

บทที่ 7

สรุปและข้อเสนอแนะ

เนื้อหาในบทนี้นำเสนอบทสรุปจากข้อค้นพบในการดำเนินการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐบาลใช้ในหน่วยงานนำร่อง 3 กระทรวง ข้อเสนอแนะต่อกระทรวงและกรมในการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจภาครัฐ และข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการขยายผลการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจภาครัฐต่อไป

7.1 สรุปผล

สืบเนื่องจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้นำแนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐบาลใช้ในหน่วยงานภาครัฐ ในปี พ.ศ.2548 โดยทดลองดำเนินการกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในขณะเดียวกัน สำนักงานประมาณได้นำเครื่องมือการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) มาใช้ในการประเมินเพื่อเป็นสารสนเทศประกอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) โดยที่ผลการประเมินด้วยเครื่องมือ PART นี้ เป็นมิติที่ 4 ของการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐ (นอกเหนือไปจากมิติประสิทธิภาพ มิติประสิทธิผล และมิติผลกระทบ) โดยได้ดำเนินการกับหน่วยงานนำร่อง 20 หน่วยงานในปี พ.ศ.2548 และเพิ่มเป็น 40 หน่วยงานในปี พ.ศ.2549 และในปี พ.ศ.2550 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สำนักงานประมาณนำเครื่องมือ PART ออกใช้กับทุกส่วนราชการ

การนำแนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐบาลใช้ในหน่วยงานนำร่อง 3 กระทรวง ในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 มีข้อสรุปจากประสบการณ์ที่สำคัญดังนี้

(1) ความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินความคุ้มค่า

ข้าราชการที่เป็นตัวแทนของส่วนราชการของกระทรวงนำร่อง (กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงสาธารณสุข) มีความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินความคุ้มค่าที่แตกต่างกัน ข้าราชการส่วนหนึ่งเข้าใจว่าการประเมินความคุ้มค่าที่มีการประเมินผลในระดับผลลัพธ์เพื่อแสดงประสิทธิผลของหน่วยย่อย งบประมาณและการประเมินผลในระดับผลกระทบเพื่อแสดงความสามารถที่เป็นส่วนหนึ่งในการตอบสนองยุทธศาสตร์กระทรวงเชื่อมโยง ไปยังยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และหน่วยงานของกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงสาธารณสุขที่ได้จัดทำตัวชี้วัด

ระดับผลลัพธ์และระดับผลกระทบไว้แล้ว แต่มีบางหน่วยงานที่ยังไม่ได้จัดทำระบบฐานข้อมูลที่รองรับการวัดผลเพื่อการเปรียบเทียบกับปีงบประมาณที่ผ่านมา ในขณะที่ข้าราชการอีกส่วนหนึ่งเข้าใจว่าเป็นเรื่องใหม่ เพราะสิ่งที่ทำมาแต่เดิมคือการรายงานตามแบบรายงานผลการปฏิบัติงานรายไตรมาสในระดับผลผลิต (สงป.301) ต่อคณะรัฐมนตรีผ่านสำนักงานประมาณตามที่เคยรายงานมาในระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ นอกจากนี้ ยังมีข้าราชการจำนวนหนึ่งจากกระทรวงมหาดไทยที่เห็นว่าการประเมินผลในระดับผลลัพธ์และระดับผลกระทบเป็นวิธีการวัดผลที่นำเข้ามาจากต่างประเทศและเป็นการเลียนแบบต่างประเทศที่ไม่จำเป็น

(2) ความชัดเจนเกี่ยวกับความเชื่อมโยงของกลยุทธ์ของกรมกับยุทธศาสตร์ชาติ และความสัมพันธ์กับพหุภาคี

