



การประเมินผลนโยบายสาธารณะ : หลักการ รูปแบบ และวิธีการ The Public Policy Evaluation : Principle Form and Method

สัญญา เคนภภูมิ

Sanya Kenaphoom

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Corresponding author, E-mail : zumsa_17@hotmail.com

สาระสังเขป

การประเมินเป็นวิธีการศึกษาคุณค่าของข้อเท็จจริงในแง่มุมต่างๆ การประเมินผลนโยบายเป็นกระบวนการทบทวนตรวจสอบและวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด รูปแบบการประเมินผลนโยบาย ได้แก่ การกำกับติดตามนโยบาย การวัดประสิทธิภาพและการวัดประสิทธิผล ส่วนวิธีการการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย การประเมินผลด้วยวิธีการวิจัยและการประเมินผลด้วยระบบวิเคราะห์และเกณฑ์ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะนั้น มักจะใช้เกณฑ์ดังต่อไปนี้ เกณฑ์ประสิทธิภาพ เกณฑ์ประสิทธิผล เกณฑ์ความเป็นธรรม เกณฑ์ความเสมอภาค และ เกณฑ์ความพอใจ

คำสำคัญ : นโยบายสาธารณะ ; การประเมินผล

SUMMARY

The policy evaluation was the process of reviewed and analyzed the policy effectiveness and efficiency whether it was according to objectives defined or not. The policy evaluation forms are also including; the policy monitoring and control, the efficiency measurement, the effectiveness evaluation. However, the policy evaluation methods were the evaluation research and the analytical evaluation. Moreover, the criteria for evaluation of public policies usually use that following; the efficiency, the effectiveness, the equity, the equality and the satisfaction.

Keywords : Public Policy ; Evaluation



บทนำ

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะทำหรือไม่กระทำในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่นๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี [1] สามารถจำแนกเป็น 4 ลักษณะคือ กิจกรรมแห่งรัฐบาล ทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล แนวทางในการกระทำของรัฐบาล และ กฎหมาย [2] และมีกระบวนการที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ได้แก่ การก่อรูปนโยบาย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

การประเมินเป็นวิธีการศึกษาความจริงในด้านคุณค่าของข้อเท็จจริงในแง่ต่างๆ ภายใต้บริบททางสังคมนับว่ามีความยากลำบากยิ่งการศึกษาคุณค่าของความจริงจึงนับได้ว่ามีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นการประเมินจึงเป็นกระบวนการที่ไม่ง่ายและทำให้ได้ดีได้ยากเพราะต้องอาศัยหลักปรัชญาวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ ความรอบรู้ในเนื้อหาและการใช้วิจารณญาณอันสมเหตุสมผลในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานรูปแบบการประเมินสามารถมองได้ในหลายแง่มุม อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของการประเมิน ควรจะตอบคำถาม ประเมินไปทำไมและประเมินอย่างไรน่าจะเป็นกรอบความคิดสำหรับการประเมินได้เป็นอย่างดี [3] ดังนั้นการประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) เป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public policy process) ทั้งนี้เพราะการประเมินผลนโยบายจะบอกให้ทราบถึงระดับความสำเร็จ (Success) หรือล้มเหลว (Failure) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัญหาอะไรบางอย่างเกี่ยวกับเป้าหมายวัตถุประสงค์ ทรัพยากร กระบวนการหน่วยงานที่รับผิดชอบ ผลผลิตผลลัพธ์ ผลกระทบและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง [4] การประเมินผลนโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับผู้ตัดสินใจ นโยบายว่าจะดำเนินนโยบายนั้นต่อไปหรือทำการปรับปรุงนโยบายเสียใหม่ หรือต้องยกเลิกนโยบายในที่สุด

ความหมายของการประเมินผลนโยบาย

ความหมายการประเมินผลนโยบาย มีมิติการมองอยู่หลายประการ ด้วยกัน คำนิยามความหมายของนักวิชาการสำคัญ ๆ

ที่ให้ความหมายและอธิบายลักษณะการประเมินผลนโยบาย เช่น Charles O. Jones [5] กล่าวว่าเป็นการกระทำที่เป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุถึงผลของนโยบายใดนโยบายหนึ่ง โดยการเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้และผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบายที่ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียของสังคมซึ่งเป็นเป้าหมาย (Goal) ของนโยบายนั้นมุ่งแก้ไขการประเมินนโยบายนี้เป็นกิจกรรมซึ่งเป็นหน้าที่ประจำของรัฐบาลในทุกกระบวนการเมืองเสมือนเป็นเครื่องมือใช้ทบทวนตรวจตราและประเมินความก้าวหน้าในการทำงานของตนเอง Worthen and Sanders [6] ได้ให้ทรรศนะว่าเป็นการประเมินผลคือการให้คุณค่าหรือการเลือกการประเมินผลนโยบายจึงเป็นกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเลือกโดยทั่วไปจะเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดจากทางเลือกที่มีอยู่โดยอาศัยการรับรู้ (Perception) ของตนเองตราบใดที่กิจกรรมการเลือกกระทำอย่างเป็นระบบมากที่สุดมีการนิยามเกณฑ์ต่างๆที่ใช้พิจารณามีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆอย่างถูกต้องการให้คุณค่าที่แท้จริงของทางเลือกย่อมกระทำได้ William N. Dunn [7] ระบุว่า เป็นขั้นตอนที่มุ่งผลิตข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผลของการดำเนินงานตามนโยบายและแก้ไขปัญหาที่เป็นเป้าหมายของนโยบายได้หรือไม่ดังนั้นการประเมินผลนโยบายจึงมุ่งตอบปัญหาที่ว่าหลังจากดำเนินการตามนโยบายแล้วเกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรขึ้นในสังคมหรือไม่ E. R. House [8] กล่าวว่า เป็นเพียงกิจกรรมชักชวน (Acts of Persuasion) ซึ่งเน้นให้กลุ่มเป้าหมายเข้าใจในผลของนโยบายหรือกิจกรรมที่ประเมินนั้น และยอมรับถึงผลของนโยบายที่เกิดขึ้น Rossi & Freeman [9] ระบุว่า เป็นการใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์อย่างเป็นระบบเพื่อประเมินกรอบความคิดเชิงทฤษฎีการออกแบบและการนำนโยบายไปปฏิบัติและอรรถประโยชน์ที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติจากความหมายนี้ชี้ให้เห็นว่าการประเมินผลนั้นต้องมีการประเมินอย่างเป็นระบบใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมและต้องประเมินโดยมีกรอบความคิดเชิงทฤษฎีรองรับและต้องสามารถจำแนกผลการประเมินได้ชัดเจนว่านโยบายใดมีประสิทธิผลประสิทธิภาพประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว Emil J. Posavac & Raymond G. Carey [10] กล่าวว่า เป็นการใช้วิธีการหลายวิธีและทักษะหลายๆด้านเพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้นั้นจำเป็นหรือไม่ควรดำเนินการหรือไม่ดำเนินการเป็นไปตามที่วางไว้หรือไม่ช่วยแก้ไขปัญหามาตาม

วัตถุประสงค์หรือไม่และ James E. Anderson [11] ให้ทัศนะว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการ (Estimation) การประเมิน (Assessment) หรือการประเมินค่า (Appraisal) นโยบายซึ่งรวมถึงเนื้อหาสาระการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) และผลกระทบ (Effects)

นอกจากนั้น Anderson ได้จำแนกให้เห็นความแตกต่างระหว่างการประเมินผลผลิตนโยบาย ผลลัพธ์นโยบาย และผลกระทบของนโยบายดังนี้

1. ผลผลิตนโยบาย (Policy outputs) คือผลที่เกิดขึ้นจากการทำงานของหน่วยงานให้เป็นไปตามการตัดสินใจนโยบายและถ้อยแถลงนโยบาย แนวความคิดเกี่ยวกับผลผลิตนโยบาย จะมุ่งเน้นในประเด็นเหล่านี้ ได้แก่ จำนวนภาษีที่เก็บได้ ความยาวของถนนที่สร้างได้ จำนวนเงินสวัสดิการที่จ่ายไป ค่าปรับที่เก็บไปจากการละเมิดกฎจราจร การสร้างท่าเรือน้ำลึกเสร็จเรียบร้อยตามงบประมาณที่ได้รับ

2. ผลลัพธ์นโยบาย (Policy outcomes) คือผลที่เกิดขึ้นต่อสังคมทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ซึ่งเกิดจากการกระทำหรือไม่กระทำของรัฐบาล เช่น นโยบายสวัสดิการสังคม หากพิจารณาในด้านผลผลิตนโยบายอาจพิจารณาว่าประชาชนกลุ่มเป้าหมายมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่ในด้านผลลัพธ์นโยบาย อาจพบว่าประชาชนกลุ่มเป้าหมายขาดความกระตือรือร้นที่จะหางานทำ เพื่อให้มีรายได้เพียงพอโดยไม่ต้องพึ่งเงินสวัสดิการ เป็นต้น

3. ผลกระทบของนโยบาย (Policy impacts) นอกจากผลผลิตและผลลัพธ์แล้ว นโยบายยังก่อให้เกิดผลกระทบอีกด้วย เช่น (1) กระทบต่อปัญหาสาธารณสุขตามเป้าหมายของนโยบายจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าประชาชนกลุ่มเป้าหมายใดจะได้รับผลกระทบ เช่น กลุ่มคนจน กลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก หรือใครก็ตามผลของนโยบายที่ต้องการจะเกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มใดต้องระบุให้ชัดเจน ถ้าเป็นโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน เป้าหมายของโครงการคือการยกระดับรายได้ของคนจนนอกจากนั้นนโยบายอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ต้องการหรือไม่ต้องการ หรือทั้งสองอย่างก็ได้ เช่น นโยบายสวัสดิการต่างๆ อาจช่วยให้คนจนมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่อาจไม่ส่งเสริมให้คนจนสนใจหางานทำ ดังนั้นผลกระทบคือรัฐบาลจะต้องจัดสวัสดิการให้ตลอดไป ทำให้เป็นภาระแก่ผู้เสียภาษี เพราะบุคคลเหล่านั้นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ (2) กระทบต่อสถานการณ์หรือกลุ่มคนนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ อาจ

