



บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินผล ส่วนที่ 2 เป็นแนวความคิดในการจัดสรรงบประมาณ ส่วนที่ 3 เป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และส่วนที่ 4 เป็นการประยุกต์ความรู้ที่ได้จากส่วนที่ 1-3 ไปใช้ในการประเมินผลการจัดสรรงบประมาณวิจัยทางการแพทย์

แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินผล

เมื่อได้มีการจัดทำงานงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนและส่วนราชการได้ปฏิบัติงานไปแล้ว ก็จำเป็นต้องทราบว่าผลการดำเนินงาน เช่นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่ บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ และมีปัญหาอุปสรรคประการใดที่จำเป็นต้องแก้ไข เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การประเมินผลยังมีประโยชน์ในการบ่อนแนวคิดในการยุบ เลิกงาน/โครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ได้ผลหรือหมดความจำเป็นด้วยการประเมินผลจึงมีส่วนในการสนับสนุนให้การจัดทำงานงบประมาณ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลถ้าหากมีการประเมินผลที่ถูกต้องและ สร้างสรรค์

1. ประเภทของการประเมินผล

โดยทั่วไป มักจะแบ่งประเภทการประเมินผลออกเป็น 6 ประเภทดังนี้

1.1 การประเมินผลเกี่ยวกับการกำหนดปัญหาและความเหมาะสมของโครงการหรือประเมินความต้องการ (need assessment) ได้แก่ การประเมินเพื่อ

1 ชีวพล สุวรรณพันธ์, การประเมินผลแผนและโครงการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประชุมวงศ์, 2525), หน้า 64-68.

ต้องการทราบว่ามีความเสี่ยงหรือไม่ เป็นปัญหาเร่งด่วนขนาดไหน แผนหรือโครงการเหมาะสมหรือไม่

1.2 การประเมินผลความพยายาม (effort evaluation) เป็นการประเมินที่มุ่งความสนใจไปถึงทรัพยากรที่ใช้ไป (input) ไม่ว่าจะเป็น คน เงิน วัสดุ และเวลา โดยไม่คำนึงถึงผลลัพธ์ เพียงแต่ต้องการทราบว่า ทรัพยากรที่ใช้ไปเพียงพอหรือไม่ ต้องการใช้คนประเภทใด ต้องการทรัพยากรอะไรมากน้อยเท่าใด

1.3 การประเมินผลกระบวนการ (process evaluation) เป็นการประเมินเพื่อให้ทราบถึงการปฏิบัติงานตามโครงการ หรือการบริหารงานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การจัดองค์การ ปัญหาบุคลากร การสื่อสารข้อความ เทคนิคการบริหารต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาการบริหารในองค์การ

1.4 การประเมินผลการทำงาน (performance evaluation) เป็นการประเมินผลเพื่อให้ทราบว่า วัตถุประสงค์ของโครงการสอดคล้องกับความต้องการของสังคม หรือประชาชนเพียงใด ผลของโครงการคุ้มเงินลงทุนหรือไม่ การบริหารโครงการมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใด

1.5 การประเมินผลลัพธ์ (outcome evaluation) เป็นการศึกษาถึงผลที่ปรากฏโดยไม่คำนึงถึงทรัพยากรที่ซ่อนเข้าไป การประเมินในลักษณะนี้มุ่งเปรียบเทียบเฉพาะผลที่ปรากฏเท่านั้น การประเมินผลในปัจจุบันมีกนิยม การประเมินผลความพยายามและการประเมินผลลัพธ์ เข้าด้วยกัน

1.6 การประเมินผลกระทบ (impact evaluation) การประเมินผลกระทบ เป็นการประเมินเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างกิจกรรมหรือการใช้ปัจจัยตามโครงการกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยทั่วไปจะพิจารณาถึงการกระทบใน 4 มิติคือ

- พิจารณาศึกษาคุณลักษณะของโครงการซึ่งก่อให้เกิดความสำเร็จมากหรือน้อย
- พิจารณาศึกษาผู้รับบริการในโครงการว่าผู้ใดได้รับผลกระทบมากหรือน้อย

- พิจารณาศึกษาเงื่อนไขซึ่งทำให้โครงการประสบความสำเร็จ
มากหรือน้อย
- พิจารณาศึกษาผลกระทบซึ่งเกิดจากโครงการ เช่น การ
กระจายรายได้ ท่าทีของประชาชน เป็นต้น

ซึ่งสรุปแล้ว การประเมินผลจะให้ประโยชน์มากต่อผู้บริหารในการตัดสินใจ เกี่ยว
กับการดำเนินงาน/โครงการ และช่วยสนับสนุนให้การจัดหางบประมาณ เป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพอย่างไรก็ตาม แม้ว่า การประเมินผลจะมีประโยชน์ต่อการบริหารมากก็ตาม แต่
การประเมินก็มีปัญหาทางด้านเทคนิค คือ การขาดสถิติข้อมูล และนักบริหารบางท่าน
มองเห็นว่า " การประเมินนอกจากจะสร้างความยุ่งยากหรือ เพิ่มงานโดยไม่จำเป็นแล้ว
อาจเป็นการจับผิดผู้ปฏิบัติงาน"² หรือบางท่านมองไม่เห็นความสำคัญของการประเมินผล
เพราะคิดว่า ผลการประเมินเป็นสิ่งที่รู้ ๆ กันอยู่แล้ว หรือนำไปแก้ปัญหามาได้อย่างไร
แท้จริง จึงทำให้ขาดความสนใจในการประเมินผลอย่างจริงจัง

2. ลักษณะของการประเมินผล คือ

การประเมินผลโดยทั่วไปสามารถทำได้ 2 ลักษณะ³

2.1 การประเมินผลขณะมีการปฏิบัติงาน (formative evaluation) คือ
ปฏิบัติงานไป ประเมินผลเป็นระยะ ๆ ตลอดเวลาที่ปฏิบัติงาน เช่น การประเมินผลโครง
การต่าง ๆ ทุก 4 เดือน หรือ 6 เดือน เป็นต้น การประเมินผลแบบนี้จะช่วยให้ได้ข้อมูล
อันจะ เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการดำเนินงานอยู่เสมอ

2.2 การประเมินผลเมื่องานนั้น ๆ ได้สำเร็จแล้ว (sumative evaluation)
การประเมินผลลักษณะนี้ โดยปกติจะประเมินเพื่อวัดความสัมฤทธิ์ผลของงาน ข้อมูลต่าง ๆ

²อุทัย นิรัญโต, การบริหารประยุกต์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์,
2532), หน้า 34.

