



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การตรวจสอบการดำเนินงาน เป็นการตรวจสอบเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน อันเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบการบริหารประเทศในด้านการควบคุมแผนงานและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลให้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ มีประสิทธิภาพ เป็นไปอย่างประหยัดและได้ผลคุ้มค่า ทั้งยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานตรวจสอบภายนอกของหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการตรวจสอบการดำเนินงาน และเริ่มพัฒนาการตรวจสอบด้านนี้ นอกเหนือจากการตรวจสอบทางการเงินเพียงอย่างเดียว

การตรวจสอบการดำเนินงาน เป็นการตรวจสอบเพื่อประเมินผลการดำเนินงานด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความประหยัดและความคุ้มค่า คุณค่าของการตรวจสอบการดำเนินงานจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการประเมินผลและรายงานความเห็นเกี่ยวกับผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ แต่เนื่องจากการวัดผลการดำเนินงานของโครงการต่างๆ ในภาครัฐบาลให้อยู่ในรูปตัวเงิน ไม่ใช่เรื่องง่ายเหมือนกับการให้บริการในภาคเอกชน ทำให้การประเมินผลการดำเนินงานของโครงการต่างๆ ในภาครัฐบาลเป็นเรื่องที่ทำได้ยากพอสมควร สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินประเทศต่างๆ และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้ศึกษาเพื่อกำหนดแนวความคิดและระเบียบวิธีการตรวจสอบที่ทำให้สามารถประเมินผลการดำเนินงาน หรือออกความเห็นเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการประเมินผลโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม

การวิจัยนี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจการตรวจสอบด้านนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวความคิดและระเบียบวิธีการตรวจสอบการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน การวิจัยนี้ได้ศึกษาจากตำราและข้อเขียนทางวิชาการ รวมทั้งเอกสารและคู่มือการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และศึกษากว้างไปถึงการตรวจสอบการดำเนินงานของประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย นอกจากนี้ยังทำการศึกษาการปฏิบัติงานจริงของผู้ตรวจสอบโดยใช้แบบสอบถาม ศึกษากระตาดหาการและรายงานการตรวจสอบ แล้วนำผลการสำรวจที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อทดสอบสมมติฐานที่กำหนดไว้ดังนี้คือ

1. แนวความคิดและระเบียบวิธีการตรวจสอบการดำเนินงานของกองและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคต่างๆ ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ยังขาดความชัดเจนและไม่เป็นแนวเดียวกัน

2. ในการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามวิธีการประเมินโดยตรงมีปัญหาและอุปสรรคดังนี้คือ

2.1 หน่วยรับตรวจสอบส่วนมากไม่ได้กำหนดผลงานตาม เป้าหมายที่วัดในเชิงปริมาณได้ (Measurable Target Output) และไม่ได้รวบรวมข้อมูลอันเป็นผลงานจริง (Actual Output) ของการดำเนินงานไว้

2.2 หน่วยรับตรวจสอบส่วนมากไม่ได้จัดทำต้นทุนมาตรฐาน (Standard Cost) และไม่ได้หาต้นทุนจริง (Actual Cost) ของการดำเนินงานไว้

2.3 หน่วยรับตรวจสอบส่วนมากไม่ได้กำหนดผลได้เป้าหมายที่วัดในเชิงปริมาณได้ (Measurable Target Benefit) และไม่ได้รวบรวมข้อมูลผลได้จริง (Actual Benefit) ของการดำเนินงานไว้

ขอบเขตของการตรวจสอบการดำเนินงานที่นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในสถาบันตรวจเงินแผ่นดินประเทศต่างๆ ได้มีการกล่าวไว้ ได้แก่ การตรวจสอบประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความประหยัด การตรวจสอบตามกฎหมายและระเบียบ การตรวจสอบระบบการบริหาร การตรวจสอบความสูญเสียของการใช้ทรัพย์สิน และการตรวจสอบนโยบาย ระเบียบวิธีการปฏิบัติและการปฏิบัติงาน แนวความคิดส่วนใหญ่ได้เน้นถึงการประเมินผล ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 แบบคือ