ข้าราชการที่เป็นตัวแทนของส่วนราชการของกระทรวงนำร่องมีความเข้าใจเกี่ยวกับความเชื่อมโยงของกลยุทธ์ของกรมกับยุทธศาสตร์ชาติที่แตกต่างกัน กระทรวงอุตสาหกรรมมองภาพความเชื่อมโยงกลยุทธ์ของกรมไปยังมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคอุตสาหกรรมและจำแนกส่วนแบ่งระหว่างกรมต่างๆ ได้ กระทรวงสาธารณสุขมองภาพความเชื่อมโยงกลยุทธ์ของกรมไปยังอัตราการป่วยและการตายของประชากรและจำแนกส่วนแบ่งความเกี่ยวข้องระหว่างกันของกรมต่างๆ ได้ ซึ่งสะท้อน “ยุทธศาสตร์กระทรวง” ที่แสดงนโยบายของกระทรวง และสัมพันธ์กับ “เป้าหมายการให้บริการกระทรวง” ที่แสดงผลประโยชน์ที่กระทรวงมีต่อสังคม และสะท้อน “กลยุทธ์ของกรม” ที่แสดงแนวทางหรือมาตรการของกรม และสัมพันธ์กับ “เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน” ที่แสดงผลประโยชน์ที่กรมมีต่อกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการโดยตรงของกรม การทบทวนตัวชี้วัดเพื่อการประเมินความคุ้มค่าของกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงสาธารณสุขจึงดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

ในกรณีกระทรวงมหาดไทย หลายกรมมีปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการเชื่อมโยงระหว่าง “ยุทธศาสตร์กระทรวง” กับ “เป้าหมายการให้บริการกระทรวง” และ “กลยุทธ์ของกรม” กับ “เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน” โดยเฉพาะการนำตัวชี้วัดผลผลิตไปเขียนซ้ำให้กับเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน หรือนำเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานไปเขียนซ้ำให้กับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง และข้าราชการที่เป็นตัวแทนของส่วนราชการของกระทรวงจำนวนหนึ่งมีความเห็นที่ไม่ควรแก้ไขเนื่องจากข้อความที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณฉบับคาดแดงได้ผ่านความเห็นชอบของสำนักงานประมาณแล้ว จึงทำให้การรายงานผลการประเมินความคุ้มค่าจึงนำตัวชี้วัดผลผลิตไปอธิบายผลลัพธ์และผลกระทบเป็นส่วนใหญ่

(3) การปันส่วนค่าใช้จ่ายของผลผลิตปันส่วนให้กับผลผลิตหลักตามภารกิจของหน่วยงาน

การประเมินประสิทธิผลแบบประสิทธิผลต่อค่าใช้จ่าย (Cost-Effectiveness) ทำได้ยากเพราะว่ายังมีปัญหาเรื่องการประมวลค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะปัญหาการปันส่วนค่าใช้จ่ายของหน่วยงานจำนวนหนึ่งที่มีกรณีผลผลิตประเภทปันส่วนที่สนับสนุนผลผลิตหลักหลายผลผลิตภายในกรม จึงทำให้ไม่สามารถประสิทธิผลต่อค่าใช้จ่าย (Cost-Effectiveness) ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำต้นทุนต่อหน่วยตามแนวทางของกรมบัญชีกลางที่เอื้อต่อการปันส่วนยังต้องปรับปรุงอยู่

(4) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การของหน่วยงานด้านการวางแผนและการประเมินผลและการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศของหน่วยงาน

ข้าราชการที่เป็นตัวแทนของส่วนราชการของกระทรวงนำร่องมีความสับสนระหว่างการประเมินความคุ้มค่าที่มีความซ้ำซ้อนกับการประเมินคุณภาพการบริหารองค์การภาครัฐ (PMQA) และการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ (PSA) ที่ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งต่างก็มีประเด็นการประเมินประสิทธิภาพและการประเมินประสิทธิผลเช่นกัน ทำให้เป็นภาระแก่หน่วยงานด้านการวางแผนและการประเมินผลของกรมในการจัดทำรายงาน แต่ภาระงานที่กรมเข้าใจว่าซ้ำซ้อนนี้เกิดมาจากการที่กรมไม่ได้จัดทำตัวชี้วัดที่ถูกต้องและนำไปใช้ในการวัดความคุ้มค่าได้ โดยเฉพาะกรณีดังนี้

