



สวทช.

สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา
วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ

รายงานแนวทางการติดตามและประเมินผลเชิงระบบตาม หลักการ Blue Marble Evaluation (BME)



จัดทำโดย

สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ

รายงานแนวทางการติดตามและประเมินผลเชิงระบบตาม
หลักการ Blue Marble Evaluation (BME)

จัดทำโดย

สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ

กันยายน 2565

สารบัญ

	หน้า
1. นิยามและหลักการพื้นฐาน	2
1.1 มุมมองเชิงบูรณาการ	2
1.2 การสร้างความเชื่อมโยง	2
1.3 การพลิกโฉมการติดตามและประเมินผล	3
2. ลักษณะเฉพาะ	3
3. หลักการและกรอบแนวคิด	6
3.1 หลักการแม่บท (Overarching principles)	6
3.2 หลักการเพื่อการนำไปปฏิบัติ (Operating principles)	8
3.3 หลักการเพื่อการพลิกโฉมระบบ (Global systems transformation principles)	11
4. แนวทางการออกแบบการติดตามและประเมินผลเชิงระบบตามหลักการ BME	12
4.1 การพิจารณาความเหมาะสมและแนวทางการออกแบบตามข้อพิจารณา (BME checklist)	12
4.2 การวางแผนการนำกรอบการประเมินผลไปใช้ในทางปฏิบัติ	13
4.4 การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการให้ข้อเสนอแนะ (Feedback)	21
5. โอกาสของการประยุกต์ใช้การติดตามและประเมินผลตามหลักการ BME ในประเทศไทย	22
5.1 การประยุกต์ใช้ในประเด็นนโยบายระดับชาติและระดับสาขา	22
5.2 การติดตามและประเมินผลความสอดคล้องระหว่างแผนระดับต่าง ๆ	23
บรรณานุกรม	25

การติดตามและประเมินผลเชิงระบบตามหลักการ Blue Marble Evaluation (BME)

การสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกโฉม (Transformation) เป็นเป้าหมายสำคัญของการจัดทำนโยบาย (Policymaking) เพื่อรองรับและจัดการกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศที่มีความท้าทายมากขึ้น โดยเฉพาะความท้าทายที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change) ความเหลื่อมล้ำ (Inequality) และการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อการพลิกฟื้นจากวิกฤต (Resilience) ซึ่งส่งผลให้สถานการณ์ของการจัดทำนโยบายเกิดความแปรผันสูง¹ มีความหลากหลายและความเชื่อมโยงกันมากขึ้น ทั้งในเชิงมิติของปัญหาและผู้เกี่ยวข้อง

การติดตาม (Monitoring) และประเมินผล (Evaluation) เป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการจัดทำนโยบายตามวงจรนโยบาย (Policy cycle) ในการระบุผลลัพธ์ที่สำคัญสำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจสนับสนุนหรือยกเลิกการดำเนินงานตามโครงการหรือนโยบาย (Summative evaluation) ปรับปรุงตัวแบบหรือขั้นตอนการดำเนินงาน (Formative evaluation) และให้ข้อเสนอแนะที่เท่าทันสถานการณ์ (Real-time feedback) เพื่อสนับสนุนการริเริ่มออกแบบนโยบาย (Interventions) และการเรียนรู้แบบ Double-loop learning (Developmental evaluation: DE)² แต่กระบวนการติดตามและประเมินผลภายใต้กรอบแนวคิดเหล่านี้ ให้ความสำคัญกับการติดตามและประเมินผลในระดับแผนงาน (Program) หรือโครงการ (Project) เป็นหลัก ส่งผลให้ผลลัพธ์ของการติดตามและประเมินผลมีลักษณะแยกส่วน (Fragmented) ตามเป้าหมายเฉพาะของแต่ละโครงการ และไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบเชิงระบบตามเป้าหมายในระดับชาติ (National agenda) รายสาขา (Sector) หรือคลัสเตอร์ (Cluster) ได้ การพลิกโฉมการติดตามและประเมินผลให้สามารถเชื่อมโยงและสะท้อนภาพการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ (Transforming evaluation) จึงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่จะสนับสนุนให้การจัดทำนโยบายสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงแบบพลิกโฉมต่อระบบเป้าหมายของนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Blue Marble Evaluation (BME) เป็นหลักการที่มุ่งพลิกโฉมการติดตามและประเมินผลให้มีศักยภาพเพียงพอต่อการติดตามและประเมินการเปลี่ยนแปลงแบบพลิกโฉมที่เกิดขึ้นในระบบโลก (Global systems transformation) และในระดับประเทศ โดยมุ่งเน้นพัฒนาการออกแบบการติดตามและประเมินผลให้สามารถเชื่อมโยงไปสู่ทิศทางของการเปลี่ยนแปลงแบบพลิกโฉม (Transformation trajectory) สนับสนุนให้มีการนำข้อคิดเห็นจากการติดตามและประเมินผล (Ongoing feedback) ไปใช้สนับสนุนการปรับเปลี่ยน (Adaption) นโยบายตามสถานการณ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพหรือผลกระทบ

¹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2564)

² Patton (2011)

ต่อกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย และกระตุ้นให้มีการติดตามและประเมินผลลัพธ์จากการดำเนินการตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง³ ดังนั้น การทำความเข้าใจหลักการของ BME จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบาย การออกแบบนโยบายของหน่วยงานของรัฐ การวางกลยุทธ์เพื่อสร้างความยั่งยืนของบรรษัทเอกชน และการกำหนดบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการมีส่วนร่วมพัฒนานโยบายอย่างเสมอภาค สร้างสรรค์ และมีพลังเพียงพอต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ และระบบโลกอย่างยั่งยืน

1. นิยามและหลักการพื้นฐาน

การติดตามและประเมินผล (Monitoring and evaluation: M&E) มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องจากการวัดผล (Measurement) ในสถาบันการศึกษา มาเป็นการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ การประเมินคุณค่าโดยรวมของโครงการ และการตอบสนองความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามลำดับ ซึ่งการติดตามและประเมินผลตามแนวทางที่ผ่านมา ต่างก็ได้รับการยอมรับนำไปใช้ติดตามและประเมินผลในโครงการของรัฐและเอกชนอย่างแพร่หลาย⁴ แต่ผลผลิตจากการติดตามและประเมินผลระดับโครงการในรูปแบบของบทเรียนหรือข้อเสนอแนะปรับปรุงการดำเนินงาน ไม่สามารถใช้ทำความเข้าใจภาพรวม ความก้าวหน้า ความเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ (System change) และความซับซ้อนของปัญหาที่มีความหลากหลาย ทั้งในด้านมิติของปัญหา และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในหลายระดับได้ การติดตามและประเมินผลตามหลักการของ BME จึงถูกพัฒนาขึ้นภายใต้กรอบคิดแบบองค์รวม (Holistic perspective) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการทำความเข้าใจปัญหาและออกแบบนโยบายเชิงระบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและประเมินผลนโยบาย ท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงอย่างไม่แน่นอนในระบบโลก โดยหลักการสำคัญของ BME ประกอบด้วย⁵

1.1 มุมมองเชิงบูรณาการ เป็นการพิจารณาประเด็นปัญหาและทรัพยากรในการออกแบบนโยบายและการติดตามและประเมินผล โดยเชื่อมโยงหรือบูรณาการปัจจัย (Factors) ที่อยู่นอกเหนือพื้นที่ของประเทศหรือรัฐชาติ (Nation-state) สาขา (Sector) และประเด็น (Issues) ที่หน่วยงานหรือผู้ออกแบบนโยบายกำลังดำเนินการอยู่ เพื่อสนับสนุนการออกแบบนโยบายให้มีโอกาสส่งผลกระทบไปยังระบบเป้าหมายได้ เช่น ระบบอาหาร เกษตร สาธารณสุข สวัสดิการสังคม เป็นต้น

1.2 การสร้างความเชื่อมโยง เป็นการระบุความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัย การดำเนินงาน หรือบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบเป้าหมาย ในแง่ของความเชื่อมโยงระหว่างดำเนินการใน

³ Patton (2021a)

⁴ Moreau & Clarkin (2012)

⁵ Patton (2020)

ระดับโลกกับระดับท้องถิ่น (Global and local) ความเชื่อมโยงของมนุษย์กับระบบนิเวศ (Ecological system) และความเชื่อมโยงระหว่างวิถีคิดและเครื่องมือของการติดตามและประเมินผล เพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์ผลการติดตามและประเมินผลตลอดกระบวนการนโยบาย และผลักดันให้นโยบายมีโอกาสสร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกโฉมได้มากขึ้น

1.3 การพลิกโฉมการติดตามและประเมินผล เป็นเป้าหมายสำคัญของ BME ในการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลให้มีศักยภาพเพียงพอต่อการใช้ออกแบบนโยบายที่นำไปสู่การพลิกโฉมระบบ (Systems transformation) โดยอาศัยการเชื่อมโยงการออกแบบนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามและประเมินผลนโยบาย ภายใต้การสนับสนุนด้วยกรอบแนวคิดของ BME ตั้งแต่การพิจารณาข้อเสนอนโยบาย การสนับสนุนการปรับเปลี่ยนและพัฒนาในระหว่างการนำไปปฏิบัติ ไปจนถึงแนวทางการประเมินผลประโยชน์ (Contributions) และผลกระทบในระยะยาวจากการบรรลุเป้าหมายของนโยบายในระดับของการพลิกโฉมระบบ เช่น เป้าหมายการสร้างอนาคตที่ยั่งยืน การลดความเหลื่อมล้ำ การจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น

