

บทที่ 7

การประเมินผลนโยบาย

1. วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ในบทนี้คือประการแรกต้องการให้ผู้ศึกษาเห็นความสำคัญของกระบวนการประเมินผล ประการที่สองผู้ศึกษาจะได้เรียนรู้การทำวิจัยประเมินผลตัวแบบและเทคนิคที่ใช้ในการประเมินผล ทั้งหมดนี้จะทำให้ผู้ศึกษาสามารถนำไปใช้ในการวิจัยประเมินผลได้เป็นอย่างดี และประการสุดท้ายต้องการให้ผู้ศึกษาเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการประเมินผล

2. ความหมายของการประเมินผล

การประเมินผลหมายถึงวิธีการวัดอย่างมีระบบว่าการปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้หรือไม่ การประเมินผลที่ศึกษาในทางรัฐศาสตร์ส่วนมากเป็นการประเมินผลแผนงานและโครงการซึ่งหมายถึง การประเมินผลงานของรัฐบาลอย่างเป็นระบบ เพื่อเตรียมหาข้อมูลที่ใช้ในการปรับปรุงแก้ไขแผนงานและโครงการต่างๆ ตลอดจนประเมินผลกระทบจากนโยบายโดยใช้เทคนิคทางเศรษฐศาสตร์ คณิตศาสตร์และการศึกษาเชิงประจักษ์อื่นๆ มาช่วยในการศึกษา การประเมินผลอาจจะทำขณะกำลังดำเนินแผนงานหรือโครงการ และเมื่อแผนงานหรือโครงการสิ้นสุดลง การประเมินผลเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูป เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3. ความสำคัญของการประเมินผล

การประเมินผลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจนโยบาย ช่วยให้ผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายที่ดีเพราะเป็นการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล มีข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบประกอบการตัดสินใจ ที่สำคัญคือการประเมินจะช่วยปรับปรุงแผนงานให้มีประสิทธิผลมากขึ้น หรือเลิกล้มแผนงานที่ไม่บรรลุเป้าหมาย และขยายแผนงานที่มีประสิทธิผลให้กว้างขวางมากขึ้น

ผู้บริหารสามารถใช้การประเมินผลให้เป็นประโยชน์ได้หลายทาง การประเมินผลเป็นเครื่องมือช่วยประเมินความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานของรัฐบาล ช่วยชี้ปัญหาในทางปฏิบัติได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้การประเมินผลยังช่วยการตัดสินใจนโยบายในการกระจายทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นการช่วยผู้บริหารในด้านข้อมูลโดยเฉพาะในด้านงบประมาณ เป็นการควบคุมด้านประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการทำงานได้เป็นอย่างดี การประเมินผลเป็นเทคนิคที่ต้องอาศัยข้อมูลและข้อเท็จจริง ประกอบการประเมินผลจึงจะทำให้การตัดสินใจนโยบายเป็นไปอย่างมีเหตุผลและเป็นระบบมากขึ้น

4. ประเภทของการทำวิจัยในการประเมินผล

ประเภทของการทำวิจัยในการประเมินผลแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ประเมินกระบวนการ ประเมินผลกระทบ และประเมินการลงทุน-ประสิทธิผล

4.1 ประเมินผลกระบวนการ โดยมุ่งเน้นที่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เป็นการวัดหรือประเมินผลว่าการทำงานบรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงใด หรือต่างไปจากเป้าหมายและกระบวนการที่วางไว้ได้อย่างไร รวมถึงการควบคุมติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณด้วย

4.2 ประเมินผลกระทบ มุ่งศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้น นโยบายทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่วางไว้หรือไม่ และมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายเพียงใด การประเมินผลกระทบประกอบด้วยหลักการใหญ่ ๆ คือ แผนงาน เป้าหมายและการทำนายการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากแผนงานนี้ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงที่ไม่คาดว่าจะเป็นผลจากนโยบายนั้น

4.3 ประเมินผลการลงทุน-ประสิทธิผล เน้นการเปรียบเทียบประสิทธิผลของหลายๆ แผนงาน และการลงทุนของแต่ละแผนงาน

5. องค์ประกอบในการประเมินผล

การประเมินผลนโยบายควรศึกษาและพิจารณาองค์ประกอบในการประเมินผลเพื่อประสิทธิผลในการประเมินและการแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในกระบวนการดังกล่าว

1. ปัจจัยด้านการเมืองและนโยบาย
2. เทคนิคและวิธีประเมินผล

3. อุปสรรคทางการเมืองต่อการประเมินผล

4. การยุบเลิกนโยบายหรือโครงการที่ไม่ประสบผลสำเร็จ หรือไม่เกิดประโยชน์

5.1 ปัจจัยด้านการเมืองและนโยบาย

การตัดสินใจของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมหลายประการ เช่น ศักยภาพด้านทรัพยากรของหน่วยงานซึ่งหมายถึง กำลังคน กำลังเงินและปัจจัยสนับสนุนภายในหน่วยงาน อิทธิพลจากภายนอกหน่วยงาน รวมทั้งปัจจัยด้านทัศนคติ ค่านิยม ความพอใจของบุคคลที่ทำงานและเกี่ยวข้องกับงานประเมินผลด้วย ดังนั้นการกำหนดนโยบายหรือโครงการจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมเหล่านี้ และภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายและข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่ควรศึกษาคิดตามอย่างยิ่ง

5.1.1 ทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายและวิเคราะห์ผลกระทบ

ข้าราชการและนักการเมืองมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในระบบการเมืองไทย โดยนักการเมืองจะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่บุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์จะได้รับ เพราะหวังผลตอบแทนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ.2540 ได้ให้สิทธิแก่ชุมชนในการอนุรักษ์ ป่า รักษารักษา และได้รับข้อมูล เหตุผลจากภาครัฐก่อนการดำเนินโครงการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว (มาตราที่ 46, 56, 59) ดังนั้นวิธีการประเมินที่สำคัญซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบคือการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือนโยบายที่กำหนดขึ้น ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการสามารถประเมินได้จากการยอมรับหรือไม่ยอมรับจากกลุ่มหรือคณะบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นๆ ควรคำนึงถึงอคติที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอในกระบวนการประเมิน

นอกจากการประเมินของภาครัฐดังกล่าวแล้ว ผลกระทบของโครงการหรือนโยบายอาจศึกษาได้จากแหล่งอื่นๆ อาทิเช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ข่าวลือหรือการแสดงออกจากกลุ่มต่างๆ เป็นต้น

5.1.2 ทัศนคติของข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จของโครงการขึ้นอยู่กับทัศนคติของข้าราชการที่สนับสนุนนโยบายเป็นสำคัญ นอกจากนี้ข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้กำหนดนโยบายควรประสานงานกัน มิฉะนั้นแล้วอาจจะเกิดช่องว่างที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลวได้

นักวิชาการหลายคนเช่น แครอล ไวซ์ (CAROL WEISS) และแออน วิลดาพสกี (AARON WILDAVSKY) กล่าวว่า "การประเมินผลเป็นเรื่องของการเมือง.." ผลของการประเมินมักจะถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อสนับสนุนโครงการของรัฐ ข้าราชการผู้นำโครงการไปปฏิบัติมักจะมีโครงการของตนเองสูงกว่าที่ควรจะเป็น เพราะฉะนั้นในการประเมินควรใช้เทคนิคการประเมินผลอย่างเที่ยงตรงและมีจรรยาบรรณ

5.2 เทคนิคและวิธีประเมินผล

นักวิชาการมักจะใช้วิธีการที่เน้นเทคนิคเชิงวิทยาศาสตร์เพื่อแสวงหาคำตอบที่เป็นจริงเพื่ออธิบายความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ วิธีการนี้เริ่มตั้งแต่การกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินที่ชัดเจน มีขั้นตอนของการประเมิน กำหนดวิธีประเมิน และสรุปผลการประเมิน

การประเมินผลประสบปัญหาหลายประการ เช่นทำอย่างไรจึงสามารถหาข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เที่ยงตรงและเชื่อมั่นได้มากที่สุด จะสร้างเครื่องมือในการประเมินอย่างไร ค่านิยมและทัศนคติของผู้ประเมินจะเบี่ยงเบนหรือไม่ โดยสรุปแล้วจะมีปัญหาในการประเมินผลอย่างน้อย 4 ประการ คือ

