

หลักการติดตามและประเมินโครงการ

การติดตามและการประเมิน (Monitoring & Evaluation) เป็นคำที่มักจะใช้ควบคู่กัน การติดตามการประเมินจะช่วยให้ผู้บริหารงาน/โครงการทราบว่าการทำงานเป็นไปตามแผนหรือไม่ มีความก้าวหน้า มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะได้แก้ไขปัญหาอุปสรรคเหล่านั้น และป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไป โดยการสนับสนุนจากผู้บริหารได้ทันทั่วถึง นอกจากนี้ยังช่วยให้ทราบความเหมาะสมของการดำเนินงานและการบรรลุความสำเร็จของงาน/โครงการนั้น

“การติดตาม” และ “การประเมิน” เป็นกระบวนการที่แตกต่างกัน มีจุดมุ่งหมายไม่เหมือนกัน แต่กระบวนการทั้งสองมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เมื่อนำแนวคิดและหลักการติดตามและประเมินมาประสานใช้ด้วยกันอย่างเหมาะสม จะช่วยให้ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติสามารถกำกับ ทบทวนและพัฒนางาน/โครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

หัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงวงจรการดำเนินโครงการ ลำดับชั้นของแผน ความหมายของการติดตามและประเมินโครงการ และความสัมพันธ์ระหว่างการติดตามและการประเมิน

1. วงจรการดำเนินโครงการ

การดำเนินโครงการใดๆ ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐาน 3 ส่วน ดังนี้

1) การวางแผน (Planning หรือ Project Design)

เป็นการศึกษาข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับโครงการ เพื่อสร้างวิสัยทัศน์อันนำไปสู่การกำหนดรายละเอียดในแต่ละส่วนของโครงการ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และผลที่คาดว่าจะได้รับ

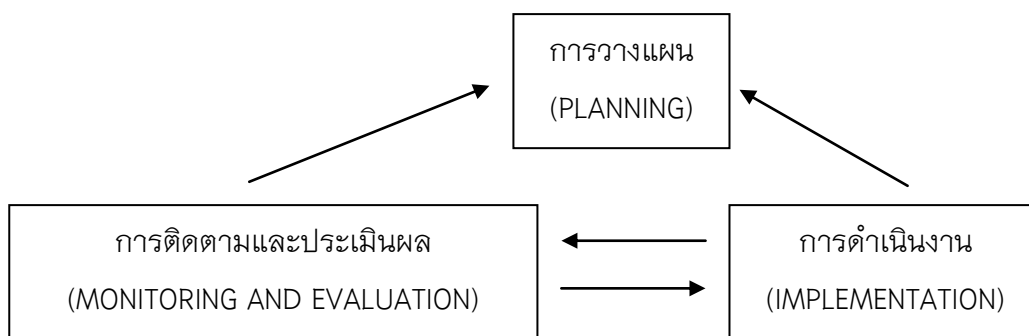
2) การดำเนินงาน (Implementation)

เป็นขั้นตอนของการบริหารงานเพื่อดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในส่วนของการวางแผน เป็นการบริหารจัดการทรัพยากรให้ไปสู่เป้าหมายของโครงการ

3) การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation)

เป็นขั้นตอนที่มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินโครงการ เพราะเป็นการติดตามกำกับ การดำเนินงานของโครงการ เพื่อปรับปรุงและเพื่อตรวจสอบผลสำเร็จของโครงการว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่

จากองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วน สามารถเขียนเป็นวงจรการดำเนินโครงการได้ดังนี้