เรียกว่า ผลกระทบที่ไม่คาดหมาย (Spillover effects) หรือผลกระทบภายนอก (Externalities) เช่น การทดลองระเบิดนิวเคลียร์ในชั้นบรรยากาศ อาจให้ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาด้านอาวุธ แต่ก็ก่อให้เกิดรังสีที่เป็นอันตรายต่อมนุษย์ได้หรือโครงการให้การศึกษาแก่ประชาชน นอกจากจะทำให้คนศึกษามีความรู้ ยังทำให้หายจ้างสามารถจ้างคนที่มีความรู้ความสามารถ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทำให้ชุมชนมีสมาชิกที่มีคุณภาพมากขึ้นด้วย แต่ในขณะเดียวกันนายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างมากขึ้น ทำให้ต้นทุนค่าสูงขึ้นด้วย อาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันกับคู่แข่งที่มีต้นทุนค่าแรงถูกกว่าก็ได้ (3) ผลกระทบทั้งต่อสภาพปัจจุบันและอนาคต ผลประโยชน์หรือผลเสียของนโยบายบางประการอาจจะเห็นผลอาจใช้เวลานาน เช่น โครงการหรือนโยบายส่งเสริมการศึกษาเยาวชน ซึ่งกว่าจะเห็นผลจะต้องใช้เวลานาน หรือการส่งเสริมการค้าคว่ำวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะส่งเสริมให้เกิดการประดิษฐ์คิดค้นผลิตภัณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ในระยะยาว เป็นต้น หรือในกรณีที่นโยบายก่อให้เกิดผลเสียในระยะยาว เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยไม่มีเตรียมพร้อมที่ดีพอ ในระยะยาวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจนยากที่จะฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม หรือการฟื้นฟูต้องใช้เงินลงทุนสูงมาก (4) ผลกระทบต่อต้นทุนของนโยบายเช่น ต้นทุนในเรื่องการป้องกันมลพิษซึ่งเป็นเงินลงทุนจำนวนไม่น้อยความยากลำบากในการประเมินผล คือ การประเมินผลจะครอบคลุมต้นทุนเหล่านี้ได้อย่างไร หากรัฐบาลไม่ให้การสนับสนุน ต้นทุนเหล่านี้จะถูกผลักดันไปสู่ผู้บริโภค โดยสินค้าและบริการจะมีราคาสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลกระทบที่ประชาชนไม่พึงประสงค์ (5) ความยากของวัตถุประสงค์ทางอ้อมที่มีต่อชุมชน เช่น นโยบายสิทธิและทรัพย์สินทางปัญญาจะส่งเสริมความคิดริเริ่มและประดิษฐ์คิดค้น และทำให้เศรษฐกิจและสังคมก้าวหน้า แต่จะวัดผลประโยชน์เชิงปริมาณได้อย่างไรเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบทั้งสิ้น

สรุปการประเมินผลนโยบายเป็นกระบวนการทบทวนตรวจสอบและวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่เกิดขึ้นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใดตลอดจนกำกับติดตามความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ นอกจากนั้นหัวใจของ



การประเมินผลนโยบายขึ้นอยู่กับคนที่นิยามการประเมินผล และ สิ่งที่สำคัญอย่างน้อยที่สุดประเด็นหนึ่งคือการประเมินผล จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการวัดคุณค่าของผลของการดำเนินการ ตามนโยบายเพื่อที่จะนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และข้อควรสังเกตคือการประเมินผล นั้นไม่ได้แยกเป็นเอกเทศจากขั้นตอนของนโยบายอื่นแต่ เกี่ยวข้องกันตลอดเวลา

องค์ประกอบของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การประเมินผลเป็นการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริง (Actual results) กับผลที่คาดว่าจะได้รับ (Expected results) ซึ่งความหมายนี้คล้ายกับความหมายของตายและปุระชัยเปี่ยม สมบูรณ์ซึ่งเน้นว่าการประเมินผลคือการเปรียบเทียบผลที่เกิด จากการดำเนินโครงการกับผลที่คาดว่าจะได้รับซึ่งปกติจะกำหนด ไว้ในวัตถุประสงค์ของโครงการ มีนักวิชาการได้กล่าวถึงองค์ ประกอบของการประเมินผลนโยบาย หลายท่าน เช่น อนุวงศ์ทิพย์ เอกแสงศรี [12] การประเมินผลมีองค์ประกอบ ดังนี้(1) ผลการ ปฏิบัติงานที่ต้องการวัด (2) แผนงานและเป้าหมายหรือผลที่คาด ว่าจะได้จากจากการปฏิบัติงาน (3) เกณฑ์หรือมาตรฐานในการ ประเมินและ (4) การเปรียบเทียบนโยบายหรือแผนงาน (Policy/ Planning) กับการปฏิบัติงานจริง (Actual) ปุระชัย เปี่ยม สมบูรณ์ [13] ได้ให้ทัศนะกระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบว่า นโยบายแผนงานและโครงการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และ เป้าประสงค์ที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่และระดับใดหรือเป็น การวัดความสำเร็จของนโยบายโดยวัดจากผลสัมฤทธิ์ของ โครงการเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์ของนโยบาย Wongkietitrat [14] กล่าวว่าเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงผลของการ ดำเนินงานหากบกพร่องจะได้แก้ไขปรับปรุงมีไชภพพร่องหรือผิด พลาดจะต้องถูกลงโทษหรือตำหนิ Wiboon, Rangchaikul, Yoawadee. [15] ระบุว่ากระบวนการรวบรวมและเตรียม ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจหรือตัดสินใจคุณค่า ของสิ่งใดสิ่งหนึ่งรวมทั้งกระบวนการและโครงการต่าง ๆ Almond, Gabriel A. and Powell, Bingham G. [16] ได้ให้ ทัศนะว่าเป็นการเปรียบเทียบประสิทธิผลของโครงการตั้งแต่ 2 โครงการขึ้นไปโดยมีเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผล และผลกระทบของโครงการหรือนโยบายซึ่งเป็นการประเมินที่

ครอบคลุมมิได้วัดเพียงผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจาก โครงการเท่านั้นแต่จะพิจารณาที่ผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ด้วย

จากการให้ความหมายของการประเมินผลดังกล่าวจะเห็น ได้ว่าการประเมินผลโดยทั่วไปจะต้องมีองค์ประกอบดังนี้ (1) มีปรากฏการณ์เช่นนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมหรือ สิ่งที่ต้องการจะวัด (2) มีวัตถุประสงค์ของสิ่งที่ต้องการวัดและสิ่ง ที่ต้องการประเมิน (3) มีเกณฑ์หรือมาตรฐานของการวัดและการ ประเมิน (4) มีเครื่องมือวัดและวิธีวัดหรือการประเมิน (5) มี การเปรียบเทียบผลที่วัดได้จริงกับวัตถุประสงค์หรือเกณฑ์หรือ มาตรฐาน และ (6) มีการสังเคราะห์หลักฐานที่เป็นผลจากการ ประเมินไปสู่การตัดสินใจขั้นสุดท้าย

ความสำคัญของการประเมินผลนโยบาย

ความสำคัญในการประเมินผลนโยบายมีความแตกต่างกัน ออกไปขึ้นอยู่กับผู้ต้องการรู้ผลหรือนำไปใช้เพื่อการใด ๆ ส่วน ใหญ่มักจะเป็นเหตุผลทางการเมืองทั้งนี้เพราะนโยบายสาธารณะ ถูกกำหนดโดยรัฐบาลการประเมินผลจึงเป็นเครื่องมือของรัฐบาล [17] มีจุดมุ่งหมายต่อไปนี้ (1) เพื่อชะลอการตัดสินใจ หลายครั้ง และหลายกรณีที่มีอำนาจตัดสินใจได้พยายามหาทางชะลอการ ตัดสินใจของตนเองโดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อประเมิน ผลนโยบายนั้น ๆ เพื่อยืดระยะเวลาของการตัดสินใจทั้งนี้ เนื่องจากการประเมินผลอาจใช้เวลาดำเนินการนานไปกว่าการตั้ง คณะกรรมการเพื่อทำการศึกษาเสียอีก (2) เพื่อเป็นการ ประชาสัมพันธ์ บางครั้งการประเมินผลถูกมองว่าเป็นวิธีใช้ ประชาสัมพันธ์ให้กับโครงการหรือหน่วยงานนั้นเมื่อผู้บริหารมอง ว่าการดำเนินงานบรรลุผลการประเมินผลก็จะกลายมาเป็นเครื่อง มือประชาสัมพันธ์ไป (3) เพื่ออนุมัติโครงการหรือพัฒนารูปแบบ การประเมินผลโครงการบางครั้งจัดทำขึ้นตามเงื่อนไขของหน่วย ที่อนุมัติงบประมาณโครงการนำร่อง (Pilot project) หรือ โครงการที่สร้างขึ้นเพื่อพัฒนารูปแบบส่วนมากจะต้องการให้ ประเมินผลเมื่อโครงการสิ้นสุดเพื่อเป็นหลักฐานว่าการดำเนินงาน ได้เสร็จสิ้นแล้ว (4) เพื่อให้โครงการเป็นที่ยอมรับจากประชาชน หรือเพื่อให้การบริหารจากหน่วยงานเป็นที่ยอมรับจากผู้มีอำนาจ ตัดสินใจและ (5) เพื่อเป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลว ของนโยบายความสามารถในการดำเนินการตามนโยบายของ

