

แนวคิดการประเมินผลโครงการและนโยบายสาธารณะ
ณ โรงแรมเดอะ กรีนเนอร์ รีสอร์ท เขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา
วิทยาการ ดร.วิษณุ อรรถวานิช
หน่วยงานที่จัดอบรม กองแผนงาน กรมพัฒนาที่ดิน

สรุปสาระสำคัญของเนื้อหา

การประเมินผลโครงการและนโยบายสาธารณะ (Public Program and Policy Evaluation) เป็นการเกี่ยวกับแนวคิดการประเมินโครงการทางเศรษฐศาสตร์ การประเมินผลทางเศรษฐกิจและสังคม การประเมินผลของนโยบาย/โครงการโดยทั่วไป ความสำคัญของข้อมูลและคุณภาพของตัวชี้วัด และการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สำหรับการประเมิน

แนวคิดการประเมินโครงการทางเศรษฐศาสตร์ เป็นการศึกษาค่าความคุ้มค่าในการลงทุน การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ และตัดสินใจว่าจะดำเนินโครงการต่อหรือไม่ องค์ประกอบในการวิเคราะห์โครงการประกอบด้วย การระบุและประเมินต้นทุนของโครงการ การระบุและประเมินผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการ และการเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการ ประเด็นในการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และต้นทุนทางตรงและทางอ้อมที่เกิดจากโครงการ (ผลกระทบภายนอก) มีการกำหนดระยะเวลาของโครงการให้เหมาะสม ใครเป็นผู้ได้หรือเสียประโยชน์ โดยต้องรวมผลประโยชน์และต้นทุนเฉพาะที่เกิดจากโครงการเท่านั้น พิจารณาทั้งผลประโยชน์และต้นทุนที่จับต้องได้ (ระบุมูลค่าที่เป็นตัวเงินได้) และจับต้องไม่ได้ (ระบุมูลค่าที่เป็นตัวเงินไม่ได้) ไม่ควรรวมต้นทุนจมในต้นทุนของโครงการและไม่นับรวมเงินโอนต่าง ๆ ดัชนีชี้วัดต้นทุนและผลได้ของโครงการ ประกอบด้วย ดัชนีที่ไม่มีค่าของเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ ระยะเวลาคืนทุน อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยอย่างง่ายของการลงทุน และดัชนีที่มีค่าของเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ มูลค่าปัจจุบัน เช่น PV, NPV, อัตราคิดลด, อัตราผลตอบแทนภายในโครงการ (IRR) การประเมินโครงการทางเศรษฐศาสตร์ยังต้องคำนึงถึงความไม่แน่นอนและความเสี่ยงของโครงการอาจเกิดจากข้อสมมติที่ใช้ในการวิเคราะห์ไม่ถูกต้อง การเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคและเทคโนโลยี และสินทรัพย์มีความเฉพาะเจาะจงสูง และการวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) เป็นการระบุปัจจัยสำคัญที่จะมีผลกระทบต่อความอยู่รอดของโครงการ

การประเมินผลทางเศรษฐกิจและสังคม: กรณีสินค้าและบริการไม่ผ่านตลาด ในการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และต้นทุนทางตรงและทางอ้อม ที่เกิดจากโครงการที่ผ่านและไม่ผ่านตลาด กำหนดระยะเวลาของโครงการให้เหมาะสม ใครเป็นผู้ได้หรือเสียประโยชน์ มีการพิจารณาการรวมกันของผลประโยชน์และต้นทุนให้เหมาะสม มีการรวมผลประโยชน์และต้นทุนเฉพาะที่เกิดจากโครงการเท่านั้น ต้องพิจารณาผลประโยชน์และต้นทุนที่จับต้องได้ (ระบุมูลค่าที่เป็นตัวเงินได้) และจับต้องไม่ได้ (ระบุมูลค่าที่เป็นตัวเงินไม่ได้) ไม่ควรรวมต้นทุนจมในต้นทุนโครงการและไม่นับรวมเงินโอนต่าง ๆ ลักษณะสินค้าและบริการที่ไม่ผ่านตลาด คือ ไม่ทราบมูลค่าที่แท้จริง ทุกคนมีสิทธิ์เข้าใช้ประโยชน์และไม่สามารถกีดกันผู้อื่นได้ โดยเทคนิคที่ใช้ในการประเมิน มี ๔ เทคนิค ได้แก่ การประเมินค่าของสินค้าและบริการจากความพอใจของมนุษย์ โดยการวัดสวัสดิการทางเศรษฐกิจที่ราคาซึ่งสะท้อนค่าความเต็มใจจ่ายของผู้บริโภค จากสถานการณ์ที่สมมติขึ้นอย่างสมเหตุสมผลเพื่อให้ได้ค่าที่แท้จริง การนำผลการศึกษาจากการประเมินมูลค่าของสินค้าและบริการ ในรูปตัวเงินของพื้นที่ต่าง ๆ จากงานวิจัยในอดีตมาสังเคราะห์และพยากรณ์มูลค่าของสินค้าและบริการในรูปตัวเงินสำหรับพื้นที่ศึกษาที่เราสนใจ การประเมินจากความพึงพอใจในชีวิต โดยพิจารณาจาก