1. การประเมินโดยตรง คือ การรวบรวมและวัดผลการทำงานจริงและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในเชิงปริมาณ แล้วนำมาเปรียบเทียบกัน เพื่อประเมินผลการดำเนินงานด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความประหยัด ขอบเขตของการประเมินผลโดยตรงมิใช่เพียงการวัดและการประเมินเท่านั้น ก่อนที่จะทำการวัดและประเมิน ควรพิจารณาถึงความเป็นไปได้ที่จะประเมินผล ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งมักจะมาจากวัตถุประสงค์ของโครงการ นอกจากนั้นเมื่อทำการประเมินแล้ว พบว่าผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ผู้ตรวจสอบจะต้องค้นหาสาเหตุเพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อไป

2. การประเมินโดยอ้อม ได้แก่ การตรวจสอบระบบการบริหารและระบบการควบคุม การตรวจสอบการใช้จ่ายทรัพย์สิน การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ การตรวจสอบ

การปฏิบัติงาน การประเมินแบบนี้เป็นการประเมินความเพียงพอ ความเหมาะสม และความสมบูรณ์ ตลอดจนจุดอ่อนและข้อบกพร่องของระบบการบริหาร การปฏิบัติงาน การควบคุม และการใช้จ่าย ทรัพย์สิน ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความประหยัดของโครงการ

การประเมินผลทั้ง 2 แบบนี้ จะมุ่งเน้นตรวจสอบข้อมูลที่แตกต่างกัน คือ ประเมินผลโดยตรงมุ่งพิจารณาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งนำเข้า ผลงานและผลได้ ส่วนการประเมินโดยอ้อมมุ่งพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการ เปลี่ยนสิ่งนำเข้าให้เป็นผลงาน

การตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ที่ได้เลือกขึ้นมาศึกษานั้น ทำการตรวจสอบแบบการประเมินโดยอ้อม กล่าวคือ การตรวจสอบมุ่งเน้นเพื่อตรวจหาจุดอ่อน ข้อบกพร่อง ปัญหาและอุปสรรค โดยศึกษาถึงระบบการบริหาร การควบคุมภายใน วิธีการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายทรัพย์สิน เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและปรับปรุงระบบการบริหารงาน

สำหรับการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไทย ได้ทำการศึกษาตามสมมติฐานดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า

1. แนวความคิดในการตรวจสอบดำเนินงานของกองและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคต่างๆ ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีความชัดเจนและเป็นแนวเดียวกัน คือ

1.1 ผู้ตรวจสอบส่วนใหญ่มีแนวความคิดที่จะตรวจสอบเพื่อให้ทราบผลการดำเนินงาน โดยมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความประหยัดและคุ้มค่า ส่วนหนึ่งของ ผู้ตรวจสอบส่วนใหญ่ดังกล่าว ยังมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบด้านอื่นด้วย ได้แก่ ด้านปัญหาและอุปสรรค ผลกระทบของปัญหา สาเหตุของปัญหา ระบบการบริหาร และความก้าวหน้าของโครงการ/งาน

1.2 ผู้ตรวจสอบส่วนใหญ่เห็นว่าในการตรวจสอบควรจะพิจารณาโครงการ/งานทั้งระบบ แสดงว่า ผู้ตรวจสอบจะพิจารณาทั้งข้อมูลที่ใช้ในการประเมินผลโดยตรงและการประเมินผลโดยอ้อม

1.3 ผู้ตรวจสอบส่วนใหญ่มีแนวความคิดในเรื่องความแตกต่างและความสัมพันธ์กัน ระหว่างการตรวจสอบด้านการเงินกับการตรวจสอบการดำเนินงานที่ว่า

1.3.1 การตรวจสอบการดำเนินงานและการตรวจสอบด้านการเงินมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน

1.3.2 การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบบางส่วนมีความ

เกี่ยวเนื่องกับการตรวจสอบการดำเนินงาน

1.3.3 การเพิ่มการตรวจสอบการดำเนินงานช่วยให้สามารถลดการตรวจสอบด้านการเงินได้

1.3.4 ในการตรวจสอบการดำเนินงานทุกครั้งจะต้องมีการตรวจสอบในเรื่องที่เกี่ยวกับด้านการเงินอยู่ด้วย

2. ระเบียบวิธีการตรวจสอบการดำเนินงานของกองและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคต่างๆ ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีความชัดเจนและเป็นไปในแนวเดียวกัน ดังมีรายละเอียดคือ

2.1 การเลือกโครงการ/งานที่จะตรวจสอบ ลักษณะโครงการที่ผู้ตรวจสอบส่วนใหญ่เลือกตรวจได้แก่ โครงการที่มีความสำคัญต่อประชาชนทั่วไป โครงการที่ต้องใช้งบประมาณสูง โครงการที่ผลการดำเนินงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ โครงการที่สนับสนุนนโยบายหลักของรัฐบาล

2.2 ในการสำรวจข้อมูลเบื้องต้น ผู้ตรวจสอบส่วนใหญ่จะมีการกำหนดประเด็นปัญหาโดยส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 47.8) มีวัตถุประสงค์ในการสำรวจข้อมูลเบื้องต้น เพื่อพิจารณาว่าจะทำการตรวจสอบโครงการ/งานต่อไปหรือยุติการตรวจสอบ

2.3 ในการวางแผนการตรวจสอบ ผู้ตรวจสอบส่วนใหญ่จะใช้ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นได้แก่ ประเด็นข้อตรวจพบที่พิสูจน์แล้วว่ามีความสำคัญ และข้อมูลที่จะต้องใช้ในการประเมินประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความประหยัด และความคุ้มค่า สำหรับข้อมูลที่จะต้องใช้ในการประเมินประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความประหยัดและความคุ้มค่านั้นมีข้อสังเกตว่า ผู้ตรวจสอบของกองตรวจสอบในส่วนกลางจำนวนประมาณครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 46.2) ไม่ได้ใช้ข้อมูลดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นแนวเดียวกับกองตรวจสอบการใช้จ่ายทรัพย์สินของรัฐ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาค

2.4 การเสนอรายงาน ผู้ตรวจสอบส่วนใหญ่ได้ส่งรายงานให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการและกระทรวงเจ้าสังกัด และมีการส่งให้หน่วยงานอื่นบ้างแตกต่างกันไปในระหว่างกองต่างๆ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาค อย่างไรก็ตามการที่จะส่งให้หน่วยงานใดบ้างย่อมขึ้นอยู่กับว่า มีหน่วยงานใดบ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ/งานที่ตรวจสอบโดยจะต้องรับทราบและหรือดำเนินการตามข้อเสนอแนะ

3. ผู้ตรวจสอบส่วนใหญ่ทำการรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการประเมินโดยตรง ข้อมูลเหล่านี้

ได้แก่ ผลงาน เป้าหมาย ผลงานจริง ผลได้ เป้าหมาย ผลได้จริง ส่วนต้นทุนมาตรฐานกับต้นทุนจริง มีผู้รวบรวมน้อย และมีผลงานจริงเท่านั้นที่สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณ นอกนั้นมีผู้ตรวจสอบจำนวนน้อยที่สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณ จะเห็นได้ว่าผู้ตรวจสอบได้พยายามที่จะรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการประเมินโดยตรงในด้านประสิทธิผล และส่วนใหญ่ไม่ได้รวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการประเมินโดยตรงในด้านประสิทธิภาพ ความประหยัดและความคุ้มค่า อันเกิดจากปัญหาและอุปสรรคดังนี้คือ

3.1 หน่วยรับตรวจสอบส่วนมากไม่ได้จัดทำต้นทุนมาตรฐานและไม่ได้หาต้นทุนจริงของการดำเนินงานไว้

