

การตรวจสอบผลงาน

ความหมาย

การตรวจสอบผลงาน (Auditing) หมายถึง การดำเนินการศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ผลการดำเนินงานขององค์กร หน่วยงาน ตามบทบาทภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ โดยองค์กรที่รัฐกำหนดให้เป็นผู้ตรวจสอบว่าบรรลุตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงไร

ความเป็นมา

ก่อนปี ค.ศ.1980 มีการจัดตั้งเป็นสถาบันเพื่อทำหน้าที่ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศทางยุโรป ที่เห็นได้เด่นชัดก็ได้แก่ ในประเทศอังกฤษที่มีการจัดตั้ง The U.K. National Audit Office (NAO), The U.K. Audit Commission และ The State Audit Office (SAO) นอกจากนั้น ยังเกิดขึ้นในประเทศแคนาดาที่มีการจัดตั้ง The Canadian Comprehensive Auditing Foundation (CCAF) ประเทศสวีเดน จัดตั้ง The Swedish National Audit Office (SNAO) และประเทศออสเตรเลียซึ่งตั้ง The Australian National Audit Office เป็นต้น

จากที่กล่าวมา การตรวจสอบผลงาน ถือเป็นภารกิจหนึ่งของหน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน องค์กรต่างๆ ของรัฐนั่นเอง ความหมายและการอธิบายขอบข่ายของคำว่า การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (performance auditing) ของ The Comptroller General of the United State (1994 : 14) ที่ว่า

“การศึกษาข้อมูลและแหล่งที่มาอย่างเป็นระบบ มีความเป็นปรนัย (objective) เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ในการให้ได้มาซึ่งความเป็นอิสระของ

การประเมิน การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ โครงการ กิจกรรม ตลอดจนกระทั่งภาระหน้าที่ต่างๆ ทั้งนี้เพื่อจะนำสารสนเทศที่ได้นี้ไปสู่การตัดสินใจ ปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณชน”

การตรวจสอบผลงานมักกระทำโดยหน่วยงาน องค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงที่มุ่งเน้นตรวจสอบผลการปฏิบัติงานตามที่กำหนดในช่วงเวลาและหรือช่วงการใช้งบประมาณ

จุดมุ่งหมาย

การตรวจสอบผลงาน มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน องค์กรของรัฐว่าสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้บรรลุบทบาทภารกิจมากน้อยเพียงไร
2. เพื่อศึกษาความคุ้มค่าของผลงานกับงบประมาณหรือภาระค่าใช้จ่ายที่รัฐจัดสรรให้ในแต่ละครั้งหรือไม่
3. เพื่อเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับ เกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ว่าเป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่เพียงไร
4. เพื่อนำเสนอข้อค้นพบจากการตรวจสอบต่อสาธารณชนและนำไปใช้ปรับปรุงพัฒนาการปฏิบัติงานของหน่วยงาน องค์กรนั้นๆ

จุดมุ่งหมายของการตรวจสอบผลงานนี้ พอลลิตและซัมมา (Pollit and Summa, 1996 : 29-50) และ เลิว (Leeuw, 1996 : 57-60) ได้สรุปว่า เมื่อทำการตรวจสอบผลงานแล้ว ผลการตรวจสอบมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเสนอผลย้อนกลับไปยังผู้ได้รับการตรวจสอบ อันได้แก่ หน่วยงานองค์กร หรือกลุ่มผู้รับบริการ เมื่อพบว่าเป้าหมาย หรือเกณฑ์

การปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ผู้รับการตรวจสอบควรอย่างยิ่งที่จะต้องรับฟังข้อเสนอแนะหรือผลการตรวจสอบผลงาน แล้วนำไปปฏิบัติตามข้อเสนอแนะดังกล่าว

การเปรียบเทียบ “การตรวจสอบผลงาน” และ “การประเมิน”

