



บทที่ 4

สรุปและเสนอแนะ

จากการดำเนินการพัฒนาตัวชี้วัดใหม่ เพื่อการประเมินผลกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้แก่ 1) ทีมพี่เลี้ยง (สอจร.) 2) ทีมจังหวัด 3) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ 4) ทีมประชาสัมพันธ์ และได้รายงานผลการประเมินไปในการวิจัยก่อนหน้านี้ (โครงการวิจัยประเมินผลการพัฒนาศักยภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนนระดับจังหวัด: จัดทำตัวชี้วัด โดย สถาบันพระปกเกล้า, 2549) และทาง สสส. ได้ให้นักวิจัยบางส่วนจากคณะนักวิจัยที่ทำการสร้างตัวชี้วัด ดำเนินการประเมินตัวชี้วัดในช่วงสงครามตอร์ระยะสั้นๆ เพื่อสังเกตการณ์และประเมินผลการดำเนินงานในช่วงสงครามตอร์จากตัวชี้วัดที่ได้สร้างขึ้น และศึกษาประเมินการดำเนินงานแบบบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในจังหวัด และการบูรณาการกับจังหวัดใกล้เคียง ตลอดจนทดสอบความเหมาะสมของตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นเมื่อนำมาใช้ช่วงเทศกาลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ผลการนำตัวชี้วัดไปประเมินในช่วงเทศกาลสงครามตอร์ มีข้อสรุป และข้อเสนอแนะที่น่าสนใจหลายประการ ดังนี้

1. หลักการของตัวชี้วัด

1) การดำเนินการประเมินในรูปแบบใหม่ คือ ประเมินกระบวนการ

1.1) พบว่าเมื่อนำตัวชี้วัดไปประเมินและได้อธิบายถึงหลักการแนวคิดที่สำคัญว่า ประโยชน์ของการประเมินกระบวนการนั้น จะช่วยให้เกิดการปรับปรุงพัฒนา การปฏิบัติตามนโยบายได้ดีกว่า การมุ่งทำให้ได้ตามเป้าหมาย โดยไม่สนใจปรับปรุงกระบวนการในการดำเนินงาน เช่น เป้าหมายที่กำหนดว่า “ต้องไม่ตายเกิน ‘X’ คน แต่ละจังหวัดก็สนใจแต่จะรักษาเป้าหมายให้ได้ แต่ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในจังหวัดเดียวกัน และหน่วยงานในพื้นที่ใกล้เคียง แต่ละฝ่ายจะสนใจที่จะได้งบประมาณไปดำเนินการในส่วนของตน เพื่อป้องกันไม่ให้อีกกล่าวหาว่าเป็นต้นเหตุ ที่ทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ส่วนกลางกำหนด เช่น ยอดผู้เสียชีวิต หรือผู้บาดเจ็บ เกินกว่าค่าคาดคะเนที่กำหนดไว้

1.2) การกำหนดตัวชี้วัดของกระบวนการที่ชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักถึงกระบวนการที่สำคัญ และทราบว่าปฏิบัติงานอย่างไรถึงจะอยู่ในระดับใช้ได้หรือในระดับมาตรฐาน (Standard) เช่น ตัวชี้วัดด้านคณะกรรมการอำนวยการ และคณะกรรมการดำเนินการ (DCOM-WCOM) ที่กำหนดให้ประธาน (ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด) ต้องมาร่วมประชุมที่ครั้งในหนึ่งปี โดยไม่ได้มอบหมายให้ผู้อื่นเข้าแทน ซึ่งทำให้บางจังหวัดมีความพยายามที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ถึงเกณฑ์นั้นๆ เพราะการที่ประธานมาประชุมเองจะทำให้ผู้ร่วมประชุมสนใจที่จะเข้าประชุมมากขึ้น หรือในการให้บริการ



