วารสารวิชาการ **มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย** มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
ปีที่ 36 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม - มีนาคม 2559

การติดตามผลเพื่อสะท้อนการดำเนินงาน: กรณีศึกษา สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

Monitoring to Evaluate Operations: A Case Study at the National Broadcasting and Telecommunication Commission (NBTC)

อติพร เกิดเรือง
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และธรรมาภิบาล
มหาวิทยาลัยชินวัตร

Atiporn Gerdruang
Public Administration Program
Institute of Public Administration and Governance
Shinawatra University
E-mail: atiporn.g@siu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวคิดในการติดตามผล เพื่อสะท้อนการดำเนินงาน กรณีศึกษาสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) โดยจะเน้นการใช้แนวคิดการติดตามผลเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของ กสทช. เป็นสำคัญ ทั้งในด้านการใช้งบประมาณของ กสทช. การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน ช่องทางในการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชน การจัดทำเอกสารเผยแพร่ต่อสาธารณชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งแนวคิดการติดตามผลจะมีความสำคัญมากในการประเมินคุณค่าและความ

สำเร็จการดำเนินงานขององค์กรในการตรวจสอบผลลัพธ์จากกระบวนการดำเนินงานของ กสทช. และแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบ ความโปร่งใสของการดำเนินงาน ซึ่งจะนำไปสู่การศึกษาผลกระทบในระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขแห่งความสำเร็จในการวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา เพื่อนำไปสู่แนวทางแก้ไขหรือสถานการณ์ที่พึงประสงค์ แล้วนำไปกำหนดให้อยู่ในรูปของวัตถุประสงค์โครงการ/กิจกรรม และท้ายที่สุดก็ร่วมกันสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จตามแนวคิดลิขิตสมดุล (BSC) ที่ทุกฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน การติดตามผลโดยอาศัยตัวชี้วัดผลงาน (KPI) มีหลักการสำคัญ คือ การหวังผลที่ตรงเป้าหมาย สามารถตรวจสอบได้ และมีความเป็นธรรม ทั้งนี้ กสทช. เองควรต้องเร่งเอาชนะปัญหาพื้นฐานสำคัญ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ 1) การปรับตัวและยืดหยุ่นตามระบบเศรษฐกิจและสังคม 2) การคำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายโดยผ่านระบบกลไกทางการเมือง และ 3) การฟื้นฟูและรักษาไว้ซึ่งระเบียบแบบแผนต่อภาคประชาชน และการบูรณาการความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ผลที่ได้จากการติดตามผลที่ดีจะเป็นแนวทางหนึ่งที่ทำให้เกิดความสำคัญต่อการตามรอยผลการดำเนินงานที่มีประโยชน์อย่างยิ่ง และ กสทช. สามารถปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากลไกการติดตามได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึง 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) ติดตามวิธีการที่มีการแลกเปลี่ยนความรู้และการใช้ประโยชน์ร่วมกันของทรัพยากรระหว่าง กสทช. ภาครัฐ และภาคประชาสังคม 2) ติดตามกลยุทธ์ที่ส่งผลให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ที่เกิดขึ้นโดยตรงจากผู้รับประโยชน์หรือภาคประชาชน และ 3) ติดตามเพื่อเข้าใจผลลัพธ์และสถานการณ์ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเรียนรู้ร่วมกันของทุกภาคส่วน 4) ติดตามปัจจัยที่มีผลต่อแนวทางการดำเนินงานของ กสทช.ให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งกุญแจสำคัญที่ กสทช. ควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับการติดตามผล คือ “สถานการณ์ของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคม”

คำสำคัญ: การติดตามผล การเรียนรู้ร่วมกัน กสทช.

Abstract

This academic paper aims to paper a concept of monitoring to evaluate operations: a case study at the Office of The National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC). Significant emphasis is placed on implementing the monitoring concept as a tool to drive performance at NBTC, particularly in relation to parts of the budget usage, enhancing understanding in performance, channels for enlightening people, document preparation for publicizing, and people participation. Monitoring is crucial for an evaluation and success of organizational performance in overseeing the results of the NBTC working process and representing responsibility and transparency of work performance. This will lead to an effective study on long-term effects, based on conditions for success

in analyzing for causes of the issues. A following analysis is expected to achieve a solution or identify the desired situation that will ultimately be defined in a form of objectives for the project/activity. Subsequently and finally, a Balanced Scorecard (BSC) will be created, which will reflect unanimous agreement. A Key Performance Indicator (KPI) for monitoring will be triggered by a main principle that is anticipating results occurring in line with the objectives, it will have the ability to be investigated, and will be fair. However, NBTC should expeditiously overcome three important and fundamental issues regarding 1) adaptability and flexibility in accordance with the economic and social system, 2) consideration of goal achievement through the mechanism of the political system, and 3) restoration and maintenance of norms and patterns of the citizen sector together with integration of relationships among components. The results collected from effective monitoring will be most important when following up work performance. Moreover, NBTC will be able to adapt the results as a guideline to develop the mechanism for monitoring in an efficient way by taking into consideration 4 components, such as 1) monitoring procedures that provide the exchange of knowledge and a share of resources among NBTC, the government sector and civil society, 2) monitoring strategies that cause dissemination of knowledge occurred directly from beneficiaries or the citizen sector, 3) monitoring to understand the results and situation of sharing opinions and participation in learning by every party, and 4) monitoring factors that affect the pattern of work of NBTC resulting in effectiveness. The significant key for NBTC to understand about monitoring is “the situation of knowledge sharing of all sectors in the society”.

Keywords: Follow-up Study, Cooperative Learning, NBTC.

บทนำ

"คลื่นความถี่" (Frequency) นับว่าเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะที่มีความสำคัญ เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ รวมทั้งกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อเป็นหลักประกันให้กับสาธารณะว่า การจัดสรรคลื่นความถี่มีการดำเนินการโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระ มีความเป็นกลาง และมีความสามารถในการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรอบในการดำเนินการขององค์กรดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรมความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะด้วย ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยเกิดปัญหาข้อติดขัดในการดำเนินการอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น การไม่สามารถจัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติขึ้นได้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวขาดความครบถ้วนและสมบูรณ์ นอกจากนี้ การกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติในบางเรื่องยังไม่มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยี โดยเฉพาะในกรณีที่บริการโทรคมนาคมและบริการวิทยุโทรทัศน์ได้หลอมรวมเข้าด้วยกัน (Convergence) จนส่งผลต่อการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ (กองบรรณาธิการสำนักงานกฎหมาย กสทช. 2554: 1-2) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับติดตามการดำเนินงาน กสทช. อย่างใกล้ชิด ประกอบกับปัจจุบันอาจยังมีประเด็นข้อสงสัยเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในด้านความโปร่งใสและปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง รวมทั้งในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน และจะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการสรรหาดังเช่นในอดีตที่ผ่านมาหรือไม่ เพียงใด การกำกับติดตามให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และสอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าของสภาพสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งการแข่งขันกันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรมนั้น จะมีแนวทางในการดำเนินการอย่างไร และจะมีแนวทางหรือมาตรการในการกำกับการประกอบกิจการอย่างไร เพื่อให้การดำเนินงานของ กสทช. มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งจะมีผลต่อเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ตลอดจนประเด็นข้อสงสัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานของ กสทช.

จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ได้ปรากฏผลงานสู่สาธารณะจำนวนมาก แต่เนื่องจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การดำเนินงานจึงอาจยังไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันการณ์ อย่างไรก็ดี ในปี 2557 ที่ผ่านมา คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. ร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ดำเนินการศึกษาติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. โดยได้พบอุปสรรคอยู่หลายประการในการบริหารงาน กสทช. เพื่อนำไปสู่องค์กรที่กำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีประสิทธิภาพ โดยประเด็นสำคัญจากการศึกษาครั้งนี้ได้พบปัญหาสำคัญของ กสทช. ได้แก่ การใช้งบประมาณของ กสทช. ยังไม่เพียงพอ

ต่อภารกิจที่รับผิดชอบ การใช้งบประมาณของ กสทช. ยังขาดความเหมาะสมกับผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม ขาดการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานตามประกาศหลักเกณฑ์อย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง ขาดช่องทางในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ขาดการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน ขาดการจัดทำเอกสารเผยแพร่ต่อสาธารณชนในช่องทางต่าง ๆ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการ และคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน พบว่า เมื่อตรวจสอบผลการใช้จ่ายงบประมาณของสำนักงาน กสทช. ในปีงบประมาณ 2556 พบว่า กสทช. ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรในการเบิกจ่ายงบประมาณ กล่าวคือ งบประมาณที่ได้รับจำนวน 4,115.96 ล้านบาท สามารถเบิกจ่ายได้จำนวน 3,772.90 ล้านบาท คงเหลือ 343.06 ล้านบาท อีกทั้งงบประมาณในการพัฒนาบุคลากรของ กสทช. ได้รับงบประมาณในด้านนี้เพียงร้อยละ 28.7 จากงบประมาณทั้งหมด (สำนักงาน กสทช, 2557: 168-188)

ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่สำนักงาน กสทช. กำลังเผชิญอยู่ และควรต้องตระหนักและเร่งให้มีการกำกับติดตามผลให้เกิดประสิทธิภาพ หากไม่เร่งดำเนินการดังกล่าว อาจเกิดความเสียหายต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กร ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการกำกับติดตามการดำเนินงานของ กสทช. อย่างใกล้ชิด แนวทางหนึ่งที่สำคัญต่อการติดตามให้เกิดประสิทธิภาพ คือ การติดตามผล (Follow-Up Study หรือ Tracer Studies) เป็นการติดตามเพื่อประเมินคุณค่าและความสำเร็จของโครงการเมื่อสิ้นสุดโครงการ โดยควรจะดำเนินการประเมินเมื่อสิ้นสุดโครงการไประยะหนึ่ง เช่น 6 เดือน หรือ 1 ปี เพื่อศึกษาความยั่งยืนของผลลัพธ์ตลอดจนการบรรลุจุดหมายในเชิงผลกระทบของโครงการ (Brigham, 2011: 699) หากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการของ กสทช. ได้มีการตามรอยดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ก็จะส่งผลทำให้การดำเนินการได้รับการตรวจสอบอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์

เพื่อเสนอแนวคิดในการติดตามผลเพื่อสะท้อนการดำเนินงาน กรณีศึกษาสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

แนวคิดที่นำไปสู่การสะท้อนผลการดำเนินงานของ กสทช.

การดำเนินงานขององค์กรจำเป็นต้องมีความเกี่ยวข้องกับผู้ดำเนินงานในหลายฝ่าย ทั้งองค์กรภาครัฐตั้งแต่ระดับกระทรวงจนถึงระดับท้องถิ่น องค์กรนอกภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรประชาชน การที่จะวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการดำเนินงานขององค์กรจึงจำเป็นต้องมีระบบการติดตามผลที่ดี ซึ่งต้องเป็นระบบที่ได้รับการยอมรับและเป็นระบบที่สามารถวัดผลของการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น ระบบการติดตามผลจึงมีความสำคัญในการดำเนินงานของทุกองค์กรทั้งในภาครัฐและนอกภาครัฐ เพื่อช่วยให้ทราบถึงความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค ผลกระทบที่เกิดขึ้น อันจะช่วยให้ผู้รับผิดชอบใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผน ค้นหาวิธีปรับปรุงงาน และบริหารจัดการแผนงานโครงการให้ได้ผลในระยะยาวต่อไป ดังนั้น

ระบบการติดตามผลจะต้องอาศัยกระบวนการที่ใช้วัดความสำเร็จในหลายมิติและหลายระดับ เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการบริหารการจัดการพัฒนาตามแนวทางใหม่ และกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ดังที่ Shrode และ Voich (1974: 259-289) ได้กล่าวว่า การดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการสำหรับการประสานและบูรณาการการใช้ทรัพยากรเพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กรนั้น เป็นการปฏิบัติงานที่อาศัยองค์ความรู้ของทฤษฎีองค์กรมาใช้ให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ซึ่งอาจจะเป็นผลผลิต บริการ หรือความพึงพอใจ ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญในการปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพที่เรียกว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) และเน้นให้มีการติดตามให้เกิดสัมฤทธิผล และสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือที่เรียกว่า Resource-Oriented Management ทั้งนี้ การติดตามผลที่มีประสิทธิภาพยังมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร การวางแผนและการกำหนดกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อต่อภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรในระยะยาว (ตระหนักจิต ยุตยรรยง, 2557: 155-160) ฉะนั้น ทุกหน่วยงานหรือองค์กรควรต้องมีความชัดเจนต่อจุดมุ่งหมายปลายทางในแต่ละปี รวมทั้งจุดหมายในระยะกลาง และระยะยาว เช่น ในระยะ 4 ปี ระยะ 10 ปี ข้างหน้าว่าเป็นอย่างไร เปรียบเสมือนก่อนออกเดินทางต้องมีจุดหมายปลายทางที่ชัดเจน

1. แนวคิดในการติดตามผล

การติดตามผลจัดเป็นแนวคิดสำคัญที่ต้องอาศัยกระบวนการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง และจะเป็นการให้สารสนเทศเพื่อการตัดสินใจที่ใช้ควบคู่กับการบริหารโครงการ โดยพิจารณาตั้งแต่บริบท ปัจจัยป้อน กระบวนการ และผลผลิต (Stufflebeam, 2000: 283) ซึ่งสามารถดำเนินการได้ 4 ระยะ คือ

1) การติดตามก่อนการดำเนินงาน (Pre-Monitoring) เป็นการติดตามความจำเป็นและความเป็นไปได้ในการกำหนดให้มีโครงการหรือแผนงานนั้น ๆ เป็นการวิเคราะห์โครงการก่อนการดำเนินงาน ซึ่งเป็นการศึกษารายละเอียดความเหมาะสม ความเป็นไปได้ ค่าใช้จ่าย ผลตอบแทน และปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามหลักวิชาการ ซึ่งผลของการติดตามจะเป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจเลือกผลผลิต/โครงการ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ในทุกระดับของการดำเนินงาน ตลอดจนระดับแผนพัฒนาประเทศ นโยบายของรัฐบาลและเป้าหมายของชาติในภาพรวม โดยการติดตาม การประเมิน/วิเคราะห์โครงการก่อนการดำเนินงานในขั้นตอนของการวางแผน จะเป็นการวิเคราะห์ กลั่นกรอง และทบทวนผลจากการวิเคราะห์โครงการใหม่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อประกอบการจัดสรรงบประมาณในขั้นการจัดทำงบประมาณ ส่วนในขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณก็จะมีการนำเสนอการประเมินประกอบการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา และในขั้นของการบริหารงบประมาณก็มีการนำผลการติดตามมาใช้ในการบริหารโครงการในขั้นการบริหารงบประมาณ

