

การประเมินระบบประเมินผลทุนหมุนเวียนในประเทศไทย Evaluation of the Evaluating System in Thai Revolving-Funds

ธีรารุช ทองชีว¹ และ อัครกรณ์ วงศ์ปรีดี²

Theeranuch Tongchiw¹ and Achakorn Wongpreedee²

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ **ประการแรก** เพื่อพัฒนา ตรวจสอบคุณภาพและประยุคดีใช้ตัวแบบมาตรฐานการประเมินงานประเมิน (Meta-evaluation standards) สำหรับประเมินคุณภาพรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียนในประเทศไทย **ประการที่สอง** เพื่อตรวจสอบและสังเคราะห์เนื้อหาทรางานการประเมินผลในประเด็นจุดแข็ง จุดบกพร่อง และ **ประการที่สาม** เพื่อเสนอแนะรูปแบบการประเมินผลทุนหมุนเวียนที่เหมาะสมกับประเทศไทย แหล่งข้อมูลการวิจัยคือรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียน ประจำปีบัญชี 2554 จำนวน 81 ทุน และทำการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพเพิ่มเติมด้วยวิธีการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือแบบมาตรฐานการประเมินงานประเมิน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติพื้นฐาน ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน วิเคราะห์องค์ประกอบของตัวบ่งชี้ ในมาตรฐานการประเมินงานประเมินโดยเทคนิควิเคราะห์องค์ประกอบหลัก (Principal component analysis) แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ การประเมินผล Balanced scorecard การประเมินงานประเมิน (Meta-evaluation) การนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ เป็นต้น

ผลการศึกษวิจัยพบว่า ตัวแบบมาตรฐานการประเมินงานประเมิน ประกอบด้วย 49 ตัวบ่งชี้ในมาตรฐานการประเมิน 5 มาตรฐาน ได้แก่ ความตรงของการประเมิน อรรถประโยชน์ จริยธรรมในการประเมิน ความน่าเชื่อถือของนักประเมิน และประสิทธิภาพต้นทุน สำหรับการประยุกต์ใช้ตัวแบบมาตรฐานการประเมินงานประเมินกับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 50 ทุน พบว่า ส่วนใหญ่มีคุณภาพอยู่ในระดับพอใช้ จำนวน 19 ทุน (38%) ผลการประเมินมีคุณภาพอยู่ในระดับดี จำนวน 14 ทุน (28%) ผลการประเมินมีคุณภาพอยู่ในระดับดีมาก จำนวน 14 ทุน (28%) และผลการประเมินมีคุณภาพอยู่ในระดับยอดเยี่ยม จำนวน 3 ทุน (6%) และผลการสังเคราะห์เนื้อหาทรางานการประเมินผลทุนหมุนเวียนจากประชากรทั้งหมด 81 ทุน พบว่า เป็นประเด็นจุดแข็งเชิงโครงสร้างเนื้อหาเป็นส่วนใหญ่และพบประเด็นจุดแข็งในเชิงวิเคราะห์เป็นส่วนน้อย

ส่วนประเด็นจุดบกพร่องที่สำคัญพบว่า ทั้งหมดไม่มีการนำเสนอบทสรุปสำหรับผู้บริหาร ขาดบทสรุปและบทวิเคราะห์และประมวลผลการประเมิน รวมทั้ง ขาดการนำเสนอประเด็นปัญหาหลักและข้อเสนอแนะจากการประเมิน เป็นต้น สำหรับข้อเสนอรูปแบบระบบประเมินผลทุนหมุนเวียนที่เหมาะสมกับประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยนำเสนอองค์ประกอบสำคัญ 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ระบบประเมินผล 2) การออกแบบระบบประเมินผล 3) การรายงานผลการประเมินและระบบแรงจูงใจ 4) การประเมินงานประเมิน

คำสำคัญ : ระบบประเมินผลทุนหมุนเวียน การประเมินงานประเมิน มาตรฐานการประเมินงานประเมิน

ABSTRACT

The purposes of this research are: 1) to develop, validate, and apply the meta-evaluation standards for an evaluation of the evaluating system in Thai revolving-funds, 2) to investigate and analyze assessment

¹ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

² Ph.D. (Political Science) และ Ph.D. (Area Studies) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

รับต้นฉบับ 20 เมษายน 2556 รับตีพิมพ์ 14 มิถุนายน 2556



reports of the evaluating system for its weaknesses and strengths, and finally 3) to recommend the better form of the evaluating system. These data were collected from 81 revolving-funds assessment reports of the fiscal year 2011. However, some key information for this research, qualitative data, was collected by in-depth interviews. The model of this research is the meta-evaluation standards. An analysis of quantitative data was conducted by using frequency, percentage, mean, standard deviation, t-test, and principal component analysis. Concepts and theories for this research base on evaluation, balanced scorecard, meta-evaluation, theory of utilization, etc.