2. ลักษณะเฉพาะ

การติดตามและประเมินผลในรูปแบบพื้นฐาน (Traditional evaluation) ได้แก่ การประเมินผลสัมฤทธิ์เมื่อสิ้นสุดโครงการ (Summative evaluation) และการประเมินผลเพื่อปรับปรุงโครงการในระหว่างการทำงาน (Formative evaluation) ต่างก็ถูกนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจจัดสรรทุนให้แก่โครงการวิจัยและนวัตกรรมของหน่วยจัดสรรทุนอย่างต่อเนื่องในหลายประเทศทั่วโลก แต่ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจากกระแสโลกาภิวัตน์ โรคอุบัติใหม่ และการพัฒนาของนวัตกรรมทางเทคโนโลยีแบบพลิกผัน (Disruptive innovation) ได้เปลี่ยนจุดสนใจในการพัฒนาโครงการและนโยบายของภาครัฐมาที่ความสามารถในการพลิกฟื้น ปรับตัวหรือรับมือกับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน (Resilience) มากยิ่งขึ้น ระบบติดตามและประเมินผลในรูปแบบใหม่จึงเปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ (Learning) เพื่อให้ข้อเสนอแนะอย่างรวดเร็ว เท้าทันกับความเปลี่ยนแปลง และการกำหนดโจทย์ปลายทางของการใช้ประโยชน์จากผลของการติดตามและประเมินผล (Utilization-focused evaluation) ตั้งแต่จุดเริ่มต้นของกระบวนการนโยบาย อันนำมาซึ่งการพัฒนาหลักการ BME ที่มีความแตกต่างจากแนวทางการติดตามและประเมินผลที่ผ่านมาในหลายมิติ ดังตารางที่ 1

การติดตามและประเมินผลตามหลักการ BME เป็นผลผลิตจากการพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลให้ตอบสนองต่อสถานการณ์และสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของโครงการพัฒนา ทั้งในประเทศพัฒนาและกำลังพัฒนา โดยใช้การประเมินผลเพื่อพัฒนา (DE) เป็นฐานตั้งต้นในการสนับสนุนให้การออกแบบนโยบายหรือโครงการมีโจทย์ของการใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน สร้างสรรค์ และมีศักยภาพในการนำไปพัฒนาต่อยอด ในขณะที่ BME ก็จะเพิ่มมิติในส่วนของการมองภาพเชิงระบบ

(System thinking) เข้าไปในกระบวนการคิดของการออกแบบนโยบายเพิ่มเติม เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถบูรณาการทฤษฎี (Integration theory) ในการดำเนินงานไปใช้ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และใช้ผลการประเมินสนับสนุนให้เกิดการพลิกโฉมระบบ (Transformation theory) ได้อย่างแท้จริง (Fidelity theory) (ภาพที่ 1) การพัฒนาแนวทางการติดตามและประเมินผลให้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงระบบ (System) มากกว่าการเปลี่ยนแปลงปัจจัยหรือพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายรายโครงการ จึงถือเป็นลักษณะเฉพาะและคุณค่าที่โดดเด่นของ BME

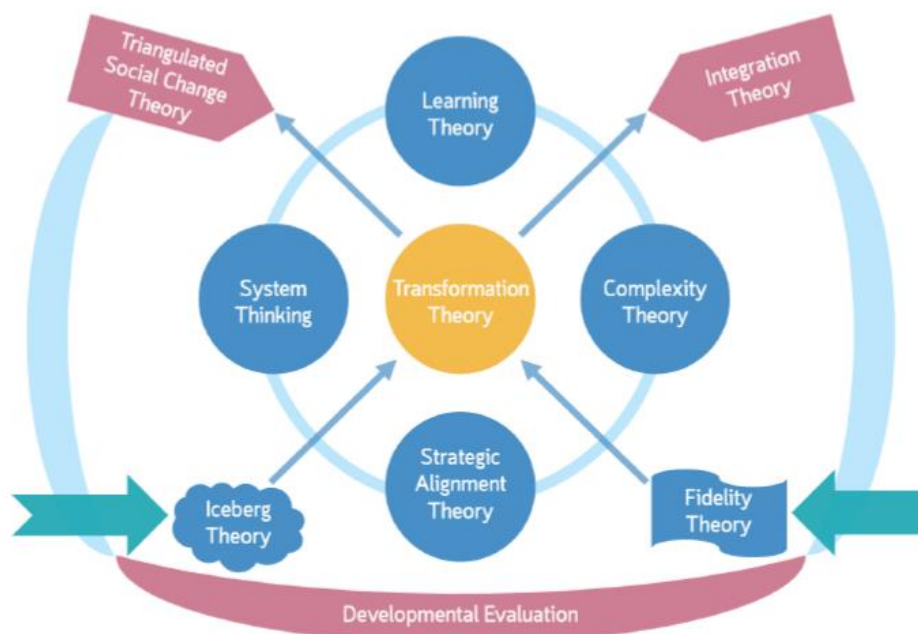
ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบลักษณะเฉพาะของการติดตามและประเมินผล

ประเด็นหลัก	การประเมินผลสัมฤทธิ์	การประเมินผลเพื่อปรับปรุง	การประเมินผลเพื่อพัฒนา	การประเมินผลเชิงระบบแบบ BME
1. เป้าหมายหลัก	- ตัดสินประโยชน์มูลค่า หรือคุณค่าของโครงการ - ใช้ประกอบการตัดสินใจยกเลิกหรือสนับสนุนโครงการ	- ปรับปรุงรูปแบบการทำงาน (Model) - เตรียมโครงการให้พร้อมประเมินผลสัมฤทธิ์	- สนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมที่มีศักยภาพ - ช่วยโครงการปรับตัวในสถานการณ์ที่ซับซ้อนและไม่แน่นอน	- ขยายขอบเขตการประเมินผลระดับโครงการเป็นระดับระบบ - สร้าง Cross-silos mindset - เน้นการพลิกโฉมระบบ
2. แนวทางการประเมินผล	- การประเมินหลังโครงการสิ้นสุด - การประเมินผลลัพธ์ ผลกระทบ - การวิเคราะห์ความคุ้มค่า (Cost-benefit Analysis) - การประเมินตามกรอบทฤษฎี (Theory-driven evaluation)	- การประเมินช่วงกลางโครงการ - การประเมินด้วยตัวแบบเชิงตรรกะ (Logic Model) - การประเมินกระบวนการดำเนินงาน (Process Evaluation)	- การค้นหาประเด็น/สิ่งใหม่ (Emergent Evaluation) - การให้ Real-time feedback เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในเชิงลึก (Double-loop Learning) ที่ทันสมัย	- การเชื่อมโยงการออกแบบ การนำไปปฏิบัติ และการประเมินเข้าด้วยกัน - การประเมินต้นทุนที่แท้จริง (Full cost accounting) - การประเมินนโยบายพลิกโฉม (Transformational alignment)

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเด็นหลัก	การประเมินผลสัมฤทธิ์	การประเมินผลเพื่อปรับปรุง	การประเมินผลเพื่อพัฒนา	การประเมินผลเชิงระบบแบบ BME
3. ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้ประโยชน์	• ความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือของผู้ประเมิน • กรอบเวลาการประเมินเหมาะสม • ตัวแบบการประเมินใช้ได้ในบริบทอื่น	• ความเชื่อมั่น (Trust) ของผู้ปฏิบัติในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ • ทักษะและมนุษยสัมพันธ์ของผู้ประเมิน	• ความร่วมมือของนวัตกรรมและผู้ประเมิน • การบูรณาการข้อมูลที่มีความหลากหลาย • การ Feedback ที่รวดเร็ว แต่มีคุณภาพสูง	• การร่วมทำงานของผู้วางแผน ผู้ปฏิบัติและผู้ประเมิน • ความเชื่อมโยงของระบบข้อมูลขนาดใหญ่ที่น่าเชื่อถือ • การออกแบบทฤษฎีการพลิกโฉมอย่างมีส่วนร่วม

ที่มา : ปรับปรุงจาก Patton (2011, 2020, 2021a)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของ BME

ที่มา : Patton (2021b)

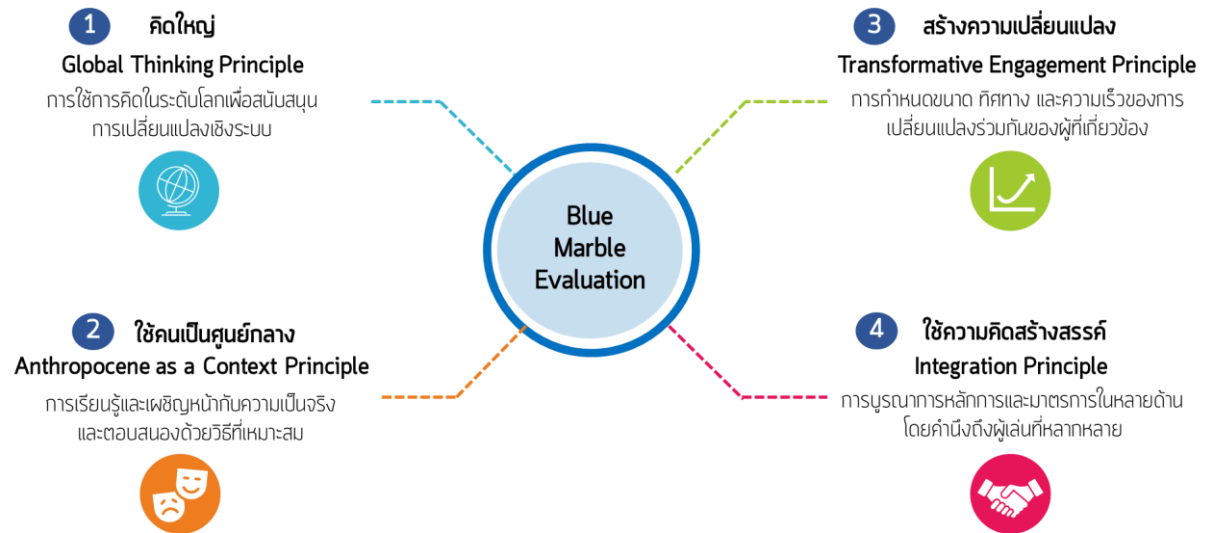
3. หลักการและกรอบแนวคิด

“Blue Marble” ในแนวคิดของ BME หมายถึง รูปโลกที่มองจากห้วงอวกาศจากภาพถ่ายโดยนักบินของยานอพอลโล-17 เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งรูปดังกล่าวแสดงถึงหลักการสำคัญของ BME ที่มองภาพของการติดตามและประเมินผลเป็นภาพใหญ่หรือภาพเชิงระบบ โดยมีหัวใจสำคัญคือการมองข้ามขอบเขตพรมแดนรัฐชาติและการคิดข้ามขอบเขตภารกิจ (Cross-silos) การมองภาพการติดตามและประเมินผลเป็นการพัฒนาที่ไม่เป็นเส้นตรง (Non-linear) และมีความเชื่อมโยงทั้งระบบ การมองธรรมชาติของการพัฒนาเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนและมีความไม่แน่นอน รวมถึงการดำเนินงานที่จำเป็นต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม ตลอดจนการอาศัยความร่วมมือระหว่างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางในสาขาต่าง ๆ เพื่อสร้าง “ภาควิชาประเมิน (The evaluator networks)” ในการติดตามและประเมินผลในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการออกแบบนโยบาย (Policy intervention) ที่สามารถนำไปสู่การพลิกโฉมระบบ (Systems transformation) ในระยะยาวที่ยั่งยืนและยืดหยุ่น ผ่านกระบวนการคิดเชิงระบบ (System thinking) การมีส่วนร่วม (Engagement) การออกแบบ (Design) และการประเมินผล (Evaluation)

