

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ.2552 ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแฮ้ว อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ผู้ศึกษา ได้ทำการค้นคว้ารวบรวมเอกสารตำรา เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา มาเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดการศึกษา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผล
 - รูปแบบการประเมินผลแบบ ซิปโมเดล (CIPP Model)
- 2.5 งานวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

ความหมายของงบประมาณ

ไพรัช ตระการศิริพันธ์ (2550: 172) เรื่อง การคลังภาครัฐ กล่าวว่า คำว่า “งบประมาณ” (Budget) มีที่มาจากคำในภาษาฝรั่งเศสโบราณ คือ “Bougette” ตามรากศัพท์เดิม ในประเทศอังกฤษ Budget หมายถึง กระเป๋าหรือถุงของรัฐบาลซึ่งบรรจุเอกสารหรือข้อแถลงถึงความต้องการของ รัฐบาลและทรัพยากรที่มีอยู่

ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2541: 16) ให้ความเห็นว่า งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกมาในรูปตัวเงิน แสดง โครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง รวมถึงการประมาณ ของการบริหาร กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนการใช้ทรัพยากรที่จำเป็นในการ สนับสนุนให้การดำเนินงานบรรลุตามแผนหรือเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหาร

ดังนั้น งบประมาณ จึงถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลในการนำมาใช้ในการบริหารประเทศ เพราะหากไม่มีงบประมาณ การพัฒนาประเทศย่อมไม่สัมฤทธิ์ผล รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศได้ และเป็นแผนการบริหารเงินของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการพัฒนาของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการที่กำหนดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ตั้งไว้

Frank P.Sherwood (อ้างใน ไพรัช ตระการศิริพันธ์, 2550: 173) กล่าวว่า “งบประมาณ” เป็นแผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกมาในรูปของตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง รวมถึงการประมาณการบริหาร กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินการให้บรรลุตามแผนเบ็ดเสร็จ อันประกอบไปด้วย การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหาร

Thomas D.Lynch (อ้างใน ไพรัช ตระการศิริพันธ์, 2550: 172) ให้ความเห็นเกี่ยวกับ “งบประมาณ” ว่าเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อให้โครงการ (Programs) ต่างๆที่กำหนดขึ้น มีการประมาณการทรัพยากรที่มีค่าและต้องการที่จะนำมาใช้ และมีการเปรียบเทียบการกระทำในอดีต และความต้องการที่จะทำในอนาคต

นงลักษณ์ สุทธิวิวัฒน์พันธ์ (2544: 17) กล่าวว่า การงบประมาณประกอบด้วยสาระสำคัญๆ ดังนี้

- 1.เป็นการวางแผนการบริหารของรัฐบาล แสดงกิจกรรม หรือ โครงการที่จะปฏิบัติจัดทำ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- 2.กะประมาณค่าใช้จ่าย และที่มาของรายได้เพื่อการใช้จ่ายนั้นๆ
- 3.มีระยะเวลาที่แน่นอน (หมายถึง ช่วงระยะเวลาหนึ่งที่แน่นอน เรียกว่า “ปีงบประมาณ” หรือ fiscal year ซึ่งโดยทั่วไปมักเป็น 1 ปี แต่อาจจะมากหรือน้อยกว่า 1 ปี ก็ได้)
- 4.เป็นแผนการบริหารที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้น เพื่อขออนุมัติจากรัฐสภา

ไกรยุทธ ชีรตยาภินันท์ (2528: 7) เรื่อง หลักการงบประมาณแผ่นดิน ให้นิยามว่า งบประมาณ (Budget) เป็นแผนที่ครอบคลุมทุกๆ ขั้นตอน (phases) และลักษณะของการปฏิบัติงาน สำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งที่กำหนดแน่นอนลงไป ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นการแสดงออกอย่างเป็นทางการถึงนโยบาย แผนงาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ที่ได้กำหนดไว้แล้วล่วงหน้าโดยผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์กร (หน่วยงาน/รัฐบาล) เมื่อพิจารณาเป็นกระบวนการแล้ว กล่าวได้ว่า โดยพื้นฐานแล้วการงบประมาณ (Budgeting) ถือเป็นกระบวนการจัดการอย่างหนึ่ง

ไพรัช ตระการศิริรินทร์ (2550: 174) สรุปว่า “งบประมาณ” หมายถึง เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย แผนทางการเงินและ โครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่งๆ ตามที่รัฐบาลได้สัญญาไว้กับรัฐสภา และประชาชน ที่จะใช้เงินภายใต้เงื่อนไข และแนวทางการบริหารงานที่ได้กำหนดไว้

ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2541: 3) กล่าวว่า เหตุผลที่งบประมาณมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศ เนื่องจากงบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลนำมาใช้ในการบริหารประเทศ และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ดังนี้

1. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศตามแผนงาน งาน โครงการ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ที่รัฐบาลกำหนด ตามกำลังงบประมาณที่มีอยู่

2. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากงบประมาณเป็นการใช้จ่ายของภาครัฐจำนวนมาก รัฐบาลจึงต้องใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิผล และเป็นโครงการที่มีความจำเป็น โดยเฉพาะด้านการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

3. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ ด้วยงบประมาณของประเทศที่มีอยู่จำกัด รัฐจึงต้องจัดสรรการใช้จ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยต้องมีการวางแผนในการใช้จ่ายงบประมาณแต่ละด้าน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในระยะเวลาที่เร็วที่สุด และใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด

4. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ประชาชาติที่เป็นธรรม ก่อให้เกิดการความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ของประชาชน โดยการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวจะช่วยยกฐานะของประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้สูงขึ้น เช่น การสร้างถนนไปสู่ประชาชนในชนบท เพื่อให้ประชาชนในชนบท ใช้เป็นเส้นทางขนส่งผลผลิตออกสู่ตลาดภายนอกท้องถิ่นได้ เพื่อได้ราคาผลผลิตที่ดีขึ้น ทำให้มีรายได้สูงขึ้น เป็นต้น

5. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศ โดยการจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจทั้งในขณะที่เกิดภาวะเงินเฟ้อและภาวะเงินฝืด