3.2 หน่วยรับตรวจสอบส่วนมากไม่ได้กำหนดผลได้ เป้าหมายที่วัดในเชิงปริมาณได้และไม่ได้รวบรวมข้อมูลผลได้จริงของการดำเนินงานไว้

นอกจากผลการสำรวจข้อมูลดังกล่าว ยังมีข้อมูลสนับสนุนในเรื่องนี้จากรายงานผลการศึกษาวិเคราะห์ระบบการวางแผนโครงการของส่วนราชการที่กองตรวจสอบการใช้จ่ายทรัพย์สินของรัฐ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการประมวลผลการดำเนินงานโครงการต่างๆ พบว่า โครงการต่างๆ มีข้อตรวจพบที่คล้ายคลึงกันคือ ไม่กำหนดวัตถุประสงค์ และ/หรือ เป้าหมายของโครงการหรือกำหนดไว้แต่ไม่ชัดเจน และจากการศึกษาหาสาเหตุพบว่า ส่วนราชการต่างๆ มักจะนำเอางานประจำซึ่งเป็นการดำเนินการต่อเนื่องไม่มีระยะเวลาสิ้นสุดมาเขียนในรูปโครงการ จึงทำให้โครงการลักษณะนี้ไม่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน¹ เมื่อวัตถุประสงค์ของโครงการไม่มีหรือไม่ชัดเจน ย่อมทำให้การกำหนดผลได้ เป้าหมายและผลได้จริงที่วัดได้ในเชิงปริมาณทำได้ยาก

นอกจากการประเมินผลโดยตรงแล้ว ผู้ตรวจสอบยังได้ทำการประเมินผลโดยอ้อมด้วย คือ พิจารณาถึงระบบการบริหารและพิจารณาความสูญเสียเปล่าของการดำเนินงาน

4. จากการศึกษาการปฏิบัติงานจริงจากกระดาษทำการ พอสรุปได้ว่า การตรวจสอบการดำเนินงานโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

4.1 ทำการตรวจสอบหาข้อตรวจพบที่เป็นสาเหตุสำคัญ และมีผลกระทบต่อประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความประหยัด คุ้มค่าของการดำเนินงาน โดยศึกษาถึงระบบการบริหาร ขั้นตอนการปฏิบัติงาน วิธีการปฏิบัติงาน ระบบการควบคุมภายใน การประสานงานกับโครง

¹ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ระบบการวางแผนโครงการของส่วนราชการ (กรุงเทพ : กองตรวจสอบการใช้จ่ายทรัพย์สินของรัฐ, 2533) หน้า 3.

การหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง การใช้ประโยชน์ของโครงการ การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินว่า ส่วนใดหรือเรื่องใดมีข้อบกพร่อง และเป็นปัญหาอุปสรรค การตรวจสอบหาข้อตรวจพบจึงเป็นการ ตรวจสอบในเชิงคุณภาพ คือ ไม่มีการวัดค่าของผลการดำเนินงาน เพื่อทำการเปรียบเทียบกับ หลักเกณฑ์ที่เหมาะสม แต่ผู้ตรวจสอบจะตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและรายงานผลไปตามที่ตรวจพบ โดยไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์หรือประเมินผลในเชิงปริมาณ ผลการตรวจจึงเป็นไปในลักษณะการรายงาน จุดอ่อน ข้อบกพร่อง ปัญหาและอุปสรรค

4.2 ทำการประเมินผลการดำเนินงานโดยวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงปริมาณ จาก การศึกษาพบว่า ผู้ตรวจสอบได้มีการประเมินผลการตรวจสอบในด้านความก้าวหน้า และประสิทธิผล ของโครงการ คือ

