูนย์ฯ ว่าศูนย์ฯ นั้นมีกิจกรรมอะไรบ้าง และมีปัญหาอุปสรรคอย่างไรในการดำเนินงานของศูนย์ฯ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผลกระทบของปัญหาในด้านพัฒนาระบบและกระบวนการของระบบไม่ชัดเจน จึงทำให้ผู้ปฏิบัติไม่สามารถทำความเข้าใจกับตัวระบบได้ ดังนั้น จึงเชื่อว่าหากมีการพัฒนาระบบและกระบวนการของระบบให้ชัดเจนแล้วย่อมสามารถส่งผลให้การปฏิบัติตามระบบเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นและย่อมส่งผลให้การดำเนินงานศูนย์ฯ สดวกเพราะข้าราชการประจำหมู่บ้านมีความก้าวหน้ารวดเร็วยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## บทที่ 6

### บทสรุป

#### 6.1 สรุป

การติดตามผล (Monitoring) และประเมินผล (Evaluation) เป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากระบวนการวางแผนและการนำแผนไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะการติดตามผลและประเมินผล จะสามารถบ่งบอกถึงความก้าวหน้าปัญหาอุปสรรค ผลสำเร็จ และผลกระทบจากการดำเนินงาน ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการกับเร่งรัด และปรับปรุงการดำเนินงาน ตลอดจนสามารถใช้เป็น ข้อมูลในการพัฒนางานที่จะมีต่อไป

การพัฒนา ระบบติดตามผลและประเมินผล นั้น ต้องอาศัยทั้งภาค วิชาการและภาคประสบการณ์ควบคู่และสอดคล้องประสานซึ่งกันและกัน ทฤษฎีและ กรอบแนวคิดเกี่ยวกับระบบติดตามผลและประเมินผล จึงเป็นรากฐานสำคัญในภาค วิชาการที่ผู้สนใจจะศึกษาคูเคราะห์ เพื่อพัฒนาระบบติดตามผลและประเมินผลนโยบาย/แผนงาน/โครงการสาธารณะใด ๆ จำเป็นต้องเรียนรู้ทำความเข้าใจให้แม่นยำเสีย ก่อน มิฉะนั้นแล้วการอาจหาญไปทบทวนปรับปรุงระบบติดตามผลและประเมินผลที่เขา ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันก็อาจกลายเป็นการสร้างปัญหาซ้อนปัญหาต่อไปเรื่อย ๆ อย่างไม่ รู้จบ

นโยบายของรัฐในปัจจุบัน มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการทาง สังคมให้มากขึ้น มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และตรวจสอบดูแลการให้บริการของรัฐมากขึ้น สิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันนั้นหากประชาชนนำมาใช้ในการตรวจสอบการดำเนิน งานของหน่วยงานของรัฐอย่างจริงจัง หน่วยงานของรัฐก็คงไม่สามารถจะอยู่นิ่งเฉยได้

โดยไม่ปรับตัว การติดยึดอยู่กับเทคนิควิธีการที่เป็นมรดกตกทอดสืบต่อกันมาก็คงเป็นเรื่องที่อันตรายอย่างใหญ่หลวง การปรับปรุงทบทวนระบบการติดตามผลและประเมินผล เป็นทั้งยุทธศาสตร์และมาตรการที่แผนแม่บทต่าง ๆ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แผนพัฒนางานสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 และแผนประชาสงเคราะห์แม่บท ฉบับที่ 4 ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากในสถานการณ์ปัจจุบัน (พ.ศ. 2540-2544) การปรับตัวของหน่วยงานของรัฐในการทบทวนและปรับปรุงระบบติดตามผลและประเมินผลจึงเป็นภารกิจที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐในปัจจุบันและมีความสำคัญต่อหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างยิ่ง

การพิจารณาทบทวนปรับปรุงระบบติดตามผลของหน่วยงานนั้น ควรเริ่มต้นจากแผนงานโครงการที่มีความสำคัญในลำดับต้นของหน่วยงาน โครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเป็นโครงการที่มีความสำคัญโครงการหนึ่งของกรมประชาสงเคราะห์ ที่ได้รับความเห็นชอบโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2530 และได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา โดยกรมประชาสงเคราะห์มีนโยบายส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านให้ครบทุกหมู่บ้านทุกจังหวัดทั่วประเทศ ภายในปี พ.ศ. 2540 นี้ ประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับจากโครงการนี้ก็คือ สวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชนในชนบท ดังนั้นระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านย่อมมีคุณค่าเพียงพอต่อการให้ความสำคัญในลำดับแรก ในการศึกษาเพื่อทบทวนและปรับปรุงระบบ

ผลการศึกษาระบบการติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านของกรมประชาสงเคราะห์ในปัจจุบัน นั้น สามารถชี้ให้เห็นถึงระบบติดตามผลและประเมินผลที่ใช้ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน และสถานการณ์ของการปฏิบัติ ใน

ปัจจุบันนี้กล่าวได้ว่าไม่มีระบบติดตามผลและประเมินผลของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่สมบูรณ์พร้อม ดังที่มีผู้ศึกษาและพบว่า<sup>51</sup>

"Government is famous for its endless figures and forms.....most of this counting is focused on inputs.....very seldom does it focus on outcomes, on results"

(Source : Ted Gaebler-Reinventing Government)

"หน่วยงานของรัฐส่วนมากได้ชื่อว่าเป็นหน่วยงานที่มีรูปแบบการวัดผลที่ไม่แน่นอน..... ส่วนใหญ่การวัดผลจะมุ่งเน้นที่ทรัพยากรที่นำมาใช้.....มีน้อยมากที่มุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ หรือ ผลสัมฤทธิ์"

สำหรับระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านของกรมประชาสงเคราะห์ในปัจจุบันนั้นมีความสมบูรณ์ของระบบอยู่ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ มีการติดตามผลที่มุ่งเน้นวัดผลลัพธ์ (Output) ในช่วงของการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน และมีการติดตามกิจกรรมต่าง ๆ (Activities) ที่เป็นผลการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในช่วงที่จัดตั้งแล้ว ในส่วนของการประเมินผลนั้นมีการประเมินผลที่มุ่งเน้นการประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) และประเมินผลลัพธ์ (Outputs) ของการดำเนินงานในศูนย์ฯ ในบางส่วน อย่างไรก็ตามพบว่าปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญของระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านนั้น เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาระบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับกระบวนการของระบบในเชิงวิชาการ และท้ายสุดก็คือ ปัญหาข้อจำกัดเกี่ยวกับการนำระบบไปปฏิบัติให้เกิดผลประโยชน์ต่อการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในที่สุด

<sup>51</sup> สมชาย พัฒนา, การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์, (เอกสารจัดสำเนา, กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม, พ.ศ.2540)

## 6.2 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคอขวดและข้อจำกัดของระบบติดตามและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในปัจจุบัน นั้น อาจจำแนกออกได้เป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

### 6.2.1 การปรับปรุงแนวทางการพัฒนาระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

เนื่องจากข้อจำกัดของโครงสร้างขององค์กรที่มีผลต่อปริมาณ และคุณภาพของบุคลากรที่รับผิดชอบในการพัฒนาระบบติดตามผลและประเมินผล ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ของกรมประชาสงเคราะห์ ดังที่กล่าวไปแล้วนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ากรมประชาสงเคราะห์ อาจแก้ไขปัญหานี้ โดยตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อ พิจารณาทบทวนปรับปรุงระบบการติดตามผล และประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎร ประจำหมู่บ้านโดยระดมบุคลากรของกรมประชาสงเคราะห์จากกองฯ ต่าง ๆ ที่มีความรู้ ความถนัด และมีประสบการณ์ในด้านนี้ พร้อมทั้งประสานขอความร่วมมือจากสถาบัน วิชาการเพื่อได้อาจารย์และนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการติดตามผลและ ประเมินผล เป็นที่ปรึกษาของคณะทำงานดังกล่าว โดยการดำเนินงานของคณะทำงาน ดังกล่าวควรมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน เพื่อได้ผลการทบทวนและปรับปรุงของระบบ ติดตามผลและประเมินผลศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านไปใช้ปฏิบัติในเวลาที่ไม่ นานนักต่อไป

อนึ่ง เพื่อให้เห็นภาพภารกิจของคณะทำงานที่ชัดเจน ในการปรับปรุง ทบทวนระบบติดตามผลและประเมินผลของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ผู้ ศึกษาเห็นว่าสาระของแนวทางการพัฒนาระบบการติดตามผลและประเมินผลของศูนย์ สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอในหัวข้อ 4.1 ของบทที่ 4 ไปแล้ว นั้น สามารถเป็นแนวทางของการทบทวนปรับปรุงระบบติดตามผลและประเมินผล



ศูนย์ฯ ได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ภารกิจที่สำคัญที่ต้องปฏิบัติในการทบทวนปรับปรุงระบบฯ มีดังนี้

1) กำหนดกรอบโครงสร้างองค์ประกอบที่สำคัญของโครงการศูนย์ส่งเสริมวิทยากรประจำหมู่บ้านที่ประกอบด้วย วัตถุประสงค์สูงสุด (Goal) วัตถุประสงค์ระดับกลาง (Purpose) ผลลัพธ์ (Output) กิจกรรม (Activities) และปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ (Input) และความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างองค์ประกอบนี้ให้ชัดเจน

2) การกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานของผลลัพธ์ (Output) ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Purpose/Effect) และผลกระทบที่ประชาชนได้รับ (Goal/Impact) ให้ชัดเจนทั้งเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ และเชิงระยะเวลา

3) การกำหนดกรอบแนวทางการวางแผนการดำเนินงานระยะ 5 ปีของโครงการศูนย์ส่งเสริมวิทยากรประจำหมู่บ้านในแต่ละจังหวัด และกรอบแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของศูนย์ส่งเสริมวิทยากรประจำหมู่บ้านแต่ละศูนย์ฯ ให้ชัดเจน โดยแผนปฏิบัติการควรระบุกิจกรรมที่ปฏิบัติ ระยะเวลาดำเนินการ เป้าหมาย ผู้รับผิดชอบ สถานที่ดำเนินการ และผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับให้ชัดเจนเพื่อใช้ในการติดตามผลได้

4) การกำหนดระบบติดตามผล และประเมินผลศูนย์ส่งเสริมวิทยากรประจำหมู่บ้าน ให้ชัดเจนตามหลักวิชาการที่ถูกต้อง และสามารถปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ในส่วนของระบบติดตามผลควรเน้นให้ความสำคัญกับการติดตามผลที่ให้คณะกรรมการศูนย์ฯ เป็นตัวหลักในการติดตาม

## 6.2.2 การปรับปรุงแนวทางการนำระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์ส่งเสริมวิทยากรประจำหมู่บ้านไปปฏิบัติ

ปัญหาการนำระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์ส่งเสริมวิทยากรประจำหมู่บ้านไปปฏิบัติสืบเนื่องจากความไม่ชัดเจนของตัวระบบและกระบวนการของระบบ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่าเมื่อได้มีการทบทวนปรับปรุงระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์ส่งเสริมวิทยากรประจำหมู่บ้านให้ชัดเจนขึ้น ตามข้อเสนอแนะหัวข้อ 6.2.1 แล้ว ก็สามารถแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้องกับการนำระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์ส่งเสริมวิทยากรประจำหมู่บ้านไปปฏิบัติได้ส่วนหนึ่ง แต่กรมประชาสงเคราะห์มีภารกิจที่ต้องดำเนินการสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามระบบและกระบวนการของระบบอีกหลายประการ ดังนี้

1) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับการติดตามผลและประเมินผลของศูนย์ส่งเสริมวิทยากรประจำหมู่บ้านในทุกระดับ เกี่ยวกับระบบการติดตามผลและประเมินผลที่ได้พัฒนาขึ้น ตามหัวข้อ 6.2.1

2) จัดทำคู่มือการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบติดตามผลและประเมินผลศูนย์ฯ ที่ได้พัฒนาขึ้น โดยควรเป็นเอกสารที่มีเนื้อหาสาระที่ง่ายต่อการเรียนรู้เพื่อใช้ในการปฏิบัติมากกว่าเอกสารวิชาการ ที่ยากต่อการเข้าใจ

3) การติดตามผลและประเมินผล จะเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงนั้น ผู้รับผิดชอบในการติดตามผลและประเมินผล จะต้องรู้จักนำผลที่ได้จากการติดตามไปเปรียบเทียบกับเป้าหมาย หรือเกณฑ์มาตรฐานในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อวิเคราะห์ผลสถานการณ์ของการดำเนินงานได้ถูกต้อง และทันกับเหตุการณ์ ดังนั้นจึงต้องมีการสาธิตชี้แนะวิธีการวิเคราะห์ผล ของการติดตามผลและประเมินผลในเชิงปฏิบัติในระยะแรกอย่างจริงจัง

4) ภายหลังจากการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับเกณฑ์มาตรฐานแล้ว จำเป็นต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและกำหนด

การแก้ปัญหา ในลักษณะรายงานสั้น ๆ เพื่อนำเสนอต่อผู้มีอำนาจรับผิดชอบในการวินิจฉัยสั่งการ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งตามกระบวนการของระบบ ดังนั้นจึงต้องมีการฝึกอบรม ติดตามนิเทศ ตลอดจนจัดทำคู่มือ แนวทางการจัดทำรายงานวิเคราะห์ดังกล่าวแก่ผู้รับผิดชอบในการติดตามผลและประเมินผล

อนึ่งในทางปฏิบัตินั้นเพื่อให้สามารถใช้ผลในการติดตามผลและประเมินผลในการเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้ทันต่อเหตุการณ์ อาจจำเป็นต้องมีการใช้วิธีการประชุม สรุปผลการติดตามผลประเมินผล และการวิเคราะห์แก่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการแทนการนำเสนอรายงานการวิเคราะห์ก็ได้ ซึ่งในเรื่องนี้ก็จำเป็นต้องกำหนดวิธีการและแนวทางให้ชัดเจน ในคู่มือการปฏิบัติงานตามระบบที่จัดทำขึ้นด้วย