แนวคิดในการติดตามและประเมินผลของ BME นำทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ มาหลอมรวมกันเพื่อพัฒนาเป็นทฤษฎีการพลิกโฉมระบบ โดยอาศัยแนวทางในการติดตามและประเมินผล จำนวน 15 หลักการ แบ่งออกเป็น 1) หลักการแม่บท (Overarching principles) จำนวน 4 หลักการ 2) หลักการเพื่อการนำไปปฏิบัติ (Operating principles) จำนวน 8 หลักการ และ 3) หลักการเพื่อการพลิกโฉมระบบ (Global systems transformation principles) จำนวน 3 หลักการ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

3.1 หลักการแม่บท (Overarching principles)

หลักการแม่บท คือ หลักการหรือทฤษฎีพื้นฐานที่สามารถนำไปต่อยอดพัฒนาเป็นแนวคิดการประเมินแบบ BME (ภาพที่ 2) โดยหลักการแม่บททั้ง 4 หลักการมุ่งเน้นให้ผู้ประเมินมีแนวคิดหรือมุมมองเชิงระบบหรือมุมมองในระดับโลก (Global) และมีความตระหนักรู้ว่าผลของการกระทำหรือการดำเนินการใด ๆ จะเกิดขึ้นในวงกว้าง ไม่จำกัดอยู่เฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น ผู้ประเมินจึงจำเป็นต้องมีการตอบสนองที่เหมาะสมในลักษณะของการทำงานร่วมกับผู้เชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดทิศทาง ขนาด และความเร็วของการพลิกโฉม ตลอดจนการบูรณาการหลักการทฤษฎี หรือมาตรการต่าง ๆ สำหรับใช้ในการออกแบบนโยบายและสร้างทฤษฎีการพลิกโฉมระบบ โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ทั้งภายในและภายนอกระบบเป้าหมาย (Targeted systems)



ภาพที่ 2 หลักการแม่บท (Overarching principles) ของ BME

ที่มา : ประมวลโดย สอวช. จาก Patton (2020)

หลักการแม่บท ประกอบด้วย 4 หลักการ ดังนี้

- **หลักการคิดในระดับโลก (Global thinking principle)** ที่มุ่งเน้นการใช้การคิดระดับโลกเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ โดยผู้ประเมินต้องมีการคิดเชิงระบบ (System thinking) และพิจารณาบริบทของนโยบายที่เกี่ยวข้องในบริบทโลก (Global context) ทั้งในแง่ของการขับเคลื่อนและผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมถึงเชื่อมโยงมุมมองของประเด็นต่าง ๆ จากระดับท้องถิ่นไปสู่ระดับโลก (Zooming out) จากระดับโลกมาสู่ระดับท้องถิ่น (Zooming in) และคิดข้ามขอบเขตภารกิจ (Cross-silos) ด้วยการหาจุดเชื่อมโยงระหว่างประเด็น ปัญหา และนโยบาย
- **หลักการมองมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocene as a context principle)** ที่มุ่งเน้นให้เกิดการเรียนรู้และเผชิญหน้ากับความเป็นจริงและหาวิธีการตอบสนองที่เหมาะสม โดยผู้ประเมินมีหน้าที่หาสมดุลระหว่างข้อดีและข้อเสียของการใช้นโยบาย และกำหนดลำดับความสำคัญและโอกาสของผลกระทบของแต่ละมาตรการ โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
- **หลักการสร้างการพลิกโฉม (Transformative engagement principle)** ที่มุ่งเน้นการกำหนดขนาด ทิศทาง และความเร็วของการเปลี่ยนแปลง โดยจำเป็นต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างทฤษฎีการพลิกโฉมระบบที่มีข้อมูลวิจัยรองรับ (Research-informed theory) อาศัยการบูรณาการระหว่างการคิดเชิงระบบ (System

thinking) และทฤษฎีความซับซ้อน (Complexity theory) โดยผู้ประเมินมีหน้าที่ต้องตรวจสอบให้แน่ชัดว่า เป้าหมายการพลิกโฉมของนโยบายเป็นการพลิกโฉมอย่างแท้จริง

- **หลักการบูรณาการ (Integration principle)** ที่มุ่งเน้นการบูรณาการหลักการและมาตรการในหลาย ๆ ด้าน โดยผู้ประเมินต้องคำนึงถึงผู้เล่นที่หลากหลายและเชื่อมโยงหลักการต่าง ๆ ที่จำเป็นมาใช้ในการออกแบบนโยบายและการกำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติอย่างเป็นองค์รวม (Holistic)

3.2 หลักการเพื่อนำไปปฏิบัติ (Operating principles)

หลักการเพื่อนำไปปฏิบัติ คือ หลักการและทฤษฎีต่าง ๆ ที่ผู้ประเมินจำเป็นต้องนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการทำงานโดยการก้าวข้ามขอบเขตในมิติต่าง ๆ (ภาพที่ 3) ที่ประกอบด้วยขอบเขตพรมแดนรัฐชาติ ขอบเขตระหว่างโลกและท้องถิ่นหรือภาคส่วนต่าง ๆ และการข้ามข้อจำกัดด้านเวลา นอกจากนี้ผู้ประเมินจำเป็นต้องมีวิธีคิด (Mindset) ความสามารถในการสื่อสารและความสามารถในการคัดสรรเครื่องมือที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการติดตามและประเมินผล รวมทั้งความสามารถในการจัดการกับปัญหาและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันของหลายภาคส่วน



ภาพที่ 3 หลักการเพื่อนำไปปฏิบัติ (Operating principles) ของ BME

ที่มา : ประมวลโดย สอวช. จาก Patton (2020)

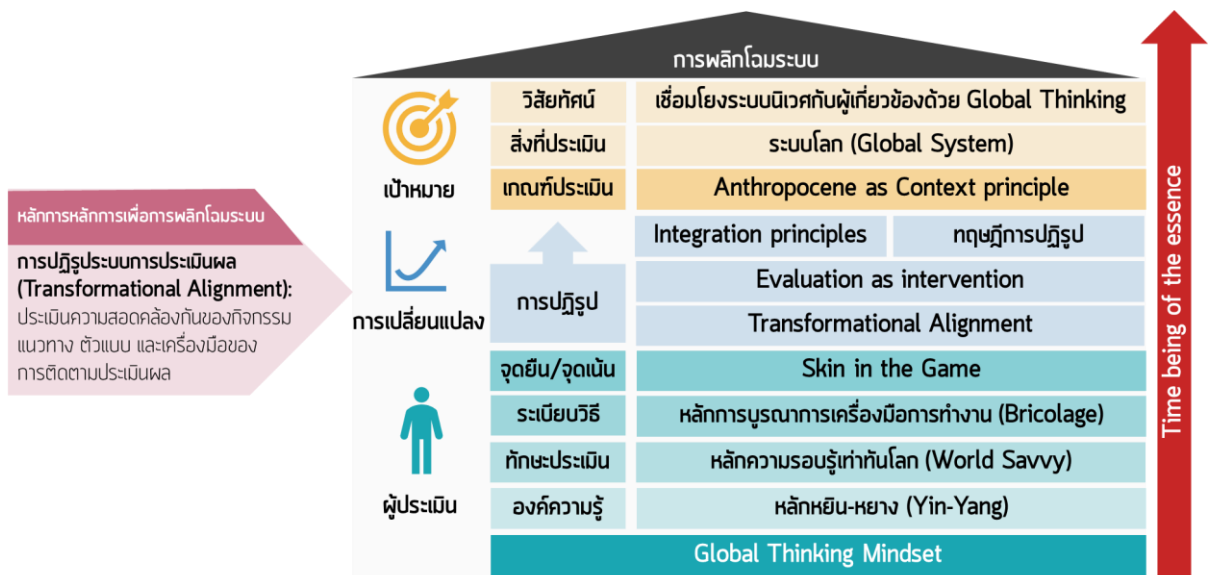
หลักการเพื่อการนำไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 8 หลักการ ดังนี้

- **หลักการมีส่วนร่วมข้ามพรมแดน (Transboundary engagement principle)** ที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์นโยบายหรือแนวทางปฏิบัติที่ก้าวข้ามพรมแดนรัฐชาติ โดยนโยบายหรือมาตรการที่นำไปขับเคลื่อนควรมีการดำเนินการ ผลกระทบ และความเชื่อมโยงในระดับโลก
- **หลักการเชื่อมโยงโลกกับท้องถิ่น (GLOCAL principle)** ที่มุ่งเน้นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ที่ซับซ้อน (Interconnection) ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ระหว่างระดับท้องถิ่นและระดับโลก โดยผู้ประเมินมีหน้าที่สำคัญในการระบุจุดเชื่อมโยงระหว่างระดับโลกและระดับท้องถิ่น การออกแบบการติดตามและประเมินผลที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับปฏิสัมพันธ์ในระดับต่าง ๆ รวมถึงการมีส่วนร่วม (Engagement) กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกระดับ
- **หลักการเชื่อมโยงขอบเขตภารกิจ (Cross-silos principle)** ที่มุ่งเน้นการเชื่อมโยงการทำงานข้ามขอบเขตภารกิจ (Silos) โดยผู้ประเมินต้องสามารถจัดทำแผนที่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือภาคส่วนต่าง ๆ ในระบบ เพื่อติดตามความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์และพลวัตของระบบ รวมถึงการบูรณาการการทำงานโดยอาศัยความเชี่ยวชาญและองค์ความรู้แบบสหวิทยาการ ตลอดจนการทำความเข้าใจผลลัพธ์ระหว่างการดำเนินนโยบายแบบแนวตั้ง (Vertical approach) และแนวนราบ (Horizontal approach) ของการพลิกโฉมระบบ
- **หลักการปฏิบัติอย่างถูกที่ถูกลเวลา (Time being of the essence principle)** ที่มุ่งเน้นการมองภาพการพลิกโฉมระบบเป็นการพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนและยืดหยุ่น (Adaptive sustainability) โดยคำนึงถึงการตอบสนองทั้งในระยะสั้นที่ต้องการความเร่งด่วน และในระยะยาวที่จำเป็นต้องพิจารณาความสามารถในการฟื้นฟูสู่สภาวะปกติ (Resilience) ของระบบ ตลอดจนความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) และนวัตกรรม (Innovation) ที่จำเป็นต่อการปฏิรูปเชิงระบบ ทั้งนี้ ผู้ประเมินจำเป็นต้องปรับมุมมองออกจากกรอบแนวคิดแบบเดิมที่ประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการไปสู่การติดตามและประเมินผลตลอดระยะเวลาของโครงการ เปลี่ยนการคิดในระยะสั้นไปสู่การคิดในระยะยาว ตลอดจนการตระหนักรู้ถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตเพื่อปรับเปลี่ยนการรับรู้และการดำเนินงานในปัจจุบันและอนาคต