หน่วยงานต่างๆตลอดจนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายต่างๆ ด้วยนอกจากนี้ยังสามารถนำผลการประเมินที่ได้รับมาใช้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อไปให้มีความรัดกุมและเป็นประโยชน์ต่อประเทศสูงสุด

การประเมินผลนโยบายนอกจากจะมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างหลากหลายแล้วยังมีความจำเป็นในการประเมินผลที่แตกต่างกันออกไปด้วย [18] กล่าวคือ (1) เพื่อสร้างความยอมรับด้านมาตรฐานของการดำเนินงานตามนโยบาย ดังจะเห็นได้จากการที่สถาบันต่างๆของภาครัฐต้องทำการประเมินผลเป็นครั้งคราวและรายงานต่อหน่วยงานในระดับสูงขึ้นไปซึ่งบางหน่วยงานอาจทำการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายทุกปีและจัดทำเป็นรายงานผลการดำเนินงานประจำปี (2) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องซึ่งเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง เหมาะสมและสัมฤทธิ์ผลของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามแผนงานโครงการต่าง ๆ ต่อทางรัฐสภาส่วนนโยบายที่ได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนด้านการเงินมาจากแหล่งต่างๆไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลมูลนิธิหรือองค์กรระหว่างประเทศก็มักจะต้องการประเมินผลเพื่อแสดงผลงานต่อเบื้องต่อแหล่งทุนดังกล่าว (3) เพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้องผู้กำหนดนโยบายซึ่งอาจจะนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางแผนต่อไป (4) เพื่อทำการตัดสินใจโดยเฉพาะการตัดสินใจในเชิงนโยบายว่าควรจะทำต่อเนื่องการขยายหรือสิ้นสุดตัวนโยบายนั้นหรือไม่อย่างไร (5) เพื่อทำการพัฒนาตัวนโยบายเนื่องจากการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามนโยบายนั้นมักจะไม่ค่อยสมบูรณ์หรือเกิดมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานขึ้นและบางครั้งก็อาจจะไม่ได้รับผลตรงตามที่ต้องการและ (6) เพื่อเรียนรู้ถึงผลกระทบต่างๆที่มีได้คาดคิดเอาไว้โดยเฉพาะผลเสียข้างเคียงของนโยบายที่เกิดขึ้นต่อชุมชนและสังคมส่วนรวม

จากการประมวลผลความสำคัญของการประเมินนโยบายสาธารณะซึ่งพบว่ามีการในมุมมองที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง อย่างไรก็ตามการประเมินผลนโยบายมีความจำเป็นหลายมิติด้วยกันซึ่งพอจะสรุปได้ ดังนี้

1. มุมมองทางวิชาการเป็นการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการประเมินผลโดยมีผลงานทั้งตำรา บทความ วารสารและข้อเขียนเกี่ยวกับการประเมินผลมากมาย เผยแพร่ต่อสาธารณชนและผู้สนใจ จนกลายเป็นหัวข้ออภิปรายของผู้ตัดสินใจนักวิชาการนักวิชาชีพโดยเฉพาะสาธารณชนที่มีส่วนได้เสียเพราะต้องการที่จะ

ได้รับความเข้าใจว่านโยบายต่าง ๆ ที่เกิดจากการใช้งบประมาณจากภาษีอากรของประชาชน จะก่อให้เกิดประโยชน์ตามที่แสดงไว้จริงหรือไม่

2. มุมมองทางการเมือง การประเมินผลนโยบาย โดยเฉพาะการประเมินผลที่ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของนโยบายหรือโครงการ จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนมากกว่าการโฆษณาประชาสัมพันธ์ด้วยถ้อยแถลงต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะความสำเร็จของนโยบายที่ทำให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับประโยชน์อย่างกว้างขวาง จะมีส่วนในการส่งเสริมให้นักการเมืองมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งมากขึ้น

3. มุมมองทางตัวข้าราชการ สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนและประสิทธิผลของโครงการ หรือนโยบาย (Cost-Effectiveness) ซึ่งจะช่วยให้การวางแผนกลยุทธ์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในนโยบายและโครงการของรัฐ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเป็นข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) เพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานต่อไป

4. มุมมองทางประชาชนประชาชนจะรับรู้หรือทราบถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะผลลัพธ์ทั้งทางบวกและลบจากการประเมินนโยบาย เช่น ผลลัพธ์จากนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค เมื่อผลการประเมินนโยบายปรากฏออกมา ก็จะทำให้ประชาชนรับรู้ความเคลื่อนไหวของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตนโดยตรง เป็นต้น

แนวทางการประเมินผลนโยบาย

แนวทางและตัวแบบในการประเมินได้รับการพัฒนามาโดยตลอดซึ่งมีความหลากหลายแตกต่างกันทั้งในด้านความหมาย แนวความคิดเหตุผลระเบียบวิธีการและข้อจำกัดดังนั้นในการประเมินผลนโยบาย แผนและโครงการ ผู้ประเมินผลไม่ควรจะเลือกใช้แนวทางหรือตัวแบบใดตัวแบบหนึ่ง เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า แนวทางและตัวแบบแต่ละชนิดต่างมีจุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) ด้วยกันทั้งสิ้น ผู้ประเมินผลควรประยุกต์แนวทาง (Approach) ระเบียบวิธี (Procedure) และตัวแบบให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา คุณลักษณะและวัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการแนวทางและรูปแบบการประเมิน



ผลที่สำคัญ ๆ เช่น

1. การประเมินผลแบบดั้งเดิม (The traditional evaluation model) การประเมินผลแบบดั้งเดิม ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ทำการประเมินผลเป็นคนในองค์กร จึงมีแนวโน้มที่จะนำเสนอผลในด้านดี เพื่อให้เกิดความประทับใจแก่ผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน อาจเป็นลักษณะการวิเคราะห์แบบไม่เป็นทางการ ไม่ได้ใช้ระเบียบการวิเคราะห์ที่วิจัยที่เป็นระบบ ผู้ประเมินผลภายในส่วนใหญ่มีผู้ใช้ผู้เชี่ยวชาญในการประเมินผลโดยตรง นอกจากนี้อาจแฝงด้วยอคตินำเสนอเฉพาะผลดี เพื่อวัตถุประสงค์ในการของบประมาณสนับสนุนต่อไป ลักษณะการประเมินแบบนี้จึงไม่ค่อยได้รับความเชื่อถือ และยังอาจมีปัญหาจากผู้มีส่วนได้เสียหลายประการที่ไม่สามารถให้ความกระจ่างชัดได้

2. ตัวแบบการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (Social science research model) เป็นรูปแบบที่ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลเป็นผู้ประเมินด้วยตนเอง ผู้ประเมินผลจะเคร่งครัดกับการใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์เพื่อกำหนดกรอบความคิดการประเมินผล กำหนดตัวแปรที่เกี่ยวข้องการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ทางสถิติที่ก้าวหน้า ทำให้ผลการวิเคราะห์มีความเที่ยงตรง (Validity) และเชื่อถือได้ (Reliability) สำหรับการเลือกเทคนิคในการวิเคราะห์ ผู้ประเมินผลจะพิจารณาจากความเหมาะสมเป็นสำคัญ โดยอาจจะใช้การวิจัยประเมินผลแบบทดลอง (Randomized experiment) หรือการวิจัยประเมินผลแบบกึ่งทดลอง (Quasi-experiment) ก็ได้ ลักษณะที่เป็นจุดเด่นของการประเมินผลตามตัวแบบนี้คือ ความเที่ยงตรงของผลการประเมินที่สามารถตรวจสอบความน่าเชื่อถือเพื่อยืนยันผลการประเมินได้ตลอดเวลา

3. การประเมินผลงบประมาณประจำปี (Fiscal evaluation) การประเมินผลตามแนวทางที่จะพิจารณาจากการตัดสินใจของรัฐบาล ในการจัดสรรงบประมาณประจำปีในโครงการสาธารณะต่าง ๆ ว่าสอดคล้องกับการใช้เงินงบประมาณหรือไม่ โดยเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับจำนวนเงินที่ได้ลงทุนไป รูปแบบการประเมินผลนี้ เหมือนกับการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการ ซึ่งเป็นการวัดผลตอบแทนในรูปของเงินตรา [10]

4. การประเมินผลโดยมุ่งเน้นการตรวจสอบประโชยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Accountability or Audit model) จะไม่เน้น

การตรวจสอบเกี่ยวกับต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการทั่วไป ในทางเศรษฐกิจ แต่จะให้ความสนใจว่าประชาชนได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวคุ้มค่าหรือไม่ การบริหารโครงการมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพเพียงใด การลงทุนของรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนตามที่กำหนดไว้เพียงใด

5. การประเมินผลเชิงคุณภาพ (Qualitative or Naturalistic evaluation) มุ่งใช้การประเมินแบบธรรมชาติวิทยาหรือการประเมินผลเชิงคุณภาพ ผู้ประเมินผลจะมุ่งสำรวจข้อมูลจากโครงการที่เกิดขึ้นจริง โดยมิได้กำหนดมาตรฐานคดีในการประเมินผลไว้ล่วงหน้า และมุ่งสำรวจสภาพของโครงการที่เป็นอยู่ว่ามีตัวแปรที่เกี่ยวข้องอะไรบ้างมีลักษณะอย่างไรมีความสัมพันธ์กับตัวแปรอื่นหรือไม่อย่างไรเพื่อทำความเข้าใจกับสภาพที่เป็นจริงของโครงการและผู้มีส่วนได้เสียให้ชัดเจน การรายงานผลการประเมินจะครอบคลุมรายละเอียดอย่างครบถ้วน [19]

6. การวิจัยประเมินผล (Evaluation research) ให้ความสำคัญค่านิยมพื้นฐานและคุณลักษณะของการกระจายผลประโยชน์ของโครงการมากกว่าการวัดผลประโยชน์สุทธิของกลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยการอธิบายผลกระทบ การจำแนกสาเหตุและผล และการประมวลผลประสิทธิผลโดยใช้ข้อมูลการวิเคราะห์ที่เป็นระบบและระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์เป็นเกณฑ์ เพื่อแสวงหาข้อสรุปที่สามารถใช้เป็นหลักการทั่วไป [9]