ที่ได้จากการประเมินแบบนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเตรียมโครงการครั้งต่อไป และส่วนมากมักเป็นการประเมินเพื่อสอบดูงานที่ทำสำเร็จไปนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใดหรือได้ผลอย่างไร

ไกรยุทธ ชีรตยาคีพันธ์³ ได้เสนอแนวความคิดในการประเมินผลโครงการโดยสามารถประเมินได้ 2 ลักษณะ ดังนี้คือ

1. การประเมินโครงการก่อนทำ เป็นการประเมินที่มีขึ้นก่อนที่การดำเนินงาน เพื่อพิจารณาถึงความคุ้มค่าของโครงการที่จะกระทำว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่
2. การประเมินโครงการหลังทำ เป็นการประเมินที่เกิดขึ้นเมื่อการดำเนินงานสิ้นสุดแล้ว เพื่อวิเคราะห์ว่าโครงการประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด ซึ่งมักจะเป็นการประเมินชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ เปรียบเทียบกับเป้าหมาย

การทำกิจกรรมใดๆ เมื่อดำเนินงานสิ้นสุดแล้วจะก่อให้เกิดผลขึ้น 3 ลักษณะคือ ผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impacts)

ผลผลิต เป็นผลที่เกิดขึ้นทันทีที่มีการดำเนินงานหรือทันทีที่โครงการได้แล้วเสร็จ ซึ่งจัดเป็นผลโดยตรงของโครงการ

ผลลัพธ์ เป็นผลที่ตามมาหลังจากเกิดผลผลิตแล้ว เพราะผลชนิดนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการใช้ผลผลิตที่เกิดจากกิจกรรมนั้นๆ หากกิจกรรมใดปราศจากผลผลิตแล้วผลลัพธ์จะไม่เกิดขึ้น

³ไกรยุทธ ชีรตยาคีพันธ์, "ผลผลิต ผลลัพธ์และการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน," ใน เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ : รวมบทความ, ไกรยุทธ ชีรตยาคีพันธ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 73-105.

ผลกระทบ คือผลที่เกี่ยวเนื่องกับการทำโครงการซึ่งอาจเกิดจากโครงการนั้นๆ โดยตรงหรือเกิดจากผลลัพธ์ของโครงการนั้นๆ อีกทอดหนึ่ง มีลักษณะ เป็นผลพลอยได้มากกว่า เป็นผลที่เกิดจากความตั้งใจโดยตรงและมักจะ เกิดในรอบที่ห่างไกลออกไป

และเพื่อให้เกิดความเข้าใจใน "สิ่งที่ได้หรือผลที่ได้เกิดขึ้น" ได้ง่ายขึ้น ไกรยุทธ ชีรตยาศินนท์ ได้แสดงตัวอย่างผลที่เกิดขึ้นจากโครงการสร้างถนนในชนบท (ตารางที่ 2.1) เพื่อประกอบการอธิบายดังนี้

ตารางที่ 2.1 ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ ของโครงการสร้างถนนในชนบท

ลำดับที่	ผลที่ได้จากโครงการสร้างถนนในชนบท	
1.	ทำให้มีถนนลาดยางมะตอย เป็นความยาว 80 กิโลเมตร	พ.พ.
2.	ทำให้มีการเข้าถึงหมู่บ้านต่างๆ ที่ถนนดังกล่าวตัดผ่าน	พ.ล.
3.	ทำให้ชาวบ้านสามารถติดต่อกันได้อย่างสะดวก และ เสียค่าใช้จ่ายน้อยลง	พ.ล.
4.	ทำให้ชาวบ้านมีสินค้า เกษตรไปส่งขายในตลาดในเมืองและที่ไกลออกไป	พ.ล.
5.	ทำให้ชาวบ้านมีรายได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากขายสินค้า เกษตรในตลาดได้มากขึ้น	พ.ล.
6.	ทำให้ชาวบ้านสามารถซื้อหาสินค้าอุปโภคบริโภค ที่ผลิตได้ในเมืองในราคาที่ถูกลง	พ.ล.



ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ลำดับที่	ผลที่ได้จากโครงการสร้างถนนในชนบท	
7.	ทำให้ระดับการครองชีพของชาวบ้านดีขึ้นกว่า เดิม	พ.ล.
8.	ลดเวลาการขนส่งสินค้าซึ่งทำให้ความสูญเสียของสินค้า เกษตรน้อยลง	พ.ล.
9.	ลดเวลาการ เดินทางติดต่อระหว่างชาวบ้านและบุคคลภายนอก	พ.ล.
10.	ทำให้ชาวบ้านมีโอกาสขยายพื้นที่ เพาะปลูก	พ.ล.
11.	เกิดการพัฒนารูปแบบหมู่บ้าน	พ.ล.
12.	เพิ่มโอกาสของชาวบ้านที่จะมีงานทำมากขึ้นทั้งในหมู่บ้านและนอกหมู่บ้าน	พ.ท.
13.	ชาวเมืองในจังหวัด และในนครหลวงสามารถซื้อสินค้า เกษตรในจำนวนที่มากขึ้นในราคาที่ถูกลง	พ.ท.
14.	ส่งเสริมและทำให้เกิดอุตสาหกรรมชนบทในหมู่บ้าน และ/หรือบริเวณรอบนอกติดต่อกับหมู่บ้าน	พ.ท.
15.	ชาวบ้านสามารถ เลือกใช้วิธีการผลิตใหม่ที่มีประสิทธิภาพกว่า เดิม	พ.ท.
16.	ลูกหลานชาวบ้านได้รับการศึกษาที่ดีขึ้น และในระดับที่สูงขึ้น	พ.ท.
17.	ชาวบ้านสามารถรับบริการของรัฐในปริมาณที่มากขึ้นและสะดวกขึ้น	พ.ท.

