



การกำกับติดตามและประเมินอิงผลลัพธ์เป็นฐาน : การออกแบบและประเมิน* RESULTS BASED MONITORING AND EVALUATION: DESIGN AND EVALUATION



พินดา วรसनันท์

Pinda Varasunon

คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Faculty of Education and development sciences, Kasetsart University

Corresponding Author E-mail: doypinda@hotmail.com

บทคัดย่อ

การกำกับติดตามและประเมินอิงผลลัพธ์เป็นฐาน (Results-Based Monitoring and Evaluation: RBM) เป็นกระบวนการสำคัญที่ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อยืนยันประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสของการดำเนินงาน โดยมุ่งเน้นผลลัพธ์มากกว่ากิจกรรมหรือ ผลผลิต บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายแนวคิดและหลักการของ RBM การออกแบบระบบ กำกับติดตามและประเมินด้วยกรอบแนวคิด เช่น โมเดลตรรกะ (Logic Model) และห่วงโซ่ ผลลัพธ์ (Results Chain) รวมถึงการประเมินผลที่ครอบคลุมมิติความเหมาะสม ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ผลกระทบ และความยั่งยืน ตลอดจนการระบุปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ ความเป็นเจ้าของ การจัดการ การรักษาระบบ และความน่าเชื่อถือ พร้อมทั้งนำเสนอแนวปฏิบัติ ที่ดี อาทิ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการสะท้อนผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ผลการสังเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า RBM เป็นเครื่องมือที่ทรงพลังในการปรับปรุงการบริหารโครงการ และการพัฒนาศักยภาพทั้งในระดับบุคคล องค์กร และสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อการใช้ ประโยชน์จากผลลัพธ์อย่างต่อเนื่องและนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การกำกับติดตามและประเมินอิงผลลัพธ์เป็นฐาน; โมเดลตรรกะ; ห่วงโซ่ผลลัพธ์; การประเมินโครงการ; การพัฒนาศักยภาพ

Abstract

Results-Based Monitoring and Evaluation (RBM) is a critical process that provides evidence-based information to ensure the efficiency, effectiveness, and transparency of operations, emphasizing outcomes rather than activities or outputs. This article aimed to present the conceptual foundations and principles of RBM, focusing on the design of monitoring and evaluation systems through frameworks such as the Logic Model and the Results Chain. It further discussed comprehensive evaluation dimensions, including appropriateness, effectiveness, efficiency, impact, and sustainability, as well as key success factors ownership, management, maintenance, and credibility. Best practices were also highlighted, such as active stakeholder participation and continuous reflection on program progress. The synthesis revealed that RBM functions as a powerful tool for improving program management and capacity development at individual, organizational, and societal levels. Its ultimate purpose was to ensure the sustained use of results and to contribute to long-term sustainable development.

Keywords: Results-Based Monitoring and Evaluation; Logic Model; Results Chain; Program Evaluation; Capacity Development

บทนำ

ในยุคปัจจุบันการสร้างความยั่งยืนเป็นสิ่งที่สำคัญ ทั้งนี้การกำกับติดตามและประเมินมีความจำเป็นต่อการสร้างความยั่งยืน แนวคิดดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำหรับการพัฒนาศักยภาพ เพราะผู้ปฏิบัติจำเป็นต้องมีการวางแผน กำกับติดตาม และประเมินซึ่งนิยามของแนวคิดนี้มีความสอดคล้องกับการพัฒนาศักยภาพจึงมีการใช้ควบคู่กัน การกำกับติดตามและประเมินใช้วิธีการที่หลากหลายโดยมีการนำมาใช้มากกว่า 40 ปีทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพในสาขาที่หลากหลายทั้งเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา มนุษยวิทยา จิตวิทยา เกษตร การศึกษา สุขภาพ (Lusthaus et al., 1999) เช่นเดียวกับ Rossignoli et al. (2015) กล่าวว่า ระบบการกำกับติดตามและประเมินเป็นที่นิยมเพิ่มขึ้นทั่วโลกในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เพราะการกำกับติดตามและประเมินเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าดำเนินงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และเป็นการประเมินก่อนล่วงหน้าว่าโครงการมีแนวโน้มจะบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ส่งผลกระทบอย่างไรต่อประชาชน หากไม่มีการกำกับติดตามและประเมินที่มีประสิทธิภาพจะเป็นการยากที่จะทราบว่าผลที่เกิดขึ้นมาจากแผนที่กำหนดหรือไม่ สารสนเทศที่ได้ใช้ในการปรับปรุงแผนงานและนำไปสู่การตัดสินใจที่ดี หากใช้การกำกับติดตามและประเมินให้ถูกทางจะเป็นเครื่องมืออันทรงพลังที่สามารถเปลี่ยนนโยบายและสังคมได้ (United Nations



Development Programme, 2009; Hobson et al., 2013) ดังนั้น การกำกับติดตามและประเมินในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาจึงมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์เป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินงาน (Global Affairs Canada, 2016)