7. การประเมินผลโดยมุ่งอรรถประโยชน์ (Utilization oriented evaluation) การประเมินผลควรมุ่งอรรถประโยชน์จากข้อค้นพบให้มากที่สุดทั้งโดยผู้มีส่วนได้เสียและผู้เริ่มจากการจำแนกสิ่งที่ใช้ตั้งใจจะใช้ผลจากการประเมินกำหนดเป้าหมายของการประเมินผลกำหนดเกณฑ์สำหรับการสังเกตการณ์ จุดมุ่งหมายของการประเมินผล คือการตอบคำถามของผู้มีส่วนได้เสียว่าเขาจะได้รับผลประโยชน์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

รูปแบบการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบายอาจจะทำได้หลายรูปแบบขึ้นกับวัตถุประสงค์ว่า ต้องการทราบข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายในลักษณะใด ดังนั้นรูปแบบการประเมินผลนโยบายจึงแบ่งได้ 3 รูปแบบใหญ่ ๆ

ดังนี้

1. การกำกับติดตามนโยบาย (Policy monitoring and control) เป็นการประเมินผลในขณะที่กำลังมีการดำเนินงานหรือปฏิบัติตามนโยบายอยู่ ซึ่งจะช่วยให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร การดำเนินกิจกรรมตามเงื่อนไขเวลา ผลผลิตที่ได้รับออกมาจากการดำเนินงาน ตลอดจนความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคต่างๆ กล่าวคือ การกำกับติดตามนโยบายนี้อาจจะครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1.1 การกำกับติดตามการใช้ประโยชน์ทรัพยากร (Input monitoring) เป็นการตรวจสอบถึงการนำเอาทรัพยากรต่าง ๆ เช่น เงินงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ บุคลากร เป็นต้น มาใช้ประโยชน์อย่างครบถ้วนตามแผนงานและโครงการหรือไม่อย่างไร มีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดการการเบิกจ่าย การจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ

1.2 การกำกับติดตามการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการ (Activity and process monitoring) เป็นการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมว่าเป็นไปตามเงื่อนไขเวลา ในแผนการดำเนินงานและผังเส้นทางของงาน (Work flow) หรือไม่ มีกิจกรรมใดเกิดความล่าช้าและแตกต่างไปจากที่กำหนดขึ้นไว้ด้วยเหตุผลอะไร

1.3 การกำกับติดตามผลผลิต (Output monitoring) เป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานว่าได้รับผลผลิตซึ่งแสดงออกมาในรูปของหน่วยวัดต่าง ๆ ว่าตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร โดยปกติอาจจะทำได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) ระบบการรายงาน โดยการออกแบบตารางเอกสารให้มีการกรอกข้อมูลต่าง ๆ ที่ต้องการ ซึ่งมีข้อดีในแง่ของการทำให้ได้รับทราบข้อมูลต่าง ๆ อย่างรวดเร็วและเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำ และ (2) ระบบการตรวจงาน โดยการส่งเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจการออกไปยังภาคสนามเพื่อทำการตรวจสอบในประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องการ ซึ่งมีข้อดีในแง่ของความถูกต้องชัดเจนและรับทราบข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ แต่มักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง

2. การวัดประสิทธิภาพ (Efficiency measurement) เป็นการประเมินผลที่มุ่งเน้นในการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายและผลผลิตที่ได้รับ โดยคำนวณออกมาเป็นสัดส่วนในรูปของต้นทุนต่อหน่วย ในบางกรณีก็อาจจะเป็นในแง่ของการวัดผลผลิต

โดยจะคำนวณออกมาเป็นสัดส่วนที่เปรียบเทียบระหว่างผลผลิตและปัจจัยนำเข้าเช่น จำนวนลูกค้าผู้รับบริการต่อจำนวนชั่วโมงการทำงาน เป็นต้น นอกจากนี้การประเมินผลนโยบายยังอาจจะทำได้ในลักษณะของการวัดความคุ้มค่าการลงทุน (Cost-benefit) โดยการเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนค่าใช้จ่ายทั้งหมดกับผลประโยชน์ตอบแทน รวมถึงที่เกิดขึ้นจริงหรือผลลัพธ์รวมของตัวนโยบายว่า สัดส่วนของผลประโยชน์ตอบแทนต่อต้นทุนค่าใช้จ่ายดังกล่าวมีค่ามากกว่าหรือไม่

3. การวัดประสิทธิผล (Effectiveness evaluation) เป็นการตรวจสอบว่า นโยบายได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ เกิดผลข้างเคียงหรือผลกระทบที่ไม่ตั้งใจหรือไม่ อย่างไร โดยปกติมักจะมีการดำเนินการ เมื่อนโยบายนั้นสิ้นสุดลงหรือดำเนินการผ่านไประยะหนึ่งแล้ว ซึ่งจะแตกต่างไปจากการประเมินก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายที่เรียกว่า การศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility study) สำหรับการวัดประสิทธิผลประกอบไปด้วยวิธีการแบบต่าง ๆ ได้แก่

3.1 แบบวิธีที่ไม่ใช่การทดลอง (Non-experimentation) เป็นวิธีการที่ค่อนข้างจะง่ายและไม่สลับซับซ้อน แต่อาจจะไม่สามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุผลระหว่างตัวนโยบาย และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างเที่ยงตรงแม่นยำมากนัก เช่น (1) วิธีการประเมินภายหลังแต่เพียงอย่างเดียว (Posttest only) เช่น การประเมินผลนโยบายการรณรงค์ให้รักษาระเบียบวินัยเกี่ยวกับการจราจร โดยการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนภายหลังที่การรณรงค์สิ้นสุดลงว่าประชาชนมีความเข้าใจ และจิตสำนึกต่อการรักษาระเบียบวินัยมากขึ้น หรือไม่ เป็นต้น (2) วิธีการประเมินผลก่อน-หลัง (Pretest-posttest) เช่น การประเมินผลนโยบายการส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการโภชนาการ โดยนำการทดสอบระดับความรู้ความเข้าใจของประชาชนกลุ่มเป้าหมายในช่วงเวลา ก่อนและหลัง เพื่อตรวจสอบความแตกต่างที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นต้น

3.2 แบบวิธีกึ่งทดลอง (Quasi-experimentation) เป็นวิธีการที่พยายามแก้ไขปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับความเที่ยงตรงแม่นยำภายในของวิธีการที่มีใช้การทดลอง โดยการหากลุ่มเปรียบเทียบและ/หรือ ทำการเพิ่มช่วงเวลาของการสังเกตการณ์ให้มากขึ้น เช่น (1) วิธีการจับคู่ (Matching) เช่น การประเมินผลนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม โดยทำการตรวจ



วัดขีดความสามารถและการเพิ่มผลผลิต การขยายกิจการและการลงทุนเพิ่มเติมในช่วงเวลาก่อนและหลังมีนโยบายดังกล่าว ด้วยการเปรียบเทียบในเขตพื้นที่ภาคเหนือซึ่งเป็นเขตพื้นที่เป้าหมายและเขตพื้นที่ภาคใต้ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการดำเนินการเพื่อตรวจสอบความแตกต่างที่เกิดขึ้นระหว่างเขตพื้นที่ทั้งสองเป็นต้น (2) วิธีอนุกรมเวลา (Time - Series) เช่น การประเมินผลนโยบายการให้ผู้ขับซึ่รถจักรยานสวมหมวกนิรภัย โดยการเปรียบเทียบสถิติจำนวนผู้ประสบอุบัติเหตุการตายจากการซึ่รถจักรยานยนต์ ในช่วงระยะเวลาก่อนและหลังการประกาศใช้นโยบายดังกล่าวว่า มีความแตกต่างเกิดขึ้นหรือไม่อย่างไรเป็นต้น (3) วิธีอนุกรมเวลาพร้อมกับกลุ่มเปรียบเทียบ (Time - Series with comparison group) การประเมินผลนโยบายสาธารณสุขเกี่ยวกับการควบคุมโรคขาดสารไอโอดีน โดยทำการเปรียบเทียบอัตราการป่วยเป็นโรคขาดสารไอโอดีน ความรู้ความเข้าใจและพฤติกรรมของประชาชนต่อการควบคุมป้องกันโรคขาดสารไอโอดีน ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่างหมู่บ้านที่มีโครงการควบคุมโรคขาดสารไอโอดีน และหมู่บ้านที่โครงการยังไม่ถึงพื้นที่ ในช่วงระยะเวลาก่อนและหลังการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวว่ามีความแตกต่างเกิดขึ้นหรือไม่อย่างไร เป็นต้น

3.3 แบบวิธีการทดลอง (Experimentation) เป็นวิธีการที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์มากที่สุดในการตรวจสอบผลลัพธ์ของนโยบาย โดยทำการสุ่ม (Randomization) เพื่อแยกหน่วยวิเคราะห์ เช่น กลุ่มบุคคลหรือชุมชน ฯลฯ ออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มทดลองที่ได้รับผลลัพธ์จากนโยบายและกลุ่มควบคุมที่ไม่ได้รับผลใดๆ จากนโยบายที่กำหนดขึ้น เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างสองกลุ่มที่เกิดขึ้น ซึ่งความแตกต่างที่เกิดขึ้นนี้สามารถอธิบายได้ว่าเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความแตกต่างขึ้นระหว่างทั้งสองกลุ่มนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติค่อนข้างที่จะลำบากในการใช้การประเมินผลแบบวิธีการทดลอง เนื่องจากอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นระหว่างกลุ่มทั้งสองได้

วิธีการการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การประเมินผลนโยบายเป็นกระบวนการที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการศึกษา เพราะจะช่วยให้ผู้ศึกษาเข้าใจถึงวิธีการประเมิน

