

## บทที่ 2

### การศึกษาแนวทางการประเมินความคุ้มค่าในต่างประเทศและประเทศไทย

เนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงแนวทางการประเมินความคุ้มค่าในต่างประเทศ ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ และประเทศแคนาดา รวมทั้งการเปรียบเทียบกรอบแนวคิดการประเมินความคุ้มค่าเปรียบเทียบกับแนวคิดที่ใช้ในประเทศไทย ตลอดจนข้ออภิปรายในการกำหนดน้ำหนักให้แก่ประเด็นตัวชี้วัดในการประเมินความคุ้มค่า

#### 2.1 การประเมินความคุ้มค่าในต่างประเทศ

##### (1) องค์การระหว่างประเทศของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด

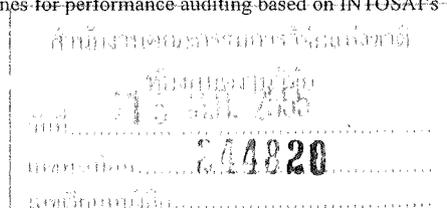


The International Organization of Supreme Audit Institutions ได้จัดทำคู่มือ "Implementation Guidelines for Performance Auditing: Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's auditing standards and practical experience" โดยความร่วมมือของ 28 ประเทศ และแปลคู่มือนี้เป็นภาษาต่างๆ โดยประเทศสหราชอาณาจักร (ภาษาอังกฤษ) ประเทศแคนาดา (ภาษาฝรั่งเศส) ประเทศออสเตรีย (ภาษาเยอรมัน) ประเทศซาอุดี-อาราเบีย (ภาษาอาราบิก) และประเทศสหรัฐอเมริกา (ภาษาสเปน) ซึ่งจำแนกขอบเขตการตรวจสอบผลการดำเนินงานตามมาตรฐานของ INTOSAI ออกเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานทางการเงินตามระเบียบ และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน โดยที่การตรวจสอบผลการดำเนินงานมุ่งตรวจสอบความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล<sup>1</sup>

การตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นวิธีที่ผู้เสียภาษี นักลงทุน นักกฎหมาย ผู้บริหาร ประชาชนทั่วไป และสื่อมวลชน สามารถใช้ในการกำกับการควบคุมและทำความเข้าใจการทำงานและผลลัพธ์จากการจัดทำกิจกรรมที่หลากหลายของรัฐบาล การตรวจสอบผลการดำเนินงานพิจารณาว่าค่าใช้จ่ายงบประมาณมีความคุ้มค่าหรือไม่ มีวิธีการใช้จ่ายเงินที่ดีกว่านี้และให้ผลที่ดีกว่านี้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ เกณฑ์การวัดผลการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีวิธีหนึ่งก็คือบริการสาธารณะทุกอย่างต้องมีการตรวจสอบ<sup>2</sup>

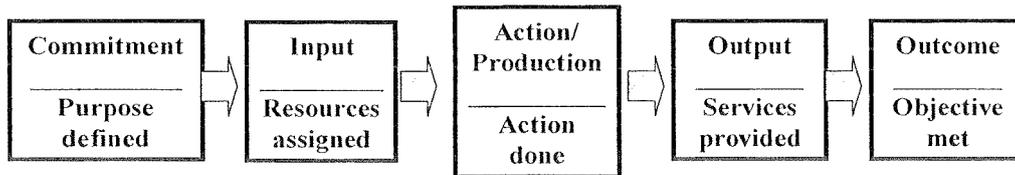
<sup>1</sup> INTOSAI, Implementation Guidelines for Performance Auditing: Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's auditing standards and practical experience, p.11

<sup>2</sup> INTOSAI, Implementation Guidelines for Performance Auditing: Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's auditing standards and practical experience, p.12



การตรวจสอบผลการดำเนินงานที่ INTOSAI นำมาใช้มีตัวแบบ ดังนี้

## Performance Audit - INTOSAI's Model



ที่มา : INTOSAI, Implementation Guidelines for Performance Auditing: Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's auditing standards and practical experience, p.14.