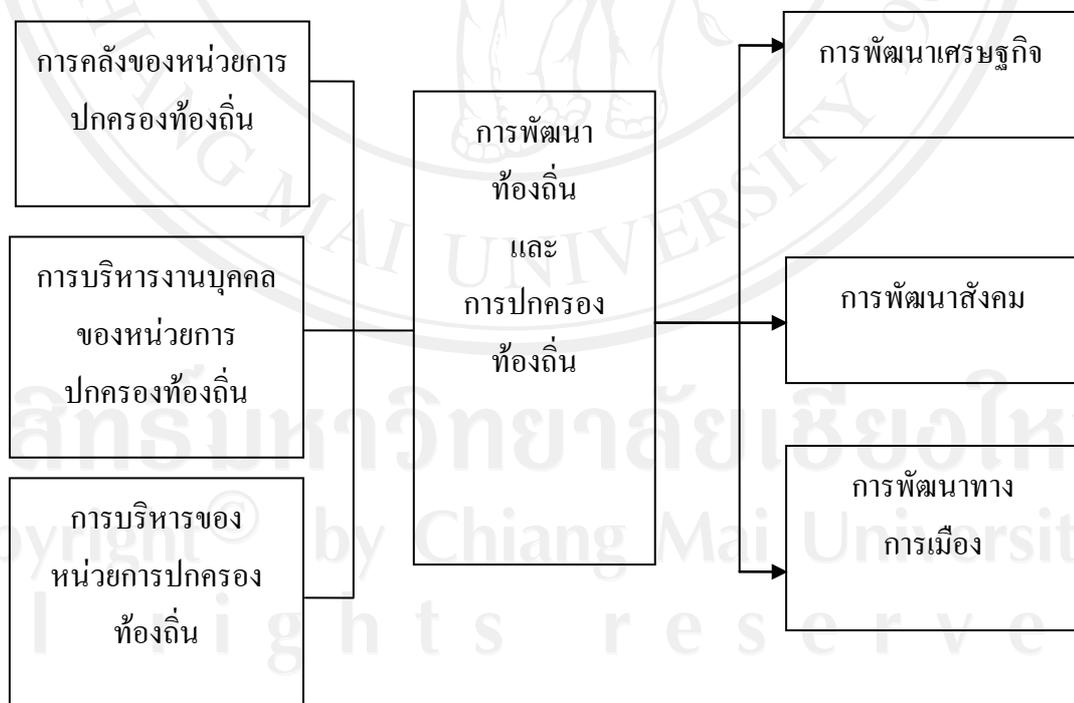
6. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการประชาสัมพันธ์งานและผลงาน ในการดำเนินงานให้แก่ประชาชนและประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่าเงินภาษีอากรต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดเก็บจากประชาชน ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ให้กับประชาชนในด้านใดบ้าง

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

ไพรัช ตระการศิรินนท์ (2550: 343) ให้ความหมายของคำว่า “การคลังท้องถิ่น” หมายถึง การบริหารการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึง การจัดการรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ การว่าจ้าง การบัญชี การตรวจสอบบัญชีของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ทั้งนี้ กระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นจะเป็นตัวกลางในการเชื่อมความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาของรายรับ กับรูปแบบในการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความสอดคล้องต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการบริหารงานทั้งในด้านการคลัง การบริหารงานบุคคล และการบริหารองค์กร เพื่อนำไปสู่การพัฒนาของท้องถิ่นในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ในเรื่องของการเพิ่มรายได้ของประชาชนและของประเทศ การพัฒนาทางสังคมเกี่ยวกับการยกระดับมาตรฐานการศึกษา และความเป็นอยู่ สุดท้ายเป็นการพัฒนาทางการเมือง ด้วยการส่งเสริมการปกครองตนเองและการเพิ่มความสามารถทางการบริหาร ดังภาพ



ภาพ 1.1 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประเทศ

ที่มา : ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2550: 344.

วัตถุประสงค์สำคัญของการคลังท้องถิ่น

มี 3 ประการ คือ

1. การจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
2. การกำหนดรายจ่ายและการจัดหางบประมาณ
3. การบริหารรายได้ รายจ่าย และทรัพย์สินของท้องถิ่น

ชลธาร วิสวุตสงส์ (อ้างใน อารีย์ แสนสม, 2550: 28-30) ได้ทำการศึกษาประสิทธิผลของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมไปถึงกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประสบความสำเร็จ จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนหรือ มีการจัดหางบประมาณ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการควบคุมและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญในการบริหารจัดการการดำเนินกิจกรรมขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ในระยะเวลาหนึ่ง ๆ ดังนี้

1. การบริหารและจัดการที่ดี เนื่องจากแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อบรรลุนโยบายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในงบประมาณมีรายละเอียดวงเงินรายรับและรายจ่าย ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนที่วางไว้ งบประมาณจึงเป็นตัวกำหนดให้เกิดการปฏิบัติงานที่สอดคล้อง ไม่ซ้ำซ้อนและป้องกันการรั่วไหลในการใช้จ่าย
2. การพัฒนาและสร้างความเจริญให้แก่พื้นที่ปกครอง งบประมาณแสดงแผนการใช้จ่ายเงินซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีอากรและการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางแผนที่รัดกุม ชัดเจน เพื่อผลประโยชน์และความพึงพอใจของประชาชนการดำเนินการใช้จ่ายตามงบประมาณย่อมนำมาซึ่งการพัฒนาความเป็นอยู่ สังคม เศรษฐกิจ
3. การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเนื่องจากงบประมาณแสดงถึงการรวมศูนย์ของพื้นที่ทั้งหมด งบประมาณจึงแสดงถึงการประมาณการรายรับจากแหล่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแสดงการจัดสรรทรัพยากรไปเพื่อกิจกรรมด้านต่าง ๆ ตามลำดับความสำคัญ มีการกำหนดเป็นต้นทุนเป็นจำนวนเงินผลประโยชน์จะได้รับ และระยะเวลาการดำเนินการที่แน่นอน โดยการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นแผนงานที่ใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชากรในท้องถิ่น

4. การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ด้วยการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ ช่วยเหลือผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส ให้มีโอกาสและสร้างรายได้สูงขึ้น

5. การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ ด้วยการจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้ ชลธาร วิศรุตสงส์ (อ้างใน อารีย์ แสนสม, 2550: 28-30) ได้กล่าวถึงกระบวนการของการจัดทำงบประมาณที่ได้กำหนดหรือออกแบบวางระบบไว้ และเมื่อปฏิบัติตามกระบวนการดังกล่าวแล้วจะได้ผลลัพธ์ คือ งบประมาณที่ดีหรือแผนการทางการเงินที่ดี วิธีการงบประมาณของท้องถิ่นที่ดีต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. มุ่งเกิดการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนและถาวร ขึ้นตอนการทำแผนจึงให้ความสำคัญวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาวไปพร้อม ๆ กับการวางแผนระยะสั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มีทิศทาง และมีการประมาณการผลงานที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน

2. มีมาตรฐานที่หลากหลายและยืดหยุ่นได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายขนาด มีระดับขั้นการพัฒนาไม่เท่าเทียมกัน ภารกิจที่จะดำเนินการไม่เหมือนกัน วงเงินงบประมาณไม่เท่ากัน โครงสร้างขององค์กรซับซ้อนแตกต่างกัน จำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เท่ากัน ดังนั้นวิธีการงบประมาณจึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับวิธีการงบประมาณของตนเองเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์