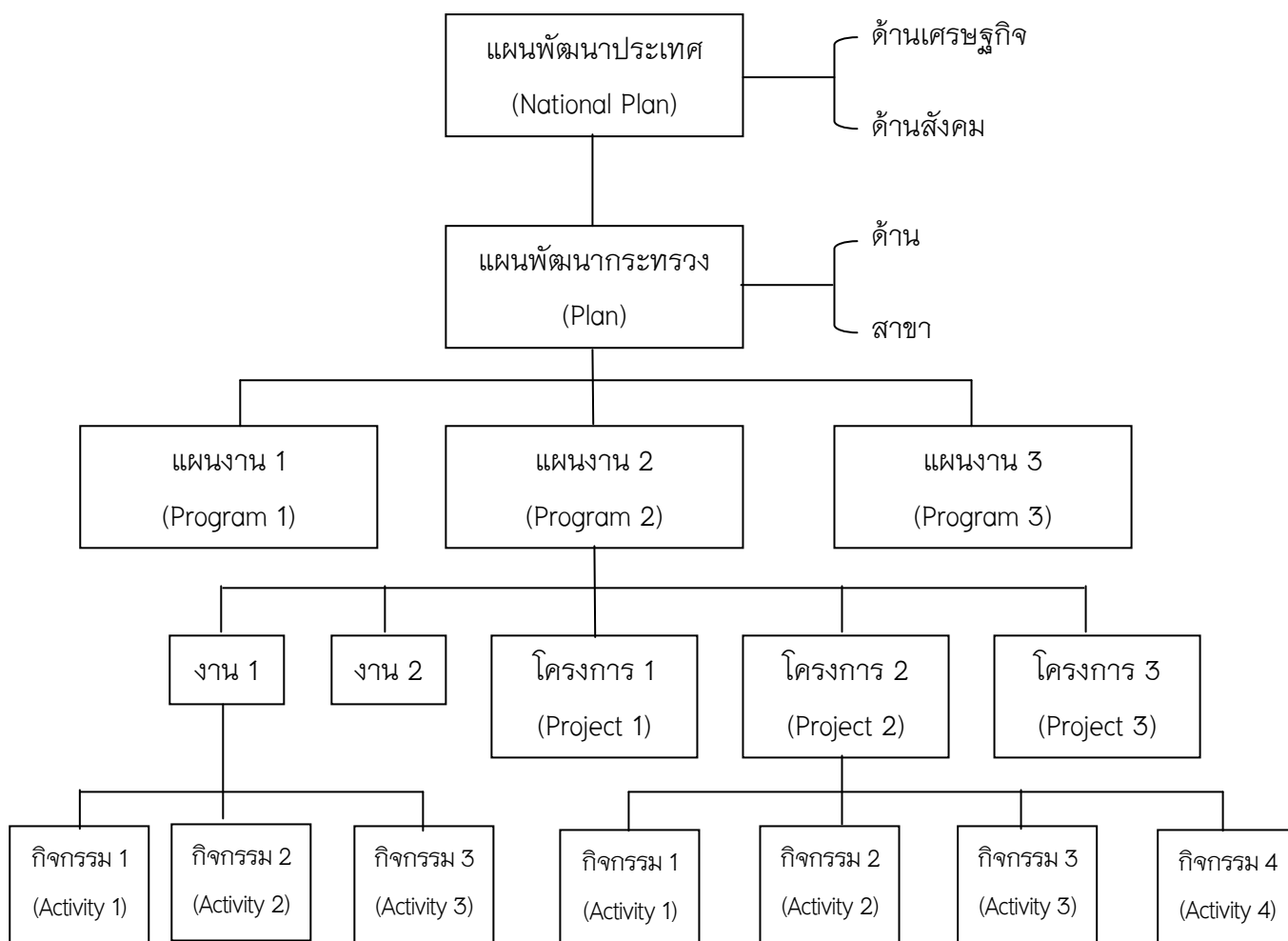


แผนภูมิที่ 1 วงจรการดำเนินโครงการ

2. ลำดับชั้นของแผน แผนงาน และโครงการ

ในการวางแผนและติดตามประเมินโครงการ สิ่งแรกที่เราควรทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ก่อน คือ ลำดับชั้น (Hierarchy) ของแผน แผนงาน และโครงการ ว่ามีการจัดลำดับชั้นและแต่ละชั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไรบ้าง