ที่มา: ไกรยุทธ สิริธยาสินธ์, ผลผลิต ผลลัพธ์และการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

หมายเหตุ พ.พ. คือผลผลิต

พ.ล. คือผลลัพธ์

พ.ท. คือผลกระทบ



จากตารางที่ 2.1 เมื่อการสร้างถนนสิ้นสุดผลที่เกิดขึ้นทันที เมื่อโครงการสร้างถนนเสร็จก็คือ ถนนลาดยางมะตอยเป็นความยาว 80 กิโลเมตร(รายการที่ 1) ซึ่งผลชนิดนี้จัด เป็นผลผลิตของโครงการ เพราะ เป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงของโครงการ สำหรับผลที่จะ เกิดตามมาหลังจากใช้ผลผลิตและ เป็นผลที่ถือว่าเป็นจุดหมายที่แท้จริงของการสร้างถนน ก็คือผลที่เกิดจากการใช้ถนนยางมะตอยที่สร้างขึ้น ซึ่งก็คือผลสัมฤทธิ์ของโครงการ (รายการ 2,3,4,5,6,7,8,9,10,11) สำหรับรายการ 12,13,14,15,16,17 จัด เป็นผลกระทบของโครงการและ เป็นผลที่เกิดขึ้นในรอบที่ห่างไกลออกไป

ความแตกต่างระหว่างผลผลิต และผลสัมฤทธิ์สามารถพิจารณาได้จากผลผลิตนั้นจะเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงของโครงการ ส่วนผลสัมฤทธิ์นั้นจะเป็นผลที่เกิดจากการใช้ประโยชน์จากผลผลิต ดังเช่นในโครงการสร้างถนนในชนบท เมื่องานสร้างถนนสิ้นสุดลงผลผลิตที่เกิดขึ้นจากโครงการก็คือถนนยางมะตอยเป็นความยาว 80 กิโลเมตร และ เมื่อมีการเปิดใช้ถนนย่อมทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ขึ้นดังรายการ 2,3,4,5,6,7,8,9,10,11 ตามมา ซึ่งเป็นผลที่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง การพิจารณาความแตกต่างผลผลิตกับผลสัมฤทธิ์สามารถพิจารณาได้จาก

ผลผลิต ก็คือผลโดยตรงของโครงการ

ผลสัมฤทธิ์ ก็คือผลที่เกิดขึ้นจากการใช้ผลผลิต

นอกจากนี้ผลทั้งสองยังมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ เมื่อกิจกรรมใดก่อให้เกิดผลผลิตขึ้นมาแล้ว จะเกิดผลสัมฤทธิ์ตามมาหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับว่ามีการนำผลผลิตนั้นไปใช้หรือไม่ ถ้ามีการนำไปใช้ย่อมเกิดผลสัมฤทธิ์ตามมา แต่ถ้าไม่มีการใช้ผลสัมฤทธิ์ย่อมไม่เกิดขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าผลสัมฤทธิ์จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าไม่มีการนำผลผลิตไปใช้

สำหรับผลกระทบซึ่งเป็นผลอีกลักษณะหนึ่งของการทำกิจกรรม ผลกระทบ เป็นผลที่เกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับโครงการซึ่งอาจเกิดจากโครงการนั้นๆ โดยตรงหรือเกิดจากผลสัมฤทธิ์ของโครงการดังกล่าวอีกทอดหนึ่ง ในบางครั้งการแยกแยะระหว่างผลสัมฤทธิ์กับผลกระทบอาจทำได้ยาก เพราะความแตกต่างของผลทั้ง 2 ชนิดบางครั้งไม่ชัดเจน การจำแนกในกรณีที่ไม่ชัดเจนก็คือ ถ้าผลที่เกิดขึ้นจากการใช้ผลผลิต เป็นผลสืบกันมาในเชิงตรรกะ ในทำนองว่าถ้าเกิดผลชนิดแรกก็

ต้องเกิดผลชนิดหลังตามมา เพราะความเป็นนัยกันและกันถ้าสรุปได้ว่าผลชนิดแรกจัด เป็น ผลลัพธ์ผลชนิดหลังก็ต้องจัด เป็นผลลัพธ์ด้วย แต่ถ้าชนิดหลัง เกิดขึ้นในรอบที่ห่างไกล ออกไปหรือไม่ใช่ผลพวงของกันและกันผลชนิดหลังก็สมควร เป็นผลกระทบมากกว่าผลลัพธ์

นอกจากนี้แล้วผลกระทบ เป็นผลที่มีลักษณะ เป็นผลพลอยได้มี วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการ เหมือนผลลัพธ์ ประกอบกับผลกระทบ เป็นผลที่มีทั้งด้านบวกและด้านลบ ดังนั้น ในการประเมินความคุ้มค่าของโครงการก่อนที่จะมีการดำเนินงาน ผลกระทบจะถูก นำขึ้นมาพิจารณาก่อน ถ้าโครงการใดมีผลกระทบด้านลบมากกว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโครงการ นั้นย่อมไม่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการตั้งแต่แรก การประเมินผลโครงการหลังจากดำเนินงานแล้ว เสร็จจึงไม่จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบ เพื่อที่จะได้ไม่ เป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อน

ด้วยเหตุนี้การประเมินโครงการที่ดำเนินงาน เสร็จจึงสามารถจำกัด การประเมินผลที่เกิดขึ้นเพียง 2 ชนิดซึ่งก็คือ ผลผลิต และผลลัพธ์

การประเมินผลผลิต เป็นการวิเคราะห์ว่าในการทำกิจกรรมนั้นๆ ได้มีผลจากการทำกิจกรรมนั้นๆ เกิดขึ้นหรือไม่

การประเมินผลลัพธ์ เป็นการประเมินถึงผลที่เกิดขึ้นหลังจากมีการ นำผลผลิตของกิจกรรมนั้นๆ ไปใช้ประโยชน์

ในการทำกิจกรรมในรูปแบบโครงการ ทั้งที่เป็นโครงการลงทุนและโครงการวิจัยจะ ปรากฏว่ามีการระบุจุดมุ่งหมายของโครงการในรูปแบบของ วัตถุประสงค์/หรือวัตถุประสงค์ ดังที่ ได้กล่าวแล้ว กิจกรรมที่ทำการจะให้ผลต่างๆ ในรูปของผลผลิตและผลลัพธ์ ดังนั้นจึงควรทำ ความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่าง ผลผลิต ผลลัพธ์ วัตถุประสงค์ จุดหมาย และ เข้าหมาย ว่าคำเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันอย่างไร

วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมาย (aim or purpose) เป็นลักษณะหนึ่งซึ่งสื่อความ หมายของสิ่งที่อยากได้ หรือผลที่อยากเห็นให้เกิดขึ้น ผลลักษณะนี้มักแสดงออกในช่วงเวลาที่ ไกลตัวออกไป และใช้เวลาในการที่จะบรรลุแต่ก็เป็นสิ่งที่อยู่ในวิสัยที่จะบรรลุได้และมีความ เป็นรูปธรรม

จุดหมาย เป็นคำที่สื่อถึงจุดมุ่งหมาย (aim or purpose) เช่นกันโดย
สื่อสิ่งทีอยากได้ในลักษณะที่ไกลตัวออกไปมาก เป็นสถานภาพที่อยากบรรลุแต่ก็คงต้องใช้เวลา
อีกนาน ผลที่จัด เป็นจุดหมายที่มีความ เป็นนามธรรมที่สูงกว่าผลที่จัด เป็นวัตถุประสงค์