การตรวจสอบผลการดำเนินงานตามมาตรฐานของ INTOSAI ซึ่งมุ่งตรวจสอบองค์ประกอบทั้ง 3 ได้แก่ ประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล มีลักษณะสำคัญดังนี้<sup>3</sup>

- ประหยัด – ทำให้ค่าใช้จ่ายลดลงจากการใช้ปัจจัยนำเข้า
  - วิธีการจัดทำกิจกรรมและเครื่องมือที่มีอยู่มีการใช้อย่างประหยัดหรือไม่
  - บุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ มีการใช้อย่างประหยัดในการจัดทำกิจกรรมหรือไม่
  - กิจกรรมด้านการบริหารจัดการอยู่ภายใต้หลักการบริหารที่ดีและนโยบายการจัดการที่ดีหรือไม่
- ประสิทธิภาพ – ผลิตหรือบริการให้ได้มากจากทรัพยากรเท่าที่มีอยู่อย่างจำกัด
  - บุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ มีการใช้ในการผลิตและให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
  - แผนงานของรัฐบาล หน่วยรับผิดชอบ และกิจกรรม ได้ดำเนินงานภายใต้การบริหารจัดการ การควบคุม การจัดองค์การ การบริหารงาน การติดตามผล และการประเมินผล อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
  - กิจกรรมของหน่วยรับผิดชอบสอดคล้องกับเป้าประสงค์และความต้องการที่กำหนดหรือไม่
  - กระบวนการให้บริการสาธารณะมีคุณภาพดี คำนึงถึงความต้องการของผู้รับบริการ และส่งมอบตามเวลาที่กำหนดหรือไม่
  - แผนงานมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สามารถลดต้นทุนได้หรือไม่

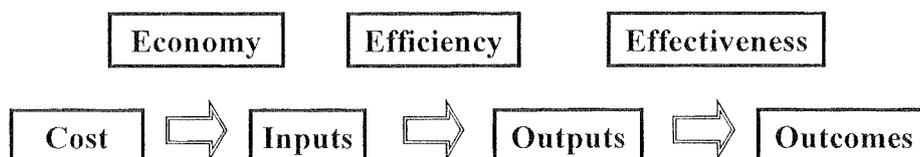
<sup>3</sup> INTOSAI, Implementation Guidelines for Performance Auditing: Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's auditing standards and practical experience, p.15

- ประสิทธิภาพ – ความสำเร็จที่ตอบสนองจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
  - แผนงานได้มีการเตรียมการและออกแบบอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีเป้าประสงค์ของแผนงานที่ชัดเจนและมีความสอดคล้องระหว่างแผนงานหรือไม่
  - เป้าประสงค์และแนวทางของแผนงานใหม่หรือแผนงานต่อเนื่องมีความเฉพาะเจาะจง มีความสอดคล้อง มีความเหมาะสม และมีความเกี่ยวข้องระหว่างกันหรือไม่
  - โครงสร้างองค์การ กระบวนการตัดสินใจ และระบบการบริหารจัดการในการปฏิบัติงานตามแผนงาน เอื้อต่อประสิทธิภาพของแผนงานหรือไม่
  - แผนงานมีลักษณะที่เป็นแผนงานเสริม หรือซ้ำซ้อน หรือทับซ้อน หรือขัดแย้งกับแผนงานอื่นใดหรือไม่
  - คุณภาพการบริการสามารถให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับบริการหรือจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้หรือไม่
  - ระบบการวัดผล การติดตามผล และการรายงานประสิทธิภาพของแผนงานมีความเพียงพอที่จะนำไปใช้ประโยชน์หรือไม่
  - การลงทุนของรัฐบาลหรือของแผนงาน และ/หรือส่วนประกอบอื่นๆ ตอบสนองต่อเป้าประสงค์หรือจุดมุ่งหมายหรือไม่
  - ผลกระทบของแผนงานที่มีต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่
  - ปัจจัยใดบ้างที่เอื้อต่อผลการปฏิบัติงานและการตอบสนองต่อเป้าประสงค์ของแผนงาน
  - สาเหตุใดบ้างที่เป็นอุปสรรค เพื่อนำไปปรับปรุงการดำเนินงานของแผนงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
  - มีทางเลือกอื่นที่ให้ผลประโยชน์ที่ดีกว่าแนวทางที่ดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันหรือไม่