เมื่อพิจารณาในส่วนของภาครัฐบาล เริ่มจากนโยบาย (Policy) ของรัฐบาลถูกนำมาจัดทำเป็นแผนพัฒนาประเทศ (National Plan) หรือที่เรียกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะถูกแบ่งออกเป็นแผนด้าน/สาขาการพัฒนาดังๆ (Sectoral Plan) เช่น ด้านเศรษฐกิจ เกษตร อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ จากแผนพัฒนาประเทศจะนำไปใช้เป็นแนวทางสร้างแผนพัฒนากระทรวงต่างๆ ภายใต้แผนพัฒนากระทรวงจะแบ่งออกเป็น แผนงาน (Program) ต่างๆ ซึ่งอาจมีการจัดเป็นแผนงานหลักและแผนงานรอง แต่ละแผนงานประกอบด้วยงานและโครงการ (Project) ซึ่งแต่ละงาน/โครงการยังประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ เป็นลำดับชั้น ดังนั้นโครงสร้างแผนพัฒนาประเทศ จึงมักมีลำดับชั้นลดหลั่นกันลงมา โดยมักเริ่มต้นจาก “แผน” , “แผนงาน” , “แผนงานรอง” และ “งาน/โครงการ” ดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 ลำดับชั้นของแผน แผนงาน และโครงการ

3. ความหมายของการติดตามและการประเมินโครงการ

การติดตาม (Monitoring) โครงการ หมายถึง กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ ปัจจัยนำเข้า (input) การดำเนินงาน (process) และผลการดำเนินงาน (output) เกี่ยวกับโครงการ เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับ (Feedback system) สำหรับการกำกับ ทบทวน และแก้ปัญหาขณะดำเนินโครงการ

การประเมิน (Evaluation) โครงการ หมายถึง กระบวนการตรวจสอบและตัดสินคุณค่า (Value Judgment) เกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า การดำเนินงาน และผลการดำเนินโครงการ เพื่อเป็นสารสนเทศสำหรับการปรับปรุงการดำเนินโครงการ สรุปผลสำเร็จของโครงการและพัฒนาโครงการต่อไป

การติดตามและประเมินจึงเป็นกลไกและเครื่องมือสำคัญในการบริหารและพัฒนาโครงการ ให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ตารางที่ 1 ความหมาย จุดมุ่งหมาย และประโยชน์ของการติดตามและการประเมิน

แนวคิด	ความหมาย	จุดมุ่งหมาย	ประโยชน์
การติดตาม (งาน) (MONITORING)	ระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลของการดำเนินงานเพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับ	แก้ปัญหาขณะดำเนินงานตามโครงการ - ติดตามความครบถ้วนของปัจจัยการปฏิบัติงานตามแผน - ติดตามผลว่าตรงตามแผนหรือไม่	- แก้ไขหาระหว่างการดำเนินงาน - สรุปบทเรียน สำหรับวางแผน และจัดโครงการให้ดีขึ้นในอนาคต
การประเมิน (ผล) (EVALUATION)	ระบบการตรวจสอบการดำเนินงานและผลการดำเนินงานเพื่อตัดสินคุณค่า (value judgment)	ตัดสินความเหมาะสมของการดำเนินงานและการบรรลุผลสำเร็จของโครงการ - ความเพียงพอ ความเหมาะสมของปัจจัย ความเหมาะสมของวิธีดำเนินงาน - การบรรลุความสำเร็จของโครงการ	- เสนอแนะการคง/ปรับ/เปลี่ยนแปลง ระหว่างการดำเนินงาน เพื่อจะได้บังเกิดผลตามเป้าหมาย - สรุปผลของโครงการ สำหรับตัดสินอนาคตของโครงการหรือวางแผนการจัดโครงการให้ดีขึ้นในอนาคต