ผล ทั้งด้านบวกและลบ หรือ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่นโยบายกำหนดไว้โดยทั่วไปการประเมินผลนโยบายสาธารณะมีวิธีการศึกษาที่นิยมปฏิบัติกันอยู่ 2 วิธี [20] ได้แก่

1. การประเมินผลด้วยวิธีการวิจัย (Evaluation research) เป็นการนำเอาระเบียบวิธีวิจัยมาใช้ในการประเมินผลที่เรียกว่าการวิจัยประเมินผลซึ่งทำให้การประเมินผลมีหลักการและเป็นระบบมากขึ้นแต่การประเมินผลชนิดนี้มีข้อได้มากกว่าวิธีอื่นและต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้เรื่องการประเมินผลใช้ทรัพยากรและงบประมาณมากใช้ระยะเวลาในการประเมินมากพอสมควรตลอดจนมีความยุ่งยากในการประเมินหากจะประเมินให้ครอบคลุมแต่มีข้อดีคือผลการประเมินจะมีความแม่นยำและเชื่อถือได้มากกว่าการประเมินผลโดยวิธีอื่น

2. การประเมินผลด้วยระบบวิเคราะห์ (Analytical evaluation) เป็นการประเมินผลซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการ (Process) ของการเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าออกไปเป็นผลผลิต (Outputs) และได้ผลผลิตออกมาการประเมินผลระบบนี้ได้นำเอาหลักการวิจัยมาดัดแปลงให้ง่ายเข้าเพื่อมิให้เสียเวลางบประมาณและแรงงานมากจนเกินไปการเก็บข้อมูลไม่ละเอียดเท่ากับการประเมินผลด้วยวิธีวิจัยแต่ก็สามารถจะให้ข้อมูลเพียงพอที่ผู้ประเมินจะเห็นสภาพที่แท้จริงตามที่ต้องการได้โดยปกติแล้ว

เกณฑ์ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

โดยทั่วไปเมื่อก้าวถึงเกณฑ์มักจะหมายถึงถึงลักษณะหรือระดับของการวัดที่ถือว่ามีความเหมาะสมจะบ่งชี้ถึงความสำเร็จในการดำเนินงานซึ่งเกณฑ์ในการประเมินผลนโยบายนั้น Dunn, William N. [7] ได้แบ่งเกณฑ์ออกหลายเกณฑ์ด้วยกันซึ่งรายละเอียดแต่ละเกณฑ์เป็นดังนี้

1. เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพหมายถึงจำนวนการใช้ทรัพยากรในการทำให้เกิดผลผลิตต่อหน่วยต่ำ [21] การสร้างผลผลิตหรือผลลัพธ์โดยใช้ความพยายามหรือค่าใช้จ่ายในอัตราที่ต่ำที่สุด [22] ความสามารถของบุคลากรองค์การเครื่องอำนวยความสะดวกการปฏิบัติและกิจกรรมซึ่งมุ่งเปรียบเทียบระหว่างผลลัพธ์กับความพยายามที่ลงทุนไปก่อนหน้านี้ [23] ดังนั้น ประสิทธิภาพจึงหมายถึง

ถึง อัตราส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์หรือปัจจัยนำออก (Output) ของนโยบายแผนงานโครงการกับความพยายามหรือปัจจัยนำเข้า (Input) สุนโยบายแผนงานโครงการโดยมุ่งที่การเพิ่มผลลัพธ์ในระดับสูงสุดต่อหนึ่งหน่วยการลงทุน การประเมินโดยใช้เกณฑ์ประสิทธิภาพนั้นจะใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost - Benefit analysis) ดังสูตร

$$\text{ประสิทธิภาพ} = \frac{\text{ผลลัพธ์ (เน้นประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน)}}{\text{ปัจจัยนำเข้า (Input)}}$$

2. เกณฑ์ประสิทธิผล (Effectiveness) ประสิทธิผลหมายถึง ระดับการบรรลุเป้าหมายหรือบรรลุวัตถุประสงค์ [21] เป็นขอบเขตของนโยบายที่จะได้รับผลประโยชน์ต่างๆตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งผลประโยชน์ข้างเคียงที่มีได้คาดหวังไว้ หรือ เป็นการเปรียบเทียบระดับความสำเร็จของนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติแล้วกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตอนแรก [23] โดยปกติการประเมินนโยบายที่ใช้เกณฑ์ประสิทธิผล จะไม่สามารถวัดผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นตัวเงินได้ (Intangible benefit) ซึ่งจะวัดได้เฉพาะ ผลลัพธ์กับวัตถุประสงค์หรือเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้และโดยทั่วไปจะเป็นนโยบายที่ไม่ใช่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น นโยบายส่งเสริมการศึกษา นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นโยบายปราบปรามอาชญากรรม เป็นต้นดังสูตร

$$\text{ประสิทธิผล} = \frac{\text{ผลลัพธ์}}{\text{วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้}}$$

2. เกณฑ์ความพอเพียง (Adequacy) ความพอเพียงหมายถึงความพึงพอใจที่นโยบายสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมความพอเพียงเป็นการเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างผลลัพธ์ของนโยบายแผนงานและโครงการกับความต้องการรวมทั้งหมดของประชาชนหรือสังคม [13] ดังสูตร

$$\text{ความพอเพียง} = \frac{\text{ผลลัพธ์}}{\text{ความต้องการรวมทั้งหมดของสังคม}}$$

การประเมินโดยยึดเกณฑ์ความพอเพียงจะพิจารณาได้จากผลลัพธ์ (Outcomes) เปรียบเทียบกับความต้องการรวมทั้งหมดของสังคมถ้าผลลัพธ์ของนโยบายมีน้อยแต่ความต้องการรวมทั้งหมดมีมากแสดงว่านโยบายนั้นยังไม่บรรลุตามเกณฑ์ความพอเพียง

3. เกณฑ์ความเป็นธรรม (Equity)ความเป็นธรรมหมายถึง การประเมินผลนโยบายสาธารณะต้องประเมินผลว่านโยบายสาธารณะนั้นเกิดประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ที่เสียเปรียบในสังคมเพียงใดด้านนโยบายนั้นประโยชน์ตกอยู่กับคนส่วนใหญ่ที่เสียเปรียบเช่นคนยากจนคนพิการเด็กคนชราฯลฯก็แสดงว่านโยบายสาธารณะนั้นสร้างความเป็นธรรมในสังคมเพราะนโยบายสาธารณะเป็นนโยบายเพื่อคนส่วนใหญ่โดยเฉพาะคนส่วนใหญ่ที่เสียเปรียบหรือด้อยโอกาสมากกว่าคนที่ได้เปรียบหรือคนที่มีโอกาส

4. เกณฑ์ความเสมอภาค (Equality) ความเสมอภาคคือโอกาสที่ทุกคนมีความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นคนรวยหรือคนจนก็จะได้รับการสาธารณะของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน การประเมินผลนโยบายสาธารณะที่ใช้เกณฑ์ความเสมอภาคทำได้ยากทั้งนี้ถ้าหากการจัดสินค้าและบริการสำหรับทุกคนได้รับเท่าเทียมกันแล้วคนที่มีความฐานะรวยจะได้เปรียบ เนื่องจากคนรวยสามารถพึ่งตนเองได้มากกว่าดังนั้นคนยากจนด้อยโอกาสรัฐบาลควรดูแลและให้บริการมากกว่าจึงจะเป็นธรรม ความเสมอภาคจะเกิดขึ้นชัดเจนเมื่อประชาชนมีฐานะใกล้เคียงกันขณะนั้นวิธีการสร้างความเป็นธรรมในสังคม จึงควรดำเนินการเพื่อยกฐานะคนยากจนหรือคนด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นเพื่อลดช่องว่างทางฐานะในสังคม

6. เกณฑ์ความพอใจ (Satisfaction) ความพอใจหมายถึง อัตราส่วนระหว่างความคาดหวังกับความเป็นจริงเช่นหากคาดหวังจะได้รับประโยชน์จากนโยบายสาธารณะ 50 ส่วนเพื่อนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติแล้ว ปรากฏว่าประโยชน์เกินกว่า 50 ส่วนพลเมืองก็จะเกิดความพึงพอใจนโยบายสาธารณะนั้นเพราะสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้

อย่างไรก็ตามการใช้เกณฑ์ประเมินผลนโยบายนั้นมีได้จำกัดว่าจะต้องใช้เกณฑ์ทุกเกณฑ์ให้ครบถ้วนทั้งนี้ในทางปฏิบัติมักใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งเป็นหลัก เพื่อแสดงให้จุดเน้นว่านโยบาย



สาธารณชนนั้นให้ความสำคัญกับสิ่งใดหรือเรื่องใด หากสามารถใช้เกณฑ์การประเมินได้ทุกเกณฑ์ก็ย่อมแสดงว่านโยบายสาธารณะนั้นมีคุณค่ายิ่งเพราะการประเมินโดยใช้เกณฑ์หลายเกณฑ์เราเรียกว่าการประเมินผลแบบรวบยอดซึ่งเหมาะสำหรับการประเมินนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

กระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

ตามทรรศนะของ Jones [5] ได้กล่าวถึงกระบวนการหรือขั้นตอนการประเมินผลนโยบายไว้ดังนี้

1. การกำหนดรายละเอียด (Specification)ว่าจะทำการประเมินอะไรบ้างเนื่องจากเป้าหมายบางนโยบายมีความชัดเจน เช่นนโยบายสร้างโครงสร้างพื้นฐาน สามารถทราบแน่ชัดว่าเพิ่มปีละเท่าไรดังนั้นการกำหนดรายละเอียดของสิ่งที่ต้องการประเมินจะทำให้นักประเมินผลสามารถทราบประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการประเมินนโยบายและสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ในการประเมินผลนโยบายนั้น ๆ ได้ชัดเจน