The result of this research reveals that the better form of this meta-evaluation standards consisted of 49 indicators which could be grouped into 5 categories; 1) validity 2) utility 3) ethicality 4) credibility and 5) cost-effectiveness. After testing the meta-evaluation standards with 50 assessment reports, the research found that; 19 reports were in the fair level (38%), 14 reports were in the good level (28%), 14 reports were in the very good level (28%), and 3 reports were in the excellent level (6%). Moreover, the result of investigating and analyzing 81 revolving-funds assessment reports of the fiscal year 2011 indicated the strength of their basic content structure, and the weakness of their executive summary. Their major missing points in each individual revolving-fund report were critic, conclusion, and recommendation. The research recommends that the valid evaluating system in Thai revolving funds consists of 4 elements; 1) preparation for using the evaluating system in the revolving funds, 2) designing the evaluating system, 3) reporting the results of the evaluation and building motivation mechanism, and lastly 4) the meta-evaluation.

Keywords : Evaluating System in Revolving-Funds, Meta-Evaluation, Meta-Evaluation Standards

บทนำ

ผลผลิตสำคัญจากกระแสการปฏิรูประบบราชการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 คือแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐที่จัดทำขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 โดยนำหลักการการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์มาประยุกต์ใช้ในการบริหารเพื่อตอบสนองการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) รวมทั้งต้องการรองรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลง มีความทันสมัยสอดคล้องต่อสภาพบ้านเมืองและตอบสนองต่อความต้องการประชาชนมากยิ่งขึ้นจึงต้องยึดหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good governance) ควบคู่กันไปด้วย ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปแนวทางการบริหารราชการภายใต้ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และผลจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้

วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ให้คำนึงถึงการประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเป้าหมายหลักประการหนึ่งไว้ว่า เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายต้องกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ข้อกำหนดทางกฎหมายที่สำคัญเหล่านี้ทำให้การประเมินผลกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารจัดการองค์การภาครัฐอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน และมีเพียงแต่ดำเนินการเฉพาะส่วนราชการเท่านั้น แต่ยังไม่ขยายขอบเขตการดำเนินการครอบคลุมทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ จังหวัด สถาบันอุดมศึกษา และองค์การมหาชน ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะต่างๆ อีกด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549 : ก) จากความสำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ถูกนำมาเป็นเครื่องมือทางการบริหารทั้งในส่วนองฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ และสาธารณชนทั่วไป ต่างก็ต้องการทราบ

ว่าหน่วยงานของรัฐเหล่านี้สามารถดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และกรอบพันธกิจ ภารกิจที่กำหนดไว้มากหรือน้อยเพียงใด มีการใช้ทรัพยากรในการดำเนินการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ หรือมีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ข้อมูลและสารสนเทศที่เกิดขึ้นจากระบบการประเมินจะมีประโยชน์ต่อการบริหารจัดการ ประกอบการพิจารณาตัดสินใจเชิงนโยบายเพื่อยกระดับการให้บริการต่อประชาชนตอบสนองความพึงพอใจได้มากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดี กิจกรรมด้านการประเมินผลจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการจึงกลายเป็นต้นทุนในการบริหารจัดการของภาครัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ซึ่งหน่วยงานภาครัฐไทยดำเนินการเป็นประจำทุกปี หากแต่ยังเกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับประโยชน์ที่เกิดจากระบบประเมินผลรวมถึงความไม่แน่นอนในคุณภาพงานประเมิน ดังเช่นกรณีที่จะได้นำเสนอ คือการศึกษาวิจัยระบบประเมินผลทุนหมุนเวียน โดย “ทุนหมุนเวียน” (Revolving-funds) เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐที่มีความอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานภายใต้ภารกิจหน่วยงานระดับกรม หรืออาจมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยกระทรวงการคลังได้นำระบบประเมินผลมาดำเนินการกับทุนหมุนเวียนตั้งแต่ปี 2547 จนถึงปัจจุบัน เพื่อผลักดันการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลทุนหมุนเวียน ด้วยการกำหนดให้ดำเนินการประเมินโดยบริษัทที่ปรึกษา การใช้หลักการและแนวคิด ตลอดจนใช้เครื่องมือเดิมมาอย่างต่อเนื่องมากกว่า 10 ปี ซึ่งสร้างความเคลงใจสงสัยในผลลัพธ์ คุณภาพและความมีมาตรฐานของงานประเมินนั้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อสงสัยดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดที่จะพยายามประเมินซ้ำในงานประเมินนั้น เพื่อตรวจสอบพิสูจน์ความมีประสิทธิภาพของงานประเมินนั้นอีกครั้ง นักวิชาการเรียกแนวคิดนี้ว่า “การประเมินงานประเมิน” หรือ Meta-evaluation กล่าวคือ เป็นการแสดงระดับคุณภาพความเป็นมาตรฐานของการประเมินหรือเป็นการควบคุมคุณภาพของการประเมินอีกขั้นตอนหนึ่งซึ่งมักกระทำเมื่อได้ประเมินผลสรุปแล้วเสร็จแล้ว ดังนั้น การนำหลักการประเมินงานประเมินมาประยุกต์ใช้กับระบบประเมินผลทุนหมุนเวียนจึงเป็นการตรวจสอบถึงคุณภาพมาตรฐานประเมินที่กระทรวงการคลังได้ดำเนินการไปแล้ว สามารถแสดงจุดแข็งและจุดบกพร่องของงานประเมินที่ผ่านมาที่ต้องได้รับการแก้ไข ปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ในระดับมหภาคมาก่อน จึงทำให้เกิดคำถามงานวิจัยที่