ปัจจัยต่าง ๆ เช่น รายได้ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ โดยมีการควบคุมปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ประชากรศาสตร์ และปัจจัยเชิงพื้นที่ และการประเมินจากความพึงพอใจของมนุษย์โดยวัดทางอ้อมผ่านสินค้าและบริการชนิดอื่นที่ผ่านตลาด

แนวคิดการประเมินผลของนโยบาย/โครงการโดยทั่วไป ประกอบด้วย การติดตามผลการดำเนินงานของโครงการ (Project monitoring) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่แสดงถึงคืบหน้าของการดำเนินโครงการโดยมุ่งเน้นการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ (Input) และผลผลิต (Output) ของโครงการ และตรวจสอบว่าโครงการได้ดำเนินการตรงกับแผนที่วางไว้หรือไม่ การประเมินผลลัพธ์ของโครงการ เป็นการศึกษการเปลี่ยนแปลงของ ผลลัพธ์ (Outcome) ที่สืบเนื่องมาจากการมีโครงการว่าบรรลุหรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ และการประเมินผลกระทบของโครงการ เป็นการดูว่าโครงการสามารถแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และให้ข้อมูลที่ลึกซึ้งกว่าการติดตามและการประเมินผลลัพธ์ของโครงการ

ความสำคัญของข้อมูลและคุณภาพของตัวชี้วัด ผู้ประเมินต้องการมีการวางแผน เพื่อเลือกใช้ตัวชี้วัดต่าง มีการติดตามโดยการวัดความคืบหน้าของค่าตัวชี้วัดที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับค่าตัวชี้วัดตามเป้าหมาย และการประเมินผลโดยใช้สถิติจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ และตัวชี้วัดมาวิเคราะห์เพื่อวัดความสำเร็จที่เกิดขึ้น (ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ) โดยการเลือกตัวชี้วัดที่ดีมีประโยชน์ในการบอกถึงความก้าวหน้าและความสำเร็จต่าง ๆ ได้ชัดเจน ทำให้เห็นความสอดคล้องกันระหว่างกิจกรรม ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบต่าง ๆ ทำให้สามารถประเมินโครงการและศักยภาพของบุคลากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยตัวชี้วัดที่ดีจะต้องตีความได้ชัดเจน มีความเฉพาะเจาะจงทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ช่วงเวลา สถานที่ กลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น มีความเป็นไปได้ในการจัดเก็บข้อมูล และเกี่ยวข้องกับผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบที่ต้องการวัด

การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สำหรับการประเมินผล แบ่งเป็นการประเมินโครงการโดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ๓ ชั้น ได้แก่ ๑) การประเมินโครงการโดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ขั้นต้น เช่น การเปรียบเทียบตัวชี้วัดหลังมีโครงการกับตัวชี้วัดในแผนงาน เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยระหว่างกลุ่ม เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยระหว่างก่อนและหลัง มีโครงการ และการทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ย โดยจุดอ่อนของการประเมินฯ ขั้นต้น คือ ไม่มีการควบคุมปัจจัยอื่นที่อาจจะกระทบต่อผลผลิต ผลลัพธ์ หรือผลกระทบของโครงการ และจะไม่ทราบความสัมพันธ์เชิงปริมาณระหว่างการมีโครงการกับผลผลิต ผลลัพธ์ หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการ ๒) การประเมินโครงการโดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ชั้นกลาง เป็นการควบคุมปัจจัยอื่นที่อาจจะกระทบผลผลิต ผลลัพธ์ หรือผลกระทบ เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์เชิงปริมาณระหว่างการมีโครงการกับผลผลิต ผลลัพธ์ หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยใช้วิธีการทางเศรษฐมิติโดยการวิเคราะห์ถดถอยพหุเชิงเส้นตรง การวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลอง โดยในการประเมินฯ ชั้นกลางยังไม่สามารถสรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของ ผลผลิต ผลลัพธ์ หรือผลกระทบเป็นผลมาจากโครงการอย่างแท้จริง ๓) การประเมินโครงการโดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ขั้นสูง เป็นการใช้วิธีการพยายามจำลองสถานการณ์ที่ไม่มีโครงการให้มีปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ คล้ายกับกรณีที่มีโครงการให้มากที่สุด เพื่อให้แน่ใจว่าผลที่เกิดขึ้นเป็นผลจากโครงการอย่างแท้จริงไม่ใช่ผลจากปัจจัยอื่น โดยวิธีการการเปรียบเทียบผู้เข้าร่วมโครงการกับผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการแต่มีลักษณะต่าง ๆ ที่สำคัญเหมือนกับผู้เข้าร่วมโครงการมากที่สุดและมีวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการโดยควบคุมปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจมีความเกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการ

การนำความรู้ไปใช้ประโยชน์

เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ความเข้าใจในการการประเมินผลโครงการและนโยบายสาธารณะ เพื่อสามารถนำความรู้ที่ได้มาใช้ในการดำเนินงาน โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ภายใต้การบริหารงานตรวจราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการระดับหน่วยงาน (Internal Performance Agreement: IPA) ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น