2. การวัดผล (Measurement) เมื่อกำหนดรายละเอียดว่าจะประเมินอะไรได้แล้วจากนั้นต้องทำการวัดผลการวัดผลต้องอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่จะทำการประเมินเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ จนกระทั่งเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพที่เก็บจากความรู้สึกหรือความประทับใจที่ต่างกันออกไปอย่างไรก็ตามการวัดผลจะต้องเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

3. การวิเคราะห์ (Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมา เริ่มตั้งแต่การวิเคราะห์เชิงปริมาณ เช่นการวิเคราะห์ต้นทุน ผลประโยชน์ไปจนกระทั่งการใช้ความประทับใจหรือการใช้ประสบการณ์วัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์คือความสามารถจัดทำข้อสรุปได้ว่าประสิทธิผลของนโยบายเป็นอย่างไรอันจะนำไปสู่การตัดสินใจคุณค่าของนโยบาย

นอกจากนั้นการประเมินผลนโยบายตามทรรศนะของ Kerdkeaw, Sunthon. [13] ได้วิเคราะห์กระบวนการวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย 6 ขั้นตอนคือ (1) การกำหนดเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ (2) การสร้างแบบจำลองผลกระทบเชิงสาเหตุและผล (3) การพัฒนาแบบจำลองวิจัยประเมินผลที่เหมาะสม (4) การสร้างมาตรวัดดัชนีต่างๆสำหรับการวัดค่าตัวแปร (5) การเก็บรวบรวมข้อมูลและ (6) การวิเคราะห์ข้อมูลและการตีความสิ่งที่ค้นพบ

ตัวอย่างรูปแบบการประเมินผลนโยบายด้วยแบบจำลอง CIPP Model

แบบจำลอง (Model) เป็นรูปแบบวิธีการสื่อสารทางความคิด ความเข้าใจ ตลอดจนจินตนาการที่มีต่อปรากฏการณ์ให้ปรากฏในลักษณะต่าง ๆ เช่น แผนภูมิ แผนภาพ แผนผัง ระบบสมการ หรือ รูปแบบอื่น เป็นต้นให้เข้าใจได้ง่ายอย่างมีระบบการประเมินผลนโยบายหรือโครงการนั้นเมื่อก่อนและวิธีการที่ใช้สำหรับการประเมินหลายอย่าง การใช้โมเดลการประเมินแบบซีบีพี หรือ CIPP model ของ (Stufflebeam, Daniel) [24] เป็นแนวคิดที่น่าสนใจ เนื่องจากเป็นโมเดลที่ได้รับความนิยมหรือเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

1. รูปแบบการประเมินแบบ CIPP Model เป็นแนวคิดการประเมินของ Stufflebeam ในปี ค.ศ. 1971 ซึ่งเขาและคณะได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับการประเมินชื่อ "Educational evaluation and decision making" และได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นแนวคิดและวิธีการที่น่าสนใจและทันสมัยด้วยรูปแบบการประเมิน CIPP Model เป็นการประเมินทุกกระบวนการต่อเนื่องใช้ควบคู่กับการบริหารโครงการเพื่อหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจอย่างต่อเนื่องเน้นการแบ่งแยกบทบาทของการทำงานระหว่าง ฝ่ายประเมินกับฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด่นชัด กล่าวคือฝ่ายประเมินมีหน้าที่ระบุ จัดหา และนำเสนอสารสนเทศให้กับฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่เรียกหาข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ เขาได้แบ่งประเด็นการประเมินผลออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1.1 การประเมินด้านบริบทหรือสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation : C) เป็นการประเมินเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และความเป็นไปได้ของโครงการตรวจสอบว่าโครงการที่จะทำสนองปัญหาหรือความต้องการจำเป็นที่แท้จริงหรือไม่ วัตถุประสงค์ของโครงการชัดเจน เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายขององค์กรหรือไม่ โอกาสความเป็นไปได้ที่จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ หรือไม่ เป็นต้นกล่าวได้ว่าการประเมินผลโครงการก่อนการดำเนินงาน (Pre-Evaluation) ประเมินความจำเป็นและความเป็นไปได้ว่าจะให้มีโครงการหรือแผนงานนั้นหรือไม่ บางครั้งเรียกว่า การศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility study) หรือการประเมินความต้องการจำเป็น (Need assessment)

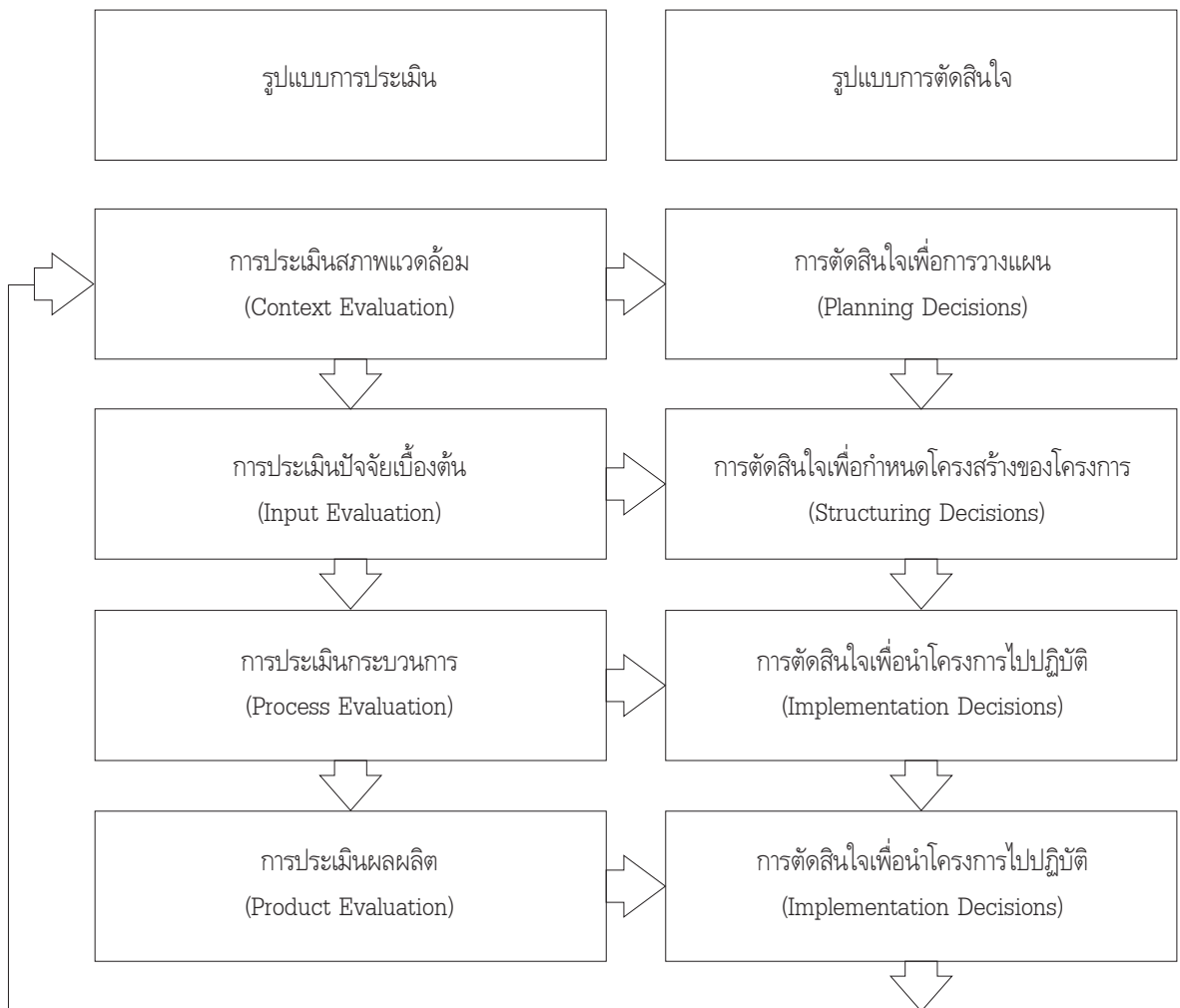
1.2 การประเมินปัจจัยเบื้องต้นหรือปัจจัยป้อน(Input Evaluation : I) เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมและความพอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการเช่นงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์เวลา รวมทั้งเทคโนโลยีและแผนการดำเนินงานเป็นต้นวิธีการประเมินจะใช้เอกสารหรืองานวิจัยที่มีผู้ทำไว้แล้ว หรือวิธีการวิจัยนำร่องเชิงทดลอง (Pilot experimental project) หรือ ให้ผู้เชี่ยวชาญมาทำงานให้ โดยจำเป็นต้องสำรวจสิ่งที่มีอยู่เดิมก่อนว่ามีอะไรบ้าง และตัดสินใจว่าจะใช้วิธีการใด แผนการดำเนินงานแบบไหน ใช้ทรัพยากรเท่าไรอะไรบ้าง การประเมินรูปแบบนี้เป็นการประเมินผลโครงการขณะดำเนินงาน (On-Going evaluation) เพื่อติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (Monitoring) และ การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ

1.3 การประเมินกระบวนการ (Process evaluation : P) เป็นการประเมินระหว่างการดำเนินงานโครงการเพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาแก้ไข ปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การตรวจสอบกิจกรรม เวลา ทรัพยากรภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการค้นหาจุดแข็ง (Strengths) และจุดด้อย (Weakness) ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการเป็นการให้ข้อมูลย้อนกลับเป็นระยะ ๆ เพื่อการตรวจสอบการดำเนินการของโครงการเกี่ยวกับ การหาข้อบกพร่องของโครงการในระหว่างปฏิบัติการหาข้อมูลเพื่อใช้ตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานการเก็บข้อมูลที่ได้จากการดำเนินงานของโครงการ เป็นต้น ถือได้ว่าเป็นการประเมินผลโครงการเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงาน (Post - Evaluation) ผลของการดำเนินงานนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่วางไว้หรือไม่