## (2) ประเทศสหราชอาณาจักร

ในประเทศสหราชอาณาจักร Audit Commission กำหนดให้การประเมินความคุ้มค่า (Value for Money – VFM) ด้วย 3E ได้แก่ Economy-Efficiency-Effectiveness หรือ ประหยัด-ประสิทธิภาพ-ประสิทธิผล<sup>4</sup>

### Value for Money - United Kingdom



ที่มา: Audit Commission

ตามพระราชบัญญัติ National Audit Act ปี ค.ศ.1983 หน่วยงาน National Audit Office สามารถดำเนินการตรวจสอบและจัดทำรายงานในเรื่องที่เกี่ยวกับความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ด้วยนิยามว่า ประหยัดหมายถึงการทำให้ค่าใช้จ่ายลดลงจากทรัพยากรที่ใช้หรือที่ต้องการหรือที่เรียกว่าจ่ายให้น้อยลง ส่วนประสิทธิภาพหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตจากสินค้าหรือการให้บริการเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตหรือที่เรียกว่าจ่ายให้ดี ในขณะที่ประสิทธิผลหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลงานที่คาดหวังเปรียบเทียบกับผลงานที่เกิดขึ้นจริงจากการใช้จ่ายงบประมาณหรือที่เรียกว่าจ่ายอย่างฉลาด

ความคุ้มค่า – ผู้ใช้บริการสาธารณะหรือผู้จ่ายเงินให้เกิดบริการสาธารณะผ่านการจ่ายภาษีและการเสียค่าธรรมเนียมการใช้บริการมีความคาดหวังว่าหน่วยงานให้บริการสาธารณะนั้นๆ ได้ใช้ทรัพยากรอย่างดีที่สุดในการจัดการ ด้วยเหตุนี้ การตรวจสอบการดำเนินงานสาธารณะจึงรวมถึงการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลจากการใช้ทรัพยากร รวมทั้งการประเมินผลคุณภาพบริการและการวัดผลการปฏิบัติงาน ความประหยัดหมายถึงการลดค่าใช้จ่ายที่ได้รับมาหรือได้ใช้ไปโดยคำนึงถึงคุณภาพที่จะให้ ส่วนประสิทธิภาพหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตจากสินค้าหรือการให้บริการเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต ในขณะที่ประสิทธิผลหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลงานที่คาดหวังเปรียบเทียบกับผลงานที่เกิดขึ้นจริงจากการใช้จ่ายงบประมาณ<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Audit Commission, Value for money self-assessment guide. August 2006

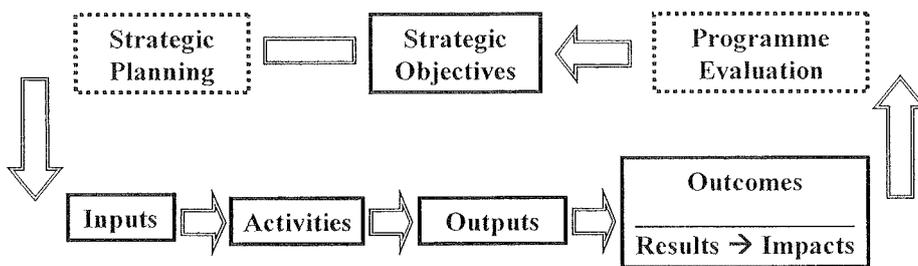
<sup>5</sup> Public audit Forum, What Public Sector Bodies can expect from their Auditors. March 2000

### (3) ประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์

Central Expenditure Evaluation Unit, Department of Finance ของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ได้จัดทำคู่มือการประเมินความคุ้มค่า “Value for Money and Policy Review Initiative Guidance Manual” ซึ่งกำหนดเค้าโครงการประเมินผลที่ยึดถือ Programme Logic Model “The framework considered most useful for the VFM reviews is the Programme Logic Model”<sup>6</sup>

Programme Logic Model เป็นตัวแบบแสดงความเชื่อมโยงองค์ประกอบต่างๆทางตรรกะของแผนงานเชิงระบบและแสดงภาพความสัมพันธ์สาเหตุและผลระหว่างปัจจัยนำเข้า กิจกรรม ผลผลิต และผลลัพธ์ (ซึ่งรวมทั้ง results และ impacts) ตัวแบบนี้ใช้ในการวางแผน การปฏิบัติงาน การติดตามผล และการประเมินผลแผนงาน

