

บทที่ 10 การประเมินผล

10.1 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ในบทนี้คือประการแรก ต้องการให้ผู้ศึกษาเห็นความสำคัญของกระบวนการประเมินผล ประการที่สอง ผู้ศึกษาจะได้เรียนรู้การทำวิจัยประเมินผล ตัวแบบและเทคนิคที่ใช้ในการประเมินผล ทั้งหมดนี้จะทำให้ผู้ศึกษาสามารถนำไปใช้ในการวิจัยประเมินผลได้เป็นอย่างดี และประการสุดท้ายต้องการชี้ให้ผู้ศึกษาเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการประเมินผล

10.2 ความหมายของการประเมินผล

การประเมินผลหมายถึง วิธีการวัดอย่างมีระบบว่าการปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้หรือไม่ การประเมินผลที่ศึกษาในทางรัฐศาสตร์ส่วนมากเป็นการประเมินผลแผนงานและโครงการ ซึ่งหมายถึง การประเมินผลงานของรัฐบาลอย่างเป็นระบบ เพื่อเตรียมหาข้อมูลที่ใช้ในการปรับปรุงแก้ไขแผนงานและโครงการต่างๆ ตลอดจนประเมินผลกระทบจากนโยบายโดยใช้เทคนิคทางเศรษฐศาสตร์ คณิตศาสตร์ และการศึกษาเชิงประจักษ์อื่นๆมาช่วยในการศึกษา การประเมินผลอาจจะทำขณะกำลังดำเนินแผนงานหรือโครงการ และเมื่อแผนงานหรือโครงการสิ้นสุดลง

การประเมินผลเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูป เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

10.3 ความสำคัญของการประเมินผล

การประเมินผลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจนโยบาย ช่วยให้ผู้ตัดสินใจนโยบายเลือกนโยบายที่ดีเพราะเป็นการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล มีข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบประกอบการตัดสินใจ ที่สำคัญคือการประเมินจะช่วยปรับปรุงแผนงานให้มีประสิทธิผลมากขึ้น หรือเลิกล้มแผนงานที่ไม่บรรลุเป้าหมาย และขยายแผนงานที่มีประสิทธิผลให้กว้างขวางมากขึ้น

ผู้บริหารสามารถใช้การประเมินผลให้เป็นประโยชน์ได้หลายทาง การประเมินผลเป็นเครื่องมือช่วยประเมินความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานของรัฐบาล ช่วยชี้ปัญหาในทางปฏิบัติได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้การประเมินผลยังช่วยการตัดสินใจนโยบายในการกระจายทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นการช่วยผู้บริหารในด้านข้อมูลโดยเฉพาะในด้านงบประมาณ เป็นการควบคุมด้านประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการทำงานได้เป็นอย่างดี การประเมินผลเป็นเทคนิคที่ต้องอาศัยข้อมูลและข้อเท็จจริง ประกอบการประเมินผลจึงจะทำให้การตัดสินใจนโยบายเป็นไปอย่างมีเหตุผลและเป็นระบบมากขึ้น

10.4 ประเภทของการทำวิจัยในการประเมินผล

ประเภทของการทำวิจัยในการประเมินผลแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆคือประเมินกระบวนการ ประเมินผลกระทบ และประเมินการลงทุน-ประสิทธิผล

10.4.1 ประเมินผลกระบวนการ โดยมุ่งเน้นที่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เป็นการวัดหรือประเมินผลว่าการทำงานบรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงใด หรือต่างไปจากเป้าหมายและกระบวนการที่วางไว้อย่างไร รวมถึงการควบคุมติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณด้วย

10.4.2 ประเมินผลกระทบ มุ่งศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้น นโยบายทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่วางไว้หรือไม่ และมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายเพียงใด การประเมินผลกระทบประกอบด้วยหลักการใหญ่ๆคือ แผนงาน เป้าหมายและการทำนายการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากแผนงานนี้ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงที่ไม่คาดว่าจะเป็นผลจากนโยบายนั้น

10.4.3 ประเมินผลการลงทุน-ประสิทธิผล เน้นการเปรียบเทียบประสิทธิผลของหลายๆแผนงาน และการลงทุนของแต่ละแผนงาน

10.5 องค์ประกอบในการประเมินผล

การประเมินผลนโยบายควรศึกษาและพิจารณาองค์ประกอบในการประเมินผล เพื่อประสิทธิผลในการประเมินและการแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในกระบวนการดังกล่าว

1. ปัจจัยด้านการเมืองและนโยบาย
2. เทคนิคและวิธีประเมินผล
3. อุปสรรคทางการเมืองต่อการประเมินผล
4. การยุบเลิกนโยบายหรือโครงการที่ไม่ประสบผลสำเร็จ หรือไม่เกิดประโยชน์

10.5.1 ปัจจัยด้านการเมืองและนโยบาย

การตัดสินใจของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมหลายประการ เช่น ศักยภาพด้านทรัพยากรของหน่วยงานซึ่งหมายถึง กำลังคน กำลังเงินและปัจจัยสนับสนุนภายในหน่วยงาน อิทธิพลจากภายนอกหน่วยงาน รวมทั้งปัจจัยด้านทัศนคติ ค่านิยม ความพอใจของบุคคลที่ทำงานและเกี่ยวข้องกับงานประเมินผลด้วย ดังนั้นการกำหนดนโยบายหรือโครงการจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมเหล่านี้ และภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง ทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายและข้าราชการผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่ควรศึกษาติดตามอย่างยิ่ง

10.5.1.1 ทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายและวิเคราะห์ผลกระทบ

ข้าราชการและนักการเมืองมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในระบบการเมืองไทย โดยนักการเมืองจะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่บุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์จะได้รับ เพราะหวังผลตอบแทนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ.2540 ได้ให้สิทธิแก่ชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้รับข้อมูล เหตุผลจากภาครัฐก่อนการดำเนินโครงการใดๆที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว (มาตราที่ 46, 56, 59) ดังนั้นวิธีการประเมินที่สำคัญซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบคือการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือนโยบายที่กำหนดขึ้น ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ สามารถประเมินได้จากการยอมรับหรือไม่ยอมรับจากกลุ่มหรือคณะบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นๆ ควรคำนึงถึงอคติที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอในกระบวนการประเมิน

นอกจากการประเมินของภาครัฐดังกล่าวแล้ว ผลกระทบของโครงการหรือนโยบายอาจศึกษาได้จากแหล่งอื่นๆ อาทิเช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ข่าวลือหรือการแสดงออกจากรวมกลุ่มต่างๆ เป็นต้น

10.5.1.2 ทักษะคิของข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จของโครงการขึ้นอยู่กับทักษะคิของข้าราชการที่สนับสนุนนโยบายเป็นสำคัญ นอกจากนี้ข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้นำกำหนดนโยบายควรประสานงานกัน มิฉะนั้นแล้วอาจจะเกิดช่องว่างที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลวได้

นักวิชาการหลายคนเช่น แครอล ไวซ์ (CAROL WEISS, 1972) และ แอรอน วิลดาฟสกี (AARON WILDAVSKY, 1974) กล่าวว่า "การประเมินผลเป็นเรื่องของการเมือง.." ผลของการประเมินมักจะถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อสนับสนุนโครงการของรัฐ ข้าราชการผู้นำโครงการไปปฏิบัติมักจะประเมินโครงการของตนเองสูงกว่าที่ควรจะเป็น เพราะฉะนั้นในการประเมินควรใช้เทคนิคการประเมินผลอย่างเที่ยงตรงและมีจรรยาบรรณ

10.5.2 เทคนิคและวิธีประเมินผล

นักวิชาการมักจะใช้วิธีการที่เน้นเทคนิคเชิงวิทยาศาสตร์เพื่อแสวงหาคำตอบที่เป็นจริงเพื่ออธิบายความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ วิธีการนี้เริ่มตั้งแต่การกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินที่ชัดเจน มีขั้นตอนของการประเมิน กำหนดวิธีประเมิน และสรุปผลการประเมิน

การประเมินผลประสบปัญหาหลายประการ เช่น ทำอย่างไรจึงสามารถหาข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เที่ยงตรงและเชื่อมั่นได้มากที่สุด จะสร้างเครื่องมือในการประเมินอย่างไร ค่านิยมและทัศนคติของผู้ประเมินจะเบี่ยงเบนหรือไม่ โดยสรุปแล้วจะมีปัญหาในการประเมินผลอย่างน้อย 4 ประการ คือ