เป้าหมาย ก็ เป็นสิ่งที่สื่อจุดมุ่งหมาย เช่นกัน ต่างกันแต่เพียงว่าผลที่เป็น
เป้าหมายนั้น เป็นผลที่ใกล้ตัว โดยมีเงื่อนไขเวลากำหนดแน่นอนและมีก เป็นระยะสั้น ผล
ที่ปรากฏออกมาจะเป็นรูปปริมาณ เป็นส่วนใหญ่

ดังนั้น จุดหมาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายจึงมีความสัมพันธ์กับผลผลิต
ผลลัพธ์ในลักษณะต่อไปนี้

เมื่อกล่าวถึงวัตถุประสงค์ (objective) ของโครงการที่เกิดขึ้นอันเป็น
จุดมุ่งหมายคือ ผลผลิตของโครงการ ดังนั้นข้อความที่อธิบายหัวข้อวัตถุประสงค์คือ ข้อความ
ที่ระบุผลผลิตที่คาดหวังจากโครงการ

เมื่อกล่าวถึงจุดหมาย (goal) ของโครงการผลที่เกิดขึ้นอันเป็นจุดหมาย
คือ ผลลัพธ์ของโครงการ ดังนั้นข้อความที่อธิบายหัวข้อ จุดหมายก็คือข้อความที่ระบุผลลัพธ์
ที่คาดหวังจากโครงการ

ส่วนเป้าหมาย (target) ของโครงการผลที่เกิดขึ้นอันเป็นจุดมุ่งหมายคือ
ผลผลิตของโครงการที่แสดงออกในรูปปริมาณที่จะได้รับภายในกรอบ เวลาที่กำหนด ดังนั้น
ข้อความที่อธิบายหัวข้อ เป้าหมาย คือข้อความที่ระบุจำนวนผลผลิตที่คาดหวังจากโครงการ
ภายในช่วงเวลาหนึ่งหรือ เมื่อสิ้นสุด เวลาของการทำงาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวความคิดในการจัดสรรงบประมาณ

1. หลักทั่วไปในการจัดทำงานงบประมาณ

ก่อนที่หน่วยงานใดจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ นั้น หน่วยงานที่จะของบประมาณเพื่อดำเนินโครงการ จะต้องจัดทำคำขอของงบประมาณเสนอต่อ สำนักงบประมาณ เพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณในแผนงานต่าง ๆ เสียก่อน การจัดทำคำขอของงบประมาณ ควรจะต้องมีการกำหนดแผนความต้องการด้านการเงินและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็น ซึ่งมีข้อที่ควรพิจารณาในการจัดทำคำขอของงบประมาณดังนี้⁴

1.1 พิจารณาศักยภาพอย่าง เป็นระบบ โดยคำนึงถึงนโยบายและ เป้าหมาย ส่วนรวมของชาติ เป็นสำคัญ โดยพิจารณาว่า งบประมาณที่จะ เสนอขอนี้สอดคล้องกับนโยบาย และ เป้าหมายหลักส่วนรวมของประ เทศหรือไม่

1.2 การคาดการณ์ไกล การเสนอของงบประมาณ ควรพิจารณาว่าจะ เกิด ผลแก่หน่วยงานและประ เทศ เป็นส่วนรวมหรือไม่อย่างไร และต้องมีการคาดคะ เนได้ล่วงหน้า ถึงภาระในการใช้จ่ายทรัพยากรที่เพิ่มขึ้นในอนาคตด้วย

1.3 ความสมประโยชน์ของงบประมาณที่จะใช้จ่าย หมายความว่า การจะ เสนอของงบประมาณเรื่องใด ๆ จะต้องพิจารณาให้ถ่องแท้ถึงประโยชน์ที่จะ เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณนั้น ๆ

1.4 ความเป็นประชาธิปไตย เมื่อจะ เสนอของงบประมาณเรื่องใดก็ควร พิจารณาโดยรอบคอบว่า เรื่องที่จะขอของงบประมาณนั้นจะ เกิดประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่หรือจะ เกิดประโยชน์เฉพาะคนกลุ่มเดียว เนื่องจากงบประมาณรายจ่าย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ประโยชน์ทั่วประเทศจึงสมควรให้ผู้เสียภาษีอากรได้มีโอกาสรับประโยชน์จากการใช้จ่าย

⁴ ธงชัย ลำดับวงศ์, "ข้อควรพิจารณาในการจัดทำงานงบประมาณ," 18 มกราคม 2525. (อัตสำเนา).

งบประมาณให้ทั่วถึง และมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หากเสนอของบประมาณเพื่อประโยชน์ เฉพาะผู้จัดทำงบประมาณหรือเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะก็ย่อมขัดต่อหลักประชาธิปไตย

1.5 ความเหมาะสมตามลำดับความสำคัญ งบประมาณที่จะเสนอขอควร เสนอตามลำดับความสำคัญของเรื่อง และความจำเป็นก่อนหลัง เพื่อเป็นการประหยัด งบประมาณ

1.6 ความเหมาะสมตามขีดความสามารถของทรัพยากรที่จะอำนวยให้ได้ และขีดความสามารถของหน่วยงานที่จะดำเนินการได้ ไม่ใช่จะพิจารณาแต่ในทางขอเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานของตนให้มากที่สุดที่จะทำได้ โดยไม่คำนึงว่าหน่วยงานอื่นควร ได้รับการสนับสนุนงบประมาณบ้างหรือไม่ และควรพิจารณาว่าคำขอจะเป็นการเกินขีด ความสามารถของงบประมาณของประเทศที่จะอำนวยให้หรือไม่ สำหรับขีดความสามารถ ของหน่วยงานเจ้าของงบประมาณที่จะดำเนินการได้นั้น ก็ควรพิจารณาว่าหน่วยงานมีความ พร้อมในด้านต่าง ๆ เช่น มีอัตราเจ้าหน้าที่ เครื่องมือเครื่องใช้ เหมาะสมเพียงพอที่ จะปฏิบัติงานตามโครงการหรืองานตามที่ เสนอของบประมาณหรือไม่

2. แนวทางและเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

เมื่อสำนักงบประมาณได้รับคำขอของบประมาณในลักษณะแผนงานจากส่วนราชการ ต่าง ๆ แล้วสำนักงบประมาณก็จะพิจารณาว่า ควรจะอนุมัติงบประมาณในแผนงานนั้น ๆ อย่างไร โดยสำนักงบประมาณจะมีแนวทางและเกณฑ์การพิจารณา โดยเปรียบเทียบ ระหว่างแผนงานต่าง ๆ ต่อไปนี้เป็นแนวทางและเกณฑ์บางส่วนของ การพิจารณาของบประมาณ⁵

⁵ อรรถสิทธิ์ สัจพันธ์, การจัดทำอนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2535), หน้า 87-102.

