

## บทที่ 2

### โครงสร้างแผนงานกับการประเมินผล

#### โครงสร้างแผนงาน (Program Structure)

โครงสร้างแผนงานเป็นการนำเอาหลักการของการวิเคราะห์ในเชิงระบบ (System Analysis) เข้ามาใช้เพื่อชี้ให้เห็นถึงสายความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนงานรอง แผนงานหลัก และเป้าหมาย และนโยบายของรัฐ กล่าวคือ การดำเนินงานของโครงการหรืองานใด ๆ ของรัฐ ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า จะเป็นส่วนประกอบใดของนโยบายของรัฐ และความสำเร็จของโครงการหรืองานใด จะเป็นผลให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายของรัฐในด้านนั้น ๆ สำเร็จเพียงใด

การจัดทำโครงสร้างแผนงานจึงต้องเริ่มตั้งแต่การกำหนดว่า รัฐจะมีเป้าหมายและนโยบายใดในการจัดสรรทรัพยากรของชาติในช่วงหนึ่ง ๆ นั่นคือต้องมีการจำแนกความต้องการในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐออกเป็นด้านต่าง ๆ ให้ชัดเจน มีการกำหนดแผนงานมารองรับเพื่อให้เกิดการดำเนินงาน แผนงานหนึ่ง ๆ อาจแยกย่อยเป็น แผนงานรอง เป็น โครงการหลัก เป็นโครงการรอง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของแผนงานนั้น ๆ โดยทุก ๆ ระดับต้องมีการเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ซึ่งกันและกัน

แผนงานจะเป็นจริง นำไปใช้ได้ผลด้วยความเชื่อมั่น จะต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้ของแผนนั้น (Feasibility Study) ทั้งในระดับภาพรวมในแง่ความเชื่อมโยงของแผนระดับต่าง ๆ และในระดับของโครงการ/งาน ซึ่งอยู่ในระดับทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบไปสู่ประชาชน การพัฒนารูปแบบของการเขียนโครงการให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน และสรุปผลการวิเคราะห์ในรูปแบบ Logical Framework ที่มีการกำหนดผลที่จะได้รับให้มีลักษณะเฉพาะเจาะจงและวัดผลได้ง่ายจะทำให้แผนงานนั้น ๆ สะดวกต่อการบริหาร และตรวจสอบความสำเร็จในภายหลัง

โครงสร้างแผนงานของรัฐ จัดเป็นองค์ประกอบหลักของงบประมาณแบบแผนงาน ทำให้การจัดเตรียม อนุมัติ และควบคุม งบประมาณ เป็นไปภายใต้หลักของเหตุและผล โดยมีฐานมาจากนโยบาย และเป้าหมายในการดำเนินงานของรัฐ หากประชาชนต้องการให้รัฐจัดบริการสาธารณะในเรื่องใด หรือให้รัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องใด ประชาชนสามารถแสดงความต้องการนั้นโดยผ่านทางรัฐสภา และให้สภาผลักดันให้รัฐจัดทำแผนงานขึ้นมารองรับ หรือบรรจุเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานที่มีอยู่แล้ว ขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐเองหากต้องการมีกิจกรรมใดที่จะให้ประโยชน์

ต่อประชาชน กิจกรรมนั้นต้องทำเป็นโครงการที่สามารถระบุได้ว่าอยู่ในแผนงานใดของรัฐ จะช่วยพัฒนาวัตถุประสงค์ในด้านนั้น ๆ ได้เพียงใด **การจัดทำโครงสร้างแผนงานของรัฐจึงเป็นวิธีการที่จะป้องกันไม่ให้อำนาจราชการทั้งหลาย มีกิจกรรม หรือ วางแผนที่จะมีกิจกรรม ที่อยู่นอกเหนือเป้าหมายและนโยบายของรัฐ**