ประการแรก คือ ผู้ประเมินผลไม่เข้าใจเป้าหมายของโครงการหรือนโยบายเพราะนโยบายเกิดจากความคิดของบุคคลหลายฝ่าย จึงทำให้เกิดปัญหาในการประเมินผล วิธีแก้ไขปัญหาคือศึกษาตัวบทกฎหมายที่ประกาศใช้ในอดีต ศึกษาประวัติของโครงการ

หรือนโยบาย เช่น ศึกษาแผนพัฒนาฯ เพื่อกำหนดเป็นแนวทางในการประเมินและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้น สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ศึกษาเป้าหมายของโครงการในเชิงเปรียบเทียบเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ตลอดจนวิเคราะห์เป้าหมายกำหนดไว้และชี้แจงให้ผู้ประเมินเข้าใจ

ผลสืบเนื่องจากความไม่ชัดเจนของเป้าหมายของโครงการ จะมีผลกระทบต่อการนำโครงการไปปฏิบัติ อาทิเช่น ข้าราชการผู้ปฏิบัติตามโครงการจะมีความสับสนว่าเป้าหมายใดควรจะทำก่อน การจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ไม่ชัดเจนทำให้เกิดผลคือ โครงการที่นำไปปฏิบัติอาจไม่คุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจคือ ไม่คุ้มกับเงินงบประมาณที่ลงทุนไป ไม่คุ้มค่าเชิงสังคมคือ กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการ ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือและในเชิงการเมืองคือ ความล้มเหลวของนโยบาย

ประการที่สอง ถ้าวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการต่างๆไม่ชัดเจนจะทำให้มีผลต่อตัวชี้วัดและมีผลต่อการอธิบายความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการ ผู้ประเมินโครงการควรคำนึงถึงตัวดัชนีที่สามารถวัดในสิ่งที่ต้องการประเมินได้ และพยายามหลีกเลี่ยงการใช้ค่านิยมในการประเมิน

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

ประการสุดท้ายคือ ปัญหาการรวบรวมข้อมูลในการวิเคราะห์ การรวบรวมข้อมูลมีความสำคัญยิ่ง หากข้อมูลเชื่อมั่นได้และมีความเที่ยงตรงจะทำให้ผลการประเมินใกล้เคียงความจริงที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้นในกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ผู้วิจัยประเมินผลต้องเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้องในสิ่งที่กำลังวิจัยมากที่สุด

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอในการรวบรวมข้อมูลคือ ความร่วมมือในการจัดเก็บข้อมูล ส่วนใหญ่นักวิจัยจะได้รับความร่วมมือน้อยกว่าหน่วยงานต่างๆ อาจเป็นเพราะว่าหน่วยงานไม่สนใจ หรือปกปิดข้อมูลไว้เป็นความลับของทางราชการ ประการต่อมาคือ ทักษะหรืออคติที่อาจเกิดขึ้นได้จากการเลือกข้อมูลที่ขาดหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องโดยอาศัยความเชื่อของนักวิจัยเป็นพื้นฐาน

10.5.3 อุปสรรคทางการเมืองต่อการประเมินผล

ปัญหาสำคัญของการประเมินผลคือ ผลของการประเมินนโยบายหรือโครงการก่อให้เกิดผลได้และผลเสียทางการเมือง กรณีที่ผลของการประเมินออกมาในแง่ลบจะเป็นจุดอ่อนของนโยบายหรือโครงการของภาครัฐและมีผลกระทบต่อนักการเมืองและข้าราชการที่รับผิดชอบโครงการ

ผู้ประเมินผลจะคำนึงถึงปัญหาสำคัญๆ อาทิเช่น ประสิทธิภาพ (EFFICIENCY) ประสิทธิภาพ (EFFECTIVENESS) เสถียรภาพของระบบ (SYSTEM MAINTENANCE) ของโครงการหรือนโยบายที่ถูกประเมินผล ประสิทธิภาพคือ การคำนึงถึงอัตราส่วนของการลงทุนของโครงการในรูปของต้นทุนและกำไรที่จะได้รับ หากผลที่ได้ก่อให้เกิดกำไรต่อหน่วยมากกว่าต้นทุนที่ลงไป หมายความว่าโครงการนั้นๆมีประสิทธิภาพ

การประเมินในด้านประสิทธิภาพผู้ประเมินจะคำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการหรือนโยบาย ดังนั้นโครงการใดๆของรัฐถ้าสามารถบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการแสดงว่ามีประสิทธิภาพ ส่วนเสถียรภาพของโครงการจะคำนึงถึงความมั่นคงของโครงการและระบบโดยรวม เสถียรภาพจะชี้ให้เห็นถึงความต่อเนื่องในการสร้างสรรค์และพัฒนาสังคมโดยรวมคำถามที่อาจเกิดขึ้นจากการวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและเสถียรภาพของโครงการคือผลกระทบทางการเมืองดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ประเมินควรคำนึงถึงมาตรฐานของการวัดผลเสมอ ถ้าใช้วิธีวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์ (EMPIRICAL) คำนึงในการวัดผลต้องชัดเจนและอธิบายสิ่งที่ต้องการประเมินได้ใกล้เคียงความเป็นจริงที่เกิดขึ้น

10.5.4 การล้มเลิกนโยบายหรือโครงการที่ไม่ประสบผลสำเร็จหรือไม่เกิดประโยชน์

โดยสรุปแล้วการประเมินผลอาจแยกออกได้เป็น 3 ลักษณะใหญ่ๆดังกล่าวมาแล้วโดยสองลักษณะแรกเน้นการติดตามผลในส่วนของผู้กำหนดนโยบาย และการประเมินจากประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับโครงการ และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนลักษณะที่สามเน้นเชิงเทคนิคซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองในแง่ของผลกระทบของโครงการหลังจากการประเมินผล

ส่วนสุดท้ายที่เกี่ยวข้องกับการเมือง คือ การเสนอล้มเลิกนโยบายหรือโครงการที่เสร็จสิ้นแล้วหรือโครงการที่ไม่เกิดประโยชน์แก่สังคม ซึ่งเป็นแนวทางแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ แต่การที่จะทำให้การยุบเลิกโครงการเกิดขึ้นได้เป็นเรื่องการเมือง

โครงการหรือนโยบายเป็นผลผลิตทางการเมือง ประกาศใช้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารที่มีอำนาจปกครองประเทศ การล้มเลิกโครงการหรือนโยบายจึงต้องอาศัยอำนาจการเมือง เพราะฉะนั้นโครงการต่างๆ จึงยากที่จะล้มเลิกเพราะยุ่งยากและใช้เวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหารอาจไม่ยอมรับความผิดพลาดที่เกิดขึ้น และฝ่ายบริหารจะมีปฏิกิริยาต่อต้านตลอดเวลา เพราะการล้มเลิกโครงการหมายถึงความล้มเหลวทางการเมือง และความไม่มีประสิทธิภาพทางการบริหารของรัฐบาลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพราะฉะนั้นเมื่อมีข้อเสนอแนะล้มเลิกโครงการหรือนโยบาย ผู้บริหารมักจะมีข้อเสนอในการแก้ปัญหาที่แตกต่างออกไปอาทิเช่น การเสนอเปลี่ยนแปลงโครงการหรือนโยบายในด้านเป้าหมาย หรือวิถีทางการบรรลุเป้าหมาย เป็นต้น

โดยสรุป การประเมินเป็นกลไกสำคัญยิ่งในการตรวจสอบประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเสถียรภาพของโครงการต่างๆของรัฐบาล จะช่วยให้ผู้ประเมินทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาของโครงการหรือนโยบายต่างๆได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ส่วนข้อจำกัดของการประเมินผลที่สำคัญคือการประเมินเป็นเรื่องการเมืองและมีผลกระทบในทางการเมืองทั้งในเชิงบวกและลบ การประเมินช่วยปรับปรุงคุณภาพในการบริหารของรัฐ และความล้มเหลวของโครงการจะเป็นจุดอ่อนของการโจมตีทางการเมืองได้

10.6 ตัวแบบที่ใช้ในการทำวิจัยการประเมินผล

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

10.6.1 ตัวแบบการศึกษาที่ใช้หลักเหตุผล แนวความคิดแบบเหตุและผลเป็นหัวใจการทำวิจัยประเมินผล หลักของแนวความคิดนี้คือ เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติและบรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้มิได้หมายความว่านโยบายนั้นเป็นเหตุทำให้เกิดผลตามเป้าหมายนั้นๆทุกประการ ยกตัวอย่างเช่น นโยบายการควบคุมปัญหาอาชญากรรม เป้าหมายของนโยบายคือ ป้องกันพฤติกรรมมิให้นำไปสู่การเกิดอาชญากรรม บุคคลที่ไม่ได้ก่ออาชญากรรม อาจจะไม่ได้รับผลของนโยบายนั้นทุกคนเสมอไป และบุคคลที่ก่ออาชญากรรมอาจจะเป็นผลจากสาเหตุอื่นๆได้ ซึ่งไม่ใช่ผลจากนโยบายการป้องกันอาชญากรรมเท่านั้น นักวิเคราะห์จึงไม่สามารถสรุปได้ว่านโยบายเป็นเหตุทำให้เกิดผลตามเป้าหมายเสมอ ข้อนี้ นักวิเคราะห์ต้องพึงระวังและไม่ด่วนสรุป