- **หลักหยิน-หยาง (Yin-Yang principle)** ที่มุ่งเน้นการผสมผสาน (Harmonization) ของสิ่งสองสิ่งที่ไม่เข้ากันที่อาจเกิดขึ้นจากการนำหลักการหรือทฤษฎีต่าง ๆ มาใช้ เช่น การผสมผสานความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดสรรงบประมาณหรือการจัดลำดับความสำคัญโครงการ การผสมผสานมุมมองที่ต่างกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนการผสมผสานเป้าหมายในระยะสั้นและระยะยาว เป็นต้น โดยผู้ประเมินมีหน้าที่หลักในการจัดการกับความท้าทาย (Challenge) และลดผลกระทบจากความตึงเครียด (Tension) ที่เกิดขึ้นจากความแตกต่าง โดยสนับสนุนการใช้ระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน กลไกการทำงานร่วมกัน และการบริหารความเสี่ยงและความไม่แน่นอน
- **หลักการบูรณาการเครื่องมือการทำงาน (Bricolage methods principle)** ที่มุ่งเน้นกระบวนการคัดสรรเครื่องมือ (Toolbox) ที่เหมาะสมและยืดหยุ่น เข้ากันได้กับสถานการณ์และเป้าหมายการใช้ประโยชน์ของการออกแบบนโยบายและการประเมิน ดังนั้น ผู้ประเมินจึงจำเป็นต้องมีทักษะและความรู้ที่หลากหลายเกี่ยวกับเครื่องมือที่นำมาใช้ติดตามและประเมินผล วิธีการวัดผล แนวทางการวิเคราะห์ และความชำนาญเฉพาะทางในเชิงระเบียบวิธีของการประเมิน (Evaluation methodologies)
- **หลักความรู้เท่าทันโลก (World savvy principle)** ที่มุ่งเน้นการผสมผสานระหว่างสมรรถนะ (Competencies) ความรู้ (Knowledge) ความเข้าใจ (Understanding) ทักษะ (Skill) และความละเอียดอ่อน (Sensitivity) ที่ต่างกันออกไปตามบริบท โดยผู้ประเมินต้องตระหนักรู้เสมอถึงเรื่องของตัวเองรู้หรือไม่รู้ และทำงานร่วมกันในลักษณะของ “เครือข่ายผู้ประเมิน” ที่อาศัยความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญในหลาย ๆ ภาคส่วน เพื่อการสร้างความเข้าใจที่ตรงกันภายในเครือข่ายผู้ประเมิน และผู้ประเมินยังควรมีความสามารถในการคัดเลือกวิธีการประเมินที่ดีที่สุดจากหลายทางเลือกวิธีการ (Bricoleur) และมีไหวพริบในการเลือกใช้วิธีการประเมินที่เหมาะสมกับสถานการณ์
- **หลักการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสีย (Skin in the game principle)** ที่มุ่งเน้นการทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของระบบ โดยผู้ประเมินต้องเปลี่ยนมุมมองการทำงานที่เน้นความเป็นอิสระ (Independence) ไปสู่การทำงานที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependence) ระหว่างผู้ประเมินและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในระบบ เนื่องจากตามหลักการ BME ผู้ประเมินถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหนึ่งของระบบ จึงสามารถแสดงความคิดเห็นทั้งในเชิงสนับสนุนหรือคัดค้านต่อมุมมองในการจัดทำนโยบาย โดยใช้หลักการของการติดตามและประเมินผลมาสนับสนุนจุดยืนตามหลักวิชาการที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย (Plausible) เพื่อคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือ ความเป็นกลางและความโปร่งใส

3.3 หลักการเพื่อการพลิกโฉมระบบ (Global systems transformation principles)

หลักการเพื่อการพลิกโฉมระบบ คือ หลักการและทฤษฎีที่ผู้ประเมินจำเป็นต้องใช้ในกระบวนการติดตามและประเมินผล (ภาพที่ 4) โดยมุ่งเน้นการสร้างศักยภาพของผู้ประเมินในด้านความรู้และเท่าทันต่อเหตุการณ์ แนวคิดแบบหยิน-หยาง ความสามารถในการใช้ระเบียบวิธีที่หลากหลายโดยไม่ยึดติดกับวิธีใดวิธีหนึ่ง การพิจารณาตัวเองเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนหนึ่งของระบบ และการติดตามและประเมินผลแบบองค์รวม โดยมุ่งไปที่การบรรลุเป้าหมายของการพลิกโฉมระบบ



ภาพที่ 4 หลักการเพื่อการพลิกโฉมระบบ (Global systems transformation principles) ของ BME

ที่มา : ประมวลโดย สอวช. จาก Patton (2020)

หลักการเพื่อการพลิกโฉมระบบ ประกอบด้วย 3 หลักการ ดังนี้

- **หลักการพัฒนาทฤษฎีเพื่อการพลิกโฉม (Theory of transformation principle)** ที่มุ่งเน้นการสร้างทฤษฎีเพื่อการพลิกโฉมจากการผสมผสานทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง (Theory of change) หลายทฤษฎีเข้าด้วยกัน บนพื้นฐานของหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidenced-based theory) โดยนำหลักคิดที่นำไปสู่การพลิกโฉมเชิงระบบ (System transformation) มาเป็นจุดเน้นของการออกแบบการขับเคลื่อนดำเนินงานและการประเมินผลตลอดกระบวนการ

- **หลักการติดตามและประเมินผลการพลิกโฉม (Evaluating transformation)** ที่ให้ความสำคัญกับการยืนยันความถูกต้องหรือความเป็นจริงของนโยบายในการสร้างการพลิกโฉมระบบ หรือหลักการพิสูจน์การพลิกโฉม (Transformational fidelity) ซึ่งผู้ประเมินมีบทบาทหลักในการพิสูจน์ว่า สิ่งที่ถูกประเมินเป็นการพลิกโฉมระบบจริงหรือไม่ โดยผู้ประเมินต้องพิจารณาจากเป้าหมาย วิสัยทัศน์ กระบวนการและผลลัพธ์ของนโยบายในภาพรวม
- **หลักการเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูป (Transformational alignment principle)** ที่ผู้ประเมินต้องนำหลักการพิสูจน์การพลิกโฉม มาใช้ตัดสินว่า “การพลิกโฉม คือ การพลิกโฉมที่แท้จริง” และพึงตระหนักอยู่เสมอว่าการประเมินต้องมีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อน (Thrust) และวิถี (Trajectory) ของระบบ

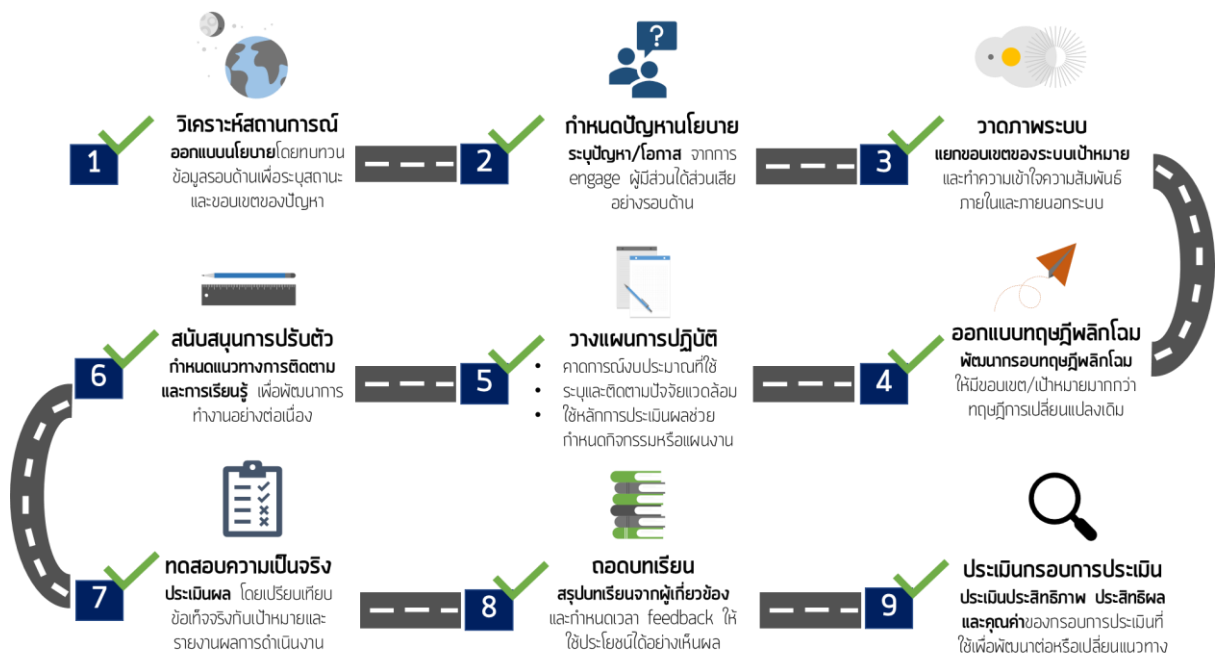
4. แนวทางการออกแบบการติดตามและประเมินผลเชิงระบบตามหลักการ BME