ประการแรก คือผู้ประเมินผลไม่เข้าใจเป้าหมายของโครงการหรือนโยบาย เพราะนโยบายเกิดจากความคิดของบุคคลหลายฝ่าย จึงทำให้เกิดปัญหาในการประเมินผล วิธีแก้ไขปัญหานี้โดยทั่วไปคือศึกษาตัวบทกฎหมายที่ประกาศใช้ในอดีต ศึกษาประวัติของโครงการหรือนโยบาย เช่น ศึกษาแผนพัฒนาฯ เพื่อกำหนดเป็นแนวทางในการประเมินและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้น สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ศึกษาเป้าหมายของโครงการในเชิงเปรียบเทียบเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ตลอดจนวิเคราะห์เป้าหมาย กำหนดไว้และชี้แจงให้ผู้ประเมินเข้าใจ

ผลสืบเนื่องจากความไม่ชัดเจนของเป้าหมายของโครงการ จะมีผลกระทบต่อ การนำโครงการไปปฏิบัติ อาทิเช่น ข้าราชการผู้ปฏิบัติตามโครงการจะมีความสับสนว่า เป้าหมายใดควรจะทำก่อน การจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ไม่ชัดเจนทำให้เกิดผลคือ โครงการที่นำไปปฏิบัติอาจไม่คุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจคือ ไม่คุ้มกับเงินงบประมาณที่ลงทุนไป ไม่คุ้มค่าเชิงสังคมคือ กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการไม่ได้รับความช่วยเหลือและในเชิงการเมืองคือ ความล้มเหลวของนโยบาย

ประการที่สอง ถ้าวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการต่างๆ ไม่ชัดเจนจะทำให้มีผลต่อตัวชี้วัดและมีผลต่อการอธิบายความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการ ผู้ประเมินโครงการควรคำนึงถึงตัวชี้วัดที่สามารถวัดในสิ่งที่ต้องการประเมินได้ และพยายามหลีกเลี่ยงการใช้คำนิยมในการประเมิน

ผลกระทบต่อเนื่องคือ ผลได้ (OUTPUTS) อาทิเช่น นโยบายของภาครัฐและกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น และผลกระทบ (OUTCOMES or IMPACTS) ที่เกิดขึ้นตามมาหลังจากนโยบายประกาศใช้ไปแล้วสักระยะหนึ่งการวัดผลอาจมีปัญหาเรื่องค่านิยมและการวัดเชิงคุณภาพ เข้าไปเกี่ยวข้องมากขึ้นตัวอย่างเช่น ผลกระทบของนโยบายการศึกษา นโยบายสาธารณสุข จะอธิบายผลกระทบในระยะสั้นและระยะยาวอย่างไร การประเมินผลของรัฐส่วนใหญ่จะเน้นที่ผลได้ (OUTPUTS) ซึ่งให้ผลตามมาในระยะสั้น ส่วนการประเมินผลกระทบของนโยบายมักไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร

ประการสุดท้ายคือ ปัญหาการรวบรวมข้อมูลในการวิเคราะห์ การรวบรวมข้อมูลมีความสำคัญยิ่ง หากข้อมูลเชื่อมั่นได้และมีความเที่ยงตรงจะทำให้ผลการประเมินใกล้เคียงความจริงที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้นในกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ผู้วิจัยประเมินผลต้องเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการในสิ่งที่กำลังวิจัยมากที่สุด

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอในการรวบรวมข้อมูลคือ ความร่วมมือในการจัดเก็บข้อมูล ส่วนใหญ่นักวิจัยจะได้รับความร่วมมือน้อยจากหน่วยงานต่างๆ อาจเป็นเพราะว่าหน่วยงานไม่สนใจ หรือปกปิดข้อมูลไว้เป็นความลับของทางราชการ ประการต่อมาคือทัศนคติหรืออคติที่อาจเกิดขึ้นได้จากการเลือกข้อมูลที่ขาดหลักเกณฑ์ที่ต้องการโดยอาศัยความเชื่อของนักวิจัยเป็นพื้นฐาน

5.3 อุปสรรคทางการเมืองต่อการประเมินผล

ปัญหาสำคัญของการประเมินผลคือผลของการประเมินนโยบายหรือโครงการก่อให้เกิดผลได้และผลเสียทางการเมือง กรณีที่ผลของการประเมินออกมาในแง่ลบจะเป็นจุดอ่อนของนโยบายหรือโครงการของภาครัฐและมีผลกระทบต่อนักการเมืองและข้าราชการที่รับผิดชอบโครงการ

ผู้ประเมินผลจะคำนึงถึงปัญหาสำคัญๆ อาทิเช่น ประสิทธิภาพ (EFFICIENCY) ประสิทธิผล (EFFECTIVENESS) เสถียรภาพของระบบ (SYSTEM MAINTENANCE) ของโครงการหรือนโยบายที่ถูกประเมินผล ประสิทธิภาพคือ การคำนึงถึงอัตราส่วนของการ

ลงทุนของโครงการในรูปของต้นทุนและกำไรที่จะได้รับ หากผลที่ได้ก่อให้เกิดกำไรต่อหน่วยมากกว่าต้นทุนที่ลงไป หมายความว่าโครงการนั้น ๆ มีประสิทธิภาพ

การประเมินในด้านประสิทธิผลผู้ประเมินจะคำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการหรือนโยบาย ดังนั้นโครงการใดๆของรัฐถ้าสามารถบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการแสดงว่ามีประสิทธิผล ส่วนเสถียรภาพของโครงการจะคำนึงถึงความมั่นคงของโครงการและระบบโดยรวม เสถียรภาพจะชี้ให้เห็นถึงความต่อเนื่องในการสร้างสรรค์และพัฒนาสังคมโดยรวมคำถามที่อาจเกิดขึ้นจากการวัดประสิทธิภาพ

ประสิทธิผลและเสถียรภาพของโครงการคือผลกระทบทางการเมืองดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ประเมินควรคำนึงถึงมาตรฐานของการวัดผลเสมอ ถ้าใช้วิธีวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์ (EMPIRICAL) คำนีในการวัดผลต้องชัดเจนและอธิบายสิ่งที่ต้องการประเมินได้ใกล้เคียงความเป็นจริงที่เกิดขึ้น

5.4 การล้มเลิกนโยบายหรือโครงการที่ไม่ประสบผลสำเร็จหรือไม่เกิดประโยชน์

โดยสรุปแล้วการประเมินผลอาจแยกออกได้เป็น 3 ลักษณะใหญ่ๆ ดังกล่าวมาแล้วโดยสองลักษณะแรกเน้นการติดตามผลในส่วนของผู้กำหนดนโยบาย และการประเมินจากประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับโครงการ และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนลักษณะที่สามเน้นเชิงเทคนิคซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองในแง่ของผลกระทบของโครงการหลังจากการประเมินผล

ส่วนสุดท้ายที่เกี่ยวข้องกับการเมือง คือ การเสนอล้มเลิกนโยบายหรือโครงการที่เสร็จสิ้นแล้วหรือโครงการที่ไม่เกิดประโยชน์แก่สังคม ซึ่งเป็นแนวทางแก้ปัญหาความไม่มีประ-สิทธิผล และประสิทธิภาพ แต่การที่จะทำให้การยุบเลิกโครงการเกิดขึ้นได้เป็นเรื่องการเมือง

โครงการหรือนโยบายเป็นผลผลิตทางการเมือง ประกาศใช้โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารที่มีอำนาจปกครองประเทศ การล้มเลิกโครงการหรือนโยบายจึงต้องอาศัยอำนาจการเมือง เพราะฉะนั้นโครงการต่างๆ จึงยากที่จะล้มเลิกเพราะยุ่งยากและใช้เวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหารอาจไม่ยอมรับความผิดพลาดที่เกิดขึ้น และฝ่ายบริหารจะมีปฏิกิริยาต่อต้านตลอดเวลา เพราะการล้มเลิกโครงการหมายถึงความล้มเหลวทางการเมืองและความไม่มีประสิทธิภาพทางการบริหารของรัฐบาลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพราะ

ฉะนั้นเมื่อมีข้อเสนอแนะล้มเลิกโครงการหรือนโยบาย ผู้บริหารมักจะมีข้อเสนอในการแก้ปัญหาที่แตกต่างออกไป อาทิเช่น การเสนอเปลี่ยนแปลงโครงการหรือนโยบายในด้านเป้าหมายหรือวิถีทางการบรรลุเป้าหมาย เป็นต้น

โดยสรุป การประเมินเป็นกลไกสำคัญยิ่งในการตรวจสอบประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเสถียรภาพของโครงการต่างๆ ของรัฐบาล จะช่วยให้ผู้ประเมินทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาของโครงการหรือนโยบายต่างๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ส่วนข้อจำกัดของการประเมินผลที่สำคัญคือการประเมินเป็นเรื่องการเมืองและมีผลกระทบในทางการเมืองทั้งในเชิงบวกและลบ การประเมินช่วยปรับปรุงคุณภาพในการบริหารของรัฐ และความล้มเหลวของโครงการจะเป็นจุดอ่อนของการโจมตีทางการเมืองได้