วิธีการวิจัยโดยอาศัยกรอบการศึกษาแบบเหตุและผลนี้ นักวิจัยควรเริ่มต้นโดยศึกษาตัวแปรต่างๆให้มากที่สุดเพื่อสร้างตัวแบบ (MODEL) สร้างสมมติฐานและนำไปพิสูจน์ความสัมพันธ์ของตัวแปรเหล่านั้นถ้าพิสูจน์ได้ว่าไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ผู้วิจัยอาจเพิ่มตัวแปรหรือปรับปรุงตัวแบบใหม่ ตัวแบบเป็นเพียงรูปแบบในทางความคิด ซึ่งเป็นการคิดจำลองโลกของความเป็นจริง ตัวแบบประกอบด้วยตัวแปรซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาที่ศึกษาและตัวแปรเหล่านั้นมีความสัมพันธ์ร่วมกันอยู่ด้วย การสร้างตัวแบบอาจจะทำได้ตามขั้นตอนเหล่านี้ คือ

ขั้นแรก วิเคราะห์หาตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ต้องการศึกษา

ขั้นที่สอง วิเคราะห์หาความสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างตัวแปรเหล่านั้น

ขั้นที่สาม สร้างทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านั้น ซึ่งอาจจะเป็นในรูปแบบทางคณิตศาสตร์ แล้วจึงนำมาวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์

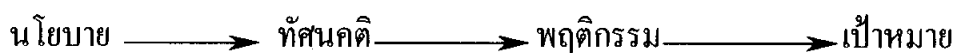
การสร้างตัวแบบจากตัวแปรหลายๆ ตัวที่นักวิจัยกำหนดขึ้นอาจทำได้ 2 แบบ คือ ตัวแบบควบคุมและตัวแบบถดถอย

ตัวแบบควบคุม คือ กำหนดตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม และหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านั้นตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ แล้วจึงหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเดิม โดยควบคุมตัวแปรอื่นๆ ที่นักวิจัยคิดว่าจะมีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องในความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ถ้าความสัมพันธ์หลังควบคุมตัวแปรอื่นๆ ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก แสดงว่าตัวแปรอิสระกำหนดตัวแปรตาม ดังสมมติฐานที่ตั้งไว้ ตัวแบบถดถอย เป็นการใช้สมการทางคณิตศาสตร์คือ สมการแบบถดถอย (REGRESSION) มาช่วยในการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตามโดยคำนึงถึงการเบี่ยงเบนของตัวแปรอิสระซึ่งไม่ได้กำหนดตัวแปรตาม ค่าการเบี่ยงเบนดังกล่าวจึงนำมาพิจารณาในการศึกษาด้วย

10.6.2 ตัวแบบที่ใช้หลักผลกระทบ เป็นการนำแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสภาพสังคมการเมืองและอื่นๆ มาสรุปและสร้างตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อนำไปประเมินและเสนอเป็นแนวทางเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านั้น ตัวอย่างเช่น ในกรณีปัญหาการไม่นิยมซื้อสินค้าไทย นักวิเคราะห์นโยบายสามารถสร้างตัวแบบที่ใช้หลักผลกระทบได้ดังนี้

ประการแรก นักวิเคราะห์ต้องรู้ว่าเป้าหมายที่ต้องการคืออะไร ในกรณีนี้เป้าหมายที่ต้องการ คือ การใช้สินค้าไทยเพิ่มมากขึ้น นโยบายที่นำมาใช้อาจยึดหลักการกระตุ้นประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อขายสินค้าไทยมากขึ้น การกระตุ้นประโยชน์ทางเศรษฐกิจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนและนำไปสู่การใช้สินค้าไทยมากขึ้น การใช้สินค้าไทยมากขึ้นจะลดการขาดดุลการค้าทำให้ประชาชนมีงานทำมากขึ้นและซื้อของได้ในราคาถูกลง เป็นต้น การกระตุ้นทางเศรษฐกิจเหล่านี้ควรจะมีผลต่อการส่งเสริมการใช้สินค้าไทยมากขึ้น

ตัวแบบดังกล่าวอาจเขียนได้ดังนี้



ตามตัวอย่างนี้ ตัวแบบประกอบด้วยข้อเสนอ 3 ประการคือ

ประการแรก แผนงานที่เกี่ยวกับการกระตุ้นประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน เพื่อนำไปสู่ความนิยมใช้สินค้าไทย
ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงทัศนคติจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม
ประการที่สาม การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจะนำไปสู่การใช้สินค้าไทยมากขึ้น

10.7 ขั้นตอนของการวิจัยการประเมินผล

ขั้นตอนของการวิจัยการประเมินผลมี 6 ขั้นตอน คือ

1. ระบุเป้าหมายให้ชัดเจน จะเป็นประโยชน์แก่ผู้วิเคราะห์นโยบายถ้าสามารถแยกแยะได้ว่าอะไรคือเป้าหมายเร่งด่วนมากหรือเร่งดำเนินการหรือเป้าหมายหลักสูงสุด

เป้าหมายเร่งด่วนมากคือ เป้าหมายที่ต้องการให้บังเกิดผลทันทีเช่น การสร้างศูนย์ชุมชนในหมู่บ้านที่มีอาชญากรรมสูง

เป้าหมายเร่งดำเนินการ เป็นเป้าหมายที่ช่วยผลักดันให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายหลักสูงสุดเช่น การส่งเสริมกิจกรรมของเยาวชนในศูนย์ชุมชนเพื่อป้องกันอาชญากรรม เป็นต้น

ส่วนเป้าหมายหลักสูงสุด เป็นเป้าหมายสุดท้ายที่กำหนดไว้ในนโยบายเช่น ป้องกันมิให้อาชญากรรมเกิดขึ้นในชุมชน

นักวิเคราะห์หรือนักวิจัยควรศึกษาเป้าหมายที่ต้องการ นักวิจัยอาจจะเข้าใจเป้าหมายไม่ตรงกับผู้ตัดสินใจนโยบายซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด

นักวิจัยควรจะทำงานร่วมกับผู้ริเริ่มกำหนดนโยบายในระยะเริ่มแรกของแผนเพื่อความเข้าใจในเป้าหมายร่วมกัน

2. สร้างตัวแบบที่เน้นผลกระทบ ตัวแบบมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย เพราะตัวแบบชี้ให้เห็นเหตุผลที่เชื่อมโยงของตัวแปรต่างๆที่อยู่ในตัวแบบนั้นนอกจากนี้ตัวแบบที่เน้นผลกระทบจะเป็นประโยชน์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง เพราะเป็นการจำลองปัญหาที่ผู้ปฏิบัติอาจจะพบอย่างไม่คาดคิดมาก่อน การสร้างตัวแบบที่เน้นผลกระทบทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. สร้างขั้นตอนในการทำวิจัยกล่าวคือ นักวิจัยต้องเก็บข้อมูล วัดและวิเคราะห์รวมทั้ง แปลผลข้อมูลที่ได้มา การสร้างขั้นตอนในการทำวิจัยอย่างมีแบบแผนจึงจำเป็นอย่างยิ่งต่อนักวิจัยเพื่อให้การวิจัยเป็นไปอย่างมีระบบ

4. การวัดประสิทธิผลของโครงการ นักวิจัยต้องสร้างเครื่องมือในการประเมินประสิทธิผล ผลกระทบและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร นักวิจัยจะต้องคำนึงถึงความเชื่อถือได้ของผลการวิจัยและความแน่นอนของเครื่องมือที่ใช้ประเมิน

5. การรวบรวมข้อมูล อาจจะใช้วิธีการสัมภาษณ์ การออกแบบสอบถาม การสังเกตจากการทดลองหรือจากการทดลองในสนาม นอกจากนี้การรวบรวมข้อมูลอาจทำได้โดยเก็บข้อมูลจากเอกสารและจากศูนย์ข้อมูล เป็นต้น

6. การวิเคราะห์และแปลผลข้อมูล วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานโยบายที่แพร่หลายคือ การวิเคราะห์แบบถดถอยซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่ใช้ทดสอบตัวแบบที่เน้นผลกระทบ