นำเสนอไว้ว่า ระบบการประเมินผลการดำเนินงานที่รัฐบาลใช้ในการประเมินผลทุนหมุนเวียนตั้งแต่ปี 2547 จนถึงปัจจุบันมีประสิทธิภาพหรือไม่มากนักน้อยเพียงใด และรูปแบบการประเมินผลทุนหมุนเวียนที่เหมาะสมกับประเทศไทยในปัจจุบันควรมีรูปแบบใด

วัตถุประสงค์การวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 3 ประการดังนี้

1. เพื่อพัฒนา ตรวจสอบคุณภาพ และประยุกต์ใช้ตัวแบบมาตรฐานการประเมินงานประเมิน (Meta-evaluation standards) สำหรับประเมินคุณภาพรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียนในประเทศไทย
2. เพื่อตรวจสอบและสังเคราะห์เนื้อหารายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียนในประเด็นจุดแข็งจุดบกพร่อง
3. เพื่อเสนอแนะรูปแบบการประเมินผลทุนหมุนเวียนที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการพัฒนามาตรฐานการประเมินงานประเมินโดยใช้แนวคิดกรอบ 5 มาตรฐานของ Davidson (2005) ได้แก่ 1) ด้านความตรงของการประเมิน (Validity) 2) ด้านอรรถประโยชน์ (Utility) 3) ด้านจริยธรรมในการประเมิน (Ethicality) 4) ด้านความน่าเชื่อถือของนักประเมิน (Credibility) และ 5) ด้านประสิทธิภาพต้นทุน (Cost-effectiveness) เพื่อประยุกต์ใช้ในการประเมินรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียน โดยผู้วิจัยได้ศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการประเมิน การประเมินงานประเมิน ขั้นตอนและกระบวนการประเมินงานประเมิน ซึ่งเป็นการประเมินงานประเมินแบบสรุปรวม (Summative meta-evaluation) รวมทั้งได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีด้านการประเมินผลการดำเนินงาน (Performance evaluation) การประเมินงานประเมิน (Meta-evaluation) และการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ (Evaluation utilization) หลักการ balanced scorecard และหลักการต่างๆ ที่นำมาใช้ในระบบประเมินผลทุนหมุนเวียน ซึ่งนำมาประมวลผลพัฒนาเป็นตัวแบบมาตรฐานการประเมินงานประเมิน (Meta-evaluation standards) และประยุกต์ใช้ตัวแบบที่ได้พัฒนาขึ้นประเมินคุณภาพรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียน



ปีบัญชี 2554 นอกจากนี้ ผู้วิจัยมุ่งสังเคราะห์เนื้อหารายงานการประเมินผลดังกล่าวในประเด็นจุดแข็ง จุดบกพร่องของรายงานทั้งหมด โดยคาดว่า การศึกษาครั้งนี้อาจเป็นส่วนหนึ่งในการขยายองค์ความรู้ด้านการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของทุนหมุนเวียน รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำข้อเสนอสำหรับการวางแผนและพัฒนากระบวนการประเมินผลทุนหมุนเวียนต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาในระดับมหภาคของระบบประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนแบบผสมผสานทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพโดยในเชิงปริมาณใช้การศึกษามาตรฐานการประเมินงานประเมิน การพัฒนาตัวบ่งชี้ในแต่ละมาตรฐาน เพื่อการพัฒนาตัวแบบการประเมินงานประเมินแล้วประยุกต์ใช้กับการประเมินคุณภาพรายงานผลทุนหมุนเวียนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 50 ทุน เพื่อตรวจสอบคุณภาพงานประเมินเหล่านั้น จากนั้น ทำการสังเคราะห์เนื้อหา รายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียนจากประชากรทั้งหมด 81 ทุน ในประเด็นจุดแข็งและจุดอ่อนของรายงาน ส่วนการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงที่กำกับดูแลระบบประเมินผลทุนหมุนเวียน ผู้ดูแลรับผิดชอบการประเมินตลอดจนบุคลากรทุนหมุนเวียน เพื่อทราบถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค ความต้องการ ข้อเสนอแนะในการพัฒนารูปแบบระบบประเมินผลทุนหมุนเวียนที่เหมาะสม

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากร ในการศึกษานี้ครั้งนี้ คือ รายงานการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน ประจำปีบัญชี 2554 ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการ มีจำนวนทั้งสิ้น 81 ทุน เพื่อตอบวัตถุประสงค์ในการสังเคราะห์เนื้อหารายงานในประเด็นจุดแข็งและจุดบกพร่อง
2. กลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 50 ทุนเพื่อตอบวัตถุประสงค์ในการประเมินคุณภาพรายงาน