6. ตัวแบบที่ใช้ในการทำวิจัยการประเมินผล

การประเมินผลเป็นการนำความรู้จากหลายสาขาเข้ามาใช้ในการวิเคราะห์ ไม่มีทฤษฎีหนึ่งทฤษฎีใด หรือวิธีการศึกษาแบบใดแบบหนึ่งมาใช้โดยเฉพาะในการประเมินผล ในบทนี้จะเสนอแนะตัวแบบการทำวิจัยที่นิยมใช้ในปัจจุบัน 2 แบบคือ ตัวแบบการศึกษาที่ใช้หลักเหตุและผล (CAUSAL INFERENCES) และแบบที่ใช้หลักผลกระทบ (IMPACT MODELS)

6.1 ตัวแบบการศึกษาที่ใช้หลักเหตุผล แนวความคิดแบบเหตุและผลเป็นหัวใจการทำวิจัยประเมินผล หลักของแนวความคิดนี้คือ เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติและบรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้มิได้หมายความว่านโยบายนั้นเป็นเหตุทำให้เกิดผลตามเป้าหมายนั้นๆ ทุกประการ ยกตัวอย่างเช่น นโยบายการควบคุมปัญหาอาชญากรรม เป้าหมายของนโยบายคือ ป้องกันพฤติกรรมมิให้นำไปสู่การเกิดอาชญากรรม บุคคลที่ไม่ได้ก่ออาชญากรรม อาจจะไม่ได้รับผลของนโยบายนั้นทุกคนเสมอไป และบุคคลที่ก่ออาชญากรรมอาจจะเป็นผลจากสาเหตุอื่นๆ ได้ ซึ่งไม่ใช่ผลจากนโยบายการป้องกันอาชญากรรมเท่านั้น นักวิเคราะห์จึงไม่สามารถสรุปได้ว่านโยบายเป็นเหตุทำให้เกิดผลตามเป้าหมายเสมอ ข้อนี้ นักวิเคราะห์ต้องพึงระวังและไม่ด่วนสรุป

วิธีการวิจัยโดยอาศัยกรอบการศึกษาแบบเหตุและผลนี้ นักวิจัยควรเริ่มต้นโดยศึกษาตัวแปรต่างๆ ให้มากที่สุดเพื่อสร้างตัวแบบ (MODEL) สร้างสมมุติฐานและนำไปพิสูจน์ความสัมพันธ์ของตัวแปรเหล่านั้นถ้าพิสูจน์ได้ว่าไม่เป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ผู้

วิจัยอาจเพิ่มตัวแปรหรือปรับปรุงตัวแบบใหม่ ตัวแบบเป็นเพียงรูปแบบในทางความคิด ซึ่งเป็นการคิดจำลองโลกของความเป็นจริง ตัวแบบประกอบด้วยตัวแปรซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาที่ศึกษาและตัวแปรเหล่านั้นมีความสัมพันธ์ร่วมกันอยู่ด้วย การสร้างตัวแบบอาจจะทำได้ตามขั้นตอนเหล่านี้ คือ

- ขั้นแรก วิเคราะห์หาตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ต้องการศึกษา
- ขั้นที่สอง วิเคราะห์หาความสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างตัวแปรเหล่านั้น
- ขั้นที่สาม สร้างทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านั้น ซึ่งอาจ

จะเป็นในรูปตัวแบบทางคณิตศาสตร์ แล้วจึงนำมาวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์

การสร้างตัวแบบจากตัวแปรหลายๆ ตัวที่นักวิจัยกำหนดขึ้นอาจทำได้ 2 แบบ คือ ตัวแบบควบคุมและตัวแบบทดลอง

ตัวแบบควบคุม คือ กำหนดตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม และหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านั้นตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ แล้วจึงหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเดิมโดยควบคุมตัวแปรอื่นๆ ที่นักวิจัยคิดว่าจะมีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องในความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ถ้าความสัมพันธ์หลังควบคุมตัวแปรอื่นๆ ไม่เปลี่ยนแปลงมากนักแสดงว่าตัวแปรอิสระกำหนดตัวแปรตาม ดังสมมุติฐานที่ตั้งไว้ ตัวแบบทดลอง เป็นการใช้สมการทางคณิตศาสตร์คือ สมการแบบถดถอย (REGRESSION) มาช่วยในการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตามโดยคำนึงถึงการเบี่ยงเบนของตัวแปรอิสระซึ่งไม่ได้กำหนดตัวแปรตาม ค่าการเบี่ยงเบนดังกล่าวจึงนำมาพิจารณาในการศึกษาด้วย

6.2 ตัวแบบที่ใช้หลักผลกระทบ เป็นการนำแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสภาพสังคมการเมืองและอื่นๆ มาสรุปและสร้างตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อนำไปประเมินและเสนอเป็นแนวทางเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านั้น ตัวอย่างเช่น ในกรณีปัญหาการไม่นิยมซื้อสินค้าไทย นักวิเคราะห์นโยบายสามารถสร้างตัวแบบที่ใช้หลักผลกระทบได้ดังนี้

ประการแรก นักวิเคราะห์ต้องรู้ว่าเป้าหมายที่ต้องการคืออะไร ในกรณีนี้เป้าหมายที่ต้องการคือการใช้สินค้าไทยเพิ่มมากขึ้น นโยบายที่นำมาใช้อาจยึดหลักการกระตุ้นประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อขายสินค้าไทยมากขึ้น การกระตุ้นประโยชน์ทางเศรษฐกิจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนและนำไปสู่การใช้สินค้าไทยมากขึ้น การใช้สินค้าไทยมากขึ้นจะลดการขาดดุลการค้าทำให้ประชาชนมีงานทำมากขึ้นและซื้อของได้

ในราคาถูกลงเป็นต้น การกระตุ้นทางเศรษฐกิจเหล่านี้ควรมีผลต่อการส่งเสริมการใช้สินค้าไทยมากขึ้น

ตัวแบบดังกล่าวอาจเขียนได้ดังนี้

นโยบาย $\xrightarrow{\text{ทัศนคติ}}$ $\xrightarrow{\text{พฤติกรรม}}$ $\xrightarrow{\text{เป้าหมาย}}$

ตามตัวอย่างนี้ ตัวแบบประกอบด้วยข้อเสนอ 3 ประการคือ

ประการแรกแผนงานที่เกี่ยวกับการกระตุ้นประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน เพื่อนำไปสู่ความนิยมใช้สินค้าไทย ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงทัศนคติจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ประการที่สาม การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจะนำไปสู่การใช้สินค้าไทยมากขึ้น

7. ขั้นตอนของการวิจัยการประเมินผล

ขั้นตอนของการวิจัยการประเมินผลมี 6 ขั้นตอน คือ

1. ระบุเป้าหมายให้ชัดเจน จะเป็นประโยชน์แก่ผู้วิเคราะห์นโยบายถ้าสามารถแยกแยะได้ว่าอะไรคือเป้าหมายเร่งด่วนมากหรือเร่งดำเนินการหรือเป้าหมายหลักสูงสุด

เป้าหมายเร่งด่วนมากคือ เป้าหมายที่ต้องการให้บังเกิดผลทันทีเช่น การสร้างศูนย์ชุมชนในหมู่บ้านที่มีอาชญากรรมสูง เป้าหมายเร่งดำเนินการเป็นเป้าหมายที่ช่วยผลักดันให้การปฏิบัติงานบรรลุสู่เป้าหมายหลักสูงสุดเช่น การส่งเสริมกิจกรรมของเยาวชนในศูนย์ชุมชนเพื่อป้องกันอาชญากรรมเป็นต้น

ส่วนเป้าหมายหลักสูงสุดเป็นเป้าหมายสุดท้ายที่กำหนดไว้ในนโยบายเช่น ป้องกันมิให้อาชญากรรมเกิดขึ้นในชุมชน นักวิเคราะห์หรือนักวิจัยควรศึกษาเป้าหมายที่ต้องการ นักวิจัยอาจจะเข้าใจเป้าหมายไม่ตรงกับผู้ตัดสินใจนโยบายซึ่งอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด นักวิจัยควรจะทำงานร่วมกับผู้ริเริ่มกำหนดนโยบายในระยะเริ่มแรกของแผนเพื่อความเข้าใจในเป้าหมายร่วมกัน

2. สร้างตัวแบบที่เน้นผลกระทบ ตัวแบบมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย เพราะตัวแบบชี้ให้เห็นเหตุผลที่เชื่อมโยงของตัวแปรต่างๆ ที่อยู่ในตัวแบบนั้นนอกจากนี้ตัว