3. เน้นที่ผลสัมฤทธิ์มากกว่าพิธีการ ปัจจุบันขั้นตอนวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลียนแบบมาจากวิธีการงบประมาณของรัฐบาลกลาง แม้ว่าองค์กร 2 รูปแบบมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์กรรัฐมีขนาดใหญ่ มีโครงสร้างองค์กรซับซ้อนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก อีกทั้งมีวงเงินงบประมาณก้อนใหญ่ ขึ้นตอนการทำงบประมาณจึงมีหลายขั้นตอนจำเป็นต้องมีสำนักงานงบประมาณประสานระหว่างหลาย ๆ หน่วยงานในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก มีโครงสร้างองค์กรเรียบง่ายคงมีเฉพาะกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่มีความซับซ้อนกว่า วงเงินงบประมาณไม่มากนัก จึงพบว่าวิธีการงบประมาณปัจจุบันที่เลียนแบบของรัฐบาลกลางนั้นมีหลายขั้นตอนเป็นเพียงการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบหรือเพื่อพิธีการเท่านั้น

4. ก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากงบประมาณ เป็นแผนการจัดสรรเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อไปดำเนินการตามลำดับความสำคัญของกิจกรรมต่าง ๆ วิธีการงบประมาณที่เสนอมักจะกำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดการวางแผนจัดสรร (Allocation) ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

5. สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เนื่องจากการบริหารการ
จัดการที่ดีเป็นหลักประกันของสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่ถูกต้อง อัน ได้แก่

5.1 หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การทำให้ขั้นตอนการทำงานประมาณ
เพื่อให้เกิดการจัดการที่ดี ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในการจัดทำงานประมาณ ทั้งในด้านบุคลากร
งบประมาณ เวลาและอื่น ๆ โดยความมีประสิทธิภาพนี้มีได้หมายถึงความประหยัดเป็นหลัก แต่เป็น
การเลือกใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผลงานที่ต้องการหรือใช้จ่ายให้คุ้มค่า

5.2 หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ การทำงานประมาณโปร่งใส เปิดเผย ถูกต้อง
ชัดเจน และเชื่อถือได้สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรอิสระ
ประชาชน ตัวแทนรัฐบาล ในแง่ที่ว่าหากต้องการทราบข้อมูลหรือความคืบหน้าหรือเข้าร่วมประชุม
ก็สามารถทำได้

5.3 หลักการรับผิดชอบ (Accountability) คือ การทำงานประมาณมีการระบุผู้รับผิดชอบ
ชัดเจนในแต่ละขั้นตอน หากเกิดข้อผิดพลาดจะทำให้ทราบผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิใช่มุ่งเพื่อลงโทษผู้ที่ทำ
ผิดแต่เมื่อพร้อมจะสืบหาปัญหาแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการทำงานเพื่อให้งานลุล่วงไปได้อย่าง
สำเร็จผลที่ต้องการ โดยจะกำหนดตัวชี้วัดผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ของการทำ
กิจกรรมต่าง ๆ ให้ชัดเจน และจะประเมินผลได้

5.4 หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Participation) ซึ่งในที่นี้ได้แก่ทุกฝ่ายทั้ง
ภาครัฐและภาคเอกชน โดยดึงประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานประมาณ (Public
Participation) ตั้งแต่แรกเริ่ม ให้ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ เพื่อให้เกิดการจัดทำงานประมาณที่สามารถ
ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และจะได้รับความร่วมมือของประชาชนใน
การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมออกความคิดเห็น เสนอแนะ
และตรวจสอบการทำงานประมาณในหลายขั้นตอน การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยพัฒนาและ
สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการประชาธิปไตยด้วย

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ

Jesse Burkhead (อ้างใน นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, 2544: 182) กล่าวถึงความเป็นมาของ
แนวความคิดเกี่ยวกับระบบการบริหารงบประมาณในระยะแรกเริ่มนั้น มีจุดมุ่งหมายให้การ
ใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามที่ได้อนุมัติจากสภานิติบัญญัติเป็นสำคัญและเป็นเครื่องมือในการ
ควบคุมการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารไม่ให้เกิดความทุจริตผิดพลาดในการใช้จ่าย

J. Wilner (อ้างใน นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, 2544: 182) กล่าวว่า หากไม่มีความยืดหยุ่น
ในการบริหารงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณจะกลายเป็นเงื่อนไขบังคับ หรือเป็นคำสั่งที่
ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตามนั้นทุกประการ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงควรยินยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจ

บางประการ ในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ ให้เป็นไปตามสภาพความเป็นจริงในช่วงระยะเวลานั้นๆ ได้บ้างตามความจำเป็นและเหมาะสม

หลักการสำคัญของระบบการบริหารงบประมาณ (อ้างใน นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์ , 2544: 183) มีดังนี้

1. เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ ด้วยการเน้นการรวมอำนาจการบริหารงบประมาณไว้ที่ส่วนกลางเป็นผู้ควบคุม โดยเชื่อว่า ภายหลังจากอนุมัติงบประมาณแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติมักไม่สนใจติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ แม้บางครั้งส่วนราชการ อาจมีข้อบกพร่องในการใช้จ่ายบ้างก็ตาม ดังนั้น การควบคุมโดยรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง จึงจะแก้ไขปัญหาความบกพร่องในการใช้จ่ายได้ทางหนึ่ง

2. เพื่อไม่ให้เกิดความชะงักในการปฏิบัติงานเพราะการควบคุมโดยส่วนกลาง จะทำให้งบประมาณอยู่ในลักษณะได้คุดตลอดปีงบประมาณ เพราะมีฉะนั้นอาจมีกรณีที่รายได้ไม่สมดุลกับการใช้จ่าย ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆของส่วนราชการ

3. เพื่อชี้แจงให้เจตนาธรรมของฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งสะท้อนออกมาในระดับของงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติสำหรับแผนงาน และสภาพของแผนงานที่ได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ในกรณีที่เจตนาธรรมของฝ่ายนิติบัญญัติมีลักษณะกว้างๆเช่นนี้ การบริหารงบประมาณก็ไม่มีปัญหายุ่งยาก แต่หากสภาพกำหนดเงื่อนไขเป็นพิเศษ ข้อคิดและแนวปฏิบัติของส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด การบริหารงบประมาณจะอยู่ในกรอบที่จำกัดมากขึ้นกว่าในกรณีแรก