การตรวจสอบผลงาน (auditing) และการประเมิน (evaluation) ดูเสมือนว่ามีลักษณะเหมือนกัน เพราะต่างก็เป็นเรื่องที่ทำเนืองงานโดยกลุ่มบุคคลหนึ่งที่ทำหน้าที่ตัดสินคุณค่า หรือประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กร แต่กระนั้นก็ตามยังมีอีกหลายๆแง่มุมที่ทำให้ทั้งสองวิธีการนี้แตกต่างกันในเรื่อง ดังต่อไปนี้

1. **ความเป็นมา** การตรวจสอบผลงานเกิดขึ้นจากรัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานหรือสถาบันวิชาชีพให้ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ของรัฐ การตรวจสอบผลงานเกิดขึ้นและมีการพัฒนาความมั่นคงของศาสตร์และสถาบันวิชาชีพก่อนการประเมิน การประเมินเกิดขึ้นในราวปี 1960 และมีพัฒนาการอย่างมากในช่วงปี 1970-1980. การประเมินเกิดขึ้นบนพื้นฐานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มุ่งพัฒนาการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อแข่งขันกับประเทศสหภาพโซเวียตที่เห็นว่า สหภาพโซเวียตสามารถส่งดาวเทียมสปุตนิกขึ้นอวกาศได้ก่อน นักวิชาการประเมินในมหาวิทยาลัยของสหรัฐอเมริการวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคมวิชาชีพการประเมิน ซึ่งนักประเมินแต่ละคนปฏิบัติงานประเมินตามที่ตนเองถนัดและความสนใจ ไม่ใช่เป็นความต้องการของรัฐ งานประเมินเป็นงานส่วนหนึ่งนอกเหนือจากงานประจำด้านการสอนและการวิจัย

2. **จุดเน้น** การตรวจสอบผลงานมุ่งเน้นนำผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน องค์กรไปเปรียบเทียบกับมาตรฐานภารกิจที่กำหนดไว้และนำผลการ

ศึกษาวิเคราะห์การปฏิบัติงานนี้รายงานต่อผู้รับการตรวจสอบผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนมุ่งหวังให้ผู้รับการตรวจสอบผลงานนำไปปรับปรุงการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย และมาตรฐานต่อไป ส่วนการประเมินมุ่งเน้นตัดสินคุณค่าของสิ่งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการเพื่อชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการดำเนินงานของโครงการกับผลของโครงการ

3. **วิธีการศึกษา** การตรวจสอบผลงานจะใช้วิธีการศึกษา ด้วยการวิเคราะห์เอกสารรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน องค์กร เป็นหลัก ร่วมกับการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์อื่นๆ เช่น การสัมภาษณ์ และสอบถาม การวิเคราะห์ข้อมูลอาจใช้สถิติพื้นฐานที่ไม่ซับซ้อนนัก ส่วนการประเมินใช้เทคนิควิธีการศึกษาอย่างหลากหลาย มีทั้งวิธีการเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพตามกระบวนการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลใช้แบบทดสอบ แบบสอบถาม และแบบวัดทางจิตวิทยา การสัมภาษณ์ และการสังเกต เป็นต้น การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ อาจใช้เทคนิคทางสถิติขั้นสูง

4. **ความเป็นอิสระของการดำเนิน** นักตรวจสอบผลงานค่อนข้างขาดความเป็นอิสระ ต้องดำเนินงานตามกรอบประเด็นที่กำหนด ส่วนนักประเมินมีความเป็นอิสระอย่างมากในการศึกษาไม่ว่าจะเป็นความคิดในการประเมิน รูปแบบในการประเมิน

5. **ลักษณะทีมงาน** กลุ่มคนที่ดำเนินการตรวจสอบผลงานค่อนข้างใหญ่ ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้านความแตกต่างกัน ส่วนกลุ่มคนผู้ทำการประเมินมีคุณสมบัติเป็นผู้อำนวยการที่มีลักษณะเฉพาะในการประเมิน

6. **การติดต่อดำเนินงาน** ก่อนที่นักตรวจสอบผลงานจะเข้าไปดำเนินงานตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานองค์กรต่างๆ นั้น จะมีการกำหนดช่วงระยะเวลาลักษณะของเอกสารที่ต้องการตรวจสอบ