แบบที่เน้นผลกระทบจะเป็นประโยชน์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง เพราะเป็นการจำลองปัญหาที่ผู้ปฏิบัติอาจจะพบอย่างไม่คาดคิดมาก่อน การสร้างตัวแบบที่เน้นผลกระทบทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิผลมากขึ้น

3. สร้างขั้นตอนในการทำวิจัยกล่าวคือ นักวิจัยต้องเก็บข้อมูล วัดและวิเคราะห์ รวมทั้งแปลผลข้อมูลที่ได้มา การสร้างขั้นตอนในการทำวิจัยอย่างมีแบบแผนจึงจำเป็นอย่างยิ่งต่อนักวิจัยเพื่อให้การวิจัยเป็นไปอย่างมีระบบ

4. การวัดประสิทธิผลของโครงการ นักวิจัยต้องสร้างเครื่องมือในการประเมิน ประสิทธิภาพ ผลกระทบและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร นักวิจัยจะต้องคำนึงถึงความเชื่อถือได้ของผลการวิจัยและความแน่นอนของเครื่องมือที่ใช้ประเมิน

5. การรวบรวมข้อมูล อาจจะใช้วิธีการสัมภาษณ์ การออกแบบสอบถาม การสังเกตจากการทดลองหรือจากการทดลองในสนาม นอกจากนี้การรวบรวมข้อมูลอาจจะทำได้โดยเก็บข้อมูลจากเอกสารและจากศูนย์ข้อมูล เป็นต้น

6. การวิเคราะห์และแปลผลข้อมูล วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานโยบายที่แพร่หลายคือ การวิเคราะห์แบบถดถอยซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่ใช้ทดสอบตัวแบบที่เน้นผลกระทบ

8. เทคนิคที่ใช้ในการประเมินผล

เทคนิคที่ใช้ในการประเมินผลมีหลายวิธี ในที่นี้จะแนะนำเฉพาะวิธีที่นิยม คือการทดลองโดยใช้หลักเปรียบเทียบทั่วไป การทดลองแบบควบคุม การนำนโยบายไปปฏิบัติ แล้วประเมินผลและการประเมินแบบกึ่งทดลอง (QUASI-EXPERIMENTAL EVALUATION) การทดลองโดยทั่วๆ ไป มี 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ การทดลองในห้องทดลองและการทดลองในสนาม การทดลองแบบแรกสามารถควบคุมสภาพแวดล้อมและตัวแปรต่างๆ ได้ ทำให้การทดลองอยู่ภายใต้การควบคุมความไม่แน่นอนได้อย่างดี ข้อเสียของการทดลองในห้องทดลองมีหลายประการคือ ผู้เข้ามีส่วนร่วมในการทดลองอาจมีอคติในการทดลองเพราะรู้ว่ากำลังถูกทดลอง ดังนั้นการทดลองจึงอาจไม่ได้ผลที่แท้จริง นอกจากนี้เครื่องมือในการประเมินอาจกระทบต่อผลที่ได้จากการทดลอง และทำให้การทดลองไม่ได้ผลที่แท้จริง

การทดลองแบบที่สอง คือ การทดลองในสนาม โดยศึกษาตามสภาพที่แท้จริง ผู้วิจัยอาจจะควบคุมตัวแปรบางตัวได้ตามสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยให้ แต่ไม่สามารถจะควบคุมตัวแปรและสภาพแวดล้อมได้ดีเหมือนแบบแรก ข้อดีของการทดลองแบบสนามคือสามารถศึกษาปรากฏการณ์ที่ซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงในสภาพที่เป็นจริงได้อย่างดี

8.1 การทดลองโดยใช้หลักเปรียบเทียบทั่วไป (THE CLASSIC EXPERIMENTAL DESIGN)

การทดลองแบบนี้มุ่งวัดประสิทธิผลเป็นหลัก การทดลองประกอบด้วยกลุ่มศึกษาเปรียบเทียบ 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่ใช้ทดลองและกลุ่มที่ใช้เปรียบเทียบ

วิธีการประเมินประสิทธิภาพผลเริ่มต้นจากการวัดตัวแปรเป้าหมายจากทั้งสองกลุ่มจำนวนสองครั้ง ครั้งแรกเป็นการประเมินก่อนนานโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติจากกลุ่มที่ใช้ทดลอง (O_1) ครั้งที่สองเป็นการประเมินหลังจากนานโยบายไปปฏิบัติ (O_2) แล้วจึงหาความแตกต่างของคะแนนก่อนและหลังการใช้นโยบายแล้ว ($O_2 - O_1 = d_1$) ทำเช่นเดียวกันในกลุ่มที่ใช้เปรียบเทียบ จะได้ความแตกต่างที่ต้องการเปรียบเทียบ ($O_4 - O_3 = d_2$) นำคะแนนที่ได้มาเปรียบเทียบกัน ถ้าต่างกันมากแสดงว่านโยบายประสบความสำเร็จ การประเมินประสิทธิผลทำได้ดังนี้

	ก่อน	นานโยบาย ไปปฏิบัติ	หลัง	ความแตกต่าง
กลุ่มที่ใช้ทดลอง	O_1	X	O_2	$O_2 - O_1 = d_1$
กลุ่มที่ใช้เปรียบเทียบ	O_3		O_4	$O_4 - O_3 = d_2$

ตัวอย่างการประเมินผลโดยใช้การทดลองแบบหลักเปรียบเทียบทั่วไป
ตัวอย่างการทดลองแบบหลักเปรียบเทียบทั่วไปนี้อาจจะนำไปใช้เช่น ในแผนงานสาธารณสุขมูลฐาน เป็นต้น

แผนงานสาธารณสุขมูลฐาน บรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 4 และที่ 5 โดยมีกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงสาธารณสุขร่วมกันกำหนด "ความจำเป็นพื้นฐาน (จ.ป.ฐ.) ของคนไทย" และเป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่สำคัญภายในปี พ.ศ. 2545 เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรที่ให้ความเสมอภาค และยุติธรรมแก่พื้นที่ที่มีปัญหาและช่วยตนเองไม่ได้ เพื่อให้เกิดความสามารถในการช่วยตนเองได้มากขึ้น และเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้ถูกต้องและตรงกับปัญหาความต้องการที่แท้จริง

นอกจากนี้ จ.ป.ฐ. ยังเป็นเครื่องมือทางการสาธารณสุขเพื่อส่งเสริม สนับสนุน การบริการสาธารณสุขของรัฐที่มีอยู่เดิม โดยให้ความสำคัญในการดำเนินงานระดับตำบล และหมู่บ้านด้วยการให้บริการทั้งด้านการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการฟื้นฟูที่ดำเนินการโดยประชาชนซึ่งประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผลโดยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐบาล

จ.ป.ฐ. ของคนไทยมี 9 ประการคือ

1. ประชาชนในครอบครัวได้กินอาหารที่ถูกสุขลักษณะ และเพียงพอกับความ ต้องการของร่างกาย
2. ประชาชนในครอบครัวมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม
3. ประชาชนในวัยทำงานมีงานทำและอยู่ในสภาพแวดล้อมของการทำงานที่ เหมาะสม
4. ประชาชนมีสิทธิได้รับการส่งเสริมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพ
5. ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
6. ครอบครัวมีปัจจัยพื้นฐานการผลิตที่เพียงพอแก่การดำรงชีพ
7. ครอบครัวสามารถควบคุมช่วงเวลา และจำนวนของการมีบุตรได้ตาม ความต้องการ
8. ครอบครัวมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น มีการร่วมมือกันประกอบอาชีพ พัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตนเอง
9. ประชาชนได้รับการพัฒนาด้านจิตใจ

(จาก สุขภาพดีถ้วนหน้า พ.ศ. 2533, สำนักงานคณะกรรมการสาธารณสุข มูลฐานและสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข, พ.ศ. 2527)

เครื่องมือในการวัดของ จปฐ. มีหลากหลายดังต่อไปนี้

- เด็กไม่ขาดอาหาร
- เด็กได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม
- เด็กได้รับภูมิคุ้มกันคอตีบ วัณโรค บาดทะยัก ไทฟอยด์
- เด็กแรกเกิดมีน้ำหนักไม่น้อยกว่า 3 พันกรัม
- มีการศึกษาภาคบังคับ
- เด็กได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพและเพิ่มรายได้แก่ครอบครัว