5) ประการสุดท้าย ผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานของศูนย์ฯ ในทุกระดับ เมื่อได้รับทราบผลของการติดตามผลและประเมินผลจากรายงานการวิเคราะห์หรือการประชุมผลการวิเคราะห์แล้ว จะต้องมีความผูกพันและถือเป็นภารกิจที่จะต้องสั่งการ ให้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรค ตามที่ได้รับทราบจากรายงานการวิเคราะห์หรือการประชุมนำเสนอผลการวิเคราะห์ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้รับผิดชอบในการติดตามผลและประเมินผล เห็นประโยชน์ของการติดตามผลและประเมินผลอย่างแท้จริง มิฉะนั้นแล้ว ระบบการติดตามผลและประเมินผล ที่ถูกนำไปปฏิบัติในทุกชั้นตอนก็ไม่คุ้มค่าแต่อย่างใด เป็นการสูญเสียทรัพยากรต่าง ๆ ไปโดยใช่เหตุ ดังคำกล่าวที่ว่า จงอย่าดำเนินการติดตามผลและประเมินผล หากไม่ต้องการทราบผลการติดตามผลและประเมินผล เพื่อปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานให้ดีขึ้น

## บรรณานุกรม

กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย , คู่มือการดำเนินงานศูนย์ส่งเสริม  
ราษฎรประจำหมู่บ้าน (โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง , 2533).

กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม , แผนประชาสัมพันธ์  
แม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540-2544) , เอกสารวิชาการลำดับที่ 381 เล่มที่  
22/2539.

คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ , แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคม  
และสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540-2544) , (กรุงเทพฯ :  
ศักดิ์โสภาคการพิมพ์ , 2540).

ทศพร ศิริสัมพันธ์ บก. , เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539).

นานัด คัควานี และ เมธี ครองแก้ว , รายงานการศึกษาขั้นสุดท้ายระบบดัชนีชี้วัด  
การติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 , (เอกสารประกอบการ  
สัมมนาเรื่อง การจัดทำดัชนีชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับ  
ที่ 8 วันที่ 2 เมษายน 2540 ณ โรงแรมมารีวอเตอร์เกท กรุงเทพฯ).

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, การวิจัยประเมินผล : หลักการและกระบวนการ (กรุงเทพฯ  
: หจก. การพิมพ์พระนคร , 2529).

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช , เอกสารการสอนชุดวิชา การวางแผนนโยบาย  
โครงการ และการบริหารโครงการ , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย  
สุโขทัยธรรมิกราช , 2533).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก 11 ตุลาคม 2540. ก.

รายงานประจำปี 2539 , กรมประชาสงเคราะห์ .

วีระพล สุวรรณนันต์ , ความรู้เบื้องต้นในการจัดทำแผนและโครงการ ตอน ประเมินผลและโครงการ , (กรุงเทพฯ : บริษัทประยูรวงศ์จำกัด , 2525).

สมชาย พัฒนา , การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ , (เอกสารอัดสำเนา , กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม , พ.ศ. 2540.

ส่วนติดตามผล สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย , แนวทางการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย , (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น , 2539).

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ , "สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540 - 2544)", นิตยสารการประชาสงเคราะห์ 40 : 5 (กันยายน - ตุลาคม 2540).

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา , ตัวชี้วัดสำหรับงานพัฒนาชนบท : ประสบการณ์จากนักพัฒนา , (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา , 2538).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คู่มือการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ไปสู่การปฏิบัติ , (กรุงเทพ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , 2539).

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย , หลักการวางแผนพัฒนาจังหวัด , (รวมบทความวิชาการ เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร แผนพัฒนาจังหวัด , พ.ศ. 2526).

- ✓ Dennis J. Casley and Krishna Kumar , **Project Monitoring and Evaluation in Agriculture.**, (Baltimore , MD : John Hop Kins University Press , 1987).
- ✓ Josette Murphy and Jim J. Marchant , **Monitoring and Evaluation in Extension Agencies** (Washington , DC : the World bank , 1988) , P.1
- Peter H. Rossi , Howard E. Freeman and Sontr R. Wright , **Evaluation : A systematic Approach.**, (California : Sage Publication , Inc.,1979).
- ✓ United Nations , Department of Economic and Social Affairs, **Systematic Monitoring and Evaluation of Integrated Development Programmes : A Source Book** (New York : United Nations Publication, 1978).