



## สตง. จะสามารถวัดผลกระทบจากการตรวจสอบ (Audit Impact) ได้อย่างไร?<sup>1</sup>

เรียบเรียงโดย

นายชินพงศ์ ตระกูลศิษฐ์ นวผ. ชก.

นางสาวชนากานต์ โภชฌงค์ นตง. ชก.

นางสาวสุพร เหล่าพงษ์แก้ว นตง. ชก.

กลุ่มตรวจสอบระหว่างประเทศ สำนักงานการต่างประเทศ

ในบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ โดยได้นำแนวคิด Objectives and Key Results (OKRs) มาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดเป้าหมายและกำกับทิศทางการดำเนินงานขององค์กร เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน และสามารถติดตามประเมินผลได้อย่างเป็นระบบ

ในขณะเดียวกัน สถาบันการตรวจสอบสูงสุด (SAI) ทั่วโลก ได้นำกรอบ SAI Performance Measurement Framework (SAI PMF) มาใช้เป็นแนวทางในการประเมินสมรรถนะขององค์กรตามมาตรฐานสากล ทั้งในมิติด้านความเป็นอิสระ ความเป็นมืออาชีพ กระบวนการทำงาน และการบริหารจัดการองค์กร

อย่างไรก็ดี แม้จะมีเครื่องมือและกรอบการประเมินดังกล่าวแล้ว ประเด็นสำคัญที่ยังคงเป็นความท้าทายของ SAIs ทั่วโลก คือคำถามพื้นฐานที่ว่า การตรวจเงินแผ่นดินก่อให้เกิดผลลัพธ์และคุณค่าต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างไร และสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมเพียงใด ซึ่งเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงโดยตรงกับความเชื่อมั่นของสาธารณชน (Public Trust) ต่อบทบาทขององค์กรตรวจสอบ

<sup>1</sup> อ้างอิงข้อมูลจาก How do Supreme Audit Institutions measure their impact? Results from the Annual Meeting of the INTOSAI Working Group on Evaluation of Public Policies and Programs (WGEPPP) โดย Andrea Haeupfli and INTOSAI Working Group on Evaluation of Public Policies and Programs (WGEPPP)

ในทางปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับ “ผลลัพธ์” ของการตรวจเงินแผ่นดินมีความหลากหลายตามมุมมองของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง บางฝ่ายให้ความสำคัญกับการตรวจพบการทุจริต บางฝ่ายมองว่าจำนวนเงินที่สามารถเรียกคืนหรือป้องกันความเสียหายได้เป็นตัวสะท้อนความสำเร็จ ขณะที่อีกหลายฝ่ายเห็นว่าการที่หน่วยรับตรวจสามารถปรับปรุงระบบงานและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเป็นผลลัพธ์ที่สำคัญที่สุด

แนวคิดเหล่านี้ล้วนสะท้อนมิติของผลลัพธ์จากการตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบที่แตกต่างกัน และไม่อาจจัดลำดับความถูกต้องหรือความสำคัญได้อย่างตายตัว หากแต่สะท้อนความซับซ้อนของบทบาท SAIs ในระบบการบริหารงานภาครัฐ

ด้วยเหตุนี้ การพัฒนากรอบการวัดผลที่สามารถสะท้อนคุณค่าในหลายมิติอย่างรอบด้าน จึงเป็นภารกิจสำคัญที่ SAIs ทั่วโลกกำลังผลักดัน

ในการนี้ คณะทำงานด้านการประเมินนโยบายและโครงการภาครัฐขององค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (Working Group on Evaluation of Public Policies and Programs: WGEPPP) ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการวัดผลลัพธ์ของการตรวจเงินแผ่นดินในระดับนานาชาติ

โดย WGEPPP ได้จัดทำแบบสำรวจเกี่ยวกับปฏิบัติที่ SAIs ใช้ในการประเมินผลลัพธ์จากการตรวจสอบและส่งให้ SAIs ทั่วโลก รวมถึงสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยด้วย ซึ่งผลการสำรวจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มและรูปแบบการวัดผลที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน

จากผลการสำรวจพบว่า SAIs ส่วนใหญ่นิยมใช้ตัวชี้วัดเชิงปริมาณเป็นพื้นฐานในการรายงานผลการดำเนินงาน ได้แก่ จำนวนรายงานที่เผยแพร่ จำนวนการตรวจสอบที่ดำเนินการจริง และจำนวนการตรวจสอบตามแผนประจำปี

ตัวชี้วัดในลักษณะดังกล่าวมีข้อดีในด้านความชัดเจน ตรวจสอบได้ และสามารถสื่อสารต่อสาธารณะได้ง่าย อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดเหล่านี้สะท้อนเพียง “ผลผลิต” ของกระบวนการทำงาน มิได้สะท้อน “ผลลัพธ์” หรือ “ผลกระทบ” ที่เกิดขึ้นต่อระบบการบริหารภาครัฐและสังคมโดยรวม

SAIs ส่วนใหญ่ตระหนักถึงข้อจำกัดของการประเมินในมิตินี้ และพยายามพัฒนาวิธีการวัดผลที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยเชื่อมโยงผลงานตรวจสอบกับคุณค่าเชิงเศรษฐกิจ SAIs บางแห่งได้นำแนวคิดด้านความคุ้มค่าและความประหยัด (Value for Money) มาใช้ในการประเมินผลลัพธ์ ตัวอย่างเช่น การเปรียบเทียบประโยชน์ที่เกิดจากการตรวจสอบกับงบประมาณที่ใช้ดำเนินงาน เช่น มูลค่าความเสียหายที่เรียกคืนได้ รายได้ที่จัดเก็บเพิ่มความเสียหายที่สามารถป้องกันได้ หรือค่าเสียโอกาสที่ลดลง

การประเมินในลักษณะนี้ช่วยทำให้สาธารณชนสามารถเข้าใจได้อย่างเป็นรูปธรรมว่า การใช้งบประมาณเพื่อการตรวจเงินแผ่นดินก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติในระดับใด อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้ยังคงสะท้อนมุมมองขององค์กรตรวจสอบเป็นหลัก และอาจไม่ครอบคลุมผลกระทบเชิงระบบในระยะยาว

ด้วยเหตุนี้ เพื่อเสริมสร้างความครอบคลุมในการประเมินผล SAIs หลายแห่งจึงให้ความสำคัญกับการติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของหน่วยรับตรวจ ซึ่งจากการสำรวจพบว่า SAIs ส่วนใหญ่มีระบบติดตามข้อเสนอแนะอย่างเป็นระบบ และบางแห่งมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบติดตาม

ถึงกระนั้น ข้อมูลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะส่วนใหญ่อาศัยการรายงานจากหน่วยรับตรวจ ซึ่งอาจสะท้อนเพียงการปฏิบัติเชิงรูปแบบ และยังไม่สามารถยืนยันถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพได้อย่างครบถ้วน

ด้วยข้อจำกัดนี้ SAIs บางแห่งจึงพัฒนาเครื่องมือการประเมินเชิงคุณภาพประกอบกัน เช่น การสำรวจความคิดเห็นของหน่วยรับตรวจ การรับฟังความเห็นจากรัฐสภาและสาธารณชน รวมถึงการวิเคราะห์เนื้อหาสื่อและสื่อสังคมออนไลน์

แนวทางดังกล่าวช่วยสะท้อนการรับรู้ ความเชื่อมั่น และความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อบทบาทขององค์กรตรวจสอบ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของ “ผลกระทบทางสังคม” ของการตรวจเงินแผ่นดิน

สุดท้ายนี้ การวัดผลลัพธ์ของการตรวจเงินแผ่นดินควรได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบและมีความสอดคล้องกันในระดับนานาชาติ ซึ่ง WGEPPP กำลังผลักดันให้ INTOSAI นำแนวปฏิบัติที่รวบรวมได้ไปพัฒนาเป็นกรอบมาตรฐานในอนาคต โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การทำให้การตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีความเป็นนามธรรม สามารถสะท้อนคุณค่าและผลกระทบได้อย่างเป็นรูปธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชน และสนับสนุนบทบาทของ SAIs ในฐานะกลไกหลักของระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