2.1 แนวทางการพิจารณางบประมาณ

2.1.1 สำนักงบประมาณจะกำหนดวงเงินโดยส่วนรวมทั้งสิ้น และกำหนดวงเงินแยกตามด้านต่าง ๆ ไว้

2.1.2 การพิจารณางบประมาณรายจ่ายแยกพิจารณาแต่ละด้านตามโครงสร้างแผนงาน โดยอาศัยวงเงินแต่ละด้านที่กำหนดไว้สำหรับ เป็นแนวทางประกอบการพิจารณา

2.1.3 สำนักงบประมาณจะกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณางบประมาณรายจ่ายตามความเหมาะสมสถานการณ์ทางการเงินการคลังในแต่ละปี

2.2 เกณฑ์การพิจารณางบประมาณ

2.2.1 เกณฑ์การพิจารณาอย่างกว้าง ๆ

2.2.1.1 สำนักงบประมาณจะยึดถือกรอบวงเงินของแต่ละด้าน เป็นเกณฑ์ในการจัดสรร งบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.2.1.2 ยึดถือแนวนโยบายในการจัดทางงบประมาณประจำปีแต่ละปี ซึ่งสำนักงบประมาณได้กำหนดขึ้นในแต่ละปี และสำนักงบประมาณจะนำใช้เป็นหลัก เพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เป็นพิเศษตามความเหมาะสมแก่กิจกรรม งานโครงการที่มีความสอดคล้องสนับสนุน และตอบสนองต่อนโยบายเหล่านั้น

2.2.1.3 พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และงานที่ทำของโครงการนั้น ๆ ภายใต้อุปสรรคที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นสำคัญ

2.2.2 เกณฑ์การพิจารณาอย่างละเอียด โดยยึดสิ่งสำคัญต่อไปนี้ เป็นหลัก เกณฑ์

2.2.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนที่รัฐบาลได้รวบรวมถึงงาน แผนงาน โครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็นและเร่งด่วน ดังนั้นแผนงาน โครงการของส่วนราชการใดที่ของงบประมาณเข้ามา และตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ย่อมถือว่าแผนงานนั้นจำเป็นและเร่งด่วน สำหรับงบประมาณควรต้องอนุมัติงบประมาณให้ แต่ถ้าแผนงาน งาน โครงการไม่ตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แสดงว่าแผนงาน งาน โครงการนั้น ยังไม่จำเป็นและเร่งด่วน อาจจะไม่อนุมัติงบประมาณไว้ได้ ยังไม่จำเป็นต้องตั้งงบประมาณให้

2.2.2.2 นโยบายรัฐบาล : เนื่องจากรัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชน ที่ประชาชนได้เลือกผู้แทนราษฎรขึ้นมา และผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลจึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการ ดังนั้นเมื่อแผนงาน งาน หรือโครงการใด ที่ส่วนราชการของงบประมาณเข้ามา และสอดคล้องหรือตรงกับนโยบายรัฐบาล ถือว่าตรงกับสิ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ สำหรับงบประมาณจึงควรจัดสรรงบประมาณให้แก่แผนงาน งาน หรือโครงการนั้น ๆ

2.2.2.3 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ของงบประมาณ : หากหน่วยงานที่ของงบประมาณในลักษณะแผนงาน เข้ามาแผนงานนั้น ๆ ควรจะต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ หากไม่ตรงตามหน้าที่ความรับผิดชอบ สำหรับงบประมาณก็ไม่ควรอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณให้ เพราะหากจัดสรรให้ไปก็จะทำให้ส่วนราชการนั้น ๆ ไปปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่ปฏิบัติแผนงานนั้น ๆ อยู่ เช่นการทำงานซ้ำซ้อน สิ้นเปลืองงบประมาณซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดอยู่แล้ว

2.2.2.4 ความพร้อมในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน : หากหน่วยงานที่ของงบประมาณเข้ามามีความพร้อมในการปฏิบัติงาน คือพร้อมทางด้านปริมาณ และคุณภาพของคนที่จะทำงานนั้น ๆ ที่ของงบประมาณเข้ามา พร้อมในเครื่องมือ เครื่องใช้ พร้อมในเวลาที่จะดำเนินการ และพร้อมในด้านอื่น ๆ การจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานนั้นไป หน่วยงานนั้นย่อมสามารถนำงบประมาณไปใช้ได้ และปฏิบัติงานให้ สำเร็จลุล่วง

ไปได้ ไม่ต้องนำเงินงบประมาณคืนคลัง หรือกันหล่อมปีไว้ ในกรณีที่ไม่สามารถนำเงิน
งบประมาณไปใช้ได้ สำนักงบประมาณก็ควรพิจารณาให้งบประมาณแก่หน่วยงานที่พร้อม
จะดำเนินงานมากกว่าให้งบประมาณแก่หน่วยงานที่ไม่พร้อมที่จะดำเนินงาน แต่ขออนุมัติ
งบประมาณเข้ามา

2.2.2.5 ความประหยัด : ส่วนราชการที่ของบประมาณเข้ามานั้น
จะต้องพิจารณาขงงบประมาณไปซื้ออย่างประหยัดด้วย โดยสำนักงบประมาณจะพิจารณาด้วยว่า
ถึงแม้แผนงานนั้นจะมีเป้าหมายดี สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล และส่วนราชการพร้อมที่จะ
ปฏิบัติแผนงานนั้น ๆ ได้ แต่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติแผนงานนั้น ๆ อย่างประหยัด ไม่
ฟุ่มเฟือยสุรุ่ยสุร่าย โดยใช้ครุภัณฑ์เครื่องมือ เครื่องใช้ที่ทันสมัยและแพงเกินไป เหตุ ว่าจ้างผู้
เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศโดยไม่มีความจำเป็นก่อสร้างอาคารราคาแพง เกินกว่ามาตรฐาน ฯลฯ

2.2.2.6 ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน : ส่วนราชการที่ขอ
งบประมาณเข้ามานั้นจะต้องปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพด้วย สามารถดำเนินงานให้ลุล่วงใน
ระยะเวลาอันสมควร เพราะถ้าต้องใช้เวลานาน จะต้องสิ้นเปลืองงบประมาณมาก เกินเหตุ
เป็นการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพไม่สมควรจะได้รับการอนุมัติงบประมาณที่ขอเข้ามา