ประชาชนที่ประสบ หรือพบเห็นอุบัติเหตุ โดยมีการประชาสัมพันธ์ให้โทรเข้าหมายเลขสายด่วน 1669 ซึ่งการประเมินในประเด็นดังกล่าว ไม่ใช่ประเมินว่ามีการโทรเข้ามากี่ครั้ง แต่เป็นการประเมินว่า การโทรเข้าแต่ละครั้ง มีผู้รับสายทันทีหรือไม่ หรือประเมินโดยนับจากจำนวนเสียงกริ่งที่ตั้งขึ้นจนกว่าจะมีผู้รับโทรศัพท์ เป็นต้น

นอกจากนั้นการกำหนดระดับการประเมิน (range of value) ยังทำให้ผู้ปฏิบัติงานทราบบทบาทหน้าที่ของตน และเกิดความเข้าใจกับผู้บังคับบัญชา และผู้ที่ทำหน้าที่ประเมิน

1.3) ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถปรับปรุงคุณภาพของกระบวนการให้ดีขึ้นได้ โดยดูจากระดับตัวชี้วัด ที่มีเกณฑ์ที่วัดได้

2) การประเมินในลักษณะให้ผู้ปฏิบัติประเมินตนเอง

2.1) การให้ผู้ปฏิบัติประเมินตนเอง (Self Evaluation) จะได้ประโยชน์ และเกิดความรู้สึกที่ดีต่อตัวผู้ประเมินเอง เพราะทำให้รู้สึกที่ไม่ถูกจับผิด

2.2) ผู้ปฏิบัติสามารถตั้งเป้าและกำหนดแผนการปฏิบัติให้ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน (Standard) หรือเป้าหมายสูงสุด (Best Practice) โดยสามารถนำไปศึกษาเทียบเคียง (Bench marking) ทั้งในระดับประเทศ โดยการเทียบเคียงกับจังหวัด หรือหน่วยงานอื่น หรือในระดับสากล ก็สามารถนำไปกับเทียบเคียงกับต่างประเทศได้อีกด้วย

3) การประเมินในรูปแบบบูรณาการ ในการประเมินครั้งนี้พยายามที่จะเน้นกระบวนการบูรณาการระหว่าง หน่วยปฏิบัติ และความ เป็นเครือข่าย เช่น ในการประชุมร่วมกันมีผู้เข้าประชุมครบทุกหน่วยงานที่ดูแลแต่ละยุทธศาสตร์ “E” หรือไม่ มีการเตรียมการประชุมหรือไม่ มีการนำข้อมูลจากหน่วยปฏิบัติที่เก็บรวบรวมไว้ไปใช้ในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ ข้อมูลที่เป็นประโยชน์และจำเป็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุจราจรหรือไม่ การนำเสนอลักษณะของนวัตกรรม มีการนำไปเผยแพร่ให้กับหน่วยปฏิบัติอย่างไร หรือนำไปประกอบการฝึกอบรมบ้างไหม

นอกจากนั้น ยังมุ่งศึกษาความเป็นเครือข่ายระหว่างหน่วยปฏิบัติข้างเคียง เช่น ความร่วมมือระหว่างจังหวัดข้างเคียง เช่น จ.อุดรธานี และ จ.ขอนแก่น หรือ จ.สุโขทัย และ จ.พิษณุโลก ซึ่งเป็นจังหวัดที่อยู่ในเส้นทางเดียวกัน เช่น การศึกษาแผนการส่งตัวผู้ป่วยว่า “เอื้อต่อการช่วยเหลือผู้ป่วยให้ได้รับการบริการรวดเร็ว หรือ เป็นการผลักดันผู้เสียชีวิตไปจังหวัดอื่นมากกว่า” เป็นต้น