การนำกรอบแนวคิดตามหลักการของ BME มาใช้ในทางปฏิบัติ จำเป็นต้องดำเนินการโดยอาศัยความเข้าใจในลักษณะของงานหรือภารกิจที่หน่วยงานหรือโครงการกำลังดำเนินการ โดยเฉพาะในด้านบทบาท ความสำคัญ และตำแหน่งของการดำเนินงานในระบบ เพื่อให้การออกแบบกรอบและแนวทางการติดตามและประเมินผลสอดคล้องและสนับสนุนการดำเนินงานสู่การพลิกโฉมระบบได้จริง ซึ่งแนวทางการนำ BME ไปใช้ แบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

4.1 การพิจารณาความเหมาะสมและแนวทางการออกแบบตามข้อพิจารณา (BME checklist)

ผู้ออกแบบนโยบายหรือนักวางแผน และผู้ประเมิน ควรร่วมกันดำเนินการพิจารณาโครงการหรือนโยบายที่ต้องการออกแบบอย่างรอบด้านก่อนนำ BME มาใช้ เพื่อให้สามารถนำศักยภาพของ BME มาใช้ได้อย่างเต็มที่ โดยควรเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจขอบเขตปัญหาที่ต้องการออกแบบให้นโยบายมาตอบสนองหรือแก้ไขก่อน จากนั้นจึงทำความเข้าใจปัญหานั้นอย่างเจาะลึก เพื่อระบุความสัมพันธ์ของปัญหาดังกล่าวกับปัญหาอื่นในระบบหรือปัญหาที่อยู่นอกเหนือจากระบบ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ล้วนมีความเกี่ยวข้องกัน เช่น การทำความเข้าใจปัญหาในการพัฒนาแหล่งอาหารให้กับชุมชนที่ยากจน จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับการทำความเข้าใจระบบเกษตรและชลประทานของชุมชน ความสัมพันธ์ของผู้นำชุมชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนตลาดการขายสินค้าเกษตรในพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งเมื่อวาดภาพหรือเข้าใจความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ (Elements) ในระบบแล้ว อาทิ ความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจของหน่วยงานของรัฐกับความสนใจของภาคเอกชนและวิถีชีวิตของชุมชน เป็นต้น ก็จะทำให้มีข้อมูลสำหรับออกแบบทฤษฎีพลิกโฉม (Transformation theory) ที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง สนับสนุนให้ผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ

สามารถนำหลักการจากทฤษฎีไปใช้นำทางการตัดสินใจวางแผนการดำเนินงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ออกแบบนโยบายและผู้ประเมินควรร่วมออกแบบบทบาทของการติดตามและประเมินผลที่มีต่อกิจกรรมของนโยบายไปควบคู่กัน ทั้งในส่วนของการทำงานที่ติดตามการดำเนินงาน การทดสอบความเป็นจริง และการถอดบทเรียนจากการดำเนินงานและทดลองใช้กรอบการประเมิน เพื่อสะท้อนข้อคิดเห็นที่ใช้ประโยชน์ได้เหมาะสมตามกาลเทศะ (ภาพที่ 5)



ภาพที่ 5 ข้อพิจารณาในการออกแบบการติดตามและประเมินผลตามหลักการ BME

ที่มา : ประมวลโดย สอวช. จาก Patton (2020)

4.2 การวางแผนการนำกรอบการประเมินผลไปใช้ในทางปฏิบัติ

การออกแบบแนวทางการติดตามและประเมินผลของผู้ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผล ควรพิจารณาจากความต้องการหรือปัญหาทางนโยบายของผู้ออกแบบนโยบายหรือนักวางแผน ควบคู่ไปกับการสอบทาน (Triangulation) ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและข้อเท็จจริงจากหลักฐานเชิงประจักษ์หรือผลการศึกษิต่าง ๆ (Evidence-based research) เพื่อให้การระบุปัญหาหรือโอกาสที่ต้องการใช้เป็นประเด็นนโยบายตั้งต้น ตรงตามความต้องการหรือปัญหาในสาขา ระบบ หรือประเทศ และลดโอกาสที่นโยบายจะไม่ได้รับการยอมรับในขั้นของการนำไปปฏิบัติ โดยเมื่อกำหนดประเด็นปัญหาได้อย่างชัดเจนและเหมาะสมแล้ว ผู้ประเมินควรศึกษาแนวทางการติดตามและประเมินผลจากกรณีตัวอย่างที่เคยดำเนินการมาก่อน เพื่อพิจารณาเงื่อนไขสำคัญ (Conditions) ที่ต้องพิจารณาในการออกแบบกรอบการติดตามและประเมินผล เครื่องมือหรือองค์ความรู้ที่ต้องใช้ กรอบการวิเคราะห์ที่

เหมาะสม ไปจนถึงการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ตลอดกระบวนการดำเนินการ ซึ่งกรณีตัวอย่างที่ได้รับการยอมรับจาก Michael Quinn Patton ผู้พัฒนาหลักการ BME และเครือข่าย BME ในฐานะตัวอย่างของกรอบการประเมินผลที่สอดคล้องตามหลักการ มุ่งสู่การพลิกโฉมระบบ และเหมาะสมที่จะใช้เป็นกรณีศึกษาสำหรับการนำ BME ไปใช้ประโยชน์ ประกอบด้วย

- **กรอบการประเมินผลของ The Economics of Ecosystems and Biodiversity for Agriculture and Food (The TEEBAgriFood evaluation framework)**

Institute for the Development of Environmental-Economic Accounting (IDEEA) ได้รับการสนับสนุนจาก Global Alliance for the Future of Food (GA) ให้จัดทำคู่มือแนวทางการติดตามและประเมินผลที่สามารถระบุต้นทุนที่แท้จริง (True cost accounting) ในระบบเกษตรและอาหาร เพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้กับกรอบการประเมิน TEEBAgriFood ของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environmental Programme: UNEP) โดยมีเป้าหมายในการขยายกรอบการวิเคราะห์ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ของระบบเกษตรและอาหารที่ให้ความสำคัญกับการวัดผลผลิตทางเศรษฐกิจ (Economic productivity) และผลผลิตต่อไร่ (Yield) ออกไปสู่การวัดผลกระทบต่อมนุษย์ สังคม สิ่งแวดล้อม และต้นทุนการผลิตในภาพรวม รวมถึงการขยายบทบาทในการกำหนดนิยามขอบเขตของระบบเกษตรและอาหารจากมุมมองของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านไปสู่การกำหนดนิยามร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เช่น กลุ่มนักวิจัยที่มีความเชี่ยวชาญจากสหวิทยาการ กลุ่มเกษตรกรในหลายระดับ กลุ่มผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย และกลุ่มบริษัทเอกชนที่ดำเนินงานข้ามชาติ เป็นต้น ซึ่งขั้นตอนการนำกรอบ TEEBAgriFood ไปดำเนินการในทางปฏิบัติ แบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้⁶

1) *การกำหนดกรอบ (Framing)* เป็นการระบุประเด็นสำคัญ และเป้าหมายของนโยบายที่ต้องการติดตามและประเมินผล โดยผู้ติดตามและประเมินผลมีบทบาทหลักในการทบทวนประเภทของทุน (Capital) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือเป้าหมาย และผู้ที่เกี่ยวข้องจากภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม รวมถึงการพิจารณากำหนดเป้าหมายปลายทางหรือผลลัพธ์ที่คาดหวัง เพื่อนำไปใช้ตั้งคำถามและเป้าหมายการใช้ประโยชน์ของการติดตามและประเมินผลให้กับคณะกรรมการที่ปรึกษา (Expert advisory committee) ที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ซึ่งได้แก่กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ กลุ่มหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic partners) และกลุ่มผู้ซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ โดยคณะกรรมการฯ จะมีบทบาทหลักในการนิยามและกำหนดขอบเขตการออกแบบนโยบายจากการระบุความสัมพันธ์ของประเด็นปัญหากับทุนที่เกี่ยวข้อง กำหนดกรอบการวิเคราะห์กระบวนการ

⁶ Eigenraam et al. (2020)

ดำเนินกิจกรรมของนโยบาย ผู้เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ และแนวทางการใช้ประโยชน์หรือขับเคลื่อนนโยบาย

2) การบรรยายหรือระบุขอบเขตของระบบ (System description) เป็นขั้นตอนที่สร้างความแตกต่างของการประเมินผลตามกรอบ TEEBAgriFood กับการติดตามและประเมินผลในระบบเกษตรและอาหารที่ผ่านมา โดยผู้ติดตามและประเมินผลจะทำหน้าที่ในการระบุกิจกรรมที่ต้องการประเมินหรือออกแบบ ประเภทของทุนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในระบบ โดยรวมเอาทุนหรือปัจจัยด้านทรัพยากรธรรมชาติและความยั่งยืนเข้าไปพิจารณาร่วมด้วย จากนั้นจึงระบุปัจจัยนำเข้า (Inputs) ที่เกี่ยวข้อง ผลผลิต (Output) และสถานที่หรือขอบเขตพื้นที่ที่จะเกิดกิจกรรมขึ้น (Location) ซึ่งการระบุขอบเขตของระบบจะอาศัยการปรึกษาหารือระหว่างคณะกรรมการฯ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้ออกแบบนโยบาย และผู้ประเมินอย่างต่อเนื่อง จนกว่าจะได้ข้อสรุปที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน เพื่อนำมาจัดทำกรอบการประเมินการเปลี่ยนแปลงปริมาณของทุน การไหลของทุนผ่านปัจจัยนำเข้าไปสู่ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เชื่อมโยงกัน ทั้งในทางเศรษฐกิจ วิถีชีวิตของมนุษย์ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังภาพที่ 6



ภาพที่ 6 ตัวอย่างกรอบการประเมินความสัมพันธ์ของทุน ผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย

ที่มา : ประมวลโดย สวช. ภายใต้กรอบของ Eigenraam et al. (2020)