4. เพื่อให้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามเงื่อนไขทางการเงินที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งเป็นความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม หากมีการควบคุมเกินขอบเขตอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เพราะการจัดทำงบประมาณใช้เวลาล่วงหน้าก่อนการใช้จ่ายจริงเป็นเวลาหลายเดือน สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป งบประมาณที่อนุมัติอาจไม่เหมาะสมสำหรับสถานการณ์ใหม่ ดังนั้นประเด็นจึงขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ โดยเน้นเงื่อนไขทางการเงินที่ได้อนุมัติ หรือเน้นความสำคัญของการบรรลุวัตถุประสงค์แผนงานและโครงการเป็นสำคัญ

5. เพื่อความยืดหยุ่นของงบประมาณ เพราะเมื่อสถานการณ์แวดล้อมในระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ไม่ได้คาดหมายไว้ก่อน ทั้งนี้เพื่อเป็นการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพทางระบบเศรษฐกิจของประเทศ ขนาดของงบประมาณควร

เปลี่ยนแปลงได้ในขณะที่ใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น การรักษาความยืดหยุ่นดังกล่าวถือเป็นเป้าหมายสำคัญยิ่งในการบริหารงบประมาณ

6. เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการสอดคล้องกับแผนงาน/โครงการที่ได้รับอนุมัติจากสภา และการดำเนินการใช้จ่ายดังกล่าวยอมเป็นไปตามระเบียบแบบแผน และพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่ายได้โดยรัฐสภาได้ตลอดเวลา ในกรณีที่มีข้อสงสัย การบริหาร การใช้จ่ายของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งเป็นมาตรการของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหารภายหลังการอนุมัติงบประมาณแล้ว ในทางปฏิบัติ ฝ่ายนิติบัญญัติมักไม่มีข้อซักท้วงหรือมีข้อสงสัยในการบริหารงบประมาณตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารได้ดำเนินการไปในการพิจารณาของปีถัดไป

7. เพื่อให้มีความยืดหยุ่นได้ในทุกระดับของการบริหาร เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณในการดำเนินงาน/โครงการต่างๆ บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติงบประมาณ

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผล

2.4.1 ความหมายของการประเมินผล

เขาวดี วิบูลย์ศรี (อ้างใน มยุรี อนุমানราชชน , 2546: 261-262) เรื่อง การบริหาร โครงการ ให้ความหมายของการประเมิน ดังนี้

1. การประเมิน หมายถึง การวัด โดยในช่วง ค.ศ. 1900-1930 นักประเมินผลทางด้านการศึกษานิยามการประเมินว่าเป็นการวัดผล ทำให้การประเมินเน้นที่ความเป็นปรนัย/ความถูกต้องที่เป็นอยู่จริง ความเที่ยงตรงของการวัด มาตรฐานของเครื่องมือที่ใช้วัด การวิเคราะห์เชิงปริมาณจากคะแนนที่วัดได้ การค้นหาเกณฑ์มาตรฐานเพื่อนำมาใช้เปรียบเทียบกับผลการดำเนินงาน โครงการ สำหรับการตัดสินใจและการวินิจฉัยคุณค่า

2. การประเมินเป็นการวิจัย กล่าวคือ การประเมินเป็นการประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคม เป็นวิทยาศาสตร์ประยุกต์ เพื่อนำผลการวิจัยมาตัดสินใจและพัฒนาโครงการด้านการวางแผน และติดตามให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการนำโครงการไปปฏิบัติ มีการประเมิน มีการออกแบบวิจัย สร้างเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์และเชิงตรรกวิทยาอย่างเป็นระบบ เพื่อมุ่งตอบคำถามว่า โครงการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ และมีความสำเร็จระดับใด แต่ไม่มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ๆ ผลการศึกษาจะถูกนำไปใช้ในการตัดสินใจและเป็นทางเลือกในการปฏิบัติ

3. การประเมินเป็นการตรวจสอบและการติดตามผลงานที่ได้ประเมินแล้ว คือ เป็นการประเมินโครงการที่ได้ผ่านการประเมินแล้ว เพื่อดูว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ โดยมีกระบวนการและเทคนิควิธีสำหรับการการอ้างอิงผลการประเมินอย่างมีระบบ ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์ (2539: 7) เรื่อง ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการประเมินผล กล่าวว่า การประเมินผลในความหมายดั้งเดิมมักหมายความถึงกระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบสำหรับคำถามที่ว่า นโยบาย/แผนงาน/โครงการ บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่ และระดับใด ขณะที่การวิจัยประเมินผล เป็นเรื่องของการประเมินสถานะแวดล้อม การประเมินปัจจัยนำเข้า การประเมินกระบวนการ การประเมินผลลัพธ์และผลกระทบโดยการนำระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมและพฤติกรรมศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานวิจัยประเมินผลด้วยโดยอาศัยรูปแบบการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และเทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลจากหลักการวิจัยทางสังคมและพฤติกรรมศาสตร์ เพื่อศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงที่สืบเนื่องมาจากนโยบาย/แผนงาน/โครงการว่ามีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลต่อกันหรือไม่ มีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่พึงประสงค์หรือไม่ เพียงใด และระดับใด

ภูมิศักดิ์ ราศรี (2552) กล่าวว่า การประเมินผล (Evaluation) คือ การเปรียบเทียบระหว่างการวางโครงการกับการกระทำ เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่จะทำให้ทราบว่า การปฏิบัติงานตามโครงการบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใด มีการเบี่ยงเบนไปจากสิ่งที่วางแผนไว้หรือไม่ ถ้าเบี่ยงเบนมาก จะได้อะไรวิธีปรับปรุงแก้ไขความคาดหวังกับการปฏิบัติจริงนั้นให้ไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นการจะทราบผลสัมฤทธิ์ของโครงการต่างๆ ได้นั้น จึงต้องอาศัยกระบวนการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบ

ศิริชัย กาญจนวาสี (2547: 1) เรื่อง ทฤษฎีการประเมิน กล่าวว่า การประเมิน เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพื่อค้นหาคุณค่าของความจริงภายใต้บริบทของสังคม ธรรมชาติของการประเมินจึงมีความละเอียดอ่อนสลับซับซ้อนและสัมพันธ์กับศาสตร์หลายสาขา ที่สำคัญได้แก่ ปรัชญา วิทยาศาสตร์ และสังคมศาสตร์

หลักเกณฑ์ในการวิจัยประเมินผล (อ้างในประชัช เปี่ยมสมบูรณ์, 2539: 51) ประกอบด้วย

1. หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การเปรียบเทียบผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน/โครงการกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
2. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ
3. หลักความพอเพียง (Adequacy) หมายถึง การเปรียบเทียบผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ กับความต้องการทั้งหมดของสังคม หรือขอบเขตทั้งหมดของปัญหา

หลักเกณฑ์ในข้อ 1 ถึง ข้อ 3 จัดเป็นการวิจัยประเมินผลเชิงปริมาณ

4. หลักความเสมอภาค (Equality) หมายถึง การเปรียบเทียบโอกาสที่จะได้รับบริการ สาธารณะตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ มีความเท่าเทียมกันสำหรับประชาชนทุกกลุ่มทุกพวก หรือ ไม่