2. ภาพรวมของการประเมินช่วงสงกรานต์ 2549

1) ผลการประเมินกระบวนการ

1.1) การประเมินที่ก่อให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนา เนื่องจากเป็นการประเมินแบบตัดขวาง (Cross Section) คือ เป็นการประเมินเป็นครั้งคราว ซึ่งทำให้ไม่เห็นการปรับปรุงในกระบวนการได้ แต่ได้ทำให้จังหวัดต่างๆ ตระหนักและเข้าใจในการประเมินกระบวนการ มากขึ้น และเห็นว่า มีประโยชน์



กว่าการประเมินผลลัพธ์ (Outcome) คือจำนวนของผู้บาดเจ็บและผู้เสียชีวิตอย่างเดียว หากมีการประเมินตนเองไปอย่างสม่ำเสมอ เช่น ปีละครั้งหรือสองครั้ง จะทำให้มองเห็นความเปลี่ยนแปลงที่ดีได้

1.2) ในการกำหนดค่ามาตรฐาน (Standard) ก็ดี ค่าสูงสุด (Best Practices) ก็ดี ในขั้นต้นผู้รับการประเมินจะกังวลว่าหน่วยงานเขาจะได้ค่าคะแนนไม่ดี ฉะนั้นหน่วยงานต่างๆ จะพยายามให้ลดค่ามาตรฐานลงมา และอย่างไรก็ดี ก็ยังให้ค่าคะแนนของตัวเองค่อนข้างสูงกว่า ที่ผู้ประเมินคิดว่าน่าจะดี ฉะนั้น จำเป็นที่จะต้องให้ผู้มีอำนาจที่จะรับทราบผลการประเมินในลักษณะนี้ว่าเป็นการประเมินไม่ใช่ ผ่านหรือไม่ผ่าน (Summative Evaluation) แต่เป็นการประเมินเพื่อปรับปรุงหรือ Formative Evaluation เมื่อผู้ประเมินเข้าใจดีแล้วก็จะชอบที่จะประเมินให้ต่ำไว้ก่อน แล้วจึงมีค่าคะแนนสูงขึ้นในรอบต่อไป ดีกว่า ตอนแรกสูง แล้วตอนหลังต่ำ ซึ่งผู้มีอำนาจตัดสินใจจำเป็นต้องอธิบายและรับรู้ รับทราบหลักการดังกล่าวด้วย

2) ผลการประเมินตนเอง

2.1) ความไม่คุ้นเคย เนื่องจากหน่วยงานส่วนใหญ่ที่รับการประเมินยังไม่คุ้นเคยกับการประเมินตนเอง (Self Evaluation) ทำให้การให้คะแนนระดับตัวชี้วัดมักจะให้คะแนนสูงไว้ก่อน

2.2) ความไม่เข้าใจ เนื่องจากการใช้ตัวชี้วัดแบบกระบวนการเป็นงานใหม่ และต้องอาศัยการทำความเข้าใจ ในขั้นแรกเมื่อส่งแบบประเมินไปให้ประเมินและกรอกข้อมูลเองโดยไม่มีคู่มือประกอบ การประเมินจะเป็นไปอย่างยากลำบาก และบางครั้งรายละเอียดและเหตุผลที่ให้มาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคำถาม

2.3) ความตระหนักในความสำคัญของการประเมิน พบว่า ผู้รับการประเมินยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการประเมินครั้งนี้ และเนื่องจากการประเมินไม่ได้เริ่มพร้อมไปกับการที่จังหวัดได้รับงบประมาณจาก สสส. ดังนั้น ผู้รับการประเมินจึงไม่ให้ความสำคัญมากนัก เพราะมีงานอื่นที่เร่งรัดกว่ารออยู่ และทำให้การประเมินใช้เวลานาน กว่าที่จะรวบรวมข้อมูลได้ครบถ้วน ซึ่งปัญหาดังกล่าวหากมีการอบรมหรือปฐมนิเทศผู้ปฏิบัติ ในช่วงก่อนหรือหลังการรับทุนจาก สสส. น่าจะช่วยให้เกิดความตระหนัก และความเข้าใจได้ดีขึ้น นอกจากนี้ในการเริ่มการประเมินก็เป็นช่วงที่หน่วยงานต่างๆ เริ่มเข้าสู่ช่วง 10 วัน อันตราย แล้ว