10.8 เทคนิคที่ใช้ในการประเมินผล

เทคนิคที่ใช้ในการประเมินผลมีหลายวิธี ในที่นี้จะแนะนำเฉพาะวิธีที่นิยม คือการทดลองแบบคลาสสิก การทดลองแบบควบคุมและการประเมินแบบกึ่งทดลอง เช่น การดำเนินโครงการแล้วประเมินผล และประเมินก่อนและหลังดำเนินโครงการ

การทดลองโดยทั่วไปมี 2 ประเภทใหญ่ๆคือ การทดลองในห้องทดลองและการทดลองในสนาม การทดลองแบบแรกสามารถควบคุมสภาพแวดล้อมและตัวแปรต่างๆได้ ทำให้การทดลองอยู่ภายใต้การควบคุมความไม่แน่นอนได้อย่างดี ข้อเสียของการทดลองในห้องทดลองมีหลายประการคือ ผู้เข้ามามีส่วนร่วมในการทดลองอาจมีอคติในการทดลองเพราะรู้ว่ากำลังถูกทดลอง ดังนั้นการทดลองจึงอาจไม่ได้ผลที่แท้จริง นอกจากนี้เครื่องมือในการประเมินอาจกระทบต่อผลที่ได้จากการทดลอง และทำให้การทดลองไม่ได้ผลที่แท้จริง

การทดลองแบบที่สอง คือ การทดลองในสนาม โดยศึกษาตามสภาพที่แท้จริง ผู้วิจัยอาจจะควบคุมตัวแปรบางตัวได้ตามสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยให้ แต่ไม่สามารถจะควบคุมตัวแปรและสภาพแวดล้อมได้ดีเหมือนแบบแรก ข้อดีของการทดลองแบบสนามคือสามารถศึกษาปรากฏการณ์ที่ซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงในสภาพที่เป็นจริงได้อย่างดี

10.8.1 การทดลองแบบคลาสสิก (THE CLASSIC EXPERIMENTAL DESIGN)

การทดลองแบบนี้มุ่งวัดประสิทธิผลเป็นหลัก การทดลองประกอบด้วยกลุ่มศึกษาเปรียบเทียบ 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่ใช้ทดลองและกลุ่มที่ใช้เปรียบเทียบ ซึ่งได้จากการสุ่มตัวอย่าง

วิธีการประเมินประสิทธิผลเริ่มต้นจากการวัดตัวแปรเป้าหมายจากทั้งสองกลุ่มจำนวนสองครั้ง ครั้งแรกเป็นการประเมินก่อนนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติจากกลุ่มที่ใช้ทดลอง (O_1) ครั้งที่สองเป็นการประเมินหลังจากนำนโยบายไปปฏิบัติ (O_2) แล้วจึงหาความแตกต่างของคะแนนก่อนและหลังการใช้นโยบายแล้ว ($O_2 - O_1 = d_1$) ทำเช่นเดียวกันในกลุ่มที่ใช้เปรียบเทียบ จะได้ความแตกต่างที่ต้องการเปรียบเทียบ ($O_4 - O_3 = d_2$) นำคะแนนที่ได้มาเปรียบเทียบกัน ถ้าต่างกันมากแสดงว่านโยบายประสบผลสำเร็จ การประเมินประสิทธิผลทำได้ดังนี้

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

ตัวอย่างการประเมินผลโดยใช้การทดลองแบบคลาสสิก

ตัวอย่างการทดลองแบบคลาสสิกนี้อาจจะนำไปใช้เช่น ในแผนงานสาธารณสุขมูลฐาน เป็นต้น

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

นอกจากนี้ จ.ป.ฐ. ยังเป็นเครื่องมือทางการสาธารณสุขเพื่อส่งเสริม สนับสนุนการบริการสาธารณสุขของรัฐที่มีอยู่เดิม โดยให้ความสำคัญในการดำเนินงานระดับตำบลและหมู่บ้านด้วยการให้บริการทั้งด้านการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูที่ดำเนินการ โดยประชาชนซึ่งประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผลโดยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐบาล

จ.ป.ฐ. ของคนไทยมี 9 ประการคือ

1. ประชาชนในครอบครัวได้กินอาหารที่ถูกสุขลักษณะ และเพียงพอกับความต้องการของร่างกาย
2. ประชาชนในครอบครัวมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม
3. ประชาชนในวัยทำงานมีงานทำและอยู่ในสภาพแวดล้อมของการทำงานที่เหมาะสม
4. ประชาชนมีสิทธิได้รับบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพ
5. ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
6. ครอบครัวมีปัจจัยพื้นฐานการผลิตที่เพียงพอแก่การดำรงชีพ
7. ครอบครัวสามารถควบคุมช่วงเวลา และจำนวนของการมีบุตรได้ตามความต้องการ
8. ครอบครัวมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น มีการร่วมมือกันประกอบอาชีพ พัฒนา และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตนเอง
9. ประชาชนได้รับการพัฒนาด้านจิตใจ

(จาก สุขภาพดีถ้วนหน้า พ.ศ.2533, สำนักงานคณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐานและสำนักงานปลัดกระทรวง 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 จำหน่ายและบริการด้านสินเชื่อเพื่อการผลิต
- มีแหล่งอ่านหนังสือและจำนวนผู้ใช้บริการ
- หญิงมีครรภ์ได้รับภูมิคุ้มกัน
- การมีส่วนร่วมพัฒนาหมู่บ้านของคนร่วมกัน
- ผู้สูงอายุได้รับการดูแลจากครอบครัว
- ครอบครัวมีบุตรเกิน 2 คน
- มีสตรีเป็นกรรมการหมู่บ้าน
- รู้จักถนอมอาหารจากผลผลิตในท้องถิ่น
- การจัดบ้านตามหลักคหกรรมศาสตร์
- มีการกำจัดขยะมูลฝอยและน้ำโสโครกในบ้าน
- การได้รับสินเชื่อจากสถาบันของรัฐและธนาคาร
- มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง
- ผู้นำอาชีพได้รับการฝึกฝน
- มีความรู้เรื่องป้องกันโรค ส่งเสริมสุขภาพและรักษาความเจ็บป่วยขั้นพื้นฐาน
- จำนวนที่เสียภาษี
- มีการปรับทรัพยากรเหลือใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- มีผู้ทำงานเป็นระยะเวลาต่อเนื่องกัน

นักวิจัยสามารถใช้เทคนิคการทดลองแบบคลาสสิกประเมิน โดยเลือกตำบลหรือหมู่บ้านที่มีลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ ที่คล้ายคลึงกันมากที่สุดมาทดลอง สมมุติผู้วิจัยสุ่มตัวอย่างจากตำบลหนองหลวงและตำบลวังหินเป็นกลุ่มที่ใช้เปรียบเทียบและทดลอง ผู้วิจัยทำการประเมินจากเครื่องมือที่จัดทำขึ้นทั้งสองกลุ่มในเวลาพร้อมๆกัน และหลังจากที่แผนงานสาธารณสุขมูลฐานนำมาใช้ในกลุ่มทดลองเท่านั้น ในด้านการสุศึกษา การให้ภูมิคุ้มกันโรค การควบคุมโรคติดต่อ การโภชนาการการสุขภาพ สิ่งแวดล้อมและการจัดหาน้ำสะอาด การอนามัยแม่และเด็ก และการจัดหาที่จำเป็นไว้ใช้ในหมู่บ้าน เปรียบเทียบหาความแตกต่างของคะแนนครั้งแรกและครั้งที่สองจากสองกลุ่ม ถ้าผลจากการประเมินของกลุ่มทดลองแตกต่างมากจากกลุ่มเปรียบเทียบ ผู้วิจัยพอสรุปได้ว่า แผนงานสาธารณสุขมูลฐานมีประสิทธิภาพตามคาดหวัง ถ้าคะแนนไม่แตกต่างกันแสดงว่าแผนงานนั้นไม่มีประสิทธิผล

อย่างไรก็ตาม วิธีนี้มีข้อเสียหลายประการ นับตั้งแต่การเลือกสถานที่ที่มีสภาพสังคม เศรษฐกิจที่คล้ายๆ กันเหตุผลคือ เพื่อควบคุมตัวแปรทางเศรษฐกิจสังคม เนื่องจากระยะเวลาทดลองแตกต่างกัน ประชาชนที่อยู่ในท้องที่ทำการทดลองอาจจะมีการอพยพเข้าและออก หรือเสียชีวิตจำนวนหนึ่งทำให้มีผลกระทบต่อการประเมินผล ปัจจัยทางการเมืองอาจมีส่วนเกี่ยวข้องในการประเมินผลเช่น โครงการไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร ไม่มีความต่อเนื่องของโครงการ ตลอดจนเครื่องมือในการวัดมีข้อบกพร่องนักวิจัยต้องคำนึงถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากปัจจัยเหล่านี้ประกอบด้วย