2) การติดตามผลขณะดำเนินงาน (On-going Monitoring) เป็นการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (Monitoring) และการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ และเป็นการติดตามประเมินผลหลังจากได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว เพื่อให้ทราบผลความก้าวหน้าของการดำเนินงาน เปรียบเทียบกับเป้าหมายและค่าใช้จ่ายงบประมาณ ทำให้ผู้บริหารสามารถเร่งรัดและปรับปรุงการดำเนินงาน แก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ นอกจากนี้

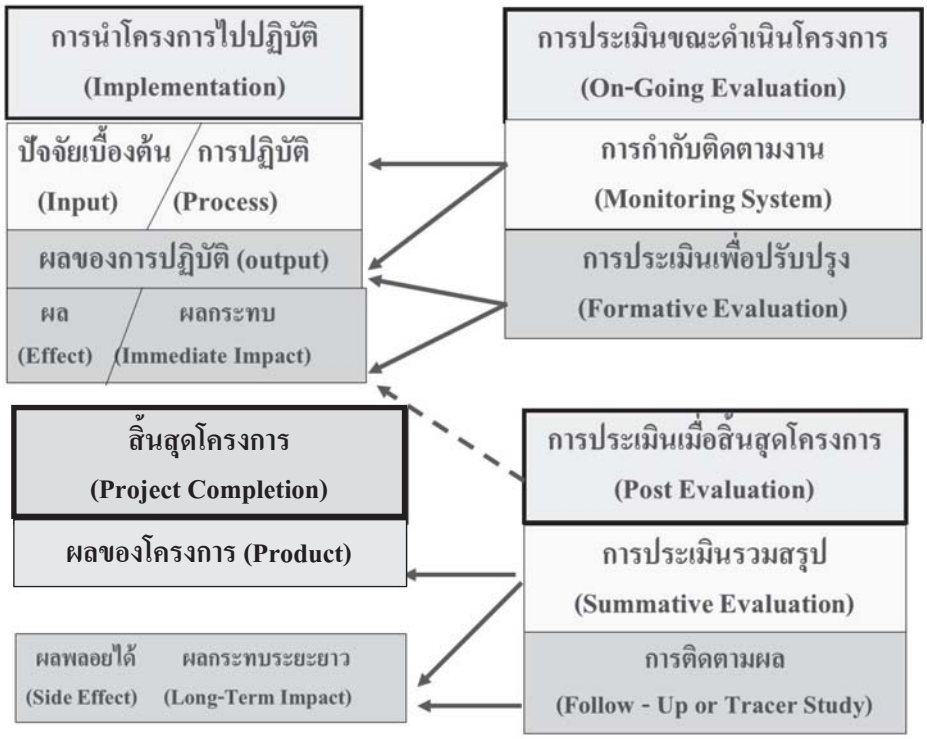
เพื่อให้รัฐบาลและหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องสามารถกำกับดูแลการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกลไกการบริหารงานของรัฐ ซึ่งการติดตามประเมินผลระหว่างการดำเนินงานในขั้นของการวางแผนงบประมาณเป็นการวิเคราะห์ผลการติดตามประเมินผลโครงการ เพื่อประกอบการจัดสรรงบประมาณในขั้นการจัดทำงบประมาณ และในขั้นของการอนุมัติงบประมาณก็เป็นการนำเสนอผลการติดตามประเมินผลประกอบการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา ส่วนในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณก็จะเป็นการนำผลจากการติดตามมาใช้ในการบริหารโครงการในขั้นการบริหารงบประมาณ

3) การติดตามผลเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงาน (Post-Monitoring) เป็นการติดตามผลของการดำเนินงานนั้นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ โดยการพิจารณา ทบทวน เร่งรัด ตัดทอน ชะลอ หรือยกเลิกโครงการ โดยการนำมาพัฒนาใหม่ (Redeployment) เป็นการพิจารณาทบทวนการดำเนินงานและการนำข้อค้นพบจากการติดตามผลข้างต้นมาใช้ประกอบในการจัดสรรงบประมาณ และใช้เป็นมาตรการทางงบประมาณในระหว่างที่หน่วยงานของรัฐกำลังดำเนินงาน เพื่อเร่งรัดและสนับสนุนให้การดำเนินงานที่ได้ดำเนินงานไปไม่มีปัญหาและอุปสรรค บรรลุผลสำเร็จเร็วขึ้น รวมทั้งเพื่อตัดทอน ชะลอ หรือยกเลิกโครงการที่ไม่บรรลุผลสำเร็จหรือล่าช้า อันเนื่องมาจากมีปัญหา อุปสรรค มีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกัน หรือหมดความจำเป็นตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การพิจารณาทบทวน เร่งรัด ตัดทอน ชะลอ หรือยกเลิกโครงการจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างประหยัดและคุ้มค่ายิ่งขึ้น โดยการพิจารณา ทบทวน เร่งรัด ตัดทอน ชะลอ หรือยกเลิกโครงการในขั้นตอนของการวางแผนงบประมาณก็จะเป็นการนำผลจากการติดตามผลมาเพื่อเร่งรัด ตัดทอน ชะลอ หรือยกเลิกโครงการในขั้นการจัดทำงบประมาณ และในส่วนของการบริหารงบประมาณก็จะเป็นการนำผลจากการติดตามมาเพื่อเร่งรัดตัดทอน ชะลอ หรือยกเลิกโครงการในขั้นการบริหารงบประมาณ

4) การประเมินผลกระทบจากการดำเนินงาน (Impact-Monitoring) เป็นการติดตามผลภายหลังจากการสิ้นสุดการดำเนินโครงการหรือแผนงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานต่อความสำเร็จของโครงการเมื่อสิ้นสุดโครงการไประยะหนึ่ง เช่น 6 เดือน หรือ 1 ปี เพื่อศึกษาความยั่งยืนของผลลัพธ์ ตลอดจนการบรรลุจุดหมายในเชิงผลกระทบของโครงการ การวิจัยประเมินผลในกรณีหลังนี้เรียกว่า การติดตามผล (Follow-Up Study หรือ Tracer Study) โดยผู้ติดตามผลและผู้ที่ได้รับรายงานการติดตามผลทราบข้อค้นพบเกี่ยวกับการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์การใช้งบประมาณและทรัพยากร ผลผลิต ผลสำเร็จ ผลลัพธ์ และผลกระทบของการดำเนินงานนั้น และสามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาทั้งในการนำเสนอโครงการ การอนุมัติและการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันครั้งต่อไป อีกทั้งสามารถนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานที่กำลังดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันได้ โดยการพิจารณาทบทวนผลผลิตและผลลัพธ์จริงของโครงการ เปรียบเทียบกับเป้าหมายตลอดจนประสิทธิภาพในการดำเนินงานของโครงการนั้น ๆ ซึ่งการติดตามผลหลังจบการดำเนินงานในขั้นของการวางแผนงบประมาณจะเป็นการนำข้อค้นพบมาประกอบการตัดสินใจอนุมัติโครงการใหม่หรือหาทางเลือกที่เหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณในขั้นการจัดทำงบประมาณ และในขั้นตอนการอนุมัติ