5. หลักความเป็นธรรม (Justice) หมายถึง การเปรียบเทียบว่าประชาชนผู้เสียเปรียบใน สังคมได้รับผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ในสัดส่วนเช่นใด เมื่อพิจารณา ร่วมกับประชาชนผู้ได้เปรียบในสังคม

โดยหลักเกณฑ์ในข้อ 4 และข้อ 5 นั้น จัดเป็นการวิจัยประเมินผลเชิงคุณภาพ กล่าวโดยสรุป การประเมินผล เป็นกระบวนการรวบรวมข้อมูล ตลอดจนความต้องการ ของประชาชน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยหรือกระบวนการทางสถิติ มาเป็นเครื่องมือในการกำหนด แนวทางในการตัดสินใจต่อการดำเนินงานตามนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการของผู้บริหาร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ นโยบายหรือแผนงานหรือโครงการ บรรลุวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานกำหนด ไว้ รวมทั้งใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือแผนงานหรือ โครงการ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ภายใต้หลักเกณฑ์ของการวิจัย ประเมินผล คือ หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ หลักความพอเพียง หลักความเสมอภาค และ หลักความเป็นธรรม

2.4.2 ประเภทของการประเมิน

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (อ้างใน เวสารัช สุขฉิม โณ, 2547: 26) กล่าวว่า การประเมินแบ่งได้ หลายประเภท ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่ใช้ กล่าวคือ

1.การแบ่งตามจุดมุ่งหมายของการประเมิน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1.1 การประเมินเพื่อปรับปรุง หรือ การประเมินความก้าวหน้า (Formative evaluation)

1.2 การประเมินเพื่อสรุปผล เรียกว่า การประเมินรวมสรุป (Summative evaluation)

2.การแบ่งตามหลักยึดในการประเมิน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 การประเมินโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นหลัก (Goal-Based evaluation) เพื่อจะดูว่าทำได้ ตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ โดยต้องทราบก่อนการประเมินว่าโครงการนั้นมี

วัตถุประสงค์อะไรบ้าง

2.2 การประเมินที่อิสระไม่ยึดวัตถุประสงค์โครงการ (Goal-Free evaluation) เป็นการ ประเมินผลที่เกิดขึ้นทั้งหมดโดยไม่ทราบถึงวัตถุประสงค์ของโครงการมีอะไรบ้าง

3.การแบ่งตามลำดับเวลาที่ประเมิน เป็นการแบ่งโดยยึดหลักการประเมินก่อนเริ่ม โครงการ ขณะดำเนินการ และหลังจากสิ้นสุดโครงการ กล่าวคือ

3.1 การประเมินก่อนเริ่มโครงการ เน้นการพิจารณาใน 3 เรื่องใหญ่ๆ คือ ความเหมาะสมของโครงการ การวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการดำเนินโครงการ และการศึกษาและการคาดคะเนถึงผลประโยชน์หรือสิ่งที่จะเกิดตามมาจากการดำเนินโครงการนั้น

3.2 การประเมินในระหว่างดำเนินงาน เพื่อศึกษาถึงการปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ กิจกรรมใดทำได้หรือไม่ได้ เพราะเหตุใด มีจุดอ่อน จุดด้อย ปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง เพื่อพยายามตอบคำถามว่าทำไมจึงเกิดปัญหาขึ้น ทั้งนี้จะได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขได้ทันที

3.3 การประเมินหลังการดำเนินงาน เป็นการประเมินเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับการประสบความสำเร็จของโครงการว่าเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ผลการดำเนินงานคุ้มค่าหรือไม่ โดยเป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้นเทียบกับวัตถุประสงค์เพื่อเป้าหมายที่กำหนด แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ประเมินทันทีที่สิ้นสุดโครงการ และการติดตามผลต่อมา โดยเฉพาะด้านผลกระทบโครงการ ซึ่งอาศัยระยะเวลาประมาณ 1-2 ปี

2.4.3 รูปแบบการประเมิน

ชเนศ จำเกิด (2552) กล่าวว่า การประเมินเป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลและตัดสินคุณค่าของสิ่งต่าง ๆ โดยเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งแบ่งได้หลายประเภทตามแต่จะใช้เกณฑ์ใดเป็นหลักในการแบ่ง เช่น แบ่งตามจุดมุ่งหมายของการประเมินแบ่งตามหลักยึดในการประเมิน หรือแบ่งตามลำดับเวลาที่ประเมิน เป็นต้น

การประเมินมีหลายรูปแบบ ซึ่งผู้ประเมินสามารถพิจารณาเลือกรูปแบบการประเมินที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่มุ่งประเมินเช่น

1) รูปแบบการประเมินที่เน้นจุดมุ่งหมาย (Objective – Based Model) เป็นรูปแบบที่มุ่งดูผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานว่าบรรลุตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ได้แก่ รูปแบบการประเมินของไทเลอร์ (Tyler) ครอนบาค (Cronbach) เคริกแพตทริก (Kirkpatrick) เป็นต้น

2) รูปแบบการประเมินตัดสินคุณค่า (Judgmental Evaluation Model) เป็นรูปแบบที่มุ่งให้ได้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศสำหรับกำหนดและวินิจฉัยคุณค่าของโครงการนั้น ได้แก่ รูปแบบการประเมินของ สเตค (Stake) สคริฟเว่น (Seriven) โพรวิส (Provus) เป็นต้น