Global Affairs Canada (2016) กล่าวว่า ผลสัมฤทธิ์ (Result) และผลลัพธ์ (Outcome) นั้นมีความหมายเดียวกัน ผลลัพธ์เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงจากผลผลิต ซึ่งผลลัพธ์สามารถวัดได้ในระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว ส่วนผลสัมฤทธิ์หมายถึงความสำเร็จของการเรียนรู้จากการปฏิบัติ ดังนั้นคำว่าผลสัมฤทธิ์ (Result) และผลลัพธ์ (Outcome) จึงสามารถใช้แทนกันได้ ที่มาของแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ (Results-Based Management: RBM) เกิดจากมีแรงกดดันอย่างต่อเนื่องจากรัฐบาลทั่วโลกในการเพิ่มความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้และความโปร่งใสในการใช้ทรัพยากรของรัฐ โดยอดีตเน้นที่ปัจจัยนำเข้าว่า มีอะไรบ้าง กิจกรรมว่าทำอะไรลงไป และผลผลิตว่าได้อะไร ซึ่งอาจหลงลืมผลลัพธ์ที่ต้องการ แนวคิดนี้จึงเป็นการเน้นที่การมองผลลัพธ์ที่ก้าวข้ามกิจกรรมและผลผลิตไปก่อน มีการประเมินความเสี่ยง การประเมินความคืบหน้าเป็นประจักษ์ระหว่างดำเนินการ (Global Affairs Canada, 2016) โดยบทความของ International Labour Organization (2016) กล่าวว่า ในปี ค.ศ. 2005 โครงการพัฒนาชุมชนในปารีส ประเทศฝรั่งเศส เริ่มต้องการวัดและประเมินผลของโครงการที่ดำเนินการไปโดยการวัดผลสัมฤทธิ์ที่สามารถตรวจสอบได้ และให้ความสำคัญกับความรู้ที่ว่า “อะไรที่ได้ผล” “อะไรที่ไม่ได้ผล” และ “เพราะอะไร” เป้าหมายของการบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์ เพื่อพัฒนาการจัดการในวงจรของโปรแกรมหรือโครงการ (Global Affairs Canada, 2016) แนวคิดการกำกับติดตามและประเมินอิงผลลัพธ์เป็นฐานจึงเป็นการบูรณาการระหว่างการกำกับติดตามและประเมิน และการบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์ (RBM) โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลผลลัพธ์อย่างเป็นระยะ และศึกษาว่าจะทำอย่างไรให้ผลลัพธ์บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ แนวคิดดังกล่าวมีลักษณะเป็นวงจรที่มีการวนซ้ำ (Markiewicz & Patrick, 2016)

องค์ความรู้เกี่ยวกับการกำกับติดตามและประเมินอิงผลลัพธ์เป็นฐานที่บทความฉบับนี้ต้องการนำเสนอประกอบด้วย ความหมายและหลักการกำกับติดตามและประเมินอิงผลลัพธ์เป็นฐาน การออกแบบการกำกับติดตามและประเมินอิงผลลัพธ์เป็นฐาน การประเมินกำกับติดตามและประเมินอิงผลลัพธ์เป็นฐาน และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและแนวปฏิบัติที่ดี

ความหมายและหลักการกำกับติดตามและประเมินอิงผลลัพธ์เป็นฐาน

แนวคิดการกำกับติดตามและประเมินอิงผลลัพธ์เป็นฐาน (RBM: Results-Based Monitoring and Evaluation) เป็นการบูรณาการระหว่างการกำกับติดตามและประเมินและการบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์ (RBM) โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลผลลัพธ์อย่างเป็นระยะ และศึกษาว่าจะทำอย่างไรให้ผลลัพธ์บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ (Markiewicz & Patrick, 2016) จึงมีความแตกต่างจากการกำกับติดตามและประเมินแบบเดิม Kusek & Rist (2004) กล่าวว่า

การกำกับติดตามและประเมินแบบเดิมเป็นการเทียบเคียงระหว่างกิจกรรมและผลผลิต การเก็บรวบรวมข้อมูลจากกิจกรรม ผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยมีการรายงานเกี่ยวกับผลผลิต เชื่อมโยงกับชุดของกระบวนการ นำไปสู่การออกแบบเพื่อจัดเตรียมสารสนเทศการบริหารจัดการ แต่การกำกับติดตามและประเมินอิงผลลัพธ์เป็นฐานมีการเก็บรวบรวมข้อมูลผลลัพธ์ และศึกษาว่าจะทำอย่างไรให้ผลลัพธ์บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ มุ่งเน้นที่การรับรู้หรือการเปลี่ยนแปลงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผ่านการรายงานอย่างเป็นระบบโดยใช้สารสนเทศทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ เกี่ยวกับความก้าวหน้าของผลลัพธ์ซึ่งมีการทำงานร่วมกับเครือข่ายเพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกลยุทธ์ของความสำเร็จและความล้มเหลวในการบรรลุตามผลลัพธ์ที่ต้องการ กล่าวโดยสรุป RBM หมายถึง กระบวนการในการวางแผนและเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศของโปรแกรมหรือโครงการอย่างต่อเนื่องและได้ข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระหว่างดำเนินงานเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่โปรแกรมหรือโครงการกำหนดไว้ โดยสามารถปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และวิธีการได้ระหว่างดำเนินงานเพื่อบรรลุตามผลลัพธ์ และนำไปสู่การตัดสินใจคุณค่าของโปรแกรมหรือโครงการว่าผลลัพธ์บรรลุตามที่กำหนดไว้หรือไม่ การศึกษาว่าจะทำอย่างไรเพื่อให้ผลลัพธ์บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้เพื่อให้ได้ข้อมูลสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ ซึ่งบทเรียนที่ได้เรียนรู้จะนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจสำหรับการดำเนินงานในอนาคตโดยเน้นที่ผลลัพธ์มากกว่ากิจกรรม

หลักการดำเนินงานกำกับติดตามไม่ควรเป็นภาระให้ยุ่งยากเกินไป ค่าใช้จ่ายไม่ควรเกินผลประโยชน์ที่ได้รับ แต่สิ่งสำคัญคือควรแยกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความแตกต่างกัน โดยพิจารณาในมุมมองของความพึงพอใจของพวกเขา และความเหมาะสมของกระบวนการ ข้อมูลสารสนเทศต้องทันเวลาต่อการพัฒนาการเรียนรู้ของกลุ่ม และเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายโดยคำนึงถึงจริยธรรมของการยินยอมให้ข้อมูลและปกป้องข้อมูล ทั้งนี้การดำเนินงานกำกับติดตามและประเมินหากผู้ให้ข้อมูลรู้สึกว่าคุณค่ามากกว่าจากแหล่งทุน อาจส่งผลให้ได้ข้อมูลที่ไม่เป็นความจริง (Simister & Smith, 2010; Hobson et al., 2013) หลักการกำกับติดตามและประเมินในการสร้างศักยภาพอธิบายได้ดังนี้ (Lusthaus et al., 1999; United Nations Development Program, 2009)