3) การกำหนดค่าและวัดผล (Value and measurement) เป็นการกำหนดตัวแปรที่นำมาใช้ตอบคำถามหรือวัดผลกิจกรรมทางนโยบาย โดยผู้ประเมินมีหน้าที่คัดเลือกตัวแปรจากความพร้อมของดัชนี (Indicators) และข้อมูล (Data) ที่มีอยู่ เพื่อให้สามารถคำนวณหรือวัดผลต้นทุนในเชิงประจักษ์ได้ ซึ่งการกำหนดตัวแปรและตัวชี้วัด ควรมีความครอบคลุมตั้งแต่ทุน ปัจจัยนำเข้า ผลผลิต ผลลัพธ์ ไปจนถึงผลกระทบของนโยบาย แต่หากข้อมูลที่เกี่ยวข้องมีไม่เพียงพอหรือไม่สามารถเข้าถึงได้ ก็อาจพิจารณาเลือกผลลัพธ์ที่สามารถประเมินผลเป็นรูปธรรมได้ก่อน (ดังตารางที่ 2) และควรมีการระบุแหล่งข้อมูลหรือฐานข้อมูลในแต่ละตัวแปร สำหรับนำมาใช้เป็นแหล่งอ้างอิงในการสร้างความน่าเชื่อถือของการใช้ผลการประเมิน และเป็นประโยชน์ต่อการสอบทานเปรียบเทียบแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ในตัวแปรเดียวกันหรือตัวแปรที่ใกล้เคียงกันต่อไป

ตารางที่ 2 ตัวอย่างการกำหนดค่าและวัดผลตามตัวแปรและตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของนโยบาย

กิจกรรม		การทดสอบตลาด										
การวัดผล	ทุน			ปัจจัยนำเข้า				ผลผลิต	ผลลัพธ์			
	ทุนการผลิต	ทุนมนุษย์	ทุนสังคม	โครงสร้างพื้นฐาน	การเงินและแรงจูงใจ	ให้คำปรึกษาและวิจัย	การกำกับดูแล	ผลผลิต	เศรษฐกิจ	การใช้ประโยชน์	เทคโนโลยี	
ตัวแปร	- ต้นทุนการผลิต - ความสามารถในการแข่งขัน	- ความพึงพอใจ - ความเป็นมิตร - ความเชื่อมั่น	- ต้นทุนหลักประกันสุขภาพ - ต้นทุนการเข้าถึงบริการ	- ห้องทดสอบ - NQI - การขยายผล	ทุนสนับสนุน	การให้บริการปรึกษาต่อผู้ประกอบการ	- การกำหนดมาตรฐาน - การออกใบรับรอง	- เครื่องมือแพทย์ที่ออกสู่ตลาด - ผู้ประกอบการที่แข่งขันได้	- อุปสงค์ต่อเครื่องมือแพทย์ในไทย - ศักยภาพผู้ประกอบการ	การขยายตลาดของผู้ใช้เครื่องมือแพทย์ที่ผลิตในไทย	- ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ - การเจ็บป่วยและเสียชีวิต	
ตัวชี้วัด	- ต้นทุนต่อหน่วย - ผลประเมินความคุ้มค่า - โอกาสในการแข่งขัน	- ผลประเมินความพึงพอใจในการใช้งาน - ผลประเมินความเสถียร	- ระดับความแม่นยำ - ระดับความแม่นยำ - ผลลัพธ์ทางเวชปฏิบัติ	- จำนวนและคุณภาพห้องทดสอบ - จำนวนและคุณภาพของโรงงานต้นแบบ	การใช้งบประมาณจากแหล่งทุน	- จำนวนศูนย์ให้คำปรึกษา - ปริมาณผู้รับคำปรึกษา	- ระยะเวลาในการกำหนดมาตรฐาน - ปริมาณใบรับรองที่ออก	- ปริมาณเครื่องมือแพทย์ในบัญชีนวัตกรรม - สัดส่วนผู้ประกอบการด้านเครื่องมือแพทย์	- ยอดขายเครื่องมือแพทย์ในไทย/นอกประเทศ - มูลค่าธุรกิจด้านเครื่องมือแพทย์	จำนวนผู้ใช้ (Lead user) ในขั้นทดสอบตลาด	- ค่าใช้จ่ายเพื่อรับบริการทางการแพทย์ - อัตราการเจ็บป่วยและเสียชีวิต	

ที่มา : ประมวลโดย สอวช.

4) การวิเคราะห์และกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ เป็นการคัดเลือกกรอบหรือเครื่องมือการวิเคราะห์ที่เหมาะสมกับเป้าหมายการใช้ประโยชน์ของการติดตามและประเมินผล เช่น การประเมินที่ต้องการทราบผลกระทบจากนโยบายที่ดำเนินการในอดีต ควรเลือกใช้กรอบการประเมินผลกระทบ (Impact assessments) หรือการติดตามตามตัวชี้วัด (Monitoring) เป็นต้น โดยผู้ประเมินควรหารือกับผู้ที่จะรับหรือนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ก่อน เพื่อให้ผลการประเมินสามารถตอบโจทย์ปัญหาหลัก และจัดการกับช่องว่าง (Gap) ทางนโยบายที่มีอยู่เดิมได้อย่างเหมาะสมตามความต้องการของผู้ใช้ประโยชน์

- **กรอบประเมินการพลิกโฉม (Transformational engagement) ของธนาคารโลก**

กรอบประเมินการพลิกโฉมเกิดขึ้นจากความพยายามของ Independent Evaluation Group (IEG) ในการระบุเงื่อนไขและกลไก (Mechanisms) ที่จะช่วยสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายระดับการพลิกโฉมของนโยบายให้ประสบผลสำเร็จ โดยใช้กรณีศึกษาจากการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจนตามเป้าหมายของธนาคารโลก (World Bank) ที่ได้นิยามว่า “นโยบายพลิกโฉม (Transformational engagement) เป็นนโยบายหรือชุดของนโยบายที่มุ่งสนับสนุนให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเชิงลึก (Deep) เชิงระบบ (Systemic) และสร้างที่ยั่งยืน (Sustainable change) โดยมีศักยภาพที่จะก่อให้เกิดผลกระทบเป็นวงกว้างในขอบเขตประเด็นการพัฒนาที่มีความท้าทายสูง” ซึ่งนโยบายหรือการมีส่วนร่วม (Engagement) ในการสร้างการพลิกโฉมอาจเป็นรูปแบบ แนวทาง เครื่องมือในการแทรกแซงทางนโยบาย (Intervention instruments) ที่มีขนาดหรือขอบเขตการดำเนินการต่างกันไปตามบริบทในระดับโครงการ แผนงาน หรือชุดของนโยบายที่มีเป้าหมายร่วมกัน⁷ โดยวิธีการออกแบบการติดตามและประเมินผลการพลิกโฉมของ IEG แบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1) *การระบุกลุ่มของนโยบาย การดำเนินงาน แผนงานหรือโครงการที่มีลักษณะพลิกโฉม* โดยอาศัยกรอบการกำหนดนิยามของการพลิกโฉม (ดังตารางที่ 3) ในการคัดเลือกโครงการ แผนงาน ชุดโครงการ นโยบาย หรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับพันธมิตรหรือหุ้นส่วน จากการทบทวนกลยุทธ์ของบริษัทต่าง ๆ การสัมภาษณ์ผู้ประเมินระดับอาวุโสหรืออดีตผู้ประเมินของ IEG และธนาคารโลก และการวิเคราะห์แนวโน้มความไม่ต่อเนื่อง (Discontinuities) ของการพัฒนาในประเทศต่าง ๆ ด้วยตัวแปรและมิติที่หลากหลาย จนนำมาซึ่งการกำหนดกลุ่มตัวอย่างอย่างเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling)

2) *การเปรียบเทียบตามคู่เทียบ* โดยแบ่งแยกระหว่างกลุ่มของนโยบายที่มีคุณลักษณะตามนิยามทั้ง 4 มิติของการพลิกโฉมในตารางที่ 3 กับนโยบายที่ไม่มีคุณลักษณะตามนิยาม เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของการออกแบบ การนำไปปฏิบัติ และปัจจัยด้านบริบทของนโยบายทั้ง 2 กลุ่ม ซึ่งการเปรียบเทียบจะไม่ได้วัดที่การบรรลุผลลัพธ์ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ตั้งไว้ของประเทศ (Highly successful) เท่านั้น แต่จะพิจารณาระดับผลกระทบและความยั่งยืนของผลกระทบจากนโยบายที่มีในระยะยาวเป็นสำคัญ

3) *การประเมินผลจากประสบการณ์การดำเนินงาน* โดยใช้การทบทวนประสบการณ์การดำเนินงานของธนาคารโลกในนโยบาย แผนงาน หรือโครงการในประเทศที่ได้รับการพิจารณาให้เป็นประเทศที่มั่นนโยบายพลิกโฉม จนนำมาซึ่งการสังเคราะห์ธีม (Theme) ของข้อริเริ่ม (Initiatives) ที่ IEG ได้ทำการวิเคราะห์และพิจารณาว่าเป็นกลุ่มข้อริเริ่มที่มีผลต่อการพลิกโฉม ได้แก่ การกำหนดให้นโยบาย

⁷ World Bank (2016, p. xi)

การเปลี่ยนผ่านการรวมศูนย์การวางแผนทางเศรษฐกิจจากรัฐบาลในส่วนกลางไปสู่เศรษฐกิจที่ใช้ระบบตลาดนำ การจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาความยากจน การหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง และการพัฒนาให้ประเทศหลุดพ้นจากสถานะที่เปราะบางและความขัดแย้ง เป็นธำมัญญะของนโยบายในการพลิกโฉมการแก้ปัญหาความยากจนระหว่าง ค.ศ. 1990-2013

ตารางที่ 3 มิติและลักษณะของนโยบายพลิกโฉมตามนิยามของ IEG

มิติ	หลักการ	ลักษณะ
ความสอดคล้อง (Relevance)	การกำหนดเป้าหมายในการจัดการกับความท้าทายหลักของการพัฒนา ปัญหาสังคมหรือปัญหาระดับโลก เช่น ความยากจน หรือความเป็นธรรมทางสังคม	มีหลักฐานจากการวิเคราะห์ที่แสดงการให้ความสำคัญต่อข้อจำกัดหรือปัญหาที่มีความสำคัญหรือท้าทาย
ระดับความเปลี่ยนแปลง (Depth of change)	การสนับสนุนหรือทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบหรือตลาด และมุ่งจัดการต้นเหตุที่แท้จริงของปัญหา (Root causes)	มีหลักฐานของการสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อตลาด ระบบ หรือพฤติกรรม
ขอบเขตความเปลี่ยนแปลง (Scale of change)	การก่อให้เกิดผลกระทบในขอบเขตรระดับประเทศหรือระดับโลก	มีหลักฐานของการยกระดับ (Scaling up) แนวทาง นวัตกรรม และการทำซ้ำสามารถสร้างผลกระทบสืบเนื่องผลกระทบที่ชัดเจน หรือผลกระทบภายนอกในเชิงบวก หรือการเร่งระดับการพัฒนาในตัวชี้วัดการพัฒนา
ความยั่งยืน (Sustainability)	ผลกระทบทางเศรษฐกิจการเงิน และสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมีความยั่งยืนในระยะยาว	มีหลักฐานของผลลัพธ์ที่ยั่งยืนทางการเงิน เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อมภายหลังการดำเนินการของแผนโครงการหรือนโยบาย

ที่มา: World Bank (2016)

4) การระบุงูลไก ปัจจัยสนับสนุน (Enabler) และข้อจำกัด (Constraints) โดยอาศัยการถอดบทเรียนจากผลการประเมินนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ผ่านมา เพื่อระบุงูลไก ปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการพลิกโฉม และอุปสรรคที่จำเป็นต้องจัดการหรือแก้ไข เพื่อให้การพลิกโฉมเกิดขึ้นได้

อย่างแท้จริง อาทิ การจัดการกับข้อจำกัดเริ่มแรก (Prior constraints) อย่างเหมาะสม การกำหนดแนวทางการทำงานข้ามขอบเขตภารกิจ การพัฒนานวัตกรรม และการยกระดับธุรกิจ ถูกระบุว่า เป็นกลไกสำคัญที่มีในประเทศที่สามารถพลิกโฉมการแก้ปัญหาความยากจนได้ ตามข้อสรุปของ IEG เป็นต้น

กรณีตัวอย่างของการนำ BME ไปใช้ทั้ง 2 กรณี ต่างก็มีเป้าหมายของการใช้ประโยชน์แตกต่างกัน การเลือกแนวปฏิบัติจากกรณีตัวอย่างมาใช้เป็นต้นแบบ จึงควรคำนึงถึงเป้าหมายของการใช้ประโยชน์จากการติดตามและประเมินผลเป็นหลัก โดยผู้ประเมินควรศึกษาแนวทางการติดตามและประเมินผลอย่างหลากหลาย⁸ ไม่ยึดติดกับแนวปฏิบัติ ตัวแบบ หรือเครื่องมือการประเมินชนิดใดชนิดหนึ่ง แต่ควรออกแบบการติดตามและประเมินผลโดยให้ความสำคัญกับเงื่อนไข กลไก ปัจจัย ความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความสัมพันธ์ กรอบเวลา ระดับ ความเร็ว และแนวโน้มที่ต้องการสร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกโฉมให้กับระบบเป้าหมายเป็นสำคัญ

4.3 การกำหนดเกณฑ์การประเมิน (Evaluation criteria)

การกำหนดเกณฑ์ของการประเมิน เป็นหน้าที่รับผิดชอบหลักของผู้ประเมิน โดยการกำหนดเกณฑ์สามารถพิจารณาจากเกณฑ์พื้นฐานของการประเมินการพลิกโฉมในตารางที่ 4 ซึ่งการพิจารณาเลือกเกณฑ์การประเมินและวิธีการในการออกแบบเกณฑ์การประเมิน ควรใช้มุมมองจากผู้เชี่ยวชาญในระบบเป้าหมายและการติดตามและประเมินผลตามเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดเกณฑ์การประเมินขั้นต้น (Universal criteria) จากนั้นจึงนำไปทดลองใช้ในบริบทการดำเนินการจริง เพื่อปรับแต่งเกณฑ์ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของการดำเนินนโยบายและเป้าหมายของการพลิกโฉมที่คาดหวัง (Contextually appropriate criteria)

⁸ การคัดเลือกกรณีตัวอย่างของรายงาน มุ่งเน้นที่กรณีของการประเมินการพลิกโฉมเชิงระบบภายใต้กรอบ BME ที่มีแนวปฏิบัติในการประเมินอย่างเป็นรูปธรรมเท่านั้น ซึ่งผู้ประเมินสามารถศึกษากรณีตัวอย่างของกรอบการประเมินที่อยู่ระหว่างการพัฒนาเพิ่มเติมได้จาก Magro & van den Berg (2019) และ Molas-Gallart et al. (2021)

ตารางที่ 4 เกณฑ์พื้นฐานของการประเมินการพลิกโฉม

เกณฑ์	เป้าหมาย	วิธีการ
1. ความสอดคล้องตามหลักการ (Transformation fidelity)	- ประเมินข้อเท็จจริงของการพลิกโฉม - ประเมินแนวโน้มการทำให้เกิดการพลิกโฉมจากการดำเนินนโยบาย	- นियามการพลิกโฉมตามบริบท - จัดทำทฤษฎีการพลิกโฉม - พิจารณาแนวโน้ม - ประเมินการดำเนินนโยบาย - ประเมินองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการพลิกโฉม
2. กรอบความซับซ้อนของระบบ (Complex system framing)	ประเมินการพลิกโฉมด้วยการคิดเชิงระบบ และกรอบความซับซ้อน (Complexity framework)	- ประเมินสิ่งใหม่ สิ่งที่ไม่เป็นเส้นตรง พลวัต การปรับตัว และ Path dependency - ประเมินขอบเขต มุมมอง ความสัมพันธ์ และพลวัตของระบบ
3. ต้นทุนที่แท้จริงของระบบนิเวศ (Eco-efficiency full-cost accounting)	- จัดทำบันทึกข้อมูลต้นทุนทุกด้านของระบบ - เปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนก่อนและหลังดำเนินนโยบาย - ประเมินผลประโยชน์สุทธิจากนโยบายที่มุ่งพลิกโฉมระบบ	- ประเมิน Triple bottom line - ประเมินผลกระทบภายนอก (Externalities) - ประเมินผลประโยชน์และต้นทุน - ประเมินต้นทุนทางตรงและทางอ้อม - ประเมินความโปร่งใส
4. การปรับตัวอย่างยั่งยืน (Adaptive sustainability)	ประเมินความยั่งยืนของการพลิกโฉมที่เกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ (Ecosystem sustainability)	ประเมินความสามารถในการพลิกฟื้น (Resilience) ปรับตัว ความยั่งยืน และสุขภาพ (Vitality) ของระบบนิเวศ
5. ความหลากหลาย/ความเป็นธรรม/ความครอบคลุม (Diversity/Equity/Inclusion)	ประเมินคุณค่าทั้ง 3 มิติที่เกิดจากนโยบายหรือชุดนโยบายพลิกโฉม	ประเมินผลของนโยบายด้านความหลากหลาย ความเป็นธรรม และความครอบคลุม

ตารางที่ 4 (ต่อ)

เกณฑ์	เป้าหมาย	วิธีการ
6. แนวโน้มความเชื่อมโยง (Interconnectedness momentum)	● ระบุจุดเชื่อมโยงที่จำเป็นในการสร้างการพลิกโฉม ● ประเมินผลของการเชื่อมโยงต่อโอกาสในการพลิกโฉม	● ประเมินสหสัมพันธ์ในระบบ ● ประเมินการพึ่งพาซึ่งกัน ● ประเมินการบูรณาการ การจัดตำแหน่ง (Alignment) และอัตราเร่ง (Acceleration) ● ประเมิน Critical mass และ ระบุจุดพลิกผัน (Tipping points)

ที่มา : Patton (2021a)

4.4 การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการให้ข้อเสนอแนะ (Feedback)

การดำเนินการในขั้นนี้ จะเป็นการนำข้อพิจารณา ตัวแบบหรือแนวปฏิบัติ และเกณฑ์การติดตามและประเมินผลมาใช้ดำเนินการในทางปฏิบัติ ซึ่งผู้ประเมินมีข้อพิจารณาที่ควรตัดสินใจในการดำเนินงาน ดังนี้

- *การเก็บข้อมูล* ควรเลือกวิธีการเก็บข้อมูลที่จะทำให้เกิดการรวบรวมข้อมูลในรูปแบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big data) เพราะการประเมินระบบจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลปริมาณมาก เท้าทันต่อความเปลี่ยนแปลง และมีความหลากหลาย โดยอาจใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลของดัชนีที่มีอยู่เดิมในลักษณะเดียวกับการประเมินของธนาคารโลก หรือดำเนินการในลักษณะเครือข่ายเพื่อเก็บข้อมูลจากโหนด (Node) ซึ่งจะช่วยให้ได้ข้อมูลปริมาณมากขึ้น โดยใช้ต้นทุนในการดำเนินการเก็บข้อมูลไม่มากนัก
- *การวิเคราะห์ข้อมูล* ควรจัดตั้งคณะทำงานกลางสำหรับทำหน้าที่รับข้อมูลจากการเก็บข้อมูลจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ หรือท้องถิ่น มาพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อมูลหรือองค์ความรู้ในระดับประเทศหรือระดับโลก เพื่อจัดทำข้อเสนอหรือยุทธศาสตร์ให้กับเจ้าหน้าที่หรือชุมชนที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถรับความรู้ วิธีแก้ปัญหา หรือข้อค้นพบจากการศึกษาไปใช้อย่างเหมาะสม โดยคณะทำงานกลางอาจดำเนินการในการประสานการถ่ายทอดองค์ความรู้จาก

ผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศไปสู่ชุมชนหรือกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงนำเสนอแนวทางการพัฒนาหรือยกระดับ (Scaling up) ให้กับกลุ่มเป้าหมายอีกด้วย

- *การให้ข้อเสนอแนะ (Feedback)* ควรเป็นข้อเสนอแนะที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือแนวโน้มในระดับนโยบาย ระดับประเทศ หรือระดับโลก โดยควรกำหนดกรอบเวลาตามเหตุการณ์สำคัญที่อาจเกิดขึ้น (Milestones) จากการดำเนินนโยบาย หรือจัดทำแผนที่นำทาง (Roadmap) เบื้องต้น เพื่อใช้สำหรับกำหนดจุดของเวลาที่ต้องให้ข้อเสนอแนะต่อผู้ปฏิบัติสำหรับปรับตัวหรือพัฒนางานให้เหมาะสม และนำไปสู่การยกระดับงานหรือกลุ่มเป้าหมายได้ทันที่ ซึ่งผู้ประเมินควรต้องระบุผู้ที่จะใช้ประโยชน์ และผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามจากข้อเสนอแนะให้ชัดเจน รวมถึงนำเสนอหลักฐานหรือข้อมูลที่เพียงพอให้ผู้ตัดสินใจทางนโยบายสามารถนำไปใช้ดำเนินการปรับแต่งโครงการหรือนโยบายไปสู่การพลิกโฉมได้จริง

การออกแบบการติดตามและประเมินผลตามหลักการ BME ทั้ง 4 ขั้นตอน จำเป็นต้องมีการสอบถามความเห็นระหว่างผู้ออกแบบนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ประเมินอย่างต่อเนื่อง เพื่อสะท้อนความคิดเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงาน แนวทางการปรับปรุงนโยบายหรือการติดตามและประเมินผล และแนวโน้มที่นโยบายจะบรรลุผลในระดับของการพลิกโฉมระบบเป้าหมาย โดยใช้ BME เป็นหลักการนำทางของการจัดทำนโยบายในสถานการณ์ของความไม่แน่นอน ซับซ้อน และหลากหลายของระบบโลก

5. โอกาสของการประยุกต์ใช้การติดตามและประเมินผลตามหลักการ BME ในประเทศไทย

การติดตามและประเมินผลตามหลักการ BME มุ่งเน้นที่การใช้การประเมินผลสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายในการสร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ และรักษาผลกระทบที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงให้มีความยั่งยืน การนำ BME ไปใช้ประโยชน์จึงมีความเหมาะสมกับการจัดทำนโยบายหรือการติดตามและประเมินผลที่มีขอบเขตการดำเนินงานในระดับประเทศ สาขา หรือเป็นการพิจารณาความสามารถของแผนหรือนโยบายในการสร้างการพลิกโฉม ดังนี้

5.1 การประยุกต์ใช้ในประเด็นนโยบายระดับชาติและระดับสาขา

การกำหนดโจทย์ของการนำ BME มาใช้ติดตามและประเมินผลในประเทศไทย ควรเริ่มทดลองดำเนินการในระดับชาติ (National level) ในประเด็นการดำเนินงานที่มีลักษณะข้ามขอบเขตภารกิจของกระทรวง (Cross-ministries) หน่วยงาน (Cross-agencies) และสาขา (Cross-sectors) โดยควรมีการศึกษานำร่อง (Pilot projects) เพื่อทดลองในระยะเวลาที่สามารถพิจารณาผลกระทบจากนโยบาย

หรือโครงการที่ต้องการติดตามประเมินผลได้น้อย 3-5 ปี โดยโจทย์ที่เหมาะสมกับการนำ BME มาทดลองดำเนินการ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

- *ประเด็นระดับชาติ (National agenda)* อาทิ การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) การยกระดับวิสาหกิจรายย่อย (SMEs) การพัฒนาการเกษตร และการแก้ปัญหาความยากจน เป็นต้น
- *ประเด็นระดับคลัสเตอร์ (Cluster)* อาทิ การพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ไฟฟ้า (Electric vehicles: EV) อุตสาหกรรมเครื่องมือแพทย์ เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) และการบรรลุเป้าหมายการลดระดับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ให้เป็นศูนย์ (Carbon Net Zero) เป็นต้น

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการทดลองนำ BME มาดำเนินการในระยะเริ่มต้น ควรเป็นหน่วยงานระดับนโยบาย หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการแผนงานหรือโครงการ หรือเครือข่ายผู้ประเมินในประเทศ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันอย่างเพียงพอ จนสามารถนำหลักการ BME ไปใช้ติดตามและประเมินผลระบบสำคัญของประเทศ เช่น ระบบการอุดมศึกษา ระบบวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ระบบเกษตรและอาหาร เป็นต้น โดยในการทดลองดำเนินการ ควรมีการนำผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ในการนำ BME ไปใช้จริงมาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (Expert advisory committee) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้คำปรึกษาต่อคณะผู้ประเมิน เพื่อจะช่วยให้การถ่ายทอดและบริหารองค์ความรู้ในการใช้ประโยชน์จาก BME มีประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศักยภาพผู้ประเมินในประเทศในระยะยาว

5.2 การติดตามและประเมินผลความสอดคล้องระหว่างแผนระดับต่าง ๆ

หลักการของ BME ใน 2 ส่วน ได้แก่ หลักการพิสูจน์การพลิกโฉม (Transformation fidelity) และหลักการประเมินนโยบายพลิกโฉม (Transformational engagement) เป็นหลักการที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินความสอดคล้องของแผนในระดับต่าง ๆ ในการบรรลุเป้าหมายการพลิกโฉม (Transformation goals) ที่ตั้งเอาไว้ได้ โดยหลักการทั้ง 2 ส่วน สามารถนำมาปรับใช้ได้ ดังนี้

- *หลักการพิสูจน์การพลิกโฉม* เป็นหลักการที่นำมาใช้ในการประเมินความสอดคล้องของแผนในระดับรองกับแผนระดับบน โดยในการประเมินจำเป็นต้องระบุระบบ (System) หรือสาขาเป้าหมายที่นโยบายในระดับบนต้องการสร้างความเปลี่ยนแปลงก่อน เช่น เป้าหมายตามหมุดหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น⁹ จากนั้นจึงพิจารณาว่า เป้าหมายตามนโยบายระดับบนได้ถูกนำไประบุไว้ในแผนระดับรอง

⁹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2564)

หรือไม่ โดยพิจารณาจากขอบเขตเนื้อหาของแผน (Content) ความครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย (Coverage) ความถี่ของการนำแผนไปใช้ตามนโยบาย (Frequency) และระยะเวลาที่แผนถูกนำไปใช้อย่างเหมาะสมตามเป้าหมายของนโยบาย (Duration)¹⁰

- *หลักการประเมินนโยบายพลิกโฉม* เป็นหลักการที่นำต้นแบบมาจาก IEG ซึ่งใช้ประเมินโอกาสที่แผนปฏิบัติการจะบรรลุเป้าหมายการพลิกโฉมตามเป้าหมายของแผนระดับบน โดยเกณฑ์การพิจารณา ประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ ความสอดคล้องของแผนกับเป้าหมายที่ท้าทายของการพลิกโฉม ระดับความเปลี่ยนแปลงที่เป็นเป้าหมาย ขอบเขตการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากแผน และความยั่งยืนของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามแผน

การสนับสนุนให้เกิดการทดลองนำหลักการ BME ไปใช้ในทางปฏิบัติ จะเป็นการสนับสนุนการใช้ประโยชน์ของการติดตามและประเมินผลในการออกแบบนโยบาย การวางแผนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายในเชิงระบบและความยั่งยืน สนับสนุนให้ประเทศมีศักยภาพในการจัดการกับความซับซ้อนที่เกิดขึ้นในบริบทของการจัดทำนโยบายท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของระบบโลก จากการสร้างวงจรการเรียนรู้ผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบาย (Policy Learning) อันจะช่วยให้การจัดทำนโยบาย การดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายในการพลิกโฉมประเทศมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น

¹⁰ Pérez et al. (2016)

บรรณานุกรม

- Eigenraam, M., McLEOD, R., Sharma, K., Obst, C. & Jekums, A. (2020). *Applying the TEEbAgriFood Evaluation Framework*. Retrieved from https://futureoffood.org/wp-content/uploads/2021/01/GA_TEEbAgriFood_Guidance.pdf
- Magro, C. & van den Berg, R. D. (2019). *Systems evaluations for transformational change*. In R. D. van den Berg, C. Magro & S. S. Mulder (eds.) *Evaluation for transformational change: Opportunities and challenges for the Sustainable Development Goals* (pp. 131-155). Retrieved from https://ideas-global.org/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-05Final_IDEAS_EvaluationForTransformationalChange.pdf
- Molas-Gallart, J., Boni, A., Giachi, S. & Schot, J. (2021). A formative approach to the evaluation of Transformative Innovation Policies. *Research Evaluation*. 30(4), 431-442. doi: 10.1093/reseval/rvab016
- Moreau, A. K., & Clarkin, L. C. (2012). Thinking beyond measurement, description and judgment: Fourth generation evaluation in family-centered pediatric healthcare organizations. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*. 8(17), 33-45.
- Patton, M. Q. (2011). *Developmental evaluation: applying complexity concepts to enhance innovation and use*. New York: The Guildford Press.
- Patton, M. Q. (2020). *Blue marble evaluation: Premises and principles*. New York: The Guildford Press. Patton, M. Q. (2021a). Evaluation Criteria for Evaluating Transformation: Implications for the Coronavirus Pandemic and the Global Climate Emergency. *American Journal of Evaluation*. 42(1), 52 – 89. doi: 10.1177/1098214020933689
- Patton, M. Q. (2021b). Session#1: The Multi-Level Framework on Systems Change. 5th seminar under the project “Establishing “Consortium of research and innovation evaluators” in Thailand.” Thailand Science Research and Innovation (TSRI) and Fiscal Policy Research Institute Foundation.

Pérez, D. et al. (2016). A modified theoretical framework to assess implementation fidelity of adaptive public health interventions. *Implementation Science*. 11, 91. doi: 10.1186/s13012-016-0457-8

World Bank. (2016). *Supporting Transformational Change for Poverty Reduction and Shared Prosperity: Lessons from World Bank Group Experience*. Retrieved from <https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/WBGSupportTransformationalEngagements.pdf>

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13. สืบค้นออนไลน์จาก <https://www.nesdc.go.th/download/document/Yearend/2021/plan13.pdf>

คณะที่ปรึกษาและคณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

- | | |
|----------------------------|--------------------------|
| 1. ดร.ญาดา มุกดาพิทักษ์ | ที่ปรึกษา |
| 2. ดร.กิตติพงศ์ พร้อมวงศ์ | ผู้อำนวยการ |
| 3. ดร.สิริพร พิทยโสภณ | รองผู้อำนวยการ |
| 4. ดร.สุชาติ อุดมโสภกิจ | ผู้ช่วยผู้อำนวยการ |
| 5. นายภาสพงศ์ อารีรักษ์ | ผู้อำนวยการฝ่าย |
| 6. นางสาวภัทรธิรา เกื้อกิม | ผู้เชี่ยวชาญนโยบายอาวุโส |

คณะผู้จัดทำ

- | | |
|--------------------------|----------------|
| 1. นายภัทรพล สาสน์ธรรมบท | นักพัฒนานโยบาย |
| 2. ดร.จอมพล ทองแป้น | นักพัฒนานโยบาย |