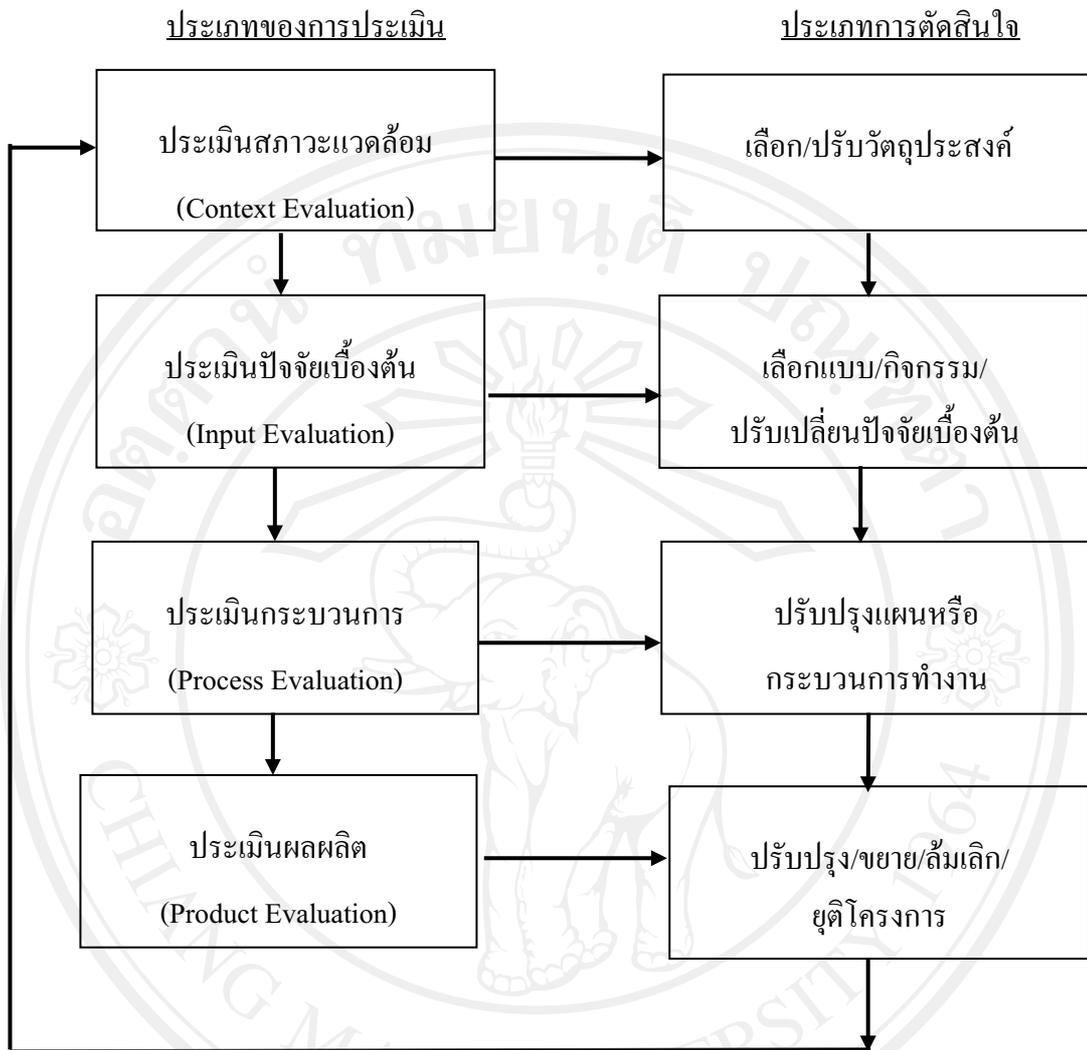
3) รูปแบบการประเมินที่เน้นการตัดสินใจ (Decision – Oriented Evaluation Model) เป็นรูปแบบที่มุ่งให้ได้มาซึ่งข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจเลือกทางเลือกต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง ได้แก่ รูปแบบการประเมินของสตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam) เวลช์ (Welch) อัลคิน (Alkin) เป็นต้น

ซึ่งในการศึกษารุ่นนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้รูปแบบการประเมินแบบ CIPP Model ของ แดเนียล แอล สตัฟเฟิลบีม (Daneil L. Stufflebeam) ซึ่งเป็นรูปแบบของการประเมินที่เน้นการตัดสินใจ รูปแบบหนึ่งที่เป็น ที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวาง โดยเป็นการประเมินที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง โดยมีจุดเน้นสำคัญเพื่อหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจบริหาร โครงการอย่างต่อเนื่อง

2.4.4 รูปแบบการประเมินผลแบบ CIPP Model

ชเนศ จำเกิด (2552) กล่าวว่า คำว่า CIPP ย่อมาจากคำว่า Context (บริบท หรือสภาวะแวดล้อม) Input (ปัจจัยเบื้องต้น) Process (กระบวนการ) และ Product (ผลผลิต) ของ แดเนียล แอล สตัฟเฟิลบีม (Daneil L. Stufflebeam) ได้ให้ความหมายของการประเมินไว้ว่าเป็นกระบวนการของการบรรยาย การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสม โดยรูปแบบ CIPP Model กำหนดให้มีการประเมินทั้งระบบ ใน 4 ด้าน

ทั้งนี้ การประเมินแบบ CIPP เป็นการประเมินที่ครอบคลุมองค์ประกอบของระบบ ทั้งหมด ซึ่งผู้ประเมินจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินที่ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน กำหนดประเด็นของตัวแปรหรือตัวชี้วัด กำหนดแหล่งข้อมูลผู้ให้ข้อมูล กำหนดเครื่องมือการประเมิน วิธีการที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล และเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจน หากผู้ประเมินวางแผนและดำเนินการประเมินอย่างเป็นระบบและเหมาะสมก็จะทำให้การประเมินตามแผนและโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปรากฏดังแผนภูมิความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของการประเมินกับการตัดสินใจ ดังแผนภูมิ 1



แผนภูมิ 1 แสดงความสัมพันธ์การตัดสินใจกับการประเมินแบบ CIPP Model

ที่มา : ธเนศ จำเกิด, 2552: ระบบออนไลน์.

แนวทางการประเมินแต่ละด้านมีดังนี้

1. การประเมินสภาพแวดล้อมหรือบริบท (Context Evaluation: C) เป็นการศึกษาปัจจัยพื้นฐานที่นำไปสู่การพัฒนาเป้าหมายของโครงการ โดยการประเมินสภาพแวดล้อมทั้งหมดของโครงการ เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมและความสอดคล้องของวัตถุประสงค์โครงการโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อค้นหาเหตุผลในการกำหนดวัตถุประสงค์ กระทำได้ 2 วิธี คือ

1.1 การประเมินตามสภาวะการณ์ เป็นการประเมินโดยมุ่งค้นหาสิ่งที่มีอิทธิพลภายนอก ระบบที่สามารถปรับปรุงแก้ไขระบบให้ดีขึ้น ได้แก่ บริบทของสภาพแวดล้อม นโยบาย วิสัยทัศน์ ปัญหา แหล่งทุน สภาพความผันผวนทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ตลอดจนแนวโน้มการก่อตัวของปัญหาที่อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการ การศึกษาดูงาน การศึกษาจาก

ผลการวิจัย การขอคำปรึกษาจากบุคคลภายนอก ความเปลี่ยนแปลงของประชากร เป็นต้น เพื่อนำไปสู่การคาดการณ์ข้อมูลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์