4. ความสัมพันธ์และความแตกต่างระหว่างการติดตามและการประเมิน

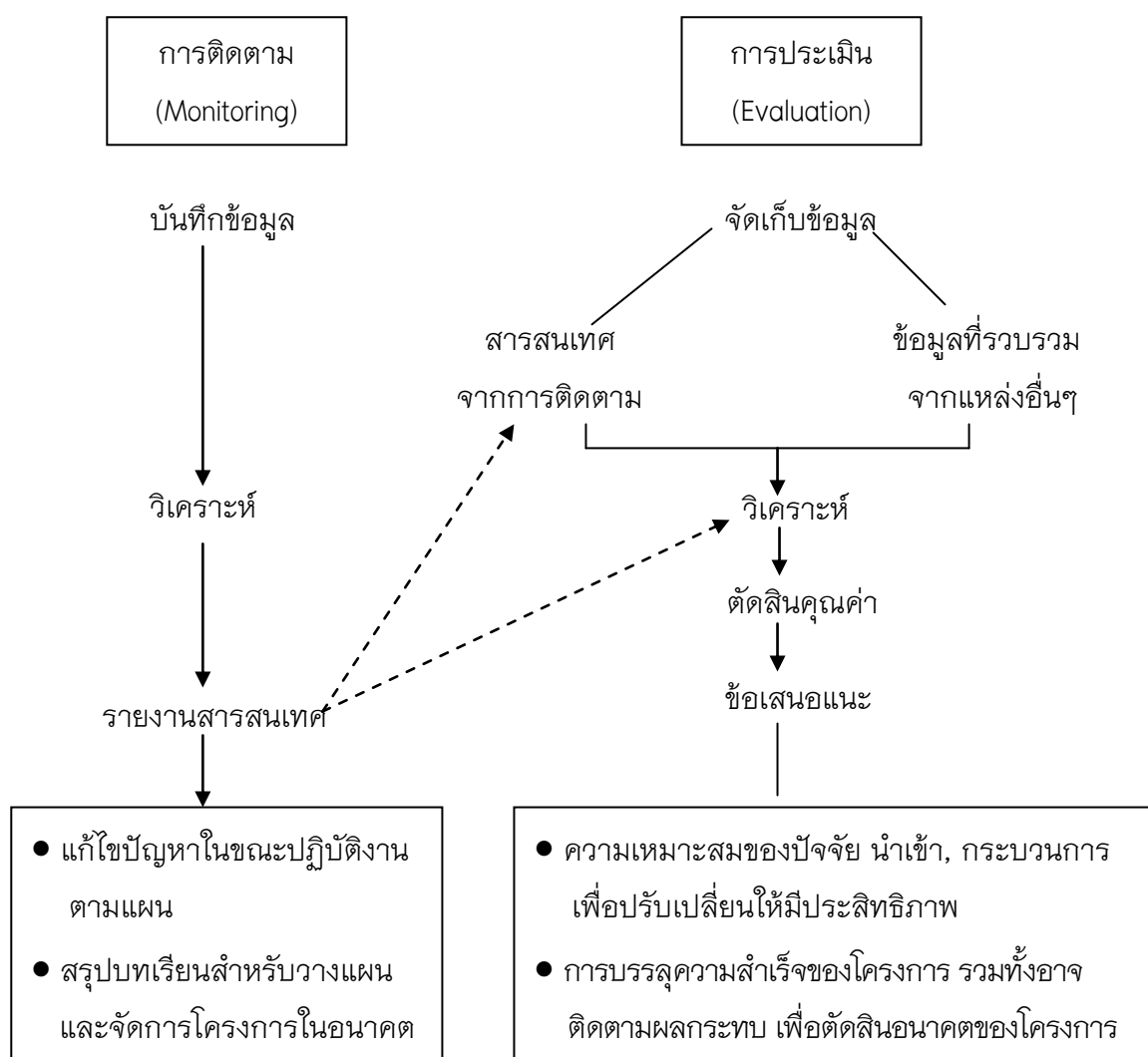
การติดตามและการประเมินผลโครงการพัฒนา มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด แต่ก็มีข้อแตกต่างกันอยู่เช่นเดียวกัน ในที่นี้จะกล่าวถึงรายละเอียดการติดตามและการประเมินผลโครงการพัฒนา 2 ประเด็น คือ ประเด็นของความสัมพันธ์และความแตกต่าง ดังนี้