งบประมาณก็จะเป็นการนำเสนอผลการติดตามประกอบการอนุมัติงบประมาณต่อไป

การติดตามผลจึงมีความสำคัญมากในการประเมินคุณค่าและความสำเร็จของโครงการ ดังนี้

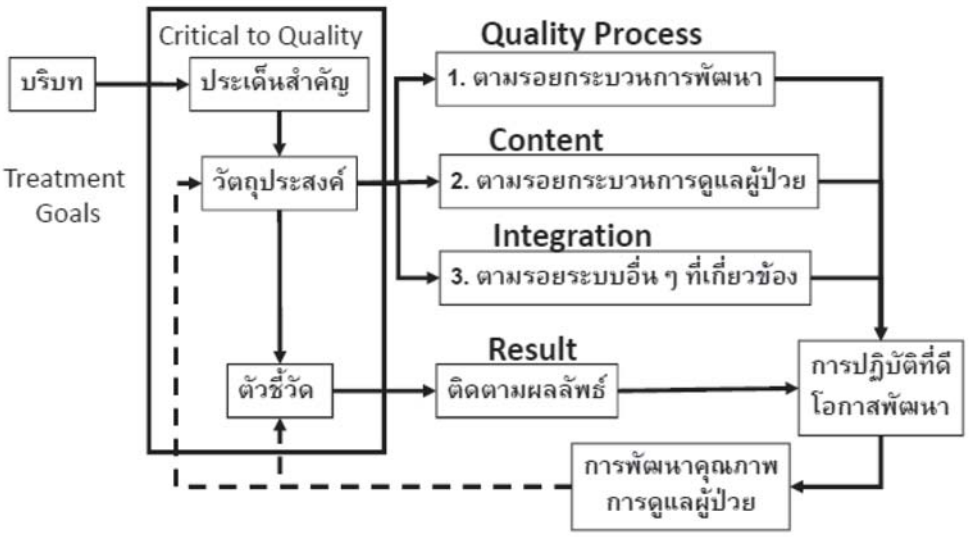


ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ของการติดตามและประเมินผลกับกระบวนการดำเนินโครงการ
ที่มา: อริศรา เล็กสรรเสริญ (2557: 6-7)

กระบวนการขั้นสุดท้ายในการตรวจสอบผลลัพธ์ จึงควรอาศัยกระบวนการในการติดตามผลเป็นสำคัญ หน่วยงานของรัฐและองค์กรต่าง ๆ ควรต้องตระหนักและเผชิญต่อแรงกดดันที่เพิ่มมากขึ้นทั้งภายในและภายนอก เพื่อแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบ ความโปร่งใสของการดำเนินงาน ซึ่งจะนำไปสู่การศึกษาผลกระทบในระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากขาดกระบวนการในขั้นตอนนี้ การติดตามผลโครงการก็จะไม่สามารถสะท้อนผลการดำเนินงานได้อย่างมีคุณภาพ ฉะนั้น ระบบการติดตามจึงเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพต่อการจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เหล่านี้ได้เป็นอย่างดี (Kusek, J., and Rist, R. 2004: 29) กระนั้นก็ดี หน่วยงาน กสทช. ควรต้องตระหนักและให้ความสำคัญต่อหลักการติดตามผลที่ดี คือ เมื่อจัดทำแผน/โครงการเสร็จแล้วและนำไปปฏิบัติ เพื่อให้ผลงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องติดตามงานอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ลงมือปฏิบัติจนถึงวันสิ้นสุดโครงการ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาประสบปัญหาและต้องได้รับการช่วยเหลือในส่วนของแผนงาน การที่โครงการไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากมีการบริหารงานที่ยุ่งยากและซับซ้อน การดำเนินงานจึง

เป็นไปในลักษณะลองผิดลองถูก (Bamberger and Hewitt, 1986: 6) ดังนั้น เมื่อผู้ปฏิบัติได้ดำเนินการติดตามผลอย่างต่อเนื่องจะช่วยให้ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องกำกับการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ และได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรคโดยใช้ข้อมูลเหล่านั้นประกอบการตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันท่วงที อันจะมีผลให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิผล (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2534: 188) อันเป็นการสะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาและคุณภาพของผลผลิตที่เกิดขึ้นกับ กสทช. ทั้งในด้านการใช้งบประมาณของ กสทช. การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน ช่องทางในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การจัดทำเอกสารเผยแพร่ต่อสาธารณชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า สอดคล้องกับทิศทางและความต้องการของประเทศและประชาชนหรือไม่ ประการใด และองค์กรสามารถที่จะปรับตัวพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบจากความผันผวนของกระแสโลกาภิวัตน์ได้ดี และมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการหรือไม่ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

การติดตามความสำเร็จของโครงการจึงควรติดตามเมื่อสิ้นสุดโครงการทันที และเป็นการศึกษาความยั่งยืนของผลลัพธ์ให้บรรลุจุดหมายของโครงการ ซึ่งในที่นี้ระบบดังกล่าว เรียกว่า การติดตามผล ซึ่งมีความสำคัญมากในการประเมินคุณค่าและความสำเร็จของโครงการ จากการศึกษา พบว่า แนวคิดนี้ได้นำไปใช้เป็นกรณีตัวอย่างในองค์กรด้านสาธารณสุขอย่างแพร่หลายในประเทศไทยเพื่อติดตามผู้ป่วย (สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล, 2010: 21) แต่ในภาครัฐและเอกชนโดยทั่วไปในประเทศไทยยังขาดการนำแนวคิดนี้มาส่งเสริมกระบวนการติดตามผลการดำเนินงานอย่างจริงจัง ซึ่งสถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาลได้ประยุกต์แนวคิดการติดตามดังกล่าวว่า แนวคิดตามรอยทางคลินิก (Clinical Tracer) ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ระบบการติดตามรอยทางคลินิก (Clinical Tracer) สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (2010: 21)