#### Programme Logic Model - Ireland



- Strategic Objectives – เป้าประสงค์เชิงกลยุทธ์ระบุผลลัพธ์ (Outcome) ที่ต้องการเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ เป้าประสงค์เชิงกลยุทธ์นี้ควรวัดได้ด้วยข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ
- Input – ปัจจัยนำเข้า แผนงานระบุปัจจัยนำเข้าที่เป็นปัจจัยด้านกายภาพ (เช่น อาคารสถานที่และวัสดุครุภัณฑ์) ปัจจัยด้านสารสนเทศ (เช่น ข้อมูลนำเข้า) ปัจจัยด้านทรัพยากรบุคคล (เช่น คุณภาพและปริมาณอัตราค่าจ้าง) และระบบการทำงาน (เช่น กระบวนการทำงาน) ปัจจัยนำเข้าทางการเงินได้แก่งบประมาณของแผนงาน
- Activity – กิจกรรม หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “กระบวนการ” เป็นการกระทำที่แปลงสภาพปัจจัยนำเข้าออกมาเป็นผลผลิต กิจกรรมต่างๆเป็นการรวบรวมชิ้นงานและขั้นตอนต่างๆที่จัดทำเพื่อนำส่งผลผลิตของแผนงาน

<sup>6</sup> Central Expenditure Evaluation Unit, Department of Finance. Value for Money and Policy Review Initiative Guidance Manual. 7 March, 2007, p.28

- Output – ผลผลิต เป็นสิ่งที่ผลิตจากการดำเนินงานของแผนงานในลักษณะสินค้าและบริการ
- Result – ผลงาน เป็นผลประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับทันทีหรือได้รับในระยะสั้น ทั้งผลในเชิงบวกและเชิงลบ
- Impact – ผลกระทบ เป็นผลประโยชน์ (ที่กว้างกว่าผลงาน) ที่กลุ่มเป้าหมายในระดับสาขาหรือระดับชาติ (Sectoral or national perspective) ได้รับในระยะปานกลางหรือในระยะยาว และหมายรวมถึงผลประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับในระยะปานกลางหรือในระยะยาว

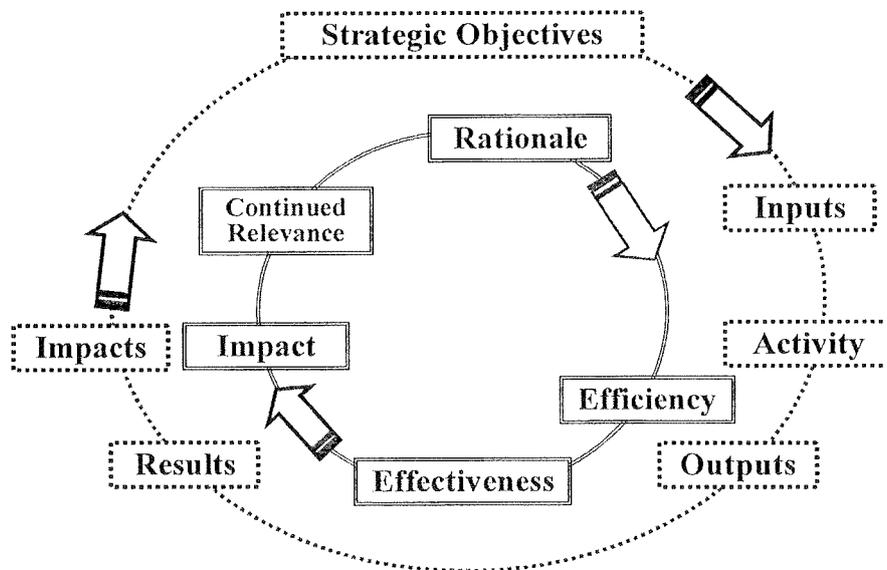
การประเมินความคุ้มค่า ครอบคลุมเกณฑ์การประเมิน 4 ลักษณะ ประกอบด้วย

- หลักการและเหตุผล (Rationale)
- ประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งรวมถึงความประหยัด (Economy) ด้วย
- ประสิทธิผล (Effectiveness)
- ผลกระทบ (Impact)
- ความตรงประเด็นอย่างต่อเนื่อง (Continued Relevance)