1.2 การประเมินตามความสอดคล้อง เป็นการประเมิน โดยการเปรียบเทียบกันระหว่างผลที่เกิดขึ้นจริงกับผลที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้น ว่ามีความสอดคล้องหรือมีความแตกต่างกัน เป็นการประเมินสภาพแวดล้อมทั้งระบบ เพื่อดูถึงการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด มักเป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายใน โครงการ เช่น การวางแผนดำเนินงาน การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างแผนงานทั้งภายในและภายนอกโครงการ ลักษณะ โครงสร้างการบริหาร โครงการ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การประเมินสภาพแวดล้อม ถือเป็น การประเมิน เพื่อให้ได้ข้อมูลสำคัญที่จะเป็นตัวช่วยในการ กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการ เป็นการตรวจสอบว่าโครงการที่จะทำสนองปัญหาหรือความต้องการจำเป็นที่แท้จริงหรือไม่ วัตถุประสงค์ของโครงการชัดเจน เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายขององค์กรหรือนโยบายหน่วยงานหรือไม่ เป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้ในแง่ของโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ หรือไม่ เป็นต้น ทั้งนี้การประเมินสภาพแวดล้อมจะช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องโครงการว่าควรจะทำในสภาพแวดล้อมใด ต้องการบรรลุเป้าหมายอะไร หรือต้องการบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะอะไร

2. การประเมินข้อมูลนำเข้าหรือปัจจัยนำเข้า (Inputs Evaluation: I) เป็นการประเมิน เพื่อใช้ข้อมูลตัดสินใจต่อปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการว่าเหมาะสมหรือไม่ เป็นการประเมินความพร้อมทั้งในแง่ของความเหมาะสมและความเพียงพอของทรัพยากรต่างๆที่นำมาใช้เพื่อช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการหรือนโยบายหรือแผนงาน โดยดูถึงปัจจัยที่ใช้ทั้งบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การบริหารจัดการ จะมีส่วนช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายของโครงการหรือไม่ ปัจจัยที่กำหนดมีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ กิจกรรมหรือ แบบหรือทางเลือกที่ได้เลือกสรรแล้วมีความเป็นไปได้และเหมาะสมเพียงใด ทั้งนี้อาจรวมไปถึง เพศ อายุ สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ความพึงพอใจ ความคาดหวัง ทักษะสติ ศักยภาพ ความสามารถ ประสบการณ์ ความรู้ คุณวุฒิทางการศึกษา ถิ่นที่อยู่ และลักษณะของกระบวนการกลุ่ม เป็นต้น ถือเป็น การประเมินก่อนเริ่มดำเนินโครงการ

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation: P) ถือเป็น การประเมินระหว่าง การดำเนินโครงการ โดยเป็นการประเมินการปฏิบัติงานตามนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการ เพื่อควบคุมการบริหารโครงการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ และเพื่อหาข้อดี ข้อบกพร่องของการ

ดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผน กิจกรรมใดทำได้หรือทำไม่ได้เพราะเหตุใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้างเพื่อให้ผู้บริหารใช้ปรับปรุงโครงการให้สามารถดำเนินการและบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น โดยการประเมินกระบวนการนี้ถือเป็นการค้นหาข้อบกพร่อง จุดอ่อน หรือจุดแข็งของกระบวนการบริหารจัดการ โครงการที่จะนำโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้การประเมินกระบวนการจะต้องคำนึงถึงกลยุทธ์ที่สำคัญ 3 วิธี คือ การประเมินหรือวิเคราะห์ความเหมาะสมและความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร การประเมินความสามารถในการบริหารโครงการ และการประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบโครงการ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าจุดมุ่งหมายของการประเมินกระบวนการ คือ เพื่อหาข้อบกพร่องของโครงการในระหว่างที่มีการปฏิบัติการหรือการดำเนินงานตามแผนนั้น เป็นการหาข้อมูลเพื่อนำมาใช้ตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของโครงการ และเพื่อเก็บข้อมูลที่ได้จากการดำเนินงานของโครงการ

4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation: P) เป็นการประเมินเพื่อดูว่าผลที่เกิดขึ้นเมื่อสิ้นสุดโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ ถือเป็นการประเมินผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินงานโครงการว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด รวมทั้งมีผลข้างเคียงอะไรเกิดขึ้น เป็นการเปรียบเทียบระหว่างผลงานที่เกิดขึ้นกับเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยอาศัยข้อมูลจากการประเมินสถานะแวดล้อม ปัจจัยเบื้องต้น และกระบวนการร่วมด้วย เพื่อตรวจสอบว่าเกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ คุณภาพของผลลัพธ์เป็นอย่างไร เกิดผลกระทบหรือผลข้างเคียงอื่นใดหรือไม่ รวมทั้งพิจารณาในประเด็นการ ยุบ เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการ และการประเมินเรื่องผลกระทบ (Impact) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการ โดยอาศัยข้อมูลจากการประเมินสถานะแวดล้อม ปัจจัยเบื้องต้นและกระบวนการร่วมด้วย ถือเป็นการประเมินภายหลังสิ้นสุดโครงการ

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2539: 63) กล่าวว่า การวิจัยประเมินผลแบบ CIPP Model ของสตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam, 1973) ถือเป็นแนวการตัดสินใจที่มุ่งเน้นความสำคัญของการเชื่อมโยงระหว่างการวิจัยประเมินผลกับการตัดสินใจของนักบริหาร การวิจัยประเมินผลแนวนี้นี้จึงให้ความสนใจต่อการจัดโครงสร้างในลักษณะเอื้ออำนวยต่อการตัดสินใจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจของนักบริหารและนักจัดการระดับสูง

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปกรณ บวรณูปกรณ (2541) ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การเตรียมงบประมาณควรมีการวางแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงและลดความสับสนในการจัดทำงบประมาณ ควรมีการตรวจสอบความซ้ำซ้อนของแผนงาน/โครงการอยู่เสมอ นอกจากนี้แนวทางและนโยบายการจัดทำงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องพิจารณาจากนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบเข้าด้วยกัน

รวีวรรณ ธรรมสาณกุล (2548) ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลสันผักหวาน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลเกือบทุกหมวดขึ้นอยู่กับการจัดเก็บรายได้จริงในปีก่อนหน้านั้น ยกเว้นหมวดเดียว คือ หมวดเงินงบประมาณ ขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจต่อการใช้จ่ายตามแผนพัฒนาตำบล ช่วยกระจายความเจริญได้ครอบคลุมทุกหมู่บ้าน และเห็นว่าได้รับการจัดสรรการใช้จ่ายอย่างทั่วถึง เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบลที่คาดหวังไว้ ขณะเดียวกันกลุ่มตัวอย่างประชาชนส่วนใหญ่ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่ ความรับผิดชอบและรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลสันผักหวาน เป็นอย่างดี ส่วนความต้องการเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณนั้น กลุ่มตัวอย่างประชาชนต้องการให้งบประมาณเกิดประโยชน์ด้านการสร้างงานและอาชีพ รองลงมาต้องการให้จัดสรรงบประมาณตรงตามความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดสรรงบประมาณให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการนำงบประมาณไปใช้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับแผนพัฒนาตำบล อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นในด้านต่างๆ