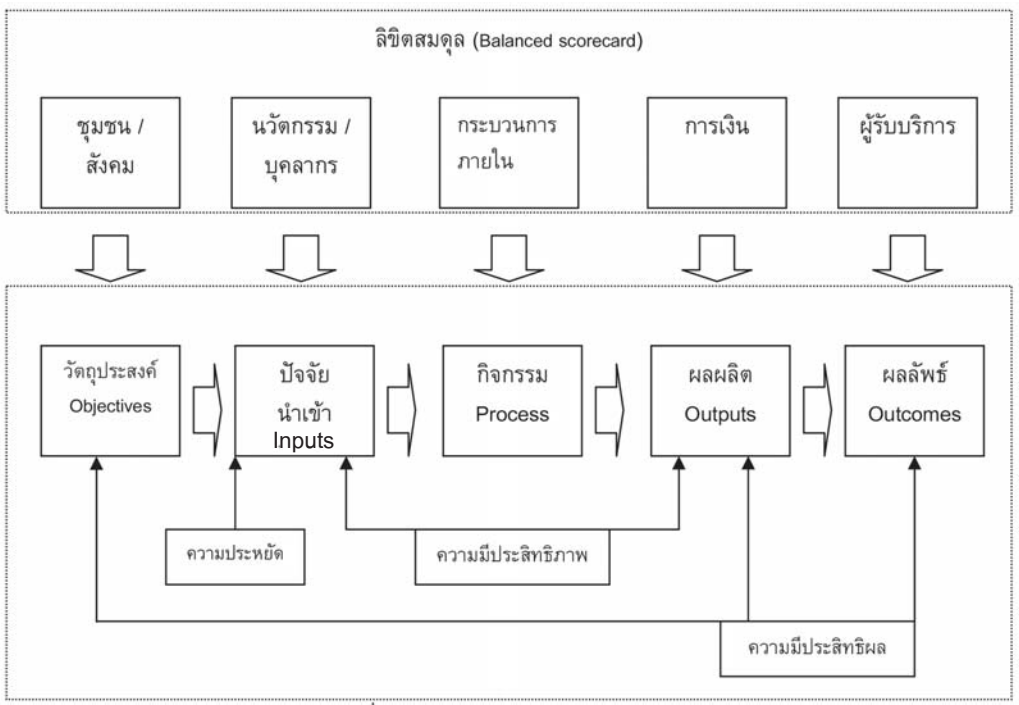
กระบวนการติดตามดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการหนึ่งในขั้นตอนของการประเมินผล เพื่อทบทวนการติดตามผลการดำเนินงานทั้งข้อมูลสถิติและผลการปฏิบัติงานจริงในองค์กร เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างต่อเนื่องและได้ผลลัพธ์ที่ดีขึ้น ดังที่ Gorgens และ Kusek (2009: 2) กล่าวว่า การติดตามผลเป็นการเก็บรวบรวมอย่างเป็นระบบของข้อมูล ตัวชี้วัด เพื่อให้เกิดการจัดการข้อมูล และผู้มีส่วนได้เสียให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีข้อบ่งชี้ของขอบเขตความก้าวหน้าและความสำเร็จของวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายงบประมาณที่ถูกจัดสรร ขณะที่การประเมินผลเป็นการประเมินระบบและวัตถุประสงค์ของโครงการ กิจกรรมหรือนโยบาย รวมทั้งการออกแบบผลการดำเนินงาน จุดมุ่งหมาย คือ การตรวจสอบความเกี่ยวข้องและวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประสิทธิภาพให้มีประสิทธิภาพ ลดผลกระทบ ตลอดจนมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการติดตามจะเริ่มดำเนินการเมื่อนำแผนหรือโครงการไปปฏิบัติ ซึ่งจุดเน้นของการติดตามอยู่ที่การรวบรวมและใช้ข้อมูลเพื่อตรวจสอบว่า การนำโครงการไปปฏิบัติมีความก้าวหน้าเพียงใด โครงการได้ใช้ปัจจัยนำเข้า ทำกิจกรรม และได้ผลการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้หรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ถ้าหากมีปัญหาจะได้ดำเนินการแก้ไขได้ทันที เพื่อให้โครงการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิผล ทั้งนี้ การติดตามเป็นวิธีการที่จะได้ข้อมูล ที่จะชี้ให้เห็นข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนของการดำเนินงานในส่วนที่เป็นปัจจัยนำเข้า กิจกรรม และผลงาน โดยมิได้ตัดสินคุณค่าแต่อย่างไร หรือจะช่วยให้ได้ข้อมูลย้อนกลับเพื่อใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Schomburg (1995: 11) ที่กล่าวว่า การติดตามผลเป็นรูปแบบหนึ่งของการศึกษาเชิงประจักษ์ที่สามารถให้ข้อมูลที่มีค่าสำหรับการประเมินผลการดำเนินงานและการฝึกอบรม ข้อมูลนี้อาจถูกนำมาใช้เพื่อการพัฒนาในบริบทของการประกันคุณภาพ และจะช่วยให้องค์กรได้รับข้อมูลพื้นฐานสำหรับการวางแผนและพัฒนาองค์กรในอนาคต ดังนั้น แนวคิดนี้จึงควรมีการนำมาปรับใช้ในองค์กรอย่าง กสทช. อย่างจริงจัง อันจะนำไปสู่การติดตามผลการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการประกันคุณภาพขององค์กรได้อีกทางหนึ่ง ข้อมูลเกี่ยวกับการติดตามผลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความต้องการในการพัฒนาองค์กร กสทช. ในอนาคตต่อไป

ฉะนั้น บทบาทในการติดตามผลจึงเป็นหน้าที่ที่ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องของ กสทช. ควรต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งไม่น้อยกว่ากระบวนการอื่น ๆ เนื่องจากการติดตามผลเป็นศาสตร์แขนงหนึ่งที่ควรนำมาปรับใช้เพื่อเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านการตัดสินใจ ดำเนินการเร่งรัด ตัดทอน ชะลอ หรือยุบเลิกโครงการได้อย่างถูกต้องแม่นยำ และสามารถส่งผลให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยได้ปฏิรูประบบราชการเพื่อขับเคลื่อนการทำงานไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ อันเป็นแนวทางที่ครอบคลุมการทำงานทั้งระบบอย่างต่อเนื่องและหวังผลเป็นรูปธรรม โดยเน้นความต้องการของประชาชนและสังคม เน้นความคุ้มค่าและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก มีตัวชี้วัดที่สามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้อย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีเป้าหมายที่จะให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้

ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ("พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546", 2546: 2)

2. หลักการและเงื่อนไขแห่งความสำเร็จในการติดตามผลเพื่อสะท้อนการดำเนินงาน

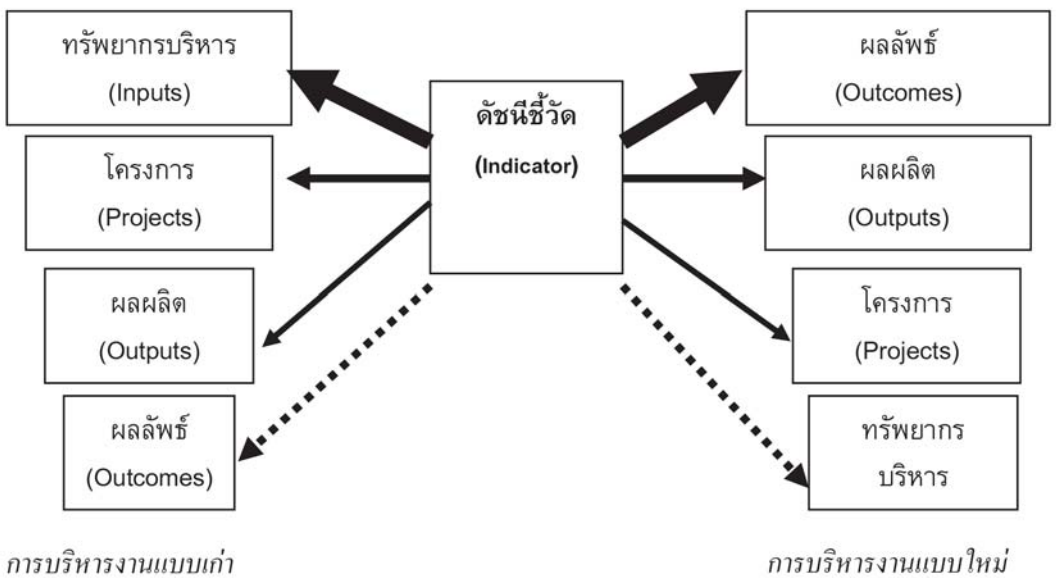
เงื่อนไขแห่งความสำเร็จ คือ ปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของการประเมินและติดตามโครงการโดยตรง เมื่อมีปัจจัยนำเข้าของโครงการแล้ว ก็พิจารณาถึงข้อสมมุติหรือเงื่อนไขที่จะทำให้วัตถุประสงค์ในระดับที่สูงกว่าของโครงการบรรลุ ผลการวิเคราะห์ตามกรอบ Logframe จะช่วยสร้างความเห็นร่วมกันระหว่างบุคคลและฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการตามกลยุทธ์ ทั้งนี้อาจประยุกต์ใช้กับการประชุมเชิงปฏิบัติการที่เริ่มจากการทบทวนแผนพัฒนาและนโยบายในระดับสูง หรือจะเริ่มต้นด้วยการระบุปัญหาสำคัญที่จะแก้ไขได้ด้วยโครงการ รวมทั้งการวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา เพื่อนำไปสู่แนวทางแก้ไขหรือสถานการณ์ที่พึงประสงค์ แล้วนำไปกำหนดให้อยู่ในรูปของวัตถุประสงค์โครงการ/กิจกรรมที่ต้องการ ข้อสมมติฐานและปัจจัยภายนอกโครงการที่อาจมีผลกระทบหรือเป็นข้อจำกัดต่อความสำเร็จ และท้ายที่สุดก็ร่วมกันสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จตามแนวคิดลิขิตสมดุล (Balanced Scorecard: BSC) ที่ทุกฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน การติดตามผลโดยการอาศัยตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicator: KPI) เป็นเทคนิคการบริหารที่จำเป็นในยุคข้อมูลข่าวสาร จะทำให้ผู้บริหารเป็นผู้บัญชาการที่มีประสิทธิผล และแสดงให้เห็นถึงการวัดในลักษณะต่าง ๆ เพื่อติดตามให้ทราบสถานภาพการดำเนินงานและผลงานองค์กร ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 การติดตามการดำเนินงานขององค์กรในลักษณะต่าง ๆ