### Value for Money - Ireland

≡ Five Evaluation Criteria

... Programme Logic Model



หลักการและเหตุผล (Rationale) เน้นประเด็นต่อไปนี้

- ทำไมการสอดแทรกนโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น เหตุผลความจำเป็น
- อะไรเป็นสิ่งที่แสดงความล้มเหลวของการให้เสรีในตลาด มีหลักฐานใดบ้าง
- เป้าประสงค์ของแผนงานมีความสมเหตุสมผลหรือไม่ เมื่อเริ่มทำ และเมื่อจะทำต่อไป
- เป้าประสงค์ของแผนงานมีความสอดคล้องต้องกันกับข้อความยุทธศาสตร์หรือไม่ ข้อความใดบ้าง

- แผนงานมีความเกี่ยวข้องกับแผนงานของหน่วยงานอื่นใดที่ให้ผลประโยชน์ต่อกลุ่มสังคมที่เป็นเป้าหมายเดียวกัน ความเชื่อมโยงและการขึ้นต่อกันของผลงานที่ต้องการมีลักษณะอย่างไร
- หลักการและเหตุผลของแผนงานได้รับการทบทวนอย่างสม่ำเสมอหรือไม่ ความถี่ในการทบทวน

#### ประสิทธิภาพ (Efficiency) เน้นประเด็นต่อไปนี้

- ผลผลิตที่ออกมาจากระบวนการ – ชนิดของผลผลิตที่ต้องการ ปริมาณที่ต้องการผลิต ปริมาณที่ผลิตได้จริง
- ความรวดเร็วในการผลิต – ระยะเวลาที่ใช้ในการผลิต กำหนดเวลาแล้วเสร็จ สิ่งที่ยังไม่แล้วเสร็จในกระบวนการผลิต ผลผลิตเชิงเวลาที่มีต่อการผลิตในอนาคตในเชิงบวกหรือเชิงลบ
- คุณภาพของผลผลิต – ความสมบูรณ์และความถูกต้องของผลผลิต ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับผลผลิต
- ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต – ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลผลิต ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลผลิตเปรียบเทียบกับแผนงานอื่นที่คล้ายคลึงกัน ค่าใช้จ่ายในการบริหารต่อหน่วย
- การจัดระบบการบริหารจัดการและการจัดสรรทรัพยากร – ความเหมาะสมของโครงสร้างการบริหารจัดการและการจัดสรรทรัพยากร ความเพียงพอของเค้าโครงการวัดผลและการกำหนดตัวชี้วัด

#### ประหยัด (Economy) เน้นประเด็นต่อไปนี้

- ค่าใช้จ่ายของปัจจัยนำเข้า – ปัจจัยนำเข้าจัดหาได้ในราคาดีในระยะเวลาที่ผ่านมา ปัจจัยนำเข้าจะจัดหาได้ในราคาถูกลงในอนาคต
- ค่าใช้จ่ายที่สูญเสีย – ปัจจัยนำเข้าที่จัดหามาแล้วแต่ไม่ได้ใช้ ค่าใช้จ่ายของปัจจัยนำเข้าเปรียบเทียบกับแผนงานอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน
- คุณภาพของปัจจัยนำเข้า – ค่าจ้างบุคลากรเปรียบเทียบกับลักษณะงาน
- การบำรุงรักษาปัจจัยนำเข้า – การพัฒนาศักยภาพบุคลากร

#### ประสิทธิผล (Effectiveness) เน้นประเด็นต่อไปนี้

- ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของแผนงาน – สิ่งสำเร็จ และ “performance gap” หรือช่องว่างความสำเร็จที่วัดได้ ปัจจัยสาเหตุที่ทำให้เกิดช่องว่างความสำเร็จ ความสำเร็จเป็นที่พึงพอใจในระดับใด
- วิธีการประเมินความสำเร็จ – รูปแบบการประเมินประสิทธิผล ความเหมาะสมของตัวชี้วัดและเกณฑ์ของตัวชี้วัด ผลการประเมินนำมาใช้ในการปรับแผน
- ประสิทธิผลต่อค่าใช้จ่าย – ความสามารถในการได้ประสิทธิผลสูงขึ้นในขณะที่ค่าใช้จ่ายถูกลง