10.8.2 การทดลองแบบควบคุมโดยวัดเฉพาะหลังการทดลองโครงการ (THE POST PROGRAM-ONLY COMPARISON GROUP DESIGN) วิธีนี้นับว่าเป็นวิธีประเมินผลที่ไม่ยุ่งยากมากนักหลักการมีดังนี้

สุ่มตัวอย่าง	โครงการ	หลังเข้าร่วมโครงการ
R	X	O ₁
R		O ₂

กล่าวคือ มีกลุ่มทดลอง 2 กลุ่ม ซึ่งเลือกโดยสุ่มตัวอย่าง กลุ่มแรกเข้าร่วมโครงการแล้ว จึงประเมินผลโครงการตามที่กำหนดไว้ (O_1) กลุ่มที่สองไม่เข้าร่วมโครงการ แต่จะถูกประเมินผลเช่นเดียวกันกับกลุ่มแรกในเวลาเดียวกัน (O_2) นำคะแนนที่ได้จากการประเมินผล ทั้งสองกลุ่มมาเปรียบเทียบกัน (O_1-O_2) ถ้าแตกต่างกันมากแสดงว่าโครงการดังกล่าวมีผลต่อผู้เข้าร่วมโครงการ

ตัวอย่างการประเมินผลโดยใช้การทดลองแบบควบคุมวัตถุประสงค์เฉพาะหลังการทดลองโครงการ

โรงเรียนในกรุงเทพมหานครจำนวนมากตระหนักดีถึงอันตรายที่เกิดจากการข้ามถนน ของนักเรียนหลายโรงเรียน จึงคิดโครงการเพื่อป้องกันอุบัติเหตุอันเกิดขึ้นกับนักเรียนในการข้ามถนนโครงการดังกล่าวคือ อบรมนักเรียนให้รู้ถึงอันตรายจากการไม่ข้ามถนนบนทางม้าลาย และไม่ใช่สะพานลอยข้ามถนน เป็นต้น

โครงการดังกล่าวจะได้ผลหรือไม่ ครูผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการนี้สุ่มตัวอย่างจากนักเรียนในโรงเรียนเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกให้เข้าอบรมในโครงการเพื่อให้รู้ถึงอันตราย นานาประการบนท้องถนน ถ้าข้ามถนนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หลังจากอบรมแล้วจึงประเมินผล ขณะเดียวกันประเมินผลนักเรียนกลุ่มที่สองที่ไม่ได้เข้าอบรมในโครงการดังกล่าว นำผลการประเมินที่ได้ทั้งสองกลุ่มมาเปรียบเทียบ ถ้าแตกต่างกันแสดงว่าโครงการดังกล่าวมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของนักเรียนที่จะข้ามถนนอย่างปลอดภัย

10.8.3 ดำเนินโครงการหรือนโยบายแล้วจึงประเมินผล (PRE-EXPERIMENTAL DESIGN) วิธีการประเมินผลแบบนี้มีหลักการคือ

นำนโยบายไปปฏิบัติ	ประเมินผลหลังนำนโยบายไปปฏิบัติ
X	O_1

กล่าวคือ จะต้องมีการนำโครงการหรือนโยบายไปใช้ก่อน (X) แล้วจึงวัดหรือประเมินผลภายหลัง (O_1) ข้อจำกัดของวิธีนี้คือ ขาดการเปรียบเทียบซึ่งเป็นหัวใจของหลักที่อ้างถึงเหตุผล ดังนั้นจึงไม่สามารถชี้ให้ชัดว่านโยบายมีผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายอย่างไร เพราะอาจจะมีปัจจัยอื่นๆที่มีผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายได้เช่นกัน การแก้ไขข้อจำกัดคือต้องวัดหรือประเมินผลก่อนที่จะนำโครงการหรือนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นการประเมินผลเปรียบเทียบก่อนและหลังนำนโยบายไปใช้

10.8.4 ประเมินผลเปรียบเทียบก่อนและหลังนำโครงการหรือนโยบายไปใช้ (PREPROGRAM-POSTPROGRAM)

วิธีการประเมินผลแบบนี้มีหลักการดังนี้คือ

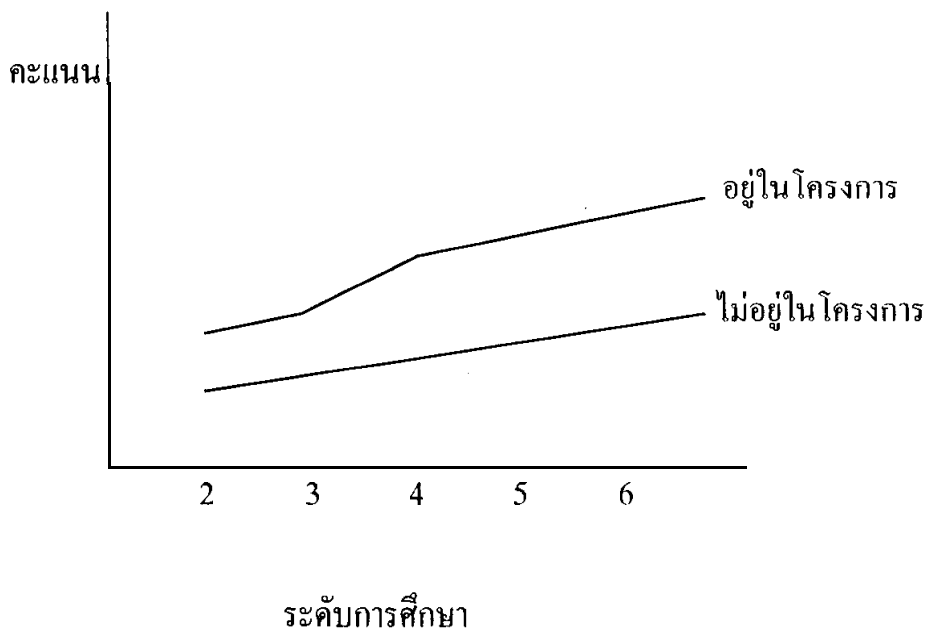
ประเมินผลก่อนนำ	นำนโยบายไปปฏิบัติ	ประเมินผลหลังนำ
นโยบายไปปฏิบัติ		นโยบายไปปฏิบัติ
O_1	X	O_2

กล่าวคือ ประเมินผลกลุ่มเป้าหมายก่อนแล้วจึงประเมินผลกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวหลังจากนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติ นำผลที่ประเมินทั้งสองครั้งมาเปรียบเทียบ ถ้าแตกต่างกันแสดงว่านโยบายหรือโครงการที่นำไปใช้นั้นมีผลต่อกลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดคือ ระยะเวลาที่ประเมินของ O_1 ต้องไม่ห่างจาก O_2 นานเกินไป เพราะอาจจะมีปัจจัยแทรกซ้อนที่มีผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายได้นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงของกลุ่มเป้าหมาย เช่น การโยกย้ายออกจากสถานที่เดิมทำให้ขาดความต่อเนื่องของกลุ่มเป้าหมาย ทักษะคติของสมาชิกในกลุ่มเป้าหมายอาจจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา เป็นต้น

10.8.4.1 เปรียบเทียบกลุ่มที่แตกต่างกัน วิธีนี้เป็นการประเมินผลโดยเปรียบเทียบกลุ่มที่ใช้ศึกษา 2 กลุ่ม