- เด็กได้รับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
- มีน้ำสะอาดดื่ม
- มีส้วมราดน้ำ
- บ้านเรือนทำด้วยวัสดุคงทนมากกว่า 3 ปี
- มีสิ่งสาธารณูปโภคเช่น ถนนในหมู่บ้าน บ่อน้ำถูกหลักสุขาภิบาล
- กลุ่มอาชีพช่วยสมาชิกเรื่องการผลิต จำหน่ายและบริการด้านสินเชื่อเพื่อ

การผลิต

- มีแหล่งอ่านหนังสือและจำนวนผู้ใช้บริการ
- หญิงมีครรภ์ได้รับภูมิคุ้มกัน
- การมีส่วนร่วมพัฒนาหมู่บ้านของคนร่วมกัน
- ผู้สูงอายุได้รับการดูแลจากครอบครัว
- ครอบครัวมีบุตรเกิน 2 คน
- มีสตรีเป็นกรรมการหมู่บ้าน
- รู้จักถนอมอาหารจากผลผลิตในท้องถิ่น
- การจัดบ้านตามหลักคหกรรมศาสตร์
- มีการกำจัดขยะมูลฝอยและน้ำโสโครกในบ้าน
- การได้รับสินเชื่อจากสถาบันของรัฐและธนาคาร
- มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง
- ผู้นำอาชีพได้รับการฝึกฝน
- มีความรู้เรื่องป้องกันโรค ส่งเสริมสุขภาพและรักษาความเจ็บป่วยขั้นพื้นฐาน
- จำนวนที่เสียภาษี
- มีการปรับทรัพย์ากรเหลือใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- มีผู้ทำงานเป็นระยะเวลาต่อเนื่องกัน

นักวิจัยสามารถใช้เทคนิคการทดลองแบบหลักทั่วไปมาประเมิน โดยเลือกตำบลหรือหมู่บ้านที่มีลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ ที่คล้ายคลึงกันมากที่สุดมาทดลอง สมมุติ ผู้วิจัยเลือกตำบลหนองหลวงเป็นกลุ่มที่ใช้ทดลองและตำบลวังหินเป็นกลุ่มที่ใช้เปรียบเทียบ ผู้วิจัยทำการประเมินจากเครื่องมือที่จัดทำขึ้นทั้งสองตำบลในเวลาพร้อมๆ กัน และหลังจากที่แผนงานสาธารณสุขมูลฐานนำมาใช้ในตำบลหนองหลวงเท่านั้น โดยประชาชนเข้าร่วมมือ

ในด้านการศึกษา การให้ภูมิคุ้มกันโรค การควบคุมโรคติดต่อ การโภชนาการการสุขภาพ สิ่งแวดล้อมและการจัดหาสะอาด การอนามัยแม่และเด็ก และการจัดหายาที่จำเป็นไว้ใช้ในหมู่บ้าน เปรียบเทียบหาความแตกต่างของคะแนนครั้งแรกและครั้งที่สองจากสองตำบล ถ้าผลจากการประเมินของตำบลหนองหลวงแตกต่างมากจากตำบลวังหิน ผู้วิจัยพอสรุปได้ว่าแผนงานสาธารณสุขมูลฐานมีประสิทธิผลตามคาดหวัง ถ้าคะแนนไม่แตกต่างกันแสดงว่าแผนงานนั้นไม่มีประสิทธิผล

อย่างไรก็ตาม วิธีนี้มีข้อเสียหลายประการ นับตั้งแต่การเลือกสถานที่ที่มีสภาพสังคมเศรษฐกิจที่คล้ายๆ กันเหตุผลคือ เพื่อควบคุมตัวแปรทางเศรษฐกิจสังคม เนื่องจากระยะเวลาทดลองแตกต่างกัน ประชาชนที่อยู่ในห้องที่ทำการทดลองอาจมีการอพยพเข้าและออกหรือเสียชีวิตจำนวนหนึ่งทำให้มีผลกระทบต่อการประเมินผล ปัจจัยทางการเมืองอาจมีส่วนเกี่ยวข้องในการประเมินผลเช่น โครงการไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร ไม่มี ความต่อเนื่องของโครงการ ตลอดจนเครื่องมือในการวัดจะมีข้อบกพร่องนักวิจัยต้องคำนึงถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากปัจจัยเหล่านี้ประกอบด้วย

8.2 การทดลองแบบควบคุมโดยการเปรียบเทียบเฉพาะกลุ่มที่เข้าร่วมโครงการ (THE POST PROGRAM-ONLY COMPARISON GROUP DESIGN) วิธีนี้นับว่าเป็นวิธีประเมินผลที่ไม่ยุ่งยากมากนักหลักการมีดังนี้

กลุ่มตัวอย่าง	โครงการ	หลังเข้าร่วมโครงการ
R	X	O ₁
R		O ₂

กล่าวคือ มีกลุ่มทดลอง 2 กลุ่ม ซึ่งเลือกโดยสุ่มตัวอย่าง กลุ่มแรกเข้าร่วมโครงการแล้วจึงประเมินผลโครงการตามที่กำหนดไว้ (O₁) กลุ่มที่สองไม่เข้าร่วมโครงการ แต่จะถูกประเมินผลเช่นเดียวกันกับกลุ่มแรกในเวลาเดียวกัน (O₂) นำคะแนนที่ได้จากการประเมินผลทั้งสองกลุ่มมาเปรียบเทียบกัน (O₁-O₂) ถ้าแตกต่างกันมากแสดงว่าโครงการดังกล่าวมีผลต่อผู้เข้าร่วมโครงการ

ตัวอย่างการประเมินผลโดยการเปรียบเทียบเฉพาะกลุ่มที่เข้าร่วมโครงการ

โรงเรียนในกรุงเทพมหานครจำนวนมากตระหนักดีถึงอันตรายที่เกิดจากการข้ามถนนของนักเรียนหลายโรงเรียน จึงคิดโครงการเพื่อป้องกันอุบัติเหตุอันเกิดขึ้นกับ

นักเรียนในการข้ามถนนโครงการดังกล่าวคือ อบรมนักเรียนให้รู้ถึงอันตรายจากการไม่ข้ามถนนบนทางม้าลาย และไม่ใช่สะพานลอยข้ามถนน เป็นต้น

โครงการดังกล่าวจะได้ผลหรือไม่ ครูผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบโครงการนี้เลือกกลุ่มตัวอย่างจากนักเรียนในโรงเรียนเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกให้เข้าอบรมในโครงการเพื่อให้รู้ถึงอันตรายนานาประการบนท้องถนน ถ้าข้ามถนนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หลังจากอบรมแล้วจึงประเมินผล ขณะเดียวกันประเมินผลนักเรียนกลุ่มที่สองที่ไม่ได้เข้าอบรมในโครงการดังกล่าว นำผลการประเมินที่ได้ทั้งสองกลุ่มมาเปรียบเทียบ ถ้าแตกต่างกันแสดงว่าโครงการดังกล่าวมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของนักเรียนที่จะข้ามถนนอย่างปลอดภัย

8.3 นำโครงการหรือนโยบายไปใช้แล้วจึงประเมินผล (POST-EXPERIMENTAL DESIGN) วิธีการประเมินผลแบบนี้มีหลักการคือ

นำนโยบายไปปฏิบัติ ประเมินผลหลังนำนโยบายไปปฏิบัติ

X

O₁

กล่าวคือ จะต้องมีการนำโครงการหรือนโยบายไปใช้ก่อน (X) แล้วจึงวัดหรือประเมินผลภายหลัง (O₁) ข้อจำกัดของวิธีนี้คือ ขาดการเปรียบเทียบซึ่งเป็นหัวใจของหลักที่อ้างถึงเหตุผล ดังนั้นจึงไม่สามารถชี้ให้ชัดว่านโยบายมีผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายอย่างไร เพราะอาจจะมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายได้เช่นกัน การแก้ไขข้อจำกัดคือจะต้องวัดหรือประเมินผลก่อนที่จะนำโครงการหรือนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นการประเมินผลเปรียบเทียบก่อนและหลังนำนโยบายไปใช้

8.4 ประเมินผลเปรียบเทียบก่อนและหลังนำโครงการหรือนโยบายไปใช้ (PREPROGRAM-POSTPROGRAM) วิธีการประเมินผลแบบนี้มีหลักการดังนี้คือ