4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการติดตามและการประเมินผลโครงการพัฒนา

การติดตามโครงการและการประเมินโครงการ เป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยการติดตามโครงการเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับงานของโครงการ สำหรับกำกับ แก้ไข และป้องกันปัญหาอุปสรรคระหว่างการดำเนินงาน ในขณะที่การประเมินเป็นการตัดสินคุณค่าของปัจจัยนำเข้า การดำเนินงานและผลของโครงการสำหรับปรับปรุงการดำเนินงาน

สรุปผลสำเร็จ และพัฒนาโครงการ ดังนั้นข้อมูลที่ได้จากการติดตามงานของโครงการ จึงสามารถใช้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งของการประเมินโครงการได้

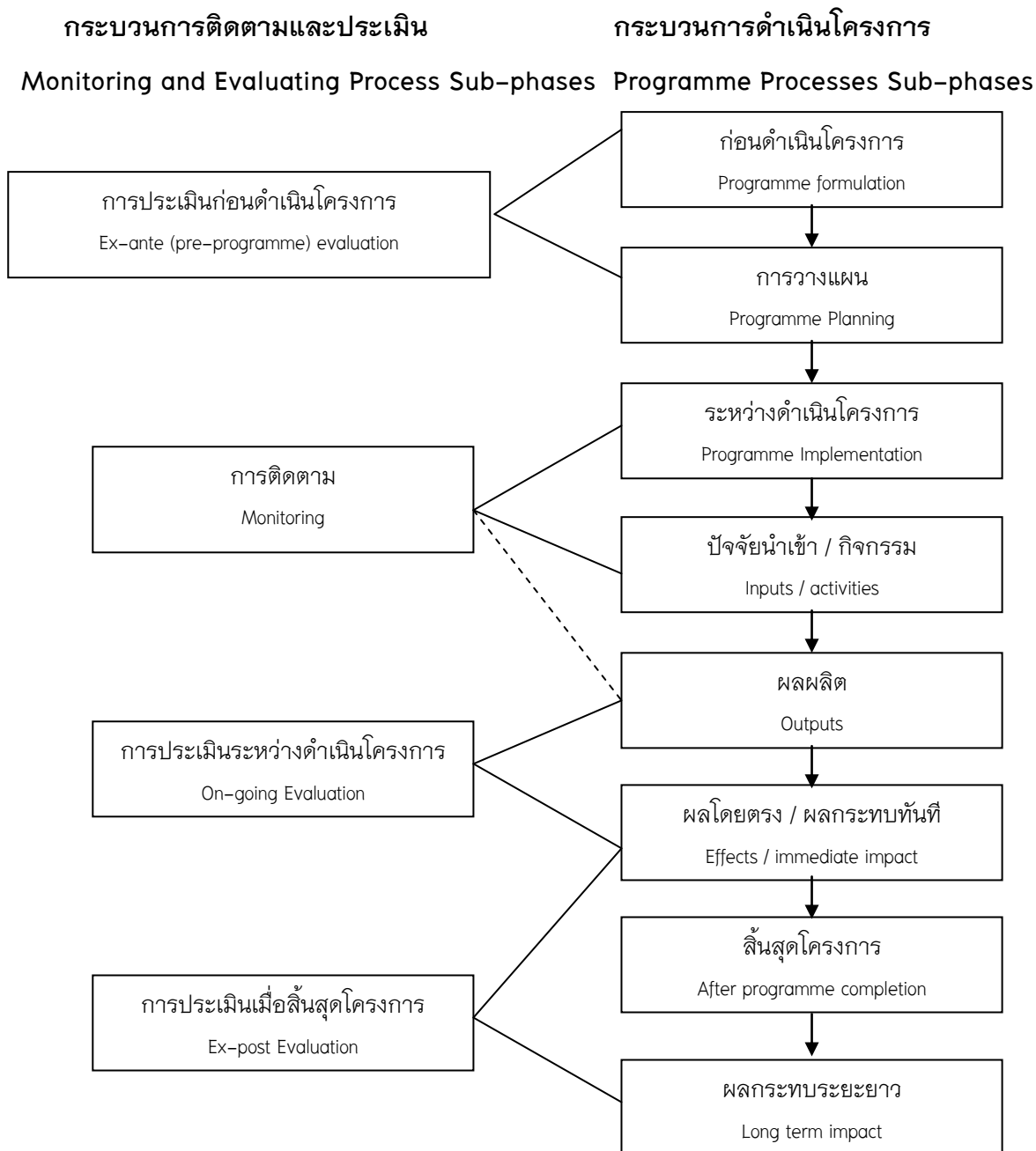
การติดตามและการประเมินผลมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด เป็นกลไกของการพัฒนาที่สามารถใช้ร่วมกันได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าการติดตามเป็นส่วนหนึ่งหรือส่วนสนับสนุนการประเมินผล ข้อมูลสารสนเทศที่ได้จากการติดตามจะใช้เป็นส่วนหนึ่งของสารสนเทศในการประเมิน โดยใช้ร่วมกับสารสนเทศจากแหล่งอื่นๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น โครงการที่มีการติดตามอย่างสม่ำเสมอและถูกต้องแล้ว จะทำให้การประเมินโครงการนั้นๆ ทำได้ง่ายขึ้นและมีโอกาสประสบความสำเร็จสูงกว่าโครงการที่ไม่มีการติดตาม หรือติดตามอย่างไม่ถูกต้อง ครบถ้วน และสมบูรณ์ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างการติดตามและการประเมิน แสดงดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ของการติดตามและการประเมินโครงการ