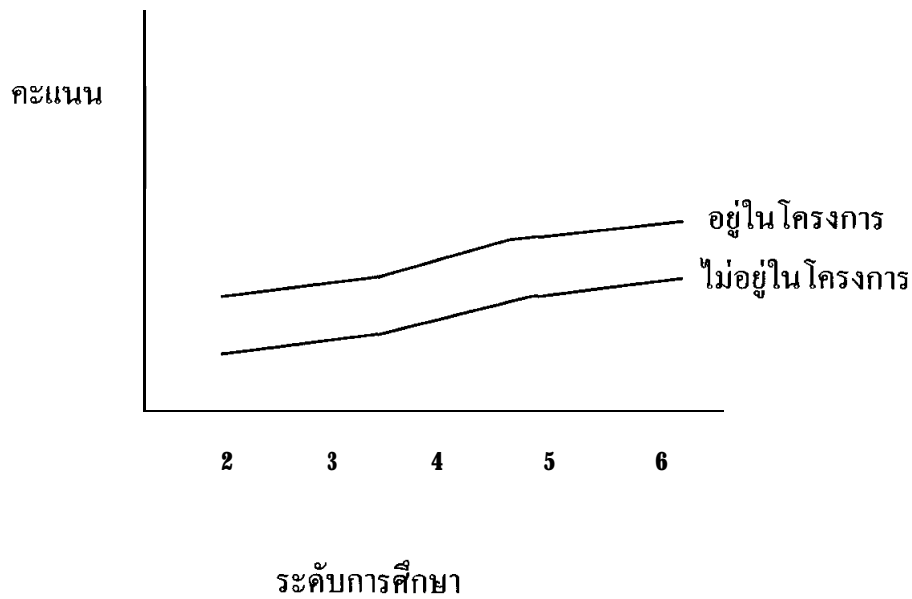
ตัวอย่างการประเมินโดยวิธีเปรียบเทียบกลุ่มที่แตกต่างกันในกรณีนี้ คือ โครงการสอนหลักสูตรพิเศษให้แก่นักเรียนตั้งแต่ ป.2-ป.6 ในชุมชนแออัดเพื่อให้การเรียนรู้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นจึงทำการประเมินโดยเปรียบเทียบกลุ่มที่แตกต่างกัน ผู้ประเมินผลจะเก็บคะแนนที่ได้จากการวัดผลประจำปีของนักเรียนในโรงเรียนที่อยู่ในโครงการสอนหลักสูตรพิเศษตั้งแต่ ป.2-ป.6 แล้วนำมาเปรียบเทียบกับคะแนนที่ได้จากการวัดผลประจำปีของนักเรียน ป.2-ป.6 ซึ่งไม่อยู่ในโครงการสอนหลักสูตรพิเศษดังกล่าว ถ้าผลการศึกษามีความแตกต่างตามภาพที่ 3 แสดงว่าโครงการทดลองมีผลกระทบต่อการเรียนรู้ของนักเรียน ถ้าไม่มีความแตกต่างตามภาพที่ 4 แสดงว่าโครงการทดลองไม่มีผลต่อการเรียนรู้ของนักเรียน

ภาพที่ 3
ผลแตกต่างจากการเปรียบเทียบกลุ่มที่แตกต่างกัน



ภาพที่ 4

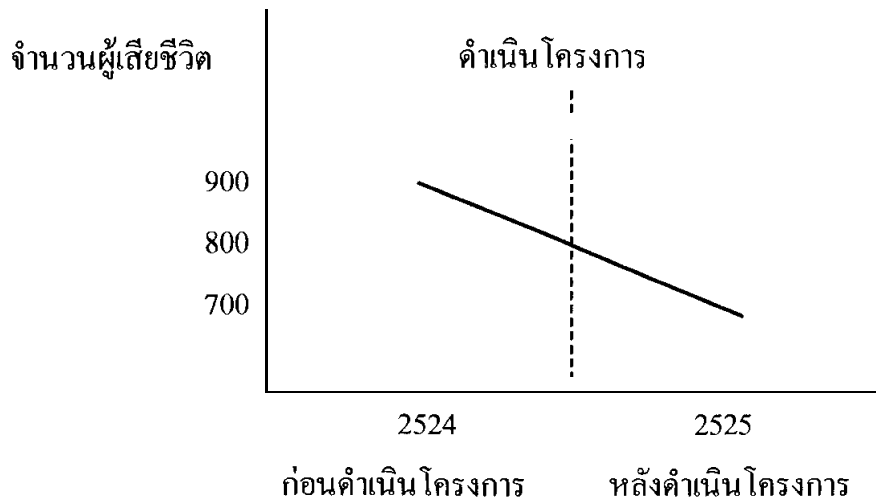
ผลที่ไม่แตกต่างจากการเปรียบเทียบกลุ่มที่แตกต่างกัน



10.8.4.2 การเปรียบเทียบเชิงเวลา วิธีนี้ต้องอาศัยระยะเวลาในการติดตามประเมินผลโดยเริ่มศึกษาระยะก่อนการทดลอง โครงการและหลังจากใช้โครงการระยะหนึ่ง

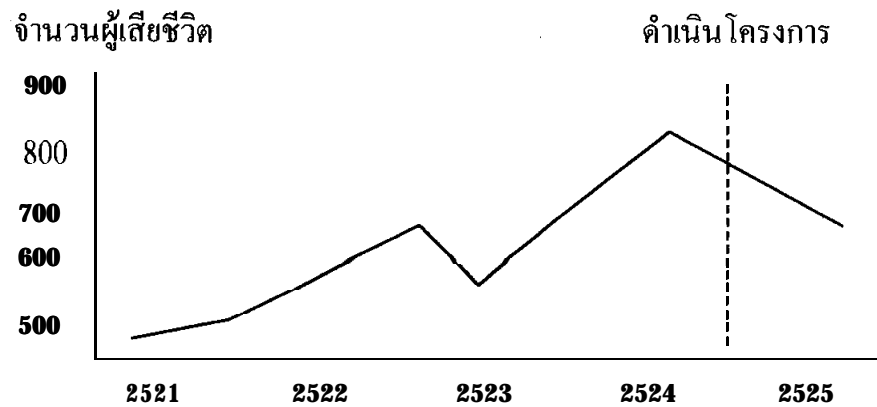
ประโยชน์ของการศึกษาเปรียบเทียบเชิงเวลาคือ ทำให้เห็นภาพชัดเจนในด้านประสิทธิผล ถ้าศึกษาเพียงช่วงระยะสั้นๆ ตามตัวอย่างในภาพที่ 5 กล่าวคือโครงการถูกนำมาใช้ใน พ.ศ.2524-2525 เพื่อลดจำนวนผู้เสียชีวิตเนื่องจากอุบัติเหตุทางรถยนต์

ภาพที่ 5
การเปรียบเทียบเชิงเวลาระยะสั้น



จากภาพที่ 5 จะเห็นว่าจำนวนผู้เสียชีวิตลดลงอย่างรวดเร็วภายใน 1 ปี ผู้ศึกษาอาจสรุปว่าโครงการที่นำมาใช้มีประสิทธิภาพเพราะจำนวนผู้เสียชีวิตลดลง แต่ถ้าผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ.2521 จนถึง พ.ศ.2527 ตามภาพที่ 6 จะเห็นว่าจำนวนผู้เสียชีวิตมีแนวโน้มลดลงจริงภายหลัง พ.ศ.2524 อย่างไรก็ตาม การลดลงมีปรากฏมาก่อนแม้ว่าไม่มีโครงการดังกล่าว นักวิจัยจึงควรเก็บข้อมูลสักระยะหนึ่งเพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นชัดเจน

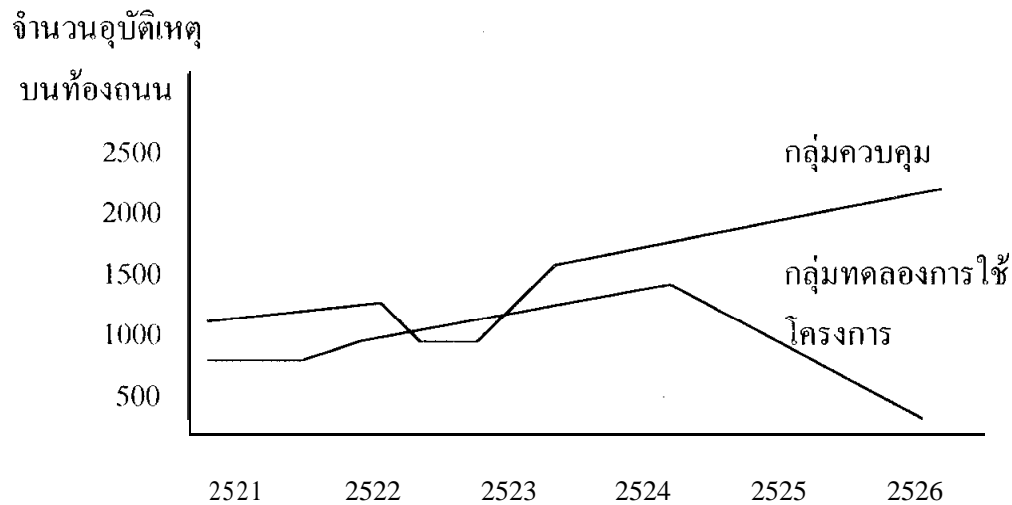
ภาพที่ 6
การเปรียบเทียบเชิงเวลาระยะยาว



10.8.4.3 กลุ่มควบคุม เป็นวิธีที่ผสมผสานระหว่างวิธีเปรียบเทียบกลุ่มที่แตกต่างกันและเปรียบเทียบเชิงเวลา ข้อเสียคือ นักวิจัยต้องหากกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันมากเพื่อศึกษาเปรียบเทียบในความเป็นจริง กลุ่มตัวอย่างดังกล่าวหาได้ยากและมีปัจจัยภายนอกมากมายที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มตัวอย่างที่ทำให้ลักษณะของสภาพสังคมเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปในระยะเวลาที่ศึกษานั้น