3) การประเมินด้านการบูรณาการ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ผู้ประเมินเริ่มงานในช่วง 10 วันอันตราย การไปพบกับผู้รับการประเมินจึงอยู่ในช่วงที่การดำเนินการได้เริ่มไปแล้ว ทำให้ไม่สามารถเห็นภาพของการบูรณาการมากนัก และทำให้เห็นถึงความไม่บูรณาการของหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะส่วนกลาง ที่ยังยึดติดกับตัวชี้วัดแบบเดิม คือการบรรลุเป้าหมาย ที่ “ต้องไม่ตายเกิน “X” คน และการดำเนินงานยังทำในลักษณะตัวใครตัวมัน แบ่งแยกจังหวัดเรา จังหวัดเขา โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการส่งต่อผู้ป่วยเพื่อลดเป้าหมาย รวมถึงมีความพยายามดึงเวลาให้ผู้ป่วยเสียชีวิตเกิน 30 วัน เพื่อลดตัวเลขการเสียชีวิตอีกด้วย



3. บทสรุปจากการนำตัวชี้วัดไปใช้ประเมิน

จากการศึกษาวิจัยในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เทศกาลสงกรานต์ พ.ศ. 2549 โดยใช้ตัวชี้วัดที่มีการสร้างขึ้นมาเพื่อประเมินกระบวนการดำเนินงานของจังหวัดนำร่องและหน่วยงานต่าง ๆ และทาง สสส. ได้ให้คณะผู้วิจัยทำการศึกษาทดสอบวิจัยจังหวัด 4 จังหวัด คือ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุดรธานี จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดสุโขทัย โดยมีแนวคิดว่าจะทำการทดสอบตัวชี้วัดอีกครั้ง และดูความเป็นไปได้ของการนำตัวชี้วัดนี้ไปใช้กับจังหวัดต่าง ๆ ที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก สสส. 51 จังหวัด จึงให้ทำการศึกษาในช่วงเทศกาล เนื่องจากการทดสอบตัวชี้วัดก่อนหน้านี้เป็นการทดสอบในช่วงที่ไม่มีเทศกาล บทสรุปและข้อเสนอแนะของการประเมินตัวชี้วัด มีรายละเอียดดังนี้

- 1) ตัวชี้วัดดังกล่าวสามารถนำมาใช้ได้ทั้งช่วงเทศกาลและช่วงปกติ และเนื่องจากการทดสอบกระบวนการจึงจำเป็นต้องมีการวัดเปรียบเทียบในแต่ละช่วงเวลาหรือปีต่อปีแล้วแต่ผู้จะนำไปใช้
- 2) ตัวชี้วัดดังกล่าวสามารถวัดในกระบวนการเพื่อการปรับปรุงและพัฒนาได้จริง และยังก่อให้เกิดความตระหนักในกระบวนการทำงานมากกว่าที่จะทำให้ถึง “เป้าหมาย” เพียงอย่างเดียวโดยอาจละเลยกระบวนการและเมื่อดูแต่เป้าหมายจะเป็นการกระทำเพื่อการแข่งขันมากกว่าที่จะทำงานแบบร่วมมือกัน หากกำหนดตัวชี้วัดเป็นกระบวนการที่จะต้องร่วมมือและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม
- 3) ตัวชี้วัดสามารถและควรที่จะนำมาใช้ในลักษณะของการประเมินตนเอง ซึ่งจะเกิดความรู้สึกที่ดีกว่า และมีการตรวจสอบสุม่โดยหน่วยงานภายนอกตามความเหมาะสม แต่การประเมินตนเองจะต้องมีการจัดทำคู่มือการประเมิน และการฝึกอบรมให้กับหน่วยงานที่รับงานและงบประมาณจาก สสส. ให้เกิดความเข้าใจอย่างแท้จริง
- 4) ผลการประเมินของตัวชี้วัดจะทำให้หน่วยเหนือสามารถจะพิจารณาทราบถึงการปฏิบัติ และนำไปสู่การแนะนำเพื่อการปรับปรุง ตลอดจนการสนับสนุนส่งเสริมแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม
- 5) ตัวชี้วัดดังกล่าวยังอาจเป็นต้นแบบของการทำงานแบบบูรณาการในการปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้การมีส่วนร่วมเป็นสิทธิของประชาชนกับทั้งรัฐ ทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในหลาย ๆ มาตรการ (ม.46, ม.56, ม.59, ม.76, ม.79 เป็นต้น) ดังนั้นหากมีการนำตัวชี้วัดนี้ไปใช้จนเกิดความคุ้นเคยและแพร่หลายก็จะสร้างวัฒนธรรมของการทำงานร่วมกันมากกว่าการแข่งขันให้ได้ตามเป้าหมายเท่านั้น