มีการติดต่อล่วงหน้า และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ตรวจสอบผลงานกับหน่วยงาน องค์กรที่ได้รับการตรวจสอบผลงาน แต่สำหรับการดำเนินงานของนักประเมินนั้นบางครั้งอาจจะเข้าไปดำเนินงานในลักษณะที่มีความห่างเหินกับแหล่งข้อมูล หรือผู้ได้รับการประเมิน นอกจากนั้นนักประเมินก็ยังไม่จำเป็นต้องติดต่อล่วงหน้า แจ้งให้ทราบเกี่ยวกับชนิดของข้อมูลหรือเอกสารที่ต้องการประเมิน รวมทั้งอาจไม่จำเป็นต้องกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการประเมิน แนวโน้มของการตรวจสอบผลและการประเมิน

ประมาณปี ค.ศ.1900 เป็นต้นมา แนวคิดของการตรวจสอบผลงานและการประเมินผลได้ขยายขอบเขตความหมายและลักษณะการทำงานกว้างขวางขึ้นไปจากเดิมค่อนข้างมาก อาทิ การนำแนวคิดการวิจัยทางสังคมศาสตร์ และการฝึกอบรมนักประเมินมาใช้ในการตรวจสอบ การใช้เทคนิคใหม่ๆ ในการเก็บรวบรวม และการวิเคราะห์ข้อมูลคล้ายคลึงกับการประเมิน ซึ่งก็เป็นเช่นเดียวกับการประเมินที่มีการนำเสนอรูปแบบหรือวิธีการประเมินใหม่ๆ (model or approach of evaluation) ที่มีแนวโน้มอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้ได้รับการประเมินในการทำงานมากขึ้น และการนำเสนอผลการประเมินเพื่อโน้มน้าวให้ผู้รับการประเมินนำไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนางานที่รับผิดชอบ เช่น รูปแบบการประเมินแบบมีส่วนร่วม (participatory evaluation) และการประเมินแบบหนุนนำ (advocacy evaluation) เป็นต้น จึงมีการนำเสนอวิธีการกลางๆ หรือแนวคิดประนีประนอมระหว่างการตรวจสอบผลงาน และการประเมินขึ้น เรียกว่า วิธีการประสม (blend approach) ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญๆ ดังนี้

1. ในการดำเนินงาน ผู้ดำเนินงานจะเป็นอิสระจากผู้ได้รับการตรวจสอบผลงาน ผู้ประเมินเป็นผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงาน

2. เน้นการวิจัยเอกสารอย่างเข้มข้นลึกซึ้งตลอดจนการศึกษาข้อมูลภายในองค์กรอย่างกว้างขวางทั่วถึง

3. ใช้วิธีการ และเทคนิคอย่างหลากหลายทางสังคมศาสตร์ในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดเตรียมนำเสนอข้อมูลผลการประเมินให้กับผู้รับบริการได้อย่างทันทั่วถึง

4. เน้นการศึกษาประเด็นต่างๆ ของโครงการอย่างรอบด้านโดยคำนึงถึงบริบทของโครงการเพื่อให้ผลภาพรวมทั้งหมดของการดำเนินโครงการ

5. มุ่งตอบคำถามที่สำคัญๆ ทั้งหมดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือการดำเนินโครงการ ทั้งที่เป็นการตอบคำถามโดยชัดหรือนำไปเปรียบเทียบเป้าหมายและเกณฑ์การปฏิบัติงานที่กำหนดไว้แล้ว และตอบคำถามที่เป็นความสัมพันธ์เชิงเหตุผลระหว่างโครงการกับผลที่เกิดจากโครงการ

แม้ว่าจะมีผู้นำเสนอแนวคิดที่เรียกว่าวิธีการประสมเพื่อเป็นการรวมการดำเนินระหว่างการตรวจสอบผลงานและการประเมิน แต่ก็ได้มีการชี้ให้เห็นถึงข้อดีในการแยกและข้อจำกัดของการรวมระหว่างการตรวจสอบผลงานและการประเมิน ดังนี้ (Chelimsky, 1998 : 61-67)