เครื่องมือการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มีเครื่องมือที่ใช้ 2 ส่วน ประกอบด้วย 1) แบบตรวจสอบรายการสำหรับการประเมินงานประเมิน (Meta-

evaluation checklist) และ 2) แบบประเมินคุณภาพรายงานการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งแบบตรวจสอบรายการสำหรับการประเมินงานประเมินนี้พัฒนาขึ้นตามกรอบมาตรฐาน 5 มาตรฐานของ Davidsson (2005) ทำการตรวจสอบคุณภาพด้านความตรงตามเนื้อหา (Content validity) ด้วยการคำนวณค่าดัชนีความสอดคล้อง (Indexes of item-objective congruence: IOC) จากผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผล จากนั้นตรวจสอบคุณภาพความตรงเชิงโครงสร้าง (Construct validity) ด้วยเทคนิคกลุ่มรู้จัก (Known group technique) แล้วทำการตรวจสอบคุณภาพความเที่ยง (Reliability) ด้วยวิธีสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's alpha) ทดลองใช้แบบตรวจสอบดังกล่าวจำนวน 30 ทุน สำหรับแบบประเมินคุณภาพรายงานการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ ปรับปรุงและพัฒนาตามแนวทางของ UNDP (United Nations Development Programme) และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) โดยต้องผ่านการพิจารณาคุณภาพด้วยการตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างผู้วิจัยและผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลทุนหมุนเวียน 3 คน ตามวิธีของ Kappa agreement ด้วยสูตรของ Cohen และทดสอบความตรงเชิงโครงสร้างด้วยสถิติทดสอบที (t-test) โดยทดลองประเมินคุณภาพรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียนฉบับเดียวกันด้วยแบบประเมินคุณภาพรายงานการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ แล้วนำผลการประเมินจากผู้เชี่ยวชาญมาเปรียบเทียบกับผลการประเมินคุณภาพรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียนโดยผู้กำกับดูแลการประเมินผลทุนหมุนเวียนจำนวน 10 ทุน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

- การเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ
1. ขั้นการพัฒนามาตรฐานและเกณฑ์ในการประเมินงานประเมิน โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการสังเคราะห์ พัฒนามาตรฐานและตัวบ่งชี้การประเมินงานประเมินใน 5 มาตรฐาน
 2. ขั้นการประเมินงานประเมิน ผู้วิจัยทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับกรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอให้ผู้กำกับดูแลทุนดำเนินการประเมินรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียน รวมทั้ง รวบรวมรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียนรวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเพื่อใช้ในการสังเคราะห์เนื้อหา รายงานการประเมินตามวัตถุประสงค์ที่สอง

3. ขั้นการวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญผู้ศึกษาวิจัยทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยตรงเพื่อขออนุญาตเก็บข้อมูลด้วยวิธีสัมภาษณ์เชิงลึกตามประเด็นที่กำหนดจนครบถ้วน

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ความตรงเชิงเนื้อหาของเครื่องมือประเมินงานประเมินด้วยดัชนีความสอดคล้อง (Indexes of item-objective congruence: IOC)

2. สถิติที่ใช้คำนวณค่าความเที่ยงของแบบประเมินงานประเมิน โดยใช้สัมประสิทธิ์ความสอดคล้องภายในสัมประสิทธิ์แอลฟาครอนบาค (Cronbach's alpha)

3. สถิติเปรียบเทียบความแตกต่างผลการประเมินงานประเมินรายงาน เพื่อจำแนกคุณภาพรายงาน โดยใช้ t-test Independent เพื่อหาคุณภาพด้านความตรงเชิงโครงสร้าง

4. สถิติสำหรับการวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก (Confirmatory factor analysis : CFA) เพื่อทดสอบโครงสร้างขององค์ประกอบตรงกับโครงสร้างที่คาดคะเนหรือตรงกับทฤษฎีที่มีอยู่หรือไม่

ผลการวิจัย

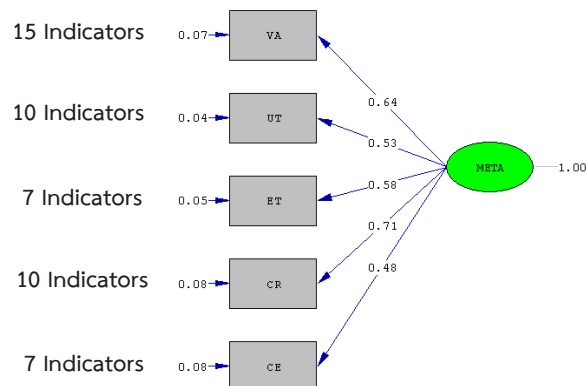
ผลการวิจัยมีดังนี้

1. มาตรฐานการประเมินงานประเมิน (Meta-evaluation standards) ผลการศึกษารวบรวมว่า มาตรฐานการประเมินงานประเมินประกอบด้วย 5 มาตรฐาน รวม 49 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ 1) มาตรฐานด้านความตรงของการประเมิน (Validity) 2) มาตรฐานด้านอรรถประโยชน์ (Utility) 3) มาตรฐานด้านจริยธรรมในการ

ประเมิน (Ethicality) 4) มาตรฐานด้านความน่าเชื่อถือของนักประเมิน (Credibility) และ 5) มาตรฐานด้านประสิทธิภาพต้นทุน (Cost-effectiveness) มีอิทธิพลต่อการประเมินงานประเมินอย่างมีนัยสำคัญ มีค่าอำนาจบ่งชี้เท่ากับ .64 .53 .58 .71 และ .48 ตามลำดับ โดยมาตรฐานที่มีความสามารถในการอธิบายมาตรฐานการประเมินงานประเมินมากที่สุด คือ มาตรฐานด้านความน่าเชื่อถือของนักประเมิน รองลงมาเป็นมาตรฐานด้านความตรงของการประเมิน มาตรฐานด้านจริยธรรมในการประเมิน มาตรฐานด้านอรรถประโยชน์ และต่ำที่สุดคือมาตรฐานด้านประสิทธิภาพต้นทุน สรุปได้ว่ามาตรฐานการประเมินงานประเมินมีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างจริงแสดงรูปแบบความสัมพันธ์ได้ดังแผนภาพที่ 1

2. ผลการประเมินรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียน

ผลการประเมินงานประเมินรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียน ปีบัญชี 2554 จำนวน 50 ทุน พบว่า มาตรฐานด้านความน่าเชื่อถือของนักประเมิน มีผลการประเมินสูงสุดอยู่ในระดับดีมาก รองลงมาคือมาตรฐานด้านจริยธรรมในการประเมินมีผลการประเมินอยู่ในระดับดีมาก มาตรฐานด้านความตรงของการประเมินมีผลการประเมินอยู่ในระดับดี มาตรฐานด้านอรรถประโยชน์มีผลการประเมินอยู่ในระดับดี ส่วนมาตรฐานด้านประสิทธิภาพต้นทุน มีผลการประเมินอยู่ในระดับดี สำหรับผลการวิเคราะห์ความถี่ ร้อยละของระดับผลการประเมินงานประเมินรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียนในประเทศไทย รวมทั้งหมด 50 ทุน ในภาพรวมพบว่า ส่วนใหญ่อยู่ในระดับพอใช้ จำนวน 19 ทุน ผลการประเมินอยู่ในระดับดีมาก จำนวน 14 ทุน ผลการประเมินอยู่ในระดับดี จำนวน 14 ทุน และผลการประเมินอยู่ในระดับพอใช้ จำนวน 3 ทุน



Chi-Square=4.15, df=5, P-value=0.52809, RMSEA=0.000

แผนภาพที่ 1 แสดงรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างมาตรฐานการประเมินงานประเมิน



3. ประเด็นจุดแข็งและจุดอ่อนของรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียน ผลการสังเคราะห์เนื้อหาการรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียนจากประชากรทั้งหมด 81 ทุน มีข้อค้นพบประเด็นจุดแข็งและจุดอ่อนจากรายงาน สรุปได้ดังนี้

3.1 ประเด็นจุดแข็งเชิงโครงสร้างเนื้อหา

3.1.1 องค์ประกอบเอกสารครบถ้วนตามข้อกำหนด (79.01%)

3.1.2 แสดงงบการเงินและระบุแนวทางการกำหนดตัวชี้วัด (69.14%)

3.1.3 แสดงข้อมูลในภาคผนวกครบถ้วนตามข้อกำหนด (69.14%)

3.1.4 แสดงข้อมูลขอบเขตการประเมินได้ชัดเจน (64.20%)

3.1.5 ระบุบทบาทของบุคคล/กลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (59.26%)

3.1.6 ระบุเงื่อนไขการพิจารณาปรับค่าเกณฑ์วัด (58.02%)

3.1.7 กำหนดตัวชี้วัดครอบคลุมประเด็นพิจารณาที่สำคัญ (56.79%)

3.1.8 แสดงการวิเคราะห์หลักฐานประกอบผลการประเมิน (53.09%)

3.2 ประเด็นจุดแข็งเชิงโครงสร้างเนื้อหา

3.2.1 แสดงข้อมูลพื้นฐานของทุน (49.38%)

3.2.2 ระบุข้อสังเกตจากการประเมิน (38.27%)

3.2.3 แสดงผลการดำเนินงานตามข้อสังเกต (34.57%)

3.3 ประเด็นจุดแข็งเชิงการวิเคราะห์

3.3.1 ระบุจุดเด่น จุดที่ควรพัฒนาและให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาทุนหมุนเวียน (29.63%)

3.3.2 เปิดเผย/ระบุข้อมูลที่มีผลกระทบต่อผลการประเมิน (29.63%)