ผลกระทบ (Impact) เน้นประเด็นต่อไปนี้

- ผลกระทบเชิงสังคมและเศรษฐกิจ – ผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับผลประโยชน์ในระยะยาว  
ผลกระทบต่อกลุ่มสังคมโดยรวม
- ความเกี่ยวข้อง – ความเป็นไปได้ที่จะแยกแผนงานนี้ออกต่างหากจากการมีส่วนร่วม โดยตรงต่อ  
ผลกระทบในภาพรวม และผลข้างเคียงในเชิงลบ
- ผลกระทบอื่นตามที่นโยบายกำหนด

ความตรงประเด็นอย่างต่อเนื่อง (Continued Relevance) เน้นประเด็นต่อไปนี้

- เหตุผลแสดงความจำเป็นให้ดำเนินงานตามแผนงานต่อไปได้
- ความเหมาะสมในการถ่ายโอนให้หน่วยงานอื่นที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันเป็นผู้ดำเนินงานแทน
- ประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตหากสภาพแวดล้อมมีแนวโน้มว่าจะเปลี่ยนแปลงไป

#### (4) ประเทศแคนาดา

Office of the Auditor General of Canada ของประเทศแคนาดา ได้จัดทำคู่มือการประเมินความคุ้มค่า “Value-for-Money Audit Manual” ซึ่งให้คำนิยามการตรวจสอบความคุ้มค่าว่าหมายถึงการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาลที่เป็นระบบ มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีการจัดองค์การ และมีจุดมุ่งหมาย รายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานให้สารสนเทศ ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาเพื่อส่งเสริมให้รัฐบาลทำงานได้อย่างมีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ และให้ประโยชน์ รวมทั้งสนับสนุนความร่วมมือรับผิดชอบและวิถีทางปฏิบัติที่ดีที่สุด ขอบเขตของการประเมินความคุ้มค่าประกอบด้วย การสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดทำกิจกรรมของรัฐบาลในเรื่องความประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพต่อค่าใช้จ่าย และผลที่มีต่อสิ่งแวดล้อม กระบวนการวัดประสิทธิผล ความเกี่ยวข้องกับความพร้อมรับผิด การปกป้องทรัพย์สินสาธารณะ และข้อร้องเรียนที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ ประเด็นการตรวจสอบมีทั้งระดับองค์กรภาครัฐ หรือระดับหน่วยปฏิบัติการระดับสาขา หรือระดับภาพรวมของรัฐบาล

พระราชบัญญัติ *Auditor General Act of 1977* และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.1995 ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการตรวจประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 6 ประเด็นต่อไปนี้<sup>7</sup>

1. บัญชีที่จัดทำอย่างไม่ถูกต้องตามรักษากฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผน
2. รายการทางบัญชีที่บันทึกไม่ถูกต้องตามกฎและพิธีการซึ่งทำให้ไม่เพียงพอต่อการปกป้องและควบคุมทรัพย์สินสาธารณะ การตรวจสอบเพื่อการประเมิน จัดเก็บ และจัดสรรรายรับ และการใช้จ่ายงบประมาณ

<sup>7</sup> Office of the Auditor General of Canada, Value-for-Money Audit Manual. January 2000, p.4-5

3. เงินที่ใช้จ่ายไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ตามที่รัฐสภาจัดสรรให้
4. เงินที่ใช้จ่ายอย่างไม่ประหยัดและไม่มีประสิทธิภาพ
5. การวัดและรายงานประสิทธิผลที่ยังมีกระบวนการที่ยังไม่น่าพึงพอใจ
6. เงินที่ใช้จ่ายโดยไม่คำนึงถึงผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

Treasury Board of Canada จำแนกองค์ประกอบของ Value-for-Money ไว้ดังนี้

1. ความตรงประเด็นที่แสดงว่ากำลังทำอย่างถูกต้องหรือไม่ โดยเฉพาะแผนงานตรงตามความต้องการ เหมาะสมกับนโยบายของรัฐบาล และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้
2. ผลการปฏิบัติงานที่แสดงว่าแผนงานประสบความสำเร็จ
  - ประหยัด: ทรัพยากรที่ได้รับจากผู้เสียภาษีมักมีการใช้อย่างดี
  - ประสิทธิภาพ: ผลผลิต (บริการและผลิตภัณฑ์) ได้รับการจัดทำตามค่าใช้จ่ายที่กำหนด
  - ประสิทธิภาพ: การบรรลุเป้าประสงค์ของแผนงาน ได้ผลงาน ค่าใช้จ่ายต่อผลลัพธ์ลดลง