1. การนำระบบการวางแผน กำกับติดตามและประเมินมาใช้จำเป็นต้องมองการพัฒนาศักยภาพทั้งกระบวนการและผลผลิตหรือจุดสิ้นสุด ต้องมีความชัดเจนว่าผลที่ต้องการคืออะไร ทั้งทางตรงและทางอ้อม หากการพัฒนาในมุมมองของชุมชนก็ควรพัฒนาในเชิงสังคม นโยบาย เจเนอรัลทางเศรษฐกิจ การลดความยากจน การพัฒนาทางการเมือง

2. ระบบการวางแผน กำกับติดตามและประเมินควรอยู่บนพื้นฐานโครงสร้างตรรกะที่ดี การพัฒนาศักยภาพส่วนใหญ่ออกแบบด้วยโมเดลตรรกะ (Logic Model) องค์ประกอบของระบบในโมเดล ประกอบด้วย ทรัพยากร กิจกรรม ผลผลิต ประโยชน์ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผลผลิต



ผลลัพธ์ ผลกระทบ และความสัมพันธ์ของเงื่อนไขในโมเดล โดยการวางแผนในการกำกับติดตาม และประเมินอยู่ภายใต้การยึดผลลัพธ์เป็นฐาน

3. ระบบการวางแผน กำกับติดตามและประเมินต้องมีการวนซ้ำ การพัฒนาศักยภาพ เป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน เกี่ยวข้องกับการปรับตัวกับสิ่งที่เปลี่ยนแปลงซึ่งไม่สามารถ คาดเดาได้กับบุคคลที่มีความแตกต่างกัน กระบวนการดำเนินงานไม่มีมาตรฐานตายตัว แนวคิด เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาเพื่อความเหมาะสมในการเรียนรู้ การประยุกต์ใช้การวางแผน กำกับ ติดตามและประเมินเพื่อการพัฒนาศักยภาพต้องเริ่มต้นด้วยกรอบแนวคิดของการวนซ้ำ และระบุ กระบวนการที่กำหนดว่า กรอบการทำงานจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรเมื่อเวลาผ่านไป

4. การพัฒนาศักยภาพอาจมีคุณค่าในหลายระดับและหลายแง่มุมทั้งของผู้ให้ทุน รัฐบาล และผู้มีส่วนร่วม ดังนั้นระบบการวางแผน กำกับติดตามและประเมินจำเป็นต้องมีตัวบ่งชี้ที่มี ประโยชน์ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันเพราะมีจุดเน้นที่ต่างกัน ตัวบ่งชี้สามารถปรับเปลี่ยนได้ตาม ความเหมาะสมและความจำเป็นในการดำเนินการ

5. องค์ประกอบหลักของการกำกับติดตามและประเมินประกอบด้วย 1. การบรรยาย เกี่ยวกับสิ่งที่เครือข่ายต้องดำเนินการกำกับติดตามและประเมิน 2. กรอบแนวคิดของผล ที่ต้องการให้เกิด และ 3. การวางแผนการฝึกอบรม

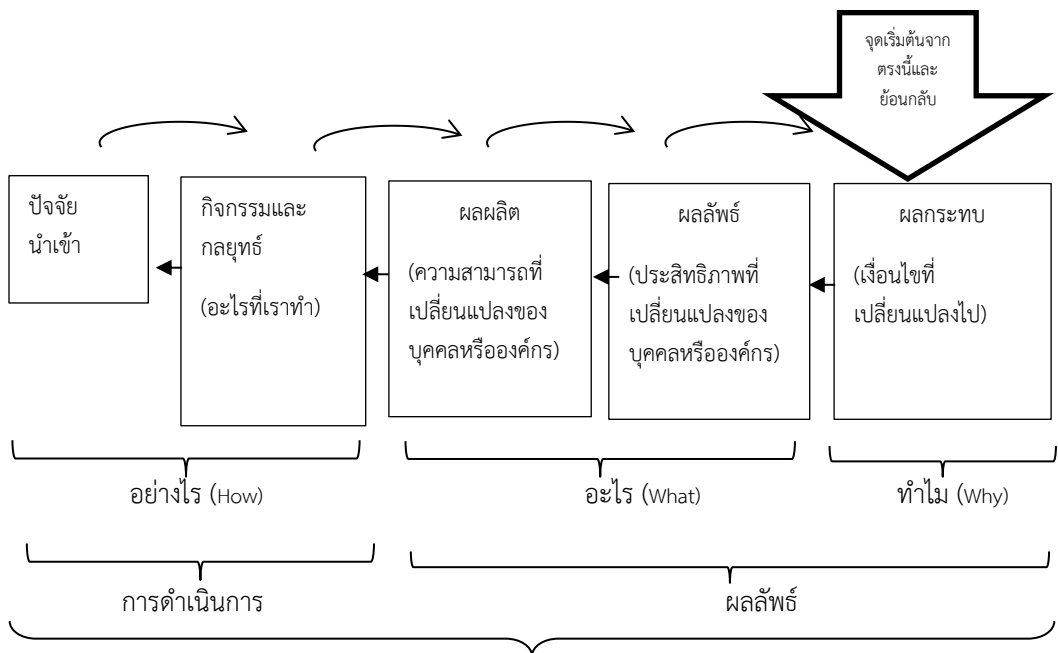
กล่าวโดยสรุป RBM ต้องมีการวางแผนและเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล สารสนเทศของโปรแกรมหรือโครงการอย่างต่อเนื่องและได้ข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในระหว่างดำเนินงานเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่โปรแกรมหรือโครงการกำหนดไว้ หลักการดำเนินงาน กำกับติดตามไม่ควรเป็นภาระให้ยุ่งยากเกินไป สิ่งสำคัญคือควรแยกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มี ความแตกต่างกันเพื่อวิเคราะห์บริบทและความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกัน ดังนั้นการออกแบบ RBM เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น