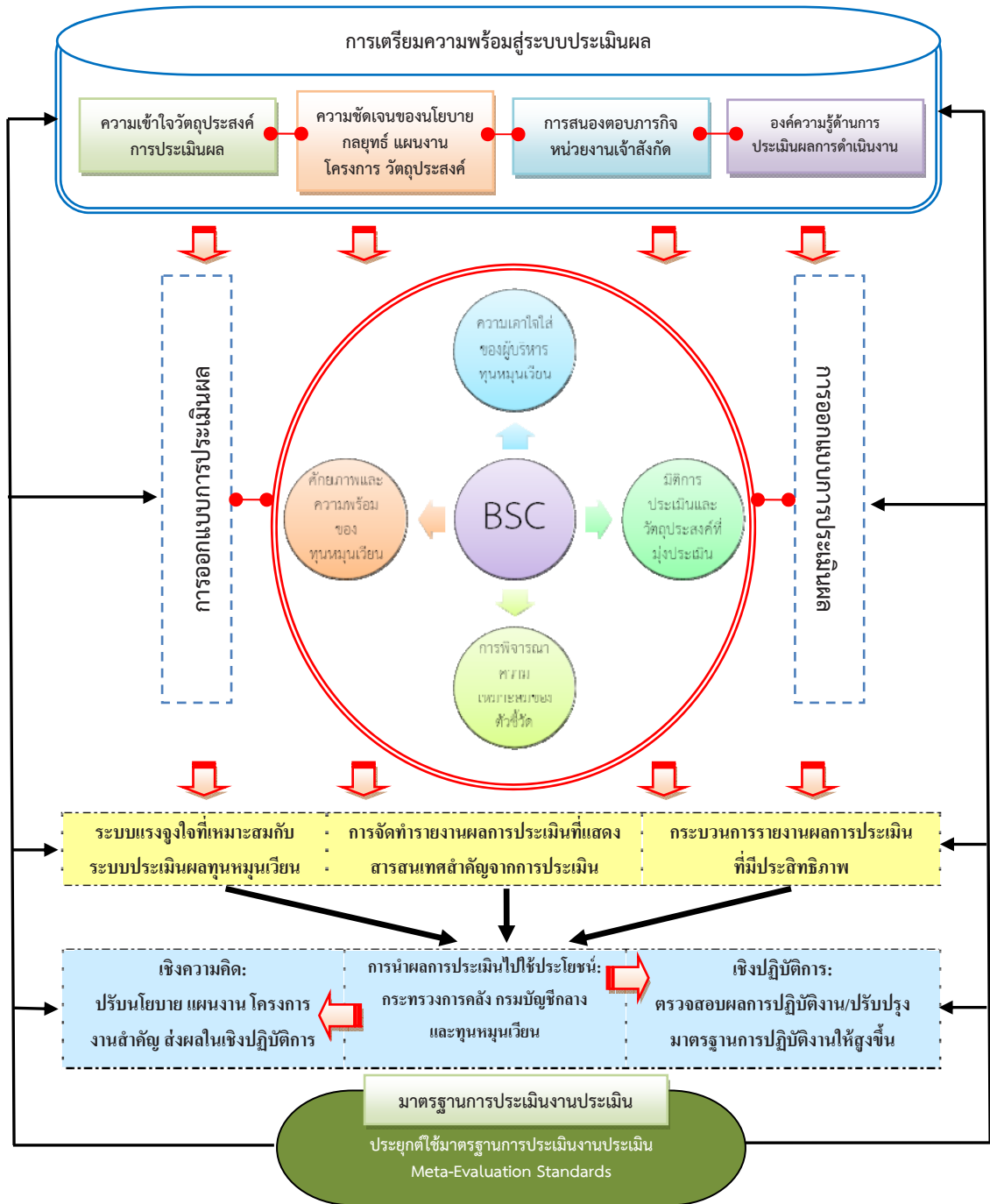
3.3.3 แสดงเหตุผลผลการพิจารณาบทวนผลการประเมิน (13.58%)

3.3.4 มีการระบุเหตุผลและหลักฐานประกอบการพิจารณายกเลิกตัวชี้วัดหรือปรับรายละเอียดค่าเกณฑ์วัด (7.41%)

จากข้อมูลข้างต้นได้จำแนกประเด็นจุดแข็งเป็นเชิงโครงสร้างเนื้อหาและเชิงการวิเคราะห์ พบว่า ส่วนใหญ่มีลักษณะเชิงโครงสร้างเนื้อหาหรือการแสดงผลข้อมูลเท่านั้น ในขณะที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประเมินต่างคาดหวังจากรายงานควรเป็นประเด็นเชิงการวิเคราะห์ที่สามารถให้สารสนเทศสำคัญเพื่อการตัดสินใจได้ โดยเฉพาะการระบุจุดเด่นจุดที่ควรพัฒนาและให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาทุนหมุนเวียน และการเปิดเผย/ระบุข้อมูลสำคัญหรือข้อจำกัดที่มีผลกระทบต่อผลการประเมินซึ่งพบว่ามีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ในขณะที่จุดบกพร่องของเนื้อหาการรายงานพบว่า ทั้งหมดขาดบทสรุปผู้บริหาร ขาดการนำเสนอวัตถุประสงค์การประเมิน รวมทั้งขาดการวิเคราะห์สรุปผลและประมวลผลการประเมินซึ่งล้วนเป็นส่วนแสดงสารสนเทศสำคัญจากการประเมิน นอกจากนี้ ส่วนใหญ่พบว่าการแสดงข้อมูลตารางขนาดเล็กเกินไป ไม่ชัดเจน (62.96%) ขาดการนำเสนอประเด็นปัญหาหลักและข้อเสนอแนะจากการประเมิน (58.02%) อีกทั้งขาดการระบุข้อเสนอแนะ/ข้อสังเกตจากการประเมิน (38.27%)

4. ข้อเสนอแนะรูปแบบการประเมินผลทุนหมุนเวียนที่เหมาะสมกับประเทศไทย จากผลการตรวจสอบสังเคราะห์เนื้อหาการรายงานการประเมินทุนหมุนเวียน การประเมินคุณภาพงานประเมินด้วยตัวแบบมาตรฐานการประเมินงานประเมินที่ได้พัฒนาขึ้น ประกอบกับการรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ผู้วิจัยได้ประมวลผลแล้วจัดทำเป็นข้อเสนอแนะรูปแบบการประเมินผลทุนหมุนเวียนที่เหมาะสมของไทย แสดงได้ดังภาพข้างล่างนี้ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การออกแบบระบบประเมินผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินระบบการประเมินผลต้องคำนึงถึงเป้าหมายการปฏิบัติงานของหน่วยงานเอง และเป้าหมายของหน่วยงานที่รับการประเมินเป็นสำคัญโดยระบบประเมินผลการดำเนินงาน (Performance evaluation) ควรมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ส่วน ได้แก่