2.2.2.7 ประโยชน์ที่ได้รับ สำนักงบประมาณจะพิจารณาแผนงานที่
จะขออนุมัติงบประมาณไปใช้จ่ายนั้นว่า เมื่อปฏิบัติตามแผนงานนั้นสำเร็จลงแล้ว จะมีผลงานอะไร
จำนวนเท่าใด เป็นประโยชน์ต่อประเทศอย่างไร เทียบกับค่าใช้จ่ายงบประมาณที่ต้อง
ใช้จ่ายลงไปว่า มีความคุ้มหรือให้ประโยชน์มากกว่าค่าใช้จ่ายที่ลงไป เป็นอัตราส่วนอย่างไร
หากมีอัตราผลประโยชน์เหมาะสมหรือคุ้มต่อการใช้จ่ายงบประมาณ สำนักงบประมาณก็จะพิจารณา
ให้งบประมาณแก่แผนงานที่ส่วนราชการนั้นของบประมาณเข้ามา เมื่อเปรียบเทียบกับแผนงาน
อื่น ๆ ที่ไม่คุ้ม แต่ทั้งนี้ย่อมมีข้อยกเว้นสำหรับแผนงานบางแผนงานที่ถึงแม้ว่าจะให้ประโยชน์
ไม่สูงหรือไม่คุ้ม สำนักงบประมาณก็ยังจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้ ถ้าหากพิจารณา
ในด้านความมั่นคง และด้านสาธารณสุขปลอดภัยจำเป็นต้องจัดหาให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป

2.2.2.8 เกณฑ์อื่น ๆ นอกจากเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว :
ยังมีเกณฑ์ต่าง ๆ อีกมากมายที่สำนักงบประมาณใช้ในการวิเคราะห์อนุมัติงบประมาณ อาทิ
เกณฑ์คาดการณ์ไกล เกณฑ์ความเป็นประชาธิปไตย ฯลฯ



สำหรับโครงการวิจัยนั้นให้แยกโครงการวิจัยตั้ง เป็นโครงการโดยเฉพาะ และให้ตั้งงบประมาณตามหมวดรายจ่ายที่เกี่ยวข้อง สำหรับกรณีที่มีโครงการวิจัยย่อย ๆ เป็นจำนวนมาก ให้รวมไว้เป็นโครงการเดียวกัน ให้เสนอโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติเป็นอันดับแรก โดยส่งผลการวิจัยมาประกอบการพิจารณาด้วยว่า ให้ผลคุ้มค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปหรือไม่ ซึ่งจะเห็นโครงการวิจัยที่ให้การวิจัยที่ให้ประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง

3. ข้อควรคำนึงในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย

3.1 เรื่องกฎ เกณฑ์และแนวการจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณ

การวิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณรายจ่ายนั้น ตามความเป็นจริงแล้วมีกฎเกณฑ์มากมายทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร และที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งที่พูดได้ในทฤษฎีและที่เป็นขนบธรรมเนียมประเพณี ซึ่งผู้เขียนได้ยกกฎ เกณฑ์บางอย่างที่มีการใช้กันบ่อย ๆ ในการวิเคราะห์ และอนุมัติงบประมาณในประเทศไทยมาแล้ว แต่ไม่สามารถจะนำมากล่าวได้ทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนจะขอยกกฎ เกณฑ์และหลักการบางอย่าง ที่มีการพูดถึงและโต้เถียงกันในการวิเคราะห์จัดสรร และอนุมัติงบประมาณรายจ่ายทั้งในและต่างประเทศ เรื่องที่ยังเป็นปัญหาและมีการพูดกันอยู่เสมอ เรื่องหนึ่งคือ (1) การจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมนั้น เราควรจัดสรรหรือแบ่งเป็นทรัพยากรที่มีของประเทศระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนกันอย่างไร จึงจะเหมาะสมที่สุดในกิจกรรมแต่ละด้าน หรือแต่ละสาขา อาทิ ด้านอุตสาหกรรม ด้านเกษตร ด้านความมั่นคงของประเทศ ด้านความสงบภายในประเทศ

สำหรับการโต้เถียงในเรื่องนี้มันได้แบ่งกลุ่มออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

3.1.1 กลุ่มที่หนึ่ง เสนอให้ใช้หลักเศรษฐศาสตร์ เกี่ยวกับกฎของการลดน้อยถอยลงของอรรถประโยชน์ โดยให้อรรถประโยชน์สุดท้ายเท่ากันมาใช้ตัดสินการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณให้แก่ภาครัฐบาลและภาคเอกชน ว่าควรแบ่งกันอย่างไรสำหรับทรัพยากรที่มีอยู่ของประเทศ และแก่กิจกรรมแต่ละด้านของรัฐบาล ว่าควรจะได้รับงบประมาณ หรือทรัพยากรอย่างไร จึงจะเหมาะสมที่สุด ซึ่งทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นี้จะชี้ให้เห็น

ถึงประโยชน์รวมของประเทศสูงสุด เมื่อจัดสรรงบประมาณหรือแบ่งปันทรัพยากรระหว่าง
ภาครัฐบาลและภาคเอกชน และระหว่างกิจกรรมในแต่ละภาคของรัฐบาล โดยให้ประโยชน์
สุดท้าย ของงานของภาคเอกชน งานของภาครัฐบาล เท่ากันหมด