ข้อดีของการแยกการตรวจสอบผลงานและการประเมิน

1. ทำให้นักประเมินมีเสรีภาพได้รับความน่าเชื่อถือในการศึกษา สามารถพัฒนาประเด็นคำถามและเกณฑ์ต่างๆ สำหรับประเมินได้หลายแง่มุม มีความครอบคลุมเป็นประโยชน์ต่อผู้ทำหน้าที่ที่ตัดสินใจ

2. ข้อค้นพบที่แตกต่างกันระหว่างการตรวจสอบผลงานและการประเมินต่างๆ ที่มีการศึกษาในประเด็นเดียวกัน โดยใช้วิธีการที่แตกต่างกันจะเป็นปัญหาสำหรับองค์กรในการทำหน้าที่ตัดสินใจ

3. อาจทำให้เกิดการแข่งขันชิงดีกันระหว่างหน่วยงานตรวจสอบผลงานและหน่วยงานการประเมิน

ข้อจำกัดในการรวมการตรวจสอบผลงานและการประเมิน

1. กระทำได้ยาก เนื่องจากนักตรวจสอบผลงาน และนักประเมินได้รับการฝึกฝนมาในทางที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะด้านความคิดภาพในใจ (mind-set) ทั้งนี้เพราะธรรมชาติของนักตรวจสอบผลงาน และนักประเมินมีความแตกต่างกันในการแสดงออก

2. ระยะเวลาดำเนินการที่แตกต่างกันเกี่ยวกับเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณที่กำหนดนักตรวจสอบผลงานต้องตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายในเวลา และงบประมาณที่กำหนด ส่วนนักประเมินไม่ได้ถูกกำหนดด้วยเวลาและงบประมาณ

3. ข้อแตกต่างเกี่ยวกับเครื่องมือโดยเฉพาะแนวคิดในการพัฒนาและให้ความสนใจในเรื่องคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งทั้งสองแนวคิดแตกต่างกันในเรื่องดังกล่าว

การตรวจสอบผลงานในประเทศไทย

การตรวจสอบผลงานมีมานานแล้วในวงการธุรกิจ แต่ในวงการศึกษาก็จะเริ่มเป็นที่รู้จักในประเทศไทยเมื่อเริ่มมีการปฏิรูปการศึกษาและเป็นที่รู้จักกว้างขวางมากขึ้นเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ทั้งนี้เพราะตาม

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 หมวดที่ 6 ว่าด้วย มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

มาตรา 48 ให้หน่วยงานต้นสังกัด และสถานศึกษาจัดให้มีระบบประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่า การประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการ และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก

มาตรา 49 ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์กรมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา

จากสาระสำคัญดังกล่าว ทำให้เห็นความสำคัญของการตรวจสอบชั้น ซึ่งในปัจจุบันได้จัดตั้งสำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เพื่อประเมินทางด้านการศึกษาชั้นแล้ว

รัตนะ บัวสนธ์

บรรณานุกรม

- Boorks, R.A. "Blending Two Cultures : State Legislative Auditing and Evaluation," **Evaluation and Auditing : Prospect for Convergence, New Direction for Evaluation.** 71 : 15-28 ; Fall 1996.
- Chelimsky, E. "Auditing and Evaluation : Whither the Relationship?" **Evaluation and Auditing : Prospects Convergence, New Direction for Evaluation.** 71 : 61-67 ; Fall 1996.
- Divorski, S. "Difference in Approaches of Auditors and Evaluators to Examination of Government Policies and Programs," **Evaluation and Auditing : Prospects for Convergence, New Direction for Evaluation.** 71 : 7-14 ; Fall 1996.
- Leeuw, F.L. "Auditing and Evaluation : Bridging a Gap, Worlds to Meet," **Evaluation and auditing : Prospects for Convergence, New Direction for Evaluation.** 71 : 51-60 ; Fall 1996.
- Pollit, C.and Summa, H. "Performance Audit and Evaluation : Siminar Tools, Different Relationship?" : **Evaluation and Auditing : Prospects for Convergence, New Direction for Evaluation.** 71 : 29-50 ; Fall 1996.