4.1 การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ระบบประเมินผล ได้แก่ การสร้างความเข้าใจวัตถุประสงค์ของการประเมินในส่วนของผู้เกี่ยวข้อง ความชัดเจนของนโยบาย กลยุทธ์แผนงาน โครงการและวัตถุประสงค์ของกิจกรรม การสนองตอบภารกิจหน่วยงานเจ้าสังกัด ตลอดจนองค์ความรู้ด้านการประเมินผลการดำเนินงาน



แผนภาพที่ 2 องค์ประกอบระบบประเมินผลทุนหมุนเวียนที่เหมาะสมกับประเทศไทย



4.2 การออกแบบระบบประเมินผล ควรได้คำนึงถึงปัจจัยด้านศักยภาพความพร้อมของทุนหมุนเวียน การกำหนดมิติการประเมินและตัวชี้วัดที่เหมาะสม รวมทั้งการเอาใจใส่ของผู้บริหารทุนหมุนเวียน

4.3 การรายงานผลการประเมินและระบบแรงจูงใจ ต้องมีความเหมาะสมและมีกระบวนการรายงานที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ในเชิงความคิดและเชิงปฏิบัติการ

4.4 การประเมินงานประเมิน เพื่อตรวจสอบและควบคุมคุณภาพงานประเมินให้มีมาตรฐาน แสดงได้ดังภาพที่ 2

อภิปรายผลวิจัย

ผลการวิจัยมีประเด็นสำคัญนำมอภิปรายผลดังนี้

1. กรอบมาตรฐานที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนามาตรฐานการประเมินงานประเมิน 5 มาตรฐานของ Davidson (2005) มีการนำไปใช้เป็นกรอบในการประเมินงานวิจัยของรัฐบาลเปรียบเทียบระหว่าง 16 ประเทศ เพื่อใช้พิจารณาความเหมาะสมของโมเดลการประเมิน (Coryn & et.al, 2007: Comy & Scriven, 2007) กรอบมาตรฐานนี้จึงเป็นกรอบมาตรฐานการประเมินงานประเมินที่มีความสมบูรณ์ และถูกนำเสนอในที่ประชุม The American Evaluation Association (AEA) ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี 2552 ซึ่งนักวิชาการให้ความเห็นว่าสามารถนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ในการประเมินในระดับสากลหรือประเทศอื่นได้ (สิรินธร สินจินดาวงศ์, 2552 : 172)

2. มาตรฐานประสิทธิผลต้นทุน พบว่า มีผลการประเมินน้อยที่สุด (ระดับดี) ในทุกกลุ่มประเภททุน ยกเว้นประเภททุนเพื่อการศึกษา ทั้งนี้ อาจเนื่องจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากผลการประเมินทั้งในเชิงปฏิบัติการหรือในเชิงความคิดเท่าใดนัก จึงไม่สามารถสะท้อนคุณภาพมาตรฐานด้านนี้ออกมาได้ชัดเจนเท่ากับมาตรฐานด้านอื่น จึงไม่สามารถบอกได้ว่าการประเมินผลที่จัดขึ้นนี้มีความคุ้มค่าต่อการจัดการประเมินหรือไม่ อย่างไร โดยผู้ศึกษาวิจัยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การคัดสรร ผู้ที่จะทำหน้าที่ในคณะกรรมการจัดทำบันทึกข้อตกลงและประเมินผลการดำเนินงานผลทุนหมุนเวียนที่แต่งตั้งโดยกระทรวงการคลังนั้น ควรเลือกสรรผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินผลการปฏิบัติงานภาครัฐ หลากหลายสาขาเพื่อที่จะสามารถกำกับกับการประเมินผลของทุนหมุนเวียนที่มีอัตลักษณ์ได้ ตลอดจนสามารถให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์กับ

ทุนหมุนเวียน รวมถึงควรมีการปรับเปลี่ยนหน้าที่ภายในกรรมการดังกล่าวเพื่อให้ได้รับมุมมองการประเมินที่หลากหลายและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบประเมินผล

3. ผลการประยุกต์ใช้มาตรฐานการประเมินงานประเมิน ในภาพรวมพบว่า มาตรฐานด้านความน่าเชื่อถือของนักประเมินมีค่าสูงสุด (ระดับดีมาก) รองลงมาคือด้านจริยธรรมของนักประเมิน (ระดับดีมาก) เนื่องจากผู้ทำหน้าที่ประเมินคือนักประเมินจากบริษัทที่ปรึกษาที่มีหลักการทำงานเคร่งครัดในกระบวนการขั้นตอนการประเมิน มีการเร่งรัดการส่งผลการประเมินตัวชี้วัดจากทุนหมุนเวียนอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งมีการตรวจทานหลักฐานประกอบการพิจารณาผลอย่างรัดกุม ซึ่งพยายามควบคุมให้กระบวนการประเมินเป็นไปตามคู่มือการประเมินผลทุนหมุนเวียนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด (กรมบัญชีกลาง, 2552) ตลอดจนนักประเมินเหล่านี้ยังไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการดำเนินการกิจของทุนหมุนเวียนแต่อย่างใด