3.1.2 กลุ่มที่สอง หลักการใช้เศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์จัดสรร
งบประมาณไม่เหมาะสม เท่าที่ควร เพราะมีโครงการของรัฐบาลมากมายที่ยังจำเป็นจะ
ต้องจัดสรรงบประมาณให้ ถึงแม้หรือประโยชน์รวมจะไม่สูงสุด ทั้งนี้เนื่องจากโครงการที่
เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศชาติ และไม่มีผู้ใดจะจัดทำให้ ถ้ารัฐบาลไม่จัดทำให้ก็ไม่มีผู้
จัดทำให้ ดังนั้นจึงเสนอใช้หลักดุลยภาพทางสังคมมาใช้ ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่
กิจกรรมต่าง ๆ ในสังคม โดยผู้เสนอเห็นว่า การใช้หลักเศรษฐศาสตร์โดยคำนึงแต่หลัก
การผลิตเพื่อการบริโภคอย่างเดียวนั้นย่อมไม่เหมาะสม เพราะจะเกิดความไม่สมดุลทาง
สังคมขึ้นได้ และเป็นผลร้ายต่อสังคมโดยรวม ยกตัวอย่าง เช่นการที่คนมีบางพวกมีรถ
หรูหราราคาแพง ๆ แต่วิ่งไปบนถนนที่ขรุขระภายใต้ท้องฟ้าที่ปกคลุมไปด้วยมลพิษ เป็นการ
ใช้ทรัพยากรที่ไม่สมดุลกัน ทั้งนี้เนื่องจากขณะที่ความจำเป็นของถนนและอากาศ ยังต้อง
การทรัพยากรมาบำรุงรักษาอยู่เป็นอย่างมาก แต่ไม่ได้รับเงินมาบำรุงรักษาเลย ในขณะที่
รถเก๋งยังไม่มีควมจำเป็นต้องใช้กันอย่างหรูหราราคาแพง ๆ กลับได้ทรัพยากรไปใช้ขึ้นมา
เพื่อการบริโภคตามความต้องการของผู้บริโภคในระบบเสรี ทางเศรษฐศาสตร์แต่ถ้าใช้
หลักของดุลยภาพทางสังคมแล้ว เหตุการณ์เช่นนี้ย่อมไม่เกิดขึ้น เพราะทรัพยากรจะนำไปใช้
ในทุกส่วนตามสัดส่วนความจำเป็นของสิ่งต่างๆ ในแต่ละด้าน โดยให้มีการประสานสอดคล้อง
กันในความพอดีของสิ่งต่าง ๆ ในสังคม ให้สังคมเกิดดุลยภาพทางสังคมขึ้นโดยไม่จำเป็น
ต้องคำนึงถึงหลัก เศรษฐศาสตร์ที่จะให้หรือประโยชน์สุดท้าย เท่ากันหมดพอดีของทุกส่วน ซึ่ง
เป็นการ เห็น เรื่องการบริโภคแต่เพียงอย่างเดียวมากเกินไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บุญเจ็ด โสภณและคณะ⁶ ได้มีการศึกษาในเรื่องของค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยของประเทศไทย ปี 2530 โดยศึกษาครอบคลุมถึงการวิจัย/หรือการเป็นแหล่งทุนอุดหนุนการวิจัยของภาคเอกชน หน่วยงานองค์การระหว่างประเทศ หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทยโดยรวมและเพื่อศึกษาจำนวนบุคลากรทางการวิจัยและจำนวนนักวิจัยที่ทำงานวิจัยอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งสาขาและความชำนาญของนักวิจัย ผลจากการศึกษาพบว่า ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการวิจัยและพัฒนาในสาขาที่มากที่สุดในแต่ละภาคดังนี้ ภาครัฐบาลได้แก่ สาขาพัฒนาทางการเกษตร ป่าไม้ และการประมง ภาคอุดมศึกษาได้แก่ สาขาวิศวกรรมและเทคโนโลยี ภาครัฐวิสาหกิจได้แก่ สาขาบริหารทางวิทยาศาสตร์และวิศวกรรม ภาคธุรกิจเอกชนได้แก่ สาขาเกี่ยวเนื่องกับเคมี และภาคเอกชนที่ไม่ค้ากำไรได้แก่ สาขาสังคมศาสตร์ ส่วนบุคลากรทางการวิจัยส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทคิดเป็นร้อยละ 48 รองลงมาสำเร็จการศึกษาปริญญาตรี ปริญญาเอก และอนุปริญญาคิดเป็นร้อยละ 33, 16 และ 3 ตามลำดับ

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาของคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ที่ทำการศึกษางบประมาณรายจ่ายเพื่อการวิจัยของงบประมาณ ปี 2518 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะทราบว่าประเทศไทยได้ใช้ทรัพยากรเพื่อการวิจัยไปอย่างไร การวิจัยในสาขาต่างๆ ได้ดำเนินไปแล้วอย่างกว้างขวางหรือลึกซึ้งเพียงไร ผลจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ทุ่มเททรัพยากรในการวิจัยให้การวิจัยในสาขาเกษตรศาสตร์และชีววิทยา และสาขาวิศวกรรมศาสตร์และอุตสาหกรรมวิจัย เป็นอย่างมาก เพื่อพัฒนาประเทศและอำนวยความสะดวกให้กับเกษตรกรซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยที่มีความเป็นอยู่ดีขึ้น และเพื่อปรับปรุงฐานะการครองชีพให้สูงกว่าที่เป็นอยู่ ทางด้านสถาบันหรือหน่วยงานที่ทำ

⁶ บุญเจ็ด โสภณ และคณะ, "การศึกษาค่าใช้จ่ายและบุคลากรทางการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทย", วารสารวิจัยการศึกษา 15 (ตุลาคม 2530) หน้า 46-50.

วิจัยนั้น กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ได้ใช้เงินงบประมาณเพื่อการวิจัยมากที่สุดทำการวิจัยในสาขา เกษตรศาสตร์และชีววิทยา เป็นส่วนมาก และยังทำการวิจัยในสาขา วิศวกรรมศาสตร์และอุตสาหกรรมวิจัย และสาขาวิทยาศาสตร์กายภาพและคณิตศาสตร์ ด้วย กระทรวงอื่นๆ ได้รับอนุมัติงบประมาณเพื่อการวิจัยเป็นจำนวนเล็กน้อย ต่างกันตั้งแต่ร้อยละ 1.77 ถึง 5.57 ของงบประมาณเพื่อการวิจัยทั้งหมด ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงนั้นได้รับงบประมาณเพื่อการวิจัยน้อยที่สุดคือร้อยละ 0.27 ของงบประมาณเพื่อการวิจัยทั้งสิ้น

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ที่ผ่านมามีการศึกษาดังกล่าวถึงจำนวน บุคลากรและการจัดสรรงบประมาณว่าได้มีการจัดสรรไปในแต่ละสาขาวิจัยอย่างไร ซึ่งการวิจัยในลักษณะนี้เป็นการมองภาพการใช้จ่ายงบประมาณโดยส่วนรวมว่าหน่วยงานใดมีบุคลากร ใดบ้างและได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างไร เป็นการทราบว่าประเทศมีการใช้ทรัพยากรเพื่อการวิจัยอย่างไร ใช้ไปในทิศทางใด แต่ไม่สามารถที่จะบอกถึงลงไปได้ว่าการใช้ทรัพยากรเพื่อการวิจัยประสบความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร

ด้วยเหตุนี้การประเมินผลงบประมาณเพื่อการวิจัยทางการเกษตรในครั้งนี้จะทำการประเมินโดยวิธีการที่แตกต่างจากที่ผ่านๆ มา กล่าวคือ จะเป็นการประเมินที่ตัวโครงการวิจัย เพื่อที่จะได้ทราบว่ามีการใช้ทรัพยากรในระดับโครงการมีผลการใช้ประโยชน์จากงานวิจัยเป็นอย่างไร

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การนำความรู้จากทฤษฎีและการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ไปประยุกต์ใช้