การออกแบบการกำกับติดตามและประเมินอิงผลลัพธ์เป็นฐาน

การออกแบบ RBM ไม่เหมือนกับการกำกับติดตามและประเมินแบบทั่วไปหรือแบบเดิม ที่มุ่งเน้นการอธิบายปัญหาหรือสถานการณ์ก่อนดำเนินการนำไปสู่การออกแบบกิจกรรม ในขณะที่ RBM ต้องใช้ผลลัพธ์เป็นจุดเริ่มต้นในการออกแบบกิจกรรมการดำเนินงานโดยมุ่งเน้นว่าจะทำ อย่างไรให้บรรลุผลลัพธ์ที่ตั้งไว้ ความชัดเจนของการออกแบบการกำกับติดตามและประเมิน อิงผลลัพธ์อธิบายได้โดยโมเดลการบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์ของ UNICEF (2017) และแนวคิด การใช้ห่วงโซ่ผลลัพธ์ (Results Chain) ในการออกแบบ RBM ที่เสนอโดย International Labour Organization (2016)

1. การบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์มีผลกระทบเป็นจุดเริ่มต้นในการออกแบบโมเดล การบริหาร กล่าวคือ เงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไปนำมาสู่การออกแบบผลลัพธ์ ผลผลิต กิจกรรมและ กลยุทธ์ และปัจจัยนำเข้าได้แก่ทรัพยากร การจัดการโปรแกรมหรือโครงการจะพิจารณา

ความสัมพันธ์ว่า อะไรที่ทำได้แล้ว อะไรที่เปลี่ยนแปลง ข้อเสนอแนะอะไรที่ได้รับจากการดำเนินกิจกรรมเพื่อนำไปปรับปรุงให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น การบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์ทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร และมีกลยุทธ์อย่างไร ทำอย่างไรเพื่อเกิดผลในเชิงบวก และหากกิจกรรมที่ดำเนินการไม่เหมาะสม ได้มีการนำผลและหรือหลักฐานมาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นหรือไม่ หากเป็นสิ่งที่สำเร็จ อะไรที่นำมาสู่ความสำเร็จ ต้องการอะไรเพื่อให้สิ่งนั้นเกิดขึ้นและจะสนับสนุนอย่างไร การบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์เป็นแนวคิดที่มีลักษณะเป็นวงจรโดยส่งผลต่อทุกขั้นตอนของวงจรในโปรแกรมหรือโครงการตั้งแต่การวิเคราะห์หลักฐานนำไปสู่การวางแผนกลยุทธ์ การดำเนินการ การกำกับติดตาม การประเมินผล ตลอดจนการเขียนรายงาน ทั้งนี้ในการปฏิบัติมีลักษณะของความเป็นพลวัตและทำซ้ำได้ และการปรับเปลี่ยนการดำเนินการออกแบบโปรแกรมใหม่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ภาพโมเดลดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 โมเดลการบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์
ที่มา: UNICEF (2017)

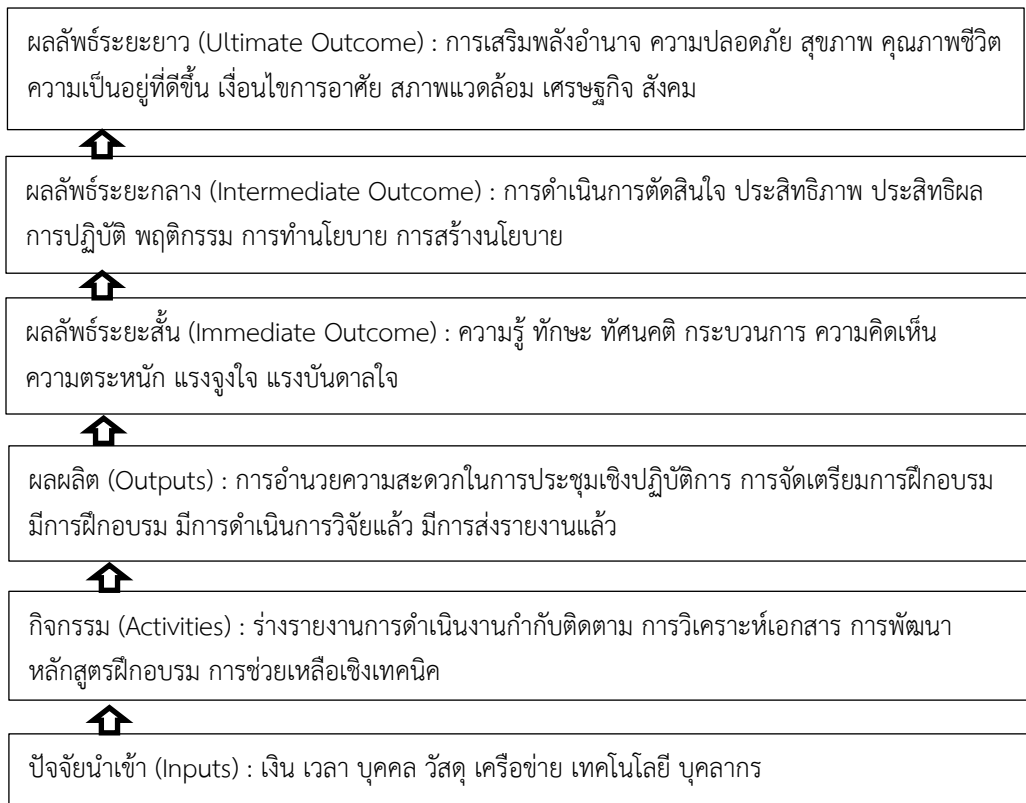
2. การใช้ห่วงโซ่ผลลัพธ์ในการออกแบบ RBM เป็นการออกแบบที่ผู้ประเมินต้องเป็นผู้กำหนดผลลัพธ์ในระยะสั้น ระยะกลางหรือระยะยาวขึ้นอยู่กับบริบทของโปรแกรมหรือโครงการ International Labour Organization (2016) ได้เสนอแนวคิดนี้ว่าห่วงโซ่ผลลัพธ์เหมาะสมกับการจัดการโปรแกรมหรือโครงการโดยใช้ผลลัพธ์เป็นฐาน เนื่องจากห่วงโซ่ผลลัพธ์เป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของกิจกรรม ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ และมีการพัฒนา