สรศักดิ์ วิจิตต์ (2547) ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลของการปฏิบัติตามแผนและงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมและความพึงพอใจของประชากรผู้กรอกแบบสอบถามส่งผลต่อประสิทธิผลของการปฏิบัติตามแผนและงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

อารีย์ แสนสม (2550) ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อพัฒนาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า การจัดสรรงบประมาณนั้นมีการพิจารณาไม่ครอบคลุมในทุกด้าน รวมถึงการใช้ข้อมูลที่ได้รับการสำรวจแล้วมาประกอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีน้อยมาก การจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนานั้นส่วนใหญ่เป็นไปตามความประสงค์ของผู้บริหารมากกว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จริง ส่วนในเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วน

จังหวัดของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนซึ่งได้รับประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณโดยตรง แม้ว่าส่วนใหญ่จะเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ มีประสิทธิผลแต่ก็มีสัดส่วนแตกต่างจากกลุ่มที่เห็นว่าไม่มีประสิทธิผลไม่สูงนัก

จิรพรรณ คำออน (2547) ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการบริหารงานคลังองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ตามความเห็นเจ้าหน้าที่ภาพรวมของปัญหาใหญ่ในการพัฒนาการบริหารงานคลัง คือ ด้านภาวะผู้นำ รองลงมาเป็นปัญหาด้านการบริหารงาน ด้านระบบบัญชี ด้านระเบียบการเงิน ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ด้านการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร และด้านการตรวจสอบระบบจากส่วนกลาง

สิทธิเดช ศรีสุวรรณดี (2545) ศึกษาเกี่ยวกับความรู้และความเข้าใจในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า หากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนพนักงานส่วนตำบล มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงบประมาณเป็นอย่างดีแล้ว จะส่งผลให้สามารถบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในด้านอื่นๆ เช่น ด้านการบริหารงาน ด้านนิติบัญญัติ เป็นต้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากที่สุด ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และมีความพร้อมที่จะรองรับการกระจายอำนาจได้ในที่สุด

พวงน้อย สัตโยภาส (2538) ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า สมาชิกสภาจังหวัด สามารถอาศัยกลไกของสภาจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณตามความต้องการของสมาชิกสภาจังหวัดมากกว่าการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์ รวมทั้งสมาชิกสภาจังหวัดซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าฝ่ายบริหาร เพราะกฎระเบียบต่างๆกำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดนำปัญหาความต้องการของประชาชนสู่การพิจารณาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และสภาจังหวัด จนกระทั่งประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติ รวมไปถึงแนวโน้มที่สมาชิกสภาจังหวัดจะหาวิธีการและแนวทางที่ทำให้เขตพื้นที่เลือกตั้งของตนเองได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด โดยมีได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่อื่นและมีได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ได้ร่วมกับฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น

นพดล บุญมา (2541) ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ขาดความพร้อมในด้านการศึกษาอบรมเกี่ยวกับความเข้าใจที่ถูกต้องในกฎหมายหรือระเบียบต่างๆของทางราชการ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีแนวโน้มการช่วยเหลือกันในกลุ่มพรรคพวก และการอุปถัมภ์กันภายในกลุ่มเพื่อแสวงผลประโยชน์จากทางองค์การบริหารส่วนตำบลในทางที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย เนื่องจากเงินรายได้หรือเงินภาษีต่างๆที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจจัดเก็บหรือได้รับส่วนแบ่งมาจากรัฐมีอยู่อย่างจำกัด และอำนาจในการจัดการด้านการคลังส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก

กิติพงษ์ นามวงศ์ (2546) ศึกษาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ประจำปี 2544 พบว่า งบประมาณที่ฝ่ายบริหารจัดสรรให้กับสมาชิกสภาจังหวัดนั้นไม่เท่าเทียมกัน เพราะมีระบบอุปถัมภ์เข้ามาเหนือกว่าการจัดสรรงบประมาณแบบสมเหตุสมผล ขณะเดียวกัน งบประมาณที่ผ่านร่างเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายส่วนใหญ่เป็นเรื่องการอุตสาหกรรมและการโยธา รองลงมาเป็นด้านการเกษตร ด้านศาสนา วัฒนธรรม นันทนาการและแผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โครงการส่วนใหญ่จะมีความซ้ำซ้อนกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล และมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก

นิรันดร์ ด่านไพบูลย์ (2544) ศึกษาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน พบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้มีการสนับสนุนงบประมาณด้านเศรษฐกิจ รองลงมาเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม โดยประชาชนส่วนใหญ่ต้องการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เสนอข้อมูลและความต้องการต่างๆในการทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ขณะที่ความต้องการต่อการดำเนินงานต่อไปในอนาคต ผู้บริหารและประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องการส่งเสริมด้านเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของจังหวัดลำพูน

วิทยา สงวนศิลป์ (2548) ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ กล่าวว่า ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการในการปฏิบัติตามนโยบาย คือ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนมีความตื่นตัวน้อยไม่ทันต่อนโยบายของเทศบาล ประกอบกับชุมชนมีความต้องการที่หลากหลายทำให้สนองความต้องการได้ไม่ถูกใจพร้อมกันทุกฝ่าย และการประชาสัมพันธ์ของเทศบาลไม่ทั่วถึง

2.6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา



2.7 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

โครงการ หมายถึง โครงการในหมวดรายจ่ายประเภทหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จำนวน 22 โครงการ ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552

การประเมินผลโครงการ หมายถึง การรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อให้ได้ข้อมูลในการตัดสินใจคุณค่าของการดำเนินงานและผลการดำเนินงาน โดยใช้รูปแบบการประเมินผลแบบ CIPP Model เพื่อวิเคราะห์ถึงประสิทธิผลในการใช้จ่ายงบประมาณ และผลกระทบจากการใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการ

กระบวนการจัดการ หมายถึง กระบวนการใช้จ่ายงบประมาณของโครงการที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้โครงการที่บรรจุไว้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการที่วางไว้ ได้แก่ การวางแผน การคัดเลือกโครงการ การประสานงาน การจัดการงบประมาณ การจัดการบุคลากร การติดตามประเมินผล และการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

ประสิทธิผล หมายถึง การเปรียบเทียบผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยเป็นการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริงกับกับผลที่คาดว่าจะได้รับการดำเนินโครงการดังกล่าว เป็นผลสำเร็จหรือความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการ

ปัญหาและอุปสรรค หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำให้กิจกรรมในโครงการต่างๆ ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้

ผลกระทบ หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นภายหลังจากการดำเนินโครงการเสร็จสิ้น โดยอาจเป็นสิ่งที่คาดหวังไว้ หรือไม่ได้คาดหวังไว้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในชุมชนทั้งในด้านผลดีหรือผลเสีย