## 2.2 การเปรียบเทียบกรอบแนวคิดการประเมินความคุ้มค่าเปรียบเทียบกับแนวคิดที่ใช้ในประเทศไทย

การประเมินความคุ้มค่าได้รับการกำหนดในมาตรา 22 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนี้

“มาตรา 22 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจการของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ เพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีสำหรับเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อไปหรือยุบเลิก และเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการในปีต่อไป ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

ในขณะเดียวกัน สำนักงบประมาณได้กำหนดให้เรื่องความคุ้มค่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool - PART)

การประเมินความคุ้มค่าด้วยชุดคำถาม PART และการประเมินความคุ้มค่าตามแนวทางการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจการของรัฐ มีความสัมพันธ์กับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนี้

<sup>8</sup> Treasury Board of Canada, Modernizing Evaluation Tools: Value-for-Money Profile. November, 2006

**ความสัมพันธ์ของการประเมินความคุ้มค่ากับชุดคำถาม PART**  
**และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546**

PART	การประเมินความคุ้มค่า	พร.ฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
จุดมุ่งหมายและรูปแบบ	การประเมินผลกระทบ (ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์)*	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้               <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน</li> <li>(2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ</li> <li>(3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ</li> </ul> </li> <li>● มาตรา 8 (1) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตาม มาตรา 7 และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของ คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา</li> <li>● มาตรา 8 (3) ก่อนเริ่มดำเนินการส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น</li> </ul>
การวางแผนกลยุทธ์	การประเมินประสิทธิผล	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มาตรา 14 ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตาม มาตรา 13 ให้จัดทำเป็นแผนสี่ปี โดยแนวนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประมาณการรายได้ และรายจ่ายและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการ และการติดตามประเมินผล</li> </ul>
ความเชื่อมโยงงบประมาณ	การประเมินประสิทธิภาพ	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มาตรา 20 เพื่อให้การปฏิบัติราชการภายในส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการและงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย</li> <li>● มาตรา 21 ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด</li> </ul>

ผลการพิจารณาความสัมพันธ์ของการประเมินความคุ้มค่ากับชุดคำถาม PART และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แสดงความคล้ายคลึงกับตัวแบบที่ใช้ในประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ โดยเฉพาะตรงกันในทุกประเด็น ในขณะที่เดียวกันก็ครอบคลุมประเด็นที่มีอยู่ในตัวแบบของประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศแคนาดา รวมทั้งมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด (INTOSAI) ด้วยเช่นกัน ดังแสดงในตารางเปรียบเทียบแนวคิดการประเมินความคุ้มค่าของประเทศต่างๆ

ตารางเปรียบเทียบแนวคิดการประเมินความคุ้มค่าของประเทศต่างๆ

INTOSAI	สหราชอาณาจักร	สาธารณรัฐไอร์แลนด์	แคนาดา	สช.	PART
Purpose designed	(Purpose designed)*	Strategic Objectives or Rationale	Relevance	(การประเมินความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในกรณีการประเมินความคุ้มค่าก่อนจัดทำโครงการ)*	จุดมุ่งหมายและรูปแบบ หรือความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์เมื่อวางแผน
Economy and Efficiency Evaluation	Economy and Efficiency Evaluation	Economy and Efficiency Evaluation	Economy and Efficiency Evaluation	การประเมินประสิทธิภาพและความประหยัด	การเชื่อมโยงงบประมาณ ตัวชี้วัดผลผลิต และการประเมินผลผลิต
Effectiveness Evaluation	Effectiveness Evaluation	Strategic Planning และ Effectiveness Evaluation	Strategic Planning และ Outcome Evaluation	การประเมินประสิทธิผล	การวางแผนกลยุทธ์และตัวชี้วัดผลลัพธ์
(Impact Evaluation)*	(Impact Evaluation)*	Impact Evaluation	Impact Evaluation	การประเมินผลกระทบ	ประเมินผลกระทบจากการประเมินความคุ้มค่าโดยผู้ประเมินอิสระจากภายนอก
(Continued Relevance)*	(Continued Relevance)*	Continued Relevance	Continued Relevance	การทบทวนภารกิจ	การทบทวนภารกิจและกลยุทธ์