ประเมินผลก่อนนำ
นโยบายไปปฏิบัติ

นำนโยบายไปปฏิบัติ

ประเมินผลหลังนำ
นโยบายไปปฏิบัติ

O₁

X

O₂

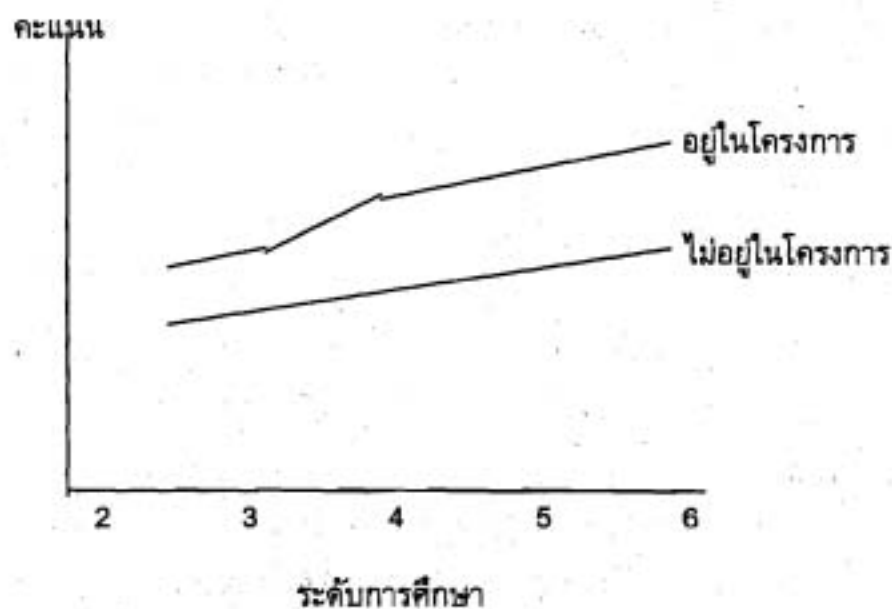
กล่าวคือ ประเมินผลกลุ่มเป้าหมายก่อนแล้วจึงประเมินผลกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวหลังจากนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติ นำผลที่ประเมินทั้งสองครั้งมาเปรียบเทียบ ถ้าแตกต่างกันแสดงว่านโยบายหรือโครงการที่นำไปใช้นั้นมีผลต่อกลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตามมีข้อจำกัดคือ ระยะเวลาที่ประเมินของ O₁ ต้องไม่ห่างจาก O₂ นานเกินไป เพราะอาจจะมีปัจจัยแทรกซ้อนที่มีผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายได้ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงของกลุ่ม

เป้าหมายเช่น การโยกย้ายออกจากสถานที่เดิมทำให้ขาดความต่อเนื่องของกลุ่มเป้าหมายทัศนคติของสมาชิกในกลุ่มเป้าหมายอาจจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา เป็นต้น

8.4.1 เปรียบเทียบกลุ่มที่แตกต่างกัน วิธีนี้เป็นการประเมินผลโดยเปรียบเทียบกลุ่มที่ใช้ศึกษา 2 กลุ่ม

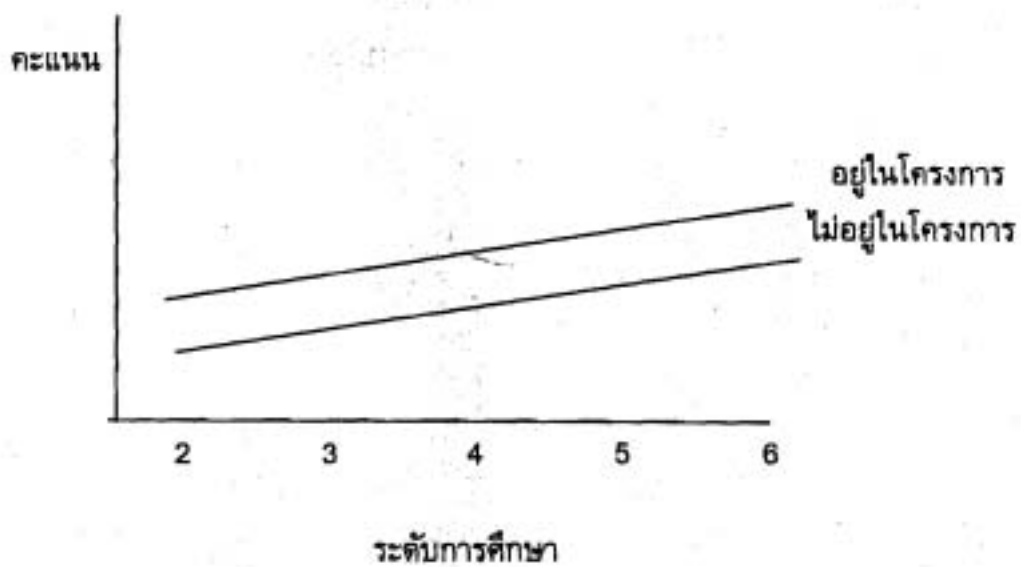
ตัวอย่างการประเมินโดยวิธีเปรียบเทียบกลุ่มที่แตกต่างกันในกรณีนี้คือ โครงการสอนหลักสูตรพิเศษให้แก่นักเรียนตั้งแต่ ป.2-ป.6 ในชุมชนแออัดเพื่อให้นักเรียนรู้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากขึ้นจึงทำการประเมินโดยเปรียบเทียบกลุ่มที่แตกต่างกัน ผู้ประเมินผลจะเก็บคะแนนที่ได้จากการวัดผลประจำปีของนักเรียนในโรงเรียนที่อยู่ในโครงการสอนหลักสูตรพิเศษตั้งแต่ ป.2-ป.6 แล้วนำมาเปรียบเทียบกับคะแนนที่ได้จากการวัดผลประจำปีของนักเรียน ป.2-ป.6 ซึ่งไม่อยู่ในโครงการสอนหลักสูตรพิเศษดังกล่าว ถ้าผลการศึกษามีความแตกต่างตามภาพที่ 12 แสดงว่าโครงการทดลองมีผลกระทบต่อการเรียนรู้ของนักเรียน ถ้าไม่มีความแตกต่างตามภาพที่ 4 แสดงว่าโครงการทดลองไม่มีผลต่อการเรียนรู้ของนักเรียน

ภาพที่ 12
ผลแตกต่างจากการเปรียบเทียบกลุ่มที่แตกต่างกัน



ภาพที่ 13

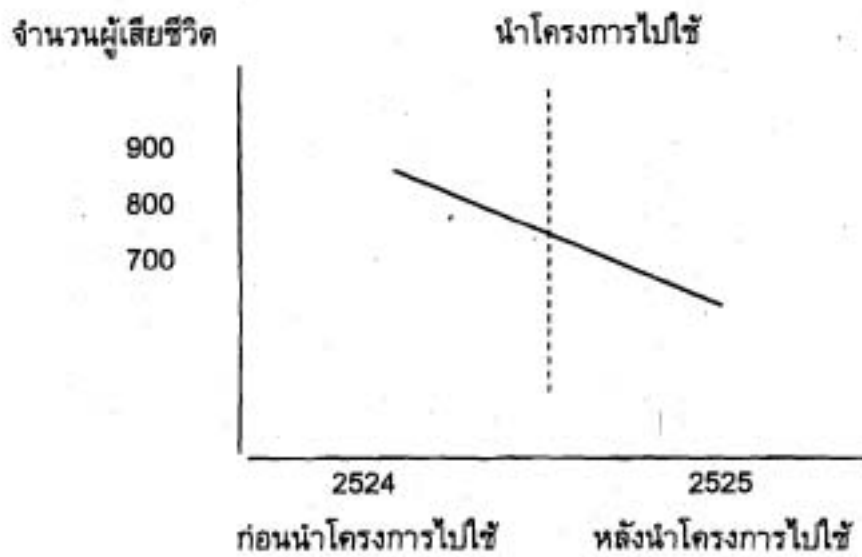
ผลที่ไม่แตกต่างจากการเปรียบเทียบกลุ่มที่แตกต่างกัน



8.4.2 การเปรียบเทียบเชิงเวลา วิธีนี้ต้องอาศัยระยะเวลาในการติดตาม ประเมินผลโดยเริ่มศึกษาระยะก่อนการทดลองโครงการและหลังจากใช้โครงการระยะหนึ่ง