ในงบประมาณแบบแผนงานการวางเป้าหมายและนโยบายของรัฐจะต้องกำหนดให้ชัดเจน และเฉพาะเจาะจง และต้องเป็นเป้าหมายระยะยาว เช่น เป้าหมาย 5 ปี โดยจะต้องมีการแสดงแผนการใช้จ่ายเงิน และแผนการดำเนินการในช่วงดังกล่าว ทั้งในระดับของแผนงานหลัก และแผนงานย่อย ๆ ส่วนในระดับของโครงการที่จัดเป็นระดับของการปฏิบัติงานจะมีการจัดทารายละเอียดในแต่ละปีงบประมาณ อาจมีการยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนวิธีการได้ตามความเหมาะสม

### **โครงสร้างแผนงานกับการประเมินผล**

ระบบงบประมาณแบบแผนงานที่มีการจัดโครงสร้างแผนงานที่เหมาะสม จะช่วยให้การจัดเตรียม การอนุมัติ และการควบคุมงบประมาณเป็นไปภายใต้หลักของเหตุและผล สามารถที่จะใช้การวิเคราะห์จากฐานที่เป็นศูนย์ (Zero-base Budget Analysis) มาพิจารณาแผนงานต่าง ๆ แทนการใช้การวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incremental Analysis) ทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน หรือไม่อยู่ในเป้าหมายของนโยบายของรัฐได้รับการพิจารณา ทบทวนเพื่อปรับเปลี่ยนให้ทำแต่กิจกรรมที่มีคุณประโยชน์ต่อสังคมต่อไป

การตรวจสอบความสำเร็จของโครงการที่อยู่ในแผนงานต่าง ๆ อาจพิจารณาตั้งแต่ รายงานผลการดำเนินงาน รายงานการเปลี่ยนแปลงในสิ่งชี้วัดทางสังคมเรื่องต่าง ๆ หากมีข้อสงสัยในผลที่เกิดขึ้นที่เฉพาะใด ๆ อาจใช้การวิจัยประเมินผล (Evaluation Research) เข้าไปตรวจสอบความสัมฤทธิ์ผลตลอดถึงผลกระทบต่าง ๆ

#### **โครงการทางสังคม (Social Program) กับผลกระทบที่มีต่อสังคม**

หากพิจารณาโครงการและงานต่าง ๆ ที่อยู่ในโครงสร้างแผนงาน อาจแบ่งแยกประเภท โดยพิจารณาจากผลกระทบที่โครงการหรืองานนั้นมีต่อสังคมได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) **โครงการหรืองานที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง** ทำให้ประชาชนเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ เช่น มีความสามารถในการจับจ่ายใช้สอยได้มากขึ้น มีนิสัยรักการ

อ่านหนังสือ มีความขยันหมั่นเพียรมากขึ้น การทะเลาะวิวาทลดน้อยลง โรคภัยไข้เจ็บลดลง มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้น เป็นต้น โครงการลักษณะนี้สามารถเข้าไปวัดผลจากประชากรกลุ่มเป้าหมายได้โดยตรง

(2) **โครงการหรืองานที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยทางอ้อม** ผลที่จะเกิดอาจต้องใช้เวลารอคอยที่ยาวนานออกไป เช่น การมีความรู้ที่ดีในด้านต่าง ๆ คุณภาพชีวิตน่าจะเปลี่ยนแปลงหากได้มีการนำความรู้นั้นไปใช้ในทางที่เหมาะสม โครงการทั้งหลายที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความรู้ หวังไว้ว่า ความรู้จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติ และนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

โครงการบางประเภทต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงพฤติกรรม โดยเชื่อว่าพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงจะนำมาซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีในอนาคต เช่น ถ้าเลิกสูบบุหรี่ได้โรคภัยอันเกิดจากบุหรี่ที่จะเกิดในอนาคตก็จะหมดไป