- ด้านความก้าวหน้า ทำการประเมินผลโดยเปรียบเทียบกิจกรรมที่ทำ สำเร็จกับแผนการปฏิบัติงาน และถ้าการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผน ผู้ตรวจสอบจะตรวจหา สาเหตุต่อไป
- ด้านประสิทธิผล ทำการประเมินผลโดยเปรียบเทียบเป้าหมายกับผลการ ดำเนินงานจริง และถ้าผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ผู้ตรวจสอบจะตรวจหาสาเหตุ ต่อไป

สำหรับการประเมินผลด้านความคุ้มค่า ถึงแม้จะมีการกำหนดแนวการตรวจสอบในเรื่อง ของความคุ้มค่า แต่จากตัวอย่างที่ทำการศึกษานี้พบว่ามีการประเมินความคุ้มค่าในรายงานการ ตรวจสอบ

มีข้อสังเกตว่า ผู้ตรวจสอบยังมีความสับสนระหว่างการประเมินความก้าวหน้า กับการ ประเมินประสิทธิผล โดยหลักการแล้วการประเมินความก้าวหน้า เป็นการเปรียบเทียบระหว่าง ผลงาน (กิจกรรม) ที่ทำสำเร็จกับผลงานตามเป้าหมายส่วนการประเมินประสิทธิผล เป็นการ เปรียบเทียบระหว่างผลได้ (ผลประโยชน์ของผลงาน) ที่ได้รับจริงกับ ผลได้เป้าหมาย เนื่องจก ในการศึกษาจริง การกำหนดวัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการมักจะกำหนดไว้อย่างกว้างๆ และ บางโครงการจะกำหนดผลงานเป็นวัตถุประสงค์ บางโครงการจะกำหนดผลได้เป็นวัตถุประสงค์ ทำให้การตรวจสอบที่ไม่ได้คำนึงว่า วัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนดขึ้นนั้น เป็นผลงานหรือผลได้ และทำการตรวจสอบโดยยึดเอาวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้วนั้น เป็นหลัก เกณฑ์ในการประเมินผล ทำให้การประเมินประสิทธิผลในบางโครงการ ไม่ใช้เป็นการประเมินประสิทธิผลอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงการประเมินความก้าวหน้าเท่านั้น

ถ้าพิจารณาข้อ 1-3 ที่เป็นผลจากการสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม กับข้อ 4 ที่ได้จากการศึกษาการปฏิบัติงานจริง จะเห็นว่า แนวความคิดและระเบียบวิธีการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบสอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงคือ ผู้ตรวจสอบมีแนวความคิดและระเบียบวิธีการตรวจสอบ ที่จะตรวจสอบโดยประเมินโดยตรงและโดยอ้อม เช่นเดียวกับการปฏิบัติงานจริง แต่การประเมินโดยตรงยังไม่ครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์การตรวจสอบทั้ง 4 ด้านมีเพียงการประเมินผลด้านประสิทธิผลเท่านั้น

ความเห็นของผู้วิจัย

จากการศึกษาการตรวจสอบการดำเนินงานทั้งที่เป็นแนวความคิดตามหลักวิชาการและที่ปฏิบัติงานจริงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้วิจัยมีความเห็นดังนี้คือ

1. การตรวจสอบตามวิธีประเมินโดยตรง จะเป็นวิธีการตรวจสอบที่ทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสามารถออกความเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การดำเนินงานของโครงการ/งาน มีประสิทธิผล มีประสิทธิภาพ เป็นไปอย่างประหยัดและได้ผลคุ้มค่าตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ดังนั้นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินควรพยายามให้มีการตรวจสอบตามวิธีประเมินโดยตรงก่อนวิธีประเมินโดยอ้อม เว้นแต่ไม่สามารถทำการตรวจสอบตามวิธีประเมินโดยตรงจึงจะทำการตรวจสอบตามวิธีการประเมินโดยอ้อม ทั้งนี้หลังจากที่มีการตรวจสอบตามวิธีการประเมินโดยตรงแล้ว พบว่าผลการดำเนินงานไม่มีประสิทธิผล และหรือไม่มีประสิทธิภาพ และหรือไม่ประหยัด และหรือไม่คุ้มค่า ผู้ตรวจสอบจึงจะทำการตรวจสอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ เปลี่ยนส่งนาเข้า เป็นผลงาน ซึ่งเป็นวิธีการประเมินโดยอ้อม เพื่อตรวจสอบสาเหตุ และเสนอแนะแนวทางแก้ไข