4.2 ความแตกต่างระหว่างการติดตามและการประเมินผลโครงการพัฒนา

แม้ว่าการติดตามและการประเมินผล จะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังมีความแตกต่างเช่นกัน ในเรื่องจุดมุ่งหมาย และการนำผลไปใช้ประโยชน์ ตลอดจนขอบเขตของการติดตามและประเมินผลดังแสดงในตารางที่ 1 ซึ่งถ้ากล่าวโดยภาพรวมแล้ว ความแตกต่างที่สำคัญคือ การติดตามมีขอบเขตแคบกว่าการประเมินผลนั่นเอง



ภาพที่ 2 เปรียบเทียบการติดตามและการประเมินผลโครงการพัฒนา

(ที่มา : ดัดแปลงจาก United Nations, 1978 อ้างใน ดร.ยุรวัฒน์ วุฒิเมธี)

นอกจากนี้ในด้านของผู้รับผิดชอบการติดตามโครงการ มักเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของโครงการนั้นๆ ที่คอย “กำกับ” ให้งานเป็นไปตามกรอบของแผนที่กำหนดไว้ ส่วนการประเมินโครงการอาจใช้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของโครงการทำการ “ตัดสิน” ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงการดำเนินงาน และโดยทั่วไปนิยมใช้เจ้าหน้าที่ประเมินผลจากหน่วยงานภายนอก “ตัดสิน” ความสำเร็จของโครงการ นอกจากนี้การติดตามและประเมินโครงการยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องกันในด้านช่วงเวลาปฏิบัติ, วิธีการและผู้ใช้ประโยชน์ ดังสรุปได้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างการติดตามโครงการกับการประเมินโครงการ