โครงการที่มีผลโดยทางอ้อมดังกล่าวต้องอาศัยองค์ความรู้ ความเชื่อ หรือทฤษฎี เป็นตัวอธิบายคุณค่าที่โครงการจะให้กับสังคม และการวัดความสำเร็จอาจต้องอาศัยตัวแทน (Proxy) ที่จะใช้เป็นตัวประมาณความสำเร็จโดยอิงอยู่กับ องค์ความรู้ ความเชื่อ และทฤษฎีข้างต้น เช่น อัตราการสูบบุหรี่ที่ลดลง หมายถึง ความเจ็บป่วยในอนาคตที่ลดลง คะแนนผลการเรียนที่ดีขึ้น หมายถึง โอกาสในการมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

(3) **โครงการหรืองานที่มุ่งส่งเสริมหรือสนับสนุนให้โครงการหรืองานในสองประการข้างต้นมีประสิทธิภาพ และประสบความสำเร็จผลมากขึ้น** เช่น โครงการก่อสร้างอาคาร โครงการจัดวางระบบเทคโนโลยี โครงการพัฒนานาบุคลากร และงานบริหารสำนักงานของโครงการต่าง ๆ เป็นต้น

โครงการและงานในลักษณะนี้ยังแบ่งเป็นสองระดับ คือ ระดับประเทศที่เกี่ยวข้องกับทุก ๆ แผนงานของรัฐ เช่น งานการบริหารงานบุคคลกลาง งานงบประมาณแผ่นดิน งานประสานแผนงาน เป็นต้น ระดับนี้จะมุ่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารโดยรวม ส่วนอีกระดับ เป็นเรื่องของแต่ละแผนงาน เป็นการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารเฉพาะแผนงานนั้น ๆ เช่น โครงการก่อสร้างอาคารของแผนงานหนึ่ง ๆ การวางระบบข้อมูลข่าวสารของแผนงานหนึ่ง ๆ

### **ตัวชี้วัดทางสังคม (Social Indicators)**

ความสำเร็จของแผนงานของรัฐที่มีต่อสังคมโดยรวม จะหมายถึง ผลที่แผนงานนั้น ๆ มีต่อประชาชน หรือมีต่อสถาบันของประเทศ ในระดับหรือในเกณฑ์ที่พึงพอใจ สอดคล้องกับบรรทัดฐานที่กำหนดไว้ใน เป้าหมายของนโยบาย หรือสอดคล้องกับบรรทัดฐานที่กำหนดไว้ในสิ่งบอกเหตุ หรือสิ่งที่จะใช้บ่งชี้ความสำเร็จ ของเป้าหมายและนโยบาย

ในกรณีที่แผนงานของรัฐมีผลต่อสังคมโดยทั่วไป สิ่งบอกเหตุ หรือสิ่งที่จะใช้บ่งชี้ถึงความสำเร็จของแผนงานอาจพิจารณาได้จาก สิ่งชี้วัดทางสังคมในด้านต่าง ๆ ที่สถาบันที่เกี่ยวข้องมีการจัดเก็บไว้อย่างเป็นระบบเช่น อัตราการว่างงาน รายได้ต่อเดือนของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ สถิติการเกิด อุบัติเหตุกรณีต่าง ๆ สถิติอาชญากรรม ข่าวสารการบริโภคของประชาชน จำนวนหนังสือพิมพ์ที่ขายได้ จำนวนรถยนต์ที่ขายได้ สถิติการใช้ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ต่อเดือน เป็นต้น รายงานทั้งหลายดังกล่าวจัดเป็นสิ่งบอกเหตุประการหนึ่งของคุณภาพชีวิตของประชาชน

แผนงานของรัฐที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตในด้านใด อาจจัดทำดัชนีเพื่อบ่งชี้การเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตในด้านนั้น ๆ จากรายงานทางสถิติที่สถาบันต่าง ๆ มีการจัดเก็บไว้อย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม สิ่งชี้วัดทางสังคมเป็นเพียงภาพรวมของผลจากแผนงานทั้งหมดทุก ๆ ด้าน หากมีข้อสงสัยเฉพาะไปที่แผนงานใด หรือเฉพาะโครงการใด การพิจารณาผลที่เกิดในประชากรกลุ่มเป้าหมายก็เป็นสิ่งจำเป็น อาจต้องจัดให้มีการวิจัยประเมินผลขึ้นในแผนงานนั้น ๆ หรือในโครงการนั้น ๆ