- หลายหน่วยงานไม่ได้จัดทำแผนกลยุทธ์ของกรมที่เชื่อมโยงได้กับแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงและแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงที่มีบางยุทธศาสตร์ที่มีตัวชี้วัดไม่เป็นรูปธรรมชัดเจนตามค่านิยามที่สำนักงบประมาณกำหนดไว้ในหนังสือ “การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ” (สำนักงบประมาณ, 2542 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม 2544) และไม่มีระบบข้อมูลรองรับ รวมทั้งแผนกลยุทธ์ของกรมที่มีตัวชี้วัดที่แสดงผลลัพธ์ไม่เป็นรูปธรรมชัดเจนและไม่มีระบบข้อมูลรองรับความก้าวหน้าของผลลัพธ์และผลกระทบต่อกระทรวงอย่างต่อเนื่องในระยะยาวซึ่งเป็นวัฒนธรรมองค์การแบบดั้งเดิมของหน่วยงานที่ไม่ตอบสนองระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
- หลายหน่วยงานไม่ได้กำหนด “เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน” และแสดง “เป้าหมายการให้บริการกระทรวง” ตามค่านิยามที่ให้ไว้ในคู่มือการปฏิบัติการจัดทำคำของบประมาณ อีกทั้งขาดระบบฐานข้อมูลที่แสดงความก้าวหน้าของ “เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน” และ “เป้าหมายการให้บริการกระทรวง”
- หลายหน่วยงานดำเนินการประเมินคุณภาพการบริหารองค์การภาครัฐ (PMQA) โดยกำหนดตัวชี้วัดผลลัพธ์ที่ไม่สามารถแสดงผลประโยชน์ที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการได้เป็นรูปธรรมชัดเจน แม้ว่าจะเป็นผลประโยชน์เชิงสังคมในกรณีที่ไม่สามารถตีค่าผลประโยชน์เป็นตัวเงินได้อีกทั้งไม่ได้แสดงความสัมพันธ์ของผลลัพธ์กับผลผลิตแต่ละผลผลิตได้ นอกจากนี้ การประเมิน

คุณภาพการบริหารองค์การภาครัฐ ก็ไม่ได้กำหนดตัวชี้วัดผลกระทบที่มีต่อยุทธศาสตร์กระทรวง หรือเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงที่ตอบสนองความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติ

- หลายหน่วยงานกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิผลของกรมในคำรับรองการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน (PSA) ที่ไม่แสดงความครบถ้วนของผลลัพธ์อันเกิดขึ้นจากผลผลิต เนื่องจากได้รับการเปิดโอกาสให้แสดงเพียงบางผลลัพธ์เท่านั้น และตัวชี้วัดผลลัพธ์นั้นก็ไม่ใช่ตัวชี้วัดที่ถูกต้องเนื่องจาก นำตัวชี้วัดระดับผลผลิตมาประเมิน ยิ่งไปกว่านั้น ตัวชี้วัดประสิทธิผลที่แสดงโดย “ร้อยละของระดับความสำเร็จ” ก็ไม่ใช่ตัวชี้วัดระดับประสิทธิผล แต่เป็น “ร้อยละของระดับความสำเร็จในกระบวนการ” ซึ่งเป็นตัวชี้วัดกระบวนการ (Process Indicator) ซึ่งเป็นวัฒนธรรมองค์การแบบดั้งเดิมของหน่วยงานในระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ทำให้ตัวชี้วัดที่ปรากฏในคำรับรองการปฏิบัติราชการของหน่วยงานไม่สามารถคัดเลือกให้นำมาใช้ประโยชน์ในการประเมินความคุ้มค่าที่วัดผลตอบแทนทางสังคม และ/หรือ ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจได้
- จากปรากฏการณ์ 4 ข้อข้างต้น กรมจึงต้องทบทวนให้นำเอา “เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน” และ “เป้าหมายการให้บริการกระทรวง” ที่ถูกต้องตามค่านิยมตามคู่มือปฏิบัติในการจัดทำค่าของงบประมาณไปใช้ในการจัดทำค่าของงบประมาณ การประเมินความคุ้มค่า และการประเมินคุณภาพการบริหารองค์การภาครัฐ รวมทั้งการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน ให้เป็นระบบเดียวกันและป้องกันความสับสนที่เกิดจากการกระทำของกรมเอง พร้อมทั้งจัดทำระบบฐานข้อมูลให้รองรับตัวชี้วัดที่ปรับเปลี่ยนให้ถูกต้อง เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำรายงานต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม กรมจะลดภาระในการจัดทำรายงานได้มากหากกรมจัดระบบการจัดทำรายงานโดยเฉพาะ ให้ผู้บริหารด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ ด้านการประเมินผล ด้านการจัดทำงบประมาณ ด้านการจัดทำระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศ และหัวหน้าหน่วยปฏิบัติที่รับผิดชอบผลผลิตเข้าร่วมเป็นคณะทำงาน (แบบ Ad hoc Committee) อย่างจริงจัง และปรับวัฒนธรรมของข้าราชการให้ทำงานแบบส่งเสริมซึ่งกันและกันอย่างจริงจัง โดยการนำของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่มีภาวะผู้นำอย่างแท้จริง

(5) ภาวะผู้นำในการพัฒนาหน่วยงานในอนาคต

ข้าราชการที่เป็นตัวแทนของส่วนราชการของกระทรวงนำร่องจำนวนหนึ่งตั้งข้อสงสัยว่าเหตุใดการประเมินความคุ้มค่าจึงต้องการข้อมูลเปรียบเทียบกับข้อมูลย้อนหลังอย่างน้อย 1 ปี หรือเหตุใดการประเมินความคุ้มค่าจึงต้องประเมินผลกระทบและประเมินประสิทธิผลนอกเหนือไปจากการประเมินประสิทธิภาพ เพราะว่าผลลัพธ์มักจะไม่สามารถวัดได้ในปีงบประมาณเดียวกันกับผลผลิต แต่ต้องทอดเวลาต่อไปอีกประมาณ 1 ปี ในและผลกระทบอาจจะต้องรอไปอีก 2-3 ปี สิ่งนี้เป็นความจริงที่ปรากฏอยู่ตามหลักการประเมินผลใน