ในการประเมินผล การจัดสรรงบประมาณวิจัยทางการเกษตร

สำหรับการประเมินโครงการวิจัย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้แนวคิดการประเมินโครงการหลังดำเนินงานเสร็จกับแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิต ผลลัพธ์ กับวัตถุประสงค์ จุดหมาย และ เป้าหมาย โดยประยุกต์แนวคิดของ ไกรยุทธ ธีรยาศีพันธ์ในการประเมิน โดยจะประเมินผลโครงการใน 2 ลักษณะคือ การประเมินผลผลิต และการประเมินผลลัพธ์ ซึ่งผู้วิจัยได้ประมวลและสรุปแนวคิดที่ผู้วิจัยจะใช้ เป็นกรอบในการสร้างแบบสอบถาม และวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

การประเมินผลผลิต ทำโดยพิจารณาว่าการทำวิจัยของโครงการนั้นก่อให้เกิดผลงานขึ้นมาหรือไม่ และถ้าก่อให้เกิดผลงานจะพิจารณาต่อไปที่ผลงานที่เกิดขึ้นว่า มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือไม่

ดังนั้นโครงการที่จะผ่านการประเมินผลผลิตคือโครงการที่เกิดผลงานขึ้นและผลงานเช่นนี้ไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

การประเมินผลลัพธ์ เมื่อโครงการวิจัยดำเนินงานเสร็จและก่อให้เกิดผลผลิตขึ้น เมื่อได้มีการนำผลผลิตจากการวิจัยไปใช้ประโยชน์ย่อมก่อให้เกิดผลลัพธ์ขึ้น แต่การเกิดผลลัพธ์ของโครงการวิจัยมีความแตกต่างจากโครงการชนิดอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะการเกิดผลลัพธ์จะต้องมีการเผยแพร่และการนำไปใช้เข้ามาเกี่ยวข้องควบคู่กัน กล่าวคือโครงการวิจัยเป็นการรับรู้ของบุคคลเพียง 2 ฝ่าย คือ ผู้ที่ทุนดำเนินการวิจัย และผู้รับทุนหรือผู้ทำวิจัย ดังนั้นเมื่อเกิดผลผลิตของงานวิจัยขึ้น จึงต้องมีการเผยแพร่ความรู้ที่ได้จากการวิจัยสู่บุคคลภายนอก เพื่อจะได้มีการนำผลผลิตที่เกิดขึ้นไปใช้ประโยชน์

การใช้ประโยชน์ของงานวิจัยก็มี เรื่องของ เวลา เข้ามามี เกี่ยวข้องคือ เมื่อโครงการวิจัยได้มีการ เผยแพร่ไปแล้วแต่การนำไปใช้อาจยังไม่เกิดขึ้นและไม่สามารถที่จะกำหนดเวลาลงไปแน่นอนได้ว่าจะต้องถูกนำไปใช้เมื่อใดและสิ้นสุดการวิจัยเมื่อใด งานวิจัยบางงานเมื่อมีการเผยแพร่นั้นก็มีการนำไปใช้ประโยชน์ตามมาทันที แต่บางงานการนำไปใช้อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้การที่จะวัดผลลัพธ์ของงานวิจัยจากผลที่เกิดขึ้นในการใช้ผลผลิตให้ได้แน่นอน เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก แต่จากการที่งานวิจัยใดก็ตามที่มีการเผยแพร่อและการนำไปใช้เกิดขึ้น งานวิจัยนั้นย่อมก่อให้เกิดผลลัพธ์ขึ้นตามมาอย่างอัตโนมัติ ในทางตรงกันข้ามงานวิจัยใดไม่มีการเผยแพร่อหรือไม่มีการนำไปใช้ผลลัพธ์ย่อมไม่เกิดขึ้น

จากการที่การเผยแพร่อและการนำไปใช้ เป็นสิ่งสำคัญของงานวิจัย เพราะเป็นตัวก่อให้เกิดผลลัพธ์ขึ้น ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น "ผลลัพธ์เบื้องต้น" ของการวิจัย การวัดผลลัพธ์ด้วยการวัดผลที่เกิดขึ้นจากการใช้ผลผลิต เป็นสิ่งที่ยุ่งยาก เพราะไม่สามารถกำหนดเวลาการสิ้นสุดการวิจัยได้ และ เป็นการติดตามที่เสียค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากไม่มีข้อมูลที่เพียงพอ

ด้วยเหตุนี้การประเมินผลลัพธ์ในวิทยานิพนธ์ครั้งนี้จะทำการประเมินที่ผลลัพธ์เบื้องต้นแทนการประเมินผลลัพธ์ที่แท้จริง

การประเมินผลลัพธ์เบื้องต้น จะทำการประเมินโดยการวัดการเผยแพร่อและการนำผลผลิตของแต่ละโครงการวิจัยไปใช้ประโยชน์

สำหรับ เกณฑ์การประเมินผลลัพธ์เบื้องต้น มีดังนี้
โครงการที่ผ่านการประเมิน คือ โครงการที่มีการเผยแพร่อหรือโครงการที่มีการนำไปใช้
โครงการที่ไม่ผ่านการประเมิน คือ โครงการที่ไม่ได้เผยแพร่อ

เมื่อพิจารณาโครงการที่ผ่านการประเมินผลผลิตและนำมาประเมินผลลัพธ์เบื้องต้นตาม เกณฑ์ข้างต้น ซึ่งแบ่งผลการประเมินเป็น 2 ประเภทคือ ผ่านการประเมิน และไม่ผ่านการประเมิน



ในการประเมินการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับการวิจัยครั้งนี้ หากสัดส่วนของโครงการ
ที่ผ่านการประเมินผลสัมฤทธิ์ เบื้องต้นมากกว่าของโครงการที่ไม่ผ่านการประเมินผลสัมฤทธิ์ เบื้องต้นแล้ว
ถือว่าเป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ประสบผลสำเร็จ

โดยการเผยแพร่และการนำไปใช้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หมายถึง

การเผยแพร่ คือ การกระจายความรู้ที่ได้จากงานวิจัย โดยวิธีตีพิมพ์ใน
 รายงานผลการวิจัย บทความ วารสาร และการกระจาย
 ความรู้ที่ได้ทางสื่อที่คนต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์

การนำไปใช้ คือ การนำความรู้ที่ได้จากงานวิจัยไปใช้ในชั้นปฏิบัติ ซึ่งการ
 ใช้ในชั้นปฏิบัตินี้อาจจะหมายถึง นักวิจัยนำผลงานที่ได้ไปใช้สำหรับ
 โครงการวิจัยต่อไป หรือ เกษตรกร เป็นผู้นำผลการวิจัยไปใช้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย