

ประเมินนโยบายสาธารณะถ้าไม่สำเร็จก็เท่ากับล้มเหลว?¹

Public Policy Evaluation if Unsuccessful, it Fails?

ศุภวรรณ คล่องดำเนินกิจ

Supawan Klongdumnoenkit

สาขาวิชารัฐศาสตร์

Department of Political Science

คณะรัฐศาสตร์

Faculty of Political Science

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Thammasat University

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายนำเสนอเพื่อตอบปัญหาทางทฤษฎีการประเมินผลนโยบายสาธารณะสองประการหนึ่ง การหาทางออกจากทางสองแพร่ง (Dilemma) ของการประเมินผลที่เป็นการต่อสู้กันระหว่างการยอมรับความเป็นอัตวิสัย (Subjectives) และวัตถุวิสัย (Objectives) ในทางทฤษฎีสอง ตั้งคำถามต่อผลลัพธ์การประเมินผลของนโยบายสาธารณะว่าคำตอบมีเพียงว่าสำเร็จ หรือไม่ก็ถือว่าล้มเหลวเท่านั้นหรือไม่ ผู้เขียนพบว่าเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดดั้งเดิม 3 กลุ่ม แนวคิดของอลัน แมคคอแนล เรื่องตัวแบบหลากหลายมิติ และการนิยามความสำเร็จและล้มเหลวแบบไล่ระดับพื้นที่สีเทาระหว่างกลาง มีความเหมาะสมมากที่สุดในการขยายพรมแดนและช่วยเพิ่ม

¹ บทความนี้ดัดแปลงจากส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างความสำเร็จและล้มเหลวในมิติกระบวนการ โครงการ และการเมืองในนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์” ปีการศึกษา 2562 ผู้เขียนขอขอบคุณ ศ.ดร. อัมพร อารังลักษณ์ ที่ปรีกษายินยอม ในการชวนคิด สร้างข้อถกเถียง และข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ยิ่ง

มิติการทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะ สร้างความเป็นไปได้ในการพัฒนาทางทฤษฎี การประเมินผลซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการนำไปใช้วิเคราะห์ประเมินผลนโยบาย สาธารณะได้อย่างสอดคล้องกับพลวัตที่ทวีความซับซ้อนขึ้นปัจจุบัน

คำสำคัญ: ทฤษฎีการประเมินผล, การประเมินผลความสำเร็จและล้มเหลว, การประเมิน ผลนโยบายสาธารณะ

Abstract

This article aims to present a discussion about public policy evaluation theories problems, First is how to deal with ontology dilemma problems, which need to choose only between subjective or objective? Second does the evaluation public policy result if unsuccessful means it fails? An article compares between three classic evaluation groups approach with Allan McConnell approach. The results showed that Multi Dimensions model and Grey Areas in Between from McConnell that added political factors which accept subjective values and redefined meaning of successful and failure by shading in a spectrum are suitable to solve the evaluation theories dilemma problem. McConnell's approach is a progress step to develop public policy evaluation theories. this approach was used to analyze a proper framework to understand the complicated public policy nowadays.

Keywords: evaluation theories, success and failure evaluation, public policy assessment

บทนำ

การประเมินผล (Evaluation) ได้รับการยอมรับว่ามีบทบาทสำคัญในทางสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้การประเมินผลเพื่อการประเมินปัจจัยความสำเร็จและล้มเหลวของนโยบายสาธารณะ อย่างไรก็ตามปัญหาประการสำคัญหนึ่งของการประเมินผลอย่างเป็นระบบที่ใช้กันมาตั้งแต่ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่งต้องประสบคือ ในทางองค์ความรู้การประเมินผลมักถูกมองว่าขาดพื้นฐานทางทฤษฎีหรือองค์ความรู้เฉพาะของตัวเองที่เป็นรูปธรรม ซึ่งปัญหาดังกล่าวนำมาสู่ความพยายามในการสร้างข้อถกเถียงในวงวิชาการที่มุ่งเป้าหมายเพื่อการสร้างทฤษฎีในแวดวงวิชาการที่ศึกษาการประเมินผล

เมื่อย้อนพิจารณาจากที่มาทางประวัติศาสตร์ การประเมินนโยบายสาธารณะนับถอยหลังไปได้ถึงศตวรรษที่ 17 ทว่าการประเมินผลนโยบายอย่างเป็นทางการจึงเพิ่งเริ่มใช้ในกิจกรรมทางสังคมช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง โดยใช้การประเมินผลเพื่อทราบอัตราการอ่านออกเขียนได้ของประชากร การศึกษาและสาธารณสุข การประเมินนโยบายยุคนี้ใช้เพื่อมุ่งที่ประโยชน์ต่อรัฐโดยตรง เช่น เพื่อนำการประเมินผลมาปรับปรุงสร้างแผนการอบรมวิชาชีพ ใช้เพื่อลดอัตราการตายและการระบาดของโรคติดต่อในระบบสาธารณสุข ตั้งแต่ทศวรรษ 1930 เป็นต้นมาการประเมินนโยบายได้รับความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในกิจกรรมทางสังคมแขนงอื่นๆ เพิ่มขึ้นเรื่อยมา (Freeman, 1977 อ้างใน Rossi, Lipsey and Freeman, 2004, p. 8) เช่น Lewin ใช้การประเมินผลไปใช้ในการศึกษาเชิงรุก (Action Research) หรือ Lippitt และ White ที่ใช้การประเมินภาวะผู้นำเปรียบเทียบระหว่างผู้นำระบอบประชาธิปไตยและเผด็จการ และการประเมินที่มีชื่อเสียงที่สุดของยุคนี้คือ การประเมิน “Hawthorne Effect” ที่ใช้ประเมินผลสภาพในการทำงานของพนักงานบริษัท Western Electric

ยุคเฟื่องฟูที่แท้จริงของงานศึกษาการประเมินผลคือช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การวิจัยการประเมินผลได้รับการประยุกต์ปรับใช้กันอย่างแพร่หลายและขยายวงกว้างอย่างรวดเร็วหลังสงครามโลกครั้งที่สองมีการใช้ทรัพยากรไปใช้แก้ปัญหาแบบใหม่ๆ ที่เกิดจากการพัฒนาระบบการจัดการเมือง ระบบจัดสรรที่อยู่แบบเคหะเทคโนโลยีและวัฒนธรรมการศึกษา การอบรมวิชาชีพ และสาธารณสุขเชิงรุก เป็นต้น

การประเมินผลได้รับการประยุกต์ในระดับสากล ตั้งแต่การวางแผนครอบครัว สุขภาพ และโภชนาการ จากการใช้ทรัพยากรไปเป็นจำนวนมากดังกล่าว ทำให้การประเมินผลทวีความสำคัญในฐานะองค์ความรู้แบบศึกษาผลลัพธ์ (Knowledge of Results)

ช่วงปลายทศวรรษ 1950 เกิดโครงการประเมินผลขนาดใหญ่จำนวนมาก ทั้งในสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศในยุโรปและประเทศกลุ่มพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งหลาย การประเมินผลถูกใช้ในโครงการป้องกันการกระทำความผิดในเยาวชน (Delinquency Prevention Programs) โครงการบำบัดและรักษาผู้ป่วยทางจิต (Psychotherapeutic and Psychopharmacological Programs) และโครงการเคหะชุมชน (Public Housing Programs) เป็นต้น รวมถึงการใช้การประเมินผลในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เช่น โครงการวางแผนครอบครัวในเอเชีย (Programs for Family Planning in Asia) โครงการดูแลสุขภาพและโภชนาการในละตินอเมริกา (Nutrition and Health Care in Latin America) และโครงการพัฒนาการเกษตรและชุมชนในแอฟริกา (Agricultural and Community Development in Africa) เป็นต้น มีการใช้การประเมินผลในฐานะระเบียบวิธีทางการวิจัยกิจกรรมทางสังคมอย่างแพร่หลาย รวมถึงการสุ่มสำรวจและความก้าวหน้าในการใช้กระบวนการทางสถิติดังกล่าว ทำให้องค์ความรู้ในการประเมินผลพัฒนาองค์ความรู้ก้าวหน้า และขยายพื้นที่ขอบข่ายการศึกษาอย่างกว้างขวาง (Rossi, Lipsey and Freeman, 2004, pp. 8-9)

ทศวรรษ 1960 มีการศึกษาการประเมินผลในทางวิชาการเพิ่มขึ้นอย่างสำคัญ บทความและหนังสือเกี่ยวกับการประเมินผลมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมาก ตัวอย่างเช่นงานของ Hayes (1959) ศึกษาเฉพาะเจาะจงที่การประเมินผลในประเทศด้อยพัฒนา งานทบทวนระเบียบวิธีวิจัยการประเมินผลของ Suchman (1967) หรือชื่อเรียกห้องให้ใช้การประเมินผลด้วยการทดลองทางสังคมของ Campbell (1969) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา งานวิจัยใช้ประโยชน์เชิงรูปธรรมจากการประเมินผลสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีลินดอนจอห์นสัน ในนโยบายสงครามความยากจน จึงกล่าวได้ว่าทศวรรษ 1960 ถือว่าการวิจัยประเมินผลเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างเป็นระบบอย่างชัดเจน

จากความก้าวหน้าของการวิจัยประเมินผลอย่างเป็นระบบส่งผลให้การประเมินผลกลายเป็นสาขาหนึ่งทางสังคมศาสตร์ เริ่มมีงานวิชาการที่วิพากษ์คุณภาพของระเบียบวิธีวิจัยของการศึกษาการประเมินผล สร้างข้อถกเถียงถึงโครงสร้างและการจัดการในงานวิจัยการประเมินผล รวมถึงมีการตีพิมพ์วารสารเกี่ยวกับการประเมินผลฉบับแรก คือ Evaluation Review ซึ่งถือกำเนิดเมื่อ ค.ศ. 1976 จากสำนักพิมพ์ Sage และทยอยมีวารสารเกี่ยวกับการประเมินผลตีพิมพ์เผยแพร่สาธารณะจำนวนมาก กระทั่ง ค.ศ. 1980 Cronbach และกลุ่มนักวิจัยถึงกับกล่าวว่า การประเมินผลกลายเป็นแนวทางที่มีชีวิตชีวาที่สุดในพรมแดนของสังคมศาสตร์อเมริกัน มีการก่อตั้งองค์การที่ทำวิจัยการประเมินผลโดยตรง เช่นในสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานที่ไม่แสวงกำไร หน่วยงานทั้งในมหาวิทยาลัยรัฐและองค์การเอกชนต่างร่วมประมูลงานและขอรับทุนวิจัยการประเมินผล ในอังกฤษมีความร่วมมือระดับมหาวิทยาลัยและหน่วยงานอื่นกับภาครัฐ ในการจัดตั้งองค์การและหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการประเมินผลโดยตรง ทั้งนโยบาย แผนงานและโครงการระดับชาติจำนวนมาก ทั้งที่ได้รับความสนับสนุนจากท้องถิ่น ระดับชาติและสากล ต่างใช้การประเมินผลเป็นเครื่องมือตรวจสอบการดำเนินนโยบายและเพื่อประโยชน์ในการบริหารอย่างต่อเนื่องตลอดมา (Rossi, Lipsey and Freeman, 2004, p. 9)

บททวนแนวคิดการประเมินผลเดิม: ทางสองแพร่งระหว่างวัตถุประสงค์และอัตวิสัย ในการสร้างฐานทางทฤษฎี

ด้านแนวคิดและทฤษฎีการใช้งานประเมินผลอย่างเป็นระบบถูกใช้ครั้งแรกในสงครามต่อสู้กับความยากจนของสหรัฐอเมริกา (US War on Poverty War) ค.ศ. 1964 ซึ่งจุดประสงค์หลักของการประเมินผลในเวลานั้นมุ่งที่ความต้องการหาผลลัพธ์ (Outcomes) เพียงอย่างเดียว นักประเมินผลยุคนั้นจึงพยายามทำให้วิธีการ (Methods) การประเมินผลปลอดการเจือปนจากอคติเชิงคุณค่า (Values) และทำให้มีความเป็นวัตถุวิสัย (Objectives) ของปัจจัยนำเข้า (Inputs) ให้มากที่สุด การพัฒนาการประเมินผลจึงมุ่งที่การค้นหาวิธีการที่ใช้ได้อย่างสมเหตุสมผล (Causality) และแสวงหาวิธีการที่นำไปสู่การสร้างข้อสรุปที่ใช้ได้ทั่วไป (Generalization) จากปรากฏการณ์นี้ ทำให้การ

สร้างทฤษฎีการประเมินผลได้รับการให้ความสำคัญน้อยกว่าการมุ่งหาเทคนิควิธีการในการประเมินผล การประเมินผลในยุคตั้งต้นจึงวางบทบาททฤษฎีในรูปแบบทำเป็นมองข้ามความสำคัญ (Low-Key) ด้วยวิธีการ 4 ประการ หนึ่ง ไม่สร้างการถกเถียงเรื่องทฤษฎีเพื่อรักษา “ความเคร่งครัดต่อการใช้เหตุผล” (Absolute Rationality) สอง หากประเด็นที่ประเมินผลมีการเมืองมาเกี่ยวข้องจะถูกมองว่าเป็นส่วนเกินที่แทรกแซงเข้ามา รวมถึงไม่นำความเป็นการเมืองเข้ามาร่วมเป็นเกณฑ์ในการประเมิน เนื่องจากมองว่าการเมืองไม่ใช่ตัวตัดสิน ประการสุดท้ายคือมุ่งที่การหาความแม่นยำของการประเมินผลโดยไม่สนใจการใช้ทฤษฎี และมองว่าผลลัพธ์ จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือ (Instrument) ที่จะตัดสินใจได้ว่าโครงการใดใช้การได้และควรดำเนินการหรือไม่

ช่วงทศวรรษ 1980 เมื่อการประเมินผลอย่างเป็นทางการเป็นที่ถูกนำไปใช้ในเชิงประยุกต์อย่างกว้างขวาง ได้เริ่มมีการตั้งคำถามถึงการสร้างองค์ความรู้ และทฤษฎีที่เป็นรูปธรรมในการประเมินผล และมีความพยายามผลักดันสร้างทฤษฎีประเมินผลจากนักวิชาการหลายท่าน สืบเนื่องจากในแวดวงวิชาการเองมีความเห็นพ้องว่าไม่อาจจะมีวิธีการใดสามารถใช้เป็นมาตรฐานที่ดีที่สุด (Gold Standard) การไม่มีทฤษฎีในการประเมินผลจึงเสมือนการเป็น “กล่องดำ” (Black Box) ซึ่งความแตกต่างของทัศนะต่อกกล่องดำ ทำให้สามารถแบ่งมุมมองทางวิชาการในประเด็นนี้ได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 เชื้อในการใช้ทฤษฎีการประเมินผลเป็นตัวขับเคลื่อน (Theory-Driven Evaluation) นำโดย เซนและรอสซี (Chen และ Rossi-1989) ริเริ่มผลักดันการสร้างทฤษฎีในการประเมินผลตั้งแต่ ค.ศ. 1980 กลุ่มนี้เห็นว่าการไม่มีทฤษฎีทำให้เป้าหมายในการประเมินผลไม่ชัดเจน และทำให้การใช้เกณฑ์วัดผิดพลาด สำหรับกลุ่มนี้การไม่มีทฤษฎี หรือกล่องดำจึงเท่ากับความว่างเปล่า (Empty Box) กลุ่มนี้จึงพยายามทำให้การประเมินผลตั้งอยู่บนฐานทฤษฎีมากกว่าจะสนใจความเป็นการเมืองในการประเมินผล โดยเชื่อที่สามารถทดแทนความเป็นการเมืองด้วยการใช้ทฤษฎีสังคมศาสตร์เป็นกรอบ โดยเชื่อว่าการมุ่งใช้ทฤษฎีสังคมศาสตร์จะทำให้การประเมินผลมีความสมบูรณ์ขึ้น

กลุ่มที่ 2 เชื้อในการใช้ทฤษฎีการประเมินผลเป็นฐาน (Theory-Based Evaluation-TBE) นำโดย แครอลไวสส์ (Carol Weiss-1987) กลุ่มนี้เห็นว่าการมุ่งทำให้การประเมินผลเป็นเพียงเครื่องมือหรือเน้นที่เทคนิควิธีการเป็นความเปล่าประโยชน์ กลุ่มนี้มองแตกต่างกับกลุ่มที่หนึ่งคือให้ความสำคัญกับความเป็นการเมืองในฐานะปัจจัยสำคัญในการประเมินผล ทฤษฎีที่ดีจึงควรเข้าใจวิถีปฏิบัติทางการเมือง อย่างที่ไวสส์กล่าวว่า “การประเมินผลจะเป็นกิจกรรมที่มีเหตุผลก็เพราะมีการเมืองแวดล้อม (Evaluation is a Rational Activity in a Politic Environment)” (Weiss, 1987 อ้างใน Stame, 2004, p. 61) สำหรับกลุ่มนี้กล่องดำในการประเมินผลคือกล่องที่บรรจุทฤษฎีต่างๆ มากมาย อย่างที่ไวสส์เรียกว่า กลุ่มทฤษฎีแห่งความเปลี่ยนแปลง (Theories of Change) โดยไวสส์แบ่งออกเป็น 2 ส่วนประกอบ ได้แก่ หนึ่ง Implementation Theory คือการประเมินเชิงพรรณนาใช้เพื่อทำนายการนำนโยบายไปปฏิบัติล่วงหน้า สอง Programmatic Theory คือ กลไกที่เอื้ออำนวยให้โครงการนั้นๆ ดำเนินการต่อไปได้ แนวคิด TBE เชื่อว่าการประเมินผลที่อิงกับหลักทฤษฎีสามารถผลักดันให้โครงการคืบหน้าและนำไปสู่สร้างทฤษฎีใหม่ๆ ได้

กลุ่มที่ 3 เชื้อในการประเมินผลตามความเป็นจริง (Realistic Evaluation) นำโดยพาวสันและทิลลี (Pawson และ Tilley-1997) เชื่อว่าหลักการประเมินผลควรตั้งอยู่บนหลักการ 3 ประการ ได้แก่ บริบท (Context) กลไก (Mechanism) และผลลัพธ์ (Outcome) โครงการถูกขับเคลื่อนด้วยหลักการทั้งสามที่ประสานกันตามตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พาวสันและทิลลีเห็นว่าปัญหากล่องดำและการออกแบบการประเมินผลอยู่ที่การยึดมั่นในการใช้เกณฑ์วัดความสำเร็จที่ตายตัวมากเกินไป กระทั่งทำให้ผู้ประเมินไม่รู้ว่าเหตุใดการประเมินนั้นจึงไม่ตรงตามความเป็นจริง แนวคิดของกลุ่มนี้ชี้ให้เห็นว่าแนวคิดตามความเป็นจริง (Realistic Approach) จะสามารถตอบโจทย์ปัญหากล่องดำได้ เนื่องจากการมุ่งที่ความเป็นจริงของการประเมินผลที่ต้องให้ความสนใจกับคน (People) ที่ใช้ดุลยพินิจต่างๆ ในการดำเนินโครงการ ซึ่งการใช้ดุลยพินิจเป็นสิ่งสามารถยืดหยุ่น เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา หัวใจสำคัญของการแก้ปริศนากล่องดำในการประเมินผลคือการให้ความสนใจที่การใช้ดุลยพินิจของ “คน” ซึ่งเป็นกลไกขับเคลื่อนโครงการตามเงื่อนไขบริบท และเป็นส่วนสำคัญในการนำไปสู่ผลลัพธ์

ข้อแตกต่างกลุ่มนี้กับกลุ่มที่สองคือในขณะที่โวลส์เห็นว่าข้อยุติความเห็นต่างคือการทำให้เกิดความเห็นพ้อง (Consensus) ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่กลุ่มของพาวสันและทิลลี่กลับมองว่าข้อยุติจะต้องมาจากการตัดสินชี้ขาดจากกฎหมาย (Adjudication)

สามารถสรุปประเด็นที่สอดคล้องกันของทั้งสามแนวคิดได้ดังนี้

1) ยอมรับความเป็นอัตวิสัย ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณค่า (Values) โดยเห็นว่าการใช้ดุลยพินิจทั้งจากตัวผู้ประเมินเอง หรือตัวแสดงต่างๆ รวมถึงการใช้การตีความ (Interpretation) เป็นเรื่องที่ไม่ควรถูกละเลย

2) ให้ความสำคัญกับบริบท (Context) และสภาพแวดล้อม วัฒนธรรมของการใช้นโยบายบริการสาธารณะ และพฤติกรรมของโครงการและตัวแสดงต่างๆ ที่ร่วมโครงการที่ประเมิน

3) เห็นพ้องว่าไม่ควรพึ่งพาวิธีการ (Methods) ของตัวแบบการประเมินผลแบบใดแบบหนึ่ง หรือให้ความสำคัญกับวิธีการใดวิธีการหนึ่งเป็นพิเศษ การใช้ตัวแบบควรใช้งานแบบผสมผสาน

4) ให้ความสำคัญกับความเที่ยงตรงของเกณฑ์ที่ใช้แต่ปฏิเสธว่าการใช้เกณฑ์ชุดหนึ่งชุดเดียวสามารถประเมินได้อย่างมีประสิทธิภาพกับบริบทของโครงการที่เปลี่ยนแปลงไป (Stame, 2004, pp. 59-63.)

ซึ่งสรุปแนวคิดทั้ง 3 กลุ่มแนวคิดการประเมินผลดั้งเดิมตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุป 3 กลุ่มแนวความคิดการประเมินผลเดิม

สำนักคิด	ข้อเสนอทางทฤษฎี
กลุ่มการใช้ทฤษฎีการประเมินผลเป็นตัวขับเคลื่อน นำโดย เซนและรอสซี (1989)	การไม่มีทฤษฎีถือเป็นความความว่างเปล่า (Empty Box) กลุ่มนี้พยายามผลักดันให้การประเมินผลตั้งอยู่บนฐานทฤษฎีมากกว่าจะสนใจความเป็นการเมืองในการประเมินผล โดยเชื่อว่าสามารถทดแทนความเป็นการเมืองด้วยการใช้ทฤษฎีสังคมศาสตร์เป็นกรอบ
กลุ่มการใช้ทฤษฎีการประเมินผลเป็นฐาน นำโดยไวสส์ (1987)	ทฤษฎีที่ดีจึงควรเข้าใจถึงปฏิบัติการทางการเมือง การประเมินผลที่ต้องกับหลักทฤษฎีสามารถผลักดันให้โครงการคืบหน้าและนำไปสู่สร้างทฤษฎีใหม่ๆ ได้
กลุ่มประเมินผลตามความเป็นจริง นำโดยพาวสันและทิลลี (1997)	การออกแบบการประเมินผลไม่แม่นยำเพราะยึดมั่นกับการใช้เกณฑ์วัดความสำเร็จที่ตายตัวมากเกินไป กระทั่งทำให้ผู้ประเมินไม่รู้ว่าเหตุใดการประเมินนั้นจึงไม่ตรงตามความเป็นจริง การมุ่งที่ความเป็นจริงของการประเมินผลต้องให้ความสนใจกับคน (People) ด้วยการใช้ดุลยพินิจต่างๆ ในการดำเนินโครงการ

ที่มา: ดัดแปลงจาก Stame, 2004, pp. 60-63

เปรียบเทียบการยอมรับอัตวิสัยระหว่าง 3 สำนักคิดเดิม กับตัวแบบมิติการเมืองแบบหลากหลายมิติ (Multi Dimensions Model) ของแมคคอบแนล

แนวคิดของแมคคอบแนล (2010) มีจุดเด่นที่แตกต่างจากแนวคิดสามกลุ่มเดิมข้างต้น คือ ไม่เพียงมุ่งพัฒนาการยอมรับแนวคิดอัตวิสัยในการประเมินผลเพื่อสร้างทฤษฎี แมคคอบแนลยังเสนอให้เห็นบริบทที่แนวคิดทั้งสามกลุ่มละเลยไปคือ การนำความสัมพันธ์ของรัฐและสังคมตอนนโยบาย มาเป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์ แมคคอบแนลชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาททางการเมือง การเลือกตั้ง และความเป็นการเมืองในกระบวนการทางนโยบาย ตั้งแต่ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย กระทั่งถึงการประเมินผลว่านโยบายนั้นถือว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว (Success or Failure)

แมคคอบแนลตกเถียงประเด็นนี้กับแนวคิดซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีเรื่องช่องว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation Gaps) ของ Pressman และ Wildavsky (1973) ที่มองการเมืองเพียงมิติเดียวว่า การเมืองหมายถึงแค่รัฐบาล เขาชี้ว่าการมองการเมืองอย่างแคบทำให้มองไม่เห็นความยั่งยืนของภาวะแบบ “สวมหมวกสองใบ” ของนักการเมืองที่เป็นทั้งผู้แทนราษฎร และเป็นหนึ่งในคณะร่วมรัฐบาล ข้อเสนอของเขาจึงคือการเปลี่ยนจากการมองการเมืองแบบมิติเดียว (One-Dimension) ให้เห็นความสลับซับซ้อนของกระบวนการทางนโยบายที่ประกอบไปด้วยการเจรจาต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ นักการเมืองจากพรรคร่วมรัฐบาล เครือข่ายทางนโยบาย และตัวแสดงอื่นจำนวนมากที่เกี่ยวข้อง (Gore, 2011, pp. 48-49)

เขาเสนอว่าการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการมักมีความเป็นการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญไม่น้อยไปกว่าความสำเร็จหรือล้มเหลวจริงของนโยบาย การอ้างอิงของทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายต่อต้านนโยบายซึ่งต่างฝ่ายต่างสมอ้างรับความชอบของความสำเร็จ และปฏิเสธการยอมรับความล้มเหลวในทางการเมืองนโยบายมักถูกนำไปเปรียบเทียบ นโยบายที่ฝ่ายการเมืองหนึ่งอ้างว่าประสบความสำเร็จอาจถูกแย้งจากฝ่ายตรงข้ามว่าเป็นความล้มเหลวก็ได้ (Stone 2002; Fischer 2003 อ้างใน McConnell, 2010a, p. 346) แมคคอบแนลชี้ว่าการมองว่าความสำเร็จหรือล้มเหลวแบบขาวกับดำ หรือเป็นสองด้านที่ตรงข้ามกันโดยสิ้นเชิงเป็นเรื่องที่ลู่โตงกระทั่งบิดเบือนข้อเท็จจริงที่ว่า ความสำเร็จและล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการเป็นแบบหลากหลายมิติ (Multiple Dimensions) กล่าวคือ ในข้อเท็จจริงยากที่จะหานโยบายใดที่ประสบความสำเร็จอย่างท่วมท้น หรือล้มเหลวโดยสิ้นเชิงดังนั้น ความสำเร็จและล้มเหลว (Success and Failure) จึงไม่ใช่ขั้วตรงข้ามกันแบบขาวหรือดำ หรือการไม่ประสบความสำเร็จเท่ากับล้มเหลว แต่มีความปนเปกันแบบสีเทา ระหว่างกลาง (Grey Area in Between) สำหรับแมคคอบแนลการนิยามความสำเร็จและล้มเหลวสามารถไล่ระดับได้ (Degree of Success and Failure) โดยเขาเสนอเหตุผลในการนำเสนอแนวคิดดังกล่าว 6 ประการ ดังนี้

1) การประเมินผลนโยบายหรือโครงการที่เป็นอยู่มุ่งไปที่การใช้ผลการประเมินเพื่อปรับปรุงนโยบายหรือการแสวงหาเครื่องมือเทคนิควิธีการที่ได้ผลแม่นยำ การมุ่งหวังนโยบายที่ประสบความสำเร็จเน้นไปที่การออกแบบนโยบายที่ดี และใช้การประเมินผลไปในทางคาดการณ์ล่วงหน้า (Ex Ante) แต่กลับไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการประเมินผลจากผลลัพธ์ที่ปรากฏจริง (EX Post) รวมถึงการกีดกันความเป็นการเมืองเนื่องจากอ้างถึงความไม่เป็นวัตถุวิสัย (Objectivity) ของเครื่องมือและวิธีการ

2) การละเลยกับมิติที่สลับซับซ้อนและย้อนแย้งในเรื่องประโยชน์สาธารณะ (Public Values) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีความเลื่อนไหล (Slippery Concept) และสามารถขัดแย้ง ไม่อาจหาข้อยุติได้ง่าย

3) แม้ว่าการประเมินผลจะมุ่งที่การออกแบบเพื่อให้โครงการประสบความสำเร็จ แต่กลับไม่มีคำนิยามความสำเร็จที่กระชับใจความ ทั้งที่มีการใช้กันทั่วไปในวงกว้าง (The Term Success is Virtually Absent but The Broad Implication is Clear)

4) มุมมองความเป็นการเมืองในเรื่องนโยบายมักมองไปที่ตัวผู้นำและรัฐบาลที่ผลักดันนโยบาย ทั้งที่ในทางปฏิบัติความสำเร็จของนโยบายมาจากปัจจัยอื่นๆ อีกมากมาย ตั้งแต่ จารีตปฏิบัติทางการเมือง รัฐธรรมนูญ การเจรจาต่อรองจากกลุ่มผลประโยชน์ การหวั่นผลจากการเลือกตั้งของนักการเมือง ผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำ หรือการมุ่งทำเพื่อความก้าวหน้าในอาชีพการงานของปัจเจกบุคคล เป็นต้น

5) ปัญหาการนิยามความสำเร็จของนโยบายที่ไม่ชัดเจน แมคคอบแนลเห็นถึงปัญหาการขาดคำนิยามความสำเร็จของนโยบายในระดับที่สามารถสร้างข้อสรุปที่ใช้ได้ทั่วไป (General) เขายกตัวอย่าง Kerr (1976) นิยามว่าความสำเร็จก็คือความไม่ล้มเหลว การมุ่งวิธีการเพื่อไม่ล้มเหลว (Non-Failure) ของ Boven และคณะ (2001) หรือนิยามเรื่องความสำเร็จบางส่วน (Partial Success) ของ Pollack (2007) เขาชี้ว่าการนิยามแบบรายกรณีทำให้ขาดการสร้างนิยามความสำเร็จที่สามารถใช้ร่วมกันกับผลลัพธ์ที่หลากหลายกันของนโยบายที่แตกต่างกัน

6) ปัญหาการขาดนิยามความล้มเหลว เช่นเดียวกับปัญหาในข้อ 5 ทำให้ความล้มเหลวกลายเป็นเรื่องแล้วแต่มุมมอง (McConnell, 2010a, pp. 346-349)

จากเหตุผลทั้ง 6 ประการ McConnell เสนอทางแก้ปัญหาท้องถิ่นดำหรือการไม่มีทฤษฎีในการประเมินผลด้วยการใช้ตัวแบบมิติการเมืองแบบหลากหลายมิติ (Multi Dimension Model) สามารถสรุปความแตกต่างระหว่างแนวคิดการยอมรับอรรถวิสัยของแมคคอบแนลกับแนวคิดการประเมินผลเดิม 3 กลุ่มได้ดังนี้

1. แตกต่างจากกลุ่มแนวคิดการใช้ทฤษฎีการประเมินผลเป็นตัวขับเคลื่อน (Theory-Oriented Approach) ในส่วนของข้อเสนอการใช้ปัจจัยความเป็นการเมืองเข้ามาร่วมในการประเมิน ด้วยการสร้างกรอบการนิยามความสำเร็จและล้มเหลวของนโยบายให้ชัดเจนเพื่อนำไปสู่การสร้างทฤษฎีในการประเมินผลโดยไม่อาศัยทฤษฎีสังคมศาสตร์เป็นหลักอย่างแนวคิดนี้

2. แตกต่างจากกลุ่มแนวคิดการใช้ทฤษฎีการประเมินผลเป็นฐาน (Theory-Based Approach) ที่แม้จะให้ความสำคัญกับปัจจัยความเป็นการเมือง แต่แมคคอบแนลมองมิติการเมืองต่างจากกลุ่มที่สองซึ่งมีมิติการเมืองแบบขั้นเดียวคือรัฐบาลโดยให้ความสำคัญกับการเมืองหลายระดับชั้นและความย้อนแย้งของการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มการเมืองและตัวแสดงอื่น เช่น กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมืองร่วมรัฐบาล

3. แมคคอบแนลแย้งกับกลุ่มแนวคิดการประเมินผลตามความเป็นจริง (Realist Approach) ในส่วนเรื่องผลการประเมินที่ไม่เป็นจริง เขาเห็นว่าไม่ได้เกิดจากการมุ่งใช้เกณฑ์การประเมินที่เคร่งครัดเกินไป และขาดการให้ความสำคัญกับดุลยพินิจของผู้คนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่เป็นเพราะการขาดการสร้างนิยามความสำเร็จและล้มเหลวของนโยบายที่ชัดเจน มองความสำเร็จและล้มเหลวแบบคู่ตรงข้ามแบบขาวกับดำ

อย่างไรก็ดี แมแมคคอบแนลจะยอมรับความเป็นอรรถวิสัยในการสร้างทฤษฎีประเมินผลด้วยข้อเสนอตัวแบบมิติการเมืองแบบหลากหลายมิติ (Multi Dimensions Model) ดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่เขาเองก็เห็นความสำคัญของการสร้างบรรทัดฐานของเกณฑ์และการนิยามความสำเร็จและล้มเหลวให้ชัดเจนเพื่อสร้างข้อสรุปที่ใช้ได้ทั่วไป (Generalization) แบบวัตถุวิสัย (Objectives) ด้วยเช่นกัน เขาเสนอว่า ควรมีการนิยามความสำเร็จและล้มเหลวอย่างชัดเจนที่ต่างไปจากการตีขลุมอย่างง่ายว่าผ่านนโยบายสาธารณะใดไม่ประสบความสำเร็จก็คือล้มเหลว โดยเสนอการนิยามความสำเร็จและล้มเหลวแบบไล่ระดับพื้นที่สีเทาระหว่างกลาง (Grey Area in Between) ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

สามารถสรุปการเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มแนวคิดการประเมินผลดั้งเดิมทั้ง 3 กลุ่มกับแนวคิดหลากหลายมิติ (Multi Dimensions) ของแมคคอบแนลได้ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบการยอมรับคุณค่าแบบอัตวิสัยในการประเมินผลระหว่างกลุ่มแนวคิด 3 กลุ่มเดิมกับแนวคิดหลากหลายมิติ (Multi Dimension) ของอลัน แมคคอบแนล

เกณฑ์ที่ยอมรับ	แนวคิดการใช้ทฤษฎีการประเมินผลเป็นตัวขับเคลื่อน (Theory-Oriented Approach)	แนวคิดการใช้ทฤษฎีการประเมินผลเป็นฐาน (Theory-Based Approach)	แนวคิดการประเมินผลตามความเป็นจริง (Realist Approach)	แนวคิดหลากหลายมิติ (Multi Dimensions Approach)
คุณค่า	✓	✓	✓	✓
บริบท	✓	✓	✓	✓
การเมือง		✓	✓	✓
ดุลยพินิจ	✓	✓	✓	✓
ตัวแบบหลายตัว	✓	✓	✓	
ใช้ตัวแบบตัวเดียว				✓
ข้อเสนอเพื่อพัฒนาเป็นทฤษฎี	ใช้กรอบทฤษฎีสังคมศาสตร์	ใช้กลุ่มทฤษฎีแห่งความเปลี่ยนแปลง	เพิ่มความสำคัญของดุลยพินิจ	เพิ่มมิติการเมืองแบบหลากหลายมิติ

ที่มา: ดัดแปลงจาก Stame, 2004; McConnell, 2010

บทวนข้อถกเถียงนิยามความสำเร็จและล้มเหลวในการประเมินผลนโยบายสาธารณะและข้อเสนอวัตถุดิบในการนิยามความสำเร็จและล้มเหลวแบบไล่ระดับพื้นที่สีเทาหว่านกลาง (Grey Area in Between) ของแมคคอบแนล

ยุคหลังทศวรรษ 1970 เมื่อเริ่มมีการศึกษาเรื่องการประเมินผลทางนโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบ ก็เริ่มมีการวิเคราะห์ความล้มเหลวทางนโยบาย (Policy Failures) หรือที่เรียกกันอีกหลายชื่อ เช่น การวิเคราะห์ความล้มเหลว (Fiascos) ความผิดพลาดอย่างร้ายแรง (Bunders) ความเสียหายอย่างมาก (Disasters) หรือความผิดปกติ (Anomalies) เป็นต้น

ระยะแรก ยังไม่ได้มีการแยกวิเคราะห์แยกแยะความสำเร็จ และความล้มเหลวของนโยบายที่ชัดเจน โดยมักจะเหมารวมว่าการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย หรือโครงการเท่ากับการประสบความสำเร็จ ในทางกลับกันการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการก็ถือเป็นความล้มเหลวบทความเรื่อง “The Logic of Policy and Successful Policies” (1976) ของ Donna H. Kerr นับเป็นนักวิชาการคนแรกๆ ที่สนใจการให้การสร้างเกณฑ์ความสำเร็จของโครงการ เธอแบ่งเกณฑ์การประเมินผลความสำเร็จ 3 รูปแบบได้แก่ การประเมินผลที่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินความสำเร็จด้วยการใช้เกณฑ์วัด และการตัดสินความสำเร็จแบบตัดสินกันทั่วไป โดยเคอร์รี่ให้ความหมายของความล้มเหลวว่าเป็นการไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือนโยบายนั้นๆ ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ ความล้มเหลวจึงมีความหมายเท่ากับการไม่ประสบความสำเร็จนั่นเอง

ต่อมาเมื่อนักวิชาการอีกหลายท่านที่นิยามความสำเร็จของนโยบายสาธารณะเพิ่มเติมไว้ต่างกันไป เช่น บทความเรื่อง “Why Policies Succeed or Fail” (1980) ของ Stuart Nagel ซึ่งขยายความว่าความสำเร็จหมายถึงการบรรลุตามจุดมุ่งหมายตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยได้ผลประโยชน์คุ้มค่าด้วยการใช้จ่ายที่น้อยที่สุด ในแบบประสิทธิภาพ รวมถึงการนิยามความสำเร็จแบบอื่นๆ หรือที่ O'Neil and Primus (2005) กล่าวถึงความสำเร็จแบบผสมผสาน (Mixed Success) และ Pollack (2007) เรื่องความสำเร็จบางส่วน (Partial Success) เป็นต้น (McConnell, 2010a, pp. 348-349)

นักวิชาการที่ให้ความสนใจกับการนิยามความสำเร็จอย่างจริงจัง ได้แก่ George A. Boyne (2003) บอยน์ตั้งคำถามถึงวิธีการปรับปรุงการส่งต่อบริการนโยบายสาธารณะ (Delivery of Services) โดยเขาแยกประเด็นประสิทธิผล (Effectiveness) กับการปรับปรุง (Improvement) ออกจากกันบอยน์ชี้ว่าการนิยามว่าความสำเร็จหมายถึงการประเมินเชิงประสิทธิผลเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากการประเมินจากองค์การหนึ่งๆ เพียงองค์การเดียว ในขณะที่การปรับปรุงที่มุ่งประเมินการส่งต่อบริการสาธารณะเป็นแนวการประเมินที่มีพลวัตมากกว่า เขาจึงมุ่งการนิยามความสำเร็จที่การสร้างตัวแบบในการปรับปรุงการส่งต่อบริการสาธารณะ ตัวอย่างเช่นการใช้ตัวแบบเป้าหมาย (Goal Model) อธิบายว่าดัชนีชี้วัดการบรรลุเป้าหมายของบริการเรื่องสาธารณสุขคือการประเมินที่อัตราการรอดชีวิตหรือเสียชีวิตของคนที่เข้ารับบริการ ดังนั้น กล่าวได้ว่าสำหรับบอยน์ความสำเร็จตามตัวแบบเป้าหมายก็คือการบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

Bovens และ t'Hart (2001) นิยามว่าความสำเร็จคือด้านสะท้อนของความล้มเหลว (Mirror Images) โดยโบเวนส์ และทีฮาร์ทแบ่งลักษณะความล้มเหลวออกเป็น 2 ประการ ได้แก่

1. ความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง (Fiascos) ไม่ได้เป็นเรื่องเกิดขึ้นโดยทั่วไป แต่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงจากอิทธิพลของอุดมการณ์การเมืองแบบเสรีนิยมใหม่ที่มุ่งโจมตีรัฐบาล (Bovens and t' Hart, 2001, p. 643)

2. ความสนใจต่อความล้มเหลวของนโยบายเป็นผลผลิตซึ่งเป็นปฏิกิริยาทางเมืองในจากอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ ที่เกิดขึ้นในบริบทที่เสรีนิยมใหม่เฟื่องฟูในยุคทศวรรษ 1980s และ 1990s (Bovens and t'Hart, 2006, p. 8 อ้างใน Marsh and McConnell, 2010, p. 568)

โบเวนส์ และทีฮาร์ท (2001) ได้ศึกษาความสำเร็จและล้มเหลวของนโยบายในกลุ่มประเทศยุโรป ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมันนี ประเทศสวีเดน และประเทศสเปน โดยแบ่งการศึกษากิจการจัดการนโยบายออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

- 1) การจัดการความล้มเหลว (Management of Decline) กรณีอุตสาหกรรมเหล็ก
 - 2) การจัดการในบริบทการปฏิรูปสถาบัน (Management of Institutional Reform) กรณีบริการสาธารณสุข
 - 3) การจัดการด้านนวัตกรรม (Management of Innovation) กรณีภาคการเงิน
 - 4) การจัดการต่อสถานการณ์วิกฤต (Management of Crisis) กรณี HIV/Aids
- โบเวนส์ และทีฮาร์ตสรุปว่า ทุกประเทศในกลุ่มการศึกษาทั้งหมดมีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ ปัจจัยสำคัญที่ชี้วัดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการมาจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ ตั้งแต่ประเด็นเรื่องความขัดแย้งของการเมืองในสภา กระทั่งถึงความชอบธรรมและความนิยมของตัวรัฐบาลเอง (Bovens and t'Hart, 2001, pp. 12-15, 21) ดังนั้นความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการไม่ได้หมายถึงเพียงการบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายหรือไม่ แต่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการจะปรากฏชัดเนื่องด้วยความล้มเหลวทางการเมืองของรัฐบาลเป็นสำคัญ (Bovens and t'Hart, 2001, p. 20; Bovens and t' Hart, 2016, pp. 654-657)

ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการจึงไม่ได้มาจากปัจจัยที่ตายตัว แต่เป็นไปในแบบสัมพัทธนิยม (Relativist) คือขึ้นอยู่กับความล้มเหลวเล็กน้อยเพียงใดของการเมืองมากกว่าจะมีความจริงเชิงประจักษ์ (Empirical Reality) ของปัจจัยความสำเร็จหรือล้มเหลวที่แท้จริง (Bovens และคณะ, 2006, p. 239 อ้างใน Marsh and McConnell, 2010, p. 568)

สำหรับแมคคอกแนล (2010) เสนอว่านิยามความสำเร็จจำเป็นต้องเป็นไปเพื่อการสร้างทฤษฎี จึงต้องการความเป็นวัตถุวิสัย (Objectives) ในการนิยามด้วยเขาแบ่งระดับความสำเร็จออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ระดับสมบูรณ์ (Success) ความสำเร็จระดับพอรับได้ (Resilient Success) ความสำเร็จระดับขัดแย้ง (Conflicted Success) ความสำเร็จระดับสุ่มเสี่ยง (Precarious Success) และความล้มเหลว (Failure) และแบ่งมิติของนโยบายออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ มิติกระบวนการ (Process) มิติโครงการ (Programs) และมิติการเมือง (Political) โดยใช้เกณฑ์ที่แตกต่างกันในการวัดไล่ระดับความสำเร็จที่แบ่งระดับไปกระทั่งถึงความล้มเหลว (McConnell, 2010a; 2010b; Marsh

and McConnell, 2010) เพื่อแก้ปัญหาการให้ความสำคัญเฉพาะกับตัวโครงการในแบบบอยน์ซึ่งละเลยบทบาทของความเป็นการเมืองซึ่งส่งผลต่อนโยบาย และการให้ความสำคัญกับบทบาทการเมืองเป็นประการหลักตามนิยามความล้มเหลวของโบเวนส์และทีฮาร์ตซึ่งทำให้ความสำเร็จหรือล้มเหลวเป็นไปสัมพัทธนิยม (Relatives) มากเกินไปกระทั่งไม่อาจสร้างตัวแบบที่เป็นวัตถุประสงค์ (Objectives) ในทางทฤษฎีได้

ซึ่งสามารถสรุปการเปรียบเทียบนิยามความสำเร็จระหว่างบอยน์ โบเวนส์และทีฮาร์ต และแมคคอบแนลได้ตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบนิยามความสำเร็จของ Boyne, Bovens and t' Hart และ McConnell

นิยามความสำเร็จ	Boyne	Bovens and t'Hart	McConnell
มิติ	โครงการ	การเมือง	กระบวนการ, โครงการ, การเมือง
ญาณวิทยา	วัตถุประสงค์	สัมพัทธนิยม	วัตถุประสงค์
นิยามความสำเร็จของนโยบาย	บรรลุวัตถุประสงค์	ขึ้นอยู่กับความล้มเหลวของการเมือง	ไต่ระดับแบบพื้นที่สีเทาระหว่างกลาง

ที่มา: ดัดแปลงจาก Boyne (2003), Bovens and t'Hart (2001) และ McConnell, 2010a; 2010b)

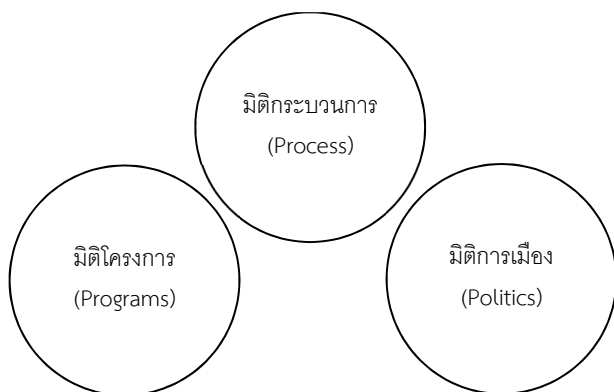
ข้อเสนอตัวแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะของอลัน แมคคอบแนล: การผสมผสานอรรถวิสัยของตัวแบบหลากหลายมิติ (Multi Dimensions Model) กับการสร้างวัตถุประสงค์ของนิยามความสำเร็จและล้มเหลวแบบไต่ระดับพื้นที่สีเทาระหว่างกลาง (Grey Areas in Between)

แมคคอบแนลขยายตัวแบบนี้จากแนวคิดหลากหลายมิติ (Multiple Dimensions Approach) ด้วยการแบ่งสิ่งที่รัฐบาลกระทำ (Government Do) ที่มีต่อนโยบายสาธารณะออกเป็น 3 มิติ ดังนี้

1. มิติด้านกระบวนการ (Process) เป็นมิติสำคัญที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมาแต่ดั้งเดิม เช่นในตัวอย่างงานของ Laswell (1956) Lindblom (1959, 1965) และ Easton (1953, 1965) มิติกระบวนการเริ่มต้นจากการระบุปัญหา เลือกความเป็นไปได้ของนโยบายหรือโครงการ เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจและต่อนโยบาย กระทั่งถึงผลักดันนโยบายออกใช้ (Policy Formation)

2. มิติด้านโครงการ (Programs) คือ ภาคปฏิบัติของโครงการ หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implement)

3. มิติด้านการเมือง (Politics) หมายถึง แรงผลักดันของการเมืองภายในที่มีผลกระทบต่อนโยบาย เช่น ความคาดหวังต่อการลงรับเลือกตั้งสมัยหน้า ภาพลักษณ์ของนักการเมือง เป็นต้น ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจที่กระทบต่อนโยบาย (McConnell, 2010a, pp. 349-350)



แผนภาพที่ 1 การแบ่งมิติสิ่งที่รัฐบาลทำ (Government Do) ตามตัวแบบหลากหลายมิติของแมคคองแนล

ที่มา: ดัดแปลงจาก McConnell, 2010a, pp. 349-350

แมคคอบแนลเริ่มต้นการสร้างวัตถุวิสัยในการนิยามความสำเร็จของนโยบาย (Policy Success) ด้วยการแยกตามมุมมองภววิทยา (Ontology) ที่มีต่อความจริงของความสำเร็จออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1. กลุ่มความคิดดั้งเดิม (Foundationalist) มองว่าความสำเร็จเป็นข้อเท็จจริง (Fact) ในแบบวัตถุวิสัย (Objectives)
2. กลุ่มคัดค้านความคิดดั้งเดิม (Anti-Foundationalist) มองว่าความสำเร็จไม่ใช่ข้อเท็จจริง แต่ขึ้นอยู่กับการตีความ (Interpretation)
3. กลุ่มความเป็นจริง (Realism) มองว่าความสำเร็จสามารถมีทั้งความเป็นวัตถุวิสัย และใช้การตีความ การบรรลุความสำเร็จสามารถเกิดขึ้นจริงได้ แต่ไม่ใช่ว่าทุกคนจะเห็นพ้องกัน ตามแต่ความรู้และเข้าใจที่ต่างกันไปในแต่ละบุคคล (McConnell, 2010b, pp. 30-31)

แมคคอบแนลชี้ว่าในการนิยามความสำเร็จให้เริ่มต้นจากความจริงแบบกลุ่มความเป็นจริง (Realism) เพื่อให้สอดคล้องกับโลกความเป็นจริงของนโยบายสาธารณะที่ย่อมต้องการมุ่งบรรลุเป้าหมายของโครงการ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับความไม่เห็นพ้องต่อความสำเร็จของโครงการจากกลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วยกับเป้าหมายดังกล่าวและมองว่านโยบายนั้นล้มเหลว การเปิดช่องให้กับการมุ่งนิยามความสำเร็จที่ต้องการความเป็นวัตถุวิสัย (Objectives) เพื่อสร้างข้อสรุปที่ใช้ได้ทั่วไป (Generalization) ในทางทฤษฎี และไม่ปิดทางกับการทำความเข้าใจให้กับการตีความ (Subjective) ของกลุ่มที่เห็นต่างกับเป้าหมายนโยบายจึงทำให้ความขัดแย้งระหว่างแนวคิดการประเมินผลเดิม กับกลุ่มที่ให้การยอมรับกับคุณค่า (Values) ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาทฤษฎีการประเมินผลมีจุดร่วมที่ลงตัว (McConnell, 2010a, p. 351; 2010b, p. 39)

แมคคอบแนลเสนอว่าการยอมรับทั้งความเป็นอัตวิสัยและภววิสัยในการนิยามความสำเร็จของนโยบายหรือโครงการข้างต้น ทำให้สามารถเข้าใจว่านิยามความสำเร็จไม่ได้เป็นแบบขาวหรือดำในความหมายที่ว่าไม่สำเร็จก็ถือว่าล้มเหลว ซึ่งการนิยาม

แบบสองขั้วสุดโต่งเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของนโยบายสาธารณะ การนิยามความสำเร็จที่สอดคล้องกับความเป็นจริงควรจะอยู่ในรูปแบบไล่ระดับสีเทาของพื้นที่ระหว่างกลาง (Grey Areas in Between) เขาจำแนกระดับ (Spectrum) ของความสำเร็จใน 3 มิติสิ่งที่รัฐบาลทำ (Government Do) ออกเป็น 5 ระดับ ตามแผนภาพที่ 2 ดังนี้

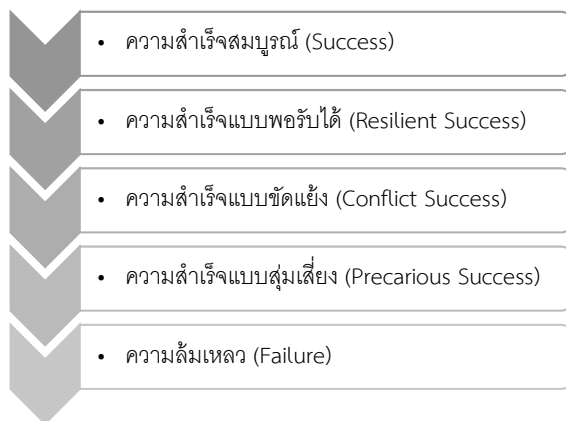
1. ระดับความสำเร็จ (Success) คือ การบรรลุเป้าหมายทางนโยบายของรัฐบาลโดยสมบูรณ์ โดยปราศจากความเห็นต่างหรือกลุ่มคัดค้าน

2. ระดับความสำเร็จแบบพอรับได้ (Resilient Success) คือ ระดับความสำเร็จที่รองลงมา มีกลุ่มคัดค้านที่ไม่สามารถต่อรองยอมรับเห็นพ้องกับนโยบายหรือโครงการแต่กลุ่มสนับสนุนมีจำนวนมากกว่า

3. ระดับความสำเร็จแบบขัดแย้ง (Conflict Success) คือระดับความสำเร็จที่สาระหลักของนโยบายได้รับการนำไปปฏิบัติ มีการดัดแปลง แก้ไขนโยบาย เป็นความสำเร็จระดับที่ขาดความเห็นพ้อง แต่ตัวนโยบายถือว่ายังพอรอดตัวไปได้

4. ระดับความสำเร็จแบบสั่นไหว (Precarious Success) คือระดับความสำเร็จที่ปริมจะล้มเหลว มีการบรรลุเป้าหมายเพียงเล็กน้อย โดยสาระหลักของนโยบายนั้นเหินห่างจากเป้าหมายเดิม มีกลุ่มคัดค้านจำนวนมากกว่ากลุ่มสนับสนุน

5. ความล้มเหลว (Failure) คือ ระดับที่นโยบายหรือโครงการได้รับการจับจ้องตรวจสอบจากสื่อ หรือโครงการนั้นมีผลตามมาตรวัดที่ล้มเหลวซึ่งบดบังความสำเร็จที่น้อยกว่ามาก (McConnell, 2010a, p. 352-353, 355, 356-357)



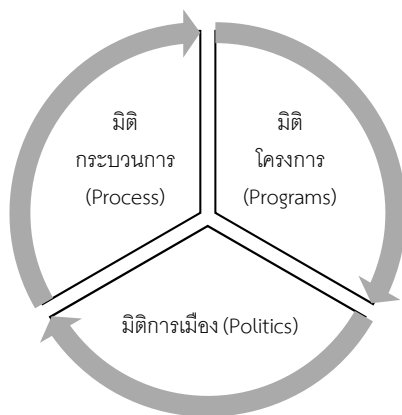
แผนภาพที่ 2 จำแนกระดับความสำเร็จตามแนวคิดโล่ระดับสีเทาของพื้นที่ระหว่างกลาง (Grey Areas in Between) ของแมคคอกแนล

ที่มา: ดัดแปลงจาก McConnell, 2010a, p. 352-353, 355, 356-357

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนพบว่า เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแนวคิดการประเมินผลดั้งเดิมทั้ง 3 กลุ่ม แนวความคิดของแมคคอกแนลมีจุดเด่นที่น่าสนใจในการใช้เป็นแนวคิดในการสร้างกรอบการวิจัยในการประเมินผลนโยบายสาธารณะปัจจุบันมากที่สุด กล่าวคือแมคคอกแนลสามารถประสานปัญหาทางสองแพร่งของแนวคิดดั้งเดิมทั้งสามกลุ่มที่ต้องเผชิญกับปัญหาด้านสำคัญคือจะทำให้การยอมรับเชิงคุณค่าแบบอัตวิสัยนำไปสู่การสร้างทฤษฎีที่เป็นวัตถุวิสัยได้อย่างไร ซึ่งแนวคิดของแมคคอกแนลใช้การเสนอการยอมรับความเป็นอัตวิสัยในการประเมินผลด้วยการใช้แนวคิดหลากหลายมิติ (Multi Dimensions Approach) ซึ่งจะทำให้การประเมินผลสามารถมองเห็นภาพรวมของนโยบายสาธารณะได้อย่างรอบด้าน ประสานกับการสร้างวัตถุวิสัยของนิยามความสำเร็จและล้มเหลวแบบโล่ระดับพื้นที่สีเทาระหว่างกลาง (Grey Areas in Between) ที่จำแนกนิยามความสำเร็จและล้มเหลวออกเป็นระดับ (Spectrum) เพื่อให้สามารถสร้างข้อสรุปทั่วไปทางทฤษฎี ทั้งสองส่วนนับเป็นการประสานที่สามารถหา

จุดร่วมที่ลงตัวซึ่งเป็นพัฒนาการสำคัญในการนำแนวคิดไปสู่การสร้างทฤษฎีในการประเมินผลได้อีกระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนพบว่าแม้การแยกมิติในการวิเคราะห์นโยบายและการไล่ระดับนิยามความสำเร็จและล้มเหลวในแต่ละมิติตามแนวคิดของแมคคอบแนล จะช่วยให้เห็นภาพใหญ่ของตัวนโยบายสาธารณะได้อย่างรอบด้านซึ่งนับเป็นจุดเด่นของแนวคิดแมคคอบแนลดังที่กล่าวมา แต่ในส่วนของความเชื่อมโยงของความสัมพันธ์ในแต่ละมิติยังเป็นส่วนที่แมคคอบแนลไม่ได้กล่าวถึงอย่างชัดเจน การเสริมประเด็นเรื่องความเชื่อมโยงสัมพันธ์ในแต่ละมิติเข้ามาร่วมวิเคราะห์จึงน่าจะช่วยให้แนวคิดของแมคคอบแนลมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นซึ่งการเสริมความเชื่อมโยงสัมพันธ์ในแต่ละมิติ จะช่วยให้เห็นปัจจัยที่ขับเคลื่อนผลักดันจากมิติหนึ่งไปอีกมิติ และจะช่วยให้มองเห็นการไล่ระดับนิยามความสำเร็จและล้มเหลวในแต่ละมิติที่มีความเป็นพลวัตซึ่งจะช่วยเสริมพลังในการวิเคราะห์ประเมินผล และทำให้ผลการประเมินสามารถนำไปสู่การประมวลเหตุของความความสำเร็จและล้มเหลวในแต่ละมิติ เพื่อให้สามารถนำไปใช้สร้างการเรียนรู้และปรับปรุงนโยบายสาธารณะได้อย่างรอบด้านมากยิ่งขึ้นในอนาคต ดังตัวแบบข้อเสนอของผู้เขียนในแผนภาพที่ 3



แผนภาพที่ 3 ข้อเสนอตัวแบบที่เสริมประเด็นเรื่องความเชื่อมโยงสัมพันธ์ในแต่ละมิติของผู้เขียนเพิ่มเติมจากตัวแบบหลากหลายมิติของแมคคอบแนล

สรุป

จากข้อเสนอเพื่อพัฒนาทางทฤษฎีของแมคคอบแนลด้วยการยอมรับความเป็นอัตวิสัยของการเมืองในการประเมินนโยบายสาธารณะ โดยเสนอใช้ตัวแบบหลากหลายมิติ (Multi Dimensions Model) ที่มีความแตกต่างจากกลุ่มแนวคิดเดิมซึ่งต่างจากกลุ่มแนวคิดแนวคิดการใช้ทฤษฎีการประเมินผลเป็นตัวขับเคลื่อน (Theory-Driven Evaluation) ในประเด็นใช้ปัจจัยการเมืองที่กลุ่มแนวคิดนี้มองว่าไม่มีความเป็นวัตถุวิสัย (Objectives) แมคคอบแนลเสนอให้ใช้ปัจจัยการเมืองมาร่วมสร้างกรอบทางทฤษฎีด้วยการนิยามความสำเร็จและล้มเหลวให้ชัดเจนมากกว่าจะหันไปพึ่งทฤษฎีทางสังคมศาสตร์มาเป็นเกณฑ์ เขามองว่าปัจจัยการเมืองมีมิติหลายระดับชั้น และในบางครั้งย้อนแย้งกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ซึ่งต่างจากการมองการเมืองในมิติรัฐบาลอย่างเดียวแบบกลุ่มแนวคิดการใช้ทฤษฎีการประเมินผลเป็นฐาน (Theory-Based Evaluation-TBE) อีกทั้งแมคคอบแนลยังเห็นต่างกับกลุ่มแนวคิดการประเมินผลตามความเป็นจริง (Realistic Evaluation) ในประเด็นที่กลุ่มนี้มองว่าผลการประเมินไม่ตรงกับความเป็นจริง มาจากการไม่ยอมรับเกณฑ์ดุลยพินิจ หรือการเคร่งครัดในการใช้เกณฑ์ที่มากเกินไป แต่แมคคอบแนลชี้ว่าปัญหาที่ผลการประเมินที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงนั้น เนื่องจากการนิยามความสำเร็จและล้มเหลวชัดเจนชนิดขาดกับด้าแบบคู่ตรงข้าม

แมคคอบแนลให้ความสำคัญกับความเป็นอัตวิสัยซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ให้กับ การตีความและความสำคัญของคุณค่า (Value) ในการประเมินผล แต่เขาเองก็ไม่ได้ละเลยสิ่งสำคัญในพื้นฐานการพัฒนาทฤษฎีที่จำเป็นต้องมีข้อสรุปหรือเกณฑ์ที่ใช้ได้ทั่วไปเช่นกัน เขาเสนอแนวคิดการนิยามความสำเร็จและล้มเหลวอย่างเป็นวัตถุวิสัยแบบไล่ระดับพื้นที่สีเทาระหว่างกลาง (Grey Areas in Between) เพื่อเป็นรวมชอมข้อขัดแย้งที่มีมาตลอดในพัฒนาการสร้างทฤษฎีการประเมินผลคือ การต้องเลือกระหว่างการยอมรับเกณฑ์อัตวิสัย (Subjectives) หรือวัตถุวิสัย (Objectives) ข้อเสนอทั้งสองประการของแมคคอบแนลจะช่วยให้การพัฒนาทฤษฎีการประเมินผล และจะเป็นจุดร่วมที่ลงตัวต่อการสร้างความเข้าใจโลกความเป็นจริงของนโยบายสาธารณะที่มีความซับซ้อนมากขึ้นในปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะ

แม้ข้อเสนอแนวคิดของแมคคอบแนลจะถือว่ามีคุณสมบัติมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแนวคิดดั้งเดิมทั้ง 3 กลุ่ม กล่าวคือสามารถสร้างข้อเสนอที่แก้ปัญหาทางสองแพร่งระหว่างอัตรวิสัยและวัตถวิสัยซึ่งสามารถนำไปสู่การพัฒนาต่อยอดเพื่อการสร้างทฤษฎีการประเมินผลได้ อย่างไรก็ตามเพื่อให้แนวคิดของแมคคอบแนลมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอเสนอแนวทางเสริมแนวคิดของแมคคอบแนล 2 ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง ในส่วนการใช้ตัวแบบมิติ อาจใช้การเพิ่มมิติอื่นเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความรอบด้านมากยิ่งขึ้นในการประเมินผล เช่น การเพิ่มมิติผลกระทบหรือมิติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการ ประการที่สองเพิ่มประเด็นความเชื่อมโยงสัมพันธ์ในแต่ละมิติ เพื่อให้ทำให้เห็นพลวัตของปัจจัยในแต่ละมิติว่าการขับเคลื่อนสัมพันธ์กันอย่างไร ซึ่งจะช่วยให้การวิเคราะห์เห็นความเป็นพลวัตในแต่ละมิติ และเห็นภาพรวมของนโยบายสาธารณะได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- Bovens, Mark, Paul t'Hart and B. Guys Peters (eds). (2001). *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bovens, Mark and Paul t'Hart. (2016). Revisiting the Study of Policy Failures. *Journal of European Public Policy*. Vol. 23, No. 5, pp. 653-666.
- Boyne, G.A. (2003). What is Public Sector Improvement? *Public Administration*. Vol. 81, No. 2. pp. 211-227.
- Donna H. Kerr. (1976). The Logic of Policy and Successful Policies. *Policy Sciences*. September 1976, Volume 7, Issue 3, pp. 351-363.
- Gore, Tony. (2011). Review Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy. *People, Place & Policy Online* (2011): 5/1, pp. 46-49.

- Marsh, David and Allan McConnell. (2010). Towards a Framework for Establishing Policy Success. *Public Administration*. Vol. 88, No.2, 2010 (564-583)
- McConnell, Allan. (2010)a. Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of Public Policy*. Vol. 30., 3, pp. 345-262.
- McConnell, Allan. (2010)b. *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*. London: Palgrave Macmilan,
- Rossi Peter H, Mark W. Lipsey and Howard E. Freeman. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach*. 7th edition. California: Sage.
- Stame, Nicoletta. (2004). Theory-Based Evaluation and Type of Complexity. *Evaluation*. Vol 10 (1). pp. 58-76.