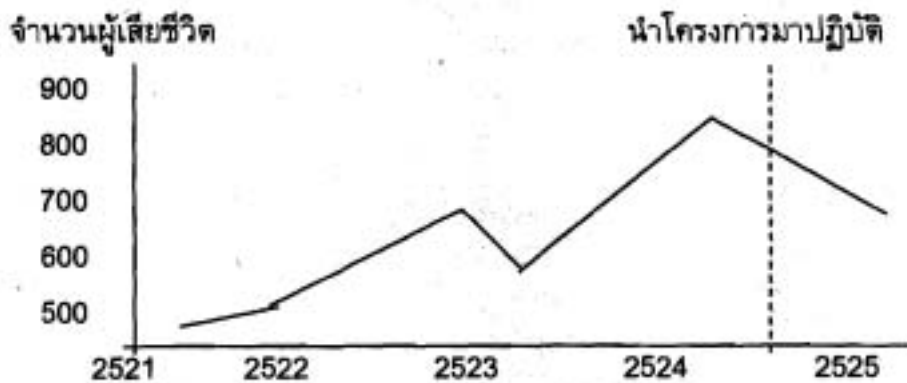
ประโยชน์ของการศึกษาเปรียบเทียบเชิงเวลาคือ ทำให้เห็นภาพ ชัดเจนในด้านประสิทธิผล ถ้าศึกษาเพียงช่วงระยะสั้นๆ ตามตัวอย่างในภาพที่ 13 กล่าวคือ โครงการถูกนำมาใช้ใน พ.ศ. 2524-2525 เพื่อลดจำนวนผู้เสียชีวิตเนื่องจากอุบัติเหตุทาง รถยนต์

ภาพที่ 14
การเปรียบเทียบเชิงเวลาระยะสั้น



จากภาพที่ 14 จะเห็นว่าจำนวนผู้เสียชีวิตลดลงอย่างรวดเร็วภายใน 1 ปี ผู้ศึกษาอาจสรุปว่าโครงการที่นำมาใช้มีประสิทธิภาพเพราะจำนวนผู้เสียชีวิตลดลง แต่ถ้าผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ. 2521 จนถึง พ.ศ. 2527 ตามภาพที่ 6 จะเห็นว่าจำนวนผู้เสียชีวิตมีแนวโน้มลดลงจริงภายหลัง พ.ศ. 2524 อย่างไรก็ตาม การลดลงมีปรากฏมาก่อนแม้ว่าไม่มีโครงการดังกล่าว นักวิจัยจึงควรเก็บข้อมูลสักกระยะหนึ่งเพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นชัดเจน

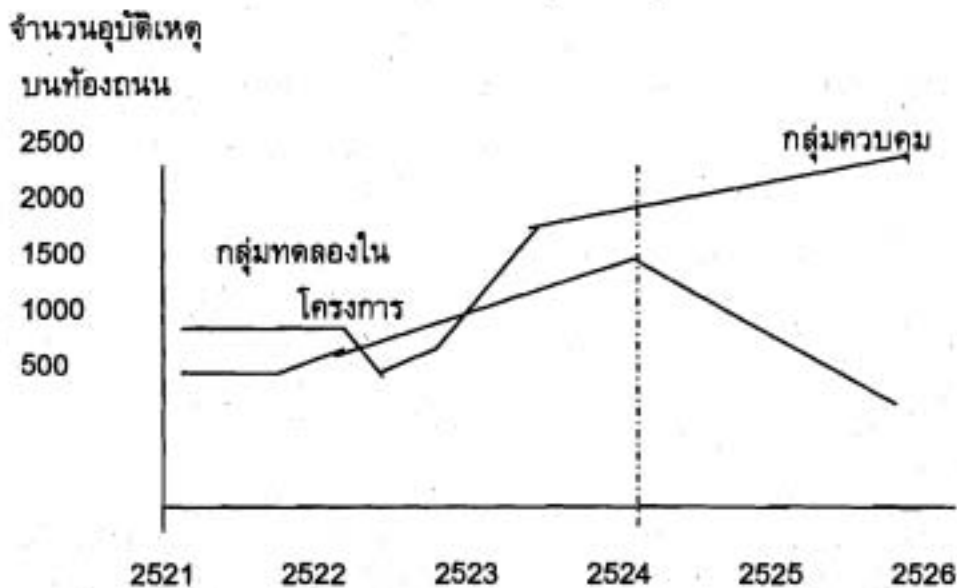
ภาพที่ 15
การเปรียบเทียบเชิงเวลาระยะยาว



8.4.3 กลุ่มควบคุม เป็นวิธีที่ผสมผสานระหว่างวิธีเปรียบเทียบกลุ่มที่แตกต่างกันและเปรียบเทียบเชิงเวลา ข้อเสียคือ นักวิจัยต้องหากกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันมากเพื่อศึกษาเปรียบเทียบในความเป็นจริง กลุ่มตัวอย่างดังกล่าวหาได้ยากและมีปัจจัยภายนอกมากมายที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มตัวอย่างที่ทำให้ลักษณะของสภาพสังคมเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปในระยะเวลาที่ศึกษานั้น

การนำวิธีที่ใช้กลุ่มควบคุมมาประเมินโครงการอาจทำได้เช่น รัฐบาลมีนโยบายรณรงค์เรื่องการใช้ระบบสัญญาณหยุดทุกแยกถนนที่ไม่มีสัญญาณไฟจราจร เพื่อลดอุบัติเหตุบนท้องถนนโดยใช้ทดลองในปี พ.ศ. 2524-2526 ผู้วิจัยต้องการประเมินประสิทธิผลของโครงการดังกล่าวโดยเริ่มต้นจากการเลือกท้องที่เปรียบเทียบที่มีสภาพปัญหาคล้ายคลึงกัน และเก็บสถิติของจำนวนอุบัติเหตุบนท้องถนนสำหรับเปรียบเทียบก่อนการปฏิบัติตามโครงการและหลัง การดำเนินโครงการในปี พ.ศ. 2524 ความแตกต่างดังในภาพที่ 16 แสดงว่าโครงการมีส่วนในการลดอุบัติเหตุได้ตามเป้าหมาย

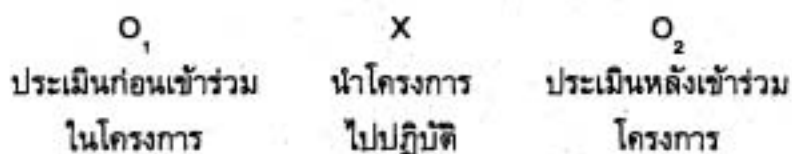
ภาพที่ 16
การใช้กลุ่มควบคุม



9. การวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการ: กรณีตัวอย่าง

ในที่นี้จะนำผลของการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการเยาวชน 24 โครงการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย การศึกษาเชิงสังคมวิทยาเกี่ยวกับกลไกของรัฐในการแก้ปัญหาเยาวชน ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนจากสภาวิจัยแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2528 มาสรุปให้เห็นแนวทางในการวิเคราะห์ผลกระทบให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น

การวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการเยาวชนนั้นอาจทำได้หลายวิธีนับตั้งแต่ผลกระทบต่อเยาวชนในด้านการเรียนรู้ที่ได้รับจากโครงการ ในด้านการให้บริการ ในด้านสังคม และเศรษฐกิจ และผลกระทบจากโครงการต่อครอบครัว โรงเรียนและเพื่อน วิธีการวัดผลกระทบของโครงการอาจทำได้หลายวิธีเช่นประเมินผลเปรียบเทียบก่อนและหลังนำโครงการไปปฏิบัติ (Pre-Program Post-Program Design) ดังนี้



วิธีนี้ผู้วิจัยต้องเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างก่อนเข้าร่วมในโครงการเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลอย่างเดียวกัน แต่ประเมินหลังจากกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมในโครงการแล้ว ถ้าข้อมูลที่ได้ออกคือ O_2 แตกต่าง O_1 แสดงว่าโครงการมีผลต่อกลุ่มเป้าหมายแต่ในบางกรณีโครงการได้ทำติดต่อกันมานานไม่สามารถวัด O_1 ได้วิธีที่จะทำได้คือวิธีนำโครงการไปใช้แล้วจึงประเมินผล (POST- EXPERIMENTAL DESIGN) ดังนี้

X	O_1
นำโครงการไปปฏิบัติ	ประเมินหลังเข้าร่วมโครงการ

กรณีศึกษาที่จะนำมาวิเคราะห์ต่อไปนี้เป็นกรณีประเมินโครงการเยาวชน 24 โครงการตามแบบจำลองชิป (CIPP) ซึ่งเป็นการประเมินทั้งสภาพแวดล้อม (CONTEXT) ปัจจัยเบื้องต้นในการจัดทำโครงการ (INPUT) กระบวนการ (PROCESS) และผลิตภัณฑ์ (PRODUCT)

การประเมินสภาพแวดล้อม (C) เป็นการศึกษาวัตถุประสงค์ของโครงการเยาวชนว่าสอดคล้องกับนโยบายเยาวชนของรัฐและความคาดหวังเพียงใดโดยการศึกษาทัศนคติของเยาวชนที่เข้ารับการอบรมในโครงการป้องกันเยาวชนมิให้ประพฤติเบี่ยงเบน โครงการฝึกอบรมอาชีพ และโครงการรักษาป่าไม้เยาวชนที่ประพฤติเบี่ยงเบน