การนำวิธีที่ใช้กลุ่มควบคุมมาประเมินโครงการอาจทำได้เช่น รัฐบาลมีนโยบายรณรงค์เรื่องการใช้ระบบสัญญาณหยุดทุกแยกถนนที่ไม่มีสัญญาณไฟจราจร เพื่อลดอุบัติเหตุบนท้องถนนโดยใช้ทดลองในปี พ.ศ.2524-2526 ผู้วิจัยต้องการประเมินประสิทธิผลของโครงการดังกล่าวโดยเริ่มต้นจากการเลือกท้องที่เปรียบเทียบที่มีสภาพปัญหาคล้ายคลึงกัน และเก็บสถิติของจำนวนอุบัติเหตุบนท้องถนนสำหรับเปรียบเทียบก่อนการปฏิบัติตามโครงการและหลังการดำเนินโครงการในปี พ.ศ.2524 ความแตกต่างดังในภาพที่ 7 แสดงว่าโครงการมีส่วนในการลดอุบัติเหตุได้ตามเป้าหมาย

ภาพที่ 7
การใช้กลุ่มควบคุม



การประเมินสภาพแวดล้อม (C) เป็นการศึกษาวัตถุประสงค์ของโครงการเยาวชนว่า สอดคล้องกับนโยบายเยาวชนของรัฐและความคาดหวังเพียงใด โดยการศึกษาทัศนคติของ เยาวชนที่เข้ารับการอบรมในโครงการป้องกันเยาวชนมิให้ประพฤตินิยมเบงเบน โครงการฝึก อบรมอาชีพ และโครงการรักษาบำบัดเยาวชนที่ประพฤตินิยมเบงเบน

จากผลของการวิจัยพบว่าเยาวชนในโครงการหลักทั้งสามประเภทคือ โครงการป้องกันฯ โครงการฝึกอบรมอาชีพฯ และโครงการรักษาบำบัดฯ รวม 24 โครงการ ให้คำตอบคล้ายคลึง กันคือ เห็นด้วยอย่างยิ่งว่าวัตถุประสงค์ของโครงการชัดเจนและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ และส่วนใหญ่ที่เข้ารับการฝึกอบรมเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยศึกษาค่าเฉลี่ยทาง สถิติ (\bar{x}) ของโครงการประเภทที่ 1 ($\bar{x}=3.5$) โครงการประเภทที่ 2 ($\bar{x}=3.7$) และโครงการ ประเภทที่ 3 ($\bar{x}=3.6$) และคะแนนเฉลี่ยของทุกโครงการ $\bar{x}=3.6$ (ตารางที่ 17)

การประเมินปัจจัยเบื้องต้นในการจัดทำโครงการ (I) เป็นการวิเคราะห์ความพร้อมของ วิทยากรและศักยภาพของกลไกภาครัฐ โดยการประเมินจากเยาวชนผู้เข้าร่วมโครงการ จาก การศึกษาพบว่าวิทยากรส่วนใหญ่มีความรู้ สามารถช่วยชี้แนะการแก้ปัญหาชีวิตได้เป็น อย่างดี และช่วยอบรมความรู้เพื่อประกอบอาชีพในชีวิตจริงได้ดี คะแนนเฉลี่ยทุกปัจจัย คือ 3.6 (ตารางที่ 18)

ในด้านกระบวนการ (P) จากการศึกษาพบว่า ศักยภาพกลไกภาครัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ ี่ๆ ให้การบริการ เยาวชนส่วนใหญ่เห็นว่ากระบวนการแก้ปัญหาและป้องกันปัญหามีให้เกิด ขึ้นของรัฐไม่ช่วยแก้ปัญหาให้แก่เยาวชน และเยาวชนได้รับการดูแลจากภาครัฐน้อยมาก

การประเมินผลิตผล (P) เป็นการประเมินประสิทธิผลของโครงการ จากการศึกษาพบว่า โครงการขนาดใหญ่ 7 โครงการมีเพียง 2 โครงการ (29 %) ที่เยาวชนเห็นว่ามีประสิทธิภาพ มาก อีก 5 โครงการ (71 %) มีประสิทธิผลปานกลาง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับโครงการขนาด กลางและเล็กพบว่าทุกโครงการมีประสิทธิภาพมากกว่าโครงการขนาดใหญ่

ผลจากการประเมินผลทำให้ทราบถึงความพร้อมและศักยภาพของโครงการตั้งแต่สภาพ แวดล้อม ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรที่ใช้ในโครงการตลอดจนประสิทธิภาพในการดำเนินงานของภาครัฐที่รับผิดชอบต่อโครงการ และประสิทธิผลของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ ต่อการปรับปรุงโครงการของรัฐต่อไป

ตารางที่ 17

ประเมินทัศนคติ : ทัศนคติของเยาวชนต่อโครงการฝึกอบรม
(ค่าคะแนนเฉลี่ย)

โครงการ	ท่านซึ่งโล วัตถุประสงค์ ของโครงการ	โครงการ อบรมนี้ให้ ประโยชน์ ต่อตัวท่าน	เข้าใจเนื้อหา สาระของ การฝึกอบรม	โครงการฝึก อบรมชั้น การแก้ปัญหา ของเยาวชน	เยาวชนที่ ต้องมี คุณธรรม	เกรงกลัว บ้านเมือง	เพื่อเป็น เยาวชนที่ ดี ของประเทศ	
1.	โครงการ ป้องกัน เยาวชน มิให้มี พฤติกรรม เบี่ยงเบน	3.8	4.0	3.4	4.1	3.8	3.6	4.2
2.		3.1	3.6	2.5	3.3	4.0	3.7	4.4
3.		3.4	3.8	3.6	3.8	1.1	3.7	3.6
4.		2.9	3.4	2.9	3.2	3.9	2.9	3.7
5.		4.0	4.6	4.0	4.5	4.5	3.8	4.9
6.		3.x	4.1	4.1	4.3	4.2	4.4	4.8
7.		2.6	4.5	4.1	4.0	4.4	4.4	5.0
8.		4.2	4.6	4.6	4.1	4.5	4.5	4.8
9.		3.4	4.2	3.8	4.1	3.8	2.5	4.5
คะแนนเฉลี่ย		3.5	4.1	3.6	3.9	4.1	3.7	4.4
10.	โครงการ ฝึกอบรม อาชีพ เยาวชน	3.9	4.3	3.x	4.1	4.1	4.6	4.3
11.		4.6	4.3	3.4	4.0	3.8	1.1	4.4
12.		3.5	4.3	3.3	3.9	1.9	3.7	4.3
13.		3.3	4.1	3.5	3.9	4.0	4.0	4.6
14.		3.5	4.0	3.2	3.7	4.3	3.9	4.6
คะแนนเฉลี่ย		3.5	4.3	3.7	4.0	4.2	4.1	3.5
คะแนนเฉลี่ย		3.7	4.2	3.5	3.9	4.1	3.9	4.3
16.	โครงการ รักษาท่า พฤติกรรม เยาวชน มิให้มี พฤติกรรม เบี่ยงเบน	3.9	4.1	3.8	4.1	4.4	4.3	4.3
17.		4.3	4.4	4.2	4.2	4.3	4.4	4.4
18.		3.9	4.2	3.7	3.8	4.1	4.4	4.4
19.		3.2	4.8	3.9	3.7	4.2	3.7	4.5
20.		3.1	3.6	3.2	3.1	3.7	2.1	3.1
21.		3.3	3.9	4.0	3.6	4.3	3.9	4.x
22.		4.0	4.5	3.8	4.2	4.4	4.3	4.6
23.		4.0	4.1	1.6	3.6	3.3	2.9	4.6
24.		2.4	4.0	3.5	2.9	2.3	1.8	2.7
คะแนนเฉลี่ย		3.6	4.2	3.5	3.7	3.9	3.5	4.2
คะแนนเฉลี่ย ทุกโครงการ		3.6	4.2	3.5	3.8	4.0	3.7	4.3

ตารางที่ 18

ประเมินทัศนคติ : ทัศนคติของเยาวชนต่อวิทยากรและการเรียนรู้
(ค่าคะแนนเฉลี่ย)