ระบบการบริหารงานทั่วไปในอดีตนั้นจะมุ่งไปที่ทรัพยากรบริหาร (Input) ซึ่งประกอบไปด้วยเงินงบประมาณ คน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ โดยที่ผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับการขอทรัพยากรให้แก่หน่วยงานของตนให้มากที่สุด เพื่อนำเอาทรัพยากรต่างๆ มาจัดทำและดำเนินการตามแผนงาน/โครงการเพื่อให้เกิดเป็นผลผลิต (Output) ส่วนผลลัพธ์ (Outcome) และผลลัพธ์ปั้นปลาย (Ultimate Outcome) หรือผลพวง (Results) ตามมาในภายหลัง เป็นไปตามหลักการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management: RBM) ตัวอย่างของการบริหารงานในอดีต เช่น เมื่อองค์กรได้ทรัพยากรการบริหาร (Input) สำหรับโครงการก่อสร้างบ่อน้ำดื่มน้ำใช้ก็จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การจัดซื้อการสร้างบ่อน้ำ เมื่อเสร็จกิจกรรมต่าง ๆ ก็จะได้บ่อน้ำ ซึ่งถือได้ว่าเป็นผลผลิต (Output) และประชาชนมีน้ำใช้ (Outcome) ตามมา หรือโครงการจัดซื้อรถยนต์ให้แก่ผู้บริหารเป็นโครงการที่แสดงให้เห็นถึงรูปแบบหนึ่งของโครงการที่คิดขึ้นมาเพื่อให้ได้เงินงบประมาณ เพราะความเป็นจริงนั้นการจัดซื้อเป็นเพียงกิจกรรมหนึ่ง (กิจกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง) แต่ถูกนำมาทำในรูปของโครงการเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ เป็นต้น (สถาบันดำรงราชานุภาพ, มปป: 2-36)

การบริหารงานในปัจจุบันจะเป็นการนำผลลัพธ์ (Outcome) เป็นตัวตั้งที่สำคัญ จากนั้นเป็นการกำหนดผลผลิต (Output) และดูว่าควรจะมีโครงการอะไรเกิดขึ้นตามมาในภายหลัง ส่วนการกำกับ ติดตามประเมินผลนั้นจะไม่พิจารณาเพียงแต่ที่โครงการ วิธีการทำงาน หรือทรัพยากรการบริหารอีกต่อไป แต่จะเป็นการกำกับที่ผลลัพธ์ (Outcome) และผลผลิต (Output) แทน ซึ่งจะทำให้องค์กรมีอิสระในการตัดสินใจ การดำเนินงานตามกิจกรรม และการใช้ทรัพยากรทางการบริหารเพิ่มมากขึ้น ซึ่งลักษณะขั้นตอนการบริหารงานจากตัวอย่างจึงมีความแตกต่างไปจากการบริหารงานแบบเดิมตามภาพที่ 4



ภาพที่ 4 การเปรียบเทียบการบริหารงานแบบเดิมกับการบริหารงานสมัยใหม่

ระบบการบริหารงานในปัจจุบันจึงมีหลักการที่สำคัญ คือ

1) หวังผล (Result) หรือ พวงผล ประกอบด้วย

- ผลผลิต (Output) คือ ผลที่ได้จากการกระทำทันที

- ผลลัพธ์ (Outcome) คือ ผลที่ได้เมื่อเกิดผลผลิตแล้ว

- ผลลัพธ์บั้นปลาย (Ultimate Outcome) คือ สิ่งที่ได้จากการที่ผลลัพธ์เกิดขึ้นแล้ว

ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์บั้นปลายจะมีความต่อเนื่องกัน ตัวอย่างเช่น ผลผลิตคือบ่อน้ำ ถ้าผลผลิตมีคุณภาพดีพอจะให้ผลลัพธ์เกิดขึ้น คือ มีน้ำใช้ตลอดปี ซึ่งจะทำให้เกิดผลลัพธ์บั้นปลายตามมา คือ ประชาชนมีความสุข มีสุขภาพอนามัยที่ดีตามมา เป็นต้น

2) ตรงเป้าหมาย (Target) ประกอบด้วย

- คุณภาพ (Quality) ได้แก่ ความพอใจของประชาชน

- ปริมาณ (Quantity) ได้แก่ สิ่งที่วัดเป็นตัวเลขได้ เช่น ความสูง ความยาว จำนวนนับ

- เวลา (Time) คือ ระยะเวลาที่กำหนดไว้

3) ตรวจสอบได้ (Accountability) หลักการวัดได้จะนำไปสู่หลัก“ธรรมาภิบาล” หรือ Good Governance เพราะจะนำไปสู่การตรวจสอบและความโปร่งใสตามมา ในการตรวจสอบนี้พิจารณาได้จาก

- ฐานเทียบเคียง (Baseline) เช่น การเปรียบเทียบกับผลการทำงานในอดีต เพื่อดูว่าทำได้เพิ่มมากขึ้นหรือต่ำลง

- ฐานยอดเยี่ยม (Best Practice) เป็นการนำหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการยอมรับว่ามีผลงานด้านใดด้านหนึ่งที่ยอดเยี่ยมสำหรับการนำมาใช้เทียบเคียง เช่น ถ้าเทศบาลเมืองศรีสะเกษเป็นเทศบาลยอดเยี่ยมในการที่ประชาชนมีน้ำดื่มน้ำใช้ตลอดปี เทศบาลอื่นก็อาจตั้งเป้าให้ทำได้เหมือนเทศบาลเมืองศรีสะเกษภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น 1 ปี หลังจากนั้นก็อาจจะตั้งเป้าให้สูงขึ้น

- เก็บหลักฐาน (Record) เป็นการเก็บข้อมูลเพื่อหาหลักฐานมายืนยันการวัดผลให้ได้

4) เป็นธรรม (Justice) คือ การบริหารงานและการตอบแทนผลงานตามความสามารถ แบ่งเป็น

- RBM (Results-Based Management) หรือการบริการมุ่งผลสัมฤทธิ์ (พวงผล) เป็นการมุ่งเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ ผลลัพธ์บั้นปลาย