### **โครงสร้างแผนงานของไทยกับระบบการประเมินผล**

สำนักงานประมาณเริ่มนำงบประมาณแบบแผนงานมาใช้นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา และได้มีการพัฒนาจัดทำโครงสร้างแผนงานของประเทศขึ้น โดยพิจารณาเป้าหมายของชาติเป็น 12 ด้าน จากด้านแบ่งเป็น สาขา แผนงาน แผนงานรอง และ โครงการ/งาน ตามลำดับ (แบ่งโครงสร้างออกเป็น 5 ระดับ) โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์กำกับไว้ทุกระดับ จากการพิจารณาโครงสร้างแผนงานที่สำนักงานประมาณทำขึ้น รวมทั้งพิจารณาระบบการบริหารงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีคำถามเกิดขึ้นหลายประการด้วยกันคือ

## ประเด็นที่ควรพิจารณาในการกำหนดโครงสร้างแผนงานของไทย

### ประเด็นทั่วไป

- สำนักงบประมาณมีเกณฑ์อย่างไรในการกำหนดด้านต่าง ๆ ของแผนงาน
- ด้านต่าง ๆ ที่กำหนดได้สะท้อนถึงเป้าหมายที่รัฐต้องการดำเนินการเพียงใด
- ด้านต่าง ๆ ที่กำหนด มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพียงใด
- ด้านบางด้านมีวัตถุประสงค์กว้างมาก เช่น ด้านบริการสังคมมีหน่วยงานระดับกระทรวงเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยมากถึง 12 กระทรวง 7 รัฐวิสาหกิจ หากพิจารณาระดับกรมมีมากถึง 48 หน่วยงาน
- บางด้านมีวัตถุประสงค์แคบลงมา เช่น ด้านสาธารณสุข แต่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องค่อนข้าง มาก กล่าวคือ มี 9 กระทรวง 1 รัฐวิสาหกิจ และในระดับกรมมีถึง 51 หน่วยงาน ผลของโครงการ ส่วนใหญ่มีลักษณะที่กระทบออกไปสู่สังคมโดยตรง
- ด้านการศึกษามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพียง 5 กระทรวง 44 กรม แต่มีโครงการและงานจำนวนมากเท่า ๆ กับด้านอื่น ๆ ที่เหลือทุกด้านรวมกันส่วนใหญ่เป็นโครงการที่มีวงเงินงบประมาณไม่สูงนัก และผลของโครงการมิได้มีผลกระทบออกไปสู่สังคมโดยทันที

### ในด้านการบริหารงบประมาณ

- การจัดเตรียมงบประมาณยังคงให้ความสำคัญไปที่หน่วยงานและ กระทรวง มากกว่าพิจารณาตามแผนงาน
- ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนงานมีความสำคัญน้อยกว่าการอาศัยกฎ ระเบียบ และภูมิหลังในอดีต รวมทั้งความสัมพันธ์ส่วนตัว
- โครงสร้างของสำนักวิเคราะห์ และสำนักประเมินผูกพันอยู่กับกรม และกระทรวง มากกว่าแผนงาน
- การจัดเตรียมเอกสารงบประมาณ ยังมีการจำแนกเป็นด้าน ตามลักษณะงาน และตามลักษณะเศรษฐกิจ ซึ่งการจำแนกในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดภาพซ้ำซ้อน หากจะจำแนกน่าจะพิจารณาในเรื่องแผนงานที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ผลกระทบต่อประชาชนโดยทางอ้อม และแผนงานสนับสนุนแผนงานอื่น ๆ หรือ จำแนกออกตามพื้นที่การพัฒนา เช่น แผนพัฒนาจังหวัด

- พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย ในแต่ละมาตรา ยังคงพิจารณาเป็นกระทรวง ไม่ใช่แผนงาน
- ในเรื่องการอนุมัติงบประมาณ ยังคงให้ความสำคัญต่อกระทรวง และหน่วยงาน เช่นกัน กล่าวคือ การพิจารณาจะพิจารณาเป็นรายกระทรวง มากกว่าจะดูไปที่แผนงาน
- ในเรื่องการควบคุมงบประมาณ ระเบียบปฏิบัติที่ใช้อยู่ยังคงมุ่งให้ความสำคัญต่อการแสดงความถูกต้องของการใช้จ่าย แต่ยังขาดการพิจารณาไปที่สิ่งชี้วัดทางสังคม การรายงานผลกระทบที่มีต่อประชาชน การวิจัยประเมินผลในกรณีที่เกิดความสงสัยในผลที่ประชาชนได้รับ

อย่างไรก็ตาม การพยายามให้มีรูปแบบของงบประมาณแบบแผนงาน ได้ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการงบประมาณได้เห็นถึงคุณค่า และเข้าใจเหตุผลของการเกิดโครงการ/งาน ต่างๆ ได้คุ้นเคยกับการจัดทำโครงสร้างแผนงาน ทำให้เกิดศักยภาพที่จะนำงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ในระดับที่สูงยิ่งขึ้นต่อไป

### ความหมายของส่วนประกอบของโครงสร้างแผนงาน

**แผนงาน (Plan)** หมายถึงประมาณการทางความคิดในการดำเนินงานใด ๆ ที่จะต้องแสดงเป้าหมาย (Goals) และแสดงวิธีการในการดำเนินงาน (Methods) เพื่อให้บรรลุ เป้าหมายนั้น ๆ แผนที่ดีจะต้องมีศักยภาพที่จะประสบความสำเร็จ สามารถใช้เหตุผลมาพิสูจน์ความเป็นไปได้ แผนแบ่งได้เป็นหลายระดับ แผนงานระดับชาติ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (แผน 5 ปี) แผนงานตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนระดับจังหวัดเช่น แผนพัฒนาจังหวัด แผนระดับกรม เช่น แผนพัฒนาของมหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นต้น แผนในแต่ละระดับจะมีขอบเขตของผลกระทบต่อประชาชน ในระดับที่แตกต่างกัน

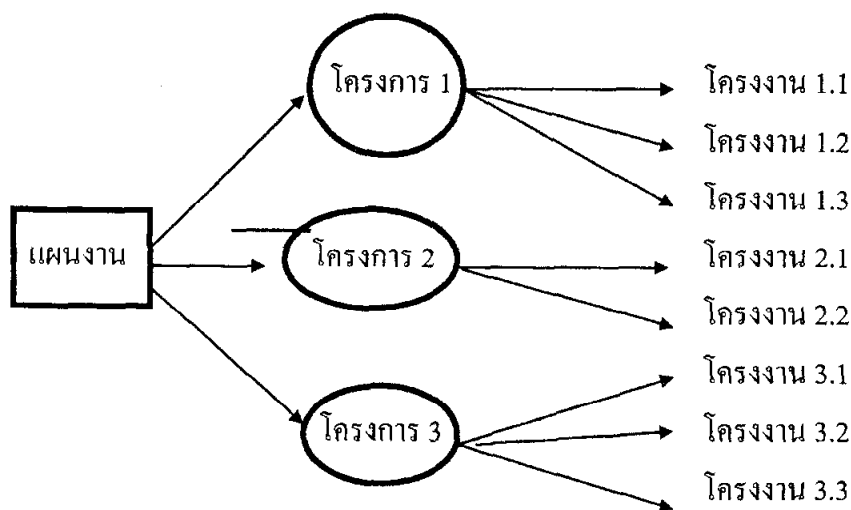
แผนงานหนึ่ง ๆ อาจประกอบไปด้วยโครงการหลาย ๆ โครงการ