โครงการ	ข้อใจการบรรยาย ของวิทยากร	วิทยากรเข้าใจ ปัญหาเยาวชน	วิทยากรชี้แนะ วิธีแก้ปัญหา	การฝึกอบรม สามารถใช้ใน ชีวิตจริง	ประทับใจ ในตัววิทยากร	
1.	4.0	3.6	3.6	4.0	3.3	
2.	2.6	2.2	2.5	2.7	2.1	
3.	3.6	3.2	3.0	3.2	3.0	
4.	2.9	2.6	3.1	3.0	3.0	
5.	4.6	3.7	4.3	3.8	4.0	
6.	3.x	3.8	4.1	4.1	3.4	
7.	4.6	4.0	4.8	4.4	4.6	
8.	4.6	3.4	4.3	4.5	4.4	
9.	3.2	3.8	3.2	4.0	3.5	
คะแนนเฉลี่ย		3.8	3.4	3.7	3.7	3.5
10.	4.4	3.8	4.0	4.0	4.0	
11.	3.9	3.0	3.4	4.2	3.6	
12.	4.2	3.4	3.8	4.1	3.9	
13.	4.2	3.6	4.1	4.2	3.9	
14.	3.8	3.7	4.0	4.0	3.5	
15.	4.0	3.8	4.1	4.2	4.1	
คะแนนเฉลี่ย		4.1	3.6	3.9	4.1	3.8
16.	4.0	3.8	3.8	4.1	3.8	
17.	3.8	3.5	4.5	4.2	3.4	
18.	3.6	3.4	3.8	3.9	3.6	
19.	3.6	3.2	3.4	4.0	3.1	
20.	2.1	3.3	3.2	3.1	3.0	
21.	3.5	2.7	3.8	4.1	3.9	
22.	4.1	4.0	4.0	4.1	3.5	
23.	3.6	3.8	4.3	3.9	3.5	
24.	0.6	2.0	1.0	1.1	0.2	
คะแนนเฉลี่ย		3.2	3.2	3.5	3.6	3.1
คะแนนเฉลี่ยทุกโครงการ		3.7	3.4	3.7	3.8	3.5

คะแนนเฉลี่ยทุกปัจจัย $\bar{X} = 3.6$

10.10 การนำผลของการประเมินไปใช้

การประเมินผลโครงการมีประโยชน์หลายประการคือ

ประการแรก ผลของการประเมินโครงการสามารถนำไปใช้กับโครงการที่กำลังดำเนินอยู่เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นต่อไป

ประการที่สอง ผู้ประเมินผลสามารถนำผลของการประเมินไปใช้ในการตัดสินใจว่าจะสนับสนุนโครงการต่อไป หรือล้มเลิกโครงการนั้น หรือปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้นหรือประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้โครงการก้าวหน้ายิ่งขึ้น

ประการที่สาม หน่วยงานอื่นๆ ที่อยู่นอกโครงการแต่กำลังดำเนินงานคล้ายๆ กันอาจจะนำผลของการประเมินไปประกอบการศึกษาวิเคราะห์โครงการของตนให้ดีขึ้น โดยไม่เสียเวลาและเงินงบประมาณ

10.11 ปัญหาการประเมินผล

ดัง ได้กล่าวข้างต้นมาแล้วว่าการประเมินผลมีทั้งผลดีและผลเสียต่อองค์กรที่มีการประเมินผล ปัญหาของการประเมินผลมีหลายประการ ดังนี้

10.11.1 ปัญหาที่สำคัญของการประเมินผลเป็นปัญหาการเมืองซึ่งต้องแก้ที่การเมือง การนำเทคนิควิธีการใหม่ๆ มาใช้ในการประเมิน ไม่สามารถแก้ปัญหาที่ต้องการได้ โดยเฉพาะการที่นักวิชาการนำเทคนิควิธีประเมินมาใช้ในการแก้ปัญหาทางสังคมของรัฐบาลซึ่งมักจะล้มเหลวเพราะจะต้องแก้ที่การเมืองมากกว่าแก้โดยเทคนิควิธีการใหม่ๆ แม้ว่าจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตามยากที่จะแก้ปัญหานี้ได้

การประเมินผลเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างยิ่ง กล่าวคือ เมื่อใดที่มีการตัดสินใจนโยบายเมื่อนั้นการเมืองจะเข้าไปเกี่ยวข้อง เมื่อเลือกนโยบายใดย่อมต้องมีการสนับสนุน โดยเฉพาะด้านกำลังเงินซึ่งจะมากน้อยเพียงใดเป็นเรื่องของการจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมือง ปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งคือ วิธีการที่จะนำมาประเมินผล มาตรการที่จะใช้วัดและผู้ที่

จะประเมินผลเป็นเรื่องการเมืองเช่นกัน

การสร้างมาตรการการวัดและการประเมินผลเป็นปัญหาสำคัญเพราะขึ้นอยู่กับค่านิยมของผู้ประเมินซึ่งมีหลากหลายเช่น ค่านิยมในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า ความเท่าเทียมในสังคมและความรับผิดชอบ เป็นต้น มาตรการที่สร้างขึ้นเพื่อการประเมินจึงเป็นปัญหาที่นักวิเคราะห์ต้องตระหนักอยู่เสมอ

10.11.2 การประเมินผลเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขและการปฏิรูป ดังนั้นการประเมินจึงถูกละเลยเพราะทุกองค์การต้องการเสถียรภาพความมั่นคง และไม่นิยมการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปใดๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อคนในองค์การเหล่านั้น การประเมินผลจึงถูกต่อต้านจากภายในองค์การเป็นสำคัญ เพราะเกรงว่าจะนำไปสู่ความไม่มั่นคงและความขัดแย้งในองค์การ

10.11.3 การประเมินต้องอาศัยจำนวนเงิน และบุคลากร ถ้าผู้ประเมินอยู่ในหน่วยงานนั้นมักจะเกรงว่า ถ้าประเมินได้ผลไม่ดีจะเกิดผลเสียต่อองค์การและตัวผู้ประเมิน การประเมินจึงอาจถูกเบี่ยงเบนไปในทางที่ดีต่อองค์การหรืออาจจะเบี่ยงเบนไปตามความต้องการขององค์การที่สนับสนุนให้ทุนเพื่อความอยู่รอดขององค์การผู้ทำวิจัยประเมินผล

10.11.4 ผู้ประเมินผลที่ไม่มีจริยธรรมอาจจะใช้อำนาจหน้าที่ในการประเมินให้เป็นประโยชน์ต่อตัวผู้ประเมินและอาจใช้ความรู้เพื่อรับใช้อำนาจ แต่ผู้ประเมินผลอีกประเภทหนึ่งจะใช้ความรู้เพื่อประโยชน์แก่สังคม ดังนั้นหลักจริยธรรมของนักวิชาการจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ

10.11.5 เทคนิคในการประเมินผลอาจมีข้อบกพร่องในด้านเครื่องมือที่ใช้วัดในด้านความเที่ยงตรง และผลที่ได้จากการประเมินว่ามีความเชื่อถือเพียงใด เช่น การประเมินค่าของชีวิตมนุษย์ในรูปการลงทุน-กำไรจะวัดอย่างไรและใช้อะไรเป็นมาตรการในการวัด เป็นต้น

10.12 สรุป

การประเมินผลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการทางนโยบาย นักวิเคราะห์ควรศึกษาถึงกรอบที่ใช้ในการทำวิจัยประเมินผล ขั้นตอนของการวิจัยประเมินผล เทคนิคที่ใช้ในการประเมินผล ข้อดีและปัญหาของการประเมินผลเพื่อทำให้การประเมินผลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น การประเมินผลมีผลกระทบต่อองค์กร และบุคคลที่อยู่ในองค์กร เป็นอย่างยิ่ง กระบวนการนี้จึงไม่เป็นที่พึงปรารถนาของผู้ที่อยู่ในองค์กร ดังนั้นการประเมินผลจึงควรทำด้วยความระมัดระวังเพื่อให้ได้ผลที่น่าเชื่อถือมากที่สุด

10.13 คำถามท้ายบท

1. การประเมินผลมีความสำคัญอย่างไรเมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการทางนโยบาย อื่นๆ จงอธิบาย
2. ถ้าท่านต้องการทำวิจัยประเมินผล ท่านสามารถทำการวิจัยได้กี่ประเภท มีอะไรบ้าง จงอธิบายโดยละเอียด
3. การประเมินผลที่เน้นเทคนิคแบบวิทยาศาสตร์มีปัญหาหลายประการ จงอธิบาย ปัญหาที่เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการประเมินผล
4. จงเลือกเทคนิคในการประเมินผลอย่างใดอย่างหนึ่งที่ท่านคิดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยประเมินผลมากที่สุด และเพราะเหตุใดจงอธิบาย
5. ในหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ ข้าราชการมีบทบาทในการวิจัยประเมินผลเพียงไร และอย่างไร