2. ความไม่สอดคล้องกันระหว่างหลักเกณฑ์ในการประเมินผลกับระเบียบวิธีการตรวจสอบที่กำหนดไว้ในคู่มือการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการตรวจสอบตามวิธีการประเมินโดยตรง กล่าวคือ หลักเกณฑ์การประเมินผลที่กำหนดไว้เป็นการเน้นวิธีการประเมินโดยตรง แต่ระเบียบวิธีการตรวจสอบที่กำหนดไว้มุ่งเน้นในการตั้งประเด็นข้อตรวจพบ ซึ่งจากการศึกษาการปฏิบัติงานจริง พบว่าการตั้งประเด็นข้อตรวจพบส่วนใหญ่จะพิจารณาปัญหาและอุปสรรค จุดอ่อนของการปฏิบัติงาน ผลกระทบที่มีต่อประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความประหยัด ซึ่งเป็นวิธีการประเมินโดยอ้อม

นอกจากนั้นการที่ไม่ได้แยกให้ชัดเจนระหว่างวิธีการประเมินความก้าวหน้า กับวิธีการประเมินประสิทธิผล ทำให้ผู้ตรวจมุ่งประเมินแต่ความก้าวหน้า โดยไม่ได้ประเมินประสิทธิผล

อย่างแท้จริง

3. ถึงแม้ว่าในปัจจุบันการตรวจสอบตามวิธีการประเมินโดยตรงจะมีปัญหาอุปสรรคใน เรื่องการขาดข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการประเมินผลตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นก็ตาม แต่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินน่าจะเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทในการกระตุ้นให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ/งาน มีระบบการประเมินผลที่ดี ซึ่งอาจทำได้โดย

3.1 ทำการตรวจสอบตามวิธีการประเมินโดยตรง และถ้าโครงการ/งานนั้น ไม่มีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการประเมินผล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินควรจะรายงานไว้ในรายงานการตรวจสอบให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีระบบการประเมินผลที่ดี โดยให้มีการประเมินผลโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ และมีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่เพียงพอต่อการประเมินผล

3.2 ขึ้นขึ้นของการพิจารณาและอนุมัติโครงการ/งาน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อความเหมาะสมของระบบการประเมินผลที่กำหนดไว้ในการจัดทำรายละเอียดโครงการ/งาน เพื่อเสนอขออนุมัติต่อองค์กรที่มีอำนาจ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะนี้จะ เป็นการสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐมีการจัดทำข้อมูล เพื่อก่อให้ เกิดระบบการประเมินผลที่ดี ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการตรวจสอบการดำเนินงานและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไทย ให้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 ข้อเสนอแนะที่ผู้เขียน เห็นว่าจะ เป็นประโยชน์และสามารถนำไปปฏิบัติได้ ได้แก่

1. ข้อเสนอแนะในด้านการจัดทำโครงการ การอนุมัติโครงการและการรวบรวมข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ได้แก่

1.1 ในการจัดทำโครงการ หน่วยงานของรัฐ ควรกำหนดให้มีระบบการประเมินผล การดำเนินงานภายในหน่วยงาน และกำหนดให้มีข้อมูล เหล่านี้คือ

1.1.1 ในการวางแผนโครงการ หน่วยงานของรัฐควรกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการให้ชัดเจน โดยอธิบายถึงผลได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินงานของโครงการ/งาน และระบุหน่วยวัดที่ชัดเจน

1.1.2 ควรกำหนดผลงานตาม เป้าหมายที่จะทำให้โครงการ/งานบรรลุ วัตถุประสงค์ โดยกำหนดผลงานรวมตาม เป้าหมาย และผลงานตาม เป้าหมายรายปีทีคาดว่าจะดำเนินการ