รายละเอียดของแผนการจัดการ และในระหว่างการทำงานผลลัพธ์จะถูกนำมาใช้อธิบายดำเนินการกำกับติดตามและนำไปสู่การตัดสินใจเพื่อพัฒนาการดำเนินงาน นอกจากนี้ผลลัพธ์ที่ได้คือผลจากการวัดและการกำกับติดตามในขั้นตอนแรก ซึ่งเป็นการทดสอบและหรือตรวจสอบความเป็นจริงของโปรแกรมหรือโครงการ หรือความสอดคล้องกับทฤษฎีที่นำมาประยุกต์ใช้ ผลจากห่วงโซ่ผลลัพธ์จะช่วยให้สามารถหาแนวทางการดำเนินงานและการวัดผลลัพธ์ที่เหมาะสม แนวคิดนี้มีความคล้ายกับโมเดลตรรกะ แต่ห่วงโซ่ผลลัพธ์จะมีรายละเอียดที่เฉพาะเจาะจงของแต่ละผลลัพธ์ที่เชื่อมโยงกับโมเดลตรรกะในภาพรวม ห่วงโซ่ผลลัพธ์แสดงให้เห็นถึงสาเหตุและผลกระทบในระดับต่าง ๆ ข้อดีของห่วงโซ่ผลลัพธ์คือความธรรมดาในการนำเสนอช่วยให้การสื่อสารถ่ายทอดความเข้าใจโปรแกรมหรือโครงการต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการสื่อสาร คือ สิ่งที่สำคัญของความสำเร็จและความยั่งยืน โดยองค์ประกอบของห่วงโซ่ผลลัพธ์ ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบหลัก (International Labour Organization, 2016)

1. ปัจจัยนำเข้า (Inputs) คือ การเงิน ทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์ เพื่อใช้ในการสร้างผลผลิตผ่านกิจกรรม
2. กิจกรรม (Activities) คือ การดำเนินงานที่มีการรวมปัจจัยนำเข้าเพื่อใช้ในการสร้างผลผลิต
3. ผลผลิต (Outputs) คือ ผลผลิตและบริการการอำนวยความสะดวกในการประชุม การฝึกอบรม การดำเนินงานของโปรแกรม
4. ผลลัพธ์ระยะสั้น (Immediate Outcome) คือ การเปลี่ยนแปลงความสามารถของบุคคลและหรือองค์กรที่เกิดขึ้นในช่วงของการดำเนินการโปรแกรมหรือโครงการ อันเป็นผลจากผลผลิต
5. ผลลัพธ์ระยะกลาง (Intermediate Outcome) คือ การเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรม การปฏิบัติและความสามารถของบุคคลและหรือองค์กรอันเป็นมาจากประสบการณ์ที่ได้รับหลังจากจบโปรแกรมหรือโครงการ
6. ผลลัพธ์ระยะยาว (Ultimate Outcome) คือ การเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของโปรแกรมหรือโครงการ และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของบุคคลและสังคมจากประโยชน์ที่ได้

ความสัมพันธ์ของ 6 องค์ประกอบแสดงในภาพที่ 2 เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการเกิดก่อนหลังเป็นลำดับ ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า กิจกรรม ผลผลิต ผลลัพธ์ระยะสั้น ผลลัพธ์ระยะกลาง และผลลัพธ์ระยะยาว



ภาพที่ 2 การใช้ห่วงโซ่ผลลัพธ์ในการออกแบบ

ที่มา: Global Affairs Canada (2016)

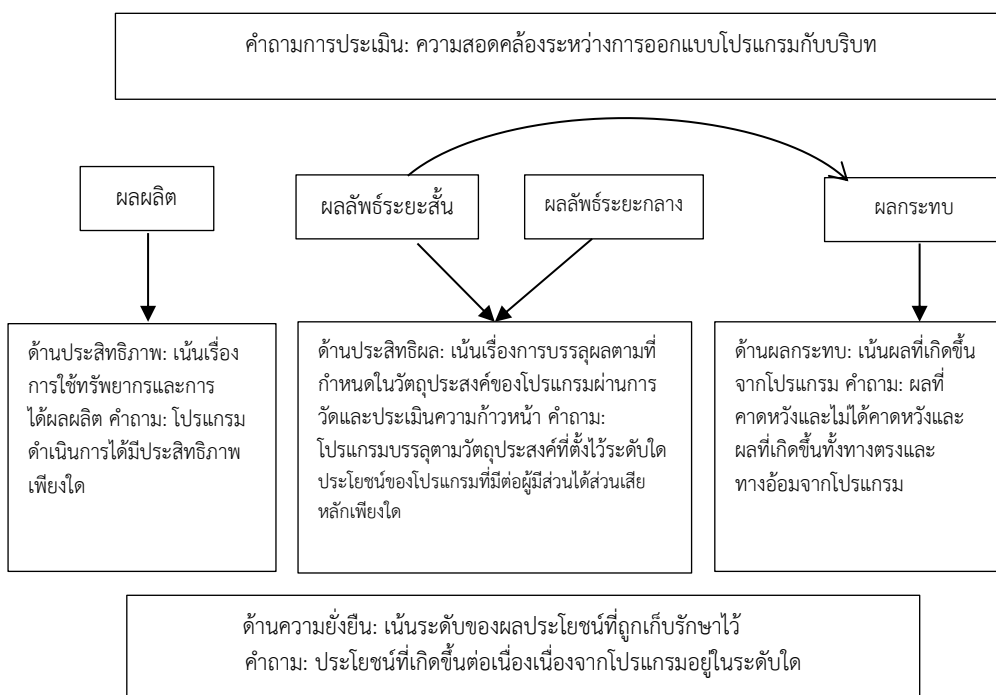
ตามที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับแนวคิดที่ใช้ในการออกแบบ RBM นั้นสรุปได้ว่า โมเดลการบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์ของ Global Affairs Canada (2016) ใช้ห่วงโซ่ผลลัพธ์ในการออกแบบความสอดคล้องของปัจจัยนำเข้า กิจกรรม ผลผลิต ผลลัพธ์ในระยะสั้น ผลลัพธ์ระยะกลางและผลลัพธ์ระยะยาว ต่อมาโมเดลของ UNICEF (2017) มีการขยายขอบเขตของโมเดลโดยจุดเริ่มต้นคือ ผลกระทบหรือเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไปโดยจะนำไปสู่การกำหนดผลลัพธ์ ผลผลิตกิจกรรมและปัจจัยนำเข้า โดยโมเดลดังกล่าวชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของแต่ละองค์ประกอบที่ชัดเจนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติการออกแบบการประเมินของ RBM เพื่อให้สามารถดำเนินการประเมิน RBM ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมิน RBM เป็นสิ่งสำคัญ