1.4 การประเมินผลผลิต (Product evaluation : P) เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์ของโครงการหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการพิจารณาเรื่อง การยุบ เลิก ขยาย ปรับเปลี่ยนโครงการผลกระทบ (Impact) ผลลัพธ์ (Outcomes) โดยอาศัยข้อมูลจากการประเมินสภาวะแวดล้อม ปัจจัยเบื้องต้นและกระบวนการร่วมด้วยสรุปได้ว่าเป็นการประเมินผลกระทบจากการดำเนินโครงการ (Impact Evaluation) เป็นการประเมินผลโครงการ ภายหลังจากการสิ้นสุดการดำเนิน โครงการหรือแผนงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะได้รับอิทธิพลจากการมีโครงการหรือปัจจัยอื่น ๆ

นอกจากนี้ สตีฟเฟิลบีม ได้นำเสนอรูปแบบการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับประเด็นที่ประเมินผลดังนี้ (1) การตัดสินใจเพื่อการวางแผน (Planning decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินสภาพแวดล้อมที่นำไปใช้ในการกำหนดจุดประสงค์ของโครงการ ให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงาน (2) การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้างของโครงการ (Structuring decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากปัจจัยนำเข้าที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดโครงสร้างของแผนงาน และขั้นตอนของการดำเนินการของโครงการ (3) การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (Implementation decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินกระบวนการ เพื่อพิจารณาควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนและปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดและ (4) การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling decisions) เป็นการตัดสินใจเพื่อใช้ข้อมูลจากการประเมินผลผลิต (Output) เพื่อพิจารณาการยุติหรือล้มเลิกหรือขยายโครงการที่จะนำไปใช้ในโอกาสต่อไป

จากข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการประเมินแบบ CIPP Model ทั้ง 4 ประการ และรูปแบบการตัดสินใจ สามารถสรุปเขียนเป็นกรอบแนวคิดเชิงความสัมพันธ์กันระหว่างตัวแปรและเชิงกระบวนการ [25] ดังแผนภูมิ



แผนภาพที่ 1 ความสัมพันธ์การตัดสินใจ และประเภทการประเมินแบบ CIPP Model
 ที่มา : Suksean, Sompit. [26]

2. เกณฑ์และตัวชี้วัดความสำเร็จการประเมินผลนั้น จำเป็นต้องมีเกณฑ์และตัวชี้วัด (Indicator) ระดับความสำเร็จของนโยบายหรือโครงการอย่างชัดเจน หมายถึง ตัวชี้วัดที่แสดงหรือระบุประเด็นที่ต้องการจะวัดหรือประเมิน หรือตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคม ที่ต้องทำการศึกษา โดยจะมีการระบุลักษณะที่ค่อนข้างเป็นรูปธรรม ทั้งส่วนที่มีลักษณะเชิงปริมาณ และลักษณะเชิงคุณภาพโดยปกติแล้วเกณฑ์ของการประเมินผลมีดังนี้ [27] (1) ประสิทธิภาพ (Efficiency) เช่น สัดส่วนของผลผลิตต่อค่าใช้จ่าย ผลผลิตภาพต่อหน่วยเวลา ผลผลิตภาพต่อกำลัง

คน ระยะเวลาในการให้บริการต่อผู้บริการ (2) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) เช่น ระดับการบรรลุเป้าหมาย ระดับการบรรลุตามเกณฑ์มาตรฐาน ระดับการมีส่วนร่วม ระดับความเสี่ยงของโครงการ (3) ความพอเพียง (Adequacy) เช่น ระดับความพอเพียงของทรัพยากรการขาดแคลนปัจจัยการผลิต และปัจจัยอื่น เป็นต้น (4) ความพึงพอใจ (Satisfaction) เช่น ระดับความพึงพอใจของโครงการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการ เป็นต้น (5) ความเป็นธรรม (Equity) เช่น การให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาส ความเป็นธรรมระหว่างเพศ ระหว่างกลุ่มอาชีพ ฯลฯ (6)

ความก้าวหน้า (Progress) เช่น ผลผลิตเปรียบเทียบกับเป้าหมายรวมกิจกรรมที่ทำแล้วเสร็จ ทรัพยากร และเวลาที่ใช้ไปมีความเหมาะสมเพียงใด เป็นต้น (7) ความยั่งยืน (Sustainability) เช่น ความอยู่รอดของโครงการด้านเศรษฐกิจสมรรถนะด้านสถาบันความเป็นไปได้ในการขยายผลของโครงการ (8) ความเสียหายของโครงการ (Externalities) เช่น ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น

3. เครื่องชี้วัดของการประเมินผลนโยบายการประเมินผลนโยบายหรือโครงการเป็นการเปรียบเทียบระหว่างผลการปฏิบัติงานจริง (Actual results) กับผลที่คาดว่าจะได้รับ (Expected results) โดยจะชี้ให้เห็นว่าปฏิบัติงานจริงเกิดขึ้นตรงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยทั่วไปแล้วตัวชี้วัดจะมียุทธศาสตร์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ตัวชี้วัดอาจจะมีทั้งตัวชี้วัดเชิงปริมาณหรือคุณภาพ แต่อย่างไรก็ตามจะต้องสามารถให้ค่าหรือบ่งบอกลักษณะที่ชัดเจนของสิ่งที่จะทำการวัดว่ามีปริมาณหรือคุณลักษณะอย่างไร (2) การกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน การเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวในตัวชี้วัดถึงแม้ตัวชี้วัดจะมีความชัดเจนในการกำหนดค่าแต่ยังไม่สามารถนำไปวิเคราะห์หาข้อสรุปในการประเมินได้จนกว่าจะได้มีการเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานหรือเป้าหมายการดำเนินงานที่กำหนดไว้ (3) เงื่อนไขด้านเวลาและสถานที่ การประเมินค่าของตัวชี้วัดยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทั้งในด้านเวลาและสถานที่ ตัวชี้วัดจะบ่งบอกสถานะของสิ่งที่จะวัดเฉพาะในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือในขอบเขต บริเวณสถานที่หรือพื้นที่ ที่ได้ระบุไว้ในการประเมินหรือตรวจสอบเท่านั้น

4. ตัวชี้วัดผลงานมีอยู่สองประการกล่าว คือ (1) วัดถึงของคุณลักษณะที่สามารถสังเกตเห็น วัดได้ในเชิงปริมาณ (2) ผลงานหรือสิ่งที่เกิดขึ้นจากการนำเอาทรัพยากร (Input) มาใช้ในการดำเนินกิจกรรม (Process) KPI (Key Performance Indicator) หรือ OVI (Objectively Verifiable Indicator) ซึ่งเปรียบเสมือนสิ่งที่ให้เข้าใจถึงความสำเร็จซึ่งสามารถตรวจสอบได้ สังเกตได้หรือสอบวัดได้ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยอาจเป็นลักษณะเฉพาะในเชิงปริมาณ และ/หรือ คุณภาพที่จะสามารถอธิบายถึงความสำเร็จได้ครบถ้วนบริบูรณ์หรืออย่างน้อยจะต้องอธิบายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ในรูปของข้อความ อัตราส่วน สัดส่วน ร้อยละ หรือความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลในลักษณะต่าง ๆ

มีหลักฐานที่มีร่องรอยแสดงว่ามีการดำเนินงานจริง และมีใจความคิดเห็น หรือคำบอกกล่าว

นอกจากนี้ยังมีตัวชี้วัดทางสังคม (Social indicators) ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงออกเป็นตัวเลขที่ใช้วัดแง่มุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทางสังคม ในลักษณะนามธรรมให้เป็นตัวแปรเชิงรูปธรรมที่สามารถจัดได้ภายใต้ระบบสารสนเทศอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร

6. ค่าของตัวชี้วัดโดยทั่วไปจะแสดงออกในรูปของตัวเลขเป็นรูปแบบของตัวเลขทางสถิติ ซึ่งตัวเลขเหล่านี้เป็นที่นิยมกันในการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ดังนี้เช่น จำนวน (Number) ร้อยละ (Percentage) อัตราส่วน (Ratio) สัดส่วน (Proportion) อัตรา (Rate) ค่าเฉลี่ย (Average Mean) เป็นต้น

ประโยชน์ของการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบายนั้นจะมีประโยชน์มากมาย โดยเฉพาะประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประเทศหรือองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการนำผลการประเมินมาพิจารณาและใช้ให้ถูกต้องและคุ้มค่ามิใช่การประเมินผลเสร็จก็จัดทำเอกสารเอาไว้ในตู้เก็บเอกสารไว้เฉย ๆ ดังเช่นที่หลายหน่วยงานกระทำกัน ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการประเมินผลอาจสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อเป็นการสร้างความยอมรับด้านมาตรฐานของการดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากการที่สถาบันต่าง ๆ เช่น สถาบันศึกษา ศูนย์วิจัยและสถานพยาบาล ต้องทำการประเมินผลเป็นครั้งคราวและรายงานต่อสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับการยอมรับว่าได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

2. เพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง เหมาะสม และสัมฤทธิ์ผลของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามแผนงาน โครงการ/งานต่าง ๆ ต่อทางรัฐสภา ส่วนนโยบายที่ได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนด้านการเงินมาจากแหล่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลมูลนิธิ หรือองค์กรระหว่างประเทศก็มักจะต้องทำการประเมินผล เพื่อแสดงผลงานต่อแหล่งเงินทุนดังกล่าวเช่นกัน

3. เพื่อเป็นการให้ข้อมูลที่ถูกต้องจากผู้กำหนดนโยบายซึ่งอาจจะนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางแผนต่อไป

4. เพื่อทำการตัดสินใจ โดยเฉพาะการตัดสินใจในเชิงนโยบายว่าควรจะทำหรือไม่เนื่องการขยาย หรือสิ้นสุดตัวนโยบายนั้นหรือไม่ อย่างไร



6. เพื่อทำการพัฒนาตัวนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามนโยบายนั้น มักจะไม่ค่อยสมบูรณ์หรือเกิดมีปัญหาลุप्तรรคในการปฏิบัติงานขึ้น และบางครั้งก็อาจจะไม่ได้รับผลตรงตามที่ต้องการ

7. เพื่อเรียนรู้ถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่มีได้คาดคิดเอาไว้ โดยเฉพาะผลเสียข้างเคียงของนโยบายที่เกิดขึ้นต่อชุมชนและสังคมส่วนร่วม

ปัญหาและอุปสรรคในการประเมินผลนโยบาย

สาเหตุในการขัดขวางและมีส่วนทำให้การประเมินผลมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มีมากมาย ที่กล่าวไว้ในลักษณะการประเมินผลก็เป็นปัญหาอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย การประเมินผลนโยบายหรือโครงการหากมีปัญหาและอุปสรรคมาก ความจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญในการประเมินผลก็ย่อมมีมากตามไปด้วย มิฉะนั้นจะเกิดความเบี่ยงเบนหรือความผิดพลาดขึ้นได้กับการประเมินผลนโยบาย หากจะสรุปปัญหาและอุปสรรคในการประเมินผลนโยบาย ก็พอสรุปได้ดังนี้

1. มีความผูกพันต่อตัวนโยบายค่อนข้างสูง ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่านโยบายจะต้องประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ จนทำให้การประเมินผลมีแนวโน้มไปทางคำตอบที่ตนคาดหวังไว้แล้วนั่นเอง จนไม่อาจแยกแยะความสำเร็จหรือความล้มเหลว หรือใช้หลักการประเมินผลได้อย่างถูกต้อง หากจะเปรียบเช่นคนก็เป็นไปในลักษณะการประเมินผลตนเอง ย่อมยากที่จะบอกถึงข้อดีข้อเสียตนเองได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะข้อเสียที่ตนเองไม่เห็น จนนำไปสู่ความผิดพลาดในการใช้ชีวิตหรือการทำงาน เพราะนั่นคือการผูกพันต่อตนเองหรืออยู่กับตนเองตลอดเวลาด้วยความผูกพันต่อโครงการหรือนโยบายก็เช่นกัน ยิ่งถ้าเป็นนโยบายที่ตนผลักดันหรือคาดหวังเอาไว้มาก ปัญหาและอุปสรรคก็เกิดขึ้นเมื่อต้องมีการประเมินผล

2. กลัวผลของการประเมินผล คือ ความหวาดระแวง หรือเกรงต่อผลที่จะเกิดขึ้นอาจนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดย

เฉพาะผลการประเมินที่จะออกมาในทางลบ เช่น การยกเลิก ยุตินโยบาย อันเนื่องมาจากผลที่ปรากฏออกมาว่าไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่วางเอาไว้ได้ สิ่งทำให้เกิดปัญหาขึ้นเมื่อต้องมีการประเมินผลนโยบายเช่นเดียวกัน

3. กลัวว่าข้อมูลบางอย่างที่ได้รับจากการประเมินผล เช่น จุดบกพร่องต่าง ๆ ของการปฏิบัติงาน ความไม่โปร่งใส ความผิดพลาดของตน เป็นต้น ก็อาจจะทำให้ถูกบิดเบือนและปรุงแต่งตลอดจนถูกนำไปใช้ในการจับผิดหรือลงโทษหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

4. กลัวว่าการประเมินผลนโยบายจะเป็นการสิ้นเปลือง และเป็นการแย่งชิง หรือดึงงบประมาณบางส่วนออกไป แทนที่จะได้มีการใช้งบประมาณดังกล่าวในการปฏิบัติงานโดยตรง ทั้งนี้เป็นเพราะต้นทุนในการประเมินผลมักจะมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง โดยเฉพาะนโยบายที่มีขอบเขตกว้างขวางทั้งในแง่ของกลุ่มบุคคล เป้าหมายและพื้นที่ดำเนินการ เช่น กรณีการสร้างเขื่อน สร้างสนามบิน โครงการใหญ่ ๆ เป็นต้น

5. คิดว่าการประเมินผลเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นและไม่มีประโยชน์ เนื่องจากตัวผู้กำหนดนโยบายและบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความสนใจในการนำเอาผลที่ได้รับมาใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง

6. เกิดการต่อต้านการประเมินผลจากบุคคล หน่วยงาน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องจากฝ่ายต่างๆ เนื่องจากความเสียหาย ผลที่เกิดขึ้นอาจสร้างผลกระทบกับตน หรือการสูญเสียประโยชน์ หากผลปรากฏว่านโยบายนั้นไม่บรรลุผลตามที่กำหนดไว้ และอาจจะทำให้บุคคล หน่วยงาน องค์กรหลายฝ่ายเกิดการวิตกกังวลในผลที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะผลนั้นนำมาซึ่งการสูญเสียต่าง ๆ เช่น ชื่อเสียง หน้าที่การงาน การยุติหรือยกเลิกการสนับสนุน ตลอดจนการยกเลิกนโยบายและโครงการนั้นไป

อย่างไรก็ตามการประเมินผลต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ ความชำนาญ และบุคคลหรือองค์กรที่น่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับว่ามีความเที่ยงตรง ไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องประเมินผล เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาลุप्तรรคที่อาจเกิดขึ้นจากการประเมินผลนโยบาย

เอกสารอ้างอิง

- [1] Kenaphoom, Sanya. (2016A). "Public Policy Making: Theory and Process". **Journal of the Humanities and Social Sciences, Ubonratchathani Rajabhat University**. 7(2)(July-December).
- [2] Kenaphoom, Sanya. (2016B). "The Conceptual Framework For Studying the Public Policy" **Journal of Academic and Social Research Nakhon Sawan Rajabhat University**, 11 (33) : September - December 2016.
- [3] Kanjanawasi, Sirichai. (2009). **Taproots of Assessment**. Ubonratchathani : Ubonratchathani Rajabhat University.
- [4] Anderson, James E. (2000). **Public Policy Making : An Introduction**. New York : Houghton. Mifflin Company.
- [5] Jones, Charles. O. (1970). **An Introduction to the Study of Public Policy**. California : Duxbury Press.
- [6] Worthen, B.R. and Sanders, J.R. (1987). **Educational Evaluation : Alternative Approaches and Practical Guideline**. New York : Longman Inc.
- [7] Dunn, William N. (1981). **Public Policy Analysis : An Introduction**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- [8] House, E.R. (1993). **Professional evaluation- Social impact and political consequences**. Newbury Park, CA : Sage.
- [9] Rossi, P.H., & Freeman, H.E. (1989). **Evaluation: A systematic approach**. Newbury Park, CL: Sage Publication.
- [10] Posava, E. J. and Carey, R. G. (1992). **Program Evaluation : Methods and Case Studies**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- [11] James E. Anderson. (1979). **Public Policy - Making, 2nd Ed**. New York : Holt.
- [12] Ekseangsri, Anongthip. (1992). **Government Project Management**. 6th ed. Bangkok : Ramkhamhaeng university.
- [13] Piemsomboon, Purachai. (1999). **Evaluation Research : Principles and Processes**. 6th ed. Bangkok : TPN Place limited partnership.
- [13] Kerdkeaw, Sunthon. (1998). **Project Management : Monitoring, Controlling and Evaluation**. 3rd ed. Bangkok : Sematham Printing.
- [14] Wongkietiratt, Wattana and Weerawong, Suriya. (2000). **Project Evaluation Guide**. Bangkok : Chulalongkorn University.
- [15] Wiboon, Rangchaikul, Yoawadee. (2005). **The Projects Assessing : Concepts and Practices**. 3rd ed. Bangkok : Chulalongkorn University.
- [16] Thamrongthunyawong, Sombut. (2006). **Public Policy : Concept, Analysis and Process**. 14th ed. Bangkok : Sematham Printing.
- [16] Almond, Gabriel A. and Powell, Bingham G. (1966). **Comparative Politics : Developmental Approach**. Boston : Little Brown.
- [17] Pheuangjan, Sompon. (1996). **Public Policy : Theory and Practice**. Bangkok : Odian Store Printing.
- [18] Nachmias, David. (1979). **Public Policy Evaluation : Approaches and Methods**. New York : St Martin's Press.
- [19] Guba, E. G., and Lincoln, Y.S. (1989). **Fourth Generation Evaluation**. London : Sage Publications.
- [20] Wattanawong, Suwat. (1997). "Knowledge of project evaluation", *Lifelong education*, 19 (6) : August ; 45-51.



- [20] Dye, Thomas R. (1984). **Understanding Public Policy**. 5th ed. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc. Easton, David.
- [21] Emil J. Posavac & Raymond G. Carey. (1997). **Program Evaluation : Methods and Case Studies**. 5th ed. Prentice Hall. Inc. Chapter 3-4.
- [22] Poister, T.H. (1978). **Public Program Analysis : Applied Research Methods PS**. Baltimore : University Park Press.
- [23] Worathep-phutti-phong, Thawanrat. (1998). **Policy Evaluation: Efficiency, Effectiveness, and Fairness of Policy**. Bangkok : National Institute of Development Administration.
- [24] Stufflebeam, Daniel L. (1985). **Educational Evaluation Theory and Practice**. Illinois, Peacock.
- [25] Kenaphoom, Sanya. (2014). "Form of Writing the Research Conceptual Framework". **Rajabhat Maharakham University Journal (Humanity and Social Science)**, 8 (3) :September-December ; 33-42
- [26] Suksean, Sompit. (2004). **The Project Evaluation**. Uttaradit : Uttaradit Rajabhat University.
- [27] Janthasorn, Woradet and Phattaranarakul, Phairot. (1998). **Evaluation in Open Systems**. Bangkok : Association of Public Administration NIDA.