จากผลของวิจัยพบว่าเยาวชนในโครงการหลักทั้งสามประเภทคือ โครงการป้องกันฯ โครงการฝึกอบรมอาชีพฯ และโครงการรักษาป่าไม้ฯ รวม 24 โครงการ ให้คำตอบคล้ายคลึงกันคือ เห็นด้วยอย่างยิ่งว่าวัตถุประสงค์ของโครงการชัดเจนและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ และส่วนใหญ่ที่เข้ารับการฝึกอบรมเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการโดยศึกษาค่าเฉลี่ยทางสถิติ (x) ของโครงการประเภทที่ 1 ($x=3.5$) โครงการประเภทที่ 2 ($x=3.7$) และโครงการประเภทที่ 3 ($x=3.6$) และคะแนนเฉลี่ยของทุกโครงการ $x=3.6$

การประเมินปัจจัยเบื้องต้นในการจัดทำโครงการ (I) เป็นการวิเคราะห์ความพร้อมของวิทยากรและศักยภาพของกลไกภาครัฐ โดยการประเมินจากเยาวชนผู้เข้าร่วมโครงการจากการศึกษาพบว่าวิทยากรส่วนใหญ่มีความรู้ สามารถช่วยชี้แนะการแก้ปัญหาชีวิตได้เป็นอย่างดี และช่วยอบรมความรู้เพื่อประกอบอาชีพในชีวิตจริงได้ดี คะแนนเฉลี่ยทุกปัจจัย คือ 3.6

ในด้านกระบวนการ (P) จากการศึกษาพบว่า ตักยภาพกลไกภาครัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ๆ ให้การบริการเยาวชนส่วนใหญ่เห็นว่ากระบวนการแก้ปัญหาและป้องกันปัญหา มิให้เกิดขึ้นของรัฐไม่ช่วยแก้ปัญหาให้แก่เยาวชน และเยาวชนได้รับการดูแลจากภาครัฐ น้อยมาก

การประเมินผลโครงการ (P) เป็นการประเมินประสิทธิผลของโครงการ จากการศึกษา พบว่าโครงการขนาดใหญ่ 7 โครงการมีเพียง 2 โครงการ (29%) ที่เยาวชนเห็นว่ามี ประสิทธิภาพมาก อีก 5 โครงการ (71%) มีประสิทธิภาพปานกลาง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับ โครงการขนาดกลางและเล็กพบว่าทุกโครงการมีประสิทธิผลมากกว่าโครงการขนาดใหญ่

10. การนำผลของการประเมินไปใช้

การประเมินผลโครงการมีประโยชน์หลายประการคือ

ประการแรก ผลของการประเมินโครงการสามารถนำไปใช้กับโครงการที่กำลัง ดำเนินอยู่เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นต่อไป

ประการที่สอง ผู้ประเมินผลสามารถนำผลของการประเมินไปใช้ในการตัดสินใจว่า ควรจะสนับสนุนโครงการต่อไป หรือล้มเลิกโครงการนั้น หรือปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้นหรือ ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้โครงการก้าวหน้ายิ่งขึ้น

ประการที่สาม หน่วยงานอื่นๆ ที่อยู่นอกโครงการแต่กำลังดำเนินงานคล้ายๆ กัน อาจจะนำผลของการประเมินไปประกอบการศึกษาวิเคราะห์โครงการของตนให้ดีขึ้นโดยไม่ เสียเวลาและเงินงบประมาณ

11. ปัญหาการประเมินผล

ดังได้กล่าวข้างต้นมาแล้วว่าการประเมินผลมีทั้งผลดีและผลเสียต่อองค์การที่มีการ ประเมินผลผลเสียหรือปัญหาของการประเมินผลมีหลายประการ ดังนี้

11.1 ปัญหาที่สำคัญของการประเมินผลเป็นปัญหาการเมืองซึ่งต้องแก่ที่การเมือง การนำเทคนิควิธีการใหม่ๆ มาใช้ในการประเมินไม่สามารถแก้ปัญหาที่ต้องการได้ โดยเฉพาะ การที่นักวิชาการนำเทคนิควิธีประเมินมาใช้กับการแก้ปัญหาทางสังคมของรัฐบาลซึ่งมักจะ ล้มเหลวเพราะจะต้องแก้ปัญหาที่การเมืองมากกว่าแก้โดยเทคนิควิธีการใหม่ๆ แม้ว่าจะเป็น เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตามยากที่จะแก้ปัญหานี้ได้

การประเมินผลเกี่ยวข้องกับภารกิจอย่างยิ่ง กล่าวคือ เมื่อใดที่มีการตัดสินใจนโยบายเมื่อนั้นภารกิจจะเข้าไปเกี่ยวข้อง เมื่อเลือกนโยบายโดยย่อจะต้องมีการสนับสนุน โดยเฉพาะด้านกำลังเงินซึ่งจะมากน้อยเพียงใดเป็นเรื่องของการจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมือง ปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งคือ วิธีการที่จะนำมาประเมินผล มาตรการที่จะใช้วัดและผู้ที่ประเมินผลเป็นเรื่องของภารกิจเช่นกัน

การสร้างมาตรการการวัดและการประเมินผลเป็นปัญหาสำคัญเพราะขึ้นอยู่กับค่านิยมของผู้ประเมินซึ่งมีหลากหลายเช่น ค่านิยมในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพผล ความคุ้มค่า ความเท่าเทียมในสังคมและความรับผิดชอบ เป็นต้น มาตรการที่สร้างขึ้นเพื่อการประเมินจึงเป็นปัญหาที่นักวิเคราะห์ต้องตระหนักอยู่เสมอ

11.2 การประเมินผลเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขและการปฏิรูป ดังนั้นการประเมินจึงถูกละเลยเพราะทุกองค์การต้องการเสถียรภาพความมั่นคง และไม่นิยมการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปใดๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อคนในองค์การเหล่านั้น การประเมินผลจึงถูกต่อต้านจากภายในองค์การเป็นสำคัญ เพราะเกรงว่าจะนำไปสู่ความไม่มั่นคงและความขัดแย้งในองค์การ

11.3 การประเมินต้องอาศัยจำนวนเงิน และบุคลากร ถ้าผู้ประเมินอยู่ในหน่วยงานนั้นมักจะเกรงว่า ถ้าประเมินได้ผลไม่ดีจะเกิดผลเสียต่อองค์การและตัวผู้ประเมิน การประเมินจึงอาจถูกเบี่ยงเบนไปในทางที่ตีต่อองค์การหรืออาจจะเบี่ยงเบนไปตามความต้องการขององค์การที่สนับสนุนให้ทุนเพื่อความอยู่รอดขององค์การผู้ทำวิจัยประเมินผล

11.4 ผู้ประเมินผลที่ไม่มีจริยธรรมอาจจะใช้อำนาจหน้าที่ในการประเมินให้เป็นประโยชน์ต่อตัวผู้ประเมินและอาจใช้ความรู้เพื่อรับใช้อำนาจ แต่ผู้ประเมินผลอีกประเภทหนึ่งจะใช้ความรู้เพื่อประโยชน์แก่สังคม ดังนั้นหลักจริยธรรมของนักวิชาการจึงเป็นสิ่งสำคัญ

11.5 เทคนิคในการประเมินผลอาจมีข้อบกพร่องในด้านเครื่องมือที่ใช้วัดในด้านความเที่ยงตรง และผลที่ได้จากการประเมินว่ามีความเชื่อถือเพียงใด เช่น การประเมินค่าของชีวิตมนุษย์ในรูปการลงทุน-กำไรจะวัดอย่างไรและใช้อะไรเป็นมาตรการในการวัด เป็นต้น

12. สรุป

การประเมินผลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการทางนโยบาย นักวิเคราะห์ควรศึกษาถึงกรอบที่ใช้ในการทำวิจัยประเมินผล ขั้นตอนของการวิจัยประเมินผล เทคนิคที่ใช้ใน

การประเมินผล ข้อดีและปัญหาของการประเมินผลเพื่อทำให้การประเมินผลมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้น การประเมินผลมีผลกระทบต่อองค์กร และบุคคลที่อยู่ในองค์กรเป็น อย่างยิ่ง กระบวนการนี้จึงไม่เป็นที่พึงปรารถนาของผู้ที่อยู่ในองค์กร ดังนั้นการประเมินผล จึงควรทำด้วยความระมัดระวังเพื่อให้ได้ผลที่น่าเชื่อถือมากที่สุด

13. คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายความหมายและความสำคัญของกระบวนการประเมินผลนโยบาย
2. จงอธิบายขั้นตอนที่สำคัญในการประเมินผล
3. จงอธิบายปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อความเที่ยงตรงของการประเมินผล