**โครงการ (Program)** หมายถึงแผนที่แสดงให้เห็นถึงรายละเอียด โครงการมีส่วนประกอบที่สำคัญคือ เหตุผลของการเกิดโครงการ วัตถุประสงค์ (Objectives) หรือจุดประสงค์ (Purposes) วิธีการในการดำเนินงาน (Methods) เป้าหมายในการทำงานในแต่ละขั้นตอน (Targets) ระยะเวลาในการดำเนินงาน สถานที่ งบประมาณ และ ผู้รับผิดชอบโครงการ

โครงการหนึ่ง ๆ อาจประกอบไปด้วยโครงการหลาย ๆ โครงการ

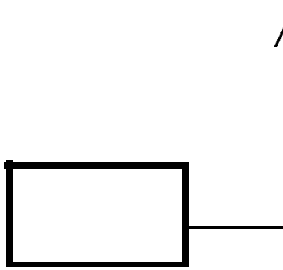
โครงการ (Project) มีความหมายและองค์ประกอบเช่นเดียวกันกับโครงการ โครงการหนึ่ง ๆ ถ้ามีขนาดใหญ่ มีหลายวัตถุประสงค์ อาจแบ่งออกเป็นหลาย ๆ โครงการ โดยแบ่งความรับผิดชอบกันไปเพื่อให้อยู่ในระดับที่สามารถปฏิบัติงานได้ บางครั้งอาจเรียกโครงการว่าเป็นโครงการย่อย

พิจารณาภาพโครงสร้างของแผนงาน และ โครงสร้างของเป้าหมายประกอบ



ภาพ แสดงโครงสร้างของแผนงาน

แผนงานที่มีขนาดใหญ่ เช่น แผนระดับชาติ จำเป็นต้องแบ่งแผนงานออกเป็นโครงการย่อย ๆ หลายโครงการ โครงการหนึ่ง ๆ อาจรับเอาเป้าหมายบางส่วนมาดำเนินงาน โดยกำหนดไว้เป็นวัตถุประสงค์ของโครงการ วัตถุประสงค์ทั้งปวงของทุกๆโครงการย่อยร่วมกันต้องเป็นผลให้เป้าหมายของแผนงานบรรลุผล หรือกล่าวได้ว่าถ้าโครงการย่อยทั้งหมดสัมฤทธิ์ผล แผนงานจะต้องประสบผลสำเร็จ หากไม่เป็นไปตามนี้แสดงว่า แผนงานและโครงการมีความสัมพันธ์กันอย่างไม่ถูกต้อง



ในการทำงานเดียวกัน โครงการใดที่มีขนาดใหญ่ก็อาจแบ่งออกได้เป็นหลายโครงการ โดยที่แต่ละโครงการจะมีจุดประสงค์ในการดำเนินงานของตน และเมื่อจุดประสงค์ของโครงการย่อยทั้งหมดสัมพันธ์ผลวัตถุประสงค์ของโครงการหลักนั้น จะต้องประสบความสำเร็จด้วยเช่นกัน

**เป้าหมาย (Goals)** หมายถึงความต้องการ หรือเป็นเจตนาในการดำเนินงานของแผนงาน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์เฉพาะหนึ่ง ๆ ขึ้น เช่น ฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น สุขภาพอนามัยดีขึ้น มีการศึกษาดีขึ้น มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้น เป็นต้น

**วัตถุประสงค์ (Objectives)** หมายถึง เป้าหมายในการดำเนินงานของโครงการ ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงลงไป สามารถบ่งชี้ได้ว่าเมื่อประสบความสำเร็จตามเป้าหมายแล้วจะเกิดสิ่งหนึ่งสิ่งใดขึ้น เช่น รายได้เพิ่มขึ้น อัตราการเจ็บป่วยลดลง อัตราการรู้หนังสือมีมากขึ้น สถิติอาชญากรรมลดลง เป็นต้น