ระดับต่างๆ แต่ความจริงนี่เองเป็นเรื่องที่ช่วยค้นหาความแตกต่างของประสิทธิผลและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากผลผลิตในปีที่ผ่านมา 1 ถึง 4 หรือ 5 ปี ตามแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงและแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ซึ่งเป็นแผนระยะยาว (ไม่ใช่แผนปฏิบัติการประจำปี) ว่าประสิทธิผลและผลกระทบนั้นเกิดมาจากความมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดของแต่ละผลผลิต ถ้ายกเลิกได้เพราะไม่คุ้มค่าในระดับผลผลิตและผลกระทบก็ควรจะทำ แต่หากยกเลิกไม่ได้ก็ต้องหาทางปรับปรุงประสิทธิภาพของผลผลิตจากการวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงภายในหรือที่เรียกว่าปัจจัยเสี่ยงในกระบวนการบริหารคุณภาพขององค์กร ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารในระดับปฏิบัติการของหน่วยงาน และปรับปรุงประสิทธิผลของผลลัพธ์จากการวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงจากภายนอกหรือที่เรียกว่าปัจจัยเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารในระดับนโยบายของหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม บางหน่วยงานที่ข้าราชการที่เป็นตัวแทนของส่วนราชการได้ทบทวนตัวชี้วัดผลลัพธ์ให้สามารถวัดผลประโยชน์ได้แต่ภายหลังที่กลับไปปรึกษาผู้บริหารของหน่วยงานและพิจารณาฐานข้อมูลแล้ว ได้เปลี่ยนเป็นตัวชี้วัดผลลัพธ์นั้นมาใช้ตัวชี้วัดผลผลิตแทน ซึ่งทำให้ไม่สามารถประเมินประสิทธิผลได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น รายงานที่ปรากฏในปัจจุบันของบางหน่วยงานจะมีกรณีที่หลีกเลี่ยงการแปลงผลตอบแทนให้เป็นมูลค่าทางการเงินในกรณีที่ควรดำเนินการได้ แล้วหน่วยงานไม่นำเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานไปเชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงที่กำหนดมูลค่าทางการเงินไว้ ก็จะทำให้เข้าใจได้ว่าเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานไม่ได้เชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง กระนั้นก็ตามก็ไม่ได้หมายความว่าทุกหน่วยงานต้องพยายามตีค่าผลตอบแทนให้เป็นมูลค่าทางการเงิน (เช่น เป้าหมายการให้บริการของกระทรวงเกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในซึ่งไม่สามารถแปลงเป็นมูลค่าทางการเงินได้ หน่วยงานก็ไม่ต้องแปลงเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานเป็นมูลค่าทางการเงิน)

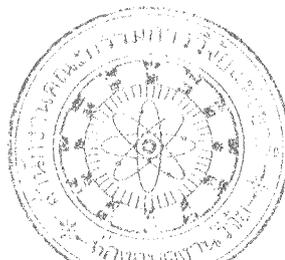
7.2 ข้อเสนอแนะต่อกระทรวงและกรมในการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจภาครัฐ

ด้านยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และตัวชี้วัด

1. กระทรวงและกรมควรจัดทำโครงสร้างเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติให้ชัดเจน
2. กระทรวงและกรมควรเป้าหมายการให้บริการกระทรวงและเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานให้ชัดเจน
3. กระทรวงและกรมควรตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์กระทรวงและแผนกลยุทธ์ของกรมและกำหนดค่าเป้าหมายที่มีความสมบูรณ์ของข้อมูล

ด้านระบบฐานข้อมูล

4. กระทรวงและกรมควรจัดระบบฐานข้อมูลของหน่วยงาน โดยเฉพาะการเปรียบเทียบข้อมูล 2 - 3 ปี ย้อนหลัง



5. กระทรวงและกรมควรจัดระบบการเก็บข้อมูลที่หน่วยปฏิบัติเพื่อประเมินประสิทธิภาพของผลผลิต
6. กระทรวงและกรมควรจัดระบบการรวบรวมข้อมูลที่ศูนย์ข้อมูลกลางของหน่วยงานเพื่อประเมินประสิทธิภาพของผลผลิต

ด้านการประเมินผลและการจัดสรรงบประมาณ

7. กระทรวงและกรมควรกำหนดให้หน่วยประเมินผลกลางของหน่วยงาน (เช่น สำนัก/กอง/ฝ่ายที่รับผิดชอบด้านการประเมินผล) ดำเนินการประเมินประสิทธิผลต่อเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน
8. กระทรวงและกรมควรเกลี้ยบบประมาณของหน่วยงานให้แก่งิจกรรมการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงาน

7.3 ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรประสานงานไปยังสำนักงานประมาณให้หน่วยงานปฏิบัติตามคู่มือปฏิบัติ “การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี” โดยเฉพาะการกำหนด “เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง” และ “เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน” ตามนิยามศัพท์ของสำนักงบประมาณอย่างเคร่งครัดเพื่อเอื้อต่อการประเมินความคุ้มค่า ทั้งตัวชี้วัดประสิทธิผล ตัวชี้วัดผลกระทบ รวมทั้งตัวชี้วัด Cost - Effectiveness ได้

ส่วนที่ 2