รายการ	การติดตามโครงการ	การประเมินโครงการ
1. ข้อมูล	รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า, กระบวนการและผลของโครงการ	ข้อมูลจากการติดตามสามารถมาใช้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งของการประเมินเพื่อตัดสินคุณค่าของโครงการ
2. ผู้รับผิดชอบ	เจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน	เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและเจ้าหน้าที่นอกหน่วยงาน
3. ช่วงเวลาปฏิบัติ	เป็นระยะอย่างต่อเนื่อง เช่นทุกเดือน เป็นต้น	เป็นช่วงๆ เช่น ระหว่างดำเนินงาน, สิ้นสุดโครงการและหลังจากโครงการสิ้นสุดแล้ว 2 ปี เป็นต้น
4. วิธีการ	เป็นการติดตามงานโดยใช้แผน เป็นกรอบอ้างอิง ถือเป็นส่วนสำคัญของการบริหารจัดการ	เป็นการตัดสินคุณค่าของโครงการ โดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์/มาตรฐาน มักครอบคลุมถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการ
5. ผู้ใช้ประโยชน์	ผู้ปฏิบัติ (เน้น) ผู้บริหาร	ผู้ปฏิบัติ ผู้บริหาร (เน้น)

จากตารางที่ 1, 2 และภาพที่ 1 จะเห็นได้ชัดเจนว่าการติดตามนั้นมีขอบเขตแคบกว่าการประเมินผล หรือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการประเมินผลเท่านั้น จากภาพที่ 2 จะเห็นว่าการติดตามอยู่ในช่วงเวลาก่อนดำเนินโครงการ โดยเน้นพิจารณาปัจจัย กิจกรรมต่างๆ ของโครงการว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่ ส่วนผลที่ได้จะเป็นเรื่องรอง ในภาพจึงได้ใช้เส้นประไว้ สำหรับการประเมินนั้น จะเห็นว่าสามารถดำเนินการได้ในทุกระยะเวลาของโครงการ ตั้งแต่ก่อนดำเนินโครงการ ระหว่างดำเนินโครงการ และสิ้นสุดโครงการแล้ว มีประเด็นนำสังเกตที่สำคัญประเด็นหนึ่ง คือ ความแตกต่างระหว่างการติดตามกับการประเมินย่อย ระหว่างการดำเนินโครงการ (Formative Evaluation) นั้นเป็นอย่างไร ในที่นี้ขอสรุปว่าการประเมินนั้นต้องมีการตัดสินผลทุกครั้ง และมักจะ

เน้นหรือพิจารณาไปถึงเรื่องของผลที่ได้หรือประสิทธิผลเป็นสำคัญ ในขณะที่การติดตามงานแม้จะมีการวินิจฉัย/สั่งการซึ่งคล้ายกับการตัดสินใจก็ตาม แต่เน้นในเรื่องของกำหนดการที่วางไว้ว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่มากกว่าจะคำนึงถึงผลที่ได้ของโครงการนั้นคือ จะเน้นประสิทธิภาพมากกว่าประสิทธิผล

สรุป

วงจรการดำเนินโครงการมีองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ การวางแผน การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผล การติดตามประเมินผลนับเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และผลสำเร็จของโครงการ

การติดตามโครงการ เป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับโครงการในด้าน ปัจจัยนำเข้า การดำเนินงาน และผลการดำเนินงาน โดยใช้แผนเป็นกรอบอ้างอิง เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับสำหรับกำกับ ทบทวน แก้ไข และป้องกันปัญหาขณะดำเนินโครงการ ส่วนการประเมินโครงการเป็นกระบวนการตัดสินคุณค่าของโครงการในด้านปัจจัยนำเข้า การดำเนินงานและผลของโครงการ โดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์/มาตรฐาน เพื่อเป็นสารสนเทศสำหรับการปรับปรุงการดำเนินงาน สรุปผลสำเร็จของโครงการและพัฒนาโครงการ

การติดตามและการประเมินโครงการ เป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลจากการติดตามโครงการ สามารถใช้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งของการประเมินโครงการได้