1.1.3 ควรกำหนดทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการบรรลุวัตถุประสงค์ เช่น กำลังคน วัสดุครุภัณฑ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน และทำการประมาณค่าใช้จ่ายของการใช้ทรัพยากร เพื่อใช้ในการกำหนดต้นทุนมาตรฐานได้

1.2 องค์กรที่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการ (ซึ่งอาจได้แก่ คณะรัฐมนตรี และหรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหรือสำนักงานประมวล) ควรกำหนดเงื่อนไขในการอนุมัติโครงการว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานจะต้องจัดให้มีระบบการประเมินผลที่เหมาะสม ตั้งแต่ขั้นการจัดทำโครงการ โดยกำหนดให้มีการประเมินผลภายในหน่วยงาน และระบุข้อมูลเป้าหมายที่ชัดเจน ได้แก่ ผลงานเป้าหมาย และต้นทุนมาตรฐาน

1.3 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินควรที่ส่วนร่วมในการกำหนดและพิจารณาความเหมาะสมของระบบการประเมินผลในขั้นการพิจารณาและอนุมัติโครงการ โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอาจเสนอหลักการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี

1.4 หน่วยงานของรัฐ ควรมีการประเมินผลภายในหน่วยงานและจัดทำระบบข้อมูลให้มีการเก็บรวบรวมข้อมูล ที่จำเป็นในการประเมินผล คือ

1.4.1 ควรให้มีการประเมินผลโดยวิธีประเมินโดยตรงขึ้นภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ

1.4.2 ควรรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลงานจริงจากการดำเนินงานที่สอดคล้องกับผลงานตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้ในการจัดทำโครงการ

1.4.3 ควรให้มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนจริง โดยกรมบัญชีกลาง ควรจะได้ทบทวนและปรับปรุงระบบบัญชีของส่วนราชการต่างๆ ให้สามารถรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน และสามารถใช้ในการคำนวณหาต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงในการดำเนินงาน

1.4.4 ควรให้มีการศึกษาและติดตามผลประโยชน์ที่ได้รับการดำเนินงานของโครงการ/งาน และรวบรวมข้อมูลนี้ไว้ในหน่วยที่สามารถวัดได้

2. ข้อเสนอแนะด้านการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่

2.1 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินควรกำกับดูแลทิศทางการตรวจสอบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 มากขึ้น และตระหนักถึงบทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินว่าเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารประเทศ การตรวจสอบจึงควรเน้นให้ทราบ และรายงานถึงผลการดำเนินงานด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความประหยัดและความคุ้มค่า การตรวจสอบ เพื่อให้ทราบ เฉพาะข้อบกพร่อง ปัญหาและอุปสรรค ยังไม่ เป็นสิ่งเพียงพอ

2.2 ควรพัฒนาแนวความคิดและระเบียบวิธีการตรวจสอบให้มีการตรวจสอบตามวิธีประเมินโดยตรงให้ครบทุกด้านที่ควรประเมิน เนื่องจากเป็นวิธีที่สามารถทำให้ทราบผลการดำเนินงานด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความประหยัด และความคุ้มค่า ถึงแม้จะทำการประเมินได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีการกำหนดหน่วยวัดที่ชัดเจน แต่แนวความคิดของผู้ตรวจสอบมีความเข้าใจในเรื่องการประเมินผลโดยตรงอยู่แล้วประกอบกับการที่ได้มีความพยายามที่จะประเมินโดยตรงในบางด้าน จึงน่าจะเป็นเครื่องสนับสนุนในการพัฒนาต่อไป

ในการพัฒนาการตรวจสอบควรจะเน้นการตรวจสอบเพื่อสร้างระบบการประเมินผลที่ดี โดย

2.2.1 ให้มีการประเมินถึงความเป็นไปได้ที่จะทำการประเมินผล โดยพิจารณาว่า หน่วยรับตรวจได้มีการกำหนดหรือจัดทำข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการประเมินผลหรือไม่ เช่น พิจารณาถึงความชัดเจนของวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่จะเป็นเกณฑ์ในการประเมินผลการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลงานจริง ผลได้จริง ต้นทุนในการดำเนินงาน เป็นต้น