- SES (Senior Executive Service) ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงขึ้นไปจะต้องนำเสนอผลงานว่า เมื่อดำรงตำแหน่งแล้วจะเกิดพวงผลอย่างไร มีดัชนีชี้วัดอย่างไรและมีเป้าเท่าไร หากคณะกรรมการเห็นชอบว่าที่เสนอมาเหมาะสมจึงจะดำรงตำแหน่งนั้นได้ โดยจะมีการตรวจสอบ วัดผลตามที่เสนอมาว่าทำได้จริงหรือไม่เป็นระยะ ๆ ถ้าทำได้จริงจะได้รับค่าตอบแทนพิเศษ แต่ถ้าทำไม่ได้จะมีการเตือนและอาจเลิกจ้างในที่สุดได้

- การงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting: PBB) คือ การจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน หรือถือเอาผลงานเป็นตัวตั้ง ทุกหน่วยงานต้องระบุว่าจะมีพวงผลอย่างไร จากนั้นจะมีการตั้งเป้า แล้วจึงจะบอกว่าต้องใช้งบประมาณจำนวนเท่าไร เป็นการให้งบประมาณตามผลงานที่ระบุไว้ในแผน ซึ่งเวลาตรวจสอบจะต้องตรวจสอบตามผลงานที่เกิดขึ้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. ความสำคัญในการติดตามผลกับสภาพการดำเนินงานของ กสทช.

การดำเนินงานของ กสทช. นับว่ายังมีปัญหามากมายที่ต้องจัดการและแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับระบบการบริหารงานในการติดตามที่ยังขาดการดำเนินการที่ชัดเจน และยังไม่ปรากฏการดำเนินนโยบายการติดตามรอยอย่างเป็นระบบ มีเพียงแต่การส่งเสริมในการใช้งบประมาณ และการปฏิบัติภารกิจในแต่ละปีให้บรรลุผล ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อแนวทางการปฏิบัติงานของ กสทช. ซึ่งมีภารกิจและกลไกการดำเนินงานที่หลากหลาย และเป็นที่จับตาของสาธารณชนสื่อกระแสหลักและสื่อสังคมออนไลน์ ที่เฝ้าจับตามองสถานการณ์การดำเนินงานของ กสทช. การติดตามผลการดำเนินงานจึงนับได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญของการผลผลิตจากการดำเนินงาน ข้อมูลที่ได้สามารถนำมาเลือกแนวทางที่ต้องนำไปสู่การพัฒนาองค์กร และมีประโยชน์ในการรักษาระบบให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งภาคราชการและรัฐวิสาหกิจควรนำแนวทางการติดตามผลไปปฏิบัติภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกัน และตามขอบเขตของความต้องการที่จะนำผลงานที่ได้รับจากการติดตามผลไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน การติดตามผลจึงเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินงานสามารถบริหารจัดการให้ประเทศขับเคลื่อนไปได้อย่างต่อเนื่อง รวมถึงตรงกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ควรปล่อยให้การติดตามผลจบลงเพียงเมื่อสิ้นสุดโครงการเท่านั้น แต่ควรนำข้อมูลที่ได้จากการติดตามไปใช้ในด้านอื่น ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนด้วย

2. ข้อควรคำนึงในการพัฒนากลไกการติดตาม

ในการบริหารจัดการของ กสทช. ให้เกิดประสิทธิภาพนั้น จึงควรมีแนวทางในการพัฒนากลไกการติดตามผล เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรดังต่อไปนี้

1) การติดตามวิธีการที่มีการแลกเปลี่ยนความรู้และการใช้ประโยชน์ร่วมกันของทรัพยากรระหว่าง กสทช. ภาครัฐ และภาคประชาสังคม ซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ ๆ อยู่ด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่

- คน (People) ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นแหล่งศูนย์รวมของความรู้ที่สมควรนำออกมาแบ่งปันเป็นอย่างยิ่ง และแบ่งปันและแลกเปลี่ยนความรู้ด้วยความเต็มใจ
- สถานที่และบรรยากาศ (Place) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้การแลกเปลี่ยนเรียนรู้มีชีวิตชีวาและน่าสนใจ เพราะสถานที่และบรรยากาศที่ดี (สบาย ๆ ผ่อนคลาย) มีความเหมาะสม จะทำให้คนในองค์กรมาพบกัน พูดคุย ปรึกษา วิเคราะห์ปัญหา แบ่งปัน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันอย่างสบายใจ
- สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ (Infrastructure) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยให้การแบ่งปันและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกิดได้ง่ายและสะดวกขึ้น เช่น กระดานสำหรับเขียน คอมพิวเตอร์สำหรับการสรุปและจัดเก็บความรู้ รวมถึงการแบ่งปัน (Share) หรือการส่งต่อข้อมูล

2) การติดตามกลยุทธ์ที่ส่งผลให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ที่เกิดขึ้นโดยตรงจากผู้รับประโยชน์หรือภาคประชาชน จัดเป็นกระบวนการของการถ่ายทอดความรู้ที่มีอยู่ในองค์กรไปสู่บุคคลอื่น เพื่อ

ให้บุคคลที่ต้องการใช้ความรู้ สามารถเข้าถึงความรู้ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

3) การติดตามเพื่อเข้าใจผลลัพธ์และสถานการณ์ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเรียนรู้ร่วมกันของทุกภาคส่วน ได้แก่ ผู้ใช้บริการ/ลูกค้า/พนักงานซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้อง ต่างต้องการเห็น "สิ่งที่ดี" จากการดำเนินโครงการ ผู้ให้เงินงบประมาณดำเนินโครงการต้องการเห็นว่า ผลการใช้งบประมาณสร้างความแตกต่างอย่างไรบ้าง สังคมและชุมชนภาคประชาสังคมต้องการดูว่าโครงการ/กิจการได้สร้างผลงานทางบวกอย่างไร

4) การติดตามปัจจัยที่มีผลต่อแนวทางการดำเนินงานของ กสทช. ให้เกิดประสิทธิภาพ ควรคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์กร เพื่อทำให้ทราบบทบาทหน้าที่ของทุกฝ่ายในการกำกับองค์กร กสทช. ให้เกิดประสิทธิภาพ อาทิ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ (Clear Sense of Purpose) การทำงานเป็นทีม (Team work) การมีส่วนร่วม (Participation) การรับฟังซึ่งกันและกัน (Listening) ความเห็นพ้องกัน (Consensus) ความสัมพันธ์กับภายนอก (External Relations) บทบาทและการมอบหมายงานที่ชัดเจน (Clear Roles and Work Assignments) ภาวะผู้นำร่วม (Shared Leadership) รูปแบบการทำที่หลากหลาย (Style Diversity) การประเมินผลตนเอง (Self Assessment) และการใช้จ่ายงบประมาณ (Budget) เป็นต้น

3. ข้อเสนอแนะต่อการนำระบบการติดตามไปสู่การปฏิบัติ

เมื่อ กสทช. ได้มีการจัดวางระบบการติดตามให้เกิดประสิทธิภาพดังที่กล่าวมาข้างต้น จะส่งผลให้องค์กรและหน่วยงานในกำกับของ กสทช. สามารถตอบคำถามต่อสังคมได้ว่า ผลลัพธ์หรือประโยชน์ที่เกิดกับประชาชนคนไทยนั้น กสทช. ได้มีการบริหารจัดการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ที่ทุกภาคส่วนได้รับประโยชน์ที่แท้จริงหรือไม่ ประการใด ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสะท้อนให้เห็นว่า กสทช. เป็นองค์กรที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง อันนำไปสู่การวางแผนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้บุคลากรในองค์กร กสทช. ได้คำนึงถึงการปฏิบัติงาน และใช้ประโยชน์ต่องบประมาณแผ่นดินได้อย่างเหมาะสม และคำนึงถึงประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงต่อไป กระนั้นก็ดี การคำนึงถึงทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ (Structural-Functionalism Theories) โดยตระหนักว่าสังคมทั้งหมดเป็นระบบหนึ่งที่แต่ละส่วนจะมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน สนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างเป็นเหตุเป็นผล ถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบและทำให้เกิดดุลยภาพที่แท้จริง กสทช. จึงควรต้องเร่งเอาชนะปัญหาพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) การปรับตัวและยืดหยุ่นตามระบบเศรษฐกิจและสังคม กสทช. ควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการทำงานให้มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับสถานการณ์ที่หลากหลาย ตลอดจนเปิดใจกว้างรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง และนำมาปรับใช้โดยตั้งอยู่บนหลักการที่เหมาะสม

2) การคำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายโดยผ่านระบบกลไกทางการเมือง กสทช. ควรดำเนินการทุกอย่างเพื่อให้นโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การนำแผนไปสู่การปฏิบัติเป็นการนำโครงการ/กิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ในแผนไปดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมาย โดยต้องกำหนดองค์กรหรือบุคคลที่รับผิดชอบ และวิธีการดำเนินการชัดเจน

3) การฟื้นฟูและรักษาไว้ซึ่งระเบียบแบบแผนต่อภาคประชาชน และการบูรณาการความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ โดยผ่านสถาบันทางวัฒนธรรมต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ: กสทช. ควรมุ่งเน้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยมีการนำระบบควบคุมภายในและตรวจสอบภายในมาใช้ในหน่วยงาน นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับการติดตามงานตามแผนผังกำกับงาน

อย่างไรก็ดี กุญแจสำคัญในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการติดตามผล คือ “สถานการณ์ของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคม” (Louis, et al., 1984: 33) เหตุการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นเมื่อมีการสื่อสารไปยังผู้รับ ความรู้ สถานการณ์และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ รวมถึงข้อความ โดยอาศัยกลยุทธ์หรือช่องทางสำหรับการสื่อสารในภาคประชาสังคม ซึ่งทั้งหมดนี้มีความสำคัญต่อผลลัพธ์ และกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จะนำไปสู่การวางกรอบในการวางแผนการประเมินผลที่เกี่ยวข้องต่อไป อันส่งผลให้การติดตามเป็นไปอย่างมีระบบ (Systematic) การติดตามผลในลักษณะนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการติดตามที่มีการวางแผนและมีการกำหนดจุดมุ่งหมายไว้อย่างชัดเจน ทั้งในด้านบุคลากร เครื่องมือ และช่วงเวลา เพื่อช่วยให้การติดตามผลเกิดประโยชน์จากการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

Bamberger, M., and Hewitt, E. 1986. **Monitoring and Evaluating Urban Development Programs: A Handbook for Program Managers and Researchers.** Washington, D.C.: World Bank Technical.

Brigham, Nancy. 2011. **“**Tracer Studies: A Concrete Approach to a Virtual Challenge.” In Ben Kei Daniel (ed), **Handbook of Research on Methods and Techniques for Studying Virtual Communities: Paradigms and Phenomena**, pp. 699-712. Hershey, N.Y.: Information Science Reference.

Editorial Department, Office of Legal Affairs NBTC. 2011. **“**The Act of NBTC Regarding Frequency Assignment for Public Purpose.” **Junniti** March-April 2011: 1-2. (in Thai).

กองบรรณาธิการ สำนักงานกฎหมาย กสทช. 2554. “กฎหมาย กสทช. ฉบับใหม่กับการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะ.” **จุลนิติ** มี.ค.-เม.ย.: 1-2.

Gorgens, Marelize, and Kusek, Jody Zall. 2009. **Making Monitoring and Evaluation Systems Work : A Capacity Development Toolkit.** Washington: World Bank.

The Healthcare Accreditation Institute. 2010. **The Quality Development of Hospitals in Social Security Scheme.** Bangkok: Social Security Office. (in Thai).

สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล. 2010. **การพัฒนาคุณภาพสถานพยาบาลในโครงการประกันสังคม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประกันสังคม.

Leksansern, Arissara. 2014. **Midstream Evaluation**. Bangkok: Department of Education, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University. (in Thai).

อริศรา เล็กสรรเสริญ. 2557. **การประเมินกลางน้ำ (Midstream Evaluation).** กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาศึกษาศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

Louis, K.S., et al. 1984. **Exchanging Ideas: The Comunication and Use of Knowledge in Education.** Cambridge, MA: Abt Asociates.

Office of NBTC. 2014. **Project Performance Monitoring and Evaluation Office of NBTC**. Bangkok: The monitoring and evaluation of performance with Suan Sunandha Rajabhat University. (in Thai)

สำนักงาน กสทช. 2557. **โครงการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน สำนักงาน กสทช.** กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

Prince Damrong Rajanuphap Institute. n.p. **Performance Evaluation and Effectiveness of Strategic Plans for Integrated Province Development**. Bangkok: Academic Service Center at Chulalongkorn University. (in Thai).

สถาบันดำรงราชานุภาพ. ม.ป.ป. **การประเมินประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

"The Royal Decree on Criteria and Procedures for Good Governance 2013." 2013. 9 October 2013. **The Royal Thai Government Gazette**. Vol. 120, No. 100: 1-16. (in Thai).

"พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546." 2546, 9 ตุลาคม. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 120 ตอนที่ 100: 1-16.

Schomburg, Harald. 1995. **Standard Instrument for Graduate and Employer Surveys**. Kassel, Germany: Centre for Research on Higher Education and Work, University of Kassel. Shrode, W. A. and Voich, D., 1974. **Organization and Management: Basic Systems Concepts**. Homewood, I.L.: Irwin Book Company.

Stufflebeam, D.L. 2000. "The CIPP Model for Evaluation." In D.L. Stufflebeam, G.F. Madaus, and T. Kellaghan (eds.), **Evaluation Models**, pp. 279-317. 2nd ed. Boston, N.Y.: Kluwer Academic Publishers.

Sujjapunroj, Narong. 1995. **Preparation for Approving and Managing the Budget in Theory and Practice**. Bangkok: Bopit Printing. (in Thai).

ณรงค์ สัจพันโรจน์. 2538. **การจัดทำอนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎี และปฏิบัติ.** กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.

Visaraporn, Sermsak. 1991. "Monitoring Strategy." **The Journal of the Royal Institute of Thailand in honor of H.R.H. Princess MahaChakriSirindhorn. Mahachulalongkornrajavidyalaya Press, The Royal Institute.**: 188-196. (in Thai).

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. 2534. "ยุทธศาสตร์การติดตามงาน." **วารสารราชบัณฑิตยสถาน เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา**

สยามบรมราชกุมารี.: 188-196.

Yutyunyoung, Tranakjit. 2014. **"**Strategic Communication in an Organization." **University of the Thai Chamber of Commerce Journal** 34, 2: 155-160. (in Thai).

ตระหนักจิต ยุตยรรยง. 2557. "การสื่อสารเชิงกลยุทธ์ในองค์กร." **วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย** 34, 2: 155-160.

Atiporn Gerdruang is a Deputy Director and also Lecturer in the Institute of Public Administration and Governance, Shinawatra University. She earned her Ph.D. in Public Administration from the Management for Development College, Thaksin University. Her research interests are: (1) public policy, (2) public policy evaluation and (3) public policy implementation.