4. ข้อเสนอแนะจากการนำตัวชี้วัดไปใช้ประเมิน

ผลการวิจัยศึกษาระยะสั้น ๆ ซึ่งถือว่าสั้นมากในช่วงเทศกาลและการสรุปประเมินผลมีข้อเสนอแนะต่อผู้ให้การสนับสนุนการวิจัย คือ สสส. ดังนี้คือ

- 1) ควรปรับปรุงการประเมินโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงการป้องกันแก้ปัญหาอุบัติเหตุบนท้องถนนโดยใช้ตัวชี้วัดเชิงกระบวนการที่ได้มีการสร้างไว้แล้วและนำมาทดสอบในช่วงเทศกาลสงกรานต์



2) ควรเสนอผู้มีอำนาจให้พิจารณาการทำงานของหน่วยต่างๆ จากการปฏิบัติมากกว่าเป้าหมาย ซึ่งสามารถมองเห็นได้ชัดเจนจากการประเมินกระบวนการการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

3) ควรส่งเสริมการประเมินตนเอง ให้มากขึ้นและมีหน่วยงานในการติดตามตรวจสอบเป็นครั้งคราว

4) ในการประเมินผลในโครงการนำร่องทั้ง 51 จังหวัด ควรดำเนินการดังนี้

4.1) ทำคู่มือการประเมินผลประกอบตัวชี้วัดดังกล่าว เพื่อการประเมินตนเอง

4.2) จัดทำการศึกษาเปรียบเทียบความรู้กับหน่วยงานองค์กรที่รับงบประมาณจาก สสส. ให้เข้าใจถึงรายละเอียดและวิธีการการประเมินตนเองตามคู่มือให้เกิดความเข้าใจและควรทำไปพร้อมๆ กับการให้

4.3) การประเมินควรพิจารณาในลักษณะการประเมินเพื่อปรับปรุง หรือ Formative Evaluation มากกว่าประเมินเพื่อการ “ผ่าน” หรือ “ไม่ผ่าน” หรือ Summative Evaluation ดังนั้นการประเมินเพียงครั้งเดียวยังไม่อาจตัดสินการทำงานได้ 100% การดูความก้าวหน้าของการปฏิบัติจึงเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญกว่า “ค่าพิสัย” (Range of value) ในแต่ละหน่วยเวลา (ต่อปี ต่อเดือน ต่อระยะเวลาที่กำหนด) มีการกระทำการปฏิบัติที่ดีขึ้นอย่างไรหรือไม่

4.4) จัดหาหน่วยงานกลางเพื่อดำเนินการทำคู่มือ ฝึกอบรม และติดตามผู้ตรวจการปฏิบัติ จังหวัดนำร่องถึงการประเมินตนเองอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่รับงบประมาณจาก สสส.