4. ผลการสังเคราะห์เนื้อหารายงานผลการประเมินพบว่า ไม่มีองค์ประกอบที่สำคัญของรายงานการประเมินผลอย่างครบถ้วนและเป็นมาตรฐาน รายงานการประเมินที่ดี ควรระบุบทเรียนที่ได้รับจากการประเมินครั้งนี้ หรือข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์เพื่อให้เกิดการปรับปรุงพัฒนางานประเมินให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น โดยที่กระทรวงการคลังได้กำหนดองค์ประกอบสำคัญและรูปแบบรายงานผลการประเมินที่แสดงเนื้อหารายงานละเอียดครบถ้วน มีสารสนเทศเพียงพอเหมาะสมกับทุนหมุนเวียนเป็นมาตรฐานและส่งเสริมให้เกิดการนำไปใช้ประโยชน์ยิ่งขึ้น

สรุปผลวิจัย

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. ตัวแบบมาตรฐานการประเมินงานประเมิน (Meta-evaluation standards) ประกอบด้วย 49 ตัวบ่งชี้ในมาตรฐานการประเมิน 5 มาตรฐาน โดยมาตรฐานที่มีความสามารถในการอธิบายมากที่สุด คือ มาตรฐานด้านความน่าเชื่อถือของนักประเมิน รองลงเป็นด้านความตรงของการประเมิน ด้านจริยธรรมในการประเมิน ด้านอรรถประโยชน์ และต่ำที่สุดคือด้านประสิทธิผลต้นทุน

2. องค์ประกอบสำคัญของระบบไว้ 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ระบบประเมินผล 2) การออกแบบระบบประเมินผล 3) การรายงานผลการประเมินและ

ระบบแรงจูงใจ และ 4) การประเมินงานประเมิน

ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้

1. กระทรวงการคลัง ควรส่งเสริมให้มีการตรวจสอบคุณภาพงานประเมินโดยประยุกต์ใช้ตัวแบบมาตรฐานการประเมินงานประเมินที่พัฒนาขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมคุณภาพการประเมินผลทั้งระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความน่าเชื่อถือของผลการประเมิน
2. กระทรวงการคลัง ทูทมนเวียนและบริษัทที่ปรึกษาควรได้มีการพิจารณากรอบแนวทางและรูปแบบการเขียนรายงานการประเมินผลทูทมนเวียนให้มีความชัดเจน ครอบคลุมรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน
3. ควรได้มีการทบทวนรูปแบบระบบการประเมินผลทูทมนเวียนของประเทศไทยให้มอดัประกอบสำคัญสำคัญให้ครบถ้วน ทั้งในส่วนการเตรียมความพร้อม การออกแบบการประเมินผล การรายงานผลประเมิน และการควบคุมคุณภาพงานประเมิน อย่างครบถ้วนทั้งระบบ เพื่อให้เกิดประโยชน์จากการดำเนินระบบประเมินมากยิ่งขึ้น โดยข้อบกพร่องที่ชัดเจนพบคือระบบประเมินผลทูทมนเวียนในปัจจุบันให้ความสำคัญเฉพาะส่วนกระบวนการให้ได้มาซึ่งบันทึกข้อตกลง และผลการประเมินรอบครั้งปีและรอบสิ้นปีบัญชีเท่านั้น จึงให้ผู้เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานไม่ได้รับประโยชน์จากระบบประเมินผลทูทมนเวียนอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- กรมบัญชีกลาง. (2552). **คู่มือการปฏิบัติงานด้านการประเมินผลการดำเนินงานทูทมนเวียน**. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

สิรินธร สินจินดาวงศ์. (2552). **การพัฒนาและประยุกต์ใช้มาตรฐานการประเมินอภิมาน สำหรับประเมินรายงานผลการประเมินคุณภาพภายในของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ ปริญญาดุขฎิบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2555 (19 มิถุนายน). **มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0506/15974. รายงานผลการประเมินผลการดำเนินงานทูทมนเวียน**.

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). (2553). **(ร่าง) คู่มือการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสาม (พ.ศ. 2554-2558) ระดับอุดมศึกษา**.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2549). **4 ปี การพัฒนาระบบราชการไทย**. กรุงเทพฯ: บริษัท กรีน ควิก ปริ้นท์ จำกัด.

Coryn, C.L., S. Hatti, J.A., M. Scriven and D.J. Hartmann. (2007). Models and Mechanisms for Evaluating Government-Funded Research An International Comparison. **American Journal of Evaluation**. 28(4). Retrieved September 26, 2011 from <http://aje.sagepub.com>

Coryn, C.S. and M. Scriven. (2007). Are National-Level Research Evaluation Models Valid, Credible, Useful, Cost-Effective, and Ethical?. **Journal of Multidisciplinary Evaluation**. 4(8): 92-96.

Davison, E.J. (2005). **Evaluation methodology basics: the nuts and bolts of sound evaluation**. Thousand Oaks: Sage Publications.

United Nations Development Programme (UNDP). n.d. **Evaluation Report**. Retrieved October 10, (2011) from www.undp.org/evaluation/documents/erc/Evaluation_Report.doc

United Nations Development Programme (UNDP). (2008). **Evaluation Report**. Retrieved October 10, 2011 from www.undp.org/evaluation/methodologies.htm