การประเมินการกำกับติดตามและประเมินอิงผลลัพธ์เป็นฐาน

การประเมินผลที่ดีควรดำเนินการในช่วงเวลาที่เหมาะสมและทันสำหรับการใช้สารสนเทศในการตัดสินใจ ดังนั้นแนวคิดการกำกับติดตามควรดำเนินการประเมินเป็นระยะ ๆ



ประกอบด้วย 1. การประเมินก่อนดำเนินการ เป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิ่งใหม่ในอนาคต เช่น นโยบาย โปรแกรม กลยุทธ์ โดยเกิดขึ้นก่อนการดำเนินงาน 2. การประเมินระหว่างดำเนินการ เป็นการประเมินความก้าวหน้าดำเนินการระหว่างดำเนินการ เน้นการประเมินเพื่อพัฒนา 3. การประเมินหลังดำเนินการ เป็นการประเมินผลเพื่อสรุปตัดสินดำเนินการหลังเสร็จสิ้นโปรแกรมหรือโครงการ เพื่อศึกษาผลลัพธ์โปรแกรมหรือโครงการ และข้อมูลคุณค่าของโปรแกรมหรือโครงการ และ 4. การประเมินหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ ในส่วนของการออกแบบการประเมิน Markiewicz & Patrick (2016) ใช้ความเชื่อมโยงของทฤษฎีโปรแกรม และตรรกะโปรแกรมที่นำไปใช้ในการกำหนดเป็นคำถามการประเมิน โดยผลผลิตเป็นการตั้งคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพ การใช้ทรัพยากร และการได้ผลผลิต ผลลัพธ์ในระยะสั้นและระยะกลางเป็นการตั้งคำถามเกี่ยวกับประสิทธิผล และการบรรลุผลตามที่กำหนดในวัตถุประสงค์ ผลกระทบเป็นการตั้งคำถามเกี่ยวกับผลที่เกิดจากโปรแกรมทั้งที่คาดหวังและไม่ได้คาดหวัง และด้านความยั่งยืนเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจากโปรแกรม ตัวอย่างความสัมพันธ์ระหว่างตรรกะโปรแกรมกับองค์ประกอบการประเมินและการพัฒนาคำถามการประเมินในภาพรวมดังแสดงในภาพที่ 3



ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างตรรกะโปรแกรมและองค์ประกอบการประเมิน
ที่มา : Markiewicz & Patrick (2016)

นอกจากนี้ Markiewicz & Patrick (2016) กำหนดกรอบคำถามการประเมินสำหรับการกำกับติดตามและประเมิน 5 องค์ประกอบ คือ 1. ความเหมาะสม 2. ประสิทธิภาพ 3. ประสิทธิภาพ 4. ผลกระทบและ 5. ความยั่งยืน โดยแต่ละองค์ประกอบมีรายละเอียดของประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

1. ความเหมาะสม (Appropriateness) พิจารณาถึงการออกแบบโปรแกรมและแนวคิดที่มีความเหมาะสมในการบรรลุผลตามที่ต้องการและทำงานในบริบทที่กำหนด ซึ่งรวมถึงการประเมินว่า รูปแบบโปรแกรมตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่ระบุองค์ประกอบนี้มีคำถามว่าทฤษฎีโปรแกรม และตรรกะโปรแกรมนั้นถูกต้องหรือไม่ในการที่จะสามารถมองเห็นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุที่คาดการณ์ไว้ระหว่างผลลัพธ์ของโปรแกรม ผลลัพธ์และผลกระทบ

2. ประสิทธิภาพ (Effectiveness) พิจารณาว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้บรรลุตามเป้าหมายหรือไม่ องค์ประกอบนี้จึงเป็นการประเมินคุณค่าคุณภาพของโปรแกรม

3. ประสิทธิภาพ (Efficiency) พิจารณาในเชิงเศรษฐกิจ ทรัพยากร ปัจจัยนำเข้า เช่น เงินทุน เวลา ถูกแปลงเป็นผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งรวมถึงขอบเขตที่โปรแกรมถูกนำไปใช้โดยคำนึงถึงการกำกับดูแลการจัดการการบริหารงานบุคคลด้านกระบวนการอื่น ๆ

4. ผลกระทบ (Impact) พิจารณาผลเชิงบวกและเชิงลบ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากโปรแกรมในระยะปานกลางถึงระยะยาว ทั้งประเด็นที่ตั้งใจให้เกิดขึ้นและไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้นโดยมีการอ้างอิงถึงทฤษฎีโปรแกรม และตรรกะโปรแกรม