หมายเหตุ:

( )\* ข้อความที่อยู่ในวงเล็บนี้หมายถึง ไม่ปรากฏหัวข้อการประเมินที่ชัดเจน แต่กล่าวถึงพร้อมไปในเนื้อหาการประเมิน Impact Evaluation เพราะไม่ใช่ประเด็นคะแนนการประเมินความคุ้มค่า แต่เป็นข้อเสนอแนะสำหรับการทบทวนภารกิจ

### 2.3 ข้ออภิปรายในการกำหนดน้ำหนักให้แก่ประเด็นตัวชี้วัดในการประเมินความคุ้มค่า

การประเมินความคุ้มค่าที่ดำเนินการโดย INTOSAI ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ และประเทศแคนาดา ไม่ได้กำหนดน้ำหนักให้แก่ประเด็นตัวชี้วัดในการประเมินความคุ้มค่าว่า “Relevance” “Economy and Efficiency” “Outcome” และ “Impact” รวมทั้ง “Continued Relevance” จะมีสัดส่วนของคะแนนอย่างไร เนื่องจากการใช้ประโยชน์จากการประเมินความคูนี้นั้นเน้นการประเมินความสำเร็จในแต่ละประเด็นตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะและความหมายที่แตกต่างกันของแต่ละประเด็น รวมทั้งแสดงถึงประเด็นตัวชี้วัดใดบ้างที่มีช่องว่าง (Gap) ของความสำเร็จที่เกิดขึ้นจริง (Actual Result) เปรียบเทียบกับความสำเร็จที่คาดหวัง (Expected Result) ซึ่งจะต้องนำไปพิจารณาแก้ไขการดำเนินการในประเด็นใดต่อไป เช่นเดียวกันกับ “แนวทางการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจของรัฐ” ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับสำนักงานประมาณกำหนด ซึ่งไม่ได้กำหนดน้ำหนักให้แก่ประเด็นการประเมินความคุ้มค่าแต่อย่างใด

ในขณะที่ “การประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ” ที่ดำเนินการโดย ก.พ.ร. ซึ่งมีจุดประสงค์จะให้คะแนนรวมเพื่อให้เงินรางวัลหรือ Bonus แก่ส่วนราชการ จึงจำเป็นต้องกำหนดน้ำหนักให้แก่ประเด็นตัวชี้วัด (หรือที่เรียกว่า Aggregated Indicator) เพื่อจัดทำคะแนนรวมสำหรับการเปรียบเทียบระหว่างส่วนราชการทั้งหมดสำหรับใช้ในการกำหนดการแบ่งสรรเงินรางวัล เช่นเดียวกับที่ “การวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ” หรือที่เรียกว่า Performance Assessment Rating Tool – PART ของประเทศไทยที่ดำเนินการโดยสำนักงานประมาณ ซึ่งกำหนดน้ำหนักให้แก่ประเด็นตัวชี้วัดเพื่อจัดทำคะแนนรวมสำหรับการเปรียบเทียบระหว่างส่วนราชการทั้งหมดสำหรับใช้ในการพิจารณาความพร้อมของหน่วยงานที่ควรจะได้รับเงินจัดสรรในลักษณะ Block Grant หรือไม่ แต่ก็มีแตกต่างกับ Program Assessment Rating Tool – PART ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ดำเนินการโดย Office of Management and Budget (OMB)

ดังนั้น การกำหนดน้ำหนักให้แก่ประเด็นตัวชี้วัดเพื่อจัดทำคะแนนรวมจึงเกิดมาจาก “ดุลยพินิจ” ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้วางกฎเกณฑ์ว่าจะเน้นประเด็นตัวชี้วัดใดและจะกำหนดน้ำหนักอย่างไร ดังนั้น หาก “แนวทางการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจของรัฐ” ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับสำนักงานประมาณกำหนดจะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต และต้องการจัดลำดับ (หรือ Rating) ให้กับส่วนราชการต่างๆ เพื่อการเปรียบเทียบส่วนราชการทั้งหมด ก็จะต้องตอบส่วนราชการให้ได้ว่าจัด Rating ไปเพื่อประโยชน์ที่ควรอย่างไรด้วย