2.2.2 ให้มีการตรวจสอบระบบการประเมินผลของหน่วยรับตรวจว่า มีการจัดทำหรือไม่ อย่างไร มีความสมบูรณ์เพียงพอหรือไม่ เพื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะได้ตรวจสอบเพื่อเสริมระบบการประเมินผลนั้น ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2.2.3 กรณีที่พบว่าหน่วยรับตรวจไม่ได้จัดทำข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการประเมินผลไว้ ผู้ตรวจสอบควรจะศึกษาหาวิธีการให้หน่วยรับตรวจนั้นจัดทำระบบข้อมูลเพื่อใช้ในการประเมินผล และเสนอแนะให้เห็นถึงความสำคัญของการประเมินผล และกำหนดให้มีการจัดทำระบบข้อมูลที่สมบูรณ์เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการมีระบบการประเมินผลที่ดีต่อไปในอนาคต

2.2.4 ควรมีการพิจารณาวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตรวจสอบก่อนว่า วัตถุประสงค์ของโครงการที่ตรวจสอบนั้นสามารถนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบได้หรือไม่ เนื่องจากบางโครงการกำหนดผลงานเป็นวัตถุประสงค์ บางโครงการกำหนดผลได้เป็นวัตถุประสงค์ การนำเอาวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้วนั้นมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบโดยไม่พิจารณาก่อน อาจจะทำให้การประเมินประสิทธิผล เป็นเพียงการประเมินความก้าวหน้าเท่านั้น

2.2.5 กรณีที่หน่วยรับตรวจมีระบบข้อมูลที่ทำได้สามารถประเมินผลได้ ผู้ตรวจสอบควรประเมินผลก่อนว่าผลการดำเนินงานโครงการนั้นมีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ประหยัด และคุ้มค่าหรือไม่ ถ้าผลการดำเนินงานไม่มีประสิทธิผลหรือไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่ประหยัด หรือไม่คุ้มค่า จึงจะทำการตรวจสอบหาสาเหตุต่อไป ไม่ควรทำการตรวจสอบเกี่ยวกับข้อบกพร่อง ปัญหา

และอุปสรรคในการดำเนินงานก่อนทำการประเมิน เนื่องจากข้อบกพร่อง ปัญหาและอุปสรรคนั้นอาจ เป็นปัญหาที่ไม่มีผลกระทบ หรือมีผลกระทบน้อยต่อผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ก็ได้

2.2.6 ควรจะทำการตรวจสอบแบบการประเมินผลโดยอ้อม หลังจากที่ได้ มีการพิจารณาแล้วว่าไม่สามารถทำการประเมินผลโดยตรง หรือโครงการ/งานที่ตรวจสอบยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้น ทำให้ไม่มีข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินผลโดยตรงได้

2.3 ควรประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานของรัฐ เห็นความสำคัญของระบบการประเมินผล ตามวิธีประเมินโดยตรง เช่น จัดทำเอกสารประชาสัมพันธ์ จัดการประชุมสัมมนาส่วนราชการต่างๆ เป็นต้น

2.4 ควรปรับปรุงคู่มือการตรวจสอบการดำเนินงานให้ชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และ กำหนดให้มีความสอดคล้องกันระหว่างหลักเกณฑ์การประเมินผล และระเบียบวิธีการตรวจสอบ

2.5 สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐมีการตรวจสอบภายในด้านการเงินให้มีประสิทธิผล มากขึ้น อันเป็นการลดภาระการตรวจสอบด้านการเงินของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อทำให้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมุ่งพัฒนาการตรวจสอบการดำเนินงานอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นก็ผลักดัน ให้มีการตรวจสอบภายในด้านการปฏิบัติงานด้วย