5. ความยั่งยืน (Sustainability) พิจารณาถึงความต่อเนื่องของประโยชน์ที่เกิดขึ้นของโปรแกรม

Markiewicz & Patrick (2016) กล่าวว่า ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวว่าทั้ง 5 องค์ประกอบนั้นจะต้องมีคำถามการประเมินทั้งหมดกี่ข้อ หรือในแต่ละองค์ประกอบต้องมีกี่คำถาม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจุดเน้นของกรอบแนวคิดการกำกับติดตามและประเมินนั้น ๆ ในขอบเขตของขนาดและบริบทรายละเอียดคำถามการประเมินในแต่ละองค์ประกอบดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 คำถามการประเมินในแต่ละองค์ประกอบของโปรแกรมการประเมิน RBM

องค์ประกอบ	คำถามการประเมิน
ความเหมาะสม	- การออกแบบโปรแกรมมีความเหมาะสมกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลประโยชน์ในระดับใด
	- ขอบเขตของความต้องการหรือปัญหาที่ระบุมีความชัดเจนเพียงใด
	- ในพารามิเตอร์ของการออกแบบโปรแกรม มีการระบุกลุ่มเป้าหมายผู้รับผลประโยชน์ของโปรแกรมไว้ชัดเจนเพียงใด
	- ทฤษฎีโปรแกรมและหรือตรรกะโปรแกรมสอดคล้องกับความต้องการของโปรแกรมหรือไม่
	- สมมติฐานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของโปรแกรมกำหนดอย่างชัดเจนหรือไม่



ตารางที่ 1 คำถามการประเมินในแต่ละองค์ประกอบของโปรแกรมการประเมิน RBM (ต่อ)

องค์ประกอบ	คำถามการประเมิน
ประสิทธิผล	- โปรแกรมที่ออกแบบมีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมของบริบทนั้น ๆ เพียงใด - การออกแบบโปรแกรมสอดคล้องกับลำดับความต้องการผู้ให้ทุนและนโยบายเพียงใด - การออกแบบโปรแกรมตรงกับความต้องการของชุมชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้างเพียงใด - การออกแบบโปรแกรมตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและผู้รับผลประโยชน์ในระดับใด - โปรแกรมนี้ถูกนำไปใช้ในระดับที่ตั้งใจไว้ในระดับใด หากไม่เป็นเช่นนั้นเพราะอะไร - โปรแกรมสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในระดับใด - โปรแกรมนี้มีประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมายและผู้รับผลประโยชน์เพียงใด - ปัจจัยใดส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลว - โปรแกรมสามารถประเมินคุณค่าต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักและผู้ได้รับผลประโยชน์ในระดับใด
ประสิทธิภาพ	- โปรแกรมสามารถประเมินประสิทธิผลระดับใด - โปรแกรมนี้ถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับใด - ผลลัพธ์ที่ต้องการเกิดขึ้นระดับใด - ค่าใช้จ่ายในโปรแกรมมีความคุ้มค่าเพียงใดเมื่อเทียบกับผลลัพธ์ของโปรแกรม - งบประมาณที่สามารถหามาได้มีเพียงพอหรือไม่ - ทรัพยากรอื่น ๆ เช่น งบประมาณ บุคลากร เวลา ใช้อย่างมีประสิทธิภาพระดับใด - การกำกับดูแลและการจัดการโปรแกรมดีเพียงใด
ผลกระทบ	- ผลลัพธ์ที่คาดหวังและไม่คาดหวัง ทั้งทางตรงและทางอ้อมคืออะไร - โปรแกรมบรรลุผลตามที่ตั้งใจไว้ในระดับใด - ปัจจัยอะไรนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือเป็นอุปสรรค - เกิดการเปลี่ยนแปลงใดที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ
ความยั่งยืน	- ประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากโปรแกรมอยู่ระดับใด - โปรแกรมพัฒนาความสามารถเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อย่างต่อเนื่อง (ในบุคคลและองค์กร) ในระดับใด - ปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลหรือเป็นอุปสรรคของประโยชน์อย่างต่อเนื่อง - สิ่งที่ควรกำหนดไว้ในรูปแบบโปรแกรมอื่น ๆ

ที่มา: Markiewicz & Patrick (2016)

แม้ว่า การประเมิน RBM จะได้รับการออกแบบและวางแนวทางการประเมินด้วยคำถามที่เหมาะสมและครบถ้วนเพียงใด ยังไม่ได้เป็นหลักประกันได้ว่าการกำกับติดตามและประเมินจะประสบผลสำเร็จ ดังนั้นองค์ความรู้เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและแนวปฏิบัติที่ดีจึงเป็นสิ่งสำคัญ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและแนวปฏิบัติที่ดี

Kusek & Rist (2004) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของระบบ RBM ไว้ 4 ปัจจัย ได้แก่ ความเป็นเจ้าของ การจัดการ การรักษา และความน่าเชื่อถือ

1. ความเป็นเจ้าของ (Ownership) หมายถึง ปัจจัยในตัวบุคคลเกี่ยวกับการรู้สึกของความเป็นเจ้าของเพราะหากบุคคลไม่ทราบว่าจะดำเนินการไปทำไมและเพื่ออะไร จะก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน

2. การจัดการ (Management) หมายถึง ปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนระบบ โดยระบุความชัดเจนว่าระบบจะถูกบริหารจัดการโดยใคร ที่ไหน อย่างไร เพื่อใช้ประโยชน์ได้ทันเวลา และเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

3. การรักษา (Maintenance) หมายถึง ปัจจัยด้านการใช้ประโยชน์ข้อมูล ซึ่งจะต้องตอบคำถามให้ชัดเจนว่าใครคือผู้เก็บรวบรวมข้อมูล ข้อมูลสารสนเทศเป็นอย่างไร และจะดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเมื่อใด โดยบุคคลจะต้องเข้าใจงานของตนเองว่าจะส่งเสริมภาพรวมที่ต้องการได้อย่างไร ระบบการรักษาข้อมูลที่ดีควรใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมาช่วยอย่างรอบด้าน

4. ความน่าเชื่อถือ (Credibility) หมายถึง ปัจจัยด้านความตรงและความเที่ยงของข้อมูล ซึ่งจะส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของระบบการกำกับติดตามและประเมิน การรายงานข้อมูล ควรรายงานทั้งข้อมูลเชิงบวกและเชิงลบ หากจงใจไม่รายงานข้อมูลในเชิงลบ หรือข้อมูลที่แสดงถึงความล้มเหลวของการบรรลุผล ระบบจะขาดความน่าเชื่อถือ

นอกจากนี้ Apgar et al. (2017) ได้กล่าวถึงแนวปฏิบัติที่ดีของการกำกับติดตามและประเมินอิงผลลัพธ์เป็นฐาน ไว้ 5 แนวทางดังนี้

1. ความร่วมมือ การดำเนินงานให้สำเร็จนั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใต้สถานการณ์ที่มีความเป็นพลวัต พร้อมทั้งมีผู้อำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนกระบวนการรวบรวมและจัดการข้อมูล

2. การกำหนดวิสัยทัศน์ของชุมชนและการวางแผนในระยะเริ่มต้น โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายร่วมกันที่ชัดเจนตั้งแต่เริ่มโครงการ

3. การตระหนักถึงบริบทขององค์กรที่มีอิทธิพลต่อแนวทางการจัดการ เนื่องจากสิ่งที่เกิดขึ้นในบริบทหนึ่งอาจไม่เกิดขึ้นในอีกบริบทหนึ่ง ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมเชิงองค์กรจึงควรมีการศึกษาเงื่อนไขขององค์กรตั้งแต่ระยะเริ่มต้น ทั้งนี้ในบริบทที่มีความหลากหลายของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจต้องใช้เวลาพอสมควรในการศึกษาและดำเนินการอย่างเหมาะสม

4. การกำหนดเป้าหมายและสะท้อนตนเอง มีการทบทวนความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องโดยเครือข่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรร่วมกันสะท้อนบทบาทและการทำงานร่วมกันผ่านคำถามที่สำคัญ เช่น “อะไรที่ทำแล้วดี” “อะไรที่ยังไม่สำเร็จและเรียนรู้อะไรบ้าง” หลังจากดำเนินงานในทุกกิจกรรมจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมในการทำงาน



5. การปรับปรุงข้อมูลสารสนเทศให้ทันสมัยอย่างต่อเนื่อง นับเป็นแนวทางส่งเสริมการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนของระบบการกำกับติดตาม

สรุป

RBM เป็นแนวคิดที่น่าสนใจในยุคปัจจุบันเพราะเป็นหลักฐานแสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และเป็นการประเมินก่อนล่วงหน้าว่าโครงการมีแนวโน้มจะบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ส่งผลกระทบอย่างไรโดยต้องมีการวางแผนและเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศของโปรแกรมหรือโครงการอย่างต่อเนื่อง และได้ข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระหว่างดำเนินงานเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่โปรแกรมหรือโครงการกำหนดไว้ ด้วยแนวคิดดังกล่าวต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นระยะ ๆ ดังนั้นผู้ดำเนินการต้องมีการแยกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความแตกต่างกันเพื่อวิเคราะห์บริบทและความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกันนั้น และสิ่งสำคัญคือการดำเนินงานต้องไม่เป็นการให้ยุ่งยากเกินไปและต้องทำให้ผู้ใช้สารสนเทศมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและทราบว่า ต้องทำอะไรเพื่อสิ่งใด และเป้าหมายที่สำคัญคือการใช้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโปรแกรมอย่างต่อเนื่องซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- Apgar, J. M. et al. (2017). Getting beneath the surface in program planning, monitoring and evaluation: Learning from use of participatory action research and theory of change in the CGIAR Research Program on Aquatic Agricultural Systems. *Action Research*, 15(1), 15–34.
- Global Affairs Canada. (2016). *Results-Based Management for International Assistance Programming at Global Affairs Canada: A How-to Guide*. Retrieved May 20, 2020, from <https://shorturl.asia/rRzVw>
- Hobson, K. et al. (2013). *A Step by Step Guide to Monitoring and Evaluation*. Retrieved June 2, 2020, from <https://shorturl.asia/gRIgF>
- International Labour Organization. (2016). *STED Results Based Management and M&E Manual*. Turin, Italy: International Training Centre of the ILO.
- Kusek, J. Z. & Rist, R. C. (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. Washington, DC: The World Bank.
- Lusthaus, C. et al. (1999). Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation. *Universalia Occasional Paper*, 35, 1–21.



- Markiewicz, A. & Patrick, L. (2016). *Developing Monitoring and Evaluation Frameworks*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Rossignoli, S. et al. (2015). A Critical Friend: Monitoring and Evaluation Systems, Development Cooperation and Local Government. *The case of Tuscany. Evaluation and Program Planning*, 50, 63–76.
- Simister, N. & Smith, R. (2010). *Monitoring and Evaluating Capacity Building: is it Really that Difficult*. Retrieved March 10, 2021, from <https://www.intrac.org/app/uploads/2010/01/Praxis-Paper-23-Monitoring-and-Evaluating-Capacity-Building-is-it-really-that-difficult.pdf>
- UNICEF. (2017). *Results-Based Management Handbook Working Together for Children*. Retrieved March 25, 2021, from <https://shorturl.asia/WFc3A>
- United Nations Development Programme. (2009). *Capacity Development: A UNDP Primer*. Retrieved May 2, 2020, from <https://shorturl.asia/74lTf>

